Stellungnahme zum Referentenentwurf des BMJV 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

Zusammenfassung

Der vorliegende Referentenentwurf stellt einen Schritt in die richtige Richtung dar und genügt in Bezug auf die geplanten Regelungen weitgehend den Anforderungen der Richtlinie (EU) 2024/1069. Die Anwendung der Regelungen über die Vorgaben der Richtlinie hinaus auch auf rein nationale Sachverhalte ist aus Gleichheitsaspekten und im Interesse einer praktikablen Handhabung des Gesetzes geboten und dementsprechend zu begrüßen.

Im Übrigen ist die Schwierigkeit anzuerkennen, die Meinungs- und Pressefreiheit der von SLAPPs betroffenen Personen auf der einen und den Justizgewährungsanspruch der Kläger*innen auf der anderen Seite in einen angemessenen Ausgleich zu bringen. Auch vor diesem Hintergrund greift der Entwurf insgesamt dennoch enttäuschend kurz.

Ziel scheint es gewesen zu sein, den Mindestanforderungen der Richtlinie (gerade noch) zu genügen, aber keinesfalls darüber hinauszugehen. Die Problematik, dass die einschüchternde Wirkung in vielen Fällen bereits durch **missbräuchliche vorgerichtliche Abmahnungen** erzielt wird und es gar nicht mehr zu einem Gerichtsverfahren kommt, blendet der Entwurf etwa vollumfänglich aus. Die Begründung lässt durchklingen, dass aus Sicht des BMJV SLAPPs in Deutschland eigentlich kein Problem darstellen[1] und das deutsche Recht keiner Modifikation bedürfe, um einen Schutz vor SLAPPs zu gewährleisten. Insbesondere der Hinweis, dass geltende Kostenregelungen des Zivilverfahrensrechts bereits wesentlich zum effektiven Schutz vor missbräuchlichen Gerichtsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland beitragen würden,[2] ist verfehlt. Er blendet das **finanzielle Machtungleichgewicht**, das sehr häufig charakteristisch für SLAPP-Verfahren und Gegenstand der Richtlinie ist, vollständig aus und dieses Versäumnis durchzieht auch den Gesetzesentwurf selbst.

Die wichtigsten Kritikpunkte sind darüber hinaus:

- § 615 Abs. 2 ZPO-E sollte im Wortlaut auch teilweise unbegründete Ansprüche erfassen und eine Möglichkeit eröffnen, dass im Einzelfall auch vollständig begründete Ansprüche nicht von der Missbrauchsdefinition ausgeschlossen werden.

[1] Vgl. etwa zu erwartende „sehr geringe Fallzahl“, S. 13.
[2] Vgl. S. 1 und S. 8.

- Der Katalog der Indizien der Missbräuchlichkeit sollte neben einem (finanziellen) Machtungleichgewicht um das sog. „forum-shopping“ und das Nutzen weiterer rechtlicher Einschüchterungstaktiken erweitert werden.
- Es sollten höhere Sanktionen ermöglicht und sichergestellt werden, dass die Kostenerstattung auch Kosten für die vorgerichtliche Zurückweisung einer Abmahnung umfasst.
- Auch erstinstanzliche Gerichtsentscheidungen, die SLAPPs betreffen, müssen veröffentlicht werden.

A. Anwendungsbereich

Der Anwendungsbereich ist in geographischer Hinsicht zu begrüßen, im Übrigen jedoch zu eng gefasst.

I. Geltung auch für rein nationale Sachverhalte

Wir begrüßen ausdrücklich, dass § 615 Abs. 1 ZPO-E nicht zwischen Rechtsstreiten mit grenzüberschreitendem Bezug und Rechtsstreiten, denen ein rein nationaler Sachverhalt zugrunde liegt, differenziert. Wie die Entwurfsbegründung zutreffend ausführt, wäre eine Ungleichbehandlung an dieser Stelle sachlich nicht zu rechtfertigen und auch kaum praktikabel.

II. Keine ausreichende Definition der Missbräuchlichkeit

Der Begriff der Missbräuchlichkeit wird in § 615 ZPO-E nicht ausreichend definiert.

1. Teilweise unbegründete Ansprüche, § 615 Abs. 2 ZPO-E

Voraussetzung der Missbräuchlichkeit nach § 615 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 ZPO-E ist, dass mit dem Rechtsstreit unbegründete Ansprüche verfolgt werden. Erst die Entwurfsbegründung[3] macht deutlich, dass auch eine teilweise Unbegründetheit für die Annahme der Missbräuchlichkeit ausreichen kann. Hier empfiehlt es sich, dies zu Zwecken der Rechtsklarheit auch im Gesetzestext selbst kenntlich zu machen („begründete oder teilweise unbegründete Ansprüche“).

Darüber hinaus zeigt die Praxis, dass es immer wieder Fälle gibt, in denen eine Vielzahl der Indizien einer Missbräuchlichkeit erfüllt sind, obwohl die geltend gemachten Ansprüche vor Gericht Bestand haben. Das bekannteste Beispiel in dieser Hinsicht ist Georg Friedrich Prinz von Preußen, der in über 100 Fällen gegen Wissenschaftler*innen, Journalist*innen und andere kritische Stimmen juristisch vorgegangen ist, die im Zusammenhang mit der Debatte

[3] Referentenentwurf, S. 17.

über Entschädigungszahlungen der Bundesrepublik über die Vergangenheit seiner Familie berichtet haben.[4] Der Gesetzentwurf sollte jedenfalls die Möglichkeit eröffnen, dass Fälle, in denen eine Unterlassungsforderung ausschließlich auf nebensächliche Aspekte einer Veröffentlichung gerichtet ist und Punkte betrifft, die nah an der Grenze zu einer wertneutralen Falschbehauptung sind, bei gleichzeitigem Vorliegen erheblicher Missbrauchsindizien dennoch als SLAPP behandelt werden. Beispielsweise käme in Betracht, das Verfolgen unbegründeter oder teilweise unbegründeter Ansprüche als Regelvermutung für das Vorliegen eines SLAPPs zu formulieren.

2. Hinweis auf Machtungleichgewicht fehlt

In § 615 Abs. 2 S. 1 ZPO-E fehlt der Hinweis aus Art. 4 Nr. 3 der Richtlinie auf das häufig bestehende Machtungleichgewicht. Auch § 615 Abs. 3 ZPO-E greift kein (finanzielles) Machtungleichgewicht auf.[5] Das Ausnutzen eines finanziellen Machtungleichgewichts ist ein - wenn nicht gar der entscheidende - Faktor bei der Qualifikation eines Verfahrens als SLAPP. Es zeigt sich immer wieder, dass finanzstarke Akteure insbesondere freischaffende Journalist*innen, Einzelpersonen oder kleinere NGOs in den Fokus nehmen.[6] Umgekehrt ist ein Auffangen dieses Ungleichgewichts das wichtigste Mittel, um Betroffenen von SLAPPs Unterstützung zu bieten (siehe dazu unsere weiteren Forderungen unten). Aus unserer Sicht sollte das finanzielle Ungleichgewicht in § 615 Abs. 3 Nr. 1 ZPO-E als erstes Indiz eines missbräuchlichen Verfahrens genannt werden.

3. „Forum shopping“ als missbräuchliche Verfahrenstaktik fehlt

§ 615 Abs. 3 ZPO-E enthält keine mit Art. 4 Nr. 3d der Richtlinie vergleichbare Regelung zu missbräuchlichen Verfahrenstaktiken oder der Wahl des Gerichtsstands. Jedenfalls das sogenannte „Forum-Shopping“ sollte in § 615 Abs. 3 ZPO-E aufgenommen werden. Die Konstellation, dass nach einem Hinweis eines Gerichts auf die beabsichtigte Zurückweisung eines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Verfügung der Antragsteller den Antrag zurücknimmt und an einem anderen Gericht anhängig macht, wird von Teilen der Rechtsprechung ohnehin als missbräuchlich angesehen. Dies gilt allerdings nicht flächendeckend.[7] In SLAPP-Verfahren ist dieses Verhalten immer wieder zu beobachten und sollte folgerichtig in den Katalog von § 615 Abs. 3 ZPO-E aufgenommen werden.

[4] https://netzpolitik.org/2021/hohenzollern-debatte-historikerinnen-wehren-sich-mit-wiki-gegen-abmahn-adligen/; https://fragdenstaat.de/artikel/klagen/2021/06/leihvertrage-hohenzollern-klage-abmahnungen/; Übersicht über einige der Verfahren beim Hohenzollern-Wiki: https://wiki.hhu.de/spaces/HV/pages/215286145/Fallgruppen+Abmahnungen. .

[5] Vgl. auch Empfehlungen des Europarats, Recommendation CM/Rec 2024(2), I.8a.

[6] Egidy, Einschüchterung ist das Ziel, 2025, S. 11; Institut für Demokratie und Zivilgesellschaft, Eine Dunkelfeldstudie zum strategischen Einsatz von juristischen Mitteln durch rechtsextreme Akteur*innen gegen die Zivilgesellschaft, 2023, S. 24 ff.

[7] Vgl. OLG Hamburg, Beschluss vom 13. Januar 2022 - 7 W 156/21 mwN.

4. Nutzen weiterer rechtlicher Einschüchterungstaktiken als Missbrauchsindiz

In den Katalog von § 615 Abs. 3 ZPO-E sollte weiteres einschüchterndes Verhalten durch das Nutzen anderer (quasi) rechtlicher Mittel ergänzt werden, wie etwa das Stellen von Strafanzeigen oder Angriffen auf die Gemeinnützigkeit der beklagten NGO.[8] Auch vorgerichtliche anwaltliche Informationsschreiben können darunterfallen.

B. Frühzeitige Ablehnung als offensichtlich unbegründet

Die Möglichkeit einer frühzeitigen Abweisung wird nicht vorgesehen. Die Begründung führt aus, dass auf eine spezielle Regelung verzichtet werde und dass die Umsetzung auch von Art. 11 der Richtlinie durch das vorgesehene Vorrang- und Beschleunigungsgebot (§ 616 ZPO-E) erfolgt. Weitergehende Abstriche bei der materiell-rechtlichen Prüfung einer Klage im Sinne einer nur kursorischen oder vorläufigen Prüfung schreibe die Richtlinie nicht vor und sollten mit Blick auf den Anspruch auf effektive Justizgewährleistung unterbleiben.[9]

Aus unserer Sicht ist an dieser Stelle zwischen dem einstweiligen Verfügungsverfahren und einem Hauptsacheverfahren zu differenzieren. Im einstweiligen Verfügungsverfahren scheint die Möglichkeit einer frühzeitigen Abweisung weder erforderlich noch sinnvoll umsetzbar. Im Hauptsacheverfahren bewerten wir dies anders. Die frühzeitige Ablehnung als offensichtlich unbegründet kann nach Art. 6 Abs. 1b Richtlinie (EU) 2024/1069 vom Beklagten beantragt werden. Dagegen richtet sich das Vorrang- und Beschleunigungsgebot an die Gerichte und die Beklagten können keine Entscheidung hierüber einfordern. Damit ist nicht gewährleistet, dass die Richter*innen die Verfahren tatsächlich frühzeitig daraufhin überprüfen, ob sie SLAPPs darstellen. SLAPP-Klagen ziehen sich oftmals über mehrere Jahre und die finanzstarken Kläger*innen ziehen trotz offensichtlich unbegründeter Ansprüche bis vor den BGH, wodurch der Druck auf die von dem SLAPP-Betroffenen über Jahre aufrecht erhalten bleibt.[10]

Vor diesem Hintergrund kommt etwa eine mit der Zurückweisung einer Berufung als offensichtlich unbegründet (§ 522 Abs. 2 ZPO) vergleichbare Regelung in Betracht, wobei sichergestellt sein müsste, dass hierüber (auch) auf Antrag des Beklagten entschieden wird.[11] Einen Konflikt mit dem Anspruch auf effektive Justizgewährleistung sehen wir an dieser Stelle nicht, dem Beklagten bliebe die Möglichkeit der Einlegung eines Rechtsmittels,[12] überdies ist

[8] Vgl. die Empfehlungen des Europarats, Recommendation CM/Rec 2024(2), I.6.

[9] S. 10 des Referentenentwurfs.

[10] Exemplarisch etwa der Fall von Thomas Meyer-Ross, der zwischenzeitlich Gegenstand einer Nichtzulassungsbeschwerde beim BGH ist: https://fragdenstaat.de/dokumente/249588-olgdresden_hinweisbeschluss_meyer-ross/?page=1

[11] Vgl. Prigge/Dinig, K&R 2024, 452, 456.

[12] Art. 13 RL (EU) 2024/1069.

die Schwelle der offensichtlichen Unbegründetheit hoch, so dass von der Möglichkeit der frühzeitigen Zurückweisung nur in eindeutigen Fällen Gebrauch gemacht werden dürfte.

C. Sanktionen und Kosten

Die in § 618 Abs. 2 ZPO-E vorgesehene Sanktionsmöglichkeit ist im Grundsatz zu begrüßen. Um jedoch auch bei finanzstarken Akteuren eine Abschreckungswirkung zu erreichen, dürfte die dort maximal vorgesehene Höhe nicht ausreichen. Neben den Kosten für die eigenen Anwält*innen und ohnehin gesetzlich zu tragenden Gebühren schlägt die vorgesehene Sanktion nur geringfügig zu Buche.

Um zu verhindern, dass der Sanktionsbetrag ein kalkulierbarer Posten wird, den vermögende SLAPP-Kläger*innen von vornherein in ihrer Planung berücksichtigen, käme grundsätzlich eine Orientierung an den Ordnungsmitteln des § 890 ZPO in Betracht.[13] Jedenfalls sollte die in § 618 Abs. 2 ZPO-E vorgesehene Grenze substanziell erhöht werden.

Die in § 618 Abs. 3 ZPO-E geregelte Kostenerstattung über die gesetzlichen Gebühren hinaus ist grundsätzlich zu begrüßen. Einschränkend weisen wir lediglich darauf hin, dass im Zeitpunkt der Beauftragung einer anwaltlichen Vertretung regelmäßig nicht feststeht, ob das Gericht das Vorliegen eines SLAPPs feststellen wird oder nicht, und sich viele der von SLAPP-Verfahren betroffenen Personen eine Vergütung nach Honorarvereinbarung nicht leisten können.

Essenziell ist im Übrigen eine Ergänzung der Regelung dahingehend, dass die üblicherweise zu erstattenden Kosten auch Kosten für die vorgerichtliche anwaltliche Zurückweisung einer missbräuchlichen Abmahnung umfassen. Auf diesen Kosten bleiben Betroffene ansonsten (auch wenn es sich nur um RVG-Gebühren handelt) in aller Regel sitzen. Ist ein gerichtliches Verfahren missbräuchlich, so wird dies auch auf die vorangegangene Abmahnung zutreffen, und es ist dringend geboten, Betroffenen auch in diesem vorgerichtlichen Stadium Unterstützung zu bieten (zum eigenständigen Regelungsbedarf von missbräuchlichen Abmahnungen s.u.).

D. Veröffentlichung von Entscheidungen

§ 619 ZPO-E bleibt aus unserer Sicht hinter den verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Veröffentlichung veröffentlichungswürdiger Gerichtsentscheidungen zurück.

Es ist weithin anerkannt, dass aus dem Rechtsstaatsgebot einschließlich der Justizgewährungspflicht, dem Demokratiegebot und dem Grundsatz der Gewaltenteilung grundsätzlich eine Rechtspflicht zur Publikation veröffentlichungswürdiger Gerichtsentscheidungen folgt. Diese Veröffentlichungspflicht erstreckt sich nicht nur auf rechtskräftige Entscheidungen, sondern kann bereits vor Rechtskraft greifen. Sie bezieht sich

[13] Prigge/Dinig, K&R 2024, 452, 456.

auf die Entscheidungen als solche in ihrem amtlichen Wortlaut.[14] Bürger*innen müssen in einer zunehmend komplexen Rechtsordnung zuverlässig in Erfahrung bringen können, welche Rechte sie haben und welche Pflichten ihnen obliegen. Ohne ausreichende Publizität der Rechtsprechung ist dies nicht möglich.[15]

An der Veröffentlichung von SLAPP-Entscheidungen besteht grundsätzlich ein öffentliches Interesse. Die oben einschüchternde Wirkung von Abmahnungen führt dazu, dass Betroffene aus Angst vor den finanziellen Folgen möglicher Gerichtsverfahren oftmals bereits im Vorfeld „einknicken“ und die gerichtliche Auseinandersetzung scheuen (dazu sogleich). Gerade für sie sind auch erstinstanzliche Entscheidungen von besonderer Relevanz. Auch um das Phänomen SLAPP insgesamt einordnen und analysieren zu können, ist die Veröffentlichung von Entscheidungen sämtlicher Instanzen erforderlich. Insbesondere sofern Verfahren nicht in die nächste Instanz gehen, wären andernfalls Fälle nicht ausreichend dokumentiert. Die insofern bestehende verfassungsrechtliche Veröffentlichungspflicht muss sich in der einfach-gesetzlichen Regelung widerspiegeln.

E. Unterstützung durch Dritte und zentrale Stelle

Eine Unterstützung durch Dritte, wie sie Art. 9 der Richtlinie vorsieht, ist nicht explizit geregelt. Laut Begründung zum Entwurf sei § 90 ZPO ausreichend.[16] Wir fordern die ausdrückliche gesetzliche Regelung einer Unterstützungsmöglichkeit, da sie der Vereinzelung von Beklagten in SLAPP-Klagen als einem strukturellen Phänomen entgegenwirkt und damit auch eine Anerkennung struktureller Ungleichheiten in diesen Verfahren bedeutet.

Der Verweis auf den Beistand nach § 90 ZPO reicht an dieser Stelle nicht. § 90 ZPO gilt zum einen nur für die mündliche Verhandlung und eröffnet keine Möglichkeit, etwa vorbereitende Schriftsätze einzureichen.[17] Die Zulassung eines Beistands nach § 90 ZPO erfolgt darüber hinaus nur bei Sachdienlichkeit und wenn hierfür nach den Umständen des Einzelfalls ein Bedürfnis besteht. Laut Begründung soll dies bei SLAPP-Verfahren stets anzunehmen sein. Unabhängig davon, dass nichtsdestotrotz eine klarstellende gesetzliche Regelung wünschenswert wäre, scheint dieser Befund nicht unbedingt zutreffend, wie etwa auch die Regelung in § 23 Abs. 2 AGG zur Befugnis der Beistandschaft von Antidiskriminierungsverbänden zeigt. Auch die Kommentarliteratur weist darauf hin, dass die Vorschrift in § 90 ZPO als Ausnahmeregelung grundsätzlich eng auszulegen sei.[18]

Der Entwurf sieht weiter keinen Umsetzungsbedarf in Bezug auf Art. 19 Abs. 1 der Richtlinie, wonach Informationen über die in SLAPP-Verfahren zur Verfügung stehenden Schutzmechanismen, Unterstützungsmaßnahmen und etwaige Sensibilisierungskampagnen Dritter an einer zentralen Stelle zur Verfügung gestellt werden sollen. Das Bundesamt für

[14] BVerfG, Beschluss vom 14. September 2015 - 1 BvR 857/15 – Rn. 20 mwN.
[15] Vgl. BGH, Beschluss vom 5. April 2017 – IV AR (VZ) 2/16 – Rn. 16 mwN.
[16] S. 10 der Begründung.
[17] MüKoZPO/Toussaint ZPO § 90 Rn. 3.
[18] MüKoZPO/Toussaint ZPO § 90 Rn. 4.

Justiz sei bereits mit der Wahrnehmung dieser Aufgabe betraut worden.[19] Soweit ersichtlich, sind hierfür bisher allerdings keine Mittel vorgesehen. Das Bundesamt für Justiz verweist ausschließlich auf die Informationen der (zivilgesellschaftlichen) NO-SLAPP-Anlaufstelle.[20]

F. Darüber hinaus erforderliche gesetzgeberische Maßnahmen

Aus unserer Sicht sind, um dem Problem wirksam zu begegnen, darüber hinaus weitere gesetzgeberische Maßnahmen erforderlich.

I. Regelungen für missbräuchliche Abmahnungen

SLAPPs setzen im Vorfeld von gerichtlichen Verfahren an. Mit missbräuchlichen Abmahnungen erzielen Akteure oftmals bereits die gewünschten Ergebnisse (Löschen der beanstandeten Äußerungen und Abschreckung im Hinblick auf mögliche weitere Recherchen), so dass die Durchführung eines Gerichtsverfahrens für sie nicht mehr erforderlich ist. Sowohl im Projekt Gegenrechtsschutz,[21] als auch bei der NO-SLAPP-Anlaufstelle sowie in relevanten Studien[22] zu dem Phänomen zeigt sich, welch entscheidende Rolle der vorgerichtliche Bereich der Abmahnungen für rechtliche Einschüchterungstaktiken spielt. Der Gesetzentwurf sollte dementsprechend für den Bereich des Äußerungsrechts eine mit § 13 Abs. 5 UWG bzw. § 97a Abs. 4 UrhG vergleichbare Regelung enthalten, die für erkennbar unberechtigte Abmahnungen einen Anspruch auf Ersatz der für die Rechtsverteidigung erforderlichen Aufwendungen normiert.[23]

II. Deckelung des Streitwerts

Ferner ist durch gesetzgeberische Maßnahmen sicherzustellen, dass der missbräuchliche Effekt von gerichtlichen Verfahren nicht durch das Ansetzen enorm hoher Streitwerte multipliziert wird. § 615 Abs. 3 Nr. 2 ZPO-E sieht insoweit vor, dass das Ansetzen eines zu hohen Streitwerts durch den Kläger ein Indiz der Missbräuchlichkeit darstellen kann. Dies ist zutreffend. Darüber hinaus ist aber zu konstatieren, dass die Gerichte den zu hoch angesetzten Streitwerten insbesondere im Äußerungsrecht häufig folgen. In einem Verfahren gegen die Wochenzeitschrift KONTEXT hat das OLG Frankfurt etwa ein Streitwert von 367.000 Euro wegen Chatnachrichten in einem einzigen Artikel festgesetzt;[24] das LG Dresden

[19] S. 10 der Begründung.

[20] https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/FocalPointSLAPP/FocalPointSlapp_node.html.

[21] https://fragdenstaat.de/artikel/aktion/2024/08/der-gegenrechtsschutz-ist-tot-es-lebe-der-gegenrechtsschutz/.

[22] Egidy, Einschüchterung ist das Ziel, 2025; Institut für Demokratie und Zivilgesellschaft, Eine Dunkelfeldstudie zum strategischen Einsatz von juristischen Mitteln durch rechtsextreme Akteur*innen gegen die Zivilgesellschaft, 2023.

[23] Vgl. Prigge/Dinig, K&R 2024, 452, 457.

[24] https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/anti-slapp-gesetz-gesetzentwurf-bundesjustizministerium-juristisch-heikel-reihe-teil-1.

nahm wegen weniger Äußerungen in einer Studie in der ersten Instanz einen Streitwert von 60.000 Euro an, den das OLG Dresden in zweiter Instanz auf 20.000 Euro korrigierte.[25] Da die Streitwerte das Prozesskostenrisiko bestimmen, tragen sie maßgeblich dazu bei, ob Betroffene einer missbräuchlichen Abmahnung eine Verpflichtungs- und Erlassungserklärung abgeben und die angegriffenen Äußerungen löschen oder ob sie es auf ein gerichtliches Verfahren ankommen lassen. Wenn dem finanziellen Ungleichgewicht zwischen den Parteien, dass in der weit überwiegenden Zahl von SLAPP-Verfahren gegeben ist, ein Stück seiner Wirkung genommen werden soll, ist es neben finanziellen Sanktionen für die eine Seite erforderlich, für die andere, vom SLAPP betroffene, Seite das Prozesskostenrisiko zu senken.

Berlin, 31. Juli 2025

Ansprechpartnerinnen:
Hannah Vos (hannah.vos@okfn.de)
Ida Westphal (ida.westphal@okfn.de)

[25] https://www.noslapp.de/neuigkeiten/streitwert-in-verfahren-mit-verweis-auf-eu-slapp-richtlinie-reduziert.