

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

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“)

(Kurzfassung)

Januar 2025

Kontakt: legal@reporter-ohne-grenzen.de

A. Einleitung

Wer im Recht ist, muss es auch durchsetzen können. Das ist ein zentrales Versprechen des Rechtsstaats. Deshalb gibt es aus gutem Grund hohe Hürden für Gerichte, eine Klage als unbegründet abzuweisen oder ein Verfahren noch vor einem Urteil frühzeitig einzustellen. 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.

Besonders bekannt und drastisch ist der Fall der maltesischen Journalistin Daphne Caruana Galizia, die wegen ihrer Arbeit zunächst Morddrohungen erhielt 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.

Mit dem Ziel, Opfern von 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“¹, 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“.²

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

Die zivilgesellschaftliche Coalition Against SLAPPs in Europe (CASE) hat zwischen 2010 und 2023 in Europa insgesamt 1.049 SLAPP-Fälle dokumentiert, davon 166 im Jahr 2023.³ Hinzu kommt eine vermutlich beträchtliche Dunkelziffer. Auch in Deutschland hat RSF in den letzten Monaten 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.⁴ Eine andere

¹ 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

² Art. 4 SLAPP-Richtlinie

³ <https://www.the-case.eu/resources/a-2024-report-on-slapps-in-europe-mapping-trends-and-cases/>

⁴ <https://www.tagesschau.de/inland/buch-veroeffentlichungsverbot-russland-geschaeftsmann-geheimdienst-100.html>

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.⁵ Ein Geschäftsmann, der auf einer US-Sanktionsliste steht, verlangte von einem Journalisten, der ihn als Kriegsprofiteur dargestellt hat, über eine Unterlassungserklärung von seiner Berichterstattung Abstand zu nehmen.⁶

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.⁷ 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 Einschüchterung von Journalist*innen - wird also auch unabhängig vom Verfahrensausgang erreicht.

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. Auf der gegnerischen Seite sehen sich die - oft wirtschaftlich unterlegenen - Betroffenen trotz tatsächlicher Erfolgsaussichten nicht in der Lage, den Prozess zu bestreiten.

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. Die SLAPP-Richtlinie sieht 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.

⁵ https://www.nd-aktuell.de/artikel/1182943_ankunfts-zentrum-fuer-fluechtlinge-in-tegel-urteil-am-berliner-landgericht-drk-gegen-nd.html

⁶ <https://www.woz.ch/2425/auf-allen-kanaelen/einschuechterung-als-strategie!/VQ4E13DW7QW4>

⁷ 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

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 Schadensersatz 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 Drohschreiben 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 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 der Empfehlung des Europarats⁸ von den Gerichten zwingend angewandt werden müssen.

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.⁹

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-Betroffene¹⁰. Diese und weitere bestehende und künftige Initiativen müssen auch bei staatlichen Stellen Gehör finden.

⁸ 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 2022, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32022H0758>

⁹ 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>

¹⁰ <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” sind 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 substantiieren, 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 beeinträchtigt 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“)¹¹, 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 Berührungspunkten, zur Schulung und Sensibilisierung Beteiligter sowie zu Möglichkeiten der Unterstützung Betroffener.

¹¹ 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 2022, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32022H0758>

Auch der **Europarat** hat eine Empfehlung zum Umgang mit SLAPPs¹², 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.¹³ 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.¹⁴

Die SLAPP-Empfehlung des Europarats definiert die Begriffe “public participation”¹⁵ und “public interest”¹⁶ sowie die SLAPP-Kriterien “targeting public participation”¹⁷, “covering all causes of legal action”¹⁸ und “all stages of legal action”¹⁹. Sie nennt außerdem beispielhaft zehn Indikatoren, die einzeln oder gesammelt auftreten und auf einen SLAPP hinweisen können.²⁰ Schließlich stellt die SLAPP-Empfehlung einige besondere Erscheinungsformen von SLAPPs dar²¹, darunter “cross-border SLAPPs”²², “multiple or co-coordinated SLAPPs”²³ und “SLAPPs targeting anonymous public participation”.²⁴

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 rechtlicher Unterstützung (“legal support”), finanzieller Unterstützung (“financial support”), psychologischer Unterstützung (“psychological support”), praktischer Unterstützung (“practical support”), Unterstützung für den privatwirtschaftlichen Sektor (“private-sector support”) und Aufklärungsarbeit über Beratungsangebote (“informational support”). Zur Umsetzung von Art. 9 und 19 der SLAPP-Richtlinie und für darüber hinausgehende nicht-legislative Maßnahmen sollten die Europaratsausarbeitungen herangezogen werden.

¹² 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.

¹³ SLAPP-Empfehlung des Europarats, S. 2.

¹⁴ Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarats, dort Nr. 3.

¹⁵ Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarats, dort Nr. 4 a.

¹⁶ Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarats, dort Nr. 4 b.

¹⁷ Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarats, dort Nr. 5

¹⁸ Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarats, dort Nr. 6

¹⁹ Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarats, dort Nr. 7

²⁰ Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarats, dort Nr. 8, 9

²¹ Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarats, dort Nr. 10

²² Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarats, dort Nr. 11 bis 14

²³ Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarats, dort Nr. 15 bis 17

²⁴ Anhang der SLAPP-Empfehlung des Europarats, dort Nr. 18, 19

C. Empfehlungen zur Umsetzung im Überblick

Zwar hat eine von Reporter ohne Grenzen vorgenommene, umfassende Analyse der Rechtslage (siehe Kapitel D in der Langfassung der Stellungnahme) 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 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.²⁵ 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.

²⁵ 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>

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.
- 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.

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.

www.reporter-ohne-grenzen.de