



Ausschussdrucksache 21(6)70f
vom 16. März 2026, 08:11 Uhr

Schriftliche Stellungnahme
der Sachverständigen Dr. Jessica Flint

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

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung am 16. März 2026 zu dem 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-Drs. 21/3942)

der Sachverständigen Dr. Jessica Flint, LL.M. (Edinburgh),
Rechtsbeirätin der No SLAPP Anlaufstelle und Rechtsanwältin.

I. Vorbemerkung

Die No SLAPP Anlaufstelle hat am 17. Februar 2026 eine ausführliche Stellungnahme zum Regierungsentwurf vorgelegt. Diese Stellungnahme analysiert die zentralen Schwächen des Entwurfs – insbesondere die Beschränkung auf grenzüberschreitende Sachverhalte, die fehlende Regelung des außergerichtlichen Bereichs, die unzureichende Sanktionierung und die strukturelle Finanzierungslücke bei Beratungsangeboten – und belegt diese mit empirischen Daten aus der Fallarbeit der Anlaufstelle.

Die Stellungnahme ist hier abrufbar:

<https://www.noslapp.de/neuigkeiten/stellungnahme-zum-regierungsentwurf-eines-deutschen-anti-slapp-gesetzes>

Zum vorhergehenden Referentenentwurf hat die Anlaufstelle am 1. August 2025 eine umfassende Stellungnahme veröffentlicht, die hier abrufbar ist:

<https://www.noslapp.de/neuigkeiten/gesetzesentwurf-zur-umsetzung-der-anti-slapp-richtlinie-ein-wichtiger-schritt-aber-es-bleibt-viel-zu-tun>

Ich verweise auf die in den Stellungnahmen enthaltene kritische Analyse, die Fallbeispiele und die Empfehlungen für das parlamentarische Verfahren. Die vorliegende Stellungnahme ist als Ergänzung dazu zu

verstehen. Sie betrifft insbesondere die Missbrauchsdefinition und den sogenannten Mitzieheffekt, die Streitwertproblematik sowie den Vorschlag einer Aktivlegitimation für Beratungsstellen.

II. Ergänzende Stellungnahme

1. Der Mitzieheffekt – Schutzlücke in der Missbrauchsdefinition

Der Regierungsentwurf definiert in § 615 Abs. 1 ZPO-E den missbräuchlich geführten Rechtsstreit und nennt in § 615 Abs. 2 Nr. 1 ZPO-E als erstes Indiz, ob „offensichtlich unbegründete Ansprüche“ verfolgt werden. Diese Formulierung birgt das Risiko, eine der in der Praxis wirksamsten Einschüchterungsstrategien nicht zu erfassen: den Mitzieheffekt.

SLAPPs laufen häufig wie im folgenden Beispiel ab: Eine Journalistin berichtet sorgfältig über dubiose Geschäftspraktiken eines Unternehmers. Der Kern der Recherche ist solide und nicht angreifbar. Der Unternehmer mahnt dennoch ab oder klagt vielleicht sogar – und zwar gegen kleine Nebensächlichkeiten: einen formalen Zitierfehler, ein unpräzises Detail. Durch die Nebensächlichkeiten ist der Anspruch begründet und stellt sich dadurch auf den ersten Blick als legitime Rechtsdurchsetzung dar. Der Kern, auf den es dem Unternehmer eigentlich ankommt, wird von diesen Ansprüchen „mitgezogen“. Er möchte erreichen, dass über sein Unternehmen nicht mehr kritisch berichtet wird. Die Einschüchterung wirkt dadurch weiter, weil die Betroffene nun weiß, dass sie auch bei einem sorgfältig recherchierten Kern wegen Nebensächlichkeiten in einen aufwendigen Streit verwickelt werden kann.

Ist die Klage wegen der Nebensächlichkeit begründet, wird das Indiz des § 615 Abs. 2 Nr. 1 ZPO-E verneint – obwohl das zentrale Motiv die Einschüchterung ist. Gerade weil der (nebensächliche) Anspruch begründet sein kann, handelt es sich um eine der wirksamsten Einschüchterungsmaßnahmen. Auch die lediglich teilweise Unbegründetheit der geltend gemachten Ansprüche kann also Indizwirkung für SLAPP haben.

Die Anti-SLAPP-Richtlinie selbst geht weiter. Art. 4 Nr. 3 definiert Verfahren als missbräuchlich, die nicht angestrengt werden, um tatsächlich ein Recht geltend zu machen oder auszuüben, sondern deren Hauptzweck darin besteht, öffentliche Beteiligung zu verhindern, einzuschränken oder zu sanktionieren. Diese zweckbezogene Prüfung muss der zentrale Maßstab eines SLAPP-Verfahrens sein – nicht die Frage, ob der geltend gemachte Anspruch in der Sache begründet ist.

Die Missbrauchsdefinition in § 615 ZPO-E muss einen stärkeren Fokus auf die Kernformel erhalten, dass missbräuchliche Verfahren solche sind, die nicht

vorrangig der tatsächlichen Durchsetzung eines materiell-rechtlichen Anspruchs dienen. Nur so wird der Mitzieheffekt – die zweckwidrige Ausübung eines an sich bestehenden Rechts – prozessual erfasst. Allein die Tatsache, dass die geltend gemachten Ansprüche (teilweise) begründet sind, darf keine Ausschlusswirkung gegen die Annahme entfalten, dass ein SLAPP-Verfahren vorliegt. Das sollte aus dem Gesetzestext eindeutig hervorgehen.

2. Streitwertanpassung als Folge von SLAPP-Verfahren

§ 615 Abs. 2 Nr. 2 ZPO-E nennt zwar den überhöhten Streitwert als Indiz für ein missbräuchliches Verfahren. Es fehlt jedoch an der Regelung einer Konsequenz, die diesen Effekt korrigiert.

Der Streitwert wird durch das Gericht gem. § 3 ZPO nach freiem Ermessen festgesetzt. In der Praxis folgen Gerichte dennoch häufig dem Vorschlag der Klagepartei. Das Gericht sollte im Gesetz explizit dazu aufgefordert werden, in SLAPP-Verfahren den Streitwert nach dem klägerischen Hauptinteresse zu bewerten, nämlich der Einschüchterung des Beklagten mit der Folge, dass dieser sich aus der öffentlichen Beteiligung zurückzieht. Der Streitwert ist daher deutlich niedriger anzusetzen, als er es bei einer legitimen Rechtsdurchsetzung wäre. In der Folge sind die Kosten für beide Verfahrensbeteiligte grundsätzlich niedriger.

Die Sanktionierung des Klägers für die rechtsmissbräuchliche Verfahrensführung sollte anschließend über die Verhängung einer separaten Missbrauchsgebühr erfolgen. Die Missbrauchsgebühr nach § 618 Abs. 2 ZPO-E ist in ihrer derzeitigen Höhe für finanzstarke Kläger jedoch nicht abschreckend. Die Gebühr muss flexibilisiert und deutlich angehoben werden, unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Klägers. Die Stellungnahme der Anlaufstelle macht hierzu konkrete Vorschläge.

3. Außergerichtliche Einschüchterung: Konkretisierung des Regelungsbedarfs

Ein großer Teil der Einschüchterung durch SLAPPs findet außergerichtlich statt, insbesondere durch Abmahnungen und Berichterstattung darüber.

Im geltenden Recht gibt es für den Fall einer unberechtigten außergerichtlichen Abmahnung im Äußerungsrecht keine Anspruchsgrundlage für die Erstattung der Anwaltskosten der Gegenseite. Im Urheberrecht hat der Gesetzgeber mit § 97a Abs. 4 UrhG einen Schadensersatzanspruch bei unberechtigter Abmahnung geschaffen und in § 97a Abs. 3 UrhG eine Deckelung der erstattungsfähigen Kosten der ersten Abmahnung eingeführt. Dieses Modell hat sich bewährt. Es ist kein sachlicher Grund ersichtlich, warum im viel grundrechtsrelevanteren Äußerungsrecht geringere Schutzmechanismen gelten sollten als im Urheberrecht.

Die Einschüchterung über den konkreten Einzelfall hinaus. Mit Litigation PR wird öffentlich darüber berichtet, wenn Personen oder Unternehmen erfolgreich gegen Äußerungen vorgegangen sind. Diese Berichterstattung wird oft dazu genutzt, Unbeteiligten den Eindruck zu vermitteln, dass eine Äußerung zu bestimmten Themen oder Personen ein erhebliches rechtliches Risiko birgt. Dadurch wird Kritik an Personen oder Unternehmen verhindert und die öffentliche Debatte wird faktisch beendet. Diese Abstrahlungswirkung – die Einschüchterung unbeteiligter Dritter durch die sichtbare Verfolgung anderer – ist ein zentrales Element der SLAPP-Strategie, das durch den Regierungsentwurf nicht adressiert wird.

Es bedarf eines Schadensersatzanspruchs bei unberechtigter Abmahnung, analog zu § 97a Abs. 4 UrhG, ergänzt durch eine Kostendeckelung für die erste Abmahnung. Zudem sollten Handlungen zur Einschüchterung, Belästigung oder Bedrohung im Rahmen von Litigation-PR-Strategien als Indiz für ein missbräuchliches Vorgehen und als Anhaltspunkt für das tatsächliche Interesse des Klägers angesehen werden.

4. Aktivlegitimation für Beratungsstellen

Die Stellungnahme der Anlaufstelle fordert zu Recht die strukturelle Absicherung von Beratungsangeboten durch gesetzlich verankerte Finanzierung. Beratungsstellen bieten Unterstützung und Information für Betroffene von SLAPPs, die zentral dafür ist, um den Einschüchterungseffekt zu verringern. Ihre Position könnte zusätzlich noch verstärkt werden durch die Schaffung einer eigenen Aktivlegitimation.

Das Modell einer institutionellen Klagebefugnis zum Schutz überindividueller Interessen ist dem deutschen Recht nicht fremd: So verfügen etwa die Wettbewerbszentrale und die Verbraucherzentrale über eine eigene Klagebefugnis. In beiden Fällen hat der Gesetzgeber erkannt, dass strukturelle Machtungleichgewichte eine institutionelle Gegenpartei erfordern, weil die einzelnen Betroffenen aus eigener Kraft nicht in der Lage sind, ihre Rechte wirksam durchzusetzen.

Bei SLAPPs ist die Situation vergleichbar: Die Betroffenen sind typischerweise finanziell und organisatorisch unterlegene Einzelpersonen oder kleine Organisationen. Eine Aktivlegitimation für qualifizierte Beratungsstellen würde ermöglichen, dass diese im Namen oder neben Betroffenen auftreten – etwa bei der gerichtlichen Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen bei unberechtigter Abmahnung oder bei der Feststellung des missbräuchlichen Charakters eines Verfahrens.

Im Gesetz sollte eine Grundlage für die Aktivlegitimation qualifizierter Einrichtungen geschaffen werden, die dem Schutz der öffentlichen Beteiligung dienen. Die Anti-SLAPP-Richtlinie verlangt in Art. 9, dass die Mitgliedstaaten Vorschriften erlassen,

die es Verbänden, Organisationen und Gewerkschaften ermöglichen, den Beklagten zu unterstützen. Eine eigene Aktivlegitimation würde über diese Mindestanforderung hinausgehen, läge aber im Rahmen der Regelungsbefugnis des nationalen Gesetzgebers und würde den Schutz vor SLAPPs erheblich verstärken.

III. Anwendungsbereich muss erweitert werden

Die Beschränkung auf grenzüberschreitende Sachverhalte stellt den gravierendsten Mangel des Regierungsentwurfs dar.

Laut CASE Report 2025 erfüllen nur 8,5 Prozent aller zwischen 2010 und 2024 dokumentierten SLAPP-Fälle europaweit die Voraussetzung eines grenzüberschreitenden Bezugs. Die Anti-SLAPP-Richtlinie schlägt den Mitgliedstaaten explizit vor, die Regelungen auch auf innerstaatliche Sachverhalte auszuweiten. Die Beschränkung der Richtlinie auf grenzüberschreitende Sachverhalte beruht allein auf der begrenzten Gesetzgebungskompetenz der EU nach Art. 81 Abs. 2 AEUV. Sie ist keine materiell-rechtliche Wertentscheidung des europäischen Gesetzgebers.

Die Beschränkung im Regierungsentwurf ist aus mehreren Gründen problematisch:

1. Sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung durch Schlechterstellung nationaler gegenüber grenzüberschreitenden Sachverhalten

SLAPP-Verfahren treten in den meisten Fällen als rein nationale Sachverhalte auf. Fälle, die sich zwischen deutschen Parteien abspielen und auf Themen von rein nationaler Relevanz beziehen – Lokaljournalisten, die über kommunale Missstände berichten, Bürgerinitiativen, die sich gegen Bauprojekte engagieren, NGOs, die deutsche Unternehmen kritisieren –, können für unsere Demokratie besonders wichtig sein. Gerade diese Fälle wären durch den Regierungsentwurf nicht geschützt und dadurch benachteiligt gegenüber grenzüberschreitenden Fällen. Das ist mit Art. 3 GG nicht vereinbar.

Die Beschränkung führt zu einer Differenzierung, für die kein sachlicher Grund ersichtlich ist: Wer ein Unternehmen auf Social Media kritisiert, könnte wegen der Breitenwirkung im Internet möglicherweise als grenzüberschreitend geschützt sein – wer denselben Inhalt auf einen Flyer druckt oder in einer Lokalzeitung veröffentlicht, nicht.

Diese Ungleichbehandlung könnte sogar noch dadurch verstärkt werden, dass Gerichte unterschiedliche Maßstäbe bei der Bewertung ansetzen, wann ein Umstand das Ausland betrifft. Auch bei Sachverhalten im Internet ist eine Aufspaltung der Rechtsprechung vorstellbar: Wenn eine in Deutschland lebende Person über ein deutsches Unternehmen einen Beitrag auf Deutsch veröffentlicht, könnten Gerichte

teilweise davon ausgehen, dass es sich um einen rein nationalen Sachverhalt handelt – weil der Beitrag wohl nur im Inland gelesen werden wird.

2. Verschiebung des Prüfungsfokus

Die Beschränkung verschiebt in der Praxis den Fokus der gerichtlichen Prüfung weg von der materiellen Frage, ob ein Verfahren rechtsmissbräuchlich ist. Stattdessen werden sich Parteien und Gericht mit der Formalität aufhalten müssen, ob der Sachverhalt und die Parteien ausschließlich Bezug zu Deutschland haben. Die Negativabgrenzung des § 615 Abs. 3 Nr. 1 ZPO-E – wonach die Regelungen nicht gelten, wenn die Parteien ihren Wohnsitz im Inland haben und sich alle den Sachverhalt betreffenden Umstände im Inland befinden – ist im deutschen Recht ohne Vorbild. Sie wird zu zusätzlichen Streitfragen führen, die gerade in SLAPP-Konstellationen die psychische und finanzielle Belastung der Beklagten weiter erhöhen. Der Zweck der Regelung ist es, Gerichten einen Handlungsspielraum zu ermöglichen, um die Meinungsfreiheit zu schützen – nicht, eine neue Abgrenzungsfrage zu schaffen.

Der Referentenentwurf hatte deshalb die Ausweitung auf nationale Fälle überzeugend begründet: Eine trennscharfe Abgrenzung zu rein nationalen Sachverhalten sei angesichts des weiten Begriffsverständnisses der Richtlinie nicht möglich; zudem bestehe die Gefahr, dass zwischen den Parteien zusätzlicher Streit über das Vorliegen eines grenzüberschreitenden Bezugs entstehe. Diese Erwägungen gelten unverändert fort. Der Regierungsentwurf enthält keine nachvollziehbare Begründung dafür, warum sie nun nicht mehr gelten sollen.

IV. Zusammenfassung der Empfehlungen

Ergänzend zu den Empfehlungen der Stellungnahmen der No SLAPP Anlaufstelle empfehle ich folgende Nachbesserungen:

1. **Die Missbrauchsdefinition in § 615 ZPO-E muss um eine zweckbezogene Prüfung ergänzt werden, die den Mitzieheffekt erfasst: Missbräuchlich ist ein Verfahren, das nicht vorrangig der Durchsetzung eines materiell-rechtlichen Anspruchs, sondern der Einschüchterung dient.**
2. **Gerichte sollten bei der Streitwertfestsetzung den Einschüchterungscharakter eines Verfahrens berücksichtigen. Die Missbrauchsgebühr muss flexibilisiert und deutlich angehoben werden.**
3. **Für den außergerichtlichen Bereich bedarf es für Abmahnungen einer Kostendeckelung und eines Schadensersatzanspruchs bei unberechtigter Abmahnung analog zu § 97a Abs. 4 UrhG.**

4. Qualifizierten Beratungsstellen sollte eine eigene Aktivlegitimation eingeräumt werden, nach dem Vorbild der Wettbewerbszentrale und der Verbraucherzentralen.
5. Der Anwendungsbereich sollte auf rein nationale Sachverhalte erweitert werden, um Gleichbehandlung herzustellen und einen hinreichenden Rechtsschutz zu gewährleisten