Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum 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 — 2022/0117 COD)

(2023/C 75/20)

Berichterstatter: **Tomasz Andrzej WRÓBLEWSKI**

Ko-Berichterstatter: **Christian MOOS**

Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	29.9.2022
Verabschiedung im Plenum	26.10.2022
Plenartagung Nr.	573
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	143/2/6

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die Initiative der Europäischen Kommission als Fortschritt bei der Bekämpfung der seit 2015 in Europa immer häufiger zu beobachtenden Verfahren, mit den öffentliche Stimmen mundtot gemacht werden sollen ([1]). Strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung (sogenannte SLAPP-Klagen — „Strategic Lawsuits Against Public Participation“) sind ganz oder teilweise unbegründete Verfahren, die in erster Linie darauf abzielen, die Beteiligung der Öffentlichkeit zu verhindern, einzuschränken oder zu ahnden. Im Hinblick auf eine informierte Zivilgesellschaft und Transparenz im öffentlichen Leben muss ihnen unbedingt entgegengewirkt werden. Da SLAPP-Klagen auch von Parteien aus Drittländern angestrengt werden, schützen Maßnahmen zu ihrer Verhinderung die europäische Demokratie zugleich vor externen Bedrohungen.

1.2. Bei SLAPP-Klagen besteht oft ein erhebliches Machtungleichgewicht — die Kläger verfügen über größere finanzielle oder institutionelle Ressourcen, was es ihnen relativ einfach macht, ein Verfahren anzustrengen. In diesem Zusammenhang müssen den Beklagten geeignete Instrumente an die Hand gegeben werden, damit sie sich in diesem derzeit ungleichen Kampf verteidigen können.

1.3. SLAPP-Klagen stellen einen Rechtsmissbrauch dar und können in demokratischen, Rechtsstaaten nicht akzeptiert werden. Journalistinnen und Journalisten und insbesondere unabhängige Medienschaffende sind am stärksten bedroht, doch es kann auch alle anderen Teilnehmer an öffentlichen Debatten treffen.

1.4. Allerdings muss zwischen SLAPP-Klagen und dem Schutz der persönlichen Rechte sowie der Möglichkeit, sich gegen Verleumdung zur Wehr zu setzen, unterschieden werden. SLAPP-Klagen sind unbegründete Verfahren, die darauf abzielen, öffentliche Debatten zu unterdrücken und die jeweiligen Beteiligten mundtot zu machen. Die SLAPP-Widerklagen beeinträchtigen weder das Recht, ein Gericht anzurufen, noch schützen sie diejenigen, die falsche oder verleumderische Inhalte verbreiten.

1.5. Der EWSA begrüßt die vorgeschlagenen Mechanismen, hält es jedoch im Rahmen der legislativen Arbeit für sinnvoll, eine Erweiterung des Maßnahmenkatalogs in Erwägung zu ziehen. Denkbare Vorschläge sind die Einführung einer Vorabentscheidung zur Beendigung eines für nicht konform befundenen Verfahrens, die Verbindung mehrerer Verfahren auf Antrag des Beklagten an seinem Gerichtsstand, die zeitliche Beschränkung des Verfahrens, die Einführung eines beschleunigten Verfahrens oder eine Bestimmung, wonach die Klage nur durch den Kläger selbst finanziert werden darf.

([1]) CASE Report.

1.6. Neben der Annahme neuer Rechtsvorschriften, die angesichts des gesamten Gesetzgebungsverfahrens mehrere Jahre in Anspruch nehmen könnte, sollten auch die nationalen Rechtsvorschriften auf Mechanismen überprüft werden, mit denen bereits jetzt gegen SLAPP-Klagen vorgegangen werden kann. Die Ermittlung der Gründe dafür, dass bestehende Mechanismen nicht wirksam genutzt werden, kann dazu beitragen, die an öffentlichen Debatten beteiligten Akteure besser zu schützen.

1.7. Die Überwachung der Anti-SLAPP-Maßnahmen und der Wirksamkeit der umgesetzten Lösungen ist ebenfalls ein wichtiger Aspekt. Es sollte darüber nachgedacht werden, wer solche Bewertungen vornehmen sollte, insbesondere angesichts der Tatsache, dass SLAPP-Klagen auch von öffentlichen Einrichtungen kommen können. Den Mitgliedstaaten die Zuständigkeit dafür zu übertragen, ist daher u. U. nicht das richtige Mittel, um die angestrebten Ziele zu erreichen.

1.8. Im Hinblick auf eine möglichst wirksame Umsetzung der Richtlinie sollte zudem deren Anwendung in einem möglichst kurzen Zeitraum bewertet werden. Nach Ansicht des EWSA wäre ein kürzerer Zeitraum angemessener als der vorgeschlagene Fünfjahreszeitraum.

1.9. Da die geplante Richtlinie nur auf grenzübergreifende Verfahren anwendbar ist, muss außerdem darauf hingearbeitet werden, dass die einzelnen Mitgliedstaaten entsprechende Initiativen für nationale Verfahren auf den Weg bringen. Durch die Beschränkung auf grenzübergreifende Verfahren wird nur einzelnen Teilnehmerinnen und Teilnehmern an der öffentlichen Debatte Schutz geboten. Dadurch wird insbesondere lokal tätigen Journalisten, Aktivisten oder Hinweisgeber der Schutz verwehrt. Ein umfassendes Vorgehen gegen SLAPP-Klagen erfordert einen einheitlichen Ansatz sowohl in grenzübergreifenden als auch in Fällen auf nationaler Ebene.

1.10. Die Mitgliedstaaten sollten auch nachdrücklich aufgefordert werden, ihre nationalen Rechtsvorschriften im Sinne einer Entkriminalisierung von Verleumdung zu überprüfen. Alle Gerichtsverfahren, die persönliche Rechte betreffen, sollten zivilrechtlicher Natur sein. Eine mögliche strafrechtliche Verantwortlichkeit führt zu einer Situation, in der die Teilnehmer an der öffentlichen Debatte eher davor zurückschrecken, ihre Meinung zu äußern oder Unrecht anzuprangern.

1.11. Der EWSA betont, dass es über Rechtsvorschriften hinaus äußerst wichtig ist, geeignete Bildungs- und Fortbildungsmaßnahmen sowohl für Angehörige der Rechtsberufe (insbesondere Richter und Anwälte) als auch für Teilnehmerinnen und Teilnehmer an der öffentlichen Debatte — Journalisten, Aktivisten, Menschenrechtsverteidiger, Hinweisgeber oder einfache Bürgerinnen und Bürger — umzusetzen.

2. **Allgemeine Bemerkungen**

2.1. Meinungsfreiheit und die von ihr abgeleitete Medienfreiheit gehören zu den Grundwerten, die von demokratischen Staaten im Rahmen der Rechtsstaatlichkeit garantiert werden sollten.

2.2. Das Recht auf freie Meinungsäußerung, wie es in Artikel 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union zum Ausdruck kommt, umfasst die Meinungsfreiheit und die Freiheit, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. Der Schwerpunkt liegt zudem auf der Wahrung der Medienfreiheit und des Medienpluralismus. Ähnliche Garantien sind in vielen anderen Rechtsvorschriften enthalten, wie der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der Europäischen Menschenrechtskonvention, der Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates ([2]) zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (Hinweisgeber), und den von den einzelnen Mitgliedstaaten erlassenen Rechtsvorschriften, was auf ihren universellen Charakter und ihre wichtige Rolle hinweist.

2.3. In den letzten Jahrzehnten hat die technologische Entwicklung die Form der öffentlichen Debatte radikal verändert. Vor nicht allzu langer Zeit waren Fernsehen, Radio und Zeitungen noch die wichtigsten, hauptsächlich von professionellen Journalisten und von Hinweisgebern gestalteten Medien für diese Debatte. Mittlerweile haben die Online-Medien eine wichtige Rolle übernommen und es jedem ermöglicht, seine Meinung zu äußern und sich an ein breites Publikum — gegebenenfalls anonym — zu richten.

([2]) 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).

2.4. Vor dem Hintergrund der Entwicklung der Medien und des technologischen Wandels ist es von entscheidender Bedeutung, Mechanismen einzuführen, die den tatsächlichen Schutz der Meinungsfreiheit für alle Teilnehmer an öffentlichen Debatten gewährleisten, d. h. nicht nur für professionelle Journalisten, sondern auch für Umweltaktivisten ([3]) und Sozialaktivisten, Menschenrechtsverteidiger, NGO, Hinweisgeber ([4]) im weiteren Sinne, engagierte Bürgerinnen und Bürger, Gewerkschaften und alle anderen Einzelpersonen und Organisationen, die sich öffentlich zu gesellschaftlich relevanten Themen äußern.

2.5. Es ist wichtig, nicht nur die Bedeutung der Medienfreiheit, sondern auch die notwendige Gewährleistung des Medienpluralismus hervorzuheben. Der EWSA bekräftigt seine Schlussfolgerungen zum Thema „Freiheit und Vielfalt der Medien in Europa sichern" ([5]). Eine offene, in keiner Weise eingeschränkte Debatte ist das Fundament einer partizipativen Gesellschaft, ohne die eine Demokratie nicht richtig funktionieren kann ([6]). Der Ausschluss kritischer Stimmen von der öffentlichen Debatte kann wie schon in der Vergangenheit zu sozialen Spannungen und Gewalt führen. Medien sind mehr als nur spezialisierte Einrichtungen, die professionell Medientätigkeiten ausüben. Sie gestatten die aktive Teilnahme von Personen, die Meinungen austauschen oder ihre Standpunkte teilen, ob nun im Internet, in Foren, Blogs oder Podcasts. Dies ist besonders wichtig in Ländern, in denen öffentliche Medien von Regierungsparteien bzw. private Medien von wenigen Eigentümern kontrolliert werden, die versuchen, Inhalte zu bestimmen und die Vielfalt der öffentlichen Debatten beschränken.

2.6. Innerhalb der EU untergraben schrumpfende zivilgesellschaftliche Räume die Fähigkeit der Organisationen der Zivilgesellschaft, ihre entscheidende Rolle für das Funktionieren und den Schutz der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit wahrzunehmen. Strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung sind ein Instrument, um kritische Stimmen aus der Zivilgesellschaft zum Schweigen zu bringen. Der EWSA begrüßt die Entschließung des Europäischen Parlaments zu Maßnahmen zur Bekämpfung der Schrumpfung des zivilgesellschaftlichen Raums ([7]) und betrachtet die vorgeschlagene Richtlinie nicht nur als eine Maßnahme im Instrumentarium der EU, sondern auch als entscheidenden Schritt, um diesen Praktiken ein Ende zu setzen.

2.7. Umfassendere Möglichkeiten zur Veröffentlichung von Erklärungen und Warnmeldungen und zu verstärktem sozialen Engagement ermöglichen nicht nur eine breitere öffentliche Debatte, sondern auch die Überwindung besorgniserregender gesellschaftlicher Missstände durch Aufdecken von Machtmissbrauch seitens staatlicher oder privater Einrichtungen, einschließlich Korruption oder Veruntreuung öffentlicher Gelder. Der EWSA weist darauf hin, dass die Medien (im weiteren Sinne, d. h. die Tätigkeiten der Medienschaffenden und der Teilnehmer an öffentlichen Debatten) als „vierte Gewalt" nicht nur die Aufgabe haben, die Meinung zu gestalten, sondern auch die Tätigkeit der Behörden und privater Akteure genau zu beobachten. Daher ist der Schutz der „vierten Gewalt" für die Gewährleistung demokratischer Standards und der Rechtsstaatlichkeit äußerst wichtig.

2.8. Der Missbrauch von Gerichtsverfahren, um eine öffentliche Debatte zu unterdrücken, ist in den Mitgliedstaaten immer häufiger zu beobachten. Einflussreiche Einzelpersonen, Einrichtungen und Unternehmen mit großen finanziellen und organisatorischen Ressourcen nutzen ihre Macht, um Kritiker zum Schweigen zu bringen, indem sie zu neuen Methoden wie der missbräuchlichen Anwendung der Datenschutz-Grundverordnung greifen oder die Offenlegung der Informationsquellen von Journalisten verlangen. Die Kritiker, u. a. Journalisten und Akteure der Zivilgesellschaft, die als Hinweisgeber auftreten, haben jedoch häufig nicht die finanziellen oder organisatorischen Mittel, um sich gegen unbegründete Klagen zu verteidigen. Einige der natürlichen und juristischen Personen, die mit SLAPP-Klagen gegen Bürger bzw. zivilgesellschaftliche Akteure in der EU vorgehen, befinden sich außerhalb der Union. In Zeiten zunehmender geopolitischer Spannungen braucht die EU Instrumente, um ihre Demokratie vor externen Bedrohungen zu schützen, darunter Maßnahmen zur Bekämpfung von SLAPP-Klagen.

([3]) NAT/824 — Informationsbericht des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses „Umweltschutz als Voraussetzung für die Achtung der Grundrechte".

([4]) SOC/593 — Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses „Schutz von Whistleblowern auf der Ebene der EU" (ABl. C 62 vom 15.2.2019, S. 155).

([5]) SOC/635 — Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Freiheit und Vielfalt der Medien in Europa sichern" (Initiativstellungnahme) EESC 2021/01539 (ABl. C 517 vom 22.12.2021, S. 9).

([6]) REX/545 — Informationsbericht des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses „Unterstützung des unabhängigen Mediensektors in Belarus".

([7]) Entschließung des Europäischen Parlaments zum schrumpfenden Handlungsspielraum für die Zivilgesellschaft in der EU (2021/2103(INI)) (ABl. C 347 vom 9.9.2022, S. 2).

2.9. SLAPP-Verfahren fallen nicht unter das Recht, ein Gericht anzurufen. Ihr Ziel besteht nicht darin, die Rechte des Klägers durchzusetzen, sondern Kritiker einzuschüchtern und zu schwächen und für den Beklagten möglichst ressourcenzehrend zu sein. Oft werden aussichtslose und sich wiederholende Klagen angestrengt. Ihr eigentliches Ziel ist, die beklagten Organisationen, Einzelpersonen oder sogar ihre Angehörigen in Bezug auf die öffentliche Debatte einzuschüchtern bzw. zum Schweigen zu bringen und von weiteren Aktivitäten abzuschrecken. Wenn nichts gegen derartige Einschüchterungen unternommen wird, kann es zu einer Monopolisierung oder Oligopolisierung der Medien kommen, die mit den Idealen der demokratischen Rechtsstaatlichkeit unvereinbar ist.

2.10. Angesichts der Schlüsselrolle von Medien, NGO, anderen Einrichtungen und Hinweisgebern für die Zivilgesellschaft, die im öffentlichen Interesse handeln, müssen diese Akteure bei Verletzungen oder versuchten Verletzungen der Meinungsfreiheit unbedingt angemessen geschützt werden. Das gilt erst recht, wenn die Macht und Ressourcen klar ungleich verteilt sind. Letzteres kann sich negativ auf die Bereitschaft der Beklagten auswirken, sich auch weiterhin an der öffentlichen Debatte zu beteiligen und Missstände, Korruption oder Menschenrechtsverletzungen anzuprangern. Die hohen Prozesskosten, die dadurch noch weiter in die Höhe getrieben werden, dass Verfahren systematisch in die Länge gezogen werden, stellen ein erhebliches Problem für potenzielle Opfer von SLAPP-Klagen dar.

2.11. Mitunter gehen strategische Klagen, mit denen die öffentliche Debatte unterdrückt werden soll, mit anderen verwerflichen Praktiken wie Einschüchterung, Schikanierung und Drohungen gegen die Beklagten einher. Auch diese Handlungen zersetzen die Zivilgesellschaft und laufen dem öffentlichen Interesse zuwider. Deshalb muss unabhängig von den finanziellen Ressourcen oder Vorrechten der beteiligten Akteure rigoros und umgehend dagegen vorgegangen werden.

2.12. Gleichzeitig dürfen Probleme wie Falschinformationen oder offenkundige Hetze nicht übersehen werden, die geprüft und, falls Verstöße festgestellt werden, aus dem öffentlichen Raum entfernt werden müssen. Der EWSA fordert jedoch eine strikte und korrekte Anwendung der bestehenden Protokolle, die sich aus der Umsetzung der Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates ([8]) ergeben, da die damit zusammenhängenden Maßnahmen nicht zu Einschränkungen der Meinungsfreiheit führen dürfen, wenn sich herausstellt, dass die übermittelten Informationen und Meinungen keine Falschmeldungen bzw. keine Hetze darstellen ([9]). In jedem Fall können diese Praktiken nicht als Vorwand dafür dienen, das Recht auf freie Meinungsäußerung einzuschränken.

2.13. Der EWSA begrüßt den Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie zum Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offenkundig unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren ([10]) und die Empfehlung (EU) 2022/758 der Kommission ([11]) zum Schutz von Journalisten und Menschenrechtsverteidigern, die sich öffentlich beteiligen, vor offenkundig unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren.

2.14. Der EWSA fordert das Europäische Parlament und den Rat auf, die Richtlinie unverzüglich anzunehmen, da die Umsetzung von Maßnahmen zum Schutz von Journalisten, Akteuren der Zivilgesellschaft und anderen Personen, die sich öffentlich beteiligen, dringend erforderlich ist.

2.15. Der EWSA begrüßt den Beschluss der Regierung Irlands, sich an der Annahme und Anwendung der vorgeschlagenen Richtlinie zu beteiligen. 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 kann Irland beschließen, sich nach entsprechender Mitteilung an der Annahme und Anwendung dieser Richtlinie zu beteiligen.

2.16. Zusätzlich zu den Empfehlungen der Verordnung der Kommission über SLAPP-Klagen ermutigt der EWSA die Regierung des Königreichs Dänemark, nationale Rechtsvorschriften zu erlassen, die das gleiche Maß an Schutz für Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor strategischen Klagen gewährleisten wie in der vorgeschlagenen Richtlinie vorgesehen. 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.

([8]) Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI (ABl. L 315 vom 14.11.2012, S. 57).

([9]) SOC/712 — Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat — Ein inklusiveres und besser schützendes Europa: Erweiterung der Liste der EU-Straftatbestände um Hetze und Hasskriminalität (EESC 2022/00299) (ABl. C 323 vom 26.8.2022, S. 83).

([10]) COM(2022) 177 final.

([11]) Empfehlung (EU) 2022/758 der Kommission vom 27. April 2022. zum Schutz von Journalisten und Menschenrechtsverteidigern, die sich öffentlich beteiligen, vor offenkundig unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren („Strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung“) (ABl. L 138 vom 17.5.2022, S. 30).

2.17. Nach Ansicht des EWSA dürfen die verabschiedeten Maßnahmen die Rechtsweggarantie nicht unangemessen einschränken und sollten nur in Fällen von Missbrauch angewandt werden.

2.18. Nach Ansicht des EWSA sollten rechtliche Maßnahmen, die unbegründete und missbräuchliche Gerichtsverfahren verhindern, durch Bildungsmaßnahmen und ein Netz von Organisationen zur rechtlichen Unterstützung der von solchen Klagen betroffenen Personen und Einrichtungen ergänzt werden. So müssen insbesondere Angehörige der Rechtsberufe (sowohl Richter als auch Rechtsanwälte, die in Verfahren als Verteidiger auftreten) aufgrund ihrer wichtigen Rolle angemessen geschult werden, da ihre Entscheidungen und Handlungen für das Ziel der Maßnahmen und für die Gewährleistung der Meinungsfreiheit von entscheidender Bedeutung sind.

3. **Besondere Bemerkungen**

3.1. Strategische Klagen zur Unterdrückung der öffentlichen Debatte (SLAPP-Klagen) sind ein ernstes und um sich greifendes Problem, weshalb den Maßnahmen der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments zu ihrer Bekämpfung große Bedeutung zukommt. Sie sind von wesentlicher Bedeutung für einen angemessenen Schutz der Teilnehmer an öffentlichen Debatten, wenn die Rechtsweggarantie missbraucht wird, um eine abschreckende Wirkung zu erzeugen, die Beklagten zum Schweigen zu bringen und davon abzuhalten, ihre Tätigkeiten fortzusetzen.

3.2. Der Schutz vor SLAPP-Klagen sollte allen Teilnehmern an öffentlichen Debatten gewährt werden, unabhängig davon, ob es sich um inländische oder grenzübergreifende SLAPP-Klagen handelt. Der EWSA teilt die Auffassung, dass Verfahren, die im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats gegen eine Person mit Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat angestrengt werden, für die Beklagten in der Regel komplexer und kostspieliger sind. Das gleiche Problem kann jedoch auch bei in einer anderen Stadt eingereichten Klagen oder bei Verfahrenstaktiken auftreten, die darauf abzielen, das Verfahren im selben Land zu verschleppen und die Kosten dafür in die Höhe zu treiben. Werden nur grenzübergreifende Fälle reguliert, kann das zu einer ungerechtfertigten Differenzierung bei den Rechten von Einzelpersonen und Organisationen führen, deren Tätigkeiten Auswirkungen auf lokaler Ebene haben, die also in der Regel über begrenzte finanzielle, personelle und organisatorische Ressourcen verfügen.

3.3. Damit die Richtlinie ordnungsgemäß funktionieren kann, muss eine geeignete und eindeutige Rechtsgrundlage für die zu ergreifenden Maßnahmen festgelegt werden. Der Hauptzweck von Anti-SLAPP-Mechanismen besteht nicht darin, ein ordnungsgemäßes Verfahren zu gewährleisten (das ordnungsgemäß im Einklang mit den nationalen Verfahren stattfinden kann), sondern die Rechte von Beklagten zu schützen, die möglicherweise nicht über angemessene rechtliche und finanzielle Mittel verfügen. Der EWSA ist der Ansicht, dass Beklagten, die sich in der Regel in einer schwächeren Position befinden als die Kläger, Mechanismen an die Hand gegeben werden müssen, mit denen sie sich gegen unbegründete Ansprüche, die einen Missbrauch der Rechtsweggarantie darstellen, verteidigen können.

3.4. Der EWSA weist darauf hin, dass die Einführung der grenzübergreifenden Bedingung es erforderlich macht, in jedem Einzelfall folgende Kriterien zu prüfen: 1) ob beide Verfahrensbeteiligten ihren Wohnsitz oder Sitz in dem anderen Mitgliedstaat haben, 2) ob die Teilnahme an einer öffentlichen Debatte über eine Angelegenheit von öffentlichem Interesse für mehr als einen Staat relevant ist oder 3) ob der Kläger oder mit ihm verbundene Einrichtungen in einem anderen Mitgliedstaat parallel oder früher bereits Gerichtsverfahren gegen dieselben oder mit ihnen verbundene Beklagte angestrengt haben. Insbesondere das zweite Kriterium kann zu einer Ermessensbeurteilung und einer Beschränkung des den Beklagten gewährten Schutzes führen.

3.5. Der EWSA teilt die Auffassung, dass der Schutz vor SLAPP-Klagen nicht ausschließlich auf zivilrechtliche Verfahren ausgerichtet sein sollte. Besondere Aufmerksamkeit verdienen die Standpunkte internationaler Organisationen (Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen, Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Europarat) bezüglich der Streichung des Tatbestands der Verleumdung aus dem Strafrecht. Die bisher ergriffenen Maßnahmen haben nicht zu den erwarteten Ergebnissen geführt, da Verleumdung in einigen Mitgliedstaaten nach wie vor eine Straftat ist, die sowohl mit einer Geldstrafe als auch mit einer Freiheitsstrafe geahndet werden kann. Es ist unmöglich, sich an der öffentlichen Debatte frei zu beteiligen, wenn dabei eine Strafverfolgung droht. Der EWSA empfiehlt, wirksame und effiziente Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten den Straftatbestand der Verleumdung als Relikt einer beschämenden Vergangenheit abschaffen, da er die Rede- und Meinungsfreiheit bedroht.

3.6. Strafrechtliche Sanktionen haben abschreckende Wirkung, und zwar unabhängig davon, ob sie letztendlich zur Anwendung kommen. Daher muss davon ausgegangen werden, dass sie öffentliche Debatten stärker unterdrücken als Zivilverfahren. Wenn es keinen entsprechenden Schutzmechanismen im Strafrecht gibt, kann dies zu einer bewussten Verlagerung von Zivil- auf Strafverfahren führen, weil die Angeklagten bei Strafverfahren keinen zusätzlichen Schutz genießen.

3.7. Der EWSA weist darauf hin, dass SLAPP-Klagen nicht nur von privatrechtlichen Einrichtungen, sondern auch von staatlichen Akteuren wie der Staatsanwaltschaft angestrengt werden können und dass sich der Anwendungsbereich der Richtlinie daher auf alle diese Einrichtungen erstrecken muss. Der EWSA fordert auch in solchen Fällen den entsprechenden Schutz natürlicher und juristischer Personen, die an öffentlichen Debatten beteiligt sind, sowie den Schutz ihrer Quellen. Dabei sollte der Überwachung von SLAPP-Klagen besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Die Frage, ob diese Aufgabe den Mitgliedstaaten übertragen werden sollte, stellt sich zu Recht, da ja auch Behörden als Kläger in SLAPP-Verfahren auftreten können. Es sollte erwogen werden, für diese Aufgabe unabhängige Organisationen einzubeziehen oder ein Kontrollverfahren auf supranationaler Ebene einzuführen.

3.8. Wichtig ist, dass nicht nur Journalisten und Menschenrechtsverteidiger als potenzielle Zielpersonen von SLAPP-Klagen angesehen werden dürfen, auch wenn diese Berufe in dieser Hinsicht als besonders exponiert angesehen werden sollten. Die Zielgruppe sollte ihrer Funktion gemäß (auf der Grundlage der jeweiligen Aktivitäten) statt nach Ausbildung oder Beruf definiert werden. Auf diese Weise ist es auch möglich, nicht nur Personen zu schützen, die nicht direkt an Medienaktivitäten beteiligt sind, sondern beispielsweise auch engagierte Bürgerinnen und Bürger, die Missstände in ihren lokalen Gemeinschaften publik machen, sowie Hinweisgeber im weiteren Sinne.

3.9. Die im Richtlinienentwurf vorgeschlagenen Verfahrensgarantien — Schutzmaßnahmen, vorzeitige Einstellung offenkundig unbegründeter Klagen in Gerichtsverfahren, Rechtsbehelfe bei missbräuchlichen Rechtsstreitigkeiten, Schutz vor in Drittländern ergangenen Urteilen — sind zu begrüßen. Es sollte jedoch die Möglichkeit geprüft werden, weitere Maßnahmen einzuführen, die die Arbeit der Justiz ergänzen und erleichtern würden, z. B. die Erleichterung oder Anordnung der Verbindung verschiedener Klagen gegen denselben Beklagten im Falle von Klagen, die von denselben oder mit ihnen verbundenen Klägern erhoben werden.

3.10. Nach Ansicht des EWSA wäre es außerdem hilfreich, einen gewissen Grad an Automatismus in Form einer „Vorabentscheidung" einzuführen. So könnten Gerichtsverfahren für nicht konform befunden werden, wenn sie offensichtlich die Kriterien zur Einstufung als SLAPP-Klage erfüllen. Hierdurch würde es sogar möglich werden, in offenkundigen Fällen von der Einleitung eines Gerichtsverfahrens abzusehen. Dies würde die Kosten (nicht nur private, sondern auch öffentliche Kosten) senken und die Zahl der zu bearbeitenden Fälle begrenzen.

3.11. Darüber hinaus sollten zusätzliche Lösungen nach dem Vorbild bestehender Mechanismen in Betracht gezogen werden, wie z. B.:

— die Verbindung mehrerer Verfahren auf Antrag der Beklagten in ihrem Gerichtsstand;

— die zeitliche Beschränkung der Verfahrensdauer oder die Einführung eines beschleunigten Verfahrens (nach Wahlverfahren);

— der Ausschluss der Möglichkeit, dass andere Personen als der Kläger die Klage finanzieren (Finanzierung durch Dritte).

3.12. Angesichts der steigenden Zahl von SLAPP-Klagen empfiehlt der EWSA, dass die Mitgliedstaaten die in der Richtlinie enthaltenen neuen Anti-SLAPP-Regeln vorübergehend auf Klagen anwenden, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Vorschriften bereits anhängig sind oder eingereicht wurden.

3.13. Gleichzeitig müssen die nationalen Rechtsvorschriften zu den derzeitigen Maßnahmen zur Bekämpfung von SLAPP-Klagen überprüft werden. Die Wirksamkeit der bestehenden Mechanismen könnte zur Verbesserung der geplanten Maßnahmen und zum Schutz der gefährdeten Personen beitragen. Wenn es in den nationalen Rechtsvorschriften bereits Instrumente gibt, mit denen das Problem zumindest teilweise gelöst werden könnte, sollte ermittelt werden, aus welchen Gründen sie nicht angemessen angewandt werden. Eine solche Analyse könnte zum einen unabhängig von der geplanten Richtlinie die Situation der von SLAPP-Klagen bedrohten Teilnehmer an der sozialen Debatte verbessern und darüber hinaus für die Ausarbeitung und Umsetzung neuer Rechtsvorschriften von Nutzen sein.

3.14. Die vorgeschlagene Richtlinie gilt nicht für innerstaatliche Fälle. Daher begrüßt der EWSA die Empfehlung (EU) 2022/758 der Kommission zum Schutz von Journalisten und Menschenrechtsverteidigern, die sich öffentlich beteiligen, vor offenkundig unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren. Er fordert die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, das gleiche Schutzniveau wie in der vorgeschlagenen Richtlinie zu gewährleisten. Das Handeln der EU sollte sich jedoch nicht auf Empfehlungen beschränken, sondern die Mitgliedstaaten verpflichten, ihre Rechtsvorschriften in diesem Bereich zu harmonisieren, um in allen Mitgliedstaaten ein gleiches Maß an Schutz vor SLAPP-Klagen zu gewährleisten. Dies gilt insbesondere für die rechtlichen Definitionen und den Schutzumfang bei SLAPP-Klagen, um unterschiedliche Auslegungen und unterschiedliche Schutzniveaus in den Mitgliedstaaten zu vermeiden.

3.15. Da sich strategische Klagen, mit denen die öffentliche Debatte unterdrückt werden soll, zu einem immer größeren Problem entwickelt haben, empfiehlt der EWSA, die Anwendung der Richtlinie nach höchstens drei Jahren und nicht wie derzeit vorgesehen erst nach fünf Jahren zu überprüfen. Die Mitgliedstaaten sollten der Kommission daher zwei Jahre nach ihrer Umsetzung Informationen über die Anwendung der Richtlinie übermitteln. Die Kommission sollte den Bericht über die Anwendung der Richtlinie ein Jahr danach — d. h. drei Jahre nach ihrer Umsetzung — vorlegen.

3.16. Der EWSA fordert die Kommission auf, bei der Vorbereitung der Überprüfung der Rechtsvorschriften Journalisten und alle Interessenträger, die Sozialpartner und die Organisationen der Zivilgesellschaft zu konsultieren, um die von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Informationen durch unabhängige Bewertungen der Anwendung der Richtlinie zu ergänzen.

3.17. Es ist von entscheidender Bedeutung, die in der Empfehlung (EU) 2022/758 genannten Bildungsmaßnahmen umzusetzen. So bedarf es insbesondere angemessener Schulungen für Angehörige der Rechtsberufe (sowohl Richter als auch Rechtsanwälte, die in Verfahren als Verteidiger auftreten) sowie umfassenderer Bildungsmaßnahmen für die breite Öffentlichkeit der Mitgliedstaaten, da jede Bürgerin und jeder Bürger aufgrund einer Beteiligung an der öffentlichen Debatte mit einer SLAPP-Klage überzogen werden könnte. Bei diesen Bildungsmaßnahmen sollten SLAPP-Klagen mit transnationaler Dimension, die von der vorgeschlagenen Richtlinie abgedeckt werden, ausreichend berücksichtigt werden. Darüber hinaus müssen in allen Mitgliedstaaten allgemeine Kampagnen zur Verbreitung und Förderung des Rechts auf Meinungsäußerung bzw. Meinungsfreiheit zur Ergänzung und Verstärkung der Richtlinie durchgeführt werden.

3.18. Als wichtiges Element des Systems zur Bekämpfung strategischer Einschüchterungsklagen sollte gefährdeten Personen und Organisationen überdies unentgeltliche Rechtsberatung angeboten werden. Der EWSA unterstützt die Einrichtung und Entwicklung von Rechtsberatungsstellen an Hochschulen und durch juristische Berufskammern sowie andere Einrichtungen, die eine solche Unterstützung leisten können. Es muss jedoch sichergestellt werden, dass die von den Mitgliedstaaten für diese Aufgabe empfohlenen Stellen glaubwürdig, unabhängig und professionell sind, und dass ihre Tätigkeit einer angemessenen unabhängigen Überprüfung durch die Behörden des betreffenden Mitgliedstaats unterliegt.

Brüssel, den 26. Oktober 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG