

Wien, 15. März 2023

ÖRAK Stellungnahme zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie zum Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offenkundig unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren („strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung“), {SWD(2022) 117 final}

Ergänzte Stellungnahme März 2023 im Hinblick auf den Berichtsentwurf des Rechtsausschusses (JURI) des Europäischen Parlaments (2022/0117 COD)

Der Österreichische Rechtsanwaltskammertag (ÖRAK) begrüßt die Arbeiten der Europäischen Kommission zur Initiative gegen strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung (*Strategic Litigation against Public Participation*, sog. SLAPP). Der ÖRAK hatte sich auch an der öffentlichen Konsultation im Rahmen der Anti-SLAPP-Initiative Ende Dezember 2021 beteiligt.

Ende April 2022 veröffentlichte die Europäische Kommission einen Richtlinienvorschlag zur Verbesserung des Schutzes von Journalisten und Menschenrechtsverteidigern vor missbräuchlichen Gerichtsverfahren und SLAPPs.¹ Der Berichtsentwurf zur weiteren Diskussion im Rechtsausschuss (JURI) des EU-Parlaments wurde im März 2023 vorgelegt.

Dazu erstattet der ÖRAK nachfolgende synoptische

STELLUNGNAHME

I. Allgemein

Der ÖRAK unterstützt die Bemühungen der Europäischen Kommission unbegründete oder missbräuchliche Gerichtsverfahren, die gegen natürliche und juristische Personen aufgrund ihres Engagements in der Öffentlichkeitsbeteiligung angestrengt werden, zu verhindern.

Auch eine europäische Regelung darf allerdings das Recht auf Zugang zum Recht, einschließlich dem Zugang zu Gerichtsverfahren, das Recht auf ein faires Verfahren und das Prinzip der Gleichheit vor dem Recht nicht gefährden.

Grundsätzlich ist bei jeglicher europäischen Initiative streng zu beachten, dass es zu **keiner Absenkung von Standards und Schutzmaßnahmen, dh Justizgrundrechte**, für alle Verfahrensbeteiligten kommen darf, auch wenn ein Verfahren als SLAPP eingestuft wird. Aus Sicht des ÖRAK sollten daher alle

¹ Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission, abrufbar [hier](#)

notwendigen Maßnahmen ergriffen werden, um mögliche Risiken zu mindern. Die im Richtlinienentwurf vorgesehenen Regelungen erfüllen diesen rechtsstaatlichen Standard aus Sicht des ÖRAK noch nicht, siehe im Einzelnen dazu unten.

Der nun vorliegende Richtlinienentwurf scheint auch das **Spannungsverhältnis zwischen Meinungsfreiheit und dem Recht auf Zugang zur Justiz** noch nicht klar genug abzubilden. Ebenfalls scheint der Blick auf SLAPP einseitig, SLAPP ist zB auch gegen eine Person in exponierter Position möglich, beispielsweise gegen eine Ombudsperson. Daneben können auch Medien, die gezielt fake news Vorschub leisten, Ziel von *gerechtfertigten* Klagen sein. Solche Medien könnten dann wiederum die SLAPP-RL wider deren Regelungszweck missbrauchen.

Aus Sicht des ÖRAK wären auch die bereits bestehenden zivilverfahrensrechtlichen Begebenheiten in den Mitgliedstaaten zwingend mehr zu berücksichtigen.

II. Zuständigkeit und Anwendungsbereich

Es stellt sich die Frage, ob die EU für ein Regelwerk wie in der SLAPP-RL vorgesehen überhaupt primärrechtlich zuständig ist.

Das **nationale Verfahrensrecht**, das Schutzmaßnahmen gegen missbräuchliche Klagen vorsieht und bestimmt, wer sich vor Gericht vertreten lassen kann, fällt in die **Zuständigkeit der Mitgliedstaaten**.

Im Hinblick auf die begrenzte Zuständigkeit der EU müsste der **Anwendungsbereich** auf grenzüberschreitende Fälle beschränkt werden. In diesem Sinne ist der Ansatz von Art 4 RL-Vorschlag jedoch zu hinterfragen. Art 4 RL-Vorschlag sieht eine grenzüberschreitende Komponente vor, wenn beide Parteien in demselben Mitgliedstaat ansässig sind. Dies könnte die nationale Zuständigkeit für das Zivilprozessrecht aushöhlen. Wenn beide Verfahrensparteien ihren Wohnsitz in demselben Mitgliedstaat haben, würde die Anwendbarkeit der Richtlinie zu einer Aushöhlung der nationalen Zuständigkeit für das Zivilprozessrecht führen.

Der Ansatz des dem Rechtsausschuss vorgelegten Berichtsentwurfs, auch auf die Verbreitung von Inhalten mittels des Internets abzustellen, Erwägungsgrund (22), Artikel 4 (2) (a) BE, ist nachvollziehbar, allerdings öffnet dieser Tür und Tor zu Forum Shopping und damit zu einem Missbrauch der SLAPP-RL.

Generell scheint es notwendig, dass die Beziehung zu anderen europäischen Zivilprozessrechten geklärt wird einschließlich der Wahrung der Rechtssicherheit im Hinblick auf andere EU-Rechtsinstrumente, zB die Brüssel-I-VO oder Rom II-VO. Der ÖRAK begrüßt den breiten Ansatz, den die Europäische Kommission in Bezug auf den **persönlichen Anwendungsbereich**, dh mögliche Adressaten von unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren gewählt hat. Nach dem derzeitigen Ansatz fallen sowohl Rechtsanwälte als auch Vertreter der Anwaltschaft allgemein als potenzielle Opfer von unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren unter diese Bestimmungen.



Die Beschränkung von SLAPP ausweislich des RL-Vorschlags auf zivilrechtliche Verfahren stimmt nicht mit der Realität, wie SLAPP entstehen kann, überein. Es ist eher bedenklich, dass Art 2 RL-Vorschlag Handlungen und Unterlassungen von Staaten ausschließt, da insbesondere unbegründete **strafrechtliche Verfahren oder Maßnahmen staatlicher Behörden** immense Schikanen verursachen können. Es ist darauf hinzuweisen, dass SLAPPs auch im Bereich des Strafrechts möglich sind. Eine schlichte Verlagerung des Problems, die die Richtlinie de facto unwirksam machen würde, ist daher nicht auszuschließen.

III. Definition

Es ist notwendig, den Begriff „SLAPP“ zu definieren. Derzeit besteht keine offizielle rechtliche Definition von SLAPP, was zu einem Mangel an Rechtssicherheit führt. Dabei sollte eine **klare Unterscheidung** zwischen solchen missbräuchlichen Klagen und anderen Klagen getroffen werden, z. B. **Klagen wegen Verleumdung, übler Nachrede und Beleidigung oder Klagen gegen Fake News**.

Des Weiteren bestehen Bedenken hinsichtlich der Definition der Begriffe "öffentliche Beteiligung" und "Angelegenheit von öffentlichem Interesse" in Art 3 Abs 1 und 2 RL-Vorschlag. Der derzeitige Wortlaut dieser Begriffe ist nicht vollständig verständlich und klar. Es sollte in Erwägung gezogen werden, diese Begriffe im Rechtsakt zu klären, ua indem die zirkuläre Art der Definition dieser Begriffe ausgeschlossen und die Schwere der Auswirkungen auf die Öffentlichkeit differenziert wird.

Auch bei der Definition des Begriffs "missbräuchliche Gerichtsverfahren" in Art 3 Abs 3 RL-Vorschlag stellt sich die Frage, wie die "Unangemessenheit" des Verfahrens festgestellt werden kann (Beispiel: ein geringer Streitwert kann als unangemessen angesehen werden, aber es könnte sich dennoch um ein berechtigtes Interesse des Klägers handeln). Eine Kenntnis der inneren Absichten und Einstellungen der Kläger, um den "Hauptzweck" des Gerichtsverfahrens zu ermitteln, scheint erforderlich zu sein, was jedoch praktisch unmöglich sein dürfte.

Auch weitere Elemente wie im vorgelegten JURI-Berichtsentwurf so zB Prozessverhalten der Klägerpartei in der Vergangenheit, Erwägungsgrund (20), Art. 3 (a) 3 cb neu BE, sind keine geeignete Grundlage für gerichtliche Entscheidungen. Zugang zum Recht besteht für jedermann, alle Parteien sind gleich vor dem Recht unabhängig auch von etwaigem Verhalten in der Vergangenheit. Eine Sanktionierung von vergangenem Verhalten darf nicht erfolgen.

IV. Einzelne Bestimmungen

a. Nachträgliche Änderungen von Klagen oder Schriftsätzen

Der ÖRAK sieht die vorgesehenen Regelungen zur Einschränkung von nachträglichen Änderungen der Klagen oder Schriftsätze in Art 6 RL-Vorschlag problematisch. Dass Ergänzungen vorgenommen werden, ist nicht unüblich und schlägt sich auch in der Realität wieder, dies auch aufgrund der Kommunikation durch die nicht-rechtskundlichen Mandanten. Zudem könnte Art 6 RL-Vorschlag zur Einschränkung



der Einstellung des Verfahrens so ausgelegt werden, dass er eine Fortsetzung des Verfahrens von Amts wegen vorsieht, um Sanktionen zu verhängen, die dem Rechtssystem unbekannt sind.

b. Beteiligung Dritter

Die Möglichkeit für NGOs, eine aktive Rolle in SLAPP-Verfahren zu übernehmen (**amicus curiae**), **Art 7 RL-Vorschlag**, passt nicht in das österreichische Zivilprozessrechtssystem (und wahrscheinlich auch nicht in viele andere nationale Systeme). Dieser Vorschlag erfordert eine gründliche Analyse seiner Vereinbarkeit mit den nationalen Verfahrensvorschriften.

Der noch weitergehende Vorschlag im JURI-Berichtsentwurf zu „**third party restitution**“, **Art 7a neu BE**, bedeutet ein aliud im Rechtssystem. Eine Möglichkeit für Dritte anstelle der beklagten Partei das Verfahren zu führen kann zu einer Instrumentalisierung des Justizsystems führen und kann der Partei schaden. Eine solche Substitution passt nicht in bestehendes Zivilverfahrensrecht. Eine Unterstützung einer Partei durch Dritte außerhalb des Verfahrens ist dahingegen (weiterhin) möglich.

c. Sicherheitsleistungen

Die vorgesehenen **finanziellen Sicherheitsleistungen, insbesondere für möglichen Schadensersatz**, siehe Art 8 RL-Vorschlag, könnten eine abschreckende Wirkung haben und damit zB eine Verteidigung gegen fake news erschweren. Art 8 RL-Vorschlag muss daher unter dem Gesichtspunkt der Rechtsstaatlichkeit und des Zugangs zum Recht sehr kritisch bewertet werden. Zweifel bestehen zusätzlich mit Blick auf Art 6 der EMRK.

Auch die Möglichkeit der **Verhängung von (zusätzlichen) Sanktionen** gegen die Partei, die das missbräuchliche Verfahren initiiert hat, siehe dazu Art 16 RL-Vorschlag, könnte abschreckend wirken, gerade wenn es um fake news mit einem Wahrheitsanteil geht und die Erfolgsaussichten des Verfahrens daher unklar sind.

d. Vorzeitige Einstellung

Im Hinblick auf die vorzeitige Einstellung in Art 9 RL-Vorschlag, sollte aus rechtsstaatlicher Sicht klarer gefasst werden, wie das Gericht sein Ermessen ausüben soll. Dies scheint insbesondere erforderlich, da die Gerichte hier sehr früh im Verfahren einschreiten können. Art 9 RL-Vorschlag, die Möglichkeit der vorzeitigen Einstellung, müsste außerdem mit Schutzmaßnahmen einhergehen, zumindest jedoch mit einer Pflicht zur Begründung der Entscheidung und einem Rechtsbehelfsverfahren.

e. Beweislastumkehr

Die im Vorschlag vorgesehene Vorschrift zur Beweislastumkehr (Art 12 RL-Vorschlag) scheint problematisch und sollte diskutiert werden, da man sich hier schon fast dem Nachweis von Intentionen annähert. Die Umkehr der Beweislast scheint gegen anerkannte Grundsätze der Beweisführung (negativa non sunt probanda) zu verstoßen. Dies ist unter dem Gesichtspunkt der Rechtsstaatlichkeit sehr bedenklich.



f. Kostenersatz

Ausweislich des dem Rechtsausschuss vorgelegten Berichtsentwurfs soll die klagende Partei im Falle des Vorliegens von SLAPP alle Kosten der rechtsanwaltlichen Vertretung übernehmen, auch solche die über rechtlich festgelegte Gebühren hinausgehen, Erwägungsgrund 31, Art 14 (1a neu) BE. Eine solche Vorschrift schränkt den Zugang zur Justiz stark ein, da solche Kosten bei Verfahrenseinleitung nicht vorhersehbar sind, sodass ein „chilling effect“ wahrscheinlich ist. Dies stellt ein besonderes Risiko für die Rechtsstaatlichkeit dar in Fällen, in denen die Abgrenzung zwischen SLAPP, Misinformation und hate speech schwierig ist.

g. Ordre public

Nach dem Richtlinienvorschlag wird den Mitgliedstaaten auch die Anwendung des sog ordre public-Vorbehalts bei Anerkennung und Durchsetzung von Urteilen aus Drittstaaten unter bestimmten Voraussetzungen vorgeschrieben, Art. 17 RL-Vorschlag. Der ordre public-Vorbehalt markiert eine absolute Grenze des nationalen Verfahrensrechts für die Anerkennung und Durchsetzung von Gerichtsentscheidungen aus anderen Rechtssystemen und spiegelt die Wertungen der nationalen Rechtsordnung wider, die nicht derogiert werden können. Eine Regelung zur nationalen Anwendung des ordre public widerspricht daher dem Charakter desselben. Nach Auffassung des ÖRAK besteht für einen solchen Eingriff in den Kern des nationalen Verfahrensrechts auch keine europarechtliche Kompetenz.

h. Vorschriften zu rechtsanwaltlicher Vertretung in SLAPP-Verfahren

Der ÖRAK begrüßt ausdrücklich die Anerkennung der **Notwendigkeit von rechtsanwaltlicher Vertretung und damit einhergehend Verfahrenshilfe für Beklagte** in SLAPP-Verfahren. Aus Sicht des ÖRAK ist ein kohärentes System der Unterstützung im Fall von SLAPP-Verfahren nachdrücklich zu begrüßen. Im Hinblick darauf „other legal assistance“ im Unterschied zu rechtsanwaltlicher Beratung zu etablieren, Erwägungsgrund (22a), Artikel 5bneu JURI-Berichtsentwurf, ist anzumerken, dass Hilfsangebote, die durch die Mitgliedstaaten oder selbst durch die EU etabliert werden per Design staatsnah sind, auch NGOs vertreten per Struktur ihre Interessen. **Das Recht auf unabhängige rechtsanwaltliche Vertretung ist ein Justizgrundrecht und für alle Verfahrensbeteiligte zu wahren.**

Der ÖRAK nimmt zur Kenntnis, dass der dem Rechtsausschuss vorgelegte Berichtsentwurf auch versucht **Bereiche aus der Empfehlung der Europäischen Kommission** in den verpflichtenden Teil der Richtlinie einzubeziehen („Empfehlung zum Schutz von Journalisten und Menschenrechtsverteidigern, die sich öffentlich beteiligen, vor offenkundig unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren („strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung“), C(2022) 2428).

Der ÖRAK unterstützt nachdrücklich den Nutzen von **Fortbildungen** für Angehörige aller Rechtsberufe bezüglich der Mechanismen von SLAPP und in diesen Fällen anwendbarem Zivil- und Berufsrecht. Sowohl das allgemeine Zivilverfahrensrecht als auch das **rechtsanwaltliche Berufsrecht** in Österreich beinhalten in Fällen von SLAPP anzuwendende Rechtsvorschriften. Diese Regelungen werden zumindest für



Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten bereits jetzt auch in Fortbildungsveranstaltungen thematisiert. Trotz dieser nationalen Situation sind aus Sicht des ÖRAK die entsprechenden Regelungen zu Fortbildungen, Art. 18h JURI-Berichtsentwurf, und zu berufsrechtlichen Regelungen, Art 18j JURI-Berichtsentwurf abzulehnen, da für diese **keine europarechtliche Zuständigkeit** besteht. Die Europäische Kommission hat beide Bereiche daher auch in ihre Empfehlung aufgenommen, zu der die Mitgliedstaaten Stellung nehmen müssen.

Ansprechpartner / Contact: Jessica König, ÖRAK-Vertretung Brüssel / Brussels Office

