



Ausschussdrucksache 21(6)70d
vom 13. März 2026, 12:12 Uhr

Schriftliche Stellungnahme
des Sachverständigen Joschka Selinger

Öffentliche Anhörung

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1069 über den Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offensichtlich unbegründeten Klagen oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren
BT-Drucksache 21/3942

zu dem Antrag der Fraktion Die Linke

Einschüchterungsklagen stoppen – Demokratie und Pressefreiheit schützen
BT-Drucksache 21/4276

Stellungnahme der Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V. (GFF)

anlässlich der Sachverständigenanhörung zum Entwurf der Bundesregierung für ein

Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1069 über den Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offensichtlich unbegründeten Klagen oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren (ANTI-SLAPP)

A. VORBEMERKUNG

- 1 Die individuellen und kollektiven Folgen von SLAPPs bedrohen den **demokratischen Meinungsbildungsprozess**. Der öffentliche Meinungsbildungsprozess unserer Demokratie beruht darauf, dass Bürger*innen und Organisationen sich gleichberechtigt in den Diskurs einbringen, Kritik an staatlichen Entscheidungen ausüben, auf gesellschaftliche Missstände hinweisen, Gesetzesvorhaben diskutieren und Argumente für oder gegen staatliche Regulierung abwägen können. Ihre Betätigung ist nicht nur auf individueller Ebene grundrechtlich geschützt; durch den Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung hat ihre Wirkung eine kollektive, für unsere Demokratie konstitutive Funktion. Die Umsetzung der Anti-SLAPP-RL bietet die Gelegenheit, erstmals gesetzliche Schutzvorkehrungen für diese Personengruppen zu schaffen. Gleichzeitig steht besteht die Herausforderung, durch diese Schutzvorkehrungen, die (Grund-)Rechte der Klagenden auf effektiven Rechtsschutz und effektive Justizgewährung zur Durchsetzung ihrer durch die öffentliche Beteiligung möglicherweise betroffenen Rechtsposition nicht unzulässig zu verkürzen.¹
- 2 Im Spannungsfeld dieser widerstreitenden Positionen beschränkt sich der Regierungsentwurf auf die Umsetzung von Mindestvorgaben. Der Entwurf **versäumt die Chance, ein kohärentes Konzept zum Schutz vor missbräuchlichen Klagen gegen die öffentliche Beteiligung in das Prozessrecht einzupassen**. Sollte der Bundestag den Regierungsentwurf in dieser Form beschließen, führt er nicht zu einer nennenswerten Aufwertung der Rechtsposition derjenigen, die wegen ihrer öffentlichen Beteiligung von missbräuchlichen Klagen betroffen sind und wird

¹ Instrukтив zu den Grundrechtspositionen *Egidy*, Einschüchterung ist das Ziel, Strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung (SLAPPs) in Deutschland, OBS-Arbeitspapier 77, 19.03.2025, abrufbar unter <https://www.otto-brenner-stiftung.de/einschuechterung-ist-das-ziel/>, S. 9.

dem Bedrohungspotential missbräuchlicher Klagen für den öffentlichen Meinungsbildungsprozess nicht gerecht.

B. ANWENDUNGSBEREICH

- 3 Die Beschränkung des Anwendungsbereichs auf inländische Rechtsstreitigkeiten gem. § 615 Abs. 3 Nr. 1 ZPO-E stellt **einen gravierenden Rückschritt gegenüber dem Referentenentwurf** zulasten der Grundrechte der Betroffenen und der gleichberechtigten Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung dar.
- 4 Der Anwendungsbereich der Anti-SLAPP-Richtlinie der EU ist wegen der begrenzten Gesetzgebungskompetenz Europäischen Union im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen auf grenzüberschreitende Sachverhalte beschränkt. Der Regierungsentwurf übernimmt diese Beschränkung ohne sachlichen Grund und entgegen der Empfehlung der Europäischen Kommission an die Mitgliedstaaten, bei der Umsetzung der Richtlinie auch innerstaatliche Sachverhalte einzubeziehen, um ein kohärentes und wirksames Schutzniveau zu erreichen.²
- 5 Durch die geografische Beschränkung, die der Regierungsentwurf in § 615 Abs. 3 Nr. 1 ZPO-E vorsieht, drohen – zulasten der innerstaatlichen Meinungsfreiheit – **innerstaatliche SLAPP-Klagen mit ihren demokratierelevanten Folgen aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes herauszufallen**.³ Nach der Befragung von *Egidy*⁴ hatten etwa 96 % der Fälle keinen formal grenzüberschreitenden Bezug, da die Klagen ganz überwiegend von in Deutschland ansässigen Kläger*innen in Deutschland erhoben wurden. Die Definition des grenzüberschreitenden Bezugs gem. § 615 Abs. 3 Nr. 1 ZPO-E schließt zwar nicht aus, dass davon auch solche Fälle erfasst sein können, bei denen Kläger*innen und Beklagte ihren Sitz im Inland haben. Ob und inwieweit davon tatsächlich formal betrachtet inländische Sachverhalte erfasst sein werden, ist indes völlig unklar. Die Negativabgrenzung durch das Tatbestandsmerkmal „alle den Sachverhalt betreffenden Umstände im Inland befinden“, ist im deutschen Recht bislang ohne Vorbild. Die Gesetzesbegründung geht davon aus, dass die meisten formal innerstaatlichen Sachverhalte vom Anwendungsbereich umfasst seien, wenn die Formen der öffentlichen Beteiligung bspw. durch eine „erhebliche Breitenwirkung, insbesondere über das Internet“ gekennzeichnet seien.

² Empfehlung (EU) 2022/758 der Kommission vom 27. April 2022 zum Schutz von Journalisten und Menschenrechtsverteidigern, die sich öffentlich beteiligen, vor offenkundig unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren („Strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung“), Erwägung Nr. 21.

³ *Egidy*, Einschüchterung ist das Ziel, S. 79.

⁴ *Egidy*, Einschüchterung ist das Ziel, S. 61.

Die Begründung versäumt es jedoch, klarzustellen, bei welchen Umständen und Fallgruppen eine Abweichung von der formalen Betrachtungsweise geboten ist.

- 6 Es drohen absehbar gerichtliche Auseinandersetzungen darüber, ob ein grenzüberschreitender Bezug vorliegt. Bis zu einer obergerichtlichen Klärung von Fallgruppen, in denen trotz einer formal inländischen Konstellation ein grenzüberschreitender Bezug gem. § 615 Abs. 3 Nr. 1 ZPO-E gegeben ist, besteht erhebliche Rechtsunsicherheit – auf Seiten der Rechtsanwender*innen und der Betroffenen. Das läuft – wie der Referentenentwurf zu Recht feststellt – nicht zuletzt dem Ziel der Richtlinie zuwider, den Rechtsstreit zügig durchzuführen.⁵
- 7 Unabhängig von den Auslegungsschwierigkeiten führt die Beschränkung des Anwendungsbereichs auf grenzüberschreitende Sachverhalte zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung von grenzüberschreitenden und bei inländischen Sachverhalten. Betroffene bei inländischen Sachverhalten – womöglich die weit überwiegende Mehrzahl von SLAPP-Klagen – wären wie bislang schutzlos gestellt, während Betroffene bei einem grenzüberschreitenden Bezug von der vorrangigen und beschleunigten Behandlung ihrer Verfahren (§ 616 ZPO-E) sowie weitergehender Kostenersatzansprüche (§ 618 Abs. 3 ZPO-E) profitierten. Dies führt bei gleichermaßen schutzwürdigen Meinungsäußerungen zu Zufallsergebnissen, die sachlich nicht gerechtfertigt und für Betroffene nicht vorhersehbar sind. So wären – wenn man mit der Begründung des Regierungsentwurfs annimmt, dass bei Meinungsäußerungen im Internet ein grenzüberschreitender Bezug gegeben ist – Personen, die ein Unternehmen auf social media kritisieren, äußern besser geschützt, als wenn sie dieselbe Aussage auf Flyer drucken oder sie in einer Lokalzeitung ohne Online-Veröffentlichung abgedruckt wird. Für diese Ungleichbehandlung ist kein sachlicher Differenzierungsgrund ersichtlich. **Diese Regelung dürfte daher nicht mit dem Willkürverbot des Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar** sein, das auch bei unionsrechtlich induzierten Ungleichbehandlungen gilt.⁶

⁵ Anl. 1_RefE-Umsetzung_Anti-SLAPP-RL, S. 11.

⁶ Selinger, Joschka: *Die EU schlägt zurück: Zur Anti-SLAPP-Initiative der EU-Kommission*, *VerfBlog*, 2022/5/05, <https://verfassungsblog.de/die-eu-schlagt-zurueck/>, DOI: [10.17176/20220505-182400-0](https://doi.org/10.17176/20220505-182400-0)

C. REGELUNGEN IM ÜBRIGEN

- 8 Die übrigen Regelungen des Regierungsentwurfs führen aus Sicht der Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V. nicht zu einer signifikanten Veränderung des Eingangs skizzierten Grundrechtsgefüges gegenüber dem Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz. Insoweit verweisen wir auf unsere unten beigefügte Stellungnahme vom 1. August 2025.

Joschka Selinger

Rechtsanwalt und Schwerpunktleiter „Demokratie und Grundrechte“

Stellungnahme der Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V. (GFF)
zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für
Verbraucherschutz für ein
Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1069 über den Schutz von Personen,
die sich öffentlich beteiligen, vor offensichtlich unbegründeten Klagen
oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren (ANTI-SLAPP)

A. ZUSAMMENFASSUNG

- 1 Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) hat einen Referentenentwurf zur Umsetzung der sog. Anti-SLAPP-Richtlinie der Europäischen Union (Richtlinie (EU) 2024/1069) vorgelegt. Die Gesetzgebungsinitiative soll SLAPP-Betroffene davor schützen, dass die rechtsprechende Gewalt instrumentalisiert wird, um öffentliche Beteiligung zu verhindern.
- 2 Die individuellen und kollektiven Folgen von SLAPPs bedrohen den **demokratischen Meinungsbildungsprozess**. Dieser beruht darauf, Kritik an staatlichen Entscheidungen ausüben, auf gesellschaftliche Missstände hinweisen, Gesetzesvorhaben diskutieren und Argumente für oder gegen staatliche Regulierung abwägen zu können.¹ Von Einschüchterungsversuchen betroffen sind insbesondere Journalist*innen, Aktivist*innen und Akteure aus Wissenschaft, Kunst und Zivilgesellschaft. Gleichzeitig darf ein Hilfsmittel zu ihrem Schutz die (Grund-)Rechte der Klagenden auf effektiven Rechtsschutz und effektive Justizgewährung zur Durchsetzung ihrer durch die öffentliche Beteiligung möglicherweise betroffenen Rechtsposition nicht unzulässig verkürzen.² Angesichts dieser widerstreitenden Positionen ist der Entwurf **grundsätzlich zu begrüßen**. Allerdings beschränkt er sich vorrangig darauf, Mindestvorgaben umzusetzen und versäumt die Chance, ein kohärentes und

¹ Bárd/Bayer/Luk/Vosyliute, SLAPP in the EU context, EU Citizen: Academic Network on European Citizenship, Mai 2020, abrufbar unter https://commission.europa.eu/system/files/2022-04/slapp_comparative_study_0.pdf, S. 24 ff.

² Instrukтив zu den Grundrechtspositionen *Egidy*, Einschüchterung ist das Ziel, Strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung (SLAPPs) in Deutschland, OBS-Arbeitspapier 77, 19.03.2025, abrufbar unter <https://www.otto-brenner-stiftung.de/einschuechterung-ist-das-ziel/>, S. 9.

umfassendes Konzept zum Schutz vor missbräuchlichen Klagen gegen die öffentliche Beteiligung in das Prozessrecht einzupassen.

- 3 Der **Vorschlag des BMJV** ist ein erster Ansatz, Betroffene vor SLAPP-Verfahren zu schützen. Besonders **zu begrüßen** ist, dass auch rein innerstaatliche Sachverhalte von dem Gesetz erfasst sein sollen. Die Erstattung der Kosten der Betroffenen über die gesetzlichen Gebühren hinaus versetzt sie in die Lage, eine Rechtsvertretung auf Augenhöhe mit den SLAPP-Kläger*innen einzuschalten. Gleichzeitig **versäumt** es das Ministerium, die einschüchternde Wirkung von der **außergerichtlichen Inanspruchnahme** und den häufig in dem Rahmen erhobenen Kostennoten in den Blick zu nehmen. Auch erscheint es sinnvoll, bei den sanktionsweise zu erhebenden Gebühren die wirtschaftliche Stärke in den Blick zu nehmen. Insgesamt blendet der Entwurf zu Unrecht aus, dass SLAPPs typischerweise von einem, häufig wirtschaftlichen, Machtungleichgewicht der Parteien gekennzeichnet sind.
- 4 Das BMJV sollte den Gesetzentwurf an die Bedarfe aus der Praxis anpassen und sodann ohne weitere Verzögerung in die Ressortabstimmung geben, um eine rechtzeitige Verabschiedung des Gesetzes vor Ablauf der Umsetzungsfrist am 7. Mai 2026 zu gewährleisten.

B. ANWENDUNGSBEREICH

I. ANWENDUNG AUF INNERSTAATLICHE RECHTSSTREITIGKEITEN

- 5 Ausweislich Art. 1 der Richtlinie enthält diese lediglich Garantien für Zivilsachen mit grenzüberschreitendem Bezug. Grund dafür ist insbesondere, dass sich der europäische Gesetzgeber für den Erlass der Richtlinie auf seine Gesetzgebungskompetenz im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen gestützt hat. Entsprechend der Empfehlung der Europäischen Kommission³ übernimmt der Entwurf die geographische Beschränkung des Anwendungsbereichs **zu Recht nicht. Erfasst sind so auch innerstaatliche Rechtsstreitigkeiten**. Ansonsten drohten – zulasten der innerstaatlichen Meinungsfreiheit – innerstaatliche SLAPP-Klagen mit ihren demokratierelevanten Folgen aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes herauszufallen.⁴ Nach der Befragung von *Egidy*⁵ hatten etwa 96 % der Fälle keinen formal grenzüberschreitenden Bezug, da die Klagen ganz überwiegend von in Deutschland ansässigen Kläger*innen in Deutschland erhoben wurden. Dabei ist

³ Empfehlung (EU) 2022/758 der Kommission vom 27. April 2022 zum Schutz von Journalisten und Menschenrechtsverteidigern, die sich öffentlich beteiligen, vor offenkundig unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren („Strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung“), Erwägung Nr. 21.

⁴ *Egidy*, Einschüchterung ist das Ziel, S. 79.

⁵ *Egidy*, Einschüchterung ist das Ziel, S. 61.

allerdings anzumerken, dass dieser Befund die sehr weite Definition des grenzüberschreitenden Bezugs in der Richtlinie nicht berücksichtigt, die nur ausnahmsweise abzulehnen sein dürfte.⁶ Mit dem Verzicht auf das Kriterium lassen sich nicht zuletzt gerichtliche Auseinandersetzungen darüber vermeiden, ob ein – wie auch von der Entwurfsbegründung zu Recht angemerkt – weit zu verstehender grenzüberschreitender Bezug vorliegt. Das kommt nicht zuletzt dem Ziel der Richtlinie entgegen, den Rechtsstreit zügig durchzuführen.⁷

II. UNZUREICHENDE DEFINITION MISSBRÄUHLICHER RECHTSSTREIT

1. GESETZLICHE AUFLISTUNG DER INDIZIEN

- ⁶ Die Definition des missbräuchlichen Rechtsstreits in § 615 Abs. 2 und Abs. 3 ZPO-E lehnt sich eng an diejenige aus Art. 4 der Richtlinie an. Positiv hervorzuheben ist, dass der Entwurf objektive Indizien nennt. Die Betroffenen sind so von der Herausforderung entlastet, auf subjektiver Seite eine missbräuchliche Motivation nachzuweisen.⁸ **Das erhöht die Rechtssicherheit für die Betroffenen**, die leichter die Erfolgsaussichten einer Verteidigung gegen SLAPPs abschätzen können. Eine Befragung von SLAPP-Betroffenen hat gezeigt, dass in SLAPP-Klage-Konstellationen oftmals mehrere der genannten Indizien gleichzeitig vorliegen.⁹
- ⁷ Ein Vergleich mit den in der Empfehlung des Europarats¹⁰ aufgelisteten Indikatoren für das Vorliegen von SLAPPs zeigt jedoch, dass durchaus weitere objektive Indizien existieren, die helfen könnten, den Begriff des missbräuchlichen Rechtsstreits schärfer zu definieren und dem Facettenreichtum von SLAPPs gerecht zu werden. So kann auch die vorzugsweise Inanspruchnahme Einzelner anstelle der hinter der Beteiligung stehenden Organisation auf eine missbräuchliche Vorgehensweise hindeuten (lit. f.). Das könnte der Fall sein, wenn statt des Verlags oder einer NGO die einzelnen Journalist*innen bzw. Aktivist*innen in Anspruch genommen würden. In Anlehnung an lit. g. der Empfehlung des Europarats wären verfahrensbegleitende Öffentlichkeitskampagnen einbeziehen, die darauf gerichtet sind, Betroffene einzuschüchtern, zu diskreditieren oder zu schikanieren und von den wesentlichen Fragen abzulenken. Zuletzt ist ein hilfreicher vom Europarat aufgestellter Indikator, dass sich

⁶ *Egidy*, Einschüchterung ist das Ziel, S. 24.

⁷ Anl. 1_RefE-Umsetzung_Anti-SLAPP-RL, S. 11.

⁸ *Egidy*, Einschüchterung ist das Ziel, S. 16.

⁹ *Egidy*, Einschüchterung ist das Ziel, S. 62.

¹⁰ Recommendation CM/Rec(2024)2 of the Committee of Ministers to member States on countering the use of strategic lawsuits against public participation (SLAPPs), 5 April 2024.

Kläger*innen systematisch weigern, auf außergerichtliche Lösungsvorschläge einzugehen (lit. j). Ein solches Vorgehen könnte jeweils ein weiteres SLAPP-Indiz im Sinne von § 615 Abs. 3 Nr. 6 ZPO-E darstellen. Das wäre in der Begründung klarzustellen, auf die Empfehlung des Europarats ist Bezug zu nehmen.

- 8 In der Gesamtbetrachtung scheint der Entwurf, auch ausweislich der Begründung, **blind gegenüber dem für SLAPPs typischen Machtungleichgewicht** zu sein. Die Richtlinie hebt in Erwägungsgrund 15 zu Recht hervor, dass in SLAPP-Fällen häufig ein Machtungleichgewicht zwischen den Parteien besteht, wobei Kläger*innen eine stärkere finanzielle, gesellschaftliche oder politische Position haben als Beklagte. Die Ausnutzung eines solchen Machtungleichgewichts rückt der Europarat in seiner Aufzählung der Indikatoren für das Vorliegen von SLAPPs an vorderste Stelle.¹¹ Auch nach *Egidy*¹² zeichnen sich SLAPP-Klagen üblicherweise durch ein Machtungleichgewicht aus. Das kann die schädlichen Auswirkungen sowie die abschreckende Wirkung von Gerichtsverfahren gegen öffentliche Beteiligung erheblich verstärken. Jedenfalls die Gesetzesbegründung sollte auf das für SLAPPs typische Machtungleichgewicht ausdrücklich Bezug nehmen.

2. AUFNAHME TEILWEISE UNBEGRÜNDETER KLAGEN IN DEN NORMTEXT

- 9 § 615 Abs. 2 Nummer 2 ZPO-e sollte wie folgt gefasst werden:

(2) Ein Rechtsstreit aufgrund der öffentlichen Beteiligung des Beklagten wird missbräuchlich geführt, wenn

1. [...]

2. mit dem Rechtsstreit unbegründete **oder zum Teil unbegründete** Ansprüche verfolgt werden.

- 10 Damit wird die in der Begründung angeführte Ansicht, wonach auch nur teilweise unbegründete Klagen die Tatbestandsvoraussetzung von Nummer 2 erfüllen, zur Klarstellung in den Wortlaut der Norm übernommen.¹³ Nach der Begründung des Referentenentwurfs soll so zu Recht „beispielsweise auch die Geltendmachung von offensichtlich überhöht angesetzten

¹¹ Recommendation CM/Rec(2024)2 of the Committee of Ministers to member States on countering the use of strategic lawsuits against public participation (SLAPPs), 05.04.2024.

¹² *Egidy*, Einschüchterung ist das Ziel, S. 11.

¹³ So auch *Maurer*, Kein SLAPP-Back: Das Umsetzungsgesetz gegen missbräuchliche Klagen, VerfBlog, 08.07.2025, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/anti-slap-gesetz/>, DOI: 10.59704/0ef2436a1381c3a6.

Ansprüchen, die in geringem Umfang tatsächlich begründet sind, den SLAPP-Charakter einer Klage begründen“.¹⁴

11 Damit würde der Entwurf einen der zentralen Kritikpunkte aufgreifen, der bereits zur Richtlinie geäußert wurde. Schon im Gesetzgebungsverfahren auf europäischer Ebene wurde angeführt, dass die Definition der SLAPPs zu eng sei und den Anwendungsbereich zweckwidrig verenge, als sie entscheidend auf die Begründetheit des Anspruchs abstelle. **Auch nur zum Teil begründete Ansprüche können missbräuchlich eingesetzt werden.** Nach einer rechtswissenschaftlichen Erhebung waren die erfassten SLAPP-Klagen in fast der Hälfte der Fälle jedenfalls teilweise begründet.¹⁵

12 Selbst bei einer solchen Klarstellung bestünde weiterhin eine Schutzlücke bei begründeten SLAPP-Klagen, die dennoch eindeutigen rechtsmissbräuchlichen Charakter zulasten der öffentlichen Beteiligung haben. Nach einer qualitativen Befragung SLAPP-Beklagter durch *Egidy*¹⁶ hatten die Beklagten das Vorliegen (einiger) der Indizien zur Bejahung der Rechtsmissbräuchlichkeit bejaht und trotzdem in zehn Prozent der Fälle gerichtlich vollständig unterlegen. Ein Ausgleich mit dem Recht auf effektiven Rechtsschutz könnte darin liegen, die Unbegründetheit der Ansprüche statt als Tatbestandsmerkmal als objektives Indiz für das Vorliegen der Rechtsmissbräuchlichkeit in § 615 Abs. 3 ZPO-E aufzuführen, um zumindest auch das Vorrang- und Beschleunigungsgebot zur Anwendung kommen zu lassen. Soweit die Ansprüche begründet wären, dürfte das Gericht allerdings nur im Ausnahmefall eine Missbräuchlichkeit annehmen.

III. VORGERICHTLICHE EINSCHÜCHTERUNGSVERSUCHE

13 Die außergerichtlichen Kosten des Betroffenen bei der erweiterten Kostenerstattung sollten nach § 618 Abs. 3 ZPO-E zu berücksichtigen sein. Die Regelung könnte wie folgt lauten:

(3) Dem Beklagten sind die Kosten seines Rechtsanwalts auch über die gesetzlichen Gebühren und Auslagen hinaus zu erstatten, soweit diese Kosten üblich und angemessen sind. **Das umfasst auch den Ersatz der für seine Rechtsverteidigung erforderlichen vorgerichtlichen Aufwendungen.**

14 Korrespondierend zu dem sachlichen Anwendungsbereich der Richtlinie regelt der Referentenentwurf die missbräuchliche vor- bzw. außergerichtliche Inanspruchnahme, vor

¹⁴ Anl. 1_RefE-Umsetzung_Anti-SLAPP-RL, S. 17.

¹⁵ *Egidy*, Einschüchterung ist das Ziel, S. 63.

¹⁶ *Egidy*, Einschüchterung ist das Ziel, S. 47.

allein durch Abmahnungen, nicht. **Es wäre sachgerecht, auch den vorgerichtlichen Bereich bei der Umsetzung der Richtlinie zu adressieren.** Nach der aktuellen Praxis sind der unberechtigt abgemahnten Person vorgerichtliche Kosten für die Rechtsverteidigung nicht von der Gegenseite zu erstatten. Dagegen besteht bei der berechtigten Abmahnung wegen einer Persönlichkeitsrechtsverletzung grundsätzlich ein Schadensersatzanspruch der betroffenen Person, der zum Ersatz der vorgerichtlichen Anwaltskosten verpflichtet. Häufig enthält bereits das Abmahnschreiben eine Kostennote der jeweiligen Rechtsanwält*innen, die angesichts der insbesondere bei Persönlichkeitsrechtsverletzungen in der Regel angenommenen, verhältnismäßig hohen Streit- bzw. Gegenstandswerte regelmäßig im vierstelligen Bereich liegt. **Allein die Kostenfolge hat insbesondere für Privatpersonen sowie für spendenfinanzierte, gemeinnützige Organisationen häufig so hohen abschreckenden Charakter,** dass ein negativer Einfluss auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten zu verzeichnen ist.

- 15 Auch für den Fall, dass es nicht zum Gerichtsverfahren kommt und dementsprechend auch kein erweiterter Kostenerstattungsanspruch nach § 618 Abs. 3 ZPO-E besteht, erscheint es über die oben vorgeschlagene Anpassung des Entwurfs hinausgehend sachgerecht, außergerichtliche Rechtsverteidigungskosten zu erstatten. Eine gesetzliche Regelung im materiellen Zivilrecht könnte sich an dem **Beispiel des § 97a UrhG** orientieren. Die Regelung stellt Anforderungen an die Berechtigung einer Abmahnung. Ist die Abmahnung unberechtigt, steht dem unberechtigt Abgemahnten nach § 97a Abs. 4 UrhG Ersatz der für seine Rechtsverteidigung erforderlichen Aufwendungen zu.
- 16 Denkbar erscheint auch, für einfache Sachverhalte in Anlehnung an § 97a Abs. 3 S. 2-4 UrhG die **Höhe des Aufwendungsersatzes** im Falle einer berechtigten, gleichwohl nach den Indizien des § 615 Abs. 3 ZPO-E missbräuchlichen Abmahnung zu begrenzen,¹⁷ um das erhebliche Kostenrisiko für den Abgemahnten zu senken.

C. SCHUTZVORKEHRUNGEN IM EINZELNEN

- 17 Maßnahmen, mit denen SLAPP-Betroffene geschützt werden sollen, sind zielgerichtet auf die realen Belastungen sowie die Spezifika der SLAPP-Klagen auszurichten.

¹⁷ Maurer, Kein SLAPP-Back: Das Umsetzungsgesetz gegen missbräuchliche Klagen, VerfBlog, 08.07.2025, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/anti-slap-gesetz/>, DOI: 10.59704/0ef2436a1381c3a6.

- 18 Die als solche empfundene Belastung der SLAPP-Betroffenen wirkt sich steuernd auf das Maß ihrer öffentlichen Beteiligung aus.¹⁸ Nach der Befragung von *Egidy* erlebten etwa 20 Prozent der Befragten eine hohe finanzielle Belastung durch SLAPP-Klagen, nur 13 Prozent verneinten die Frage nach einer psychischen Belastung infolge der SLAPP-Klagen.¹⁹ Ursache der Belastung ist häufig die mit dem SLAPP-Verfahren einhergehende Unsicherheit für SLAPP-Beklagte.²⁰

I. VORRANG- UND BESCHLEUNIGUNGSGEBOT

- 19 Entscheidenden Einfluss auf die Belastung hat die Zeit, die ein SLAPP-Prozess einnimmt. Besondere Bedeutung kommt dem in § 616 ZPO-E statuierten **Vorrang- und Beschleunigungsgebot** zu. Das BMJV sollte aber die in der Begründung genannten Beispiele, wie Gerichte diesem Gebot nachkommen, unmittelbar in den Gesetzestext aufnehmen, insbesondere die vorrangige Terminierung der Rechtsstreitigkeiten und die Beschränkung der Schriftsatzfristen.²¹
- 20 Gleichzeitig sind SLAPP-Betroffene davor zu schützen, dass ihnen im Falle kurzer Schriftsatzfristen gegenüber der finanziell stärkeren Gegenseite Nachteile erwachsen. **Bei einem derartigen Machtungleichgewicht beeinträchtigt eine kurze Schriftsatzfrist nicht beide Parteien gleichermaßen.** Ungleich lange Schriftsatzfristen wirken sich nicht zwingend auf die Gewährleistung prozessualer Waffengleichheit aus, sondern stellen diese womöglich erst her.

II. PROZESSKOSTENSICHERHEIT

- 21 Wir begrüßen grundsätzlich die Regelung zur Prozesskostensicherheit in § 617 ZPO-E, der Art. 10 der Richtlinie umsetzt und wonach Kläger*innen auf Verlangen der Beklagten wegen der Prozesskosten Sicherheit zu leisten haben. Die Regelung ist geeignet, Unsicherheiten hinsichtlich der (In-)Solvenz der SLAPP-Kläger*innen abzumildern. Inwiefern sie vor SLAPP-Klagen abhält, wird erst die Praxis zeigen.
- 22 Soweit ersichtlich thematisiert der Entwurf nicht das **Verhältnis zur erweiterten Kostenerstattungspflicht nach § 618 Abs. 3 ZPO-E** (dazu im Einzelnen sogleich). Daraus können sich erheblich höhere Prozesskosten ergeben als bislang üblich. Um den SLAPP-

¹⁸ *Egidy*, Einschüchterung ist das Ziel, S. 17.

¹⁹ *Egidy*, Einschüchterung ist das Ziel, S. 63 f.

²⁰ *Egidy*, Einschüchterung ist das Ziel, S. 5 f., 60, 62, 67.

²¹ Vgl. Anl. 1_RefE-Umsetzung_Anti-SLAPP-RL, S. 20.

Beklagten hier Sicherheit zu geben, ist dies im Rahmen des Ermessens des Gerichts (§ 112 Abs. 1 ZPO) zu berücksichtigen. Das BMJV sollte das jedenfalls in der Begründung festhalten.

III. UMFANG DER KOSTENERSTATTUNGSPFLICHT

- 23 Die Erweiterung der Kostenerstattungspflicht nach § 618 Abs. 3 ZPO-E ist grundsätzlich zu begrüßen. Danach sind den Beklagten die Kosten ihrer Rechtsanwält*innen auch über die gesetzlichen Gebühren und Auslagen hinaus zu erstatten, soweit diese Kosten üblich und angemessen sind. Abweichend von § 91 Abs. 2 ZPO ist demnach der Kostenerstattungsanspruch **nicht auf die Höhe der gesetzlichen Gebührensätze begrenzt.**
- 24 Den SLAPP-Betroffenen ist so möglich, eine dem Rechtsstreit **angemessene Rechtsverteidigung** in Anspruch zu nehmen. Zwar sind in außerungsrechtlichen Streitigkeiten die Streitwerte, anhand derer sich der Gebührenanspruch der Rechtsanwält*innen grundsätzlich bemisst, relativ hoch. Dennoch ist es üblich, dass insbesondere hochspezialisierte Anwält*innen beinahe ausschließlich eine Vertretung nur gegen ein Zeithonorar übernehmen. In der Regel liegen die realen Prozesskosten weit über dem, was SLAPP-Betroffenen ohne die Regelung in § 618 Abs. 3 ZPO-E im Falle vollständigen Obsiegens an gesetzlichen Gebühren zu erstatten wäre. Der höhere Erstattungsanspruch ermöglicht den Betroffenen gegenüber finanziell besser ausgestatteten SLAPP-Kläger*innen erst die Rechtsverteidigung auf Augenhöhe.²²
- 25 Durch die Kostenerstattungspflicht droht keine Überforderung der SLAPP-Kläger*innen. Der Referentenentwurf beschränkt sie auf das Angemessene und Übliche. Die SLAPP-Beklagten müssen die höheren Kosten für „(...) erforderlich und zweckmäßig halten [dürfen], – etwa weil nur so eine Rechtsverteidigung auf Augenhöhe mit den vom SLAPP-Kläger eingesetzten Ressourcen erreichbar erschien und andere Beklagte in einem solchen Fall entsprechend gehandelt und ein vergleichbares Kostenrisiko im Interesse effektiver anwaltlicher Vertretung eingegangen wären.“²³ Bei der Auslegung ist zudem Art. 14 der Richtlinie zu beachten, der in leicht abweichender Tendenz regelt, dass die Kosten zu erstatten sind, „es sei denn diese Kosten sind überhöht.“ Während das Umsetzungsgesetz also auf die Üblichkeit und

²² Siehe auch *Mann/Hinderks*, Umsetzung der SLAPP-Richtlinie: Wie die EU Journalisten vor Einschüchterung schützen will, beck aktuell, heute im recht, 28.05.2025, abrufbar unter: <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/umsetzung-slapp-klagen-richtlinie-eu-journalisten-einschuechterung>.

²³ Anl. 1_RefE-Umsetzung_Anti-SLAPP-RL, S. 23.

Angemessenheit abstellt, lehnt die Richtlinie die Kostenerstattung nur bei überhöhten Kosten ab.

- 26 In dem Rahmen wäre jedoch auch zu prüfen, ob nicht in Erweiterung der Gründe nach § 92 Abs. 2 ZPO auch bei nur teilweise begründeten SLAPP-Klagen in Betracht kommt, der **klagenden Partei die gesamten Kosten des Rechtsstreits** aufzuerlegen.

D. SANKTIONEN

- 27 Art. 15 der Richtlinie sieht vor, dass die Mitgliedsstaaten wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen oder sonstige gleichermaßen wirksame geeignete Maßnahmen, einschließlich der Zahlung von Schadenersatz oder der Veröffentlichung der Gerichtsentscheidung, gegen die Partei verhängen können, die dieses Verfahren angestrengt hat.

I. SANKTIONSGEBÜHR

- 28 Nach § 618 Abs. 2 ZPO-E kann das Gericht in der Kostenentscheidung den Kläger*innen eine besondere Gebühr mit einem Gebührensatz bis zur Höhe des in dem Rechtsstreit für das Verfahren im Allgemeinen maßgeblichen Gebührensatz auferlegen; eine Ermäßigung der Verfahrensgebühr ist unbeachtlich. Der Gesetzesentwurf entscheidet sich mithin nach der in Erwägungsgrund 42 der Richtlinie eröffneten Möglichkeit dazu, dass die entsprechende Sanktionsgebühr der Staatskasse zufließt.
- 29 Die Lösung überzeugt nur bedingt. Ausweislich der Definition für SLAPP-Klagen sind diese zumindest zum Teil immer unbegründet. SLAPP-Kläger*innen kalkulieren so bewusst mit ein, den Prozess jedenfalls zu diesem Teil zu verlieren und dementsprechend die Kosten zu tragen. Es erscheint angesichts dessen wenig wahrscheinlich, dass sich die Kläger*innen von einer ebenfalls nur am üblichen Gebührensatz orientierten Gebühr von der Erhebung der missbräuchlichen Klage abhalten lassen. Daher erscheint es überzeugender eine **Sanktion so zu gestalten, dass sie die tatsächliche finanzielle Position der Kläger*innen berücksichtigt**. So könnte sie einen tatsächlichen Anreiz setzen, die Klageerhebung zu unterlassen. Das entspräche eher der Forderung nach einer Wirksamkeit der Sanktionen in Art. 15 der Richtlinie. Auch nach Erwägungsgrund 42 der Richtlinie sollen die Gerichte in die Lage versetzt werden, die Sanktionen oder andere gleichermaßen wirksame geeignete Maßnahmen zu verhängen, um potenzielle Kläger*innen davon abzuhalten, missbräuchliche Gerichtsverfahren gegen öffentliche Beteiligung anzustrengen.

II. VERÖFFENTLICHUNG DER RICHTSSENTScheidung

- 30 Nach § 619 ZPO-E sollen die Entscheidungen nur in anonymisierter oder pseudonymisierter Form veröffentlicht werden dürfen. Eine Sanktion, etwa durch eine Reaktion der Öffentlichkeit auf die Person der SLAPP-Kläger*innen, bleibt daher aus. **Insoweit ist nicht ersichtlich, inwieweit die Vorschrift eine wirksame Sanktion darstellen soll.**
- 31 Dennoch ist die Einführung der Vorschrift **grundsätzlich begrüßenswert**, da sie die Dokumentation von Verfahren ermöglicht, um diese rechtswissenschaftlich zu untersuchen und um die Effektivität der Gesetzesänderung in der Bekämpfung von SLAPPs zu evaluieren. Gleichzeitig bleibt die Regelung hinter den verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Veröffentlichung veröffentlichungswürdiger Entscheidungen zurück, indem sie erstinstanzliche Urteile davon ausnimmt. Aus dem Rechtsstaatsgebot einschließlich der Justizgewährungspflicht, dem Demokratiegebot und dem Grundsatz der Gewaltenteilung folgt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich eine **Rechtspflicht zur Publikation veröffentlichungswürdiger**, auch nicht rechtskräftiger **Richtsentscheidungen**, unabhängig von der Instanz.²⁴ SLAPP-Entscheidungen dürften in aller Regel veröffentlichungswürdig sein, gerade auch solche der ersten Instanz. Die Regelung ist an die **zwingende verfassungsrechtliche Vorgabe** anzupassen.

E. WEITERER REFORMBEDARF

I. BEMESSUNG DES STREITWERTS

- 32 Zur Klarstellung ist ein neuer § 618 Abs. 4 ZPO-E aufzunehmen:
- (4) Bei der Festsetzung des Streitwerts hat das Gericht im Rahmen des ihm eingeräumten Ermessens den Charakter des Verfahrens als missbräuchlich geführten Rechtsstreit zu berücksichtigen.
- 33 Zurecht nennt der Entwurf einen von den Kläger*innen angesetzten, überhöhten Streitwert als objektives Indiz für das Vorliegen eines missbräuchlich geführten Rechtsstreits. **Der SLAPP-Charakter einer Klage ist jedoch auch von den Gerichten selbst bei der Bemessung des Streitwert zu berücksichtigen.** Grundsätzlich haben die Gerichte nach § 3 ZPO, § 48 GKG den Streitwert bei nichtvermögensrechtlichen Streitigkeiten, zu denen insbesondere die Geltendmachung von Unterlassungsansprüchen gehören, nach Ermessen zu bestimmen. Dabei

²⁴ BVerfG, Beschluss vom 14. September 2015 – 1 BvR 857/15 – Rn. 20 m.w.N.; siehe auch BGH, Beschluss vom 5. April 2017 – IV AR (VZ) 2/16 – Rn. 16 m.w.N.

haben sie alle Umstände des Einzelfalls, insbesondere den Umfang und die Bedeutung der Sache und die Vermögens- und Einkommensverhältnisse der Parteien zu berücksichtigen. Die Gerichte sind dabei an die Angaben der Kläger*innen nicht gebunden, nutzen diese jedoch häufig als Ausgangspunkt, auch wenn sie weit überzogen scheinen. In Einzelfällen haben Gerichte bereits unter Bezugnahme auf die Richtlinie den SLAPP-Charakter bei der Bemessung des Streitwerts einbezogen.²⁵ Diese Ergänzung ist vor allem vor dem Hintergrund zu sehen, dass Gerichte selbst insbesondere im Äußerungsrecht häufig hohe Streitwerte ansetzen.²⁶

II. UNTERSTÜTZUNG DER SLAPP-BEKLAGTEN DURCH EINRICHTUNGEN

34 Nach Art. 9 der Richtlinie sollen „Verbände, Nichtregierungsorganisation, Gewerkschaften oder sonstige Einrichtungen“ mit berechtigtem Interesse die SLAPP-Beklagten im Verfahren unterstützen können. Die Richtlinie entspricht hier dem praktischen Befund, dass SLAPP-Beklagte häufig nur geringe Unterstützung erfahren.²⁷ Die Beiziehung erfahrener Einrichtungen könnte insoweit insbesondere ein bestehendes Machtgefälle durch die Hinzuziehung erfahrener oder in den jeweiligen Bereichen mit Fachexpertise ausgestatteter Einrichtungen verringern.

35 Der Entwurf setzt diese Vorgabe nicht in einer eigenständigen Regelung um. Stattdessen soll die Vorschrift durch das Institut der Beistandschaft nach § 90 ZPO umgesetzt sein.²⁸ Danach soll das Gericht andere Personen als solche, die die Eignung als Bevollmächtigte aufweisen, als Beistand zulassen, wenn dies sachdienlich ist und hierfür nach den Umständen des Einzelfalls ein Bedürfnis besteht. Nach der Begründung sollen diese Voraussetzungen bei SLAPP-Klagen stets gegeben sein. Eine Beteiligung außerhalb von der Beistandschaft, mit der die Einrichtungen in diesen Verfahren Informationen geben können, sieht der Entwurf nicht vor.

²⁵ So etwa OLG Dresden, Endurteil vom 22. Oktober 2024 – 4 U 620/24, Rn. 29 (nrk, die Nichtzulassungsbeschwerde beim BGH wird unter dem Az. VI ZR 346/24 geführt).

²⁶ So hat das Oberlandesgericht Frankfurt in einem Verfahren gegen die Wochenzeitschrift Kontext aufgrund von Chatnachrichten in einem einzigen Artikel einen Streitwert von 367.000 Euro festgesetzt, siehe insofern die Kritik bei *Zimmermann*, Gute oder böse Klage? – Warum der Anti-"Slapp"-Entwurf missglückt ist, Legal Tribune Online, 22.07.2025, abrufbar unter https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/anti-slapp-gesetz-gesetzentwurf-bundesjustizministerium-juristisch-heikel-reihe-teil-1?utm_source=Eloqua&utm_content=WKDE_LEG_LTO_Presseschau&utm_campaign=WKDE_LTO_Presseschau_2025&utm_econtactid=CWOLT000040376448&utm_medium=email_newsletter&utm_crmid=.

²⁷ *Egidy*, Einschüchterung ist das Ziel, S. 61.

²⁸ Anl. 1_RefE-Umsetzung_Anti-SLAPP-RL, S. 10.

- 36 Im Sinne der Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit erscheint es vorzugswürdig, die Vermutung, dass die Voraussetzungen für die Zulassung des Beistands bei SLAPP-Klagen stets gegeben sind, in den Gesetzestext zu überführen, etwa in einen neuen § 620 ZPO-E:

Es wird vermutet, dass die Zulassung von Beistand in missbräuchlich geführten Verfahren stets sachdienlich ist.

III. IDENTIFIZIERUNG HÄUFIGER SLAPP-KLÄGER*INNEN

- 37 Der Entwurf adressiert nicht, wie notorische SLAPP-Kläger*innen identifiziert werden könnten, damit die Beklagten den Gerichten gegenüber die Voraussetzungen für die Indizien nach § 615 Abs. 3 Nr. 4 ZPO-E darlegen können. Danach gilt als Indiz für ein missbräuchliches Verfahren, wenn Kläger*innen oder deren Prozessbevollmächtigte sich vor dem beziehungsweise im Verfahren oder in parallelen Verfahren in Bezug auf ähnliche Angelegenheiten Mitteln der Einschüchterung, Belästigung oder Drohung bedient haben beziehungsweise bedienen. Eine solche Identifizierung könnte schwerfallen, wenn die Gerichte ihre Urteile und Beschlüsse anonymisieren müssen.²⁹ Es erscheint daher empfehlenswert, die Parteien selbst zu verpflichten **den SLAPP-Charakter der sie betreffenden Klage-Konstellation zu melden** und Dokumente bei einer zentralen Stelle einzureichen.³⁰ Sodann wäre sicherzustellen, dass Gerichte bzw. die Parteien eines Rechtsstreits darauf Zugriff haben.

- 38 Grundsätzlich sind **weitergehende, den Entwurf flankierende Maßnahmen** für die Erreichung der Ziele der Richtlinie, insbesondere für den wirksamen Schutz der Betroffenen, ebenso wichtig wie die Gesetzesänderung. Auf dieses Zusammenspiel von „soft“ und „hard law“ weist auch die Kommission hin³¹. Angehörige von Rechtsberufen als wichtige Akteur*innen im Rahmen von SLAPP-Verfahren sollten entsprechend unterstützt und geschult werden.³² Sowohl Staat als auch Zivilgesellschaft können mit konkreten Maßnahmen dazu beitragen, dass eine breite Öffentlichkeit und alle möglicherweise betroffenen Gruppen für die Thematik sensibilisiert werden.³³ An einer einzigen Stelle sollten Informationen gesammelt und bereitgestellt werden, die Betroffenen niedrigschwellig Informationen über die zuständigen Stellen und Einrichtungen zur Verfügung stellen.³⁴ Nur konkrete Pflichten bezüglich der

²⁹ *Egidy*, Einschüchterung ist das Ziel, S. 82.

³⁰ *Egidy*, Einschüchterung ist das Ziel, S. 82.

³¹ Empfehlung (EU) 2022/758 der Kommission vom 27. April 2022 zum Schutz von Journalisten und Menschenrechtsverteidigern, die sich öffentlich beteiligen, vor offenkundig unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren („Strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung“), Erwägungen Nr. 27-50.

³² Vgl. ebd., Erwägung Nr. 27.

³³ Vgl. ebd., Erwägung Nr. 36.

³⁴ Vgl. ebd., Erwägung Nr. 38.

Dokumentation und Evaluation von SLAPP-Verfahren können das Phänomen langfristig bekämpfen.³⁵

Kontakt: Gesellschaft für Freiheitsrechte (GFF), info@freiheitsrechte.org

³⁵ Vgl. ebd., Erwägungen Nr. 44–49.