

30.05.22**Empfehlungen**
der Ausschüsse

EU - K - R

zu **Punkt ...** der 1022. Sitzung des Bundesrates am 10. Juni 2022

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“)

COM(2022) 177 final**A**

Der **federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU)** und
der **Rechtsausschuss (R)**

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt
Stellung zu nehmen:

Zum Richtlinienvorschlag allgemeinEU
R

1. Der Bundesrat begrüßt das Ziel der vorgeschlagenen Richtlinie, Betroffene vor offenkundig unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren gegen öffentliche Beteiligung – auch bezeichnet als „strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung“ oder „SLAPP-Klagen“ (strategic lawsuit against public participation) – zu schützen. Er unterstützt insbesondere die zugrundeliegende Zielsetzung, Medienpluralismus und Medienfreiheit in der EU zu stärken.

- EU 2. Der Bundesrat begrüßt ferner, dass die Kommission mit ihrem Vorschlag ein Zeichen gegen das systematische Vorgehen gegen Journalistinnen und Journalisten, Menschenrechts- und Umweltaktivistinnen und -aktivisten sowie andere zivilgesellschaftliche Akteure unter Heranziehung von strategischen Klagen gegen öffentliche Beteiligung (sogenannte SLAPP-Klagen) setzt.
- EU 3. Der Bundesrat sieht mit großer Sorge, dass sich Personen, die sich in der Öffentlichkeit für freie Berichterstattung, Transparenz, Menschenrechte, Umweltschutz und andere Gemeinwohlbelange einsetzen, auch in Europa bei ihren Tätigkeiten verstärkt Beeinträchtigungen bis hin zu Einschüchterungen und Bedrohungen ausgesetzt sehen. Hierzu zählt insbesondere auch die gezielte Erhebung von offensichtlich unbegründeten zivilrechtlichen Klagen. Die Gewährleistung der Pressefreiheit und der Freiheit der Berichterstattung durch die Medien sowie der Beteiligung der Öffentlichkeit inklusive der Organisationen der Zivilgesellschaft ist unverzichtbare Voraussetzung eines jeden Rechtsstaats und die Basis für jede freiheitlich-demokratische Werteordnung. Der Bundesrat verweist auf seinen Beschluss vom 11. März 2022 (BR-Drucksache 52/22), in dem er die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen von Journalistinnen und Journalisten und deren Gefährdung als akute Bedrohung der Meinungs- und Medienfreiheit sieht.
- EU 4. Der Bundesrat teilt die Auffassung der Kommission, nach der Journalistinnen und Journalisten einen unerlässlichen Beitrag zur öffentlichen Debatte sowie zur Einordnung und zur Vermittlung von Informationen, Meinungen und Ideen leisten. Investigativer Journalismus zielt unter anderem auf für den Rechtsstaat zentrale Aspekte, wie etwa die Aufdeckung und Bekämpfung von Korruption, die Kontrolle von Staatsorganen und den Machtmissbrauch von Unternehmen, ab. SLAPP-Klagen richten sich neben alleintätigen Journalistinnen und Journalisten oft gegen weitere zentrale Akteure der Öffentlichkeit wie Menschenrechts- sowie Umweltschützerinnen und Umweltschützern oder Organisationen der Zivilgesellschaft, die eine zentrale öffentliche Kontrollfunktion wahrnehmen und die Meinungsvielfalt gewährleisten. Angesichts der Herausforderungen für Rechtsstaatlichkeit und für ein respektvolles Miteinander in einer freiheitlichen Demokratie, vor denen die EU seit geraumer Zeit auch in den eige-

nen Reihen steht, ist die Eindämmung derartiger Klagen ein dringendes Anliegen.

- EU 5. Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung, sich in den weiteren Verhandlungen für ein möglichst effektives Instrumentarium gegen SLAPP-Klagen stark zu machen. Um der Gefahr zu begegnen, 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. Um dem Aufkommen und der Zunahme von SLAPP-Klagen in der gesamten Union auf kohärente Art und Weise entgegenzutreten bittet der Bundesrat die Bundesregierung unter anderem folgende Aspekte zu berücksichtigen:
- EU R 6. Der Bundesrat hält es für erforderlich, den Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Richtlinie klar und eindeutig zu bestimmen, um zu vermeiden, dass unter Verweis auf Auslegungsunsicherheiten das angestrebte Schutzniveau vor missbräuchlichen Gerichtsverfahren gegen öffentliche Beteiligung nicht erreicht wird. Einem derartigen Vollzugshindernis sollte durch eindeutige Regelungen vorgebeugt werden.
- EU 7. Aus Sicht des Bundesrates sollten unbestimmte Rechtsbegriffe in der Richtlinie, insbesondere in Bezug auf die Definition von SLAPP-Klagen, weiter konkretisiert und den Mitgliedstaaten entsprechende Auslegungshilfen an die Hand gegeben werden, um eine operative Wirksamkeit der europäischen Vorgaben zu gewährleisten.
- EU 8. Der Bundesrat sieht die Erschwernisse, die ein grenzüberschreitendes Gerichtsverfahren für betroffene Personen in Anbetracht der oft bestehenden Machtasymmetrien mit sich bringt. Aufgrund bestehender Unterschiede im nationalen Verfahrensrecht besteht 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. Dies steht einer adäquaten Wahrnehmung der Rechte der betroffenen Personen

entgegen. Der Bundesrat regt daher an, europaweit Regelungen zu schaffen, die diese Art des „forum shopping“ unterbinden.

- EU 9. Neben den rechtlichen Regelungen sollten Maßnahmen der Sensibilisierung und
Fortbildung getroffen werden, um Wissen und Bewusstsein in Bezug auf eventuelle Missstände in den Mitgliedstaaten zu erhöhen und diesen vorzubeugen. Bei einer entsprechenden Information und Schulung der mit der Thematik befassten Rechtsanwender sollte der Opferschutz eine zentrale Rolle einnehmen.
- EU 10. Der Bundesrat hebt hervor, dass bei der Ausgestaltung des Richtlinienvorschlags dem Justizgewährungsanspruch in angemessener Weise Rechnung zu tragen ist. Insbesondere sind Vorkehrungen zu treffen, die eine missbräuchliche Berufung auf die Verfahrensgarantien des Richtlinienvorschlags zu Lasten der Justizgewährung effektiv ausschließen. Sonst ist zu befürchten, dass beispielsweise Extremisten, Verschwörungstheoretiker und Reichsbürger versuchen könnten, das Instrumentarium der vorgeschlagenen Richtlinie zur systematischen Verzögerung gegen sie gerichteter berechtigter Gerichtsverfahren einzusetzen.
- R

Zu einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 3 Absatz 3

- EU 11. Der Bundesrat regt an, die Definition der „missbräuchlichen Gerichtsverfahren gegen öffentliche Beteiligung“ in Artikel 3 Absatz 3 des Richtlinienvorschlags klarer, eindeutiger und handhabbarer zu fassen. Insbesondere der im Rahmen der Definition verwendete Begriff des „Hauptzwecks (...), die öffentliche Beteiligung zu verhindern, einzuschränken oder zu sanktionieren“ könnte zu erheblichen Auslegungsunsicherheiten und Anwendungsschwierigkeiten führen. Der Beispielskatalog in Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 des Richtlinienvorschlags erscheint dabei als nicht ausreichend, um diese Auslegungsunsicherheiten und Anwendungsschwierigkeiten effektiv zu überwinden. Der tatsächliche „Hauptzweck“ einer Klage wird im Sinne eines subjektiven Elements oftmals nur der Klagepartei selbst bekannt und im Gerichtsverfahren daher nur schwer objektiv festzustellen sein. Dies könnte das Ziel des europäischen Gesetzgebers, missbräuchliche Gerichtsverfahren gegen öffentliche Beteiligung schnell zu beenden, konterkarieren.
- R

Zu Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe aEU
R

12. Der Bundesrat stellt fest, dass nach Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a des Richtlinienvorschlags Angelegenheiten mit grenzüberschreitendem Bezug auch vorliegen sollen, wenn beide Vertragsparteien (richtig müsste es heißen: beide Prozessparteien) ihren Wohnsitz (nur für natürliche, nicht aber für juristische Personen passende Terminologie) in demselben Mitgliedstaat wie das angerufene Gericht haben und 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. Der insoweit verwendete Begriff der „Bedeutung für mehr als einen Mitgliedstaat“ sollte nach Ansicht des Bundesrates näher präzisiert werden, um Auslegungsunsicherheiten und Vollzugshindernisse zu vermeiden. Bei einer weiten Auslegung des Begriffs der „Bedeutung für mehr als einen Mitgliedstaat“ könnte fast jedes nationale Gerichtsverfahren potentiell in den Anwendungsbereich der Regelung fallen.

Zu Artikel 7EU
R

13. Nach Einschätzung des Bundesrates ist die in Artikel 7 des Richtlinienvorschlags vorgesehene Beteiligung Dritter fragwürdig. Die Verfahrensbeteiligung von Personen oder Organisationen, deren eigene Rechte nicht berührt sind, ist dem deutschen Zivilprozessrecht fremd und kann zur Verzögerung und Komplikation von Verfahren beitragen. Die Regelung erscheint auch nicht erforderlich, da es Beklagten unbenommen ist, sich außergerichtlich von Dritten beraten und unterstützen zu lassen.

Zu Artikel 8

- EU
R
14. Der Bundesrat hält die in Artikel 8 des Richtlinienvorschlags vorgesehene Sicherheitsleistung, die sich auch auf mögliche Schadensersatzforderungen erstreckt, für zu weitgehend. Zum einen erscheinen die tatbestandlichen Voraussetzungen, nämlich bloße „Anhaltspunkte, die auf ein missbräuchliches Gerichtsverfahren hindeuten“, als zu unbestimmt. Zum Zweiten bleibt offen, unter welchen Umständen ein Gericht eine Sicherheitsleistung für „angemessen“ halten soll. Und schließlich kann das Erfordernis einer solchen Sicherheitsleistung Kläger auch von berechtigten Klagen abhalten und dadurch ihren Rechtsschutz verkürzen.

Zu Artikel 9

- EU
R
15. Der Bundesrat weist darauf hin, dass das deutsche Prozess- und materielle Recht Betroffenen bereits ein hohes Schutzniveau vor offenkundig unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren generell bietet. So können nach deutschem Prozessrecht unschlüssige und insoweit offensichtlich unbegründete Klagen von den Gerichten ohne Beweisaufnahme direkt abgewiesen werden. Der Bundesrat geht davon aus, dass das deutsche Prozessrecht insoweit bereits im Einklang mit der in Artikel 9 des Richtlinienvorschlags vorgesehenen Regelung einer vorzeitigen Einstellung (in deutscher Terminologie passender wäre „frühzeitige Beendigung“, vergleiche in der englischen Sprachfassung: „early dismissal“) steht und die keiner gesonderten Umsetzung bedarf. Gleichwohl hält es der Bundesrat für erforderlich, dass die vorgeschlagene Richtlinie das in den nationalen Prozessrechtssystemen jeweils existierende Schutzniveau insgesamt stärker anerkennt und dem nationalen Gesetzgeber die genauen Details der prozessualen und materiellen Ausgestaltung des Schutzes vor offenkundig unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren gegen öffentliche Beteiligung überlässt.

Zu Artikel 12

- EU
R
16. Der Bundesrat weist darauf hin, dass die in Artikel 12 des Richtlinienvorschlags vorgesehene Beweislastverteilung missverständlich formuliert ist. Sie lässt eine Auslegung zu, wonach dem Kläger die Beweislast auch für solche Umstände

obliegen soll, die im ordentlichen Verfahren vom Beklagten zu beweisen wären. Darüber hinaus ist fraglich, wann die erforderliche „Offenkundigkeit“ anzunehmen sein soll und wie der Beweis geführt werden kann, dass sie nicht vorliegt.

Zu Artikel 14

EU
R

17. Die in Artikel 14 des Richtlinienvorschlags vorgesehene Möglichkeit, dem Kläger die gesamten Kosten des Verfahrens aufzubürden, ist aus Sicht des Bundesrates geeignet, auch berechtigte Klagen zu erschweren. Denn nach Erwägungsgrund 31 sollen auch solche Kosten der Rechtsvertretung erfasst sein können, die über die in gesetzlichen Honorartabellen festgelegten Beträge hinausgehen. Dadurch wird das Kostenrisiko für den Kläger unkalkulierbar. Die im deutschen Recht im Rechtsanwaltsvergütungsgesetz vorgesehenen streitwertabhängigen Rechtsanwaltsgebühren, auf die eine Kostenerstattung beschränkt ist, stellen dagegen eine verlässliche Grundlage für die Einschätzung des Kostenrisikos dar und ermöglichen gleichzeitig eine sachgerechte anwaltliche Vertretung des Beklagten. Die Richtlinie sollte es daher ermöglichen, an dieser Begrenzung der Kostentragungspflicht festzuhalten.

Zu Artikel 16

EU
R

18. Der Bundesrat spricht sich gegen die in Artikel 16 des Richtlinienvorschlags vorgesehene Möglichkeit aus, gegen eine Partei Sanktionen zu verhängen, die über die Tragung der Kosten hinausgehen. Eine solche Möglichkeit würde einen Fremdkörper im deutschen Zivilprozessrecht darstellen und kann dazu beitragen, Kläger auch von berechtigten Klagen abzuschrecken und so ihren Rechtsschutz zu beeinträchtigen.

Weiteres

EU

19. Darüber hinaus stellt der Bundesrat fest, dass politisches Engagement auch jenseits von Parteistrukturen europaweit gestärkt werden sollte. Staatliche Stellen stehen hier – neben anderen Akteuren – in der Verantwortung, zivilgesellschaftliches Engagement zeitgemäß zu fördern und Räume dafür zu schaffen und zu schützen. Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung, sich auf EU-Ebene für moderne Standards und Regelungen der Gemeinnützigkeit einzusetzen.

B

20. Der **Ausschuss für Kulturfragen**

empfiehlt dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG Kenntnis zu nehmen.