21. Wahlperiode

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Ausschussdrucksache 21(6)70e
vom 13. März 2026, 16:03 Uhr

Schriftliche Stellungnahme

der Sachverständigen Sabine Fuhrmann

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

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

Schriftliche Stellungnahme sowie Vorschläge zur Anpassung des

Entwurfs 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-Drs. 21/3942)[1]

der Sachverständigen RAin Sabine Fuhrmann

zwecks öffentlicher Anhörung im Rechtsausschuss am 16. März 2026

I. Präambel

Das mit der Richtlinie verfolgte Ziel, missbräuchliche Inanspruchnahmen gerichtlicher Verfahren („SLAPP-Klagen“) einzudämmen, ist grundsätzlich zu begrüßen. Die Umsetzung darf jedoch nicht dazu führen, dass die gerichtliche Durchsetzung legitimer rechtlicher Interessen erschwert oder faktisch beeinträchtigt wird.

Der Gesetzentwurf setzt aus Sicht der deutschen Rechtsordnung teils systemfremde und in der Rechtsanwendung problematische, gleichwohl zwingende Vorgaben der Richtlinie 2024/1069 („Anti-SLAPP-Richtlinie“) um. Umso mehr gilt es vorab auch die **Frage der Erforderlichkeit** einer entsprechenden gesetzlichen Regelung gegen missbräuchlich geführte Gerichtsverfahren zu beleuchten. Der Regelungsbedarf fällt in Deutschland angesichts der bereits etablierten prozessualen Rahmenbedingungen – insbesondere der Verpflichtung zur Zahlung eines Gerichtskostenvorschusses sowie des geltenden Darlegungsgrundsatzes – geringer als in verschiedenen anderen Rechtsordnungen aus. Vor dem Hintergrund sind sich die Bundesrechtsanwaltskammer[2] sowie der Deutsche Richterbund[3] einig, dass zumindest kein strukturelles SLAPP-Problem besteht. Untermauert wird diese Aussage auch durch empirische Untersuchungen auf europäischer und nationaler Ebene: So verweist ein Briefing des Europäischen Parlaments, *“Strategic lawsuits against public participation (SLAPPs) and the EU anti-SLAPP directive”*[4] auf steigende Fallzahlen u.a. in Belgien, Bulgarien, Irland, Frankreich, Kroatien, Ungarn, Italien, Malta, Polen, Slowenien sowie im Vereinigten Königreich. Demgegenüber ergab das SLAPP-Monitoring der „CASE“ („*Coalition against SLAPPs in Europe*“), dass in Deutschland im Zeitraum von 2010 bis 2021 nur ein SLAPP-Fall dokumentiert werden konnte.[5]

Als Folge der nur geringen, wenn überhaupt bestehenden Erforderlichkeit, sollten Umsetzungsregelungen nicht über das Mindestmaß hinausgehen. Deshalb erscheint eine punktuelle, richtlinienkonforme und zugleich systemgerecht in das deutsche Prozessrecht integrierte Anpassung des hiesigen Gesetzentwurfs angezeigt. Nachfolgend soll entsprechend nicht nur Stellung bezogen, sondern auch konkrete Änderungsvorschläge unterbreitet werden.

Entsprechend wird begrüßt, dass die Forderung der BRAK in ihrer Stellungnahme Nr. 30/2025 – auf welche nachfolgend umfassend verwiesen und Bezug genommen wird – aufgrund der geringen praktischen Relevanz den **Anwendungsbereich** der Anti-SLAPP-Maßnahmen nur auf den

[1] Die nachfolgend unterbreiteten Änderungsvorschläge sind nicht abschließend.
[2] Vgl. die BRAK-Stellungnahme Nr. 30/2025, S. 5.
[3] DRB, Stellungnahme Nr. 4/2025.
[4] European Parliamentary Research Service (EPRS), PE 759.575, Februar 2024.
[5] Vgl. den CASE-Bericht: “*Shutting Out Criticism – How SLAPPs Threaten European Democracy*”.

erforderlichen grenzüberschreitenden Bereich zu konzentrieren und nicht auch reine Inlandssachverhalte zu erfassen, durch § 615 Abs. 3 Nr. 1 ZPO-E bereits Umsetzung erfahren hat.

II. Zur Systematik und den Begriffsbestimmungen

Systematisch problematisch erscheint vor allem die vorgesehene Einführung eines eigenständigen besonderen Verfahrens für SLAPP-Klagen. Ein solches Sonderverfahren verspricht weder eine konsequente Beschleunigung des Verfahrens noch einen signifikant gesteigerten Rechtsschutz für die beklagte Partei. Zudem wären die vorgesehenen Voraussetzungen in der Praxis nur begrenzt rechtssicher handhabbar, wenn eine prozessuale Regelung, die den Zugang zu einem besonderen SLAPP-Verfahren eröffnet, an die materiell-rechtliche Missbräuchlichkeit der Rechtsverfolgung anknüpft. Dann müsste bereits zur Entscheidung über die verfahrensrechtliche Eingangsschwelle eine materielle Missbrauchsprüfung erfolgen.

Eine solche Prüfung ist jedoch im frühen Stadium nach Klageeingang regelmäßig kaum möglich. Sie kann vielmehr eine eigenständige Tatsachenaufklärung bis hin zur Beweisaufnahme erforderlich machen und damit das Verfahren eher verzögern als beschleunigen. Eine missbräuchliche Rechtsverfolgung ist einer Klage nicht ohne Weiteres anzusehen. Ob es sich tatsächlich um eine SLAPP-Klage handelt, wird regelmäßig erst nach der Erwiderung durch die beklagte Partei erkennbar; doch auch dann werden die zugrunde liegenden Tatsachen typischerweise streitig sein.

Umso bedeutender und unerlässlicher ist die durch eine den rechtsstaatlichen Geboten der Normenklarheit und Subsumtionsfähigkeit genügende Ausgestaltung der Richtlinienumsetzung, welche für redlich handelnde Kläger jegliche Beeinträchtigung des von Art. 20 Abs. 3 GG gewährleisteten Grundrechts auf Zugang zum Recht bzw. des Justizgewährleistungsanspruchs aus Art. 19 Abs. 4 GG ausschließt. Es bedarf demnach trennscharfer Abgrenzungskriterien.

1. Begriffsbestimmung der Missbräuchlichkeit

Änderungs- und Formulierungsvorschlag:

§ 615 Abs. 2 ZPO-E

(1) Bei der Beurteilung der Missbräuchlichkeit hat das Gericht insbesondere zu berücksichtigen, ob
1. mit dem Rechtsstreit offensichtlich unbegründete Ansprüche verfolgt werden,
2. der Kläger einen **offensichtlich**[6] überhöhten Streitwert zugrunde legt,
3. der Kläger eine überlegene Stellung gegenüber dem Beklagten ausnutzt,
4. der Kläger oder ein mit ihm verbundenes Unternehmen (§ 15 des Aktiengesetzes) **ohne sachlichen Grund** parallele Verfahren in Bezug auf ähnliche Angelegenheiten führt,
5. der Kläger oder sein Prozessbevollmächtigter sich vor dem beziehungsweise im Verfahren oder in parallelen Verfahren in Bezug auf ähnliche Angelegenheiten **in unlauterer Weise** Mitteln der Einschüchterung, Belästigung oder Drohung bedient hat beziehungsweise bedient oder
6. der Kläger in der Absicht der Prozessverschleppung handelt.

Die noch im Referentenentwurf bestehende Definition in § 615 Abs. 2 Satz 1 ZPO-RefE bot durch ihre zu offene Formulierung eine zu vage Grundlage für die rechtsklare Anwendung.

[6] Änderungsvorschläge im Wortlaut des Gesetzentwurfs sind hier und nachfolgend farblich hervorgehoben.

Durch die Neufassung im Regierungsentwurf bildet § 615 Abs. 3 ZPO-E nunmehr Regelbeispiele, die Indizwirkung für die Missbräuchlichkeit haben.

Der in § 615 Abs. 1 ZPO-E gefragte Hauptzweck der Verhinderung einer öffentlichen Beteiligung wird auch jedem berechtigten, ohne Missbrauchsabsicht auf dem weiten Feld öffentlicher Beteiligungen (Art. 4 Nr. 1 der Anti-SLAPP-Richtlinie) erhobenen äußerungsrechtlichen Unterlassungsbegehren, innewohnen. Daher sollte entsprechend der Missbrauchsdefinition in Art. 4 Nr. 3 der Anti-SLAPP-Richtlinie hervorgehoben werden, dass es dem Kläger nicht um die Wahrnehmung eigener Rechte geht, sondern er unter Inanspruchnahme der Justiz sachfremde Ziele verfolgt.

Die vorgesehenen Kriterien, die sich an der Anti-SLAPP-Richtlinie orientieren, sollten konkretisiert werden, um die Abgrenzung zu berechtigten, d. h. ohne Missbrauchsabsicht erfolgenden, Rechtsverfolgungen, die primär-, konventions- und verfassungsrechtlichen Rechtsschutzgarantien unterliegen, zu erleichtern:

Zu Nr. 1 – Unbegründete Ansprüche:

Die Bundesrechtsanwaltskammer begrüßt, dass im Regierungsentwurf ihrer Empfehlung gefolgt wurde und das Wort „offensichtlich“ in dem neu geschaffenen § 615 Abs. 2 Nr. 1 ZPO-E ergänzt wurde, um typischerweise streitige Anspruchssituationen nicht grundsätzlich dem Risiko einer Missbräuchlichkeit zu unterziehen.

Zu Nr. 2 – Überhöhter Streitwert:

Auch in § 615 Abs. 2 Nr. 2 ZPO-E sollte der Begriff „offensichtlich“ ergänzt werden, da die Angemessenheit des Streitwertes – wie die Begründetheit des Anspruchs – der Feststellung durch das erkennende Gericht unterliegt. Dabei hängen die Werte insbesondere bei den im Äußerungsrecht relevanten Unterlassungsbegehren stets von einer subjektiven Einschätzung ab, die die Gerichte zudem sehr unterschiedlich handhaben. Zu berücksichtigen ist weiterhin, dass der Streitwert jedenfalls im Hauptsacheverfahren noch vor Zustellung einer Klage nach freiem Ermessen durch das Gericht festgesetzt wird (§ 63 Abs. 1 GKG, § 3 ZPO), so dass sich der Beklagte grundsätzlich auf eine objektivierte Streitwertfestsetzung im Verfahren verlassen kann. Auch das Kriterium eines überhöhten Streitwerts kann daher allenfalls in Verbindung mit einem subjektiven Element und einer Erheblichkeitsschwelle zur Abgrenzung taugen.

Zu Nr. 4 – Parallele Verfahren:

Das Indiz paralleler Verfahren nach § 615 Abs. 2 Nr. 4 ZPO-E wird nur in seltenen Fällen zutreffend auf eine missbräuchliche Verfahrensführung schließen lassen.

In presserechtlichen Angelegenheiten ist es häufig der Fall, dass die vom Betroffenen als rechtswidrig qualifizierten Inhalte von zahlreichen voneinander unabhängigen Verlagen und Plattformbetreibern verbreitet werden. Aufgrund des in der äußerungsrechtlichen Judikatur vorherrschenden engen Verständnisses der Kerntheorie erfordert eine vollstreckungsfähige Durchsetzung von Unterlassungsansprüchen ein Vorgehen aufgrund jeder einzelnen Veröffentlichung gegen jeden einzelnen Verlag, Sender und Anbieter.

Für den Betroffenen wäre es oftmals eine mit dem gebotenen Persönlichkeitsrechtsschutz unvereinbare Hürde, sämtliche dieser Veröffentlichungen in demselben, gegen mehrere Gegner gerichteten Verfahren anzugreifen. Zum einen würde dies aufgrund der Vielzahl der Gegner und der kumulierten Gegenstandswerte zu einem erheblichen zusätzlichen Prozesskostenrisiko

führen. Zum anderen würde die Komplexität eines solchen Verfahrens die insbesondere im Äußerungsrecht gebotene schnellstmögliche Anspruchsdurchsetzung vereiteln.

Parallele Verfahren eignen sich daher nur dann als Missbrauchsindiz, wenn diese Vorgehensweise keinen sachlichen Gründen entspringt (vgl. § 8c Abs. 2 Nr. 7 UWG), sondern lediglich dazu dient, zusätzliche Einschüchterung zu schaffen.

Zu Nr. 5 – Einschüchterung, Belästigung, Drohung:

Die in § 615 Abs. 2 Nr. 5 ZPO-E genannten Indizien der Einschüchterung, Belästigung oder Drohung sind nicht für sich alleinstehend zur Kennzeichnung missbräuchlicher Klagen geeignet. Dass ein Rechtsstreit und anwaltliche Schreiben als einschüchternd, bedrohlich oder jedenfalls belästigend empfunden werden, dürfte in rechtsgebietsübergreifend die Regel sein.

Die außergerichtliche Androhung rechtlicher Schritte ist für den Betroffenen nicht nur die einzige Möglichkeit, eine Rechtsverletzung zeitnah und kostengünstig zu beenden, sondern ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sogar eine notwendige Voraussetzung für eine zügige prozessuale Rechtsdurchsetzung. Dass es mit dem berechtigten Rechtsschutzinteresse des Betroffenen nicht vereinbar wäre, bei der Geltendmachung seiner Ansprüche darauf achten zu müssen, diese möglichst verträglich und „unbedrohlich“ zu formulieren, bedarf keiner näheren Begründung.

Im Interesse eines angemessenen Grundrechtsausgleichs im Rahmen der Einheitlichkeit der Rechtsordnung bietet es sich daher an, auf bestehende Kategorien und Einordnungen abzustellen.

2. Begriffsbestimmung der öffentlichen Beteiligung

Eine Begriffsbestimmung zum Anwendungsbereich der „öffentlichen Beteiligung“ zu schaffen, wie in der Anti-SLAPP-Richtlinie zu Grunde gelegt, wird begrüßt. Zwar bemüht die Richtlinie sich um Definitionen (Art. 4 der Anti-SLAPP-Richtlinie), jedoch bleiben diese letztlich allgemein und unpräzise. So ist die „öffentliche Beteiligung“ in Art. 14 Nr. 1 Anti-SLAPP-Richtlinie definiert als „jede Aussage oder Tätigkeit“, die „zu einer Angelegenheit von öffentlichem Interesse erfolgt“ und die „Angelegenheit von öffentlichem Interesse“ soll nach Art. 14 Nr. 2 Anti-SLAPP-Richtlinie „jede Angelegenheit [sein], die die Öffentlichkeit in einem solchen Ausmaß betrifft, dass die Öffentlichkeit ein berechtigtes Interesse daran haben kann“. Eine ungefähre Vorstellung, was damit gemeint ist, ist im juristischen Sinne nicht konkret genug. Ein Gefühl oder eine Vorstellung können keine juristisch klare Definition ersetzen.

III. Ausgestaltung als Einrede

Änderungs- und Formulierungsvorschlag:

§ 615 Abs. 1 ZPO-E

(2) Wird ein Rechtsstreit, dessen Hauptzweck darin besteht, die Beteiligung des Beklagten am öffentlichen Meinungsbildungsprozess zu verhindern, einzuschränken oder zu sanktionieren, unter Berücksichtigung aller Umstände missbräuchlich geführt, so sind ergänzend die Regelungen dieses Abschnitts anzuwenden. **Dies gilt nur, sofern der Beklagte dies bis zum Schluss der mündlichen Verhandlung rügt.**

§ 617 ZPO-E

> Der Kläger leistet auf Verlangen des Beklagten wegen der Prozesskosten Sicherheit. Die §§ 111 bis 113 sind anzuwenden. **Gegen den Beschluss, der dem Kläger unter Anwendung von Satz 1 zur Leistung von Prozesskostensicherheit verpflichtet, findet die sofortige Beschwerde statt.**

Die dem Gesetzentwurf zugrundeliegende von Amts wegen zu erfolgende Annahme und Prüfung eines möglichen Missbrauches durch Klageerhebung ist dem deutschen Zivilprozess grundsätzlich fremd und weder aus Beschleunigungs- noch aus Rechtsschutzperspektive geboten.

In Übereinstimmung mit dem im deutschen Zivilprozessrecht geltenden Beibringungsgrundsatz und der Dispositionsmaxime sollte eine Prüfung der Missbräuchlichkeit nur auf entsprechenden und hinreichend substantiierten Einwand der Beklagtenseite hin erfolgen. Hierfür spricht, dass eine Prüfung von Amts wegen zu einer regelhaften Verzögerung führen könnte, die einem effektiven Eilrechtsschutz entgegenstünde. Für eine Prüfung von Amts wegen besteht auch kein Bedarf, da die Beklagtenseite die missbräuchliche Verfahrensführung bei entsprechenden Anhaltspunkten im eigenen Interesse erheben wird. Dem Beklagten nimmt regelmäßig bereits bei Klageerhebung bzw. zumindest bis zum Ende der mündlichen Verhandlung die Missbräuchlichkeit der Klage wahr – und kann sich entsprechend darauf berufen.

Die Prüfung der Missbräuchlichkeit birgt in Verbindung mit damit verbundenen Konsequenzen erhebliche Rechtsschutzrisiken für den Kläger. Umso wichtiger ist es, die Betroffenen bereits in diesem Stadium umfassend anzuhören. Dies sollte gesetzlich klargestellt werden.

Wenn das Gericht eine Klage bereits vor Verfahrensende als missbräuchlich qualifizieren kann, muss dem Kläger ein Rechtsmittel zur Verfügung stehen. Die möglichen Rechtsschutzmechanismen (z.B. sofortige Beschwerde) sollten klar beschrieben und im Entwurf systematisch verankert werden. Gegen eine aufgrund der vorläufigen Qualifikation eines Verfahrens als missbräuchlich erfolgte Anordnung der Leistung einer Prozesskostensicherheit nach § 617 ZPO-E muss dem Kläger ein Rechtsmittel (sofortige Beschwerde) zustehen; dies folgt auch aus Art. 7 Abs. 1 2. HS der Richtlinie.

IV. Beibehaltung des Systems prozessualer Kostenerstattung

Die durch die Richtlinie vorgegebene „vollständige Erstattung“ der dem Beklagten entstandenen Kosten soll entsprechend des Gesetzentwurfs durch § 618 ZPO-E umgesetzt und damit in die Form eines prozessualen Anspruchs gegossen werden. Die Anti-SLAPP-Richtlinie adressiert mit Blick auf die vollumfängliche Kostenerstattung ausdrücklich die Konstellation, in der das nationale Recht nicht vorsieht, dass die Kosten der Rechtsvertretung über das in gesetzlichen Honorartabellen Festgelegte hinaus zur Gänze erstattet werden. Für diesen Fall sollen „die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass der Kläger diese Kosten durch andere nach nationalem Recht verfügbare Instrumente in vollem Umfang trägt.“[7] § 618 Abs. 3 ZPO-E formuliert in anvisierter Umsetzung die Möglichkeit eines prozessualen Kostenerstattungsanspruchs auch über die gesetzlichen Gebühren hinaus.

Die Anti-SLAPP-Richtlinie formuliert die umfassende Erstattung jedoch ergebnisorientiert und steht nicht dem Ansatz entgegen, die umfängliche Kostenerstattung ohne Systembrüche materiell-rechtlich auszugestalten – die Anpassung und Durchbrechung des prozessualen Kostenerstattungsrechts ist demnach nicht erforderlich.

Die Regelung des § 618 Abs. 3 ZPO-E ist dem prozessualen Kostenerstattungsrecht fremd – ein mit den in Deutschland etablierten und bewährten Kosten- und Vergütungsstrukturen unvereinbares Sonderrecht sollte deshalb vermieden und das System der pauschalierten und insbesondere

[7] ABl. L vom 16.4.2024 6/14, Rz. 41.

prozessualen Anwaltsvergütung beibehalten werden. Die Anti-SLAPP-Richtlinie schließt insbesondere nicht aus, darüberhinausgehende Beträge in Form des bereits möglichen materiell-rechtlichen Schadenspostens unter den entsprechenden Voraussetzungen im Schadensrecht zu erhalten.

V. Sofortige Beschwerde – Prozesskostensicherheit

Die Möglichkeit des Gerichts, eine Klage bereits in einem frühen Verfahrensstadium als missbräuchlich zu qualifizieren und hieran prozessuale Konsequenzen zu knüpfen, berührt zentrale Gewährleistungen des rechtsstaatlichen Verfahrens. Insbesondere muss gewährleistet bleiben, dass der Kläger gegen eine solche, den Zugang zum Gericht faktisch beschränkende Entscheidung effektiven Rechtsschutz in Anspruch nehmen kann. Dies folgt zunächst aus dem verfassungsrechtlich verbürgten Anspruch auf effektiven Rechtsschutz sowie dem allgemeinen Justizgewährungsanspruch, der aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GG hergeleitet wird und den Zugang zu den Gerichten in substantieller Weise schützt. Eingriffe in diesen Zugang – etwa durch kostenrechtliche Hürden oder sicherheitsrechtliche Anordnungen – bedürfen daher nicht nur einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage, sondern auch einer prozessualen Ausgestaltung, die eine gerichtliche Überprüfung ermöglicht.

Wenn das Gericht eine Klage bereits vor Verfahrensende als missbräuchlich qualifizieren kann, muss dem Kläger demnach ein Rechtsmittel zur Verfügung stehen. Gegen eine aufgrund der vorläufigen Qualifikation eines Verfahrens als missbräuchlich erfolgte Anordnung der Leistung einer Prozesskostensicherheit nach § 617 ZPO-E muss dem Kläger ein Rechtsmittel zustehen.

Dementsprechend sollte § 617 ZPO-E wie folgt ergänzt werden:

> *Der Kläger leistet auf Verlangen des Beklagten wegen der Prozesskosten Sicherheit. Die §§ 111 bis 113 sind anzuwenden.* ***Gegen den Beschluss, der dem Kläger unter Anwendung von Satz 1 zur Leistung von Prozesskostensicherheit verpflichtet, findet die sofortige Beschwerde statt.***

VI. Zur doppelten Gebühr

Ein „motivierter“ SLAPP-Kläger wird sich durch die Einführung einer doppelten Gerichtsgebühr regelmäßig nicht von der Erhebung einer Klage abhalten lassen. Die intendierte generalpräventive Abschreckungswirkung einer solchen Kostenregelung dürfte nur begrenzte praktische Bedeutung entfalten – werden SLAPP-Verfahren von wirtschaftlich besonders leistungsfähigen Akteuren geführt, spielen zusätzliche Verfahrenskosten für diese nur eine untergeordnete Rolle spielen.