



Brüssel, den 28. April 2022
(OR. en)

8529/22

**Interinstitutionelles Dossier:
2022/0117(COD)**

JUSTCIV 51
FREMP 82
AUDIO 35
JAI 546
CODEC 565

VORSCHLAG

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	28. April 2022
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2022) 177 final
Betr.:	Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zum Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offenkundig unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren („strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung“)

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2022) 177 final.

Anl.: COM(2022) 177 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 27.4.2022
COM(2022) 177 final

2022/0117 (COD)

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zum Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offenkundig unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren („strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung“)

{SWD(2022) 117 final}

DE

DE

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Offenkundig unbegründete oder missbräuchliche Gerichtsverfahren gegen öffentliche Beteiligung (gemeinhin auch als „strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung oder „SLAPP-Klagen“ (strategic lawsuit against public participation) bezeichnet) sind ein neues, aber immer öfter auftretendes Phänomen in der Europäischen Union. Sie stellen eine besonders schädliche Form der Belästigung und Einschüchterung von Personen dar, die sich für den Schutz der öffentlichen Interessen einsetzen. Es handelt sich dabei um grundlos übertriebene Gerichtsverfahren, die in der Regel von einflussreichen Einzelpersonen, Lobbygruppen, Unternehmen und staatlichen Organen gegen Parteien eingeleitet werden, die in einer Angelegenheit von öffentlichem Interesse unliebsame Kritik an den Kläger äußern oder Sachverhalte anprangern. Der Zweck solcher Klagen besteht darin, Kritiker zu zensieren, einzuschüchtern und zum Schweigen zu bringen, indem ihnen so lange die Kosten für die Verteidigung aufgebürdet werden, bis sie ihre Kritik oder Opposition aufgeben. Im Gegensatz zu regulären Verfahren werden SLAPP-Klagen nicht mit dem Ziel eingeleitet, das Recht auf Zugang zur Justiz auszuüben und den Rechtsstreit für sich zu entscheiden oder eine Entschädigung zu erlangen. Stattdessen werden sie eingeleitet, um die Beklagten einzuschüchtern und ihre Ressourcen zu erschöpfen. Ziel ist es, die Beklagten zum Schweigen zu bringen und sie davon abzuhalten, ihre Arbeit fortzusetzen.

Zu den klassischen Betroffenen von SLAPP-Klagen gehören Journalisten sowie Menschenrechtsverteidiger. Dies gilt nicht nur für Einzelpersonen, sondern auch für Medien und Verlage sowie für Organisationen der Zivilgesellschaft, z. B. solche, die sich für den Umweltschutz einsetzen. Daneben können auch andere Personen, die sich öffentlich beteiligen, betroffen sein, z. B. Forscher und Wissenschaftler.

In einer gesunden und lebendigen Demokratie müssen die Bürgerinnen und Bürger in der Lage sein, sich aktiv an der öffentlichen Debatte zu beteiligen, ohne dass sie von Behörden oder anderen mächtigen Interessengruppen übermäßig beeinflusst werden. Um eine sinnvolle Beteiligung sicherzustellen, müssen die Bürgerinnen und Bürger Zugang zu verlässlichen Informationen haben, die sie in die Lage versetzen, sich eine eigene Meinung zu bilden und ihr eigenes Urteil in einem öffentlichen Raum zu fällen, in dem unterschiedliche Meinungen frei geäußert werden können.

Journalisten leisten einen unerlässlichen Beitrag zur öffentlichen Debatte und zur Vermittlung von Informationen, Meinungen und Ideen. Sie müssen in der Lage sein, ihre Tätigkeit wirksam auszuüben, um dafür Sorge zu tragen, dass die Bürgerinnen und Bürger in den europäischen Demokratien Zugang zu einer Vielzahl von Meinungen haben. Investigative Journalisten spielen eine zentrale Rolle bei der Bekämpfung von organisierter Kriminalität, Korruption und Extremismus. Damit sie ihre wichtige Rolle als Wächter über Angelegenheiten von berechtigtem öffentlichen Interesse erfüllen können, ist ein robustes System von Schutzmaßnahmen erforderlich. Ihre Arbeit ist besonders riskant und sie werden immer häufiger Opfer von Angriffen und Belästigungen. Menschenrechtsverteidiger spielen eine entscheidende Rolle bei der Wahrung der Grundrechte, der demokratischen Werte, der sozialen Inklusion, des Umweltschutzes und der Rechtsstaatlichkeit. Sie sollten in der Lage sein, sich aktiv am öffentlichen Leben zu beteiligen und sich in politischen Fragen und bei der

Entscheidungsfindung Gehör zu verschaffen, ohne Angst vor Einschüchterung haben zu müssen.

Ein Machtungleichgewicht zwischen den Parteien, bei dem der Kläger eine mächtigere Position einnimmt als der Beklagte – zum Beispiel in finanzieller oder politischer Hinsicht – ist ein häufiges Merkmal von SLAPP-Klagen. Dies ist zwar nicht immer der Fall, aber wenn ein solches Machtungleichgewicht besteht, trägt es erheblich dazu bei, dass SLAPP-Klagen schädigende Folgen für die Betroffenen haben können, wodurch die öffentliche Debatte wiederum behindert wird. SLAPP-Klagen können eine abschreckende Wirkung auf andere haben, die möglicherweise beschließen, ihr Recht auf Untersuchung und Berichterstattung zu Fragen von öffentlichem Interesse nicht auszuüben. Dies kann zu einer Selbstzensur führen.

SLAPP-Klagen stellen einen Missbrauch von Gerichtsverfahren dar und belasten die Gerichte unnötig. Personen und Organisationen, die SLAPP-Klagen einreichen, können ihre Forderungen auf verschiedene Gründe stützen. Die Anschuldigungen beziehen sich häufig auf Verleumdung, aber auch auf Verstöße gegen andere Vorschriften oder Rechte (z. B. Datenschutz oder Gesetze zum Schutz der Privatsphäre). Diese werden häufig mit Schadenersatzansprüchen und Ansprüchen aus unerlaubter Handlung oder gelegentlich auch mit Unterlassungsklagen (Verbot oder zumindest Verzögerung einer Veröffentlichung) verknüpft.

Die Häufigkeit von SLAPP-Klagen wurde im Zusammenhang mit den Berichten über die Rechtsstaatlichkeit 2020 und 2021 in einigen Mitgliedstaaten als Angelegenheit genannt, die Anlass zu ernster Besorgnis gibt.

Nach Angaben der Plattform des Europarates zur Förderung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit der Journalisten (Platform to Promote the Protection of Journalism and Safety of Journalists)¹ häufen sich die Meldungen über ernsthafte Bedrohungen der Sicherheit von Journalisten und der Medienfreiheit in Europa, einschließlich mehrerer Fälle von Einschüchterung durch die Justiz. Im Jahresbericht 2021 der Partnerorganisationen der Plattform des Europarates zur Förderung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten wird hervorgehoben, dass die Zahl der im Jahr 2020 gemeldeten Warnmeldungen im Zusammenhang mit SLAPP-Klagen im Vergleich zum Vorjahr deutlich gestiegen ist, und zwar sowohl in Bezug auf die Zahl der Warnmeldungen als auch auf die Gerichtsbarkeit der betroffenen Mitgliedstaaten des Europarates.² Die im Rahmen des

¹ Die Plattform des Europarats unterstützt seit 2015 die Zusammenstellung und Verbreitung von Informationen über ernsthafte Bedenken hinsichtlich der Medienfreiheit und der Sicherheit von Journalisten in den Mitgliedstaaten des Europarates. Die Partnerorganisationen, zu denen internationale nichtstaatliche Organisationen und Journalistenverbände gehören, geben Warnmeldungen über Verstöße gegen die Medienfreiheit heraus und veröffentlichen Jahresberichte über den Stand der Medienfreiheit und die Sicherheit von Journalisten in Europa. Von den Mitgliedstaaten des Europarates wird erwartet, dass sie tätig werden und die Mängel beheben und ferner die Plattform über die Maßnahmen, die als Reaktion auf die Warnmeldungen ergriffen wurden, informieren. Die niedrige Antwortrate der Mitgliedstaaten des Europarates, zu denen auch Mitgliedstaaten der EU gehören, zeigt, dass weiterer Handlungsbedarf besteht. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom>.

² Im Jahr 2021 wurden 282 Warnmeldungen auf der [Plattform zur Förderung des Schutzes und der Sicherheit von Journalisten \(coe.int\)](#) veröffentlicht, darunter mehrere Fälle von Einschüchterung durch die Justiz, d. h. die opportunistische, willkürliche oder schikanöse Anwendung von Gesetzen, einschließlich Gesetzen über Verleumdung, Terrorismusbekämpfung, nationale Sicherheit, Hooliganismus oder Extremismusbekämpfung. Im Jahresbericht 2021 der Partnerorganisationen der Plattform des Europarates zur Förderung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit von

europäischen Media Pluralism Monitor³ (Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus) erhobenen Informationen deuten auch auf eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen von Journalisten hin. Im Jahr 2021 wurden im Rahmen des Projekts „Media Freedom Rapid Response“ (MFRR) in 24 EU-Mitgliedstaaten innerhalb von 12 Monaten 439 Warnmeldungen (in Bezug auf 778 Personen oder Einrichtungen, die mit den betroffenen Medien in Verbindung stehen) dokumentiert, darunter auch SLAPP-Klagen.⁴

Es liegen zwar mehr Daten über die Androhung von SLAPP-Klagen gegen Journalisten und Menschenrechtsverteidiger vor, aber andere Akteure, die sich für die öffentliche Beteiligung einsetzen, wie Gewerkschaftsaktivisten und Wissenschaftler, sind mit ähnlichen Problemen konfrontiert. Dies geht aus einer Reihe von Beiträgen der Zivilgesellschaft hervor, die im Rahmen der öffentlichen Konsultation eingegangen sind.

Viele SLAPP-Klagen treten im einzelstaatlichen Kontext auf und haben keine grenzüberschreitenden Auswirkungen. SLAPP-Klagen haben jedoch auch oftmals einen grenzüberschreitenden Bezug: In Fällen, in denen sie grenzüberschreitende Auswirkungen haben, sind sie mit einem hohen Maß an Komplexität und Kosten verbunden, mit noch nachteiligeren Folgen für die Beklagten. Die Tatsache, dass Medieninhalte im Internet über verschiedene Rechtsräume hinweg zugänglich sind, eröffnet Möglichkeiten zur Wahl des günstigsten Gerichtsstands und behindert den wirksamen Zugang zur Justiz und die justizielle Zusammenarbeit. Es kann vorkommen, dass sich die Beklagten mehreren Gerichtsverfahren zur gleichen Zeit und in verschiedenen Rechtsräumen gegenübersehen. Das Phänomen der Wahl des günstigsten Gerichtsstands (oder des „Verleumdungsklagen-Tourismus“) ist ein Faktor, der das Problem noch verstärkt, wobei einige Rechtsräume als „klägerfreundlicher“ wahrgenommen werden. Bei Klagen, die außerhalb der Europäischen Union angestrengt werden, sind die Auswirkungen noch gravierender.

Zielsetzung des Vorschlags

Bei diesem Vorschlag handelt es sich um eine der Maßnahmen des Europäischen Aktionsplans für Demokratie, mit denen das Ziel verfolgt wird, Medienpluralismus und Medienfreiheit in der Europäischen Union zu stärken. Die Initiative erstreckt sich auch auf Menschenrechtsverteidiger, die eine zentrale Rolle in den Demokratien der EU spielen und zunehmend von solchen missbräuchlichen Formen der Belästigung betroffen sind.

Mit dem Vorschlag sollen die Betroffenen von SLAPP-Klagen geschützt und eine weitere Ausbreitung dieses Phänomens in der EU verhindert werden. Derzeit gibt es in keinem Mitgliedstaat besondere Schutzmaßnahmen gegen solche Verfahren, und nur einige wenige erwägen derzeit die Einführung spezieller Schutzmaßnahmen. Ebenso wenig gibt es unionsweite Vorschriften für SLAPP-Klagen. Durch die Festlegung eines unionsweiten Standpunkts zu der Frage, was eine SLAPP-Klage ist, und durch die Einführung von Verfahrensgarantien soll den Gerichten durch diesen Vorschlag ein wirksames Mittel an die

³ Journalisten wird gezeigt, dass die Zahl der Warnmeldungen und der betroffenen Mitgliedstaaten des Europarates im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr gestiegen ist – 1680a2440e.coe.int.

⁴ <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor>

<https://www.ecpmf.eu/wp-content/uploads/2022/02/MFRR-Monitoring-Report.pdf>. Auf einem gesonderten Informationsblatt finden sich Daten für die 27 EU-Mitgliedstaaten. https://www.mfrr.eu/wp-content/uploads/2022/02/2022_02_17_MFRR_FACT_SHEET_MAPPING_MEDIA_FREEDOM_European_Union_Member_States_Year_2021.pdf.

Hand gegeben werden, um gegen SLAPP-Klagen vorzugehen. Zudem sollen die Betroffenen die Möglichkeit erhalten, sich zu verteidigen.

Die vorgeschlagenen Verfahrensgarantien finden bei Fällen mit grenzüberschreitendem Bezug Anwendung. Wie vorstehend erwähnt, führt der grenzüberschreitende Bezug von SLAPP-Klagen zu einer zusätzlichen Komplexität und zu großen Herausforderungen für die Beklagten. Außerdem sollen die Bürgerinnen und Bürger der EU und die Zivilgesellschaft im Rahmen dieses Vorschlags vor SLAPP-Klagen aus Drittländern geschützt werden.

Empfehlung der Kommission zum Schutz von Journalisten und Menschenrechtsverteidigern, die sich öffentlich beteiligen, vor offenkundig unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren („strategische Klage gegen öffentliche Beteiligung“)

Dieser Vorschlag für eine Richtlinie und die zeitgleich angenommene Empfehlung der Kommission zum Schutz von Journalisten und Menschenrechtsverteidigern, die sich öffentlich beteiligen, vor offenkundig unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren („strategische Klage gegen öffentliche Beteiligung“)⁵ ergänzen sich und stehen vollständig miteinander im Einklang.

In der Empfehlung werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Lage in ihrem Land zu überprüfen, um sicherzustellen, dass ihr geltender Rechtsrahmen die Schutzmaßnahmen bietet, um unter uneingeschränkter Wahrung der Grundrechte, einschließlich des Rechts auf Freiheit der Meinungsäußerung, des Rechts auf Zugang zur Justiz und des Rechts auf Schutz personenbezogener Daten, und der demokratischen Werte gegen SLAPP-Klagen vorzugehen. Die Mitgliedstaaten werden ferner aufgefordert, ähnliche Schutzmaßnahmen für einzelstaatliche Fälle, wie sie in den Rechtsinstrumenten der Union vorgesehen sind, in ihr nationales Recht aufzunehmen, mit denen gegen offenkundig unbegründete oder missbräuchliche Fälle in Zivilsachen mit grenzüberschreitendem Bezug vorgegangen werden soll. Den Mitgliedstaaten wird unter anderem empfohlen, Freiheitsstrafen für Verleumdungsfälle abzuschaffen oder solche Fälle eher unter Anwendung des Verwaltungs- oder Zivilrechts statt des Strafrechts zu behandeln, sofern die einschlägigen Bestimmungen zu einer mildernden Strafe führen und jede Form der Inhaftierung in den Verwaltungsvorschriften ausgeschlossen wird.

In der Empfehlung werden auch Aspekte in Bezug auf die Schulung von Angehörigen der Rechtsberufe und möglichen Betroffenen behandelt, um ihre Kenntnisse und Fähigkeiten im Hinblick auf einen wirksamen Umgang mit SLAPP-Klagen zu verbessern. Zudem wird die Sensibilisierung insbesondere von Journalisten und Menschenrechtsverteidigern thematisiert, damit sie erkennen können, wann sie mit einer SLAPP-Klage konfrontiert sind. Des Weiteren werden die Unterstützung von Betroffenen von SLAPP-Klagen (z. B. finanzielle oder rechtliche Unterstützung) und eine systematischere Überwachung und Datenerhebung behandelt.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Europäischer Aktionsplan für Demokratie

⁵

C(2022) 2428 final vom 27.4.2022

Am 3. Dezember 2020 veröffentlichte die Kommission einen Europäischen Aktionsplan für Demokratie⁶, in dem sie eine Reihe von Maßnahmen zur Stärkung der Medienfreiheit und des Medienpluralismus ankündigte, darunter die SLAPP-Initiative und die Empfehlung zur Sicherheit von Journalisten, auf die im Folgenden Bezug genommen wird. Dieser Aktionsplan ist die übergeordnete Initiative, mit der das Ziel verfolgt wird, die Bürgerinnen und Bürger zum Handeln zu befähigen und widerstandsfähigere Demokratien in der gesamten EU zu schaffen.

Empfehlung zur Gewährleistung des Schutzes, der Sicherheit und der Handlungskompetenz von Journalisten und anderen Medienschaffenden in der Europäischen Union

Wie im Europäischen Aktionsplan für Demokratie hervorgehoben wird, gehen SLAPP-Klagen häufig mit Bedrohungen der physischen Sicherheit von Journalisten einher. Am 16. September 2021 nahm die Kommission eine Empfehlung zur Gewährleistung des Schutzes, der Sicherheit und der Handlungskompetenz von Journalisten und anderen Medienschaffenden in der Europäischen Union⁷ an.

Ziel dieser Empfehlung ist es, sicherere Arbeitsbedingungen für alle im Medienbereich Tätigen zu gewährleisten, frei von Angst und Einschüchterung, online ebenso wie offline. Sie enthält Maßnahmen für die Mitgliedstaaten, um die Sicherheit von Journalisten zu verbessern. Darin wird auch die Einrichtung unabhängiger nationaler Unterstützungsstellen gefordert, darunter Notrufstellen, Rechtsberatung, psychologische Betreuung und Schutzunterkünfte für Journalisten und andere Medienschaffende, die Bedrohungen ausgesetzt sind. Ferner wird darin ein besserer Schutz von Journalisten bei Demonstrationen, mehr Online-Sicherheit und eine besondere Unterstützung für Journalistinnen verlangt.

Strategie für eine verstärkte Anwendung der Grundrechtecharta in der EU

Dieser Vorschlag ergänzt die am 2. Dezember 2020 angenommene Strategie für eine verstärkte Anwendung der Grundrechtecharta in der EU⁸ und steht mit ihr voll und ganz im Einklang. In dieser Strategie wird anerkannt, dass zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger für eine gesunde Demokratie und eine Gesellschaft, in der die Menschen ihre Grundrechte wahrnehmen können, unerlässlich sind. Daher werden in der Strategie Maßnahmen zur Unterstützung und zum Schutz von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Rechteverteidigern festgelegt. In der Strategie wird insbesondere betont, dass diese Akteure in einigen Mitgliedstaaten mit Herausforderungen konfrontiert sind, darunter Hetzkampagnen, körperliche und verbale Angriffe, Einschüchterung und Belästigung, einschließlich SLAPP-Klagen.

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten in der Strategie auf, in ihren Ländern ein unterstützendes und sicheres Umfeld für zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger zu fördern, auch auf lokaler Ebene.

Der vorliegende Vorschlag stellt einen weiteren Baustein zur Stärkung der Grundrechte in der Europäischen Union dar und dient der Verwirklichung eines der Ziele der Strategie.

Berichte über die Rechtsstaatlichkeit

⁶ COM(2020) 790 final vom 3.12.2020.

⁷ C(2021) 6650 final vom 16.9.2021.

⁸ COM(2020) 711 final vom 2.12.2020.

Die Berichte der Kommission über die Rechtsstaatlichkeit von 2020⁹ und 2021¹⁰ liefern Belege dafür, dass in der Europäischen Union immer mehr SLAPP-Klagen angestrengt werden. In den Berichten wird hervorgehoben, dass Journalisten und Menschenrechtsverteidiger in einer Reihe von Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit ihren Veröffentlichungen und ihrer Arbeit zunehmend Gefahren und Angriffen (sowohl körperlich als auch online) ausgesetzt sind, wobei verschiedene Formen von Gefahren und Angriffen erkennbar sind, darunter auch SLAPP-Klagen.

Richtlinie über den Schutz von Hinweisgebern

Dieser Vorschlag berührt nicht den Schutz, den die Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden¹¹, bereits bietet, und steht voll und ganz mit ihr im Einklang. Der wirksame Schutz von Hinweisgebern vor Repressalien ist für die Wahrung des öffentlichen Interesses und auch für die Wahrung der Wächterfunktion der Medien in demokratischen Gesellschaften von wesentlicher Bedeutung, da Hinweisgeber oft eine wichtige Quelle für investigativen Journalismus sind. Die Richtlinie (EU) 2019/1937 bietet Personen, die Informationen über Verstöße gegen das Unionsrecht melden, einen umfangreichen Schutz vor jeglicher Form von Repressalien, sowohl innerhalb als auch außerhalb ihrer beruflichen Tätigkeiten, einschließlich Repressalien durch Verfahren, die etwa mit Verleumdung, der Verletzung der Vertraulichkeit und dem Schutz personenbezogener Daten zusammenhängen. In Situationen, die sowohl in den Anwendungsbereich dieses Vorschlags als auch in den der Richtlinie (EU) 2019/1937 fallen, sollte der von beiden Rechtsakten gebotene Schutz gelten.

EU-Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie 2020–2024

Der Aktionsplan¹² leistet einen Beitrag zur Sicherheit und zum Schutz von Journalisten und Medienschaffenden weltweit, indem er unter anderem zu einem förderlichen Umfeld für die freie Meinungsäußerung beiträgt und Angriffe und andere Formen der Belästigung und Einschüchterung sowohl online als auch offline darin verurteilt werden. Darin werden spezifische Bedrohungen behandelt, denen Journalistinnen ausgesetzt sind, und es wird sichergestellt, dass diejenigen, die belästigt, eingeschüchtert oder bedroht werden, über die EU-Mechanismen zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern unterstützt werden und Medieninitiativen unterstützt werden. Zudem wird an staatliche Behörden appelliert, Gewalt zu verhindern und zu verurteilen und wirksame Maßnahmen zur Beendigung von Straflosigkeit zu ergreifen.

⁹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 – Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union (COM(2020) 580 final), abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1602583951529&uri=CELEX%3A52020DC0580>.

¹⁰ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 – Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union (COM(2021) 700 final), abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1634551652872&uri=CELEX%3A52021DC0700>.

¹¹ Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (ABl. L 305 vom 26.11.2019, S. 17).

¹² Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat – EU-Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie 2020–2024 (JOIN(2020) 5 final).

Der Schutz von Journalisten und Menschenrechtsverteidigern steht im Einklang mit dem Aktionsplan im Mittelpunkt des auswärtigen Handelns der EU in den Bereichen Menschenrechte und Demokratie. Dieser Vorschlag steht in Synergie mit den starken Bemühungen, die die EU weltweit in dieser Hinsicht unternimmt, und wird zusätzliche Impulse für eine weitere gezielte Unterstützung von Menschenrechtsverteidigern und Journalisten geben, die mit SLAPP-Klagen konfrontiert sind.

EU-Menschenrechtsleitlinien in Bezug auf die Freiheit der Meinungsäußerung – online und offline

In den Leitlinien¹³ heißt es, dass die EU gegen willkürliche Angriffe, den wahllosen Missbrauch von Straf- und Zivilverfahren, Verleumdungskampagnen und übermäßige Beschränkungen für Journalisten, Medienschaffende, nichtstaatliche Organisationen und Personen in sozialen Medien vorgehen wird, die mit dem Ziel angestrengt werden, diese Vereinigungen und Einzelpersonen daran zu hindern, ihr Recht auf Freiheit der Meinungsäußerung frei auszuüben.

Das Übereinkommen von Aarhus

Die Union und ihre Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien des Übereinkommens der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zur Justiz in Umweltangelegenheiten (im Folgenden „Übereinkommen von Aarhus“)¹⁴ mit jeweils eigenen und mit geteilten Verantwortlichkeiten und Verpflichtungen aus diesem Übereinkommen. In Artikel 3 Absatz 8 dieses Übereinkommens heißt es, dass jede Vertragspartei sicherstellt, dass Personen, die ihre Rechte im Einklang mit diesem Übereinkommen ausüben, hierfür nicht in irgendeiner Weise bestraft, verfolgt oder belästigt werden. Durch die Einbeziehung von Umweltschützern in den Geltungsbereich dieses Vorschlags wird ein Beitrag zur Erfüllung dieser von der Union eingegangenen internationalen Verpflichtung geleistet.

Mitteilung über die Bekämpfung der Umweltkriminalität

In ihrer am 15. Dezember 2021 angenommenen Mitteilung hat die Kommission zugesagt, dass Umweltschützer in einen Vorschlag für Rechtsvorschriften gegen Klagemissbrauch, der sich gegen Journalisten und Rechteverteidiger richtet, einbezogen werden.¹⁵

¹³ <https://www.consilium.europa.eu/media/28348/142549.pdf>

¹⁴ Beschluss 2005/370/EG des Rates vom 17. Februar 2005 über den Abschluss des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten im Namen der Europäischen Gemeinschaft (ABl. L 124 vom 17.5.2005, S. 1).

¹⁵ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über eine intensivere der Bekämpfung der Umweltkriminalität, COM(2021) 814 final vom 15.12.2021.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

- Rechtsgrundlage**

Die Rechtsgrundlage für diesen Vorschlag ist Artikel 81 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der die reguläre Rechtsgrundlage für die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen mit grenzüberschreitendem Bezug darstellt. Konkret ist die Rechtsgrundlage Artikel 81 Absatz 2 Buchstabe f AEUV, wonach das Europäische Parlament und der Rat ermächtigt werden, Maßnahmen zu erlassen, mit denen sichergestellt wird, dass „[Hindernisse] für die reibungslose Abwicklung von Zivilverfahren, erforderlichenfalls durch Förderung der Vereinbarkeit der in den Mitgliedstaaten geltenden zivilrechtlichen Verfahrensvorschriften“, beseitigt werden. Da SLAPP-Klagen die reibungslose Abwicklung von Zivilverfahren behindern, ist die Union befugt, auf dieser Grundlage in Bezug auf Zivilverfahren mit grenzüberschreitendem Bezug Maßnahmen zu erlassen. SLAPP-Klagen stellen einen Missbrauch von Zivilverfahren dar, da ihr Ziel nicht der Zugang zur Justiz ist, sondern beabsichtigt wird, die Beklagten zu belästigen und zum Schweigen zu bringen. Gleichzeitig führen lange Verfahren zu einem zusätzlichen Arbeitsaufwand für die nationalen Gerichte.

Die Vorschriften über Urteile von Gerichten in Drittländern in Kapitel V beruhen ebenfalls auf Artikel 81 Absatz 2 Buchstabe f, da sie mit dem zentralen Ziel dieses Vorschlags in Zusammenhang stehen. Sie gewährleisten die Wirksamkeit der Vorschriften dieses Vorschlags gegen offenkundig unbegründete oder missbräuchliche Gerichtsverfahren gegen öffentliche Beteiligung, indem sie verhindern, dass solche Fälle vor die Gerichte von Drittländern gebracht werden.

- Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

SLAPP-Klagen werden in vielen Mitgliedstaaten eingeleitet und entwickeln sich zu einem unionsweiten Problem. Gleichzeitig sind in keinem der Mitgliedstaaten derzeit besondere Schutzmaßnahmen gegen SLAPP-Klagen vorgesehen.¹⁶ Zwar können je nach nationalem Recht einige bestehende allgemeine Schutzmaßnahmen gegen SLAPP-Klagen angewandt werden, doch unterscheiden sich diese allgemeinen Schutzmaßnahmen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erheblich, und ihre Wirksamkeit zur Bekämpfung von SLAPP-Klagen ist begrenzt. Darüber hinaus besteht aufgrund der bestehenden Unterschiede im nationalen Verfahrensrecht die Gefahr, dass zunehmend der günstigste Gerichtsstand gewählt wird und mehrere Gerichtsverfahren in verschiedenen Rechtsräumen der EU eingeleitet werden. Es hat sich gezeigt, dass das nationale Zivilprozessrecht nicht immer geeignet genug ist, um die zusätzlichen Komplikationen zu bewältigen, die sich aus den grenzüberschreitenden Verfahren ergeben.¹⁷ Aufgrund der Unterschiede im nationalen Recht ist es auch höchst

¹⁶ IE, LT und MT haben Rechtsvorschriften zur Lösung dieses Problems vorgeschlagen oder beabsichtigen, dies zu tun.

¹⁷ Europäische Kommission, Generaldirektion Justiz und Verbraucher, Gascón Inchausti, M., Hess, B., Cuniberti, G. et al.: An evaluation study of national procedural laws and practices in terms of their impact on the free circulation of judgments and on the equivalence and effectiveness of the procedural protection of consumers under EU consumer law: strand 1: mutual trust and free circulation of judgments (Studie zur Bewertung der nationalen Verfahrensvorschriften und -praktiken im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf den freien Verkehr von Urteilen und auf die Gleichwertigkeit und Wirksamkeit des verfahrensrechtlichen Schutzes der Verbraucher nach dem EU-Verbraucherrecht: Schwerpunkt 1: gegenseitiges Vertrauen und freier Verkehr von Urteilen). Amt für Veröffentlichungen, 2017, abrufbar unter <https://data.europa.eu/doi/10.2838/38491, S. 31.>

unwahrscheinlich, dass die Mitgliedstaaten einzeln erfolgreich gegen das Phänomen vorgehen oder in der Lage wären, die Gesamtkohärenz solcher Vorschriften in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten, um ein gleich hohes Schutzniveau in der gesamten Union sicherzustellen.

Um diesen Risiken zu begegnen und zu vermeiden, dass die nationalen Gerichte mit zahlreichen und langwierigen missbräuchlichen Gerichtsverfahren belastet werden, erscheint es notwendig, Mindeststandards festzulegen und die Vereinbarkeit der in den Mitgliedstaaten geltenden zivilrechtlichen Verfahrensvorschriften zum Schutz vor SLAPP-Klagen sicherzustellen. Maßnahmen auf Unionsebene tragen dazu bei, das Aufkommen und die Zunahme von SLAPP-Klagen in der gesamten Union auf kohärente Art und Weise zu bekämpfen und dafür zu sorgen, dass die Mitgliedstaaten einheitlich gegen das Phänomen vorgehen.¹⁸

Ein Tätigwerden der Union würde auch dadurch einen Mehrwert bringen, dass Schutzvorkehrungen getroffen werden, um wirksam gegen SLAPP-Klagen aus Drittländern vorzugehen. Die Mitgliedstaaten müssen ferner gemeinsam gegen SLAPP-Klagen aus Drittländern vorgehen, da die Kläger andernfalls versuchen könnten, die Unterschiede zwischen den Systemen der Mitgliedstaaten auszunutzen und die Anerkennung und Vollstreckung von SLAPP-Urteilen dort anzustreben, wo dies am ehesten möglich ist.

Das Subsidiaritätsprinzip wird bei diesem Vorschlag berücksichtigt, da nur gezielte Schutzmaßnahmen vorgeschlagen werden und die Rechtsetzungsmaßnahmen auf das unbedingt erforderliche Maß beschränkt sind, um das zu erreichen, was die Mitgliedstaaten im Alleingang nicht erreichen können.

- **Verhältnismäßigkeit**

Die Maßnahmen auf Unionsebene sollten zielgerichtet und auf das unbedingt erforderliche Maß beschränkt sein, um eine einheitliche Vorgehensweise in den Mitgliedstaaten in Fällen mit grenzüberschreitendem Bezug zu gewährleisten. Der Vorschlag ist darauf ausgelegt, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren. Aus diesem Grund werden lediglich gezielte Verfahrensgarantien vorgeschlagen. Damit soll lediglich das Instrumentarium bereitgestellt werden, das erforderlich ist, um ein besseres Funktionieren grenzüberschreitender zivilrechtlicher Verfahren im Falle von SLAPP-Klagen zu gewährleisten, die eine ernsthafte Bedrohung für die Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Europa darstellen.

Die Verhältnismäßigkeit wird auch durch die Tatsache deutlich, dass viele der Elemente zur Bekämpfung von SLAPP-Klagen als nichtlegislative Maßnahmen in einer Empfehlung und nicht durch legislative Maßnahmen vorgesehen sind.

- **Wahl des Instruments**

Das gewählte Rechtsinstrument ist eine Richtlinie, die verbindliche und einheitliche Verfahrensgarantien in den Mitgliedstaaten vorsieht. Dadurch wird vermieden, dass Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Schutzmaßnahmen, die zur Wahl des günstigsten Gerichtsstands über Grenzen hinweg führen könnten, bestehen bleiben. Gleichzeitig werden die Mitgliedstaaten durch die Wahl einer Richtlinie in die Lage versetzt,

¹⁸ Mehrere Mitgliedstaaten (IE, LT und MT) prüfen derzeit die Notwendigkeit eines Schutzes vor SLAPP-Klagen.

die spezifischen Verfahrensgarantien an ihr nationales Zivil- und Verfahrensrecht anzupassen, das in den einzelnen Mitgliedstaaten noch sehr unterschiedlich ausgestaltet ist.

Die Richtlinie wird durch ein nichtlegislatives Instrument (eine Empfehlung) ergänzt. Dadurch wird eine wirksame Kombination von legislativen und nichtlegislativen Maßnahmen erreicht.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

- Konsultation der Interessenträger**

Im Rahmen der Konsultation der Interessenträger gingen Beiträge und Stellungnahmen von zahlreichen wichtigen Akteuren ein, die Bürgerinnen und Bürger der EU und Drittstaatsangehörige, nationale Behörden, Angehörige der Rechtsberufe wie Richter, Wissenschaftler, Forschungseinrichtungen, nichtstaatliche Organisationen und andere einschlägige Interessenträger vertreten.

Die Konsultationen umfassten auch eine technische Fokusgruppendifiskussion im März 2021 mit einer ausgewählten Gruppe von Teilnehmenden, an der auch vier Betroffene von SLAPP-Klagen beteiligt waren, die sich bereit erklärt hatten, ihre persönlichen Erfahrungen zu schildern, nützliche Einblicke in SLAPP-Klagen zu geben und in der Vorbereitungsphase Unterstützung leisteten.

Bei einer öffentlichen Konsultation¹⁹, die vom 4. Oktober 2021 bis zum 10. Januar 2022 stattfand, wurden die Meinungen von Bürgerinnen und Bürgern, Journalisten, Mitgliedstaaten, nichtstaatlichen Organisationen, der Zivilgesellschaft, Richtern, weiteren Angehörigen der Rechtsberufe und anderen Interessenträgern zu SLAPP-Klagen eingeholt und es wurde geprüft, wie dagegen in Europa vorgegangen werden sollte.

Im Rahmen einer gezielten Konsultation der nationalen Richterinnen und Richter vom 12. November 2021 bis zum 10. Januar 2022²⁰ über das Europäische justizielle Netz für Zivil- und Handelssachen wurden ausführlichere Rückmeldungen zur Ermittlung von SLAPP-Klagen, zu möglichen Verfahrensmängeln, zu bereits bestehenden (wenn auch nicht auf SLAPP-Klagen ausgerichteten) nationalen Rechtsbehelfen, zur Sensibilisierung der Richter für SLAPP-Klagen und zum Schulungsbedarf der Richter eingeholt.

Auf einer Fachsitzung mit Experten aus den Mitgliedstaaten im Oktober 2021 wurden Erkenntnisse über die Standpunkte der Mitgliedstaaten (einschließlich der unabhängigen Stellen und Behörden der Mitgliedstaaten) darüber eingeholt, ob und welche Art von Maßnahmen auf Unionsebene gegen SLAPP-Klagen erforderlich sein könnten, welche gerichtlichen Rechtsbehelfe (falls vorhanden und allgemein oder spezifisch) zur Verfügung stehen und welche Art von Unterstützung derzeit auf nationaler Ebene für die Betroffenen von SLAPP-Klagen bereitgestellt wird.

¹⁹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13192-EU-action-against-abusive-litigation-SLAPP-targeting-journalists-and-rights-defenders/public-consultation_de

²⁰ https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/EJN_SLAPP

Im November 2021 fand ein Workshop mit ausgewählten Interessenträgern statt, auf dem die Dimension von SLAPP-Klagen erörtert, Informationen gesammelt und mögliche Lösungen diskutiert und erprobt wurden.

Die Kommission hat bei ihren vorbereitenden Arbeiten die Erkenntnisse berücksichtigt, die das Europäische Parlament bei der Ausarbeitung seines Ende 2021 angenommenen Initiativberichts zu diesem Thema gesammelt hat.

Die Rückmeldungen der Interessenträger, insbesondere im Rahmen der öffentlichen Konsultation und der Sitzung der Interessenträger, haben gezeigt, dass ein unionsweites Vorgehen gegen SLAPP-Klagen sowohl mit legislativen als auch mit nichtlegislativen Maßnahmen stark befürwortet wird. Unionsweit tätige Organisationen berichteten, dass SLAPP-Klagen in der EU auf dem Vormarsch sind, einschließlich Fälle mit grenzüberschreitendem Bezug. In den Stellungnahmen, die im Rahmen der öffentlichen Konsultation eingingen, wurde auch die Bedeutung von Schulungen und Sensibilisierungsmaßnahmen in Bezug auf SLAPP-Klagen, die Vorteile der Datenerhebung und die Notwendigkeit einer angemessenen Überwachung von SLAPP-Klagen hervorgehoben.

Die Rückmeldungen aus der öffentlichen Konsultation und der Sitzung der Interessenträger lieferten ebenfalls wichtige Erkenntnisse über das Phänomen in der EU, die in die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu diesem Vorschlag²¹ eingeflossen sind.

Die meisten Mitgliedstaaten signalisierten Unterstützung für Maßnahmen der EU gegen SLAPP-Klagen und wiesen darauf hin, dass die Rechte auf die Freiheit der Meinungsäußerung sowie auf Informations- und Medienfreiheit geschützt werden müssen, wobei das Gleichgewicht zwischen Schutzmaßnahmen gegen SLAPP-Klagen und dem Zugang zur Justiz gewahrt werden muss. Einige Mitgliedstaaten wiesen darauf hin, dass es in ihrem Land an Beweisen für SLAPP-Klagen mangelt, insbesondere für solche mit grenzüberschreitendem Bezug, was Anlass zur Sorge gibt.

Die gezielte Konsultation nationaler Richter ergab, dass es in den Mitgliedstaaten der Befragten keine rechtliche Definition einer SLAPP-Klage oder eines SLAPP-spezifischen Systems von Schutzmaßnahmen gibt, obwohl einige der bestehenden nationalen allgemeinen Schutzmaßnahmen grundsätzlich in Fällen von SLAPP-Klagen angewandt werden können.

Das Europäische Parlament hat am 11. November 2021 einen Initiativbericht über SLAPP-Klagen²² angenommen, in dem die Kommission aufgefordert wird, ein umfassendes Paket an Maßnahmen gegen SLAPP-Klagen, einschließlich Rechtsvorschriften, vorzulegen.

Die Kommission hat auch Studien in Auftrag gegeben, um das Phänomen in der EU besser zu verstehen und eine erste Bestandsaufnahme der Situation in den Mitgliedstaaten vorzunehmen. Diese erste Bestandsaufnahme lieferte Einblicke in SLAPP-Klagen und ihre

²¹ SWD(2022) 117 vom 27.4.2022

²² Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. November 2021 zu der Stärkung der Demokratie, der Medienfreiheit und des Medipluralismus in der EU in Anbetracht des unrechtmäßigen Rückgriffs auf zivil- und strafrechtliche Verfahren zur Einschüchterung von Journalisten, nichtstaatlichen Organisationen und der Zivilgesellschaft (2021/2036(INI)).

Hintergründe.²³ Bei der zweiten Studie handelte es sich um eine eingehendere vergleichende Studie, in der der derzeitige Status quo in den Mitgliedstaaten im Einzelnen bewertet wurde.²⁴

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Zur Vorbereitung der SLAPP-Initiative hat die Kommission im Jahr 2021 eine Expertengruppe²⁵ eingesetzt. Die Gruppe setzte sich aus Wissenschaftlern, Angehörigen der Rechtsberufe und Vertretern der Medien und der Zivilgesellschaft zusammen. Das Mandat der Gruppe bestand darin, juristisches Fachwissen zu SLAPP-Klagen bereitzustellen, als Plattform für den Austausch von bewährten Verfahren und Wissen auf EU-Ebene zu dienen und, soweit möglich, die Betroffenen von SLAPP-Klagen zu unterstützen. Im Herbst 2021 wurde innerhalb der Expertengruppe eine spezielle Untergruppe für Rechtsvorschriften eingesetzt, die die Kommission bei der Ausarbeitung des Legislativvorschlags unterstützt.

- **Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen**

Diesem Vorschlag liegt eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen²⁶ bei, in der die Gründe, Analysen und die verfügbaren Belege zur Untermauerung des Vorschlags dargelegt werden. Im Rahmen dieses Vorschlags wurde keine Folgenabschätzung durchgeführt, da er gezielte Verfahrensgarantien enthalten und keine nennenswerten quantifizierbaren Kosten verursachen wird. Im Gegenteil: Den nationalen Gerichten werden geeignete Mittel an die Hand gegeben, um Versuche des Missbrauchs von Gerichtsverfahren zu unterbinden und die damit verbundenen Kosten, zu denen ein solcher Missbrauch für das Justizsystem führen kann, zu vermeiden. Da SLAPP-Klagen die Grundrechte der Freiheit der Meinungsäußerung und der Informationsfreiheit gefährden, ist es ferner von entscheidender Bedeutung, entschiedene und rasche Maßnahmen zu ergreifen, um zu verhindern, dass sich dieses schädliche Phänomen – das erst vor relativ kurzer Zeit entstanden ist, jedoch zunehmend an Bedeutung gewinnt – in der EU weiter ausbreitet.

- **Grundrechte**

Mit dem Vorschlag wird der Schutz der Grundrechte in der Europäischen Union gefördert. Journalisten, Menschenrechtsverteidiger und andere Zielgruppen, denen die vorgeschlagenen Verfahrensgarantien zugutekommen, spielen in den Demokratien Europas eine wichtige Rolle, insbesondere wenn es darum geht, die öffentliche Debatte, die Grundrechte, die demokratischen Werte, die soziale Inklusion, den Umweltschutz und die Rechtsstaatlichkeit zu wahren. Gleichzeitig trägt das Verfahrensrecht entscheidend dazu bei, die Wirksamkeit der Grundrechte im Einklang mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union zu gewährleisten.

Das in Artikel 11 der Charta garantierte Recht auf die Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und

²³ Abrufbar unter https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ad-hoc-literature-review-analysis-key-elements-slapp_en.pdf.

²⁴ https://ec.europa.eu/info/files/strategic-lawsuits-against-public-participation-slapp-european-union-comparative-study_en

²⁵ Expertengruppe für SLAPP-Klagen.

²⁶ SWD(2022) 117 vom 27.4.2022

weiterzugeben. Zwar handelt es sich nicht um ein absolutes Recht, doch müssen etwaige Einschränkungen dieses Rechts gesetzlich vorgesehen sein, den Wesensgehalt dieses Rechts achten und dürfen nur vollzogen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten, dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen (Artikel 52 Absatz 1 der Charta).

Gleichzeitig wird mit dem Vorschlag das Gleichgewicht zwischen dem in Artikel 47 der Charta garantierten Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf sowie den Rechten auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Artikel 7 der Charta) und auf den Schutz personenbezogener Daten (Artikel 8 der Charta) und dem Schutz der Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit sichergestellt. Die Verfahrensgarantien sind bewusst zielgerichtet und bieten dem Gericht im Einzelfall einen ausreichenden Ermessensspielraum, um das empfindliche Gleichgewicht zwischen der vorzeitigen Einstellung offenkundig unbegründeter Klagen und dem wirksamen Recht auf Zugang zur Justiz zu wahren.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag wird keine Auswirkungen auf den Haushalt der Europäischen Union haben.

5. WEITERE ANGABEN

- **Durchführungspläne sowie Überwachungs-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

Die Kommission wird die Durchführung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten dadurch erleichtern, dass sie Unterstützung bei der Umsetzung in einzelstaatliches Recht leistet, um eine reibungslose Durchführung in den Mitgliedstaaten zu erreichen, und mindestens einen Workshop zur Umsetzung sowie bilaterale Treffen, auch auf Ersuchen der Mitgliedstaaten, organisiert. Die Mitgliedstaaten werden ferner aufgefordert, ihre nationalen Maßnahmen zur Umsetzung dieser Richtlinie mitzuteilen.

Die Anwendung der Richtlinie wird fünf Jahre nach ihrem Inkrafttreten überprüft.

- **Erläuternde Dokumente (bei Richtlinien)**

Für diesen Vorschlag sind keine besonderen erläuternden Dokumente erforderlich.

Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags

Die Richtlinie setzt sich aus vier verschiedenen Hauptteilen zusammen: gemeinsame Bestimmungen über Verfahrensgarantien (Kapitel II), vorzeitige Einstellung von offenkundig unbegründeten Gerichtsverfahren (Kapitel III), Rechtsbehelfe gegen missbräuchliche Gerichtsverfahren (Kapitel IV) und Schutz vor Urteilen aus Drittländern (Kapitel V). Die in Kapitel I und VI enthaltenen Bestimmungen haben horizontalen Charakter.

Kapitel I – Allgemeine Bestimmungen: Dieses Kapitel enthält Bestimmungen über den Gegenstand und den Geltungsbereich des Rechtsakts, einige Begriffsbestimmungen und eine Bestimmung darüber, wann ein Sachverhalt als grenzüberschreitend im Sinne der Richtlinie anzusehen ist.

Artikel 1 enthält den Gegenstand und es wird klargestellt, dass die in der Richtlinie vorgesehenen besonderen Schutzmaßnahmen dazu dienen, offenkundig unbegründete oder missbräuchliche Gerichtsverfahren in Zivilsachen mit grenzüberschreitendem Bezug zu bekämpfen, die gegen natürliche und juristische Personen, insbesondere gegen Journalisten und Menschenrechtsverteidiger, aufgrund ihrer öffentlichen Beteiligung angestrengt werden.

In **Artikel 2** wird der sachliche Anwendungsbereich der Richtlinie festgelegt, der für Zivil- oder Handelssachen mit grenzüberschreitendem Bezug gilt, unabhängig von der Art des Gerichts. Hierunter fallen zivilrechtliche Ansprüche im Rahmen von Strafverfahren, aber auch vorläufige Maßnahmen und Sicherheitsmaßnahmen, Gegenmaßnahmen oder andere besondere Arten von Rechtsbehelfen, die im Rahmen anderer Instrumente zur Verfügung stehen. Wie auch bei anderen zivil- und handelsrechtlichen Instrumenten der EU sind Steuern, Zölle, Verwaltungsangelegenheiten oder die Haftung des Staates für Handlungen und Unterlassungen im Rahmen der Ausübung hoheitlicher Rechte vom Anwendungsbereich ausgeschlossen. Unter den Begriff „acta iure imperii“ fallen auch Forderungen gegen im Namen des Staates handelnde Bedienstete und die Haftung für Handlungen öffentlicher Stellen, einschließlich der Haftung amtlich ernannter öffentlicher Bediensteter. Die Behörden sollten daher nicht als Betroffene von SLAPP-Klagen betrachtet werden.

Artikel 3 enthält Definitionen für die Begriffe öffentliche Beteiligung, Angelegenheit von öffentlichem Interesse und missbräuchliches Gerichtsverfahren gegen öffentliche Beteiligung.

Der Begriff „**öffentliche Beteiligung**“ ist weit gefasst, d. h., er bezieht sich auf jede Aussage oder Tätigkeit, die in folgenden Situationen zum Ausdruck gebracht oder durchgeführt wird:

- 1) bei der Ausübung des Rechts auf Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit, wie der Erstellung, Ausstellung, Bewerbung oder sonstigen Förderung journalistischer, politischer, wissenschaftlicher, akademischer, künstlerischer, kommentierender oder satirischer Mitteilungen, Veröffentlichungen oder Werke sowie bei vorbereitenden, unterstützenden oder helfenden Maßnahmen, die unmittelbar damit im Zusammenhang stehen;
- 2) bei der Ausübung des Rechts auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, wie der Organisation von oder der Teilnahme an Lobbying-Tätigkeiten, Demonstrationen und Protesten, oder bei Tätigkeiten, die sich aus der Ausübung des Rechts auf eine gute Verwaltung und des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf ergeben, wie dem Einreichen von Beschwerden, Petitionen oder verwaltungsrechtlichen oder gerichtlichen Klagen und der Teilnahme an öffentlichen Anhörungen, sowie bei vorbereitenden, unterstützenden oder helfenden Maßnahmen, die unmittelbar damit im Zusammenhang stehen.

Darüber hinaus fallen darunter auch andere Tätigkeiten, die der Information oder Beeinflussung der öffentlichen Meinung oder der Förderung von öffentlichen Maßnahmen dienen, einschließlich Tätigkeiten privater oder öffentlicher Einrichtungen in Bezug auf eine Angelegenheit von öffentlichem Interesse, wie die Organisation von oder die Teilnahme an Forschungsarbeiten, Erhebungen, Kampagnen oder anderen kollektiven Maßnahmen sowie vorbereitende, unterstützende oder helfende Maßnahmen, die unmittelbar damit im Zusammenhang stehen. Vorbereitende Maßnahmen sind z. B. Interviews, die ein investigativer Journalist oder ein Wissenschaftler zur Vorbereitung einer Aussage führt, oder Informationen, die von einem Umweltschützer gesammelt werden. Unterstützende oder helfende Maßnahmen sollten abgedeckt sein, da Kläger auch gegen Akteure vorgehen

können, die notwendige Unterstützungs- oder Hilfsdienste anbieten, z. B. Internetverbindungs- oder Druckdienste, um die Meinungsfreiheit des eigentlichen Betroffenen einer SLAPP-Klage mittelbar einzuschränken. Solche vorbereitenden, unterstützenden oder helfenden Maßnahmen müssen unmittelbar und untrennbar mit der betreffenden Aussage oder Tätigkeit verbunden sein.

Andererseits sollte sich die öffentliche Beteiligung im Regelfall nicht auf kommerzielle Werbung und Marketingaktivitäten (kommerzielle Meinungsäußerung) erstrecken.

Der Begriff der **Angelegenheit von öffentlichem Interesse** ist auch weit gefasst und bezieht sich auf jede Angelegenheit, die die Öffentlichkeit in einem solchen Ausmaß betrifft, dass sie ein berechtigtes Interesse daran haben kann, z. B. in Bereichen wie öffentliche Gesundheit, Sicherheit, Umwelt, Klima oder Ausübung der Grundrechte.

Die Definition des Begriffs „**missbräuchliches Gerichtsverfahren gegen öffentliche Beteiligung**“ bezieht sich auf Gerichtsverfahren, die im Zusammenhang mit der öffentlichen Beteiligung eingeleitet werden, die entweder ganz oder teilweise unbegründet sind und deren Hauptzweck darin besteht, die öffentliche Beteiligung zu verhindern, einzuschränken oder zu sanktionieren.

Eine nicht erschöpfende Liste zählt die häufigsten Indikatoren von Missbrauch auf, darunter die Unverhältnismäßigkeit, Maßlosigkeit oder Unangemessenheit der Forderung oder eines Teils davon, das Vorhandensein mehrerer Verfahren, die vom Antragsteller oder mit ihm verbundenen Parteien in ähnlichen Angelegenheiten angestrengt wurden, oder Einschüchterungen, Belästigungen oder Drohungen von Seiten des Klägers oder seiner Vertreter.

Bei missbräuchlichen Gerichtsverfahren handelt es sich häufig um bösgläubige Verfahrenspraktiken, z. B. die Verzögerung von Verfahren, das Verursachen unverhältnismäßig hoher Kosten für den Beklagten im Verfahren oder die Wahl des günstigsten Gerichtsstands. Diese Taktiken, die von den Klägern zu anderen Zwecken als dem Zugang zur Justiz eingesetzt werden, gehen häufig, wenn auch nicht immer, mit verschiedenen Formen der Einschüchterung, Belästigung oder Drohung vor oder während des Verfahrens einher, um die öffentliche Beteiligung einzuschränken.

In **Artikel 4** wird festgelegt, wann eine Angelegenheit als grenzüberschreitend gilt.

Für die Zwecke dieser Richtlinie wird davon ausgegangen, dass eine Angelegenheit einen grenzüberschreitenden Bezug hat, es sei denn, beide Parteien haben ihren Wohnsitz in demselben Mitgliedstaat wie das angerufene Gericht, was darauf schließen lässt, dass es sich um einen rein einzelstaatlichen Sachverhalt handelt.

Selbst wenn beide Verfahrensparteien ihren Wohnsitz in demselben Mitgliedstaat wie das angerufene Gericht haben, wird die Angelegenheit in zwei weiteren Fällen als grenzüberschreitend angesehen.

- 1) Der erste Fall liegt vor, wenn die konkrete Handlung der öffentlichen Beteiligung in Bezug auf eine Angelegenheit von öffentlichem Interesse für mehr als einen Mitgliedstaat von Bedeutung ist. Dazu gehören beispielsweise die öffentliche Beteiligung an von den Organen der Union organisierten Veranstaltungen, wie das Erscheinen bei öffentlichen Anhörungen, oder Aussagen oder Tätigkeiten in Bezug auf Angelegenheiten, die für mehr als einen Mitgliedstaat von besonderer Bedeutung

sind, wie grenzüberschreitende Umweltverschmutzung oder Geldwäschevorwürfe mit potenzieller grenzüberschreitender Beteiligung.

- 2) Der zweite Fall, in dem eine Angelegenheit als grenzüberschreitend angesehen werden sollte, liegt vor, wenn der Kläger oder die mit ihm verbundenen Einrichtungen in einem anderen Mitgliedstaat parallel oder zu einem früheren Zeitpunkt ein Gerichtsverfahren gegen denselben oder mit ihm verbundene Beklagte angestrengt haben.
- 3) Bei diesen beiden Arten von Fällen wird der besondere Kontext von SLAPP-Klagen berücksichtigt.

Kapitel II – Gemeinsame Bestimmungen über Verfahrensgarantien: Dieses Kapitel enthält horizontale Bestimmungen über Anträge auf Verfahrensgarantien, ihren Inhalt und andere verfahrensrechtliche Aspekte.

Nach **Artikel 5** kann ein Antrag auf verschiedene Arten von Verfahrensgarantien gestellt werden:

- a) auf eine Sicherheit nach Maßgabe des Artikels 8,
- b) auf eine vorzeitige Einstellung offenkundig unbegründeter Gerichtsverfahren nach Maßgabe von Kapitel III,
- c) auf Rechtsbehelfe gegen missbräuchliche Gerichtsverfahren nach Maßgabe von Kapitel IV.

Die Beschreibung der Art der Aussage oder Tätigkeit als Handlung der öffentlichen Beteiligung sollte zwar eine Voraussetzung für die Zulässigkeit sein, doch sollte eine Beschreibung der unterstützenden Beweise als angemessen angesehen werden, wenn der Hauptkläger noch keine Beweise vorgelegt hat oder sie diesem Gericht nicht anderweitig zur Verfügung stehen. Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass dieselben Maßnahmen von dem von Amts wegen angerufenen Gericht in jeder Phase des Verfahrens getroffen werden können.

In **Artikel 6** werden nachträgliche Änderungen von Klagen oder Schriftsätze durch Kläger behandelt, die ihre Klagen oder Schriftsätze absichtlich zurücknehmen oder ändern, um zu vermeiden, dass der obsiegenden Partei Kosten erstattet werden. Durch diese juristische Strategie kann dem Gericht die Möglichkeit genommen werden, den missbräuchlichen Charakter des Gerichtsverfahrens zu erkennen, sodass der Beklagte keine Möglichkeit hat, eine Erstattung der Verfahrenskosten zu erhalten. Mit dieser Bestimmung wird sichergestellt, dass nachträgliche Änderungen der Klagen oder Schriftsätze des Klägers, einschließlich der Einstellung des Verfahrens, das angerufene Gericht nicht daran hindern, das Gerichtsverfahren als missbräuchlich zu beurteilen und Kosten, Schadensersatz oder Sanktionen aufzuerlegen.

Nach **Artikel 7** kann ein angerufenes Gericht zulassen, dass nichtstaatliche Organisationen, die die Rechte von Personen, die sich öffentlich beteiligen, schützen oder fördern, entweder zur Unterstützung des Beklagten oder zur Erteilung von Auskünften an dem Verfahren teilnehmen können. Die Mitgliedstaaten sollten die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für die Beteiligung, gegebenenfalls einschließlich der Fristen, im Einklang mit den für das angerufene Gericht geltenden Verfahrensvorschriften regeln.

Nach **Artikel 8** ist das Gericht befugt, vom Kläger eine Sicherheit für die Verfahrenskosten oder für die Verfahrenskosten und Schadenersatz zu verlangen, wenn das Gericht der Auffassung ist, dass der Anspruch zwar nicht offenkundig unbegründet ist, es aber Anhaltspunkte für einen Verfahrensmisbrauch gibt und die Erfolgsaussichten im Hauptverfahren gering sind.

Kapitel III – Vorzeitige Einstellung von offenkundig unbegründeten Gerichtsverfahren: In diesem Kapitel werden die Voraussetzungen und Verfahrensgarantien für die vorzeitige Einstellung von offenkundig unbegründeten Gerichtsverfahren behandelt.

Nach **Artikel 9** wird eine vorzeitige Einstellung des Verfahrens gewährt, wenn die gegen den Beklagten vorgebrachte Klage ganz oder teilweise offenkundig unbegründet ist. Wird die Hauptklage später im ordentlichen Verfahren abgewiesen, kann der Beklagte immer noch andere Rechtsmittel gegen missbräuchliche Gerichtsverfahren in Anspruch nehmen, wenn dann Anhaltspunkte für einen Missbrauch vorliegen.

In **Artikel 10** ist vorgesehen, dass das Hauptverfahren bis zur endgültigen Entscheidung über die vorzeitige Einstellung ausgesetzt wird, wenn der Beklagte dies beantragt hat. Eine Aussetzung des vom Kläger eingeleiteten Verfahrens hat zur Folge, dass die Verfahrenstätigkeit ausgesetzt wird, wodurch die Verfahrenskosten des Beklagten verringert werden. Um Auswirkungen auf den wirksamen Zugang zur Justiz zu vermeiden, sollte die Aussetzung vorübergehend sein und nur so lange aufrechterhalten werden, bis eine endgültige Entscheidung über den Antrag getroffen wird, gegen die kein Rechtsmittel mehr eingelegt werden kann.

In **Artikel 11** ist vorgeschrieben, dass ein Antrag auf vorzeitige Einstellung in einem beschleunigten Verfahren behandelt wird, wobei die Umstände des Falles sowie das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und das Recht auf ein faires Verfahren zu berücksichtigen sind. Um ein zügiges Vorgehen im beschleunigten Verfahren zu gewährleisten, können die Mitgliedstaaten Fristen für die Durchführung von Anhörungen oder für die Entscheidungsfindung des Gerichts festlegen. Sie können ferner Regelungen einführen, die den Verfahren für vorläufige Maßnahmen ähneln.

Mit **Artikel 12** wird eine besondere Vorschrift für die Beweislast eingeführt: Hat ein Beklagter einen Antrag auf vorzeitige Einstellung gestellt, in dem er darlegt, dass die Aussage oder Tätigkeit eine Handlung der öffentlichen Beteiligung darstellt, obliegt es dem Kläger, zu beweisen, dass die Klage nicht offenkundig unbegründet ist. Dies stellt keine Einschränkung des Zugangs zur Justiz dar, da der Kläger die Beweislast in Bezug auf seine Klage trägt und nur die viel niedrigere Schwelle erreichen muss, um nachzuweisen, dass die Klage nicht offenkundig unbegründet ist, um eine vorzeitige Einstellung zu vermeiden.

In **Artikel 13** ist vorgesehen, dass gegen eine Entscheidung, mit der eine vorzeitige Einstellung gewährt oder abgelehnt wird, ein Rechtsmittel eingelegt werden kann.

Kapitel IV – Rechtsbehelfe gegen missbräuchliche Gerichtsverfahren: Dieses Kapitel enthält Bestimmungen über die Erstattung der Kosten, Schadensersatz und Sanktionen.

Nach **Artikel 14** kann einem Kläger, der ein missbräuchliches Gerichtsverfahren gegen öffentliche Beteiligung angestrengt hat, angeordnet werden, alle Kosten des Verfahrens zu tragen, einschließlich der gesamten Kosten der rechtlichen Vertretung, die dem Beklagten entstanden sind, es sei denn, diese Kosten sind unverhältnismäßig hoch.

Mit **Artikel 15** wird sichergestellt, dass jede natürliche oder juristische Person, die infolge eines missbräuchlichen Gerichtsverfahrens gegen öffentliche Beteiligung einen Schaden erlitten hat, diesen Schaden in vollem Umfang geltend machen kann und dafür entschädigt wird. Dies gilt sowohl für materielle als auch für immaterielle Schäden. Zu den materiellen Schäden gehören zum Beispiel Anwaltsgebühren, wenn sie nicht als Kosten erstattungsfähig sind, Reisekosten und medizinische Kosten (zum Beispiel für psychologische Beratung), wenn diese in ursächlichem Zusammenhang mit dem Gerichtsverfahren stehen. Die Kosten des Vorverfahrens sollten als materielle Schäden betrachtet werden, wenn sie nach den nationalen Rechtsvorschriften nicht unter die Verfahrenskosten fallen. Immaterielle Schäden decken verschiedene Formen von körperlichen und/oder psychischen Schäden ab. Darunter fallen z. B. Schmerzen und Leiden und emotionale Belastungen im Zusammenhang mit dem Gerichtsverfahren, die Beeinträchtigung des Lebens oder der Beziehungen, Rufschädigung und ganz allgemein alle Arten von immateriellen Schäden.

In **Artikel 16** ist die Möglichkeit vorgesehen, wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen gegen die Partei zu verhängen, die ein missbräuchliches Gerichtsverfahren gegen öffentliche Beteiligung angestrengt hat. Mit dieser Bestimmung sollen vor allem potenzielle Kläger davon abgehalten werden, missbräuchliche Gerichtsverfahren gegen öffentliche Beteiligung anzustrengen. Die Sanktionen werden an die Mitgliedstaaten gezahlt.

Kapitel V – Schutz vor Urteilen aus Drittländern: Dieses Kapitel enthält Rechtsbehelfe zum Schutz des Beklagten vor missbräuchlichen Gerichtsverfahren vor Gerichten in Drittländern.

Nach **Artikel 17** sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, sicherzustellen, dass die Anerkennung und Vollstreckung eines Urteils aus einem Drittland in einem Gerichtsverfahren wegen öffentlicher Beteiligung einer natürlichen und juristischen Person mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat als offenkundig mit der öffentlichen Ordnung unvereinbar versagt wird, wenn dieses Verfahren als offenkundig unbegründet oder missbräuchlich angesehen worden wäre, wenn es vor den Gerichten des Mitgliedstaats, in dem die Anerkennung oder Vollstreckung beantragt wird, anhängig gemacht worden wäre und diese Gerichte das für sie geltende Recht angewendet hätten.

In **Artikel 18** ist als zusätzlicher Rechtsbehelf gegen ein Urteil eines Drittlandes vorgesehen, dass eine natürliche oder juristische Person, die ihren Wohnsitz in einem Mitgliedstaat hat und gegen die ein missbräuchliches Gerichtsverfahren gegen öffentliche Beteiligung vor einem Gericht eines Drittlandes angestrengt wird, den Ersatz des Schadens und der Kosten, die ihr im Zusammenhang mit dem Verfahren vor dem Gericht des Drittlandes entstanden sind, geltend machen kann, unabhängig vom Wohnsitz des Klägers in dem Verfahren in dem Drittland. Mit dieser Bestimmung wird ein neuer besonderer Zuständigkeitsgrund geschaffen, um sicherzustellen, dass Betroffene von missbräuchlichen Gerichtsverfahren, die ihren Wohnsitz in der Europäischen Union haben, in der Union einen wirksamen Rechtsbehelf gegen missbräuchliche Gerichtsverfahren vor einem Gericht in einem Drittland einlegen können.

Kapitel VI – Schlussbestimmungen: Dieses Kapitel enthält Bestimmungen über das Zusammenspiel mit der Richtlinie über das Lugano-Übereinkommen von 2007, über die Überprüfung der Anwendung der Richtlinie, über die Umsetzung in einzelstaatliches Recht, über das Inkrafttreten und über die Mitgliedstaaten als Adressaten.

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zum Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offenkundig unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren („strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung“)

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 81 Absatz 2 Buchstabe f,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Gemäß Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union sind die Werte, auf die sich die Union gründet, die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören.
- (2) Gemäß Artikel 10 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union haben alle Bürgerinnen und Bürger der Union das Recht, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen. In der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden die „Charta“) sind unter anderem das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Artikel 7), das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten (Artikel 8), das Recht auf die Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit, einschließlich der Achtung der Freiheit der Medien und ihrer Pluralität (Artikel 11), und das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht (Artikel 47) vorgesehen.
- (3) Das in Artikel 11 der Charta garantierte Recht auf die Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. Die Bedeutung und der Geltungsbereich von Artikel 11 der Charta sollte mit dem entsprechenden Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (im Folgenden „EMRK“) über die Freiheit der Meinungsäußerung in der Auslegung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (im Folgenden „EGMR“) gleichgesetzt werden.

- (4) Mit dieser Richtlinie wird das Ziel verfolgt, natürliche und juristische Personen, die sich in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse öffentlich beteiligen, insbesondere Journalisten und Menschenrechtsverteidiger, vor Gerichtsverfahren zu schützen, die gegen sie angestrengt werden, um sie von der öffentlichen Beteiligung abzuhalten (gemeinhin als „strategische Klage gegen öffentliche Beteiligung“ oder „SLAPP-Klage“ (strategic lawsuit against public participation) bezeichnet).
- (5) Journalisten leisten einen wichtigen Beitrag zur öffentlichen Debatte und zur Vermittlung und Aufnahme von Informationen, Meinungen und Ideen. Daher müssen sie den nötigen Raum haben, um zu einer offenen, freien und fairen Debatte beizutragen und Desinformation, Manipulation von Informationen und Einmischung entgegenzuwirken. Journalisten sollten in der Lage sein, ihre Tätigkeit wirksam auszuüben, um dafür Sorge zu tragen, dass die Bürgerinnen und Bürger in den europäischen Demokratien Zugang zu einer Vielzahl von Meinungen haben.
- (6) Insbesondere investigative Journalisten spielen eine zentrale Rolle bei der Bekämpfung von organisierter Kriminalität, Korruption und Extremismus. Ihre Arbeit ist besonders riskant und sie werden immer häufiger Opfer von Angriffen und Belästigungen. Damit sie ihre wichtige Rolle als Wächter über Angelegenheiten von berechtigtem öffentlichen Interesse erfüllen können, ist ein robustes System von Schutzmaßnahmen erforderlich.
- (7) Menschenrechtsverteidiger spielen in den Demokratien Europas ebenfalls eine wichtige Rolle, insbesondere bei der Wahrung der Grundrechte, der demokratischen Werte, der sozialen Inklusion, des Umweltschutzes und der Rechtsstaatlichkeit. Sie sollten in der Lage sein, sich aktiv am öffentlichen Leben zu beteiligen und sich in politischen Fragen und bei der Entscheidungsfindung Gehör zu verschaffen, ohne Angst vor Einschüchterung haben zu müssen. Menschenrechtsverteidiger sind Einzelpersonen oder Organisationen, die sich für die Verteidigung der Grundrechte und einer Vielzahl anderer Rechte einsetzen, z. B. Umwelt- und Klimarechte, Frauenrechte, Rechte von LGBTIQ-Personen, Rechte von Angehörigen einer rassischen oder ethnischen Minderheit, Arbeitsrechte oder religiöse Freiheiten. Zudem gilt es, weitere Beteiligte an der öffentlichen Debatte, wie Wissenschaftler und Forscher, angemessen zu schützen.
- (8) In einer gesunden und lebendigen Demokratie müssen die Menschen in der Lage sein, sich aktiv an der öffentlichen Debatte zu beteiligen, ohne dass sie von einer Behörde oder anderen mächtigen in- oder ausländischen Akteuren übermäßig beeinflusst werden. Um eine sinnvolle Beteiligung sicherzustellen, müssen die Menschen Zugang zu verlässlichen Informationen haben, die sie in die Lage versetzen, sich eine eigene Meinung zu bilden und ihr eigenes Urteil in einem öffentlichen Raum zu fällen, in dem unterschiedliche Meinungen frei geäußert werden können.
- (9) Um dieses Umfeld zu fördern, müssen Journalisten und Menschenrechtsverteidiger vor Gerichtsverfahren gegen öffentliche Beteiligung geschützt werden. Solche Gerichtsverfahren werden nicht angestrengt, um den Zugang zur Justiz zu wahren, sondern um die öffentliche Debatte zum Schweigen zu bringen, was in der Regel durch Belästigung und Einschüchterungen geschieht.
- (10) SLAPP-Klagen werden üblicherweise von einflussreichen Einrichtungen angestrengt, zum Beispiel von Einzelpersonen, Lobbygruppen, Unternehmen und staatlichen

Organen. Oft besteht ein Machtungleichgewicht zwischen den Parteien, wobei der Kläger eine stärkere finanzielle oder politische Position hat als der Beklagte. Ein Machtungleichgewicht ist zwar kein unverzichtbarer Bestandteil solcher Fälle, aber wenn es vorhanden ist, verstärkt es die schädlichen Auswirkungen und die abschreckende Wirkung von Gerichtsverfahren gegen öffentliche Beteiligung erheblich.

- (11) Gerichtsverfahren gegen öffentliche Beteiligung können sich negativ auf die Glaubwürdigkeit und den Ruf von Journalisten und Menschenrechtsverteidigern auswirken und ihre finanziellen und sonstigen Ressourcen erschöpfen. Derartige Verfahren können dazu führen, dass die Veröffentlichung von Informationen über eine Angelegenheit von öffentlichem Interesse verzögert oder gänzlich verhindert wird. Die Dauer der Verfahren und der finanzielle Druck können eine abschreckende Wirkung auf Journalisten und Menschenrechtsverteidiger haben. Derartige Praktiken können daher eine abschreckende Wirkung auf ihre Arbeit haben, indem sie in Erwartung möglicher künftiger Gerichtsverfahren zur Selbstzensur führen, wodurch die öffentliche Debatte zum Nachteil der gesamten Gesellschaft erschwert wird.
- (12) Gegen Personen, die Gegenstand von Gerichtsverfahren gegen öffentliche Beteiligung sind, können gleichzeitig mehrere Verfahren anhängig sein, die mitunter in mehreren Rechtsordnungen eingeleitet werden. Verfahren, die im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats gegen eine Person mit Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat angestrengt werden, sind für den Beklagten in der Regel komplexer und kostspieliger. Kläger in Gerichtsverfahren gegen öffentliche Beteiligung können auch verfahrenstechnische Instrumente nutzen, um die Verfahren langwieriger zu gestalten und die Kosten in die Höhe zu treiben, und Fälle vor ein Gericht in einem Rechtsraum bringen, der ihrer Ansicht nach für ihren Fall günstig ist, anstatt vor das Gericht, das am besten in der Lage wäre, über den Fall zu entscheiden. Derartige Praktiken stellen auch eine unnötige und schädliche Belastung für die nationalen Gerichte dar.
- (13) Die in dieser Richtlinie vorgesehenen Schutzmaßnahmen sollten für jede natürliche oder juristische Person gelten, die sich öffentlich beteiligt. Darunter sollten auch natürliche oder juristische Personen fallen, die beruflich oder persönlich eine andere Person zu Zwecken, die unmittelbar mit der öffentlichen Beteiligung in einer Angelegenheit von öffentlichem Interesse zusammenhängen, unterstützen, ihr helfen oder ihr Waren oder Dienstleistungen zur Verfügung stellen. Dazu gehören beispielsweise Internetdiensteanbieter, Verlage oder Druckereien, denen ein Gerichtsverfahren droht, weil sie Dienstleistungen für eine Person erbringen, gegen die ein Gerichtsverfahren anhängig ist.
- (14) Diese Richtlinie sollte für jede Art von Rechtsanspruch oder Klagen zivil- oder handelsrechtlicher Art mit grenzüberschreitendem Bezug gelten, unabhängig von der Art des Gerichts. Dies schließt zivilrechtliche Ansprüche ein, die in Strafverfahren geltend gemacht werden. Dazu gehören auch vorläufige Maßnahmen und Sicherheitsmaßnahmen oder andere besondere Arten von Rechtsbehelfen, die im Rahmen anderer Instrumente zur Verfügung stehen.
- (15) Die Richtlinie gilt nicht für Ansprüche, die sich aus der Haftung des Staates für Handlungen oder Unterlassungen im Rahmen der Ausübung hoheitlicher Rechte („acta iure imperii“) ergeben, sowie für Ansprüche gegen im Namen des Staats

handelnde Bedienstete und die Haftung für Handlungen öffentlicher Stellen, einschließlich der Haftung amtlich ernannter öffentlicher Bediensteter.

- (16) Unter öffentlicher Beteiligung ist jede Aussage oder Tätigkeit einer natürlichen oder juristischen Person zu verstehen, die in Ausübung des Rechts auf Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit in Bezug auf eine Angelegenheit von öffentlichem Interesse erfolgt, wie der Erstellung, Ausstellung, Bewerbung oder sonstigen Förderung journalistischer, politischer, wissenschaftlicher, akademischer, künstlerischer, kommentierender oder satirischer Mitteilungen, Veröffentlichungen oder Werke sowie alle vorbereitenden Tätigkeiten, die unmittelbar damit im Zusammenhang stehen. Dazu können auch Tätigkeiten, die mit der Ausübung des Rechts auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit zusammenhängen, wie die Organisation von oder die Teilnahme an Lobbying-Tätigkeiten, Demonstrationen und Protesten, oder Tätigkeiten gehören, die sich aus der Ausübung des Rechts auf eine gute Verwaltung und des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf ergeben, wie das Einreichen von Beschwerden, Petitionen, verwaltungsrechtlichen oder gerichtlichen Klagen und die Teilnahme an öffentlichen Anhörungen. Die öffentliche Beteiligung sollte auch vorbereitende, unterstützende oder helfende Maßnahmen einschließen, die unmittelbar und untrennbar mit der betreffenden Aussage oder Tätigkeit verbunden sind und die darauf abzielen, die öffentliche Beteiligung zu unterbinden. Darüber hinaus können darunter auch andere Tätigkeiten fallen, die der Information oder Beeinflussung der öffentlichen Meinung oder der Förderung von Maßnahmen der Öffentlichkeit dienen, darunter Aktivitäten einer privaten oder öffentlichen Einrichtung in Bezug auf eine Angelegenheit von öffentlichem Interesse, wie der Organisation von oder der Teilnahme an Forschungsarbeiten, Umfragen, Kampagnen oder anderen kollektiven Maßnahmen.
- (17) Die öffentliche Beteiligung sollte sich im Regelfall nicht auf kommerzielle Werbe- und Marketingtätigkeiten erstrecken, die gewöhnlich nicht in Ausübung des Rechts auf Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit erfolgen.
- (18) Der Begriff der Angelegenheit von öffentlichem Interesse sollte sich auch auf die Qualität, die Sicherheit oder andere einschlägige Aspekte von Waren, Erzeugnissen oder Dienstleistungen erstrecken, wenn diese Angelegenheiten für die öffentliche Gesundheit, die Sicherheit, die Umwelt, das Klima oder die Wahrnehmung der Grundrechte von Bedeutung sind. Eine rein privatrechtliche Streitigkeit zwischen einem Verbraucher und einem Hersteller oder Dienstleister in Bezug auf eine Ware, ein Erzeugnis oder eine Dienstleistung sollte nur dann in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallen, wenn die Angelegenheit von öffentlichem Interesse ist, z. B., wenn es sich um ein Erzeugnis oder eine Dienstleistung handelt, die nicht den Umwelt- oder Sicherheitsnormen entspricht.
- (19) Tätigkeiten einer Person oder Einrichtung, die im Fokus der Öffentlichkeit stehen oder von öffentlichem Interesse sind, gelten auch als Angelegenheit von öffentlichem Interesse, an denen die Öffentlichkeit ein berechtigtes Interesse haben kann. Ein berechtigtes Interesse liegt jedoch nicht vor, wenn der einzige Zweck einer Aussage oder Tätigkeit in Bezug auf eine solche Person oder Einrichtung darin besteht, die Neugier eines bestimmten Publikums auf Einzelheiten des Privatlebens einer Person zu befriedigen.

- (20) Bei missbräuchlichen Gerichtsverfahren handelt es sich in der Regel um bösgläubige Verfahrenstaktiken, z. B. die Verzögerung von Verfahren, das Verursachen unverhältnismäßig hoher Kosten für den Beklagten im Verfahren oder die Wahl des günstigsten Gerichtsstands. Diese Taktiken werden von den Klägern zu anderen Zwecken eingesetzt, als um Zugang zur Justiz zu erhalten. Solche Taktiken gehen oft, aber nicht immer, mit verschiedenen Formen der Einschüchterung oder Belästigung oder mit Drohungen einher.
- (21) Der grenzüberschreitende Bezug von SLAPP-Klagen sorgt für mehr Komplexität und zusätzliche Herausforderungen für die Beklagten, da sie sich mit Verfahren in anderen Rechtsräumen befassen müssen, mitunter sogar in mehreren Rechtsräumen gleichzeitig. Dies führt wiederum zu zusätzlichen Kosten und Belastungen mit noch negativeren Folgen.
- (22) Es sollte davon ausgegangen werden, dass eine Angelegenheit als grenzüberschreitend gilt, es sei denn, beide Parteien haben ihren Wohnsitz in demselben Mitgliedstaat wie das angerufene Gericht. Selbst wenn beide Parteien ihren Wohnsitz in demselben Mitgliedstaat wie das angerufene Gericht haben, sollte eine Angelegenheit in zwei weiteren Fällen als grenzüberschreitend angesehen werden. Der erste Fall liegt vor, wenn die konkrete Handlung der öffentlichen Beteiligung in Bezug auf eine Angelegenheit von öffentlichem Interesse für mehr als einen Mitgliedstaat von Bedeutung ist. Dazu gehören beispielsweise die öffentliche Beteiligung an von den Organen der Union organisierten Veranstaltungen, wie das Erscheinen bei öffentlichen Anhörungen, oder Aussagen oder Tätigkeiten in Bezug auf Angelegenheiten, die für mehr als einen Mitgliedstaat von besonderer Bedeutung sind, wie grenzüberschreitende Umweltverschmutzung oder Geldwäschevorwürfe mit potenzieller grenzüberschreitender Beteiligung. Der zweite Fall, in dem eine Angelegenheit als grenzüberschreitend angesehen werden sollte, liegt vor, wenn der Kläger oder die mit ihm verbundenen Einrichtungen in einem anderen Mitgliedstaat parallel oder zu einem früheren Zeitpunkt ein Gerichtsverfahren gegen denselben oder mit ihm verbundene Beklagte angestrengt haben. Bei diesen beiden Arten von Fällen wird der besondere Kontext von SLAPP-Klagen berücksichtigt.
- (23) Die Beklagten sollten in der Lage sein, einen Antrag auf die folgenden Verfahrensgarantien zu stellen: einen Antrag auf Erbringung einer Sicherheit zur Deckung der Verfahrenskosten oder der Verfahrenskosten und des Schadensersatzes, einen Antrag auf vorzeitige Einstellung eines offenkundig unbegründeten Gerichtsverfahrens, einen Antrag auf Rechtsbehelfe gegen missbräuchliche Gerichtsverfahren (Erstattung der Kosten, Schadensersatz und Sanktionen) oder all diese Anträge gleichzeitig.
- (24) In einigen missbräuchlichen Gerichtsverfahren gegen öffentliche Beteiligung nehmen Kläger absichtlich Klagen oder Schriftsätze zurück oder ändern diese, um zu vermeiden, dass der obsiegenden Partei die Kosten erstattet werden. Durch diese juristische Strategie kann dem Gericht die Möglichkeit genommen werden, den missbräuchlichen Charakter des Gerichtsverfahrens zu erkennen, sodass der Beklagte keine Möglichkeit hat, eine Erstattung der Verfahrenskosten zu erhalten. Durch solche Rücknahmen oder Änderungen sollten die angerufenen Gerichte daher nicht ihrer Möglichkeit beraubt werden, Maßnahmen gegen missbräuchliche Gerichtsverfahren anzurufen.

- (25) Wird die Hauptklage später im ordentlichen Verfahren abgewiesen, kann der Beklagte noch andere Rechtsmittel gegen missbräuchliche Gerichtsverfahren in Anspruch nehmen, z. B. einen Antrag auf Erstattung der Kosten und Schadenersatz.
- (26) Um dem Beklagten einen zusätzlichen Schutz zu bieten, sollte die Möglichkeit bestehen, ihm eine Sicherheit zur Deckung der Verfahrenskosten und/oder des Schadenersatzes zu gewähren, wenn das Gericht der Auffassung ist, dass die Forderung zwar nicht offenkundig unbegründet ist, es aber Anhaltspunkte für einen Verfahrensmissbrauch gibt und die Erfolgsaussichten im Hauptverfahren gering sind. Eine Sicherheit führt nicht zu einem Urteil in der Sache, sondern dient als Sicherheitsmaßnahme, um zu gewährleisten, dass eine endgültige Entscheidung, mit der ein Verfahrensmissbrauch festgestellt wird, auch tatsächlich vollstreckt wird. Es sollte den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, zu entscheiden, ob das Gericht von Amts wegen oder auf Antrag des Beklagten eine Sicherheit anordnet.
- (27) Eine Aussetzung des Verfahrens – wenn ein Antrag auf vorzeitige Einstellung des Verfahrens gestellt wird – hat zur Folge, dass die Verfahrenstätigkeit ausgesetzt wird, wodurch die Verfahrenskosten des Beklagten verringert werden.
- (28) Um Auswirkungen auf den Zugang zu einem wirksamen Rechtsbehelf zu vermeiden, sollte die Aussetzung vorübergehend sein und so lange aufrechterhalten werden, bis eine endgültige Entscheidung über den Antrag getroffen wird. Eine endgültige Entscheidung ist eine Entscheidung, gegen die kein Rechtsmittel mehr eingelegt werden kann.
- (29) Um ein zügliches Vorgehen im beschleunigten Verfahren über einen Antrag auf vorzeitige Einstellung zu gewährleisten, können die Mitgliedstaaten Fristen für die Durchführung von Anhörungen oder für die Entscheidungsfindung des Gerichts festlegen. Sie können ferner Regelungen einführen, die den Verfahren für vorläufige Maßnahmen ähneln. Die Mitgliedstaaten sollten Anstrengungen unternehmen, um sicherzustellen, dass die Entscheidung auch züglich getroffen wird, wenn der Beklagte weitere Verfahrensgarantien beantragt hat. Für eine zügige Durchführung könnten die Mitgliedstaaten z. B. berücksichtigen, ob der Kläger mehrere oder abgestimmte Verfahren in ähnlichen Angelegenheiten angestrengt hat oder ob es Versuche gab, den Beklagten einzuschüchtern, zu belästigen oder ihm zu drohen.
- (30) Hat ein Beklagter eine vorzeitige Einstellung beantragt, sollte es Sache des Klägers im Hauptverfahren sein, im beschleunigten Verfahren zu beweisen, dass die Klage nicht offenkundig unbegründet ist. Dies stellt keine Einschränkung des Zugangs zur Justiz dar, da der Kläger die Beweislast in Bezug auf seine Klage im Hauptverfahren trägt und nur die viel niedrigere Schwelle erreichen muss, um nachzuweisen, dass die Klage nicht offenkundig unbegründet ist, um eine vorzeitige Einstellung zu vermeiden.
- (31) Die Kosten sollten alle Verfahrenskosten umfassen, einschließlich der gesamten Kosten für die Rechtsvertretung, die dem Beklagten entstehen, es sei denn, diese Kosten sind unverhältnismäßig hoch. Kosten für die Rechtsvertretung, die über die in den gesetzlichen Honorartabellen festgelegten Beträge hinausgehen, sollten nicht per se als unverhältnismäßig hoch betrachtet werden. Der volle Schadenersatz sollte sich sowohl auf materielle als auch auf immaterielle Schäden erstrecken, z. B. körperliche und psychische Schäden.

- (32) Mit der Möglichkeit für die Gerichte, Sanktionen zu verhängen, wird das Ziel verfolgt, potenzielle Kläger davon abzuhalten, missbräuchliche Gerichtsverfahren gegen öffentliche Beteiligung anzustrengen. Solche Sanktionen sollten in einem angemessenen Verhältnis zu den festgestellten Missbrauchsmerkmalen stehen. Bei der Festsetzung der Sanktionen sollten die Gerichte die potenziell schädliche oder abschreckende Wirkung des Verfahrens auf die öffentliche Beteiligung berücksichtigen, einschließlich der Art des Anspruchs und der Frage, ob der Kläger mehrere oder abgestimmte Verfahren in ähnlichen Angelegenheiten angestrengt hat oder ob es Versuche gab, den Beklagten einzuschüchtern, zu belästigen oder ihm zu drohen.
- (33) Im grenzüberschreitenden Kontext ist es zudem wichtig, die Bedrohung durch SLAPP-Klagen aus Drittländern zu erkennen, die sich gegen Journalisten, Menschenrechtsverteidiger und andere Personen richten, die ihren Wohnsitz in der Europäischen Union haben und sich öffentlich beteiligen. Sie können zu übermäßigen Schadenersatzzahlungen gegen Journalisten, Menschenrechtsverteidiger und andere Personen aus der Union führen. Gerichtsverfahren in Drittländern sind für die Betroffenen komplexer und kostspieliger. Zum Schutz der Demokratie und der Freiheit der Meinungsäußerung sowie der Informationsfreiheit in der Europäischen Union und um zu verhindern, dass die in dieser Richtlinie vorgesehenen Schutzmaßnahmen durch die Anrufung von Gerichten in anderen Rechtsräumen ausgehöhlt werden, ist es wichtig, die Betroffenen auch vor unbegründeten und missbräuchlichen Gerichtsverfahren in Drittländern zu schützen.
- (34) Mit dieser Richtlinie wird ein neuer besonderer Zuständigkeitsgrund geschaffen, um sicherzustellen, dass Betroffene von missbräuchlichen Gerichtsverfahren mit Wohnsitz in der Europäischen Union über einen wirksamen Rechtsbehelf gegen missbräuchliche Gerichtsverfahren vor einem Gericht in einem Drittland verfügen. Dieser besondere Zuständigkeitsgrund versetzt die Betroffenen mit Wohnsitz in der Europäischen Union in die Lage, vor den Gerichten ihres Wohnsitzlandes die Erstattung der Kosten, die im Zusammenhang mit dem Verfahren vor dem Gericht eines Drittlandes entstanden sind, und Schadenersatz geltend zu machen. Dieses Recht gilt unabhängig vom Wohnsitz des Klägers in dem Verfahren in dem Drittland.
- (35) Diese Richtlinie sollte den durch andere Instrumente des Unionsrechts oder des nationalen Rechts gewährten Schutz für natürliche und juristische Personen, die sich öffentlich beteiligen, jedoch unberührt lassen. Vor allem beeinträchtigt sie in keiner Weise den Schutz, den die Richtlinie (EU) 2019/1937 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden²⁷, in der in einzelstaatliches Recht umgesetzten Fassung bietet. In Fällen, die in den Geltungsbereich dieser Richtlinie und der Richtlinie (EU) 2019/1937 fallen, sollte der von beiden Rechtsakten gebotene Schutz gelten.
- (36) Diese Richtlinie ergänzt die Empfehlung der Kommission zum Schutz von Journalisten und Menschenrechtsverteidigern, die sich öffentlich beteiligen, vor offenkundig unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren („strategische Klage gegen öffentliche Beteiligung“). Die genannte Empfehlung richtet sich an die Mitgliedstaaten und bietet ein umfassendes Instrumentarium von Maßnahmen,

²⁷

ABl. L 305 vom 26.11.2019, S. 17.

darunter Schulungen, Sensibilisierung, Unterstützung von Betroffenen von missbräuchlichen Gerichtsverfahren und Datenerhebung, Berichterstattung und Überwachung von Gerichtsverfahren gegen öffentliche Beteiligung.

- (37) Nach den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls (Nr. 22) über die Position Dänemarks beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieser Richtlinie und ist weder durch diese Richtlinie gebunden noch zu ihrer Anwendung verpflichtet.
- (38) [Nach Artikel 1, Artikel 2 und Artikel 4a Absatz 1 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beteiligt sich Irland unbeschadet des Artikels 4 dieses Protokolls nicht an der Annahme dieser Richtlinie und ist weder durch diese Richtlinie gebunden noch zu ihrer Anwendung verpflichtet.] ODER
- (39) [Nach Artikel 3 und Artikel 4a Absatz 1 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hat Irland [mit Schreiben vom ...] mitgeteilt, dass es sich an der Annahme und Anwendung dieser Richtlinie beteiligen möchte.] —

HABEN FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

KAPITEL I

Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1

Gegenstand

Diese Richtlinie enthält Schutzmaßnahmen gegen offenkundig unbegründete oder missbräuchliche Gerichtsverfahren in Zivilsachen mit grenzüberschreitendem Bezug, die gegen natürliche und juristische Personen, insbesondere Journalisten und Menschenrechtsverteidiger, aufgrund ihrer öffentlichen Beteiligung angestrengt werden.

Artikel 2

Geltungsbereich

Diese Richtlinie gilt für Zivil- und Handelssachen mit grenzüberschreitendem Bezug, unabhängig von der Art des Gerichts. Sie erfasst insbesondere nicht Steuer- und Zollsachen, verwaltungsrechtliche Angelegenheiten sowie die Haftung des Staates für Handlungen oder Unterlassungen im Rahmen der Ausübung hoheitlicher Rechte („acta iure imperii“).

Artikel 3

Begriffsbestimmungen

Für die Zwecke dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

- (1) „**öffentliche Beteiligung**“ jede Aussage oder Tätigkeit einer natürlichen oder juristischen Person, die in Ausübung des Rechts auf Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit zu einer Angelegenheit von öffentlichem Interesse erfolgt, sowie vorbereitende, unterstützende oder helfende Maßnahmen, die unmittelbar damit im Zusammenhang stehen. Darunter fallen Beschwerden, Petitionen, verwaltungsrechtliche oder gerichtliche Klagen und die Teilnahme an öffentlichen Anhörungen;
- (2) „**Angelegenheit von öffentlichem Interesse**“ jede Angelegenheit, die die Öffentlichkeit in einem solchen Ausmaß betrifft, dass die Öffentlichkeit ein berechtigtes Interesse daran haben kann, z. B. in Bereichen wie
 - a) öffentliche Gesundheit, Sicherheit, Umwelt, Klima oder Wahrnehmung der Grundrechte,
 - b) Tätigkeiten einer Person oder Einrichtung, die im Fokus der Öffentlichkeit stehen oder von öffentlichem Interesse sind,

- c) Angelegenheiten, die von den gesetzgebenden, vollziehenden oder gerichtlichen Organen öffentlich erörtert oder geprüft werden, oder andere öffentliche Verfahren,
 - d) Anschuldigungen wegen Korruption, Betrug oder Verbrechen,
 - e) Maßnahmen zur Bekämpfung von Desinformation;
- (3) „**missbräuchliche Gerichtsverfahren gegen öffentliche Beteiligung**“ Gerichtsverfahren, die im Zusammenhang mit der öffentlichen Beteiligung angestrengt werden, die ganz oder teilweise unbegründet sind und deren Hauptzweck darin besteht, die öffentliche Beteiligung zu verhindern, einzuschränken oder zu sanktionieren. Anhaltspunkte für einen solchen Zweck können sein:
- a) die Unverhältnismäßigkeit, Maßlosigkeit oder Unangemessenheit der Klage oder eines Teils davon,
 - b) das Vorhandensein mehrerer Verfahren, die vom Kläger oder verbundenen Parteien in Bezug auf ähnliche Angelegenheiten angestrengt wurden,
 - c) Einschüchterungen, Belästigung oder Drohungen seitens des Klägers oder seiner Vertreter.

Artikel 4

Angelegenheiten mit grenzüberschreitendem Bezug

- (1) Für die Zwecke dieser Richtlinie wird davon ausgegangen, dass eine Angelegenheit einen grenzüberschreitenden Bezug hat, es sei denn, beide Parteien haben ihren Wohnsitz in demselben Mitgliedstaat wie das angerufene Gericht.
- (2) Haben beide Vertragsparteien ihren Wohnsitz in demselben Mitgliedstaat wie das angerufene Gericht, so gilt die Angelegenheit auch als grenzüberschreitend, wenn
- a) die Handlung der öffentlichen Beteiligung in Bezug auf eine Angelegenheit von öffentlichem Interesse, gegen die ein Gerichtsverfahren angestrengt wird, für mehr als einen Mitgliedstaat von Bedeutung ist, oder
 - b) der Kläger oder die mit ihm verbundenen Einrichtungen in einem anderen Mitgliedstaat parallel oder zu einem früheren Zeitpunkt ein Gerichtsverfahren gegen denselben Beklagten oder mit ihm verbundene Beklagte angestrengt haben.

KAPITEL II

Gemeinsame Bestimmungen über Verfahrensgarantien

Artikel 5

Anträge auf Verfahrensgarantien

- (1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass natürliche oder juristische Personen, gegen die wegen ihrer öffentlichen Beteiligung ein Gerichtsverfahren angestrengt wird, einen Antrag stellen können
 - a) auf eine Sicherheit nach Maßgabe des Artikels 8,
 - b) die vorzeitige Einstellung offenkundig unbegründeter Gerichtsverfahren nach Maßgabe von Kapitel III,
 - c) auf Rechtsbehelfe gegen missbräuchliche Gerichtsverfahren nach Maßgabe von Kapitel IV.
- (2) Solche Anträge enthalten
 - a) eine Beschreibung der Elemente, auf denen sie beruhen;
 - b) eine Beschreibung der unterstützenden Beweise.
- (3) Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass Maßnahmen in Bezug auf Verfahrensgarantien nach Maßgabe der Kapitel III und IV von dem mit der Sache befassten Gericht von Amts wegen getroffen werden können.

Artikel 6

Nachträgliche Änderungen von Klagen oder Schriftsätze

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass nachträgliche Änderungen der Klagen oder Schriftsätze des Klägers im Hauptverfahren, einschließlich der Einstellung des Verfahrens, das angerufene Gericht nicht daran hindern, das Gerichtsverfahren als missbräuchlich zu beurteilen und Abhilfemaßnahmen gemäß Kapitel IV aufzuerlegen.

Artikel 7

Beteiligung Dritter

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass ein Gericht, das mit einem Verfahren gegen öffentliche Beteiligung befasst ist, die Beteiligung nichtstaatlicher Organisationen, die die Rechte von Personen, die sich öffentlich beteiligen, schützen oder fördern, an diesem Verfahren zulassen kann, um entweder den Beklagten zu unterstützen oder um Informationen zu liefern.

Artikel 8

Sicherheit

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass das angerufene Gericht in Gerichtsverfahren gegen die öffentliche Beteiligung befugt ist, vom Kläger eine Sicherheit für die Verfahrenskosten oder für die Verfahrenskosten und den Schadenersatz zu verlangen, wenn es eine solche Sicherheit aufgrund von Anhaltspunkten, die auf ein missbräuchliches Gerichtsverfahren hindeuten, für angemessen erachtet.

KAPITEL III

Vorzeitige Einstellung von offenkundig unbegründeten Gerichtsverfahren

Artikel 9

Vorzeitige Einstellung

- (1) Die Mitgliedstaaten ermächtigen die Gerichte, Gerichtsverfahren gegen öffentliche Beteiligung durch eine vorzeitige Einstellung ganz oder teilweise als offenkundig unbegründet abzuweisen.
- (2) Die Mitgliedstaaten können Fristen für die Ausübung des Rechts, einen Antrag auf vorzeitige Einstellung zu stellen, festlegen. Die Fristen sind verhältnismäßig und machen die Ausübung des Rechts nicht unmöglich und erschweren sie nicht.

Artikel 10

Aussetzung des Hauptverfahrens

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass bei einem Antrag des Beklagten auf vorzeitige Einstellung des Verfahrens das Hauptverfahren ausgesetzt wird, bis eine endgültige Entscheidung über diesen Antrag ergangen ist.

Artikel 11

Beschleunigtes Verfahren

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass ein Antrag auf vorzeitige Einstellung in einem beschleunigten Verfahren behandelt wird, wobei die Umstände des Falles sowie das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und das Recht auf ein faires Verfahren zu berücksichtigen sind.

Artikel 12

Beweislast

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass es in Fällen, in denen ein Beklagter einen Antrag auf vorzeitige Einstellung gestellt hat, dem Kläger obliegt, zu beweisen, dass die Klage nicht offenkundig unbegründet ist.

Artikel 13

Beschwerde

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass gegen eine Entscheidung, mit der eine vorzeitige Einstellung gemäß Artikel 9 abgelehnt oder gewährt wird, ein Rechtsmittel eingelegt werden kann.

KAPITEL IV

Rechtsbehelfe gegen missbräuchliche Gerichtsverfahren

Artikel 14

Erstattung der Kosten

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass einem Kläger, der ein missbräuchliches Gerichtsverfahren gegen öffentliche Beteiligung angestrengt hat, angeordnet werden kann, die gesamten Kosten des Verfahrens zu tragen, einschließlich der gesamten Kosten der rechtlichen Vertretung, die dem Beklagten entstanden sind, es sei denn, diese Kosten sind unverhältnismäßig hoch.

Artikel 15

Schadensersatz

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass eine natürliche oder juristische Person, die infolge eines missbräuchlichen Gerichtsverfahrens gegen öffentliche Beteiligung einen Schaden erlitten hat, diesen Schaden in vollem Umfang geltend machen und dafür entschädigt werden kann.

Artikel 16

Sanktionen

Die Mitgliedstaaten sehen vor, dass Gerichte, die mit einem missbräuchlichen Gerichtsverfahren gegen öffentliche Beteiligung befasst sind, die Möglichkeit haben, wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen gegen die Partei zu verhängen, die dieses Verfahren angestrengt hat.

KAPITEL V

Schutz vor Urteilen aus Drittländern

Artikel 17

Gründe für die Versagung der Anerkennung und Vollstreckung einer Entscheidung aus einem Drittland

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Anerkennung und Vollstreckung eines Urteils aus einem Drittland in einem Gerichtsverfahren wegen öffentlicher Beteiligung einer natürlichen und juristischen Person mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat als offenkundig mit der öffentlichen Ordnung unvereinbar versagt wird, wenn dieses Verfahren als offenkundig unbegründet oder missbräuchlich angesehen worden wäre, wenn es vor den Gerichten des Mitgliedstaats, in dem die Anerkennung oder Vollstreckung beantragt wird, eingebracht worden wäre und diese Gerichte das für sie geltende Recht angewendet hätten.

Artikel 18

Zuständigkeit für Rechtsmittel gegen Urteile aus Drittländern

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass eine natürliche oder juristische Person, die ihren Wohnsitz in einem Mitgliedstaat hat und gegen die ein missbräuchliches Gerichtsverfahren gegen öffentliche Beteiligung vor einem Gericht eines Drittlandes angestrengt wird, bei den Gerichten ihres Wohnsitzes den Ersatz des Schadens und der Kosten, die ihr im Zusammenhang mit dem Verfahren vor dem Gericht des Drittlandes entstanden sind, geltend machen kann, unabhängig vom Wohnsitz des Klägers in dem Verfahren in dem Drittland.

KAPITEL VI

Schlussbestimmungen

Artikel 19

Zusammenspiel mit dem Lugano-Übereinkommen von 2007

Diese Richtlinie berührt nicht die Anwendung des am 30. Oktober 2007 in Lugano unterzeichneten Übereinkommens über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen.

Artikel 20

Überprüfung

Die Mitgliedstaaten stellen der Kommission [*fünf Jahre nach dem Datum der Umsetzung*] alle sachdienlichen Informationen über die Anwendung dieser Richtlinie zur Verfügung. Auf der Grundlage der übermittelten Informationen legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat bis spätestens [*sechs Jahre nach dem Datum der Umsetzung*] einen Bericht über die Anwendung dieser Richtlinie vor. Der Bericht enthält eine Bewertung der Entwicklung von missbräuchlichen Gerichtsverfahren gegen öffentliche Beteiligung und der Auswirkungen dieser Richtlinie in den Mitgliedstaaten. Dem Bericht sind, soweit erforderlich, Vorschläge zur Änderung dieser Richtlinie beizufügen.

Artikel 21

Umsetzung in einzelstaatliches Recht

- (1) Die Mitgliedstaaten setzen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie bis spätestens [*zwei Jahre nach dem Tag des Inkrafttretens dieser Richtlinie*] nachzukommen. Sie teilen der Kommission unverzüglich den Wortlaut dieser Rechtsvorschriften mit.

Bei Erlass dieser Vorschriften nehmen die Mitgliedstaaten in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten der Bezugnahme.

- (2) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der wichtigsten einzelstaatlichen Rechtsvorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.

Artikel 22

Inkrafttreten

Diese Richtlinie tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Artikel 23

Adressaten

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

Im Namen des Europäischen Parlaments
Die Präsidentin

Im Namen des Rates
Der Präsident