STELLUNGNAHME VON AMNESTY INTERNATIONAL ZUM REFERENT*INNENENTWURF ZUR UMSETZUNG DER RICHTLINIE ÜBER DEN SCHUTZ VON PERSONEN, DIE SICH ÖFFENTLICH BETEILIGEN, VOR OFFENSICHTLICH UNBEGRÜNDETEN KLAGEN ODER MISSBRÄUCHLICHEN GERICHTSVERFAHREN

Berlin, 31.07.2025

AMNESTY INTERNATIONAL
Deutschland e.V.
Sonnenallee 221C . 12059 Berlin
+49 30 420248-0 . **info@amnesty.de**

Vertretungsberechtigter Vorstand:
Andreas Schwantner,
Stephan Heffner, Lisa Nöth,
Wassily Nemitz

Registergericht:
Amtsgericht Charlottenburg
Vereinsregister: VR 36372 B
USt-IdNr.: DE 122 123 810

Spendenkonto:
DE23 3702 0500 0008 0901 00

www.amnesty.de

INHALT

1. Vorbemerkungen 3
2. Anwendungsbereich 4
2.1. Umfassende Definition von SLAPPs 4
2.2. Anwendbarkeit vor allen Gerichten 5
3. Gerichtsstand 5
4. Kosten 6
5. Rechtsschutz 6

1. VORBEMERKUNGEN

Amnesty International in Deutschland bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum 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. Amnesty International wird auf ausgewählte Aspekte des vorliegenden Entwurfs zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1069 eingehen und behält sich vor, weitere Anmerkungen im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens vorzunehmen.

Amnesty International begrüßt die Initiative, mit dem vorgelegten Referentenentwurf die EU-Anti-SLAPP-Richtlinie frühzeitig in deutsches Recht zu überführen. Unter SLAPP-Klagen versteht man Gerichtsverfahren, die nicht mit dem Ziel angestrengt werden, einen legitimen Rechtsstreit zu gewinnen, sondern vielmehr dazu, **kritische Stimmen einzuschüchtern, zum Schweigen zu bringen oder zu bestrafen** (sog. Einschüchterungsklagen). Charakteristisch für solche Verfahren sind teilweise oder vollständig unbegründete Behauptungen, Forderung von aggressiven oder unverhältnismäßigen Entschädigungen und/oder der Anwendung von Verzögerungstaktiken. Sie richten sich in den meisten Fällen gegen Medienschaffende, Wissenschaftler*innen, NGOs oder die Zivilgesellschaft. Die Einschüchterung von kritischen Stimmen stellt aus menschenrechtlicher Perspektive eine ernste Gefahr für die **Meinungs-, Versammlungs- und Pressefreiheit sowie des Rechts auf politische Partizipation** dar. Sie ist nicht nur eine Bedrohung für Einzelpersonen, sondern auch für den öffentlichen Diskurs und damit für rechtsstaatliche Grundsätze und die **Demokratie**.

SLAPP-Klagen haben eine **starke abschreckende Wirkung**. Sich gegen sie zu verteidigen, kostet die Betroffenen nicht nur finanzielle, sondern auch zeitliche, personelle und psychische Ressourcen. Diese Ressourcen stehen den Betroffenen in der Regel nur begrenzt zur Verfügung – bei den Kläger*innen sieht das meist anders aus. Das führt zu einem Machtgefälle, welches ohne besondere Regelungen zum Schutz der betroffenen Personen ein faires Verfahren unmöglich macht.

Dabei ist zu beachten, dass die abschreckende Wirkung nicht erst durch Erhebung einer Klage eintritt, sondern bereits vorher. Es besteht ein **hohes Missbrauchsrisiko** von **vorgerichtlichen Maßnahmen** und rechtlichen Einschüchterungstaktiken, die keine Klagen sind. Der vorliegende Gesetzesentwurf berücksichtigt diese Risiken nicht ausreichend.

Amnesty International fordert daher das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz dazu auf:

1. den **Anwendungsbereich** der Vorschriften auf die **Verwaltungs- und Strafgerichtsbarkeit zu erweitern**;
2. eine **umfassende Definition von SLAPPs** zugrunde zu legen, die auch vorgerichtliche Maßnahmen erfasst;
3. die Kosten der Betroffenen durch eine **streitwertbezogene Schutzregelung** zu minimieren;
4. das sog. **„Forum Shopping" innerhalb Deutschlands zu verbieten**.

2. ANWENDUNGSBEREICH

Wir begrüßen ausdrücklich, dass der Anwendungsbereich des Entwurfs nicht auf grenzüberschreitende Fälle beschränkt wird, sondern auch für SLAPP-Klagen innerhalb Deutschlands gilt. Die unterschiedslose Anwendung ist sachgerecht, um einen effektiven Schutz der Betroffenen zu gewährleisten. Dies gilt umso mehr, da für die Kläger*innen ansonsten die Möglichkeit bestünde, das Vorliegen eines grenzüberschreitenden Bezugs zu bestreiten und somit den jeweiligen Rechtsstreit entgegen den Zwecksetzungen der Richtlinie weiter zu verzögern.

Für einen effektiven Schutz vor strategischer Einschüchterung ist es jedoch notwendig, den Anwendungsbereich der vorgesehenen Vorschriften zu erweitern. Zum einen sollten auch vorgerichtliche Maßnahmen erfasst werden (siehe 2.1). Zum anderen sollte die Anwendbarkeit der Vorschriften nicht auf die Zivil- und Arbeitsgerichtsbarkeit beschränkt sein, sondern die gesamte Rechtsordnung erfassen (siehe 2.2).

2.1. Umfassende Definition von SLAPPs

Die Abkürzung SLAPP steht für **Strategic Lawsuit Against Public Participation**, ins Deutsche übersetzt also für strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung.

Die in dem Gesetzesentwurf vorgesehenen Regelungen greifen erst, wenn ein gerichtliches Verfahren anhängig ist. In der Praxis kommt es jedoch in einer Vielzahl von Fällen bereits deutlich früher zu SLAPP-typischen Einschüchterungen. Diese vorgerichtlichen Maßnahmen haben auf die Betroffenen eine ebenso abschreckende Wirkung (sog. „**chilling effect**“). Dazu zählen unter anderem Abmahnungen, anwaltliche Schriftsätze und insbesondere die Androhung einer Klageerhebung.

Im Einklang mit der Empfehlung des Europarats vom 05. April 2024[1] sollten SLAPPs daher umfassender definiert werden. SLAPPs sollten **alle rechtlichen Schritte umfassen, die angedroht, eingeleitet oder verfolgt werden**, um die Zielperson zu belästigen oder einzuschüchtern, und die darauf abzielen, die freie Meinungsäußerung in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse und die Ausübung der mit der Öffentlichkeitsbeteiligung verbundenen Rechte zu verhindern, zu behindern, einzuschränken oder zu bestrafen.[2]

Eine besondere Gefahr ist auch der Erlass von einstweiligen Verfügungen ohne vorherige/mündliche Anhörung der Parteien. Da es sich hierbei zwar nicht um das Hauptsacheverfahren, aber um ein gerichtliches Verfahren handelt, finden die Vorschriften des Gesetzesentwurfs bereits in diesem Stadium Anwendung. Hierbei ist demnach darauf zu achten, dass die **Vorschriften im einstweiligen Rechtsschutzverfahren konsequent umgesetzt** werden, um die Betroffenen frühzeitig zu schützen.

[1] Recommendation CM/Rec(2024)2 of the Committee of Ministers to member States on countering the use of strategic lawsuits against public participation (SLAPPs), https://rm.coe.int/0900001680af2805.
[2] ebd. S. 3, I.1.

2.2. Anwendbarkeit vor allen Gerichten

Ein effektiver Schutz von kritischen Stimmen vor **rechtsmissbräuchlich veranlassten Verfahren** erfordert Schutzmechanismen in der **gesamten Rechtsordnung**. Während sich die öffentliche Debatte bisher vor allem auf zivilrechtliche SLAPPs konzentriert hat, ist ein effektiver Schutz auch in Verwaltungs- und Strafverfahren dringend notwendig.

Denn Einschüchterung erfolgt nicht nur durch Zivilklagen. Auch **Straf- und Verwaltungsverfahren** können von Privatpersonen bzw. -unternehmen **instrumentalisiert** werden, um kritische Stimmen einzuschüchtern. Die verursachten straf- oder verwaltungsrechtlichen Maßnahmen können für die Betroffenen weitreichende Konsequenzen haben, nicht zuletzt, wenn es im Vorfeld oder im Rahmen des Verfahrens zu invasiven Ermittlungsmaßnahmen kommt.

Missbräuchliche Beschwerden können zu **verwaltungsrechtlichen Auflagen oder Aufsichtsverfahren** gegen die Betroffenen führen.

Strafanzeigen wurden in den vergangenen Jahren bereits **als Mittel der Einschüchterung** genutzt, insbesondere Strafanzeigen wegen Verleumdung, übler Nachrede, Beleidigung oder Hausfriedensbruch. Dabei kommt es teilweise nicht nur zu einzelnen, sondern zu einer Vielzahl von Strafanzeigen.

Auch der Europarat betont in seiner Empfehlung vom 05. April 2024, dass SLAPPs nicht nur vor den Zivilgerichten eine Rolle spielen und effektive Schutzmechanismen in allen Verfahrensarten notwendig sind. Amnesty International fordert insofern, dass die vom Bundesministerium vorgesehenen Vorschriften nicht nur vor den Zivil- und Arbeitsgerichten Anwendung finden, sondern vor allen Gerichten, insbesondere auch den Straf- und Verwaltungsgerichten.

3. GERICHTSSTAND

Wir begrüßen, dass mit der Neuregelung eines § 23a ZPO ein besonderer Gerichtsstand für inländische Schadensersatzklagen infolge eines in einem Staat außerhalb der Europäischen Union geführten SLAPP-Verfahrens begründet wird.

Für die SLAPP-Klagen selbst sehen wir in Deutschland jedoch Nachbesserungsbedarf hinsichtlich des Gerichtsstandes. Für SLAPP-Klagen ist das bereits bekannte Problem des **fliegenden Gerichtsstands (sog. „Forum Shopping“)** relevant. Darunter versteht man, dass sich Kläger*innen durch die gezielte Auswahl des Gerichtsstandes einen strategischen Vorteil verschaffen können – häufig zum Nachteil der Beklagten. Dieses aus dem Presse- und Online-Recht bekannte Vorgehen ist auch für SLAPP-Klagen relevant, da sie sich meistens gegen (online) Veröffentlichungen richten.

Die Auswahl eines Gerichts, das je nach Einzelfall als besonders klägerfreundlich gilt, führt dazu, dass Verfahren mit einem **besonderen Einschüchterungspotenzial** geführt werden können. Zum einen werden die Betroffenen hiermit gezielt unter Druck gesetzt. Zum anderen kann die Auswahl eines weit entfernten Gerichtsstands zu **erhöhten Kosten** führen durch höhere Reise-, Zeit- und Anwaltskosten.

Dieses Risiko bleibt im Gesetzesentwurf unberührt. Das taktische Vorgehen begünstigt Einschüchterung und trägt dazu bei, dass bestimmte Gericht systematisch zur Durchsetzung von Unterlassungen genutzt werden. Damit kann ein effektiver Schutz der Betroffenen nicht gewährleistet werden. Der fliegende Gerichtsstand sollte eingeschränkt oder zumindest transparenter und überprüfbarer gemacht werden.

4. KOSTEN

Wir begrüßen die vorgesehen Regelung, den Kläger*innen eine Pflicht zur Leistung von Prozesskostensicherheit aufzuerlegen. Davon sollte in der Praxis umfassend Gebrauch gemacht werden, um die Betroffenen keinem unverhältnismäßigen Kostenrisiko auszusetzen.

Außerdem begrüßen wir, dass das Bundesministerium die Möglichkeit geregelt hat, den Kläger*innen eine Sanktionsgebühr aufzuerlegen. Allerdings erscheint zweifelhaft, dass dies zu einer wirksamen Abschreckung der Kläger*innen vor vergleichbaren SLAPP-Klagen in Zukunft führen wird.

Denn zum einen hat das Gericht nicht nur über die Höhe der Sanktionsgebühr, sondern auch über das „ob" dieser besonderen Gebühr nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden. Die Sanktionsgebühr ist also optional. Das bedeutet, es ist möglich, dass das Gericht eine Klage als SLAPP-Klage klassifiziert, von den übrigen Vorschriften wie z.B. der Leistung der Prozesskostensicherheit und der beschleunigten Entscheidung Gebrauch macht, und dem Kläger dennoch keine Sanktionsgebühr auferlegt wird.

Zum anderen ist die Sanktionsgebühr als eine besondere, als Wertgebühr ausgestaltete Gerichtsgebühr. Als solche ist sie auf die Verfahrensgebühr des jeweiligen Rechtsstreits begrenzt. Damit ist sie nicht geeignet, bei Kläger*innen von SLAPPs eine abschreckende Wirkung zu erzielen. Denn diese verfügen in der Regel über ausreichende finanzielle Ressourcen, um die Gebühr zu begleichen, ohne dass sie sich als schmerzhafte Einbuße im Budget bemerkbar macht. Die Kläger*innen haben sich – im Gegensatz zu den Betroffenen – bewusst dem Kostenrisiko eines Gerichtsverfahrens ausgesetzt und die entsprechenden Kosten im Falle eines Unterliegens einkalkuliert. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das von ihnen mit der Klage bezweckte Ziel selbst bei Abweisung der Klage erreicht werden kann. Insbesondere die Berichterstattung im Vorfeld des Gerichtsverfahrens kann sich zum Nachteil der Betroffenen auswirken und damit einschüchternde Wirkung auf diese haben.

Des Weiteren fungiert der Streitwert bereits als Einschüchterungsfaktor. Zwar müssen die Kläger*innen den vom Streitwert abhängigen Gerichtskostenvorschuss übernehmen. Der Streitwert wirkt sich jedoch mittelbar auch auf die Betroffenen aus und zwar auf die Kosten, die die Betroffenen zur Verteidigung ihrer Rechte während des Gerichtsverfahrens aufbringen müssen. Der Kostenersatz im Nachhinein ist in den Fällen kein wirksamer Schutzmechanismus, in denen die Betroffenen die – durch den Streitwert überhöhten – Verteidigungskosten nicht aufbringen können.

5. RECHTSSCHUTZ

Zuletzt möchten wir darauf hinweisen, dass ein entscheidender Faktor zum Schutz von Betroffenen von SLAPPs und zur Abschreckung vor künftigen SLAPPs die Verhinderung von bzw. Minimierung der schädlichen Auswirkung von SLAPPs ist. Es reicht nicht SLAPPs zu verhindern. Wenn sie trotzdem passieren, muss es für die Betroffenen Rechtsschutz und finanzielle Unterstützung geben. Es muss sichergestellt werden, dass den Betroffenen Rechtsmittel zur Verfügung stehen und Schadensersatz geltend gemacht werden kann. Daher ist in der Praxis darauf zu achten, dass die Betroffenen von den Schadensersatzansprüchen, die das deutsche Recht bereits kennt, Gebrauch machen können und ihnen der Zugang zu den Gerichten nicht verwehrt wird.