Stellungnahme
Deutsche Journalistinnen- und Journalisten-Union (dju) in ver.di

# Referentenentwurf des BMJV für ein **Gesetz zur Umsetzung der EU-Anti-SLAPP-Richtlinie**

## (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)

Juli 2025

Für die Einladung zur Beteiligung an der Verbändeanhörung bedanken wir uns.

Die **Deutsche Journalistinnen- und Journalisten-Union (dju) in ver.di** ist die Interessenvertretung für freie und festangestellte Journalist*innen in redaktionellen Medien in Deutschland. Mit mehr als 30.000 Mitgliedern in der Fachgruppe Medien, Journalismus und Film vertritt ver.di die Beschäftigten in Rundfunk, Verlagen und Produktionswirtschaft. Ver.di hat mit insg. etwa 1,9 Mio. Mitgliedern aus allen gesellschaftlichen Bereichen einen weiten Blick von Nutzer*innen auf die Medien- und Informationslandschaft in Deutschland.

Bei der Eindämmung von SLAPPs in Deutschland und Europa engagiert sich die dju in ver.di seit Jahren – etwa mit der Studie „Einschüchterung ist das Ziel“ (erschienen im März 2025) oder als Kooperationspartnerin der BKM-geförderten No-SLAPP-Anlaufstelle.

Juristische Einschüchterungsversuche gegenüber kritischen Stimmen in der Öffentlichkeit sind in Deutschland Realität. Besonders im Fokus von SLAPP-Klägern stehen Journalist*innen, wie eine im März 2025 veröffentlichte Studie der Rechtswissenschaftlerin Prof. Dr. Egidy im Auftrag der Otto Brenner-Stiftung, der Deutschen Journalistinnen- und Journalisten-Union (dju) in ver.di, des Umweltinstituts München und der Gesellschaft für Freiheitsrechte (GFF) zeigt[1]. Hohe Streitwerte und Schadensersatzforderungen, langwierige Verfahren und Machtgefälle bilden eine Drohkulisse, der Publizierende, gerade, wenn sie kein großes Medienhaus im Rücken haben, mitunter nicht standhalten können. In der Folge nehmen Medienschaffende bisweilen Abstand von kritischen Themen – ein Chilling Effect tritt ein und der Informationsfluss über Vorgänge, an denen ein öffentliches Interesse besteht, wird unterbrochen. Auf diese Weise wird die öffentliche Meinungsbildung, auf die eine demokratische Gesellschaft angewiesen ist, gestört – und das Kalkül der SLAPP-Kläger geht auf.

[1] „Einschüchterung ist das Ziel – Strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung (SLAPPs) in Deutschland“, 19.3.2025, www.otto-brenner-stiftung.de/einschuechterung-ist-das-ziel

Bei strategischen Klagen gegen öffentliche Beteiligung nutzen Kläger*innen die Mittel des Rechtsstaats für illegitime Zwecke. Bei SLAPPs stehen die Forderungen der Kläger in keinem angemessenen Verhältnis zu einem etwaigen Rechtsverstoß, sie sind teilweise unbegründet oder der Hauptzweck des Rechtsweges liegt nicht in der rechtlichen Klärung, sondern einer Abschreckung der Beklagten. Typischerweise werden SLAPPs von finanzstarken Akteur*innen betrieben, die sich langwierige Rechtsstreite leisten können – während dies für die Beklagten immensen Zeitaufwand neben ihrer eigentlichen Erwerbstätigkeit, hohe finanzielle Kosten und psychische Belastung darstellt.

Die EU hat das Problem erkannt und mit der Anti-SLAPP-Richtlinie wichtige Regulierung auf den Weg gebracht, um die Resilienz der europäischen Demokratien zu stärken. Auch im deutschen Rechtssystem sind diverse Anpassungen erforderlich, um das Einschüchterungspotenzial von SLAPPs als zutiefst undemokratischer Praxis einzudämmen und die Presse- und Medienfreiheit sowie öffentliche Kommunikationsfreiheiten gegen illegitime Rechtspraktiken zu stärken.

Der Referentenentwurf des Justizministeriums nimmt einige wichtige Weichenstellungen vor. Hervorzuheben ist insbesondere der sinnvolle Anwendungsbereich auch auf rein inländische Fälle, die in der Realität den absoluten Großteil von SLAPPs ausmachen. Auch das Beschleunigungsgebot ist zur Reduzierung der psychischen Belastung von SLAPP-Beklagten – sowie aus publizistischen Gründen – hilfreich. Daneben ist die erweiterte Kostenerstattung im Prinzip ein wichtiger Ansatz, wird jedoch in den seltensten Fällen zum Tragen kommen. Denn einerseits droht mit der im Referentenentwurf vorgeschlagenen Definition kaum ein SLAPP als solcher erkannt werden zu können. Die Beklagten werden daher in zu vielen Fällen auf ihren Rechtsverteidigungskosten sitzen bleiben. Zudem ist nicht davon auszugehen, dass dieses Gesetz einen Kläger von einem SLAPP abhalten wird.

Ziel einer Gesetzgebung muss jedoch sein, sowohl potenzielle SLAPP-Kläger vor dem Missbrauch des Rechtssystems abzuschrecken als auch Gerichte zur Abwendung von Rechtsmissbrauch in die Lage zu versetzen sowie SLAPP-Betroffenen Unterstützung bereitzustellen, um ihren Schaden zu reduzieren und öffentliche Beteiligung zu ermutigen. Ohne Maßnahmen in diesen Feldern wird eine Anti-SLAPP-Gesetzgebung weitgehend wirkungslos bleiben. Zudem gilt es, die Verbindlichkeit in den neuen Vorschriften zu erhöhen. Nicht zuletzt müssen juristische Interventionen im außergerichtlichen Bereich in den Blick genommen werden. Daher lauten die Empfehlungen der dju in ver.di im Einzelnen:


Anwendungskriterien differenzieren (§ 615 (2) ZPO-E) ..... 3

Antrag auf SLAPP-Prüfung ermöglichen und Fristen – auch für die Verfahrensbeschleunigung – festlegen (§ 616 ZPO-E) ..... 3

Sicherheitsleistung garantieren und Prozesskostenhilfe anbieten (§ 617 ZPO-E) ..... 4

Kostenerstattung und Sanktionierung spezifizieren (§ 618 ZPO-E) ..... 4

Transparenzvorschriften und Datenaustausch einführen (§ 619 ZPO-E) ..... 5

Unterstützungsmaßnahmen für SLAPP-Betroffene fördern ..... 5

Außergerichtliche SLAPPs in den Blick nehmen ..... 5

## Anwendungskriterien differenzieren (§ 615 (2) ZPO-E)

In § 615 (2) ZPO-E wird vorgeschlagen, ein Rechtsstreit sei als missbräuchlich zu werten, sofern „1. der Hauptzweck des Rechtsstreits darin besteht, öffentliche Beteiligung zu verhindern, einzuschränken oder zu sanktionieren, *und* 2. mit dem Rechtsstreit unbegründete Ansprüche verfolgt werden." Nur in der Gesetzesbegründung wird darauf hingewiesen, dass auch *teilweise unbegründete* Ansprüche auf einen SLAPP hindeuten können. Hierdurch droht mangelnde Klarheit in der Definition von SLAPP-Klagen.

Würde festgelegt, dass nur vollständig unbegründete Klagen als SLAPPs gewertet werden können, wäre dies mit Blick auf die Praxis nicht zielführend. In der Realität werden in SLAPPs häufig *teilweise unbegründete* Ansprüche verfolgt oder solche, die nicht den Kern einer Äußerung betreffen, sondern Randaspekte einer Veröffentlichung beanstanden. Auch bei letztlich erfolgreichen SLAPP-Klagen kann der Hauptzweck in der Verhinderung öffentlicher Beteiligung bestehen – und es können missbräuchliche Verfahrenstaktiken eingesetzt, etwa das Verfahren verzögert und die Beklagten eingeschüchtert, belästigt und bedroht werden. Dieses vorsätzliche Handeln drohen Gerichte bei ihrer Prüfung ignorieren zu müssen, solange die Klage einen in irgendeiner Weise zulässigen Anspruch verfolgt. In der Folge würden viele missbräuchliche Klagen, die öffentliche Beteiligung verhindern wollen, von Gerichten nicht als SLAPPs behandelt werden können.

Um Definitionsklarheit zu schaffen, ist das „und" durch ein „oder" zu ersetzen, da einer der beiden Tatbestände zur **Bestimmung der Missbräuchlichkeit** eines Rechtsstreits ausreichend ist. Auch teilweise begründete Ansprüche sind kein Ausschlusskriterium für einen SLAPP, weshalb **die Definition an dieser Stelle explizit weiter zu fassen** ist.

## Antrag auf SLAPP-Prüfung ermöglichen und Fristen – auch für die Verfahrensbeschleunigung – festlegen (§ 616 ZPO-E)

SLAPP-Klagen gehen häufig vorgerichtliche juristische Maßnahmen voraus, über die ein Gericht bei Klageeingang naturgemäß keine Kenntnis haben kann. Um solche Maßnahmen als Indiz für SLAPPs mit einzubeziehen, sollte der Gesetzgeber sicherstellen, dass Betroffene von SLAPP-Klagen einen **Antrag auf eine frühzeitige Prüfung** der Missbräuchlichkeit einer Klage stellen können. Gerichte sollten verpflichtet werden, über diesen Antrag innerhalb einer **gesetzlich bestimmten Frist** zu entscheiden.

Die Wirkung von SLAPPs beruht unter anderem auf der Unsicherheit der Beklagten über den Verfahrensausgang. Je länger sich ein Verfahren zieht, desto höher ihre Belastung. Das Vorrang- und Beschleunigungsgebot in § 616 ZPO-E ist daher im Grundsatz zu begrüßen. Mit Blick auf das derzeit weite Verfahrensermessen der Gerichte droht jedoch eine uneinheitliche Anwendung der Verfahrensbeschleunigung im Einzelfall. Sinnvoll wäre es daher, **konkrete Fristen für die Beschleunigung aufzunehmen**, um Rechtssicherheit zu schaffen und föderal eine einheitliche Handhabung sicherzustellen. Dies schlägt auch Erwägungsgrund 33 der EU-Richtlinie vor. Gemäß desselben Erwägungsgrundes könnten sich die Gerichte an den Anforderungen des einstweiligen Rechtsschutzes orientieren, wobei weiterhin eine angemessene Prüfung erfolgen muss. Andere Rechtsordnungen sehen Fristen in einer Größenordnung von wenigen Monaten vor (beispielsweise 90 Tage). Eine solche festgelegte Frist muss jedoch auch eine ausnahmsweise Verlängerung erlauben, wenn die Komplexität des Einzelfalls oder die Arbeitsbelastung des

jeweils angerufenen Gerichts dies erfordert. Auch darf das Vorrang- und Beschleunigungsgebot nicht dazu führen, dass die Verteidigung durch die Beschleunigung eingeschränkt wird.

## Sicherheitsleistung garantieren und Prozesskostenhilfe anbieten (§ 617 ZPO-E)

Bisher sieht der Referentenentwurf eine Sicherheitsleistung nur auf Antrag der Beklagten vor. Daneben sollte eine **Sicherheitsleistung von Amts wegen eingeführt** werden, um die Schutzwirkung für SLAPP-Beklagte zu verstärken. Das Gericht müsste dazu von den Beklagten nähere Auskunft über die Indizien eines Missbrauchs oder einer offensichtlichen Unbegründetheit der Klage gegen die öffentliche Beteiligung einholen.

Da der Ausgang im Vorfeld des Verfahrens regelmäßig ungewiss ist, empfiehlt es sich, dass die **Beklagten allein aufgrund der Konfrontation mit einer SLAPP-Klage Prozesskostenhilfe in Anspruch nehmen können** (sofern erforderlich). Durch einen Anspruch auf Prozesskostenhilfe würde das persönliche Risiko von SLAPP-Beklagten (auf Kosten der Allgemeinheit) reduziert – und die demokratisch wünschenswerte Bereitschaft, sich weiter öffentlich zu beteiligen, womöglich gefördert.

## Kostenerstattung und Sanktionierung spezifizieren (§ 618 ZPO-E)

Laut § 618 (2) ZPO-E „kann“ das Gericht in der Kostenentscheidung dem Kläger eine besondere Gebühr auferlegen. Hierfür sind im Gesetz **Kriterien festzulegen**, nach denen Gerichte eine solche Gebühr zwingend verhängen.

Bei einem durchschnittlichen Streitwert von 50.000 Euro betrüge die Gebühr gemäß Referentenentwurf derzeit 1.914 Euro. Eine solche Summe birgt für typischerweise finanzstarke SLAPP-Kläger kein ausreichendes Potenzial, vor weiteren missbräuchlichen Einschüchterungsklagen zurückzuschrecken. Daher sollte **für schwere Fälle des Rechtsmissbrauchs** die von Art. 15 der EU-Richtlinie geforderte Sanktionsmöglichkeit im Wege einer **Missbrauchsgebühr für vorsätzliche missbräuchliche Gerichtsverfahren eingeführt** werden. Eine solche Missbrauchsgebühr sollte neben **Tatbestandsvoraussetzungen** der Sanktionierung auch eine **Obergrenze** enthalten, um dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatz zu genügen. Mit Blick auf das rechtsstaatliche Gebot der Justizgewährung darf die drohende Sanktion selbstverständlich nicht die Gefahr begründen, eine abschreckende Wirkung auf die Rechtsverfolgung zu entfalten, weil sich Prozessführende sorgen, dass *berechtigte* Klagen gegen eine öffentliche Beteiligung – etwa in Form einer Verleumdung im Internet – von ihr erfasst werden. Im Falle groben Missbrauchs jedoch ist die Sanktion in der Höhe so auszugestalten, dass sie für einen SLAPP-Kläger spürbar ist.

Zudem ist in § 618 (3) eine ausdrückliche Regelung zu schaffen, nach der die tatsächlich angefallenen **Kosten auch zur vorgerichtlichen Rechtsverteidigung zu erstatten** sind.

## Transparenzvorschriften und Datenaustausch einführen (§ 619 ZPO-E)

§ 619 RefE sieht eine Veröffentlichungspflicht für rechtskräftige Urteile von Gerichten zweiter und dritter Instanz vor. Noch sinnvoller wäre, bereits **erstinstanzliche Entscheidungen** zu veröffentlichen.

Ergänzend zur in § 619 vorgesehenen anonymisierten Veröffentlichung von SLAPP-Urteilen und -Beschlüssen ist es für die Arbeit der Gerichte und insb. für die Bestimmung der Missbräuchlichkeit nach § 615 (3) Satz 3 und 4 notwendig, über die gerichtlich verhandelten SLAPP-Klagen auch einen **nicht-anonymisierten Datenaustausch zwischen den Gerichten und länderübergreifend zu ermöglichen**. Eine solche Zusammenführung der Daten ist erforderlich, um auch die parallele Anstrengung missbräuchlicher SLAPP-Klagen in unterschiedlichen Gerichten, Gerichtsbezirken oder Ländern identifizieren zu können.

Anstatt die Datenerhebung hierfür in die Hände der Gerichte und Justizverwaltung zu legen, wäre es ebenfalls möglich, **die SLAPP-Beklagten selbst zu verpflichten, ihre Anträge** unter Berufung auf die Anti-SLAPP-Maßnahmen sowie die mit ihnen zusammenhängenden Dokumente **einer zentralen Stelle zuzuleiten. Die Meldepflicht sollte dann auch für die SLAPP-Kläger gelten**, wobei die Einhaltung dieser Pflicht für sie bußgeldbewehrt ausgestaltet sein könnte. **Die zentrale Stelle wäre mit dem systematischen Monitoring von SLAPP-Fällen in Deutschland zu betrauen.**

## Unterstützungsmaßnahmen für SLAPP-Betroffene fördern

Da bei SLAPPs häufig ein großes Machtungleichgewicht zwischen Klägern und Beklagten herrscht, sollte der Gesetzgeber Unterstützungsangebote wie **Anlaufstellen für Betroffene fördern** und einen **Rechtshilfefonds für Betroffene einrichten**. Zudem sollte er beruflich mit SLAPPs Befasste (wie Justizbedienstete und Rechtsanwält*innen) oder potenziell Betroffene **für das Phänomen sensibilisieren** und **Schulungen für diese Gruppen fördern**. Diese Maßnahmen beinhaltete bereits die Empfehlung (EU) 2022/758 der EU-Kommission vom 27. April 2022. Der Referentenentwurf sieht solche Unterstützungsmaßnahmen noch nicht vor.

Notwendig wäre auch, die beim Bundesamt für Justiz anzusiedelnde **Anlaufstelle für SLAPP-Betroffene mit ausreichenden Ressourcen auszustatten**, um die in der Empfehlung beschriebenen Aufgaben (Zugang zu individueller Unterstützung, Information und Informationsaustausch, psychosoziale und juristischer Beratung, Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen) vollumfänglich leisten zu können.

## Außergerichtliche SLAPPs in den Blick nehmen

Der Referentenentwurf adressiert lediglich Klagen. Studien zeigen jedoch, dass bereits **Abmahnungen, Unterlassungsforderungen und Schadensersatzforderungen so einschüchternd wirken** können, dass sich Journalist*innen oder zivilgesellschaftliche Stimmen nach solcherlei juristischen Maßnahmen aus der Öffentlichkeit zurückziehen. Auch der Europarat empfahl 2024, alle Stadien juristischen Vorgehens, also explizit auch die Androhung von Klagen, bei der Definition von SLAPPs zu berücksichtigen.

Hintergrund sind die den SLAPP-Betroffenen entstehenden Kosten – in Form einer Abmahnung, Schadensersatzforderung und/oder der anwaltlichen Verteidigung. Für letztere müssen die

Betroffenen in Vorleistung gehen. Die Summen können für Privatpersonen oder kleine zivilgesellschaftliche Akteur*innen schnell immens hoch ausfallen. In der deutschen Medienlandschaft, in der viele Journalist*innen freiberuflich tätig sind oder als Festangestellte nur ein kleines Medienhaus im Rücken haben, wirken bereits Abmahnungen und Unterlassungsforderungen daher häufig – der Intention entsprechend – einschüchternd. Insofern gehen Studien davon aus, dass sich in Deutschland bereits ein großes Dunkelfeld an „erfolgreichen“ SLAPPs entwickelt hat, ohne dass die Fälle vor Gericht gegangen wären (Egidy 2025; Helmert et al. 2023[2]).

Um die real in Deutschland stattfindenden SLAPPs einzudämmen, ist es daher unbedingt erforderlich, **die Risiken für SLAPP-Betroffene im außergerichtlichen Bereich juristischer Maßnahmen zu reduzieren**. Dazu sollten nach dem Vorbild von § 97a (3) UrhG die **Kosten für eine erste Abmahnung auf maximal 1.000 Euro gedeckelt werden**. Zudem ist entsprechend der Regelung in § 97a (4) UhrG eine **Kostenerstattungspflicht für unberechtigte Abmahnungen einzuführen**, welche die Kosten aus § 618 (3) ZPO-E deckt.

Mit den vorgeschlagenen Änderungen und Ergänzungen kann das deutsche Anti-SLAPP-Gesetz substanzielle Schutzwirkung für Personen, die sich öffentlich beteiligen, entfalten. Im Sinne der Resilienz unserer Demokratie ist der Gesetzgeber gefragt, diese Hinweise zu berücksichtigen und damit die Informationsgrundlage unserer Gesellschaft vor unzulässiger Einflussnahme und unser Rechtssystem vor Missbrauch weiter abzusichern. Mit Blick auf EU-Staaten, in denen strategische Einschüchterung auf dem Rechtsweg bereits viel offensiver betrieben wird als in Deutschland, sind diese Vorkehrungen im deutschen Rechtssystem dringend geboten. In Erwägung der zunehmend unter Druck stehenden Zivilgesellschaft in diversen Mitgliedstaaten ist in der Bundesrepublik eine vorbildliche und weitgehende Umsetzung der Anti-SLAPP-Richtlinie angezeigt, um Strahlkraft in unsere Nachbarländer zu entfalten.

Ansprechperson:

Bettina Hesse
ver.di-Referentin für Medienpolitik
dju@verdi.de

[2] „Sie versuchen, uns damit zu lähmen“ – Dunkelfeldstudie zum strategischen Einsatz von juristischen Mitteln durch rechtsextreme Akteur*innen gegen die Zivilgesellschaft, 20.6.2023, www.idz-jena.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Dunkelfeldstudie_GegenRechtsSchutz..pdf