

Stefanie Egidy

# Einschüchterung ist das Ziel

## Strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung (SLAPPs) in Deutschland

### Kurzfassung der Studie

Frankfurt am Main, im März 2025

### Auf einen Blick

- SLAPPs sollen Menschen von einer öffentlichen Beteiligung abhalten. Mächtige Akteure nutzen das Drohpotential von Gerichtsverfahren gezielt, um Einzelne oder Kollektive einzuschüchtern. Häufig betroffen sind Journalist\*innen, Aktivist\*innen oder Nichtregierungsorganisationen.
- Die Befragung zeigt, wie vielfältig strategische Einschüchterung in Deutschland stattfindet – etwa durch Klagen, Abmahnungen, Anwaltsschreiben – und wie stark sie Betroffene belastet.
- SLAPPs gefährden den freien demokratischen Diskurs. Die Studie unterbreitet Vorschläge, wie der Gesetzgeber die anstehende Umsetzung der ‚Anti-SLAPP-Richtlinie‘ nutzen kann, um den Betroffenen einen effektiven Schutz zu gewähren.

### Allgemeiner Kontext zur Studie

Die 2024 erlassene Anti-SLAPP-Richtlinie der Europäischen Union ist ein Meilenstein des rechtlichen Schutzes gegen strategische Klagen, die sich gegen eine öffentliche Beteiligung richten. Die unter dem Akronym der SLAPPs bekannten „Strategic Lawsuits Against Public Participation“ sind ein globales Problem mit gravierenden negativen Folgen für die Demokratie. Das vorrangige Ziel der SLAPP-Kläger ist die Einschüchterung von Privatpersonen und Organisationen durch gerichtliche und vorgerichtliche Konfrontation. SLAPP-Beklagte belastet ein (drohendes) Gerichtsverfahren sowohl monetär als auch psychisch, was durch die Unsicherheit über den Verfahrensausgang verstärkt wird.

Die Anti-SLAPP-Richtlinie, die Teil des Europäischen Aktionsplans für Demokratie ist, etabliert erstmals in Europa verbindliche Schutzmaßnahmen für die mit SLAPPs konfrontierten Beklagten. Als Richtlinie gilt sie nicht unmittelbar in Deutsch-

land, sondern muss durch den Gesetzgeber bis Mai 2026 in nationales Recht umgesetzt werden.

Ausgehend von den Perspektiven der Betroffenen präsentiert die Studie empirische Erkenntnisse zu den Formen und Wirkungen von Einschüchterungsversuchen gegen öffentliche Beteiligung in Deutschland. Außerdem untersucht sie, welcher Reformbedarf mit Blick auf Umsetzung der EU-Richtlinie im deutschen Recht existiert. Sie unterbreitet konkrete Vorschläge, wie der Gesetzgeber einen effektiven Schutz gegen SLAPPs in Deutschland gestalten kann.

### **Methode**

Startpunkt der Studie ist die rechtswissenschaftliche Analyse des geltenden Rechtsrahmens für den Umgang von Gerichten mit SLAPPs. Schlusspunkt ist die Herausarbeitung des prozessrechtlichen Umsetzungsbedarfs, der sich national aus der Anti-SLAPP-Richtlinie ergibt, sowie des weitergehenden Reformpotentials.

Im Kern der Studie steht eine Online-Befragung, die im September 2024 durchgeführt wurde. Die Umfrage haben 227 Personen abgeschlossen. 116 Personen geben an, eigene Erfahrungen mit Einschüchterungsversuchen gegen öffentliche Beteiligung zu haben, 50 von ihnen berichten über eigene Erfahrungen als SLAPP-Beklagte. Außerdem haben 111 Personen ohne eigene Erfahrungen mit strategischen Einschüchterungsversuchen gegen öffentliche Beteiligung an der Befragung teilgenommen. Zwei Drittel von ihnen gibt an, Kenntnisse von einer Einschüchterung Dritter zu haben.

Die Umfrage erhebt, welche Personengruppen und Organisationen in welchen Themenfeldern von SLAPPs und vorgerichtlicher Einschüchterung betroffen sind. Dies ist nötig, da Gerichtsurteile in Deutschland selten und nur anonymisiert veröffentlicht werden, so dass sie keine Bestandsaufnahme der Eigenschaften von SLAPPs erlauben. Auf dieser Grundlage entwickelt die Studie gesetzgeberische Maßnahmen für einen effektiven Schutz gegen SLAPPs in Deutschland.

### **Ergebnisse**

SLAPP-Kläger instrumentalisieren die Judikative, um eine konkrete öffentliche Beteiligung zu unterbinden. Dafür nutzen sie das Drohpotential von Klagen bereits im Vorfeld, indem sie (etwa durch eine Abmahnung) eine bevorstehende rechtliche Eskalation suggerieren, die hohe Kosten verursachen könnte. Die Einschüchterung betrifft besonders jene, die aus Sicht der SLAPP-Kläger unerwünschte öffentliche Beiträge leisten. Hierzu gehören Journalist\*innen, Verleger\*innen, Redakteur\*innen, Medienschaffende, Wissenschaftler\*innen, Künstler\*innen, Gewerkschaften, Aktivist\*innen, Whistleblower\*innen und zivilgesellschaftliche Organisationen. Damit sind SLAPPs ein Problem für die Demokratie. Denn eine Demokratie ist auf zuverlässige Informationen, einen sachlichen Diskurs, kritische Beiträge und breite Partizipation angewiesen.

Doch nach aktueller Rechtslage können die Gerichte einer solchen Instrumentalisierung wenig entgegenzusetzen. Sie müssen grundsätzlich ohne Rücksicht auf die Persönlichkeit, die Herkunft und die Leistungen der Prozessparteien über eine Kla-

ge entscheiden, es sei denn, diese Merkmale sind von rechtlicher Relevanz für die eingeklagten Ansprüche. Hier setzt die Anti-SLAPP-Richtlinie der EU an und schreibt den Mitgliedstaaten die Einführung bestimmter Schutzmechanismen vor.

### **Anti-SLAPP-Richtlinie der EU**

Die Anti-SLAPP-Richtlinie definiert SLAPPs als offensichtlich unbegründete Klagen oder missbräuchliche Gerichtsverfahren, die sich gegen die öffentliche Beteiligung der Beklagten richten. Ob eine Klage unbegründet ist, prüfen Gerichte regelmäßig im Verfahren. Im Gegensatz hierzu obliegt es ihnen nach geltender Rechtslage nicht, missbräuchliche Gerichtsverfahren zu identifizieren. Hierzu müssten die Gerichte die – von außen selten sichtbare – Motivation der Prozessführer bestimmen. Deshalb gibt die Richtlinie Indizien für eine Missbräuchlichkeit vor, die entweder die Klage selbst betreffen, etwa in der Höhe oder Häufung einer Klageforderung, oder das Prozessverhalten der Kläger adressieren.

In der Sache schafft die Anti-SLAPP-Richtlinie zwei Verfahrensgarantien: Die beschleunigte Abweisung offensichtlich unbegründeter Klagen sowie die Sicherheitsleistung für Klagen, die sich gegen eine öffentliche Beteiligung richten. Daneben sieht sie eine Kostenerstattungspflicht und die Einführung effektiver Sanktionsmöglichkeiten vor. Zuletzt etabliert die Richtlinie Transparenz- und Informationspflichten hinsichtlich der Umsetzung der Anti-SLAPP-Instrumente. Unterstützungsmaßnahmen überlässt sie hingegen dem nationalen Recht.

Die Richtlinie unternimmt damit wichtige Schritte zur Regulierung von SLAPPs. Zugleich bleiben ins-

besondere drei Kritikpunkte. *Erstens* erfasst die Richtlinie nicht alle SLAPP-Konstellationen und gestaltet die Maßnahmen nicht durchweg effektiv. *Zweitens* lässt die Richtlinie den Mitgliedstaaten und nationalen Gerichten bei der Begriffsdefinition sowie der Umsetzung der Maßnahmen einen zu großen Spielraum. *Drittens* bleiben Regelungsansätze ungenutzt, die den Schutz vor SLAPPs weiter hätten stärken können. Diesen Einwänden sollte der Gesetzgeber in der nationalen Umsetzung Rechnung tragen.

### **SLAPPs in Deutschland**

Die Online-Befragung illustriert das Ausmaß, in dem eine demokratisch relevante öffentliche Beteiligung von Einschüchterungsversuchen und SLAPPs beeinträchtigt ist. Die Befragten berichten von Einschüchterungsversuchen, die sich vor allem gegen Recherchetätigkeiten, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, die Veröffentlichung in sozialen Medien und Demonstrationsteilnahmen richten. Ihre öffentliche Beteiligung lässt sich folgenden Bereichen zuordnen: Dem investigativen (Lokal-)Journalismus, der Kritik an politischen, staatlichen und unternehmerischen Aktivitäten (insbesondere Berichte über Korruption, Rechtsverstöße, Diskriminierung, umweltschädliches Handeln und kriminelle Vorgänge), der eigenen politischen und wissenschaftlichen Tätigkeit und der Auseinandersetzung mit gesellschaftlichen Ereignissen.

Die Befragung zeigt zugleich, dass die Einschüchterung nicht allein durch Klageerhebung oder Klageandrohung erfolgt. Sie umfasst auch einfache Kontaktaufnahmen, Forderungen von strafbewehrten Unterlassungserklärungen und die

Einschaltung von Ermittlungsbehörden. SLAPPs sind inhaltlich ähnlich heterogen und beschränken sich nicht lediglich auf die Zivilgerichte.

Bemerkenswert ist die große Spannweite der individuellen Belastung. So erreichen 13 Prozent der angegebenen SLAPP-Klagen Streitwerte zwischen 200.001 und 500.000 Euro. Da solche Streitwerte hohe Prozesskosten zur Folge haben, ist das Missbrauchspotential entsprechend groß. Im Einklang hiermit ergibt die Betroffenenbefragung, dass SLAPPs häufig mehrere missbräuchliche Elemente aufweisen. Dazu gehören etwa ein Machtungleichgewicht, unverhältnismäßige Forderungen, eine problematische Verfahrenstaktik und prozessbegleitende Einschüchterungen.

Die Umfrage verdeutlicht die vielschichtigen belastenden Auswirkungen von SLAPPs. Die Befragten mit eigenen Erfahrungen beschreiben als negative Folgen die psychische Belastung sowie den Druck, öffentliche Beteiligung stärker rechtlich abzusichern. Gut ein Drittel dieser Befragten bestätigt, dass sie durch SLAPPs von einer zukünftigen öffentlichen Beteiligung abgeschreckt würden.

### Fazit

Die Online-Befragung verdeutlicht, dass der Gesetzgeber gefordert ist. Bei der Umsetzung der Anti-SLAPP-Richtlinie, die lediglich Mindeststandards formuliert, sollte er bestehende Rechtsschutzlücken schließen und Rechtssicherheit schaffen. *Erstens* sollten die unionsrechtlich auf grenzüberschreitende Zivil- und Handelssachen beschränkten Schutzmaßnahmen gegen SLAPPs national umfassend reguliert werden, um Schutz-

lücken zu schließen. *Zweitens* sollte der Gesetzgeber die geforderte Verfahrensbeschleunigung und Sicherheitsleistung ausdrücklich normieren. *Drittens* muss er eine Erstattungsmöglichkeit der tatsächlich angefallenen Kosten für SLAPP-Beklagte und eine effektive Sanktionierung von missbräuchlichen Gerichtsverfahren regeln. *Viertens* besteht großer Bedarf an Begleitmaßnahmen wie einer Stärkung der Judikative, einer umfassenden empirischen Begleitung der Anti-SLAPP-Bemühungen und Unterstützungsmaßnahmen für Betroffene.

### Über die Autorin

**Prof. Dr. Stefanie Egidy** ist Rechtswissenschaftlerin und Professorin für Öffentliches Recht, Ökonomische Analyse des Rechts und Öffentliches Wirtschaftsrecht an der Universität Mannheim. Foto: Privat.



### Impressum

#### Herausgeber:

Otto Brenner Stiftung, Can Gülcü, Wilhelm-Leuschner-Straße 79, 60329 Frankfurt am Main, Tel.: 069-6693-2584, E-Mail: info@otto-brenner-stiftung.de, www.otto-brenner-stiftung.de  
Veröffentlicht unter CC BY-NC-SA 4.0-Lizenz.



Mehr Infos sowie die Langfassung der Studie finden Sie auf unserer Website: [www.otto-brenner-stiftung.de](http://www.otto-brenner-stiftung.de)