



Rechtsanwaltskammer
Berlin

Die Präsidentin

Rechtsanwaltskammer Berlin · Littenstraße 9 · 10179 Berlin

Per beA
Bundesrechtsanwaltskammer
Littenstraße 9
10179 Berlin

Berlin, 21. Juli 2025

Geschäftszeichen:
SK/27/2023/af

BRAK-Nr. 177/2025 – Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1069 über den Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offensichtlich unbegründeten Klagen oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren (Anti-SLAPP) („Referentenentwurf“)

Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen,

der Vorstand der Rechtsanwaltskammer Berlin nimmt auf der Grundlage der Diskussion in der Sitzung des Vorstands am 9. Juli 2025 zum Referentenentwurf Stellung wie folgt:

1. Ausgangslage

Die Richtlinie (EU) 2024/1069 ist in deutsches Recht umzusetzen.

Es ist allerdings fraglich, ob in Deutschland die Erforderlichkeit einer gesetzlichen Regelung gegeben ist. Angesichts der in Deutschland geltenden Regelungen der Notwendigkeit der Zahlung eines Gerichtskostenvorschusses und des bestehenden Darlegungsgrundsatzes sind die Gefahren der missbräuchlich geführten Rechtsstreite geringer als in anderen Ländern. Der deutsche Richterbund geht deshalb davon aus, dass Deutschland kein SLAPP-Problem hat. (<https://www.drb.de/positionen/stellungnahmen/stellungnahme/news/8>). In einem Briefing des Europäischen Parlaments vom Februar 2024 ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733668/EPRS_BRI\(2022\)733668_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733668/EPRS_BRI(2022)733668_EN.pdf)) werden steigende Zahlen für Belgien, Bulgarien, Irland, Frankreich, Kroatien, Ungarn, Italien, Malta, Polen, Slowenien und UK genannt. Der Bericht unter <https://min-kulture.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/slapp%202022/CASE%20Report%20on%20SLAPPs%20in%20Europe.pdf> führt für Deutschland zwischen 2010 und 2021 lediglich einen Fall auf, während es in anderen Ländern deutlich mehr waren. Dementsprechend stellen Roger Mann und Tobias Hinderks (beck online: Umsetzung der SLAPP-Richtlinie: Wie die EU Journalisten vor Einschüchterung schützen will, becklink 2034421) unter Verweis auf diesen Bericht fest, dass Deutschland mit 0,01 Fällen pro 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern vergleichsweise resilient gegenüber SLAPPs ist.

Es wurde zudem von Tanja Domej in ZEuP 2022, 754 schon frühzeitig und ganz grundlegend Kritik am ersten Vorschlag der Kommission für eine Anti-SLAPP Richtlinie geäußert, dass nämlich Anti-SLAPP-Regeln nach US-amerikanischem Vorbild konzipiert wurden und eine Umsetzung in Europa sich nur schwer in ein rechtliches Umfeld einfügt. Erforderlich ist deshalb eine sorgfältige Abwägung konkurrierender Rechte. Zwar begegnet die letztendlich beschlossene Richtlinie teilweise den dort aufgezeigten Problemen bei einzelnen Regelungen, die grundlegende Problematik bleibt jedoch bestehen.

In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird die Anti-SLAPP-Richtlinie (Maurer, AfP 2025, S. 105, ders. <https://verfassungsblog.de/recht-fur-rechts/>) teilweise vor allem danach bewertet, ob sie ein wirksames Instrument insbesondere gegen rechtsmotivierte SLAPPs darstellt. Diese Fokussierung auf eine Instrumentalisierung juristischer Mittel begegnet erheblichen Bedenken, da zum einen ein Gesetz nicht nach seiner Wirkung gegen ein bestimmtes politisches Spektrum beurteilt werden darf und zum anderen gerade auch deshalb sich diejenigen, die eben ein bestimmtes Spektrum im Zaum halten wollen, sich entgegenhalten lassen müssen, dass dieses Spektrum die gesetzlichen Regelungen für seine Zwecke nutzen kann. Die Missbrauchsgefahr ist immanent.

Zudem ist grundsätzlich Skepsis geboten, wenn auch nur der Verdacht besteht, dass anwaltliche Tätigkeit ethischen Bewertungen unterworfen werden sollen. Die Richtlinie und der Entwurf nehmen keine scharfe Trennung zwischen rechtlich zulässigen und unzulässigen Maßnahmen vor, sondern bewerten diese zielorientiert, was ethischen Regelungen nahekommt.

Die Anti-SLAPP Richtlinie begegnet daher bereits grundlegenden Bedenken. Diese werden durch die konkreten Formulierungen der Richtlinie noch verstärkt.

Zwar bemüht die Richtlinie sich um Definitionen (Art. 4 der RiL), jedoch bleiben diese letztlich allgemein und unpräzise. So ist die „öffentliche Beteiligung“ definiert als „jede Aussage oder Tätigkeit“, die „zu einer Angelegenheit von öffentlichem Interesse erfolgt“ und die „Angelegenheit von öffentlichem Interesse“ soll dann jede Angelegenheit sein, „die die Öffentlichkeit in einem solchen Ausmaß betrifft, dass die Öffentlichkeit ein berechtigtes Interesse daran haben kann“. Möglicherweise hat man hier eine ungefähre Vorstellung, was damit gemeint ist, im juristischen Sinne ist dies jedoch nicht konkret genug. Ein Gefühl oder eine Vorstellung kann keine juristisch klare Definition ersetzen.

Ein Rechtsstreit soll nach der Richtlinie dann missbräuchlich geführt werden, wenn zum einen „der Hauptzweck des Rechtsstreits darin besteht, öffentliche Beteiligung zu verhindern, einzuschränken oder zu sanktionieren, und“ zum anderen „mit dem Rechtsstreit unbegründete Ansprüche verfolgt werden“. Hierzu ist anzumerken, dass es grundsätzlich ein – nicht nur - taktisches oder gar missbräuchliches Mittel sein kann, auch andere Kriegsschauplätze gegen einen Gegner im Rahmen eines Rechts-

streites zu eröffnen. In vielen Fällen scheint es vermessen, überhaupt den angesprochenen Hauptzweck ermitteln zu wollen. Auch die Frage, ob mit einem Rechtsstreit „unbegründete Ansprüche“ verfolgt werden, dürfte häufig nicht klar zu beantworten sein. Anfangs vermeintlich unbegründete Ansprüche können sich im Prozessverlauf als begründet herausstellen.

Auch wenn der deutsche Gesetzgeber gezwungen ist, die Richtlinie umzusetzen, so ist sowohl aufgrund der grundlegenden Bedenken als auch der konkreten Ausgestaltung der Richtlinie eine behutsame Umsetzung in deutsches Recht geboten.

2. Zu den einzelnen Regelungen des Referentenentwurfes

a) Zu § 615 Abs. 2 ZPO-E

Der Referentenentwurf definiert in § 615 ZPO-E den Anwendungsbereich. Hier ist Wesentliches durch die Richtlinie vorgegeben. Es fällt aber auf, dass der Referentenentwurf lediglich zwei Elemente für das Vorliegen eines missbräuchlich geführten Rechtsstreites nennt. In der Richtlinie wird der Anwendungsbereich darum ergänzt, dass mit den betroffenen Verfahren „häufig ein Machtungleichgewicht zwischen den Parteien ausgenutzt wird.“ Außerdem definiert die Richtlinie negativ, dass missbräuchlich geführte Rechtsstreite „nicht angestrengt werden, um tatsächlich ein Recht geltend zu machen oder auszuüben.“ Es ist nicht nachvollziehbar, warum der Referentenentwurf diese Kriterien nicht aufgreift. Es finden sich dazu in der Begründung des Entwurfes auch keine Erläuterungen. Zum Zwecke der richtlinienkonformen Umsetzung und der oben dargelegten behutsamen Umsetzung sind diese Kriterien aufzunehmen.

b) Zu § 615 Abs. 3 ZPO-E

§ 615 Abs. 3 Ziff. 6 sieht vor, dass das Gericht neben anderen, in den Nummern 1 bis 5 geregelten Punkten bei der Frage, ob ein Rechtsstreit aufgrund der öffentlichen Beteiligung des Beklagten missbräuchlich geführt wird, berücksichtigen soll, ob der „Kläger das Verfahren auf eine nicht in den Nummern 1 bis 5 genannte Weise missbräuchlich führt.“

Diese Ziff. 6 ist überflüssig. Dass das Gericht auch außerhalb der Ziff. 1 bis 5 einen Missbrauch annehmen kann, folgt aus dem Wort „insbesondere“. Das Gericht muss einen solchen, nicht explizit geregelten Missbrauch dann aber begründen. Indem durch das „insbesondere“ und Ziff. 6 die Möglichkeit weiterer, nicht geregelter Fälle, doppelt in den Raum gestellt würde, besteht die Gefahr, dass die Gerichte an ihre Begründungspflicht geringere Anforderungen stellen.

§ 615 Abs. 3 Nr. 6 ZPO-E ist daher zu streichen.

c) zu § 618 Abs. 3 ZPO-E

§ 618 Abs. 3 sieht vor, dass dem Beklagten die Kosten seines Rechtsanwalts auch über die gesetzlichen Gebühren hinaus zu erstatten sind, soweit diese Kosten üblich und angemessen sind. Zunächst ist bemerkenswert, dass der Gesetzgeber erstmals in einer gesetzlichen Regelung gleichsam einräumt, dass die gesetzlichen Gebühren nicht ausreichend sind.

Bislang ist es nur in begrenztem Umfang möglich, in einem Schadensersatzverfahren Rechtsanwaltskosten über die gesetzlichen Gebühren hinaus geltend zu machen. Laut BGH, Urteil vom 23. Januar 2014 AZ: III ZR 37/13 fallen im Rahmen der §§ 249 ff BGB zu den ersatzpflichtigen Aufwendungen grundsätzlich auch erforderlich gewordenen Rechtsverfolgungskosten. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs sind nur die Rechtsanwaltskosten zu ersetzen, die zur Wahrnehmung seiner Rechte erforderlich und zweckmäßig waren (BGH, a.a.O. zitiert bei Juris Rdnr. 48 oder BGHZ 200, 20-38 m.w.N.). Im Schadenersatzverfahren muss somit dargelegt und nachgewiesen werden, dass die Kosten erforderlich waren. Darüber hinaus müssen die Kosten gerechtfertigt, also zweckmäßig und auch rechtmäßig gewesen sein, was angesichts der hohen Anforderungen an die Rechtmäßigkeit der Vergütungsvereinbarungen, Leistungsaufstellungen (Stundenaufstellungen) und die Erforderlichkeit des geleisteten Aufwandes extrem aufwändig nachzuweisen ist. Diese Anforderungen möchte der Entwurf offenbar dahingehend herabsetzen, dass der Beklagte „erforderlichenfalls zur Üblichkeit und Angemessenheit der Kostenerstattung plausible Darlegungen zu machen“ hat. Es bleibt gänzlich unklar, wie dies zu erfolgen hat. Jedenfalls ist es nicht praktikabel, geradezu realitätsfern, dass diese Prüfung, also die Prüfung ob die Gebühren rechtmäßig, üblich und angemessen sind, im Kostenfestsetzungsverfahren erfolgen soll.

Wenn man dennoch daran festhalten möchte, dass die Rechtsanwaltskosten in den SLAPP-Verfahren über die gesetzlichen Gebühren hinaus zu erstatten sind, müsste stattdessen eine Regelung erfolgen, die vorsieht, dass aus der Feststellung gem. § 618 Abs. 1 ZPO-E folgt, dass dem Beklagten dem Grunde nach das Recht zugesprochen wird, über die gesetzlichen Gebühren hinaus, die Kosten gesondert als Schadensersatzanspruch geltend zu machen. Eine derartige Regelung könnte zudem in § 823 BGB verankert werden. Jedenfalls muss es dem Beklagten überlassen werden, seine über das RVG hinausgehenden Gebühren darzulegen und zu beweisen.

Es ist hier erneut auf die Missbrauchsgefahr hinzuweisen. Indem sich beispielsweise ein Medienunternehmen eine sehr kostspielige anwaltliche Vertretung leistet, würde das Prozessrisiko, dieses Medienunternehmen zu verklagen, nicht mehr tragbar sein. Damit würde eine ungewollte und unangemessene Verschiebung der Prozessrisiken einhergehen.

d) Evaluierung / grenzüberschreitende Fälle

Der Entwurf sieht vor, dass das Gesetz nicht evaluiert werden solle, weil eine Evaluation ohnehin auf Europäischer Ebene stattfinden solle.

Dem ist nicht zuzustimmen.

Die Richtlinie gilt grundsätzlich nur für grenzüberschreitende Fälle. Der Entwurf geht mit der vorgesehenen Geltung auch für reine Inlandsfälle über die notwendige Umsetzung hinaus. Unter Berücksichtigung der oben dargestellten Bedenken und dem Appell, die Richtlinie nur zurückhaltend umzusetzen, wird dies hier kritisch gesehen.

Die Inlandgeltung begründet der Entwurf damit, dass der grenzüberschreitende Bezug nur dann fehle, wenn beide Parteien des potenziellen SLAPP-Verfahrens ihren Wohnsitz im Inland haben und sich auch „alle anderen für den betreffenden Sachverhalt relevanten Elemente“ im Inland „befinden“. Vornehmlich nehme die Richtlinie journalistische Tätigkeit genauso wie andere mediale Berichterstattung und sonstige öffentliche Meinungsäußerungen in den Blick, so dass ohnehin nur ein sehr kleiner Anwendungsbereich für rein innerstaatliche Sachverhalte verbliebe. Es erscheine auch sachlich nicht gerechtfertigt, Betroffenen solcher Sachverhalte die im Zuge der Richtlinienumsetzung vorzusehenden ergänzenden Verfahrensrechte und sonstigen Schutzvorkehrungen zu versagen. Selbst wenn man dieser Einschätzung grundsätzlich folgte, bleiben die oben dargelegten Bedenken gegen die Richtlinie und die Frage bestehen, ob in Deutschland überhaupt ein SLAPP-Problem besteht.

Der deutsche Gesetzgeber sollte sich daher jedenfalls für die Frage der reinen Inlandgeltung nicht des Mittels der Evaluierung begeben und die Umsetzung ins deutsche Recht und vor allem die Inlandgeltung innerhalb von fünf Jahren evaluieren.

3. Zusammenfassung

Zusammenfassend sind folgende Änderungen vorzunehmen:

a) Abs. 2 S. 1 ZPO-E ist wie folgt zu formulieren:

„Ein Rechtsstreit aufgrund der öffentlichen Beteiligung des Beklagten wird missbräuchlich geführt, wenn er nicht angestrengt wird, um tatsächlich ein Recht geltend zu machen oder auszuüben, sondern

1. der Hauptzweck des Rechtsstreits darin besteht, öffentliche Beteiligung zu verhindern, einzuschränken oder zu sanktionieren,
2. der Rechtsstreit zu einer Art von Rechtsstreitigkeiten gehört, mit denen häufig ein Machtungleichgewicht zwischen den Parteien ausgenutzt wird
3. und mit dem Rechtsstreit unbegründete Ansprüche verfolgt werden.

- b) § 615 Abs. 3 Nr. 6 ZPO-E ist zu streichen.
- c) § 618 Abs. 3 ZPO-E ist zu streichen und stattdessen eine Regelung einzufügen, die lediglich eine Feststellung dem Grunde nach enthält.
- d) Das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1069 über den Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offensichtlich unbegründeten Klagen oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren (Anti-SLAPP) ist innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten zu evaluieren, insbesondere im Hinblick auf die Geltung für reine Inlands-sachverhalte.

Mit freundlichen kollegialen Grüßen

Dr. Vera Hofmann
Präsidentin