STUDIE

Im Auftrag des JURI-Ausschusses

Europäisches Parlament

Nutzung von SLAPP-Klagen zur Einschüchterung von Journalisten, nichtstaatlichen Organisationen und der Zivilgesellschaft

Fachabteilung Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten DE
Generaldirektion Interne Politikbereiche
PE 697.287 – September 2021

Nutzung von SLAPP-Klagen zur Einschüchterung von Journalisten, nichtstaatlichen Organisationen und der Zivilgesellschaft

Kurzfassung

Diese Studie, die von der Politischen Abteilung für Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten des Europäischen Parlaments auf Ersuchen des JURI-Ausschusses in Auftrag gegeben wurde, analysiert Rechtsdefinitionen von strategischen Klagen gegen öffentliche Beteiligung (SLAPP) und bewertet die Vereinbarkeit einer Anti-SLAPP-Gesetzgebung mit EU-Recht. Es wird empfohlen, eine Anti-SLAPP-Richtlinie zu verabschieden sowie die Brüssel-Ia-Verordnung und die Rom-II-Verordnung neu zu fassen, um das Auftreten von SLAPP-Klagen zu begrenzen.

Dieses Dokument wurde vom Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments in Auftrag gegeben.

AUTOREN

Justin BORG-BARTHET, Dozent für EU-Recht und internationales Privatrecht, Zentrum für internationales Privatrecht, Universität Aberdeen,
Benedetta LOBINA, graduierte Wissenschaftlerin in EU-Recht, Universität Aberdeen,
Magdalena ZABROCKA, graduierte Wissenschaftlerin in EU-Recht, Universität Aberdeen.

VERANTWORTLICHER BEAMTER

Mariusz MACIEJEWSKI

EDITIONSASSISTENZ

Christina KATSARA

SPRACHFASSUNGEN

Original: EN

ÜBER DEN HERAUSGEBER

Die Fachabteilungen liefern den internen und externen Sachverstand zur Unterstützung der Ausschüsse des Europäischen Parlaments und anderer parlamentarischer Gremien bei der Ausarbeitung der Gesetzgebung und Ausübung der demokratischen Kontrolle über die internen Politikbereiche der EU.

Kontakt zur Fachabteilung oder Bestellung von Aktualisierungen:
Fachabteilung Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten
Europäisches Parlament
B-1047 Brüssel
E-Mail: poldep-citizens@europarl.europa.eu

Redaktionsschluss: Juni 2021

© Europäische Union, 2021

Dieses Dokument ist auch online über folgende Website abrufbar:
http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses

HAFTUNGSAUSSCHLUSS UND URHEBERRECHTSSCHUTZ

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung der Verfasser wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments.
Nachdruck und Übersetzung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe sind gestattet, sofern das Europäische Parlament vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.
© Titelbild unter Lizenz von Adobe Stock.com verwendet

INHALT

VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN 4

ZUSAMMENFASSUNG 5

1. ALLGEMEINE ANGABEN 7

2. DEFINITION VON SLAPPS IM EU-KONTEXT 13

2.1. Entstehung des Begriffs 14

2.2. Rechtliche Definitionen in bestehenden Gesetzen von Drittländern und in Mustergesetzen 16

2.2.1. Vereinigte Staaten von Amerika 16

2.2.2. Kanada und Australien 19

2.2.3. Die Anti-SLAPP-Musterrichtlinie 20

2.3. Schlussfolgerungen 23

3. MENSCHENRECHTLICHE ERWÄGUNGEN 25

3.1. Kontext 25

3.2. Das Recht auf freie Meinungsäußerung 27

3.3. Das Recht auf freie Meinungsäußerung und seine Wechselwirkungen mit dem Recht auf Privatsphäre 30

3.4. Das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht 32

3.5. Schlussfolgerungen 35

4. EU-INSTRUMENTE DES INTERNATIONALEN PRIVATRECHTS 37

4.1. Kontext 37

4.2. Die Brüssel-Ia-Verordnung und das Lugano-Übereinkommen 39

4.2.1. Einleitende Bemerkungen 39

4.2.2. Zuständigkeit bei unerlaubter Handlung/Deliktfällen 42

4.2.3. Verleumdung 43

4.3. Die Rom-II-Verordnung 48

5. EINE ANTI-SLAPP-RICHTLINIE: ZUSTÄNDIGKEIT UND INHALT 51

5.1. Rechtsgrundlage und Wahl des Rechtsinstruments 51

5.2. Inhalt 53

5.2.1. Frühzeitige Klageabweisung 54

5.2.2. Abschreckende Maßnahmen 55

5.2.3. Einschränkung des „Forum Shopping“ 56

5.3. Einstweilige Maßnahmen: Rechtsstaatliche Mechanismen 56

6. ABSCHLIESSENDE EMPFEHLUNGEN UND SCHLUSSFOLGERUNGEN 58

VERWEISE 60

VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

Brüssel-Ia-Verordnung	Verordnung (EU) Nr. 1215/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2012 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (Neufassung)
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EuGH	Europäischer Gerichtshof
IPBPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
Rom-II-Verordnung	Verordnung (EU) Nr. 1215/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2012 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (Neufassung). ABl. L 351/1 von 2012
SLAPP	Strategische Klage gegen öffentliche Beteiligung
EUV	Vertrag über die Europäische Union
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

ZUSAMMENFASSUNG

Die Europäische Menschenrechtskonvention sieht eine positive Verpflichtung vor, die Freiheit pluralistischer Medien zu wahren und „günstige Rahmenbedingungen für die Beteiligung an der öffentlichen Debatte zu schaffen". Strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung (Strategic Lawsuits Against Public Participation – SLAPP), eine Form von Vergeltungsklagen, mit denen die Meinungsfreiheit in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse unterdrückt werden soll, stellen eine erhebliche Bedrohung für die Erfüllung dieser Verpflichtung dar.

SLAPP-Klagen schränken die Kontrolle bei Angelegenheiten von öffentlichem Interesse – sei es in wirtschaftlichen oder in politischen Bereichen – ein und beeinträchtigen dadurch auch das Funktionieren des Binnenmarkts und die Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union. Mehrere Länder außerhalb der Europäischen Union haben Rechtsvorschriften gegen SLAPP-Klagen verabschiedet, in der Europäischen Union hat dies jedoch noch kein Mitgliedstaat getan. Auch die Europäische Union selbst hat noch keine Rechtsvorschriften erlassen, die von einem Rückgriff auf SLAPP-Klagen abhalten würden. Daher besteht eine erhebliche Lücke in der Integrität der Rechtsordnung der Europäischen Union.

Im Jahr 2021 stellte die Menschenrechtskommissarin des Europarates fest, dass SLAPP-Klagen zwar kein neues Phänomen seien, das Ausmaß des Problems jedoch zunehme und eine erhebliche Bedrohung für die Meinungsfreiheit darstelle. Daher bedarf es robuster legislativer Maßnahmen in der Europäischen Union, um die Welle an Klagen einzudämmen, mit denen die Beteiligung der Öffentlichkeit an Angelegenheiten von öffentlichem Interesse unterbunden werden soll.

Während die in den Vereinigten Staaten, Kanada und Australien angenommenen Legislativmodelle zwar aufschlussreich sind, was die übergreifende Struktur der Reform des EU-Rechts betrifft, würde die EU-Gesetzgebung eine sorgfältige Formulierung maßgeschneiderter Definitionen und Analysemethoden erfordern. Dies sollte durch einen differenzierten Ansatz gekennzeichnet sein, der sich auf bewährte Verfahren aus Ländern außerhalb der Europäischen Union stützt, aber dennoch die einzigartigen Merkmale der Rechtsordnung der EU und der Rechtstraditionen ihrer Mitgliedstaaten anerkennt.

Darüber hinaus müssen die legislativen Maßnahmen so formuliert sein, dass den nationalen Gerichten die Befugnis übertragen wird, das beabsichtigte Ergebnis einer zügigen Einstellung von Verfahren zu erreichen, ohne die legitimen Rechte möglicher Kläger auf Zugang zu Gerichten zu beeinträchtigen. Die ordnungsgemäß ausgearbeiteten Rechtsvorschriften gegen SLAPP-Klagen geben Klägern die Möglichkeit, berechtigte Ansprüche vor Gericht geltend zu machen, und erfüllen somit die Anforderungen des Artikel 6 EMRK. Derartige Rechtsvorschriften gegen SLAPP-Klagen würden keinesfalls den Parteien den Zugang zu Gerichten erschweren, sondern vielmehr in Übereinstimmung mit den EU-Rechtsvorschriften und den internationalen Menschenrechtsinstrumenten jeden Missbrauch von Zivilverfahren verhindern, der Beklagte daran hindert, sich zu verteidigen.

Zusätzlich zur Annahme einer Richtlinie gegen SLAPP-Klagen wird empfohlen, die Brüssel-Ia-Verordnung über die gerichtliche Zuständigkeit, die Anerkennung und die Vollstreckung von Entscheidungen neu zu fassen, um eine spezifische Regelung für Verleumdungsklagen zu erlassen und dadurch die Zuständigkeit für Verleumdungsklagen von gewöhnlichen Delikten zu unterscheiden. Dadurch ließen sich Möglichkeiten zur Wahl des günstigsten Gerichtsstands (sogenanntes „Forum Shopping"), die sich aus der derzeit geltenden Verordnung ergeben, einschränken. Zu diesem Zweck wird empfohlen, den Gerichtsstand am Ort des Wohnsitzes des Beklagten festzulegen, sofern die Parteien nichts anderes vereinbaren. So könnten Parteien, die im öffentlichen Interessen agieren,

voraussehen, wo sie sich verteidigen müssen, was den Kernwerten der Brüssel-Ia-Verordnung entspräche, nämlich Vorhersehbarkeit und Einschränkung des „Forum Shopping".

Eine größere Vorhersehbarkeit der Ergebnisse von Verfahren, die eine Rechtswahl umfassen, ist auch erforderlich, um unbegründete Rechtsstreitigkeiten zu verhindern, die darauf abzielen, die Beteiligung der Öffentlichkeit zu unterdrücken. Daher wird empfohlen, eine neue Regelung in die Rom-II-Verordnung aufzunehmen, mit der die nationalen Rechtswahlregeln für Verleumdungsfälle harmonisiert würden. Es wird vorgeschlagen, sich in erster Linie auf die engste Verbindung mit der Veröffentlichung und ihrem Publikum zu konzentrieren, d. h. auf das Recht des Ortes, an den sich die Veröffentlichung richtet.

Angesichts der beispiellosen Herausforderungen für Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, vor denen die Europäische Union steht, ist die Annahme von Rechtsvorschriften gegen SLAPP-Klagen ein besonders dringendes Anliegen. Reformen, mit denen die zentrale Rolle von Journalisten, nichtstaatlichen Organisationen und der Zivilgesellschaft bei der Wahrung der Rechtsstaatlichkeit anerkannt wird, würden einen sinnvollen Beitrag zur Förderung demokratischer Werte leisten, wo so viele andere Versuche gescheitert sind.

1. ALLGEMEINE ANGABEN

WICHTIGSTE ERKENNTNISSE

Strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung (SLAPP) werden routinemäßig gegen öffentliche Wachhunde eingesetzt, die eine aktive Rolle beim Schutz der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union spielen. Zu den Zielen dieser Klagen zählen Journalisten, unabhängige Medien, Akademiker, die Zivilgesellschaft und Menschenrechts-NRO. Zu den Klägern zählen Unternehmen, wohlhabende Einzelpersonen und in einigen Fällen sogar Regierungsstellen. Strategische Klagen sind nicht auf bestimmte Kategorien von Ansprüchen beschränkt und können eine Vielzahl von Formen annehmen. Das Hauptmerkmal von SLAPP-Klagen ist ihre Tendenz, die Debatte von der politischen in die juristische Sphäre zu verlagern. Die Notwendigkeit der Einführung einer Anti-SLAPP-Gesetzgebung in der Europäischen Union begann nach der Ermordung von Daphne Caruana Galizia im Oktober 2017 das öffentliche Interesse auf sich zu ziehen. Wenige Tage nach der Ermordung wurde deutlich, dass die physische Gewalt Teil eines umfassenderen Phänomens war, bei dem Beteiligte die Prüfung von Angelegenheiten von öffentlichem Interesse unterdrückten. Die bloße Androhung von SLAPP-Klagen führte zur Veränderung der gesamten Online-Aufzeichnung illegaler Aktivitäten, die für die Steuerung des Binnenmarktes von Interesse sind. Dies war symptomatisch für weitreichende Herausforderungen für die Pressefreiheit und die Rechtsstaatlichkeit in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, und damit in der Union als Ganzem. Index on Censorship hat Fälle identifiziert, die in jedem Mitgliedstaat der Europäischen Union sowie in Norwegen und in jedem Rechtssystem des Vereinigten Königreichs als SLAPP-Klagen betrachtet werden könnten. Dies stellt eine Bedrohung für die demokratische Ordnung und die Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union dar. Daraus folgt, dass die Aufrechterhaltung der Rechtsstaatlichkeit und die Bewahrung eines konsequent nach Recht und Gesetz funktionierenden Binnenmarktes die Verabschiedung robuster gesetzgeberischer Maßnahmen erfordern, die das Ausmaß begrenzen, in dem Drohungen mit schikanösen Gerichtsverfahren eingesetzt werden, um die öffentliche Kontrolle in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse zu unterdrücken.

Strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung (SLAPP) sind eine Form von Vergeltungsklagen, die darauf abzielen, die freie Meinungsäußerung in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse zu verhindern[1]. Sie werden häufig in praktisch jedem Bereich von öffentlichem Interesse angestrengt und können sowohl zivil- als auch strafrechtliche Ansprüche beinhalten[2]. SLAPP-Klagen werden routinemäßig gegen öffentliche Wachhunde eingesetzt, die beim Schutz von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der Union eine aktive Rolle spielen. Zu den Zielen dieser Klagen zählen Journalisten, unabhängige Medien, Akademiker, die Zivilgesellschaft und Menschenrechts-NRO[3].

In einem Bericht an den Europarat aus dem Jahr 2021 stellten die Autoren fest, dass es im vergangenen Jahr in mehreren Ländern zu einem weit verbreiteten Missbrauch von Gerichtsverfahren gegen

[1] Kraski, R.: Combating Fake News in Social Media: U.S. and German Legal Approaches, *St. John's Law Review* 91, 923–955 (2017).

[2] Ni Mhainín, J.: Fighting the Laws That Are Silencing Journalists: Vexatious Legal Threats Are Part of the European Media Landscape. We Need to Take Action Against Them, Says a New Index Report, Index on Censorship 49, 63–65 (2020).

[3] Bárd, P. et al.: SLAPP in the EU context (2020). <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ad-hoc-literature-review-analysis-key-elements-slapp_en.pdf>, abgerufen am 28. April 2021

Journalisten gekommen ist[4]. Die Fälle umfassten unabhängige maltesische Nachrichtenagenturen, die von verschiedenen Geschäftsleuten, oft außerhalb Maltas, verklagt wurden[5], bis hin zu privaten Unternehmen, denen es gelang, in Ungarn und Rumänien Inhalte über einstweilige Verfügungen und Verleumdungsklagen zu zensieren[6], aber auch Strafanzeigen von slowakischen Behörden gegen einen Zeitungsjournalisten wegen eines Meinungsartikels zu einem religiösen Thema[7], um nur einige zu nennen.

Zu den Klägern zählen Unternehmen, wohlhabende Einzelpersonen und in einigen Fällen sogar Regierungsstellen. Pring zeigt, dass mehr als 50 % der SLAPP-Klagen neben anderen, wie z. B. Wirtschaftsdelikten, Verleumdungsklagen beinhalten. Strategische Klagen sind nicht auf bestimmte Kategorien von Ansprüchen beschränkt und können eine Vielzahl von Formen annehmen[8].

Das Hauptmerkmal von SLAPP-Klagen ist ihre Tendenz, die Debatte von der politischen in die juristische Sphäre zu verlagern. Die Kläger versuchen, eine Reihe von Zielen zu erreichen: der Fokus wird von den Belangen des Beklagten zu denen des Klägers verschoben; Energie und Ressourcen werden von dem relevanten Projekt von öffentlichem Interesse auf den Rechtsstreit abgelenkt; Privatpersonen, nichtstaatliche Organisationen, Journalisten und kleine Medienunternehmen sowie die Zivilgesellschaft werden wahrscheinlich durch die hohen Schadensersatzsummen und teuren Prozesskosten eingeschüchtert. Indem sie diese Belastungen einem Betroffenen auferlegen, zielen die Initiatoren von SLAPP-Klagen darauf ab, andere von der Durchführung zukünftiger Kampagnen abzuschrecken[9].

Darüber hinaus besteht, insbesondere bei auf SLAPP-Klagen gegen Medienunternehmen, ein neuerer Trend darin, dass wohlhabende Unternehmen nicht nur eine Person oder Organisation direkt verklagen, sondern auch Fonds einrichten, um die Kosten Dritter auszugleichen, die bereit sind, einen Rechtsstreit gegen das gemeinsame Ziel zu führen[10]. Dieses Phänomen verschärft die Wirkung von Einschüchterungstaktiken weiter und in einer Weise, die die Presse- und Meinungsfreiheit zum Vorteil einer mächtigen Gruppe erheblich behindert[11].

Die Notwendigkeit der Einführung einer Anti-SLAPP-Gesetzgebung in der Europäischen Union begann nach der Ermordung von Daphne Caruana Galizia im Oktober 2017 das öffentliche Interesse auf sich zu ziehen. Wenige Tage nach der Ermordung wurde deutlich, dass die physische Gewalt Teil eines umfassenderen Phänomens war, bei dem Beteiligte die Prüfung von Angelegenheiten von öffentlichem Interesse unterdrückten.

Insbesondere bemerkten Kommentatoren kurz nach der Ermordung, dass Online-Nachrichtenmeldungen, die Caruana Galizias Enthüllungen über die inzwischen geschlossene Pilatus

---

[4] Wanted! Real action for media freedom in Europe. Annual Report 2021 by the partner organisations to the Council of Europe Platform to Promote the Protection of Journalism and Safety of Journalists https://rm.coe.int/final-version-annual-report-2021-en-wanted-real-action-for-media-freed/1680a2440e

[5] Ebd., 31.

[6] Ebd., 32.

[7] Ebd., 35.

[8] Pring, G.W.: SLAPPs: Strategic Lawsuits against Public Participation, Pace Environmental Law Review 7, 3–19 (1989).

[9] Anthony, T.: Quantum of Strategic Litigation – Quashing Public Participation, Australian Journal of Human Rights 14(2), 1–38 (2009).

[10] Tu, S.S et al.: Free Speech in the Balance: Judicial Sanctions and Frivolous SLAPP Suits, Loyola Los Angeles Law Review 54, 623–674 (2021).

[11] Ebd 6.

Bank wiedergaben, aus verschiedenen Nachrichtenportalen in Malta entfernt wurden[12]. Diese Entfernung wurde nicht durch das gewaltsame Attentat auf eine Journalistenkollegin ausgelöst, sondern durch die Androhung eines ruinösen Rechtsstreits, der, wie sich durch nachfolgende Ereignisse bestätigte, völlig gegenstandslos war[13]. Wie Richter Colabella bekanntermaßen argumentierte, „könne man sich, abgesehen von einer an den Kopf gehaltenen Schusswaffe, kaum eine größere Bedrohung [als SLAPP-Klagen] für die freie Meinungsäußerung vorstellen"[14]. Die Ereignisse in Malta dürften Anlass zu einer Neubewertung der Hierarchie der systemischen Wirksamkeit von Bedrohungen der Meinungsfreiheit geben.

Wie inzwischen gut bekannt ist, waren Caruana Galizias Enthüllungen über Geldwäsche und Korruption von transnationaler Bedeutung. Damals hatten sie jedoch noch nicht die dauerhafte Aufmerksamkeit der internationalen Medien auf sich gezogen. Indem sie die maltesische Presse durch die Androhung von schikanösen Rechtsstreitigkeiten zum Schweigen brachte, konnte die Pilatus Bank offenbar sicherstellen, dass die Online-Aufzeichnungen über ihre illegalen Aktivitäten vollständig entfernt wurden und daher keine Bedrohung für ihr Eindringen in andere EU-Märkte darstellen würden[15].

Bemerkenswert ist, dass die Pilatus-Bank-Affäre kein Einzelfall war. Ein Redakteur einer maltesischen Tageszeitung beobachtete, dass internationale Unternehmen routinemäßig die Androhung grenzüberschreitender Rechtsstreitigkeiten nutzen, um Zeitungen zu zwingen, sachliche Berichterstattung zu unterlassen[16]. Im Jahr 2017 zitierte er vier separate Vorfälle, in denen seine Zeitung den Forderungen transnationaler Unternehmen nach Löschung von Berichten nachgegeben hat, wobei er implizit andeutete, dass dies nicht auf die Berechtigung der Forderung zurückzuführen war, sondern auf den Nachdruck, mit dem sie erhoben wurde[17]. Eine andere, nach der Ermordung von Daphne Caruana Galizia eingerichtete maltesische Nachrichtenseite stellte ein weiteres Beispiel fest, in dem glaubhafte Versuche unternommen wurden, Nachrichtenorganisationen zu zwingen, auf Drohungen des Konzessionärs für Maltas lukratives Programm „Citizenship by Investment" hin Online-Inhalte zu löschen oder zu ändern[18].

Darüber hinaus sind die Beispiele für nachteilige außergerichtliche Einigungen in Malta bei weitem keine Ausnahmen, abgesehen davon, dass hier die konkreten Fälle dieser Praxis offengelegt wurden[19]. Die Ereignisse in Malta waren symptomatisch für weitreichende Beeinträchtigungen der Pressefreiheit

---

[12] Siehe Delia, M.: Pilatus Bank bullies the local press. We will not be silenced, Truth be Told (24.10.2017). Abrufbar unter: https://manueldelia.com/2017/10/pilatus-bank-bullies-local-press-will-not-silenced/.

[13] Balzan, J.: „Government should have sought advice to protect journalists" – lawyers, The Shift News (10.04.2018). Abrufbar unter: https://theshiftnews.com/2018/04/10/government-should-have-sought-advice-to-protect-journalists-lawyers/

[14] *Rechtssache Gordon v. Marrone* [1991] 151 Misc. 2d 164, 169 (Sup. Ct., Westchester County 1991) (per Justice Colabella).

[15] Siehe Rainieri, L.: The Malta Connection: A Corrupting Island in a „Corrupting Sea"? The European Review of Organised Crime 5, 10–35, (2019); Meers, J.: UK Branch of Pilatus Bank Closed Down, Organized Crimes and Corruption Reporting Project (26.04.2018). Abrufbar unter: https://www.occrp.org/en/daily/8019-uk-branch-of-pilatus-bank-closed-down

[16] Garside, J.: Murdered Maltese reporter faced threat of libel action in UK (02.03.2018), The Guardian. Abrufbar unter: https://www.theguardian.com/world/2018/jun/01/murdered-maltese-reporter-faced-threat-of-libel-action-in-uk

[17] Ebd.

[18] Taylor, A.: Lawsuits that cripple journalists: Malta a protagonist in debate on press freedoms (02.03.2019), The Shift News. Abrufbar unter: https://theshiftnews.com/2019/03/02/lawsuits-that-cripple-journalists-malta-a-protagonist-in-debate-on-press-freedom/

[19] Harding, L.: in 'Good Morning Scotland', BBC Scotland, 23.06.2018; Nichtstaatliche Organisationen berichten von Hinweisen auf die Löschung und Veränderung von Online-Meldungen in mehreren Ländern, können aber aufgrund von Vertraulichkeitsverpflichtungen keine konkreten Fälle angeben.

und der Rechtsstaatlichkeit in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und im weiteren Sinne in der Union insgesamt[20].

Das geografische und wirtschaftliche Ausmaß des Problems ist leicht zu erkennen, wenn man ähnliche missbräuchliche Verleumdungsklagen und deren Androhung unter anderem in Polen[21], Kroatien[22], Deutschland[23], Italien[24] und Malta[25] betrachtet. Tatsächlich hat Index on Censorship Fälle identifiziert, die in jedem Mitgliedstaat der Europäischen Union sowie in Norwegen und jedem Rechtssystem des Vereinigten Königreichs als SLAPP-Klagen gelten könnten[26]. Es ist besonders bemerkenswert, dass Fälle, in denen das Verleumdungsgesetz zur Unterdrückung einer sachlichen Berichterstattung eingesetzt wurde, oft Angelegenheiten von grenzüberschreitendem Interesse betreffen, wie beispielsweise die Verzerrung des Binnenmarktes oder im weiteren Sinne die politische Lenkung der Union[27].

Das Ausmaß des Problems spiegelt sich in der wachsenden Besorgnis über das Verhältnis zwischen SLAPP-Klagen und der Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und Meinungsfreiheit innerhalb der EU wider[28]. In der Tat ist es unumstritten, dass der Schutz der Grundrechte – insbesondere in Bezug auf

---

[20] Siehe Philips, G.: How the free press worldwide is under threat, The Guardian (28.05.2020). Abrufbar unter: https://www.theguardian.com/media/2020/may/28/how-the-free-press-worldwide-is-under-threat.

[21] Wyborcza.pl: Gag Lawsuits and Judicial Intimidation: PiS Seeks to Turn Courts Into an Instrument of State Censorship (2021) <https://wyborcza.pl/7,173236,26887459,gag-lawsuits-and-judicial-intimidation-pis-seeks-to-turn-courts.html>, abgerufen am 30. April 2021.

[22] Vale, G.: Croatia: over a thousand ongoing trials against journalists or media, European Centre for Press and Media Freedom (23.01.2019). Abrufbar unter: https://www.ecpmf.eu/archive/news/threats/croatia-one-thousand-lawsuits.html

[23] Verza, S.: SLAPP: the background of Strategic Lawsuits Against Public Participation, Europäisches Zentrum für Presse- und Medienfreiheit. Abrufbar unter: https://www.ecpmf.eu/slapp-the-background-of-strategic-lawsuits-against-public-participation/

[24] Global Freedom of Expression: SLAPPs' 5 W's: a background of the Strategic Lawsuits Against Public Participation (2018) (2018) <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/publications/slapps-5-ws-background-strategic-lawsuits-public-participation/> Abrufbar unter: https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/publications/slapps-5-ws-background-strategic-lawsuits-public-participation/

[25] Allaby, E.: After journalist's murder, efforts to combat SLAPP in Europe, Columbia Journalism Review (24.04.2019). Abrufbar unter: https://www.cjr.org/analysis/slapp-daphne-caruana-galizia-malta.php

[26] Ni Mhainín, J.: A gathering storm: the laws being used to silence the media, Index on Censorship (2020). Abrufbar unter: https://euagenda.eu/upload/publications/a-gathering-storm.pdf.pdf.

[27] Einen umfassenden Überblick über die geografische Reichweite und Vielfalt von SLAPP-Klagen in der EU, siehe McGonagle, T. et al.: The Safety of Journalists and the Fighting of Corruption in the EU, Fachabteilung Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten, Generaldirektion Interne Politikbereiche, PE 655.187 (2020). Abrufbar unter: Abrufbar unter: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2020)655187; Greenpeace: Sued into silence: How the rich and powerful use legal tactics to shut critics up (2020). Abrufbar unter: https://storage.googleapis.com/planet4-eu-unit-stateless/2020/07/20200722-SLAPPs-Sued-into-Silence.pdf

[28] Siehe beispielsweise die **Empfehlung CM/Rec(2016)4 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zum Schutz des Journalismus und zur Sicherheit von Journalisten und anderen Medienakteuren** (verabschiedet vom Ministerkomitee am 13. April 2016 auf der 1253. Sitzung der Abgeordneten der Minister); Resource Centre on Media Freedom in Europe: Defamation and insult Laws in the OSCE Region: A Comparative Study (2017) <https://www.rcmediafreedom.eu/Publications/Reports/Defamation-and-Insult-Laws-in-the-OSCE-Region-A-Comparative-Study>, abgerufen am 27. April 2021 ECPMF: Romania: abusive legal action by former bishop against journalists and outlets in Romania (2021) <https://www.ecpmf.eu/romania-abusive-legal-action-by-former-bishop-against-journalists-and-outlets-in-romania/>, abgerufen am 28. April 2021; ECPMF: Poland: Editorial independence of Polska Press outlets at risk (2021) <https://www.ecpmf.eu/poland-editorial-independence-of-polska-press-outlets-at-risk/>, abgerufen am 28. April 2021; ECPMF: SLAPP: the background of Strategic Lawsuits Against Public Participation <https://www.ecpmf.eu/slapp-the-background-of-strategic-lawsuits-against-public-participation/>, abgerufen am 27. April 2021; Rule of Law, Strategic Lawsuits Against Public Participation threaten human rights and democracy. The EU must act <https://ruleoflaw.pl/strategic-lawsuits-against-public-participation/>, abgerufen am 28. April 2021.

SLAPP-Klagen, das Recht auf Zugang zu Gerichten und die Meinungsfreiheit – ein zentrales Merkmal einer auf Rechtsstaatlichkeit basierenden Rechtsordnung ist[29].

Darüber hinaus trägt eine lebendige Zivilgesellschaft innerhalb der EU-Rechtsordnung zu der Kontrolle bei, die notwendig ist, um die Wahrung anderer Merkmale eines umfassenderen Konzepts der Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten, wie z. B. die Verhinderung von Korruption und die Aufrechterhaltung des Zugangs zur Justiz[30]. Das Wesen des EU-Rechtssystems als Rechtsordnung, die sich vom internationalen Recht unterscheidet, beruht auf der Vorstellung, dass die öffentliche Durchsetzung durch die Durchsetzungsfunktion von Einzelpersonen ergänzt wird, die einklagbare Rechte besitzen, welche sich direkt aus dem EU-Recht ableiten[31].

Darüber hinaus ist der „freie Fluss von Informationen und Ideen das Herzstück des Begriffs der Demokratie ... [die] verlangt, dass der Einzelne in der Lage ist, sich effektiv an der Entscheidungsfindung zu beteiligen und die Leistung seiner Regierung zu bewerten"[32]. Die Rechte auf freie Meinungsäußerung und Information sind auch für den Binnenmarkt von entscheidender Bedeutung und sind nachweislich „mit gut funktionierenden Märkten [und] Verbesserungen des Investitionsklimas verbunden"[33]. Zu diesem Zweck ist es notwendig, einen pluralistischen öffentlichen Raum zu bewahren, in dem die Bürger in der Lage sind, sich „auf informierte Weise an Entscheidungen zu beteiligen, die sie betreffen, und gleichzeitig Regierungen und andere zur Rechenschaft zu ziehen"[34].

Daraus folgt, dass die Aufrechterhaltung der Rechtsstaatlichkeit und die Bewahrung eines konsequent nach Recht und Gesetz funktionierenden Binnenmarktes die Verabschiedung robuster gesetzgeberischer Maßnahmen erfordern, die das Ausmaß begrenzen, in dem Drohungen mit schikanösen Gerichtsverfahren eingesetzt werden, um die öffentliche Kontrolle in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse zu unterdrücken.

Im Folgenden wird argumentiert, dass die Europäische Union eine Reihe von Maßnahmen zur Bekämpfung von SLAPP-Klagen beschließen sollte. Diese sollten eine Reform der Brüssel-Ia-Verordnung und der Rom-II-Verordnung einschließen, mit dem Ziel, die Rechtssicherheit zu erhöhen und das Forum Shopping einzuschränken. Darüber hinaus würde die Einführung einer Anti-SLAPP-Richtlinie sicherstellen, dass Verfahrensmissbräuche zur Unterdrückung der Öffentlichkeitsbeteiligung von den nationalen Gerichten schnell abgewiesen werden könnten und dass die Rechtssysteme der

---

[29] Hamul'ák, O. and Circolo, A.: Challenges and Possibilities of Enforcing the Rule of Law within the EU Constitutional Edifice—The Need for Increased Role of Court of Justice, EU Charter and Diagonality, in Perception, in Ramiro Troitiño, D.; Kerikmäe, T.; De la Guardia, R.M. und Perez, G.A. (eds.): The EU in the 21st Century: Challenges and Opportunities for the European Integration Process, Springer, 155–164 (2020).

[30] Siehe Magen, A.: Overcoming the diversity-consistency dilemmas in EU Rule of Law external action, Asia Eur J 14, 25–41 (2016)

[31] Rechtssache 26/62 *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration* ECLI:EU:C:1963:1

[32] UNESCO: About Freedom of Information (FOI) <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/freedom-of-expression/freedom-of-information/about/>, abgerufen am 27. April 2021.

[33] Ebd.

[34] UNESCO: Freedom of information as a tool for empowerment: Enabling protection and achievement of other rights <http://www.unesco.org/new/en/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedom-day/previous-celebrations/2010/themes/enabling-protection-and-achievement-of-other-rights/> abgerufen am 27. April 2021; UNESCO: Transparency, accountability and the fight against corruption: FOI laws and beyond <http://www.unesco.org/new/en/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedom-day/previous-celebrations/2010/themes/foi-laws-and-beyond/>, abgerufen am 27. April 2021.

Mitgliedstaaten Maßnahmen enthalten würden, die von der Androhung und Durchführung von SLAPP-Klagen abschrecken.

Natürlich sollten legislative Maßnahmen nicht als Ersatz dienen für die Erfüllung der Verpflichtungen der Unionsinstitutionen zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit, einschließlich des Rechts auf freie Meinungsäußerung, wie es in Artikel 2 EUV verankert ist. In dieser Hinsicht wird im Folgenden ausgeführt, dass die Union sicherstellen sollte, dass ungeheuerliche Beispiele für nationale Gesetze, die die Eröffnung von SLAPP-Klagen erleichtern, durch bestehende rechtsstaatliche Mechanismen angegangen werden.

Die Studie ist wie folgt aufgebaut: Kapitel 2 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Anti-SLAPP-Gesetzgebung und erörtert die Art und Weise, in der Definitionen und Methoden in der Gesetzgebung von Drittländern auf den EU-Kontext übertragen werden könnten. In Kapitel 3 werden die Menschenrechtsfragen diskutiert, die von SLAPP-Klagen betroffen sind. Hier wird argumentiert, dass zukünftige Gesetzgebung die Findung eines besseren Gleichgewichts zwischen den Rechten der Parteien sicherstellen könnte. In Kapitel 4 werden die Argumente für eine Reform der aktuellen EU-Instrumente des internationalen Privatrechts dargelegt, einschließlich der Formulierung möglicher gesetzgeberischer Lösungen. Kapitel 5 skizziert dann die Form und den Inhalt einer zukünftigen Anti-SLAPP-Richtlinie und schlägt vor, dass Regelmechanismen eingeführt werden könnten, um den Erfolg von SLAPP-Klagen in der Zeit vor dem Inkrafttreten einer zukünftigen EU-Gesetzgebung zu dämpfen. Es folgen kurze Schlussbemerkungen in Kapitel 6, in denen noch einmal darauf hingewiesen wird, dass die Einführung neuer Maßnahmen zum Schutz des Binnenmarktes und der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union dringend erforderlich ist.

2. DEFINITION VON SLAPPS IM EU-KONTEXT

WICHTIGSTE ERKENNTNISSE

Dieses Kapitel zeichnet die Entwicklung der Anti-SLAPP-Gesetzgebung nach mit dem Ziel, Modelle für die Formulierung einer Definition von SLAPP-Klagen in der Gesetzgebung der Europäischen Union zu finden.

Der Begriff „SLAPP" wurde erstmals in der akademischen Literatur verwendet, um das Phänomen von Rechtsstreitigkeiten zu beschreiben, die darauf abzielen, Kritik oder politische Debatten in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse zu unterdrücken. Seitdem wurde er in der Rechtsprechung und Gesetzgebung in mehreren Common-Law- und gemischten Rechtssystemen verwendet, am häufigsten in den Vereinigten Staaten von Amerika, aber auch in Kanada und Australien.

SLAPP-Klagen werden in den verschiedenen relevanten Rechtssystemen unterschiedlich definiert, und die Anti-SLAPP-Gesetzgebung kann bei verschiedenen Arten von Aktivitäten eingesetzt werden. Es gibt auch unterschiedliche Grade der juristischen Überlagerung, um die Definition und den Umfang des Begriffs zu erklären.

Ungeachtet dieser Vielfalt sind gemeinsame Merkmale erkennbar. SLAPP-Klagen sind gekennzeichnet durch Prozessmissbrauch eines Klägers oder überzogene Ansprüche in Angelegenheiten, in denen der Beklagte ein verfassungsmäßig geschütztes Recht ausübt.

Um die Aufrechterhaltung der Grundsätze eines ordnungsgemäßen Verfahrens zu gewährleisten, wird dem Kläger in jedem Fall die Möglichkeit gegeben, das Gericht von der Berechtigung seiner Klage zu überzeugen. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass das Gleichgewicht zwischen den Interessen der Parteien gewahrt bleibt und dass berechtigte Ansprüche in der üblichen Weise angehört werden können.

In diesem Kapitel wird argumentiert, dass eine maßgeschneiderte Definition von SLAPP-Klagen in der Europäischen Union notwendig ist, um sicherzustellen, dass sie gut zu den Rechtssystemen der Mitgliedstaaten passt. Es wird vorgeschlagen, dass die in der Anti-SLAPP-Musterrichtlinie angenommene Definition und Analysemethode dem Gesetzgeber eine solide Grundlage bieten soll, auf der er den Begriff für die Zwecke des EU-Rechts formulieren kann. Es wird daher die folgende Definition vorgeschlagen:

> eine Klage, die sich aus der öffentlichen Beteiligung eines Beklagten an Angelegenheiten von öffentlichem Interesse ergibt und der eine rechtliche Grundlage fehlt, die offensichtlich unbegründet ist oder die Elemente aufweist, die auf einen Missbrauch von Rechten oder Prozessgesetzen hindeuten, und daher das gerichtliche Verfahren zu anderen Zwecken als der wirklichen Geltendmachung, Verteidigung oder Ausübung eines Rechts nutzt

Diese weite Definition erfasst Aktivitäten von öffentlichem Interesse in einem umfassenden Sinne, der sowohl die Ausübung von politischer als auch wirtschaftlicher Macht einschließt. Dies steht im Einklang mit der Auffassung des EU-Rechtssystems, dass die Verfolgung öffentlicher Interessen sowohl beim Staat als auch bei nichtstaatlichen Einrichtungen angesiedelt sein kann.

In diesem Kapitel wird die Entwicklung des Begriffs „SLAPP“ und seine Anwendung in einer Reihe von Rechtssystemen analysiert. Die Anti-SLAPP-Gesetzgebung ist bisher auf Common-Law-Rechtsordnungen und gemischte Rechtssysteme beschränkt, in denen ein stärkeres rechtskulturelles Vertrauen in die juristische Ausarbeitung der Terminologie vorhanden ist als in den meisten EU-Mitgliedstaaten. Die deutlich verschiedenen Prozesstraditionen in Kontinentaleuropa erfordern eine sorgfältige Übertragung und nicht den pauschalen Import von Modellen, die für Gerichte mit größerer Flexibilität konzipiert sind.

In der Tat könnte die unkritische Verpflanzung von Common-Law-Maßnahmen insofern kontraproduktiv sein, als sie den prozessführenden Parteien genau die Art von Rechtsunsicherheit bieten würde, die den Einsatz von SLAPP-Klagen ermöglicht. Dementsprechend wird vorgebracht, dass eine robuste und vollständig formulierte gesetzliche Definition des in der Anti-SLAPP-Musterrichtlinie[35] entwickelten Typs einer direkten Übernahme von gesetzlichen Bestimmungen aus anderen Rechtssystemen vorzuziehen wäre.

2.1. Entstehung des Begriffs

Der Begriff „SLAPP“ wurde von amerikanischen Rechtsgelehrten eingeführt und hat sich in den 1980er und 1990er Jahren in der Rechtspraxis etabliert[36]. Er bezieht sich auf den zunehmenden Trend, Kritik und politische Debatten zu unterdrücken, indem ein öffentlicher Disput in einen privaten Rechtsstreit umgewandelt wird, wobei der Beklagte in eine deutliche benachteiligte Position gebracht wird[37]. Die Verwendung des Begriffs „SLAPP“ ist insofern von Bedeutung, als er es Prozessführern und Richtern ermöglicht, anstelle der geschickten Verpackung einer Klage in einer harmlosen Rechtskategorie, wie z. B. Verleumdung oder üble Nachrede, ihren übergreifenden missbräuchlichen Zweck zu erkennen und dagegen vorzugehen[38].

Der Einsatz von SLAPP-Klagen durch mächtige Unternehmen und Einzelpersonen zielt nicht darauf ab, einen juristischen Sieg zu erringen, zu dem es selten kommt. Vielmehr soll mit Verfahrenskosten und unverhältnismäßigem Schadensersatz gedroht werden, um den Beklagten in einem bestimmten Fall zum Schweigen zu bringen und gleichzeitig eine breitere „abschreckende Wirkung“ auf die Arbeit von Journalisten, nichtstaatlichen Organisationen und die Zivilgesellschaft zu erreichen[39]. Daher beschränken sich die Bedrohungen, die SLAPP-Klagen darstellen, nicht auf Folgen für die Beklagten allein, sondern haben auch breitere Auswirkungen auf die Gemeinschaft, indem sie es einer wohlhabenden Minderheit erlauben, den öffentlichen Dialog in Geiselhaft zu nehmen[40]. Dies wurde als „moderne Welle der Zensur durch Rechtsstreitigkeiten“ definiert[41].

---

[35] Ravo, L.M., Borg-Barthet, J. and Kramer, X.: Protecting Public Watchdogs Across the EU: A Proposal for an EU Anti-SLAPP Law' (Liberties 2020). Abrufbar unter: https://dq4n3btxmr8c9.cloudfront.net/files/zkecf9/Anti_SLAPP_Model_Directive.pdf (im Folgenden „Anti-SLAPP-Musterrichtlinie“).

[36] Pring, G.W. and Canan, P.: SLAPPs: Getting Sued for Speaking Out, S. 3 Temple University Press (1996).

[37] Pring, G.W. and Canan, P.: Strategic Lawsuits against Public Participation (SLAPPs): An Introduction for Bench, Bar and Bystanders, University of Bridgeport Law Review 12, 937 (1992).

[38] Pring and Canan 1996 (n 36) 3.

[39] Abrams, R.: Strategic Lawsuits against Public Participation (SLAPP), Pace Environmental Law Review 7, 33–44 (1989).

[40] Stetson, M.: Reforming Slapp Reform: New York's Anti-Slapp Statute, NYU Law Review 70, 1324 (1995).

[41] Levi, L.: The Weaponized Lawsuit against the Media: Litigation Funding as a New Threat to Journalism, American University Law Review 66, 761–828 (2017).

Laut Professor George W. Pring, der durch seine Arbeit SLAPP-Klagen erstmals identifizierte und kategorisierte, gibt es vier Kriterien, denen diese Klagen folgen:

- es sind Zivilklagen oder Gegenklagen, die eine finanzielle Entschädigung und/oder eine Unterlassungsverfügung anstreben;
- sie werden gegen eine nicht-staatliche Gruppe oder Einzelperson eingereicht;
- sie betreffen deren Kommunikation mit der Wählerschaft oder einer Regierungsbehörde;
- sie betreffen eine Angelegenheit von öffentlichem Interesse[42].

Als SLAPP-Klagen zum ersten Mal in der Literatur auftauchten, zeigten Studien, dass die meisten Beklagten private Bürger waren, die sich aktivistisch beteiligten, v. a. in Bereichen wie Umweltschutz und Gemeindeentwicklung[43]. Das Phänomen wurde vorwiegend in Common-Law-Gerichtsbarkeiten, insbesondere in den Vereinigten Staaten, analysiert[44].

Da das letztendliche Ziel von SLAPP-Klagen die abschreckende Wirkung auf die öffentliche Debatte ist, können Klagen dieser Art eine Reihe verschiedener Merkmale aufweisen. Dabei wird bezüglich der Schriftsätze ein Schrotflintenansatz gewählt, der zu erheblichen rechtlichen, persönlichen und finanziellen Kosten beiträgt[45]. Da der Nachweis des Wahrheitsgehalts der Behauptungen bei SLAPP-Fällen nicht vorrangig ist[46], werden in den Verfahren regelmäßig Anklagen wegen Verleumdung, die zu den häufigsten gehören, aber auch wegen Verletzung der Privatsphäre, vorsätzlicher Zufügung von seelischem Leid und einer breiten Palette von Wirtschaftsdelikten erhoben[47]. Wie im Fall *Gordon gegen Morrone* festgestellt wurde, hat der Kläger aufgrund der Art dieser Klagen als eine Form der Vergeltung und Einschüchterung ein Interesse daran, den Prozess in die Länge zu ziehen, um eine größere finanzielle Belastung zu verursachen, was unabhängig vom Urteil zu einem Erfolg führt[48].

Ein weiteres gemeinsames Merkmal von SLAPP-Klagen ist die Praxis des „Forum Shopping", d. h. der Wahl des günstigsten Gerichtsstands als weitere Hürde für den Beklagten. In den USA bietet die Wahl einer anderen Gerichtsbarkeit als der am engsten mit dem Sachverhalt verbundenen erhebliche Vorteile, da nur etwa die Hälfte aller Bundesstaaten eine Anti-SLAPP-Gesetzgebung erlassen hat, während in den übrigen Bundesstaaten kein derartiger Schutz verfügbar ist. Daraus folgt, dass der Kläger durch Einreichung einer Klage in einem Staat, der dem Beklagten keine Rechtsmittel gegen SLAPP-Klagen bietet, die prozessualen Schutzvorkehrungen umgehen kann, die in enger vernetzten Rechtssystemen verfügbar sind[49].

In der EU hingegen hat noch kein Mitgliedstaat ein Anti-SLAPP-Regelwerk entwickelt. Kläger werden jedoch häufig die Regeln für grenzüberschreitende Verfahren in Zivil- und Handelssachen gemäß der

---

[42] Pring, G.W.: SLAPPs: Strategic Lawsuits against Public Participation, Pace Environmental Law Review 7, 3–19 (1989).

[43] Waldman, T.A.: Slapp Suits: Weaknesses in First Amendment Law and in the Courts' Responses to Frivolous Litigation UCLA Law Review 39, 979–1052 (1992).

[44] McEvoy, S.A.: The Big Chill: Business Use of the Tort of Defamation to Discourage the Exercise of First Amendment Rights, Hastings Constitutional Law Quarterly 17, 503–532 (1990).

[45] Freeman, A.: The Future of Anti-SLAPP Laws, SLU Law Journal 26 (2018).

[46] Siehe Anthony (n 9) 5.

[47] Hartzler, S.: Protecting Informed Public Participation: Anti-SLAPP Law and the Media Defendant, Valparaiso University Law Review 41, 1238–1284 (2007).

[48] *Gordon v. Morrone*, 590 N.Y.S.2d 649, 656 (N.Y. Sup. Ct. 1992).

[49] Bergelson, L.: The Need for a Federal Anti-SLAPP Law in Today's Digital Media Climate, Colum JL & Arts 42, 213–240 (2019); siehe auch Nunes v. *Twitter, Inc. et al.* CL19-1715-00, ein Fall, in dem der kalifornische Abgeordnete Devin Nunes Twitter, ein ebenfalls in Kalifornien ansässiges Unternehmen, in Virginia verklagte, einem Bundesstaat, der einen wesentlich schwächeren Anti-SLAPP-Schutz bietet.

Brüssel-Ia-Verordnung nutzen[50], die es erlaubt, Verleumdungsklagen in einer Gerichtsbarkeit zu erheben, in der das schädigende Ereignis eingetreten ist oder eintreten kann[51]. Durch die glaubwürdige Androhung einer Klage vor einem ausländischen Gericht schafft der Kläger eine zusätzliche Ebene kostspieliger Rechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit der Anfechtung der Zuständigkeit eines Gerichts, der Feststellung des für den Rechtsstreit geltenden Rechts sowie den finanziellen und psychologischen Folgen, sich in einem unbekannten, weit entfernten Gerichtsstand verteidigen zu müssen[52].

2.2. Rechtliche Definitionen in bestehenden Gesetzen von Drittländern und in Mustergesetzen

2.2.1. Vereinigte Staaten von Amerika

Während von den europäischen Ländern noch keines einen rechtlichen Rahmen gegen SLAPP-Klagen entwickelt hat, bieten die Rechtsvorschriften in den USA, Kanada und Australien Schutz vor SLAPP-Klagen. Die Gesetzgebung und die Rechtsprechung sind in den Vereinigten Staaten besonders gut entwickelt, wo SLAPP-Klagen als Verletzung der Bürgerrechte nach dem Ersten Verfassungszusatz anerkannt sind, nämlich des Rechts auf freie Meinungsäußerung und des Rechts, bei der Regierung eine Petition zur Beseitigung von Missständen einzureichen[53].

In frühen Studien zur Identifizierung von SLAPP-Klagen wurde erkannt, dass das problematischste Merkmal der psychologische und finanzielle Tribut war, den diese langwierigen Prozesse forderten, da sie zu ausreichender Einschüchterung führten und es den Klägern auf diese Weise selbst dann noch gelang, künftigen Untersuchungen entgegenzuwirken, wenn sie den Fall verloren[54]. In der Rechtsprechung in den 1980er Jahren wurde erstmals die Notwendigkeit erkannt, Klagen mit legitimem Anspruch von leichtfertigen Klagen zu unterscheiden, die lediglich darauf abzielten, die Rechte des Beklagten nach dem Ersten Verfassungszusatz zu beschränken.

In der Rechtssache *POME* entschied der Colorado Supreme Court, dass derartige Klagen „unbegründet" sind und zu Schäden in der breiteren Gesellschaft führen können, da sie eine abschreckende Wirkung in Bezug auf verfassungsmäßig geschützte Aktivitäten haben[55]. Das Gericht formulierte einen Drei-Punkte-Test, um die vorzeitige Abweisung von Klagen zu vermeiden. Danach muss der Kläger in der Hauptsache beweisen, dass die Handlungen der Beklagten jeder rechtlichen oder faktischen Grundlage entbehren, dass der Hauptzweck der Beklagten darin besteht, den Kläger zu schikanieren, und dass die Handlungen die rechtlichen Interessen des Klägers beeinträchtigen[56].

---

[50] Verordnung (EU) Nr. 1215/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2012 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (Neufassung). ABl. L 351/1 von 2012 (im Folgenden „Brüssel Ia").

[51] Brüssel Ia, Artikel 7 Absatz 2.

[52] Borg-Barthet, J.: Advice concerning the introduction of anti-SLAPP legislation to protect freedom of expression in the European Union, Centre for Private International Law, School of Law, University of Aberdeen (2020). Abrufbar unter: https://www.ecpmf.eu/wp-content/uploads/2020/05/EC-Advice-concerning-the-introduction-of-anti-SLAPP-legislation-to-protect-freedom-of-expression-in-the-European-Union.pdf

[53] US-Verfassung, 1. Zusatzartikel.

[54] Shapiro, P.: SLAPPs: Intent or Content? Anti-SLAPP Legislation Goes International, Review of European Community & International Environmental Law 19, 14–27 (2020).

[55] *Protect Our Mountain Environment Inc v. District Court* 677 P2d 1361 (Colo 1984).

[56] Ebd., Randnr. 1368–1369.

Ab den 1990er Jahren erkannten die bundesstaatlichen Gesetzgeber die Notwendigkeit von Ad-hoc-Gesetzen zur Definition und Eindämmung der Bedrohung durch SLAPP-Klagen[57]. Infolgedessen haben fast 30 Bundesstaaten Anti-SLAPP-Gesetze erlassen, die gelegentlich auch als „SLAPP-Back" bezeichnet werden und den Zielpersonen der Klage Rechtsbehelfe zur Verfügung stellen, die von der vorzeitigen Abweisung bis hin zur Zuerkennung von Schadensersatz reichen, um einen abschreckenden Effekt zu verhindern[58]. Dennoch variiert der Umfang dessen, was als SLAPP gemeint ist und was folglich durch staatliches Recht geschützt wird, zwischen den verschiedenen Gesetzen erheblich[59].

Einige Bundesstaaten, insbesondere New York, haben Anti-SLAPP-Gesetze erlassen, die nur einen begrenzten Interessenbereich abdecken oder eine enge Definition vorsehen, wonach der Kläger nur ein „öffentlicher Antragsteller oder Genehmigungsempfänger" sein kann[60], was in vielen Fällen eine staatliche Beteiligung voraussetzt. Andere bundesstaatliche Gesetze, wie z. B. das von Minnesota, folgen einer ähnlichen Argumentation, da ihre Anti-SLAPP-Bestimmungen nur auf Aktivitäten anwendbar sind, die tatsächlich darauf abzielen, „günstiges Regierungshandeln zu erwirken"[61]. Infolgedessen wurden diese Gesetze dafür kritisiert, dass sie die Definition von SLAPP-Klagen in einer Weise einschränken, die ihre Anwendung in Fällen mit Beteiligung von Angeklagten aus den Medien ausschließt[62].

Am anderen Ende des Spektrums befindet sich Kalifornien mit seiner breit formulierten Gesetzgebung, die als eine der weitreichendsten Anti-SLAPP-Bestimmungen gilt und ein umfangreiches Fallrecht inspiriert hat. SLAPP-Klagen werden als Klagen definiert, die „in erster Linie dazu dienen, die zulässige Ausübung der verfassungsmäßigen Rechte auf freie Meinungsäußerung zu unterdrücken" und die den gerichtlichen Prozess missbrauchen, was eine abschreckende Wirkung hinsichtlich der Beteiligung an Angelegenheiten von öffentlichem Interesse hat[63]. Nach Interpretation des Gerichts in der Rechtssache *Wilcox* sind die beiden wesentlichen Komponenten, die SLAPP-Klagen von Klagen wegen gewöhnlicher Verleumdungs- oder Wirtschaftsdelikte unterscheiden, die abschreckende Wirkung und das betroffene öffentliche Interesse[64].

Daher zielt der von den Gerichten entwickelte Zwei-Punkte-Test darauf ab, Klagen auf das Vorhandensein dieser Merkmale zu überprüfen, damit tatsächliche SLAPP-Klagen gegebenenfalls ohne Verschwendung von Zeit und Ressourcen abgewiesen werden können. Um nachzuweisen, dass eine Klage nicht unbegründet ist und daher nicht ausschließlich dazu dienen soll, den Beklagten einzuschüchtern und zu schikanieren, muss der Kläger die Wahrscheinlichkeit des Erfolgs seiner Klage belegen[65]. Zweitens entscheidet das Gericht, ob die Angelegenheit unter eine geschützte Kategorie fällt, wie z. B. die Beeinträchtigung der Meinungsfreiheit[66].

---

[57] Merriam, D.H. and Benson, J.A.: Identifying and Beating a Strategic Lawsuit Against Public Participation, 3 Duke Environmental Law and Policy Forum 3, 17–36 (1993).

[58] Barylak, C.H.: Reducing Uncertainty in Anti-SLAPP Protection, Ohio State Law Journal 71, 845, 866, (2010).

[59] Brown, S. and Goldowitz, M.: The Public Participation Act: Comprehensive Model Approach to End Strategic Lawsuits Against Public Participation in the USA, Review of European Community & International Environmental Law 19, 3–13 (2010).

[60] New York Civil Practice Law and Rules, r 3211.

[61] MINN. STAT. §§ 554.01-05 (2018).

[62] Wright-Pegs, L.: The Media SLAPP Back: An Analysis of California's Anti-SLAPP Statute and the Media Defendant UCLA Entertainment Law Review 16, 323, 332-339 (2019).

[63] California Code, Code of Civil Procedure - CCP § 425.16.

[64] *Wilcox v. Superior Court*, 33 Cal. Rptr. 2d 446, 449-50 (Cal. Ct. App. 1994).

[65] California Code, Code of Civil Procedure - CCP § 425.16(b)(3); *Kyle v. Carmon* (1999) 71 Cal.App.4th 901, 907.

[66] CCP section 425.16 (e)(1) and (2).

Auch wenn es scheinen mag, dass solche Fälle recht einfach zu erkennen sind, hat die Rechtsprechung maßgeblich dazu beigetragen, festzulegen, was als „Angelegenheit von öffentlichem Interesse" gemäß Abschnitt 425.16, Unterabteilung (e)(3) und (4) gilt. Die Gerichte haben das Vorliegen von öffentlichem Interesse in Fällen festgestellt, in denen es um Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens[67], politische Äußerungen[68] oder Themen von breiterem öffentlichen Interesse geht als die tatsächlichen Fakten in einer bestimmten Äußerung, einem Programm oder Artikel[69]. Das kalifornische Gesetz wird weithin als eines derjenigen angesehen, die die Medien und Journalisten sowie das verfassungsmäßige Recht auf Pressefreiheit und Regierungsbeteiligung im weiteren Sinne am effektivsten schützen[70].

Im Anschluss an die gesetzgeberischen Entwicklungen auf bundesstaatlicher Ebene haben sich auch verschiedene Gerichte für die Einführung einer USA-weiten SLAPP-Rechtsprechung ausgesprochen, um von der Praxis des „Forum Shopping" abzuschrecken und davor zu schützen. Es wurde argumentiert, dass Kläger, die unbegründete Klagen einreichen, einen Anreiz haben, Staaten zu meiden, die gesetzliche Rechtsbehelfe anbieten, und so den Beklagten strategisch den Schutz verweigern, der ihnen nach dem Recht ihres Staates zusteht[71].

Im Laufe der Jahre wurde im Kongress eine Reihe von Gesetzesentwürfen eingebracht, darunter der Citizen Participation Act (CPA) (Gesetz zur Bürgerbeteiligung) von 2009[72], der Free Press Act (Pressefreiheitsgesetz) im Jahr 2012[73] und der SPEAK FREE Act (Anti-SLAPP-Gesetz) im Jahr 2015[74]. Keiner von ihnen war erfolgreich, aber sie belegen dennoch eine überparteiliche Anerkennung der Bedeutung von Anti-SLAPP-Maßnahmen[75]. Der jüngste Gesetzentwurf, der dem Kongress vorgelegt wurde, ist der Citizen Participation Act (Gesetz zur Bürgerbeteiligung) von 2020[76], in dem SLAPP-Klagen als „ein Missbrauch des gerichtlichen Prozesses, der gerichtliche Ressourcen verschwendet"[77] definiert wird, da sie meist „grundlos und verfassungswidrig" sind[78]. Der Gesetzentwurf zielt darauf ab, einen einheitlichen Schutz für alle Handlungen zur Unterstützung des Rechts auf freie Meinungsäußerung[79] in Bezug auf Themen von öffentlichem Interesse im weitesten Sinne zu schaffen[80]. Während die Aussichten für die Verabschiedung dieses Gesetzentwurfs zum Zeitpunkt des Verfassens[81] dieses

---

[67] *Sippel v. Foundation for National Progress* (1999) 71 Cal.App.4th 226, 239.

[68] *Roberts v. Los Angeles Cty. Bar Assn*, 105 Cal.App.4th 604, 614 (2003).

[69] *M.G. v. Time Warner, Inc.* (2001) 89 Cal.App.4th 623, 629.

[70] Siehe Hartzler (n 47).

[71] *Newsham v. Lockheed Missiles & Space Co.*, 190 F.3d 963 (9th Cir. 1999).

[72] Citizen Participation Act of 2009, 111 H.R. 4364 (2009) (Gesetz zur Bürgerbeteiligung 2009, USA)

[73] Free Press Act of 2012, 112 S. 3493 (2012) (Pressefreiheitsgesetz 2012, USA)

[74] SPEAK FREE Act of 2015, 114 H.R. 2304 (2015) (Anti-SLAPP-Gesetz 2015, USA)

[75] O'Neill, J.J.: The Citizen Participation Act of 2009: Federal Legislation as an Effective Defence against SLAPPs, Boston College Environmental Affairs Law Review 38, 477–507 (2011).

[76] Citizen Participation Act of 2020, 116 H.R.7771 (2020) (Gesetz zur Bürgerbeteiligung 2020, USA)

[77] Ebd., 2(7).

[78] Ebd., 2(4).

[79] Ebd., 11(1); einschließlich Stellungnahmen zu Verfahren, die von einer öffentlichen Stelle oder einem Beamten überprüft werden; die in einem öffentlichen Forum in Verbindung mit einem öffentlichen Interesse geäußert wurden; jede andere Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäußerung oder Petitionen im Bereich des öffentlichen Interesses.

[80] Ebd., 11(5); einschließlich Fragen der Gesundheit und Sicherheit; des ökologischen, wirtschaftlichen oder gemeinschaftlichen Wohlergehens; der Regierung; öffentlicher Persönlichkeiten; einer Ware, eines Produkts oder einer Dienstleistung auf dem Markt. Nicht eingeschlossen sind Aussagen zum Schutz von privaten Interessen, wie z. B., Geschäftsinteressen, die keine öffentliche Bedeutung haben.

[81] Govtrack, H.R.7771 (116th): Citizen Participation Act of 2020. Abrufbar unter:

Artikels nach wie vor begrenzt sind, ist es beachtenswert, dass die Bemühungen, die Anti-SLAPP-Gesetzgebung auf Bundesebene zu heben, in den Vereinigten Staaten auf der Tagesordnung bleiben.

2.2.2. Kanada und Australien

In Common-Law- und gemischten Gerichtsbarkeiten außerhalb der Vereinigten Staaten wurden SLAPP-Klagen sowohl auf gerichtlicher als auch auf Gesetzgebungsebene anerkannt. Aufgrund des Fehlens von Bestimmungen wie dem Ersten Zusatzartikel der US-Verfassung haben andere Gerichtsbarkeiten mehr Wert darauf gelegt, ein Gleichgewicht zwischen der freien Meinungsäußerung und konkurrierenden Rechten wie Privatsphäre und Reputation herzustellen[82].

In Australien wurde das Thema SLAPP-Klagen durch den berüchtigten „*Gunns 20*"-Fall bekannt[83], bei dem der Kläger Gunns Ltd., Australiens größtes Holz- und Hackschnitzelunternehmen, 20 Personen, darunter hochrangige Einzelpersonen, Umwelt-NRO und Aktivisten, wegen ihrer Arbeit zum Schutz der Wälder von Tasmanien verklagte. Infolge der medialen Aufmerksamkeit, die dieser Fall erregte, wurden in mehreren Territorien gesetzgeberische Bemühungen eingeleitet[84], die jedoch nur im Australian Capital Territory (ACT, Australisches Hauptstadtterritorium) erfolgreich waren, wo 2008 das Gesetz zum Schutz der öffentlichen Beteiligung verabschiedet wurde[85].

Das Gesetz wurde kritisiert, weil es nicht den effektivsten Ansatz verfolgte, sondern stattdessen einen starken Fokus auf das Konzept des „unangemessenen Zwecks" der Klage des Klägers legte, welcher als das Ziel definiert wurde, die Öffentlichkeitsbeteiligung generell zu behindern, die Ressourcen des Beklagten zweckzuentfremden und die Öffentlichkeitsbeteiligung des Beklagten zu bestrafen[86]. Die hohe Schwelle dieser engen Definition verkennt die Tatsache, dass das Hauptproblem bei SLAPP-Klagen darin besteht, dass der Prozess selbst, unabhängig vom Ergebnis, eine Bedrohung für die öffentliche Beteiligung darstellt[87].

Die kanadische Erfahrung bietet mehr im Hinblick auf erfolgreiche gesetzgeberische Interventionen, die Reform des Verfahrensrechts in Quebec eingeschlossen[88]. Diese sind insofern besonders aufschlussreich, als Quebec einen Einblick in die Möglichkeiten des Eingreifens in eine Rechtstradition bietet, die eher mit den vorherrschenden Zivilrechtstraditionen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union vergleichbar ist[89].

In den 1990er Jahren wurden die kanadischen Fälle *Daishowa Inc. gegen Friends of the Lubicon*[90] und *Fraser gegen Corp. of District of Saanich*[91] erstmals als Klagen identifiziert, die sich gegen die freie

---

https://www.govtrack.us/congress/bills/116/hr7771.

[82] Siehe Shapiro (n 54).

[83] Gunns *v. Marr & Ors*, Supreme Court of Victoria 9575 of 2004.

[84] Protection of Public Participation Act 2008 A2008-48 (ACT) (Gesetz zum Schutz der Öffentlichkeitsbeteiligung 2008, Australisches Hauptstadtterritorium)

[85] Protection of Public Participation Bill 14 of 2005 (Tas) (Gesetz zum Schutz der Öffentlichkeitsbeteiligung, Tasmanien, Australien) Protection of Public Participation Bill 2005 (SA).

[86] Protection of Public Participation Act 2008, Abschnitt 6(a)–(c).

[87] Ogle, G.: Anti-SLAPP reform in Australia, Review of European Community & International Environmental Law 19(1), 35–44 (2010).

[88] Quebec Code of Civil Procedure, Artikel 51.

[89] Siehe z. B. Deturbide, M. and Hughes, E.J.: Canada, in Smits, J.M. (ed.): Elgar Encyclopaedia of Comparative Law (2nd edn.), 132–136 (Edward Elgar 2012).

[90] *Daishowa Inc. v. Friends of the Lubicon* (1998) 158 DLR (4th) 699 (Ont Gen Div).

[91] *Fraser v. Corp of District of Saanich* [1999] BCJ 3100 (BCSC).

Meinungsäußerung zu einem öffentlichen Thema richteten und dabei leichtfertige und übertriebene Behauptungen aufstellten[92]. Im letztgenannten Fall wurde zum ersten Mal eine SLAPP von einem kanadischen Gericht anerkannt, das sie als unbegründete Klage definierte, die darauf abzielt, „Bürger zum Schweigen zu bringen oder einzuschüchtern, die sich an Verfahren beteiligen, die die öffentliche Ordnung oder öffentliche Entscheidungsfindung betreffen"[93]. Im Anschluss an diese Entwicklungen wurden in Quebec[94] und Ontario[95] Anti-SLAPP-Gesetze verabschiedet, die generell für Beklagte beschleunigte Verfahren zur Abweisung von SLAPP-Klagen vorsehen.

Das in Quebec erlassene Gesetz bietet vielleicht die klarste Definition der Umstände, unter denen ein Gericht Anti-SLAPP-Maßnahmen anwenden kann. Artikel 51 der Zivilprozessordnung von Quebec sieht nun Folgendes vor:

> Die Gerichte können jederzeit, auf Antrag oder auch von sich aus, erklären, dass ein gerichtlicher Antrag oder ein Schriftsatz missbräuchlich ist.
>
> Der Missbrauch kann, unabhängig von der Absicht, aus einem Antrag oder einer anderen offensichtlich unbegründeten, leichtfertigen oder hinhaltenden Verfahrenshandlung oder aus einem lästigen oder fragwürdigen Verhalten resultieren. Er kann auch in einer überzogenen oder unangemessenen Verfahrensweise bestehen, die zur Benachteiligung einer anderen Person führt oder zu dem Versuch, Ziele der Justiz zu vereiteln, insbesondere wenn sie darauf abzielt, die Freiheit der Meinungsäußerung einer anderen Person in der öffentlichen Debatte zu beschränken.

Um das Rechtsmittel der vorzeitigen Klageabweisung zu gewähren, muss das Gericht also davon überzeugt sein, dass der Schriftsatz des Klägers „offensichtlich unbegründet, leichtfertig oder auf Verzögerung angelegt ist oder ein Verhalten erkennen lässt, das schikanös oder streitsüchtig ist". Alternativ kann nachgewiesen werden, dass „ein Verfahren überzogen oder unangemessen ist oder einer anderen Person Schaden zufügt oder versucht, die Ziele der Justiz zu vereiteln". Bemerkenswert ist, dass dies keine kumulativen Anforderungen sind. Es ist auch nicht notwendig zu zeigen, dass sich eine abschreckende Wirkung aus dem konkreten Sachverhalt des Verfahrens ergibt.

Die Gesetzgebung in Quebec stellt ein nützliches Beispiel für einen gesetzlichen Eingriff dar, der eine klare, systematische Anleitung für die Analysemethode geben soll, die ein in der zivilen Tradition wurzelndes Gericht beim Umgang mit Anti-SLAPP-Rechtsmitteln befolgen soll. Dieser gesetzgeberische Ansatz wird in der Anti-SLAPP-Musterrichtlinie verfolgt, der sich diese Diskussion als nächstes zuwendet.

2.2.3. Die Anti-SLAPP-Musterrichtlinie

Im Jahr 2020 hat eine Koalition von nichtstaatlichen Organisationen nach einer Konsultationsphase mit Juristen, Wissenschaftlern und SLAPP-Zielpersonen die Erstellung einer Anti-SLAPP-Richtlinie in Auftrag gegeben[96]. Die Anti-SLAPP-Musterrichtlinie soll dem Gesetzgeber eine Grundlage für die Verabschiedung eines zukünftigen EU-Instruments bieten. Sie wird von einem breiten Spektrum von

[92] Sheldrick, B.M.: Blocking Public Participation: The Use of Strategic Litigation to Silence Political Expression, Wilfrid Laurier University Press (2014).

[93] *Fraser,* Randnr. 49.

[94] Quebec Code of Civil Procedure, Artikel 51–56.

[95] Protection of Public Participation Act 2015; Courts of Justice Act, Abschnitte 137.1–137.5.

[96] Anti-SLAPP Model Directive (n 35).

nichtstaatlichen Organisationen unterstützt, deren Interessen vom Journalismus über den Umweltschutz, die Rechtsstaatlichkeit und die Menschenrechte im weiteren Sinne reichen. [97]

In der Musterrichtlinie wird der Begriff „SLAPP" durch „missbräuchliche Klage gegen öffentliche Beteiligung" (abusive lawsuit against public participation) ersetzt. Die Ersetzung des Begriffs „strategische Klagen" (strategic lawsuits) durch „missbräuchliche Klagen" (abusive lawsuits) soll verdeutlichen, dass ein Beschwerdeführer nicht in jedem Streitfall zeigen muss, dass das Vorgehen des Klägers Teil einer umfassenderen Strategie zur Unterdrückung der Kontrolle ist. Es ist der Missbrauch im Einzelfall, der nachgewiesen werden muss, damit Anti-SLAPP-Maßnahmen zum Einsatz kommen können.

In ihrem zweiten Erwägungsgrund gibt die Musterrichtlinie eine ausführliche Darstellung der Art der einschlägigen Klagen und der abschreckenden Wirkung, die sie auf die Beteiligung der Öffentlichkeit haben:

> Missbräuchliche Klagen gegen die Öffentlichkeitsbeteiligung können sich in einer Vielzahl von rechtlichen Schritten materialisieren. Unabhängig vom Gegenstand und der Art der Klage sind diese Rechtsstreitigkeiten durch zwei gemeinsame Kernelemente gekennzeichnet. Das erste ist das Verhalten, aus dem sich die Klage ergibt, welches eine Form der öffentlichen Beteiligung des Beklagten in einer Angelegenheit von öffentlichem Interesse darstellt. Dies zeigt die abschreckende Wirkung auf, die die Klage auf diese oder ähnliche Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung hat oder haben könnte. Das zweite ist der missbräuchliche Charakter der Klage, der darin besteht, dass der Klage eine rechtliche Grundlage fehlt, dass sie offensichtlich unbegründet ist oder dass der Kläger seine Rechte oder das Prozessrecht missbraucht. Dies legt offen, dass das gerichtliche Verfahren zu anderen Zwecken genutzt wird als die der tatsächlichen Geltendmachung, Verteidigung oder Ausübung eines Rechts, nämlich zur Einschüchterung, Erschöpfung oder zum Verbrauch der Ressourcen des Beklagten.

Eine prägnantere Legaldefinition von Klagen, die in den Anwendungsbereich der Musterrichtlinie fallen, findet sich dann in Artikel 3 Absatz 1:

> „missbräuchliche Klage gegen öffentliche Beteiligung" bezieht sich demnach auf einen Anspruch, der sich aus der Öffentlichkeitsbeteiligung eines Beklagten in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse ergibt und dem eine rechtliche Grundlage fehlt, der offensichtlich unbegründet ist oder Elemente aufweist, die auf einen Missbrauch von Rechten oder Prozessgesetzen hindeuten, und daher den gerichtlichen Prozess zu anderen Zwecken als der tatsächlichen Geltendmachung, Verteidigung oder Ausübung eines Rechts nutzt

Die Definition in Artikel 3 Absatz 1 bezieht sich auf „Angelegenheiten von öffentlichem Interesse", was alle „politischen, sozialen, wirtschaftlichen, ökologischen oder sonstigen Belange" einschließt. Dies entspricht den Definitionen des öffentlichen Interesses in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte[98] sowie der allgemeinen Auffassung von einem liberalisierten

[97] Ebd., 4–6.

[98] *Independent Newspapers (Ireland) Limited v. Ireland* (Application no. 28199/15).

Binnenmarkt, in der anerkannt wird, dass es private Machtasymmetrien gibt, die dazu führen, dass die private Verwaltung eine staatsähnliche Funktion ausübt[99].

Die Legaldefinition in Artikel 3 Absatz 1 stützt sich nicht auf die abschreckende Wirkung der Klage, da, wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in der Rechtssache *Independent Newspaper (Irland) gegen Irland* festgestellt hat, diese Wirkung in der Art und Weise der Formulierung einer Klage impliziert ist[100]. Auch hängt die Definition nicht von der Absicht des Klägers ab. Wie Shapiro bemerkte, verlagert eine Gesetzgebung, die sich auf die Absicht des Klägers bezieht, die Untersuchung zu unterdrücken, den Schwerpunkt vom Schutz des Rechts des Beklagten auf öffentliche Beteiligung und betont stattdessen die Notwendigkeit, den Fall des Klägers eingehender zu analysieren[101].

Das Hauptmerkmal ist daher das Vorliegen einer Reihe von Elementen, die auf einen Rechtsmissbrauch hinweisen, nicht dagegen auf eine echte Verteidigung von Rechten, die dem Kläger zustehen. Diese sind in Artikel 6 Absatz 1 der Musterrichtlinie formuliert:

> Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass das für den Antrag [auf vorzeitige Klageabweisung] zuständige Gericht, wenn es sich anhand der vom Beklagten vorgelegten Beweise davon überzeugt hat, dass die Klage aus einer öffentlichen Beteiligung an Angelegenheiten von öffentlichem Interesse resultiert, eine Entscheidung über die vollständige oder teilweise Abweisung der Klage im Hauptsacheverfahren erlässt, wenn einer der folgenden Gründe gegeben ist:
>
> (i) Der Klage fehlt, ganz oder teilweise, die rechtliche Grundlage;
>
> (ii) die Klage oder ein Teil der Klage ist offensichtlich unbegründet;
>
> (iii) es liegen Elemente vor, die auf einen Rechts- oder Prozessrechtsmissbrauch hindeuten.

Entscheidend ist, dass ein Beklagter nicht zeigen muss, dass alle Elemente vorhanden sind, damit ihm „SLAPP-Back"-Rechtsmittel zur Verfügung stehen. Erforderlich ist lediglich, dass der Beklagte nachweist, dass „die Forderung aus der öffentlichen Beteiligung an Angelegenheiten von öffentlichem Interesse resultiert" und dass mindestens eine der in Alinea (i), (ii) oder (iii) aufgezählten missbräuchlichen Techniken vorliegt.

Artikel 6 Absatz 2 enthält dann eine nicht erschöpfende Liste von Aspekten, die ein Gericht bei der Prüfung, inwieweit die Voraussetzungen des Artikels 6 Absatz 1 erfüllt sind, berücksichtigen sollte:

> (i) das Vorliegen hinreichender Erfolgsaussichten der Klage, auch im Hinblick auf die Einhaltung der geltenden Standesregeln und -normen bei dem Verhalten, das Gegenstand der Klage im Hauptverfahren ist;
>
> (ii) die Unverhältnismäßigkeit, Überzogenheit oder Unangemessenheit der Klage oder eines Teils davon, einschließlich, aber nicht beschränkt auf die Höhe des vom Kläger geforderten Schadenersatzes;

[99] Siehe Sauter and Schepel (n 98) 19-20; Warzoulet, L.: The EEC/EU as an Evolving Compromise between French Dirigism and German Ordoliberalism (1957-1995) Journal of Common Market Studies 77–93 (2019).

[100] *Independent Newspapers (Ireland) Limited v. Ireland* (Application no. 28199/15).

[101] Shapiro (n 54) 24-25.

(iii) der Umfang der Klage, einschließlich der Frage, ob der Gegenstand der Klage eine vorherige Beschränkungsmaßnahme ist;

(iv) die Art und Schwere des Schadens, den der Kläger voraussichtlich erleidet oder erlitten hat;

(v) die vom Kläger angewandte Prozesstaktik, einschließlich, aber nicht beschränkt auf die Wahl des Gerichtsstands und den Einsatz von Verzögerungsstrategien;

(vi) die voraussichtlichen Kosten des Verfahrens;

(vii) das Vorliegen mehrerer Klagen, die der Kläger gegen denselben Beklagten in Bezug auf ähnliche Angelegenheiten eingereicht hat;

(viii) das Machtungleichgewicht zwischen dem Kläger und dem Beklagten;

(ix) die Finanzierung des Rechtsstreits durch Dritte;

(x) ob der Beklagte vor oder während des Verfahrens Einschüchterungen, Belästigungen oder Drohungen von Seiten des Klägers ausgesetzt war;

(xi) die tatsächliche oder möglicherweise abschreckende Wirkung auf die Beteiligung der Öffentlichkeit in der betreffenden Angelegenheit von öffentlichem Interesse.

Angesichts der Notwendigkeit, das Grundrecht des Klägers auf ein ordnungsgemäßes Verfahren zu gewährleisten, muss das Gericht überzeugt sein, dass die Klage insgesamt abgewiesen werden sollte. Artikel 6 ermächtigt das Gericht, dies zu tun, indem es alle relevanten Elemente der Klage und die Art und Weise, in der sie formuliert ist, berücksichtigt.

2.3. Schlussfolgerungen

Die Analyse in diesem Kapitel zeigt, dass die rechtlichen Definitionen von SLAPP-Klagen in den verschiedenen Rechtsordnungen, in denen Gesetze zur Bekämpfung dieses Phänomens erlassen wurden, unterschiedlich sind. Die Definitionen entwickeln sich weiter als Folge der Entwicklungen in der Rechtspraxis und der Reaktionen von Gesetzgebern und Gerichten in Rechtssystemen mit unterschiedlichen philosophischen Tendenzen hinsichtlich der materiellen und prozessualen Rechte der Parteien.

Insgesamt ist die Anti-SLAPP-Gesetzgebung und -Rechtsprechung in den USA, insbesondere im Bundesstaat Kalifornien, derzeit die fortschrittlichste der Welt, auch wenn sie nicht in allen Bundesstaaten anerkannt ist bzw. in den Staaten, in denen es Anti-SLAPP-Gesetze gibt, eine einheitliche Definition und ein einheitlicher Anwendungsbereich fehlen. Dies ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass die Rechte, die durch SLAPP-Klagen eingeschränkt werden sollen, nämlich die im Ersten Verfassungszusatz verankerte Rede- und Petitionsfreiheit, eine zentrale Rolle spielen. Noch wichtiger ist jedoch, dass diese Gesetzgebung bereits seit einiger Zeit in Kraft ist und daher von einer umfangreichen juristischen Überlagerung und Klärung profitiert hat.

Auf der anderen Seite hat es sich in Rechtsordnungen, in denen das Recht auf freie Meinungsäußerung offenkundiger gegen andere, konkurrierende Rechte abgewogen werden muss, als schwieriger erwiesen, eine unterstützende politische Grundstimmung für die Einführung von Anti-SLAPP-Maßnahmen zu schaffen. Im Folgenden wird jedoch argumentiert, dass ein gesundes Gleichgewicht zwischen den relevanten Rechten erreicht werden kann und dass der Notwendigkeit eines legislativen

Eingriffs durch eine sorgfältig formulierte Gesetzgebung, die auf den europäischen Rechtskontext abgestimmt ist, entsprochen werden könnte.

Bei dem Vorhaben, SLAPP-Klagen für die Zwecke des EU-Rechts zu definieren, ist es notwendig, Definitionen zu verwenden, die nichterschöpfend und flexibel sind, damit die verschiedenen Vorgehensweisen erfasst werden können, mit denen die Kläger versuchen, die Beteiligung der Öffentlichkeit zu behindern. Eine weit gefasste Definition, die sich auf die Anerkennung des Rechts auf Beteiligung der Öffentlichkeit und auf freie Meinungsäußerung konzentriert, dient am besten dem Zweck, vom Einsatz von SLAPP-Klagen abzuschrecken.

Insbesondere in Anbetracht der Tatsache, dass die EU-Rechtsordnung die zentrale Bedeutung sowohl der öffentlichen als auch der privaten Lenkung anerkennt[102], wird vorgeschlagen, dass die Anti-SLAPP-Gesetzgebung unter Bezugnahme auf ein breites öffentliches Interesse an Kontrolle definiert werden sollte. Eine Beschränkung des Konzepts auf Aktivitäten mit direkter Verbindung zur Regierung oder eine übermäßige Betonung des Nachweises einer böswilligen Absicht und des Fehlens einer rechtlichen Grundlage würde die Tatsache übersehen, dass SLAPP-Klagen in jeder beliebigen Form von Rechtsstreitigkeiten eine Bedrohung darstellen und die öffentliche Beteiligung auf allen Ebenen der Lenkung beeinträchtigen.

Es wird daher vorgebracht, dass die in der Anti-SLAPP-Musterrichtlinie eingeführte Definition eine solide Grundlage für den Gesetzgeber darstellt, den Begriff für die Zwecke des EU-Rechts zu formulieren, nämlich:

> eine Klage, die sich aus der öffentlichen Beteiligung eines Beklagten an Angelegenheiten von öffentlichem Interesse ergibt und die keine rechtliche Grundlage hat, offensichtlich unbegründet ist oder Elemente aufweist, die auf einen Missbrauch von Rechten oder Prozessgesetzen hindeuten, und daher das gerichtliche Verfahren zu anderen Zwecken als der tatsächlichen Geltendmachung, Verteidigung oder Ausübung eines Rechts nutzt

Darüber hinaus würde der in der Anti-SLAPP-Musterrichtlinie gewählte Ansatz, der auf einem maßgeschneiderten, strukturierten System der Analyse der Rechte jeder der Parteien beruht, eine solide und ausgewogene Grundlage für die weitere Ausarbeitung einer Definition bieten, die den Rechtssystemen der Mitgliedstaaten gerecht wird. Diese sollte ausreichende Anhaltspunkte für die Gerichte enthalten, damit sie das Gesetz in Systemen anwenden können, die nicht daran gewöhnt sind, mit der Weiterentwicklung des Rechts in der gleichen Weise betraut zu werden wie die Gerichte des Common Law, in denen die bestehenden Anti-SLAPP-Gesetze am häufigsten angewandt wurden.

[102] Siehe Sauter and Schepel (n 99) 19-20; Warzoulet, L.: The EEC/EU as an Evolving Compromise between French Dirigism and German Ordoliberalism (1957-1995) Journal of Common Market Studies 77–93 (2019).

3. MENSCHENRECHTLICHE ERWÄGUNGEN

WICHTIGSTE ERKENNTNISSE

SLAPP-Klagen stellen eine erhebliche Bedrohung für die Meinungsfreiheit und das Recht auf Zugang zu Gerichten dar. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass zwar das EU-Recht und die weiter gefassten europäischen Menschenrechtsgesetze bereits prinzipiell Schutz vor SLAPP-Klagen bieten, die Durchsetzung dieser Rechte durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte jedoch zuvor einen Rechtsstreit auf nationaler Ebene und die Ausschöpfung aller innerstaatlichen Rechtsmittel erfordert.

Die EMRK erlegt den Mitgliedstaaten eine positive Verpflichtung zum Schutz der Meinungsfreiheit auf. Es ist offensichtlich, dass nationale Gesetze, die SLAPP-Klagen ermöglichen, diese Anforderung nicht erfüllen. Sich bei der Verhinderung von SLAPP-Klagen auf den EGMR zu verlassen, ist unsolide, sowohl im Hinblick auf die Wahrscheinlichkeit, dass Einzelpersonen die Mittel haben, Forderungen in vollem Umfang zu verfolgen, als auch, weil es sich um eine Maßnahme der letzten Instanz handelt, die Versäumnisse in Bezug auf die systemische positive Verpflichtung der Staaten auffängt.

Die Anti-SLAPP-Gesetzgebung respektiert das Recht des Klägers auf Zugang zu den Gerichten, weil nur Klagen, die unter die Definition von SLAPP-Klagen fallen, vorzeitig abgewiesen werden können. Solche Klagen sind nicht durch Menschenrechtsinstrumente geschützt. Klagen, die begründet und nicht missbräuchlich formuliert sind, würden weiterhin auf die übliche Weise verhandelt werden.

Andererseits wird auch das Recht des Beklagten auf ein faires Verfahren durch SLAPP-Klagen beeinträchtigt. In diesem Kapitel wird gezeigt, dass das Recht auf ein faires Verfahren und das Recht auf freie Meinungsäußerung sowohl einzeln als auch zusammengenommen verletzt werden, wenn es keine Anti-SLAPP-Gesetze gibt.

3.1. Kontext

Artikel 6 EUV sieht vor, dass die Grundrechte in der Union zu schützen sind, und erhebt die EU-Grundrechtecharta auf einen den Verträgen gleichwertigen Rang an der Spitze der Normenhierarchie der Union:

> 1. Die Union erkennt die Rechte, Freiheiten und Grundsätze an, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 7. Dezember 2000 in der am 12. Dezember 2007 in Straßburg angepassten Fassung niedergelegt sind; die Charta der Grundrechte und die Verträge sind rechtlich gleichrangig.
>
> Die Bestimmungen der Charta dürfen die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union in keiner Weise erweitern.
>
> Die in der Charta enthaltenen Rechte, Freiheiten und Grundsätze werden gemäß den allgemeinen Bestimmungen des Titels VII der Charta über ihre Auslegung und Anwendung und unter gebührender Berücksichtigung der in der Charta genannten Erläuterungen, in denen die Quellen dieser Bestimmungen angegeben sind, ausgelegt...

> 3. Die Grundrechte, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, stellen allgemeine Grundsätze des Unionsrechts dar.

Artikel 6 EUV fasst die Entwicklung des Grundrechtsschutzes im EU-Recht über einen Zeitraum von fünfzig Jahren zusammen. Der Gerichtshof hat die Einbeziehung der Grundrechte in die EU-Rechtsordnung erstmals im Urteil in der Rechtssache *Stauder*[103] erwähnt. In der Rechtssache *Internationale Handelsgesellschaft* führte der Gerichtshof weiter aus, dass der Grundrechtsschutz im EU-Recht aus den Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten und den internationalen Rechtsinstrumenten, denen sie beigetreten sind, abgeleitet ist[104]. In der Rechtssache *Wachauf* stellte der Gerichtshof fest, dass sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, bei der Anwendung des EU-Rechts die Grundrechte zu wahren[105].

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde die frühere Rechtsprechung zum Status und zu den Quellen der Grundrechte im EU-Recht kodifiziert und auch die Charta der Grundrechte als eine den Verträgen gleichwertige Rechtsquelle formalisiert. Artikel 51 Absatz 1 der Charta sieht vor, dass sie sowohl für die Union als auch für die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des EU-Rechts verbindlich ist.

Obwohl die Union noch nicht Vertragspartei der EMRK ist, haben die in der Charta enthaltenen Rechte, die sich aus der EMRK ergeben, die gleiche Bedeutung und Tragweite wie in der Konvention[106]. Angesichts des Umfangs des Fallrechts des EGMR sowie des Einflusses der EMRK auf die Charta wird die Rechtsprechung des EGMR im Mittelpunkt der folgenden Analyse stehen.

Es muss auch unbedingt sichergestellt werden, dass künftige Rechtsvorschriften mit der EMRK übereinstimmen, da alle Mitgliedstaaten selbst Vertragsparteien der Konvention sind und für etwaige Verstöße gegen die Konvention, die sich aus dem EU-Recht ergeben, haftbar gemacht werden können[107]. Es ist daher Aufgabe der Union, sicherzustellen, dass das EU-Recht nicht zu Konflikten zwischen den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus dem EU-Recht und denen, die durch ihre Mitgliedschaft in der EMRK entstehen, führt.

Die häufigsten Verstöße gegen Grundrechte, die sich aus SLAPP-Klagen ergeben, richten sich gegen das Recht auf ein faires Verfahren[108] und, am bezeichnendsten, das Recht auf freie Meinungsäußerung[109]: Die Folge einer SLAPP-Klage sei die Abschreckwirkung der politischen Rede, die Schließung der Arena für politische Diskussionen und die Umwandlung der politischen Rede in einen eher privaten, juristisch basierten Dialog[110]. Die Regulierung von SLAPP-Klagen wirft jedoch insofern eine Reihe von (überwindbaren) Schwierigkeiten auf, als in entsprechenden Verfahren auch die Grundrechte des Klägers betroffen sind. Erstens erfordert das Recht auf ein faires Verfahren auch, dass

---

[103] Rechtssache 29/69 *Stauder v. City of Ulm* [1969] ECR 419

[104] Rechtssache 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* [1970] ECR 1125

[105] Rechtssache C-5/88 *Wachauf* [1989] ECR 2609

[106] Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 52 Absatz 3.

[107] *Matthews v. United Kingdom* (1999) EHRR 361.

[108] Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), Artikel 6; Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC), Artikel 47; Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR), Artikel 14; Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR), Artikel 10.

[109] EMRK, Artikel 10; GRC, Artikel 11; IPBPR, Artikel 19; AEMR, Artikel 19.

[110] Donson, F.: Libel Cases and Public Debate – Some Reflections on whether Europe Should be Concerned about SLAPPs, Review of European Community & International Environmental Law (RECIEL) 19(1), 83–94 (2010).

der Kläger Zugang zu einem unparteiischen Gericht hat, in dem Waffengleichheit gewährleistet ist. Zweitens sind bei Verleumdungsklagen die Rechte des Klägers auf Privatsphäre und Familienleben betroffen[111].

In diesem Kapitel betrachten wir das Zusammenspiel dieser Rechte mit dem Ziel, anschließend gesetzgeberische Lösungen zu finden, die einen rechtssicheren Ausgleich zwischen den Grundrechten aller Parteien bieten.

3.2. Das Recht auf freie Meinungsäußerung

Es ist unumstritten, dass SLAPP-Klagen darauf abzielen, das legitime Recht auf freie Meinungsäußerung, wie es in der Charta der Grundrechte und der EMRK verankert ist, zu unterdrücken.

Der EGMR stellte fest, dass die Staaten des Europarates eine positive Verpflichtung haben, die Freiheit der pluralistischen Medien zu schützen und „ein günstiges Umfeld für die Teilnahme an der öffentlichen Debatte zu schaffen"[112]. Angesichts des Ausmaßes des Problems der SLAPP-Klagen[113] gab der Menschenrechtskommissar des Europarats einen Kommentar zu SLAPP-Klagen heraus, in dem unterstrichen wurde, dass SLAPP-Klagen zwar kein neues Phänomen sind, das Ausmaß des Problems aber zunimmt und eine erhebliche Bedrohung für die Meinungsfreiheit darstellt[114]. In einem weiteren Bericht wurde bemerkt, dass die Zahl der unbegründeten Klagen in Europa zunimmt[115].

Die Klagen werden von wohlhabenden und mächtigen Parteien (seien es Einzelpersonen, öffentliche Einrichtungen oder Unternehmen) eingereicht, um Journalisten einzuschüchtern und sie zu zwingen, ihre Recherchen aufzugeben. In der Rechtssache *Independent Newspapers (Ireland) Ltd.*[116] entschied der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Bezug auf eine Klage, die als SLAPP eingestuft werden konnte, dass es nicht notwendig sei, darüber zu befinden, ob der angefochtene Schadensersatzbescheid tatsächlich eine abschreckende Wirkung auf die Presse hatte. Es wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass unvorhersehbar hohe Schadensersatzsummen in Verleumdungsfällen einen solchen Effekt haben können und daher eine sehr sorgfältige Prüfung ... und eine sehr starke Rechtfertigung erfordern"[117].Darüber hinaus stellte das Gericht fest, dass unwirksame innerstaatliche Schutzmaßnahmen gegen unverhältnismäßig hohe Schadensersatzforderungen in Verleumdungsklagen eine Verletzung der Meinungsfreiheit darstellen können.

In weiteren Berichten und Studien wurden Bedenken in Bezug auf einige nationale Gesetze zur Verleumdung und deren Anwendung unter Berufung auf die Rechtsprechung gemäß EMRK

---

[111] EMRK, Artikel 8; GRC, Artikel 7; IPBPR, Artikel 17; AEMR, Artikel 12.

[112] *Jafarov v. Azerbaijan* (2017) 64 EHRR 13; Rule of Law (n 52); siehe auch CM/Declaration of 4 July 2010 on the desirability of international standards dealing with forum shopping in respect of defamation, "libel tourism", to ensure freedom of expression; CM/Rec 2018/2, on the roles and responsibilities of internet intermediaries which recognises the need for action against SLAPPs.

[113] Siehe beispielsweise alle aktuell erwähnten Berichte über SLAPP-Klagen unter Business & Human Rights Resource Centre, Materials on SLAPPs (2021) <https://www.business-humanrights.org/en/big-issues/corporate-legal-accountability/materials-on-slapps/>, abgerufen am 27. April 2021.

[114] Europarat: CoE Commissioner for Human Rights issues a Human Rights Comment on SLAPPs (2020) <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/-/coe-commissioner-for-human-rights-issues-a-human-rights-comment-on-slapps>, abgerufen am 28. April 2021.

[115] Europarat et al.: Hands off press freedom: attacks on media in Europe must not become a new normal, Plattform für den Schutz des Journalismus und die Sicherheit von Journalisten / Europarat (2020).

[116] *Independent Newspapers (Ireland) Limited v. Ireland* (Application no. 28199/15).

[117] Ebd.

bekräftigt[118] und der Bedarf an weiteren Untersuchungen in Bezug auf SLAPP wiederholt[119]. In seiner Entschließung verwies das Europäische Parlament unter anderem auf die Artikel 6, 7, 8, 10, 11, 12 und 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die Rechtsprechung gemäß EMRK und des EGMR, den IPBPR sowie zahlreiche andere menschenrechtsbezogene Instrumente und Dokumente im Hinblick auf die Bedeutung des Schutzes investigativer Journalisten in Europa[120]. In ähnlicher Weise wurden Menschenrechtsfragen, die für das Problem von SLAPP-Klagen zentral sind, sowie die Anwendbarkeit einer Vielzahl von europäischen und internationalen Instrumenten in der Entschließung des Europäischen Parlaments zu Medienpluralismus und -freiheit in der EU behandelt[121].

Nach Artikel 10 EMRK, der das Recht auf freie Meinungsäußerung betrifft, muss jede Einschränkung gesetzlich vorgeschrieben[122] und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sein[123] sowie ein legitimes Ziel verfolgen[124]. Es besteht ein inhärenter Konflikt zwischen dem Recht auf Ansehen und dem Recht auf freie Meinungsäußerung, der der sorgfältigen Interessenabwägung durch einen Gerichtshof gegenüber offensteht. In das Recht auf freie Meinungsäußerung kann rechtmäßig eingegriffen werden, um den Ruf oder die Rechte anderer zu schützen[125]. Doch selbst wenn dies der Fall ist, müssen die eingesetzten Maßnahmen verhältnismäßig sein[126].

In der Rechtssache *Falzon gegen Malta* stellte der Gerichtshof eine Verletzung des Rechts des Klägers nach Artikel 10 EMRK fest, da die inländischen Gerichte es versäumt hatten, ein angemessenes Gleichgewicht zwischen der Freiheit der politischen Meinungsäußerung, insbesondere derjenigen von öffentlichem Interesse, und dem Recht auf Achtung der Privatsphäre der Gegenpartei herzustellen[127]. Die wesentliche Rolle einer freien Presse wurde als ein Instrument zur Gewährleistung des ordnungsgemäßen Funktionierens einer demokratischen Gesellschaft betrachtet. Darüber hinaus

---

[118] Steering Committee on Media and Information Society (CDMSI): *Study on the alignment of laws and practices concerning defamation with the relevant case-law of the European Court of Human Rights on freedom of expression, particularly with regard to the principle of proportionality* (CDMSI (2012)Misc11Rev2) (CoE 2012)

[119] Bárd et al. (n 3).

[120] Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. April 2018 zum Schutz investigativ tätiger Journalisten in Europa: der Fall des slowakischen Journalisten Ján Kuciak und von Martina Kušnírová (2018/2628(RSP)).

[121] Entschließung des Europäischen Parlaments vom 3. Mai 2018 zu der Freiheit und Pluralismus der Medien in der Europäischen Union (2017/2209(INI))

[122] *Sunday Times* (1979) 2 EHRR 245

[123] *Smith and Grady v. UK* (1999) 29 EHRR 493.

[124] ECHR, Artikel 10 Absatz 2.

[125] Siehe z. B. *Lingens v. Austria* (1986) 4 EHRR 373. Für einen wissenschaftlichen Kommentar, siehe Smet, S.: Freedom of Expression and the Right to Reputation: Human Rights in Conflict, American University International Law Review 26(1), 183–236 (2010); Europarat: Freedom of the press and the protection of one's reputation (2018) <https://rm.coe.int/factsheet-on-defamation-july2018-docx/16808c1688>, abgerufen am 29. April 2021; Human Rights Watch: Defamation trials <https://www.hrw.org/reports/2002/albania/albania0602-04.htm>, abgerufen am 2. Mai 2021; Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte: Guide on Article 10 of the European Convention on Human Rights: Freedom of expression (2021) <https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_10_ENG.pdf>, abgerufen am 1. Mai 2021; Voorhoof, D.: Freedom of Expression versus Privacy and the Right to Reputation: How to Preserve Public Interest Journalism, in Smet, S. and Brems, E. (eds.): When Human Rights Clash at the European Court of Human Rights: Conflict or Harmony? (Oxford Scholarship Online, 148–170 (2017).

[126] Was die GRC betrifft, ist Artikel 11 gemäß Artikel 52 Absatz 3 der Charta die gleiche Tragweite und Bedeutung beizumessen wie dem in Artikel 10 EMRK gewährten Recht. Somit können rechtmäßige Beschränkungen nicht über die nach der Konvention vorgesehenen hinausgehen (mit Ausnahme der Beschränkungen, die das EU-Wettbewerbsrecht den Mitgliedstaaten auferlegen kann); Agentur der Europäischen Union für Grundrechte: Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union <https://fra.europa.eu/en/eu-charter/article/11-freedom-expression-and-information>, abgerufen am 28. April 2021.

[127] *Falzon v. Malta* (2018) 67 EHRR 34.

wurde betont, dass ein wesentlicher Unterschied gemacht werden muss zwischen der einfachen Berichterstattung über Details des Privatlebens und der Berichterstattung über Fakten, die zu einer breiteren Debatte beitragen könnten. Zusätzliches Gewicht wurde der Tatsache beigemessen, dass die Person, die Gegenstand des angeblich verleumderischen Artikels war, als Politiker der genauen Beobachtung durch Journalisten und die Öffentlichkeit ausgesetzt war. Folglich kam man zu dem Schluss, dass die Konvention eine sehr hohe Messlatte für Gründe aufstellt, die geeignet sind, Debatten über Fragen von öffentlicher Bedeutung und öffentlichem Interesse rechtmäßig einzuschränken.

Darüber hinaus stellte der Gerichtshof in der Rechtssache *Olafsson gegen Island*[128] fest, dass das innerstaatliche Gericht angesichts der Relevanz der fraglichen Angelegenheit, die von Interesse für die Öffentlichkeit war, die über die bei den Wahlen zur Verfassungsversammlung kandidierenden Kandidaten abstimmte, keinen gerechten Ausgleich zwischen den widerstreitenden Rechten gefunden hatte[129]. Themen von öffentlichem Interesse sollten nicht durch Verleumdungsklagen unterdrückt werden, mit denen versucht werden soll, die Rechte nach Artikel 10 einzuschränken, insbesondere wenn es sich bei den Betroffenen um Personen handelt, die der öffentlichen Kontrolle unterliegen, wie z. B. politische Kandidaten.

Ein weiteres Beispiel für die Zurückhaltung des Gerichtshofs, unangemessene Einschränkungen der Meinungsfreiheit zuzulassen, wenn es sich um ein Thema von allgemeinem Interesse für die Öffentlichkeit handelt, ist die Rechtssache *Morice gegen Frankreich*[130]. Ein Eingriff muss verhältnismäßig sein und darf nicht die Meinungsfreiheit einschränken, sodass der Zugang zu Themen von öffentlichem Interesse und Belang möglich ist.

Die gleiche Argumentation findet sich in der Rechtssache *Novaya Gazeta V Voronezhe gegen Russland*[131], in der die Entscheidung des russischen Gerichts, dass eine Redaktion aufgrund eines Artikels, der zahlreichen Amtsträgern Missbrauch und Unregelmäßigkeiten vorwarf, für Verleumdung haftbar war, als Verstoß gegen Artikel 10 angesehen wurde.

Eine Verletzung kann auch dann festgestellt werden, wenn inländische Gerichte eine Person haftbar machen und dabei die Unterscheidung zwischen überprüfbaren Tatsachenbehauptungen und nicht überprüfbaren Werturteilen außer Acht lassen, insbesondere wenn ein Beschwerdeführer eine vernünftige Erklärung dafür hat, warum er eine oder mehrere der gemachten Aussagen nicht überprüfen konnte[132].

In der Rechtssache *Bladet Tromso gegen Norwegen*[133] befand der Gerichtshof, dass eine Ausübung der Meinungsfreiheit, die einer Debatte von öffentlicher Bedeutung gleichkommt, das Recht des Klägers auf Reputation überwiegen kann. Es wurde jedoch angemerkt, dass Artikel 10 der Presse, die ihre Aufgabe nach Treu und Glauben und mit der gebotenen Sorgfalt zu erfüllen hat, keinen unbegrenzten Schutz gewährt.

---

[128] *Olafsson v. Iceland* (2018) 67 EHRR 19.

[129] Siehe auch *Kharlamov v. Russia* (2017) 65 EHRR 33, wo die Äußerungen eines Professors zur Rechtmäßigkeit von Wahlen als Werturteil und Gegenstand von allgemeinem öffentlichem Interesse eingestuft wurden; sowie *Brosa gegen Deutschland* (2014) 4 WLUK 674, wo es ein innerstaatliches Gericht ebenfalls versäumt hat, einen gerechten Ausgleich zwischen den widerstreitenden Interessen zu finden bzw. ein dringendes soziales Bedürfnis festzustellen, das den Eingriff in die Rechte des Antragstellers als rechtmäßig hätte erscheinen lassen können.

[130] *Morice v. France* (2016) 62 EHRR 1.

[131] *Novaya Gazeta V Voronezhe v. Russia* (2015) 60 EHRR 5.

[132] *Flux v. Moldova* (2010) 50 EHRR 34.

[133] *Bladet Tromso v. Norway* (2000) 29 EHRR 125.

Nichtsdestoweniger ist der Nettoeffekt des Falles die Anerkennung, dass Presse und Medien eine wichtige Rolle in einer demokratischen Gesellschaft spielen, indem sie die Verbreitung von Informationen über Angelegenheiten von öffentlicher Relevanz sicherstellen.

In der Rechtssache *Lingens gegen Österreich* bekräftigte der Gerichtshof, dass die Freiheit der politischen Debatte zum Kern des Konzepts einer demokratischen Gesellschaft gehöre, das in der gesamten Konvention vorherrsche. Er stellte fest, dass die Staaten zwar einen Ermessensspielraum bei der Entscheidung hätten, welche Beschränkungen der freien Meinungsäußerung „notwendig" sind, dass dies aber der Aufsichtsgerichtsbarkeit des EGMR unterliegt. Die Freiheit der Meinungsäußerung sei nicht auf „Informationen" oder „Ideen" beschränkt, die positiv aufgenommen oder als harmlos oder gleichgültig angesehen werden, sondern auch auf solche, die beleidigen, schockieren oder stören. Dies seien die Anforderungen jenes Pluralismus, jener Toleranz und jener Aufgeschlossenheit, ohne die es keine „demokratische Gesellschaft" gibt. Daraus folgt, dass die Presse zwar innerhalb der gesetzlichen Grenzen des Schutzes des Ansehens anderer agieren muss, „es ihr aber dennoch obliegt, Informationen und Ideen zu politischen Fragen ebenso zu vermitteln wie zu solchen in anderen Bereichen des öffentlichen Interesses". In der Tat stellte der Gerichtshof fest, dass die logische Folge der Rechte und Pflichten der Medien ein öffentliches Recht ist, Informationen und Ideen zu erhalten, um sich eine Meinung über politische Führer zu bilden. Dementsprechend seien die Grenzen akzeptabler Kritik in Bezug auf Politiker weiter gefasst als bei Privatpersonen, und das Erfordernis, den Ruf anderer zu schützen, muss daher im Kontext des breiteren Interesses an einer offenen Diskussion politischer Fragen bewertet werden[134].

3.3. Das Recht auf freie Meinungsäußerung und seine Wechselwirkungen mit dem Recht auf Privatsphäre

Wie bereits erwähnt, kann das Recht auf Privatsphäre, das in Artikel 8 EMRK und Artikel 7 der EU-Grundrechtecharta verankert ist, unter bestimmten Umständen den Geltungsbereich des Rechts auf freie Meinungsäußerung einschränken.

Es ist unumstritten, dass das Recht auf Privatsphäre den Schutz des Rufes einer Person[135] und ihrer „körperlichen und moralischen Integrität"[136] umfasst. Der EGMR hat das Recht implizit auf juristische Personen ausgedehnt und festgestellt, dass es das „Interesse eines Unternehmens am Schutz des kommerziellen Erfolgs und der Lebensfähigkeit von Unternehmen zum Wohle der Aktionäre und Angestellten, aber auch zum Wohle der gesamten Wirtschaft" umfasst[137]. Es scheint daher, dass das Recht auf Ansehen von juristischen Personen, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben, ebenfalls durch Artikel 8 EMRK geschützt ist[138].

Damit ein Eingriff in Artikel 8 EMRK rechtmäßig ist, müssen die drei in Artikel 8 Absatz 2 EMRK genannten Voraussetzungen erfüllt sein. Er muss im Einklang mit dem Gesetz stehen[139], ein legitimes

---

[134] (1986) 8 EHRR. 407 [39]-[42].

[135] *Belpietro v. Italy*, App. no. 43612/10, 24. September 2013 (im Folgenden *Belpietro v. Italien*). Siehe auch *Salumäki v. Finland*, App. no. 23605/09, 29. April 2014 (im Folgenden *Salumäki v. Finnland)* und *Axel Springer AG v. Germany* (*no. 2)* (n 1).

[136] *Von Hannover v. Germany (No 1)* (2005) 40 EHRR 1, §§ 95-100.

[137] Ebd., Randnr. 94.

[138] Siehe *Firma EDV für Sie, EfS Elektronische Datenverarbeitung Dienstleistungs GmbH v. Germany,* App. no. 32783/08, 2. September 2014, §§ 22-23; *Ärztekammer für Wien and Dorner v. Austria,* App no 8895/10, 16. Februar 2016, § 62 and 64; *Haldimann and others v. Switzerland*, App. no. 21830/09, 24. February 2015, § 48-52; *Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete and Index.hu Zrt v. Hungary,* App. no. 37374/05, 14. April 2009 §§ 65-67.

[139] *Sunday Times* (1979) 2 EHRR 245

Ziel verfolgen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig, d. h. verhältnismäßig sein. In der Rechtssache *Mosley gegen das Vereinigte Königreich* wurde festgestellt, dass jedoch die Rechte der freien Presse die Relevanz des Rechts des Antragstellers auf Privatsphäre überwiegen können[140].

Artikel 8 EMRK kommt zum Tragen, wenn eine Person nachweisen kann, dass ein Eingriff in ihr Recht stattgefunden hat. Dem wurde in der Rechtssache *Costello-Roberts gegen Großbritannien*[141] eine breite Bedeutung beigemessen, da die Konvention keine erschöpfende Liste enthält, sondern vielmehr eine sich ständig weiterentwickelnde Auslegung nach dem Ermessen des Gerichts ermöglicht. Das Recht kann jedoch zum Schutz der Gesundheit und der Moral der Öffentlichkeit oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer, einschließlich des Rechts auf freie Meinungsäußerung, eingeschränkt werden.

In der Rechtssache ***Von Hannover gegen Deutschland (Nr. 1)***[142] gab der EGMR einige Hinweise zur Abwägung zwischen dem Recht auf Privatsphäre und dem Recht auf freie Meinungsäußerung: Demnach sollte der entscheidende Faktor bei der Abwägung zwischen dem Schutz des Privatlebens und der Meinungsfreiheit in dem Beitrag liegen, den das veröffentlichte [Material] zu einer Debatte von allgemeinem Interesse [leiste][143]. Dieses Urteil steht im Einklang mit dem sonstigen Fallrecht bezüglich des Gewichts, das der Meinungsfreiheit beigemessen wird, wenn die betreffende Angelegenheit von allgemeinem öffentlichen Interesse ist.

Bei der Abwägung der Rechte nach Artikel 8 und Artikel 10 müssen politische Bedenken gebührend berücksichtigt werden, wie zum Beispiel, dass die Unterdrückung der Meinungsfreiheit nachteilige Auswirkungen auf Transparenz, eine offene öffentliche Debatte, Pluralismus[144] und Demokratie haben kann und oft auch hat. In der Rechtssache *Reinboth gegen Finnland*[145] argumentierten die Beschwerdeführer, dass ihre Verurteilung wegen Verletzung des Rechts auf Achtung des Privatlebens eines Politikers ihre Rechte nach Artikel 7 und Artikel 10 verletze. Der Gerichtshof gab der Beschwerde teilweise statt, da er den Eingriff in das Recht auf freie Meinungsäußerung in einer demokratischen Gesellschaft für nicht notwendig hielt. In der Rechtssache *Radio Twist AS gegen die Slowakei*[146] wurde festgestellt, dass das Urteil zugunsten eines hochrangigen Politikers in einer Verleumdungsklage gegen eine Rundfunkanstalt das Recht des Beschwerdeführers auf freie Meinungsäußerung verletze, da die Sendung eine öffentliche Person betraf, die dem prüfenden Blick der Öffentlichkeit unterlag, und damit eine Angelegenheit von öffentlichem Interesse.

Damit qualifizierte Rechte wie die nach Artikel 8 und Artikel 10 EMRK rechtmäßig eingeschränkt werden können, muss dies in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sein, d. h. die eingesetzten Mittel müssen in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten legitimen Ziel stehen[147]. Bei der Abwägung der widerstreitenden Interessen zweier Individuen oder eines Individuums und der Öffentlichkeit bewertet das Gericht alle für den Fall relevanten Fakten, Umstände und Erwägungen. In Situationen, in denen eine Partei versucht, ihr Recht auf Privatsphäre zu schützen oder eine

---

[140] *Mosley v. UK* (2011) 53 EHRR 30.

[141] *Costello-Roberts v. UK* (1995) EHRR 112.

[142] *Von Hannover v. Germany (No 1)* (2005) 40 EHRR 1.

[143] Ebd.

[144] Die Bedeutung des Medienpluralismus wurde vom Europäischen Parlament in seiner Entschließung vom 3. Mai 2018 zu Medienpluralismus und Medienfreiheit in der Europäischen Union (2017/2209(INI)) anerkannt.

[145] *Reinboth v. Finland* (2013) 57 EHRR 34.

[146] *Radio Twist AS v. Slovakia* (2008) CLY 1890.

[147] Siehe z. B. *Fatullayev v. Azerbaijan* (2011) 52 EHRR 2; *Marchenko v. Ukraine* (2010) 51 EHRR 36; *Filipovic v. Serbia* (2009) 49 EHRR 43; *Dyuldin v. Russia* (2009) 48 EHRR 6; *Standard Verlags GmbH v. Austria* (2008) 47 EHRR 58; *Grinberg v. Russia* (2006) 43 EHRR 45.

Entschädigung für Verleumdung zu fordern, während die andere ihr Recht auf freie Meinungsäußerung ausübt und sich auf Angelegenheiten von öffentlichem Interesse beruft, ist eine Schlüsselüberlegung das Interesse der Öffentlichkeit in einer demokratischen Gesellschaft, wie es oft von der Seite vertreten wird, die ihre Rechte nach Artikel 10 ausübt.

Auf der Grundlage der Rechtsprechung, wie sie in der obigen Analyse dargelegt wurde, kann der Schluss gezogen werden, dass es eine Tendenz gibt, die Meinungsfreiheit als Instrument zu betrachten, mögliches Fehlverhalten und fragwürdige Praktiken „im Auge zu behalten".

Darüber hinaus ging der EGMR im Fall *McLibel* dazu über, die Behauptung einer Verletzung der Rechte der Antragsteller nach Artikel 10 zu analysieren und zu prüfen, ob der Eingriff „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig" war. Die britische Regierung argumentierte, dass den Antragstellern ein geringeres Schutzniveau gewährt werden sollte, da sie keine Journalisten seien. Der Gerichtshof erklärte jedoch, dass:

> [I]n einer demokratischen Gesellschaft auch kleine und informelle Kampagnengruppen, wie die Greenpeace London, in der Lage sein müssten, ihre Aktivitäten effektiv auszuüben. Es bestehe ein starkes öffentliches Interesse daran, es solchen Gruppen und Einzelpersonen außerhalb des Mainstreams zu ermöglichen, zur öffentlichen Debatte beizutragen, indem sie Informationen und Ideen zu Themen von allgemeinem öffentlichen Interesse wie Gesundheit und Umwelt verbreiten[148].

Ähnlich wie in anderen Fällen zur Meinungsfreiheit wurde in der Rechtssache *McLibel* klargemacht, dass Journalisten, wenn sie über Angelegenheiten von allgemeinem öffentlichen Interesse berichten, in gutem Glauben und mit der gebotenen Sorgfalt handeln müssten. Dennoch stellte der Gerichtshof fest, dass große öffentliche Unternehmen, ungeachtet ihres Interesses am Schutz ihres wirtschaftlichen Erfolgs und ihrer Lebensfähigkeit, sich ihrer Natur nach der öffentlichen Kontrolle geöffnet haben, insbesondere wenn es um Fragen wie Gesundheit, Umwelt, Arbeitnehmerrechte und andere Themen von öffentlichem Interesse geht.

Dementsprechend muss der Staat, auch wenn er bei der Abwägung der Rechte einen gewissen Ermessensspielraum genießt, bei der Entscheidung, einer juristischen Person ein Verfahren und einen Rechtsbehelf zu gewähren, sicherstellen, dass die gegenläufigen Interessen der Meinungsfreiheit angemessen geschützt werden.

Der Maßstab der verfahrensrechtlichen Fairness, die Auswirkungen auf eine offene gesellschaftliche Debatte sowie die Waffengleichheit müssen ebenfalls berücksichtigt werden. Der nächste Abschnitt wendet sich insbesondere den verfahrensrechtlichen Belangen zu.

3.4. Das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht

Artikel 47 der EU-Grundrechtecharta garantiert im Rahmen des EU-Rechts den Anspruch auf ein faires Verfahren und auf einen wirksamen Rechtsbehelf. Darüber hinaus schreibt die Charta die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte insofern fest, als das Recht auf ein faires Verfahren auch das Recht auf Prozesskostenhilfe für Parteien in zivilrechtlichen Streitigkeiten einschließt, deren Mittel nicht ausreichen, um einen wirksamen Zugang zur Justiz zu gewährleisten:

[148] Ebd.

> Jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, hat das Recht, nach Maßgabe der in diesem Artikel vorgesehenen Bedingungen bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen.
>
> Jede Person hat ein Recht darauf, dass ihre Sache von einem unabhängigen, unparteiischen und zuvor durch Gesetz errichteten Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Jede Person kann sich beraten, verteidigen und vertreten lassen.
>
> Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, wird Prozesskostenhilfe bewilligt, soweit diese Hilfe erforderlich ist, um den Zugang zu den Gerichten wirksam zu gewährleisten.

Wie bei der EMRK ist das Recht gemäß der Charta sowohl auf Zivil- als auch auf Strafsachen anwendbar. Der wesentliche Unterschied bei Zivilsachen besteht darin, dass sowohl der Kläger als auch der Beklagte in der Regel private Parteien sind. Daraus folgt, dass bei der Formulierung von Anti-SLAPP-Lösungen die Rechte beider Parteien in Zivilklagen beachtet werden müssen.

Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte behandelt das Recht des Beklagten auf Zugang zu den Gerichten in erster Linie unter dem Gesichtspunkt der Verfahrenskosten. Insbesondere hat der Straßburger Gerichtshof festgestellt, obwohl sich der Text der Konvention nur auf das Recht auf Prozesskostenhilfe für einen Beklagten in einer Strafsache bezieht, dass auch Prozessparteien in Zivilsachen Anspruch auf Prozesskostenhilfe haben können[149].

Der Gerichtshof hat festgestellt, dass das Recht auf ein faires Verfahren durch praktische Gegebenheiten wie die Verfügbarkeit von Prozesskostenhilfe begrenzt wird und fordert gemäß Artikel 6 (1)–(3) (a–e) ein faires Verfahren, auch in Bezug auf den Prozess, der zu einer Anhörung führt. In der Rechtssache *Airey gegen Irland*[150] wurde festgestellt, dass Einzelpersonen einen effektiven Zugang zu den Gerichten haben müssen, der im Falle von SLAPP-Klagen strategisch blockiert wird, indem Beklagte in einer Weise angegriffen werden, die sie am Zugang zur Justiz hindert.

Der Prozess sollte auch zeitnah sein.

> Die Straßburger Rechtsprechung verdeutlicht den Zweck des Erfordernisses einer angemessenen Frist: Es soll sichergestellt werden, dass Beklagte nicht zu lange unter Anklage stehen und dass die Anklage festgestellt wird ... um einen Angeklagten vor übermäßigen Verfahrensverzögerungen zu schützen und zu verhindern, dass er zu lange in einem Zustand der Ungewissheit über sein Schicksal bleibt ... um Verzögerungen zu vermeiden, die die Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit der Rechtspflege gefährden könnten[151].

Die Rechtssache *Steel & Morris*[152], allgemein bekannt als *McLibel*, ist vielleicht das bezeichnendste Beispiel dafür, wie innerstaatliche Gesetze dazu tendieren, den Antragsteller zu begünstigen und die Nachteile, denen ein Angeklagter einfach aufgrund des Mangels an Prozesskostenhilfe und finanziellen Mitteln bei der Ausübung seines Rechts auf freie Meinungsäußerung ausgesetzt sein kann, unzureichend zu berücksichtigen. Dies stellt ein erhebliches Hindernis für den Zugang zur Justiz dar,

[149] Siehe beispielsweise *Steel and Morris v. United Kingdom* (2005) 41 EHRR 22.

[150] *Airey v. Ireland* (1979) 2 EHRR 305, § 26.

[151] *HM Advocate v. Watson, Burrows and JK* [2002] UKPC D1.

[152] *Steel and Morris v. United Kingdom* (2005) 41 EHRR 22.

das von entscheidender Bedeutung ist, wenn der Beklagte versucht, Informationen von öffentlichem Interesse frei zu verbreiten.

Es besteht oft ein großes Machtungleichgewicht zwischen den Parteien, bei dem eine über die Mittel und die Möglichkeiten verfügt, die andere durch Prozessmethoden, die die Prozesskosten und die psychologische und wirtschaftliche Belastung durch langwierige Verfahren in die Höhe treiben, effektiv zum Schweigen zu bringen. Dies war der Fall in der Rechtssache *McLibel*, wo Aktivisten von McDonald's verklagt wurden, weil sie Flugblätter mit Behauptungen zum Thema „What's wrong with McDonald's (Was mit McDonald's nicht stimmt)" verteilt hatten. Die Fast-Food-Kette gewann den Prozess vor dem englischen Gericht und das Berufungsverfahren, in dem der Schadensersatz jedoch um 20.000 £ reduziert wurde. Es ist anzumerken, dass einige der aufgestellten Behauptungen tatsächlich wahr waren, während andere wesentlich schwerer zu beweisen waren.

Der Fall ging weiter bis zum EGMR. Der Gerichtshof stellte fest, dass die Nichtverfügbarkeit von Prozesskostenhilfe die Rechte der Kläger nach Artikel 6 verletzte, und bemerkte auch, dass das langwierige Verfahren und sein Ausgang die Rechte der Kläger nach Artikel 10 verletzten. Das Hauptargument war, dass die Verweigerung von Prozesskostenhilfe den Antragstellern effektiv die Möglichkeit nahm, ihren Fall vorzutragen und sich vor Gericht zu verteidigen. Es wurde argumentiert, dass die Ungleichheit infolge der fehlenden Prozesskostenhilfe und damit das Ungleichgewicht der Macht zu Ungerechtigkeit im Prozess der Abwägung der widerstreitenden Interessen führte. Es wurde befunden, dass Behauptungen über Fehlverhalten in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse eine Form der politischen Meinungsäußerung darstellen und angesichts ihrer Bedeutung in einer demokratischen Gesellschaft ein hohes Maß an Schutz erfordern. Umgekehrt sei es an sich kein Verstoß, einer Partei eine Klage wegen Verleumdung zu erlauben. Allerdings verletzten der unfaire Abwägungsprozess, die prozessuale Unfairness, die Ungleichheit der Waffen und der Mittel der Parteien sowie der unverhältnismäßige Schadensersatzanspruch die Rechte der Beklagten:

> Was die Komplexität des Verfahrens betreffe, so hatte die erstinstanzliche Verhandlung 313 Gerichtstage gedauert, denen 28 Zwischenanträge vorausgegangen waren. Die Berufungsverhandlung hatte 23 Tage gedauert. Der von den Klägern zu beweisende Sachverhalt sei mit 40.000 Seiten Urkundenbeweis und 130 mündlichen Zeugenaussagen hochkomplex gewesen. Auch rechtlich sei der Fall nicht unkompliziert. Umfangreiche rechtliche und prozessuale Fragen mussten geklärt werden, bevor der Richter in der Lage war, die Hauptfrage zu entscheiden[153].

Da das Gericht darlegte, dass jeder Rechtsstreit von Fall zu Fall zu beurteilen ist, wobei das Gewicht der Kosten, der Komplexität, der Länge und des Machtungleichgewichts berücksichtigt werden muss, lässt sich der Schluss ziehen, dass bei der Beurteilung der Frage, ob die Nichtverfügbarkeit von Prozesskostenhilfe die Rechte einer Person nach Artikel 6 verletzen kann, Fälle von SLAPP-Klagen mit hoher Wahrscheinlichkeit ähnlich entschieden werden.

Wie bereits erwähnt, besteht der Zweck von SLAPP-Klagen nicht darin, ein Urteil zugunsten des Klägers zu erwirken, sondern einen Rechtsstreit (oder die bloße Androhung eines Rechtsstreits) zu nutzen, um den Beklagten zum Schweigen zu bringen oder ihn anderweitig dazu zu zwingen, in einer Weise zu handeln, die er andernfalls vielleicht nicht akzeptieren würde. Unabhängig von nationalen und internationalen Schutzmaßnahmen sind Zivilprozesse oft viel „vernichtender" für einen Beklagten, der

[153] Ebd.

seiner Rechte beraubt wird, nur weil er sich den Aufwand, sich gegen eine Partei zu verteidigen, die über viel bessere Mittel verfügt, nicht leisten kann.

Jede Intervention muss jedoch auch dem Kläger die Möglichkeit geben, eine legitime Klage vor Gericht zu bringen. Aus Sicht des Klägers ist es von größter Wichtigkeit, dass die Anti-SLAPP-Gesetzgebung nicht dazu führt, dass ihm das Recht, eine legitime Klage vorzutragen, verweigert wird. Auch wenn das Recht, eine Klage einzureichen, nicht absolut ist, dürfen die Einschränkungen nicht darauf hinauslaufen, das Wesen des Rechts auf Zugang zu den Gerichten zu beeinträchtigen. Daraus folgt, dass alle Einschränkungen ein legitimes Ziel verfolgen und verhältnismäßig sein müssen.

Dementsprechend darf die Anti-SLAPP-Gesetzgebung, insbesondere das Rechtsmittel der vorzeitigen Abweisung von SLAPP-Klagen, nicht so gestaltet sein, dass dem Kläger die Möglichkeit genommen wird, seinen Anspruch geltend zu machen. In dieser Hinsicht ist beachtenswert, dass das Recht auf ein faires Verfahren dann greift, wenn der Kläger einen begründeten Fall hat. Die Schwelle ist also nicht, ob der Kläger erfolgreich sein wird, sondern ob er ein vertretbares Argument vorbringen kann[154]. Dementsprechend kann eine vorzeitige Abweisung erst dann erfolgen, wenn der Kläger seine Klage in Umrissen eingereicht hat und Gelegenheit hatte, das Gericht davon zu überzeugen, dass die Angelegenheit in seiner Gesamtheit auf die übliche Weise verhandelt werden sollte[155]. Erst wenn der Kläger die Möglichkeit hatte, seinen Anspruch zu formulieren, und dies nicht getan hat, kann die Klage abgewiesen werden.

Darüber hinaus obliegt es dem Gesetzgeber, zu zeigen, dass die Anti-SLAPP-Maßnahmen ein legitimes Ziel verfolgen. In dieser Hinsicht ist es klar, dass der Schutz der Grundrechte des Beklagten ein legitimes Ziel im Sinne der EU-Menschenrechtsgesetzgebung darstellt. Neben dem Recht auf freie Meinungsäußerung, das oben behandelt wurde, wird auch das Recht des Beklagten auf ein faires Verfahren durch SLAPP-Methoden beeinträchtigt. Insbesondere zielt der Einsatz schikanöser Prozessmethoden darauf ab, den Beklagten zu drängen, Bedingungen zuzustimmen, die er andernfalls vielleicht nicht akzeptieren würde[156].

Nachdem festgestellt wurde, dass die Beschränkung des Rechts des Klägers auf Zugang zu den Gerichten durch die Anti-SLAPP-Gesetzgebung ein legitimes Ziel verfolgt, muss anschließend geprüft werden, ob die vorgeschlagenen Maßnahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung genügen würden. In dieser Hinsicht können die Gesetzgeber der Union Trost in der Art und Weise finden, in der der Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten vom Straßburger Gerichtshof beurteilt wird. Der Gerichtshof berücksichtigt insbesondere, inwieweit zwischen den Mitgliedstaaten eine Tendenz zum Erlass bestimmter Beschränkungen besteht. In dieser Hinsicht ist die Annahme von Rechtsvorschriften durch die EU-Organe ein Beweis für die Entwicklung eines Trends zu einem bestimmten Gleichgewicht als Folge des geografischen Geltungsbereichs der Union als Teil der Mitgliedschaft in der Konvention[157].

3.5. Schlussfolgerungen

Dieses Kapitel hat gezeigt, dass SLAPP-Klagen eine erhebliche Bedrohung für die Meinungsfreiheit und das Recht auf Zugang zu Gerichten darstellen. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass zwar das EU-Recht und die weiter gefassten europäischen Menschenrechtsgesetze bereits prinzipiell Schutz vor SLAPP-Klagen bieten, die Durchsetzung dieser Rechte durch den Europäischen Gerichtshof für

[154] *Neves da Silva v. Portugal* (1989) 13 EHRR 535, § 37.

[155] Siehe Kapitel 2.

[156] Siehe Kapitel 1.

[157] *Christine Goodwin v. United Kingdom* (2002) 35 EHRR 447.

Menschenrechte jedoch zuvor einen Rechtsstreit auf nationaler Ebene und die Ausschöpfung aller innerstaatlichen Rechtsmittel erfordert. Sich bei der Verhinderung von SLAPP-Klagen auf den EGMR zu verlassen, ist daher sowohl unvertretbar im Hinblick auf die Wahrscheinlichkeit, dass Einzelpersonen die Mittel haben, Forderungen in vollem Umfang zu verfolgen, als auch ein Versäumnis in Bezug auf die den Staaten obliegende systemische positive Verpflichtung.

Im Folgenden wird daher argumentiert, dass es notwendig ist, Rechtsvorschriften zu erlassen, die die Aufrechterhaltung der materiellen und prozessualen Rechte der Parteien durch *Ex-ante*-Gesetzgebung sicherstellen und nicht durch abhelfende gerichtliche Interventionen in der Minderheit der Fälle, die vor dem EGMR verhandelt werden. Obwohl das Verfahrensrecht und die Regeln des internationalen Privatrechts vorgeblich so gestaltet sind, dass sie hinsichtlich des materiellen Ergebnisses von Einzelfällen neutral sind, ist es unumstritten, dass die praktische Fähigkeit, Rechte durchzusetzen, untrennbar mit der tatsächlichen Verfügbarkeit dieses Rechts verbunden ist[158].

Dies gilt natürlich unter dem Vorbehalt, dass die Verfahrensregelung so gestaltet sein muss, dass das legitime Gleichgewicht zwischen den Parteien nicht beeinträchtigt wird[159]. In Bezug auf Verleumdungsklagen greifen die Verfahrensvorschriften, einschließlich der Festlegung, welches Gericht einen Fall verhandeln darf und welches Recht anzuwenden ist, in die Grundrechte beider Parteien ein[160]. Der Gesetzgeber muss insbesondere berücksichtigen, inwieweit das Gleichgewicht zwischen den Verfahrensrechten der Parteien das Recht des Klägers auf Privatsphäre und das Recht des Beklagten auf freie Meinungsäußerung beeinträchtigt.

Die nächsten Kapitel befassen sich mit gesetzgeberischen Lösungen, die den oben genannten Grundrechtsbedenken Rechnung tragen.

[158] *Steel and Morris v. United Kingdom* (2005) 41 EHRR 22.

[159] Ebd.; *Arlewin v. Sweden* (Application no.2302/10), Randnr. 72-73.

[160] *Steel and Morris v. United Kingdom* (2005) 41 EHRR 22.

4. EU-INSTRUMENTE DES INTERNATIONALEN PRIVATRECHTS

WICHTIGSTE ERKENNTNISSE

Die Brüssel-Ia-Verordnung und die Rom-II-Verordnung wurden erlassen, um Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit bei grenzüberschreitenden Rechtsstreitigkeiten zu gewährleisten. Mit diesen Instrumenten soll das „Forum Shopping" in der Europäischen Union eingeschränkt werden. Dennoch hat sich das Recht in einer Weise entwickelt, die es Klägern in grenzüberschreitenden Verleumdungsklagen ermöglicht, die Androhung eines Gerichtsverfahrens zur Unterdrückung der Meinungsfreiheit einzusetzen.

Die Brüssel-Ia-Verordnung bietet dem Kläger eine große Auswahl an Gerichtsständen, an denen er einen Prozess anstrengen kann, sowie eine Auswahl an Prozessstrategien. Das bedeutet, dass der Kläger an einem oder mehreren Orten klagen kann, die nur wenig mit dem Streitfall zu tun haben und die für den Beklagten am unbequemsten sind. Die Kosten für die Verteidigung vor einem ausländischen Gericht sind für den Beklagten oft unerschwinglich.

Die Rom-II-Verordnung, die das anwendbare Recht bei außervertraglichen Schuldverhältnissen harmonisiert, enthält keine Regelung für Ansprüche wegen Verleumdung und Verletzung der Privatsphäre. Daraus folgt, dass die nationalen Rechtswahlregeln weiterhin gelten. Dies hat zur Folge, dass nur schwer vorhersehbar ist, welches Recht oder welche Rechte bei einem Fall zur Anwendung kommen werden. Dies verschafft möglichen Klägern erhebliche Vorteile, da sie ein Gericht wählen können, welches das geringste Maß an Meinungsfreiheit zulässt.

Es wird vorgeschlagen, diese Instrumente neu zu fassen, um (i) bei Verleumdungsfällen die Zuständigkeit des Gerichts am Wohnsitz des Beklagten zu begründen und (ii) vorzusehen, dass das Recht des Ortes, an den eine Veröffentlichung gerichtet ist, Anwendung findet. Gibt es keinen solchen Ort, so könnten ergänzende Vorschriften aufgenommen werden, die sich auf die redaktionelle Kontrolle oder die wichtigsten Elemente des Schadens konzentrieren.

4.1. Kontext

Die Brüssel-Ia-Verordnung[161] reguliert die gerichtliche Zuständigkeit und Anerkennung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen zwischen EU-Mitgliedstaaten. In den Beziehungen zu den EFTA-Staaten wird sie durch das Lugano-Übereinkommen in hohem Maße reproduziert[162]. In diesem Kapitel wird gezeigt, dass diese Instrumente den Verfolgern in Verleumdungsfällen reichlich Gelegenheit bieten, zum Schaden der Meinungsfreiheit „Forum Shopping" zu betreiben.

[161] Verordnung (EU) Nr. 1215/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2012 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (Neufassung). ABl. L 351/1 von 2012 (im Folgenden „Brüssel Ia").

[162] Lugano-Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen, ABl. L 339/3 von 2007.

Die Vorteile, die sich unter diesen Umständen für die Kläger ergeben, sind in der Literatur gut dokumentiert[163]. Sie betreffen u. a. die finanziellen Kosten des Rechtsstreits, die sich aus der Notwendigkeit ergeben, Anwälte in mehreren Rechtsordnungen zu beschäftigen, die möglichen Reisekosten und die Kosten für Übersetzungen[164]. Darüber hinaus verschafft das „Forum Shopping" den Klägern einen psychologischen Vorteil, da die mangelnde Vertrautheit mit ausländischen Rechtssystemen die Beklagten dazu veranlassen kann, sich auf Bedingungen einzulassen, die sie unter Umständen nicht akzeptieren würden, wenn sie sich ihrer Rechtsposition sicherer sind[165]. Mit anderen Worten: Wenn die Zuständigkeitsregeln mit übermäßiger Rücksicht auf die Position des Klägers formuliert sind, können sie u. U. dazu führen, dass dem Beklagten als Folge der Zwangswirkung grenzüberschreitender Rechtsstreitigkeiten das Recht auf Zugang zu den Gerichten verweigert wird.

Dies wird durch die fehlende Harmonisierung der Rechtswahlregeln in Verleumdungsfällen noch verschärft. Die Rom-II-Verordnung[166] enthält keine einheitliche Regelung zur Bestimmung des anwendbaren Rechts bei Verleumdungsklagen und Klagen wegen Verletzung der Privatsphäre, da zwischen den Organen keine Einigung darüber erzielt wurde, wie eine solche Regelung abgefasst sein sollte. Dies bedeutet, dass der Gerichtsstand, an dem ein Fall verhandelt wird, für die materiellen Rechte und Pflichten der Parteien ausschlaggebend sein kann.

Die Kosten, die dadurch entstehen, dass Journalisten in Gerichtsbarkeiten mit nur geringem Bezug zu dem Fall und nach Gesetzen, die nur wenig mit dem Sachverhalt zu tun haben, verklagt werden können, haben eine abschreckende Wirkung auf die Pressefreiheit und funktionierende Demokratien[167]. Ohne eine Reform des internationalen Privatrechts der Verleumdung ist die Fähigkeit der Europäischen Union, als Rechtsordnung *sui generis* zu funktionieren, in der Einzelpersonen die institutionelle Durchsetzung der Verträge ergänzen, stark eingeschränkt. Dies gilt umso mehr, als der Bedarf der Union an einer Ergänzung der staatlichen Durchsetzungsfunktionen durch Einzelpersonen, die einklagbare Rechte[168] besitzen, ohne informierte und aktive zivilgesellschaftliche Akteure nicht gedeckt werden kann.

In diesem Kapitel wird argumentiert, dass das EU-Recht in seiner derzeitigen Form den Klägern zu sehr entgegenkommt und reichlich Gelegenheit für grenzüberschreitende SLAPP-Klagen bietet. Es wird daher empfohlen, die Brüssel-Ia-Verordnung zu reformieren, um die gerichtlichen Möglichkeiten zu straffen und einzuschränken, sowie die Rom-II-Verordnung neu zu fassen und um eine harmonisierte Regelung zur Rechtswahl bei Verleumdung zu ergänzen, die leicht vorhersehbare Ergebnisse hinsichtlich des anwendbaren Rechts ermöglicht.

---

[163] Siehe z. B. Visscher, L.T.: A Law and Economics View on Harmonisation of Procedural Law, in Kramer, X.E. and van Rhee, C.H. (eds.): Civil Litigation in a Globalising World, 65–91 (2012); Albert, J. et al.: Study on the Transparency of Costs of Civil Judicial Proceedings in the European Union (European Commission DG 2007). Abrufbar unter

https://e-justice.europa.eu/fileDownload.do?id=99bdd781-aa3d-49ed-b9ee-beb7eb04e3ce (abgerufen am 3. März 2019); Dori, A. and Richard, V.: Litigation costs and procedural cultures – new avenues for research in procedural law, in Hess, B. and Kramer, X.E. (eds.) From Common Rules to Best Practices in European Civil Procedure) 303–352 (Nomos 2018).

[164] Ebd.

[165] Ebd.

[166] Verordnung (EG) Nr. 864/2007 über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht („Rom II").

[167] Verza (n 23).

[168] Rechtssache 26/62 *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration* ECLI:EU:C:1963:1

4.2. Die Brüssel-Ia-Verordnung und das Lugano-Übereinkommen

4.2.1. Einleitende Bemerkungen

In diesem Teil wird das geltende Recht in Bezug auf die Zuweisung der Zuständigkeit erläutert. Des Weiteren werden die Reformen dargelegt, die erforderlich sind, um die Möglichkeiten zu beseitigen, die die Brüssel-Ia-Verordnung und das Lugano-Übereinkommen möglichen Anwendern von SLAPP-Klagen bieten. Dabei wird in erster Linie auf die Verordnung Bezug genommen. Die Argumente sind jedoch auch auf die Konvention anwendbar, da die Auslegung der Konvention mit dem EU-Recht vereinbar ist[169].

Beide Instrumente sollen den Parteien in grenzüberschreitenden Rechtsstreitigkeiten Rechtssicherheit in Bezug auf Verfahren und Ergebnisse bieten. Zu diesem Zweck ist ein zentrales Anliegen bei der Gestaltung und Anwendung der Instrumente die Verhinderung des „Forum Shopping". Dies wird durch die Formulierung gemeinsamer Zuständigkeitsregeln erreicht, die in der Regel auf dem Wohnsitz des Beklagten beruhen. Auf diese Weise ist es dem Kläger in der Regel nicht möglich, die Zuständigkeitsregeln in einer Weise anzuwenden, die darauf abzielt, den Beklagten zu schikanieren und dadurch verfahrens- und materiellrechtliche Vorteile zu erlangen.

Grenzüberschreitende Verleumdungsklagen stellen jedoch insofern eine Ausnahme dar, als sie dem Kläger die Möglichkeit bieten, aus einer Reihe von Gerichtsständen zu wählen, in denen er einen Rechtsstreit anstrengen kann.

Das Potenzial grenzüberschreitender SLAPP-Klagen lässt sich vielleicht am ehesten anhand des Erfolgs der Pilatus Bank verstehen, den sie bei der Beseitigung des größten Teils der journalistischen Aufzeichnungen über ihre Aktivitäten zum Zeitpunkt der Ermordung von Daphne Caruana Galizia hatte.

Die in Malta ansässige Pilatus Bank war Gegenstand einer umfangreichen Berichterstattung über Vorwürfe der Geldwäsche und der Nichteinhaltung von Sorgfaltspflichten[170]. Es wurde behauptet, die Bank habe illegale Transaktionen an und zwischen mehreren politisch exponierten Personen abgewickelt, die mit staatlichen Vorzeigeinitiativen in Verbindung stehen[171]. Mehrere dieser Behauptungen haben sich mittlerweile als zutreffend erwiesen[172].

Die Bank hatte ihren Hauptsitz in Malta, wurde nach maltesischem Recht gegründet und war zum maßgeblichen Zeitpunkt fast ausschließlich in Malta tätig. Ihre Geschäfte richtete sie jedoch auf internationale Kunden aus, darunter zahlreiche internationale politisch exponierte Personen wie die

[169] Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen, ABl. L 339/3 von 2007, Protokoll 2.

[170] Die Pilatus Bank wurde inzwischen wegen schwerer Geldwäschevorwürfe geschlossen. Siehe Rechtssache T-687/18 R *Pilatus Bank v European Central Bank* ECLI:EU:T:2019:28; Demetriades, P. and Vassileva R.: Money Laundering and Central Bank Governance in the European Union *Journal of International Economic Law* 1, 17-18 (2020).

[171] Siehe z. B. Borg-Barthet, J.: Separation deed raises questions on Schembri-Tonna 'loan', Times of Malta (20.01.2019). Abrufbar unter: https://www.timesofmalta.com/articles/view/20190120/local/separation-deed-raises-questions-on-schembri-tonna-loan.699516

[172] Siehe z. B. Kirchgaessner, S. and Garside, J.: Authorities seize control of bank at center of Malta corruption scandal (2018), The Guardian (22.03.2018). Abrufbar unter: https://www.theguardian.com/world/2018/mar/21/iranian-banker-malta-corruption-scandal-money-laundering-charges; Borg-Barthet, J.: Ex-Pilatus director slammed 'crazy' Schembri-Tonna transaction, Times of Malta (05.01.2020). Abrufbar unter: https://timesofmalta.com/articles/view/ex-pilatus-director-slammed-crazy-schembri-tonna-transaction.761082

Präsidentenfamilie Aserbaidschans[173]. Die Berichte, die Gegenstand der angedrohten Klagen von Pilatus waren, wurden von maltesischen Zeitungen veröffentlicht und waren an ein maltesisches Publikum adressiert, wenn auch in einer Sprache und über ein Medium, das sie weltweit zugänglich machte.

Trotz der überwiegend maltesischen Anknüpfungspunkte beauftragte die Pilatus Bank eine in London ansässige Anwaltskanzlei mit der Androhung von Verleumdungsklagen gegen alle maltesischen Nachrichtenseiten im Vereinigten Königreich (das zum betreffenden Zeitpunkt noch ein EU-Mitgliedstaat war) und in den Vereinigten Staaten. Die maltesischen Beklagten waren verständlicherweise besorgt über die möglichen Klagen im Vereinigten Königreich, da die Anfechtung der Zuständigkeit eines Gerichts, das nach der Brüssel-Ia-Verordnung zuständig sein könnte, mit erheblichen Hürden verbunden ist[174]. Die Verordnung ermöglicht dem Kläger bei Verleumdungsklagen die Wahl des Gerichtsstands zwischen dem Wohnsitz des Beklagten und dem Ort, an dem der Schaden entstanden sein soll[175]. Folglich wäre ein Gericht im Vereinigten Königreich zuständig gewesen, wenn hätte nachgewiesen werden können, dass der angeblich verleumderische Bericht dort zu einem Schaden geführt hat[176], wie die Pilatus Bank behauptete. Die Beklagten hätten in einen kostspieligen Rechtsstreit verwickelt werden können, um die Zuständigkeit eines Gerichts anzufechten, das für den Rechtsstreit maßgebliche Recht zu bestimmen und einen Prozess zu führen, dessen Verlust für Medienunternehmen maltesischer Größe ruinös gewesen wäre[177].

Die Androhung eines Rechtsstreits im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten war ein strategischer Schachzug, der in erster Linie durch die Kosten des Verfahrens sowie durch die psychologischen Auswirkungen der mangelnden Vertrautheit mit den ausländischen Rechtsvorschriften und Verfahren begründet war[178]. London war keineswegs der geeignete Gerichtsstand oder gar ein Gerichtsstand, der nach der Brüssel-Ia-Verordnung in der Auslegung des EuGH eindeutig zuständig gewesen wäre[179]. Darüber hinaus erwiesen sich die materiellen Forderungen der Bank als besonders schwach, als sie später von den Finanzaufsichtsbehörden geprüft wurden[180]. Was die angedrohten Klagen in den Vereinigten Staaten betrifft, so lässt der Erste Verfassungszusatz vermuten, dass eine erfolgreiche Verleumdungsklage mit Strafschadensersatz dort besonders unwahrscheinlich gewesen wäre, da offensichtlich kein böser Wille vorlag[181]. Dennoch reichten die Kosten des Rechtsstreits aus, um die drei bekannten unabhängigen maltesischen Zeitungen[182] sowie mindestens ein beliebtes Online-Portal dazu zu bewegen, Online-Inhalte auf Verlangen der Bank zu löschen oder zu ändern[183]. Die Medien beharrten ausnahmslos auf der

---

[173] Rainieri (n 15) 22–25. Garside, J. and Kirchgaessner, S.: Azeri ruling families linked to secret investments via Maltese bank, The Guardian Newspaper (23.04.2018). Abrufbar unter: https://www.theguardian.com/world/2018/apr/23/azerbaijan-ruling-families-linked-to-secret-investments-via-maltese-bank

[174] Brüssel Ia, Artikel 7 Absatz 2.

[175] Brüssel Ia, Arts 4 and 7(2).

[176] Rechtssache C-68/93 *Fiona Shevill, Ixora Trading Inc., Chequepoint SARL and Chequepoint International Ltd. v. Presse Alliance SA* ECLI:EU:C:1995:61, Randnr. 33.

[177] Delia (n 12)

[178] Ebd.

[179] Für eine Analyse der einschlägigen Zuständigkeitsvorschriften, siehe die Abschnitte 4.2.2 und 4.2.3.

[180] Siehe Demetriades and Vassileva (n 15) 17-18; Rainieri (n 15) 22–25.

[181] Siehe z. B. *New York Times v. Sullivan* 376, U.S. 254 (1964); *Gertz v. Robert Welch*, 418 U.S. 323 (1974).

[182] Dabei handelt es sich um die Times of Malta, Malta Today und The Malta Independent.

[183] Siehe z. B. Peregin, C.: The Least We Can Do Six Months After Daphne Caruana Galizia Was Killed, LovinMalta (16.04.2018). Abrufbar unter: https://lovinmalta.com/opinion/the-least-we-can-do-six-months-after-daphne-caruana-galizia-was-killed/

Richtigkeit ihrer veröffentlichten Darstellungen des Sachverhalts und wiesen darauf hin, dass die Löschung und Änderung kein Schuldeingeständnis sei, sondern eine Folge des wirtschaftlichen Zwangs[184]. Mit anderen Worten: Allein die mögliche Anwendbarkeit der Zuständigkeitsvorschriften der Brüssel-Ia-Verordnung und das Fehlen von *Ex-ante*-Abwehrmechanismen gegenüber Drittstaaten reichten aus, um die in der EU-Grundrechtecharta verankerten Pressefreiheiten zu untergraben[185]. Ohne den hartnäckigen Widerstand von Daphne Caruana Galizia und die Aktionen von Online-Aktivisten nach ihrer Ermordung wäre die Änderung der historischen Aufzeichnungen nicht bekannt geworden, und die geänderten Aufzeichnungen wären der einzige verbleibende Online-Bericht gewesen[186].

Es ist natürlich nicht verwunderlich, dass Journalisten, wenn auch widerwillig, den Forderungen eines Klägers nachgeben, anstatt sich auf einen Rechtsstreit einzulassen, der Hunderttausende von Euro kosten könnte, nur um einen Streit über die Zuständigkeit zu schlichten[187]. Hinter der Tatsache, dass es nur wenige grenzüberschreitende Verleumdungsklagen gibt, verbergen sich umfangreiche außergerichtliche Einigungen bei Rechtsstreitigkeiten in Situationen, in denen man sonst erwarten würde, dass sich die beklagten Journalisten behaupten[188]. Finanzielle, psychologische und andere Hürden für die Verteidigung vor einem ausländischen Gericht sind in der Literatur zum internationalen Privatrecht gut dokumentiert[189].

Darüber hinaus würde eine spieltheoretische Analyse der außergerichtlichen Beilegung eines Rechtsstreits, die im Vergleich zu einem teuren Rechtsstreit nur geringfügige direkte Kosten verursacht, angesichts der begrenzten rational begründeten Anreize, das Risiko und die Opportunitätskosten eines Rechtsstreits auf sich zu nehmen, stark zugunsten des ersteren ausfallen[190]. Dies gilt umso mehr, wenn

---

[184] Siehe z. B. Editorial, Pilatus Bank: Malta's media freedom SLAPPed in the face, The Malta Independent (17.12.2017). Abrufbar unter: http://www.independent.com.mt/articles/2017-12-17/newspaper-leader/TMIS-Editorial-Pilatus-Bank-Malta-s-media-freedom-SLAPPed-in-the-face-6736182724

[185] Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. C-326/391 von 2012 (GRC).

[186] Delia (n 12).

[187] Siehe z. B. die folgenden Familienrechtsfälle: *V v. V* [2011] EWHC 1190 (Fam) [61] „Die Gesamtkosten für die Familie, die sich derzeit auf 925.000 £ belaufen, werden zweifellos 1 Million £ übersteigen, wenn die Anhörung über die Kinder im nächsten Monat stattfindet. Es sei daran erinnert, dass diese Kosten angefallen sind, ohne dass eine Grundlage für die Zuständigkeit geschaffen wurde"; *W Husband v. W Wife* [2010} EWHC 1843 (Fam): die Gerichtskosten für die Bestimmung der Zuständigkeit betrugen 120.000 £; *JKN v KCN* [2010] EWHC 843 (Fam), [7] die Gesamtkosten für die Bestimmung der Zuständigkeit im Vorverfahren beliefen sich auf 900.000 £. In Zivil- und Handelssachen sind ähnliche Kosten zu beobachten; z. B. beklagte in der Rechtssache *Kolden Holdings Ltd. v Rodette Commerce Ltd. and another* [2008] EWCA Civ 10 das Gericht die Ausgaben von 400.000 £ für eine fadenscheinige Anfechtung der Zuständigkeit. Zur qualitativen und quantitativen Analyse des Einsatzes (und Missbrauchs) von Rechtsstreitigkeiten als Verhandlungstechnik, siehe Beaumont, P.; Danov, M.; Trimmings, K. und Yüksel, B.: Great Britain, in Beaumont, P.; Danov, M.; Trimmings, K. und Yüksel, B. (eds.): Cross-Border Litigation in Europe, Hart/Bloomsbury, 84–85 (2017).

[188] Siehe Wallis, D.: Working Document on the amendment of Regulation (EC) No 864/2007 on the law applicable to non-contractual obligations (Rome II), Committee on Legal Affairs, European Parliament DT\820547EN.doc (23.06.2010) 4.

[189] Siehe z. B. Visscher, L.T.: A Law and Economics View on Harmonisation of Procedural Law, in Kramer, X.E. and van Rhee, C.H. (eds.): Civil Litigation in a Globalising World, 65–91 (2012); Albert, J. et al.: Study on the Transparency of Costs of Civil Judicial Proceedings in the European Union (European Commission DG 2007). Abrufbar unter https://e-justice.europa.eu/fileDownload.do?id=99bdd781-aa3d-49ed-b9ee-beb7eb04e3ce (abgerufen am 3. März 2019); Dori, A. and Richard, V.: Litigation costs and procedural cultures – new avenues for research in procedural law, in Hess, B. and Kramer, X.E. (eds.): From Common Rules to Best Practices in European Civil Procedure) 303–352 (Nomos 2018).

[190] Zu der Anwendung der Spieltheorie auf zivilrechtliche Streitigkeiten im Allgemeinen, siehe Albert et al. (n 189) 299-300.

das Risiko einer Rufschädigung für ein Medienunternehmen, das Inhalte löscht, begrenzt ist, da die Tatsache der Löschung niemandem außer den möglichen Streitparteien bekannt ist[191].

4.2.2. Zuständigkeit bei unerlaubter Handlung/Deliktfällen

In Artikel 4 der Verordnung ist die allgemeine Regel festgelegt, dass Beklagte in Zivil- und Handelssachen am Ort ihres Wohnsitzes verklagt werden, wenn keine Gerichtsstandsvereinbarung zwischen den Parteien besteht[192]. Dahinter steht der Gedanke, dass die Zuständigkeitsregeln vorhersehbar sein sollten und keiner Partei einen ungerechtfertigten Vorteil verschaffen dürfen[193]. In Anbetracht der Tatsache, dass derjenige, der einen Rechtsstreit anstrengt, stets den Vorteil hat, den Gegenstand des Rechtsstreits und die Formulierung der Klage zu bestimmen, wurde die Auffassung vertreten, dass der Beklagte an dem Ort verklagt werden sollte, an dem er wohnt[194].

Von dieser allgemeinen Regel gibt es jedoch eine Reihe von Ausnahmen. Diese Abweichungen von der Standardregel sind vorgesehen, weil ein überwältigendes staatliches Interesse oder eine Verbindung zu einem Fall bestehen kann, z. B. im Hinblick auf Eintragungen in öffentlichen Registern[195] oder weil starke sachliche Zusammenhänge mit einem bestimmten Gerichtsstand bestehen, die es praktisch günstiger machen, dort zu prozessieren[196]. Darüber hinaus kann es zur Erleichterung einer ordnungsgemäßen Rechtspflege erforderlich sein, den Rechtsstreit an einem Ort auszutragen, der einen engeren Bezug zum Sachverhalt aufweist als der Ort, an dem der Beklagte seinen Wohnsitz hat[197]. Insbesondere können Beweismittel an Orten, die mit dem Ereignis und nicht mit den an dem Fall beteiligten Personen in Verbindung stehen, leichter verfügbar sein[198]. Daraus folgt, dass Anpassungen vorgenommen werden sollten, um den Opfern einer unerlaubten Handlung die Möglichkeit zu geben, einen Gerichtsstand zu wählen, der einen geeigneten Weg für die Geltendmachung ihrer Ansprüche bietet.

Bei unerlaubten Handlungen kann der Kläger entweder am Wohnsitz des Beklagten oder an dem Ort klagen, an dem die schädigende Handlung begangen wurde[199]. Diese Anpassung wurde eingeführt, um die zum Zeitpunkt der Annahme des Brüsseler Übereinkommens von 1968 geltenden Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen[200]. Die Art und Weise, wie das Deliktsrecht im Allgemeinen behandelt werden sollte, wurde kaum berücksichtigt, noch weniger die Frage, wie sich die Praxis des Verleumdungsrechts durch den freien Verkehr von Urteilen in einem noch nicht angebrochenen Internetzeitalter ändern könnte. Im Jenard-Bericht heißt es, dass die Aufnahme von Sonderregelungen für unerlaubte Handlungen „insbesondere angesichts der hohen Zahl von Verkehrsunfällen“ notwendig war[201]. Den Verfassern des Übereinkommens von 1968 ging es also in

---

[191] Vom Verfasser dieser Studie eingesehene Anwaltsschreiben enthalten immer einen Vermerk, dass der Inhalt des Schreibens nicht zur Veröffentlichung bestimmt ist. Es hat den Anschein, dass Medienunternehmen, die der Aufforderung zur Änderung des Inhalts nachkommen, auch die Aufforderung akzeptieren, die Tatsache der Änderung nicht zu veröffentlichen.

[192] Brüssel Ia, Artikel 25.

[193] Brüssel Ia, Erwägungsgrund 15.

[194] Ebd.

[195] Brüssels Ia, Artikel 24 Absatz 3.

[196] Ebd., Erwägungsgrund 16.

[197] Ebd.

[198] Ebd.

[199] Brüssel Ia, Artikel 7 Absatz 2.

[200] Jenard-Bericht [1979] ABl. C 59/1 von 1979, 25–26

[201] Ebd., 26.

erster Linie um gewöhnliche horizontale Beziehungen, die zwar für die Parteien wichtig, aber für eine rechtsstaatliche Rechtsordnung von geringer systemischer Bedeutung sind. Dies ist weit entfernt von den grundlegenden verfassungsrechtlichen Problemen, die sich in heutigen Verleumdungsfällen stellen[202].

Die Motivation zur Gewährung einer Wahlmöglichkeit für die Kläger scheinen, abgesehen von der Erleichterung der Rechtspflege, zum Teil auch politische Entscheidungen über die Neugewichtung des Verhältnisses zwischen den Parteien bei außervertraglichen Schuldverhältnissen gewesen zu sein. Die nationalen Zuständigkeitsgesetze trugen implizit dem Umstand Rechnung, dass das Opfer einer unerlaubten Handlung ein passiver Akteur ist, der sich nicht dafür entscheidet, ein Rechtsverhältnis mit dem Beklagten einzugehen, und noch weniger mit dem Ort, an dem der Beklagte seinen Wohnsitz hat. Im Gegensatz dazu hat der Beklagte bei einer erfolgreichen Klage wegen unerlaubter Handlung wissentlich oder fahrlässig ein Rechtsverhältnis mit Verbindungen zu dem Ort, an dem die schädigende Handlung begangen wurde, begründet. Bei der Ausgestaltung der Zuständigkeitsvorschriften wird daher davon ausgegangen, dass deliktische Ansprüche auf einer soliden Tatsachengrundlage beruhen, was auch aus dem Wortlaut der Verordnung hervorgeht, der sich auf ein schädigendes Ereignis und nicht auf ein Ereignis, das angeblich stattgefunden hat, bezieht.

Die Bedeutung des Begriffs „Ort, an dem das schädigende Ereignis eingetreten ist oder einzutreten droht" ist nicht ohne weiteres ersichtlich, da er sich sowohl auf den Ort, an dem die schadensbegründende Handlung vorgenommen wurde, als auch auf den Ort, an dem der daraus resultierende Schaden eingetreten ist, beziehen kann. Der Gerichtshof war daher gehalten, die Bedeutung des Begriffs zu klären.

Abweichend von seiner üblichen engen Auslegung der Ausnahmen von der Regel, die auf dem Wohnsitz des Beklagten beruht, hat der Gerichtshof in der Rechtssache *Bier* entschieden, dass sich der Begriff auf jede der beiden möglichen Definitionen beziehen kann[203]. Dies ist insofern eine sinnvolle Anpassung, als es keine offensichtliche Formel gibt, um zu bestimmen, welcher Gerichtsstand in allen Fällen der geeignetere ist. Die Beweise für den Schaden oder die den Schaden verursachenden Handlungen können an verschiedenen Orten gefunden werden.

Daraus folgt, dass der Kläger bei unerlaubten Handlungen zwischen drei möglichen Gerichtsständen wählen kann, nämlich (i) dem Ort des Wohnsitzes des Beklagten, (ii) dem Ort, an dem die schädigende Handlung begangen wurde, (iii) dem Ort, an dem die Auswirkungen der schädigenden Handlung eingetreten sind.

4.2.3. Verleumdung

Bei der Anwendung auf Verleumdung stoßen die Vorschriften über die gerichtliche Zuständigkeit für unerlaubte Handlungen auf Menschenrechtsbelange, die für die Aufrechterhaltung eines Rechtssystems, das auf Rechtsstaatlichkeit und demokratischer Staatsführung beruht, von grundlegender Bedeutung sind. Folglich wurde in der Präambel der Brüssel-Ia-Verordnung die Notwendigkeit der Vorhersehbarkeit in Deliktsfällen in Bezug auf Verleumdung besonders hervorgehoben[204]. Nichtsdestoweniger hat der Gerichtshof eine Rechtsprechung entwickelt, die unter dem Strich dazu führt, dass weitere Möglichkeiten für „Forum Shopping" und schikanöse

[202] Zur Komplexität und Besonderheit des internationalen Privatrechts der unerlaubten Handlung der Verleumdung, siehe Carter, P.B.: Defamation, in Campbell McLachlan, C. and Nygh P. (eds.): Transnational Tort Litigation: Jurisdictional Principles, 107–108 (OUP 1996).

[203] Rechtssache 21/76 *Handelskwekerij G. J. Bier BV v. Mines de potasse d'Alsace SA* [1976] ECR 1735.

[204] Brüssel Ia, Erwägungsgrund 16.

Prozessstrategien bei Verleumdungsfällen geschaffen werden, insbesondere wenn die beanstandeten verleumderischen Inhalte online gestellt werden.

In der Rechtssache *Shevill* stellte der Gerichtshof fest, dass der *Bier*-Grundsatz hinsichtlich der doppelten Bedeutung des Ortes, an dem das schädigende Ereignis eingetreten ist, auch auf Verleumdungsklagen anwendbar ist.[205] Daraus folgt, dass ein Kläger in einer Verleumdungsklage nicht nur am Ort des Wohnsitzes des Beklagten klagen kann, sondern auch am Ort der Veröffentlichung oder an dem Ort (oder den Orten), an dem der daraus resultierende Rufschaden eingetreten ist:

> bei richtiger Auslegung des Ausdrucks „Ort, an dem das schädigende Ereignis eingetreten ist" in Artikel 5 Nummer 3 der Konvention kann das Opfer einer Verleumdung durch einen in mehreren Vertragsstaaten verbreiteten Zeitungsartikel eine Schadensersatzklage gegen den Verleger entweder vor den Gerichten des Vertragsstaats erheben, in dem der Verleger der verleumderischen Veröffentlichung niedergelassen ist, die für den Ersatz des gesamten durch die Verleumdung verursachten Schadens zuständig sind, oder vor den Gerichten jedes einzelnen Vertragsstaats, in dem die Veröffentlichung verbreitet wurde und in dem der Geschädigte eine Rufschädigung geltend macht, die nur für den im Staat des angerufenen Gerichts verursachten Schaden zuständig sind[206].

Der Gerichtshof folgt damit dem in der Rechtssache *Bier* eingeschlagenen Weg, wonach die Zuständigkeitsregeln im Bereich der unerlaubten Handlung durch den unfreiwilligen Charakter des Rechtsverhältnisses geprägt sind, an dem das vermeintliche Opfer beteiligt ist. Dies wird in der Formulierung des Gerichtshofs deutlich; in dem oben zitierten Absatz bezieht sich der Gerichtshof auf „das Opfer einer Verleumdung" und nicht auf die Partei, die behauptet, ein Opfer zu sein. Diese scheinbar unbedeutende sprachliche Unterscheidung ist insofern von Bedeutung, als sie eine Annahme über die Beziehung zwischen den Parteien nahelegt, die zu einer systematischen Sympathie für die Position des Klägers führt.

Dies ist besonders problematisch, wenn man bedenkt, dass die Gerichtsbarkeit in großem Umfang eingesetzt wird, um einen Verhandlungsvorteil zu erzielen[207]. Zuständigkeitsregeln werden als Mittel eingesetzt, um die Zustimmung zu Bedingungen zu erlangen, die ansonsten für die Gegenparteien nicht akzeptabel wären. Betrachtet man das Recht auf freie Meinungsäußerung sowie die rechtsstaatlichen Auswirkungen der Unterdrückung von investigativem Journalismus, so wird sofort deutlich, dass die Analyse des Gerichtshofs einer stärkeren Nuancierung bedarf, die eine Abkehr vom *Bier*-Grundsatz in Bezug auf Verleumdungsfälle ermöglichen könnte. Diese ist bisher ausgeblieben[208].

Damit ein Fall vor einem nationalen Gericht verhandelt werden kann, muss der Kläger im Einklang mit dem einschlägigen nationalen Recht nachweisen, dass sein Anspruch die Kriterien für das Vorliegen eines Schadens erfüllt, wie dies für die Verfolgung des Falles in der betreffenden Gerichtsbarkeit erforderlich ist[209]. Macht ein Kläger geltend, dass an einem bestimmten Ort tatsächlich ein Schaden

---

[205] Rechtssache C-68/93 *Fiona Shevill, Ixora Trading Inc., Chequepoint SARL and Chequepoint International Ltd. v. Presse Alliance SA* ECLI:EU:C:1995:61, Randnr. 33.

[206] Ebd.

[207] Siehe Beaumont, P.; Danov, M.; Trimmings, K. und Yüksel, B.: Great Britain, in Beaumont et al. (n 187) 84.

[208] Für einen kritischen Überblick über die Entwicklung der Rechtsprechung, siehe Jurisdiction for Cross-Border Breach of Personality and Defamation: *Edate Advertising and Martinez, International and Comparative Law Quarterly* 61, 1007–1016 (2012); Lutzi, T.: Internet Cases in EU Private International Law – Developing a Coherent Approach, *International and Comparative Law Quarterly* 66, 687-721 (2017).

[209] *Shevill* (n 205) Randnr. 34-41.

eingetreten ist, kann das Gericht die Zuständigkeit natürlich nicht ablehnen, ohne zu prüfen, ob die Forderung begründet ist. Darüber hinaus müssen die nationalen Gerichte in einigen Rechtsordnungen davon ausgehen, dass ein Schaden tatsächlich eingetreten ist, und daher die Zuständigkeit annehmen[210].

Daraus folgt, dass der Beklagte unabhängig von der Überzeugungskraft des Anspruchs des Klägers aufgefordert werden kann, die Zuständigkeit des Gerichts anzufechten und möglicherweise über den materiellen Anspruch zu streiten. Die Anfechtung der Zuständigkeit allein kann schon ein kostspieliger Prozess sein. Die unmittelbaren und sonstigen Kosten können sich durch die Möglichkeit der Einlegung von Rechtsmitteln vervielfachen, wenn es dem Kläger nicht gelingt, ein erstinstanzliches Gericht davon zu überzeugen, dass es zuständig ist.

Das Urteil in der Rechtssache *Shevill* ist insofern besonders problematisch, als es dem Beklagten die Möglichkeit eröffnet, bei einer Verleumdungsklage den „Mosaikansatz" anzuwenden. Der Gerichtshof stellte fest, dass das vermeintliche Opfer in jedem Staat klagen kann, in dem der Schaden in Bezug auf den in diesem Staat eingetretenen Schaden geltend gemacht wird. Dementsprechend kann der Kläger wählen, ob er die gesamte Klage vor einem einzigen Gericht erhebt oder ob er die Klage auf mehrere Gerichte aufteilt. Dies dürfte im Prinzip keine Auswirkungen auf die Gesamthöhe des Schadensersatzes haben. Das unmittelbare Problem für Journalisten besteht jedoch darin, dass dem Beklagten dadurch die Kosten eines Rechtsstreits in jedem dieser Staaten entstehen könnten, obwohl der Kläger im Prinzip die gesamte Forderung in dem Staat einklagen könnte, in dem der Beklagte seinen Gerichtsstand hat[211].

Das Ausmaß des möglichen Risikos von Rechtsstreitigkeiten wird besonders deutlich, wenn man bedenkt, dass Berichte und Kommentare im Internet allgegenwärtig sind[212]. Online-Inhalte sind in jedem Mitgliedstaat der Union sichtbar. Daraus folgt, es kann behauptet werden, dass ein Schaden in jedem Staat, in dem der Inhalt gelesen werden kann, eingetreten ist oder eintreten kann. Der Gerichtshof ist sich bewusst, dass die Verordnung nicht darauf abzielt, allen Gerichten der Mitgliedstaaten Zuständigkeit zu übertragen[213]. Er hat jedoch keine Regeln aufgestellt, die den Versuch verhindern würden, die Gerichte einer beliebigen Anzahl von Mitgliedstaaten anzurufen.

Um Bedenken hinsichtlich einer möglichen universellen Zuständigkeit in Verleumdungsfällen auszuräumen, hat der Gerichtshof weitere Bedingungen entwickelt, die regeln, über welche Teile der Klage ein Gericht entscheiden kann. In den Rechtssachen *eDate Advertising*[214] und *Svensk Handel* wurde festgestellt, dass die globale Schadensersatzklage nur am Ort des Wohnsitzes des Beklagten gemäß Artikel 4 oder am Ort des Interessenschwerpunkts des Klägers gemäß Artikel 7 Absatz 2 verhandelt werden kann[215]. Der Mittelpunkt der Interessen ist wie folgt definiert:

> Was die Bestimmung des Mittelpunkts der Interessen betrifft, so hat der Gerichtshof festgestellt, dass dieser bei einer natürlichen Person im Allgemeinen dem Mitgliedstaat ihres gewöhnlichen Aufenthalts entspricht. Eine solche Person kann den Mittelpunkt ihrer Interessen jedoch auch in einem Mitgliedstaat haben, in dem sie nicht ihren gewöhnlichen Aufenthalt hat, sofern andere Faktoren, wie z. B. die Ausübung einer

[210] Ebd., Randnr. 40.

[211] Lutzi (n 208) 691-692.

[212] Ebd., 690.

[213] Rechtssache C-194/16 *Svensk Handel* EU:C:2017:766.

[214] Rechtssache C-509/09 *eDate Advertising* EU:C:2011:685

[215] *Svensk Handel* (n 213)

> beruflichen Tätigkeit, das Bestehen einer besonders engen Verbindung zu diesem Staat begründen können (Urteil vom 25. Oktober 2011, eDate Advertising u. a., C-509/09 und C-161/10, EU:C:2011:685, Rn. 49).
>
> Bei einer juristischen Person, die, wie der Kläger des Ausgangsverfahrens, eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, muss der Mittelpunkt ihrer Interessen den Ort widerspiegeln, an dem ihr geschäftlicher Ruf am stärksten etabliert ist. Er ist daher unter Bezugnahme auf den Ort zu bestimmen, an dem sie den überwiegenden Teil ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit ausübt. Zwar kann der Mittelpunkt der Interessen einer juristischen Person mit dem Ort ihres satzungsmäßigen Sitzes übereinstimmen, wenn sie ihre gesamte Tätigkeit oder den größten Teil ihrer Tätigkeit in dem Mitgliedstaat ausübt, in dem sich dieser Sitz befindet, und sie dort folglich ein größeres Ansehen genießt als in jedem anderen Mitgliedstaat. Doch ist der Ort dieses Sitzes als solcher kein abschließendes Kriterium für eine solche Prüfung[216].

Andere Gerichte als das am Interessenschwerpunkt des Klägers können über den Teil der Klage entscheiden, der sich auf den in diesem Staat entstandenen Teil des Gesamtschadens bezieht, aber sie können weder den Gesamtschaden bestimmen noch die Entfernung von Inhalten anordnen[217]. Dies bedeutet, dass ein Kläger es vermeiden kann, an allen Orten, wo ein Schaden entstanden ist, zu prozessieren, und sich stattdessen dafür entscheiden kann, eine Klage zu konzentrieren und dadurch die Kosten des Rechtsstreits zu begrenzen.

Die vom Gerichtshof vorgenommene Präzisierung der Anwendung des *Bier*-Grundsatzes auf Verleumdungsklagen ist zwar insofern zu begrüßen, als sie für mehr Klarheit sorgt. Es bleibt jedoch der Nettoeffekt, dass der Kläger eine große Auswahl an Gerichten hat, bei denen er einen Rechtsstreit anstrengen kann, sowie außerdem eine Auswahl an Prozesstechniken. Der Kläger wird nicht daran gehindert, einen Fall in mehreren Gerichtsbarkeiten zu verfolgen; es wird lediglich der Teil der Klage eingeschränkt, der an einem bestimmten Ort verfolgt werden kann.

Ein Kläger, der auf eine Weise vorgehen möchte, die möglichst schikanös für den Beklagten ist, kann aus einer Reihe von Techniken wählen. Der so genannte „Mosaikansatz", bei dem die Klage auf mehrere Gerichtsbarkeiten aufgeteilt wird, kann es einem Kläger erlauben, einen möglichen Beklagten durch mehrere zeitgleiche Rechtsstreitigkeiten über im Wesentlichen denselben Gegenstand zu erschöpfen. Die Möglichkeit, das Verfahren auf ein einziges Gericht zu konzentrieren, ist eine Option, auf die der Kläger verzichten kann.

Besonders erwähnenswert ist, dass die Verfügbarkeit des „Mosaikansatzes" eine Verletzung des Rechts auf freie Meinungsäußerung darstellen könnte. In der Rechtssache *Ali Gürbüz gegen die Türkei* entschied der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, dass die Einleitung von mehreren Verfahren eine Verletzung von Artikel 10 der EMRK darstellt[218]. Dieser Fall betraf ein Strafverfahren und unterscheidet sich daher von zivilrechtlichen Verleumdungsklagen, die in den Anwendungsbereich der Brüssel-Ia-Regelung fallen würden. Dennoch kann die Argumentation des EGMR, die sich auf die abschreckende Wirkung von Mehrfachverfahren konzentriert, ohne weiteres auf eine Situation übertragen werden, in der ein Kläger mehrere möglicherweise ruinöse Verfahren in einer Reihe von Staaten anstrengt. Der Beklagte ist zwar nicht mit einem möglichen Freiheitsentzug konfrontiert, aber die

[216] Ebd., Randnr. 40–41.

[217] Ebd., Randnr. 48.

[218] Ali Gürbüz v. Turkey (Appl. nos. 52497/08, 6741/12, 7110/12, 15056/12, 15057/12 and 15059/12).

Opportunitätskosten für Zeit und Geld, die in die Verteidigung einer Vielzahl von Zivilklagen investiert werden, haben dieselben Auswirkungen auf die Ausübung der Meinungsfreiheit[219]. Der Schaden einer abschreckenden Wirkung auf die freie Meinungsäußerung bleibt daher bestehen und stellt ebenfalls eine Verletzung von Artikel 10 EMRK dar.

Die Geltendmachung der Menschenrechte gegen die Anwendung der Zuständigkeitsregeln in Verleumdungsklagen bleibt jedoch ein wenig erforschter möglicher Weg für die Kläger. Dies mag überraschen, wenn man bedenkt, dass die Verordnung eingesetzt wurde, um das Recht auf Zugang zu Gerichten und damit auch das Recht auf freie Meinungsäußerung, wie es in der EU-Grundrechtecharta garantiert ist, zu untergraben[220].

Die allgemeine Neigung des EuGH, die Vorhersehbarkeit und damit die Striktheit des Brüssel-Lugano-Systems zu verstärken, schränkt jedoch den Optimismus in Bezug auf die Durchsetzbarkeit einer Menschenrechtsklage gegen die Anwendung der Verordnung ein. Insbesondere die Urteile über die Anwendung von einstweiligen Verfügungen lassen einen Gerichtshof erkennen, der zögert, die vom Gesetzgeber vorgenommene allgemeine *Ex-ante*-Analyse durch sein Urteil oder das eines nationalen Gerichts über die Begründetheit der gerichtlichen Zuständigkeit im Einzelfall zu ersetzen[221]. Dies würde nach Ansicht des EuGH der allgemeinen Systematik der Brüssel-Ia-Verordnung zuwiderlaufen, die auf dem Gedanken beruht, dass die Ergebnisse hinsichtlich der gerichtlichen Zuständigkeit vorhersehbar sein sollten und dass die Gerichte der verschiedenen Mitgliedstaaten verpflichtet sind, den Entscheidungen der anderen Gerichte über die Ausübung der Zuständigkeit nach der Verordnung zu vertrauen[222]. Daraus folgt, dass die Anfechtung der Rechtmäßigkeit der Anwendung von Zuständigkeitsregeln vor einem Gericht wenig erfolgversprechend ist.

Zwar könnte der EuGH grundsätzlich die härtere Gangart bei der Anwendung der Verordnung abmildern, doch ist es unwahrscheinlich, dass der Gerichtshof bereit wäre, den Weg zu verlassen, den er in seiner früheren Rechtsprechung vorgegeben hat[223]. Es ist daher Sache des Gesetzgebers, die durch die Verordnung geschaffenen Bindungen zu lockern oder die Vorschriften neu zu ordnen mit dem Ziel, die Zuständigkeit von Gerichten zu begründen, die tatsächlich einen engen Bezug zum Rechtsstreit aufweisen. Darüber hinaus ist eine klare Regelung erforderlich, die es dem Kläger unmöglich macht, ein Gericht mit einem Rechtsstreit zu befassen, der nur dazu dient, einen Zuständigkeitsstreit auszulösen.

Dies ließe sich am besten dadurch erreichen, dass die Zuständigkeit für Verleumdungsklagen auf die Standardregeln des Brüssel-Lugano-Systems beschränkt wird, d. h. die Zuständigkeit des Gerichts am Wohnsitz des Beklagten begründet wird, sofern die Parteien nichts anderes vereinbaren. Da die Standardzuständigkeitsregel die Zuständigkeit des Gerichts am Wohnsitz des Beklagten begründet, scheint es kein offensichtliches Argument dafür zu geben, dass die Übertragung der Zuständigkeit in Verleumdungssachen an dieses Gericht das Recht des Klägers auf Zugang zu den Gerichten verletzen würde. Es gibt auch keinen offensichtlichen systematischen Grund für die Annahme, dass die Verfügbarkeit von Beweismitteln durch die Einschränkung der Wahl des Klägers eingeschränkt wird.

---

[219] Ebd.

[220] Grundrechtecharta, Artikel 11 und 47.

[221] Siehe Hartley, T.: The European Union and the Systematic Dismantling of the Common Law of Conflict of Laws, *International and Comparative Law Quarterly*, 813–828 (2005).

[222] Siehe inbesondere Rechtssache 159/02 *Turner v. Grovit* EU:C:2004:228, Randnr. 24-26.

[223] Hartley (n 221) 813-815.

Die Bedrohung des Rechts auf freie Meinungsäußerung durch die Unveränderlichkeit bestehender Vorschriften ist dagegen in der gegenwärtigen Rechtspraxis deutlich erkennbar.

4.3. Die Rom-II-Verordnung

Die Rom-II-Verordnung harmonisiert die Regeln, nach denen nationale Gerichtshöfe entscheiden, welches Gesetz in Fällen, die außervertragliche Schuldverhältnisse betreffen, anzuwenden ist[224]. Mit der Verordnung soll sichergestellt werden, dass unabhängig davon, welches nationale Gericht mit einem Rechtsstreit befasst ist, dasselbe materielle Recht für den Rechtsstreit gilt[225]. Dies begrenzt die möglichen Vorteile für einen Kläger, der „Forum Shopping" betreibt, und bietet beiden Parteien Rechtssicherheit[226].

Bedauerlicherweise fehlt jedoch in der Verordnung eine harmonisierte Regelung zur Rechtswahl in Verleumdungsfällen. Verleumdung wurde nicht deshalb aus der Verordnung ausgeschlossen, weil eine Harmonisierung als unnötig erachtet wurde, sondern weil es an einer Einigung bezüglich des Inhalts dieser Regelung mangelt[227]. Zu den Vorschlägen für eine Regelung der Rechtswahl bei Verleumdung gehörte, am einen Ende des Spektrums, die Empfehlung der Kommission, dass das Recht des gewöhnlichen Aufenthalts des Klägers angewendet werden sollte und der Vorschlag des Europäischen Parlaments, dass der Ort der Niederlassung des Verlegers ausschlaggebend sein sollte, am anderen[228]. Im Ministerrat wurden etwa dreizehn verschiedene Optionen erörtert, die die Vielfalt der nationalen Rechtsvorschriften und die unterschiedlichen Auffassungen darüber widerspiegelten, wie diese überbrückt werden sollten[229].

Letztlich konnten die Differenzen zwischen den Institutionen und den Staaten nicht ausgeräumt werden. Wenn die Verordnung Rom II rechtzeitig angenommen werden sollte, konnte die Harmonisierung der Rechtswahl bei Verleumdung nicht einbezogen werden. Daher wurde beschlossen, die Verordnung nach Harmonisierung derjenigen Bereiche anzunehmen, über die eine Einigung erzielt werden konnte, und die Verleumdung zunächst auszunehmen. Es war vorgesehen, die Frage einer harmonisierten Regelung für Verleumdungsklagen bei einer eventuellen Neufassung der Verordnung erneut aufzugreifen. Diese Neufassung ist noch nicht erfolgt.

Das bedeutet, dass jeder Mitgliedstaat weiterhin seine eigenen Regeln des internationalen Privatrechts auf diese Fälle anwendet. Dies wirft zahlreiche Schwierigkeiten auf. Erstens ist nicht vorhersehbar, welches nationale Recht auf einen Fall mit möglicherweise grenzüberschreitendem Bezug anzuwenden ist. Zweitens müssen die Medienunternehmen folglich alle nationalen Gesetze berücksichtigen, die von den zuständigen nationalen Gerichten auf einen Fall angewandt werden könnten, um die niedrigste Schwelle für eine erfolgreiche Verleumdungsklage zu ermitteln und anzuwenden. Daraus folgt, dass in Ermangelung einer Harmonisierung der kleinste gemeinsame Nenner der Pressefreiheit gilt[230].

---

[224] Verordnung (EG) Nr. 864/2007 über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht („Rom II"), ABl. L 199/40 von 2007.

[225] Ebd., Erwägungsgrund 6.

[226] Ebd.

[227] Wallis (n 188) 2–3.

[228] Ebd.

[229] Dickinson, A.: Privacy and Personality Rights in the Rome II Regime – Not Again? (2010), conflictoflaws.net (19/07/2010). Abrufbar unter: http://conflictoflaws.net/2010/privacy-and-personality-rights-in-the-rome-ii-regime-not-again/

[230] Mills, A.: The law applicable to cross-border defamation on social media: whose law governs free speech in 'Facebookistan'? Journal of Media Law 7, 1–35 (2015).

Zu den Reformvorschlägen gehört der Vorschlag des Europäischen Parlaments, in einer Neufassung der Rom-II-Verordnung eine Rechtswahlklausel für Verleumdungen einzuführen[231]. Der Vorschlag des Parlaments geht von der Annahme aus, dass das Recht des Ortes anwendbar ist, an dem die wichtigsten Auswirkungen des Schadens eingetreten sind (Absatz 1). Es gilt jedoch die Ausnahme, dass das Recht des gewöhnlichen Aufenthalts des Beklagten anwendbar ist, wenn es nicht vernünftigerweise vorhersehbar war, dass der Schaden anderswo eintreten würde (Absatz 2). Für Druckerzeugnisse und Rundfunksendungen gibt es Schutzklauseln, wonach vermutet wird, dass der Ort, an dem der Schaden eingetreten ist, der Ort der redaktionellen Kontrolle oder der Ort ist, an den eine Veröffentlichung gerichtet ist (Absatz 3)[232].

Auch wenn der Vorschlag des Europäischen Parlaments das Verdienst hat, widersprüchliche Belange im Verleumdungsrecht zu berücksichtigen[233], wäre aus den oben genannten Kostengründen eine Regelung vorzuziehen, die von den Gerichten leichter angewandt werden kann und für die Parteien vorhersehbar ist.

Wissenschaftliche Kommentatoren haben die Einführung der Common-Law-Regel der doppelten Klagbarkeit vorgeschlagen[234]. Diese Regel, die in Irland beibehalten wird, besagt, dass eine Klage nur dann Erfolg haben kann, wenn sie sowohl vor dem Gericht, vor dem sie verhandelt wird, als auch an dem Ort, an dem der Schaden eingetreten ist, erhoben werden kann[235]. In England und Wales haben die Gerichte eine Reihe von Abmilderungen der Regel eingeführt, die es ermöglichen, dass bestimmte Fragen, wie z. B. die Verfügbarkeit bestimmter Arten von Schadensersatzleistungen, durch das Recht des Gerichtsstands geregelt werden, wenn die Umstände dies ausnahmsweise erfordern[236]. Während die englischen Verfeinerungen der doppelten Klagbarkeit in unterschiedlichem Maße in anderen Common-Law-Rechtsordnungen, wie z. B. in Irland[237], übernommen wurden, ist dies in Schottland, wo die strengere, ursprüngliche Version der doppelten Klagbarkeit weiterhin gilt, nicht der Fall[238].

Die doppelte Klagbarkeit hätte den Vorteil, dass Schutzmaßnahmen gegen die Anwendung des niedrigsten Standards der Pressefreiheit gewährleistet wären[239]. Die Frage der Vorhersehbarkeit oder der Kosten wäre damit jedoch noch nicht gelöst. So stellt Prof. Mills fest, dass die doppelte Klagbarkeit die Komplexität des Verfahrens erhöht, da die Gesetze mehrerer Länder geprüft werden müssen[240]. In einem einfachen grenzüberschreitenden Verleumdungsfall würde dies bedeuten, dass sich das Gericht auf Sachkenntnis über ein ausländisches Recht stützen müsste. In komplexeren Fällen, in denen geltend gemacht wird, dass der Schaden in mehreren Rechtsordnungen eingetreten ist, müsste das

---

[231] Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. Mai 2012 mit Empfehlungen an die Kommission zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 864/2007 über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht („Rom II") (2009/2170(INI)) (2013/C 261 E/03)

[232] Ebd., Entwurf Artikel 5a.

[233] Mills (n 230) 14–15.

[234] Alvarez-Armas, E.: Alvarez-Armas on potential human-rights-related amendments to the Rome II Regulation (I): The law applicable to SLAPPs (2021) Conflictoflaws.net: https://conflictoflaws.net/2021/alvarez-armas-on-potential-human-rights-related-amendments-to-the-rome-ii-regulation-i-the-law-applicable-to-slapps/

[235] *Phillips v. Eyre* (1870) LR 6 QB 1

[236] *Boys v. Chaplin* [1971] AC 356

[237] Heffernan, L.: Rome II: Implications for Irish Tort Litigation, in Ahern, J. and Binchy, W. (eds.): The Rome II Regulation on the Law Applicable to Non-Contractual Obligations: A New International Litigation Regime, 257–276 (Martinus Nijhoff 2009) und darin enthaltene Verweise.

[238] *McElroy v. McAllister* [1949] SC 110

[239] Alvarez-Armas (n 234).

[240] Mills (n 233) 7-10.

Gericht zusätzlich zur Prüfung der Situation nach seinem eigenen Recht auch prüfen, ob der Anspruch nach jedem dieser Rechtsordnungen einklagbar ist[241].

Daraus folgt, dass die doppelte Klagbarkeit zwar insofern attraktiv ist, als sie die Anwendung von Verleumdungsgesetzen verhindert, die mit dem Recht des Gerichtsstands unvereinbar sind, dass sie aber kein geeignetes Mittel zur Lösung der mit SLAPP-Klagen verbundenen Kosten darstellt. Es lässt sich sogar argumentieren, dass die mit der doppelten Klagbarkeit verbundenen Kosten für einen möglichen Kläger, der komplexe Rechtsstreitigkeiten als Zwangsmittel zur Unterdrückung der öffentlichen Beteiligung an Angelegenheiten von öffentlichem Interesse einsetzen möchte, von Vorteil wären.

Das soll nicht heißen, dass die möglichen Vorteile einer Regelung, die der doppelten Klagbarkeit ähnelt, nicht in Betracht gezogen werden sollten. Es wird jedoch vorgebracht, dass die genannten Vorteile der doppelten Klagbarkeit durch die in Artikel 26 der Rom-II-Verordnung vorgesehenen Ausnahmen bei der Anwendung eines ausländischen Gesetzes leicht erreicht werden können.

Eine einfachere Regelung, die auf das Publikum abstellt, an das eine Veröffentlichung gerichtet ist, würde eine engere Verbindung zwischen dem auf den Rechtsstreit angewandten Recht und dem Sachverhalt herstellen. Es wird daher vorgeschlagen, dass das Recht des Ortes, an den eine Veröffentlichung gerichtet ist, Anwendung finden sollte. Gibt es einen solchen Ort nicht, wäre eine ergänzende Regelung erforderlich. Unter diesen Umständen könnte die in Absatz 3 des Parlamentsvorschlags enthaltene Regel, die auf den Ort der redaktionellen Kontrolle verweist, zur Anwendung kommen[242]. Ist keiner dieser Orte identifizierbar, könnte die in Absatz 1 des Parlamentsvorschlags vorgeschlagene Standardregel, nämlich dass das Recht des Ortes gilt, an dem die wichtigsten Auswirkungen des Schadens eingetreten sind, eine weitere ergänzende Regel darstellen[243].

Diese Formulierung stünde im Einklang mit dem übergeordneten Ziel, das internationale Privatrecht der EU berechenbar zu machen und das anwendbare Recht auf der Grundlage der engsten Verbindung zu einer Streitigkeit zu bestimmen, und würde auch der Absicht entsprechen, missbräuchliche Verfahrenstechniken zur Erhöhung der Verfahrenskosten zu begrenzen.

[241] Ebd.

[242] Europäisches Parlament (n 231), Entwurf Artikel 5a Absatz 3.

[243] Europäisches Parlament (n 231), Entwurf Artikel 5a Absatz 1.

5. EINE ANTI-SLAPP-RICHTLINIE: ZUSTÄNDIGKEIT UND INHALT

WICHTIGSTE ERKENNTNISSE

In diesem Kapitel werden die verschiedenen Möglichkeiten erläutert, wie durch die Verträge der Union die Zuständigkeit für die Verabschiedung von Anti-SLAPP-Rechtsvorschriften erteilt wird. Es wird argumentiert, dass eine künftige Anti-SLAPP-Richtlinie wie die Whistleblower-Richtlinie auf der Basis verschiedener Rechtsgrundlagen in den Verträgen verabschiedet werden könnte, da SLAPP-Klagen ebenfalls einen großen Bereich der EU-Governance betreffen. Alternativ kann die Zuständigkeit ausschließlich anhand von Artikel 114 AEUV, der den Binnenmarkt betrifft, oder Artikel 81, das Zivilverfahren betreffend, festgelegt werden. Sollte sich die Gesetzgebung auch mit der Harmonisierung des Strafrechts und des Strafverfahrens befassen, ist die Erteilung der Zuständigkeit nach Artikel 82 ff. ebenfalls eine Option.

Es wird empfohlen, dass eine Richtlinie das am besten geeignete Rechtsinstrument wäre, da diese den Mitgliedstaaten die Möglichkeit geben würde, die EU-Rechtsvorschriften in einer Weise umzusetzen, die ihren nationalen Rechtssystemen am besten gerecht wird. Sie würde es den Mitgliedstaaten auch erlauben, strengere Schutzstandards zu entwickeln als das vom EU-Recht geforderte Minimum.

Eine Anti-SLAPP-Richtlinie sollte Maßnahmen enthalten, die die nationalen Gerichte ermächtigen, Fälle, die unter die Definition von SLAPP-Klagen fallen, in einem frühen Stadium abzuweisen. Außerdem wird vorgeschlagen, abschreckende Maßnahmen vorzusehen, die von der Einreichung von Klagen abhalten, deren Ziel die Unterdrückung der Beteiligung der Öffentlichkeit ist. Dies könnte in Form von zivilrechtlichen Strafen und Bußgeldern geschehen, die auch zum Schutz vor der Einleitung von Verfahren in Drittländern eingesetzt werden sollten.

Die Verabschiedung einer Richtlinie und deren Umsetzung in nationales Recht ist ein langwieriger Prozess. In Anbetracht der Auswirkungen von SLAPP-Klagen auf die Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten wird daher empfohlen, in der Zwischenzeit durch einen Rechtsstaatsdialog und, falls erforderlich, durch Durchsetzungsmaßnahmen gegen eklatante Beispiele nationaler Gesetze, die SLAPP-Klagen ermöglichen, vorzugehen.

5.1. Rechtsgrundlage und Wahl des Rechtsinstruments

Angesichts der Natur von SLAPP-Klagen ist es nicht möglich, die Häufigkeit des Phänomens oder das volle Ausmaß seiner Auswirkungen in wirtschaftlicher oder demokratischer Hinsicht zu quantifizieren. Insbesondere konnten nichtstaatliche Organisationen zwar mehrere Fälle zusammentragen, die die weite Verbreitung von SLAPP-Klagen belegen, doch eine zahlenmäßige Erfassung von SLAPP-Klagen wird schwer zu bewerkstelligen sein, da SLAPP-Klagen in der Regel in der vorprozessualen Phase wirksam sind, in der der Kläger genügend Druck ausübt, um den Beklagten zu zwingen, seinen Forderungen nachzukommen, ohne auf die Gerichte zurückzugreifen. Tatsächlich ist dies genau das, was sich der Kläger wünscht, da es im Falle eines Rechtsstreits oft unwahrscheinlich ist, dass einer Klage, die der Definition von SLAPP-Klagen entspricht, stattgegeben wird.

Dennoch ist klar, wie bereits im einleitenden Abschnitt erwähnt, dass inländische SLAPP-Klagen ein weit verbreitetes Problem in der Europäischen Union sind. Die Einführung von Anti-SLAPP-Gesetzen würde sicherstellen, dass die Möglichkeiten zur Unterdrückung der öffentlichen Beteiligung in der gesamten Europäischen Union stark eingeschränkt würden.

Die Whistleblower-Richtlinie[244] bietet ein mögliches Modell für die Ermittlung einer Rechtsgrundlage für die Erarbeitung einer Anti-SLAPP-Richtlinie. In dieser Richtlinie werden mehrere Rechtsgrundlagen im Vertrag genannt, die den Zusammenhang zwischen verfahrensrechtlichen Rechtsbehelfen und dem Funktionieren eines großen Teils der EU-Governance aufzeigen. Die Kommission nannte in ihrem ursprünglichen Vorschlag nicht weniger als siebzehn Rechtsgrundlagen für die Einführung der Richtlinie[245]. Insgesamt zieht sich jedoch ein roter Faden durch die Argumente, der insbesondere mit den Auswirkungen des Schutzes von Whistleblowern im Binnenmarkt zu tun hat.

Dieselbe Argumentation ließe sich auf die Anti-SLAPP-Gesetzgebung übertragen, vor allem, wenn es um den Schutz der Meinungsfreiheit geht. Insbesondere sei es unhaltbar zu argumentieren, dass sich Whistleblower im Rahmen des EU-Rechts an Journalisten wenden können sollten, während die Tätigkeit von Journalisten selbst nicht in den Anwendungsbereich des EU-Rechts falle, es sei denn, die Gerichte, die mit einem Fall befasst werden könnten, sind durch die Brüssel-Ia-Verordnung festgelegt.

Es wird jedoch vorgebracht, dass es angesichts des eindeutigen Zusammenhangs zwischen SLAPP-Klagen und dem ordnungsgemäßen Funktionieren des Binnenmarktes nicht notwendig ist, sich auf eine Durchforstung der Verträge zu stützen, um die Zuständigkeit zu ermitteln. Die Whistleblower-Richtlinie selbst stützt sich auf Artikel 114 AEUV als eines von mehreren Elementen, die eine gesetzgeberische Intervention unterstützen[246]. In Anbetracht der nachweislich schädlichen Auswirkungen von SLAPP-Klagen auf das Funktionieren des Binnenmarktes, insbesondere in Bezug auf Tätigkeiten, die den Markt und die Durchsetzung des EU-Rechts verzerren, wird geltend gemacht, dass das Binnenmarktargument ausreicht, um ein legislatives Eingreifen zu unterstützen.

Alternativ sieht Artikel 81 Absatz 2 Buchstaben e und f vor, dass die Union gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Rechtsvorschriften erlassen kann, um einen effektiven Zugang zum Recht und die Vereinbarkeit der Zivilrechtssysteme der Mitgliedstaaten sicherzustellen. Der Union wird die Zuständigkeit in dieser Hinsicht übertragen, „insbesondere wenn dies für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts erforderlich ist“. Aus unserer Analyse der Zuständigkeit auf der Grundlage von Artikel 114 ergibt sich, dass auch die Voraussetzungen für die Ausübung der Gesetzgebungskompetenz nach Artikel 81 Absatz 2 erfüllt sind. Bislang wurde Artikel 81 Absatz 2 nicht in Verbindung mit Artikel 114 des Vertrags angewandt, da die Beziehung zwischen den beiden Bestimmungen implizit in der Formulierung von Artikel 81 enthalten ist. Darüber hinaus wird das Zusammenspiel dieser Rechtsgrundlagen durch die Möglichkeit des „Sich-Ausklinkens“ aus dem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erschwert[247].

Diese Studie konzentriert sich insbesondere auf zivilrechtliche Klagen. Es ist jedoch bemerkenswert, dass bei vielen SLAPP-Klagen in der Europäischen Union Strafanzeigen als Instrument zur Unterdrückung der Meinungsfreiheit eingesetzt werden. So wurden beispielsweise allein in Italien im Jahr 2017 9.479 Strafanzeigen nach dem italienischen Pressegesetz gestellt[248]. Davon kamen nur 6,6 %

[244] Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, ABl. L 305/17 von 2019

[245] Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, COM/2018/218 final, 2018/0106 (COD), Erwägungsgrund 1.

[246] Richtlinie (EU) 2019/1937, Erwägungsgrund 1.

[247] Dänemark und Irland haben bezüglich Teil 3 Titel V des AEU-Vertrags eine Ausnahmeregelung.

[248] Rosa, P.: SLAPPs: the Italian Case, Resource Centre on Media Freedom in Europe (2019). Abrufbar unter: https://www.rcmediafreedom.eu/Tools/Legal-Resources/SLAPPs-the-Italian-Case

vor Gericht[249]. Die abschreckende Wirkung der Klagen ist jedoch leicht zu erkennen und scheint die Einreichung von Strafanzeigen zu motivieren, die keine wirkliche Aussicht auf Erfolg haben[250].

Daraus folgt, dass ein entschlossenes Eingreifen in Bezug auf SLAPP-Klagen auch Strafverfahren einbeziehen würde. Die Entkriminalisierung der Verleumdung wäre sicherlich ein wünschenswertes Ergebnis, das den Missbrauch des Strafrechts in privaten Streitigkeiten beenden würde, aber es ist nicht unmittelbar ersichtlich, dass dies beim derzeitigen Stand des EU-Rechts möglich ist[251]. Im Allgemeinen ist es Sache der Mitgliedstaaten, zu regeln, welche Sachverhalte in den Anwendungsbereich des Strafrechts fallen. Gleichwohl können die Verfahrensgarantien auf der Grundlage von Artikel 82 AEUV et sequitur harmonisiert werden, die der Union die Zuständigkeit für den Erlass von Maßnahmen zur Harmonisierung des Strafrechts und des Strafverfahrensrechts übertragen. Hierfür gelten jedoch die gleichen Ausnahmeregelungen wie für Artikel 81.

Es wird daher vorgebracht, dass der Rückgriff auf Artikel 114, gegebenenfalls in Verbindung mit anderen allgemein anwendbaren Artikeln des Vertrags wie bei der Whistleblower-Richtlinie, einen klareren Weg für die Erarbeitung von Harmonisierungsmaßnahmen bietet.

Was die Art des zu erlassenden Rechtsinstruments betrifft, so würde eine Richtlinie den Mitgliedstaaten die Möglichkeit geben, die Rechtsvorschriften in einer Weise umzusetzen, die dem Zivilverfahren des jeweiligen Rechtssystems am besten entspricht. Aus formaler Sicht ist eine Richtlinie ein geeignetes Instrument, da sie die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten wahrt und bei der Harmonisierung der Rechtsvorschriften nicht über das notwendige Maß hinausgeht. Im Gegensatz dazu ist eine Verordnung ein unmittelbar anwendbares Instrument und wird daher in der Form in nationales Recht umgesetzt, in der sie vom EU-Gesetzgeber erlassen wird[252]. Es wird jedoch vorgebracht, dass eine Richtlinie insofern vorzuziehen sei, als sie es den Mitgliedstaaten ermögliche, höhere Standards für die Öffentlichkeitsbeteiligung festzulegen, und den Mitgliedstaaten ein gewisses Maß an Flexibilität einräume, das einen fruchtbaren Boden für die Nachahmung nationaler Umsetzungsmaßnahmen bieten könne, die sich in der Praxis und durch regelmäßige Überarbeitung weiterentwickeln.

Angesichts der fehlenden unmittelbaren Anwendbarkeit von Richtlinien[253] ist jedoch zu beachten, dass in einer künftigen Richtlinie eine Frist erforderlich wäre, innerhalb derer die Mitgliedstaaten die EU-Rechtsvorschriften in nationales Recht umsetzen müssen. Richtlinien räumen den Mitgliedstaaten in der Regel eine Frist von zwei Jahren ein, um das nationale Recht so anzupassen, dass das mit der Richtlinie angestrebte Ergebnis erreicht wird. Obwohl die Mitgliedstaaten nicht daran gehindert wären, die EU-Rechtsvorschriften früher als innerhalb dieser Frist umzusetzen – und obwohl nichts die Mitgliedstaaten daran hindert, sofort zu handeln – ist zu bedenken, dass das angestrebte Ergebnis in der gesamten Union nicht sofort erreicht würde. Dies gilt natürlich zusätzlich zu dem Zeitraum, der für die Annahme eines künftigen Instruments durch die Organe der Union, einschließlich einer umfassenden öffentlichen Konsultation und interinstitutioneller Verhandlungen, erforderlich ist.

5.2. Inhalt

Auch wenn die Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von SLAPP-Klagen sehr unterschiedlich sind, gibt es doch eine Reihe von wesentlichen Merkmalen, die notwendig sind, um ein ausgewogenes Verhältnis

[249] Ebd.

[250] Ebd.

[251] Siehe Artikel 82–86 AEUV.

[252] Artikel 288 AEUV.

[253] Ebd.

zwischen den Rechten der Parteien herzustellen. In erster Linie ist darauf hinzuweisen, dass der Zweck der Gesetzgebung nicht darin bestehen sollte, die Möglichkeiten der Parteien, ihre Rechte geltend zu machen, einzuschränken[254]. Erforderlich sind vielmehr eine Reihe von Instrumenten, die es dem Beklagten ermöglichen, den Schaden durch schikanöse Klagen, die darauf abzielen, sein Recht auf öffentliche Beteiligung einzuschränken, zu begrenzen.

Die wichtigsten Elemente sind daher Abhilfeverfahren, die es den Gerichten ermöglichen, unbegründete oder überzogene Klagen in einem frühen Stadium abzuweisen, sowie abschreckende Maßnahmen, bei denen das Opfer einer SLAPP-Klage vom Kläger entschädigt wird. In den Vereinigten Staaten enthalten Anti-SLAPP-Gesetze in der Regel die folgenden Verfahrensgarantien:

> (1) Gewährung spezieller Möglichkeiten für Beklagte, Anträge auf Klageabweisung oder Klageabweisung in einem frühen Stadium des Prozesses zu stellen; (2) Erfordernis einer beschleunigten Anhörung dieser Anträge in Verbindung mit einem Aufschub oder einer Beschränkung der Offenlegung bis zur Anhörung; (3) Verpflichtung des Klägers, Beweise für die Stichhaltigkeit der Klage vorzulegen; und (4) Verhängung von Sanktionen mit Kostenverlagerung, die dem Kläger Anwaltsgebühren und andere Ausgaben zuerkennen, wenn er nicht in der Lage ist, seine Kosten zu tragen[255].

Dieser Abschnitt befasst sich mit einer Reihe möglicher Rechtsbehelfe, die in eine EU-Anti-SLAPP-Richtlinie aufgenommen werden könnten. Er stützt sich insbesondere auf die EU-Musterrichtlinie gegen SLAPP-Klagen, die ihrerseits das Ergebnis einer Analyse bestehender Instrumente in Nicht-EU-Gerichtsbarkeiten sowie eines umfassenden Konsultationsprozesses mit Wissenschaftlern und Praktikern in mehreren EU-Ländern ist[256].

5.2.1. Frühzeitige Klageabweisung

Das Kernstück von Anti-SLAPP-Prozessen ist die rasche Abweisung von Fällen, die die Definition von SLAPP-Klagen erfüllen. Da es sich bei strategischen Rechtsstreitigkeiten um Rechtsstreitigkeiten um ihrer selbst willen handelt, sollten die Gerichte befugt sein, dafür zu sorgen, dass SLAPP-Klagen zum frühestmöglichen Zeitpunkt im Verfahren abgewiesen werden.

Um nachzuweisen, dass die Anti-SLAPP-Gesetzgebung in Anspruch genommen werden kann, muss der Beklagte des Hauptverfahrens das Gericht zunächst davon überzeugen, dass die Angelegenheit, wegen der er verklagt wird, in den Anwendungsbereich der einschlägigen Gesetzgebung fällt. Mit anderen Worten, er muss nachweisen, dass der Fall die Beteiligung der Öffentlichkeit in einer Angelegenheit von öffentlichem Interesse betrifft[257].

Sobald der Beklagte nachgewiesen hat, dass die Angelegenheit in den Anwendungsbereich der Rechtsvorschriften fällt, muss der Kläger nachweisen, dass die Klage nicht unter die einschlägige Definition von SLAPP-Klagen fällt. In der Regel obliegt es dem Kläger, nachzuweisen, dass die Klage rechtlich begründet ist oder auf einer Tatsachengrundlage beruht[258]. Das Ausmaß der Last, die dem

---

[254] Siehe Kapitel 3.

[255] Sherwin, R.T.: Evidence? We Don't Need No Stinkin' Evidence!: How Ambiguity in Some States' Anti-SLAPP Laws Threatens to De-Fang a Popular and Powerful Weapon Against Frivolous Litigation, Columbia Journal of Law and the Arts 40, 431–468 (2017).

[256] Anti-SLAPP-Musterrichtlinie (n 35) 3.

[257] Siehe Sherwin (n 255) 438-440 und darin enthaltene Verweisungen.

[258] Ebd.

Kläger in dieser Phase auferlegt wird, variiert in den vielen Anti-SLAPP-Gesetzen, die in den Vereinigten Staaten eingeführt wurden[259]. Tatsächlich kann, selbst wenn die gesetzliche Terminologie sehr ähnlich ist, die Terminologie in den einzelnen Staaten unterschiedlich ausgelegt werden[260]. In allen Fällen obliegt es jedoch dem Kläger, nachzuweisen, dass es sich bei der Klage nicht um einen SLAPP im Sinne der jeweiligen Rechtsordnung handelt[261].

Ist der Kläger nicht in der Lage nachzuweisen, dass die Klage begründet ist, kann das Gericht, nachdem es sich vergewissert hat, dass die Rechte des Klägers auf ein ordnungsgemäßes Verfahren nicht verletzt werden[262], das Verfahren einstellen[263]. Andernfalls wird die Klage in der Sache wie üblich weiterverfolgt, auch was die übliche Beweislast in der Sache anbelangt.

Es ist daher festzustellen, dass die Anti-SLAPP-Gesetzgebung nicht in das Verfahrensrecht der Mitgliedstaaten eingreifen muss, es sei denn, diese Gerichte befassen sich mit dem Stadium des Rechtsstreits, das die Feststellung der SLAPP-Klage selbst betrifft.

5.2.2. Abschreckende Maßnahmen

Die frühzeitige Abweisung von Klagen ist zwar ein wesentliches Merkmal der Anti-SLAPP-Gesetzgebung, da sie den Beklagten von der unmittelbaren Bedrohung durch eine Klage befreit, doch hält sie den Kläger nicht zwangsläufig davon ab, einen Rechtsstreit in missbräuchlicher Weise zu führen oder auch nur anzudrohen. Selbst wenn eine SLAPP-Klage abgewiesen wird, bürdet der Kläger dem Beklagten die Opportunitätskosten für einen gewissen Umfang an Rechtsstreitigkeit auf, ebenso wie die psychologische Belastung der Ungewissheit bis zu dem Punkt, an dem die Klage abgewiesen wird.

Um von SLAPP-Klagen abzuschrecken, wird daher vorgeschlagen, dem Kläger eine gewisse Strafe aufzuerlegen, die sich in einem Vorteil für die Partei niederschlägt, die der Kläger durch einen Rechtsstreit schikanieren wollte. Mit anderen Worten, die Gerichte sollten befugt sein, eine SLAPP in das genaue Gegenteil dessen zu verwandeln, was die missbrauchende Partei beabsichtigt hatte.

Dementsprechend wird in Artikel 21 Absatz 1 der Anti-SLAPP-Musterrichtlinie empfohlen, dass die Gerichte befugt sein sollten, Sanktionen zu verhängen, die „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend" sind. Dazu können sowohl Strafen gehören, die an den Beklagten im Hauptverfahren zu zahlen sind, als auch Geldbußen zur Rückerstattung der öffentlichen Gelder.

In den folgenden Unterartikeln von Artikel 21 des Entwurfs wird dann erläutert, wie diese Strafen zu berechnen sind. Entscheidend ist, dass die Gerichte bei der Bestimmung der Wirksamkeit, der Verhältnismäßigkeit und der abschreckenden Wirkung der Strafe die Mittel des Klägers berücksichtigen müssen. In Anbetracht des übergeordneten Ziels der vorgeschlagenen Rechtsvorschriften, nämlich des Schutzes der Beteiligung der Öffentlichkeit in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse, müssen die Gerichte außerdem die betroffenen öffentlichen Interessen berücksichtigen, um eine verhältnismäßige Reaktion zu beschließen.

Die Wirkung dieser Maßnahmen ist insofern restitutiv, als den Personen oder öffentlichen Einrichtungen, denen infolge des Missbrauchs des Verfahrens durch den Einreicher der SLAPP Kosten entstehen, diese erstattet werden sollen. Sie können auch als wirksame Vergeltungsmaßnahme wirken,

---

[259] Ebd.

[260] Bunker, M.D. and Erickson E.: #Aintturningtheothercheek: Using Anti-SLAPP Law as a Defense in Social Media,UMKC Law Review 801, 806–807 (2019).

[261] Ebd., 804.

[262] Siehe *Wilcox v. Superior Court*, 33 Cal. Rptr. 2d 446, 452-454.

[263] Sherwin (n 255) 439.

wenn die Entschädigung die dem Beklagten im Hauptverfahren entstandenen unmittelbaren finanziellen Kosten übersteigt.

5.2.3. Einschränkung des „Forum Shopping"

Zwar wird oben vorgeschlagen, die Brüssel-Ia-Verordnung zu überarbeiten, um das „Forum Shopping" einzuschränken, doch hätte dies keine Auswirkungen auf die Androhung oder Einleitung von Verfahren in Drittländern. Dies ist besonders problematisch angesichts der Kosten, die mit Rechtsstreitigkeiten in einer Reihe von Drittländern, insbesondere in den Vereinigten Staaten und im Vereinigten Königreich, verbunden sind. Auch wenn die materiellrechtlichen Maßnahmen zum Schutz des Rechts auf freie Meinungsäußerung in diesen Rechtsordnungen solide sind, bleiben sie aufgrund der Belastung, die ein Rechtsstreit dort für die Beklagten mit sich bringen kann, sowie aufgrund der außerordentlich hohen Schadensersatzzahlungen, die insbesondere in den Vereinigten Staaten gefordert werden können, für SLAPP-Kläger verfahrensrechtlich attraktiv. [264]

Daraus folgt, dass die Anti-SLAPP-Gesetzgebung sowohl spezifische Regeln zur Abwehr von Rechtsstreitigkeiten in Drittländern als auch die Ausweitung der Rechtsmittel zur Abwehr von inländischen SLAPP-Klagen umfassen sollte.

Wie im Libel Terrorism Protection Act des Bundesstaates New York könnte eine künftige Richtlinie Bestimmungen über die Gewährung von Rechtsbehelfen bei Verfahren enthalten, die außerhalb der Europäischen Union gegen Beklagte eingeleitet werden, die der Gerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten unterliegen[265]. Folglich würde Artikel 24 der Musterrichtlinie die nationalen Gerichte ermächtigen, Maßnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um sicherzustellen, dass in Fällen, in denen eine Klage, die sich aus der Beteiligung der Öffentlichkeit an Angelegenheiten von öffentlichem Interesse ergibt, in Bezug auf Personen, die ihren Wohnsitz in den Mitgliedstaaten haben, gemäß der Brüssel-Ia-Verordnung vor einem Gericht eines Staates außerhalb der Union erhoben wird, der Beklagte Zugang zu geeigneten Rechtsbehelfen bei den nationalen Gerichten dieses Mitgliedstaats hat, die erforderlich sind, um die Verfolgung der Klage vor diesen anderen Gerichten zu verhindern. Demnach gilt:

> [2.] Die in Absatz 1 erwähnten Rechtsbehelfe umfassen die Möglichkeit, die Verurteilung zu Schadensersatz in einer Höhe zu beantragen, die mindestens der Höhe des vor den anderen angerufenen Gerichten geltend gemachten Schadensersatzes entspricht, sowie die Verhängung von Sanktionen, die gemäß Artikel 20 dieser Richtlinie festgelegt werden.

Die Einführung von Maßnahmen, die von Rechtsstreitigkeiten in Drittländern abhalten sollen, würde daher eine wichtige Lücke schließen, indem sie den Verleumdungstourismus in Drittländer oder den äußerst wirksamen Einsatz entsprechender Drohungen verhindert.

5.3. Einstweilige Maßnahmen: Rechtsstaatliche Mechanismen

In Anbetracht der zu erwartenden Verzögerung zwischen dem Vorschlag von Rechtsvorschriften und deren Inkrafttreten in den Mitgliedstaaten wird vorgeschlagen, kurzfristig eine Reihe von nichtlegislativen Maßnahmen zu ergreifen, damit die Union die bestehenden Befugnisse zum Schutz der öffentlichen Beteiligung und zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten ausüben kann.

---

[264] Siehe Abschnitt 4.1.

[265] Siehe Feldman, M.: Putting the Brakes on Libel Tourism: Examining the Effects Test as a Basis for Personal Jurisdiction Under New York's Libel Terrorism Protection Act, Cardozo Law Review 31, 2457–2490 (2010).

Die Bemühungen der Institutionen, den investigativen Journalismus durch die Förderung der Entwicklung internationaler Netzwerke finanziell zu unterstützen, sind in dieser Hinsicht zu begrüßen. Die Bündelung von Ressourcen hat sich als besonders wirksamer Mechanismus erwiesen, nicht nur im Hinblick auf die Qualität des investigativen Journalismus, sondern auch als wirksames Mittel, zahlenmäßige Stärke zu zeigen, was es potenziellen Klägerinnen und Klägern schwerer macht, kleinere Medienunternehmen auszuschalten und zum Schweigen zu bringen.

Dies allein beseitigt jedoch nicht die umfassendere Bedrohung der Rechtsstaatlichkeit, die sich aus der Unterdrückung der öffentlichen Beteiligung ergibt. Daher sollten die in den Verträgen vorgesehenen rechtsstaatlichen Mechanismen systematisch eingesetzt werden, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen in Bezug auf die Meinungsfreiheit gemäß Artikel 2 EUV nachkommen. Der Dialog zur Rechtsstaatlichkeit ist ein nützliches Instrument für die Union, um gute Dienste bei der Unterstützung nationaler Reformen zu leisten.

Bedauerlicherweise ist dies jedoch nicht unbedingt ausreichend, und es wird empfohlen, dass in Fällen, in denen die Grundrechte in eklatanter Weise missachtet werden, energische Maßnahmen ergriffen werden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission bereits über Durchsetzungsbefugnisse verfügt, die systematisch eingesetzt werden könnten und sollten, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten unverzüglich Maßnahmen zur Wahrung der rechtlich einklagbaren Grundrechtsverpflichtungen der Mitgliedstaaten ergreifen[266].

[266] Siehe z. B. Scheppele, K.L.; Kochenov D.V.; Grabowska-Moroz B.: EU values are law, after all: Enforcing EU values through systemic infringement actions by the European Commission and the member states of the European Union, Yearbook of European Law 39, 3–121 (2020).

6. ABSCHLIESSENDE EMPFEHLUNGEN UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen wird die Auffassung vertreten, dass in der Europäischen Union ein erheblicher gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht, um die Flut von Rechtsstreitigkeiten einzudämmen, die darauf abzielen, die Beteiligung der Öffentlichkeit an Angelegenheiten von öffentlichem Interesse zu unterdrücken. Diese Gesetzgebung würde die sorgfältige Formulierung von Definitionen und Analysemethoden erfordern. In dieser Studie wird argumentiert, dass dies einen besonderen Ansatz erfordert, der sich auf bewährte Verfahren aus Rechtsordnungen außerhalb der Europäischen Union stützt, aber dennoch die besonderen Merkmale der EU-Rechtsordnung und die Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten berücksichtigt.

Darüber hinaus müssen die gesetzgeberischen Maßnahmen so formuliert sein, dass die nationalen Gerichte in die Lage versetzt werden, das angestrebte Ergebnis einer zügigen Abweisung der Fälle zu erreichen, ohne die legitimen Rechte potenzieller Kläger auf Zugang zu den Gerichten zu beeinträchtigen. In dieser Studie wird festgestellt, dass die Anti-SLAPP-Gesetzgebung den Klägern die Möglichkeit gibt, berechtigte Ansprüche vor Gericht geltend zu machen, und daher die Anforderungen von Artikel 6 EMRK erfüllt. Eine Anti-SLAPP-Gesetzgebung würde den Parteien den Zugang zu den Gerichten nicht etwa erschweren, sondern vielmehr verhindern, dass Zivilverfahren in einer Weise missbraucht werden, die es den Beklagten verwehrt, eine Verteidigung im Einklang mit den EU- und internationalen Menschenrechtsinstrumenten zu formulieren.

Es wird daher vorgeschlagen, das Verhältnis zwischen den Rechten von Klägern und Beklagten in Verleumdungsfällen zu überdenken, um das bestehende Ungleichgewicht zu beseitigen.

Neben der Verabschiedung einer Anti-SLAPP-Richtlinie wird empfohlen, die Brüssel-Ia-Verordnung neu zu fassen, um eine maßgeschneiderte Regelung für Verleumdungsklagen zu erlassen und damit die gerichtliche Zuständigkeit für Verleumdungsklagen von der für gewöhnliche Delikte zu unterscheiden. Zu diesem Zweck wird empfohlen, die gerichtliche Zuständigkeit auf den Wohnsitz des Beklagten zu gründen, sofern die Parteien nichts anderes vereinbaren. Dies würde es Sprechern des öffentlichen Interesses ermöglichen vorauszusehen, wo sie sich verteidigen müssen, und stünde im Einklang mit den zentralen Werten der Brüssel-Ia-Verordnung, nämlich Vorhersehbarkeit und Begrenzung des „Forum Shopping".

Eine größere Vorhersehbarkeit der Ergebnisse von Rechtswahlverfahren ist auch erforderlich, um unbegründete Rechtsstreitigkeiten zu verhindern, die darauf abzielen, die Beteiligung der Öffentlichkeit zu unterdrücken. Daher wird empfohlen, eine neue Regelung in die Rom-II-Verordnung aufzunehmen, mit der die nationalen Rechtswahlregeln für Verleumdungsfälle harmonisiert würden. Es wird empfohlen, dass sich diese Regel auf den engsten Zusammenhang mit der Veröffentlichung und ihrem Publikum konzentriert, indem nämlich das Recht des Ortes angewendet wird, an den die Veröffentlichung gerichtet ist.

Dies ist ein besonders dringendes Anliegen im Kontext einer Union, die derzeit mit noch nie dagewesenen Herausforderungen für Rechtsstaatlichkeit und Demokratie konfrontiert ist. Reformen, die die zentrale Rolle von Journalisten, nichtstaatlichen Organisationen und der Zivilgesellschaft bei der Wahrung der Rechtsstaatlichkeit anerkennen, wären ein sinnvoller Beitrag zur Förderung demokratischer Werte, wo so vieles andere versagt hat.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass die bestehenden Instrumente zur Wahrung der Grundrechte und der Rechtsstaatlichkeit im weiteren Sinne nicht kurzfristig eingesetzt werden sollten. Angesichts der zu erwartenden Verzögerung zwischen der Formulierung eines Legislativvorschlags und seinem

Inkrafttreten in den Mitgliedstaaten wird empfohlen, dass die Union die verfügbaren Instrumente zur Unterstützung der Rechtsstaatlichkeit einsetzt, um eklatante Beispiele von SLAPP-Klagen im Recht der Mitgliedstaaten zu verhindern.

VERWEISE

Rechtsvorschriften

- California Code of Civil Procedure (Zivilprozessordnung von Kalifornien, USA)
- Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. C-326/391 von 2012 (GRC)
- Citizen Participation Act of 2009, 111 H.R. 4364 (2009) (Gesetz zur Bürgerbeteiligung 2009, USA)
- Citizen Participation Act of 2020, 116 H.R.7771 (2020) (Gesetz zur Bürgerbeteiligung 2020, USA)
- Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention in ihrer geänderten Fassung) (angenommen am 4. November 1950, in Kraft getreten am 3. September 1953), SEV Nr. 005 (EMRK)
- Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen, ABl. L 339/21 von 2007
- Courts of Justice Act (Canada) (Gerichtsverfassungsgesetz, Kanada)
- Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, ABl. L 305/17 von 2019
- Free Press Act of 2012, 112 S. 3493 (2012) (Pressefreiheitsgesetz 2012, USA)
- Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (angenommen am 16. Dezember 1966, in Kraft getreten am 23. März 1976), 999 UNTS 171 (IPBPR)
- Lugano-Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen, ABl. L 339/3 von 2007
- Minnesota Statutes, Chapter 554 (Minnesota-Statuten, USA)
- New York Civil Practice Law and Rules (Zivilprozessrecht von New York, USA)
- Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, COM/2018/218 final, 2018/0106 (COD)
- Protection of Public Participation Act 2008 A2008-48 (ACT) (Gesetz zum Schutz der Öffentlichkeitsbeteiligung 2008, Australisches Hauptstadtterritorium)
- Protection of Public Participation Act 2015 (Gesetz zum Schutz der Öffentlichkeitsbeteiligung 2015, Kanada)
- Protection of Public Participation Bill 14 of 2005 (Tas) (Gesetz zum Schutz der Öffentlichkeitsbeteiligung, Tasmanien, Australien)
- Protection of Public Participation Bill 2005 (SA) (Gesetz zum Schutz der Öffentlichkeitsbeteiligung 2005, Südaustralien)
- Quebec Code of Civil Procedure (Zivilprozessordnung von Quebec, Kanada)
- Verordnung (EU) Nr. 1215/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2012 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (Neufassung). ABl. L 351/1 von 2012

- Verordnung (EU) Nr. 1215/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2012 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (Neufassung). ABl. L 351/1 von 2012 („Brüssel Ia")
- SPEAK FREE Act of 2015, 114 H.R. 2304 (2015) (Anti-SLAPP-Gesetz 2015, USA)
- Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (angenommen am 10. Dezember 1948) UN-Doc. 217/A-(III)) (AEMR)

Fälle

- *Airey v. Ireland* (1979) 2 EHRR 305
- *Ali Gürbüz v. Turkey* (Appl. nos. 52497/08, 6741/12, 7110/12, 15056/12, 15057/12 and 15059/12)
- *Ashingdane v. the United Kingdom* (1985) 7 EHRR 528
- *Bladet Tromso v. Norway* (2000) 29 EHRR 125
- *Boys v. Chaplin* [1971] AC 356
- *Brosa v. Germany* (2014) 4 WLUK 674
- Rechtssache 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* [1970] ECR 1125
- Rechtssache 159/02 *Turner v. Grovit* EU:C:2004:228
- Rechtssache 21/76 *Handelskwekerij G. J. Bier BV v. Mines de potasse d'Alsace SA* [1976] ECR 1735
- Rechtssache 26/62 *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration* ECLI:EU:C:1963:1
- Rechtssache 29/69 *Stauder v. City of Ulm* [1969] ECR 419
- Rechtssache C-5/88 *Wachauf* [1989] ECR 2609
- Rechtssache C-509/09 *eDate Advertising* EU:C:2011:685
- Rechtssache C-68/93 *Fiona Shevill, Ixora Trading Inc., Chequepoint SARL and Chequepoint International Ltd. v. Presse Alliance SA* ECLI:EU:C:1995:1
- Rechtssache C-68/93 *Fiona Shevill, Ixora Trading Inc., Chequepoint SARL and Chequepoint International Ltd. v. Presse Alliance SA* ECLI:EU:C:1995:1
- Rechtssache T-687/18 R *Pilatus Bank v. European Central Bank,* ECLI:EU:T:2019:28
- *Christine Goodwin v. United Kingdom* (2002) 35 EHRR 447
- *Costello-Roberts v. UK* (1995) EHRR 112
- *Daishowa Inc. v. Friends of the Lubicon* (1998) 158 DLR (4th) 699 (Ont Gen Div)
- *Dyuldin v. Russia* (2009) 48 EHRR 6
- *Eidsdottir v. Iceland* (2015) 61 EHRR 40
- *Europapress Holding doo v. Croatia* (2011) 53 EHRR 27
- *Falzon v. Malta* (2018) 67 EHRR 34
- *Fatullayev v. Azerbaijan* (2011) 52 EHRR 2
- *Fayed v. the United Kingdom* (1944) 18 EHRR 393

- *Filipovic v. Serbia* (2009) 49 EHRR 43
- *Flux v. Moldova* (2010) 50 EHRR 34
- *Fraser v. Corp of District of Saanich* [1999] BCJ 3100 (BCSC)
- *Gertz v. Robert Welch*, 418 U.S. 323 (1974
- *Gordon v. Morrone*, 590 N.Y.S.2d 649, 656 (N.Y. Sup. Ct. 1992)
- *Grinberg v. Russia* (2006) 43 EHRR 45
- Gunns *v. Marr & Ors*, Supreme Court of Victoria 9575 of 2004
- *HM Advocate v. Watson, Burrows and JK* [2002] UKPC D1
- *Independent Newspapers (Ireland) Ltd. v. Ireland* (2018) 66 EHRR 23
- *Ivanova v. Bulgaria* (2012) 55 EHRR 9
- *Jafarov v. Azerbaijan* (2017) 64 EHRR 13
- *Kania v. Poland* (2016) 10 WLUK 16
- *Kharlamov v. Russia* (2017) 65 EHRR 33
- *Kolden Holdings Ltd. v. Rodette Commerce Ltd. and another* [2008] EWCA Civ 10
- *Kyle v. Carmon* (1999) 71 Cal.App.4th 901, 907
- *Lingens v. Austria* (1986) 8 EHRR 407
- *M.G. v. Time Warner, Inc.* (2001) 89 Cal.App.4th 623, 629
- *Marchenko v. Ukraine* (2010) 51 EHRR 36
- *Markovic and Others v. Italy* [GC] (2006) Appl. no. 1398/03
- *Rechtssache Gordon v. Marrone* [1991] 151 Misc. 2d 164, 169 (Sup. Ct., Westchester County 1991) (per Richter Colabella)
- *McElroy v. McAllister* [1949] SC 110
- *Morice v. France* (2016) 62 EHRR 1
- *Mosley v. UK* (2011) 53 EHRR 30
- *Naït-Liman v. Switzerland* [GC] (2018) Appl. no. 51357/07
- *Neves da Silva v. Portugal* (1989) 13 EHRR 535
- *New York Times v. Sullivan* 376, U.S. 254 (1964)
- *Newsham v. Lockheed Missiles & Space Co.*, 190 F.3d 963 (9th Cir. 1999)
- *Novaya Gazeta V Voronezhe v. Russia* (2015) 60 EHRR 5
- *Nunes v. Twitter, Inc et al.* CL19-1715-00
- *Olafsson v. Iceland* (2018) 67 EHRR 19
- *Open Door Counselling and Dublin Well Woman Centre Ltd. v. Ireland* (1992) 14 EHRR 131
- *Phillips v. Eyre* (1870) LR 6 QB 1
- *Protect Our Mountain Environment Inc v. District Court* 677 P2d 1361 (Colo 1984)

- *R (Unison) v. Lord Chancellor* [2017] UKSC 51
- *R v. Secretary of State for Health, ex parte Wagstaff* [2001] 1 WLR 292
- *Radio Twist AS v. Slovakia* (2008) CLY 1890
- *Reinboth v. Finland* (2013) 57 EHRR 34
- *Roberts v. Los Angeles Cty. Bar Assn*, 105 Cal.App.4th 604, 614 (2003)
- *Sippel v. Foundation for National Progress* 71 Cal.App.4th 226, 239 (1999)
- *Smith and Grady v. UK* (1999) 29 EHRR 493
- *Standard Verlags GmbH v. Austria* (2008) 47 EHRR 58
- *Steel and Morris v. United Kingdom* (2005) 41 EHRR 22
- *Sunday Times* (1979) 2 EHRR 245
- *Tolstoy Miloslavsky v. United Kingdom* (1995) 20 EHRR 442
- *V. V* [2011] EWHC 1190 (Fam) [61]
- ***Von Hannover v. Germany (No.1)* (2005) 40 EHRR 1**
- *W Husband v. W Wife* [2010} EWHC 1843 (Fam)
- *Wilcox v. Superior Court*, 33 Cal. Rptr. 2d 446, 449-50 (Cal. Ct. App. 1994)

Sekundäre Quellen

- Abrams, R.: Strategic Lawsuits against Public Participation (SLAPP), Pace Environmental Law Review 7, 33–44 (1989)
- Albert, J. et al.: Study on the Transparency of Costs of Civil Judicial Proceedings in the European Union (European Commission DG 2007)
- Allaby, E.: After journalist's murder, efforts to combat SLAPP in Europe (2019) https://www.cjr.org/analysis/slapp-daphne-caruana-galizia-malta.php
- Alvarez-Armas, E.: Alvarez-Armas on potential human-rights-related amendments to the Rome II Regulation (I): The law applicable to SLAPPs (2021)https://conflictoflaws.net/2021/alvarez-armas-on-potential-human-rights-related-amendments-to-the-rome-ii-regulation-i-the-law-applicable-to-slapps/
- Anthony, T.: Quantum of Strategic Litigation – Quashing Public Participation, Australian Journal of Human Rights 14(2), 1–38 (2009)
- Balzan, J.: „Government should have sought advice to protect journalists" – lawyers (2018) https://theshiftnews.com/2018/04/10/government-should-have-sought-advice-to-protect-journalists-lawyers/
- Bárd, P. et al.: SLAPP in the EU context (2020) https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ad-hoc-literature-review-analysis-key-elements-slapp_en.pdf
- Barylak, C.H.: Reducing Uncertainty in Anti-SLAPP Protection, Ohio State Law Journal 71, 845 (2010)
- Beaumont, P.; Danov, M.; Trimmings, K. und Yüksel, B.: Great Britain, in Beaumont, P.; Danov, M.; Trimmings, K. und Yüksel, B. (eds.): Cross-Border Litigation in Europe, Hart/Bloomsbury (2017)

- Bergelson, L.: The Need for a Federal Anti-SLAPP Law in Today's Digital Media Climate, Colum JL & Arts 42, 213–240 (2019)
- Borg-Barthet, J.: Ex-Pilatus director slammed 'crazy' Schembri-Tonna transaction, Times of Malta (2020) https://timesofmalta.com/articles/view/ex-pilatus-director-slammed-crazy-schembri-tonna-transaction.761082
- Borg-Barthet, J.: Separation deed raises questions on Schembri-Tonna 'loan', Times of Malta (2019) https://www.timesofmalta.com/articles/view/20190120/local/separation-deed-raises-questions-on-schembri-tonna-loan.699516
- Borg-Barthet, J.: Advice concerning the introduction of anti-SLAPP legislation to protect freedom of expression in the European Union, Centre for Private International Law, School of Law, University of Aberdeen (2020). https://www.ecpmf.eu/wp-content/uploads/2020/05/EC-Advice-conc erning-the-introduction-of-anti-SLAPP-legislation-to- protect-freedom-of-expression-in-the-Eur opean-Union.pdf
- Brown, S. and Goldowitz, M.: The Public Participation Act: Comprehensive Model Approach to End Strategic Lawsuits Against Public Participation in the USA, Review of European Community & International Environmental Law 19, 3–13 (2010)
- Bunker, M.D. and Erickson E.: #Aintturningtheothercheek: Using Anti-SLAPP Law as a Defense in Social Media, UMKC Law Review 801 (2019)
- Business & Human Rights Resource Centre: Materials on SLAPPs (2021) https://www.business-humanrights.org/en/big-issues/corporate-legal-accountability/materials-on-slapps/, abgerufen am 27. April 2021
- Carter, P.B.: Defamation, in McLachlan C. et al. (eds.):Transnational Tort Litigation: Jurisdictional Principles, 107–108 (OUP 1996).
- Europarat et al.: Hands off press freedom: attacks on media in Europe must not become a new normal, Plattform für den Schutz des Journalismus und die Sicherheit von Journalisten / Europarat (2020)
- Europarat: CoE Commissioner for Human Rights issues a Human Rights Comment on SLAPPs (2020) https://www.coe.int/en/web/media-freedom/-/coe-commissioner-for-human-rights-issues-a-human-rights-comment-on-slapps accessed , 28. April 2021
- Europarat: Freedom of the press and the protection of one's reputation (2018) https://rm.coe.int/factsheet-on-defamation-july2018-docx/16808c1688 abgerufen am 29. April 2021
- Delia, M.: Pilatus Bank bullies the local press. We will not be silenced, Truth be Told (24.10.2017). Abrufbar unter: https://manueldelia.com/2017/10/pilatus-bank-bullies-local-press-will-not-sile nce d/.
- Demetriades, P. and Vassileva R.: Money Laundering and Central Bank Governance in the European Union, Journal of International Economic Law 1, 17–18 (2020)
- Deturbide, M. and Hughes, E.J.: Canada, in Smits, J.M. (ed.): Elgar Encyclopaedia of Comparative Law (2nd edn.), 132–136 (Edward Elgar 2012).
- Dickinson, A.: Privacy and Personality Rights in the Rome II Regime – Not Again? (2010) http://conflictoflaws.net/2010/privacy-and-personality-rights-in-the-rome-ii-regime-not-aga in/

- Donson, F.: Libel Cases and Public Debate – Some Reflections on whether Europe Should be Concerned about SLAPPs, Review of European Community & International Environmental Law (RECIEL) 19(1), 83–94 (2010)
- Dori, A. and Richard, V.: Litigation costs and procedural cultures – new avenues for research in procedural law, in Hess, B. and Kramer, X.E. (eds.): From Common Rules to Best Practices in European Civil Procedure) 303–352 (Nomos 2018)
- ECPMF: Poland: Editorial independence of Polska Press outlets at risk (2021) https://www.ecpmf.eu/poland-editorial-independence-of-polska-press-outlets-at-risk/, abgerufen am 28. April 2021
- ECPMF: Romania: abusive legal action by former bishop against journalists and outlets in Romania (2021)

  https://www.ecpmf.eu/romania-abusive-legal-action-by-former-bishop-against-journalists-and-outlets-in-romania/ abgerufen am 28. April 2021
- ECPMF: SLAPP: the background of Strategic Lawsuits Against Public Participation https://www.ecpmf.eu/slapp-the-background-of-strategic-lawsuits-against-public-participation/, abgerufen am 27. April 2021
- Editorial: Pilatus Bank: Malta's media freedom SLAPPed in the face, The Malta Independent (2017) http://www.independent.com.mt/articles/2017-12-17/newspaper-leader/TMIS-Editorial-Pilatus-Bank-Malta-s-media-freedom-SLAPPed-in-the-face-6736182724
- Agentur der Europäischen Union für Grundrechte: Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union https://fra.europa.eu/en/eu-charter/article/11-freedom-expression-and-information, abgerufen am 28. April 2021
- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte: Guide on Article 10 of the European Convention on Human Rights: Freedom of expression (2021)

  https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_10_ENG.pdf, abgerufen am 1. Mai 2021
- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. Mai 2012 mit Empfehlungen an die Kommission zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 864/2007 über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht („Rom II") (2009/2170(INI)) (2013/C 261 E/03)
- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. April 2018 zum Schutz investigativ tätiger Journalisten in Europa: der Fall des slowakischen Journalisten Ján Kuciak und von Martina Kušnírová (2018/2628(RSP))
- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 3. Mai 2018 zu der Freiheit und Pluralismus der Medien in der Europäischen Union (2017/2209(INI))
- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 3. Mai 2018 zu der Freiheit und Pluralismus der Medien in der Europäischen Union (2017/2209(INI))
- Feldman, M.: Putting the Brakes on Libel Tourism: Examining the Effects Test as a Basis for Personal Jurisdiction Under New York's Libel Terrorism Protection Act, Cardozo Law Review 31, 2457–2490 (2010)
- Freeman, A.: The Future of Anti-SLAPP Laws, SLU Law Journal 26 (2018)

- Garside, J. and Kirchgaessner, S.: Azeri ruling families linked to secret investments via Maltese bank (2018) https://www.theguardian.com/world/2018/apr/23/azerbaijan-ruling-families-linked-to-secret-investments-via-maltese-bank
- Garside, J.: Murdered Maltese reporter faced threat of libel action in UK (2018) https://www.theguardian.com/world/2018/jun/01/murdered-maltese-reporter-faced-threat-of-libel-action-in-uk
- Gillies, L.: Jurisdiction for Cross-Border Breach of Personality and Defamation: Edate Advertising and Martinez, International and Comparative Law Quarterly 61, 1007–1016 (2012)
- Global Freedom of Expression: SLAPPs' 5 W's: a background of the Strategic Lawsuits Against Public Participation (2018)

  https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/publications/slapps-5-ws-background-strategic-lawsuits-public-participation/
- Govtrack, H.R.7771 (116th): Citizen Participation Act of 2020. Abrufbar unter: http s:/ /www. gov track.us/congress/bills/116/hr7771
- Greenpeace: Sued into silence: How the rich and powerful use legal tactics to shut critics up (2020) https://storage.googleapis.com/planet4-eu-unit-stateless/2020/07/20200722-SLAPPs-Sued-into-Silence.pdf
- Hamul'ák, O. and Circolo, A.: Challenges and Possibilities of Enforcing the Rule of Law within the EU Constitutional Edifice – The Need for Increased Role of Court of Justice, EU Charter and Diagonality, in Perception, in Troitiño R and others (eds.): *The EU in the 21st Century: Challenges and Opportunities for the European Integration Process*, Springer, 155–164 (2020)
- Harding, L.: in 'Good Morning Scotland', BBC Scotland, 23.06.2018
- Hartley, T.: The European Union and the Systematic Dismantling of the Common Law of Conflict of Laws, *International and Comparative Law Quarterly*, 813–828 (2005)
- Hartzler, S.: Protecting Informed Public Participation: Anti-SLAPP Law and the Media Defendant, *Valparaiso University Law Review* 41, 1238–1284 (2007)
- Heffernan, L.: Rome II: Implications for Irish Tort Litigation, in Ahern, J. and Binchy, W. (eds.): *The Rome II Regulation on the Law Applicable to Non-Contractual Obligations: A New International Litigation Regime*, 257–276 (Martinus Nijhoff 2009)
- Human Rights Watch: Defamation trials

  https://www.hrw.org/reports/2002/albania/albania0602-04.htm abgerufen am 2. Mai 2021
- Jenard-Bericht [1979] ABl. C 59/1 von 1979, 25–26
- Joint Committee On Human Rights – Thirteenth Report (2006)

  https://publications.parliament.uk/pa/jt200506/jtselect/jtrights/133/13306.htm abgerufen am 28. April 2021
- Kirchgaessner, S. and Garside, J.: Authorities seize control of bank at center of Malta corruption scandal (2018) https://www.theguardian.com/world/2018/mar/21/iranian-banker-malta-corruption-scandal-money-laundering-charges
- Kraski, R.: Combating Fake News in Social Media: U.S. and German Legal Approaches, St. John's Law Review 91, 923–955 (2017)

- Levi, L.: The Weaponized Lawsuit against the Media: Litigation Funding as a New Threat to Journalism, American University Law Review 66, 761–828 (2017)
- Lord Neuberger: Welcome Address to the Australian Bar Association (2017) www.supremecourt.uk/docs/speech-170703.pdf, abgerufen am 28. April 2021
- Lutzi, T.: Internet Cases in EU Private International Law – Developing a Coherent Approach, *International and Comparative Law Quarterly* 66, 687-721 (2017)
- Magen, A.: Overcoming the diversity-consistency dilemmas in EU Rule of Law external action, Asia Eur J 14, 25–41 (2016)
- McEvoy, S.A.: The Big Chill: Business Use of the Tort of Defamation to Discourage the Exercise of First Amendment Rights, Hastings Constitutional Law Quarterly 17, 503–532 (1990)
- McGonagle, T. et al.: Sicherheit von Journalisten und Korruptionsbekämpfung in der EU, Fachabteilung Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten, Generaldirektion Interne Politikbereiche, PE 655.187 (2020).

  https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2020)655187
- Mills, A.: The law applicable to cross-border defamation on social media: whose law governs free speech in 'Facebookistan'? *Journal of Media* Law 7, 1–35 (2015)
- Meers, J.: UK Branch of Pilatus Bank Closed Down, Organized Crimes and Corruption Reporting Project (2018) https://www.occrp.org/en/daily/8019-uk-branch-of-pilatus-bank-closed-do wn
- Merriam, D.H. and Benson, J.A.: Identifying and Beating a Strategic Lawsuit Against Public Participation, 3 Duke Environmental Law and Policy Forum 3,17–36 (1993)
- Ni Mhainín, J.: Fighting the Laws That Are Silencing Journalists: Vexatious Legal Threats Are Part of the European Media Landscape. We Need to Take Action Against Them, Says a New Index Report, Index on Censorship 49, 63–65 (2020)
- Ni Mhainín, J.: A gathering storm: the laws being used to silence the media (2020) https://euagenda.eu/upload/publications/a-gathering-storm.pdf.pdf
- O'Neill, J.J.: The Citizen Participation Act of 2009: Federal Legislation as an Effective Defence against SLAPPs, Boston College Environmental Affairs Law Review 38, 477–507 (2011)
- Ogle, G.: Anti-SLAPP reform in Australia, Review of European Community & International Environmental Law 19, 35–44 (2010)
- Partner Organisations to the Council of Europe, Wanted! Real action for media freedom in Europe. Annual Report 2021 by the partner organisations to the Council of Europe Platform to Promote the Protection of Journalism and Safety of Journalists https://rm.coe.int/final-version-annual-report-2021-en-wanted-real-action-for-media-freed/1680a2440e
- Peregin, C.: The Least We Can Do Six Months After Daphne Caruana Galizia Was Killed (2018) https://lovinmalta.com/opinion/the-least-we-can-do-six-months-after-daphne-caruana-galizia-was-killed/
- Philips, G.: How the free press worldwide is under threat, The Guardian (28.05.2020). Abrufbar unter: https://www.theguardian.com/media/2020/may/28/how-the-free-press-worldwide-is-under-threat

- Pring, G.W. and Canan, P.: Strategic Lawsuits against Public Participation (SLAPPs): An Introduction for Bench, Bar and Bystanders, University of Bridgeport Law Review 12, 937 (1992)
- Pring, G.W. and Canan, P.: SLAPPs:Getting Sued for Speaking Out, S. 3 Temple University Press (1996)
- Pring, G.W.: SLAPPs: Strategic Lawsuits against Public Participation, Pace Environmental Law Review 7, 3–19 (1989)
- Rainieri, L.: The Malta Connection: A Corrupting Island in a „Corrupting Sea"? The European Review of Organised Crime 5, 10–35, (2019)
- Ravo, L.M., Borg-Barthet, J. and Kramer, X.: Protecting Public Watchdogs Across the EU: A Proposal for an EU Anti-SLAPP Law' (Liberties 2020)

  https://dq4n3btxmr8c9.cloudfront.net/files/zkecf9/Anti_SLAPP_Model_Directive.pdf
- Resource Centre on Media Freedom in Europe: Defamation and insult Laws in the OSCE Region: A Comparative Study (2017) https://www.rcmediafreedom.eu/Publications/Reports/Defamation-and-Insult-Laws-in-the-OSCE-Region-A-Comparative-Study , abgerufen am 27. April 2021
- Rosa, P.: SLAPPs: the Italian Case, Resource Centre on Media Freedom in Europe (2019). Abrufbar unter: https://www.rcmediafreedom.eu/Tools/Legal-Resources/SLAPPs-the-Italian-Case
- Rule of Law, Strategic Lawsuits Against Public Participation threaten human rights and democracy. The EU must act https://ruleoflaw.pl/strategic-lawsuits-against-public-participation/, abgerufen am 28. April 2021
- Sauter, W. and Schepel, H.: *State and Market in European Union Law: The Public and Private Spheres of the Internal Market before the EU Courts*, Cambridge University Press (2009)
- Scheppele, K.L.; Kochenov D.V. and Grabowska-Moroz B.: EU values are law, after all: Enforcing EU values through systemic infringement actions by the European Commission and the member states of the European Union, Yearbook of European Law 39, 3–121 (2020)
- Shapiro, P.: SLAPPs: Intent or Content? Anti-SLAPP Legislation Goes International, Review of European Community & International Environmental Law 19, 14–27 (2020)
- Sheldrick, B.M.: *Blocking Public Participation: The Use of Strategic Litigation to Silence Political Expression*, Wilfrid Laurier University Press (2014)
- Sherwin, T.R.: Evidence? We Don't Need No Stinkin' Evidence!: How Ambiguity in Some States' Anti-SLAPP Laws Threatens to De-Fang a Popular and Powerful Weapon Against Frivolous Litigation, Columbia Journal of Law and the Arts 40, 431–468 (2017)
- Smet, S.: Freedom of Expression and the Right to Reputation: Human Rights in Conflict, American University International Law Review 26, 183–236 (2010)
- Steering Committee on Media and Information Society (CDMSI): *Study on the alignment of laws and practices concerning defamation with the relevant case-law of the European Court of Human Rights on freedom of expression, particularly with regard to the principle of proportionality* (CDMSI (2012)Misc11Rev2) (CoE 2012)
- Stetson, M.: Reforming Slapp Reform: New York's Anti-Slapp Statute, NYU Law Review 70, 1324 (1995)

- Taylor, A.: Lawsuits that cripple journalists: Malta a protagonist in debate on press freedoms (2019), The Shift News https://theshiftnews.com/2019/03/02/lawsuits-that-cripple-journalists-malta-a-protagonist-in-debate-on-press-freedom/
- Tu, S.S. et al.: Free Speech in the Balance: Judicial Sanctions and Frivolous SLAPP Suits, Loyola Los Angeles Law Review 54, 623–674 (2021)
- UNESCO: About Freedom of Information (FOI) http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/freedom-of-expression/freedom-of-information/about/ abgerufen am

  27. April 2021
- UNESCO: Freedom of information as a tool for empowerment: Enabling protection and achievement of other rights http://www.unesco.org/new/en/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedom-day/previous-celebrations/2010/themes/enabling-protection-and-achievement-of-other-rights/ abgerufen am 27. April 2021
- UNESCO: Transparency, accountability and the fight against corruption: FOI laws and beyond http://www.unesco.org/new/en/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/internationaldays/world-press-freedom-day/previous-celebrations/2010/themes/foi-laws-and-beyond/, abgerufen am 27. April 2021
- United Nations and the Rule of Law: Access to Justice https://www.un.org/ruleoflaw/thematic-areas/access-to-justice-and-rule-of-law-institutions/access-to-justice/ abgerufen am 26. April 2021
- Vale, G.: Croatia: over a thousand ongoing trials against journalists or media, European Centre for Press and Media Freedom (2019) https://www.ecpmf.eu/archive/news/threats/croatia-one-thousand-lawsuits.html
- Verza, S.: SLAPP: the background of Strategic Lawsuits Against Public Participation, European Centre for Press and Media Freedom https://www.ecpmf.eu/slapp-the-background-of-strategic-lawsuits-against-public-participation/
- Visscher, L.T.: A Law and Economics View on Harmonisation of Procedural Law, in Kramer, X.E. and van Rhee, C.H. (eds.): *Civil Litigation in a Globalising World*, 65–91 (2012)
- Voorhoof, D.: Freedom of Expression versus Privacy and the Right to Reputation: How to Preserve Public Interest Journalism, in Smet, S. and Brems, E. (eds.): *When Human Rights Clash at the European Court of Human Rights: Conflict or Harmony?* (Oxford University Press, 148–170 (2017)
- Waldman, T.A.: Slapp Suits: Weaknesses in First Amendment Law and in the Courts' Responses to Frivolous Litigation UCLA Law Review 39, 979–1052 (1992)
- Wallis, D.: Working Document on the amendment of Regulation (EC) No 864/2007 on the law applicable to non-contractual obligations (Rome II) (Arbeitsdokument zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 864/2007 über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (Rom II)), Committee on Legal Affairs, European Parliament DT\820547EN.doc (23.06.2010) 4
- Warzoulet, L.: The EEC/EU as an Evolving Compromise between French Dirigism and German Ordoliberalism (1957-1995) Journal of Common Market Studies 57, 77–93 (2019)

- Wright-Pegs, L.: The Media SLAPP Back: An Analysis of California's Anti-SLAPP Statute and the Media Defendant UCLA Entertainment Law Review 16, 323 (2009)
- Wyborcza.pl: Gag Lawsuits and Judicial Intimidation: PiS Seeks to Turn Courts Into an Instrument of State Censorship (2021) https://wyborcza.pl/7,173236,26887459,gag-lawsuits-and-judicial-intimidation-pis-seeks-to-turn-courts.html, abgerufen am 30. April 2021

Diese Studie, die von der Politischen Abteilung für Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten des Europäischen Parlaments auf Ersuchen des JURI-Ausschusses in Auftrag gegeben wurde, analysiert Rechtsdefinitionen von strategischen Klagen gegen öffentliche Beteiligung (SLAPP) und bewertet die Vereinbarkeit einer Anti-SLAPP-Gesetzgebung mit EU-Recht. Es wird empfohlen, eine Anti-SLAPP-Richtlinie zu verabschieden sowie die Brüssel-Ia-Verordnung und die Rom-II-Verordnung neu zu fassen, um das Auftreten von SLAPP-Klagen zu begrenzen.

PE 694.782

Druck ISBN 978-92-846-8226-3| doi: 10.2861/351359 | QA-09-21-219-EN-C
PDF ISBN 978-92-846-8225-6| doi: 10.2861/96381| QA-09-21-219-EN-N