



Stellungnahme von Reporter ohne Grenzen e.V. (RSF)  
zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1069 des Europäischen  
Parlaments und des Rates vom 11. April 2024 über den Schutz  
von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offensichtlich  
unbegründeten Klagen oder missbräuchlichen  
Gerichtsverfahren („strategische Klagen gegen öffentliche  
Beteiligung“)

(Langfassung)

## Inhaltsverzeichnis

A.	Einleitung.....	2
B.	Internationale Vorgaben zur Regelung von SLAPPs.....	6
I.	Inhalte der Richtlinie im Überblick .....	6
II.	Vorarbeit der EU und des Europarats .....	7
C.	Empfehlungen zur Umsetzung im Überblick .....	9
I.	Klare Definition und Kriterien als Anknüpfungspunkt für Maßnahmen .....	9
II.	Einheitliche Regelung für rein innerstaatliche und grenzüberschreitende Fälle.....	10
III.	Eindämmung von Rechtsmissbrauch über Kostenseite: Kostenerstattung, Schadensersatz, Missbrauchsgebühr .....	10
IV.	Nutzung prozessualer Regelungen zur frühzeitigen Abweisung missbräuchlicher Anträge .....	10
V.	Stärkung der Transparenz und Unterstützung zivilgesellschaftlichen Engagements....	11
D.	Bestandsaufnahme im deutschen Recht .....	12
I.	Berufsethische Selbstregulierung des Journalismus .....	12
II.	Kostenregelungen.....	13
III.	Sicherheitsleistungen.....	17
IV.	Beratungs- und Prozesskostenhilfe.....	19
V.	Schadensersatz und weitere Zahlungen .....	19
VI.	Anerkennung ausländischer Urteile .....	21
VII.	Frühzeitige Abweisung/Verfahrensbeschleunigung .....	22
VIII.	Darlegungs- und Beweislast.....	24
IX.	Unterstützung Betroffener durch Dritte.....	24
X.	Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen.....	25
XI.	Strafrecht .....	26
XII.	Fazit .....	30
E.	Wichtige Regelungsinhalte der Richtlinie .....	32
I.	Definition von und Kriterien für SLAPPs (Art. 1, 4 SLAPP-Richtlinie).....	32
II.	Einheitliche Regelung für Verfahren mit und ohne grenzüberschreitenden Bezug (anknüpfend an Art. 2, 5 SLAPP-Richtlinie) .....	36
III.	Kosten und wirtschaftliches Ungleichgewicht (Art. 6, 14 der SLAPP-Richtlinie) .....	38
IV.	Sicherheitsleistungen zugunsten SLAPP-Betroffener (Art. 6, 7, 10 SLAPP-Richtlinie) .....	43
V.	Frühzeitige Klageabweisung und Verfahrensbeschleunigung (Art. 6, 7, 11, 12, 13 der SLAPP-Richtlinie) .....	45
VI.	Sanktionen oder sonstige Abhilfemaßnahmen (Art. 15 der SLAPP-Richtlinie) .....	47
VII.	Schutz vor SLAPP-Verfahren in Drittländern (Art. 16, 17 der SLAPP-Richtlinie) .....	49
VIII.	Strafrecht .....	50
IX.	Information und Transparenz (Art. 19, 20 der SLAPP-Richtlinie) .....	55
X.	Rolle der Zivilgesellschaft und der Politik (Art. 19 der SLAPP-Richtlinie).....	56
F.	Ausblick .....	60

# **Nie mehr mundtot: Journalist\*innen wirksam vor juristischer Einschüchterung schützen**

## **A. Einleitung**

Wer im Recht ist, muss es auch durchsetzen können. Darauf vertrauen zu können, ist ein zentrales Versprechen des Rechtsstaats. Zu Recht gibt es deshalb hohe Hürden für die Abweisung einer Klage als unbegründet oder für die frühzeitige Einstellung eines Verfahrens noch vor einem Urteil. Aber gutes Recht kann auch missbraucht werden. Diese Erfahrung machen auch Journalist\*innen, wenn sie über Missstände berichten und dann wegen Verleumdung, vermeintlicher Falschbehauptungen oder gar komplett konstruierter Vorwürfe abgemahnt, mit Schadenersatzforderungen bedroht oder vor Gericht gezerrt werden.

Mit dem Ziel, Opfern von solchen rechtsmissbräuchlichen Einschüchterungsklagen einen besseren Schutz zu gewähren, hat die Europäische Union am 11. April 2024 eine Richtlinie „über den Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offensichtlich unbegründeten Klagen oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren“<sup>1</sup>, kurz: SLAPP-Richtlinie, verabschiedet. Diese Gerichtsverfahren werden auch als „strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung“ beziehungsweise als „strategic lawsuits against public participation“ (SLAPP) bezeichnet. Unter „öffentlicher Beteiligung“ versteht die SLAPP-Richtlinie „jede Aussage oder Tätigkeit einer natürlichen oder juristischen Person, die in Ausübung des Rechts auf Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit, Freiheit von Kunst und Wissenschaft oder Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit zu einer Angelegenheit von öffentlichem Interesse erfolgt, sowie jede Vorbereitungs-, Unterstützungs- oder Hilfsmaßnahme, die unmittelbar damit im Zusammenhang steht“.<sup>2</sup>

Die Richtlinie verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten, Garantien gegen SLAPPs mit grenzüberschreitendem Bezug in ihren nationalen Rechtssystemen sicherzustellen.

Reporter ohne Grenzen (RSF) ist eine internationale Nichtregierungsorganisation, die sich für mehr Sicherheit und besseren Schutz von Journalist\*innen einsetzt. RSF dokumentiert Verstöße gegen die Presse- und Informationsfreiheit weltweit und alarmiert die Öffentlichkeit, wenn Journalist\*innen und deren Mitarbeitende in Gefahr sind.

RSF hat sich intensiv für diese Richtlinie eingesetzt und sieht sie als einen dringend notwendigen Schritt, um eine der Kernaufgaben des Journalismus in der Europäischen Union und darüber hinaus umsetzen zu können: die Öffentlichkeit über Missstände zu informieren. Gerade Journalist\*innen, die beispielsweise Korruption aufdecken, zu Geheimdienstaktivitäten recherchieren oder Umweltschädigungen öffentlich machen, erleben oft, dass diejenigen, auf die ihre kritische Berichterstattung ein negatives Licht wirft, diese zu unterbinden versuchen.<sup>3</sup> Besonders bekannt und drastisch ist der Fall der maltesischen Journalistin Daphne Caruana Galizia, die wegen ihrer Arbeit zunächst Morddrohungen erhielt

---

<sup>1</sup> Richtlinie (EU) 2024/1069 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. April 2024 über den Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offensichtlich unbegründeten Klagen oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren („strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung“), im Folgenden: SLAPP-Richtlinie, abrufbar unter: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=OJ:L\\_202401069](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401069)

<sup>2</sup> Art. 4 SLAPP-Richtlinie

<sup>3</sup> Annual Report 2024 by the partner organisations to the Council of Europe Platform to Promote the Protection of Journalism and Safety of Journalists, S. 18, abrufbar unter: <https://rm.coe.int/annual-report-2024-platform-for-the-safety-of-journalists-web-pdf/1680aeb373>

und 2017 schließlich durch eine Autobombe ermordet wurde. Zum Zeitpunkt ihres Todes waren gegen die Journalistin über 40 juristische Verfahren anhängig, die sich alle auf ihre Arbeit bezogen.<sup>4</sup>

Daphne Caruana Galizia ist leider kein Einzelfall. Journalist\*innen werden immer öfter juristisch in die Enge getrieben, mit dem Ziel, ihre Arbeit zu unterbinden oder jedenfalls zu erschweren. Die Coalition Against SLAPPs in Europe (CASE) hat zwischen 2010 und 2023 in Europa insgesamt 1.049 SLAPP-Fälle dokumentiert, davon 166 im Jahr 2023.<sup>5</sup> Hinzu kommt eine vermutlich beträchtliche Dunkelziffer. In Deutschland hat RSF in den letzten Monaten zahlreiche juristische Einschüchterungsversuche gegen Journalist\*innen beobachtet: So darf etwa ein russischer Investigativjournalist sein Buch über russische Geheimdienstaktivitäten nach einer einstweiligen Verfügung, die ein in diesem Zusammenhang erwähnter Geschäftsmann erwirkt hat, in Deutschland nicht mehr als eBook vertreiben.<sup>6</sup> Eine andere Journalistin berichtete über die Unzuverlässigkeit einer Software, mit der US-amerikanische Ermittlungsbehörden Geldwäsche im Kryptohandel nachweisen möchten, und musste erleben, dass eine Redaktion unter Druck gesetzt wurde, bereits veröffentlichte Texte nachträglich zu ändern. In einem weiteren Fall versuchte die Betreiberin einer Unterkunft für Geflüchtete, die Berichterstattung eines Nachrichtenportals über Missstände in dieser Unterkunft zu unterbinden.<sup>7</sup> Ein Geschäftsmann, der auf einer US-Sanktionsliste steht, verlangt von einem Journalisten, der ihn als Kriegsprofiteur dargestellt hat, über eine Unterlassungserklärung von seiner Berichterstattung Abstand zu nehmen.<sup>8</sup>

Auch wenn nicht bei jedem der teilweise noch laufenden Verfahren gesagt werden kann, inwieweit es sich tatsächlich um Rechtsmissbrauch handelt, zeigen diese Fälle jedenfalls, dass auch in Deutschland vermehrt juristisch gegen öffentliche Beteiligung vorgegangen wird. Davon sind nicht nur, aber sehr häufig Journalist\*innen betroffen, die sich über ihre besonders sichtbare Teilnahme am öffentlichen Diskurs besonders leicht Anfeindungen aussetzen.<sup>9</sup> Die Fälle zeigen auch, dass das deutsche Rechtssystem zwar grundsätzlich einen differenzierten Umgang mit den Vorwürfen ermöglicht. Allerdings dauert es oft sehr lange, bis am Ende eines zunächst außergerichtlichen, dann gerichtlichen Verfahrens die Feststellung getroffen wird, welche Aussagen zulässig waren und welche nicht. Selbst wenn sich alle oder die meisten Vorwürfe als unbegründet erweisen, sind die Beklagten oft lange vor Ausgang des Verfahrens so eingeschüchtert oder finanziell ausgelaugt, dass sie das Verfahren gar nicht ausfechten können. Das eigentliche Ziel von SLAPPs - die Einschüterung von Journalist\*innen - wird also auch unabhängig vom Verfahrensausgang erreicht.

---

<sup>4</sup> vgl. etwa [https://germany.representation.ec.europa.eu/news/schutz-von-journalisten-und-zivilgesellschaft-eu-gesetzgeber-einigen-sich-auf-regeln-gegen-2023-11-30\\_de](https://germany.representation.ec.europa.eu/news/schutz-von-journalisten-und-zivilgesellschaft-eu-gesetzgeber-einigen-sich-auf-regeln-gegen-2023-11-30_de); <https://www.deutschlandfunk.de/eu-will-staerker-gegen-strategische-einschuechterungsklagen-vorgehen-100.html>

<sup>5</sup> <https://www.the-case.eu/resources/a-2024-report-on-slapps-in-europe-mapping-trends-and-cases/>

<sup>6</sup> <https://www.tagesschau.de/inland/buch-veroeffentlichungsverbot-russland-geschaeftsmann-geheimdienst-100.html>

<sup>7</sup> <https://www.nd-aktuell.de/artikel/1182943.ankunftszentrum-fuer-fluechtlinge-in-tegel-urteil-am-berliner-landgericht-drk-gegen-nd.html>

<sup>8</sup> <https://www.woz.ch/2425/auf-alien-kanaelen/einschuechterung-als-strategie/!VQ4E13DW7QW4>

<sup>9</sup> Open Knowledge Foundation Deutschland e.V., Eine Dunkelfeldstudie zum strategischen Einsatz von juristischen Mitteln durch rechtsextreme Akteur\*innen gegen die Zivilgesellschaft, 2023, S. 15 ff., abrufbar unter: [https://www.idz-jena.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/Dunkelfeldstudie\\_GegenRechtsSchutz..pdf](https://www.idz-jena.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Dunkelfeldstudie_GegenRechtsSchutz..pdf), im Folgenden: OKFD e.V., Dunkelfeldstudie, 2023

**Charakteristisch für einen SLAPP ist, dass diejenigen, von denen ein SLAPP ausgeht, eine Position der - oft wirtschaftlichen - Überlegenheit ausnutzen und sich trotz letztlich geringer Erfolgsaussichten für ein juristisches Vorgehen entscheiden.<sup>10</sup> Auf der gegnerischen Seite sehen sich die - oft wirtschaftlich unterlegenen - Betroffenen trotz tatsächlicher Erfolgsaussichten nicht in der Lage, den Prozess zu bestreiten.<sup>11</sup>**

RSF begrüßt es daher, dass die Europäische Union mit der SLAPP-Richtlinie das Problem rechtsmissbräuchlicher Einschüchterungsversuche anerkannt und auf die Agenda der Mitgliedstaaten gesetzt hat. Das wachsende Phänomen bedroht die Presse- und Meinungsfreiheit, den öffentlichen Diskurs und letztlich die Demokratie. Für eine Demokratie sind Pressefreiheit, Meinungsfreiheit und Informationsfreiheit ebenso zentral wie der Zugang zu Gerichten, die Garantie eines fairen Verfahrens und das Vertrauen, dass das gleiche Recht für alle gilt. Unter Verweis auf die Grundsätze des Unionsrechts, einschließlich der Grundrechtecharta, betont die SLAPP-Richtlinie, dass das Ziel ihrer Umsetzung in jedem Fall eine verhältnismäßige Berücksichtigung aller betroffenen Grundrechte sein muss.<sup>12</sup> Verfahrensgarantien, juristische Unterstützung und Informationen über Rechte und Möglichkeiten müssen allen Personen gleichermaßen zur Verfügung stehen, unabhängig von ihren finanziellen Möglichkeiten und ihrer gesellschaftlichen Stellung. Rechtsmissbrauch muss verhindert und das Vertrauen auf einen angemessenen Schutz der Grundrechte durch das Rechtssystem gestärkt werden.

Die SLAPP-Richtlinie sieht hierfür eine Reihe von Maßnahmen für zivilrechtliche Verfahren vor, die einen einheitlichen Mindestschutz in allen Mitgliedstaaten garantieren sollen: Offensichtlich unbegründete Forderungen oder missbräuchliche Verfahrensanträge sollen möglichst früh im Verfahren abgewiesen werden können, um Einschüchterungseffekte zu Lasten der Teilhabe am öffentlichen Diskurs in zeitlicher Hinsicht einzudämmen. Um ein Verfahren überhaupt zu führen, sollen Beklagte auf finanzielle und anderweitige Unterstützung zurückgreifen können. Nach Abschluss eines Verfahrens soll über Schadensersatzansprüche und weiterführende Regelungen dafür gesorgt werden, dass zu Unrecht Beklagte entschädigt werden und sich SLAPPs für Klagende nicht mehr lohnen.

Zwar enthält das deutsche Recht bereits einige Regelungen, die auch auf SLAPP-Fälle angewendet werden könnten, etwa zur frühzeitigen Abweisung offensichtlich unbegründeter Klagen, zur Verfahrensbeschleunigung und zum Schadenersatz bei missbräuchlichen Verfahren. Allein über das geltende Recht ist jedoch nicht sichergestellt, dass Gerichte den SLAPP-Charakter eines Verfahrens überhaupt erkennen. Ob das Recht missbraucht wurde, wird auch dann nicht geklärt, wenn eine Auseinandersetzung im vorgerichtlichen Bereich verbleibt, sich also auf anwaltliche Droherschreiben oder Abmahnungen beschränkt. Daher genügt es nicht, bei der Umsetzung der Richtlinie lediglich auf bestehende Regelungen zu verweisen, selbst wenn diese theoretisch geeignet sein könnten, SLAPPs einen Riegel vorzuschieben. Vielmehr muss sichergestellt werden, dass Gerichte auch tatsächlich aktiv

---

<sup>10</sup> Annual Report 2021 by the partner organisations to the Council of Europe Platform to Promote the Protection of Journalism and Safety of Journalists, S. 30, abrufbar unter: <https://rm.coe.int/final-version-annual-report-2021-en-wanted-real-action-for-media-freed/1680a2440e>

<sup>11</sup> DG IPOL/ Fachabteilung Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten, Nutzung von SLAPP-Klagen zur Einschüchterung von Journalisten, nichtstaatlichen Organisationen und der Zivilgesellschaft, 2021, S. 34 unter Bezugnahme auf EGMR, Urteil vom 15. Februar 2005, Steel und Morris gegen das Vereinigte Königreich, 68416/01, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/697287/IPOL\\_STU\(2021\)697287\\_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/697287/IPOL_STU(2021)697287_DE.pdf), im Folgenden: DG IPOL, Nutzung von SLAPP-Klagen, 2021

<sup>12</sup> Erwägungsgrund 52 der SLAPP-Richtlinie

überprüfen, ob es sich um einen SLAPP handelt, und die vorgesehenen, höheren Schutzmechanismen dann auch zur Anwendung bringen.

Deshalb schlagen wir ein Umsetzungsgesetz vor, das dort, wo auf bestehende Normen verwiesen wird, jederzeit sicherstellt, dass diese im Einklang mit der SLAPP-Definition der Richtlinie und den SLAPP-Kriterien aus den Empfehlungen des Europarats (dazu B. II. und E. I.) von den Gerichten zwingend angewandt werden müssen. Die Notwendigkeit dazu ergibt sich auch aus Erwägungsgrund 32 der Richtlinie, wo es heißt, dass “die Inanspruchnahme dieser Garantien nicht ungebührlich beschwerlich” sein darf.

RSF beobachtet, dass das beachtliche Kostenrisiko, das zivilrechtliche Prozesse für die Beteiligten mit sich bringen, nicht nur in den ausgefochtenen Verfahren eine Rolle spielt, sondern auch und vor allem dann, wenn Betroffene ein Verfahren aus finanziellen Gründen nicht führen. SLAPPs sind dann nur schwer als solche zu erkennen. RSF sieht daher einerseits Potenzial für Verbesserungen im geltenden Recht. Andererseits ist RSF davon überzeugt, dass Rechtsmissbrauch in Form von SLAPPs weder allein noch hauptsächlich durch Gesetzgebung begegnet werden kann. Klare rechtliche Rahmenbedingungen sind unverzichtbar, auch damit Betroffene ihre Rechte kennen und Gerichte gesetzgeberische Wertungen anwenden können. Mindestens ebenso wichtig ist jedoch, dass die Justiz, die Anwaltschaft, Journalist\*innen und alle weiteren Betroffenen und nicht zuletzt die breite Gesellschaft grundlegend verstehen, wie und wo SLAPPs auftreten und warum sie eine Gefahr für den öffentlichen Diskurs darstellen.<sup>13</sup>

Um die öffentliche Meinungsbildung in der demokratischen Gesellschaft effektiv zu schützen, muss auch die Zivilgesellschaft selbst gestärkt werden. RSF und weitere zivilgesellschaftliche Organisationen arbeiten bereits an einer Vernetzung Betroffener, etwa im No-SLAPP-Bündnis über die dort geschaffene Anlaufstelle für SLAPP-Betroffene<sup>14</sup> (dazu E. X.). Diese und weitere bestehende und künftige Initiativen müssen auch bei staatlichen Stellen Gehör finden.

RSF nimmt in dieser Stellungnahme zunächst eine Bestandsaufnahme der Regelungen im deutschen Recht vor, die aktuell auf SLAPP-Fälle angewendet werden oder werden könnten (D.). Daran anknüpfend werden einige aus Sicht von RSF besonders gravierende Probleme dargestellt und Vorschläge für eine Umsetzung ins deutsche Recht sowie für Maßnahmen über die Rechtsetzung hinaus unterbreitet (E), bevor mit einem zusammenfassenden Ausblick geschlossen wird (F).

Die vorliegende Stellungnahme beginnt mit einem Überblick über die Inhalte der Richtlinie und weitere internationale Vorgaben (B.) und über die aus Sicht von RSF wichtigsten Empfehlungen zur Umsetzung (C).

---

<sup>13</sup> vgl. dazu etwa: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11616-024-00833-y>, sowie [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/756468/IPOL\\_STU\(2023\)756468\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/756468/IPOL_STU(2023)756468_EN.pdf) sowie <https://www.the-case.eu/resources/a-2024-report-on-slapps-in-europe-mapping-trends-and-cases/>

<sup>14</sup> <https://www.noslapp.de/>

## B. Internationale Vorgaben zur Regelung von SLAPPs

### I. Inhalte der Richtlinie im Überblick

Die Richtlinie erwartet von den Mitgliedstaaten, bis Mai 2026 eine einheitliche Rechtslage mit den folgenden Elementen zu schaffen (Art. 22 SLAPP-Richtlinie):

- Die Mitgliedstaaten bieten Garantien gegen offensichtlich **unbegründete Klagen oder missbräuchliche Gerichtsverfahren**, die **gegen natürliche und juristische Personen aufgrund ihrer öffentlichen Beteiligung** angestrengt werden (Art. 1 SLAPP-Richtlinie). Die Mitgliedstaaten dürfen selbstverständlich über die Mindestanforderungen der Richtlinie hinausgehen (Art. 3 SLAPP-Richtlinie).
- Die Garantien gelten **für Zivil- und Handelssachen**, nicht für Steuer- und Zollsachen, verwaltungsrechtliche Angelegenheiten, Staatshaftungsfragen, Strafsachen und Schiedsverfahren (Art. 2 SLAPP-Richtlinie).
- Sie gelten für **Angelegenheiten mit grenzüberschreitendem Bezug**, der nur dann nicht vermutet wird, wenn beide Parteien ihren Wohnsitz im selben Mitgliedstaat haben und auch sonst alle Sachverhaltselemente in diesem Mitgliedstaat liegen (Art. 2, 5 SLAPP-Richtlinie).
- Die Begriffe “öffentliche Beteiligung”, “Angelegenheit von öffentlichem Interesse” und “missbräuchliche Gerichtsverfahren” werden definiert (Art. 4 SLAPP-Richtlinie).
- Gerichte müssen eine **Klage gegen die öffentliche Beteiligung abweisen können, sobald sie sich als offensichtlich unbegründet erweist** (Art. 11 SLAPP-Richtlinie).

Die klagende Seite muss beweisen, dass eine Klage begründet ist und sie gegebenenfalls weiter substantiiieren, wenn die beklagte Seite eine frühzeitige Abweisung als unbegründet beantragt hat (Art. 12 SLAPP-Richtlinie). Gegen eine frühzeitige Abweisung muss es ein Rechtsmittel geben (Art. 13 SLAPP-Richtlinie).

- Die **Kosten für ein Verfahren**, das sich als missbräuchliches Verfahren gegen die öffentliche Beteiligung erweist, kann das Gericht **der klagenden Seite auferlegen**, inklusive der gesamten Kosten einer angemessenen Rechtsvertretung der beklagten Seite (Art. 14 SLAPP-Richtlinie). **Prozesskostenhilfe** wird nach der entsprechenden EU-Richtlinie gewährt (Art. 19 (2) SLAPP-Richtlinie).
- Erweist sich ein Verfahren als missbräuchliches Verfahren gegen die öffentliche Beteiligung, kann das Gericht gegenüber der klagenden Partei **abschreckende Maßnahmen** ergreifen, etwa Sanktionen, Schadensersatz oder die Veröffentlichung der Gerichtsentscheidung (Art. 15, 19 (3) SLAPP-Richtlinie).
- Alle **Garantien** können sowohl von Beklagten jederzeit beantragt, als auch von Amts wegen veranlasst werden (Art. 6, 8 SLAPP-Richtlinie). Solche Anträge werden beschleunigt behandelt, ohne das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und auf ein faires Verfahren außer Acht zu lassen (Art. 7 SLAPP-Richtlinie).
- Beklagte können sich auf Wunsch **vor Gericht durch Organisationen unterstützen lassen**, die ein berechtigtes Interesse an der Unterstützung haben (Art. 9 SLAPP-Richtlinie).
- **Gerichte können von der klagenden Seite eine Sicherheit für die geschätzten Verfahrenskosten verlangen**, inklusive der Kosten der Rechtsvertretung der

beklagten Seite und eines etwaigen Schadensersatzes, ohne dass dadurch das Recht auf Zugang zur Justiz beinträchtigt wird (Art. 10 SLAPP-Richtlinie).

- Ein **Urteil aus einem Drittstaat** in einem Verfahren, das nach der Richtlinie offensichtlich unbegründet oder missbräuchlich gewesen wäre, wird von Mitgliedstaaten weder anerkannt noch vollstreckt (Art. 16 SLAPP-Richtlinie).
- Wenn ein missbräuchliches Verfahren vor einem Gericht eines Drittstaates geführt wird, können Beklagte mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat vor Gerichten des Wohnsitzes Schadensersatz und durch das Verfahren verursachte Kosten geltend machen (Art. 17 SLAPP-Richtlinie).
- Vor dem 6. Mai 2024 geschlossene internationale Abkommen bleiben von der Richtlinie unberührt (Art. 18 SLAPP-Richtlinie).

Die Richtlinie stellt nicht nur Anforderungen an das (Zivilprozess-)Recht der Mitgliedstaaten, sondern macht auch Zielvorgaben zu Informationen über SLAPPs und zu Transparenz (Art. 19 SLAPP-Richtlinie):

- SLAPP-Betroffene haben einen leicht auffindbaren **Zugang zu gesammelten Informationen** über die von der Richtlinie eingeführten Garantien. Dazu gehören neben unionsrechtskonformer Prozesskostenhilfe, finanzieller und psychologischer Unterstützung auch alle Informationen über Sensibilisierungskampagnen in Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen und anderen Organisationen (Art. 19 (1) und (2), 6 SLAPP-Richtlinie).
- Berufungs- und letztinstanzliche **Gerichte veröffentlichen ihre Entscheidungen** in Verfahren im Geltungsbereich der Richtlinie elektronisch und leicht zugänglich (Art. 19 (3), 1 SLAPP-Richtlinie).

Schließlich verlangt die Richtlinie von den Mitgliedstaaten, **Daten über Verfahren im Anwendungsbereich der Richtlinie zu erheben und zu übermitteln**, um die Wirkung der Richtlinie zu überprüfen (Art. 20, 21 SLAPP-Richtlinie).

## II. Vorarbeit der EU und des Europarats

Die Richtlinie ist der Anlass der zu schaffenden deutschen Gesetzgebung. Sie definiert jedoch nur einen **Mindeststandard**, über den der Gesetzgeber hinausgehen kann und sollte, um einen wirksamen Schutz vor SLAPPs zu etablieren. Dabei sollten die Empfehlungen der Europäischen Kommission und des Europarats berücksichtigt werden:

Bereits **2022** hatte die **Europäische Kommission** eine Empfehlung zum Schutz von Journalisten und Menschenrechtsverteidigern, die sich öffentlich beteiligen, vor offenkundig unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren („Strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung“)<sup>15</sup>, kurz: **SLAPP-Empfehlung** der EU-Kommission, verabschiedet. Die unverbindliche Empfehlung wurde bislang im deutschen Recht nicht umgesetzt. Sie ist inhaltlich umfassender als die Richtlinie und äußert sich auch zu strafrechtlichen

---

<sup>15</sup> 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“), C/2022/2428, ABl. L 138 vom 17. Mai 5.2022, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32022H0758>

Berührungspunkten, zur Schulung und Sensibilisierung Beteiligter sowie zu Möglichkeiten der Unterstützung Betroffener.

Auch der **Europarat** hat eine Empfehlung zum Umgang mit SLAPPs<sup>16</sup>, kurz: SLAPP-Empfehlung des Europarats, erarbeitet, in der er die Mitgliedstaaten aufruft, bei ihrer Gesetzgebung und deren Anwendung ein besonderes Augenmerk auf SLAPPs zu haben und zu diesem Ziel ihre Zusammenarbeit auf internationaler Ebene, aber auch innerstaatlich unter Behörden sowie mit der Zivilgesellschaft, danach auszurichten.<sup>17</sup> Die SLAPP-Empfehlung des Europarats soll den Mitgliedstaaten als Handreichung dienen, um SLAPPs anhand der SLAPP-Definition zu erkennen und angemessen darauf reagieren zu können. Verschiedene Indikatoren ergänzen die Definition.<sup>18</sup>

Die SLAPP-Empfehlung des Europarats definiert die Begriffe "public participation"<sup>19</sup> und "public interest"<sup>20</sup> sowie die SLAPP-Kriterien "targeting public participation"<sup>21</sup>, "covering all causes of legal action"<sup>22</sup> und "all stages of legal action"<sup>23</sup>. Sie nennt außerdem beispielhaft zehn Indikatoren, die einzeln oder gesammelt auftreten und auf einen SLAPP hinweisen können.<sup>24</sup> Schließlich stellt die SLAPP-Empfehlung einige besondere Erscheinungsformen von SLAPPs dar<sup>25</sup>, darunter "cross-border SLAPPs"<sup>26</sup>, "multiple or co-coordinated SLAPPs"<sup>27</sup> und "SLAPPs targeting anonymous public participation".<sup>28</sup>

Einen SLAPP zutreffend und möglichst früh zu erkennen, ist nicht nur Dreh- und Angelpunkt effektiver Maßnahmen gegen Rechtsmissbrauch zulasten der öffentlichen Beteiligung, sondern auch die größte Herausforderung. **Die sorgfältig ausgearbeiteten Definitionen, Kriterien und Indikatoren des Europarats sollten daher im Wege der Umsetzung entweder direkt im deutschen Recht verankert werden oder aber jedenfalls über eine entsprechende Verweisung anwendbar gemacht werden.**

Bedeutsam wegen ihres über die Richtlinie hinaus reichenden Umfangs ist die SLAPP-Empfehlung des Europarats außerdem in Bezug auf die Unterstützung, die Zielen und Opfern von SLAPPs gewährt werden soll. Sie schlüsselt die Möglichkeiten auf nach "legal support", "financial support", "psychological support", "practical support", "private-sector support" und "informational support". Zur Umsetzung von Art. 9 und 19 der SLAPP-Richtlinie und für darüber hinausgehende nicht-legislative Maßnahmen sollten die Europaratsausarbeitungen herangezogen werden.

---

<sup>16</sup> Recommendation CM/Rec(2024)2 of the Committee of Ministers to member States on countering the use of strategic lawsuits against public participation (SLAPPs), adopted by the Committee of Ministers on 5 April 2024 at the 1494th meeting of the Ministers' Deputies, abrufbar unter: <https://rm.coe.int/0900001680af2805>, im Folgenden: SLAPP-Empfehlung des Europarats.

<sup>17</sup> SLAPP-Empfehlung des Europarats, S. 2.

<sup>18</sup> Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarats, dort Nr. 3.

<sup>19</sup> Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarats, dort Nr. 4 a.

<sup>20</sup> Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarats, dort Nr. 4 b.

<sup>21</sup> Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarats, dort Nr. 5

<sup>22</sup> Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarats, dort Nr. 6

<sup>23</sup> Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarats, dort Nr. 7

<sup>24</sup> Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarats, dort Nr. 8, 9

<sup>25</sup> Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarats, dort Nr. 10

<sup>26</sup> Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarats, dort Nr. 11 bis 14

<sup>27</sup> Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarats, dort Nr. 15 bis 17

<sup>28</sup> Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarats, dort Nr. 18, 19

## C. Empfehlungen zur Umsetzung im Überblick

RSF empfiehlt, bei der Umsetzung der Richtlinie ein besonderes Augenmerk auf die im Folgenden dargestellten Punkte zu legen. Einige erfordern Anpassungen im geltenden deutschen Recht (dazu C. I., II., und III.). In den übrigen Fällen muss sichergestellt werden, dass bestehende Vorschriften des deutschen Rechts im Anwendungsbereich der Richtlinie so ausgelegt und angewandt werden, dass die Garantien der Richtlinie zum Tragen kommen (dazu C. IV. und V.).

**Über den gesetzgeberischen Handlungsbedarf hinaus ist aus Sicht von RSF die Information und Aufklärung zum gesamten SLAPP-Phänomen unerlässlich.** Ein besseres Verständnis (rechtsmissbräuchlicher) Gerichtsverfahren und verbreiteter Einschüchterungstaktiken ist die wichtigste Voraussetzung für einen angemessenen juristischen Umgang. Nicht nur Richter\*innen und Rechtsanwält\*innen müssen mit dem Phänomen von SLAPPs und den Schutzmaßnahmen dagegen vertraut sein, sondern auch Betroffene, zivilgesellschaftliche Organisationen sowie die gesamte Öffentlichkeit, deren Beteiligung am öffentlichen Diskurs letztlich geschützt werden soll (dazu C. V.).

### I. Klare Definition und Kriterien als Anknüpfungspunkt für Maßnahmen

- Eine SLAPP-Definition sollte unter Verweis auf Art. 1 und 4 der SLAPP-Richtlinie gesetzlich verankert werden. Zusätzlich sollte die Definition auf die SLAPP-Kriterien der Europarats-Empfehlung verweisen (dazu B. II. und E. I.).
- Gerichte sollten auf Antrag anhand der SLAPP-Definition und der SLAPP-Kriterien überprüfen müssen, ob ein rechtliches Vorgehen eine rechtsmissbräuchliche Einschüchterung darstellt und Maßnahmen dagegen ergreifen müssen (dazu E. I.):
  - Bei der Überprüfung sollten sie die Gesamtumstände des Einzelfalls berücksichtigen, insbesondere ob ein Machtungleichgewicht finanzieller oder anderer Art vorliegt.
  - Sie sollten auch den erweiterten Sachzusammenhang überprüfen müssen, etwa parallele oder vorangegangene Verfahren, Verfahren vor anderen Gerichten sowie strafrechtliche Ermittlungen zu demselben oder einem verwandten Gegenstand.
  - Sie sollten etwaige Einschüchterungsversuche nicht-juristischer Art berücksichtigen müssen.
- Die Anwendung SLAPP-spezifischer Regelungen sollte durch die in Art. 19 der SLAPP-Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen zur Information und Transparenz erleichtert werden (dazu auch C. V. und E. IX.):
  - Informationen zu Erscheinungsformen von SLAPPs und den daraus resultierenden Gefahren müssen allgemein zugänglich sein.
  - Potentielle Betroffene müssen geschult, sensibilisiert und auf ihre Rechte und Unterstützungsmöglichkeiten hingewiesen werden.

## **II. Einheitliche Regelung für rein innerstaatliche und grenzüberschreitende Fälle**

Die Richtlinie regelt nur grenzüberschreitende Fälle. RSF empfiehlt dennoch für die nationale Umsetzung:

- Es sollte ein einheitlicher Rechtsrahmen für Sachverhalte mit und ohne grenzüberschreitende Elemente geschaffen werden.
- Dadurch kann die ohnehin komplexe Prüfung aller SLAPP-Definitionselemente und -kriterien vereinfacht und die Rechtssicherheit erhöht werden.

## **III. Eindämmung von Rechtsmissbrauch über Kostenseite: Kostenerstattung, Schadensersatz, Missbrauchsgebühr**

- Über die Kosten, die die klagende Seite im Falle einer missbräuchlichen Klage erstatten oder als Schadensersatz leisten muss, sollte sichergestellt werden, dass ein SLAPP sich nicht finanziell lohnt.
- Dem typischen finanziellen Ungleichgewicht sollte begegnet werden, damit nicht eine Seite aus finanzieller Überforderung davor zurückschreckt, ein Verfahren zu führen, das sie juristisch gewinnen könnte.
- Auch finanziell schwache Parteien müssen sich so anwaltlich vertreten lassen können, dass sie das Verfahren auf Augenhöhe mit der Gegenseite führen können. Auf eine umfassende Kostenerstattung für den Fall, dass sie das Verfahren gewinnen, müssen sie sich verlassen können.
- Gerichte sollten von der klagenden Partei eine Sicherheitsleistung für die Verfahrenskosten verlangen können, die der beklagten Seite zu erstatten wären, wenn sie gewinnt. In SLAPP-Verfahren müssen Gerichte von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, um bei der beklagten Seite finanzielle Abschreckungseffekte einzudämmen.
- Eine Missbrauchsgebühr nach dem Muster des § 34 Abs. 2 BVerfGG sollte im Zivilprozessrecht eingeführt werden, um Rechtsmissbrauch auch im Verhältnis zwischen Gericht und klagender Partei zu ahnden.

## **IV. Nutzung prozessualer Regelungen zur frühzeitigen Abweisung missbräuchlicher Anträge**

- Die bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten zum Schutz vor rechtsmissbräuchlichem Vorgehen im Hauptverfahren sollten Gerichte mit Blick auf SLAPPs anwenden, etwa bei der möglichst frühen Prüfung der Zulässigkeit und der Begründetheit der Klage.
- Die bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten zum Schutz vor rechtsmissbräuchlichem Vorgehen sollten Gerichte auch schon im Eilverfahren anwenden. Gerichte sollten etwa Personen, gegen die eine einstweilige Verfügung beantragt wird, die Gelegenheit zur Äußerung geben, bevor sie über den Verfügungsantrag entscheiden (dazu E. VI. 2.).
- Betroffene sollten umfassend und umgehend über prozessuale Möglichkeiten informiert werden, etwa zur Möglichkeit, eine Klageabweisung zu jedem Zeitpunkt des Verfahrens zu beantragen, zu den Folgen eines solchen Antrags, auch für die

Darlegung und Beweiserbringung durch die Gegenseite, oder zur Beantragung finanzieller Unterstützung (dazu E. X.).

## **V. Stärkung der Transparenz und Unterstützung zivilgesellschaftlichen Engagements**

- Zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich gegen SLAPPs oder für die öffentliche Beteiligung engagieren, sollten unterstützt und gefördert werden, ohne jedoch staatliche Verantwortung auf sie abzuwälzen (dazu E. X.).
- Zivilgesellschaftliche Organisationen und Verbände sollten in SLAPP-Verfahren auf Seiten der Betroffenen einbezogen werden, insbesondere durch Gelegenheit zur Stellungnahme, zur Einbringung ihrer Expertise und zur Unterstützung Betroffener (dazu E. X. 2. a.).
- Beratungsangebote für Betroffene sollten geschaffen und langfristig gefördert werden (dazu E. X. 2. b.).
- Staatliche Stellen, vor allem Gerichte, sollten mit zivilgesellschaftlichen Organisationen ebenso zusammenarbeiten wie mit der Anwaltschaft. Auf dieser Grundlage sollten regelmäßige Fortbildungen für alle genannten Akteure stattfinden (dazu E. X. 2. c.).
- Der Austausch zwischen staatlichen Stellen und zivilgesellschaftlichen Organisationen sollte institutionalisiert werden, um laufend die jeweiligen praktischen Bedürfnisse zu ermitteln, so die gegenseitige Abstimmung zu verbessern und die Zusammenarbeit zu evaluieren.

## D. Bestandsaufnahme im deutschen Recht

Die nicht abschließende Bestandsaufnahme untersucht Regeln im deutschen Recht, die schon aktuell auf Fälle angewendet werden können oder müssen, die nach den Kriterien der Richtlinie als SLAPP einzustufen sind.

Viele Grundsätze des deutschen Zivilprozessrechts finden sich auch in den Anforderungen der SLAPP-Richtlinie. Entscheidend für die Richtlinienumsetzung ist, ob die einzelnen bestehenden Regelungen einerseits abstrakt geeignet sind, die Richtlinienstandards im deutschen Recht schon zu erfüllen, und andererseits, ob sie auch tatsächlich entsprechend angewendet werden.

Das Ergebnis der Bestandsaufnahme soll daher zum einen zeigen, ob und wie einzelne Regelungen ergänzt oder angepasst werden müssen. Zum anderen soll klar werden, auf welche Normen das Umsetzungsgesetz verweisen muss, um die bereits unionsrechtskonforme Rechtslage in Deutschland nachzuweisen und um die unionsrechtskonforme Rechtsanwendung sicherzustellen.

Selbstverständlich müssen alle bestehenden und neu zu schaffenden Regeln so angewendet werden, dass die Grundrechte bestmöglich berücksichtigt werden - im Kontext von SLAPPs allen voran die Presse- und Rundfunkfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG und die dazu spiegelbildliche Informationsfreiheit. Für grundrechtsrelevante Vorschriften des deutschen Rechts gilt außerdem der Grundsatz der europarechtsfreundlichen Auslegung,<sup>29</sup> wonach eine Regel im Zweifel so zu verstehen ist, dass sie mit den Vorgaben des EU-Rechts, inklusive der SLAPP-Richtlinie, in Einklang steht.

## I. Berufsethische Selbstregulierung des Journalismus

Dem Gedanken der Staatsferne folgend bemüht sich der Journalismus um Selbstregulierung und legt ethische Standards für die Arbeit der Presse fest. Journalismus, der im Einklang mit demokratischen Werten steht, soll von der Pressefreiheit in Artikel 5 Abs. 1 S. 2 GG geschützt werden. Wenn Spannungen zwischen Presse- und Informationsfreiheit einerseits und Persönlichkeitsrechten und anderen Grundrechten derer, über die berichtet wird, andererseits entstehen, muss auf beiden Seiten sorgfältig abgewogen werden. Regelungen zur journalistischen Berufsethik leisten einen wichtigen Beitrag, um diesen Interessenkonflikt aufzulösen. Der Pressekodex des Presserats formuliert Richtlinien für die journalistische Arbeit<sup>30</sup>, etwa in Ziffer 8 zum Schutz der Persönlichkeit oder in Ziffer 13 zur Unschuldsvermutung. Diese Regeln sind Grundlage für die Beurteilung der Beschwerden, die beim Presserat eingereicht werden können. Die meisten deutschen Verlage bekennen sich dazu, den Pressekodex zu achten.<sup>31</sup>

Angewandt bzw. gespiegelt werden diese Inhalte von der Rechtsprechung. Sie fordert etwa für die Verdachtsberichterstattung ein Minimum an Beweistatsachen, die für den Wahrheitsgehalt der Berichterstattung sprechen und ihr so erst "Öffentlichkeitswert" verleihen. Inhaltlich muss ein Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit die Mitteilung von Tatsachen rechtfertigen. Ziel dieser Regeln ist, eine Vorverurteilung der betroffenen Person zu

<sup>29</sup> vgl. BVerfG, Beschluss vom 6. November 2019 – 1 BvR 16/13 "Recht auf Vergessen I" = NJW 2020, 300 Rn. 61

<sup>30</sup> [https://www.presserat.de/pressekodex.html?file=files/presserat/dokumente/pressekodex/Pressekodex\\_Leitsaetze\\_RL12.1.pdf](https://www.presserat.de/pressekodex.html?file=files/presserat/dokumente/pressekodex/Pressekodex_Leitsaetze_RL12.1.pdf)

<sup>31</sup> <https://www.presserat.de/pressekodex.html>

verhindern. Damit ein Bericht nicht den falschen Eindruck erweckt, dass ein Verdacht bereits erwiesen sei, muss vor Veröffentlichung die Stellungnahme der betroffenen Person eingeholt werden.<sup>32</sup> Berichterstattung, die die journalistische Berufsethik beachtet, strebt nach einem Ausgleich der widerstreitenden Interessen der Öffentlichkeit einerseits und Einzelner andererseits. Die berufsethischen Regelungen spielen daher eine wichtige Rolle, wenn in einem rechtsstaatlichen Verfahren überprüft wird, ob dieser Ausgleich tatsächlich gewahrt wurde.

Ein Missbrauch der rechtlichen Überprüfungsmöglichkeit liegt dann nahe, wenn berufsethische Regeln zwar beachtet wurden, aber dennoch juristisch gegen Berichterstattung vorgegangen wird. Die Erfolgsaussichten sind dann regelmäßig gering, was ein Indiz dafür ist, dass das juristische Vorgehen vor allem einen Einschüchterungseffekt erzeugen soll.

Da die Garantien der Richtlinie vor Rechtsmissbrauch schützen sollen, sind die Inhalte der Selbstregulierung und ihre Anwendung durch die Rechtsprechung zentral für die Beurteilung, inwieweit das deutsche Recht den unionsrechtlichen Anforderungen bereits entspricht.

## II. Kostenregelungen

Welche Gerichtskosten und anwaltlichen Gebühren erstattungsfähig sind, regeln das Gerichtskostengesetz (GKG) und das Rechtsanwaltsvergütungsgesetz (RVG). Meist richten sich die Kosten nach dem Wert des Streitgegenstands (§ 3 GVG). Je höher also der Betrag ist, den die klagende Seite fordert, oder je gewichtiger die Rechtsverletzung, die sie behauptet, desto höher ist auch das Kostenrisiko, sowohl im Verhältnis zum Gericht, als auch im Verhältnis zwischen den Parteien.

### 1. Kostentragung

Im Regelfall muss die unterliegende Partei am Ende eines Rechtsstreits dessen Kosten tragen (§ 91 Zivilprozessordnung (ZPO)).

Siegt oder unterliegt eine Partei nur teilweise, findet eine entsprechende Quotierung statt (§ 92 Abs. 1 ZPO). Bei späterer Klageermäßigung hat der Kläger die mit dem zurückgenommenen Teil entstandenen Mehrkosten zu tragen.

Eine Ausnahme von der Kostentragungspflicht der unterliegenden Partei formuliert § 93 ZPO:

#### § 93 ZPO

*Hat der Beklagte nicht durch sein Verhalten zur Erhebung der Klage Veranlassung gegeben, so fallen dem Kläger die Prozesskosten zur Last, wenn der Beklagte den Anspruch sofort anerkennt.*

Ein Anlass zur Klage besteht etwa dann nicht, wenn eine Klage unschlüssig ist, wenn also die von der klagenden Partei vorgetragenen Tatsachen, ihre Beweisbarkeit unterstellt, nicht ausreichen, um auf eine einklagbare rechtliche Position der Partei zu schließen. Auch wenn eine Klage objektiv bereits keine Aussicht auf Erfolg hat, hat kein Anlass zur Klage bestanden.<sup>33</sup> Wenn eine Klage zunächst unsubstantiiert ist und der Kläger seine Klage erst im Prozessverlauf ergänzt, kann das anschließende Anerkenntnis noch rechtzeitig im Sinne

---

<sup>32</sup> ständige Rechtsprechung des BGH, vgl. etwa Senat BGHZ 143, 199 (203 f.) = NJW 2000, 1036; BGHZ 19; ebenso BGH, Urteil vom 22. Februar 2022 – VI ZR 1175/20 = NJW 2022, 1751 Rn. 29.

<sup>33</sup> Anders/Gehle/Göertz, 82. Aufl. 2024, ZPO § 93 Rn. 13 m. w. N.

des § 93 ZPO sein.<sup>34</sup> Bei einem Teilanerkenntnis greift § 93 ZPO entsprechend § 301 ZPO für den abtrennbaren Teil. Dies setzt allerdings die Unabhängigkeit und Trennbarkeit der Anspruchs-Teile voraus, die im Zweifelsfall zu verneinen ist. § 93 ZPO enthält eine zwingende Kostenfolge.

Eine weitere Ausnahme bzw. Nuancierung sieht § 96 ZPO vor:

#### § 96 ZPO

*Die Kosten eines ohne Erfolg gebliebenen Angriffs- oder Verteidigungsmittels können der Partei auferlegt werden, die es geltend gemacht hat, auch wenn sie in der Hauptsache obsiegt.*

Es handelt sich hierbei um eine Kostengrundentscheidung, die das Gericht erst mit dem Endurteil in der Hauptsache treffen kann.<sup>35</sup> Die Vorschrift will die Parteien präventiv zu einer sparsamen Prozessführung anhalten und unwirtschaftliches Prozessverhalten sanktionieren.<sup>36</sup> Als Ausnahmeregelung zu §§ 91 ff. ZPO ist § 96 ZPO eng auszulegen.<sup>37</sup> Zudem setzt die Vorschrift die gesonderte Bezifferung einzelner Kosten voraus.<sup>38</sup> Das Gericht hat hierüber nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden, ein Antrag ist nicht erforderlich.<sup>39</sup> Dabei berücksichtigt das Gericht ein etwaiges prozessuales Verschulden, z. B. ob die Erfolglosigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit voraussehbar war.<sup>40</sup>

*“Im Grundsatz kommt es letztlich für die Ermessensentscheidung immer darauf an, ob im Zusammenhang mit dem Beweisantritt noch von einer redlichen Prozessführung gesprochen werden kann. Im Rahmen des Ermessens kann auch berücksichtigt werden, dass eine Kostentrennung sehr große Schwierigkeiten für die Kostenfestsetzung bedeuten würde.”<sup>41</sup>*

In der Praxis wird § 96 ZPO jedoch häufig übersehen und die Parteien regen den Gebrauch der Regel selten an.<sup>42</sup>

## 2. Erstattungsfähige Kosten

Die Grundregeln der Kostentragung gelten für die Kosten, die zu Beginn notwendig erscheinen, also objektiv erforderlich und geeignet für die Rechtsverfolgung (§ 91 Abs. 1 S. 1 ZPO).

Teilaspekt der Notwendigkeit ist, dass die Rechtsverfolgung auch “zweckentsprechend” gewesen sein muss, was nach dem Gebot von Treu und Glauben auszulegen ist. Maßnahmen, die sich als ungeeignet herausstellen, fallen nicht darunter.<sup>43</sup> Dies bedeutet, dass selbst objektiv unvermeidbare Kosten eines nicht zweckentsprechenden Vorgehens

---

<sup>34</sup> Anders/Gehle/Göertz, 82. Aufl. 2024, ZPO § 93 Rn. 19 m. w. N.

<sup>35</sup> Anders/Gehle/Göertz, 82. Aufl. 2024, ZPO § 96 Rn. 15

<sup>36</sup> BeckOK ZPO/Jaspersen, 54. Ed. 1.9.2024, ZPO § 96 Rn. 1

<sup>37</sup> Anders/Gehle/Göertz, 82. Aufl. 2024, ZPO § 96 Rn. 1; BeckOK ZPO/Jaspersen, 52. Ed. 1.3.2024, ZPO § 96 Rn. 1

<sup>38</sup> Anders/Gehle/Göertz, 82. Aufl. 2024, ZPO § 96 Rn. 2, 10

<sup>39</sup> Anders/Gehle/Göertz, 82. Aufl. 2024, ZPO § 96 Rn. 11

<sup>40</sup> Anders/Gehle/Göertz, 82. Aufl. 2024, ZPO § 96 Rn. 12 f.

<sup>41</sup> BeckOK ZPO/Jaspersen, 54. Ed. 1.9.2024, ZPO § 96 Rn. 18

<sup>42</sup> BeckOK ZPO/Jaspersen, 54. Ed. 1.9.2024, ZPO § 96 Rn. 1

<sup>43</sup> vgl. Anders/Gehle/Gehle, 82. Aufl. 2024, ZPO § 91 Rn. 56

nicht erstattungsfähig sind, da aus von vornherein zwecklosen Maßnahmen kein Erstattungsanspruch entstehen kann.<sup>44</sup>

Bei der Beurteilung, welchen Zweck ein Vorgehen vorgeblich verfolgt, wird auch auf die Mutwilligkeit in § 114 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 ZPO Bezug genommen.<sup>45</sup> Mutwilligkeit wird dabei in § 114 Abs. 2 ZPO, dort in Bezug auf Prozesskostenhilfe, definiert:

#### § 114 Abs. 2 ZPO

*Mutwillig ist die Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung, wenn eine Partei, die keine Prozesskostenhilfe beansprucht, bei verständiger Würdigung aller Umstände von der Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung absehen würde, obwohl eine hinreichende Aussicht auf Erfolg besteht.*

Mutwillig ist ein Vorgehen insbesondere, wenn Vollstreckungsaussichten fehlen, wenn die Prozessführung überflüssig ist oder im Fall von Rechtsmissbrauch.<sup>46</sup> Letzteres wird vor allem bei Rechtsverfolgung aus sachfremden Erwägungen angenommen.<sup>47</sup> Die Grenze zum Rechtsmissbrauch ist unter Berücksichtigung der in §§ 226 und 242 BGB zum Ausdruck kommenden allgemeinen Rechtsgedanken überschritten, wenn der Verfolgung des Rechtsanspruchs offensichtlich keinerlei nachvollziehbare Motive zugrunde liegen, sondern das Handeln des Anspruchsinhabers offenkundig und zweifelsfrei allein von der Absicht geprägt ist, jemanden zu schikanieren oder zu belästigen oder einem anderen Schaden zuzufügen.<sup>48</sup>

Die genannten Regeln dienen daher als Anknüpfungspunkt für das in der SLAPP-Richtlinie zentrale Kriterium des Rechtsmissbrauchs.

Erweist sich in einem potentiellen SLAPP-Fall ein rechtliches Vorgehen als mutwillig, wären schon nach den geltenden Regelungen die den SLAPP-Klagenden entstandenen Rechtsverfolgungskosten nicht erstattungsfähig und könnten den Betroffenen nicht als zu begleichende Kosten auferlegt werden.

Außerhalb der ZPO findet sich im Urheberrechtsgesetz (UrhG) eine besondere Regelung, über die die ersetzbaren Kosten in der Höhe gedeckelt werden:

#### § 97a Abs. 3 UrhG

*Soweit die Abmahnung berechtigt ist und Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 bis 4 entspricht, kann der Ersatz der erforderlichen Aufwendungen verlangt werden. Für die Inanspruchnahme anwaltlicher Dienstleistungen beschränkt sich der Ersatz der erforderlichen Aufwendungen hinsichtlich der gesetzlichen Gebühren auf Gebühren nach einem Gegenstandswert für den Unterlassungs- und Beseitigungsanspruch von 1 000 Euro, wenn der Abgemahnte*

---

<sup>44</sup> vgl. Anders/Gehle/Gehle, 82. Aufl. 2024, ZPO § 91 Rn. 56

<sup>45</sup> vgl. Anders/Gehle/Gehle, 82. Aufl. 2024, ZPO § 91 Rn. 56

<sup>46</sup> BeckOK ZPO/Reichling, 54. Ed. 1.9.2024, ZPO § 114 Rn. 41 ff.; Mann, NJW 2022, 1358, Rn. 33 beck-online m.w.N.

<sup>47</sup> MüKoZPO/Wache, 6. Aufl. 2020, ZPO § 114, Rn. 72

<sup>48</sup> VG Düsseldorf, Beschluss vom 27. August 2014 – 26 K 3308/14 = BeckRS 2014, 55749, beck-online; Hess. VGH, Beschluss vom 24. März 2010 - 6 A 1832/09; OLG Frankfurt, Beschluss vom 06. März 1979 - 3 Ws 9-25, 84-85/79 = BeckRS 1979, 108742 m.w.N.

1. eine natürliche Person ist, die nach diesem Gesetz geschützte Werke oder andere nach diesem Gesetz geschützte Schutzgegenstände nicht für ihre gewerbliche oder selbständige berufliche Tätigkeit verwendet, und
2. nicht bereits wegen eines Anspruchs des Abmahnenden durch Vertrag, auf Grund einer rechtskräftigen gerichtlichen Entscheidung oder einer einstweiligen Verfügung zur Unterlassung verpflichtet ist.

*Der in Satz 2 genannte Wert ist auch maßgeblich, wenn ein Unterlassungs- und ein Beseitigungsanspruch nebeneinander geltend gemacht werden. Satz 2 gilt nicht, wenn der genannte Wert nach den besonderen Umständen des Einzelfalles unbillig ist.*

In einem gerichtlichen Verfahren hat die unterliegende Partei der obsiegenden Partei die Kosten der anwaltlichen Vertretung zu erstatten. Denn die Beauftragung einer anwaltlichen Vertretung gemäß § 91 Abs. 2 S. 1 ZPO gehört zu den notwendigen Prozesskosten gemäß § 91 Abs. 1 S. 1 ZPO, ohne dass es der Darlegung deren Notwendigkeit bedürfe. Eine Einrede, dass die Rechtslage so einfach gewesen sei, dass es aus der Sicht einer verständigen Partei keines Rechtsbeistands bedurft hätte, ist unerheblich.<sup>49</sup>

Grundsätzlich sind nur die gesetzlichen Gebühren und Auslagen gemäß RVG erstattungsfähig.<sup>50</sup> Diese Regelung zielt auf Kostentransparenz und -dämpfung ab. Daher sind individuelle Honorarvereinbarungen mit dem Rechtsbeistand für die Kostenerstattung in der Regel unerheblich.<sup>51</sup> Dies gilt grundsätzlich sowohl für ausländische Rechtsanwält\*innen, als auch für Fälle, in denen die Partei keine Vertretung zu den gesetzlichen Konditionen finden konnte.<sup>52</sup> In besonders gelagerten Fällen kann allerdings auch eine höhere als die gesetzliche Vergütung erstattungspflichtig sein. Denn § 91 Abs. 2 S. 1 ZPO schreibt nur vor, dass die gesetzliche Vergütung ohne Notwendigkeitsprüfung zu leisten ist. Die Erstattungspflicht über die gesetzliche Vergütung hinaus bedarf einer strengen Notwendigkeitsprüfung nach § 91 Abs. 1 ZPO, die im Kostenfestsetzungsverfahren nur eingeschränkt erfolgen kann. Solche Fälle können besonders umfangreiche oder schwierige Sachverhalte betreffen oder spezielle Rechtskenntnisse erfordern, insbesondere wenn der Streitwert gering ist und die Gefahr besteht, dass eine Partei ohne eine Vergütungsvereinbarung keinen geeigneten Rechtsbeistand findet.<sup>53</sup> Wird eine Person bereits vor einem gerichtlichen Verfahren zur Konsultation eines Rechtsbeistands veranlasst und kommt es nicht zu einem gerichtlichen Verfahren, ist die Partei mangels Kostengrundentscheidung auf einen materiell-rechtlichen Kostenerstattungsanspruch wie beispielsweise Schadensersatz beschränkt.

Ein deliktsrechtlicher Schadensersatzanspruch besteht gem. § 823 Abs. 2 BGB bei Verletzung eines Schutzgesetzes. Als Schutzgesetz kommt jede Rechtsnorm in Betracht (Art. 2 EGBGB), sofern diese ein bestimmtes Ge- oder Verbot ausspricht.<sup>54</sup>

Daneben sieht § 826 BGB einen Schadensersatzanspruch für eine vorsätzlich sittenwidrige Schädigung vor. Nach Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs haftet, wer unredlich ein Verfahren initiiert und dabei genau weiß, dass das rechtliche Begehren unbegründet ist, der Gegenseite aus § 826 BGB auf Schadensersatz, soweit der Schaden nicht durch

---

<sup>49</sup> BGH, Beschluss vom 6. Dezember 2007 – IX ZB 223/06

<sup>50</sup> BeckOK ZPO/Jaspersen, 54. Ed. 1.9.2024, ZPO § 91 Rn. 166

<sup>51</sup> BGH, Beschluss vom 24. Januar 2018 – VII ZB 60/17

<sup>52</sup> BeckOK ZPO/Jaspersen, 54. Ed. 1.9.2024, ZPO § 91 Rn. 166

<sup>53</sup> BeckOK ZPO/Jaspersen, 54. Ed. 1.9.2024, ZPO § 91 Rn. 167.1

<sup>54</sup> BeckOK BGB/Förster, 71. Ed. 1.8.2024, BGB § 823 Rn. 268

Kostenerstattungsregelungen der Verfahrensgesetze nach §§ 91 ff. ZPO ausgeglichen wird. Der Kernbereich der mutwilligen Prozessführung ist vom Anwendungsbereich des § 826 BGB erfasst.<sup>55</sup>

### **3. Kostenfeststellung**

Hat das Gericht im Rahmen eines Beschlusses oder Urteils eine Kostengrundentscheidung getroffen und einer Seite (anteilig) Kosten auferlegt, legt es, ggf. auf einen Kostenfestsetzungsantrag hin, mit einem Kostenfestsetzungsbeschluss die Höhe der zu erstattenden Kosten fest.

Beantragt der Kläger oder die Klägerin einen Kostenfestsetzungsbeschluss, so ist im Rahmen des entsprechenden Verfahrens gemäß § 104 ZPO von Amts wegen zu prüfen, ob die Geltendmachung rechtsmissbräuchlich ist.<sup>56</sup> Eine rechtliche Prüfung sonstiger materieller Einwendungen gegen den Anspruch findet dagegen nicht statt.<sup>57</sup>

Hat die gegnerische Partei im Laufe des Verfahrens auf einen so erwirkten Kostenfestsetzungsbeschluss hin gezahlt und obsiegt sie am Ende des Verfahrens, kann sie gemäß § 91 Abs. 4 ZPO zu viel gezahlte Kosten im Rahmen der sog. Rückfestsetzung zurückverlangen.<sup>58</sup>

Weicht der im Kostenfestsetzungsbeschluss festgesetzte Streitgegenstand von dem Wert des Streitgegenstands ab, der der Kostengrundentscheidung zugrunde liegt, eröffnet § 107 ZPO ein Antragsverfahren, das die Anpassung des festgesetzten Kostenerstattungs- bzw. Ausgleichsanspruchs an den geänderten Gebührenstreichwert zum Ziel hat. Die Vorschrift ermöglicht eine ausnahmsweise Durchbrechung der Rechtskraft zu Gunsten der Kostengerechtigkeit.<sup>59</sup> Für dieses Verfahren fallen keine Gerichtsgebühren an; außergerichtliche Anwaltskosten sind von einer ohnehin anfallenden Verfahrensgebühr mitumfasst. Eine Abänderung des Kostenfestsetzungsbeschlusses gemäß § 107 ZPO ermöglicht im Rahmen der sog. Rückfestsetzung die Rückforderung zu viel gezahlter Prozesskosten gem. §§ 103, 104 in Verbindung mit § 91 Abs. 4 ZPO.<sup>60</sup>

## **III. Sicherheitsleistungen**

Die ZPO sieht verschiedene prozessuale Sicherheitsleistungen vor. Die prozessualen Sicherheitsleistungen sind für verschiedene Formen und Stadien des gerichtlichen Verfahrens sowie für verschiedene Prozessrollen vorgesehen. Die Vorschriften haben – abgesehen von einer Ausnahme – gemein, dass die Anordnung zu leistender Sicherheiten vor oder während des Verfahrens – im Gegensatz zu Sicherheitsleistungen nach Verkündung des Urteils – im Ermessen des Gerichts steht.

Die Anordnung einer Sicherheitsleistung ist im einstweiligen Rechtsschutz bei der Entscheidung über ein Arrestgesuch gem. § 921 ZPO, sowie über einen Verweis im Rahmen des einstweiligen Verfügungsverfahrens gem. § 936 ZPO möglich. Nach § 936 ZPO in Verbindung mit § 921 ZPO kann das Gericht eine Sicherheitsleistung des Gläubigers

---

<sup>55</sup> MüKoBGB/Wagner, 9. Aufl. 2024, BGB § 826 Rn. 291

<sup>56</sup> Anders/Gehle/Bünnigmann, 82. Aufl. 2024, ZPO § 104 Rn. 14; BGH, Beschluss vom 20. Mai 2014 – VI ZB 9/13 = NJW 2014, 2285

<sup>57</sup> Anders/Gehle/Bünnigmann, 82. Aufl. 2024, ZPO § 104 Rn. 15

<sup>58</sup> Anders/Gehle/Bünnigmann, 82. Aufl. 2024, ZPO § 104 Rn. 15

<sup>59</sup> Musielak/Voit/Flockenhaus, 21. Aufl. 2024, ZPO § 107 Rn. 1

<sup>60</sup> BeckOK ZPO/Jaspersen, 54. Ed. 1.9.2024, ZPO § 107 Rn. 1

anordnen, wenn der Verfahrensausgang offen ist und dem Schuldner durch eine Arrestvollziehung erheblicher Schaden droht. Kann der Antragsteller den Verfügungsgrund nicht glaubhaft machen, ist eine Sicherheitsleistung zwingend.<sup>61</sup> Im Rahmen der einstweiligen Verfügung scheidet die Möglichkeit zur Anordnung einer prozessualen Sicherheitsleistung nur aus, soweit die Glaubhaftmachung der Dringlichkeit nicht erforderlich ist (sog. Dringlichkeitsvermutung).<sup>62</sup> Nach § 936 ZPO in Verbindung mit §§ 921 S. 2, 922 Abs. 3 ZPO kann das Gericht den Erlass der einstweiligen Verfügung davon abhängig machen, dass die antragstellende Seite eine Sicherheit leistet. Die Höhe richtet sich dabei nach dem Umfang des Schadens, der der beklagten Seite droht und eventuell von der klagenden Seite nach § 945 BGB zu ersetzen ist. Die Ersatzpflicht umfasst auch die Kosten, die der im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes unterlegene Schuldner dem Gläubiger erstattet hat.<sup>63</sup> Zudem sieht § 939 ZPO die Möglichkeit der Aufhebung einer einstweiligen Verfügung gegen Sicherheitsleistung in besonderen Fällen vor.

Vor oder während eines Verfahrens in der Hauptsache sieht das Gesetz nur in bestimmten Sonderfällen eine prozessuale Sicherheitsleistung vor. Dies ist etwa bei § 110 ZPO der Fall, wonach eine klagende Partei, deren gewöhnlicher Aufenthalt nicht in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum liegt, auf Verlangen der beklagten Seite Sicherheit wegen der Prozesskosten zu leisten hat. § 89 ZPO sieht die Möglichkeit einer Sicherheitsleistung für eine vollmachtlose (Prozess-)Vertretung vor, um sie zur Führung des Prozesses zuzulassen. Zudem besteht die Verpflichtung zu einer nachträglichen Sicherheitsleistung bei der Aufhebung von Prozesskostenhilfe.<sup>64</sup>

Nach Abschluss des Verfahrens muss ein (noch nicht rechtskräftiges) Urteil bei entsprechender Höhe des Streitwerts gemäß § 709 ZPO gegen Sicherheitsleistung für vorläufig vollstreckbar erklärt werden.

Für den Fall, dass das Gesetz eine prozessuale Sicherheitsleistung vorsieht, regelt § 108 ZPO die Art und Weise sowie - vorbehaltlich einer besonderen gesetzlichen Bestimmung - die Höhe der Sicherheitsleistung. Über die Höhe der Sicherheit entscheidet das Gericht. Sie richtet sich nach dem Zweck der Sicherheit und muss die Nachteile abdecken, die der Gegenseite entstehen können.<sup>65</sup> Über einen Antrag auf Leistung einer prozessualen Sicherheit ist nach mündlicher Verhandlung durch (Zwischen-)Urteil zu entscheiden.<sup>66</sup>

Die Höhe der Prozesskostensicherheit im Sinne des § 110 ZPO regelt § 112 ZPO. Nach § 112 Abs. 1 ZPO wird die Höhe der zu leistenden Sicherheit vom Gericht nach freiem Ermessen festgesetzt. Das freie Ermessen des Gerichts wird durch § 112 Abs. 2 ZPO beschränkt, wonach der Festsetzung derjenige Betrag der Prozesskosten zugrunde zu legen ist, den der die beklagte Seite wahrscheinlich aufzuwenden haben wird. Ausgangspunkt für die Eingrenzung der Höhe der Sicherheit ist somit der prozessuale Kostenerstattungsanspruch der beklagten Seite gem. §§ 91 ff. ZPO.<sup>67</sup> Keine Berücksichtigung finden die Prozesskosten,

---

<sup>61</sup> BeckOK ZPO/Mayer, 54. Ed. 1.9.2024, ZPO § 921 Rn 1

<sup>62</sup> BeckOK ZPO/Mayer, 54. Ed. 1.9.2024, ZPO § 936 Rn. 8

<sup>63</sup> BeckOK ZPO/Mayer, 54. Ed. 1.9.2024, ZPO § 945 Rn. 35

<sup>64</sup> BeckOK ZPO/Jaspersen, 54. Ed. 1.9.2024, ZPO § 111 Rn. 3

<sup>65</sup> Musielak/Voit/Foerste, 21. Aufl. 2024, ZPO, § 108 Rn. 2

<sup>66</sup> BeckOK ZPO/Jaspersen, 54. Ed. 1.9.2024, ZPO § 112 Rn. 14

<sup>67</sup> BeckOK ZPO/Jaspersen, 54. Ed. 1.9.2024, ZPO § 112 Rn. 3

die der klagenden Partei erwachsen.<sup>68</sup> Daneben besteht im Fall des § 709 ZPO die Pflicht zur Sicherheitsleistung im Fall der vorläufiger Vollstreckbarkeit.

## IV. Beratungs- und Prozesskostenhilfe

Personen, die nach ihren persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen die Kosten der Prozessführung nicht aufbringen können, können Prozesskostenhilfe beantragen, wenn sie im Prozess hinreichende Erfolgsaussichten haben:

### § 114 ZPO

*(1) Eine Partei, die nach ihren persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen die Kosten der Prozessführung nicht, nur zum Teil oder nur in Raten aufbringen kann, erhält auf Antrag Prozesskostenhilfe, wenn die beabsichtigte Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung hinreichende Aussicht auf Erfolg bietet und nicht mutwillig erscheint. Für die grenzüberschreitende Prozesskostenhilfe innerhalb der Europäischen Union gelten ergänzend die §§ 1076 bis 1078.*

*(2) Mutwillig ist die Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung, wenn eine Partei, die keine Prozesskostenhilfe beansprucht, bei verständiger Würdigung aller Umstände von der Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung absehen würde, obwohl eine hinreichende Aussicht auf Erfolg besteht.*

Die Prozesskostenhilfe deckt – je nach Einkommen, das der Berechnung zugrunde gelegt wird – voll oder teilweise den eigenen Beitrag der Partei zu den Gerichtskosten und Kosten der eigenen rechtlichen Vertretung. Auch juristische Personen, z.B. Vereine, können grundsätzlich Prozesskostenhilfe in Anspruch nehmen, abhängig von ihrer finanziellen Lage, die je nach Rechtsform unterschiedlich bewertet wird.<sup>69</sup>

Wenn die von der Prozesskostenhilfe profitierende Partei den Prozess verliert, muss sie nach den oben beschriebenen Regeln die Kosten der gegnerischen Partei tragen. Grundsätzlich sind dann auch die eigenen Beratungskosten sowie Gerichtskosten in Raten zurückzuzahlen.

Beratungshilfe durch Amtsgerichte sowie die Ausstellung eines Berechtigungsscheins sind kostenlos. Die Beratung durch eine Beratungsperson kostet grundsätzlich 15 EUR, wobei die Beratungsperson hierauf auch verzichten kann.<sup>70</sup>

## V. Schadensersatz und weitere Zahlungen

Mögliche Schadensersatzansprüche zur Geltendmachung von Kosten anwaltlicher Vertretung wurden bereits im Rahmen der Kostenerstattung dargelegt (dazu D. II. 3.).

Nach § 945 ZPO haben Adressat\*innen einer einstweiligen Verfügung einen Anspruch auf Schadensersatz, wenn die Verfügung nicht hätte ergehen dürfen:

### § 945 ZPO

---

<sup>68</sup> BeckOK ZPO/Jaspersen, 54. Ed. 1.9.2024, ZPO § 112 Rn. 4

<sup>69</sup> "Der nationale Richter hat jeden Einzelfall auf seine Verhältnismäßigkeit zu prüfen. Bei dieser Prüfung hat er bei juristischen Personen neben den Erfolgsaussichten der Klage auch die Gesellschaftsform, die Bedeutung des Rechtsstreits, das Bestehen bzw. Fehlen von Gewinnerzielungsabsicht sowie die Finanzkraft der Gesellschafter zu berücksichtigen." EuGH (Zweite Kammer), Urteil vom 22. Dezember 2010 - C-279/09 DEB, Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH/Deutschland

<sup>70</sup> <https://service.justiz.de/beratungshilfe>

*Erweist sich die Anordnung eines Arrestes oder einer einstweiligen Verfügung als von Anfang an ungerechtfertigt oder wird die angeordnete Maßregel auf Grund des § 926 Abs. 2 oder des § 942 Abs. 3 aufgehoben, so ist die Partei, welche die Anordnung erwirkt hat, verpflichtet, dem Gegner den Schaden zu ersetzen, der ihm aus der Vollziehung der angeordneten Maßregel oder dadurch entsteht, dass er Sicherheit leistet, um die Vollziehung abzuwenden oder die Aufhebung der Maßregel zu erwirken.*

Beispielsweise könnte ein Unternehmen eine einstweilige Verfügung erwirken, die es einer Journalistin untersagt, bestimmte, das Unternehmen betreffende Passagen eines Zeitungsartikels der Journalistin zu verbreiten. Stellt sich dann später heraus, dass die Inhalte der Berichterstattung rechtmäßig und die einstweilige Verfügung damit unrechtmäßig waren, hat das Unternehmen der Journalistin den durch die Verfügung entstandenen Schaden zu ersetzen, sofern dieser bezifferbar ist.<sup>71</sup>

Wird die Anordnung einer einstweiligen Verfügung überprüft und festgestellt, dass sie von Anfang an ungerechtfertigt war, dann greift der Schadensersatzanspruch aus § 945 ZPO unabhängig davon, ob die Maßnahme tatsächlich bereits vollzogen wurde. Ausreichend ist bereits, dass durch den reinen "Vollstreckungsdruck" ein Schaden entstanden ist. Auch durch eine zu weite Fassung eines an sich berechtigten Unterlassungsgebots kann ein Schaden entstanden sein.<sup>72</sup>

Wer den Schaden erlitten hat, ist so zu stellen, als wäre das schädigende Ereignis - im Beispiel die einstweilige Verfügung gegen den Zeitungsartikel - nicht eingetreten, § 249 Abs. 1 BGB. Die Höhe des Schadensatzes richtet sich nach §§ 249 ff. BGB und umfasst alle unfreiwilligen Vermögensopfer, einschließlich eines Gewinnverlusts, die durch die Maßnahme oder ihre Androhung adäquat kausal (mittelbar oder unmittelbar) verursacht wurden. Auch Aufwendungen zur Schadensabwendung oder -minderung werden ersetzt. Wenn die Maßnahme zum Teil unberechtigt war, aber ganz vollzogen wurde, ist nur der Schaden ersatzfähig, der durch den objektiv unberechtigten Teil verursacht wurde. Wenn die geschädigte Person die Anordnung der einstweiligen Verfügung vorwerfbar veranlasst hat, wird der Schadensersatzanspruch gemäß § 254 BGB gekürzt.

Wäre im obigen Beispiel also eine Passage des Zeitungsartikels tatsächlich unzutreffend, die einstweilige Verfügung also insoweit berechtigt, dann wäre der Journalistin nur der Schaden

---

<sup>71</sup> Eine weitere Voraussetzung dafür, dass in so einem Fall Schadensersatz verlangt werden kann, ist, dass mit der einstweiligen Verfügung, durch die der Schaden entstanden ist, Ordnungsgeld oder Ordnungshaft angedroht wird (§ 890 ZPO). Die Androhung ist gemäß § 890 Abs. 2 ZPO notwendige Voraussetzung, um gegen Adressat\*innen einer einstweiligen Verfügung ein Ordnungsmittel (Ordnungsgeld, Ordnungshaft) zu erwirken. Die Androhung soll eine frühzeitige Warnung darstellen und den Adressat\*innen einer einstweiligen Verfügung die möglichen Konsequenzen ihres Handelns vor Augen führen und sie von zukünftigen rechtswidrigen Handlungen abschrecken. Wer wegen der Androhung eine einstweilige Verfügung befolgt und so eine unberechtigte Maßnahme (also etwa die Rücknahme/Nichtverbreitung eines Berichts) geduldet hat, soll später Schadensersatz verlangen dürfen. Das Gericht bezeichnet in einer einstweiligen Verfügung genau, gegen wen sie sich richtet und welches Ordnungsmittels angedroht wird. Die Höhe muss nicht angegeben werden, sondern es reicht ein Verweis auf den gesetzlichen Rahmen (250 000 EUR bzw. sechs Monate (insg. nicht mehr als zwei Jahre) Ordnungshaft, § 890 Abs. 1 ZPO). Die Androhung bindet das Gericht sodann hinsichtlich Art und Höhe des Ordnungsmittels für die spätere Festsetzung. Der Rechtsweg, um sich gegen entsprechende Maßnahmen zu wehren, steht zwar offen. Allerdings sind die angedrohten Ordnungsgelder oft hoch und ihre einschüchternde Wirkung über den gesetzlich verfolgten Zweck hinaus ist nicht zu unterschätzen.

<sup>72</sup> vgl. BGH, Urteil vom 12. Februar 1981 - V ZR 25/80 = NJW 1981, 2580

zu ersetzen, der durch den unberechtigten Teil der einstweiligen Verfügung, also den die zutreffenden Passagen des Artikels betreffenden Teil, entstanden ist.

Nicht erfasst von § 945 ZPO werden sogenannte Anordnungsschäden, die aus der Einleitung des Verfahrens, der bloßen Anordnung der einstweiligen Maßregel oder ihrem Bekanntwerden entstehen.<sup>73</sup> Dies betrifft typischerweise Rufschädigungen infolge des Bekanntwerdens der Anordnung oder Vermögensnachteile.<sup>74</sup> Entsprechende Schäden können nur unter den - erschwerenden - Voraussetzungen der §§ 823 ff. BGB geltend gemacht werden.<sup>75</sup>

Schmerzensgeld erfüllt in Deutschland keine Straffunktion, sondern lediglich eine Ausgleichs- und Genugtuungsfunktion angesichts erlittener immaterieller Schäden, die nicht durch den Schadensersatz abgegolten werden können. Schmerzensgeld gibt es gemäß § 253 Abs. 2 BGB bei der Verletzung höchstpersönlicher Rechtsgüter (des Körpers, der Gesundheit, der Freiheit oder der sexuellen Selbstbestimmung). Auch Beeinträchtigungen psychischer Natur können einen Schmerzensgeldanspruch auslösen. Zudem wird eine schwerwiegende Beeinträchtigung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts gemäß § 823 Abs. 1 i. V. m. § 253 Abs. 2 BGB (als sonstiges Recht) entschädigt. Die Höhe ist aber dabei von den speziellen Umständen des Einzelfalls abhängig. Die Höhe des Schmerzensgeldes darf gemäß § 287 Abs. 2 ZPO durch das Gericht anhand einer umfassenden Gesamtwürdigung geschätzt werden.

Über Schadensersatz und Schmerzensgeld hinausgehende Strafzahlungen (sogenannte *punitive damages*) gibt es dagegen in der deutschen Rechtsordnung grundsätzlich nicht. Dem Grundgedanken der Ahndung eines Missbrauchs am nächsten kommt § 34 Abs. 2 BVerfGG. Diese Regelung gilt zwar nicht im Verhältnis zwischen den Parteien, sondern zwischen einer Partei und dem Gericht. Indem eine sog. "Missbrauchsgebühr" verhängt werden kann, hat sie jedoch - anders als Schadensersatzregelungen - am ehesten einen punitiven Charakter:

#### § 34 Abs. 2 BVerfGG

*Das Bundesverfassungsgericht kann eine Gebühr bis zu 2.600 Euro auferlegen, wenn die Einlegung der Verfassungsbeschwerde oder der Beschwerde nach Artikel 41 Abs. 2 des Grundgesetzes einen Mißbrauch darstellt oder wenn ein Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung (§ 32) mißbräuchlich gestellt ist.*

## VI. Anerkennung ausländischer Urteile

SLAPPs liegen zwar nicht zwangsläufig grenzüberschreitende Sachverhalte zugrunde. Dennoch sind Fälle, die unterschiedlichen Rechtsordnungen unterfallen können, schon bisher und natürlich auch weiterhin möglich. § 328 Abs. 1 Nr. 4 ZPO enthält für die Frage nach der Anerkennung ausländischer Urteile den sog. *ordre public*-Vorbehalt:

#### § 328 Abs. 1 Nr. 4 ZPO

*Die Anerkennung des Urteils eines ausländischen Gerichts ist ausgeschlossen, [...]*

<sup>73</sup> BGH, Urteil vom 1. April 1993 - I ZR 70/91 = NJW 1993, 2685; Urteil vom 07. Juni 1988 - IX ZR 278/87 = NJW 1988, 3268

<sup>74</sup> Anders/Gehle/Becker, 82. Aufl. 2024, ZPO § 945 Rn. 25

<sup>75</sup> BGH, Urteil vom 30. April 2015 - I ZR 196/13 = GRUR 2015, 196

4. wenn die Anerkennung des Urteils zu einem Ergebnis führt, das mit wesentlichen Grundsätzen des deutschen Rechts offensichtlich unvereinbar ist, insbesondere wenn die Anerkennung mit den Grundrechten unvereinbar ist.

Diese prozessuale Regelung entspricht im Wesentlichen der materiellen Regelung in Art. 6 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch (EGBGB):

*Art. 6 EGBGB*

*Eine Rechtsnorm eines anderen Staates ist nicht anzuwenden, wenn ihre Anwendung zu einem Ergebnis führt, das mit wesentlichen Grundsätzen des deutschen Rechts offensichtlich unvereinbar ist. Sie ist insbesondere nicht anzuwenden, wenn die Anwendung mit den Grundrechten unvereinbar ist.*

Rechtsnormen und Urteile aus anderen Rechtsordnungen werden also nicht nur daran gemessen, ob sie sittenwidrig sind oder gegen den Gesetzeszweck verstoßen. Die Rechtsprechung hält es auch für maßgeblich,

*[...], ob das Ergebnis der Anwendung des ausländischen Rechts zu den Grundgedanken der deutschen Regelungen und der in ihnen enthaltenen Gerechtigkeitsvorstellungen in so starkem Widerspruch steht, daß es nach inländischen Vorstellungen untragbar erscheint.*<sup>76</sup>

Diese bestehenden Regelungen sind anwendbar, wenn ein im Nicht-EU-Ausland ergangenes Urteil in Deutschland anerkannt bzw. vollstreckt werden soll. Werden mit der Vollstreckung rechtsmissbräuchliche Ziele verfolgt, hätte es im Geltungsbereich der Richtlinie nicht ergehen dürfen.

## **VII. Frühzeitige Abweisung/Verfahrensbeschleunigung**

Bei einer rechtsmissbräuchlichen Klage mangelt es bereits am Rechtsschutzbedürfnis der klagenden Seite, sodass die Klage schon deswegen unzulässig und somit abzuweisen wäre.<sup>77</sup> Um das feststellen zu können, muss das Gericht sich allerdings ausreichend mit den Anliegen der Parteien vertraut gemacht haben. Die gerichtliche Prüfung des Antrags wird dann oft auch zur Feststellung der Unbegründetheit und einer Abweisung (auch) aus diesem Grund führen.

Bei der schwierigen Feststellung, ob eine Klage rechtsmissbräuchlich ist, sind die mit der Klage verfolgten Zwecke ein wichtiges, von der Rechtsprechung konkretisiertes Kriterium: Niemand soll die Judikative als Teil der Staatsgewalt unnütz belasten oder gar instrumentalisieren dürfen. Rechtsmissbräuchlich ist eine Klage also dann, wenn mit ihr prozessfremde Zwecke verfolgt werden sollen, also es nicht um die Durchsetzung des geltend gemachten Rechts geht, sondern unabhängig davon Druck auf die gegnerische Partei ausgeübt werden soll.<sup>78</sup>

Bei der Prüfung der Missbräuchlichkeit ist jedoch ein strenger Maßstab anzulegen. Wird eine Klage zu Unrecht für missbräuchlich gehalten und deswegen als unzulässig abgewiesen, dann stünde die Abweisung im Widerspruch zu den im Grundgesetz garantierten Rechten auf effektiven Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG), auf den gesetzlichen Richter (Art. 101 Abs. 1 GG) und den Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG).

---

<sup>76</sup> BGH, Urteil vom 4. Juni 1992 - IX ZR 149/91 = NJW 1992, 3096

<sup>77</sup> vgl. Anders/Gehle/Hunke, 82. Aufl. 2024, ZPO § 567 Rn. 25

<sup>78</sup> vgl. BGH, NJW 2017, 674 Rn. 23 ff.

Ein Beispiel für eine einfachrechtliche Beschreibung des Rechtsmissbrauchs findet sich in § 8c Unlauterer Wettbewerb-Gesetz (UWG):

*§ 8c Abs. 1 und 2 UWG*

- (1) *Die Geltendmachung der Ansprüche aus § 8 Absatz 1 ist unzulässig, wenn sie unter Berücksichtigung der gesamten Umstände missbräuchlich ist.*
- (2) *Eine missbräuchliche Geltendmachung ist im Zweifel anzunehmen, wenn*
  1. *die Geltendmachung der Ansprüche vorwiegend dazu dient, gegen den Zuwiderhandelnden einen Anspruch auf Ersatz von Aufwendungen oder von Kosten der Rechtsverfolgung oder die Zahlung einer Vertragsstrafe entstehen zu lassen,*
  2. *ein Mitbewerber eine erhebliche Anzahl von Verstößen gegen die gleiche Rechtsvorschrift durch Abmahnungen geltend macht, wenn die Anzahl der geltend gemachten Verstöße außer Verhältnis zum Umfang der eigenen Geschäftstätigkeit steht oder wenn anzunehmen ist, dass der Mitbewerber das wirtschaftliche Risiko seines außergerichtlichen oder gerichtlichen Vorgehens nicht selbst trägt,*
  3. *ein Mitbewerber den Gegenstandswert für eine Abmahnung unangemessen hoch ansetzt,*
  4. *offensichtlich überhöhte Vertragsstrafen vereinbart oder gefordert werden,*
  5. *eine vorgeschlagene Unterlassungsverpflichtung offensichtlich über die abgemahnte Rechtsverletzung hinausgeht,*
  6. *mehrere Zuwiderhandlungen, die zusammen hätten abgemahnt werden können, einzeln abgemahnt werden oder*
  7. *wegen einer Zuwiderhandlung, für die mehrere Zuwiderhandelnde verantwortlich sind, die Ansprüche gegen die Zuwiderhandelnden ohne sachlichen Grund nicht zusammen geltend gemacht werden.*

Der im Zivilprozessrecht geltende allgemeine Beschleunigungsgrundsatz, § 272 Abs. 3 ZPO, soll durch ein möglichst zügig durchgeführtes Verfahren die Beeinträchtigungen für die beklagte Partei gering halten. Explizit betont wird die vorrangige und beschleunigte Durchführung für Räumungsstreitigkeiten betreffend Mietverhältnisse (§ 272 Abs. 4 ZPO). Diese Vorschrift ist zwingend und setzt einen sehr strengen Maßstab für beantragte Fristverlängerungen.

Neben der Beschleunigung des Hauptverfahrens gibt es die Möglichkeit, die Eilbedürftigkeit in einem Eilverfahren geltend zu machen und einstweiligen Rechtsschutz zu suchen, §§ 916 ff. ZPO. Das Gericht entscheidet dann regelmäßig durch Beschluss, ohne vorherige mündliche Verhandlung (§ 922 Abs. 1 S. 1 ZPO).

Sofern die klagende Seite in einem potentiellen SLAPP-Verfahren das Eilverfahren nutzt, kann das den Druck auf die SLAPP-Betroffenen erhöhen. Die Einbeziehung der Gegenseite in das Verfahren muss jedoch auch bei einer Entscheidung, die wegen ihrer Dringlichkeit ohne mündliche Verhandlung ergeht, nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts den Umständen entsprechend sichergestellt sein, um dem Grundsatz der prozessualen Waffengleichheit im Verfahren zu entsprechen. Dafür ist

grundsätzlich mindestens Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb einer gesetzten Frist zu geben. Unzulässig wäre es, wegen einer Verzögerung des Verfahrens ganz von der Einbeziehung der Gegenseite abzusehen und sie so mit der gerichtlichen Entscheidung zu belasten, bis sie auf ihren Widerspruch hin nach einer mündlichen Verhandlung dagegen vorgehen kann. Umso wichtiger ist die Einbeziehung, wenn der beantragte Unterlassungstitel keine Begründung enthält und so nicht erkennbar ist, ob und wieweit der Vortrag der Gegenseite berücksichtigt wurde.<sup>79</sup>

Eine enge Ausnahme vom Regelfall der Einbeziehung der Gegenseite darf gemacht werden, wenn durch diese ein ansonsten vermeidbares schädigendes Ereignis bereits eintreten würde.<sup>80</sup> Wird ausnahmsweise auf eine vorherige Anhörung der beklagten Partei verzichtet, muss die Entscheidung jedenfalls erkennen lassen, dass sich das Gericht des Ausnahmearakters seiner Verfahrenshandhabung bewusst war. Weniger einschneidende Alternativen dürfen nicht bestanden haben, etwa die Gelegenheit zur Kenntnisnahme und Erwiderung per Telefon oder E-Mail.”<sup>81</sup>

## **VIII. Darlegungs- und Beweislast**

Die Darstellungs- und Beweislast liegt im Zivilprozessrecht grundsätzlich bei der Partei, die sich auf eine Tatsache beruft und einen Anspruch geltend macht. Trägt die klagende Partei in einem Zivilprozess auf der Stufe der Begründetheit nicht alle anspruchsgrundlegenden Tatsachen vor, so wird die Klage bereits als unschlüssig abgewiesen, ohne dass die beklagte Seite tätig werden müsste. Wird eine Tatsache dargelegt, aber von der Gegenseite bestritten, muss sie von der den Anspruch erhebenden Seite bewiesen werden. So soll ein Schutz vor haltlosen Vorwürfen oder Ansprüchen bewirkt werden.

Eine Ausnahme davon regelt der Rechtsgedanke des § 186 StGB. Soweit die dortige Beweisregel ins Deliktsrecht transformiert wird,<sup>82</sup> trägt die berichtende Partei grundsätzlich die Beweislast für die Wahrheit einer von ihr behaupteten ehrenrührigen Tatsache.<sup>83</sup>

## **IX. Unterstützung Betroffener durch Dritte**

Die mögliche Unterstützung durch einen Beistand nach § 90 ZPO soll eine Kostendämpfung bewirken und folgt dem Gedanken der Parteiherrschaft.<sup>84</sup> Ein Beistand tritt neben der Partei zu ihrer Unterstützung beim mündlichen Vortrag auf.<sup>85</sup> Sofern die Partei dem Vortrag des Beistands nicht sofort widerspricht, gilt dieser gemäß § 90 Abs. 2 ZPO als Parteivortrag. Die Unterstützung ist auf die mündliche Verhandlung begrenzt und Zustellungen an den Beistand finden nicht statt.<sup>86</sup>

---

<sup>79</sup> BVerfG, Beschluss vom 1. Dezember 2021 - 1 BvR 2708/19 = NJW 2022, 1083 Rn. 26 ff. u. a.

<sup>80</sup> BeckOK ZPO/Mayer, 52. Ed. 1.9.2024, ZPO § 922 Rn. 1; BVerfG, Beschluss vom 30. September 2018 - 1 BvR 1783/17 = NJW 2018, 3631 Rn. 25

<sup>81</sup> BVerfG Beschluss vom 10. November 2022 - 1 BvR 1941/22 = NJW 2023, 759 Rn. 23

<sup>82</sup> st. Rspr. statt vieler BGH, Urteil vom 12. Mai 1987 - VI ZR 195/86 = NJW 1987, 2225 (2226); OLG Köln Urteil vom 16. September 2014 - 15 U 28/14 = BeckRS 2015, 17125

<sup>83</sup> BGH MDR/D 54, 335; BeckOK StGB/Valerius, 62. Ed. 1.8.2024, StGB § 186 Rn. 21

<sup>84</sup> Anders/Gehle/Becker, 82. Aufl. 2024, ZPO § 90 Rn. 1

<sup>85</sup> Anders/Gehle/Becker, 82. Aufl. 2024, ZPO § 90 Rn. 3

<sup>86</sup> Anders/Gehle/Becker, 82. Aufl. 2024, ZPO § 90 Rn. 4

Gemäß § 90 S. 2 ZPO kann Beistand sein, wer als Bevollmächtigter zur Vertretung in der Verhandlung befugt ist. Gemäß § 79 Abs. 2 S. 2 ZPO gehören hierzu unter anderem Familienangehörige oder Verbraucherzentralen.

Das Gericht kann gemäß § 90 Abs. 1 S. 3 ZPO andere Personen als Beistand zulassen, wenn dies sachdienlich ist und hierfür nach den Umständen des Einzelfalls ein Bedürfnis besteht.

Die Regelung gilt nur in Verfahren, in denen das Gesetz nicht zwingend eine anwaltliche Vertretung anordnet, also etwa nicht in Verfahren vor den Landgerichten oder Oberlandesgerichten (§ 78 Abs. 1 S. 1 ZPO).

§ 67 Abs. 7 VwGO sieht eine entsprechende Regelung für den Verwaltungsprozess vor.

## **X. Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen**

Eine Regelung, welche Gerichte welche Entscheidungen unter welchen Bedingungen veröffentlichen müssen, gibt es in Deutschland nicht. Vereinzelte Regelungen für die Herausgabe von Entscheidungen an anfragende Journalist\*innen finden sich in den Pressegesetzen der Länder<sup>87</sup>, ohne aber einen unbedingten Anspruch auf Herausgabe von Gerichtsentscheidungen zu begründen. Ein allgemein zugängliches, elektronisches Entscheidungsportal besteht auf dieser Grundlage ebenfalls nicht.

Für Entscheidungen, an denen die Öffentlichkeit ein Interesse hat oder haben kann, hat das Bundesverwaltungsgericht in einer grundlegenden Entscheidung von 1997 ein Veröffentlichungsgebot für alle Gerichte aus dem Rechtsstaatsgebot der Justizgewährungspflicht, dem Demokratiegebot und der Gewaltenteilung abgeleitet.<sup>88</sup>

Das Bundesverfassungsgericht gab 2015 einer Verfassungsbeschwerde eines Zeitungsverlags statt, dem ein Landgericht, bestätigt vom Oberverwaltungsgericht, die Zusendung einer Urteilskopie verweigert hatte. Das Bundesverfassungsgericht sah darin einen Eingriff in die Pressefreiheit und verneinte eine Rechtfertigung durch eine etwaige sonstige Gefährdung des Strafverfahrens.<sup>89</sup>

Der Bundesgerichtshof entschied 2017, dass am Verfahren nicht beteiligten Dritten regelmäßig anonymisierte Abschriften von Urteilen und Beschlüssen zu erteilen sind. Die Erteilung der Abschrift unterliege gerade nicht den Anforderungen der Akteneinsicht, sodass ein rechtliches Interesse nicht glaubhaft gemacht werden müsse. Der Bundesgerichtshof betont dabei die öffentliche Aufgabe der Gerichte, veröffentlichtungswürdige Entscheidungen zu veröffentlichen, die aus dem Rechtsstaatsgebot einschließlich der Justizgewährungspflicht, dem Demokratiegebot und dem Grundsatz der Gewaltenteilung folge.<sup>90</sup>

Eine spezielle, einfachgesetzliche Regelung zur Bekanntmachung einer Verurteilung findet sich im Strafrecht. Eine Verurteilung wegen Beleidigung kann gemäß § 200 StGB auf Antrag öffentlich bekanntgemacht werden, wenn auch die Beleidigung zuvor öffentlich begangen worden ist. Die Bekanntgabe der Verurteilung im Strafrecht ist nach herrschender Meinung

---

<sup>87</sup> etwa § 4 LPresseG in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg oder Thüringen: Die Bestimmung sieht die Pflicht der Behörden vor, den Vertretern der Presse die Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe dienenden Auskünfte zu erteilen, inklusive der Möglichkeit der Auskunftsverweigerung in Absatz 2, wobei der Verweigerungsgrund in Nr. 1 für Gerichtsverfahren besonders relevant ist.

<sup>88</sup> BVerwG, Urteil vom 26. Februar 1997, Az. 6 C 3.96

<sup>89</sup> BVerfG, Beschluss vom 14. September 2015, 1 BvR 857/15

<sup>90</sup> BGH, Beschluss vom 5. April 2017 - IV AR(VZ) 2/16

eine Nebenstrafe, die dem Beleidigten Genugtuung und Rehabilitation verschaffen soll.<sup>91</sup> Nach einer entsprechenden Verurteilung muss eine Person die Bekanntgabe beantragen, die zur Stellung des Strafantrags berechtigt ist, also etwa eine verletzte Person. Das Gericht muss dann die Bekanntmachung der Verurteilung im Urteil anordnen, wobei es bei der Art der Bekanntmachung einen gewissen Ermessensspielraum hat.<sup>92</sup> Auch der Name der verletzten bzw. beleidigten Person soll in die Urteilsformel aufgenommen werden.<sup>93</sup> Vollzogen wird die Anordnung auf Verlangen der antragstellenden Person innerhalb eines Monats, § 463c StPO.

## **XI. Strafrecht**

Die Richtlinie enthält aufgrund der begrenzten Regelungskompetenz der Europäischen Union keine Vorgaben zum Strafrecht. Das Strafrecht kann bei als potentielle SLAPPs beobachteten Sachverhalten verschiedene Rollen spielen: Strafanzeigen können zusätzlich zu zivilrechtlichem Vorgehen für Einschüchterung sorgen. In manchen Fällen kann der konkrete Rechtsmissbrauch selbst strafbar sein. Während im ersten Fall versucht wird, das Strafrecht zur Einschüchterung zur verwenden, kann es im zweiten Fall zur Eindämmung von SLAPPs dienen.

Regelungen, die auf die eine oder andere Konstellation anwendbar sind, gibt es im materiellen Strafrecht sowie im Strafprozessrecht.

### **1. Ermittlungen**

Auch im Strafrecht und im Strafprozessrecht ist bei der Rechtsauslegung und -anwendung immer der besondere Schutz der Meinungs- und Pressefreiheit des Art. 5 GG zu berücksichtigen und im Falle mehrdeutiger Auslegungsmöglichkeiten die grundrechtsfreundlichste zu wählen.<sup>94</sup> Beim Vorwurf der Übel Nachrede nach § 186 StGB etwa kann sich das auf die Frage auswirken, ob dem Beschuldigten Vorsatz bezüglich der Unwahrheit einer Tatsachenbehauptung angelastet wird.<sup>95</sup> Im Rahmen strafrechtlicher Ermittlungen wird dies relevant, wenn die Staatsanwaltschaft durch eine Strafanzeige oder auf sonstige Weise von einer möglichen Straftat erfährt und aufgrund des Legalitätsprinzips und des Amtsermittlungsgrundsatzes nach §§ 152, 160 StPO verpflichtet ist, den Sachverhalt aufzuklären, im Falle eines hinreichenden Tatverdachts gemäß § 170 Abs. 1 StPO Anklage zu erheben, andernfalls, das Verfahren einzustellen.

### **2. Notwendige Verteidigung**

Gemäß § 137 Abs. 1 S. 1 StPO können sich Beschuldigte in jeder Lage des Verfahrens des Beistandes eines Verteidigers oder einer Verteidigerin bedienen. Dies soll die Waffengleichheit und die Beschuldigtenrechte im Strafverfahren sichern.

Neben den ausdrücklich aufgeführten Fällen des § 140 Abs. 1 StPO sieht § 140 Abs. 2 StPO notwendige Verteidigung vor, wenn

---

<sup>91</sup> BGHSt 10, 306 (310 f.); OLG Nürnberg, Beschluss vom 1. Dezember 1950 - Ss 169/50 = NJW 1951, 124; MüKoStGB/Regge/Pegel Rn. 1

<sup>92</sup> Fischer Rn. 4; MüKoStGB/Regge/Pegel Rn. 8.

<sup>93</sup> RiStBV Nr. 231.

<sup>94</sup> BVerfGE 93, 266, Rn. 119 ff.

<sup>95</sup> nach der h.M. und st. Rspr. ist die Unwahrheit als objektive Bedingung der Strafbartet nicht vom Vorsatz erfasst: Lackner/Kühl/Kühl Rn. 7a; Schönke/Schröder/Eisele/Schittenhelm Rn. 10; v. Heintschel-Heidegg/Valerius Rn. 19; HK-StrafR/Schneider Rn. 13; Helle NJW 1964, 842; Tenckhoff JuS 1988, 622; Arzt JuS 1982, 721; Kaspar JuS 2005, 537; Satzger Jura 2006, 110; BGH 12.2.1958 – 4 StR 189/57, st. Rspr. seit BGHSt 11, 273 (274) mit eigener Bezugnahme auf RGSt. 62, 83, 95; 69, 81

## § 140 Abs. 2 StPO

*[...] wegen der Schwere der Tat, der Schwere der zu erwartenden Rechtsfolge oder wegen der Schwierigkeit der Sach- oder Rechtslage die Mitwirkung eines Verteidigers geboten erscheint oder wenn ersichtlich ist, dass sich der Beschuldigte nicht selbst verteidigen kann.*

Die Strafverfolgungsbehörden müssen die beschuldigte Person darüber belehren, dass ein Fall der notwendigen Verteidigung vorliegt. Die beschuldigte Person muss die Bestellung eines Pflichtverteidigers oder einer Pflichtverteidigerin sodann gemäß § 141 Abs. 1 StPO beantragen. Die beschuldigte Person kann einen Rechtsanwalt oder eine Rechtsanwältin hierfür benennen oder das Gericht wählt von Amts wegen einen oder eine solche aus und bestellt sie.

### 3. Abstufungen bei Strafen

Im Falle einer Verurteilung gibt es unterschiedliche Arten der Bestrafung, durch die berücksichtigt werden kann, wie stark ein strafbares Verhalten tatsächlich sanktioniert werden soll. Kommt - wie häufig bei Vorwürfen gegen Berichterstattende - keine Freiheits- sondern eine Geldstrafe in Betracht, gibt es die Möglichkeit der Verwarnung mit Strafvorbehalt gemäß §§ 59 ff. StGB:

#### § 59 Abs. 1 S. 1 StGB

*Hat jemand Geldstrafe bis zu einhundertachtzig Tagessätzen verwirkt, so kann das Gericht ihn neben dem Schulterspruch verwarnen, die Strafe bestimmen und die Verurteilung zu dieser Strafe vorbehalten, wenn*

- 1. zu erwarten ist, daß der Täter künftig auch ohne Verurteilung zu Strafe keine Straftaten mehr begehen wird,*
- 2. nach der Gesamtwürdigung von Tat und Persönlichkeit des Täters besondere Umstände vorliegen, die eine Verhängung von Strafe entbehrlich machen, und*
- 3. die Verteidigung der Rechtsordnung die Verurteilung zu Strafe nicht gebietet.*

Die Bewährungszeit kann gemäß § 59a Abs. 1 StGB auf bis zu zwei Jahre festgesetzt werden und das Gericht kann Weisungen gemäß § 59a Abs. 2 StGB auferlegen.

Anhand der Strafzumessungsvorschrift in § 46 Abs. 2 StGB drückt auch das konkrete Strafmaß aus, für wie gravierend eine Tat gehalten wird und welche Wirkungen mit Blick auf die verurteilte Person für angemessen erachtet werden. Der kürzlich vom Bundesministerium der Justiz veröffentlichte Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches<sup>96</sup> sieht eine Ergänzung der Strafzumessungsvorschrift des § 46 Abs. 2 StGB vor. Danach soll bei der Strafzumessung auch berücksichtigt werden können, wenn eine Tat geeignet war, "eine dem Gemeinwohl dienende Tätigkeit nicht nur unerheblich zu beeinträchtigen". Nach der

<sup>96</sup> Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 4. September 2024: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – Stärkung des Schutzes von Vollstreckungsbeamten und Rettungskräften sowie von dem Gemeinwohl dienenden Tätigkeiten (im Folgenden: Regierungsentwurf vom 4. September 2024), abrufbar unter: [https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/RegE/RegE\\_St%C3%A4rkung\\_Vollstreckungsbeamte.pdf?blob=publicationFile&v=2](https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/RegE/RegE_St%C3%A4rkung_Vollstreckungsbeamte.pdf?blob=publicationFile&v=2)

Gesetzesbegründung soll besonders geschützt werden, wer für das Gemeinwesen Verantwortung übernimmt und wichtige Aufgaben in Staat und Gesellschaft übernimmt. Auch Medienvertreter\*innen werden dazugezählt.<sup>97</sup>

#### 4. Adhäsionsverfahren

In den §§ 403 ff. StPO ist das Adhäsionsverfahren geregelt. Dieses bietet die Möglichkeit, mit einer Straftat einhergehende zivilrechtliche Ansprüche unmittelbar im Rahmen des geführten Strafprozesses geltend zu machen, wenn sie noch nicht anderweitig - z. B. in einem separaten Zivilprozess - gerichtlich geltend gemacht wurden. Erfüllt die Einschüchterung durch einen SLAPP also einen Straftatbestand, können Betroffene über das Adhäsionsverfahren zivilrechtliche Ansprüche, etwa auf Schadensersatz, geltend machen.

Ziel der Geltendmachung im Strafverfahren ist die Prozessökonomie, da das jeweilige Gericht ohnehin inhaltlich mit der Sache befasst ist und sich so nicht noch ein weiteres Gericht in den Fall einarbeiten muss. Auch für die geschädigte Person ist es ein Vorteil, schneller und kostengünstiger ihre Ansprüche geltend machen zu können. Der entsprechende Antrag kann während des gesamten Verfahrens gestellt werden:

##### § 404 Abs. 1 S. 1 StPO

*Der Antrag, durch den der Anspruch geltend gemacht wird, kann schriftlich oder mündlich zu Protokoll des Urkundsbeamten, in der Hauptverhandlung auch mündlich bis zum Beginn der Schlußvorträge gestellt werden.*

Im Strafbefehlsverfahren kann der Antrag nur gestellt werden, wenn es zur Hauptverhandlung kommt und der zur Hauptverhandlung führende Einspruch nicht auf die Rechtsfolge oder ausschließlich die Tagessatzhöhe beschränkt ist.<sup>98</sup>

Antragsberechtigt ist, wer durch eine Straftat verletzt ist, bzw. dessen Erb\*innen. Als "verletzt" gilt hier, wer unmittelbar aus der Straftat einen vermögensrechtlichen Anspruch erworben hat.<sup>99</sup> Gemäß § 403 S. 2 StPO sind auch bloß mittelbar Verletzte und Rechtsnachfolger des oder der Verletzten antragsberechtigt.<sup>100</sup> Es kommt nicht darauf an, welche Stellung der oder die Verletzte im Strafprozess innehat (z. B. Nebenklage, Privatklage oder Mitangeklagte). Der Antrag richtet sich gegen die Person, gegen die sich auch das Strafverfahren richtet. Eine Inanspruchnahme der Haftpflichtversicherung nach § 3 PflVG ist somit im Rahmen des Adhäsionsverfahrens nicht möglich.<sup>101</sup>

Antragsgegenstand können nur vermögensrechtliche Ansprüche sein, z.B. Schadensersatz-, Schmerzensgeld-, Herausgabe- oder Bereicherungsansprüche.<sup>102</sup> Diese müssen in die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte, nicht also etwa der Arbeitsgerichtsbarkeit, fallen.

Soweit das Gericht dem Antrag stattgibt, geschieht das im Urteil. Andernfalls trifft es eine Absehensentscheidung. Letzteres ist gemäß § 406 Abs. 1 S. 3 StPO der Fall, wenn der Antrag unzulässig ist, soweit er unbegründet ist oder wenn er sich nicht zur Erledigung im Strafverfahren eignet,

---

<sup>97</sup> Regierungsentwurf vom 4. September 2024, S. 7. f.

<sup>98</sup> BeckOK StPO/Ferber, 52. Ed. 1.9.2024, StPO § 403 Rn. 13

<sup>99</sup> BeckOK StPO/Ferber, 52. Ed. 1.9.2024, StPO § 403 Rn. 1

<sup>100</sup> BeckOK StPO/Ferber, 52. Ed. 1.9.2024, StPO § 403 Rn. 2

<sup>101</sup> BeckOK StPO/Ferber, 52. Ed. 1.9.2024, StPO § 403 Rn. 5

<sup>102</sup> BeckOK StPO/Ferber, 52. Ed. 1.9.2024, StPO § 403 Rn. 11

#### § 406 Abs. 1 S. 4, 5 StPO

*Im Übrigen kann das Gericht von einer Entscheidung nur absehen, wenn sich der Antrag auch unter Berücksichtigung der berechtigten Belange des Antragstellers zur Erledigung im Strafverfahren nicht eignet. Der Antrag ist insbesondere dann zur Erledigung im Strafverfahren nicht geeignet, wenn seine weitere Prüfung, auch soweit eine Entscheidung nur über den Grund oder einen Teil des Anspruchs in Betracht kommt, das Verfahren erheblich verzögern würde.*

Eine Entscheidung im Adhäsionsverfahren steht einem zivilrechtlichen Urteil gleich, § 406 Abs. 3 StPO. Die Verurteilung wird gemäß § 406 Abs. 3 S. 2 StPO für vorläufig vollstreckbar erklärt, der Anspruch kann, soweit er nicht zuerkannt wurde, noch anderweitig gerichtlich geltend gemacht werden.

### 5. Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen

Kommt es nicht zu einer Verurteilung, gilt die verdächtigte Person nach wie vor als unschuldig. Die starken Beeinträchtigungen eines erfolglosen Strafprozesses soll das Gesetz über die Entschädigung (StrEG) im Nachhinein abmildern, § 2 Abs. 1 StrEG:

#### § 2 Abs. 1 StrEG

*Wer durch den Vollzug der Untersuchungshaft oder einer anderen Strafverfolgungsmaßnahme einen Schaden erlitten hat, wird aus der Staatskasse entschädigt, soweit er freigesprochen oder das Verfahren gegen ihn eingestellt wird oder soweit das Gericht die Eröffnung des Hauptverfahrens gegen ihn ablehnt.*

Während bei einem Freispruch oder den weiteren in § 2 StrEG genannten Fällen eine Entschädigung geleistet werden muss, besteht in den in § 3 StrEG genannten Fällen Ermessen:

#### § 3 StrEG

*Wird das Verfahren nach einer Vorschrift eingestellt, die dies nach dem Ermessen des Gerichts oder der Staatsanwaltschaft zuläßt, so kann für die in § 2 genannten Strafverfolgungsmaßnahmen eine Entschädigung gewährt werden, soweit dies nach den Umständen des Falles der Billigkeit entspricht.*

Um eine Entschädigung gemäß § 3 StrEG zu begründen, muss sich der in Rede stehende Fall von der Masse ähnlicher Sachverhalte abheben. Der Vollzug der Strafvollstreckungsmaßnahme muss sich als grob unverhältnismäßig oder rechtsmissbräuchlich herausstellen.<sup>103</sup> Dies ist der Fall, wenn die erlittenen Nachteile außer Verhältnis zur Bedeutung des vorwerfbaren Verhaltens stehen.<sup>104</sup>

Eine Entschädigung kommt dabei aber auch bei Teilstreisprüchen in Betracht, soweit sich die Strafverfolgungsmaßnahme auf den Teil bezogen hat, wegen dem der Freispruch erfolgte.

Kompensiert wird nach Billigkeitserwägungen, soweit die in der strafgerichtlichen Verurteilung angeordneten Rechtsfolgen geringer sind als die darauf gerichteten Strafverfolgungsmaßnahmen (vgl. § 4 StrEG). Der Umfang der Entschädigung ist in § 7 StrEG geregelt:

---

<sup>103</sup> OLG Braunschweig, 13. November 2012, Ws 321/12 = NStZ-RR 2013, 95

<sup>104</sup> OLG Hamm, Beschluss vom 5. Januar 2009 - 2 Ss 499/08 = BeckRS 2009, 11913; Meyer StrEG Rn. 33

### § 7 Abs. 1 StrEG

Gegenstand der Entschädigung ist der durch die Strafverfolgungsmaßnahme verursachte Vermögensschaden, im Falle der Freiheitsentziehung auf Grund gerichtlicher Entscheidung auch der Schaden, der nicht Vermögensschaden ist.

Nicht entschädigungsfähig sind die mit der Einleitung eines Ermittlungs- und Strafverfahrens verbundenen Nachteile. Dies ergibt sich aus dem Umkehrschluss der in § 2 StrEG als Voraussetzung für einen Entschädigungsanspruch aufgeführten Strafverfolgungsmaßnahmen.<sup>105</sup>

*“Ein durch den Vollzug der Untersuchungshaft verursachter Rufschaden fällt nicht in den Schutzbereich des StrEG § 2 Abs 1. Das StrEG gewährt nur einen Ausgleich für die "spezifischen" und "typischen" Folgen der entschädigungspflichtigen Strafverfolgungsmaßnahme. Sonstige tatsächliche Nachteile, die möglicherweise auf anderer Rechtsgrundlage zu ersetzen wären, sind nicht nach diesem Gesetz auszugleichen (so auch BGH, 1979-02-15, III ZR 164/77, MDR 1979, 562).”<sup>106</sup>*

Wird infolge eines missbräuchlichen Verfahrens auch strafrechtlich gegen einen SLAPP-Betroffenen ermittelt, ohne dass es letztlich zu einer Verurteilung kommt, kann über die Regelungen des StrEG eine rückwirkende, teilweise Entschädigung erreicht werden.

## 6. Mögliche Strafbarkeit rechtsmissbräuchlichen Verhaltens

Das Strafrecht kann nicht nur einerseits für die (versuchte) rechtsmissbräuchliche Einschüchterung instrumentalisiert werden. Umgekehrt könnte der rechtsmissbräuchliche Vorwurf von Straftaten ohne begründeten Verdacht selbst den Tatbestand der Nötigung des § 240 StGB erfüllen:

### § 240 StGB

(1) *Wer einen Menschen rechtswidrig mit Gewalt oder durch Drohung mit einem empfindlichen Übel zu einer Handlung, Duldung oder Unterlassung nötigt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.*

(2) *Rechtswidrig ist die Tat, wenn die Anwendung der Gewalt oder die Androhung des Übels zu dem angestrebten Zweck als verwerflich anzusehen ist.*

(3) *Der Versuch ist strafbar.*

(4) *In besonders schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren. Ein besonders schwerer Fall liegt in der Regel vor, wenn der Täter [...]*

*2. seine Befugnisse oder seine Stellung als Amtsträger mißbraucht.*

In manchen Fällen können auch die Tatbestände der Falschen Verdächtigung gemäß § 164 StGB und des Vortäuschens einer Straftat gemäß § 145d Abs. 1, 2 StGB anwendbar sein.

## XII. Fazit

Im geltenden Recht bestehen in den dargestellten Bereichen schon verschiedene Mechanismen, die zum Schutz vor missbräuchlichen Klagen oder jedenfalls - dem Gedanken

<sup>105</sup> vgl. Schleswig-Holsteinisches OLG, Urteil vom 12. März 1998 – 11 U 22/96 , Rn. 61

<sup>106</sup> OLG Hamm, Beschluss vom 15. Januar 1988 – 11 W 134/87

der Generalprävention folgend - zur Abschreckung von Rechtsmissbrauch zu Einschüchterungszwecken dienen können.

In der Praxis muss sichergestellt werden, dass sie von Gerichten so angewandt werden, dass ein den Anforderungen der SLAPP-Richtlinie entsprechendes Schutzniveau erreicht wird. Wo die Regelungen nicht ausreichen, sind sie anzupassen oder zu ergänzen.

## **E. Wichtige Regelungsinhalte der Richtlinie**

### **I. Definition von und Kriterien für SLAPPs (Art. 1, 4 SLAPP-Richtlinie)**

Die Richtlinie verlangt von den Mitgliedstaaten Garantien gegen offensichtlich unbegründete Klagen oder missbräuchliche Gerichtsverfahren, die gegen natürliche und juristische Personen aufgrund ihrer öffentlichen Beteiligung angestrengt werden (Art. 1 SLAPP-Richtlinie).

Die Begriffe "öffentliche Beteiligung", "Angelegenheit von öffentlichem Interesse" und "missbräuchliche Gerichtsverfahren" werden definiert (Art. 4 SLAPP-Richtlinie).

Dreh- und Angelpunkt einer effizienten Richtlinienumsetzung ist daher eine Verankerung der Definitionen und weiteren Kriterien, anhand derer SLAPPs auch im deutschen Recht als solche erkannt und behandelt werden können.

#### **1. Problembeschreibung**

Wer einen SLAPP initiiert, um die Gegenseite einzuschüchtern, bedient sich derselben juristischen Möglichkeiten wie eine Person, die sich berechtigterweise gegen eine falsche Berichterstattung wehrt. Der Zugang zum Recht und die Grundsätze eines fairen Verfahrens müssen auf jeden Fall gewahrt sein. Nur so kann eine gerichtliche Prüfung der Klage oder des Antrags feststellen, ob die Klage oder der Antrag ein legitimes Anliegen verfolgt oder nur der Einschüchterung dienen soll.

Eine SLAPP-Definition und weitere Kriterien müssen erkennbar machen, welche Fälle als rechtsmissbräuchliche SLAPPs zu behandeln sind.<sup>107</sup> Rechtsmissbrauch in solchen Fällen muss verhindert werden, ohne dass der Zugang zum Recht in allen anderen Fällen behindert wird. Eine Herausforderung liegt dabei auch darin, den Einsatz von rechtlichen Mitteln zur Stärkung der öffentlichen Beteiligung vom Missbrauch rechtlicher Mittel gegen die öffentliche Beteiligung abzugrenzen.

Die Definition muss auf den Schutzzweck zugeschnitten sein: Im Zentrum steht dabei der Schutz natürlicher und juristischer Personen, die sich in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse an der öffentlichen Debatte beteiligen, darunter Journalist\*innen, Verlage, Medienorganisationen, Hinweisgeber\*innen, Menschenrechtsverteidiger\*innen sowie zivilgesellschaftliche Organisationen, Gewerkschaften, Künstler\*innen, Forschende und Wissenschaftler\*innen. Sie alle sollen davor geschützt werden, dass Gerichtsverfahren gegen sie missbraucht werden, die sie von ihrer dem öffentlichen Interesse dienenden Tätigkeit abhalten.<sup>108</sup> Ihre besondere Schutzbedürftigkeit ergibt sich dabei aus dem für SLAPP-Fälle typischen Machtungleichgewicht. Neben einer häufigen finanziellen Unterlegenheit (dazu A. und E. III.) führen auch weitere Kriterien struktureller Benachteiligung zu einer verstärkten Betroffenheit von SLAPPs. Eine besondere Häufung von SLAPPs wird gegen Berichterstattung zu sexuellem Missbrauch oder sexueller Belästigung beobachtet.<sup>109</sup> Frauen

---

<sup>107</sup> Ob ein prozessual zulässiges Verhalten rechtsmissbräuchlich ist, ist eine zentrale, wenngleich schwer zu beurteilende Frage. Der BGH stellt etwa im Falle einer Klage der Umwelthilfe darauf ab, ob der Verbraucherschutz tatsächlich bezoickt oder nur vorgeschoben wurde (BGH, Urteil vom 4. Juli 2019 – I ZR 149/18).

<sup>108</sup> vgl. Erwägungsgrund 6 der RL

<sup>109</sup> <https://www.womeninjournalism.org/infocus-all/slapps-targeting-women-journalists-covering-gender-issues-2020-2024>

und auf Genderthemen spezialisierte Journalist\*innen sind besonders starken Repressionen ausgesetzt.<sup>110</sup>

## 2. Lösungsvorschläge

Die Definition und die Kriterien müssen, mindestens über eine Verweisung, ins deutsche Recht übernommen und ihre tatsächliche Anwendung so sichergestellt werden.

### a. Inhalt der Definition

Die in Umsetzung der Richtlinie zu formulierende Definition muss den Betroffenen, den Gerichten und den sonstigen Rechtsanwendenden Klarheit über den Anwendungsbereich der Regelungen verschaffen. Es muss klar sein, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, um einen Fall als SLAPP einzuordnen und prozessual entsprechend zu behandeln.<sup>111</sup>

Zentral sind die Begriffe in Art. 4 der SLAPP-Richtlinie definierten Begriffe des “öffentlichen Beteiligung”, der “Angelegenheit von öffentlichem Interesse” und der “missbräuchlichen Gerichtsverfahren gegen öffentliche Beteiligung”.

In Anlehnung an die Empfehlungen des Europarats sollten diese Begriffe weit verstanden werden.<sup>112</sup>

Danach ist “öffentliche Beteiligung” ein universelles demokratisches Recht, an öffentlichen Debatten und in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse teilzunehmen und sich dabei auch kritisch zu äußern oder Minderheitsansichten zu vertreten. Auch wenn alle das Recht der öffentlichen Beteiligung haben, hebt die Definition des Europarats unter der Bezeichnung “public watchdogs” einige Personengruppen hervor, die typischerweise am öffentlichen Diskurs teilnehmen. Nicht abschließend aufgezählt werden etwa Medienschaffende und Medienorganisationen, wobei ein weites Verständnis zugrunde gelegt wird, das auch sogenannte Bürgerjournalist\*innen mit einschließt. Investigative Recherchen und kritische Berichterstattung, etwa zu Machtmissbrauch, Menschenrechtsverletzungen oder Korruption werden als konkrete Beispiele genannt. Auch vorbereitende und unterstützende Handlungen sollen vom Schutz der öffentlichen Beteiligung erfasst sein.

Als im “öffentlichen Interesse” stehend werden alle Angelegenheiten betrachtet, die die Öffentlichkeit betreffen und so von legitimem Interesse für sie sind, insbesondere soziale Fragen oder Angelegenheiten, die das Wohlergehen Einzelner, ihr Zusammenleben oder die Umwelt betreffen, sei es auf lokaler, nationaler oder internationaler Ebene. Die Öffentlichkeit hat diesbezüglich ein Informationsrecht, dem die Aufgabe Medienschaffender spiegelbildlich gegenübersteht.

Die Definition von SLAPPs muss entsprechend Art. 1 der SLAPP-Richtlinie auf diesen zentralen Begriffen aufbauen. Um sie gut anwendbar zu machen, sollte die Definition möglichst an vorhandene Ansätze im deutschen Recht anknüpfen. Als ein hilfreicher Anknüpfungspunkt im deutschen Recht kann das “Wohl der Allgemeinheit” in Art. 14 Abs. 2 GG dienen. Über den konkreten Gedanken der Sozialbindung des Eigentums hinaus, zeigt sich hierin die Funktion des Allgemeinwohls in der auf dem Grundgesetz aufbauenden Rechtsordnung. Der Begriff ist daher geeignet, um im Umsetzungsgesetz an das vom

---

<sup>110</sup>

<https://rsf.org/sites/default/files/medias/file/2024/10/Journalism%20in%20the%20%23MeToo%20Era.pdf>

<sup>111</sup> so auch Prigge/Dinig, K&R 2024, 452 (457)

<sup>112</sup> Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarats, dort Nr. 4.

Europarat referenzierte "öffentliche Interesse" und die "öffentliche Beteiligung" anzuknüpfen. Ein weiterer zentraler Punkt ist der weithin verwendete, aber schwierig zu fassende Begriff des "Rechtsmissbrauchs", für den in § 8c UWG Kriterien aufgestellt werden. (dazu D. VII.)

Auf den zentralen Begriffen aufbauend, ergeben sich weitere Kriterien aus dem Anhang zur SLAPP-Empfehlung des Europarats (dort Nr. 5 - 7): SLAPPs zielen darauf ab, öffentliche Beteiligung zu unterdrücken, zu beschränken oder zu sanktionieren und missbrauchen hierzu rechtliche Möglichkeiten, vor allem, aber nicht nur im Zivilrecht. Die Definition soll alle Arten der Einschüchterung erfassen: direkte, ebenso wie indirekte über beantragte gerichtliche Maßnahmen, sowohl im einstweiligen Rechtsschutz, als auch in der Hauptsache. Entscheidend soll das tatsächliche Abschreckungspotential ("chilling effects") sein, mit Blick auf die Verfahrensführung ebenso wie mit Blick auf die öffentliche Teilhabe selbst.<sup>113</sup> Zudem findet sich eine nicht abschließende Aufzählung weiterer SLAPP-Indikatoren in Nr. 8 - 9 im Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarates:

- Charakteristisch für SLAPPs ist ein (finanzielles, politisches oder soziales) Machtungleichgewicht.
- Die den SLAPP initiiierende Seite nutzt ihre Macht aus, um die Gegenseite unter Druck zu setzen.
- Oft sind die Anträge (etwa Unterlassen einer Äußerung) teilweise oder gänzlich unbegründet, die beantragten Maßnahmen (etwa Ordnungsgelder, Schadensersatz) unverhältnismäßig.
- Das Verhalten der einen SLAPP initiiierenden Seite kann als rechtsmissbräuchlich gelten.
- Der Einsatz juristischer Mittel zielt primär auf die Verursachung großer Kosten für die Gegenseite, etwa indem wenig aussichtsreiche Anträge gestellt oder Rechtsmittel eingelegt werden, gegen die sich die Gegenseite nur mit viel Zeit- und Kostenaufwand verteidigen kann.
- Das rechtliche Vorgehen richtet sich bewusst gegen wenig finanzielle Einzelpersonen, statt etwa gegen einen dahinterstehenden Verlag, demgegenüber das Machtungleichgewicht weniger ausschlaggebend wäre.
- Das rechtliche Vorgehen wird manchmal von öffentlicher Diskreditierung begleitet, um die Gegenseite einzuschüchtern und/oder um vom eigentlichen Streitgegenstand abzulenken.
- Auch außerhalb des juristischen Verfahrens wird die Gegenseite eingeschüchtert oder bedroht.
- Die Gegenseite wird mit möglichst vielen Parallelverfahren gleichzeitig konfrontiert.
- Die den SLAPP initiiierende Seite lässt sich auf Angebote außergerichtlicher Streitbeilegung oder sonstiger gütlicher Einigung nicht ein.

Um Einzelfälle zutreffend zu subsumieren, sollte eine auf den genannten Begriffen aufbauende weite Definition verwendet und auf die leitenden Indikatoren zurückgegriffen werden. Da weder ein einzelner Indikator ein klarer Hinweis auf einen SLAPP ist, noch alle Indikatoren gesammelt erst einen SLAPP ausmachen, sollten alle Indikatoren im

---

<sup>113</sup> Nr. 5 bis 7 im Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarats

Umsetzungsgesetz zur Richtlinie so verankert werden, dass Gerichte sie standardmäßig heranziehen, wenn ihnen ein entsprechender Sachverhalt unterbreitet wird. Die Bandbreite der Kriterien ermöglicht es, jedem Einzelfall gerecht zu werden, anstatt sich auf unzutreffende Vereinfachungen zu beschränken und etwa Rechtsmissbrauch allein an der Begründetheit eines Anspruchs zu messen. Für das Kriterium des Rechtsmissbrauchs fragt der Bundesgerichtshof, ob die das juristische Handeln legitimierenden Zwecke auch tatsächlich verfolgt oder aber nur vorgeschoben werden, um eigentlich Profit zu machen oder andere - vom Gesetz nicht geschützte Zwecke - zu verfolgen.<sup>114</sup> Selbstverständlich ist die höchstrichterliche Rechtsprechung auch in SLAPP-Fällen maßgeblich und wird typischerweise auch zielführend sein. Bei der Beantwortung dieser Frage kann auch das weitere Kriterium der Unverhältnismäßigkeit im Sinne des Art. 4 Nr. 3 (a) der Richtlinie helfen. Die Höhe der Forderung ist dem angeblich verfolgten Recht gegenüberzustellen.

### **b. Verortung der Definition**

Die Definition und alle an sie anknüpfenden Maßnahmen können ihre Wirkung am besten entfalten, wenn sie im Umsetzungsgesetz in einer eigenständigen Regelung zusammengefasst werden. So erhält die Definition eine zentrale Stellung und ist allen bestehenden Regelungswerken und Rechtsgebieten gleichermaßen zugänglich. Entsprechende Verweise in bestehenden Regelungen auf das Umsetzungsgesetz und umgekehrt müssen die Anwendung sicherstellen.

Die Definition ist an den Anfang des Gesetzes zu stellen und in allen darauffolgenden Regelungen innerhalb und außerhalb des Gesetzes in Bezug zu nehmen. Eine Aufteilung in den Kernbereich der Definition und die Indikatoren - wie im Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarats - bietet sich aus Gründen der Übersichtlichkeit an.

### **c. Anwendung der Definition**

Wie unter D. ausgeführt, wird sich die Anwendung der SLAPP-Definition immer dort aufdrängen, wo das geltende Recht an ein Kriterium anknüpft, das auch einen SLAPP charakterisiert.

Um Betroffenen die Stellung von Anträgen zu erleichtern, mit denen sie die in der Richtlinie vorgesehenen Garantien einfordern können, sollte in allen Gesetzen und Vorschriften, in denen diese Garantien umgesetzt werden, ein expliziter Verweis auf die in das Umsetzungsgesetz aufzunehmende SLAPP-Definition eingefügt werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass Gerichte diese Definition auch tatsächlich heranziehen, um zu prüfen, ob es sich um einen SLAPP handelt oder nicht, und entsprechende Maßnahmen (beispielsweise frühzeitige Abweisung einer Klage, Kostenerstattung etc.) auch tatsächlich anordnen. Insbesondere sollte sichergestellt werden, dass die Gerichte das nicht nur auf Antrag der Betroffenen, sondern auch eigeninitiativ prüfen, sobald anhand der genannten Kriterien ein Anlass zur Überprüfung erkennbar wird.

Dass die entsprechende Prüfung vorgenommen wurde und welche Argumente zur Entscheidung geführt haben, sollte in der Akte vermerkt werden müssen.

---

<sup>114</sup> vgl. BGH, Urteil vom 4. Juli 2019 – I ZR 149/18

### 3. Zusammenfassung

- Eine klare, weitere Definition von SLAPPs sollte auf den Begriffen des öffentlichen Interesses, der öffentlichen Beteiligung und des Rechtsmissbrauchs beruhen.
- Um eine treffende Subsumtion im Einzelfall zu ermöglichen, sind die möglichen SLAPP-typischen Kriterien und Indikatoren aus Nr. 5 bis 9 des Anhangs zur SLAPP-Empfehlung des Europarats der weiten Definition zur Seite zu stellen (ähnlich § 8c UWG), insbesondere:
  - Ausnutzung eines bestehenden Machtungleichgewichts
  - in der Sache teilweise oder gänzlich unbegründete Forderungen
  - unverhältnismäßige Forderungen und finanzielle Bewertungen
  - sachfremde Verfahrensziele, vor allem Einschüchterung
- Die Definition sollte als Ausgangspunkt aller weiteren Umsetzungsmaßnahmen im Zentrum des Umsetzungsgesetzes stehen.
- Ihre Anwendung sollte über Verweisungen, sowohl in den neu zu schaffenden, als auch in bestehenden Regelungen sichergestellt werden.
- Gerichte und andere Behörden, die ihrer Zuständigkeit nach mit potentiellen SLAPPs befasst sind, sollten dazu verpflichtet werden, von Amts wegen, ggf. auch auf Antrag, anhand der Definition zu überprüfen, ob auf einen ihnen unterbreiteten Sachverhalt Maßnahmen anzuwenden sind, die an die Definition anknüpfen.

## II. Einheitliche Regelung für Verfahren mit und ohne grenzüberschreitenden Bezug (anknüpfend an Art. 2, 5 SLAPP-Richtlinie)

### 1. Problembeschreibung

Ziel der Richtlinie ist es, eine Mindestharmonisierung der Gesetzgebung in den Mitgliedsstaaten zu erreichen. Regeln darf sie jedoch nur Sachverhalte mit grenzüberschreitendem Bezug (Art. 2, 5 der SLAPP-Richtlinie). Die SLAPP-Empfehlung des Europarats spricht von grenzüberschreitenden SLAPPs als einer spezifischen, besonders komplexen Form von SLAPPs.<sup>115</sup> Der Europarat macht damit implizit klar, dass sein Verständnis von SLAPPs auch rechtsmissbräuchliches Vorgehen in nur einer Gerichtsbarkeit umfasst. Auch die EU-Kommission empfiehlt den Mitgliedstaaten, auch die nicht grenzüberschreitenden Sachverhalte zu regeln.<sup>116</sup>

Negative Effekte für die Pressefreiheit und damit für die Meinungsbildung in demokratischen Gesellschaften treten bei Sachverhalten mit und ohne grenzüberschreitende Elementen auf. Auch wenn erstere oft komplexer sind, sollte die Frage nach den grenzüberschreitenden Elementen in der juristischen Einordnung nicht zentraler werden als die der tatsächlichen Einschüchterung oder des Rechtsmissbrauchs. Die Differenzierung zwischen einerseits rein innerstaatlichen und andererseits grenzüberschreitenden SLAPPs verhindert

<sup>115</sup> Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarats, dort Nr. 11.

<sup>116</sup> SLAPP-Empfehlung der EU-Kommission, Nr. 4 (Wortlaut klarer in der englischen und französischen Fassung)

Rechtssicherheit für Betroffene, die nicht einschätzen können, inwieweit sie durch die Vorgaben der Richtlinie geschützt sind.

Zudem wirft diese Unterscheidung Probleme hinsichtlich des Gleichbehandlungsgrundsatzes nach Art. 3 Abs. 1 GG auf, wie Joschka Seliger bereits 2022 im Verfassungsblog dargelegt hat:

*"Die Anti-SLAPP-RL vermittelt den Betroffenen innerhalb ihres Anwendungsbereichs einen weitreichenden Schutz, der keine Entsprechung in den nationalen Verfahrensvorschriften hat. Das Schutzniveau vor missbräuchlichen Klagen hängt daher maßgeblich von der Eröffnung des Anwendungsbereichs der Richtlinie ab. Ein Aktivist mit Wohnsitz in Deutschland, der von einem Unternehmen aus Belgien vor einem deutschen Gericht verklagt wird, wäre also deutlich besser vor den Konsequenzen einer missbräuchlichen Klage geschützt, als wenn das Unternehmen seinen Sitz in Deutschland hätte. Diese Ungleichbehandlung setzt sich auch in Abhängigkeit des Gegenstands der öffentlichen Beteiligung fort: Eine Aktivistin, die wegen der Blockade eines Schlachthofs verklagt wird, wäre geschützt, wenn sich der Protest gegen die Arbeitsbedingungen von Leiharbeiter\*innen aus anderen Mitgliedstaaten richtet (Bezug zu mehr als einem Mitgliedstaat); wenn die Blockade auf die Bedingungen in der Massentierhaltung aufmerksam machen soll (Bezug nur zu einem Mitgliedstaat), wäre sie nicht geschützt.*

*Ein Umsetzungsgesetz, das aufgrund der begrenzten Gesetzgebungskompetenz der EU zu derartig unterschiedlichen Schutzniveaus führt, wäre mit Art. 3 Abs. 1 GG nicht vereinbar. Wie bereits in Bezug auf die Whistleblowing-Richtlinie überzeugend dargelegt wurde, gilt das Willkürverbot des Art. 3 Abs. 1 GG auch bei unionsrechtlich induzierten Ungleichbehandlungen, sodass es für eine Ungleichbehandlung stets eines sachlichen Differenzierungsgrundes bedarf. Dies ist bei den oben geschilderten Konstellationen nicht der Fall."<sup>117</sup>*

## 2. Lösungsvorschläge

Die im Zuge der Umsetzung zu schaffende Rechtslage sollte auf rein innerstaatliche Sachverhalte und solche mit grenzüberschreitenden Bezügen gleichermaßen anwendbar sein.<sup>118</sup> Der ausdrücklichen Empfehlung der EU-Kommission (s.o.) entspricht auch die Auffassung des Europarats, wonach SLAPPs am besten durch eine umfassende Regelung begegnet werden kann, die alle möglichen nationalen und grenzüberschreitenden Sachverhalte erfasst.<sup>119</sup>

Der Wegfall der Prüfung, ob es sich um einen grenzüberschreitenden Sachverhalt handelt, würde die Rechtsanwendung erheblich erleichtern und den Gleichheitsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 GG wahren. Betroffene wären dann eher in der Lage, realistisch einzuschätzen, ob sie sich auf SLAPP-Regelungen berufen können. Klare Regelungen ermöglichen die Rechtssicherheit, die notwendig ist, um Einschüchterungs- und Abschreckungseffekte zu verhindern.<sup>120</sup> Die Schaffung einer einheitlichen Regelung für alle SLAPP-Verfahren

---

<sup>117</sup> Selinger, Joschka: Die EU schlägt zurück: Zur Anti-SLAPP-Initiative der EU-Kommission, VerfBlog, 2022/5/05, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/die-eu-schlaegt-zuruck/>

<sup>118</sup> so auch Prigge/Dinig, K&R 2024, 452 (457)

<sup>119</sup> Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarats, dort Nr. 12 bis 14

<sup>120</sup> vgl. Nr. 21-23 im Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarats

verursacht keinen Mehraufwand gegenüber einer Regelung mit begrenztem Anwendungsbereich und vereinfacht die Rechtslage, statt sie zu verkomplizieren.

### **3. Zusammenfassung**

Der Anwendungsbereich der durch Umsetzung der Richtlinie zu schaffenden Regelungen sollte nicht durch die Voraussetzung grenzüberschreitender Sachverhaltselemente beschränkt werden, sondern für alle Sachverhalte gleichermaßen gelten, die nach der Richtlinie als SLAPP eingestuft werden.

## **III. Kosten und wirtschaftliches Ungleichgewicht (Art. 6, 14 der SLAPP-Richtlinie)**

### **1. Problembeschreibung**

Ein zentrales Problem ist das typischerweise bestehende Machtungleichgewicht zwischen SLAPP-Klagenden und SLAPP-Betroffenen, das maßgeblich über die mit einem Rechtsstreit verbundenen Kosten zum Tragen kommt. Unterschiedliche finanzielle Ressourcen beeinträchtigen maßgeblich die prozessuale Waffengleichheit und den grundrechtlich verbürgten Zugang zu gerichtlichem Rechtsschutz nach Art. 19 Abs. 4 GG. Dass die üblicherweise, auch unabhängig von Rechtsmissbrauch anfallenden, hohen Kosten äußerungsrechtlicher Verfahren eine einschüchternde Wirkung haben und Medien an der Berichterstattung über Angelegenheiten von öffentlichem Interesse hindern können, hat auch der EGMR anerkannt.<sup>121</sup>

Das finanzielle Ungleichgewicht zwischen den Parteien zeigt sich in der jeweiligen Rechtsberatung der beiden Seiten und intensiviert so das Machtgefälle: SLAPP-Initiator\*innen beauftragen teure, hoch spezialisierte Kanzleien und können lang andauernde Prozesse problemlos finanzieren. Demgegenüber stellen die Kosten, die für ihre eigene angemessene anwaltliche Vertretung entstehen, für SLAPP-Betroffene regelmäßig eine Abschreckung dar. Wirtschaftlich besonders schwache SLAPP-Betroffenen können einen Anspruch auf Beratungs- bzw. Prozesskostenhilfe haben, der aber keine prozessuale Waffengleichheit gegenüber einer Gegenseite herbeiführen kann, die von hochspezialisierten, bestens vergüteten Anwält\*innen umfassend vertreten wird. Greift die Beratungs- und Prozesskostenhilfe nicht, sind die Betroffenen finanziell auf sich allein gestellt. Auch wenn ihre wirtschaftliche Lage SLAPP-Betroffene nicht zu einem Anspruch auf Prozesskostenhilfe führt, besteht in vielen Fällen mit Blick auf die Gegenseite noch ein erhebliches wirtschaftliches Ungleichgewicht.

Im Ergebnis kann schon die Vorstellung der mit den Verfahren verbundenen Kosten je nach sozialer oder wirtschaftlicher Situation für Einzelne so einschüchternd sein, dass sie sich dagegen entscheiden, ihre Rechte durchzusetzen oder sich gegen unberechtigte Ansprüche zur Wehr zu setzen, obwohl sie in der Sache gute Aussichten hätten, dies zu gewinnen.<sup>122</sup> Auch die Unwissenheit einer nicht oder schlecht beratenden Partei trägt dazu bei: Dass Ordnungsmittel, etwa in einstweiligen Verfügungen, in Deutschland durch Gerichte festgesetzt

<sup>121</sup> EGMR, Urteil vom 15. Juni 2017, Independent Newspapers (Ireland) Limited gegen Irland, 28199/15. Zwar ging es in diesem Fall um die Höhe einer an sich begründeten Schadensersatzforderung gegen eine Zeitung. Der EGMR stellt jedoch eine direkte Verbindung zwischen einerseits der unangemessenen Höhe und der inakzeptablen Vorhersehbarkeit ihrer Feststellung und andererseits den starken und anhaltenden Einschüchterungseffekten auf die Medien fest.

<sup>122</sup> OKFD e.V., Dunkelfeldstudie, 2023, S. 39 ff.

werden und nicht etwa einseitig von der klagenden Seite, wissen viele Betroffene nicht. Für sie hat alleine die Nennung entsprechend hoher Summen in anwaltlichen Androhungsschreiben eine enorme Abschreckungswirkung. Die juristisch gut beratene und wirtschaftlich überlegene klagende Seite nutzt diesen Abschreckungseffekt in typischen SLAPP-Situationen bewusst aus. Sie kann es sich leisten, unter dem Vorwand der Durchsetzung einer Forderung die Gerichte in rechtsmissbräuchlicher Weise zu instrumentalisieren, während die beklagte Seite durch vorwiegend wirtschaftliche Gründe davon abgehalten wird, ihre begründete Rechtsposition vor Gericht bestätigen zu lassen.

Selbst wenn eine finanziell unterlegene Partei das Kostenrisiko eines Verfahrens eingeht, können außergerichtliche Kosten, die im Vorfeld eines gewonnenen Prozesses entstanden sind, nicht im Rahmen der Kostentragung zurückgefördert werden. Für wirtschaftlich schwache Betroffene kann schon dieser Teil der Kosten ein untragbares Risiko darstellen.

Die geltenden Vorschriften für die Kostentragung (u. a. §§ 91 ff. ZPO) verringern das empfundene Kostenrisiko nur bedingt, da sie großteils erst bei Abschluss des Verfahrens greifen. Eine vorgelagerte Kostenentscheidung kann das Gericht im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes treffen, wenn die klagende Seite bei einem (Teil-)Erfolg eine Kostengrundentscheidung beantragt, noch bevor in der Hauptsache abschließend über das Verfahren entschieden wurde (dazu D. II.). Der finanzielle Druck auf die beklagte Seite wird somit noch erhöht. Eine SLAPP-typische, wirtschaftlich überlegene Klagepartei ist auf eine solche vorgelagerte Kostenentscheidung finanziell nicht angewiesen. Dennoch reicht allein der Vortrag der beklagten Partei, durch die Kostengrundentscheidung relevante finanzielle Nachteile zu erleiden, aktuell nicht aus, um ein der Festsetzung entgegenstehendes besonders schutzwürdiges Interesse anzunehmen.

Je nach Umfang der Kosten, der Komplexität des Falls, der Länge des Prozesses und des Machtungleichgewichts kann es einen Verstoß gegen Art. 6 EMRK darstellen, wenn in SLAPP-Fällen keine Prozesskostenhilfe gewährt würde.<sup>123</sup>

## 2. Lösungsvorschläge

Um beiden Parteien den gleichen Zugang zu gerichtlichem Rechtsschutz zu garantieren, muss vermieden werden, dass die prozessuale Waffengleichheit über die Kosten ausgehebelt wird. Gleichzeitig darf der klagenden Partei nicht der Zugang zu den Gerichten erschwert oder versagt werden.

Die von der Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen sind zum Großteil bereits im deutschen Recht angelegt und müssen unter Anwendung der SLAPP-Definition entsprechend angewendet werden. Wo punktueller Nachbesserungsbedarf besteht, sollten die verschiedenen Unterstützungsmöglichkeiten für SLAPP-Betroffene aus der SLAPP-Empfehlung des Europarats<sup>124</sup> bei der Umsetzung und vor allem bei der Anwendung der den Richtlinienvorgaben entsprechenden Regelungen zugrunde gelegt werden.

### a. Erstattung sämtlicher Verfahrenskosten, Art. 14 SLAPP-Richtlinie

Unter dem Titel "Abhilfemaßnahmen gegen missbräuchliche Gerichtsverfahren gegen die öffentliche Beteiligung" fordert die Richtlinie die Mitgliedstaaten auf, in ihrem nationalen Recht sicherzustellen, dass sämtliche Kosten eines SLAPP-Verfahrens von der Klagepartei zu

<sup>123</sup> DG IPOL, Nutzung von SLAPP-Klagen, 2021, S. 34 unter Bezugnahme auf EGMR, Urteil vom 15. Februar 2005, Steel und Morris gegen das Vereinigte Königreich, 68416/01

<sup>124</sup> Nr. 50 - 56 im Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarats

tragen sind, die es angestrengt hat (Art. 14). Die Richtlinie nennt dafür explizit, aber nicht ausschließlich die vollen Kosten der Rechtsvertretung, die der beklagten Partei entstanden sind.

Im Zivilprozessrecht bestehen bereits Regelungen zur Erstattung von Gerichtskosten und Verfahrenskosten, inklusive der Kosten anwaltlicher Vertretung. Sofern letztere nicht vollständig erstattet werden, sollte in dem zu schaffenden Umsetzungsgesetz eine Regelung geschaffen werden, die die Gerichte verpflichtet, Schadensersatzregelungen ergänzend anzuwenden.

### **b. Kosten vor Gericht**

Der Grundsatz der nachträglichen Auferlegung von Kosten für unbegründete, rechtsmissbräuchliche Klagen soll grundsätzlich die klagende Partei von vornherein von rechtsmissbräuchlichen Verfahren abhalten. In der SLAPP-typischen Konstellation einer wirtschaftlich überlegenen Klagepartei, der es nicht auf den endgültigen Verfahrensausgang in der Sache ankommt, sondern auf die Einschüchterung der Gegenseite, verliert die Kostenfolge an Bedeutung. Regelmäßig wird sich in solchen Konstellationen die Verfahrensführung für die klagende Seite auch dann gerechnet haben, wenn sie zwar letztlich die Kosten trägt, aber dennoch die Gegenseite eingeschüchtert und von weiterer Berichterstattung oder sonstiger öffentlicher Beteiligung abgehalten hat.

Umso wichtiger ist es daher, die einschüchternde Wirkung eines anhängigen Verfahrens zeitlich zu begrenzen und möglichst früh Klarheit über die Kostentragung zu schaffen. Im Falle einer von vornherein unbegründeten Klage, die nicht das im Klageantrag bezeichnete Begehren, sondern nur das Ziel der Einschüchterung der Gegenseite verfolgt, wäre das die für die beklagte Seite befreiende Entscheidung, keine Kosten tragen zu müssen.

Um möglichst früh zutreffend über die Begründetheit und damit über die Kostenfolge zu entscheiden, sind selbstverständlich wieder die SLAPP-Definition sowie die Kriterien und Indizien zentral. Über einen Verweis auf diese Definition im Umsetzungsgesetz sollten Gerichte dazu angehalten werden, diese Prüfung vorzunehmen.

Ergänzend und etwas früher ansetzen könnte eine Regelung, die Gerichte dazu anhält, beim Verdacht eines SLAPP-Verfahrens, Streitwerte in ihrer Höhe zu deckeln, um wirtschaftlich schwache Parteien nicht von der Führung eines Prozesses abzuschrecken. Eine solche Streitwertdeckelung sollte gesetzlich festgeschrieben werden,<sup>125</sup> etwa ausgehend von der Regelung in § 97a Abs. 3 UrhG, wo eine Obergrenze für die ersatzfähigen, zur Rechtsdurchsetzung erforderlichen Kosten vorgesehen ist. Mit Blick auf die begrenzte Wirksamkeit der urheberrechtlichen Regelung in der Praxis sollte eine entsprechende Formulierung für SLAPP-Verfahren möglichst präzise sein und das SLAPP-typische Verhalten möglichst genau beschreiben. Auch hier sollte wieder auf die SLAPP-Definition und die zugehörigen Kriterien und Indizien verwiesen werden.

### **c. Kosten für anwaltliche Vertretung**

Art. 14 der SLAPP-Richtlinie verlangt, nach Feststellung eines SLAPP die gesamten Kosten der Rechtsvertretung, die der beklagten Partei entstanden sind, der klagenden Partei auferlegen zu können. Diese Formulierung beinhaltet auch die Kosten im außergerichtlichen Verfahren. Mit Blick auf die Kostenhöhe sollen die Verteidigungskosten der SLAPP-

---

<sup>125</sup> vgl. Nr. 40, 43 im Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarats

Betroffenen auch insoweit zu ersetzen sein, als diese über die Sätze im Rechtsanwaltsvergütungsgesetz (RVG) hinausgehen, es sei denn, sie sind überhöht.

Die oben dargestellten bestehenden Regeln zur Kostenerstattung unter den Parteien gewährleisten diesen Anspruch bereits in großen Teilen. Die aktuelle Kostenerstattung in der im RVG vorgesehenen Höhe entspricht für sich gesehen nicht den Anforderungen der Richtlinie.<sup>126</sup>

Denkbar wäre zum einen ein Verweis auf die SLAPP-Definition, welcher Definition, Kriterien und Indizien in die Prüfung der Prozesskostenhilfe nach §§ 114 ff. ZPO einbindet. Erscheint danach eine Klage missbräuchlich, würde das für die Erfolgsaussichten und damit für eine finanzielle Unterstützung der beklagten Seite sprechen und so schon während des laufenden Verfahrens zur prozessualen Waffengleichheit beigetragen. Nach demselben Muster wäre für den außergerichtlichen Bereich ein Anspruch auf Beratungshilfe für Personen denkbar, die konkret befürchten müssen, von einem SLAPP betroffen zu sein.

Zum anderen kann über die Prozesskostenregelungen in ZPO und RVG (dazu D. II.) eine vollständige Erstattung der Kosten erreicht werden, wenn sichergestellt ist, dass eine Notwendigkeitsprüfung gemäß § 91 Abs. 1 ZPO bei SLAPP-Verfahren vorgenommen und die Notwendigkeit angemessen ermittelt wird: Die Begrenzung der Kostenerstattung über den Ausschluss überhöhter Kosten in Art. 14 (2) SLAPP-Richtlinie sollte in der Umsetzung dahingehend präzisiert werden, dass Verteidigungskosten, die die RVG-Gebühren überschreiten, im Rahmen eines SLAPP-Verfahrens üblich und damit notwendig im Sinne des § 91 Abs. 1 ZPO sind. Es sollte eine Vermutung formuliert werden, dass diese Kosten im Rechtsmissbrauch der klagenden Partei begründet liegen, damit nicht überhöht sind und ebenfalls von ihm zu erstatten sind.<sup>127</sup> Selbstverständlich bleibt die Vermutung für die klagende Seite widerlegbar. Die vorgeschlagene Regelung soll Betroffene in die Lage ermutigen, sich anwaltlich so vertreten zu lassen, dass sie nicht vor der Verfahrensführung zurückschrecken.

Hilfsweise wäre auch die Einführung einer zusätzlichen Regelung im Umsetzungsgesetz denkbar, die eine Kostenübernahme über die RVG-Gebühren hinaus ermöglicht,<sup>128</sup> da damit spezifisch auf SLAPP-Fälle reagiert werden könnte.

Für Betroffene muss zudem sicher sein, dass sie sich schon außergerichtlich anwaltlich vertreten lassen und mit Kostenerstattung rechnen können. Je früher sie sich auf die offensichtliche Unbegründetheit und Missbräuchlichkeit eines Vorgehens berufen können, desto geringer ist nicht nur der Schaden für die öffentliche Beteiligung, sondern auch die rechtsmissbräuchliche Auslastung der Gerichte.

Ein Anspruch auf Erstattung außergerichtlicher Rechtsvertretungskosten sowie sonstiger Verteidigungskosten ist derzeit aus § 823 Abs. 2 BGB noch nicht ableitbar. Eine entsprechende Anspruchsgrundlage wäre aber wünschenswert. Hierzu muss im Umsetzungsgesetz eine Regelung geschaffen werden, die an den dort beschriebenen Wesensgehalt von SLAPPs und ihre Schädlichkeit für die öffentliche Beteiligung im öffentlichen Interesse (dazu A., D. I. und E. I.) anknüpft und damit als Schutzgesetz im Sinne von § 823 Abs. 2 BGB dienen kann.

---

<sup>126</sup> so auch Prigge/Dinig, K&R 2024, 452 (456)

<sup>127</sup> vgl. Nr. 38 im Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarats

<sup>128</sup> so auch Prigge/Dinig, K&R 2024, 452 (456)

Schon heute kann sich ein entsprechender Anspruch im Einzelfall aus § 826 BGB ergeben. Etwaigen Schwierigkeiten beim Nachweis der vorsätzlich sittenwidrigen Schädigung sollte eine Beweiserleichterung durch entsprechende Anwendung der SLAPP-Definition, Kriterien und Indikatoren entgegenwirken. Nach bisheriger Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs kommt ein Anspruch aus § 826 BGB bei mutwilliger Prozessführung in Betracht. Diese Rechtsprechung sollte auch auf die außergerichtliche anwaltliche Vertretung angewandt werden.

#### **d. Kostenregelungen im Verhältnis zwischen den Parteien**

Die oben bereits empfohlene Deckelung der ersatzfähigen Kosten würde auch im Verhältnis zwischen den Parteien Wirkung entfalten. Durch eine Deckelung des Streitwertes sinkt das finanzielle Prozessrisiko aller Beteiligten. Während das Kostenrisiko für die klagende Seite in der Regel kein relevantes Kriterium für oder gegen die Entscheidung zur Anstrengung eines Verfahrens sind, schmälern verringerte Kosten jedenfalls den Einschüchterungseffekt auf Seiten der Betroffenen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Beklagte es wagen, das Verfahren bis zu einer abschließenden gerichtlichen Entscheidung darüber, welche Forderung tatsächlich berechtigt war, zu führen.

Dem Risiko, dass eine wirtschaftlich überlegene klagende Partei die an sich neutralen Kostenregelungen ausnutzt, muss auch bei der Kostenfestsetzung begegnet werden. Wird beispielsweise ein - durchaus üblicher - Kostenfestsetzungsantrag vor Abschluss der Hauptsache, im einstweiligen Rechtsschutz, gestellt, dann ist die SLAPP-typische wirtschaftliche Überlegenheit der klagenden Partei in der Abwägung zu berücksichtigen. Den Gläubigerinteressen wird dort üblicherweise ein hoher Stellenwert eingeräumt. Hinweise auf eine Ausnutzung der Norm mit dem primären Ziel, die Gegenseite einzuschüchtern, müssen sich auf den Stellenwert der Gläubigerinteressen in der Abwägung auswirken.

Über die allgemeine Kostentragungsregelung der §§ 91, 92 ZPO hinaus, kann über eine entsprechende Auslegung und Anwendung der § 93 ZPO und § 96 ZPO bereits sichergestellt werden, dass die durch den missbräuchlichen Teil der Klage verursachten Kosten von der klagenden Partei selbst zu tragen sind. Die geltenden Regeln können bereits dafür sorgen, dass die beklagte Partei nicht mit diesen Kosten belastet wird, da sie ohnehin gegen ihren Willen - und hinsichtlich des missbräuchlichen Teils ohne ihr Zutun - zur Durchführung des Verfahrens gezwungen wurde.

§ 93 ZPO bietet jedenfalls dann die Möglichkeit, SLAPP-spezifischen Gefahren zu begegnen, wenn ein Vorgehen gegen die beklagte Seite in Teilen begründet ist. Ob die beklagte Seite für diesen Anlass zur Klage gegeben hat, würde das Gericht nach der objektiven Notwendigkeit und den Erfolgsaussichten des Prozesses beurteilen und dürfte dafür auch das Prozessverhalten der Beteiligten berücksichtigen.<sup>129</sup> Über § 93 ZPO könnte berücksichtigt werden, wenn die beklagte Seite in großen Teilen den Prozess gewinnt und in den übrigen Teilen durch ihr Verhalten keinen Anlass zur Klageerhebung gegeben hat.

Auch § 96 ZPO sollte entsprechend angewandt werden, da es SLAPPs immanent ist, dass Angriffsmittel gewählt werden, die nicht selten erfolglos bleiben. Der klagenden, angreifenden Seite kommt es schließlich primär auf den abschreckenden Effekt und die Steigerung des Kostenrisikos an und weniger auf das Recht in der Sache, sodass ihr die hierdurch entstandenen Kosten aufzuerlegen sind.

---

<sup>129</sup> Anders/Gehle/Göertz, 82. Aufl. 2024, ZPO § 93 Rn. 11 ff.

Um eine entsprechende Anwendung bestehender Kostenregelungen auf SLAPPs sicherzustellen, ist im Umsetzungsgesetz auf die bestehenden Normen hinzuweisen. Die Gerichte sollten dazu verpflichtet werden, bei der Normanwendung die SLAPP-Definition inklusive der präzisierenden Indikatoren und Kriterien heranzuziehen. Spezifische Hinweise zur bisherigen Anwendung der bestehenden Regelungen könnten in der Gesetzesbegründung des Umsetzungsgesetzes ergänzt werden.

### 3. Zusammenfassung

- Gerichte sollten verpflichtet werden, möglichst früh im Verfahren nach Überprüfung der SLAPP-Definition die bestehenden Regelungen des Kostenrechts zu nutzen, um die prozessuale Waffengleichheit zwischen den Parteien zu gewährleisten.
- Dazu sollten Gerichte eine umfassende Gesamtbetrachtung der Kosten des Verfahrens gegenüber dem Gericht sowie der Kostenverteilung zwischen den Parteien, auch im außergerichtlichen Bereich, vornehmen müssen.
- Gerichte sollten die Möglichkeit einer Streitwertdeckelung haben für Bereiche, in denen SLAPPs häufig vorkommen, etwa im Äußerungsrecht.
- Die Erstattung der Kosten anwaltlicher Vertretung muss für SLAPP-Betroffene in voller Höhe der im gesamten Zeitraum entstandenen Kosten einer qualitativ und quantitativ angemessenen Beratung möglich sein. Dazu ist ein Schutzgesetz i.S.v. § 823 Abs. 2 BGB oder eine eigene Kostenregelung neben der RVG-Regelung zu schaffen.
- Über zusätzliche Maßnahmen, etwa angemessene Prozesskostenhilfe oder Beratungsscheine, muss anwaltliche Unterstützung Betroffener im frühestmöglichen Stadium eines potentiellen SLAPPs zugänglich gemacht werden.
- Zur Rechtsklarheit ist in das zu schaffende Umsetzungsgesetz eine Verweisungsnorm aufzunehmen, die ausgehend von der SLAPP-Definition auf die bestehenden Kostenregelungen, insbesondere §§ 91 ff., 114 ff ZPO verweist.

## IV. Sicherheitsleistungen zugunsten SLAPP-Betroffener (Art. 6, 7, 10 SLAPP-Richtlinie)

### 1. Problembeschreibung

SLAPPs bezwecken regelmäßig die Einschüchterung der beklagten Partei, die unter anderem auch auf der Sorge vor finanziellen Risiken eines gerichtlichen Verfahrens beruht. Diese finanziellen Risiken können dazu führen, dass die betroffene Person - sofern sie das Verfahren überhaupt zu führen wagt - keine anwaltliche Beratung und Vertretung in Anspruch nimmt. Das schadet der prozessuellen Waffengleichheit. Demgegenüber ist für die meist wirtschaftlich stärkere klagende Partei das finanzielle Risiko, das durch die Kostenfolge nach Abschluss des Verfahrens droht, unerheblich. Die Richtlinie verlangt daher in Artikel 10 die Möglichkeit für das Gericht, eine Sicherheitsleistung von der klagenden Seite zu verlangen für die geschätzten Verfahrenskosten. Diese sollen auch die Kosten der Rechtsvertretung, die der beklagten Seite entstehen, beinhalten. Wie auch bei allen anderen Maßnahmen nach der Richtlinie ist es notwendig, ein Gleichgewicht zwischen dieser Maßnahme gegen Rechtsmissbrauch einerseits und dem Recht auf Zugang zur Justiz andererseits zu finden.

Eine allgemeine Regelung, wonach Gerichte während des Verfahrens eine Sicherheitsleistung im Hauptsacheverfahren von der klagenden Seite verlangen können, fehlt

im deutschen Zivilprozess bisher. § 110 ZPO begrenzt diese Möglichkeit auf klagende Parteien, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt nicht in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum haben. Die Anordnung einer Sicherheitsleistung nach § 110 ZPO erfolgt zudem nur „auf Verlangen des Beklagten“. Im Eilverfahren steht die Anordnung einer Sicherheitsleistung gem. § 936 ZPO in Verbindung mit § 921 ZPO im Ermessen des Gerichts und wird von Amts wegen geprüft.

## 2. Lösungsvorschläge

Bei dem Erfordernis einer Sicherheit gemäß Art. 6 (1) a), 10 SLAPP-Richtlinie besteht insoweit gesetzgeberischer Handlungsbedarf, als die Regelung in § 110 ZPO in SLAPP-Verfahren unabhängig vom gewöhnlichen Aufenthalt der klagenden Partei anwendbar sein muss. § 110 ZPO sollte dafür um einen Absatz 3 ergänzt werden, der in SLAPP-Verfahren eine Sicherheitsleistung nach Absatz 1 unabhängig vom gewöhnlichen Aufenthalt der klagenden Seite vorsieht. Neben der Antragsmöglichkeit der beklagten Seite sollte das Gericht die Anordnung einer Sicherheitsleistung auch von Amts wegen prüfen können. Um ein SLAPP-Verfahren zu erkennen, sollte die Ergänzung auf die Definition, inklusive Kriterien und Indizien, verweisen, die auf Grundlage der Richtlinie ins deutsche Recht umzusetzen ist (dazu E.I.).

Über die Höhe der Sicherheit entscheidet nach § 112 Abs. 1 ZPO das Gericht. Dabei hat es den Betrag der Prozesskosten zugrunde zu legen, den die beklagte Seite wahrscheinlich aufwenden muss, § 112 Abs. 2 ZPO. Dieser Anhaltspunkt ähnelt insofern Art. 10 der SLAPP-Richtlinie, als auch dort - wenn auch vage - Angaben zur Höhe der Sicherheit stehen.

Im Umsetzungsgesetz sollte neben der Ergänzung in § 110 ZPO eine Klarstellung aufgenommen werden, dass die bei § 112 Abs. 2 ZPO zugrunde zu legenden Prozesskosten im Lichte der in Artikel 10 der SLAPP-Richtlinie genannten Kosten zu verstehen sind. Ebenfalls klargestellt werden sollte, dass Sicherheit auch für Verfahrenskosten verlangt werden kann, die als Schadensersatz zu erstatten sind. Da außergerichtliche Rechtsvertretungskosten im deutschen Recht ausschließlich als Schadensersatz erstattbar sind (dazu D. II. 2.), ist diese klarstellende Ergänzung bedeutsam.

Im einstweiligen Verfügungsverfahren gemäß §§ 936 ff. i.V.m. § 921 ZPO sollen die Gerichte dazu angehalten werden, in SLAPP-Verfahren eine Sicherheitsleistung anzuordnen.

## 3. Zusammenfassung

- Eine Erweiterung der Anwendbarkeit des § 110 ZPO auf alle SLAPP-Verfahren, unabhängig vom gewöhnlichen Aufenthalt der klagenden Partei, ist nötig.
- Die von Art. 10 der SLAPP-Richtlinie vorgesehene Sicherheitsleistung passt gut in das in §§ 110 ff. ZPO bereits bestehende Regelungssystem zur Sicherheitsleistung. Hier sind nur klarstellende Verweisungen im Umsetzungsgesetz nötig.
- Im Rahmen des einstweiligen Verfügung gemäß §§ 936 ff. i.V.m. § 921 ZPO besteht bereits die Möglichkeit zur Anordnung einer Sicherheitsleistung. Die Gerichte sollten im Umsetzungsgesetz dazu angehalten werden, in SLAPP-Verfahren eine Sicherheitsleistung anzuordnen.

## **V. Frühzeitige Klageabweisung und Verfahrensbeschleunigung (Art. 6, 7, 11, 12, 13 der SLAPP-Richtlinie)**

### **1. Problembeschreibung**

SLAPPs haben ihr Ziel regelmäßig bereits erreicht, bevor es zu einer abschließenden gerichtlichen Entscheidung kommt, die eine Klage letzten Endes als unzulässig oder unbegründet abweist. Der Klageabweisung geht in der Regel ein langes, Kräfte und Ressourcen zehrendes Verfahren voraus, in dessen Rahmen ein rechtsmissbräuchliches Vorgehen seine einschüchternde und zermürbende Funktion entfalten kann. Die starke finanzielle und psychische Belastung schränkt die Betroffenen in ihrer Arbeit ein, etwa indem Journalist\*innen ihre Berichterstattung aus Unsicherheit unterlassen.<sup>130</sup>

Die Richtlinie möchte in Artikel 11 ff. dem aus der Verfahrensdauer resultierenden Missbrauchspotenzial mit der Möglichkeit der frühzeitigen Abweisung offensichtlich unbegründeter Klagen begegnen. Gleichzeitig muss die sorgfältige Durchführung der Verfahren die ausreichende Gewichtung der Grundrechte aller Beteiligten sichern: das Recht auf effektiven Rechtsschutz nach Art. 19 Abs. 4 GG, der Anspruch auf ein faires Verfahren sowie auf einen wirksamen Rechtsbehelf gem. Art. 47 EU-Grundrechtecharta,<sup>131</sup> das Recht auf den gesetzlichen Richter in Art. 101 Abs. 1 GG und der Anspruch auf rechtliches Gehör gemäß Art. 103 Abs. 1 GG.

### **2. Lösungsvorschläge**

Dass Klagen abgewiesen werden, sobald erkennbar ist, dass sie unzulässig oder unbegründet sind, ist bereits ein zentraler Mechanismus im Zivilprozessrecht. Die Abweisung einer als unbegründet erachteten Klage beantragt die beklagte Seite standardmäßig in der Klageerwiderung zu Beginn des Verfahrens. Zeitlich begrenzt ist diese Möglichkeit nicht, sodass auch in Fällen mangelnder oder erst später rechtlicher Beratung die Betonung der möglichst frühzeitigen Abweisung nicht zulasten der Betroffenen wirkt und es ihnen nicht erschwert oder gar unmöglich macht, ihr Recht auszuüben.<sup>132</sup> Auf SLAPP-Verfahren können die bestehenden Regeln angewandt werden, wobei die SLAPP-Definition, sowie die Kriterien und Indikatoren herangezogen werden sollten, um ein als SLAPP erkennbares Vorgehen besonders frühzeitig einzudämmen. Gleichzeitig wird so ein rechtsstaatliches Verfahren und ein Interessenausgleich zwischen den Parteien gewährleistet.<sup>133</sup> Den Anforderungen aus Art. 6 (1) b) und (2), 11, 12 der SLAPP-Richtlinie entspricht das Zivilprozessrecht damit bereits.

Dem im Zivilprozessrecht geltenden allgemeinen Beschleunigungsgrundsatz, § 272 Abs. 3 ZPO, sollte in SLAPP-Verfahren ein besonderer Stellenwert eingeräumt werden, um den Anforderungen des Art. 7 der SLAPP-Richtlinie gerecht zu werden. Dem Beschleunigungsgrundsatz liegt der Gedanke zugrunde, dass ein Verfahren für die Beteiligten, insbesondere die beklagte Seite, belastend ist. Dass die Belastung durch die ohnehin bestehenden Machtverhältnisse und durch die Betroffenheit existentieller Lebensbereiche verstärkt wird, zeigt die Regelung in § 272 Abs. 4 ZPO, die verlangt, Räumungsstreitigkeiten betreffend Mietverhältnisse vorrangig und beschleunigt zu behandeln. In gewisser Hinsicht sind der drohende Verlust der Wohnung und eine

---

<sup>130</sup> OKFD e.V., Dunkelfeldstudie, 2023, S. 33 f.

<sup>131</sup> DG IPOL, Nutzung von SLAPP-Klagen, 2021, S. 32, 35

<sup>132</sup> vgl. Nr. 28 im Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarats

<sup>133</sup> vgl. Nr. 25 ff, 29 im Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarats

Einschüchterung, die von der Berufsausübung zum Lebensunterhalt abhängt, vergleichbar: in beiden Fällen vergrößert sich die Belastung, je länger die Unsicherheit andauert, beziehungsweise die Beeinträchtigung wird durch ein möglichst zügig durchgeführtes Verfahren verringert. In Betracht gezogen werden könnte dementsprechend eine analoge Regelung zu § 272 Abs. 4 ZPO, welche die Gerichte zur vorrangigen und beschleunigten Durchführung von SLAPP-Verfahren anhält. Der effektive Rechtsschutz würde dadurch sichergestellt werden, dass sich die Regelung unmittelbar an die Justiz richtete und übrige Verfahrensbeteiligte mittelbar betroffen wären, da Gerichte auf Beschleunigung hinwirken müssten.<sup>134</sup> Zudem sollten die Gerichte auch bei der Entscheidung, ob sie einen frühen ersten Termin, § 275 ZPO, oder ein schriftliches Vorverfahren, § 276 ZPO, anordnen, die SLAPP-Definition, Kriterien und Indikatoren heranziehen, um zu entscheiden, mit welcher Verfahrensart einem potentiellen Rechtsmissbrauch besser entgegengetreten werden kann.

Zur Entscheidung über eine frühzeitige Klageabweisung im Rahmen der nach den geltenden Regelungen ohnehin vorzunehmenden Prüfung der Schlüssigkeit oder der Begründetheit könnte zudem auf die Kriterien zur Gewährung von Prozesskostenhilfe in § 114 ZPO zurückgegriffen werden, vor allem auf die Erfolgsaussichten des rechtlichen Vorgehens sowie dessen Mutwilligkeit trotz bestehender Erfolgsaussichten. Speziell für die Möglichkeit der frühzeitigen Abweisung könnte außerdem auf die Regelungstechnik in § 8c UWG zurückgegriffen werden (dazu D. VII.).

Während die Schlüssigkeitsprüfung eher breit angelegt und oberflächlich bleibt, ist die Begründetheitsprüfung gründlicher, aber langwieriger und abhängig vom Verhalten der Beklagtenseite (Bestreiten). Innerhalb dieser Kategorien ist die SLAPP-Definition jedenfalls bereits im Rahmen der Schlüssigkeitsprüfung zu prüfen. Denkbar wäre auch eine vorverlagerte Teilschlüssigkeitsprüfung in typisierten Sachverhalten, die sich als besonders SLAPP-sensibel erweisen, um einschlägige SLAPP-Regelungen möglichst früh zur Anwendung zu bringen.

Den Anforderungen des Art. 13 der SLAPP-Richtlinie entspricht das Zivilprozessrecht bereits, da die Abweisung als unzulässig oder unbegründet durch Urteil unabhängig vom Zeitpunkt mit einem Rechtsmittel angegriffen werden kann.

### **3. Zusammenfassung**

- Die Gerichte haben bereits nach dem geltenden Recht die Möglichkeit, eine Klage frühzeitig abzuweisen.
- Für eine interessengerechte Entscheidung über eine frühzeitige Abweisung, haben Gerichte die SLAPP-Definition, Kriterien und Indikatoren ab dem Moment der Anhängigkeit einer Klage heranzuziehen. Das gilt insbesondere für die Anwendung des Beschleunigungsgrundsatzes und die ohnehin vorzunehmende Prüfung der Schlüssigkeit und Begründetheit einer Klage.
- Innerhalb des geltenden Rechts sollten außerdem die Regelungen zur Prozesskostenhilfe, insbesondere die Erfolgsaussichten einer Klage und ihre rechtsmissbräuchlichen Ziele, herangezogen werden müssen.

---

<sup>134</sup> vgl. dazu auch Nr. 24 im Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarats

## **VI. Sanktionen oder sonstige Abhilfemaßnahmen (Art. 15 der SLAPP-Richtlinie)**

### **1. Problembeschreibung**

Als weitere Abhilfemaßnahme gegen missbräuchliche Gerichtsverfahren neben der Verpflichtung zur Kostenerstattung verlangt Art. 15 der SLAPP-Richtlinie, dass auch abschreckende Sanktionen oder andere gleichermaßen wirksame Maßnahmen verhängt werden können, falls solche Maßnahmen im nationalen Recht vorgesehen sind. Beispielsweise, aber nicht abschließend, werden die Zahlung von Schadensersatz oder die Veröffentlichung der Gerichtsentscheidung in einem SLAPP-Verfahren genannt.

Im deutschen Rechtssystem hat Schadensersatz keine strafende, sondern eine entschädigende Funktion. Sanktionszahlungen (*punitive damages*) gibt es grundsätzlich nicht. Sofern die Schadensersatzregelungen zur Erstattung der Kosten der Rechtsvertretung für die beklagte Partei herangezogen werden, wurden sie bereits im Rahmen der Kostenerstattung behandelt (dazu D. II. 2.).

### **2. Lösungsvorschläge**

#### **a. Ersatz materieller und immaterieller Schäden**

Nach der Empfehlung des Europarats soll die beklagte Partei von der klagenden Partei den Ersatz materieller wie immaterieller Schäden verlangen können.<sup>135</sup> Wenn auch nicht mit sanktionierender Absicht, sind einige Regeln des deutschen Civil- und Zivilprozessrechts dafür anwendbar.

Die Schadensersatzpflicht nach § 945 ZPO ist auf einstweilige Verfügungen anwendbar, die von vornherein ungerechtfertigt waren, bei denen das Gericht dies jedoch zunächst nicht erkannt hat. Einstweilige Verfügungen können als sogenannte "Taschenverfügungen" ergehen. "Taschenverfügungen" können die rechtsmissbräuchliche Inanspruchnahme der Gerichte erleichtern und passen somit in das Schema von SLAPP-Verfahren: Nach einer Abmahnung beantragt die klagende Partei bei Gericht eine einstweilige Verfügung, ohne der Verfügungsbeklagten Partei ihren Antrag weitergeleitet zu haben. Manche Gerichte verzichten dann in Anbetracht der Abmahnung und des Verfügungsantrags darauf, der Verfügungsbeklagten Partei den Antrag zuzuleiten. Wird die einstweilige Verfügung dann erlassen, ohne dass sich die Verfügungsbeklagte Partei zu den dem Antrag zugrunde liegenden Behauptungen geäußert hat, kann sie zwar Widerspruch einlegen und eine neuerliche gerichtliche Entscheidung einfordern. Das verlängert aber das Verfahren und vergrößert so den potenziellen Schaden und die Einschüchterungswirkung. Durch eine Schadensersatzpflicht, etwa über § 945 ZPO, würden "Taschenverfügungen" jedenfalls langfristig weniger rentabel für Verfügungsklagende, die rechtsmissbräuchlich vorgehen. Dafür muss in das zu schaffende Umsetzungsgesetz eine Verweisungsnorm aufgenommen werden, die § 945 ZPO mit der SLAPP-Definition verknüpft und es den Gerichten praktisch erleichtert, die bestehende Regelung auf SLAPPs anzuwenden.

Über § 945 ZPO nicht ersetzbar sind sogenannte Anordnungsschäden, die aus der Einleitung des Verfahrens, der bloßen Anordnung der einstweiligen Maßregel oder ihrem

---

<sup>135</sup> vgl. Nr. 41 im Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarats

Bekanntwerden entstehen.<sup>136</sup> Das Bundesverfassungsgericht erkennt an, dass "durch die Vollstreckung aus der einstweiligen Verfügung ein schwerer, grundrechtlich erheblicher Nachteil droht, der nicht durch die Schadensersatzpflicht nach § 945 ZPO kompensiert werden kann", wenn eine Presseveröffentlichung durch eine einstweilige Verfügung untersagt und so in die Pressefreiheit eingegriffen wird.<sup>137</sup>

Solche immateriellen Schäden, u. a. Rufschädigungen, können teilweise im Rahmen eines deliktischen Schadensersatzanspruchs gemäß §§ 823 ff. BGB ersetzt werden. Damit dieser Anspruch besteht, müssen die schwerwiegenden Konsequenzen und Beeinträchtigungen, die SLAPPs typischerweise für die Betroffenen mit sich bringen, anerkannt werden. Dies sollte auch hier durch eine Verweisung im Umsetzungsgesetz auf §§ 823 ff. BGB sichergestellt werden.

Sofern Schadensersatzansprüche bestehen, können sie besonders effektiv bereits in einem laufenden SLAPP-Verfahren durchgesetzt werden, etwa in Gestalt der Widerklage gemäß § 33 ZPO. Dies dient zudem der Beschleunigung und Prozessökonomie, da das Gericht ohnehin mit dem entsprechenden Vorgang befasst ist. Gerichte sollten im Umsetzungsgesetz dazu angehalten werden, auf diese Möglichkeit hinzuweisen, gerade auch um die häufig mangelnde anwaltliche Beratung SLAPP-Betroffener zu kompensieren.

### **b. Missbrauchsgebühr**

Wenn ein Gericht eine Klage anhand der SLAPP-Definition als unbegründet oder unzulässig abgewiesen hat, sollte es zudem die Möglichkeit haben, eine Missbrauchsgebühr zu verhängen. Als Anhaltspunkt für eine zu schaffende Regelung kann § 34 Abs. 2 BVerfGG dienen.<sup>138</sup> Auch hier ist der dahinterstehende Rechtsgedanke übertragbar: SLAPP-Initiator\*innen instrumentalisieren den Rechtsstaat zweckwidrig und binden so ohnehin knappe, wertvolle Ressourcen. Dem muss auch im Sinne des Schutzes der Funktionsfähigkeit des Rechtsstaates und seiner Gerichte begegnet werden. Die Höhe der Missbrauchsgebühr sollte sich dabei unter anderem an der Häufung rechtsmissbräuchlicher Klagen zu einem Sachverhaltskomplex sowie den bei den Betroffenen verursachten Schäden und dem erforderlichen gerichtlichen Aufwand zur Abwehr des rechtsmissbräuchlichen Vorgehens bemessen. Ebenso wäre eine Anlehnung an Bußgelder im Rahmen von Art. 83 Abs. 5 der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO)<sup>139</sup> denkbar, die sich an 4% des Unternehmensumsatzes orientieren. Eine diese Aspekte enthaltende Vorschrift ist in dem Umsetzungsgesetz zu erarbeiten.

### **c. Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen**

Angelehnt an die Regelung in § 200 StGB (dazu D. X.) sollten als weitere immaterielle Sanktion die für einen festgestellten SLAPP Verantwortlichen verpflichtet werden, gerichtliche Entscheidungen über etwaige Schadensersatz- und anderweitige Zahlungen für einen Zeitraum von mindestens 10 Jahren leicht auffindbar zugänglich zu machen, etwa auf der eigenen Homepage und/oder auf einer hierfür zu schaffenden offiziellen Webseite.<sup>140</sup> Eine entsprechende Vorschrift sollte ins zu schaffende Umsetzungsgesetz aufgenommen werden.

---

<sup>136</sup> BGH, Urteil vom 1. April 1993 - I ZR 70/91 = NJW 1993, 2685; Urteil vom 07. Juni 1988 - IX ZR 278/87 = NJW 1988, 3268

<sup>137</sup> BVerfG, Beschluss vom 24.3.2022 – 1 BvR 375/21, NJW 2022, 2100, (2101 f.)

<sup>138</sup> vgl. Nr. 44 im Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarats

<sup>139</sup> abrufbar unter: <https://dsgvo-gesetz.de/themen/bussgelder-strafen/>

<sup>140</sup> vgl. Nr. 20 im Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarats

### 3. Zusammenfassung

- Um eine angemessene Anwendung der bestehenden Schadensersatzregelungen auf SLAPP-Fälle zu garantieren, muss in das zu schaffende Umsetzungsgesetz eine entsprechende Verweisungsnorm eingefügt werden. Sie muss die SLAPP-Definition mit geltenden Normen, insbesondere §§ 945 ZPO, 823 ff. BGB, verknüpfen, damit über entsprechende Auslegung möglichst vollumfänglicher Schadensersatz geltend gemacht werden kann.
- Eine neue Regelung am Vorbild von § 34 Abs. 2 BVerfGG ist zu schaffen, um in SLAPP-Fällen eine Missbrauchsgebühr verhängen zu können.
- Weitere Regelungen sind zu schaffen, damit ein Gericht, das einen SLAPP als solchen erkannt hat, die Verantwortlichen dazu verpflichten kann, auf die eigene Verurteilung wegen eines SLAPPs hinzuweisen.

## VII. Schutz vor SLAPP-Verfahren in Drittländern (Art. 16, 17 der SLAPP-Richtlinie)

### 1. Problembeschreibung

Sofern SLAPPs grenzüberschreitende Bezüge haben, können Unterschiede in den jeweiligen nationalen Rechtsordnungen gemäß der Rom-II-Verordnung dazu führen, dass mithilfe von "forum shopping" Schutzmechanismen ausgehebelt werden<sup>141</sup>, die im deutschen Recht oder auch in der Umsetzung anderer EU-Mitgliedstaaten geschaffen werden.<sup>142</sup> Die Richtlinie spricht in ihrem Erwägungsgrund 5 diesbezüglich gar von einem "Verleumdungsklagen-Tourismus".

Denn SLAPP-Initiator\*innen sind aufgrund ihrer wirtschaftlichen Macht nicht selten in verschiedenen Ländern tätig. Ihnen stehen so und darüber hinaus auch gemäß der Brüssel-IA-Verordnung regelmäßig verschiedene Gerichtsstände zur Auswahl.<sup>143</sup>

### 2. Lösungsvorschläge

Sofern eine Entscheidung in einem SLAPP-Verfahren nur in einer Rechtsordnung ergehen konnte, die SLAPP-Betroffenen ein geringeres Schutzniveau bietet als die bestehende und durch Umsetzung der Richtlinie zu schaffende deutsche Rechtsordnung, muss die Anerkennung und Durchsetzung dieser Entscheidung in Deutschland verweigert werden können, etwa gemäß § 328 Abs. 1 Nr. 4 ZPO. Anreize für rechtsmissbräuchliches "forum shopping" werden so vermieden.<sup>144</sup>

§ 328 Abs. 1 Nr. 4 ZPO sollte dafür mit Blick auf SLAPPs konkretisiert werden: Die aktuelle Rechtslage will die Anerkennung nur bei untragbaren Rechtsabweichungen scheitern lassen. Da das Verständnis wesentlicher deutscher Rechtsgrundsätze über Sittenwidrigkeit und Verstöße gegen den Gesetzeszweck hinausgeht (dazu D. VI.), wären SLAPPs zwar auch ohne Gesetzesänderung aufgrund des ihnen eigentümlichen Missbrauchs der Rechtsordnung

<sup>141</sup> Beispiele in: Annual Report 2021 by the partner organisations to the Council of Europe Platform to Promote the Protection of Journalism and Safety of Journalists, S. 31, abrufbar unter: <https://rm.coe.int/final-version-annual-report-2021-en-wanted-real-action-for-media-freed/1680a2440e>

<sup>142</sup> vertiefend DG IPOL, Nutzung von SLAPP-Klagen, 2021, S. 48 ff.

<sup>143</sup> DG IPOL, Nutzung von SLAPP-Klagen, 2021, S. 39 ff.; kritisch gegenüber der aktuellen Regelung insbesondere auf S. 41.

<sup>144</sup> vgl. dazu auch Nr. 12 im Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarats

und Gerichte bereits jetzt unter die Ausnahme des § 328 Abs. 1 Nr. 4 ZPO zu fassen. Allerdings sollte die Norm grundsätzlich entsprechend dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung restriktiv angewandt werden. Um die Rechtssicherheit und einheitliche Rechtsdurchsetzung zu wahren und um gleichzeitig ein wirksames Mittel gegen SLAPPs zu schaffen, sollte daher im zu schaffenden Umsetzungsgesetz eine Norm eingeführt werden, die unter Zugrundelegung der SLAPP-Definition auf § 328 Abs. 1 Nr. 4 verweist.

### 3. Zusammenfassung

Im Umsetzungsgesetz ist eine Norm zu schaffen, die unter Zugrundelegung der SLAPP-Definition auf § 328 Abs. 1 Nr. 4 ZPO verweist und so ausschließt, dass ausländische Urteile in Deutschland anerkannt werden, wenn der zugrundeliegende Sachverhalt als SLAPP einzustufen ist.

## VIII. Strafrecht

### 1. Problembeschreibung

Die Richtlinie regelt den Bereich des Strafrechts aufgrund der begrenzten Regelungskompetenz der Europäischen Union nicht. Im Rahmen ihrer Umsetzung sind das Strafrecht berührende Regelungen daher nicht verpflichtend, einige das Strafrecht berührende Regelungen wären allerdings empfehlenswert, um eine rechtsgebietsübergreifende gesetzliche Lösung mit effektiven Maßnahmen zu schaffen.

Manche SLAPP-Klagende bemühen auch das Strafrecht für rechtsmissbräuchliche Einschüchterungsversuche und stellen zusätzlich zum zivilrechtlichen Vorgehen Strafanzeigen. Teils bezieht sich dabei der strafrechtliche Vorwurf auf dasselbe Verhalten, das Gegenstand des zivilrechtlichen Verfahrens ist, also etwa Beleidigung, Verleumdung oder andere Äußerungsdelikte (§§ 185 ff. StGB). In anderen Fällen haben die - oft konstruierten - Vorwürfe keinen inhaltlichen Zusammenhang mit dem zivilrechtlichen Verfahren, sondern behaupten etwa Steuerhinterziehung oder sonstige, oft auf Rufschädigung zielende Delikte. Ein Zusammenhang der Verfahren wird dann oft allein aufgrund zeitlicher Nähe und/oder Personenidentität deutlich. Jedoch kennen Strafverfolgungsbehörden und -gerichte gleichzeitig anhängige zivilrechtliche Streitigkeiten oft nicht und müssen sich rein prozessual nicht für deren Inhalt interessieren, soweit sich ein Zusammenhang nicht aufdrängt. Ein etwaiges rechtsmissbräuchliches Verhalten im Zivilverfahren kann so im Strafverfahren unberücksichtigt bleiben, obwohl es relevant sein könnte, um zu beurteilen, ob eine Strafanzeige rechtsmissbräuchlich ist. Die einschüchternde Wirkung eines zu Unrecht geführten Verfahrens ist bereits im Stadium der Ermittlungen enorm und verstärkt den durch das zivilrechtliche Verfahren aufgebauten Druck auf die Betroffenen.

Zum Teil trägt das Strafrecht der Gefahr des eigenen Missbrauchs bereits Rechnung und kriminalisiert seinerseits rechtsmissbräuchliches Verhalten. Rechtsmissbrauch durch haltlose Vorwürfe kann aber auch schon unterhalb der Strafbarkeitsschwelle beginnen. Das geltende Strafrecht allein bietet daher keine Lösung.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat in Anwendung der auch in Deutschland geltenden Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) feststellt, dass ein Strafverfahren eine sehr belastende und mit Blick auf die journalistische Berufstätigkeit einschränkende Wirkung, bis hin zur Selbstzensur, haben kann, auch wenn es letztlich mit einem Freispruch endet. In einer solchen Konstellation seien automatisch veranlasste staatliche Maßnahmen zulasten von Medienschaffenden nicht mit der Informations- und

Meinungsfreiheit vereinbar, wenn dabei nicht die besonderen Absichten der Medienschaffenden und das Recht der Öffentlichkeit auf Information berücksichtigt würden.

Schließlich habe im konkreten Fall das Aufrechterhalten des Strafverfahrens gegen einen Journalisten über einen beachtlichen Zeitraum keinen dringenden gesellschaftlichen Bedürfnissen entsprochen, sei gemessen an den legitimen Zielen (Schutz der nationalen Sicherheit und territorialen Integrität) nicht angemessen und in einer demokratischen Gesellschaft nicht notwendig gewesen.<sup>145</sup>

## 2. Lösungsvorschläge

Über die Fälle hinaus, in denen der Rechtsmissbrauch durch eine Strafanzeige so evident ist, dass sich die anzeigenende Person selbst strafbar macht, kann an verschiedenen Punkten angesetzt werden, um der einschüchternden Wirkung rechtsmissbräuchlich initierter strafrechtlicher Ermittlungen im Zusammenhang mit SLAPP-Verfahren entgegenzuwirken.

### a. Identifizierung rechtsgebietsübergreifender SLAPPs und Umgang mit Mitteln des geltenden Strafrechts

Die Staatsanwaltschaft sollte dazu angehalten werden, beim Vorliegen von Anhaltspunkten von Amts wegen, spätestens aber auf Hinweis der beschuldigten Person oder eines Dritten hin, zu überprüfen, ob der angezeigte Sachverhalt im Zusammenhang mit einem (potentiell) rechtsmissbräuchlichen zivilrechtlichen Verfahren steht, etwa in dem sie Akten bezieht. Für die Überprüfung sollte selbstverständlich auch hier auf die SLAPP-Definition sowie die Kriterien und Indikatoren zurückgegriffen werden, beispielsweise bei der Beurteilung des (besonderen) öffentlichen Interesses an der Strafverfolgung bei Privatklage- und Antragsdelikten.

Eine ausschließlich auf die Einschüchterung der betroffenen Person abzielende, sonst strafrechtlich irrelevante oder nicht beweisbare Anschuldigung ist schon nach geltendem Recht mangels Verdacht einer Straftat nicht weiterzuverfolgen. Die Prüfung des Zusammenhangs mit einem SLAPP-Verfahren kann und muss daher in jedem Stadium der Ermittlungen bzw. des Strafverfahrens mit Blick auf den jeweils relevanten Verdachtsgrad, gegebenenfalls mehrmals, erfolgen. Eine Einstellung des (Ermittlungs-)Verfahrens wäre nach geltendem Recht die Folge einer rechtsmissbräuchlichen Anzeige.

Die einschüchternde Wirkung des Verfahrens während der Ermittlungen und die Nachteile für die vom Rechtsmissbrauch Betroffenen nach Einstellung der Ermittlungen können vor allem durch Maßnahmen jenseits der Gesetzgebung eingedämmt werden (dazu E. X.).

---

<sup>145</sup> EGMR, Urteil vom 12. März 2019, Ali Gürbüz gegen Türkei – 52497/08, 6741/12, 7110/12 et al.: *"The Court found, in particular, that those [criminal] proceedings had consisted in themselves of actual and effective constraints, in spite of the ultimate acquittal. They had put pressure on Mr Gürbüz over a certain period, and the fear of being convicted had inevitably made him, as a media professional, apply some self-censorship. [...]*

*The Court explained, in that connection, that enforcement measures automatically taken against media professionals, without considering their intentions or the public's right to be informed of other views on a conflict situation, could not be reconciled with the freedom to receive or impart information or ideas. [...]*

*The Court lastly found that the maintaining, for a considerable length of time, numerous sets of criminal proceedings against Mr Gürbüz, did not meet a pressing social need, was not proportionate to the legitimate aims pursued (protection of national security and territorial integrity) and was not necessary in a democratic society."*

Ebenso wie im zivilrechtlichen Verfahren kann auch im strafrechtlichen Verfahren eine anwaltliche Unterstützung negative Auswirkungen auf die Betroffenen abfedern und dafür sorgen, dass bestehende Rechte geltend gemacht und Schutzmechanismen angewandt werden. Aufgrund des bereits zuvor erläuterten besonderen Machtgefälles, der Drucksituation und der beruflichen Konsequenzen für den oder die Betroffene, sollte diesem im Fall eines SLAPPs oder einer Sachlage, die SLAPP-typische Gefahren birgt, ein Pflichtverteidiger oder eine Pflichtverteidigerin beigeordnet werden können. Im zu schaffenden Umsetzungsgesetz muss daher eine Norm eingefügt werden, die auf die SLAPP-Definition sowie auf die Liste des § 140 Abs. 1 StPO verweist und einen Fall der notwendigen Verteidigung gemäß § 140 Abs. 2 StPO dann vorsieht, wenn wegen der Verknüpfung mit äußerungsrechtlichen Streitigkeiten der strafrechtliche Sachverhalt nicht isoliert betrachtet werden kann und die Rechtslage somit insgesamt komplex ist.

Schließlich sollte sichergestellt werden, dass Regeln, die in zivilrechtlichen SLAPP-Verfahren gelten, jedenfalls auch im Adhäsionsverfahren gelten. Auch hierfür sollte eine verweisende Regelung in das Umsetzungsgesetz aufgenommen werden.

### **b. Zurückhaltende Anwendung und Bestrafung von Äußerungsdelikten**

Entsprechend der oben zitierten EGMR-Rechtsprechung sowie der SLAPP-Empfehlung der EU-Kommission<sup>146</sup> ist zum Schutze der Meinungs- und Informationsfreiheit Zurückhaltung bei der Einleitung und Durchführung von Strafverfahren, sowie der Anwendung von Verleumdungstatbeständen geboten. Der EGMR betont, dass am Ende eines Verfahrens die strafrechtliche Verurteilung selbst im Vordergrund stehe. Die Höhe der Strafe sei demgegenüber nachrangig, so dass gerade auch Strafen an der Untergrenze des Möglichen unter Berücksichtigung der geschützten Rechte der Presseschaffenden ihren Zweck erfüllen können.<sup>147</sup> In diesem Sinn hat sich auch der Europarat in seiner Resolution 1577 (2007) "Towards decriminalization of defamation" (CoE Resolution 1577 (2007))<sup>148</sup> geäußert und die Mitgliedstaaten dazu aufgefordert, Verleumdungs-Gesetze mit äußerster Zurückhaltung anzuwenden, da andernfalls die Meinungsfreiheit ernsthaften Schaden nehmen könnte.<sup>149</sup> Darüber hinaus forderte die Resolution 1577 (2007) "Towards decriminalization of defamation" (CoE Resolution 1577 (2007))<sup>150</sup> bereits damals, in Verleumdungsfällen angemessene und verhältnismäßige Höchstbeträge für Schadenersatz und Zinsen festzulegen, damit die Lebensfähigkeit eines beklagten Medienorgans nicht gefährdet wird und angemessene gesetzliche Garantien gegen die Zuerkennung von Schadenersatz und Zinsen zu gewähren, die in keinem Verhältnis zum tatsächlichen Schaden stehen.<sup>151</sup> Freiheitsstrafen wegen übler Nachrede sollten nach der Resolution abgeschafft werden und nur noch für die Anstiftung zu Gewalt, Hassrede und die Förderung von Negationismus verhängt werden können.<sup>152</sup> Die Inhaftierung Medienschaffender sei ein schwerer Eingriff in die Meinungsfreiheit und wirke wie ein Damoklesschwert über ihnen, obwohl sie im

---

<sup>146</sup> dort Nr. 5 bis 7.

<sup>147</sup> vgl. EGMR, Urteil vom 25. April 2006, Stoll gegen Schweiz, 69698/01, Rn. 154; Urteil vom 24. Februar 2015 Haldimann et al. gegen Schweiz, 21830/09, Rn. 67

<sup>148</sup> Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1577 (2007): Towards decriminalization of defamation (CoE Resolution 1577 (2007))

<sup>149</sup> CoE Resolution 1577 (2007), Rn. 6

<sup>150</sup> Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1577 (2007): Towards decriminalization of defamation (CoE Resolution 1577 (2007))

<sup>151</sup> CoE Resolution 1577 (2007), Rn. 27.8 f.

<sup>152</sup> CoE Resolution 1577 (2007), Rn. 17.1, 17.5

öffentlichen Interesse handelten. Unter diesem Druck leide schließlich die gesamte Gesellschaft.”<sup>153</sup> Diese Zurückhaltung kann sich in Art und Maß der Strafe ausdrücken. Freiheitsstrafen sind nach der Rechtsprechung des EGMR für Verleumdungstaten nicht grundsätzlich ausgeschlossen, jedoch muss es sich hierbei um besonders gravierende Ausnahmefälle handeln. Dieser Grundsatz ist von der deutschen Justiz schon nach geltendem Recht zu beachten. In geeigneten Fällen muss außerdem auf §§ 59 ff. StGB zurückgegriffen werden. Die Verwarnung mit Strafvorbehalt und das Absehen von Strafe tragen als Alternativen zur Verhängung einer Geld- oder Freiheitsstrafe der Tatsache Rechnung, dass Grundrechte andernfalls stark beeinträchtigt würden, wenn eine Straftat im Grenzbereich zwischen strafbarer Handlung und legitimer Grundrechtsausübung anzusiedeln ist. Im Rahmen der Verwarnung mit Strafvorbehalt ist zu beachten, dass die entsprechende Bewährungszeit, bzw. die damit einhergehende Abschreckungswirkung wiederum die Gefahr birgt, die zukünftige journalistische Tätigkeit unverhältnismäßig einzuschränken

Um Rechtsklarheit bei der Anwendung geltenden Rechts auf SLAPP-Fälle zu schaffen, ist in das Umsetzungsgesetz eine Norm einzufügen, die eine Verknüpfung herstellt zwischen den Merkmalen und Kriterien der SLAPP-Definition einerseits und der Strafzumessungsregelung in § 46 StGB, sowie den Alternativen zur Verhängung einer Strafe nach §§ 59 ff. StGB andererseits.

### **c. Strafbarkeit von SLAPPs selbst**

Wurde eine Strafanzeige als SLAPP identifiziert, sollte die Staatsanwaltschaft von sich aus prüfen, ob Ermittlungen wegen (versuchter) Nötigung zu Lasten der betroffenen Person gemäß § 240 Abs. 1 StGB einzuleiten sind. Hierzu ist sie wegen des Legalitätsprinzips und des Amtsermittlungsgrundsatzes nach §§ 152, 160 StPO verpflichtet, unabhängig davon, ob Betroffene, gegebenenfalls mit anwaltlicher Unterstützung, eine entsprechende Anzeige mit Strafantrag stellen.

Der Missbrauch staatlicher Strafverfolgungsressourcen ist auch in § 145d StGB als Vortäuschen von Straftaten und in § 164 StGB als Falsche Verdächtigung mit Strafe bedroht. Ziel dieser Normen ist, die Organe der Strafjustiz vor unnötigen Ermittlungen zu schützen und deren knappe Ressourcen zu schonen und so ihre Leistungsfähigkeit zu erhalten.<sup>154</sup>

SLAPP-Klagen bzw. -Strafanzeigen dienen nicht der Verfolgung von Straftaten, sondern der Durchsetzung privater, meist wirtschaftlicher Interessen. Eine rechtsmissbräuchliche Anzeige wegen falscher Verdächtigung kann daher für die anzeigenende Person selbst strafbar sein, wenn dabei die Strafverfolgungsbehörden getäuscht werden und es deswegen für möglich halten, dass die angezeigte Person eine strafbare Handlung begangen hat. Wenn als Folge ein Ermittlungsverfahren eingeleitet wird, werden dafür unnötigerweise wertvolle Ressourcen verwendet, die an anderer Stelle dringend gebraucht werden.

Über die Strafzumessungsvorschrift des § 46 StGB muss unter anderem den Beweggründen, den Zielen und der Pflichtwidrigkeit Rechnung getragen werden. Der aktuell diskutierte Gesetzentwurf der Bundesregierung, der unter anderem den Schutz von dem Gemeinwohl dienenden Tätigkeiten stärken möchte, soll die Schutzwürdigkeit derer, die von einem SLAPP betroffen sind, zum expliziten Kriterium der Strafzumessung machen (dazu D. XI. 3.).

---

<sup>153</sup> CoE Resolution 1577 (2007), Rn. 12

<sup>154</sup> BeckOK StGB/Valerius, 62. Ed. 1.5.2024, StGB § 145d Rn. 2; § 164 Rn. 1

Zur Orientierung und für eine einheitliche Anwendung sollte in der Gesetzesbegründung des Umsetzungsgesetzes klargestellt werden, dass bei der Subsumtion unter die SLAPP-Definition ein Sachverhalt auch dahingehend untersucht werden soll, ob die von den genannten Straftatbeständen geschützten Rechtsgüter zu Schaden gekommen sind und ob sonstige Tatbestandsmerkmale erfüllt wurden.

#### **d. Entschädigung nach Strafverfolgungsmaßnahmen**

Um Betroffene zu entschädigen, wenn aufgrund einer Strafanzeige, die sich später als missbräuchlich erwiesen hat, einschneidende Ermittlungsmaßnahmen gegen sie ergriffen wurden, können bereits die geltenden Vorschriften im StrEG angewendet werden (dazu D. XI. 5.). Der Schutzgedanke der SLAPP-Richtlinie legt nahe, dass Betroffenen eine Entschädigung nach geltendem Recht zusteht, wenn staatliche Mechanismen zu ihrer Einschüchterung instrumentalisiert wurden. Auch die Ausgestaltung des deutschen Recht stützt diesen Gedanken: Für eine Entschädigung nach § 3 StrEG liegen Billigkeitsgründe bei einer Einstellung nach § 153 StPO dann vor, wenn der bei der Einstellung bestehende Tatverdacht erheblich hinter dem zur Verfolgungsmaßnahme führenden Tatverdacht zurückbleibt.<sup>155</sup> Das wird bei Ermittlungsverfahren, die auf einer rechtsmissbräuchlichen Anzeige beruhen, regelmäßig der Fall sein. Im Umsetzungsgesetz sollte das durch eine klarstellende Erwähnung ausgedrückt werden, die auf die Möglichkeiten einer Entschädigung nach dem StrEG hinweist und für die Subsumtion unter die dortigen Normen, insbesondere § 3 StrEG, auf die SLAPP-Definition und -kriterien verweist.

### **3. Zusammenfassung**

- In das zu erlassende Umsetzungsgesetz sollten Regelungen aufgenommen werden, die die Staatsanwaltschaft anweisen, schon im Ermittlungsverfahren anhand der SLAPP-Definition zu prüfen, ob etwa eine Anzeige missbräuchlich Anzeige ist. So wird sichergestellt, dass bei strafrechtlichen Ermittlungen überprüft wird, ob ein Sachzusammenhang zu einem (potentiell) rechtsmissbräuchlichen zivilrechtlichen Verfahren besteht.
- Ergänzend sollten Strafverfolgungsbehörden auch mit Blick auf zivilrechtliche Aspekte und das Gesamtbild von SLAPPs sensibilisiert werden.
- Im Umsetzungsgesetz sollte klargestellt werden, dass die zivilprozessrechtlichen Schadensersatzvorschriften zum Schutz vor SLAPPs über das Adhäsionsverfahren auch im Anschluss an Strafverfahren anwendbar sind.
- Die typischerweise komplexe Rechtslage in SLAPP-Fällen sollte bei der Entscheidung über eine notwendige Verteidigung der SLAPP-Betroffenen berücksichtigt werden. Dazu sollte im Umsetzungsgesetz eine Verweisung auf die Regelungen zur notwendigen Verteidigung in der Strafprozessordnung aufgenommen werden.
- Weiter sollte das Umsetzungsgesetz auf die Strafzumessungskriterien in § 46 Abs. 2 StGB und auf die Möglichkeiten der Verwarnung mit Strafvorbehalt und des Absehens von Strafe der §§ 59 ff. StGB verweisen, um der EGMR-Rechtsprechung zur zurückhaltenden Anwendung von Freiheitsstrafen für Verleumdung Rechnung zu tragen.

<sup>155</sup> LG Flensburg, Beschluss vom 11. Februar 2022 - I Qs 54/20 = BeckRS 2022, 6196 Rn. 9; Meyer-Goßner/Schmitt Rn. 2

- Der Missbrauch staatlicher Strafverfolgungsressourcen durch unnötige Ermittlungen bei Verfahren, die letztlich mangels begründeten Verdachts nur der Einschüchterung der angezeigten Person dienen, muss seinerseits auf eine potentielle Strafbarkeit hin untersucht werden. Die Gesetzesbegründung des Umsetzungsgesetzes sollte daran erinnern, dass die SLAPP-Definition und -kriterien den Ermittlungsbehörden dafür Anhaltspunkte liefern.
- Schließlich sollte im Umsetzungsgesetz klargestellt werden, dass für SLAPP-Betroffene nach einem erfolglosen Ermittlungsverfahren die Möglichkeit einer Entschädigung nach dem StrEG besteht.

## IX. Information und Transparenz (Art. 19, 20 der SLAPP-Richtlinie)

### 1. Problembeschreibung

Um SLAPPs wirksam begegnen zu können, ist ein empirisch fundiertes Verständnis des Phänomens unerlässlich. Bisher können das weder zivilgesellschaftliche Initiativen leisten, noch gibt es eigene oder ergänzende Ansätze staatlicherseits.

Da die Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen in Deutschland nicht gesetzlich geregelt ist und tatsächlich, vor allem von Instanzgerichten, sehr häufig praktiziert wird, stoßen die bestehenden Initiativen ebenso wie die mit SLAPP-Verfahren befassten Rechtsanwält\*innen auf bedeutende Hürden beim Zugang zu einzelnen gerichtlichen Entscheidungen. Auch ein auf einzelnen Entscheidungen beruhender Gesamtüberblick über SLAPP-Verfahren fehlt bislang.

### 2. Lösungsvorschläge

Gerichte sollten konsequenter von der bereits bestehenden Möglichkeit Gebrauch machen, ihre Entscheidungen zu veröffentlichen. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, des Bundesgerichtshofs und des Bundesverfassungsgerichts liefern Anhaltspunkte für die Veröffentlichung, an denen sich Gerichte orientieren sollten (dazu D. X.). Die wegen Art. 19 (3) der SLAPP-Richtlinie bestehende Pflicht zur elektronischen Veröffentlichung mindestens für letztinstanzliche Entscheidungen in SLAPP-Verfahren sollte als Anlass dienen, um Rechtsprechung insgesamt transparenter zu machen.<sup>156</sup>

Für eine umfassende Regelung zur Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen gibt es bislang keine gesetzlichen Anknüpfungspunkte. Sie einzuführen, wäre jedoch insgesamt, auch über die SLAPP-Thematik hinaus wünschenswert.

Diese umfassende Veröffentlichung durch die entscheidenden Gerichte ist dabei getrennt zu betrachten und zu regeln von der sanktionierenden Veröffentlichung einer Entscheidung, zu der Klageparteien gerichtlich verpflichtet werden können, wenn ihr Vorgehen als SLAPP identifiziert wurde (dazu E. VI. 2. c.).

<sup>156</sup> vgl. hierzu auch die Empfehlung des Europarats, Nr. 47-49 im Anhang

### 3. Zusammenfassung

- Entscheidungen in SLAPP-Verfahren müssen konsequent veröffentlicht werden
- Entscheidungen müssen elektronisch leicht zugänglich gemacht werden

## X. Rolle der Zivilgesellschaft und der Politik (Art. 19 der SLAPP-Richtlinie)

### 1. Problembeschreibung

In den letzten Jahren haben sich vermehrt SLAPP-Betroffene mit der Bitte um Unterstützung an RSF und weitere zivilgesellschaftliche Stellen gewandt. Bedarf bestand meistens an möglichst kostenfreier **juristischer Beratung**, teils aber auch an **psycho-sozialer Unterstützung**. Die von den Betroffenen befürchteten finanziellen Belastungen und ihre damit einhergehende Einschüchterung führten häufig dazu, dass sie sich den Klagenden ausgeliefert fühlten. Professionelle Hilfe sowie die entsprechende finanzielle Unterstützung sind in beiden Bereichen dringend nötig.<sup>157</sup> Nur durch fundierte rechtliche Beratung können Betroffene zunächst das gegen sie betriebene Verfahren realistisch einschätzen und entsprechend handeln. Mit Blick auf die tatsächlichen Folgen ist psychosoziale Begleitung wichtig, um Einschüchterungseffekte und deren negative Auswirkung auf die Person, die Arbeit und das Privatleben möglichst gering zu halten.<sup>158</sup>

Beides können zivilgesellschaftliche Organisationen mit spezifischen und begrenzten Betätigungsfeldern, wie etwa RSF für die Unterstützung von Medienschaffenden, nicht abdecken. Ausreichende personelle Kapazitäten mit fachlicher Expertise erfordern beträchtliche finanzielle Ressourcen.

Juristischer Fachexpertise bedarf auch die Falldokumentation, die im Sinne der Weiterentwicklung des rechtlichen wie gesamtgesellschaftlichen Umgangs mit diesem Phänomen dringend nötig wäre.

Bislang sind die Unterstützungsangebote, die es in Deutschland für SLAPP-Opfer gibt, überschaubar. Im journalistischen Bereich ist neben RSF lediglich das *European Center for Press and Media Freedom (ECPMF)* aktiv, das sich hauptsächlich auf Öffentlichkeits- und Advocacy-Arbeit zu SLAPP-Fällen konzentriert und nur begrenzte Ressourcen für eine rechtliche Unterstützung von Betroffenen hat.<sup>159</sup> Die beiden Journalist\*innenverbände, *Deutsche Journalisten Union (dju) in ver.di* und *Deutscher Journalistenverband e.V. (DJV)*, bieten zwar eine Rechtsberatung an, die jedoch nur Mitgliedern offensteht. Die Initiative „Gegenrechtsschutz“ von *FragDenStaat e.V.* hat einen auf Einschüchterungsversuche von politischen rechten Akteuren begrenzten Fokus; deren „Prinzenfonds“ leistet Hilfe für Betroffene, die sich gegen Abmahnungen des Hauses Hohenzollern wehren. Das deutsche Anti-SLAPP-Bündnis ist bisher lediglich ein loser Zusammenschluss verschiedener mit dem Thema beschäftigter zivilgesellschaftlicher Organisationen, verfügt aber über keine eigenen personellen und finanziellen Ressourcen zur Unterstützung von Opfern. Die von *Blueprint for Free Speech e.V.* mit mehreren Kooperationspartner\*innen (darunter RSF) kürzlich ins Leben gerufene No-SLAPP-Anlaufstelle<sup>160</sup> bietet Gelegenheiten zur Vernetzung Betroffener, führt

<sup>157</sup> vgl. hierzu auch die Empfehlung des Europarats, Nr. 50-53 im Anhang

<sup>158</sup> vgl. hierzu auch <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/14648849241242181>

<sup>159</sup> <https://www.ecpmf.eu/engage/slapp/>

<sup>160</sup> <https://www.noslapp.de/>

Fortbildungen für Medienschaffende durch und vermittelt bei Bedarf rechtliche Beratung, kann diese aber weder selbst leisten noch finanzieren.

## 2. Lösungsvorschläge

Die wertvollen Ansätze des zivilgesellschaftlichen Engagements können und wollen den staatlichen Einsatz gegen Einschüchterung und Rechtsmissbrauch nicht ersetzen. Die oben vorgeschlagenen Maßnahmen von Seiten der Gesetzgebung und Justiz sind für maximale Wirksamkeit durch das bisher geleistete zivilgesellschaftliche Engagement zu flankieren, das seinerseits wiederum auf staatliche Unterstützung zählen können muss.

### a. Unterstützung Betroffener im Verfahren

Die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Arbeit für und mit Betroffenen muss anerkannt und ihre Bemühungen müssen unterstützt werden, ohne jedoch die Anstrengungen für ergänzende legislative und judikative Problemlösungen zu vernachlässigen.<sup>161</sup>

Artikel 9 der Richtlinie sieht vor, dass Verbände, Organisationen, Gewerkschaften und andere Einrichtungen, die gemäß den in ihrem nationalen Recht festgelegten Kriterien ein berechtigtes Interesse daran haben, die Rechte von Personen, die sich öffentlich beteiligen, zu schützen oder zu fördern, grundsätzlich die Möglichkeit haben müssen, Betroffene mit ihrer Zustimmung vor Gericht zu unterstützen, etwa durch Stellungnahmen, tatsächliche oder rechtliche Einschätzungen oder durch anderweitige Einbringung einschlägiger Expertise. Es liegt im Interesse der Gerichte, die Expertise von Einzelpersonen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Verbänden für die Abwehr von Ansprüchen im Rahmen von SLAPPs nutzbar zu machen. Akteur\*innen, die selbst an der öffentlichen Meinungsbildung zu Angelegenheiten von öffentlichem Interesse teilhaben, verfügen in ihren jeweiligen Arbeitsfeldern über Expertise, auf die die Gerichte angewiesen sind, um einen Fall zutreffend als SLAPP einzuordnen und entsprechend zu entscheiden. Im Bereich des Journalismus ist hier vor allem an journalistische Berufsverbände und Pressefreiheits-Organisationen, aber auch an Verleger\*innenverbände, den Presserat und ggf. an Fachjournalist\*innen zu denken.

Die optionale Regelung in Art. 9 der Richtlinie sollte bei der Umsetzung verbindlich ausgestaltet werden: Ein Gericht sollte eine Dritt-Beteiligung an dem Verfahren auf Wunsch der oder des Beklagten jedenfalls prüfen und zulassen müssen, wenn und sobald es anhand der verpflichtenden Überprüfung zu dem Ergebnis kommt, dass ein Sachverhalt als SLAPP einzuordnen ist. Die Kann-Vorschriften in § 90 Abs. 1 S. 3 ZPO und § 67 Abs. 7 S. 3 VwGO (dazu D. IX.) bieten zwar mangels Rechtssicherheit keinen hinreichenden Schutz, können aber als Anknüpfungspunkt bei der Schaffung einer klaren und verbindlichen Regelung dienen, die inhaltlich ähnlich der Vorschrift in § 23 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) zur Unterstützung durch Verbände ausgestaltet sein sollte. Die Regelung muss ins Umsetzungsgesetz zur Richtlinie aufgenommen werden und auf bestehende Vorschriften verweisen, um ihre tatsächliche Anwendung sicherzustellen.

Die in Frage kommenden Stellen und Personen sollten außerhalb des Gesetzestextes, in einer allgemein zugänglichen Liste explizit, aber nicht abschließend genannt werden. Diese Liste muss für Betroffene zugänglich sein, die auf der Suche nach einem Beistand sind. Die dort genannten Stellen und Personen müssen ihrerseits in die Lage versetzt werden, die Betroffenen auch tatsächlich zu unterstützen, etwa indem ihnen die notwendigen

---

<sup>161</sup> vgl. Forderungen der OKFD e.V., Dunkelfeldstudie, 2023 S. 55 ff.

Informationen über ein Verfahren, in dem sie tätig werden, durch die Beteiligten oder vom Gericht zur Verfügung gestellt werden.

Gerade weil durch diese Unterstützung ein weiterer Beitrag zur Herstellung der prozessualen Waffengleichheit in SLAPP-Verfahren geleistet wird, trägt der Staat auch für diese Form der Unterstützung eine Verantwortung. Die Arbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen ist eine wichtige Ergänzung staatlicher Garantien und Maßnahmen. Praktisch handhabbar wird sie unter anderem durch eine Regelung zur Erstattung für die zur Unterstützung Betroffener entstandenen Kosten und Aufwendungen.

### **b. Anlaufstelle für Betroffene**

Die eben erwähnte No-SLAPP-Anlaufstelle wird derzeit, befristet für zwei Jahre, aus dem Journalismus-Förderprogramm der Staatsministerin für Kultur und Medien (BKM)<sup>162</sup> finanziert. Die Zuwendung erlaubt lediglich die Finanzierung einer einzigen Vollzeitstelle in diesem Projekt. Das Projekt lebt also nicht zuletzt vom freiwilligen Engagement der Kooperationspartner\*innen (darunter RSF), die entsprechende Ressourcen nicht dauerhaft zur Verfügung stellen können.<sup>163</sup> Eine strukturelle Förderung des Projekts sowie eine erhebliche Aufstockung der Mittel, die aus Sicht von RSF nicht zwingend aus dem Etat des BKM stammen müssen, sind nötig.

Erforderlich ist letztlich ein flächendeckendes, kostenloses oder jedenfalls kostengünstiges juristisches und psychosoziales Beratungsangebot für SLAPP-Betroffene. Unabhängig davon sind staatliche Ressourcen für an Journalist\*innen gerichtete Fortbildungsangebote in entsprechenden Fachbereichen, etwa im Äußerungsrecht, aber auch für die Information über SLAPPs im Allgemeinen für alle Interessierten nötig.<sup>164</sup>

Darüber hinaus bedarf es auch Fortbildungen für die Anwaltschaft sowie verpflichtender Weiterbildungen für die Justiz, um diese stärker für die SLAPP-Problematik zu sensibilisieren und über die aktuelle und künftige Rechtslage zu unterrichten. Die Aufgabe, das wirtschaftliche Machtgefälle auszugleichen und so die Voraussetzungen für ein rechtsstaatliches Verfahren zu schaffen, liegt nicht nur bei der Gesetzgebung, sondern auch bei den das Recht anwendenden Gerichten. Ist die prozessuale Waffengleichheit zwischen den Parteien nicht gewahrt, dann ist es Aufgabe der Gerichte, sie wiederherzustellen und so ihre eigene Instrumentalisierung zu rechtsmissbräuchlichen Zwecken zu verhindern. Dass die einschüchternde Wirkung missbräuchlicher Verfahren in Deutschland insbesondere über die Kostenseite erzielt wird, müssen die Gerichte, aber auch die Anwaltschaft zunächst anerkennen. Dann können sie mit den ihnen zur Verfügung stehenden rechtlichen Mitteln missbräuchlichen Klagen entgegenwirken.

Das Vernetzungs- und Fortbildungsangebot, das die No-SLAPP-Anlaufstelle derzeit schon leistet, muss staatlicherseits ergänzt und langfristig sichergestellt werden, damit Betroffenen eine Adresse zur Verfügung steht, an der ihnen die ihnen zustehende Beratung und sonstige Unterstützung vermittelt wird und sie über die Rechtslage und die prozessualen Möglichkeiten informiert werden, die ihnen nach der zu schaffenden Gesetzeslage offenstehen.<sup>165</sup> Die nach Artikel 19 der Richtlinie geforderte Kontaktstelle, die nach RSF-Informationen beim

---

<sup>162</sup> [https://www.kulturstaatsministerin.de/DE/film-und-medien/strukturfoerderung-fuer-journalismus/strukturfoerderung-fuer-journalismus\\_node.html](https://www.kulturstaatsministerin.de/DE/film-und-medien/strukturfoerderung-fuer-journalismus/strukturfoerderung-fuer-journalismus_node.html)

<sup>163</sup> <https://www.reporter-ohne-grenzen.de/spenden/jetzt-spenden>

<sup>164</sup> vgl. dazu Nr. 58, 59 im Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarats

<sup>165</sup> vgl. dazu Nr. 54 im Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarats

Bundesamt für Justiz angesiedelt sein soll, muss entsprechend ausgestattet sein, insbesondere mit Fachkompetenz im Bereich von SLAPPs. Zudem sollte darauf geachtet werden, dass der jeweilige Aufgabenbereich der staatlichen Kontaktstelle und der zivilgesellschaftlichen No-SLAPP-Anlaufstelle einander ergänzen.

### **c. Mitwirkung an Schulungen und weiterer Austausch staatlicher und nichtstaatlicher Stellen**

Die effektive Anwendung der bestehenden und neu zu schaffenden Regelungen erfordert, wie dargelegt, eine entsprechende Schulung der Angehörigen der Rechtsberufe. Doch auch Betroffene und Angehörige der Zivilgesellschaft sollten von den Schulungen profitieren und ihre jeweiligen Erfahrungen und Perspektiven austauschen.

Weiter geht die Initiative des Vereinigten Königreichs, das die Einrichtung einer sog. "SLAPPs Taskforce" vorsieht.<sup>166</sup> In diesem Rahmen sollen Vertreter\*innen der Regierung, zivilgesellschaftlicher Gruppen, unter anderem die dortige Sektion von RSF, Journalist\*innenvertretungen und Rechtsdienstleistende gemeinsam eine nicht-legislative Antwort auf SLAPPs entwickeln. Dieser Initiative soll die bereits beschlossene gesetzliche Implementierung von SLAPP-Schutzvorschriften in praktischer Hinsicht ergänzen und zusätzliche Möglichkeiten und Maßnahmen identifizieren, evaluieren und implementieren. Ziel ist ein umfassender Schutz von Journalist\*innen vor SLAPPs und ein verbessertes Verständnis und Bewusstsein für deren Gefahren. Es sollen insbesondere Maßnahmen entwickelt werden, die sicherstellen, dass Richter\*innen, Angehörige der Rechtsberufe und Aufsichtsbehörden in der Lage sind, SLAPPs zu erkennen und zu behandeln. Zudem sollen Journalist\*innen darin gestärkt werden, SLAPP-Fälle zu erkennen und infolge vorhandene Hilfsangebote wahrzunehmen. Zu diesem Zweck soll die Taskforce SLAPP-Klagen beobachten, dokumentieren und Lösungsansätze entwickeln.

Unterschiedliche Perspektiven zusammenzubringen und Fachwissen zu bündeln, um Schutzmechanismen datenbasiert zu evaluieren, wäre auch in Deutschland über die geforderten gesetzlichen Schutzmechanismen hinaus wünschenswert.

### **d. Weitere gesetzgeberische Möglichkeiten**

Über die in der Richtlinie geregelten Bereiche hinaus könnten weitere gesetzliche Rahmenbedingungen eine indirekte Unterstützung von SLAPP-Betroffenen bewirken. Im Bereich des Journalismus wäre beispielsweise eine gesetzliche Regelung wünschenswert, die Medienunternehmen als Auftraggeber\*innen dazu anhält, im Rahmen ihrer Möglichkeiten Rechtsschutz für die für sie tätigen Journalist\*innen zu gewähren bzw. zu finanzieren, damit diese nicht auf Prozesskostenhilfe angewiesen bleiben, die ihrerseits von einem Nachweis der Bedürftigkeit abhängig ist. Während große Medienhäuser ihren Angestellten bisweilen Unterstützung durch ihre Justiziariate gewähren, müssen freiberufliche Medienschaffende ihre Rechtsverteidigungskosten meist selbst tragen, obwohl die Auftraggebenden ausreichende finanzielle Ressourcen zu ihrer Unterstützung hätten. Vertragliche Vereinbarungen, die die Haftung für rechtliche Risiken im publizistischen Bereich auf einzelne Journalist\*innen abwälzen, könnten ausdrücklich untersagt werden, beispielsweise im Urhebervertragsrecht.<sup>167</sup> Stattdessen sollte bei solchen Vereinbarungen auf die Definitionen und Kriterien der Richtlinie zur Erkennung von SLAPPs verwiesen werden. Zusammen mit

---

<sup>166</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/slapps-taskforce/slapps-taskforce-final-terms-of-reference>,

<sup>167</sup> vgl. dazu Nr. 55 im Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarats

den berufsethischen Regelungen sollten die SLAPP-Bestimmungen die Grundlage bilden für eine Risikoverteilung, die sich an Verantwortlichkeit und Vulnerabilität der Medienschaffenden und ihrer Auftraggebenden orientiert: Für das von den Medienschaffenden auf sich genommene Risiko sollten auch die Auftraggebenden einstehen, die sich aus der Veröffentlichung einen Nutzen versprechen.

Eine weitere Möglichkeit, die Resilienz der Betroffenen gegenüber SLAPPs zu stärken, bestünde in der Förderung geeigneter Versicherungsangebote. Berufliche Haftpflicht- und Vermögensschadensversicherungen sind für freie Medienschaffende meist unerschwinglich. Zudem lassen die Versicherungsbedingungen häufig nicht klar erkennen, ob die Betroffenen bei typischen SLAPP-Konstellationen im Ernstfall tatsächlich abgesichert wären. Eine Förderung von Versicherungsangeboten, die sich explizit (auch) an Personen richten, die in der Gefahr stehen, zukünftig von SLAPP-Klagen betroffen zu sein, wäre daher wünschenswert. Ebenso könnte die Bezuschussung von Beiträgen für die Mitgliedschaft in Organisationen sinnvoll sein, die ihren Mitgliedern ausdrücklich eine anwaltliche Vertretung in SLAPP-Fällen zusagen. In den USA macht beispielsweise "Reporters Shield" ein solches Angebot an Medienunternehmen, aber auch an NGOs im, die sich für Angelegenheiten von öffentlichem Interesse einsetzen und so ein erhöhtes Risiko tragen, zur Zielscheibe von SLAPPs zu werden.<sup>168</sup>

### 3. Zusammenfassung

- Zivilgesellschaftliche Organisationen und Einzelpersonen müssen auf Wunsch SLAPP-Betroffener für diese unterstützend in Verfahren beteiligt und mit entsprechenden Rechten ausgestattet werden. Eine Regelung dazu sollte in das Umsetzungsgesetz aufgenommen werden.
- In Zusammenarbeit zwischen Zivilgesellschaft und Staat muss durch gegenseitige Schulung und Aufklärungsarbeit ein Bewusstsein für die SLAPP-Problematik und die Gefahren des Rechtsmissbrauchs geschaffen werden.
- Es sollte eine interdisziplinär besetzte "Task Force" gebildet werden, zur Evaluierung der SLAPP-Lage in Deutschland, Sensibilisierung aller Beteiligten, Erarbeitung von Lösungskonzepten und Unterstützung Betroffener.
- Zivilgesellschaftliche Organisationen zur Unterstützung von SLAPP-Betroffenen müssen finanziell unterstützt und durch staatliche Initiativen ergänzt werden. Im Ergebnis muss eine SLAPP-Kontaktstelle dauerhaft gesichert werden, an die sich Betroffene wenden können und wo ihnen in allen Aspekten weitergeholfen wird.

## F. Ausblick

Zwar hat die Analyse gezeigt, dass einige Regelungen im deutschen Recht bereits heute grundsätzlich auf SLAPP-Konstellationen anwendbar sind. Der Richtlinie wird aber nur entsprochen, wenn auch die Anwendung der Regelungen gesichert ist. Ergebnis der Richtlinienumsetzung muss deswegen sein, dass typische SLAPP-Konstellationen von Gerichten zutreffend erkannt werden und Klagen bei SLAPP-Anzeichen besonders rasch und sorgfältig daraufhin überprüft werden, ob es sich um eine Form des Rechtsmissbrauchs handeln könnte, gegen den dann mit allen rechtsstaatlichen Mitteln vorgegangen werden muss. Das gilt vor allem, aber nicht ausschließlich in Bereichen, in denen SLAPPs häufig

<sup>168</sup> <https://www.reporters-shield.org/how-it-works/>

vorkommen, wie etwa im Äußerungs- und Persönlichkeitsrecht. Aus Sicht von RSF bedarf es daher eines Umsetzungsgesetzes, das eine präzise und anwendungsorientierte SLAPP-Definition, ergänzende Kriterien und Indikatoren enthält. Von bestehenden Regelungen aus sollte dann auf diese Definition verwiesen werden. Dadurch könnten Gerichte die SLAPP-spezifischen Verfahrensgarantien, die der Intention der Richtlinie zufolge ein erhöhtes Schutzniveau erreichen sollen, in einschlägigen Fällen tatsächlich zur Anwendung bringen und so die Hürden für eine Verteidigung gegen SLAPPs senken.

Für den vorgeschlagenen Regelungsansatz spricht auch, dass das beachtliche Kostenrisiko, das zivilrechtliche Prozesse für die Beteiligten mit sich bringen, nicht nur in den ausgefochtenen Verfahren eine Rolle spielt, sondern auch und vor allem dann, wenn Betroffene ein Verfahren aus finanziellen Gründen gar nicht oder nicht bis zu Ende führen. SLAPPs sind dann nur schwer als solche zu erkennen. Klare rechtliche Rahmenbedingungen sind unverzichtbar, auch damit Betroffene ihre Rechte kennen und Gerichte gesetzgeberische Wertungen anwenden können.

Rechtsmissbrauch in Form von SLAPPs kann allerdings nicht allein durch Gesetzgebung begegnet werden. Mindestens ebenso wichtig ist, dass die Justiz, die Anwaltschaft, Journalist\*innen und alle weiteren Betroffenen verstehen, wie und wo SLAPPs auftreten und warum sie eine Gefahr für den öffentlichen Diskurs darstellen.<sup>169</sup> Um die öffentliche Meinungsbildung in der demokratischen Gesellschaft effektiv zu schützen, muss also die Zivilgesellschaft selbst gestärkt werden, denn aus ihr heraus findet öffentliche Beteiligung zuallererst statt. Sie muss informiert und vernetzt sein und auch bei staatlichen Stellen Gehör finden.

Zusammenfassend muss die Umsetzung der SLAPP-Richtlinie daher Folgendes leisten:

- Gerichte sollten verpflichtet werden, ihnen unterbreitete Fälle proaktiv anhand der zu schaffenden SLAPP-Definition zu überprüfen. Die Definition sowie die ergänzenden Kriterien und Indikatoren sollten sich an der SLAPP-Empfehlung des Europarats orientieren.
- Bei der Umsetzung der Regelungen in deutsches Recht sollte ein weiter Anwendungsbereich Rechtsmissbrauch umfassend, nicht nur in grenzüberschreitenden Fällen, verhindern.
- Gerichte sollten angehalten werden, auf einen anhand der Definition als SLAPP erkannten Fall die Schutzmechanismen anzuwenden, die das Recht vorsieht: SLAPP-Verfahren sollen frühzeitig erkannt und beendet werden, die Kostenverteilung soll den einschüchternden Effekt auf die beklagte Seite abmildern und die klagende Seite auch finanziell zur Verantwortung ziehen.
- Durch eine Deckelung der Streitwerte in SLAPP-sensiblen Bereichen und durch die Forderung einer Sicherheitsleistung von der klagenden Partei sollte das Kostenrisiko der beklagten Seite von Beginn an gesenkt und der finanzielle Anreiz für SLAPP-Klagende vermindert werden.

---

<sup>169</sup> vgl. dazu etwa: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11616-024-00833-y>, sowie [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/756468/IPOL\\_STU\(2023\)756468\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/756468/IPOL_STU(2023)756468_EN.pdf) sowie <https://www.the-case.eu/wp-content/uploads/2023/08/20230703-CASE-UPDATE-REPORT-2023-1.pdf>

- Als abschreckende Maßnahme im Sinne der SLAPP-Richtlinie sollte im Zivilprozessrecht die Möglichkeit einer Missbrauchsgebühr geschaffen werden, mit der Rechtsmissbrauch in SLAPP-Fällen geahndet werden kann.
- Als weitere abschreckende Maßnahme im Sinne der SLAPP-Richtlinie sollte im Zivilprozessrecht die Möglichkeit geschaffen werden, die SLAPP-Klagenden nach Abschluss des Verfahrens zur Veröffentlichung der gegen sie ergangenen Entscheidung zu verpflichten.
- Dem “forum shopping”, also der Wahl eines für den Kläger möglichst günstigen Gerichtsortes, muss entgegengewirkt werden, indem Urteile von Gerichten im Ausland in Deutschland nicht anerkannt werden, wenn ein SLAPP dort aufgrund eines geringeren rechtlichen Schutzniveaus erfolgreich war.
- Bei rechtsmissbräuchlich initiierten strafrechtlichen Ermittlungen, etwa aufgrund von haltlosen Anzeigen wegen Verleumdung, müssen Gerichte dazu angehalten werden, von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, Betroffenen eine Entschädigung zuzusprechen.
- Staatlicherseits muss für eine umfassende Aufklärung über alle Erscheinungsformen von SLAPPs und über die neuen gesetzlichen Regelungen - etwa zu Kostenregelungen und zur Unterstützung Betroffener - gesorgt werden. Die Aufklärung sollte sich sowohl an Behörden als auch an Betroffene, Gerichte und die Anwaltschaft richten. SLAPPs instrumentalisieren und missbrauchen das Justizsystems - die Aufgabe, ihnen entgegenzuwirken, darf nicht an die Zivilgesellschaft delegiert werden.
- Zivilgesellschaftliche Organisationen und Verbände, die sich im Kampf gegen SLAPPs engagieren und über entsprechende Expertise verfügen, müssen die Möglichkeit bekommen, Betroffene in SLAPP-Verfahren zu unterstützen, etwa indem sie gegenüber dem Gericht Stellungnahmen abgeben.
- Um die zivilgesellschaftliche Resilienz gegenüber SLAPPs zu stärken, benötigen Bündnisse und Organisationen, die sich in diesem Bereich engagieren, mehr Unterstützung. Idealerweise sollten sie in die Lage versetzt werden, eine umfassende psychosoziale und juristische Beratung für die Betroffenen zu ermöglichen und ein kontinuierliches Monitoring von SLAPP-Fällen (inklusive Falldokumentation) zu leisten.
- Sinnvoll wäre zudem eine Unterstützung von Kollektivlösungen zur Kostenübernahme von SLAPP-Verfahren für Betroffene.