



Anlagenkonvolut
zum Wortprotokoll der 28. Sitzung vom 16. März 2026

	Seite
Stellungnahme Dr. Christopher Sachse	1
Stellungnahme Prof. Dr. Roger Mann	20
Stellungnahme Nina Noelle	26
Stellungnahme Joschka Selinger	30
Stellungnahme Sabine Fuhrmann	48
Stellungnahme Dr. Jessica Flint	55
Stellungnahme Dr. Peter Allgayer	63



Ausschussdrucksache 21(6)70a
vom 10. März 2026, 12:42 Uhr

Schriftliche Stellungnahme
des Sachverständigen Dr. Christopher Sachse

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

Nr. 7/2026
März 2026

Stellungnahme des Deutschen Richterbundes anlässlich der öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf zur Umsetzung der Anti-SLAPP-Richtlinie

Deutscher Richterbund
Haus des Rechts
Kronenstraße 73
10117 Berlin

T +49 30 206 125-0
F +49 30 206 125-25

info@drb.de
www.drb.de

A. Tenor der Stellungnahme

Der Deutsche Richterbund begrüßt, dass wesentliche Kritikpunkte am ursprünglichen Referentenentwurf im nun vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung aufgegriffen und berücksichtigt wurden. Dies gilt insbesondere für die überarbeitete Ausgestaltung der Regelung zur Feststellung missbräuchlich geführter Rechtsstreitigkeiten. Ebenfalls zu begrüßen ist, dass der räumliche Anwendungsbereich – entsprechend den Vorgaben der Richtlinie – auf grenzüberschreitende Fälle beschränkt wurde. Bedenken bestehen weiterhin im Hinblick auf die Regelung, wonach Rechtsanwaltskosten über die gesetzlichen Gebühren hinaus zu erstatten sind.

Verfasser der Stellungnahme:
Dr. Christopher Sachse, LL.M. (Sydney)
Richter am Oberlandesgericht
Mitglied des Präsidiums

B. Bewertung im Einzelnen

Der Deutsche Richterbund begrüßt, dass wesentliche Kritikpunkte aus der Stellungnahme 4/2025 des Richterbunds zum ursprünglichen Referentenentwurf im nun vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung aufgegriffen und berücksichtigt wurden.

I.

Insbesondere enthält der Gesetzentwurf keine Definition eines missbräuchlich geführten Gerichtsverfahrens mehr, die regelungstechnisch zur Folge gehabt hätte, dass nahezu jedes presse- und äußerungsrechtliche Verfahren als missbräuchlich zu qualifizieren gewesen wäre. Stattdessen stellt die nun in § 615 Abs. 1 ZPO-E verwendete Formulierung, wonach die neuen Regelungen anzuwenden sind, wenn ein Rechtsstreit „unter Berücksichtigung aller Umstände missbräuchlich geführt“ wird, auf eine Gesamtwürdigung ab und eröffnet dem angerufenen Gericht einen weiten Beurteilungsspielraum bei der Frage, ob eine missbräuchliche Verfahrensführung vorliegt. Dabei können jetzt auch die in § 615 Abs. 2 ZPO-E aufgeführten Umstände Berücksichtigung finden. Die gewählte Formulierung lehnt sich an die wettbewerbsrechtliche Regelung zur missbräuchlichen Geltendmachung von Ansprüchen an, § 8c Abs. 1 UWG. Letztlich kommt es, wie auch die Gesetzesbegründung ausführt, darauf an, ob mit der Klage sachfremde, für sich genommen nicht schutzwürdige Interessen verfolgt werden.

II.

Der Deutsche Richterbund begrüßt ferner, dass der räumliche Anwendungsbereich nicht über das in der Richtlinie Vorgesehene und Erforderliche hinaus ausgedehnt wird. Die Anti-SLAPP-Richtlinie findet ausschließlich auf grenzüberschreitende Fälle Anwendung (vgl. Artt. 1, 2 und 5 der Richtlinie (EU) 2024/1069). Demgemäß sieht § 615 Abs. 3 Nr. 1 ZPO-E – anders als noch der Referentenentwurf – vor, dass die Regelungen auf reine Inlandsfälle keine Anwendung finden.

Der Deutsche Richterbund hatte bereits in seiner Stellungnahme 8/2023 zum ursprünglichen Richtlinienvorschlag der Kommission das Fehlen einer Bedarfsanalyse kritisiert. Der Richtlinienvorschlag enthielt rechtsschutzeinschränkende Regelungen in einem grundrechtssensiblen Bereich, obwohl SLAPP-Klagen an deutschen Zivilgerichten aufgrund des hohen Schutzes, den das deutsche Zivilprozessrecht vor missbräuchlichen

Klagen bietet, weithin unbekannt sind. Ein entsprechender Regelungsbedarf erschien daher von Beginn an zweifelhaft.

An dieser Einschätzung hält der Deutsche Richterbund fest. Auch dem Verfasser dieser Stellungnahme ist aus mehrjähriger Tätigkeit in der Pressekommission des Landgerichts Hamburg kein Verfahren bekannt geworden, das eindeutig die Kriterien eines SLAPP-Verfahrens erfüllt hätte.

III.

Bedenken bestehen aus Sicht des Deutschen Richterbundes weiterhin, soweit § 618 Abs. 3 ZPO-E vorsieht, dass dem Beklagten die Kosten seines Rechtsanwalts auch über die gesetzlichen Gebühren hinaus zu erstatten sind. Diese Regelung stellt einen Fremdkörper im Gefüge der zivilprozessualen Kostenregelungen dar, zumal Rechtsprechung und Literatur fast einhellig davon ausgehen, dass der prozessuale Kostenerstattungsanspruch nur die gesetzlichen Gebühren nach dem RVG erfasst (vgl. BGH NJW 2018, 1477 Rn. 20 m. w. N.). Auch würden die Gerichte erheblich belastet, wenn Rechtspfleger in einem Kostenfestsetzungsverfahren prüfen müssten, ob vereinbarte anwaltliche Stundenhonorare noch angemessen oder überhöht sind. Hinzu kommt, dass das Gericht erst im Urteil feststellt, ob eine Missbräuchlichkeit vorlag (§ 618 Abs. 1 ZPO-E). Eine Partei, die sich einem möglichen SLAPP-Verfahren ausgesetzt sieht, kann daher zu Beginn des Verfahrens noch gar nicht absehen, ob die erweiterte Erstattungsregelung zur Anwendung kommen wird. Sie müsste also erhebliche Kostenrisiken eingehen in der bloßen Hoffnung, dass die erweiterte Kostenregelung später greift. Der mit der Regelung verfolgte Zweck, eine möglichst effektive Rechtsverteidigung bereits zu Beginn des Verfahrens zu ermöglichen, könnte daher ohnehin nur sehr eingeschränkt erreicht werden.

Eine solche Regelung ist durch die Richtlinie schließlich auch nicht vorgegeben. Der Gesetzentwurf geht insoweit über ihre Vorgaben hinaus. Art. 14 Abs. 2 der Richtlinie (EU) 2024/1069 verlangt, dass – sofern nach nationalem Recht eine vollständige Erstattung der Kosten der Rechtsvertretung über gesetzliche Honorartabellen hinaus nicht gewährleistet ist – sicherzustellen ist, dass diese Kosten „durch andere nach nationalem Recht verfügbare Instrumente“ vollständig abgedeckt werden (vgl. auch Erwägungsgrund 41). Danach genügt es, wenn solche Kosten nicht im Kostenfestsetzungsverfahren selbst, sondern als Schadensersatz in einem gesonderten Verfahren geltend gemacht werden können. Dies ist nach

geltendem Recht unter bestimmten Voraussetzungen bereits möglich (vgl. BGH NJW 2015, 3447 Rn. 58).

Der Deutsche Richterbund ist mit mehr als 18.500 Mitgliedern in 25 Landes- und Fachverbänden der mit Abstand größte Berufsverband der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in Deutschland.

Nr. 4/2025

Juli 2025

Stellungnahme des Deutschen Richterbundes 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

Deutscher Richterbund
Haus des Rechts
Kronenstraße 73
10117 BerlinT +49 30 206 125-0
F +49 30 206 125-25info@drb.de
www.drb.de**Verfasser der Stellungnahme:**
Dr. Christopher Sachse, LL.M. (Sydney)
Richter am Landgericht
Mitglied des Präsidiums**A. Tenor der Stellungnahme**

Der Deutsche Richterbund hat erhebliche Bedenken gegen den vorgelegten Gesetzentwurf. Würde der Entwurf in dieser Form Gesetz, hätte dies verheerende Auswirkungen für Rechtsuchende, die gerichtlichen Schutz gegen persönlichkeitsrechtsverletzende Äußerungen suchen. In der vorliegenden Form würde das Gesetz Missbrauch nicht verhindern, sondern erst ermöglichen. Dies beruht auch darauf, dass der Gesetzentwurf an mehreren Stellen über die Anforderungen der Anti-SLAPP-Richtlinie hinausgeht, ohne dass dies erforderlich wäre.

B. Bewertung im Einzelnen

Der Deutsche Richterbund hat erhebliche Bedenken gegen den Gesetzentwurf, mit dem die Regelungen der Anti-SLAPP-Richtlinie in deutsches Recht umgesetzt werden sollen.

1. Zu weitgehende Definition des „missbräuchlichen Gerichtsverfahrens“

Der Anwendungsbereich der neuen Regelungen, die als §§ 615-619 in die ZPO eingefügt werden sollen, ist nach dem Gesetzentwurf für Rechtsstreitigkeiten eröffnet, die aufgrund der „öffentlichen Beteiligung“ des Beklagten „missbräuchlich geführt“ werden. Beide Begriffe werden im Entwurf legaldefiniert. Öffentliche Beteiligung ist – insoweit wird auf die Definition der Richtlinie verwiesen – jede Meinungsäußerung, die zu einer Angelegenheit von öffentlichem Interesse erfolgt. Wann ein Rechtsstreit aufgrund der öffentlichen Beteiligung „missbräuchlich geführt“ wird, definiert der Entwurf indes ohne Verweis auf die Richtlinie.

Diese eigenständige Definition ist nun – und darin liegt ein Kernproblem des Gesetzentwurfs – viel zu weit gefasst. Nach der Regelung in § 615 Abs. 2 ZPO-E wird ein Rechtsstreit dann missbräuchlich geführt, wenn (1.) der Hauptzweck des Rechtsstreits darin besteht, öffentliche Beteiligung zu verhindern oder einzuschränken und (2.) mit dem Rechtsstreit ganz oder teilweise unbegründete Ansprüche verfolgt werden.

Mit dieser Definition wäre beinahe jedes presse- und äußerungsrechtliche Verfahren ein missbräuchliches Gerichtsverfahren. Jede Person, die sich gegen eine persönlichkeitsrechtsverletzende Äußerung wehrt, begehrt die zukünftige Unterlassung dieser Äußerung. Damit liegt der „Hauptzweck“ jedes äußerungsrechtlichen Verfahrens darin, öffentliche Äußerungen zu verhindern – eben darauf ist notwendigerweise bereits die Antragsfassung gerichtet. Jedes äußerungsrechtliche Verfahren, mit dem eine Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts geltend gemacht wird, erfordert zudem eine umfassende Güter- und Interessenabwägung. Damit geht sehr häufig einher, dass sich Ansprüche als ganz oder teilweise unbegründet erweisen. Die in § 615 Abs. 3 ZPO-E beispielhaft aufgeführten Umstände haben dabei nicht die beabsichtigte begrenzende Wirkung, weil dieser nicht abschließende Katalog nichts daran ändert, dass die in Abs. 2 niedergelegten

Kriterien – wie dargelegt – in beinahe jedem äußerungsrechtlichen Verfahren erfüllt sind.

2. Gravierende Konsequenzen

Die Konsequenzen aus dieser viel zu weit gefassten Definition sind gravierend. Dies zeigt sich besonders deutlich, wenn man beispielhaft nicht einen Fall zugrunde legt, auf den die SLAPP-Richtlinie maßgeblich abzielt – ein Investigativjournalist deckt organisierte Kriminalität oder Korruption auf und wird deswegen von machtvoller Seite unter Druck gesetzt (vgl. Erwägungsgrund 10 der Richtlinie) –, sondern einen Fall, in dem die Kräfteverhältnisse umgekehrt sind, wie etwa in folgender Konstellation: Ein reichweitenstarkes Online-Medium benennt eine Person, möglicherweise zu Unrecht, als Täter eines Kapitalverbrechens. Die betroffene Person möchte sich im Wege des Eilrechtsschutzes gegen die Berichterstattung wehren. Auch diese Konstellation wäre von der vorliegenden Definition eines missbräuchlichen Gerichtsverfahrens erfasst, da der geltend gemachte Unterlassungsanspruch ganz oder teilweise unbegründet sein könnte, etwa wenn sich die Berichterstattung als rechtmäßig erweist.

Wird der Antrag auf Eilrechtsschutz zurückgewiesen, weil die Berichterstattung sich beispielsweise als zulässige Verdachtsberichterstattung darstellt, müsste die Person gemäß § 618 Abs. 3 ZPO-E der Beklagten die Kosten ihrer Rechtsvertretung auch über die RVG-Sätze hinaus erstatten. War für das Online-Medium eine Großkanzlei tätig, müsste die Person somit das übliche Stundenhonorar einer Großkanzlei erstatten. Zudem müsste die Person gemäß § 618 Abs. 2 ZPO-E eine zusätzliche gerichtliche Missbrauchsgebühr zahlen. Eine solche **Potenzierung des Prozessrisikos** hätte eine derart **abschreckende Wirkung**, dass kaum jemand mehr wagen würde, sich wegen einer möglichen Verletzung von Persönlichkeitsrechten gegen eine Berichterstattung zur Wehr zu setzen.

Gemäß § 617 ZPO-E müsste die betroffene Person auf Verlangen des Online-Mediums – nach dem Referentenentwurf auch bei einem rein nationalen Sachverhalt und auch im einstweiligen Rechtsschutz – Prozesskostensicherheit leisten. Dadurch würde ein Eilverfahren um Wochen ausgebremst und **effektiver Rechtsschutz verhindert**.

Hieraus wird deutlich, dass die an sich auf den Schutz von Investigativjournalisten oder anderen besonders schutzbedürftigen

Personen oder Gruppierungen abzielenden Regelungen zweckentfremdet werden können und dadurch Missbrauch überhaupt erst ermöglichen. Denn denkbar wäre, dass sich, wie dargestellt, ein machtvolleres Unternehmen auf die SLAPP-Regelungen beruft, um ein gerichtliches Vorgehen einer Einzelperson gegen potentiell existenzvernichtende Äußerungen zu verhindern oder zu erschweren.

3. Lösung

- a) Die **Definition eines missbräuchlichen Gerichtsverfahrens** muss enger gefasst werden, so dass wirklich nur missbräuchlich geführte Prozesse in den Anwendungsbereich der Regelungen fallen. Von zentraler Bedeutung ist dabei, dass es dem angerufenen Gericht ermöglicht werden muss, unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls zu beurteilen, ob eine Missbräuchlichkeit vorliegt. Eine abschließende Aufzählung von lediglich zwei Kriterien, die bei äußerungsrechtlichen Prozessen beide regelhaft vorliegen und die vom Entwurf selbst für nötig befundene Berücksichtigung weiterer Umstände (§ 516 Abs. 3 ZPO-E) regelungstechnisch verhindern, ist verfehlt.

Denkbar wäre beispielsweise, sich für die Definition des missbräuchlichen Gerichtsverfahrens an die wettbewerbsrechtliche Rechtsprechung zur missbräuchlichen Geltendmachung von Ansprüchen anzulehnen. Danach liegt ein Missbrauch dann vor, wenn der Anspruchsberechtigte mit der Geltendmachung des Anspruchs überwiegend sachfremde, für sich gesehen nicht schutzfähige Interessen verfolgt und diese als die eigentliche Triebfeder und das beherrschende Motiv der Verfahrenseinleitung erscheinen (Feddersen: in Köhler/Feddersen, UWG, 43. Aufl. 2025, § 8c Rn. 11, m.w.N.). Ob eine missbräuchliche Geltendmachung vorliegt, muss dabei unter Berücksichtigung der gesamten Umstände gewürdigt werden, vgl. § 8c Abs. 1 UWG.

§ 615 Abs. 2 ZPO-E könnte danach wie folgt neu gefasst werden:

„Ein Rechtsstreit aufgrund der öffentlichen Beteiligung des Beklagten wird missbräuchlich geführt, wenn mit dem Rechtsstreit überwiegend sachfremde, für sich gesehen nicht schutzfähige Interessen verfolgt werden und diese das beherrschende Motiv für die Verfahrenseinleitung sind.“

(Erst) mit dieser Definition erweist sich auch der in § 615 Abs. 3 ZPO-E enthaltene Katalog als sinnvoll, weil die dort genannten Umstände zur Ausfüllung der nunmehr in der Definition enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe herangezogen werden können. In den Katalog des § 615 Abs. 3 ZPO-E sollte ergänzend der Aspekt der Ausnutzung eines Machtungleichgewichts aufgenommen werden, vgl. Art. 4 Nr. 3 S. 1 und Erwägungsgründe 15 und 42 der Richtlinie.

In § 615 Abs. 1 ZPO-E könnten die Worte „unter Berücksichtigung der gesamten Umstände“ vor „missbräuchlich geführt“ eingefügt werden.

Die hier vorgeschlagene Fassung von § 615 Abs. 2 ZPO-E stünde auch im Einklang mit den Vorgaben der SLAPP-Richtlinie. Nach deren Art. 4 Nr. 3 S. 1 sind missbräuchliche Gerichtsverfahren gegen öffentliche Beteiligung definiert als Gerichtsverfahren, „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, mit denen häufig ein Machtungleichgewicht zwischen den Parteien ausgenutzt wird und mit denen unbegründete Ansprüche verfolgt werden“. Die hier vorgeschlagene Formulierung der sachfremden, nicht schutzfähigen Interessen als beherrschendes Motiv dient der Umsetzung der in der Richtlinie verwendeten Wortwahl eines Gerichtsverfahrens, „das nicht angestrengt wird, um tatsächlich ein Recht geltend zu machen“. Die vorgeschlagene Formulierung sollte inhaltlich das Gleiche wie die Definition der Richtlinie bedeuten, verwendet dabei aber Begrifflichkeiten, die der deutschen Rechtspraxis geläufiger sind.

Die im Referentenentwurf enthaltene Definition eines missbräuchlichen Gerichtsverfahrens lehnt sich hingegen an eine frühere Fassung der Richtlinie an. So wurden missbräuchliche Gerichtsverfahren im ursprünglichen Richtlinienentwurf (COM (2022) 177) noch definiert als „Gerichtsverfahren, die im Zusammenhang mit der öffentlichen Beteiligung angestrengt werden, die ganz oder teilweise unbegründet sind und deren Hauptzweck darin besteht, die öffentliche Beteiligung zu verhindern, einzuschränken oder zu sanktionieren“. Auf diese zu weite Definition hat der Deutsche Richterbund bereits mit seiner Stellungnahme Nr. 8/23 hingewiesen. Daraufhin wurde die Definition in der endgültigen Fassung der Richtlinie um die Worte „die nicht angestrengt werden, um tatsächlich ein Recht geltend zu machen oder auszuüben“ ergänzt.

- b. Unabhängig von der Definition eines missbräuchlichen Gerichtsverfahrens sollte auch die nach § 618 Abs. 3 ZPO-E vorgesehene Regelung, wonach dem Beklagten die Kosten seines Rechtsanwalts auch **über die gesetzlichen Gebühren hinaus** zu erstatten sind, soweit diese Kosten üblich und angemessen sind, entfallen.

Eine solche Regelung stellt einen Fremdkörper im Gefüge der zivilprozessualen Kostenregelungen dar. § 618 Abs. 3 ZPO-E ist in der ZPO sachfremd und systematisch verfehlt, weil es sich um einen materiell-rechtlichen Anspruch handelt. In Rechtsprechung und Literatur wird fast einhellig davon ausgegangen, dass der prozessuale Kostenerstattungsanspruch nur die Regelsätze nach dem RVG erfasst (vgl. BGH NJW 2018, 1477 Rn. 20 m.w.N.). Die Gerichte würden überlastet, wenn Rechtspfleger im Rahmen eines Kostenfestsetzungsverfahrens prüfen müssten, ob individuell vereinbarte Rechtsanwaltsgebühren, etwa Stundenhonorare, noch angemessen sind und damit erstattungsfähig wären.

Die EU-Richtlinie zwingt den deutschen Gesetzgeber auch keineswegs zu einer solchen Regelung. Vielmehr geht der Gesetzentwurf auch an dieser Stelle über die Vorgaben der Richtlinie hinaus. Die Richtlinie sieht in Art. 14 Abs. 2 ausdrücklich vor, dass für den Fall, dass nach nationalem Recht nicht gewährleistet ist, dass die Kosten der Rechtsvertretung über das in gesetzlichen Honorartabellen festgelegte hinaus zur Gänze erstattet werden, von den Mitgliedstaaten sichergestellt werden soll, „dass diese Kosten in vollem Umfang durch andere nach nationalem Recht verfügbare Instrumente abgedeckt werden“, vgl. auch Erwägungsgrund 41. Danach ist es ausreichend, wenn solche Kosten nicht im Rahmen der Kostenerstattung des missbräuchlich geführten Gerichtsverfahrens selbst, sondern als Schadensersatz in einem gesonderten Prozess geltend gemacht werden können. Als Schadensersatz können aber schon nach geltendem Recht unter bestimmten Bedingungen Kosten erstattet werden, die über die gesetzlichen Gebührensätze hinausgehen (vgl. BGH NJW 2015, 3447 Rn. 58).

- c) Auch die in § 618 Abs. 2 ZPO-E vorgesehene **gerichtliche Missbrauchsgebühr** stellt einen Fremdkörper dar und sollte entfallen. Eine solche Missbrauchsgebühr, wie sie etwa aus § 34 Abs. 2 BVerfGG

bekannt ist, erscheint allenfalls bei Verfahren sinnvoll, die im Ausgangspunkt kostenfrei betrieben werden können. Soweit die Richtlinie in Art. 15 verlangt, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen sollen, dass Gerichte bei einem missbräuchlichen Verfahren verhältnismäßige Sanktionen verhängen können, ist dies schon nach geltendem Recht dadurch gewährleistet, dass die unterlegene Partei ohnehin die Gerichtskosten tragen muss.

- d) Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen sollten nach alledem über die bereits strengen Regelungen der Richtlinie insbesondere deswegen nicht auch noch hinausgehen, weil SLAPP-Verfahren vor deutschen Gerichten so gut wie unbekannt sind. Die Studie „Offene SLAPP-Klagen 2022 und 2023“, die vom Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) des Europäischen Parlaments in Auftrag gegeben wurde, hat im Untersuchungszeitraum kein einziges SLAPP-Verfahren in Deutschland identifizieren können (bei europaweit 47 Fällen, davon die meisten in Italien, Spanien und Griechenland). Auch dem Verfasser der Stellungnahme ist aus mehrjähriger Tätigkeit in der Pressekommission des Landgerichts Hamburg nicht ein Verfahren bekannt, das die Kriterien eines missbräuchlichen Gerichtsverfahrens erfüllen würde.

Der Deutsche Richterbund ist mit mehr als 18.500 Mitgliedern in 25 Landes- und Fachverbänden der mit Abstand größte Berufsverband der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in Deutschland.

Nr. 8/23
März 2023

Stellungnahme zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie zum Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offenkundig unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren („Anti-SLAPP-Richtlinie“, COM(2022) 177)

A. Tenor der Stellungnahme

Aus Sicht des Deutschen Richterbundes erscheint die Richtlinie nicht erforderlich. In Deutschland wirkt das Zivilprozessrecht der Gefahr des Missbrauchs zivilgerichtlicher Verfahren bereits ausreichend entgegen. Im Gegenteil besteht die Gefahr, dass die Instrumente der Richtlinie missbräuchlich eingesetzt werden, und die Richtlinie damit einen Missbrauch nicht verhindert, sondern erst ermöglicht.

Deutscher Richterbund
Haus des Rechts
Kronenstraße 73
10117 Berlin

T +49 30 206 125-0
F +49 30 206 125-25

info@drb.de
www.drb.de

Verfasser der Stellungnahme:
Roland Kempfle, LL.M. (Wellington)
Richter am Landgericht
Mitglied des Präsidiums

Dr. Christopher Sachse, LL.M. (Sydney)
Richter am Landgericht
Mitglied des Präsidiums

B. Bewertung im Einzelnen

Aus Sicht des Deutschen Richterbundes bestehen Bedenken gegen die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Richtlinie zum Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offenkundig unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren („Anti-SLAPP-Richtlinie“).

1. Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Richtlinie

Unabhängig von der Bewertung der Richtlinie im Einzelnen stellt sich aus der Sichtweise deutscher Zivilgerichte und unter Berücksichtigung des deutschen Zivilprozessrechts die grundsätzliche Frage der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Richtlinie.

a. SLAPPs an deutschen Gerichten nicht bekannt

An deutschen Zivilgerichten sind SLAPPs bislang nicht bekannt. Anders als in anderen Rechtssystemen bietet das deutsche Zivilprozessrecht einen hohen Schutz vor missbräuchlichen Klagen. Zum einen trifft die Substantiierungslast in Deutschland den Kläger bzw. Antragsteller, zum anderen erfordert die Zustellung einer Zivilklage in Deutschland die Einbezahlung eines Gerichtskostenvorschusses durch den Kläger. Zudem gilt im deutschen Zivilprozessrecht der Grundsatz, dass der unterlegenen Partei die Kosten der gegnerischen Partei einschließlich deren Anwaltskosten auferlegt werden. Wer also eine offenkundig unbegründete Klage einreicht, hat in Deutschland ohnehin die Anwaltskosten des Beklagten – gedeckelt durch die Gebührensätze des RVG – zu tragen. Und schließlich kann ein Beklagter, der nicht über die notwendigen Mittel zur Beauftragung eines Rechtsanwalts verfügt, in Deutschland bereits zur Verteidigung gegen eine zivilgerichtliche Klage Prozesskostenhilfe erhalten.

b. Fehlen einer Bedarfsanalyse

Dem Richtlinienvorschlag liegt schon keine Bedarfsanalyse (Impact Assessment Report) zugrunde. Aus hiesiger Sicht ist dies nicht nachvollziehbar. Da das Phänomen sog. SLAPPs an deutschen Zivilgerichten unbekannt ist, stellt sich die Frage nach dem Bedarf für eine entsprechende EU-weite Richtlinie. Obwohl der Bedarf hierzulande nicht erkennbar ist, werden durch den Richtlinienvorschlag gesetzliche Regelungen vorgeschlagen, die erhebliche Einschränkungen des Rechtsschutzes in einem

grundrechtssensiblen Bereich in Deutschland zur Folge haben könnten (siehe Ziffer 2.); darüber hinaus sind einige der vorgeschlagenen Regelungen dem deutschen Zivil- und Zivilprozessrecht so fremd, dass ihre Einführung den Zivilgerichten praktische Probleme bereiten würde (siehe Ziffer 3.). Angesichts dessen bestehen bis zum Vorliegen einer Bedarfsanalyse grundlegende Bedenken gegen die Erforderlichkeit einer solchen Richtlinie.

c. Effektiver Rechtsschutz

Sollte eine Bedarfsanalyse den Befund der Kommission, wonach sog. SLAPPs in mehreren EU-Mitgliedsstaaten gezielt und zunehmend gegen JournalistInnen und MenschenrechtsverteidigerInnen eingesetzt werden, ohne dass eine Rechtsgutsverletzung auf Klägerseite im Raum steht, so befürwortet der DRB durchaus Regelungen zur Verhinderung eines solchen Rechtsmissbrauchs. Der Arbeit von JournalistInnen und MenschenrechtsverteidigerInnen kommt in einem Rechtsstaat herausgehobene Bedeutung zu; der Rechtsstaat sollte nicht missbraucht werden dürfen, um diese mit grundlosen Klagen einzuschüchtern oder mundtot zu machen, wie die Kommission dies darstellt. Zunächst sollten aber die Ursachen geprüft werden, die in bestimmten EU-Staaten einen solchen Missbrauch zivilgerichtlicher Klagen ermöglichen, wobei auch zu prüfen wäre, warum dies in anderen Rechtssystemen nicht der Fall ist. Sodann könnte eine Behebung der Ursachen zielgerichteter erfolgen als mit der vorgeschlagenen Richtlinie, deren Umsetzung im deutschen Zivilprozess – der einen hohen Schutz vor Missbrauch bietet – zu erheblichen Problemen führen könnte.

d. Anwendungsbereich

Aus den vorgenannten Gründen wird auch dafür plädiert, den Anwendungsbereich der Richtlinie (Art. 1) von vornherein auf missbräuchliche Gerichtsverfahren zu beschränken und nicht auch „offenkundig unbegründete Verfahren“ darin aufzunehmen. Unstimmig erscheint in diesem Zusammenhang, dass die in Kapitel III vorgesehene Möglichkeit der vorzeitigen Einstellung offenkundig unbegründeter Gerichtsverfahren zwar qua definitionem eine Prüfung der Begründetheit voraussetzt, dies aber nicht für missbräuchliche Gerichtsverfahren gegen öffentliche Beteiligung gelten soll, für die stattdessen Sanktionsmöglichkeiten in Kapitel IV vorgesehen sind. Gerade vor letzteren soll die Richtlinie nach ihrer Begründung aber Schutz bieten. Für Gerichtsverfahren, die offenkundig unbegründet sein mögen, ohne zugleich aber missbräuchlich zu sein, besteht aber grundsätzlich ein

Rechtsschutzbedürfnis. Die Klärung der Begründetheit einer Klage oder eines Antrags ist gerade die Kernaufgabe der staatlichen Gerichte. Unabhängig davon, dass der Anwendungsbereich deshalb aus hiesiger Sicht auf missbräuchliche Gerichtsverfahren eingeschränkt werden sollte, um den Rechtsschutz rechtssuchender Bürger nicht unverhältnismäßig einzuschränken, erscheinen nach Kapitel III in Deutschland keine gesonderten Regelungen erforderlich. Denn bei offenkundiger Unbegründetheit – also wenn die Klage von vornherein unschlüssig ist – wird der Richter in der Regel bereits zu Beginn des Verfahrens einen entsprechenden Hinweis an die Klagepartei erteilen und die Klagerücknahme anheimstellen, oder ansonsten einen frühen ersten Termin nach § 275 ZPO bestimmen.

2. Einschränkungen des zivilrechtlichen Rechtsschutzes in Deutschland

Der Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission hätte in Deutschland erhebliche Einschränkungen des Rechtsschutzes in einem besonders grundrechtssensiblen Bereich zur Folge.

a. Einstufung „normaler“ Verfahren als missbräuchlich, Art. 3 (3)

Nach Art. 3 (3) des Richtlinienvorschlags wäre beinahe jede presse- oder äußerungsrechtliche Streitigkeit, in der die Unterlassung der Berichterstattung verlangt und eine Verletzung des Allgemeinen Persönlichkeitsrecht geltend gemacht wird, als „missbräuchliches Gerichtsverfahren gegen öffentliche Beteiligung“ einzustufen. Denn der Hauptzweck eines Antrags oder einer Klage auf Unterlassung bestimmter Berichterstattung wegen Verletzungen des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts besteht gerade darin, „die öffentliche Beteiligung zu verhindern, einzuschränken oder zu sanktionieren“, wie es im Vorschlag heißt. Da in derartigen Fällen die Gerichte jede streitgegenständliche Äußerung unter sorgfältiger Abwägung der Rechtsgüter beider Verfahrensparteien zu bewerten haben, also insbesondere etwaige Verletzungen des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts auf der einen Seite mit der Meinungsäußerungs- und der Pressefreiheit auf der anderen Seite in einen rechtlichen Ausgleich zu bringen haben, ist in einer Vielzahl der Fälle die Klage bzw. der Antrag nur teilweise begründet. Dies wäre nach der allgemeinen Definition in Art. 3 (3) S. 1 des Richtlinienvortrags stets als missbräuchlich einzustufen, obwohl die Beispiele in S. 2 nahelegen, dass

derartige Fälle damit nicht gemeint sein dürften. Um klarzustellen, dass derartige Fälle davon nicht umfasst sind, sollte die Definition in Art. 3 (3) S. 1 überarbeitet werden, was etwa durch Einfügung des Wortes „missbräuchlich“ zwischen „öffentliche Beteiligung“ und „zu verhindern“ erreicht werden könnte.

b. Verhinderung des Eilrechtsschutzes durch Art. 10

Die in Art. 10 vorgesehene Aussetzung des Hauptverfahrens kann missbraucht werden, um Entscheidungen im einstweiligen Rechtsschutz hinauszuzögern.

Um Verletzungen des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts durch öffentliche Äußerungen gerichtlich geltend zu machen und weitere Rechtsverletzungen zeitnah zu verhindern, kann in Deutschland der Erlass einer einstweiligen Verfügung beantragt werden, wonach die Antragsgegnerpartei – in der Regel ein Verlag oder sonstiges Medienunternehmen, teilweise auch Einzelpersonen – die entsprechenden Äußerungen zu unterlassen hat. Dieser Eilrechtsschutz, der in der zivilgerichtlichen Praxis in Deutschland angesichts möglicher Verletzungen grundrechtlich geschützter Rechte besonders zügig und effektiv gewährt wird, könnte durch die in Art. 10 vorgesehene Aussetzung des Hauptverfahrens faktisch ausgehebelt werden. Denn Art. 10 sieht vor, dass bereits dann, wenn ein Antrag nach Art. 9 auf vorzeitige Einstellung gestellt wird, das Hauptverfahren bis zur endgültigen Entscheidung hierüber auszusetzen ist. Auch wenn die Entscheidung hierüber nach Art. 11 beschleunigt zu behandeln wäre, kann die endgültige Entscheidung wegen der Beschwerdemöglichkeit nach Art. 13 und der Notwendigkeit der Gewährung rechtlichen Gehörs in beiden Instanzen einige Zeit in Anspruch nehmen. Während dieser gesamten Zeit wäre nach Art. 10 das Hauptverfahren auszusetzen, wozu nach derzeitiger Formulierung der Regelungen auch ein Verfahren im Eilrechtsschutz gehören würde. Ein Antrag nach Art. 9 könnte also selbst dann, wenn er offenkundig nicht begründet wäre, alleine mit dem Ziel gestellt werden, die Aussetzung des Hauptverfahrens nach Art. 10 zu erreichen und so eine die Antragstellerpartei möglicherweise in grundrechtlich geschützten Rechten verletzende Berichterstattung noch bis zur endgültigen Entscheidung über den Antrag nach Art. 9 fortzuführen.

Damit wäre ein effektiver Eilrechtsschutz im presse- und äußerungsrechtlichen Standardfall in Deutschland praktisch nicht mehr gewährleistet. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass vom Geltungsbereich

der Richtlinie zwangsläufig auch solche Verfahren betroffen wären, in denen sich beispielsweise eine Privatperson gegen eine potentiell existenzvernichtende Berichterstattung eines Presseorgans wehrt. Die in Art 10 vorgesehene Aussetzung des Hauptverfahrens birgt somit die Gefahr, dass dieses Instrument der Richtlinie in missbräuchlicher Weise auch gegen Klageparteien ins Feld geführt wird, die Rechtsschutz gegen u.U. schwerwiegende Persönlichkeitsrechtsverletzungen suchen.

Es erscheint daher zwingend, Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz von Kapitel III von vornherein auszunehmen. Gerade im einstweiligen Rechtsschutz besteht auch kein Bedürfnis für einen gesonderten Antrag auf vorzeitige Einstellung, da der Zweck dieser Regelungen gerade darin besteht, eine schnelle Entscheidung über offenkundig unbegründete Gerichtsverfahren herbeizuführen. Dies ist im einstweiligen Rechtsschutz ohnehin der Fall, weshalb kein Bedürfnis dafür besteht, die Regelungen in Kapitel III auf den einstweiligen Rechtsschutz zu erstrecken.

3. Weitere Probleme für die gerichtliche Praxis

Nachfolgend wird auf weitere Probleme für die zivilgerichtliche Praxis in Deutschland hingewiesen.

a. Definition des grenzüberschreitenden Bezugs, Art. 4

Soweit der grenzüberschreitende Bezug in Art. 4 (2) über (1) hinaus noch erweitert wird, erscheint die Definition in Art. 4 (2) a) erheblich zu weit. Denn hierdurch drohen auch rein innerstaatliche Verfahren, in denen beide Parteien ihren Sitz in demselben Mitgliedstaat haben, als ein grenzüberschreitendes Verfahren im Sinne der Richtlinie erfasst zu werden, wenn das öffentliche Interesse über diesen Mitgliedstaat hinausreicht. Ungeachtet der Schwierigkeit, dies im Einzelfall festzustellen, tritt hinzu, dass ein grenzüberschreitendes Rechtsschutz- und Regelungsbedürfnis in einem solchen innerstaatlichen Fall nicht ersichtlich ist.

b. Beteiligung Dritter, Art. 7

Die in Art. 7 vorgesehene Beteiligung Dritter dürfte den Bearbeitungsaufwand für die Zivilgerichte erheblich erhöhen und damit zu einer Verlängerung der Verfahrensdauer führen. Denn zu jeder Verfahrenshandlung eines beteiligten Dritten müsste das Gericht zum einen den Parteien rechtliches Gehör

gewähren, und zum anderen in seiner Entscheidung des Rechtsstreits Stellung nehmen.

c. Sanktionen, Art. 16

Die Verhängung von Sanktionen für missbräuchliche Gerichtsverfahren lässt entgegen der erklärten Intention der Richtlinie, die Zivilgerichte von missbräuchlichen Verfahren zu entlasten, eine Mehrbelastung der Gerichte erwarten, da sie in diesem Falle eine weitere Entscheidung treffen müssten, gegen die wiederum Rechtsmittel eingelegt werden könnten. Eine erfolglose Klage ist bereits dadurch hinreichend sanktioniert, dass der Kläger sowohl die Gerichtskosten als auch die Anwaltskosten der Gegenseite übernehmen muss. Zwar erscheint eine Missbrauchsgebühr bei Verfahren sinnvoll, die kostenfrei betrieben werden können, wie es insbesondere beim Bundesverfassungsgericht für eine missbräuchliche Einlegung von Verfassungsbeschwerden (§ 34 Abs. 2 BVerfGG) vorgesehen ist. Jedoch erscheint die Implementierung des Richtlinienvorschlags in deutsches Recht problematisch. Denn während Zivilgerichte nach dem in Deutschland geltenden Beibringungsgrundsatz einen Rechtsstreit ausschließlich aufgrund des von den Parteien beigebrachten Sachverhalts zu entscheiden haben, müsste sich dasselbe Gericht zur Verhängung von Sanktionen nach Art. 16 die Entscheidungsgrundlage – auch im Hinblick auf die Ermittlung der verhältnismäßigen Höhe einer Sanktion – selbst verschaffen. Der DRB spricht sich daher nicht für die Verhängung von Sanktionen gegen Parteien eines Zivilverfahrens aus.

Der Deutsche Richterbund ist mit mehr als 17.000 Mitgliedern in 25 Landes- und Fachverbänden (bei bundesweit mehr als 25.000 Richtern und Staatsanwälten insgesamt) der mit Abstand größte Berufsverband der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in Deutschland.



Ausschussdrucksache 21(6)70b
vom 11. März 2026, 15:03 Uhr

Schriftliche Stellungnahme

des Sachverständigen Prof. Dr. Roger Mann

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

Professor Dr. Roger Mann
Rechtsanwalt und Fachanwalt für Urheber – und Medienrecht
Honorarprofessor an der Georg-August-Universität Göttingen
Mitglied im Beirat der NO SLAPP Anlaufstelle

Stellungnahme
zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung 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

I. Vorbemerkung

Der vorliegende Regierungsentwurf orientiert sich in erster Linie an einer Eins-zu-eins-Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1069 („Anti-SLAPP-Richtlinie“) ohne die Besonderheiten der SLAPP-Problematik in der deutschen Rechtspraxis hinreichend zu berücksichtigen.

Während „Strategic Lawsuits Against Public Participation“ (SLAPPs), hier im Folgenden als Einschüchterungsklagen bezeichnet, insbesondere im anglo-amerikanischen Rechtskreis aufgrund der dort im Vergleich zum deutschen Rechtssystem immensen Prozesskosten eine große Rolle spielen, findet die Einschüchterung in Deutschland schwerpunktmäßig vorgerichtlich statt. Das ändert indes nichts daran, dass dieselben Mechanismen dazu führen, dass es aufgrund eines großen Machtungleichgewichts zu einer Einschränkung der durch Artikel 5 Abs. 1 GG geschützten Meinungs- und Pressefreiheit kommt. Dieses Machtungleichgewicht führt zu einer hohen Kostenunempfindlichkeit auf Anspruchstellerseite und einer entsprechenden Sensibilität für die finanzielle und organisatorische Belastung auf der anderen Seite. Im deutschen Rechtskreis spielt sich daher ein Großteil missbräuchlichen einschüchternden Vorgehens bereits vorgerichtlich durch Abmahnungen ab.

Abmahnungen finden als deutsche Besonderheit bei der geplanten Eins-zu-eins-Umsetzung des Richtlinienartikels jedoch keine ausreichende Berücksichtigung. Das ist formal konsequent, weil die Abmahnung keine Prozessvoraussetzung ist. Sie wird vielmehr überwiegend als rechtsgeschäftliche Handlung des Anspruchstellers verstanden, die theoretisch im Schuldnerinteresse erfolgt, um ihn zu warnen und zur Streitbeilegung durch Unterwerfung aufzufordern. In meist anwaltlichen Schreiben werden umfangreiche tatsächliche und rechtliche Szenarien mit ebenso umfangreichen rechtlichen Ausführungen zu Unterlassung, Schadensersatz, Widerruf und Kostenfolgen dargestellt, regelmäßig verbunden mit der

Aufforderung zur Abgabe einer vorformulierten strafbewehrten Unterlassungs- und Verpflichtungserklärung, die bei dem von der Richtlinie geschützten Personenkreis und Organisationen ohne entsprechende eigene anwaltliche Beratung – auch angesichts der im Äußerungsrecht knappen Fristen - das Gefühl der Überforderung auslösen (sollen) und nach unserer Wahrnehmung selbst bei größeren Organisationen (z.B. in Sektenfällen bei kirchlichen Informationseinrichtungen) dazu führen, dass ohne weiteres beanstandete Inhalte gelöscht oder Aussagen abgeschwächt werden, bevor die Berechtigung der geltend gemachten Ansprüche überhaupt gerichtlich überprüft worden ist.

Das wird dem Ziel der Richtlinie, wirksamere Verfahrensgarantien in Bezug auf das Recht auf Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit zu schaffen, und des vorliegenden Entwurfs, dem geschützten Personenkreis eine Verteidigung „auf Augenhöhe“ zu ermöglichen (vgl. Seite 22 der Entwurfsbegründung zu § 618 Abs. 3 ZPO-E). nicht gerecht. Die nachfolgenden Anmerkungen sollen vor allem diesem Umstand Rechnung tragen.

II. Anmerkungen zu einzelnen Regelungen

1. Notwendige Ergänzung: Regelung zur Kostenerstattung bei unberechtigten Abmahnungen

Vor dem Hintergrund des Vorgesagten wird die Aufnahme einer gesetzlichen Regelung entsprechend der Regelung bei unberechtigten Schutzrechtverwarnungen gem. § 97a Abs. 4 UrhG zur Kostenerstattung bei unberechtigten Abmahnungen angeregt, die die Voraussetzungen eines missbräuchlichen Vorgehens i.S.d. § 615 ZPO-E erfüllen. Als erforderlich sollten alle Kosten im Sinne des § 618 Abs. 3 ZPO-E angesehen werden.

Eine solche spezialgesetzliche Anspruchsgrundlage für einen materiellen Schadenersatzanspruch könnte als § 620 ZPO aufgenommen werden. Die Aufnahme einer Schadenersatznorm für einen materiellen Anspruch in der ZPO ist auch nicht systemwidrig. Auch die im einstweiligen Rechtsschutz relevante Schadenersatznorm des § 945 ZPO für von Anfang ungerechtfertigte einstweilige Verfügungen gehört materiell-rechtlich zum Deliktsrecht (Becker, in Anders/Gehle, 83. Auflage, ZPO § 945 Rn. 1). Die ZPO kennt an verschiedenen Stellen Anspruchsgrundlagen für Schadenersatz, so auch in § 717 Abs. 2 ZPO, § 799a ZPO, § 842 ZPO und § 958 ZPO. Die Aufnahme eines Schadenersatzanspruchs für unberechtigte Abmahnungen würde auch der Tatsache Rechnung tragen, dass sich die Abmahnung – schon aufgrund der Rechtsprechung zur prozessualen Waffengleichheit im Presse- und Äußerungsrecht – längst zu einer Quasi-Prozessvoraussetzung gewandelt hat und von einer missbräuchlichen Abmahnung eine besonders einschüchternde Wirkung ausgeht.

Vorgeschlagen wird daher eine Ergänzung um den folgenden Paragraphen:

§ 620 Schadenersatz bei unberechtigter Abmahnung:

Soweit eine Abmahnung aufgrund öffentlicher Beteiligung des Abgemahnten im Sinne von § 615 ZPO missbräuchlich ist, kann der Abgemahnte Ersatz der für seine zur Rechtsverteidigung erforderlichen Aufwendungen im Umfang des § 618 Abs. 3 verlangen, es sei denn, es war für den Abmahnenden zum Zeitpunkt der Abmahnung nicht erkennbar, dass die Abmahnung unberechtigt war. Weitergehende Ersatzansprüche bleiben unberührt.

2. § 615 Abs. 2, Nr. 4 ZPO-E

Die Begrenzung der Zurechnung „ähnlichen Verhaltens“ i.S.d. § 615 Abs. 2 Nr. 1 und 2 ZPO-E auf verbundene Unternehmen i.S.d. § 15 AktG ist im Sinne einer klaren Abgrenzung und damit der Rechtssicherheit nachvollziehbar. Sie eröffnet aber die gerade bei missbräuchlichen Einschüchterungsklagen naheliegende Gefahr der Umgehung.

Die Praxis zeigt, dass klagende Unternehmen zur Umgehung eines SLAPP-Vorwurfs teilweise nicht mehr selbst klagen, sondern als angebliche Anspruchsteller Parteien auftreten, die aufgrund von Vereinbarungen mit den Klägern dazu bereit sind.

In einem Beispielsfall erfolgten Abmahnungen gegen kritische Veröffentlichungen einer NGO über den Grunderwerb von Emissionszertifikate-Händlern im Siedlungsgebiet mehrerer indigener Völker in Südamerika durch eine mit diesem Unternehmen kooperierende Gruppe, obwohl offensichtlich war, dass im Wesentlichen die wirtschaftlichen Interessen des Unternehmens verfolgt wurden.

Ebenso wie bei der Einordnung des Vorgehens mit dem Begriff „ähnliche Angelegenheiten“ sollte den Gerichten daher die Möglichkeit eingeräumt werden, auch solche Sachverhalte zu erfassen, bei denen sich die Zurechenbarkeit aus „sonstigen Umständen“ ergibt.

3. § 615 Abs. 2, Nr. 5 ZPO-E

Es ist zu begrüßen, dass die Entwurfsbegründung in Ergänzung zum Referentenentwurf nun ausdrücklich klarstellt, dass die Regelung auch missbräuchliche Abmahnungen erfasst.

4. § 615 Abs. 3, Nr. 1 ZPO-E

Die Beschränkung auf Sachverhalte mit grenzüberschreitendem Bezug in der Richtlinie beruht auf der beschränkten Gesetzgebungskompetenz des Richtliniengebers und hat keinen

sachlichen Grund. Der Ausschluss rein innerstaatlicher Sachverhalte ist daher weder formal noch sachlich begründbar. Zwar ist es zutreffend, dass die weite richtlinienkonforme Auslegung des Begriffs „grenzüberschreitender Bezug“ die meisten Internet-Veröffentlichungen erfasst. Abgesehen davon, dass die verbleibenden Unschärfen Anlass für unnötige prozessuale Auseinandersetzungen im Verfahren bieten, ist ein sachlicher Grund, weshalb etwa lokale Veröffentlichungen in Printform nicht gegen Einschüchterungsklagen und -abmahnungen geschützt sein sollen, nicht erkennbar.

5. § 616 ZPO-E

Die jetzt vorgesehene Umsetzung von Art. 11 der Richtlinie droht deren Zweck zu konterkarieren.

So droht die auf Seite 20 des Gesetzesentwurfs angesprochene Umsetzung des vorgesehenen Beschleunigungsgebots durch die Gerichte durch die Verkürzung von Schriftsatzfristen das Macht- und Organisationsungleichgewicht weiter zu verstärken. Personal- und finanzstarke Kläger, vertreten durch entsprechende Rechtsvertreter, sind aufgrund ihrer finanziellen und organisatorischen Ressourcen in der Lage sehr umfangreiche Schriftsätze auch in kürzester Zeit zu fertigen, während es den meist personal- und finanzschwächeren Beklagten nicht möglich ist, auf die darin ausgebreiteten Sachverhalts- und Rechtsfragen innerhalb entsprechend kurzer Fristen zu erwidern.

Auch wenn das Bestreben des Regierungsentwurfs nachvollziehbar ist, beim Maßstab der materiell-rechtlichen Prüfung „keine Abstriche“ zu machen (Seite 20 des Gesetzesentwurfs), wird m.E. nur die Möglichkeit eines summarischen Verfahrens entsprechend § 114 ZPO dem Zweck der Richtlinie gerecht, missbräuchliche Einschüchterungsklagen frühzeitig und ohne zu große Belastung der Beklagten zu beenden. Dem Rechtsstaatsprinzip wird mit der möglichen Überprüfung des so gewonnenen Ergebnisses in einem vorzusehenden Rechtsmittelverfahren Rechnung getragen (vgl. zum Ganzen Mann, „Initiativen gegen missbräuchliche SLAPP-Klagen, NJW 2022, 1358; ders. EU-Richtlinien-Entwurf gegen missbräuchliche SLAPP-Klagen“, K&R 2022, 473)

6. § 617 ZPO-E

Hier sollte den Gerichten ausdrücklich die Möglichkeit eingeräumt werden Prozesskostensicherheit über die gesetzlichen Gebühren und Kosten hinaus auch hinsichtlich der darüberhinausgehenden Kosten gem. § 618 Abs. 3 ZPO zu erstatten. Diese kann das Gericht in entsprechender Anwendung der Grundsätze des § 287 ZPO nach pflichtgemäßem Ermessen schätzen. Der Verweis u.a. auf § 112 ZPO wird dem nicht gerecht.

7. § 618 Abs. 2 ZPO

Ein rechtsstaatliches Bedürfnis für die Beschränkung der vorgesehenen Missbrauchsgebühr auf das Doppelte des allgemeinen gesetzlichen Gebührensatzes ist nicht zu erkennen. Die in der Gesetzesbegründung angesprochene „wirksame Abschreckung“, die von dieser Zusatzgebühr ausgehen soll, wird mit dieser Beschränkung nicht erreicht. Ein finanzstarker Kläger, der bereits einen überhöhten Streitwert in Kauf nimmt (vgl. § 615 Abs. 2 Nr. 2 ZPO), wird sich durch eine insbesondere im internationalen Vergleich geringe Erhöhung der Prozesskosten nicht abschrecken lassen, schon gar nicht, wenn sie nur bei „besonders schwerwiegenden Fällen in Betracht“ kommen soll (Seite 22 des Gesetzesentwurfs). Es sollte den Gerichten ohne Einschränkung durch den Gesetzgeber überlassen bleiben, die Höhe der Missbrauchsgebühr unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls nach billigem Ermessen zu bestimmen, zumal ggf. befürchtete Exzesse durch eine Kontrolle im Instanzenzug korrigiert werden können.

8. § 619 ZPO-E

Über die Veröffentlichungspflicht der Gerichte in anonymisierter Form hinaus sollte eine § 12 Abs. 2 UWG entsprechende Regelung aufgenommen werden mit der Möglichkeit der Befugnis der Veröffentlichung eines klageabweisenden Urteils in SLAPP-Verfahren auf Kosten der Kläger durch die Beklagten. Über Art und Umfang der Veröffentlichung entscheidet gem. § 12 Abs. 2, Satz 2 UWG das Gericht im Urteil nach pflichtgemäßem Ermessen. Die möglichen Kosten sollten ebenfalls bei der Berechnung der Prozesskostensicherheit gem. § 617 ZPO berücksichtigt werden.

Hamburg, den 11.03.2026
gez. Prof. Dr. Roger Mann



Ausschussdrucksache 21(6)70c
vom 12. März 2026, 09:17 Uhr

Schriftliche Stellungnahme
der Sachverständigen Nina Noelle

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

11. März 2026

Stellungnahme von Greenpeace e. V. zum Regierungsentwurf 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

I. Einleitung

Greenpeace e. V. ist eine gemeinnützige, überparteiliche und unabhängige Organisation, die sich ausschließlich durch Privatspenden finanziert und sich seit Jahrzehnten für den Schutz unserer aller Lebensgrundlagen einsetzt. Im demokratischen Diskurs spielen Nichtregierungsorganisationen wie Greenpeace als Stimme der Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle. Unsere Arbeit dient dem Gemeinwohl, indem wir Missstände aufdecken, gesellschaftliche Debatten anstoßen und staatliches sowie wirtschaftliches Handeln kritisch hinterfragen.

Allerdings wird genau diese Funktion zunehmend durch strategische Klagen bedroht, die zum Ziel haben, die öffentliche Beteiligung einzuschränken ("Strategic Lawsuit Against Public Participation", kurz SLAPPs). SLAPPs sind häufig unbegründete, in den Schadensersatzforderungen übertriebene Gerichtsverfahren, die von einflussreichen Akteuren genutzt werden, um Kritiker:innen durch massive Kosten und Ressourcenbindung zu zensieren, einzuschüchtern und zum Schweigen zu bringen.

Am 01. August 2025 hat Greenpeace eine ausführliche Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesjustizministeriums abgegeben. Die vorliegende Stellungnahme nimmt darauf Bezug und konzentriert sich auf die gravierenden Verschlechterungen, die der aktuelle Regierungsentwurf gegenüber dem Referentenentwurf aufweist.

II. Grundsätzliche Bewertung des Regierungsentwurfs

Greenpeace nimmt den Regierungsentwurf vom 10. Dezember 2025 mit großer Enttäuschung zur Kenntnis. Während der ursprüngliche Referentenentwurf noch Schritte zum Schutz der Zivilgesellschaft enthielt, stellt der vom Bundeskabinett beschlossene Entwurf einen erheblichen Rückschritt dar.

Die Entscheidung der Bundesregierung, die Richtlinie allein auf Fälle mit grenzüberschreitendem Bezug zu beschränken, ignoriert die Realität in Deutschland vollständig. Daten der No SLAPP-Anlaufstelle zeigen, dass über 75 % der SLAPP-Fälle rein

nationaler Natur sind (z.B. Lokaljournalismus, Bürgerinitiativen oder Kritik an nationalen Unternehmen). Außerdem wurde bereits im Referentenentwurf korrekt argumentiert, dass eine trennscharfe Abgrenzung zu nationalen Sachverhalten kaum möglich ist und zu zusätzlichem Streit über Zuständigkeiten führt, was zu unnötigen Verzögerungen führt.

Der Anwendungsbereich muss zwingend auch für rein nationale Sachverhalte gelten, um einen effektiven Schutz für die gesamte Zivilgesellschaft zu garantieren.

Wie bereits im Referentenentwurf von uns kritisiert, verfehlen die vorgesehenen Sanktionen gegenüber wirtschaftlich starken Klageführern auch im Regierungsentwurf jede abschreckende Wirkung. In diesem Zusammenhang wird eine Missbrauchsgebühr von maximal dem Doppelten der Verfahrensgebühr der Forderung nach „wirksamen und abschreckenden“ Maßnahmen nicht gerecht. Greenpeace fordert stattdessen eine Anhebung auf das Zehnfache des Gebührensatzes.

Besonders kritisch bewerten wir zudem weiterhin, dass der außergerichtliche Bereich ungeregelt bleiben soll. Praxiserfahrungen zeigen, dass ein großer Anteil der SLAPP-Strategien mit missbräuchlichen Abmahnungen beginnt, die bereits vor Klageerhebung massiv Ressourcen binden und die Beklagten einschüchtern. Ohne gesetzliche Regelungen, die den vollen Ersatz der Verteidigungskosten bei unberechtigten Abmahnungen sowie eine gerichtliche Feststellung der Missbräuchlichkeit bereits in diesem Stadium ermöglichen, bleibt der Schutz der Zivilgesellschaft lückenhaft.

III. Zentrale Forderungen von Greenpeace

Aufbauend auf den zentralen Forderungen unserer Stellungnahme zum Referentenentwurf und unter Berücksichtigung des aktuellen Entwurfs der Regierung, der durch das „1:1-Prinzip“ einen massiven Rückschritt darstellt, fordern wir folgende Nachbesserungen, zum Schutz der Zivilgesellschaft:

- I. Ausweitung des Anwendungsbereichs auf nationale Fälle wie bereits im Referentenentwurf vorgesehen: Die Beschränkung auf grenzüberschreitende Sachverhalte widerspricht der Lebensrealität; über 75 % der SLAPP-Fälle in Deutschland sind rein national. Ohne diese Ausweitung bleibt die Mehrheit der Betroffenen, insbesondere lokal tätige NGOs und Aktivist:innen, schutzlos.*
- II. Spezielle Missbräuchlichkeitsvermutung bei Klagen gegen als gemeinnützig anerkannte NGOs: In der aktuellen Debatte, wird der Fokus oft einseitig auf Verfahren nach dem Presserecht gelegt. NGOs tragen jedoch schwerpunktmäßig zum öffentlichen Diskurs bei. Wir fordern eine grundsätzliche Missbräuchlichkeitsvermutung bei Klagen gegen gemeinnützige Organisationen, sofern diese innerhalb ihres satzungsmäßigen Zwecks handeln. Da NGOs auch als zivilgesellschaftliche Kontrollinstanzen agieren, im Gegensatz zu Konzernen jedoch keine finanziellen Rücklagen für langwierige Rechtsstreitigkeiten ansammeln dürfen, stellt ein solcher Schutz sicher, dass sie nicht „in den Bankrott geklagt“ werden können. Eine solche Beweislastumkehr würde die besondere Rolle von Nichtregierungsorganisationen anerkennen.*

- III. *Frühzeitige Abweisung offensichtlich unbegründeter Klagen: Der Regierungsentwurf verschmilzt "offensichtlich unbegründete Klagen" und "missbräuchliche Verfahren" unserer Meinung nach fälschlicherweise zu einer Kategorie. Daher plädieren wir für die Einführung eines eigenständigen Zwischenverfahrens (analog zum Prozesskostenhilfverfahren, PKH). Der Kläger muss hierbei aktiv darlegen und beweisen, dass die Klage nicht offensichtlich unbegründet ist, bevor das Hauptverfahren fortgesetzt wird. In diesem Verfahren liegt die Beweislast beim Kläger: Er muss darlegen, dass die Klage nicht offensichtlich unbegründet ist, um das Verfahren fortsetzen zu dürfen.*

- IV. *Regelung des außergerichtlichen Bereichs: In den Erfahrungen der No SLAPP-Anlaufstelle begannen 80 % der SLAPP-Strategien mit missbräuchlichen Abmahnungen - hier tritt der Einschüchterungseffekt oft lange vor dem Gerichtsverfahren ein. Wir fordern eine Erstattungspflicht aller entstehenden Verfahrenskosten, die über die Gebühren hinausgehen bei unberechtigten Angriffen.*

- V. *Wirksame und abschreckende Sanktionen: Die derzeit geplante Missbrauchsgebühr von maximal dem Doppelten der Verfahrensgebühr ist für finanzstarke Akteure wirkungslos. Wir fordern eine Erhöhung auf das Zehnfache des Gebührensatzes, um eine echte Abschreckung zu gewährleisten.*

- VI. *Transparenz durch ein „Täterregister“: Die Veröffentlichung von Beschlüssen und Urteilen wegen offensichtlicher Missbräuchlichkeit darf nicht in anonymisierten Datenbanken erfolgen, sondern muss eine leicht zugängliche, namentliche Nennung missbräuchlich klagender Akteure umfassen. Nur so ist eine abschreckende Wirkung gewährleistet.*

IV. Fazit

Der Regierungsentwurf ist in seiner jetzigen Form eine Minimalumsetzung, die an der Lebensrealität vorbei geht. Deutschland darf sich nicht darauf beschränken, nur Brüsseler Vorgaben abzuhaken. Wir appellieren an den Bundestag, in den kommenden Lesungen eine europäische Vorreiterrolle einzunehmen und ein Gesetz zu verabschieden, das alle Teile der Zivilgesellschaft konsequent vor juristischer Willkür schützt.

Deutschland hat die Chance, über die EU-Mindeststandards hinauszugehen und europaweit Maßstäbe für den Schutz kritischer, zivilgesellschaftlicher Stimmen zu setzen. Das parlamentarische Verfahren bietet die Gelegenheit, die gravierenden Mängel des Regierungsentwurfs zu korrigieren. Diese Chance sollte genutzt werden.



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 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 Instruktiv 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 Instruktiv 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-slapp-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.

111. 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.

allem 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-slapp-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 **Gerichtsentscheidungen**, 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 Beziehung 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.



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



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 Bundesrechtsanwaltskammer² sowie der Deutsche Richterbund³ einig, dass zumindest kein strukturelles SLAPP-Problem besteht. Untermuert 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”](#).



BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

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 Erwidern 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.



BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

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 Streitwertes 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



BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

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



BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

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.



BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

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.



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



JUN Legal GmbH | Salvatorstraße 21 | 97074 Würzburg

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

Chan-jo Jun **
Geschäftsführer

Christian Galetzka*/** LL.M.
Yvonne Roßmann*/**
Johannes Partheymüller*/**
Lisa Breunung*/**
Florian Hackel*/**
Matthias Pilz*
Patrizia Frankenberger*/***
Julia Kendziorra*/**
Ulrich Kulke*
Dr. Sebastian Volk*
Alexander Rohen*
Melanie Eisentraut*
Manuela Bischof*/**
Mathias Truschel*
Dr. Sophie Garling*
Lisa Renker*
Annika Niemann*
Dr. Jessica Flint*, LL.M.
(Edinburgh)
Sahra Gaa*
Valentin Wild*
Niels Gehrig*
Hannah Kern*
Maika Hofmann*

* angestellte Rechtsanwält*innen
** Rechts- und Fachanwält*innen für IT-Recht
*** Rechts- und Fachanwältin für gewerblichen Rechtsschutz

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



Ausschussdrucksache 21(6)70g
vom 16. März 2026, 08:17 Uhr

Schriftliche Stellungnahme
des Sachverständigen Dr. Peter Allgayer

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

Dr. Peter Allgayer

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum

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)

und zum

Antrag der Fraktion Die Linke

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

I. Ziele und wesentliche Inhalte

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung (Regierungsentwurf) soll die Vorgaben der Richtlinie (EU) 2024/1069 über den Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offensichtlich unbegründeten Klagen oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren (Richtlinie) umsetzen. Die Umsetzung der Richtlinie mache einzelne Anpassungen im Zivilprozessrecht erforderlich, namentlich die Möglichkeit der weitergehenden Kostenerstattung zugunsten betroffener Beklagter, die Ausweitung der Verpflichtung zur Leistung von Prozesskostensicherheit sowie Möglichkeiten weitergehender gerichtlicher Sanktionen oder vergleichbar wirksamer Maßnahmen bei missbräuchlich angestregten Rechtsstreitigkeiten.

Der Antrag der Fraktion Die Linke meint, die Bundesregierung solle aufgefordert werden, ihren Regierungsentwurf in seinem Anwendungsbereich auf nationale Fälle auszuweiten; eine umfassende Regelung für außergerichtliche Einschüchterungsversuche in den Entwurf zu integrieren; die Höhe der besonderen Gebühr für missbräuchliche Klagen um mindestens das 10-fache, in besonders schweren Fällen um das 15-fache der nach den allgemeinen Regeln zu zahlenden Gerichtsgebühr, zu erhöhen; die Definition des Missbrauchstatbestands gem. § 615 ZPO-E zu erweitern und den Regierungsentwurf nicht auf „offensichtlich unbegründete“ Klagen zu beschränken; sicherzustellen, dass Betroffene missbräuchlicher Klagen einen erleichterten Zugang zur Prozesskostenhilfe erhalten und im Falle der Feststellung der Missbräuchlichkeit auch einen Anspruch auf vollständige Erstattung sämtlicher Verfahrenskosten einschließlich außergerichtlicher Kosten, eigener Arbeitszeit- und Verdienstauffälle sowie notwendiger Öffentlichkeitsarbeit besteht; feste Fristen für die gerichtliche Entscheidung zur Missbräuchlichkeit unter § 616 ZPO-E festzulegen; ein einklagbares Recht auf die Unterstützung des Beklagten durch Verbände, Nichtregierungsorganisationen oder Gewerkschaften zu ergänzen und damit über die bestehende restriktive Auslegung des Art. 9 der Richtlinie hinauszugehen; in den Regierungsentwurf die gesetzliche Verankerung einer Anti-SLAPP-Anlaufstelle zu integrieren, die Betroffene von SLAPP-Klagen unterstützt; zu prüfen, inwieweit die Strafprozessordnung angepasst werden kann, damit missbräuchliche strafrechtliche Anzeigen oder Ermittlungsverfahren, die der Einschüchterung oder Behinderung öffentlicher Beteiligung dienen, prozessual frühzeitig überprüft und gegebenenfalls eingestellt werden können.

Der Entschließungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN meint, die Bundesregierung solle aufgefordert werden, einen überarbeiteten Gesetzentwurf vorzulegen und darin Regelungen zum außergerichtlichen Stadium aufzunehmen; den Anwendungsbereich der Anti-SLAPP-Regelungen so zu erweitern, dass die Schutzmechanismen auch bei nationalen SLAPP-Sachverhalten gelten; den Begriff und die gerichtliche Prüfung des Machtungleichgewichts in § 615 ZPO-E durch einen Regelbeispiel-Katalog zu präzisieren; die Missbrauchsdefinition in § 615 ZPO-E ausdrücklich um die Kernformel zu ergänzen, dass missbräuchliche Verfahren nicht vorrangig zur tatsächlichen Durchsetzung eines materiell-rechtlichen Anspruchs betrieben werden; ein klar strukturiertes Frühprüfungs-/Early-Dismissal-Instrument im ZPO-Entwurf zu verankern; die Darlegungs- und Beweislast so zu ordnen, dass die Beklagtenseite nicht die Beweislast für Tatsachen trägt, die typischerweise in der Sphäre der Klägerseite liegen (insb. Prozessmotivation); die Regelung zur Beschleunigung so auszugestalten, dass Schnelligkeit nicht durch Verkürzung von Schriftsatzfristen zulasten der Verteidigung erkauft wird; die Prozesskostensicherheits-Regelung (§ 617 ZPO-E) so zu schärfen, dass sie realistische Verteidigungskosten erfasst und die Höhe der Sicherheit praktikabel geschätzt werden kann; die Sanktionierung missbräuchlicher Verfahren so zu verstärken, dass sie gegenüber finanzstarken Klägern tatsächlich abschreckend wirkt; den Schutz vor Drittstaaten-SLAPPs zu stärken, indem die Nichtanerkennung und Nichtvollstreckung von Drittstaaten-SLAPP-Entscheidungen klarer als bisher gesetzlich verankert wird; Art. 9 der Richtlinie praxistauglich umzusetzen, indem der Beistand/Support durch zivilgesellschaftliche Einrichtungen nicht nur im gerichtlichen Ermessen verbleibt, sondern in SLAPP-Konstellationen als regelhafte Unterstützungsoption normiert wird; flankierend eine dauerhaft abgesicherte bundesweite Beratungs- und Informationsstruktur zu gewährleisten, um die unionsrechtlich geforderte Unterstützung Betroffener praktisch wirksam zu machen.

II. Wesentliches Ergebnis

Eine Übertragung der Vorgaben der Richtlinie auf Verfahren ohne grenzüberschreitenden Bezug wäre nur sinnvoll, wenn es bei diesen ein entsprechendes Schutzbedürfnis gäbe, diesem durch dieselben Maßnahmen Rechnung getragen werden könnte und dies auch angemessen wäre. Jedenfalls nach der aktuellen Erkenntnis- und Diskussionsgrundlage ist das zumindest nicht

offensichtlich. Entsprechendes gilt für die Einführung eines Kostenerstattungsanspruchs bei vor-/außerprozessualen Abmahnungen. Das Meinungsbild dazu ist sehr uneinheitlich.

Eine Ergänzung/Konkretisierung des § 615 Abs. 1 und Abs. 2 ZPO-E würde im Ergebnis nicht zur Rechtssicherheit beitragen. Denn die Vorschrift ist richtlinienkonform auszulegen und die - zu Recht thematisierten - Unschärfen sind bereits in der Richtlinie angelegt. Sie ist - gerade in diesem Bereich - hochgradig auslegungs- und konkretisierungsbedürftig. Erforderliche Klärungen können aber nicht durch den nationalen Gesetzgeber, sondern erst durch den EuGH erfolgen. Daher sollten sich die Formulierung des Gesetzes möglichst eng an der Richtlinie orientieren.

Die Regelung des Anwendungsbereichs in § 615 Abs. 3 Nr. 1 ZPO-E weicht von der Richtlinie ab und erweitert diesen erheblich. Diese Erweiterung würde - insgesamt betrachtet - nicht zur Vereinfachung und Beschleunigung führen.

Eine Entscheidung von Amts wegen geht über die Vorgaben der Richtlinie hinaus. Es ist nicht ersichtlich, warum das Gericht nicht nur auf Antrag entscheiden sollte.

Die Missbräuchlichkeit soll allein in der Kostenentscheidung ausgesprochen werden. Als Alternative könnte erwogen werden, dass bei einer Entscheidung in der Hauptsache die Missbräuchlichkeit wie bei einem Feststellungsantrag ausgesprochen oder abgelehnt wird. Weiter könnte eine Regelung erwogen werden, wonach der Beklagte bei Feststellung der Missbräuchlichkeit gegen den Kläger einen (materiellrechtlichen) Anspruch hat, dass ihm die Kosten seines Rechtsanwalts über die gesetzlichen Gebühren und Auslagen hinaus zu erstatten sind, es sei denn, diese Kosten sind überhöht. Im Anschluss daran könnte eine Regelung erwogen werden, wonach der Beklagte im Falle einer entsprechenden Feststellung gegen den Kläger einen (materiellrechtlichen) Anspruch auch auf „Schadensersatz“ hat. Dieser würde sich nach den allgemeinen Regeln richten. Dafür könnte auf die besondere Gebühr verzichtet werden.

III. Sind Regelungen, die über die Umsetzung der Richtlinie hinausgehen, sinnvoll?

Nach Art. 3 Abs. 1 RL können die Mitgliedstaaten für den Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offensichtlich unbegründeten Klagen oder

missbräuchlichen Gerichtsverfahren gegen öffentliche Beteiligung in Zivilsachen günstigere Bestimmungen einführen oder beibehalten, einschließlich nationaler Bestimmungen, die wirksamere Verfahrensgarantien in Bezug auf das Recht auf Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit vorsehen (siehe weiter EG 21).

1. Anwendungsbereich (grenzüberschreitender Bezug)

Die Richtlinie geht davon aus, dass es bei Verfahren mit grenzüberschreitendem Bezug ein spezifisches Schutzbedürfnis geben kann (EG 17, 30). Diesem sollen die Vorgaben der Richtlinie Rechnung tragen.

Eine Übertragung der Vorgaben der Richtlinie auf Verfahren ohne grenzüberschreitenden Bezug wäre nur sinnvoll, wenn es bei diesen ein entsprechendes Schutzbedürfnis gäbe, diesem durch dieselben Maßnahmen Rechnung getragen werden könnte und dies auch angemessen wäre. Jedenfalls nach der aktuellen Erkenntnis- und Diskussionsgrundlage ist das zumindest nicht offensichtlich. Die mir bekannten rechtstatsächlichen Phänomenbeschreibungen erschöpfen sich vielfach in anekdotischer Evidenz und pauschal gehaltenen Bewertungen. Die Missbräuchlichkeit eines Gerichtsverfahrens wird für Einzelfälle angenommen, ohne dass die Voraussetzungen und Kriterien für den Missbrauch und vor allem die Grenzziehung klar benannt werden. Dementsprechend geht die Wahrnehmung, ob und inwieweit national ein (regelungsbedürftiges) Problem mit rechtsmissbräuchlichen Klagen besteht, weit auseinander. Dies gilt auch für Vorschläge zu Regelungen, mit denen entweder auf rechtsmissbräuchliche Klagen reagiert oder diese bereits verhindert werden sollen. Schließlich hält der Regierungsentwurf fest, dass das deutsche Zivilprozessrecht nach der Zivilprozessordnung und den dieser nahestehenden weiteren Verfahrensordnungen - namentlich dem Arbeitsgerichtsgesetz - bereits verschiedene Sicherungen gegen SLAPP-Verfahren bereithält (BT-Drucks. 21/3942, S. 2, 11). Dies schließt zwar nicht aus, dass weitere Regelungen sinnvoll sind. Allerdings erfordert diese Beurteilung eine ausreichende Tatsachen- und Diskussionsgrundlage, die es derzeit (noch) nicht gibt.

2. Vor-/außerprozessuale Abmahnungen

Entsprechendes gilt für die Einführung eines Kostenerstattungsanspruchs bei vor-/außerprozessualen Abmahnungen. Das Meinungsbild dazu ist sehr uneinheitlich.

Teilweise wird dies - wie in § 97a Abs. 4 Satz 1 UrhG und § 13 Abs. 5 Satz 1 UWG geregelt - für „unberechtigte“ Abmahnungen vorgeschlagen. Dort kommt bereits jetzt eine negative Feststellungsklage in Betracht (vgl. Greger, in Zöller, ZPO, 36. Aufl. Rn. 1, 12, 21 ff.). Andere Vorschläge schränken die Kostenerstattung auf „missbräuchliche“ Abmahnungen ein. Dort kommt bereits jetzt ein Anspruch aus § 826 BGB in Betracht (vgl. BGH, Urteil vom 12. Dezember 2006 - VI ZR 224/05, juris Rn. 8; siehe weiter Frauenschuh, in Götting/Schertz/Seitz, Handbuch Persönlichkeitsrecht, 2. Aufl., § 53 Rn. 110 f.). Auch § 23a ZPO-E setzt voraus, dass es bereits jetzt „vermögensrechtliche Ansprüche“ gibt. Bei Sachverhalten mit grenzüberschreitendem Bezug stellt sich zudem die Frage, welches materielle Recht anzuwenden ist. Was ist mit presserechtlichen Informations-/Warnschreiben? Was ist mit der Geltendmachung von Geldforderungen?

Die Regelung in § 97a Abs. 3 Satz 2 UrhG (Beschränkung des Aufwendungsersatzes bei berechtigten Abmahnungen) hat einen beschränkten Anwendungsbereich. Alternativ kommen Regelungen zur Begrenzung des Gegenstandswerts in Betracht.

IV. § 615 Abs. 1 und Abs. 2 ZPO-E (öffentlicher Meinungsbildungsprozess, Missbräuchlichkeit)

Eine Ergänzung/Konkretisierung des § 615 Abs. 1 und Abs. 2 ZPO-E würde im Ergebnis nicht zur Rechtssicherheit beitragen. Denn die Vorschrift ist richtlinienkonform auszulegen und die - zu Recht thematisierten - Unschärfen sind bereits in der Richtlinie angelegt. Sie ist - gerade in diesem Bereich - hochgradig auslegungs- und konkretisierungsbedürftig. Erforderliche Klärungen können aber nicht durch den nationalen Gesetzgeber, sondern erst durch den EuGH erfolgen. Daher sollten sich die Formulierung des Gesetzes möglichst eng an der Richtlinie orientieren.

V. § 615 Abs. 3 Nr. 1 ZPO-E (Grenzüberschreitender Bezug)

Die Regelung des Anwendungsbereichs in § 615 Abs. 3 Nr. 1 ZPO-E weicht von der Richtlinie ab und erweitert diesen erheblich. Diese Erweiterung würde - insgesamt betrachtet - nicht zur Vereinfachung und Beschleunigung führen.

1. Abweichung des Regierungsentwurfs von der Richtlinie

Nach § 615 Abs. 3 Nr. 1 ZPO-E sind die Regelungen des Abschnitts nicht anzuwenden auf Rechtsstreitigkeiten zwischen Parteien, die ihren Wohnsitz im Inland haben, sofern

sich alle den Sachverhalt betreffenden Umstände im Inland befinden (Unterstreichung hier). Die Begründung führt dazu aus (BT-Drucks. 21/3942, S. 19):

„Da die von der Richtlinie vornehmlich in den Blick genommene journalistische Tätigkeit genauso wie andere mediale Berichterstattung und sonstige öffentliche Meinungsäußerungen im digitalen Zeitalter durch eine ganz erhebliche Breitenwirkung insbesondere über das Internet über das Inland hinaus gekennzeichnet sind, dürfte die Anzahl der Verfahren ohne grenzüberschreitenden Bezug eher gering sein. In Betracht kommen könnten Verfahren gegen Berichterstattung in lokalen Zeitungen, die nicht über das Internet verbreitet werden.“

Danach soll bei - praktisch besonders relevanten - Berichterstattungen bereits deren - insbesondere digitale - Wahrnehmbarkeit im Ausland zur Anwendbarkeit führen. Auch diesem Bereich wäre der grenzüberschreitende Bezug zwar Anwendungsvoraussetzung, er läge jedoch praktisch immer vor. In der Begründung heißt es dazu, dies entspreche dem begrenzten Anwendungsbereich der Richtlinie auf Angelegenheiten mit grenzüberschreitendem Bezug (BT-Drucks. 21/3942, S. 17, 19).

Das ist nicht richtig. Denn nach Artikel 5 Abs. 1 RL hat eine Angelegenheit einen grenzüberschreitenden Bezug, es sei denn, beide Parteien haben ihren Wohnsitz im Mitgliedstaat des angerufenen Gerichts und alle anderen für den betreffenden Sachverhalt relevanten Elemente befinden sich ebenfalls in diesem Mitgliedstaat (Unterstreichung hier). Welche Elemente nach Sinn und Zweck der Richtlinie - und unter Berücksichtigung der Regelungskompetenz - für den betreffenden Sachverhalt relevant sein können, ergibt sich aus den Erwägungsgründen der Richtlinie (siehe EG 17, 30). Dort ist ausgeführt (EG 30):

„Es ist Sache des Gerichts, die für den betreffenden Sachverhalt relevanten Faktoren je nach den besonderen Umständen des Einzelfalls zu ermitteln, gegebenenfalls zum Beispiel unter Berücksichtigung der konkreten Handlung der öffentlichen Beteiligung oder der spezifischen Faktoren, die auf einen möglichen Missbrauch hinweisen, insbesondere wenn mehrere Verfahren in mehreren Rechtsräumen angestrengt werden. Eine solche Ermittlung durch das Gericht sollte unabhängig vom verwendeten Kommunikationsmittel erfolgen.“ (Unterstreichung hier)

Danach führt die bloße Zugänglichkeit einer Äußerung im Internet allein nicht zur Annahme eines grenzüberschreitenden Bezuges (Stein, IPrax 2025, 552, 553; siehe

weiter Selinger, NLMR 2024, 85, 87). Vielmehr ist eine Einzelfall-Analyse des Gerichts im Hinblick auf die jeweils spezifisch relevanten Faktoren erforderlich (Stein, IPrax 2025, 552, 553). Demgegenüber entspricht der Regierungsentwurf der Position des Europäischen Parlaments, die sich im Trilog nicht durchgesetzt hat (vgl. dazu Stein, IPrax 2025, 552, 553; siehe weiter Art. 4 RL-E, EG-E 21, 22). Im Übrigen ist nicht ersichtlich, warum sich allein aus der Wahrnehmbarkeit einer Veröffentlichung im Ausland für den Beklagten ein Problem ergeben könnte, dem die Richtlinie begegnen will.

2. Führt die Erweiterung des Anwendungsbereichs über die Richtlinie hinaus (der Verzicht auf einen „grenzüberschreitenden Bezug“) zur Vereinfachung und Beschleunigung?

Im Referentenentwurf (S. 11) heißt es, von der Möglichkeit, die Umsetzung auf den von der Richtlinie umfassten Anwendungsbereich - Zivil- und Handelssachen mit grenzüberschreitendem Bezug - zu beschränken, sei kein Gebrauch gemacht worden. Anderenfalls hätte die Gefahr bestanden, dass zwischen den Parteien zusätzlicher Streit über das Vorliegen dieser Voraussetzung entstehen könne, der konträr zu den Zwecksetzungen der Richtlinie zu weiteren Verzögerungen des jeweiligen Rechtsstreits führe. Eine trennscharfe Abgrenzung zu rein nationalen Sachverhalten sei angesichts des weiten Begriffsverständnisses der Richtlinie nicht möglich.

Zwar ist richtig, dass im einzelnen Verfahren die Frage des Anwendungsbereichs (Hat die Angelegenheit einen grenzüberschreitenden Bezug?) nicht geklärt werden müsste. Allerdings könnte dies nur Angelegenheiten mit grenzüberschreitendem Bezug vereinfachen, da bei diesen ein Prüfungsschritt entfielen und das weitere Prüfungsprogramm unverändert bliebe. Alle anderen Angelegenheiten ohne grenzüberschreitenden Bezug würden dagegen insgesamt nicht vereinfacht, sondern verkompliziert. Denn während in diesen nur ein Prüfungsschritt (Grenzüberschreitender Bezug?) entfielen, würden zahlreiche andere - ungleich schwieriger zu handhabende - erst erforderlich. Dies gilt insbesondere für die Tatbestandsvoraussetzungen „öffentliche Beteiligung“, „Angelegenheit von öffentlichem Interesse“ und „missbräuchliche Gerichtsverfahren“. Die geringfügige Entlastung in einzelnen Verfahren führte also insgesamt zu einer erheblichen Zusatzbelastung. Denn Angelegenheiten mit grenzüberschreitendem Bezug im Sinne von Art. 5 Abs. 1 RL sind in der Gerichtspraxis nicht die Regel, sondern die Ausnahme

(vgl. Stein, IPrax 2025, 552, 553 m.N.). Zudem dürften Auslegungs- und Anwendungsprobleme des Art. 5 Abs. 1 RL (Angelegenheit mit grenzüberschreitendem Bezug) vergleichsweise einfach zu beherrschen sein. Denn die Relevanz des Wohnsitzkriteriums ist in Art. 5 Abs. 1 RL trennscharf abgegrenzt und der Wohnsitz ist in Art. 5 Abs. 2 RL legaldefiniert. Für das Verständnis des Merkmals „alle anderen für den betreffenden Sachverhalt relevanten Elemente befinden sich ebenfalls in diesem Mitgliedstaat“ sind Sinn und Zweck der Richtlinie maßgebend. Vergleichbare Fragestellungen zu Inlands-/Auslandsbezug sind in anderem Zusammenhang sowohl aus dem Prozessrecht als auch aus dem materiellen Recht bekannt.

3. Wenn der Bundestag den Anwendungsbereich („Grenzüberschreitender Bezug“) der Richtlinie entsprechend umsetzen will, sollte § 615 Abs. 3 Nr. 1 ZPO-E geändert und in möglichst enger Anlehnung an Art. 5 Abs. 1 RL sowie unter Bezugnahme auf die Erwägungsgründe 17 und 30 formuliert werden.

VI. § 616 ZPO-E (Vorrang- und Beschleunigungsgebot)

Das Vorrang- und Beschleunigungsgebot setzt die Vorgaben der Richtlinie ausreichend um. Feste Fristen sind schon deshalb nicht sinnvoll, weil Art, Umfang und Umstände der betroffenen Verfahren sehr unterschiedlich sein können. Angesichts des Vorrangs- und Beschleunigungsgebots dürfte ein Zwischenstreit (summarische [Zwischen-] Feststellung auf vorläufiger Tatsachen-/Erkenntnisgrundlage und gesonderter Rechtsbehelf) insgesamt eher zur Verzögerung beitragen und zudem die Gefahr von Widersprüchen begründen. Das Beschleunigungsgebot ermöglicht es nicht, Schriftsatzfristen zu „verkürzen“.

Nach § 616 ZPO-E ist das Vorrang- und Beschleunigungsgebot immer von Amts wegen zu beachten („sind“). Dies geht über die Vorgaben der Richtlinie hinaus. Da das besondere Vorrang- und Beschleunigungsgebot ausschließlich im Interesse des Beklagten besteht, liegt es nahe, dessen Antrag zur Voraussetzung zu machen. Anderenfalls würde sich die Frage stellen, wie das Gericht verfahren soll, wenn es zwar einen Anhaltspunkt für Missbräuchlichkeit meint erkennen zu können, dies vom Beklagten aber (noch) nicht geltend gemacht wird und er - sowie der Kläger - dazu nicht vorträgt. Soll es von Amts wegen ermitteln und entscheiden?

Vor Abschluss des Verfahrens ist die Beurteilung des Gerichts notwendigerweise vorläufig. Muss das Gericht (nach derzeitigem Erkenntnisstand) überzeugt sein oder reicht die überwiegende Wahrscheinlichkeit aus?

VII. § 617 ZPO-E (Prozesskostensicherheit)

Nach § 617 Satz 2 ZPO-E ist unter anderem § 112 ZPO anzuwenden. Die Höhe der zu leistenden Sicherheit wird von dem Gericht nach freiem Ermessen festgesetzt (§ 112 Abs. 1 ZPO). Bei der Festsetzung ist derjenige Betrag der Prozesskosten zugrunde zu legen, den der Beklagte wahrscheinlich aufzuwenden haben wird (§ 112 Abs. 2 Satz 1 ZPO). Daraus ergibt sich zwanglos, dass auch § 618 ZPO-E zu berücksichtigen ist. Eine Ergänzung/Konkretisierung ist daher nicht erforderlich.

VIII. § 618 ZPO-E (Kostenentscheidung, besondere Gebühr, Umfang der Kostenpflicht)

1. Antrag

Eine Entscheidung von Amts wegen geht über die Vorgaben der Richtlinie hinaus. Es ist nicht ersichtlich, warum das Gericht nicht nur auf Antrag entscheiden sollte.

2. Kostenentscheidung, Anfechtbarkeit

Nach § 618 Abs. 1 ZPO-E soll die Missbräuchlichkeit allein in der Kostenentscheidung ausgesprochen werden. In der Begründung heißt es dazu, dass die gegen die Feststellung eröffneten Rechtsmittel sich dabei nach der Hauptentscheidung richten, in welche die Feststellung aufgenommen wird (BT-Drucks. 21/3942, S. 21). Zwar ist dies bei isolierten Kostenentscheidungen (§ 91a, § 269 Abs. 3 und Abs. 4 ZPO) mangels erkennbarer Alternative plausibel. Dann kann die Annahme der Missbräuchlichkeit ebenso wie deren Ablehnung im Rahmen der sofortigen Beschwerde überprüft werden (§ 91a Abs. 2 ZPO, § 269 Abs. 5 ZPO).

Allerdings ist nach § 99 Abs. 1 ZPO die Anfechtung der Kostenentscheidung unzulässig, wenn nicht gegen die Entscheidung in der Hauptsache ein Rechtsmittel eingelegt wird. Dies wirft Fragen auf.

Beispiel 1: Die Klage wird vollständig abgewiesen. Das Gericht führt im Rahmen der Kostenentscheidung aus, dass keine Missbräuchlichkeit vorliegt. Der Beklagte ist in

der Hauptsache nicht beschwert (mehr als eine vollständige Klageabweisung kann er nicht erreichen). Er ist jedoch der Meinung, dass Missbräuchlichkeit vorliegt.

Bislang geht die Rechtsprechung davon aus, dass die Zulässigkeit eines Rechtsmittels eine Beschwer des Rechtsmittelklägers voraussetzt, die nicht allein in der Kostenlast besteht (vgl. etwa BGH, Beschlüsse vom 15. Dezember 2020 - VIII ZR 341/19, juris Rn. 12; vom 14. September 2017 - I ZB 9/17, juris Rn. 11).

Beispiel 2: Die Klage wird vollständig abgewiesen. Das Gericht führt im Rahmen der Kostenentscheidung aus, dass Missbräuchlichkeit vorliegt. Der Kläger ist zwar beschwert, akzeptiert das Urteil in der Hauptsache jedoch und will es nicht anfechten (z.B. weil er einen erheblichen Umstand nicht beweisen konnte oder ihn die rechtlichen Erwägungen des Gerichts überzeugen). Er ist jedoch der Auffassung, dass keine Missbräuchlichkeit vorliegt.

Muss der Kläger - mit Konsequenzen für Streitwert und Gebühren - in der Hauptsache ein Rechtsmittelverfahren durchführen, das er für aussichtslos hält oder (aus anderen Gründen) nicht will?

Als Alternative könnte erwogen werden, dass bei einer Entscheidung in der Hauptsache die Missbräuchlichkeit wie bei einem Feststellungsantrag ausgesprochen oder abgelehnt wird. Dieser Teil der Hauptsacheentscheidung wäre dann nach den allgemeinen Regeln rechtsmittelfähig. Zwar stellen sich auch dann weiterführende Fragen etwa zur Bemessung der Beschwer. Bei deren Beantwortung könnte jedoch eher auf die vorhandene Systematik und Kasuistik zurückgegriffen werden. Ein Beklagter wäre dann nur beschwert, wenn er einen Antrag auf Feststellung der Missbräuchlichkeit gestellt hätte und dieser abgelehnt worden wäre. Ein Feststellungsausspruch als Teil der Hauptsache hätte naheliegender Bindungswirkung mit Blick auf § 615 Abs. 2 Nr. 5 ZPO-E, was bei Ausführungen ausschließlich im Rahmen der Kostenentscheidung zumindest sehr fraglich ist.

3. Besondere Gebühr

Richtig ist, dass mit der Höhe der festsetzbaren und festgesetzten Gebühr die Abschreckungswirkung steigt. Allerdings kann Abschreckungswirkung auch in bedenkliche Einschüchterungswirkung umschlagen (siehe Art. 15 RL) und können

unter dem Gesichtspunkt der ausreichenden gesetzlichen Bestimmtheit Zweifel entstehen („Wer missbräuchlich klagt, wird angemessen sanktioniert.“).

4. Kostenerstattung

Der Hinweis in der Begründung (BT-Drucks. 21/3942, S. 22) auf die Rechtsprechung zu materiell-rechtlichen Kostenerstattungsansprüchen als Schadensersatz ist im Ausgangspunkt richtig und plausibel. Allerdings ist zweifelhaft, ob die daran anknüpfenden Fragen und Bewertungen im dafür strukturell ungeeigneten Kostenfestsetzungsverfahren geklärt werden sollten. Ab wann sind Kosten (z.B. Stundensatz, Anzahl der Stunden) „überhöht“? Wie sind Fälle zu beurteilen, bei denen nur ein Teil der Klage missbräuchlich ist?

Alternativ könnte eine Regelung erwogen werden, wonach der Beklagte bei Feststellung der Missbräuchlichkeit gegen den Kläger einen (materiellrechtlichen) Anspruch hat, dass ihm die Kosten seines Rechtsanwalts über die gesetzlichen Gebühren und Auslagen hinaus zu erstatten sind, es sei denn, diese Kosten sind überhöht. Da der Beklagte nicht schlechter gestellt werden sollte, würde die Kostenerstattung im Verfahren nach den allgemeinen Regeln erfolgen (gesetzliche Gebühren). Der zusätzliche Anspruch würde dann die darüber hinausgehenden (nicht überhöhten) Gebühren umfassen. Ein Nachteil im Vergleich zu § 618 Abs. 3 ZPO bestände allerdings darin, dass insoweit ein zusätzlicher Prozess geführt werden müsste. Andererseits stände die Ersatzpflicht dem Grunde nach fest und es müsste nur geklärt werden, ab wann Rechtsanwaltskosten „überhöht“ sind.

Im Anschluss daran könnte eine Regelung erwogen werden, wonach der Beklagte im Falle einer entsprechenden Feststellung gegen den Kläger einen (materiellrechtlichen) Anspruch auch auf „Schadensersatz“ hat. Dieser würde sich nach den allgemeinen Regeln richten. Das entspräche Art. 4 Abs. 2 RL. Dafür könnte auf § 618 Abs. 2 ZPO verzichtet werden.

IX. § 90, § 328 Abs. 1 Nr. 4 ZPO

Im Rahmen dieser Vorschriften kann den Vorgaben der Richtlinie ausreichend Rechnung getragen werden. Eine Ergänzung ist nicht erforderlich.

X. Darlegungs-, Substantiierungs- und Beweislast

Beim Wort genommen könnte Art. 12 Abs. 1 RL Fragen mit erheblicher praktischer Relevanz aufwerfen (vgl. NJW 2025, 139 Tz. 22). Allerdings ist ein Verständnis plausibel, wonach nur verhindert werden soll, dass die öffentliche Beteiligung durch gezielte benachteiligende Beweislastregeln erschwert wird (siehe Art. 12 RL-E).

Im Übrigen bedarf es keiner gesonderten Regelungen zur Umsetzung von Art. 12 Abs. 2 RL. Die allgemeinen gesetzlichen Regelungen und Rechtsprechungsgrundsätze reichen aus.

Dr. Peter Allgayer

Karlsruhe, 15. März 2026