



Stefanie Egidy

Einschüchterung ist das Ziel

Strategische Klagen gegen öffentliche
Beteiligung (SLAPPs) in Deutschland

OBS-Arbeitspapier 77
ISSN: 2365-1962 (nur online)

Herausgeber:

Otto Brenner Stiftung

Can Gülcü

Wilhelm-Leuschner-Straße 79

D-60329 Frankfurt am Main

Tel.: 069-6693-2584

E-Mail: info@otto-brenner-stiftung.de

www.otto-brenner-stiftung.de

Autorin:

Prof. Dr. Stefanie Egidy

Redaktion & Lektorat:

Bettina Hesse (dju/ver.di)

Veronika Feicht (Umweltinstitut München e. V.)

Joschka Selinger (Gesellschaft für Freiheitsrechte)

Christopher Altgeld (OBS)

Satz und Gestaltung:

Isabel Grammes, think and act

Titelbild:

B Design/StockAdobe.com

Redaktionsschluss:

11. Februar 2025

Hinweis zu den Nutzungsbedingungen:



Dieses Arbeitspapier ist unter der Creative Commons „Namensnennung – Nicht-kommerziell – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International“-Lizenz (CC BY-NC-SA 4.0) veröffentlicht.

Die Inhalte sowie Grafiken und Abbildungen dürfen, sofern nicht anders angegeben, in jedwedem Format oder Medium vervielfältigt und weiterverbreitet, geremixt und verändert werden, sofern keine Nutzung für kommerzielle Zwecke stattfindet. Ferner müssen angemessene Urheber- und Rechteangaben gemacht, ein Link zur Lizenz beigefügt und angegeben werden, ob Änderungen vorgenommen wurden. Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.de>

In den Arbeitspapieren werden die Ergebnisse der Forschungsförderung der Otto Brenner Stiftung dokumentiert und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Für die Inhalte sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich.

Download und weitere Informationen:

www.otto-brenner-stiftung.de

Vorwort

Wie wichtig öffentliche Beteiligung für eine offene und demokratische Gesellschaft ist, war selten offensichtlicher als heute. Das Erstarken autoritärer Kräfte gefährdet Demokratie und Rechtsstaat weltweit. Nicht nur in den USA werden sie seit dem erneuten Amtsantritt von Donald Trump offen angegriffen. Auch hierzulande steht der demokratische Rechtsstaat unter Druck. Die AfD hat es bereits geschafft, den Diskurs deutlich nach rechts zu verschieben und demokratiefeindliche Positionen zu normalisieren. Damit nicht genug: Autoritäre Akteure nehmen all jene unter Beschuss, die der Demokratie den Rücken stärken und einen pluralen demokratischen Diskurs überhaupt erst möglich machen. Ohne eine Öffentlichkeit, die einen offenen Austausch von Informationen, gleichberechtigte Teilhabe an der Meinungsbildung und demokratische Kompromisse erst ermöglicht, droht demokratische Teilhabe auf den formalen Akt der Stimmabgabe reduziert zu werden.

Doch eine lebendige Demokratie braucht mehr als regelmäßige Wahlen. Sie braucht aktive Bürger*innen und eine kritische Öffentlichkeit. Journalist*innen und Whistleblower*innen, demokratisch engagierte Menschen und Organisationen, Wissenschaftler*innen und Künstler*innen sind für unsere Demokratie unerlässlich.

Diejenigen, die sich öffentlich beteiligen, bedürfen eines besonderen Schutzes. Dass dem so ist, wissen alle, die sich demokratisch engagieren. Sie werden schnell zum Ziel von Einschüchterungen – sei es mit rechtlichen oder außerrechtlichen Mitteln. Besonders oft ist das der Fall, wenn sich die öffentliche Beteiligung gegen finanzstarke Interessen richtet oder für gesellschaftliche Minderheiten einsetzt. Unternehmen und wohlhabende Einzelpersonen nutzen ihre wirtschaftliche Überlegenheit aus und missbrauchen die Mittel des Rechtsstaats, um unliebsame Äußerungen zu unterdrücken und kritische Stimmen gezielt aus dem öffentlichen Diskurs zu drängen. Mit Klagen, vorgerichtlichen Anwaltsschreiben und Unterlassungsaufforderungen gehen sie gegen engagierte Menschen oder Organisationen vor, um sie von einer öffentlichen Beteiligung abzuhalten. Klagen, die ein solches Ziel verfolgen, werden als SLAPPs (Strategic Lawsuits Against Public Participation) bezeichnet.

Besonders häufig von SLAPPs betroffen sind Journalist*innen, Aktivist*innen und Nichtregierungsorganisationen. Lange Zeit waren die Betroffenen in Deutschland mit diesen Klagen allein, da das Rechtssystem keinerlei Prüfung vorsieht, ob eine Klage als Mittel zur Einschüchterung eingesetzt wird. Das soll sich mit der Anti-SLAPP-Richtlinie der Europäischen Union nun endlich ändern. Sie stellt einen bedeutenden Fortschritt beim

rechtlichen Schutz gegen SLAPPs dar und etabliert verbindliche Schutzmaßnahmen. Um ihre Wirkung zu entfalten, müssen die Mitgliedstaaten der EU sie bis Mai 2026 in nationales Recht umsetzen.

Prof. Dr. Stefanie Egidy macht in ihrer Studie deutlich, an welchen Stellen der deutsche Gesetzgeber bei der Umsetzung der Anti-SLAPP-Richtlinie gefordert ist und wo er über die Mindestvorgaben der Richtlinie hinausgehen muss, um SLAPP-Betroffene wirksam zu schützen. Außerdem bietet die Studie erstmals empirische Erkenntnisse zu Ausmaß und Form von SLAPPs in Deutschland.

Im Zentrum der Untersuchung steht eine Online-Befragung, an der 227 Personen teilgenommen haben. Sie zeigt auf, wie vielfältig und belastend strategische Einschüchterung in Deutschland stattfindet – sei es durch Klagen, Abmahnungen oder Anwaltsschreiben. Ein zentrales Ergebnis ist, dass SLAPPs nicht nur monetäre, sondern auch erhebliche psychische Belastungen für die Betroffenen mit sich bringen. Besonders alarmierend ist, dass ein Drittel der Befragten angibt, durch SLAPPs – seien es Klagen oder vorgerichtliche juristische Maßnahmen – von zukünftiger öffentlicher Beteiligung abgeschreckt worden zu sein. Dies verdeutlicht, wie sehr SLAPPs den freien demokratischen Diskurs gefährden und wie dringend der Handlungsbedarf gegen solchen Rechtsmissbrauch ist.

Ausgehend von einer rechtswissenschaftlichen Analyse unterbreitet Stefanie Egidy Vorschläge, wie der deutsche Gesetzgeber die Anti-SLAPP-Richtlinie umsetzen kann, um effektiven Schutz zu gewährleisten. Dazu gehört, dass SLAPP-Klagen national umfassend geregelt und nicht auf grenzüberschreitende Zivil- und Handelssachen beschränkt werden sollten. Zudem müsse die beschleunigte Abweisung offensichtlich unbegründeter Klagen und Sicherheitsleistungen eindeutig geregelt werden. Regelungsbedarf bestehe auch mit Blick auf die Erstattung tatsächlich angefallener Kosten für SLAPP-Beklagte und eine effektive Sanktionierung missbräuchlicher Gerichtsverfahren. Außerdem seien zusätzliche Begleitmaßnahmen wie eine Stärkung der Judikative dringend angeraten.

Wir hoffen, dass die Studie einen wertvollen Beitrag zur aktuellen Diskussion über den Schutz der Meinungsfreiheit und der öffentlichen Beteiligung in Deutschland leistet und als Grundlage für weitere rechtliche und politische Maßnahmen dient.

Bettina Hesse	Deutsche Journalistinnen- und Journalisten-Union in ver.di
Joschka Selinger	Gesellschaft für Freiheitsrechte
Veronika Feicht	Umweltinstitut München e.V.
Christopher Altgeld	Referat Wissenschaftsförderung der Otto Brenner Stiftung

Frankfurt am Main, im März 2025

Inhalt

A	Einleitung	4
B	Hintergrund und Einordnung	8
I	Kennzeichen von SLAPP-Klagen	9
II	Erscheinungsformen von SLAPP-Klagen	12
III	Gefahren von SLAPP-Klagen.....	17
C	Regulierung durch die Anti-SLAPP-Richtlinie der EU	21
I	Regulierungsumfang	22
II	Anti-SLAPP-Instrumente	29
III	Kritik an der Anti-SLAPP-Richtlinie.....	37
D	Empirische Bestandsaufnahme	45
I	Methode	45
II	Herausforderungen.....	51
III	Umfrageergebnisse	54
E	Implementierung der Anti-SLAPP-Richtlinie	66
I	Reformbedarf im deutschen Prozessrecht	66
II	Umsetzungsvorschläge	74
III	Verbleibende Rechtsschutzlücken	79
F	Fazit.....	84
	Literaturverzeichnis.....	89
	Verzeichnis der Gesetze und Verträge.....	94
	Verzeichnis der Tabellen	96
	Hinweise zur Autorin.....	96
	Anhang I: Fragebogen	97
	Anhang II: Ergebnisse der Befragung (Auszüge).....	106

A Einleitung

Am 11. April 2024 erließen das Europäische Parlament und der Rat die EU-Richtlinie 2024/1069, die dem „Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen“ dient.¹ Hiermit reagierte der Gesetzgeber auf die steigende Bedeutung offensichtlich unbegründeter oder missbräuchlicher Klagen gegen öffentliche Beteiligung – die gemeinhin als SLAPPs (*Strategic Lawsuits Against Public Participation*) bezeichnet werden. Mit dem Erlass der Richtlinie korrespondiert das wachsende Bewusstsein in Europa über die von einer Einschüchterung von öffentlicher Beteiligung ausgehenden negativen Folgen für den demokratischen Diskurs. Dabei sind SLAPP-Klagen ein globales Problem (siehe Prather 2023, S. 87–91; für Europa siehe Borg-Barthet et al. 2021, S. 9 f. m.w.N.). Auf Grund ihrer demokratischen Bedeutung ist die Anti-SLAPP-Richtlinie Teil des Europäischen Aktionsplans für Demokratie (Mitteilung der Kommission, Europäischer Aktionsplan für Demokratie, COM(2020) 790).

Das SLAPP-Klagen (auch als SLAPPs benannt) und den ihnen vorausgehenden Einschüchterungsversuchen zugrundeliegende Problem hat zwei Elemente (siehe schon Canan 1989, S. 30):

Zum einen nutzen die Klageführer den Rechtsstaat für ihre Zwecke aus, indem sie die unabhängige Judikative instrumentalisieren. Zum anderen zielen sie darauf ab, eine konkrete, ihnen unliebsame öffentliche Beteiligung zu unterbinden, indem sie das mit der Klagemöglichkeit einhergehende Drohpotential zur Einschüchterung aktivieren. Dies ist ein Problem für die Demokratie: In einer Demokratie, die auf zuverlässige Informationen, einen sachlichen Diskurs, kritische Beiträge und breite Partizipation angewiesen ist, kann eine Beeinträchtigung der öffentlichen Beteiligung gravierende negative Folgen haben. Die Einschüchterung betrifft besonders diejenigen Personengruppen und Organisationen, die aus Sicht der SLAPP-Kläger unerwünschte öffentliche Beiträge leisten. Hierzu gehören insbesondere Journalist*innen, Verleger*innen, Redakteur*innen, Medienschaffende, Wissenschaftler*innen, Künstler*innen, Gewerkschaften, Aktivist*innen, Whistleblower*innen und zivilgesellschaftliche Organisationen. Ihre Betätigung ist schon grundrechtlich auf individueller Ebene geschützt. Die demokratische Bedeutung ihres Wirkens verleiht jedoch dem Schutz der Einzelnen vor SLAPP-Klagen eine kollektive Bedeutung.

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 als Anti-SLAPP-Richtlinie oder Richtlinie bezeichnet.

SLAPP-Klagen sind ursprünglich keine rechtliche Kategorie, sondern ein Auswuchs des gewöhnlichen Systems des Individualrechtsschutzes. In ihm sind die Gerichte vornehmlich dazu berufen, über die Klagen einzelner Personen zu entscheiden. Eine jede dieser Klagen verursacht für Kläger- und Beklagenseite Kosten. Hierzu gehören die Gerichtskosten und die Kosten der Rechtsverteidigung ebenso wie die von den Prozessparteien investierte Zeit und Energie sowie eine mögliche psychische Belastung durch die Involvierung in das Gerichtsverfahren. Eine solche belastende Wirkung von Klagen ergibt sich auch daraus, dass der Ausgang eines Gerichtsverfahrens für beide Seiten von vornherein ungewiss ist. Ob ein Kläger mit einer Forderung obsiegt, hängt von der Rechtslage und von der Beweislage ab. Selbst wenn das Recht den Klägern einen Anspruch gewährt, müssen diese vor Gericht die anspruchsbegründenden Tatsachen beweisen können (Prütting 2025b, Rn. 116–118). Gelingt ein solcher Beweis nicht, so wird das angerufene Gericht die Klage abweisen. Das Gleiche gilt spiegelbildlich für die Beklagten, weil sie ihrerseits prozessrechtlich grundsätzlich diejenigen Tatsachen beweisen müssen, die für sie günstig sind (siehe Prütting 2025b, Rn. 116–118, 141f.). Aus dieser Gemengelage ergibt sich ein Druck- und Drohpotential der Klageerhebung. Während sich ein Kläger bewusst dafür entscheiden kann, eine Klage vor Gericht anzustrengen, wird ein Beklagter in der Regel unfreiwillig mit ihr konfrontiert. Die erforderliche rechtliche Verteidigung gegen eine Klage kostet die Beklagten in jedem Fall Zeit und Energie und bringt mitunter weitere Belastungen mit sich. Der Beklagte muss die Kosten

für seine eigene Rechtsverteidigung vorstrecken und bekommt sie nur dann ersetzt, wenn das Gericht die Klage gegen ihn vollumfänglich abweist. Denn für diesen Fall sieht das deutsche Prozessrecht grundsätzlich vor, dass der Kläger die Gerichts- und Rechtsanwaltskosten des gesamten Verfahrens trägt (siehe § 91 ZPO). Eine Kostenerstattung des Beklagten umfasst allerdings die entstandenen Prozesskosten nur im Rahmen des gesetzlich zulässigen Umfangs der notwendigen Rechtsverteidigung (§ 91 Abs. 1 S. 1 ZPO) und setzt faktisch voraus, dass der Kläger überhaupt zahlungsfähig ist. Die Durchsetzung des Anspruchs auf Kostenerstattung bringt somit eine Rechtsunsicherheit für den Beklagten mit sich. Außerdem lässt es sich aus Beklagtensicht nicht immer zuverlässig beurteilen, wie das angerufene Gericht über die Rechts- und Sachlage entscheiden wird. Daher müssen die Beklagten stets mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit damit rechnen, zumindest teilweise zu unterliegen.

Dieses Droh- und Druckpotential können nun diejenigen Kläger für sich nutzen, die mit ihrer Klage außerprozessuale Zwecke verfolgen. So steht im Mittelpunkt von SLAPP-Klagen das Ziel, die Beklagten von einer öffentlichen Beteiligung abzuhalten, insbesondere weil die konkrete Beteiligung den Interessen der SLAPP-Kläger zuwiderläuft. Befinden sich die Kläger zudem in einer Machtposition gegenüber den Beklagten, weil sie über weitaus größere finanzielle und personelle Ressourcen verfügen als diese, so fällt es den Klägern vergleichsweise leicht, das Risiko einzugehen, mit ihrer Klage zu unterliegen. Die Beklagten hingegen belastet die mit einer Kla-

ge einhergehende Unsicherheit weitaus stärker. Die Gerichte können nach der aktuellen Rechtslage dieser Instrumentalisierung jedoch wenig entgegenzusetzen. Sie müssen grundsätzlich ohne Rücksicht auf die Persönlichkeit, die Herkunft und die Leistungen der Prozessparteien über eine Klage entscheiden, es sei denn, diese sind von rechtlicher Relevanz für die mit der Klage geltend gemachten Ansprüche. Prozessrechtliche Instrumente, um SLAPP-Klagen als solchen entgegenzuwirken oder jedenfalls die spezifische Belastung für die SLAPP-Beklagten zu reduzieren, stehen ihnen derzeit nicht zur Verfügung.

Dieses Drohpotential können SLAPP-Kläger bereits im Vorfeld von Klagen und durch klagevorbereitende rechtliche Schritte (wie etwa eine Abmahnung) verwirklichen, indem sie den potentiell Beklagten gegenüber den Eindruck erwecken, dass eine Eskalation der Forderungen auf rechtlichen Wegen bis hin zur Klage unmittelbar bevorsteht. Dazu bedarf es meist sogar keiner konkreten Androhung rechtlicher Schritte. Sie stehen vielmehr als permanente Option im Raum. Solche Einschüchterungsversuche betreffen zum einen direkt diejenigen, die sich in für mächtigere Akteur*innen unliebsamer Weise öffentlich beteiligen. Zum anderen können Berichte über derartige Einschüchterungsversuche aber auch eine abschreckende Wirkung auf unbeteiligte Dritte erzeugen und sie ihrerseits von einer öffentlichen Beteiligung abhalten.

Statt der Gesetzgeber die Gerichte mit rechtlichen Instrumenten aus, um die negativen Effekte von SLAPP-Klagen für die Betroffenen einzudäm-

men, schwächt dies zugleich das Drohpotential missbräuchlicher Klagen und wirkt vor- und außergerichtlichen Einschüchterungsversuchen entgegen.

Vor diesem Hintergrund widmet sich die folgende Studie der aktuellen unionsrechtlichen Regulierung von SLAPP-Klagen in vier Abschnitten. In einem ersten Schritt wird das Problem der SLAPP-Klagen grundsätzlich eingeordnet, indem Kennzeichen, Erscheinungsformen und Gefahren beschrieben werden (Kapitel B). Eine solche Realanalyse ist der Ausgangspunkt einer jeden rechtlichen Regelung, wie sie die Europäische Union jüngst in Form der Anti-SLAPP-Richtlinie erlassen hat. Diese Richtlinie steht deshalb, zweitens, im Mittelpunkt, weil sie rechtliche Mindestvorgaben für einen Schutz vor SLAPP-Klagen in den EU-Mitgliedstaaten etabliert (Kapitel C). Daher werden ihr Geltungsbereich und die durch sie geschaffenen Instrumente eingehend beleuchtet, aber auch der Kritik an der Richtlinie nachgegangen. Im Anschluss folgt drittens eine empirische Bestandsaufnahme von SLAPP-Klagen in Deutschland (Kapitel D). Ausgewertet werden die Ergebnisse einer qualitativen Betroffenen-Befragung. Dabei wird herausgearbeitet, welche Formen vorgerichtlicher Einschüchterungsversuche und SLAPP-Klagen in Deutschland vorkommen, welche Erfahrungen die Betroffenen mit ihnen machen und welche Wirkungen eine strategische Einschüchterung für sie hat. Einblicke in die tatsächlichen Erfahrungen und Herausforderungen mit SLAPP-Klagen sind wichtig, weil Deutschland die unionsrechtliche Anti-SLAPP-Richtlinie bis zum 7. Mai 2026 in das

nationale Recht umsetzen muss. Da die Richtlinie nur Mindeststandards etabliert, kann der deutsche Gesetzgeber in der Umsetzung der Richtlinie den Schutz gegen SLAPP-Klagen und damit auch gegen vor- und außergerichtliche Einschüchterungsmaßnahmen verstärken. Hierfür sind die geschaffenen empirischen Erkenntnisse über SLAPP-Klagen und ihnen vorgehende Einschüchterungsversuche auf rechtlichen und außerrechtlichen Wegen gegen eine öffentliche Beteiligung in Deutschland instruktiv. Auf ihrer

Grundlage richtet sich, viertens, der Fokus auf die Implementierung der Anti-SLAPP-Richtlinie in das deutsche Recht (Kapitel E). Dieser Teil lotet den Reformbedarf für das deutsche Recht aus, unterbreitet Umsetzungsvorschläge und adressiert möglicherweise verbleibende Probleme. Das Fazit fasst die wichtigsten Punkte für die nationale Umsetzung der Anti-SLAPP-Richtlinie sowie darüber hinaus gehende Schutzmaßnahmen zusammen und setzt sie Bezug zu den Ergebnissen der empirischen Befragung (Kapitel F).

B Hintergrund und Einordnung

Der Begriff der SLAPP-Klagen geht zurück auf den Rechtswissenschaftler George W. Pring und die Soziologin Penelope Canan. Die beiden untersuchten seit Mitte der 1980er Jahre das Phänomen des Einsatzes von Klagen zur Abschreckung und zur Vergeltung von öffentlicher Beteiligung und veröffentlichten im Jahre 1996 ein Buch mit dem Titel: „SLAPPs. Getting Sued for Speaking Out“ (Pring/Canan 1996), das auf ihren früheren Arbeiten basierte (siehe Pring 1985; Canan/Pring, 1988a; Canan/Pring 1988b; Canan 1989). In dieser Zeit wuchs, jedenfalls in den USA, das Bewusstsein für das Problem der SLAPP-Klagen. Mitte der 1980er Jahre formulierte der Supreme Court des US-Bundesstaates Colorado einen Maßstab zur frühzeitigen Abweisung von einschüchternden Klagen gegen öffentliche Beteiligung (Supreme Court of Colorado, 677 P.2d 1361 (1984) – Protect Our Mountain v. District Court; siehe hierzu Pring 1989, S. 18 f.). Im Jahre 1989 erließ der US-Bundesstaat Washington aus Anlass eines konkreten Falls ein Anti-SLAPP-Gesetz, das einen materiellen Haftungsausschluss für bestimmte Formen der öffentlichen Beteiligung vorsah (Gesetz vom 5. Mai 1989, Session Laws of the State of Washington 1989, S. 1.119–1.120, kodifiziert in § 4.24.510 Revised Code of Washington; sog. „Brenda Hill Bill“, siehe Wyrwich 2011, S. 669 f.). Wenig später räumte der US-Bundesstaat Kalifornien den mit einer SLAPP-Klage konfrontierten Beklagten die Möglichkeit ein,

unter Berufung auf die missbräuchliche Natur der Klage ihre frühzeitige Abweisung zu beantragen (§ 425.16 des California Code of Civil Procedure). Nur wenige Jahre später entwickelten Gerichte in Kanada in ihrer Entscheidung spezifischer Einzelfälle einen Kostenerstattungsanspruch für SLAPP-Beklagte, den diese unter bestimmten Umständen gegen die Kläger geltend machen konnten (Ontario Supreme Court, Entscheidung vom 14. April 1998, 39 O.R. (3d) 620, [1998] O.J. No. 1429 – Daishowa Inc. v. Friends of the Lubicon; British Columbia Supreme Court, Entscheidung vom 31. Mai 1999, Victoria No. 99-1793 – Fraser v. The Corporation of the District of Saanich et al.).

Bis heute ringen Gesetzgeber und Gerichte weltweit darum, SLAPP-Klagen mit prozessrechtlichen Mitteln einzuhegen und die von ihnen Betroffenen zu schützen (zum Präventionszweck siehe *Berner*, 2024, S. 2 Rn. 23 f.). Im Jahre 2023 erließ das Vereinigte Königreich Vorschriften, die Anti-SLAPP-Maßnahmen in Reaktion auf missbräuchliche Klagen gegen die Berichterstattung über Wirtschaftskriminalität einrichten (§§ 194–195 U.K. Economic Crime and Corporate Transparency Bill 2023, 2023 Chapter 56; siehe auch Prather 2023, S. 49). Zur Begründung führte das britische Justizministerium die zunehmende Anzahl von SLAPP-Klagen durch russische Oligarchen gegen investigative Journalist*innen,

Autor*innen und Aktivist*innen an (siehe U.K. Ministry of Justice et al., 2013). Im Jahre 2024 einigten sich die gesetzgebenden Organe der Europäischen Union auf die oben bereits genannte Anti-SLAPP-Richtlinie.

Obwohl eine systemübergreifende rechtliche Definition von SLAPP-Klagen fehlt, haben die bisherigen Erfahrungen und Regulierungsansätze einen gemeinsamen Kern. Sie lassen sich durch drei Kennzeichen charakterisieren (I.). Außerdem weisen SLAPP-Klagen ein breites Spektrum von Erscheinungsformen auf (II.). Zuletzt werden die Gefahren von SLAPP-Klagen und den ihnen vorgehenden oder sie begleitenden Angriffen gesondert dargestellt (III.). Hierbei werden die Ursachen und Grenzen der Regulierung von SLAPP-Klagen deutlich.

I. Kennzeichen von SLAPP-Klagen

Die sehr treffend gewählte Bezeichnung der „Strategic Lawsuits Against Public Participation“ (SLAPP) enthält in Kurzform bereits die wesentlichen Kennzeichen von SLAPP-Klagen. Die „strategischen Klagen gegen eine öffentliche Beteiligung“ lassen sich anhand der ihnen zugrundeliegenden Instrumentalisierung (1.), dem regelmäßig vorliegenden faktischen Machtgefälle (2.) und der Öffentlichkeitsrelevanz der Beteiligung (3.) identifizieren.

1. Missbrauchsintention

Die begrifflich „strategische“ Natur der Klagen impliziert, dass es den Klägern gerade nicht darum geht, in der Sache mit ihrer Klageforderung

zu gewinnen (siehe Selinger 2022; Petersen Weiner 2024, Rn. 5). Vielmehr setzen SLAPP-Kläger die Klage zu Zwecken der Einschüchterung von öffentlicher Beteiligung ein, das heißt zu einem außerhalb des Gerichtsprozesses liegenden Ziel (Majer/Schwarz 2024, S. 546). Hierin liegt eine Missbrauchsintention (Selinger 2024, S. 85). Ein Missbrauch der Judikative zur Einschüchterung ist jedoch jenseits einer strafrechtlich relevanten Nötigung oder Bedrohung (siehe §§ 240 f. StGB) nicht als solches rechtswidrig (ebenso Mann 2022b, S. 1.358). Die ursprüngliche Definition von SLAPP-Klagen stellte zwar nicht auf die subjektive Absicht hinter einer Klageerhebung ab (Canan/Pring 1988a, S. 387), allerdings wurde die einer Klage zugrundeliegende Motivation jedenfalls als Indiz gewertet (Canan 1989, S. 30).

Die mit SLAPP-Klagen einhergehende Instrumentalisierung der Judikative ist mit Blick auf das System des Individualrechtsschutzes einzuordnen. Vor dem Hintergrund des Gewaltmonopols des Staates etabliert das rechtsstaatliche und gewaltenteilige System der Bundesrepublik Deutschland eine unabhängige Judikative als dritte Gewalt und weist ihr die Aufgabe zu, Rechtsstreitigkeiten zu entscheiden (siehe Art. 20 Abs. 2 S. 2, Abs. 3 GG, Art. 92 GG, Art. 97 GG). Machen nun Personen geltend, von einer staatlichen oder privaten Handlung in ihren subjektiven Rechten betroffen zu sein, so gewährt ihnen das Grundgesetz ein Grundrecht auf einen effektiven Rechtsschutz (siehe Art. 19 Abs. 4 GG) beziehungsweise garantiert die effektive Justizgewährung (vgl. Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GG; siehe hierzu Petersen Weiner 2024,

Rn. 18). Das Gleiche gilt für Art. 47 GrCh und Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK (siehe auch Mann 2022a, S. 475 f.). Diese Rechtsschutzgarantien dienen der Durchsetzung der durch eine öffentliche Beteiligung möglicherweise betroffenen materiellen Grundrechte, wie dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1, 1 Abs. 1 GG beziehungsweise für juristische Personen aus Art. 2 Abs. 1, 19 Abs. 3 GG sowie der Berufs- und Eigentumsfreiheit aus Art. 12, 14 GG ggf. i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG (siehe hierzu Mann 2022b, S. 1.360 f.). Entsprechend ist das deutsche Prozessrecht für alle Gerichtsbarkeiten (sprich für die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit, die Verwaltungs-, Finanz-, Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit, siehe Art. 95 Abs. 1 GG) darauf zugeschnitten, die Entscheidung von echten Streitigkeiten abzusichern, in deren Mittelpunkt ein inhaltlicher Konflikt um Rechte und Pflichten der Beteiligten steht. Insbesondere fordern die Prozessrechtsordnungen, dass der Kläger die Verletzung eines eigenen Rechts geltend macht (so § 42 Abs. 2 VwGO, § 40 Abs. 2 FGO, § 54 Abs. 1 S. 2 SGG) oder einen eigenen Anspruch erhebt beziehungsweise aufgrund eines eigenen schutzwürdigen rechtlichen Interesses an der gerichtlichen Durchsetzung des Anspruchs zur Prozessführung ermächtigt ist (siehe Schreiber 2010). Zudem darf es keinen leichteren Weg geben, einen Streit zu entscheiden – sonst fehlt dem Kläger das Rechtsschutzbedürfnis.

In diesem System des Individualrechtsschutzes lässt sich bereits die Erhebung der Klage als missbräuchlich einordnen, wenn diese das Hauptziel verfolgt, eine einschüchternde Wirkung auf die

öffentliche Beteiligung der Beklagten zu entfalten. SLAPP-Kläger erheben sogar offensichtlich unbegründete Klagen, weil diese aufgrund der für die Verteidigung notwendigen Zeit, Energie und Kostenauslagen ein Drohpotential für die Beklagten entfalten, – nicht zuletzt wegen der psychischen Belastung durch die erzwungene Konfrontation (siehe etwa Borg-Barthet et al. 2021, S. 15, 29 f.; Farrington/Zabrocka 2023, S. 521 f.). Der Wunsch, mit der Klage (teilweise) zu obsiegen, kann aber auch das Ziel der Einschüchterung der Beklagten begleiten (Farrington/Zabrocka 2023, S. 521). Wichtig ist für eine Charakterisierung als SLAPP-Klage nur, dass die Einschüchterung das Hauptziel und den eigentlichen Zweck der Klage darstellt. Der Erfolg in der Sache ist somit aus Sicht der Kläger höchstens zweitrangig. Anderenfalls läge keine SLAPP-Klage vor. Denn geht es den Klägern vorrangig darum, mit ihrer Forderung zu obsiegen, so nutzen sie das Gerichtssystem wie von diesem vorgesehen, um ihre eigenen Rechte durchzusetzen. Die nachgeordnete Hoffnung, dass sich die Beklagten in Zukunft mit ihrer öffentlichen Beteiligung zurückhalten, genügt für sich genommen nicht, um eine Einordnung als SLAPP-Klage zu begründen.

Das missbräuchliche Verhalten von SLAPP-Klägern beschränkt sich allerdings in der Regel nicht auf die bloße Erhebung der Klage, sondern erstreckt sich auf das gesamte Gerichtsverfahren, etwa in Form von Verzögerungstaktiken (siehe Cosentino 1991, S. 404, 409 f.). Auch hier nutzen die Kläger rechtlich auf echte Rechtsstreitigkeiten zugeschnittene Instrumente, um eine größtmögliche abschreckende Wirkung zu erzeugen.

Deshalb greifen sie daneben zu Maßnahmen, mit denen die Kosten eines Verfahrens für die Beklagten steigen, wobei neben den finanziellen Folgen auch die immateriellen Lasten von Bedeutung sind.

2. Strukturelles Machtgefälle

Damit eine Klage (auch im Vorfeld) überhaupt eine abschreckende Wirkung auf die Beklagten entfalten kann, bedarf es in der Regel eines Machtgefälles zwischen Kläger und Beklagten. Dieses Merkmal muss zwar nicht zwingend vorliegen, um eine SLAPP-Klage zu identifizieren (vgl. auch Erwägungsgrund 15 der Anti-SLAPP-Richtlinie; siehe die Beispiele der Klagen Einzelner gegen Medienorganisationen, Wright-Pegs 2009), kennzeichnet aber typischerweise die SLAPP-Konstellation. So stehen hinter vielen der bekannt gewordenen SLAPP-Klagen einflussreiche Personen oder Organisationen (dies betont wiederum Erwägungsgrund 15 der Anti-SLAPP-Richtlinie). Entweder sie agieren selbst als Kläger oder finanzieren (offen oder versteckt) die Gerichtsverfahren von Dritten, um ihnen durch die Unterstützung im Hintergrund Macht zu verleihen (eingehend Bergelson 2019, S. 223–230; Borg-Barthet et al. 2021, S. 8).

Das strukturelle Machtgefälle zwischen Kläger und Beklagten kann sich insbesondere aus einer sehr unterschiedlich großen Ressourcenausstattung oder einer einseitigen rechtlichen beziehungsweise gesellschaftlichen oder politischen Machtposition ergeben (ebd.; Bárd et al. 2020, S. 33; Selinger 2024, S. 86 f.). Dementsprechend stehen auf Seiten der Beklagten häufig

Einzelpersonen und Organisationen, die strukturell über vergleichsweise geringe Ressourcen verfügen und sich erst um eine Unterstützung durch Kollektive, Unternehmen oder zivilgesellschaftliche Akteur*innen bemühen müssen, um das Machtgefälle zumindest teilweise auszugleichen. Allerdings ist diese Suche nach einer Unterstützung gegen SLAPP-Klagen und die damit einhergehenden Einschüchterungsversuche nicht immer erfolgreich und stellt die Betroffenen regelmäßig vor größere Herausforderungen. Deshalb besteht ein Ansatzpunkt für die Eindämmung der negativen Folgen von SLAPP-Klagen darin, die Beklagten in ihrer Position zu stärken, um das Machtgefälle auszugleichen und damit der Klagesituation das Druckpotential zu nehmen (so betont Hufeld 2023, S. 345 die Rolle der Anti-SLAPP-Gesetzgebung „als Stabilisierungsfaktor im Gleichgewicht der für das Gemeinwesen relevanten Kräfte“). Hierfür sind die Unterstützungressourcenstarker kollektiver und zivilgesellschaftlicher Akteur*innen, gegebenenfalls rechtliche Anreize für einen Beistand durch Arbeitgeber*innen, die notwendigen Informationen über wirkmächtige Netzwerke sowie ein einfacher Zugang zu Unterstützungsangeboten notwendig (siehe auch Kapitel E. III. 3.).

3. Öffentlichkeitsrelevanz

Der Zweck der strategischen Nutzung der Judikative durch SLAPP-Kläger liegt in der Abwehr einer öffentlichen Beteiligung. Dies bedeutet umgekehrt, dass sich die Beklagten in irgendeiner Form zu Themen von öffentlicher Relevanz in einem öffentlichen Forum betätigen oder betätigt haben.

Der ursprünglichen Begriffsbestimmung von Canan und Pring zufolge musste die öffentliche Beteiligung noch aus einem Engagement vor einer staatlichen Stelle oder vor dem Wahlvolk bestehen, weil die beiden die rechtliche Grundlage für Gegenmaßnahmen aus dem Petitionsgrundrecht (1. Verfassungszusatz der US-Verfassung) herleiteten (Canan/Pring 1988a, S. 387; Canan/Pring 1988b, S. 506 f.). Die US-amerikanischen Anti-SLAPP-Gesetze weiteten früh den Schutz auf das Grundrecht der Meinungsfreiheit aus (siehe z. B. das im Jahre 1992 geschaffene Anti-SLAPP-Gesetz im US-Bundesstaat Kalifornien, § 425.16(b)(1) California Code of Civil Procedure). Spätestens mit den vielfältigen Möglichkeiten in digitalen Kommunikationsräumen, sich informell an den Staat und an die Öffentlichkeit zu wenden, verschwimmt die Grenze zwischen dem privaten und dem öffentlichen Wirken, so dass der Begriff der Beteiligung weit zu verstehen ist, um alle relevanten Fallkonstellationen erfassen zu können (ebenso Bergelson 2019, S. 232). Er umfasst daher die nach außen gerichtete Tätigkeit zu einem Thema von öffentlicher Relevanz oder im öffentlichen Interesse („public participation“) (Bárd et al. 2020, S. 14 f.). Häufig wird der Kern der Beteiligung kommunikativer Natur sein, wobei sie in Form von Tatsachenaussagen, Recherchen, Meinungsäußerungen und Demonstrationsteilnahmen stattfinden kann.² Auch ist die Beteiligung nicht auf ein Format beschränkt. Denkbar sind unter anderem Veröffentlichungen

in Wort und Schrift, die Er- und Ausstellung von Kunstwerken, Reden, Gespräche, Eingaben, Klagen, Stellungnahmen und Proteste. Hinzu treten Beteiligungsformen, die eine Kommunikation Dritter fördern. Anderenfalls blieben diejenigen Tätigkeiten schutzlos, die etwa eine Beteiligung überhaupt erst ermöglichen, wie beispielsweise das Verlegen von Druckerzeugnissen, die redaktionelle Arbeit, die Finanzierung von Protesten oder der Betrieb von Internetplattformen (siehe hierzu auch Erwägungsgrund 22 der Anti-SLAPP-Richtlinie).

Geringfügig einzugrenzen vermag diese Weite nur der Gegenstand der Beteiligung. Sie muss ein öffentliches Interesse betreffen. Hieraus ergibt sich allerdings vor allem eine Negativabgrenzung zu rein privaten Angelegenheiten, da sich der Gemeinwohlbezug für eine Vielzahl von Themen begründen lässt (vgl. zur notwendigen Definitionsoffenheit des Gemeinwohls Engel 2000). Welche Themen das öffentliche Interesse umfasst lässt sich daher nur beispielhaft aufzählen und kaum sinnvoll abstrakt definieren.

II. Erscheinungsformen von SLAPP-Klagen

Die typischen Erscheinungsformen von SLAPP-Klagen korrespondieren mit dem Motiv der Kläger, das darin besteht, eine ihren Interessen widersprechende öffentliche Beteiligung durch die Beklagten beziehungsweise durch weitere

² Bárd et al. 2020, S. 23 f. nennen hingegen den Hausfriedensbruch als Beispiel für eine Handlung, die den Begriff der öffentlichen Beteiligung überschreitet, wobei dessen Grenzen mit Blick auf die Versammlungsfreiheit des Art. 8 GG nicht immer leicht zu ziehen sind.

Personen zu verhindern. Betroffen sind damit regelmäßig diejenigen, die öffentlich besonders engagiert sind und am öffentlichen Diskurs teilnehmen (1.). Das geltende Recht räumt gegen bestimmte Formen der öffentlichen Beteiligung verschiedene Abwehrmaßnahmen ein. Beispielsweise werden für Fälle von Verleumdung (siehe § 187 StGB) Unterlassungs- und Schadensersatzansprüche (insbesondere nach §§ 823, 1004 BGB) gewährt. Insofern liegen SLAPP-Klagen gegen eine öffentliche Beteiligung in ihrer Rechtsnatur unterschiedliche Klageforderungen zugrunde (2.). Zuletzt sind als missbräuchlich einzustufende Verfahrenstaktiken typisch für SLAPP-Klagen. Ihr Vorliegen ist ein Indiz dafür, dass es dem Kläger nicht in erster Linie um die Durchsetzung der Klageforderung selbst, sondern vielmehr um eine Belastung der Beklagten geht (3.).

1. SLAPP-Betroffene

SLAPP-Betroffene haben gemeinsam, dass sie sich öffentlich beteiligen oder eine öffentliche Beteiligung ermöglichen oder unterstützen. Dies kann grundsätzlich jede und jeder sein. SLAPP-Klagen können sich somit gegen natürliche und juristische Personen richten und auch mehrere Betroffene gemeinsam oder parallel in Anspruch nehmen. Für Einzelne, deren Beruf oder privates Engagement ein höheres Maß an öffentlicher Beteiligung mit sich bringt, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass sie mit ihrer Berichterstattung, ihren Untersuchungen oder ihrem sonstigen Wirken von Einschüchterungsversuchen und SLAPP-Klagen betroffen werden. Zu ihnen gehören vor allem die im Journalismus

und den Medien, dem Aktivismus, der Wissenschaft, der Kunst und der Zivilgesellschaft aktiven Personen. Das Gleiche gilt entsprechend für Organisationen, die selbst öffentlich wirken oder die öffentliche Betätigung Einzelner unterstützen. Bieten Organisationen einer solchen öffentlichen Beteiligung eine Plattform, so können sie auch dann SLAPP-Beklagte sein, wenn sie selbst durchaus über einen gewissen Einfluss verfügen. Das gilt etwa für größere Medienorganisationen oder Nichtregierungsorganisationen (ausführlich Wright-Pegs 2009).

Der Gegenstand der Beteiligung muss eine öffentliche Bedeutung haben, um Angriffsgegenstand von SLAPP-Klagen sein zu können. Um zu beurteilen, ob eine Beteiligung von öffentlicher Relevanz ist, kommt es nicht darauf an, ob sie für das Gemeinwohl mehr oder weniger essentiell ist. Denn der demokratische Diskurs lebt von seiner Vielschichtigkeit und Vielseitigkeit, so dass sich eine abgestufte Bewertung der einzelnen Beiträge als mehr oder weniger gemeinwohlrelevant verbietet.

Besonders von SLAPP-Klagen betroffen sind aufgrund des ihnen inhärenten Machtgefälles Themenfelder, die durch die Kritik an einflussreichen Akteur*innen geprägt sind oder deren Interessen der Ausrichtung widersprechen. Einschüchterungsversuche dieser einflussreichen Kräfte richten sich daher häufig gegen investigative Journalist*innen, Medienorganisationen und Aktivist*innen die sich mit Wirtschaftskriminalität, organisierter Kriminalität, politischem Extremismus, Menschenrechtsverletzungen und

Umweltschädigung beschäftigen. Bisweilen erreichen die gegen diese gerichteten Bedrohungen und Angriffe ein gravierendes Ausmaß. Die Konsequenzen für Leben und Gesundheit können weit über die Folgen einer Konfrontation mit SLAPP-Klagen hinausgehen (siehe etwa die Beispiele in Bähler 2022). Ein Anlass für die Anti-SLAPP-Initiativen in der Europäischen Union war das Schicksal der maltesischen Investigativjournalistin Daphne Caruana Galizia, gegen die zum Zeitpunkt ihrer Ermordung 43 zivilrechtliche und fünf strafrechtliche Gerichtsverfahren anhängig waren, die von intensiven Einschüchterungsversuchen begleitet wurden.³ Schon zuvor hatte unter anderem das Europäische Parlament für einen besseren Schutz von Investigativjournalist*innen plädiert (siehe Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. April 2018 zum Schutz investigativ tätiger Journalisten in Europa: der Fall des slowakischen Journalisten Ján Kuciak und von Martina Kušnírová, 2018/2628(RSP); zu weiteren Beispielen siehe Bárd et al. 2020, S. 10 f.). Schutzmaßnahmen gegen eine Einschüchterung auf dem Klageweg sind wichtig, reichen aber für sich genommen nicht aus; sie müssen durch zusätzliche Schutzmaßnahmen flankiert werden.

2. Alle Arten von Klageforderungen

SLAPP-Klagen zeichnen sich durch ihre Zielrichtung und ihren Kontext aus, sind aber inhalts-offen (Shapiro 2010, S. 15). Damit können sie

grundsätzlich auf einer Vielzahl von Anspruchsgrundlagen beruhen (CASE, 2023, S. 16 identifiziert siebzehn Rechtsgrundlagen für 570 untersuchte SLAPP-Klagen). Werden SLAPP-Klagen durch private Personen und Organisationen initiiert, sind sie regelmäßig zivilrechtlicher Natur, weil auch die Betroffenen fast ausschließlich als Privatperson belangt werden (selbst wenn sie beruflich im Staatsdienst tätig sind).

In der Sache können SLAPP-Klagen ganz unterschiedliche Forderungen verfolgen (*Borg-Barthet et al.*, 2021, S. 8). In erster Linie richten sich die Forderungen gegen die öffentliche Beteiligung an sich und stützen sich daher häufig auf eine Verletzung von Persönlichkeitsrechten oder eine Beeinträchtigung der Geschäftstätigkeit (Wiepen 2022b, Rn. 1). Sie verlangen von den sich beteiligenden Personen, eine bestimmte Beteiligung zu unterlassen, Veröffentlichungen zu löschen und Aussagen zu widerrufen beziehungsweise richtigzustellen. Daneben treten Geldforderungen, insbesondere in Form von Schadensersatzansprüchen (Dinig/Prigge 2023, S. 52). Darüber hinaus können SLAPP-Klagen auch arbeitsrechtliche Hintergründe haben, wenn sie von Arbeitgeber*innen ausgehen, die ihren Arbeitnehmer*innen mit arbeitsrechtlichen Konsequenzen, wie einer Kündigung, drohen, um eine konkrete öffentliche Beteiligung der Beschäftigten außerhalb der Arbeitstätigkeit zu unterbinden (siehe Peeters 2004, zu der Be-

3 Siehe den offenen Brief von 32 Mitgliedern des Europäischen Parlaments vom 28. Mai 2020 an die Vize-Präsidentin der Kommission Vera Jourová mit der Forderung, Anti-SLAPP-Maßnahmen zu ergreifen, abrufbar unter <https://cdn-others.timesofmalta.com/43c01a750746e307b713dd0195dab8e8aa8a2ee0.pdf>; siehe hierzu auch Bárd et al. 2020, S. 9, 46–48; Prather 2023, S. 60–62; Milewska 2023; Lynch 2023; siehe auch Petersen Weiner 2024, Rn. 3.

deutung von Anti-SLAPP-Gesetzen für Whistleblower im Arbeitsverhältnis).

Für all diese Ansprüche hält das Zivilprozessrecht Klageformen bereit. Ob die Klagen in der Sache Aussicht auf Erfolg haben, ist grundsätzlich für ihre Einordnung als SLAPP-Klagen nicht relevant (siehe Kapitel B. I. 1.). Allerdings deuten Klagen, die offensichtlich unbegründet sind, darauf hin, dass sie primär einem außerprozessualen Zweck dienen und gerade nicht der Durchsetzung des erhobenen Anspruchs.

SLAPP-Klagen können auch von Seiten des Staates ausgehen oder von ihm finanziert werden (vgl. die Annahmen in Erwägungsgrund 15 der Anti-SLAPP-Richtlinie). Auch innerhalb der Europäischen Union setzen Hoheitsträger oder Politiker*innen bisweilen ihre Ressourcen ein, um eine – häufig ihnen gegenüber kritische – Berichterstattung im In- und Ausland zu unterbinden. Ein Staat selbst kann neben der Finanzierung von Klagen Privater insbesondere auf dem strafrechtlichen Weg eine Anklage (z. B. wegen Verleumdung, § 187 StGB) zum Schutz Einzelner erheben oder die sich öffentlich Beteiligten bereits im Vorfeld mit der bloßen Strafdrohung einschüchtern. Daneben sind verwaltungsrechtliche Maßnahmen oder ihre Androhung denkbar: Etwa in Form des Verbots einer bestimmten (gewerblichen) Tätigkeit (etwa auf der Grundlage des § 35 Abs. 1 S. 1 GewO) oder der Ausweisung ausländischer Staatsangehöriger (etwa nach § 53 AufenthG), um eine missliebige öffentliche Beteiligung zu unterbinden. Hierzu finden sich international verschiedene Beispiele (siehe Ole-

ary-Cyr 2023 zu Griechenland, Italien und Ungarn; siehe Bodnar/Glisczyńska-Grabias 2023 zu SLAPP-Klagen gegen Wissenschaftler*innen in Polen). Auch umgekehrt können sich SLAPP-Klagen von Privaten gegen Hoheitsträger richten, insbesondere wenn sich große Unternehmen gegen eine staatlicherseits veranlasste Veröffentlichung von kritischen Informationen wehren. Das die Einschüchterungswirkung begünstigende Machtgefälle kann in diesen Konstellationen vor allem für Klagen gegen Kommunen vorliegen.

3. Indizwirkung bestimmter Verfahrenskonstellationen und -taktiken

Kennzeichnend für SLAPP-Klagen ist die Motivation, mit der sie eingesetzt werden. Ein solches inneres Motiv der Kläger lässt sich aber in aller Regel nicht sinnvoll prüfen oder nachweisen (kritisch daher Bárd et al. 2020, S. 15 f.). Deshalb knüpft das deutsche Rechtssystem den Zugang zur gerichtlichen Kontrolle gerade nicht an die hinter einer Klage stehende alleinige Motivation, Rechtsschutz zu erzielen (Majer/Schwarz 2024, S. 547 f.). Die Gerichte müssen über Klagen grundsätzlich auch dann entscheiden, wenn sie – wie etwa in Nachbarschaftsstreitigkeiten oder Erbstreitigkeiten – auch erhoben werden, um die Gegenseite zu verärgern. Ein Indiz für eine solch emotionale Motivation liegt vor, wenn die Klageforderung so niedrig ist, dass die für den Kläger entstehenden Kosten der Rechtsverfolgung (beispielsweise die investierte Zeit oder die Beauftragung nicht erstattungsfähiger Privatgutachten) selbst bei einem Obsiegen des Klägers die Höhe der Klageforderung überstei-

gen. Ähnlich müssen Gerichte auch über Klageforderungen von Kleinstbeträgen, etwa im Fall von Nebenkostenabrechnungen, entscheiden, obwohl schon die Opportunitätskosten der Prozessführung den Forderungsbetrag übersteigen dürften.

Da der Nachweis eines missbräuchlichen Motivs schwierig ist, weil die SLAPP-Kläger ein solches in aller Regel von sich weisen dürften, ist der Blick auf die für SLAPP-Klagen typischen Verfahrenstaktiken zu richten. Sie prägen die Erscheinungsform der Verfahren. Nur bei offensichtlich unbegründeten Klagen ist es naheliegend, ein strategisches Fernziel auch ohne weitere Indizien zu vermuten. Ob dieses Fernziel aber tatsächlich in der Einschüchterung der Beklagten liegt, um sie von einer öffentlichen Beteiligung abzuhalten, ist wiederum anhand des Kontexts und des Verhaltens der Kläger vor und während des Gerichtsverfahrens zu beurteilen.

In der europäischen Anti-SLAPP-Richtlinie findet sich in Erwägungsgrund 28 eine beispielhafte Aufzählung von missbräuchlichen Verfahrenstaktiken, die einen Anhaltspunkt für das Vorliegen eines missbräuchlichen Gerichtsverfahrens bieten (vgl. Art. 4 Nr. 3 S. 2 lit. d der Richtlinie). Dazu gehören beispielsweise „Taktiken betreffend die Wahl des Gerichtsstands, die Berufung auf eine oder mehrere ganz oder teilweise unbegründete Ansprüche, die Erhebung überhöhter Forderungen, die Anwendung von Verzögerungstaktiken oder die Entscheidung, Klagen in einem späteren Stadium des Verfahrens nicht weiterzuverfolgen, die Anstrengung mehrerer Verfahren

in ähnlichen Angelegenheiten und das Verursachen unverhältnismäßiger Kosten für den Beklagten im Verfahren“ (Erwägungsgrund 28 der Richtlinie). Diese Verfahrenstaktiken erschweren den Beklagten die Verteidigung, erhöhen das Kostenrisiko eines Unterliegens, verlängern die Dauer des Verfahrens oder halten ein Verfahren bewusst in der Schwebe, um sein Drohpotential aufrecht zu erhalten. Weitere mögliche Anknüpfungspunkte formuliert der Europarat in seiner Empfehlung vom 5. April 2024 (CM/Rec(2024)2 of the Committee of Ministers to member States on countering the use of strategic lawsuits against public participation (SLAPPs)). Zu ihnen gehören beispielsweise der Umstand, dass sich eine Klage „absichtlich gegen Einzelpersonen richtet und nicht gegen die Organisationen, die für die angefochtene Maßnahme verantwortlich sind“ oder dass sich „der Antragsteller systematisch weigert, außergerichtliche Verfahren zur Beilegung der Forderung in Anspruch zu nehmen“ (Übersetzung der Autorin).

Darüber hinaus greifen SLAPP-Kläger bereits im Vorfeld und während des Gerichtsverfahrens zu Einschüchterungsmaßnahmen. Hierzu gehören Drohungen, insbesondere mit der durch eine Klage erzwungenen Publizität oder mit einer gegen die Beklagten gerichteten Medienkampagne, die diskreditierend wirken kann (siehe eingehend Bárd et al. 2020, S. 24 f.). Die Einschüchterungsversuche können viele Formen annehmen und werden häufig koordiniert gegen sich öffentlich beteiligende Personen eingesetzt. Sie entfalten ihr Druckpotential auch unter dem Eindruck einer möglichen Klageerhebung. Deshalb beschäf-

tigt sich die empirische Bestandsaufnahme in Kapitel C neben den erhobenen SLAPP-Klagen mit Handlungen im Vorfeld einer potentiellen Klage, die auf rechtlichen und außerrechtlichen Wegen zu einer Einschüchterung führen und die Betroffenen von einer öffentlichen Beteiligung abhalten sollen.

III. Gefahren von SLAPP-Klagen

SLAPP-Klagen und die ihnen vorgehenden oder sie begleitenden Angriffe gefährden die grundrechtlich geschützten Freiheiten und zivilgesellschaftlichen Freiräume. Sie schaffen eine individuelle Betroffenheit (1.), die aufgrund der strategischen Natur der Einwirkungen gleichsam eine kollektive Dimension annimmt (2.). Hieraus ergeben sich Gefahren für die Demokratie als solche (3.).

1. Individuelle Betroffenheit und abschreckende Wirkung

Die individuelle Betroffenheit von natürlichen wie juristischen Personen steht im Kern von SLAPP-Klagen und Einschüchterungsversuchen gegen eine öffentliche Beteiligung. Nur weil die Beklagten SLAPP-Klagen und Einschüchterungsversuche als belastend wahrnehmen, können sie überhaupt einen Einfluss auf deren aktuelle und zukünftige Beteiligung haben. Die potentiell Betroffenen müssen daher schon im Vorfeld abwägen, ob sie sich mit einem bestimmten Thema öffentlich beschäftigen und welche negativen Folgen ihnen drohen könnten. Wohlgedenkt drohen SLAPP-Klagen wie Einschüchterungsversuche allein aufgrund der öffentlichen Beteili-

gung an sich, selbst wenn die öffentlich Tätigen sämtliche Gesetze und Richtlinien einer guten beruflichen Praxis einhalten. Die belastende Wirkung ergibt sich – wie bereits dargestellt (siehe Kapitel B. I. 1.) – aus den finanziellen, sozialen und psychologischen Kosten einer Rechtsverteidigung und der möglicherweise schädlichen Außenwirkung eines Gerichtsverfahrens, welche eine abwertende Medienkampagne durch die SLAPP-Kläger verstärken kann.

Individuell können Einschüchterungsversuche und SLAPP-Klagen neben der Belastung der Beklagten auch dazu führen, dass sie eine geplante öffentliche Beteiligung ganz oder teilweise unterlassen, inhaltlich abschwächen oder nur verzögert betreiben. Hiermit geht für die Betroffenen die investierte Arbeitskraft verloren. Gleichzeitig bleibt der Allgemeinheit der jeweilige Beitrag vorenthalten, so dass sie von den enthaltenen Meinungen und Informationen nicht oder nur verspätet profitiert.

Dies betrifft die Schutzbereiche einer Vielzahl von Grundrechten, die je nach Kontext und Art der öffentlichen Beteiligung eröffnet sind (zur menschenrechtlichen Dimension siehe auch Prather 2023, S. 52; Farrington/Zabrocka 2023, S. 523–526). Sie sind sowohl durch das europäische Primärrecht in Form der Grundrechte-Charta als auch durch das deutsche Grundgesetz geschützt. Zu ihnen gehören vor allem die Meinungsäußerungsfreiheit, die Informationsfreiheit, die Pressefreiheit, die Wissenschafts- und die Kunstfreiheit, die Versammlungsfreiheit, die Vereinigungsfreiheit und die Berufsfreiheit (sie-

he Art. 5, 8, 9, 12 GG sowie Art. 11–16 GrCh). Hinzu kommen die Gewährleistungen der Europäischen Menschenrechtskonvention (siehe hierzu Domej 2022, S. 760 f.), wie die Meinungsfreiheit des Art. 10 EMRK und der Grundsatz des fairen Verfahrens des Art. 6 EMRK (siehe EGMR, Urteil vom 15. Februar 2005, Az.: 68416/01 – Steel and Morris v. The United Kingdom). Die SLAPP-Kläger selbst sind zwar, sofern es sich um Private und nicht um Hoheitsträger handelt, nicht unmittelbar an die Grundrechte gebunden, das heißt die Grundrechte enthalten für sie keine Handlungspflichten, sondern binden nur die staatliche Gewalt. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung entwickelt, dass die Grundrechte nicht nur Abwehrrechte gegen den Staat gewähren, sondern den Staat vielmehr dazu verpflichten, Grundrechtsträger auch gegenüber Privaten zu schützen (siehe Jarass 1985, S. 378–385). Damit können sich SLAPP-Beklagte gegenüber dem Staat auf die Geltung dieser Schutzpflicht berufen (siehe aus unionsrechtlicher Perspektive Borg-Barthet et al. 2021, S. 22–28; Nowicka 2024, S. 12–14).

2. Kollektive Grundrechtsdimension

SLAPP-Klagen und Einschüchterungsversuche haben zugleich eine kollektive Dimension. Hierbei lassen sich zwei Ansätze unterscheiden.

Zum einen haben die negativen individuellen Folgen von SLAPP-Klagen Auswirkungen auf Dritte. Sobald Dritte von konkreten Einschüchterungsversuchen und Klagen gegen die öffentliche Beteiligung erfahren, sei es durch private

Erzählungen oder öffentliche Berichterstattung, müssen sie für ihre eigene öffentliche Betätigung einberechnen, möglicherweise selbst einmal zu den Betroffenen zu gehören (vgl. Canan 1989, S. 30; Pring 1989, S. 6). Ihre ganz eigene Wahrnehmung von der drohenden Belastung kann auf diese Dritten eine abschreckende Wirkung entfalten und dazu führen, dass sie selbst ihre öffentliche Beteiligung in Zukunft zurückhaltender gestalten werden (Mann 2022b, S. 1359). Diese Außenwirkung ist von den SLAPP-Klägern ausdrücklich erwünscht. Ihnen geht es häufig nicht nur darum, die konkret im Verfahren angegriffene öffentliche Beteiligung zu verhindern, sondern auch darum, nicht in das Gerichtsverfahren involvierte Personen davon abzuhalten, ähnlich in der Öffentlichkeit zu wirken. Damit entfalten SLAPP-Klagen einen sogenannten „chilling effect“ (siehe ausführlich Blaßnig 2024; Nowicka 2024, S. 7–10; Prather 2023, S. 54 f.; siehe auch bereits Blaßnig/Hahnenkamp 2021, S. 417). Sinkt die Zahl der Hinweise aus der Bevölkerung über Missstände oder unterbleiben kritische Untersuchungen, so kann dies auch die staatliche Rechtsdurchsetzung beeinträchtigen (Ashenmiller/Norman 2011 zeigen einen entsprechend positiven Effekt von Anti-SLAPP-Gesetzgebung auf die staatliche Rechtsdurchsetzung im Umweltrecht in den USA). Mit der Reichweite, Sichtbarkeit und alltäglichen Bedeutung von Kommunikation im Internet, auch über soziale Medien, erhält die abschreckende Wirkung von SLAPP-Klagen auf eine öffentliche Beteiligung eine neue Intensität (ausführlich Bergelson 2019; Prather 2023, S. 56 f.).

Zum anderen beeinträchtigt die abschreckende Wirkung der SLAPP-Klagen den Medienpluralismus und die Medienfreiheit (Kalbhenn et al. 2022, S. 706). Denn die Einschüchterungsversuche und SLAPP-Klagen wirken thematisch einseitig. Sie erreichen, dass den Bürger*innen Informationen vorenthalten bleiben, die sich kritisch mit mächtigen Akteur*innen auseinandersetzen, sofern eine gewisse Wahrscheinlichkeit besteht, dass diese sich gegen die konkrete Veröffentlichung der Information außergerichtlich und gerichtlich zur Wehr setzen (Petersen Weiner 2024, Rn. 7; Prather 2023, S. 52 f.).

Dabei weisen die betroffenen Themen bestimmte Schwerpunkte auf, die auch Ausfluss der einer SLAPP-Konstellation zugrundeliegenden Machtasymmetrie sind. Illustrieren lässt sich dies mit Fällen von Menschenrechts- und Umweltrechtsverletzungen durch große Unternehmen, organisierter Kriminalität und politischer Korruption (siehe Kapitel B. II. 1.). Damit verzerren SLAPP-Klagen den öffentlichen Diskurs. Dies hat eine negative Wirkung für die gesamte Gesellschaft, weil ihr das kollektive Gut der Informationen über diese Rechtsverletzungen vorenthalten bleibt (siehe etwa EGMR, Urteil vom 15. Februar 2005, Az.: 68416/01, Rn. 95 – Steel and Morris v. The United Kingdom; grundlegend zu diesem „McLibel“-Fall als prominentes SLAPP-Beispiel in Europa Donson 2010, S. 85–90; siehe auch Bodnar/Gliszczyńska-Grabias 2023 am Beispiel der historischen Aufarbeitung der Rechtsstaatskrise in Polen).

3. Bedrohung der Demokratie

Die zuvor beschriebenen individuellen und kollektiven Folgen von SLAPPs bedrohen die europäische Demokratie (Prather 2023, S. 53–56). Denn das System einer Demokratie beruht darauf, dass die Ausübung von Staatsgewalt auf eine Willensausübung des Staatsvolkes zurückführbar ist (Sommermann 2024, Rn. 156 f.). Einen solchen Willen bekundet das Staatsvolk durch periodische Wahlen (Art. 20 Abs. 2 GG, Art. 38 GG). Hier muss die Minderheit immer wieder die Gelegenheit erhalten, zur Mehrheit zu werden (siehe Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts BVerfGE 44, S. 125, 142). Die Parteien, die in der deutschen Demokratie des aktuellen Zuschnitts diejenigen Personen hervorbringen, die letztlich zur Wahl stehen, ringen im Vorfeld von Wahlen um die Stimmen des Wahlvolkes (Voßkuhle/Flaig 2024, S. 623, 625). Dabei baut das System der Gewaltenteilung darauf auf, dass es möglich ist, Kritik an staatlichen Entscheidungen zu üben, auf gesellschaftliche Missstände hinzuweisen, Gesetzesvorhaben zu diskutieren und Argumente für oder gegen eine staatliche Regulierung abzuwägen (siehe Bárd et al. 2020, S. 5 f.). Auch diese Diskurse wirken auf die Willensbildung der Gesellschaft einschließlich der Wähler*innen ein.

Für eine solche Meinungsbildung ist die tatsächliche öffentliche Beteiligung sowie bereits die bloße Möglichkeit der Beteiligung der in einer Gesellschaft vereinigten pluralen Kräfte essentiell (EGMR, Urteil vom 15. Februar 2005, Az.: 68416/01, Rn. 89 – Steel and Morris v. The United Kingdom). Eine besondere Rolle in der

öffentlichen Meinungsbildung nehmen Journalist*innen, Aktivist*innen, Wissenschaftler*innen, zivilgesellschaftliche Organisationen und Medienschaffende ein. Ihre Betätigung sowie die korrespondierenden Handlungen der Bürger*innen sind deshalb grundrechtlich besonders geschützt. Diese demokratische Dimension der Kommunikationsfreiheiten, der Presse-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit ist zentral für das notwendige argumentative Ringen um das Gemeinwohl (Voßkuhle/Flaig 2024, S. 624). Muss die Willensbildung der Bürger*innen ohne eine hinreichende Informationsbasis oder auf Grundlage einer einseitig verzerrten Informationsbasis stattfinden, ist die Integrität der Demokratie als solche bedroht.

Dies gilt im Zusammenhang von Wahlen für das Europäische Parlament oder den Bundestag, aber genauso auf der Landesebene, der Kommunalebene und in kleineren partizipativen Zusammenhängen. So entfalten beispielsweise die lokalpolitische Organisation von Bürgerbegehren oder die Mobilisierung von Stellungnahmen gegen bestimmte Vorhaben in der Bauleitplanung ebenfalls eine wichtige demokratische Wirkung (so bereits empirisch Canan/Pring 1988a, S. 389). Sie sind durch SLAPP-Klagen gefährdet, weil diese in einem personell und gegenständlich begrenzten Kontext besonders effektiv zugeschnitten werden können und die Betroffenen gleichzeitig oft besonders schutzlos sind.

C Regulierung durch die Anti-SLAPP-Richtlinie der EU

Das Ziel der Anti-SLAPP-Richtlinie (EU) 2024/1069 besteht ausweislich ihres Titels in dem „Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offensichtlich unbegründeten Klagen oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren“. Die Erwägungsgründe 5 bis 13 der Richtlinie betonen die besondere demokratische Bedeutung dieses Schutzes. Ihnen zufolge beruht eine Demokratie darauf, dass insbesondere „Journalisten, Nichtregierungsorganisationen, Wissenschaftler und die Zivilgesellschaft“ (Erwägungsgrund 5 der Richtlinie) Themen von öffentlichem Interesse bearbeiten und diskutieren. Ein zentraler Bestandteil ist die Aufklärung von Fakten, die Verbreitung von Information und die Aufklärung und Kritik von Rechtsverstößen (siehe Kapitel B. III. 3.).

Die Europäische Union sowie die nationalen Rechtsordnungen sichern diese öffentliche Teilnahme am Diskurs mit ihren grundrechtlichen Verbürgungen der Meinungsfreiheit, der Wissenschaftsfreiheit, der Presse- und Medienfreiheit, des Medienpluralismus und der allgemeinen und besonderen Diskriminierungsverbote (siehe Erwägungsgründe 7–13 der Richtlinie). Gleichzeitig konstatiert der Unionsgesetzgeber, dass die für die Demokratie besonders wichtigen Teilnehmer*innen an diesen Diskursen zunehmend „Drohungen sowie Einschüchte-

rung und Belästigung“ (Erwägungsgrund 10 der Richtlinie) ausgesetzt sind. Sie seien in besonderem Maße von missbräuchlichen Gerichtsverfahren betroffen, die nur deshalb angestrengt würden, um die Betroffenen von einer öffentlichen Beteiligung abzuhalten (ebd.). Dies – so befürchtet der Unionsgesetzgeber – gefährdet einerseits die Publikation der konkreten Informationen, gegen die sich die Klage richtet, und schafft andererseits eine Atmosphäre der Abschreckung, die Personen davon abhält, sich in der Zukunft am demokratischen Diskurs zu beteiligen (siehe Erwägungsgründe 8–16 der Richtlinie; siehe zu dieser Dimension bereits Kapitel B. III. 1.).

Hiergegen bringt der Unionsgesetzgeber die Anti-SLAPP-Richtlinie in Stellung. Sie ist im Folgenden näher darzustellen. Zunächst ist der Anwendungsbereich der Richtlinie zu betrachten (I.). Sodann gilt die Aufmerksamkeit den Instrumenten, mit denen die nationalen Gerichte SLAPP-Klagen entgegenwirken sollen (II.). Zuletzt erfolgt eine Auseinandersetzung mit der Kritik an der Richtlinie (III.). Sie ist nicht als Ruf nach einer Reform der jüngst erlassenen Richtlinie zu verstehen, sondern als eine Aufforderung an den deutschen Gesetzgeber, den Einwänden in der anstehenden Umsetzung der Richtlinie Rechnung zu tragen (vgl. hierzu auch Kapitel E).

I. Regulierungsumfang

Die Richtlinie begrenzt ihren Anwendungsbereich von drei Seiten. Erstens gilt sie schon kompetenzrechtlich nur für Zivil- und Handelssachen mit grenzüberschreitendem Bezug (1.). Des Weiteren enthält die Richtlinie eine Definition der von ihr erfassten Klagekonstellationen. Zu ihnen gehören, zweitens, offensichtlich unbegründete und missbräuchliche Klagen (2.), die sich, drittens, gegen die öffentliche Beteiligung von Personen richten müssen (3.).

1. Zivil- und Handelssachen mit grenzüberschreitendem Bezug

Die Richtlinie stützt sich auf die unionsrechtliche Kompetenz zur „justizielle[n] Zusammenarbeit in Zivilsachen mit grenzüberschreitendem Bezug, die [...] den Erlass von Maßnahmen zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten umfass[t]“ (Art. 81 Abs. 1 S. 1, 2 AEUV). Konkret ist der Unionsgesetzgeber dazu ermächtigt, Maßnahmen zu erlassen, die „Hindernisse[...] für die reibungslose Abwicklung von Zivilverfahren“ beseitigen, „insbesondere wenn dies für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts erforderlich ist“ (Art. 81 Abs. 2 lit. f AEUV; hierzu Kalbhenn et al. 2022, S. 712–714).

Dies ist in zwei Dimensionen bedeutsam. Zum einen ist die Union darauf beschränkt, Vorschriften für SLAPP-Klagen zu erlassen, die als Zivil- oder Handelssachen erhoben werden. Sie sind dadurch gekennzeichnet, dass sie vornehmlich Streitigkeiten zwischen Privaten betreffen. Entsprechend beschränkt Art. 2 der Anti-SLAPP-Richtlinie den Geltungsbereich auf

„Zivil- und Handelssachen [...] in Zivilverfahren“ und stellt ausdrücklich klar, dass sich der Geltungsbereich „nicht auf Steuer- und Zollsachen, verwaltungsrechtliche Angelegenheiten“, „Strafsachen und Schiedsverfahren“ sowie Staatshaftungsansprüche für hoheitliches Handeln erstreckt (Art. 2 S. 2 der Richtlinie). Allerdings ist der deutsche Gesetzgeber nicht darauf beschränkt, die Vorgaben allein für Zivil- und Handelssachen umzusetzen. Vielmehr steht es ihm frei, SLAPP-Klagen umfassend prozessrechtlich zu regeln und damit über den Anwendungsbereich der Richtlinie hinauszugehen. Dies betont auch die Richtlinie selbst (Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie). Ein solcher umfassender Regulierungsansatz ist vor allem dann sinnvoll, wenn sich SLAPP-Klagen nicht auf Zivil- und Handelssachen beschränken, sondern auch in anderen Zusammenhängen auftreten (siehe hierzu Kapitel E. III. 1.). Dieser Frage ist daher im Rahmen der folgenden Befragung nachzugehen (siehe Kapitel D. III. 2.).

Zum anderen müssen die erlassenen Verfahrensvorschriften nach Art. 81 AEUV einen grenzüberschreitenden Bezug aufweisen. Dies fordert folglich auch die Anti-SLAPP-Richtlinie selbst (Art. 2 S. 1 der Richtlinie). Ein solcher Bezug kann sich daraus ergeben, dass den SLAPP-Klagen eine grenzüberschreitende Prozesskonstellation zugrunde liegt. Dies wäre der Fall, wenn sich in den Verfahren Parteien aus unterschiedlichen EU-Mitgliedstaaten gegenüberstehen oder die Kläger ein Gericht eines EU-Mitgliedstaates anrufen, in dem sie nicht ansässig sind. Zudem kann auch der Streitgegenstand der Klage selbst grenzüberschreiten-

de Elemente aufweisen. Entsprechend statuiert Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie die Vermutung eines grenzüberschreitenden Bezugs, es sei denn, der Wohnsitz beider Parteien sowie alle anderen Elemente des Falls befinden sich in einem einzigen Mitgliedstaat. Im Gegensatz hierzu forderte der Richtlinienentwurf noch positiv, dass für Klagen, in denen beide Prozessparteien ihren Wohnsitz im gleichen Mitgliedstaat haben, die zugrundeliegende „Angelegenheit von öffentlichem Interesse [...] für mehr als einen Mitgliedstaat von Bedeutung“ sein müsse (Art. 4 Abs. 2 lit. a des Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offenkundig unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren („strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung“), COM/2022/177 final). Auch hier lag es aufgrund des Effektivitätsgrundsatzes schon nahe, den grenzüberschreitenden Zusammenhang weit auszulegen (hierzu Selinger 2022; Wiepen 2022a, S. 149 f.). Adressiert die öffentliche Beteiligung Themen, die unionsweite Relevanz haben, so ist mit dem nun weiter gefassten Art. 5 Abs. 1 der Anti-SLAPP-Richtlinie ein grenzüberschreitender Bezug anzunehmen, um die Bedrohung der europäischen Demokratie durch SLAPP-Klagen wirksam zu unterbinden (siehe auch Erwägungsgrund 30 der Richtlinie). Dies gilt vor allem dann, wenn SLAPP-Verfahren ganz überwiegend Prozessparteien innerhalb eines Mitgliedstaates betreffen (so CASE, 2023, S. 17), was ebenfalls in der Befragung zu erörtern ist (siehe Kapitel E. III. 2.). Die unionsweite Relevanz eines Themas ist wiederum inhaltlich weit zu verstehen (siehe Nowicka 2024, S. 11).

Fraglich bleibt, ob sich ein grenzüberschreitender Bezug aus der Form der öffentlichen Beteiligung ergeben kann, beispielsweise für unionsweit abrufbare Beiträge im Internet. Erwägungsgrund 30 der Richtlinie geht davon aus, dass die Kommunikationsmittel allein keine grenzüberschreitende Relevanz begründen. Mit Blick auf die Verbindung der öffentlichen Beteiligung zu Fragen der europäischen Demokratie (siehe Kapitel B. III. 3.) werden die Verbreitung eines Beitrags im Internet und der unionsweite Zugriff auf ihn allerdings wenigstens ein Indiz dafür darstellen müssen, dass ein grenzüberschreitender Bezug der öffentlichen Beteiligung in Form einer Information der Unionsbürger*innen vorliegt. Dies dürfte nur bei rein lokalen Themen ausscheiden, nicht aber – aufgrund der breiten Verfügbarkeit von Übersetzungsprogrammen – per se bei Beiträgen in einer Sprache, die nur in einem Mitgliedstaat gesprochen wird (kritisch hingegen Bogrea 2024, S. 153).

Ein grenzüberschreitender Bezug kann sich aber auch aus der Missbräuchlichkeit einer Klage ergeben. So können die besonders günstige oder ungünstige Rahmenbedingungen für die Erhebung von SLAPP-Klagen dazu führen, dass sich SLAPP-Kläger aus den verschiedenen möglichen Gerichtsständen ein bestimmtes Land für die Erhebung ihrer Klage aussuchen, dessen Rechtssystem für sie vorteilhaft ist, insbesondere weil es keinen Schutz vor SLAPP-Klagen bietet (siehe Bárd et al. 2020, S. 6–8). Dieses sogenannte ‚forum shopping‘, das heißt eine Art Gerichtstourismus, lässt sich von außen schwer erkennen. Gerade für SLAPP-Kläger, die in verschiedenen Ländern aktiv sind – beispielsweise global agie-

rende Unternehmen oder Interessenvereinigungen mit international tätigen Gruppierungen –, ist es naheliegend, dass die jeweils betroffene nationale Einheit die SLAPP-Klage erhebt. Dass der SLAPP-Klage vorgeschaltet ein strategischer Auswahlprozess stattfand, gerichtlich gerade in diesem einen Land vorzugehen, bleibt nach außen verborgen. Solche Konstellationen lassen sich allenfalls anhand des Klagegegenstandes und der Natur der Beteiligten ableiten – sichere Indizien für das Vorliegen eines ‚forum shopping‘ bietet dies jedoch nicht.

Damit obliegt es jedem Gericht im Einzelfall zunächst die grenzüberschreitende Dimension einer Klage herauszuarbeiten, um zu untersuchen, ob der Geltungsbereich der Richtlinie eröffnet ist. Zwar wird die Rechtsprechung Fallgruppen entwickeln, die Orientierung bieten, um zu prüfen, wann ein grenzüberschreitender Sachverhalt vorliegt. Allerdings zeigt die Weite der möglichen Bezüge, dass die grenzüberschreitende Natur einer Klage nur ausnahmsweise abzulehnen sein dürfte. Um den Gerichten diese Abgrenzungsarbeit abzunehmen, ist es ratsam, die Instrumente der Anti-SLAPP-Richtlinie umfassend auch für rein inländische Sachverhalte in das deutsche Recht zu implementieren (ebenso Selinger 2024, S. 87). Dies verhindert zugleich, dass sich die Betroffenen selbst dazu veranlasst sehen, ihre öffentliche Betätigung gegebenenfalls auch nach Erhebung einer Klage unionsweit

zu veröffentlichen, um einen grenzüberschreitenden Bezug ihrer Beteiligung zu stärken und die Wahrscheinlichkeit zu steigern, dass das angerufene Gericht den Anwendungsbereich der Anti-SLAPP-Maßnahmen für eröffnet hält (siehe auch Kapitel E. III. 1.).

Zuletzt muss die Anti-SLAPP-Richtlinie die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit wahren (Art. 5 EUV). Die mit der Richtlinie verfolgten Ziele dürfen daher „von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern [müssen] vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen“ sein (Art. 5 Abs. 3 S. 2 EUV). Außerdem darf die Richtlinie „inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus[gehen]“ (Art. 5 Abs. 4 S. 1 EUV).

In den EU-Mitgliedstaaten existieren bisher keine übergreifenden prozessrechtlichen Instrumente, die den von der Richtlinie angestrebten Schutz vor SLAPP-Klagen gewähren (siehe die Ausnahme von Verleumdungsklagen aus dem Kollisionsrecht, Art. 1 Abs. 2 lit. g Rom II-Verordnung (EG) 864/2007). Um Mindeststandards zu etablieren und ein strategisches Ausnutzen von Regulierungsdefiziten durch SLAPP-Kläger zu verhindern, ist eine unionsweite Regelung erforderlich.⁴ Allerdings verzichtet die

4 Zur Wahl des Gerichtsstandes innerhalb der EU siehe Bárd et al. 2020, S. 6–8; Wiepen 2022b, Rn. 16; Dinig/Prigge 2023, S. 54; siehe zum „forum shopping“ in den USA Bergelson 2019, S. 233; Prather 2023, S. 58 f., 71 f.

Anti-SLAPP-Richtlinie darauf, die Gerichtsstände und das anwendbare materielle Recht für Verfahren zwischen Prozessparteien mit (Wohn-)Sitz innerhalb der Europäischen Union zu vereinheitlichen (ausführlich Borg-Barthet et al. 2021, S. 33–44). Eine Novellierung der anwendbaren Rom II-Verordnung (EG) 864/2007 über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht und der Brüssel Ia-Verordnung (EU) 1215/2012 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen regt die Anti-SLAPP-Richtlinie lediglich an (siehe Erwägungsgrund 51 der Richtlinie).

2. Öffentliche Beteiligung als Klageanlass

Die Anti-SLAPP-Richtlinie schafft Instrumente, um die öffentliche Beteiligung vor strategischen Einschüchterungsversuchen durch gerichtliche Verfahren zu schützen. Diese Gerichtsverfahren müssen folglich eine öffentliche Beteiligung zum Gegenstand haben. Weil dieser Begriff eine zentrale Rolle für die Reichweite der Richtlinie entfaltet, enthält Art. 4 Nr. 1 der Richtlinie eine Legaldefinition. Ihr zufolge ist „öffentliche Beteiligung“ 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“.

Dreh- und Angelpunkt dieser Definition der öffentlichen Beteiligung ist die Grundrechtsausübung. Sie beschränkt sich wohlgerne nicht nur auf Kommunikation („Aussagen“), sondern umfasst auch „Tätigkeiten“ sowie alle mit ihnen zusammenhängenden Aktivitäten (Art. 4 Nr. 1 der Richtlinie). Der in Bezug genommene grundrechtliche Schutzbereich der Meinungsäußerungsfreiheit, der Informationsfreiheit, der Kunstfreiheit, der Wissenschaftsfreiheit, der Versammlungs- und der Vereinigungsfreiheit ist nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union umfassend zu verstehen (vgl. Gärditz 2022, Rn. 16 f., 33–40). Auch das Bundesverfassungsgericht lässt ein Handeln immer dann unter den Schutzbereich eines Grundrechts fallen, wenn ein Sachverhalt den jeweils geschützten Lebensbereich berührt (siehe Kielmansegg Graf 2008, S. 23 f.).

Die relevante Grundrechtsausübung kann sowohl von natürlichen Personen als auch von juristischen Personen, beispielsweise in Form von Kapitalgesellschaften, ausgehen (siehe im deutschen Kontext Art. 19 Abs. 3 GG). Hierzu gehört die Beteiligung durch „Journalisten, Verleger, Medienorganisationen, Hinweisgeber und Menschenrechtsverteidiger sowie Organisationen der Zivilgesellschaft, Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften, Künstler, Forscher und Wissenschaftler“ (Erwägungsgrund 6 der Richtlinie).

Auch die Beteiligungsform versteht die Richtlinie denkbar weit, indem sie nicht nur die unmittelbare Beteiligung, sondern auch die mittelbare

Beteiligung einbezieht. Entsprechend greift der Schutz nicht nur für diejenigen, die sich selbst öffentlich beteiligen, sondern auch für diejenigen, die eine andere Person bei ihrer öffentlichen Beteiligung „unterstützen, ihr helfen oder ihr Waren oder Dienstleistungen zur Verfügung stellen“ (Erwägungsgrund 18 der Richtlinie). Damit sichert die Richtlinie die öffentliche Beteiligung auch praktisch ab, indem sie Unternehmen und Organisationen Schutz gewährt, die einen Beitrag zu der öffentlichen Beteiligung leisten. Als Beispiele nennt Erwägungsgrund 18 der Richtlinie „Anwälte, [...] Internetdiensteanbieter, Verlage oder Druckereien“. Darüber hinaus führt Erwägungsgrund 22 typische Tätigkeiten auf, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen sollen, darunter die „Erstellung, Ausstellung, Bewerbung oder sonstigen Förderung journalistischer, politischer, wissenschaftlicher, akademischer, künstlerischer, kommentierender oder satirischer Mitteilungen, Veröffentlichungen oder Werke sowie Vermarktungstätigkeiten“, „die Organisation von oder Teilnahme an Lobbying-Tätigkeiten, Demonstrationen und Protesten“, „Tätigkeiten [...], die sich aus der Ausübung des Rechts auf eine gute Verwaltung und des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf ergeben, wie etwa Klagen vor Gerichten oder Verwaltungsbehörden und die Teilnahme an öffentlichen Anhörungen“ und „Tätigkeiten privater oder öffentlicher Einrichtungen in Bezug auf ein Thema von öffentlichem Interesse, wie etwa die Organisation von oder Teilnahme an Forschungsarbeiten, Umfragen, Kampagnen oder anderen kollektiven Maßnahmen“ (Erwägungsgrund 22 der Richtlinie).

Der Richtliniengeber beschränkt diese Breite möglicher Anwendungsfälle, indem er fordert, dass die öffentliche Beteiligung eine „Angelegenheit von öffentlichem Interesse“ betreffen muss. Nur in diesen Fällen ist das Verhalten besonders gefährdet und gleichzeitig demokratisch besonders schutzwürdig. Eine solche Angelegenheit definiert Art. 4 Nr. 2 der Richtlinie als „jede Angelegenheit, die die Öffentlichkeit in einem solchen Ausmaß betrifft, dass die Öffentlichkeit ein berechtigtes Interesse daran haben kann“. Hier nach führt die Richtlinie verschiedene Beispiele auf, die ihrerseits ein breites Spektrum von Bereichen erfassen, wie „Grundrechte, öffentliche Gesundheit, Sicherheit, Umwelt oder Klima“ sowie „Tätigkeiten [von] Persönlichkeit[en] des öffentlichen Lebens“, „offizielle Verfahren“ wie Gesetzgebungsinitiativen, Anlagenzulassungen oder gerichtliche Verfahren, Vorwürfe straf- oder verwaltungsrechtlicher Rechtsverstöße und der „Schutz[...] demokratischer Prozesse“ (Art. 4 Nr. 2 lit. a–e der Richtlinie). Zusammengefasst eröffnet die Richtlinie so ein breites Panorama an Angelegenheiten, die von öffentlichem Interesse sind.

Gleichzeitig heben die Erwägungsgründe 23 bis 27 der Richtlinie Konstellationen hervor, die nicht in den Anwendungsbereich dieser Definition fallen sollen. Der Fokus liegt hierbei auf der Abgrenzung zu rein privaten Konstellationen. Zu diesen zählen insbesondere der Konflikt im Verhältnis von Verbraucher*innen und Unternehmen, etwa in der typischen Form der Auseinandersetzung um die Sachmängelgewährleistung (vgl. Erwägungsgrund 23 der Richtlinie). Auch dieser Kon-

flikt kann aber – so formuliert Erwägungsgrund 23 der Richtlinie eindeutig – ein öffentliches Interesse berühren, etwa wenn der Sachmangel potentiell in der Verletzung von „Umwelt- oder Sicherheitsnormen“ besteht (ebd.). Rein privat sind aber jedenfalls Sachverhalte, die nur das „Privatleben einer natürlichen Person“ (Erwägungsgrund 24 der Richtlinie) betreffen.

3. Offensichtlich unbegründete Klagen oder missbräuchliche Gerichtsverfahren

Die in der Richtlinie niedergelegten Instrumente richten sich vornehmlich auf den Umgang mit offensichtlich unbegründeten Klagen und missbräuchlichen Gerichtsverfahren (siehe Art. 1 der Richtlinie).

Die Kategorie der offensichtlich unbegründeten Klagen knüpft an die Frage an, ob eine Klage in der Sache Aussicht auf Erfolg hat. Diese Prüfung obliegt den Gerichten stets, unabhängig von der Natur der Klage, weil sie ihrer Funktion gemäß dazu berufen sind, über die Zulässigkeit und Begründetheit von Klagen zu befinden (einführend Hau 2008). Die Anti-SLAPP-Richtlinie sieht als Verfahrensgarantie die frühzeitige Abweisung einer Klage als offensichtlich unbegründet vor (Art. 6 Abs. 1 lit. b, 11–13 der Richtlinie; siehe sogleich Kapitel C. II. 1.). Damit einher geht nicht zwingend eine Absenkung der inhaltlichen Prüfungshürden. Der nötige Schutz ergibt sich vielmehr aus der Beschleunigung des Verfahrens. Diese Beschleunigung soll die belastenden Wirkungen für die Beklagten in der Zeit und damit zugleich in der Intensität (beispielsweise mit Blick auf die Kosten der Rechtsverteidigung)

reduzieren (siehe Erwägungsgrund 38 der Richtlinie).

Gleichzeitig fordert das Merkmal der „Offensichtlichkeit“ der Unbegründetheit ein besonderes Maß gerichtlicher Gewissheit. Es genügt nicht, dass das angerufene Gericht eine Klage für unbegründet hält, um sie frühzeitig abzuweisen, sondern ihre Unbegründetheit muss auf der Hand liegen. Aus Gründen der Rechtssicherheit spricht viel dafür, dass eine solche Offensichtlichkeit aus objektiven Kriterien abzuleiten ist und sich nicht alleine auf eine subjektive Überzeugung stützen kann. Allerdings dürfte die Mehrzahl der Klagen nicht eindeutig unbegründet sein, was die Bedeutung der Fallgruppe reduziert (Peterßen Weiner 2024, Rn. 19 f., 24).

Anders gestaltet sich die Lage für die „missbräuchlichen Gerichtsverfahren“. Das deutsche Prozessrecht geht bisher grundsätzlich davon aus, dass die Gerichte über die Zulässigkeit und Begründetheit einer jeden Klage entscheiden, unabhängig von der Motivlage der Kläger*innen (siehe Kapitel B. II. 3.). Eine Ausnahme machen die Gerichte nur dann, wenn sie das Rechtsschutzbedürfnis von Kläger*innen ablehnen, weil diese den Zugang zu Gericht zu anderen als Rechtsschutzzwecken nutzen (Foerste 2024a, Rn. 7; Ehlers 2024, Rn. 74 f.). Mit Blick auf das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 GG, beziehungsweise den Justizgewährungsanspruch ist diese Ausnahme aber eng auszulegen (siehe Majer/Schwarz 2024, S. 548 f.). Ein teilweise umstrittenes Beispiel betrifft Fälle, in denen Umweltaktivist*innen

Grundstücke nur deshalb erwerben, um als Eigentümer*innen gegen den Bau von Anlagen vorzugehen, die nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben (kritisch daher Ehlers 2024, Rn. 98; ebenso Schlacke 2008, S. 14, 176–179). Für Klagen auf der Basis dieser sogenannten ‚Sperrgrundstücke‘ lehnt das Bundesverwaltungsgericht das Rechtsschutzbedürfnis ab und verweigert unter Verweis auf die Unzulässigkeit der Rechtsausübung eine gerichtliche Prüfung in der Sache (siehe etwa BVerwG, Urteil vom 25. Januar 2012, Az.: 9 A 6.10). Hiergegen lässt sich jedoch einwenden, dass das geltende Recht für eine Differenzierung nach den Motiven des Grundstückserwerbs keine Anhaltspunkte enthält und keine Grundlage dafür bietet, den Eigentümer*innen den in der Sache womöglich erfolgreichen Rechtsschutz zu verwehren.

Die Anti-SLAPP-Richtlinie etabliert eine neue Kategorie der „missbräuchlichen Gerichtsverfahren“, die sie definiert als „Gerichtsverfahren, die nicht angestrengt werden, um tatsächlich ein Recht geltend zu machen oder auszuüben, sondern deren Hauptzweck darin besteht, öffentliche Beteiligung zu verhindern, einzuschränken oder zu sanktionieren, mit denen häufig ein Machtungleichgewicht zwischen den Parteien ausgenutzt wird und mit denen unbegründete Ansprüche verfolgt werden“ (Art. 4 Nr. 3 der Richtlinie). Missbräuch-

liche Gerichtsverfahren dienen damit subjektiv nicht der Rechtsdurchsetzung, sondern sollen primär eine Einschüchterung bewirken, die sich gegen eine öffentliche Beteiligung richtet. Entscheidend ist die Intention der Klageerhebung (kritisch hierzu Shapiro 2010, S. 24 f.). Klagen können dabei auch deshalb missbräuchlich sein, weil sie unbegründete Ansprüche verfolgen.⁵ Obwohl sich dieses Tatbestandsmerkmal objektiv prüfen lässt, kann die bloße Unbegründetheit einer Klage nicht genügen, um die Missbräuchlichkeit eines Verfahrens anzunehmen, weil denotwendig in jedem durch Urteil beendeten Gerichtsverfahren mindestens eine der Prozessparteien mindestens teilweise unterliegt. Vielmehr muss es darauf ankommen, ob die Kläger bewusst unbegründete Ansprüche geltend machen, das heißt bereits bei Klageerhebung selbst davon ausgehen, dass ihre Forderung rechtlich unbegründet ist.

Um die – von außen selten sichtbare – Motivation der Klage zu bestimmen, behilft sich die Anti-SLAPP-Richtlinie mit einer beispielhaften Aufzählung möglicher Indizien (Art. 4 Nr. 3 S. 2 lit. a–d der Richtlinie). Sie betreffen zum einen die Klage selbst, indem sie auf die Höhe und Intensität der Klageforderung sowie die Erhebung mehrerer gleichartiger Klagen in ähnlichen Fällen abstellen (Art. 4 Nr. 3 S. 2 lit. a–b der Richtlinie). Zum anderen adressieren sie

5 Dies lässt sich sprachlich leichter in der englischen Fassung festmachen, die Art. 4 Nr. 3 der Richtlinie wie folgt formuliert: „abusive court proceedings against public participation‘ mean court proceedings which are not brought to genuinely assert or exercise a right, but have as their main purpose the prevention, restriction or penalisation of public participation, frequently exploiting an imbalance of power between the parties, and which pursue unfounded claims“.

das Verhalten der Kläger, entweder in Form von „Einschüchterung, Drohung oder Belästigung [...] vor oder während des Verfahrens“ (Art. 4 Nr. 3 S. 2 lit. c der Richtlinie) oder als eine „böswillige Nutzung von Verfahrenstaktiken“ (Art. 4 Nr. 3 S. 2 lit. d der Richtlinie). Allen Kriterien ist gemeinsam, dass sie objektive Anknüpfungspunkte mit einer subjektiven Komponente vereinen. Denn ob ein Streitwert überhöht ist, ob die Häufung von Verfahren missbräuchlich geschieht und ob ein Verhalten einschüchternd, belästigend oder böswillig ist, hängt von dem Gesamtkontext der Klagesituation und den durch die Kläger verfolgten Absichten ab, welche nicht nur das Verhältnis der Prozessparteien untereinander berühren. Die Qualifizierung als missbräuchliches Gerichtsverfahren hängt auch davon ab, ob und inwieweit man die Klageforderung und die Art ihrer Durchsetzung für legitim oder gerechtfertigt hält. Diese Beurteilung obliegt dem zuständigen Gericht. Wenn die Beklagtenseite geltend macht, eine Klage sei missbräuchlich, so eröffnen die in der Anti-SLAPP-Richtlinie angelegten Instrumente dem angerufenen Gericht die Gelegenheit, dies anhand von objektiven Kriterien zu prüfen, aus denen es eine bestimmte Motivation ableitet (kritisch daher Majer/Schwarz 2024, S. 549). Die klägerische Seite kann wiederum darlegen und unter Beweis stellen, inwiefern der Hauptzweck ihrer Klage die Rechtsdurchsetzung ist. Die damit verbleibende Unsicherheit in der Beurteilung des Anwendungsbereichs der Anti-SLAPP-Maßnahmen wird auch bei der empirischen Bestandsaufnahme in Rechnung zu stellen sein (siehe Kapitel D. II. 3.).

II. Anti-SLAPP-Instrumente

Die Anti-SLAPP-Richtlinie enthält zwei zentrale Instrumente, mit denen Gerichte SLAPP-Klagen begegnen können. Sie bestehen, erstens, aus den Verfahrensgarantien der frühzeitigen Klageabweisung und der Forderung einer Sicherheitsleistung (1.). Zweitens sieht die Richtlinie die Einführung von einer Kostenerstattungspflicht der SLAPP-Kläger sowie von Sanktionsmöglichkeiten vor (2.). Ergänzend fordert die Richtlinie Schutzmechanismen gegen die Durchsetzung von Urteilen aus SLAPP-Klagen, die in Drittstaaten erfolgreich waren (3.). Zuletzt enthält die Richtlinie Begleitmaßnahmen, die Informationen über SLAPP-Klagen erheben und Unterstützung für die von ihnen Betroffenen fördern (4.).

1. Verfahrensgarantien: Frühzeitige

Klageabweisung und Sicherheitsleistung

Prozessrechtlich müssen Gerichte entscheiden, ob eine SLAPP-Klage zulässig und begründet ist. Unzulässige oder unbegründete Klagen sind abzuweisen. Dies gilt ganz grundsätzlich für alle Arten von Klagen. Insofern hält die Richtlinie inhaltlich zunächst an dem bisherigen System des deutschen Rechtsschutzes fest (siehe Kapitel C. I. 3.).

Als *erste Verfahrensgarantie* gibt nun Art. 11 der Richtlinie den Mitgliedstaaten auf, sicherzustellen, „dass die Gerichte Klagen gegen öffentliche Beteiligung nach angemessener Prüfung im frühestmöglichen Stadium im Verfahren als offensichtlich unbegründet abweisen können“. Art. 12 der Richtlinie hebt sodann hervor, dass

der Kläger die Beweislast für die Begründetheit der Klage trägt und die Klage frühzeitig substantisieren muss, damit das Gericht über den Antrag der Beklagten, die Klage als offensichtlich unbegründet abzuweisen, entscheiden kann. Diese Regelung ersetzt die noch im Richtlinienentwurf (COM/2022/177) vorgesehene vorzeitige Einstellung nach Durchführung eines Zwischenverfahrens (Art. 9 f. des Entwurfs, siehe hierzu etwa Selinger 2024, S. 88 f.; Mann 2022a, S. 476). Anders als der vorgehende Regelungsvorschlag entsprechen die in Art. 12 der finalen Anti-SLAPP-Richtlinie getroffenen Bestimmungen den Grundsätzen des deutschen Zivilprozessrechts, denen zufolge der Kläger die Darlegungs- und Beweislast für die anspruchsbegründenden Tatsachen trägt, und stellen keine weitergehenden Anforderungen (siehe auch Erwägungsgrund 39 der Richtlinie; ebenso Selinger 2024, S. 89). Gemäß Art. 13 der Richtlinie muss die frühzeitige Abweisung einer Klage mit Hilfe eines Rechtsmittels überprüfbar sein, dessen Ausgestaltung dem nationalen Prozessrecht überlassen ist (siehe auch Erwägungsgrund 40 der Richtlinie). Da das deutsche Prozessrecht grundsätzlich in allen Gerichtsbarkeiten zwei Instanzen vorhält, die im Wege von Berufung und Revision beschritten werden können, enthält diese Regelung keine Neuerung.

Die zentrale Erweiterung der Abwehrmöglichkeiten liegt damit in der Herbeiführung einer „frühzeitigen“ Klageabweisung, die im „im frühestmöglichen Stadium“ erfolgen soll (siehe Art. 6, 7 und 11 der Richtlinie). Über eine solche Beschleunigung soll das zuständige Gericht jedenfalls auf Antrag der Beklagten entscheiden,

wenn sie das Vorliegen einer SLAPP-Klage geltend machen. Dabei betont die Richtlinie, dass die Klage weiterhin „angemessener Prüfung“ (Art. 11 der Richtlinie) bedarf und bei der Beschleunigung „die Umstände des Falles, das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und das Recht auf ein faires Verfahren zu berücksichtigen“ sind (Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie; Domej 2022, S. 764 f. äußert sich kritisch zur Vereinbarkeit dieser Maßstäbe, unter Bezug auf den Entwurf der Anti-SLAPP-Richtlinie, COM/2022/177). Dies legt es in die Hände der Gerichte, im Einzelfall eine angemessene Austarierung der betroffenen Interessen zu gewährleisten, und trägt auch dem Grundrecht auf einen effektiven Rechtsschutz mit Blick auf die Klägerpartei (aus Art. 47 Grundrechte-Charta sowie Art. 19 Abs. 4 GG bzw. Art. 20 Abs. 3 GG) Rechnung (siehe Erwägungsgrund 31 der Richtlinie).

Eine Einzelfallsteuerung ist wichtig, um einer möglichen Missbrauchsgefahr zu begegnen. Denn es können ohne Weiteres auch legitime äußerungsrechtliche Klagen, etwa von Menschen, die im Internet von einer Verleumdung betroffen sind, mit dem Vorwurf konfrontiert werden, dass sie sich gegen die öffentliche Beteiligung (hier in Gestalt der verleumderischen Aussage) richten und missbräuchlich oder offensichtlich unbegründet sind (hierzu auch Petersen Weiner 2024, Rn. 22). Daher sind die Gerichte dazu berufen, für diese – berechtigten – Klagen einen effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten und gleichzeitig eine frühe Klageabweisung für die eigentlichen SLAPP-Klagen zu ermöglichen. Sie sollen der Richtlinie zufolge frühestmöglich im Verfahren von den Klägern eine

Substantiierung der Klage fordern können (Art. 11, 12 Abs. 2 der Richtlinie). Eine solche Substantiierungspflicht obliegt den Klägern prozessrechtlich schon immer dann, wenn sie darlegungs- und beweisbelastet sind, und schränkt ihre Rechte nicht zusätzlich ein (Selinger 2024, S. 89). Auch eine zeitlich frühe Sachentscheidung beschränkt wohlgerne nicht die Rechte der klagenden Partei, denn es ist auch für sie rechtsschutzfreundlich, wenn das Gericht innerhalb kurzer Zeit über ihre Klageforderung entscheidet. Einen Anspruch auf ein länger andauerndes Gerichtsverfahren – an dem die Parteien aus sachfremden Gründen ein Interesse haben könnten – gewährt das Recht gerade nicht.

Die Richtlinie überlässt es dem nationalen Prozessrecht, mit welchen konkreten Instrumenten die Gerichte die vorgesehene Beschleunigung erreichen können. Erwägungsgrund 33 der Richtlinie führt aus, dass die „Mitgliedstaaten Fristen für die Durchführung von Anhörungen oder für den Erlass einer Entscheidung durch das Gericht festlegen[, und] zusätzlich Regelungen einführen [können], die Verfahren für vorläufige Maßnahmen ähneln“.

Als *zweite Verfahrensgarantie* sieht Art. 6 der Anti-SLAPP-Richtlinie vor, dass die SLAPP-Beklagten eine Sicherheitsleistung für die später gegebenenfalls von den Klägern zu tragenden Verfahrenskosten beantragen können. Diese Garantie soll das Drohpotential der SLAPP-Klagen mit Blick auf die entstehenden beziehungsweise auszulegenden Kosten auf Beklagtenseite verringern. Erhebt ein Kläger eine unbegrün-

dete SLAPP-Klage, so muss er nach dem deutschen Prozessrecht als unterliegende Partei des Verfahrens grundsätzlich auch die Kosten des Rechtsstreits tragen (siehe § 91 ZPO). In diesem Fall muss der Kläger auch die von den Beklagten während des laufenden Verfahrens getragenen Kosten für eine rechtsanwaltliche Verteidigung ersetzen (siehe Kapitel A). Weigert sich dieser allerdings oder ist zahlungsunfähig, so muss der Beklagte womöglich lange versuchen, das Geld zu erhalten, und bleibt gegebenenfalls am Ende sogar ohne Erfolg und auf den Kosten sitzen. Diese Gefahr soll nach der Anti-SLAPP-Richtlinie durch die Leistung einer Sicherheit von Seiten des Klägers reduziert werden (Art. 10 der Richtlinie). Offen bleibt dabei, ob dies nur auf Antrag der Beklagten geschieht (so Art. 6 Abs. 1 lit. a der Richtlinie) oder ob das Gericht eine Sicherheitsleistung sogar von Amts wegen anordnen kann (siehe ausdrücklich Ermächtigungsgrund 36 der Richtlinie). Dabei können die Verfahrenskosten konkret „die Kosten der Rechtsvertretung, die dem Beklagten entstehen, und, sofern im nationalen Recht vorgesehen, Schadenersatz beinhalten“ (Art. 10 der Richtlinie).

Auch dieses Recht auf Sicherheitsleistung formuliert die Richtlinie vorbehaltlich einer Wahrung „des Rechts auf Zugang zur Justiz“ (Art. 10 der Richtlinie), um einen angemessenen Ausgleich zwischen den potentiell widerstreitenden Interessen herzustellen (siehe auch Erwägungsgrund 36 der Richtlinie). Dabei genügt es ausweislich des Erwägungsgrundes 36 der Richtlinie, dass „Elemente vorliegen, die darauf hinweisen, dass das Verfahren missbräuchlich ist“. Eine abschlie-

ßende Klärung der Eigenschaft einer Klage als missbräuchlich ist nicht notwendig, auch weil die Sicherheit zu einem Zeitpunkt zu leisten ist, zu dem hierüber mitunter noch keine hinreichende Gewissheit besteht. Welche weiteren Kriterien einschlägig sein müssen, etwa die konkrete Gefahr einer ausbleibenden Erstattung von Seiten des Klägers, formuliert die Richtlinie nicht. Sofern Erwägungsgrund 36 der Richtlinie etwa die wirtschaftliche Lage der Parteien aufführt, so ist hervorzuheben, dass dies zunächst nur im Anwendungsbereich der Richtlinie gilt. Es bleibt dem nationalen Prozessrecht jedoch unbenommen, das Instrument der Sicherheitsleistung darüber hinaus zu erstrecken.

2. Kostentragungspflicht und Sanktionen

Für als missbräuchlich eingestufte Verfahren sieht die Anti-SLAPP-Richtlinie zwei weitere Instrumente vor, die eine finanzielle Schutzwirkung der Beklagten erreichen sollen.

Erstens sichert die Richtlinie, dass der Kläger zur Erstattung der Verfahrenskosten des Beklagten verpflichtet werden kann (Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie). Diese müssen die „gesamten Kosten der Rechtsvertretung, die dem Beklagten entstanden sind“ umfassen (ebd.). Erwägungsgrund 34 der Richtlinie zufolge hat der Richtliniengeber die Situation im Blick, dass die SLAPP-Kläger „absichtlich Klagen oder Antragsbegründungen zurück[ziehen], um zu vermeiden, dass das Gericht der obsiegenden Partei die Erstattung der Kosten zuspricht.“ Damit „könnte dem Beklagten [...] die Möglichkeit genommen werden, eine Erstattung der Verfahrenskosten zu erhalten.“

Falls das nationale Recht der obsiegenden Partei eines Gerichtsverfahrens nur eine Erstattung der Kosten ermöglicht, die sich aus standardisierten Gebührentabellen ergeben – wie sie das deutsche Rechtsanwaltsvergütungsgesetz enthält –, so verpflichtet Art. 14 der Richtlinie die Mitgliedstaaten dazu, ergänzende Erstattungsansprüche einzuführen. Diese Regelung dient dazu, das finanzielle Machtungleichgewicht zwischen dem Kläger und den Beklagten in SLAPP-Verfahren auszugleichen (siehe Kapitel B. I. 2.). Denn während sich ein Kläger unter Abwägung von Kosten und Nutzen freiwillig zur Klageerhebung entscheidet, sind die Beklagten unfreiwillig mit der missbräuchlichen Rechtsdurchsetzung konfrontiert. Verfügt der Kläger nun über umfangreiche Finanzmittel, um den Prozess zu betreiben, stellt die Rechtsverteidigung für die Beklagten häufig eine größere finanzielle Bürde dar. Dies kompensiert auch der Kostenerstattungsanspruch der obsiegenden Partei im Regelfall nicht, da er nach § 91 ZPO auf die zweckentsprechende Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung beschränkt ist. Der Anspruch umfasst nur die gesetzlichen Gebühren und Auslagentatbestände für die Prozessbevollmächtigten. Dies beschränkt die Fähigkeit der Beklagten, kostenintensivere Ressourcen zu aktivieren, wie beispielsweise eine Rechtsanwaltskanzlei zu beauftragen, die auf Honorarbasis abrechnet. Eine Verstärkung des Machtungleichgewichts zwischen Klägern und Beklagten ist die Folge. Vor diesem Hintergrund sieht die Richtlinie eine vollständige Erstattung der Kosten zur Rechtsverteidigung vor (Art. 14 der Richtlinie). Gleichwohl bleibt für den Beklag-

ten während des Verfahrens die Rechtsunsicherheit, ob das Gericht die Klage tatsächlich als eine missbräuchliche Klage einstuft. Zudem beschränkt die Richtlinie den Kostenerstattungsanspruch dann, wenn die Kosten überhöht sind, ohne aber näheres zu bestimmen (Art. 14 Abs. 1, Abs. 2 der Richtlinie jeweils am Ende). Auch Erwägungsgrund 41 der Richtlinie weist nur darauf hin, dass hierunter „unverhältnismäßige Honorare“ fallen.

Zweitens sieht die Richtlinie die Einrichtung von Sanktionen vor. Konkret sollen die Mitgliedstaaten den Gerichten die Möglichkeit einräumen, „wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen oder sonstige gleichermaßen wirksame geeignete Maßnahmen“ gegen die Partei, die ein missbräuchliches SLAPP-Verfahren initiiert, zu ergreifen (Art. 15 der Richtlinie). Laut Erwägungsgrund 42 der Richtlinie verfolgt eine Sanktionsmöglichkeit „in erster Linie das Ziel [...], potenzielle Kläger davon abzuhalten, missbräuchliche Gerichtsverfahren gegen öffentliche Beteiligung anzustrengen.“ Dieses Ziel erreicht die Richtlinie zum einen dadurch, dass sie die Kosten einer missbräuchlichen SLAPP-Klage für den Kläger steigert. Hierzu tragen Sanktionen in Form von Strafzahlungen oder Schadensersatzansprüchen bei. Rechtsökonomisch gesprochen hält eine Sanktion beziehungsweise ein Schadensersatzanspruch Personen dann von der Erhebung missbräuchlicher Klagen ab, wenn sie zusammen mit den sonstigen Kosten des Verfahrens seinen Nutzen übersteigen. Die Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen gegen SLAPP-Kläger

wird deshalb auch als „SLAPP-Back“ bezeichnet (siehe etwa Pring 1989, S. 19–21). Dabei müssen es die nationalen Regelungen den Gerichten ermöglichen, im Einzelfall einen Ausgleich zwischen der abschreckenden Wirkung und der Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme zu treffen. Ausweislich des Erwägungsgrunds 42 der Richtlinie sollen die Maßnahmen „in einem angemessenen Verhältnis zur Art des festgestellten Missbrauchs und zu den Elementen stehen, die auf den festgestellten Missbrauch hinweisen“. Außerdem „sollte das Potenzial für eine schädliche oder abschreckende Wirkung dieses Verfahrens auf die öffentliche Beteiligung oder die wirtschaftliche Lage des Klägers, der das Machtungleichgewicht ausgenutzt hat, berücksichtigt werden“ (ebd.). Zum anderen nennt die Richtlinie in Erwägungsgrund 42 als weitere geeignete Maßnahme neben einer Sanktionierung die „Veröffentlichung der Gerichtsentscheidung, falls im nationalen Recht vorgesehen“. Im deutschen Recht obliegt die Entscheidung über die Veröffentlichung grundsätzlich den Gerichten, wobei die personenbezogenen Daten zu anonymisieren sind. Es ist bemerkenswert, dass die Richtlinie annimmt, dass bereits die Veröffentlichung der Entscheidung einer SLAPP-Klage eine abschreckende Wirkung für den Kläger haben könnte. Dies setzt voraus, dass in der Öffentlichkeit ein Bewusstsein für SLAPP-Klagen und den hinter ihnen stehenden Missbrauch besteht, beziehungsweise ein Interesse an einer Aufarbeitung gegeben ist, gegebenenfalls in Verbindung mit einer konkreten Prozessbeobachtung von wiederholt tätig werdenden SLAPP-Klägern.

3. Schutz vor SLAPP-Urteilen aus Drittstaaten

Des Weiteren nimmt die SLAPP-Richtlinie grenzüberschreitende Konstellationen in den Blick, in denen SLAPP-Klagen außerhalb der Europäischen Union in sogenannten Drittländern gegen Personen mit Wohnsitz in einem EU-Mitgliedstaat erhoben werden und erfolgreich sind. Hier besteht die Gefahr, dass das Urteil im Land des Wohnsitzes der Beklagten innerhalb der Europäischen Union anerkannt und vollstreckt wird, obwohl die Anti-SLAPP-Richtlinie ihre Schutzwirkung im Gerichtsverfahren gar nicht entfalten konnte, weil dieses in einem Drittland außerhalb der Europäischen Union stattfand und die Richtlinie hier nicht gilt. Die kompetenzrechtlich bedingte Beschränkung der Anti-SLAPP-Maßnahmen auf Gerichtsverfahren innerhalb der Europäischen Union kann dazu führen, dass sich SLAPP-Kläger in Zukunft bewusst an Gerichte in Drittstaaten ohne Schutzmechanismen gegen SLAPP-Klagen wenden. Um zu verhindern, dass ein solches Vorgehen die Anti-SLAPP-Richtlinie unterläuft (siehe Erwägungsgrund 43 der Richtlinie), sieht Art. 16 der Richtlinie vor, dass die EU-Mitgliedstaaten Urteile aus Drittländern nicht anerkennen und nicht vollstrecken, wenn die ihnen zugrundeliegenden Gerichtsverfahren beziehungsweise Klagen nach der Definition der Anti-SLAPP-Richtlinie als missbräuchlich oder offensichtlich unbegründet einzuordnen sind.

Für solche SLAPP-Klagen in Drittländern verpflichtet die Richtlinie die Mitgliedstaaten der Europäischen Union außerdem dazu, sicherzu-

stellen, dass die Beklagten mit Wohnsitz innerhalb der Union Schadensersatz und Kostenerstattungsansprüche auch bei den Gerichten ihres Wohnsitzes geltend machen können (Art. 17 der Richtlinie).

4. Begleitmaßnahmen: Information, Unterstützung und Transparenz

Zuletzt sieht die Richtlinie verschiedene Begleitmaßnahmen vor. Sie sollen die SLAPP-Beklagten darin unterstützen, sich gegen SLAPP-Klagen zur Wehr zu setzen, und zugleich die Anzahl und negativen Folgen der SLAPP-Klagen reduzieren.

Ein erstes Instrument ist die Einrichtung einer zentralen Informationsstelle, die leicht zugängliche „Informationen über verfügbare Verfahrensgarantien und Rechtsbehelfe und bestehende Unterstützungsmaßnahmen“ (Art. 19 Abs. 1 UAbs. 1 der Richtlinie) bereithält. Jeder Mitgliedstaat kann hierzu eine neue Stelle schaffen, eine vorhandene Stelle mit der Aufgabe betrauen oder „ein elektronisches Zugangstor“ zu den Informationen schaffen (Art. 19 Abs. 1 UAbs. 3 der Richtlinie). Als konkrete Option benennt die Richtlinie die Nutzung des Europäischen E-Justiz-Portals (ebd.). Bereits auf der Basis der „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)“ ist die No-SLAPP-Anlaufstelle⁶ des durch

⁶ Erreichbar unter <https://www.noslapp.de>.

zivilgesellschaftliche Organisationen geformten No-SLAPP-Bündnisses entstanden. Sie bietet Informationen wie Unterstützungsangebote und erhält Förderung von der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (siehe Bundesjustizamt 2025).

Diese Verpflichtung zur Bereitstellung von Informationen für (potentielle) SLAPP-Beklagte setzt allerdings nur voraus, dass neben den Instrumenten der Anti-SLAPP-Richtlinie Unterstützungsmaßnahmen existieren, gewährt oder fördert sie aber nicht. Vielmehr verweist die Richtlinie zum einen auf die im nationalen Recht bereits vorhandenen Mechanismen zur Unterstützung von Beklagten, allen voran die Gewährung von Prozesskostenhilfe für natürliche Personen, die nicht in der Lage sind die Prozesskosten selbst zu tragen (Art. 19 Abs. 1 UAbs. 1 der Richtlinie). Zum anderen verweist die Richtlinie auf die Unterstützung durch zivilgesellschaftliche Organisationen und Interessenträger, die individuell insbesondere finanzieller oder psychologischer Natur sein kann, aber auch aus „Sensibilisierungskampagnen“ bestehen kann (Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 der Richtlinie).

Erwägungsgrund 35 der Richtlinie zufolge dient die kollektive Unterstützung von SLAPP-Beklagten vor und während des Verfahrens dazu, „ein wirksames Schutzniveau zu gewährleisten“ (Erwägungsgrund 35 der Richtlinie). Diese Unterstützung leisten Akteur*innen, wie „Verbände, Organisationen, Gewerkschaften und andere Einrichtungen, die [...] ein berechtigtes Interesse daran haben, die Rechte von Personen, die

sich öffentlich beteiligen, zu schützen oder zu fördern“ (ebd.). Denn sie haben, so betont der Richtliniengeber, „spezifische[s] Fachwissen“, das im Gerichtsverfahren dazu beitragen kann, Klagen als missbräuchlich oder offensichtlich unbegründet zu identifizieren (ebd.). Auch sei denkbar, dass sich kollektive Akteur*innen an den individuellen Gerichtsverfahren beteiligen (ebd.). Spiegelbildlich obliegt es damit den genannten kollektiven Akteur*innen, die für diese Aufgabenerfüllung notwendigen Informationen zu sammeln, aufzubereiten und individuell bereitzustellen. Dies setzt jedoch voraus, dass die kollektiven Akteur*innen überhaupt Kenntnis von SLAPP-Klagen erlangen, weshalb sie ihre Unterstützung im Idealfall proaktiv und sichtbar anbieten sollten. All diese in der Richtlinie angelegten Formen der Unterstützung unterfallen weiterhin nur dem nationalen Prozessrecht, das sie zulassen, unterbinden oder an bestimmte Voraussetzungen knüpfen kann. Das noch im Richtlinienentwurf vorgesehene Beteiligungsrecht für nichtstaatliche Organisationen an konkreten Gerichtsverfahren (Art. 7 des Richtlinienentwurfs, COM/2022/177; hierzu siehe Kalbhenn et al. 2022, S. 710) übernahm die endgültige Fassung nicht.

Ein zweites Instrument, das die Anti-SLAPP-Richtlinie bereithält, ist die Herstellung von Transparenz über rechtskräftige Gerichtsentscheidungen, die in ihren Anwendungsbereich fallen. Wie Erwägungsgrund 47 der Richtlinie formuliert ist es „Ziel der Veröffentlichung einschlägiger Gerichtsentscheidungen [...], das Bewusstsein für SLAPP-Klagen zu schärfen und Gerichten, Angehörigen der Rechtsberufe und der breiten Öffent-

lichkeit eine Informationsquelle über SLAPP-Klagen zur Verfügung zu stellen“ (Erwägungsgrund 47 der Richtlinie). Angesichts der aktuell faktisch nicht vorhandenen Datengrundlage, die eine gesellschaftliche wie wissenschaftliche Aufarbeitung von SLAPP-Klagen ermöglichen könnte, ist dieses Ziel besonders bedeutsam. Die Richtlinie überlässt es allerdings dem jeweiligen nationalen Recht, Vorschriften über die Veröffentlichung vorzusehen (Art. 19 Abs. 3 der Richtlinie). Dabei erkennt die Anti-SLAPP-Richtlinie, dass die Veröffentlichung von Gerichtsurteilen Verwaltungsaufwand mit sich bringt, was auch an der notwendigen Anonymisierung zum Schutz der enthaltenen personenbezogenen Daten liegt. Daher formuliert wiederum Erwägungsgrund 47 der Richtlinie, dass „die Mitgliedstaaten zumindest verpflichtet werden [sollten], Urteile nationaler Berufungsgerichte oder der höchsten Instanz zu veröffentlichen“ (Erwägungsgrund 47 der Richtlinie). Obwohl die Veröffentlichung dem Wortlaut des Art. 19 Abs. 3 der Richtlinie zufolge generell für Verfahren im Anwendungsbereich der Richtlinie erfolgen soll, ist zu fordern, dass das jeweilige Gericht konkret über die Anwendbarkeit der Richtlinie entschieden und sie – insbesondere auf Antrag der Beklagten – bejaht hat.

Wesentlich schlagkräftiger gestaltet sich Art. 20 der Richtlinie, der die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, der Europäischen Kommission jährlich aggregierte Daten über die Anträge und Entscheidungen im Geltungsbereich der Anti-SLAPP-Richtlinie zu übermitteln. Konkret müssen die Mitgliedstaaten „die Zahl der Fälle missbräuchlicher Gerichtsverfahren gegen öf-

fentliche Beteiligung“, „die Zahl der Gerichtsverfahren [im Anwendungsbereich der Richtlinie], aufgeschlüsselt nach Art des Beklagten und des Klägers“, und „die Art der Klage, die auf der Grundlage dieser Richtlinie erhoben wird“, jährlich übermitteln (Art. 20 der Richtlinie). Die Verfügbarkeit dieser Daten böte einen ersten Schritt hin zu einer empirischen Bestandsaufnahme von SLAPP-Klagen und den mit ihnen verbundenen Herausforderungen. Auf ihrer Grundlage ließe sich die Entwicklung der Anzahl und Konstellationen der SLAPP-Klagen überwachen und ihre weitere Regulierung steuern. Allerdings können die aggregierten Daten eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den konkreten Klagekonstellationen nicht ersetzen. Hierfür wäre die systematische Veröffentlichung der Gerichtsentscheidungen essentiell.

Zuletzt verpflichtet Art. 21 der Richtlinie die Mitgliedstaaten dazu der Kommission vier Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist – sowie in Folge alle fünf Jahre – die verfügbaren Daten über die Inanspruchnahme und Nutzung der in der Anti-SLAPP-Richtlinie verankerten Garantien zu übermitteln. Aus diesen Informationen erstellt die Kommission einen Bericht mit möglicherweise erforderlichen Änderungsvorschlägen im Anwendungsbereich der Richtlinie. Neben einer Analyse und Bewertung der Instrumente der Richtlinie, soll sich der Bericht der Umsetzung der Empfehlung (EU) 2022/758 der Kommission vom 27. April 2022 widmen. Diese Empfehlung legt den Mitgliedstaaten ein umfassendes Maßnahmenpaket zum Umgang mit SLAPP-Klagen nahe. Allerdings ist kritisch anzumerken, dass

Art. 21 der Richtlinie jeweils nur die Übermittlung der „verfügbaren“ Daten fordert, die Mitgliedstaaten aber nicht zur Erhebung und Speicherung der Daten verpflichtet. Dies könnte die Wirkkraft des Transparenz- und Evaluierungsmechanismus entscheidend schwächen.

III. Kritik an der Anti-SLAPP-Richtlinie

Die Kritik an der Anti-SLAPP-Richtlinie lässt sich in drei Gruppen von Argumenten unterteilen. Ein erster Einwand richtet sich gegen die begrenzte Reichweite und Effektivität der Maßnahmen (1.). Zweitens lässt sich der sehr weite Spielraum kritisieren, den die Richtlinie den Mitgliedstaaten sowohl in ihrer Begriffsdefinition als auch bei den Instrumenten der Umsetzung lässt (2.). Ein drittes Argument adressiert die ungenutzten Regelungsansätze, die den Schutz gegen SLAPP-Klagen hätten verbessern können (3.).

1. Begrenzte Reichweite und Effektivität der Maßnahmen

Die Wirkkraft der Anti-SLAPP-Richtlinie ist gegenständlich schon durch ihren Anwendungsbereich begrenzt. Zu Recht weist Erwägungsgrund 17 der Richtlinie darauf hin, dass die einschüchternden Praktiken gegen öffentliche Beteiligung, die in SLAPP-Klagen münden können, nicht nur zivilrechtlicher Natur sind, sondern auch unter das Verwaltungs- und Strafrecht fallen können. Für sie gilt die Anti-SLAPP-Richtlinie jedoch gemäß ihrem Art. 1 nicht. Dies lässt sich allerdings kaum als Kritik an der Richtlinie selbst verstehen, weil der Unionsgesetzgeber in der Regulierung von SLAPP-Klagen den Kompe-

tenzgrenzen des Primärrechts der Europäischen Union unterliegt. Dennoch enthält dieser Einwand einen Impuls für den nationalen Gesetzgeber, anlässlich der Umsetzung der Richtlinie eine umfassende Regulierung von SLAPP-Klagen zu erwägen. Dies würde die Effektivität der Schutzmaßnahmen stärken, wenn – das ist Gegenstand der nachstehenden Befragung – SLAPP-Klagen auch jenseits der „Zivil- oder Handelssachen mit grenzüberschreitendem Bezug“ ein relevantes Problem darstellen (siehe Kapitel D. III. 2.). Eine entsprechende Ausweitung des Anwendungsbereichs legt auch die Richtlinie selbst nahe (siehe Erwägungsgrund 20 der Richtlinie).

Die Effektivität der Anti-SLAPP-Maßnahmen ist abhängig von der Definition der SLAPP-Klagen. Während die Gerichte intensive Vorerfahrung mit der Prüfung der (Un-)Begründetheit von Klagen haben, entscheiden sie bisher in Deutschland nur im Ausnahmefall über die Missbräuchlichkeit der Verfahren (so zieht Mann 2022a, S. 476 eine Parallele zu der im Rahmen der Prozesskostenhilfe nach § 114 Abs. 1, 2 ZPO erforderlichen Beurteilung, ob eine Rechtsverfolgung „mutwillig“ ist). Daher könnten sie womöglich Zurückhaltung darin üben, Verfahren als missbräuchlich einzuordnen. Zugleich fasst die Anti-SLAPP-Richtlinie die Definition der relevanten öffentlichen Beteiligung sehr weit (siehe Art. 4 Nr. 1 der Richtlinie), so dass eine Vielzahl von Konstellationen in ihren Anwendungsbereich fallen. Dies erscheint sinnvoll, weil nur ein breites Verständnis von SLAPP-Konstellationen den effektiven Schutz der Betroffenen ermöglicht.

Allerdings begründet ein solch weites Verständnis die Gefahr, dass die Anti-SLAPP-Richtlinie selbst als Instrument gegen legitime Rechtschutzverfahren instrumentalisiert wird (siehe Kapitel C. II. 1.). Dies droht insbesondere im äußerungsrechtlichen Bereich. Zum Beispiel könnte sich eine Person, gegen deren Beleidigungen (siehe § 185 StGB) oder Verleumdungen (§ 187 StGB) im Internet die Betroffenen zivilrechtlichen Rechtsschutz auf Unterlassung und Schadensersatz (§§ 823, 1004 BGB) ersuchen, auf die Verfahrensgarantien der Anti-SLAPP-Richtlinie berufen (siehe auch Kapitel B. II.). Sie könnte geltend machen, ihre Aussagen unterfielen der Meinungsäußerungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG beziehungsweise seien zutreffende Tatsachenaussagen, so dass das Vorgehen der Betroffenen als ein missbräuchliches Gerichtsverfahren gegen öffentliche Beteiligung einzuordnen sei. Gegen einen solchen Missbrauch der Garantien der Anti-SLAPP-Richtlinie schützt jedoch auch eine enge Fassung ihres Anwendungsbereichs nicht. Daher ist es konsequent, die Definition der SLAPP-Klagen weit zu fassen. Es obliegt dann den Gerichten im Einzelfall, berechnete von unberechtigten Anträgen zu unterscheiden.

Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass die Verfahrensgarantien selbst einen angemessenen Ausgleich zwischen den beiden betroffenen und grundrechtlich gesicherten Belangen des Rechtsschutzbedürfnisses und des Schutzes der öffentlichen Beteiligung schaffen (vgl. auch Erwägungsgrund 52 der Richtlinie). Die Richtlinie leistet einen solchen Ausgleich, indem sie

während eines laufenden Verfahrens vorläufige Sicherungsmechanismen oder eine zeitliche Beschleunigung vorsieht und finale Entscheidungen wie die Kostentragung oder Sanktionierung an das Ende eines Verfahrens stellt. Schärfere Abwehrmaßnahmen bereits während eines laufenden Verfahrens könnten SLAPP-Klagen zwar womöglich effektiver entgegenwirken, würden aber gleichzeitig das Missbrauchspotential gegenüber berechtigten Klagen gegen eine öffentliche Beteiligung erhöhen. Dies ist auch bei der Umsetzung in nationales Recht mitzudenken.

Dennoch erscheint es bedenklich, dass Erwägungsgrund 7 der Richtlinie an dieser Stelle fordert, dass die Meinungsäußerungsfreiheit „pflichtbewusst und verantwortungsvoll – unter Berücksichtigung des Grundrechts der Menschen auf unparteiische Information – sowie unter Achtung des Grundrechts auf Schutz des eigenen Rufes, des Schutzes personenbezogener Daten und der Privatsphäre ausgeübt werden muss“, und hieraus den Schluss zieht, dass die Schutzvorschriften der Anti-SLAPP-Richtlinie nicht anzuwenden seien, wenn „die öffentliche Beteiligung nicht nach Treu und Glauben erfolgt, etwa wenn der Beklagte im Rahmen der öffentlichen Beteiligung Desinformation verbreitet oder erfundene Vorwürfe erhebt, deren Zweck darin besteht, den Ruf des Klägers zu schädigen“ (Erwägungsgrund 7 der Richtlinie). Die Grundrechte gelten nicht nur für eine verantwortungsvolle Ausübung (vgl. Barczak 2023, Rn. 24). Schon deshalb ist der Schutz der Anti-SLAPP-Instrumente nicht auf diejenige öffentliche Beteiligung zu verengen, die einen besonderen inhaltlichen

Redlichkeitsstandard erfüllt (ähnlich mit Blick auf die USA Bergelson 2019, S. 236). Hinzu kommt, dass die gegen eine unredliche öffentliche Beteiligung, etwa in Form der Desinformation, gerichteten Klagen in aller Regel gerade nicht offensichtlich unbegründet oder missbräuchlich sein dürften. Damit entfällt schon tatbestandlich die Voraussetzung für einen Antrag auf frühzeitige Klageabweisung sowie auf Anordnung einer Sicherheitsleistung. Insofern bedarf es keiner entsprechenden definitorischen Verengung des Begriffs der öffentlichen Beteiligung (vgl. Wright-Pegs 2009, S. 330 f. zum Ansatz des US-Bundesstaates Kalifornien). Allerdings obliegt es in Folge den Gerichten, unter Berücksichtigung des Kontextes die widerstreitenden Interessen zu balancieren (siehe zu Problemen Wright-Pegs 2009, S. 334–337; siehe zum Beispiel EGMR, Urteil vom 16. Juli 2013, Az.: 54997/08, Rn. 53–56 – *Mater v. Turkey*).

2. Weiter Umsetzungs- und Entscheidungsspielraum

Die Anti-SLAPP-Richtlinie räumt dem nationalen Gesetzgeber einen weiten Umsetzungsspielraum ein und stellt zugleich viele der Entscheidungen in das Ermessen der jeweils zuständigen Gerichte. Dies könnte die Wirksamkeit der Anti-SLAPP-Instrumente stark reduzieren. Denn sofern der deutsche Gesetzgeber nicht über die in der Richtlinie verankerten Instrumente hinausgeht, liegt es in den Händen jedes einzelnen Gerichts, welche Schutzwirkung faktisch von den eröffneten Verfahrensgarantien, Sanktionsmöglichkeiten und Begleitmaßnahmen ausgeht. So belässt die Richtlinie es – unbeschadet

der Vorgaben des einschlägigen nationalen Prozessrechts – mit Blick auf die Pflicht zur beschleunigten Behandlung von Anträgen gegen SLAPP-Klagen dem einzelnen Gericht, über das Maß der Beschleunigung und ihren Bezugspunkt im Rahmen des richterlichen Verfahrensermessens zu befinden. Daneben erlaubt es die Definition der „missbräuchlichen Verfahren“ den Gerichten, eine enge oder weite Auslegung vorzunehmen und so die Wirkungen der Richtlinie zu steuern. Zuletzt bestehen die beschriebenen Veröffentlichungspflichten nur für verfügbare Daten (siehe Kapitel C. II. 4.). Welche Daten die Judikative selbst überhaupt erhebt und zugänglich verarbeitet, obliegt dem Ermessen der Gerichtsverwaltung.

Dieser weite Entscheidungsspielraum für die einzelnen Richter*innen hat zur Folge, dass eine effektive Umsetzung der Richtlinie die Unabhängigkeit und Integrität der Judikative selbst voraussetzt (ebenso Bárd et al. 2020, S. 35 f.). Diese Grundlagen sind nicht nur durch einen potentiellen Missbrauch der Instrumente der Richtlinie beziehungsweise ihre Nichtanwendung gefährdet (eingehend zu diesem Problem siehe Domej 2022, S. 766 f.), sondern auch durch eine Überforderung der Richter*innen und der Gerichtsinfrastruktur. Eine solche Überforderung könnte sich schon aus dem mit den Bestimmungen der Richtlinie einhergehenden Informationsbedarf ergeben. Denn insbesondere um die Indizien einer Missbräuchlichkeit beurteilen zu können, sind die Gerichte auf Informationen angewiesen, die gar nicht Gegenstand des eigentlichen Verfahrens sind. Beispielsweise kommt es für

die Feststellung einer Missbräuchlichkeit darauf an, ob der potentielle SLAPP-Kläger wiederholt ähnliche Angelegenheiten vor Gericht bringt, ob die Kläger im Vorfeld oder im Laufe des anhängigen Verfahrens beziehungsweise ähnlicher Verfahren die Beklagten einschüchtern, belästigen oder bedrohen oder ob die Kläger bestimmte Verfahrenstaktiken böswillig nutzen (Art. 4 Nr. 3 der Richtlinie). Selbstverständlich sind Gerichte dazu in der Lage, über Tatsachenfragen, zu denen auch subjektive Motive als sogenannte innere Tatsachen gehören, im Wege der Beweisaufnahme und -würdigung zu entscheiden (§§ 284, 286 ZPO; vgl. Saenger 2023, Rn. 76). Allerdings droht eine vorgelagerte Beweiserhebung über den Vorwurf der Missbräuchlichkeit eines Verfahrens, der an einer Vielzahl von Umständen anknüpfen kann, die ohnehin zeitlich unter starkem Druck stehenden Gerichte zu belasten (differenzierend Allgayer/Klein 2022; zur Verwaltungsgerichtsbarkeit siehe Steinbeiß-Winkelmann 2016, S. 713 f.). Damit scheint es wahrscheinlich, dass die Gerichte nur im Ausnahmefall die in Kapitel IV der Richtlinie niedergelegten „Abhilfemaßnahmen gegen missbräuchliche Gerichtsverfahren gegen öffentliche Beteiligung“ ergreifen werden (insbesondere die volle Kostenerstattung nach Art. 14 der Richtlinie und die Sanktionierung nach Art. 15 der Richtlinie). Wesentlich wirkmächtiger dürften daher schon faktisch diejenigen Instrumente sein, die allgemein für Klagen gegen die öffentliche Beteiligung gelten (Kapitel II der Richtlinie) oder für offensichtlich unbegründete Klagen greifen (Kapitel III der Richtlinie). Insofern trifft der Einsatz von Anti-SLAPP-Instrumenten auf gewisse sys-

temimmanente Grenzen. Ihnen wäre mit einer Stärkung der Judikative sowie der Verfügbarkeit zuverlässiger und aufbereiteter Daten (durch staatliche Institutionen ebenso wie zivilgesellschaftliche Organisationen) zu begegnen.

Zuletzt droht eine unionsweit uneinheitliche Gesetzgebung den Schutz gegen SLAPP-Klagen zu reduzieren. Denn wenn ein Mitgliedstaat national – im Wege der Gesetzgebung oder der Auslegung der relevanten Rechtsvorschriften – einen stärkeren Schutz vor den Folgen von SLAPP-Klagen gewährt, schafft dies einen Anreiz für SLAPP-Kläger, ihre Klage in einem anderen Mitgliedstaat mit geringerem Schutzniveau (beispielsweise durch eine bloße Umsetzung der Mindeststandards der Richtlinie) zu erheben. Schutz gegen die Vollstreckung von Urteilen aus Verfahren ohne Anti-SLAPP-Gewährleistungen räumt Art. 16 der Richtlinie nur für Verfahren in Drittländern ein, nicht aber innerhalb der Europäischen Union.

3. Ungenutzte Regelungsansätze

SLAPP-Klagen sind, wie dargestellt, ein weltweites Phänomen (siehe Prather 2023, S. 87–91). Die von ihnen ausgehende Bedrohung demokratischer Prozesse ergibt sich gerade aus ihrer grenzüberschreitenden Natur. Wer bei einer öffentlichen Beteiligung Sorge tragen muss, in jedem Staat, in dem sie sichtbar ist oder Wirkung entfaltet, hierfür belangt zu werden, ist gerade mit Blick auf die nahezu grenzenlos mögliche öffentliche Beteiligung im Internet auf einen umfassenden Schutz angewiesen. Diesem Problem nehmen sich daher zunehmend Staaten weltweit an.

In den USA ist das Phänomen der SLAPP-Klagen bereits seit langem bekannt (siehe Kapitel B). Entsprechend haben zahlreiche US-Bundesstaaten Anti-SLAPP-Gesetze erlassen. Allerdings existiert in den USA kein eigenständiger Rechtsakt, der SLAPP-Klagen auf Bundesebene reguliert (zur aktuellen Rechtslage siehe etwa Domej 2022, S. 757–759). Daher haben Mitglieder des US-Repräsentantenhauses und US-Senates wiederholt Gesetzentwürfe zur Diskussion eingebracht, die SLAPP-Klagen vor den Bundesgerichten betreffen (im Überblick Bergelson 2019, S. 233–239; Prather 2023, S. 58 f.), zuletzt im Dezember 2024 in Form des sogenannten „Free Speech Protection Act“ (siehe H.R.10310, 118th Congress (2023–2024), eingebracht am 5. Dezember 2024 durch die Abgeordneten des US-Repräsentantenhauses Jamie Raskin und Kevin Kiley und den US-Senator Ron Wyden). Auch in anderen Staaten gibt es Regulierungsansätze, beispielsweise in Kanada auf der Ebene der Provinzen (Borg-Barthet et al. 2021, S. 17 f.). Sie alle enthalten Regelungskonzepte, die eine Orientierungs- und Vorbildfunktion für die europäische Rechtssetzung entfalten. Hierfür liegen vier Ansatzpunkte besonders nahe:

Erstens könnten die zum Schutz vor SLAPP-Klagen geschaffenen Instrumente verfahrensübergreifend funktionieren, anstatt stets nur in einem einzelnen, konkreten Verfahren anwendbar zu sein. Die Anti-SLAPP-Richtlinie bewegt sich im System des Individualrechtsschutzes, in dem die Gerichte jede Klage grundsätzlich für sich genommen auf ihre Zulässigkeit und Begründetheit prüfen. Eine Verbindung von Verfahren

sieht das Prozessrecht regelmäßig nur dann vor, wenn dies prozessökonomisch vorteilhaft ist (Fritsche 2025b, Rn. 1), beispielsweise wenn die Klageforderungen zwischen denselben Prozessparteien auch inhaltlich in einem Zusammenhang stehen (vgl. insbesondere § 147 ZPO und § 44 VwGO). Entsprechend wirken die in der Anti-SLAPP-Richtlinie vorgesehenen Verfahrensgarantien sowie die Kosten- und Sanktionsregelungen grundsätzlich nur *innerhalb* eines missbräuchlichen oder offensichtlich unbegründeten Verfahrens gegen die öffentliche Beteiligung. Im Gegensatz hierzu ermächtigt beispielsweise der US-amerikanische Gesetzentwurf des Free Speech Protection Act die Gerichte dazu, Anträgen gegen SLAPP-Klagen verfahrensübergreifende Wirkung zu gewähren. Gemäß § 4202(b)(2) des Entwurfs darf ein Gericht auf einen Antrag der Beklagten hin, eine Klage frühzeitig abzuweisen, ein Verfahren zwischen den Beklagten und einer anderen Partei als im Ausgangsverfahren pausieren, wenn dieses einen inhaltlichen Bezug zu dem Ausgangsverfahren aufweist. Dies soll die Position von SLAPP-Beklagten umfassend sichern. Denn es ermächtigt die Gerichte dazu, den Schutz vor einer SLAPP-Klage inhaltlich auch auf verwandte Verfahren von anderen Parteien zu erstrecken, die selbst die Voraussetzungen der Missbräuchlichkeit oder der offensichtlichen Unbegründetheit nicht erfüllen müssen. Dies erschwert es SLAPP-Klägern, die Schutzwirkung von Verfahrensgarantien zu unterwandern, indem unterschiedliche Kläger konzertiert parallel vorgehen und nicht alle erhobenen Klagen ohne Weiteres den Voraussetzungen einer SLAPP-Klage genügen.

Zweitens enthalten die Rechtsakte anderer Staaten mitunter spezifische Regelungen für die Beweiserhebung und die Verfahrensführung in SLAPP-Konstellationen. Im Kontrast hierzu überlässt es die Anti-SLAPP-Richtlinie weithin den Mitgliedstaaten beziehungsweise, wenn diese eine nähere Regulierung ablehnen, den Gerichten, die Beweiserhebung zu strukturieren und unbestimmte Rechtsbegriffe, wie zum Beispiel die Beschleunigung eines Verfahrens, mit Inhalt zu füllen. Wie bereits erwähnt (siehe Kapitel C. III. 2.) birgt dies die Gefahr der unterschiedlichen Rechtsanwendung, der Überforderung der Gerichte und der Schwächung der Schutzwirkung der Anti-SLAPP-Instrumente. Der Vergleich mit transnational geltenden oder diskutierten Regelungen illustriert alternative Ansätze. So regeln die kanadischen Rechtsakte die Verteilung der Beweislast zwischen den Parteien. Sie entsprechen inhaltlich weithin den allgemeinen Grundsätzen des deutschen Zivilprozessrechts (siehe Kapitel A; Prütting 2025b, Rn. 116–118, 141f.), die auch auf die Umsetzung der Anti-SLAPP-Richtlinie Anwendung finden werden. Demnach obliegt es den Beklagten darzulegen, inwiefern sich die Klage gegen ihre öffentliche Beteiligung richtet und welche Indizien auf einen Missbrauch hinweisen (ähnlich Wiepen 2022b, Rn. 6), während der Kläger seine Klage substantiieren muss, um dem Einwand ihrer offensichtlichen Unbegründetheit zu begegnen. Welcher Begründungsmaßstab hier gelten soll, lässt die Richtlinie allerdings unbeantwortet (vgl. Art. 12 der Richtlinie). Offen bleibt auch, ob der Beklagte die Beweislast nicht nur für das Vorliegen einer „öffentlichen Beteiligung“ tragen muss, sondern auch

für die Missbräuchlichkeit der Klage. Hier wären konkrete Regelungen hilfreich für eine effektive Umsetzung und Anwendung im Einzelfall (siehe zur divergierenden Auslegung des Substantiierungsstandards in den Anti-SLAPP-Gesetzen der US-Bundesstaaten Sherwin 2017). Im Kontrast hierzu betont der US-amerikanische Entwurf des Free Speech Protection Act, ein SLAPP-Beklagter müsse keinen Beweis darüber erbringen, dass der SLAPP-Kläger die Absicht verfolge, den Beklagten einzuschüchtern oder zum Schweigen zu bringen (§ 4202(d) des Entwurfs). Diese Klarstellung ist schon deshalb sinnvoll, weil sich eine solche subjektive Absicht – auch mit Blick auf das häufig bestehende Machtungleichgewicht – nur schwer nachweisen lässt. Außerdem bestimmt der Entwurf des Free Speech Protection Act eine klare zeitliche Obergrenze von 90 Tagen für die Bearbeitung eines Antrags auf frühzeitige Klageabweisung, lässt aber Ausnahmen zu, wenn diese im Einzelfall oder mit Blick auf die gerichtliche Verfahrensbelastung erforderlich sind (siehe § 4202(e) des Entwurfs). Wenngleich das deutsche Prozessrecht bisher keine derartigen Fristen enthält, könnte ihre Einführung im Zusammenhang mit der Anti-SLAPP-Richtlinie einen wertvollen Orientierungspunkt sowohl für die richterliche Auslegung der Richtlinie als auch für die von SLAPP-Klagen Betroffenen bieten. Die Schutzwirkung ist abhängig von der zeitlichen Dimension der Belastung der Beklagten, die deshalb im Rahmen der Befragung näher zu beleuchten ist (siehe Kapitel D. III. 3.). Zuletzt erfüllt die Anti-SLAPP-Richtlinie ihr Ziel der Gewährung von frühzeitiger Rechtssicherheit und Schutz von SLAPP-Beklagten nicht durchweg.

Insbesondere entscheidet ein Gericht regelmäßig erst bei Abschluss des Verfahrens über die Kostenerstattung. Zwar bietet die Richtlinie eine Grundlage dafür, dem SLAPP-Kläger durch das nationale Recht die Erstattung der tatsächlich angefallenen Kosten aufzuerlegen (Art. 14 der Richtlinie). Allerdings bleibt für die Beklagten im Laufe des Verfahrens die Ungewissheit, ob ihre Kosten letztlich in vollem Umfang oder nur in Höhe der gesetzlichen Gebühren und Auslagen erstattet werden. Diese Unsicherheit könnte sie davon abhalten, höhere als die gesetzlichen vorgesehenen Rechtsanwaltsgebühren zu übernehmen, beispielsweise zur Mandatierung einer auf Stundenbasis abrechnenden Rechtsanwaltskanzlei, und – abhängig von der Verfügbarkeit von Rechtsberatung für gesetzliche Gebührensätze – einer bestmöglichen Verteidigung entgegenstehen (vgl. Saenger/Uphoff 2014, S. 1.412). Dies wirft die Frage auf, ob über die Eigenschaft einer Klage als missbräuchlich bereits früh im Verfahren, etwa im Wege eines Zwischenurteils (vgl. § 303 ZPO) als eine Art prozessuale Vorfrage entschieden werden könnte. Einen solchen Weg sieht jedenfalls die Anti-SLAPP-Richtlinie nicht vor. Er steht den Mitgliedstaaten aber bei der Umsetzung offen.

Drittens etabliert insbesondere der Gesetzentwurf des Free Speech Protection Act Ausnahmen vom Anwendungsbereich der Verfahrensgarantien gegen SLAPP-Klagen sowie Gegenausnahmen. Ein Blick hierauf könnte dabei helfen, die Reichweite der Umsetzung der Anti-SLAPP-Richtlinie anzuleiten. Soweit die Richtlinie Mindestvorgaben enthält, sind die Mitgliedstaaten nicht

dazu ermächtigt, den weiten Anwendungsbereich einzuschränken. Entscheiden sich die Mitgliedstaaten allerdings dazu, den Geltungsbereich der Vorschriften zum Schutz gegen SLAPP-Klagen über den in der Richtlinie geregelten Bereich der Gerichtsverfahren in Zivil- und Handelssachen hinausgehend zu regeln, so treffen sie eine eigenständige neue Entscheidung über die erfassten Verfahren. Bemerkenswert ist rechtsvergleichend, dass der US-amerikanische Gesetzentwurf verwaltungsrechtliche und arbeitsrechtliche Verfahren weithin von seinem Anwendungsbereich ausnimmt (siehe § 4203(a) des Entwurfs). Auch sind Streitigkeiten mit Unternehmen im Kauf- und Mietrecht nicht erfasst (für einen weiten Anwendungsbereich mit Bereichsausnahmen argumentiert auch Bergelson 2019, S. 235). Die Gegenausnahmen erfassen Verlage, Herausgeber*innen, Journalist*innen sowie deren Angestellte oder mit ihnen verbundene Personen sowie Personen, die künstlerisch oder journalistisch tätig werden. Dahinter steht zum einen der Versuch, den Missbrauch einer Berufung auf die Verfahrensgarantien gegen SLAPP-Klagen und den damit verbundenen Aufwand für Gerichte und Prozessparteien in Verfahren zu verhindern, die mit großer Wahrscheinlichkeit keine SLAPP-Konstellation betreffen. So geht der US-amerikanische Gesetzentwurf davon aus, dass der Staat nicht als SLAPP-Kläger auftritt und er als SLAPP-Beklagter zumindest keines Schutzes bedarf. Letzteres trifft allerdings zumindest dann nicht zu, wenn sich Klagen unmittelbar gegen individuelle Amtswalter*innen richten (hierzu ausführlich O’Leary 1992). Auch das Verhältnis zwischen Arbeitgeber*in und

Arbeitnehmer*in reguliert das Arbeitsrecht mit seiner Berücksichtigung von Hierarchie- und Weisungsverhältnissen nach der Vorstellung des Gesetzentwurfs hinreichend. Die Personen auf Arbeitnehmerseite sollen sich im Regelfall gegen eine Weisung von Arbeitgeberseite sowie die sie ggf. durchsetzende Klage nicht auf die SLAPP-Schutzmechanismen berufen dürfen. Ähnliches gilt im Kauf- und Mietrecht. Instrukтив sind die Gegenmaßnahmen, die dem besonderen Wert von journalistischer, publizistischer und künstlerischer Arbeit für eine demokratisch relevante öffentliche Beteiligung Rechnung tragen.

Viertens enthält die Anti-SLAPP-Richtlinie keine Sanktionsmöglichkeiten für ihren eigenen Missbrauch. Wie bereits beschrieben geht mit den für SLAPP-Beklagte effektiven Schutzmaßnahmen die Gefahr einher, dass sie gegen die Personen eingesetzt werden, die aus berechtigten Gründen gerichtlichen Schutz vor bestimmten öffentlichen Äußerungen suchen, wie zum Beispiel die von Hassrede, Verleumdung oder Beleidigung im Netz Betroffenen (siehe Kapitel B. II. 2. und C. III. 1.). Ihren Schutz könnten Anti-SLAPP-Maßnahmen unterwandern. Daher ist es folgerichtig, dass der US-amerikanische Gesetzentwurf eine Vorschrift enthält (siehe § 4204(c) des Entwurfs), die eine Partei, die sich böswillig oder in Verzögerungsabsicht auf die Verfahrensgarantien beruft, grundsätzlich zur Kostentragung verpflichtet. Zwar ist diese Rechtsfolge in den USA deshalb intensiver, weil prozessrechtlich stets jede Partei ihre eigenen Kosten tragen muss, auch wenn sie obsiegt (sogenannte *American Rule*; siehe im Zusammenhang mit SLAPP-Klagen Domej 2022,

S. 768f.). In Deutschland trägt die unterliegende Partei die gesamten Gerichts- und Rechtsverteidigungskosten beider Seiten (siehe § 91 Abs. 1 ZPO). Insofern wäre eine Kostenverschiebung nur dann abschreckend, wenn die sich auf die SLAPP-Verfahrensgarantien berufende Partei im Ergebnis gewinnt (ähnlich Wiepen 2022b, Rn. 11).

Denkbar wäre es daher, alternativ einen Schadensersatzanspruch zu schaffen, wie er im Bereich des einstweiligen Rechtsschutzes besteht. Hier sieht § 945 ZPO vor, dass eine Partei, die im Eilrechtsschutz ungerechtfertigt eine einstweilige Verfügung gegen die andere Partei erwirkt, dem Prozessgegner den Schaden ersetzen muss, der aus der Vollziehung der Verfügung folgt. Eine vergleichbare Lösung oder aber eine Ausweitung der Sanktionsmöglichkeit der Richtlinie ließe sich im Rahmen ihrer nationalen Umsetzung treffen, um den Anreiz für einen Missbrauch der Verfahrensgarantien zu reduzieren. Allerdings wäre eine solche spezialgesetzlich normierte ‚Sanktionierung‘ von Prozessverhalten durch einen materiellen Schadensersatzanspruch (siehe Elzer/Mayer 2024, Rn. 3) im aktuellen System des deutschen Rechtsschutzes eine Ausnahme. Zudem gingen entsprechende Vorkehrungen mit weiteren Aufklärungspflichten seitens des Gerichts einher (vgl. § 139 Abs. 1 S. 2 ZPO), um zu bestimmen, ob nun die Anti-SLAPP-Verfahrensgarantie missbräuchlich beantragt wurde. Das könnte SLAPP-Beklagte mit Blick auf die zeitliche Verzögerung davon abhalten, sich auf die Schutzvorschriften zu berufen beziehungsweise einen Schadensersatzanspruch im Wege der Widerklage geltend zu machen.

D Empirische Bestandsaufnahme

Informationen über zentrale Eigenschaften von SLAPP-Klagen sind essentiell, um Vorschläge zu einer adäquaten Umsetzung der Anti-SLAPP-Richtlinie in nationales Recht machen zu können. Zu diesem Zweck wurde eine empirische Bestandsaufnahme in Form einer qualitativen Betroffenen-Befragung vorgenommen. Die empirische Bestandsaufnahme setzt an den in Kapitel C aufgeworfenen Fragen an und bietet Einsichten in die praktischen Erfahrungen von Personen, die von strategischer Einschüchterung betroffen sind (vor allem durch juristische Instrumente). Bei der Auswertung der Ergebnisse sind die methodischen Stärken und Grenzen zu berücksichtigen, weshalb im Folgenden vorab zuerst die gewählte Methode (I.) und ihre Herausforderungen (II.) vorgestellt werden, bevor die Umfrageergebnisse im Detail präsentiert werden (III.).

I. Methode

Die Umfrage nimmt die Perspektive der Betroffenen an (1.). Hiernach richten sich auch die Auswahl der Zielsubjekte und die korrespondierende Verbreitung der Befragung (2.). Die Fragen selbst adressieren die bereits geschilderten Erkenntnisdefizite mit Blick auf die Regulierung von SLAPP-Klagen (3.).

1. Befund einer empirischen Leerstelle

SLAPP-Klagen zeichnen sich dadurch aus, dass sie sich nicht anhand kategorischer Eigen-

schaften erkennen lassen. Vielmehr spielen der Kontext und Hintergrund einer Klage sowie die subjektive Motivlage der Prozessparteien eine Rolle (siehe Kapitel B. I.). Die Gerichte, die über SLAPP-Klagen entscheiden müssen, wären zwar praktisch durchaus in der Lage, diesen Kontext zu erfassen und einzuordnen. Allerdings gibt es hierfür aktuell keine rechtliche Ermächtigung. Vielmehr sind die Gerichte dazu berufen, über eine Klageforderung in der Sache zu entscheiden, ohne den Gesamtkontext eines Sachverhalts aufzuarbeiten. Denn sie sind prozessrechtlich darauf beschränkt, die rechtlichen Tatbestandsmerkmale einer geltend gemachten Klageforderung zu prüfen (Hau 2022, 160 f., 163 f.; Prütting 2025a, Rn. 41). Liegen sie vor, verurteilt das Gericht die Beklagten zur Erfüllung der Forderung. Liegen sie nicht vor, weist das Gericht die Klage ab. Alle Umstände, die keine Relevanz für das Vorliegen beziehungsweise Nichtvorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen haben, sind im Verfahren nicht zu berücksichtigen (Klose 2017, S. 282 f., 285 f.; Fritsche 2025a, Rn. 4). So ist eine Entscheidung grundsätzlich ohne Rücksicht auf die Persönlichkeit, die Herkunft und die Leistungen der Prozessparteien zu treffen, es sei denn, diese sind von rechtlicher Relevanz für die mit der Klage geltend gemachten Ansprüche. Dies hindert ein Gericht daran, den Hintergrund einer Rechtsstreitigkeit umfassend aufzuklären, sofern er aus rechtlicher Sicht irrelevant ist (ebd.). Im materiellen Recht ist es

grundsätzlich bedeutungslos, welche inneren Erwägungen einen Kläger dazu bewegen, eine Forderung vor Gericht zu bringen. Die subjektive Motivlage spielt keine Rolle bei der Prüfung, ob die jeweilige Forderung begründet ist. Auch das Prozessrecht berücksichtigt die Motive, die hinter einer Klage stehen, bis auf Ausnahmefälle nicht (Roth 2017, S. 145–147; siehe zum fehlenden Rechtsschutzbedürfnis Kapitel C. I. 3.). Diese Ausnahmefälle betreffen Konstellationen des Rechtsmissbrauchs gegenüber den Gerichten, in denen ein Kläger einen Anspruch vor Gericht geltend macht, obwohl er inhaltlich kein schützenswertes Interesse an der Entscheidung hat (siehe Kapitel C. I. 3.; siehe beispielsweise BGH, Urteil vom 13. September 2018, Az.: I ZR 26/17 und BGH, Urteil vom 9. Mai 2019, Az.: I ZR 205/17 zur Unzulässigkeit von Gewinnabschöpfungsklagen, die durch Prozessfinanzierer finanziert sind). In seltenen Fällen, auch mit dem Begriff der „Querulanz“ belegt (hierzu etwa Foerste 2024b, Rn. 7), richtet ein Gericht den Blick auf andere Verfahren, wenn eine Person eine große Anzahl an offensichtlich unbegründeten Klagen erhebt (siehe beispielhaft LAG Hamm, Beschluss vom 30. August 2024, Az.: 1 Sha 16/24).

Vor diesem Hintergrund hat die Judikative nach dem geltenden Recht keinen Auftrag inne, im Einzelfall das Vorliegen einer SLAPP-Konstellation aufzuklären. Selbst wenn sich die SLAPP-Eigenschaft einer Klage aus den Einlassungen der Parteien oder den rechtlich relevanten Umständen ableiten lässt, fehlt den Gerichten die Möglichkeit, diese Erkenntnis zu verarbeiten. Im Urteil selbst wären Ausführungen hierzu mangels rechtlicher Relevanz überflüssig und

daher an sich zu vermeiden (als sogenanntes *obiter dictum*, siehe Meier 2020, S. 637). Auch die gerichtsinternen Datenbanken erfassen den SLAPP-Charakter von Klagen nicht. Insgesamt fehlen im derzeitigen Rechtssystem somit Informationen, die in quantitativer Hinsicht Rückschlüsse auf die Häufigkeit, die konkreten Ausprägungen und die Behandlung sowie die Folgen von SLAPP-Klagen zulassen.

Hinzu kommt, dass die Gerichte in Deutschland nur eine sehr geringe Zahl ihrer Entscheidungen überhaupt veröffentlichen (Hamann 2021, S. 657f.; Feuerhelm 2023, S. 369f.). Zudem sind die veröffentlichten Entscheidungen anonymisiert (kritisch hierzu Hamann 2021, S. 663f.) und enthalten daher häufig schon keine Informationen über die Machtstrukturen von Kläger und Beklagten. Auch eine Häufung von Klagen eines SLAPP-Klägers lässt sich aus ihnen nicht ablesen. Hierin liegt ein entscheidender Unterschied zum US-Rechtssystem (siehe daher den empirischen Zugriff auf Gerichtsdokumente in Canan/Pring 1988a, S. 388–390 mit Fn. 6–8; Canan/Pring 1988a, S. 507f.). Daneben geben die Urteilstexte nur den rechtlich unmittelbar relevanten Tatbestand wieder, machen aber im Regelfall keine Angaben zu dem Prozessverhalten, einer hinter der Klage stehenden Motivation oder einer (verdeckten) Prozessfinanzierung.

Diese Sachlage schließt es aus, aus den veröffentlichten Gerichtsentscheidungen Rückschlüsse über die Art und die Häufigkeit von SLAPP-Klagen zu ziehen. Damit sind auch einer quantitativen empirischen Auswertung, etwa mit Hilfe von Großen Sprachmodellen (*large lan-*

guage models), die möglicherweise in der Lage wären, auffällige Klagemuster zu erkennen oder Entscheidungen auf Missbrauchskategorien zu untersuchen, enge Grenzen gesetzt (siehe grundlegend Feuerhelm 2023).

Gleichzeitig werden Einschüchterungsversuche zwar erst dann öffentlich sichtbar, wenn die Initiatoren eine SLAPP-Klage vor einem staatlichen Gericht erheben. Im Vorfeld finden Einschüchterungsversuche häufig zwischen zwei Personen statt und sind von außen kaum beobachtbar (ebenso Borg-Barthet et al. 2021, S. 45; anekdotisch Jacobsen et al. 2023, S. 147 am Beispiel der Wissenschaft).

2. Qualitative Betroffenen-Befragung

Damit rückt für eine Aufklärung der Hintergründe und Konstellationen von SLAPP-Klagen die Betroffenenperspektive in den Vordergrund. Ihre Ergründung kann im Kern auf drei Wegen erfolgen. Die Betroffenen können, erstens, – gegebenenfalls mit journalistischer oder wissenschaftlicher Unterstützung – individuell über SLAPP-Klagen Bericht erstatten. Öffentliche Aufmerksamkeit findet diese Berichterstattung besonders dann, wenn ein SLAPP-Kläger prominent ist, sehr vehement gegen eine demokratisch essentielle Art der Beteiligung vorgeht und/oder eine Vielzahl von SLAPP-Verfahren initiiert. So nennt Joschka Selinger beispielhaft „die Berichte über mut-

maßliche SLAPPs, etwa über das Strafverfahren gegen den Umweltaktivisten Karl Bär, horrenden Schadensersatzforderungen von RWE gegen Klimaaktivist*innen, die Unterlassungsklage eines Energiekonzerns gegen den Verein Rettet den Regenwald wegen kritischer Flyer oder das systematische Vorgehen der Hohenzollern gegen missliebige Berichterstattung“ (Selinger 2022; siehe auch Petersen Weiner 2024, Rn. 2; für weitere Fallstudien von SLAPP-Klagen in der Europäischen Union siehe Bárd et al. 2020, S. 39–57).

Zweitens können von SLAPP-Klagen Betroffene die Informationen über ihr jeweiliges Verfahren in Datenbanken einpflegen, die zivilgesellschaftliche Akteur*innen zur Überwachung und Analyse von SLAPP-Klagen geschaffen haben. Solche Datenbanken führen insbesondere der Europarat mit seiner „Safety of Journalists“-Plattform⁷, das Projekt „Mapping Media Freedom“ des Europäischen Zentrums für Presse- und Medienfreiheit als Nichtregierungsorganisation⁸ und das Business & Human Rights Resource Centre⁹, ebenfalls als Nichtregierungsorganisation. Daneben erstellen Nichtregierungsorganisationen Fallberichte über SLAPP-Klagen, wie beispielsweise die Coalition Against SLAPPs in Europe (CASE) (siehe CASE 2023). Eine weitere Datenbank von Fallberichten soll im Rahmen der No-SLAPP-Anlaufstelle entstehen.¹⁰ Die so erfassten SLAPP-Klagen lassen sich qualitativ und – ab einer gewissen Anzahl

7 Erreichbar unter <https://fom.coe.int/en/accueil>.

8 Erreichbar unter <https://www.mappingmediafreedom.org>.

9 Erreichbar unter <https://www.business-humanrights.org/en/big-issues/corporate-legal-accountability/materials-on-slapps>.

10 Siehe <https://www.noslapp.de/ressourcen>.

an vergleichbaren Einträgen – auch quantitativ auswerten (siehe beispielsweise die Studie von Borg-Barthet/Farrington aus dem Jahre 2023 für das Europäische Parlament, die eine solche Analyse vornimmt).

Drittens können von SLAPP-Klagen Betroffene befragt werden, wobei anonyme Umfragen ebenso denkbar sind wie persönliche Interviews. Anonyme Auskünfte haben den Vorteil, dass bestimmte Umstände leichter zur Sprache kommen können, weil den Betroffenen keine individuellen Nachteile durch die Offenlegung drohen – etwa in Form weiterer SLAPP-Klagen. Individuelle Interviews versprechen dagegen eine detailreichere Aufarbeitung (siehe instruktiv Canan 1989 S. 24 f., die zwölf Fallstudien auf der Basis von mehr als 100 Interviews erarbeitet), drohen sich aber gleichzeitig in den Einzelheiten der individuellen Konstellation zu verlieren. Daher ist ihr Einsatz schon aufgrund des hohen Ressourcenaufwandes sorgfältig abzuwägen. Auch sie können zwar in anonymisierter Form veröffentlicht werden, allerdings verliert die Berichterstattung dann an Kontext, der wiederum eine Identifizierung jedenfalls durch die gegnerische Prozesspartei ermöglichen würde. Der Weg der anonymen Betroffenen-Befragung bietet darüber hinaus den Vorteil, dass sie Einblicke in die außerordentlich relevante Vorphase einer Klageerhebung gewähren kann. Während die Datenbanken vor allem erhobene Klagen erfassen, können Befragungen die gesamte Bandbreite der Einschüchterungsmaßnahmen abdecken. Zugleich bleibt eine Bewertung der Folgen bei Studien auf der Grundlage von SLAPP-Datenban-

ken bei den prozessrechtlich relevanten Kategorien des Obsiegens beziehungsweise Verlierens, der Kostenerstattung und der Vollstreckung des Urteils stehen. Eine Befragung hingegen kann ergründen, in welcher Form sich die Betroffenen vor, während oder nach einem Verfahren belastet fühlen.

Vor diesem Hintergrund basiert die vorliegende Studie auf einer qualitativen Betroffenen-Befragung, deren Methode im Folgenden näher erläutert wird.

3. Auswahl und Verbreitung

Die Umfrage richtete sich grundsätzlich an alle Personen, unabhängig von ihren bisherigen Erfahrungen mit SLAPP-Klagen. Der Umfang und der Verlauf der Befragung hing allerdings davon ab, ob eine Person bereits selbst von strategischen Einschüchterungsversuchen gegen ihre öffentliche Beteiligung betroffen war oder aber von den Erfahrungen Dritter mit solchen Einschüchterungsversuchen berichten konnte. Die Auswertung behielt diese Trennung grundsätzlich bei und berücksichtigte damit die unterschiedliche Qualität der Informationen aus erster und zweiter beziehungsweise dritter Hand. Die biographischen Rahmendaten wurden wiederum von allen Studienteilnehmer*innen erfragt.

Die Befragung fasste den Begriff der Einschüchterungsversuche ganz bewusst weit, um die sonst wenig untersuchten Maßnahmen zur strategischen Einschüchterung gegen die öffentliche Beteiligung im Vorfeld von (potentiellen) SLAPP-Klagen zu erfassen. Diese können juris-

tische ebenso wie außerjuristische Formen annehmen. Im Verlauf differenzierte die Umfrage zunächst zwischen den unterschiedlichen Maßnahmetypen und legte sodann einen Fokus auf die SLAPP-Klagen.

Die Verbreitung der auf der Plattform Limesurvey¹¹ durchgeführten Befragung erfolgte über ein Schneeballverfahren auf verschiedenen Wegen. Der Befragungslink wurde direkt in den Netzwerken der Projektpartner*innen per E-Mail verbreitet, in den sozialen Medien geteilt und auch in journalistischen Formaten, wie dem Podcast „Lage der Nation“ (Episode 399 vom 26. September 2024), beworben. Aufgrund der Sensibilität des Themas erfolgte die Teilnahme an der Befragung anonym, so dass die Software nicht erfasste, über welche Quelle die Befragten auf die Umfrage zugriffen. Insofern lässt sich nur indirekt ein Rückschluss auf die Verteilung der Antworten auf die einzelnen Verbreitungswege ziehen. Insbesondere die – wie später dargelegt – vergleichsweise hohe Beteiligung von Personen im Berufsfeld des Journalismus und der Medienarbeit könnte sich nicht nur aus dem in der Branche aufgrund ihrer Betroffenheit hohen Interesse erklären. Sehr wahrscheinlich spielte die Verbreitung über die Deutsche Journalistinnen- und Journalisten-Union in ver.di eine maßgebliche Rolle.

Zuletzt legte die Befragung aufgrund ihres Erkenntnisgegenstandes den Fokus auf

SLAPP-Klagen und Einschüchterungsversuche in Deutschland beziehungsweise gegen in Deutschland tätige Personen. Entsprechend war die Umfrage in deutscher Sprache gefasst und wurde über deutschsprachige Kanäle verbreitet.

4. Fragen

Die Befragung gliederte sich in fünf Gruppen von Einzelfragen. Der Fragebogen findet sich im Anhang der Studie.

Der erste Fragenkomplex identifizierte diejenigen Befragten, die sich bereits selbst Einschüchterungsversuchen ausgesetzt sahen, welche sich gegen eine spezifische öffentliche Betätigung richteten. Zuerst ging es darum, die „Erfahrung [der Befragten] mit strategischer Einschüchterung gegen öffentliche Äußerungen und andere öffentliche Betätigung“ zu erkunden. Die Befragten sollten angeben, ob sie eigene „Erfahrungen mit strategischen Einschüchterungsversuchen gemacht [haben], die sich gegen [i]hre Betätigung in der Öffentlichkeit (etwa Meinungsäußerungen, Recherche, Stellungnahmen) richten“ (ja/nein) und ob sie Kenntnis von derartigen Erfahrungen Dritter haben (ja, aus erster Hand/ja, anderweitig erfahren/nein). Nur für den Fall, dass die Befragten eigene Erfahrungen angaben, sollten sie nähere Angaben über die Form der Einschüchterungsversuche, die mit ihnen verbundene konkrete Forderung oder Drohung und die Rechtsnatur der eingesetzten Maßnahmen machen. Im Anschluss beleuchteten weitere Fragen den Zusammenhang

11 Siehe <https://www.limesurvey.org>.

der Einschüchterung mit einer öffentlichen Beteiligung der Betroffenen, insbesondere mit Blick auf die Form der Beteiligung, ihren Gegenstand, ihre private oder berufliche Natur und ihren grenzüberschreitenden Charakter.

Die zweite Fragengruppe verengte den Fokus auf Klagen vor Gericht als „ein Instrument der Einschüchterung, um die Beklagten von einer zukünftigen öffentlichen Betätigung abzuhalten“. Sie richtete sich naturgemäß nur an diejenigen Befragten, die zuvor angaben, bereits selbst Erfahrungen mit Einschüchterungsversuchen gemacht zu haben. Sie sollten angeben, ob beziehungsweise wie häufig sie bereits als Beklagte mit den beschriebenen einschüchternden Klagen konfrontiert waren und über wie viele dieser Klagen sie im Rahmen der Umfrage Auskunft geben wollten.

Der dritte Fragenkomplex nahm diese Angaben zur Grundlage, die Befragten um Einzelheiten zu den Klagen, mit denen sie konfrontiert waren, zu bitten. Die Befragten wurden aufgefordert, im Fall von mehreren Klagen geordnet nach der von ihnen subjektiv empfundenen Wichtigkeit vorzugehen. Diese Priorisierung sollte der Gefahr begegnen, dass die von mehreren Klagen betroffenen Befragten ihre Antworten frühzeitig abbrechen. Konkret enthielt die Fragengruppe bis zu vierzehn Fragen für jede aufgeführte SLAPP-Klage und das mit ihr einhergehende Gerichtsverfahren. Die Fragen betrafen die Identität der Kläger, die Zusammensetzung der Beklagtenseite, die Klageforderung, den Gerichtsstand, die Gerichtsbarkeit, die Einbindung von Sach-

verständigen in das Gerichtsverfahren und den Ausgang des Verfahrens. Überdies beschäftigte sich eine Frage mit Indizien, die auf eine Missbräuchlichkeit der Klage hindeuten können. Sie spiegelten auch die in der Anti-SLAPP-Richtlinie entwickelten Kategorien wider. Hierzu gehören unter anderem das Ausnutzen eines Machtungleichgewichts, die Unverhältnismäßigkeit von Forderungen, die Prozesstaktik, das strategische Vorgehen in einer Mehrzahl von Fällen und die Arbeit mit Einschüchterung, Belästigung oder Drohung. Zuletzt sollten die Befragten angeben, ob und welche Unterstützung sie hinsichtlich des Gerichtsverfahrens erhalten hatten, wobei dies jeweils für die rechtsanwaltliche, berufliche, kollektive, soziale und private Unterstützung zu beantworten war.

Die vierte Fragengruppe beschäftigte sich mit den „Wirkungen der rechtlichen Maßnahmen gegen die öffentliche Betätigung“. Sie richtete sich an all jene Befragte, die angaben, selbst bereits Erfahrungen mit Einschüchterungsversuchen gegen ihre öffentliche Betätigung gemacht zu haben. Die Befragten sollte auf einer 5-Punkte-Likert-Skala von 1 (trifft nicht zu) bis 5 (trifft sehr zu) einschätzen, welche Folgen die Konfrontation mit Einschüchterungsversuchen für sie hatte. Abgefragt wurden eine mögliche abschreckende Wirkung, der Verzicht auf eine künftige öffentliche Betätigung, der Rückzug aus dem konkret betroffenen Thema, das Ergreifen von Schutzmaßnahmen (z. B. der Abschluss einer Versicherung oder die Entscheidung für künftige Anonymität), der Zusammenschluss mit anderen Betroffenen und die psychische sowie finanzielle Belastung.

Ergänzend gab die Folgefrage die Gelegenheit anzugeben, ob es für die Befragten positive Seiten der Konfrontation mit Einschüchterungsversuchen gab, beispielsweise die Unterstützung durch Kolleg*innen, die Netzwerkbildung oder die positive Erfahrung mit dem Rechtssystem. Zuletzt wurden diejenigen Befragten, die eingangs angaben, auch von den Einschüchterungsversuchen gegenüber Dritten Kenntnis zu haben, um ihre Einschätzung der negativen Wirkungen dieser Versuche gebeten. Diese Frage sollte nicht das Ausmaß der negativen Erfahrungen selbst messen, sondern vielmehr einen Eindruck vermitteln, wie Außenstehende die negativen Folgen einer Konfrontation mit SLAPP-Klagen einschätzen. Denn dies ist wiederum bedeutsam für die mittelbar abschreckende Wirkung von SLAPP-Klagen, die unabhängig von der Perspektive der unmittelbar Betroffenen entsteht.

Die fünfte Fragengruppe richtete sich an alle Befragten und bat um die Angabe allgemeiner biografischer Daten. Die berufliche Tätigkeit sollte dabei einen Anhaltspunkt für die Zielrichtung der Einschüchterungsversuche geben. Die Frage nach Tätigkeits- und Herkunftsland sollte, gemeinsam mit den zuvor gemachten Angaben zur Herkunft der Kläger und dem Gerichtsstand, Aufschluss über eine unionsrechtlich relevante grenzüberschreitende Dimension der Einschüchterungsversuche geben. Abschließend erhielten die Befragten die Gelegenheit, Kontaktdaten für eine individuelle Ansprache über ein separates Formular einzugeben, das eine Trennung der individualisierbaren Kontaktmöglichkeit von den Angaben der Umfrage sicherte.

II. Herausforderungen

Die Befragung bringt Herausforderungen mit sich, denen bei der Interpretation der Ergebnisse Rechnung zu tragen ist. Hierzu gehören die fehlende Repräsentativität der Umfrage (1.), die Selbstselektion der Befragten (2.) und die nicht überprüfbare Zuverlässigkeit der abgefragten Selbsteinschätzungen (3.).

1. Selektivität

Die Umfrage wurde in themenspezifisch ausgewählten Netzwerken verbreitet. Dies entspricht dem Erkenntnisinteresse der Studie. Sie soll ergründen, inwiefern Personen, die in potentiell besonders einschlägigen Betätigungsbereichen agieren, von strategischen Einschüchterungsversuchen betroffen sind. Deshalb war es wichtig, eine hinreichende Anzahl an Personen zu identifizieren, die eigene Erfahrungen mit SLAPP-Klagen vorweisen können oder außergerichtlich anderen Formen von Einschüchterungsversuchen ausgesetzt waren. Die Auswahl der Teilnehmer*innen erfolgte gerade nicht anhand von repräsentativen Merkmalen, so dass die Umfrage selbst keine Aussage darüber trifft, wie groß die Zahl der strategischen Einschüchterungsversuche gegen öffentliche Beteiligung in Deutschland innerhalb der Gesamtbevölkerung ist beziehungsweise wie hoch der Anteil von SLAPP-Klagen an allen in Deutschland erhobenen Klagen ist. Zwar dürfte der Anteil der SLAPP-Klagen gering sein, weil sich die meisten Klagen gar nicht gegen eine öffentliche Beteiligung richten, sondern beispielsweise Sachmängel, Mietstreitigkeiten oder Verkehrsunfälle zum

Gegenstand haben (Statistisches Bundesamt 2023, vgl. 24231-03 und 24231-11: Sachgebiet des Verfahrens vor den Amts- und Landgerichten). Indes gewinnt die Befragung gerade aufgrund ihrer Selektivität wichtige Einblicke in die prozessualen Eigenschaften von SLAPP-Klagen sowie ihren Ausgang und blickt aus einer Betroffenenperspektive auf die Herausforderungen einer Konfrontation mit strategischer Einschüchterung.

Zur Gewährleistung der Anonymität der befragten Personen wurden weder IP-Adressen erfasst noch Zugangscodes vergeben, weshalb nicht auszuschließen ist, dass es zu Mehrfachteilnahmen kam. Allerdings enthielt die Umfrage verschiedene Freifelder, die ganz überwiegend informativ ausgefüllt wurden. Hier kam es zu keinen identischen Einträgen, so dass die Wahrscheinlichkeit einer systematischen Verzerrung der Ergebnisse durch Mehrfachteilnahmen als gering zu bewerten ist. Auch stand ein beträchtlicher Anteil der Befragten ($n = 31$) für eine individuelle Kontaktaufnahme zur vertieften Erörterung der Erfahrungen mit SLAPP-Klagen zur Verfügung, was die Verlässlichkeit der Angaben stärkt.¹²

2. Hell- und Dunkelfeld

Aufgrund ihrer Selektivität ist die Befragung nicht dazu geeignet, Aussagen über die Größe und Ei-

genschaften des sogenannten Dunkelfeldes der strategischen Einschüchterungsversuche gegen öffentliche Beteiligung und der SLAPP-Klagen zu treffen (siehe Kapitel D. II. 1.). Hierzu müsste man eine Gruppe zufällig ausgewählter, in ihrer Zusammensetzung repräsentativer Personen zu ihren Erfahrungen mit Einschüchterungsversuchen gegen die öffentliche Betätigung befragen. Die Anti-SLAPP-Richtlinie nimmt jedoch nicht das absolute Ausmaß von SLAPP-Klagen zum Ausgangspunkt, sondern erkennt, dass von ihnen eine bestimmte Bevölkerungs- und Berufsgruppe mit besonderer Bedeutung für die Demokratie betroffen ist und allein die Möglichkeit des Missbrauchs des Justizsystems einschüchternde Vorwirkungen auf einen breiteren Personenkreis haben kann (siehe Kapitel B. III.).

Gleichzeitig gibt es mangels systematischer Untersuchungen bislang kein sogenanntes Hellfeld der SLAPP-Klagen. Dies unterscheidet die vorliegende Forschungsfrage etwa von der Kriminalstatistik, die typischerweise zwischen einem Hellfeld und einem Dunkelfeld an Straftaten unterscheidet (Kreuzer 1994, S. 10). Das Hellfeld umfasst hierbei Straftaten, die durch Anzeigen oder polizeiliche Kontrollen erfasst werden (ebd.). In das Dunkelfeld fallen die nicht entdeckten oder nicht angezeigten Straftaten (ebd.). Für SLAPP-Klagen und ihnen vorausgehende Einschüchterungsversuche gegen die

12 Wenn auch hier die Umfrage insofern Anonymität gewährleistete, als dass sie die Kontaktdaten nicht gemeinsam mit den Umfragedaten eruierte, so dass sich aus der Bereitschaft zur Kontaktaufnahme selbst keine Rückschlüsse auf die Umfrageangaben ziehen lassen. Das hierin zum Ausdruck kommende besondere Engagement lässt hingegen vermuten, dass es sich bei den Personen zumeist um selbst von SLAPP-Klagen Betroffene handeln dürfte.

öffentliche Beteiligung gibt es bisher keine umfassende Erfassungsmöglichkeit. Damit einher geht, dass es an verbindlichen Kriterien fehlt, nach denen Betroffene und Dritte das Vorliegen eines strategischen Einschüchterungsversuchs oder einer SLAPP-Klage bejahen können. Auch die Gerichte erheben nicht systematisch die Eigenschaften der Klagen, die Rückschlüsse auf ihre Missbräuchlichkeit zulassen. Selbst aus den veröffentlichten Gerichtsentscheidungen lassen sich solche Rückschlüsse meist nicht ziehen (siehe Kapitel D. I. 1.). Insofern muss einer quantitativen Erhebung eine qualitative Bestandsaufnahme vorhergehen.

Beobachtungsdaten ließen sich durch einen Besuch von öffentlich durchgeführten mündlichen Verhandlungen potentieller SLAPP-Klagen gewinnen (vgl. § 169 Abs. 1 S. 1 GVG). Hier erhalten die Zuhörenden Informationen über die Identität der Parteien und eine etwaige Vorgeschichte, sofern sie eine der Prozessparteien in die Verhandlung einführt. Allerdings informiert die Justiz die Öffentlichkeit und die Presse nur ausnahmsweise in besonders öffentlichkeitswirksamen Verfahren über den Gegenstand und die involvierten Parteien von anstehenden mündlichen Verhandlungen (Voß, 2021, S. 336 f.). Des Weiteren können SLAPP-Beklagte die Öffentlichkeit und Presse selbstständig über laufende SLAPP-Verfahren informieren. Das gilt auch für die Urteile, die – wenn sie nicht das entscheidende Gericht publiziert – durch die Verfahrensbeteiligten an die Öffentlichkeit gelangen können (zu den Grenzen siehe etwa BGH, Urteil vom 6. Mai 2021, Az.: I ZR 167/20). Auf diese Weise sind Einzelfälle, in

denen der Vorwurf eines SLAPP-Verfahrens oder einer SLAPP-Kampagne im Raum steht, journalistisch oder wissenschaftlich dokumentiert (siehe beispielsweise für die Europäische Union siehe Bárd et al. 2020, S. 39–57; ähnlich Canan 1989, mit der rechtssoziologischen Analyse von 228 SLAPP-Fällen). Sie eignen sich als Anschauungsmaterial und stehen exemplarisch für weitere, ähnlich gelagerte Verfahren. In Reaktion hierauf haben sich verschiedene Initiativen der Aufgabe angenommen, die Einzelfälle zu bündeln und führen Datenbanken von SLAPP-Klagen, in die Betroffene ihre eigenen Erfahrungen eintragen können (siehe Kapitel D. I. 2.).

3. Selbstwahrnehmung

Eine letzte Herausforderung liegt in der Subjektivität der Definition einer SLAPP-Klage oder eines strategischen Einschüchterungsversuchs. Wie bereits dargelegt, lässt sich die missbräuchliche Natur der Klagen oder anderweitiger Einschüchterungsversuche sinnvoll nur anhand von Indizien bestimmen (siehe Kapitel C. III. 1.). Ihre Interpretation bleibt jedoch subjektiv geprägt, so dass die Qualifizierung einer Klage oder Forderung als einschüchternd und missbräuchlich von der Selbstwahrnehmung der Betroffenen abhängt. Dies gilt auch für die Einschätzung, ein bestimmtes Vorgehen sei offensichtlich unbegründet. Während die Gerichte einen solchen Einwand gegen potentielle SLAPP-Klagen anhand der notwendigen objektiven Indizien prüfen können – etwa die rechtliche Begründetheit einer Klage – ist eine Betroffenenbefragung auf die Selbstauskunft beschränkt.

Hiermit geht eine Tendenz zur Übererfassung ebenso wie eine Tendenz zur Untererfassung einher. So ist es möglich, dass die Beklagten einer gegen sie gerichteten Klage und ihrer Begründetheit skeptisch gegenüberstehen und in ihr einen Einschüchterungsversuch sehen, obwohl es sich im konkreten Fall um eine legitime Form der Rechtsdurchsetzung handelt. Umgekehrt ist es denkbar, dass die Beklagten bestimmte problematische Elemente der gegen sie gerichteten Klagen und Forderungen gar nicht wahrnehmen oder sie nicht als missbräuchlich empfinden. Insofern wirkt die Subjektivität der Charakterisierung von SLAPP-Klagen in beide Richtungen. Die

vorliegende Befragung enthält keine Anhaltspunkte dafür, dass die Angaben der Befragten systematisch in eine der beiden Richtungen verzerrt sind.

III. Umfrageergebnisse

Die digitale und über verschiedene Kanäle verbreitete Umfrage zu Erfahrungen mit strategischen Einschüchterungsversuchen gegen öffentliche Beteiligung erzielte insgesamt 227 vollständig ausgefüllte Antwortbögen, die den Gegenstand der folgenden Auswertung bilden. In weiteren 304 Fällen wurde der Fragebogen nur

Tabelle 1:

Erfahrungen mit Einschüchterungsversuchen

Antwort	Anzahl Befragte	Prozentsatz
Eigene Erfahrungen mit Einschüchterungsversuchen gegen die öffentliche Beteiligung	116	51%
– <i>Hiervon: Von mindestens einer SLAPP-Klage betroffen</i>	50	43%
– <i>Hiervon: Noch nie von einer SLAPP-Klage betroffen</i>	66	57%
Keine eigenen Erfahrungen mit Einschüchterungsversuchen gegen die öffentliche Beteiligung	111	49%
– <i>Hiervon: Kenntnis von den Erfahrungen Dritter mit Einschüchterungsversuchen gegen die öffentliche Beteiligung aus erster Hand</i>	27	24%
– <i>Hiervon: Kenntnis von den Erfahrungen Dritter mit Einschüchterungsversuchen gegen die öffentliche Beteiligung auf anderen Wegen</i>	48	43%
– <i>Hiervon: Ohne Kenntnis von den Erfahrungen Dritter mit Einschüchterungsversuchen gegen die öffentliche Beteiligung</i>	35	32%
– <i>Hiervon: Keine Antwort</i>	1	1%
Gesamt	227	100%

Quelle: Eigene Darstellung. Prozentzahlen wurden gerundet.

teilweise ausgefüllt und die Befragung abgebrochen. Da sich die Motivation für den Abbruch in diesen Fällen nicht erschließen lässt, sind sie von der folgenden Auswertung ausgenommen, weil zu befürchten besteht, dass ein großer Anteil der abbrechenden Teilnehmer*innen lediglich Einblicke in die Art der Fragen erhalten wollte und kein hinreichendes Interesse an deren Beantwortung aufwies, so dass die Zuverlässigkeit der eingegebenen Daten zweifelhaft ist.

Grundlegend zu trennen ist die Auswertung derjenigen Fragebögen, in denen Teilnehmer*innen davon berichten, eigene Erfahrung mit Einschüchterungsversuchen zu haben ($n = 116$), von denjenigen, in denen diese Erfahrungen fehlen ($n = 111$) und allenfalls Kenntnis von Einschüchterungsversuchen gegenüber anderen besteht.

Von den Befragten ohne eigene Erfahrungen mit strategischen Einschüchterungsversuchen hat immerhin ein Viertel ($n = 27$) aus erster Hand Kenntnis von derartigen Einschüchterungsversuchen gegenüber Dritten, während 43 Prozent ($n = 48$) Kenntnis von den Erfahrungen Dritter mit strategischen Einschüchterungsversuchen auf anderen Wegen erlangt haben. Nur knapp ein Drittel ($n = 35$) der Befragten ohne eigene Erfahrung mit Einschüchterungsversuchen berichtet, keine Kenntnis von derartigen Versuchen gegenüber anderen Personen zu haben.

1. Relevanz von Einschüchterungsversuchen

Die Umfrage bietet wertvolle Einblicke in die Betroffenenperspektive. Als erste wichtige Erkenntnis zeigt sie, dass SLAPP-Klagen in bestimmten

Bereichen der öffentlichen Betätigung ein durchaus relevantes Phänomen darstellen. Hierzu gehören besonders die Investigativrecherchen, der Journalismus im Allgemeinen, der zivilgesellschaftliche Aktivismus und die wissenschaftliche Tätigkeit. Diese Formen der öffentlichen Beteiligung sind demokratisch von großer Bedeutung (siehe Kapitel B. III. 3.). Sie klären die Öffentlichkeit über problematische Vorgänge auf, die ganz unterschiedliche Zusammenhänge betreffen: Etwa die Politik, die Wirtschaft und den Staat. Eine solche öffentliche Betätigung stößt gesellschaftliche und politische Debatten über problematische Vorgänge an. Ohne sie wäre es nicht möglich, diese Vorgänge zu diskutieren, die für sie Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen und rechtliche Gegenmaßnahmen anzustrengen. Aufgrund ihrer rechtsstaatlichen und demokratischen Bedeutung sind diese Formen der öffentlichen Betätigung besonders anfällig für Einschüchterungsversuche und gleichzeitig besonders schützenswert. Vor diesem Hintergrund zeigt die Befragung eindrücklich ein breites Spektrum von Einschüchterungsversuchen gegenüber öffentlicher Beteiligung (siehe bereits Kapitel D. III.). Gut 50 Prozent aller Befragten geben an, eigene Erfahrungen mit Einschüchterungsversuchen gemacht zu haben ($n = 116$). Von den übrigen Befragten ($n = 111$) hat immer noch ein Viertel ($n = 27$) aus erster Hand Kenntnis von derartigen Einschüchterungsversuchen gegenüber Dritten.

Eine zweite wichtige Einsicht der Umfragestudie betrifft die Zielrichtung der Einschüchterungsversuche. So berichten 92 Prozent derjenigen, die

eigene Erfahrungen mit Einschüchterungsversuchen gegen öffentliche Beteiligung gemacht haben, dass sich diese gegen konkrete Aussagen beziehungsweise eine ganz bestimmte Tätigkeit in der Öffentlichkeit richteten (n = 107). Weitere 5 Prozent der Befragten mit eigenen Erfahrungen mit Einschüchterungsversuchen vermuten, dass eine solche Zielrichtung der Hintergrund der Einschüchterungsversuche war (n = 6). Damit gelingt es der Studie, diejenigen Personen zu befragen, die nach ihrer eigenen Einschätzung bereits mit strategischer rechtlicher Einschüchterung konfrontiert waren, die sich gegen ihre öffentliche Betätigung richtete.

In der Teilgruppe der Befragten, die über eigene Erfahrungen mit strategischen Einschüchterungsversuchen verfügen (n = 113), standen die Einschüchterungsversuche überwiegend in Zusammenhang mit Recherchetätigkeiten (57 Prozent) oder Presse- und Öffentlichkeitsarbeit (53 Prozent, wobei Mehrfachnennungen möglich waren). Hinzu kommen die Veröffentlichung in sozialen Medien (26 Prozent) sowie die Demonstrationsteilnahme (14 Prozent). Geringe Relevanz entfalteten Einschüchterungsversuche gegenüber privaten Meinungsäußerungen (10 Prozent) und Stellungnahmen in staatlichen und gerichtlichen Verfahren (6 bzw. 3 Prozent). Entsprechend geben die meisten der Befragten mit eigenen Erfahrungen mit Einschüchterungsversuchen gegen ihre eigene öffentliche Beteiligung an, dass diese öffentliche Beteiligung im öffentlichen Interesse stand. 74 Prozent dieser Gruppe beschreiben ein konkretes öffentliches Interesse, dem ihre Betätigung dient (n = 86). Sie

lassen sich den Bereichen des allgemeinen investigativen (Lokal-)Journalismus, der konkreten Kritik an politischen, staatlichen und unternehmerischen Aktivitäten (insbesondere Berichte über (Verdachts-)Fälle von Korruption, Rechtsverstößen, Diskriminierung, umweltschädlichem Handeln und kriminellen Vorgängen), der eigenen politischen Tätigkeit, der wissenschaftlichen Tätigkeit und der Auseinandersetzung mit gesellschaftlichen Ereignissen zuordnen.

In den meisten Fällen von eigenen Erfahrungen mit strategischen Einschüchterungsversuchen stand die eigene Betätigung in einem beruflichen Zusammenhang (80 Prozent). Teilweise hatte sie aber auch eine private Bedeutung (26 Prozent, Mehrfachnennungen möglich). Letzteres ist beispielsweise im Bereich des politischen Aktivismus oder der allgemeinen Teilnahme am öffentlichen Diskurs relevant.

Hinsichtlich des Gegenstands der öffentlichen Beteiligung bejahten 26 Prozent der Befragten mit eigenen Erfahrungen von Einschüchterungsversuchen einen unmittelbaren Bezug zum Ausland, das heißt zu Personen oder Unternehmen aus anderen Ländern sowie supranationalen oder internationalen Organisationen. Dies steht in einem gewissen Kontrast dazu, dass die SLAPP-Klagen, über die in der Studie Auskunft gegeben wurde, auf beiden Seiten fast ausschließlich in Deutschland ansässige Parteien involvierten und in Deutschland erhoben wurden (siehe sogleich Kapitel D. III. 2.). Dieser nationale Fokus dürfte darauf beruhen, dass die Umfrage in deutscher Sprache und adressiert an ein deut-

schες Publikum gerichtet durchgeführt wurde. Betrachtet man jedoch zusätzlich die Verhinderung einer bestimmten öffentlichen Beteiligung als Ziel der Klagen, zeigt sich, dass auch auf den ersten Blick rein nationale Klage-Konstellationen aufgrund der internationalen Bezüge des jeweiligen Themas grenzüberschreitende Bedeutung haben können.

Weitere Einblicke in die Zielrichtung gewährt die Auswertung der Berufsgruppen der von strategischen Einschüchterungsversuchen beziehungsweise von SLAPP-Klagen betroffenen Befragten. Die zwei größten betroffenen Berufsgruppen unter den Befragten sind Journalist*innen/Autor*innen (52 Prozent) und Redakteur*innen/redaktionell Mitarbeitende (23 Prozent). Mit großem Abstand folgen in der Wissenschaft Beschäftigte (5 Prozent), leitende Angestellte (5 Prozent) und im politischen Betrieb Tätige (3 Prozent). Beschränkt auf die von SLAPP-Klagen Betroffenen zeigt sich ein ähnliches Bild: Auch hier machen Journalist*innen/Autor*innen mit 44 Prozent die größte Gruppe der gerichtlich beklagten Betroffenen aus. Hiernach folgen Redakteur*innen (16 Prozent), Wissenschaftler*innen (10 Prozent) und leitende Angestellte (10 Prozent).

Ein drittes wichtiges Ergebnis betrifft die Streubreite der eingesetzten Instrumente zur Einschüchterung im Vorfeld der Klageerhebung.

46 Prozent der Befragten mit eigener Erfahrung mit Einschüchterungsversuchen ($n = 53$) geben an, Einschüchterungen in Form von Klagen vor Gericht erlebt zu haben. 19 Prozent geben an, dass dies mindestens einmal im Jahr vorkommt. Zur Validierung wurde diese Frage im Verlauf des Fragebogens in veränderter Form ein zweites Mal gestellt. Hier geben 43 Prozent der Befragten mit eigener Erfahrung mit Einschüchterungsversuchen ($n = 50$) an, bisher mindestens einmal Ziel einer Klage zur Einschüchterung gegen öffentliche Beteiligung gewesen zu sein. Insofern zeigt sich eine Konsistenz der Antworten.¹³

Da Klagen nur in seltenen Fällen ohne eine vorherige Kontaktaufnahme erhoben werden, kommt den Einschüchterungsversuchen in Form einer einfachen Kontaktaufnahme durch Anrufe, E-Mails oder Briefe beziehungsweise rechtsanwaltliche Schreiben eine noch größere Bedeutung zu. So geben 90 Prozent der Befragten mit eigenen Erfahrungen mit Einschüchterungsversuchen gegen ihre öffentliche Beteiligung an, bereits von Einschüchterungsversuchen durch einfache Kontaktaufnahme betroffen gewesen zu sein ($n = 105$). 62 Prozent dieser Befragten ($n = 72$) geben eine Häufigkeit von mindestens einer Kontaktaufnahme im Jahr an, 7 Prozent ($n = 8$) berichten sogar von einer monatlichen Kontaktaufnahme.

13 Der Unterschied zur ersten Zahl ist damit gering und mag zum Teil in dem Umstand begründet sein, dass eine Einschüchterung auch in Form einer Widerklage vor Gericht erfolgen mag, so dass die Betroffenen sich nicht als Beklagte, sondern als Widerbeklagte beschreiben würden.

73 Prozent der Befragten mit eigenen Erfahrungen mit Einschüchterungsversuchen (n = 85) berichten von Erfahrungen mit rechtsanwaltlichen Schreiben. Hierbei geben 36 Prozent (n = 42) eine Häufigkeit von mindestens einer Kontaktaufnahme im Jahr an. 1,7 Prozent (n = 2) berichten von einer monatlichen Kontaktaufnahme durch rechtsanwaltliche Schreiben. Seltener berichten die Befragten von einer Einschüchterung durch die Involvierung von Polizei und Staatsanwaltschaft. Diese kann etwa die Form von missbräuchlichen Ermittlungen annehmen, womit immerhin 41 Prozent der Befragten (n = 47) Erfahrungen gemacht haben.

Diese prozentuale Staffelung der Erfahrungen zeigt, dass bereits die bloße Möglichkeit, SLAPP-Klagen zu erheben, Vorwirkungen hat. Vorgerichtliche Maßnahmen (etwa in Form von rechtsanwaltlichen Schreiben oder Abmahnungen) können gerade deshalb einschüchternd wirken, weil die Betroffenen sich sorgen, dass in gleicher Sache eine Klage erhoben wird. Dies wird gestützt durch eine Auswertung der Häufigkeit, mit der die Befragten nach eigenen Angaben Einschüchterungsversuchen ausgesetzt waren. Entsprechend hat eine rechtliche Reduzierung der negativen Folgen von SLAPP-Klagen auch eine Bedeutung für Einschüchterungsversuche gegen die öffentliche Beteiligung im Vorfeld. Denn stattdessen der Gesetzgeber die Gerichte mit rechtlichen Instrumenten aus, um die negativen Effekte von SLAPP-Klagen für die Betroffenen einzudämmen, dann schwächt dies zugleich das Drohpotential dieser Klagen und wirkt Einschüchterungsversu-

chen durch direkte (rechtsanwaltliche) Kontaktaufnahme entgegen. Insofern ist bei der Beurteilung der Häufigkeit von SLAPP-Klagen zu berücksichtigen, dass die Einschüchterungsversuche teils bereits im Wege einfacher Kontaktaufnahme oder rechtsanwaltlicher Schreiben erfolgreich sein dürften, so dass es gar nicht zu einer Klageerhebung kommen muss.

Die Drohungen und Forderungen, die zur Einschüchterung erhoben werden, zeichnen sich durch ihre Vielfalt aus. Eine rechtliche Regulierung sollte sich deshalb jedenfalls nicht auf bestimmte Klageforderungen beschränken. Die Befragten mit eigenen Erfahrungen mit Einschüchterungsversuchen gegen ihre öffentliche Beteiligung geben an, dass von ihnen die Unterlassung (71 Prozent), der Widerruf beziehungsweise die Löschung (47 Prozent) oder die Richtigstellung (26 Prozent) von bestimmten Äußerungen gefordert wurde (Mehrfachnennungen waren möglich). Knapp ein Drittel dieser Befragten sahen sich Geldforderungen ausgesetzt und ebenfalls knapp ein Drittel von ihnen berichtet von einer Drohung der Einschaltung von Polizei beziehungsweise Staatsanwaltschaft. Im Freifeld gaben diese Befragten weitere Einblicke in die Vielfalt der erhobenen Drohungen und berichten insbesondere von Drohungen mit Gewalt, mit negativer und potentiell rufschädigender Öffentlichkeitsarbeit, mit Kündigung und mit Erhebung einer Klage.

Eine Abfrage des genauen Rechtscharakters der ergriffenen Schritte blieb ohne weiterführenden

Erkenntnisgewinn, weil die Zuordnung der Einschüchterungsversuche zu den jeweils in Frage kommenden Instrumenten (z. B. Abmahnung, Unterlassungserklärung) ganz überwiegend, zu mindestens 40 Prozent, unbeantwortet blieb. Dies mag zum einen daran liegen, dass die von Einschüchterungsversuchen Betroffenen gar keine konkrete Vorstellung von der konkreten rechtlichen Natur der gegen sie unternommenen Schritte haben. Zum anderen ist es ebenfalls möglich, dass die Einschüchterungsversuche selbst eher vage blieben – und womöglich auch dadurch ihre rechtliche Zuordnung nicht möglich war.

2. Erfahrungen mit SLAPP-Klagen

Insgesamt geben 50 Personen aus der Teilgruppe der Befragten, die eigene Erfahrungen mit Einschüchterungsversuchen gegen ihre öffentliche Beteiligung haben (insgesamt $n = 116$), an, selbst von mindestens einer SLAPP-Klage betroffen gewesen zu sein. Die Mehrzahl von diesen 50 SLAPP-Beklagten war bisher von einer SLAPP-Klage betroffen (58 Prozent, $n = 29$). 20 Prozent ($n = 10$) berichten von zwei SLAPP-Klagen, 8 Prozent ($n = 4$) von drei SLAPP-Klagen und 2 Prozent ($n = 1$) von vier SLAPP-Klagen. Immer noch 12 Prozent ($n = 6$) der von SLAPP-Klagen Betroffenen wurden mehr als vier Mal beklagt.

Tabelle 2:

Häufigkeit der SLAPP-Klagen pro Person

Klagen vor Gericht sind ein Instrument der Einschüchterung, um die Beklagten von einer öffentlichen Betätigung abzuhalten. 50 Befragte waren bereits selbst von einer SLAPP-Klage betroffen – 21 davon sogar mehrfach.

SLAPP-Beklagte	Anzahl Befragte	Prozentsatz
Ein Mal	29	58 %
Zwei Mal	10	20 %
Drei Mal	4	8 %
Vier Mal	1	2 %
Mehr als vier Mal	6	12 %
Gesamt	50	100 %

Quelle: Eigene Darstellung. Prozentzahlen wurden gerundet.

Bei dem weit überwiegenden Teil der in größerem Ausmaß von SLAPP-Klagen Betroffenen handelt es sich um Journalist*innen. Auch wenn diese Zahl keine quantitativen Aussagen über die Wahrscheinlichkeit einer Betroffenheit zulässt (die zumeist von der genauen Ausrichtung der kritischen Berichterstattung abhängen dürfte), so illustriert sie doch eindrucksvoll, wie intensiv im Einzelfall die Betroffenheit ausfallen kann. Aus der Perspektive der Beklagten besteht damit die Gefahr im Laufe einer beruflichen Karriere in mehr als zwanzig oder gar einhundert Fällen, wie eine befragte Person berichtet, als SLAPP-Beklagte*r vor Gericht zu stehen.

Die Befragten berichten im Einzelnen sehr detailliert über die gegen sie erhobenen SLAPP-Klagen. Insgesamt gaben die 50 von SLAPP-Klagen selbst Betroffenen Informationen über 63 gegen sie gerichtete Klagen. Die zentralen Erkenntnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Erstens lässt sich die Struktur der SLAPP-Kläger als heterogen beschreiben. Dabei gehen 39 Prozent (n = 25) der beschriebenen SLAPP-Klagen von Unternehmen aus und 30 Prozent (n = 19) von Privatpersonen. Auf private Organisationen entfallen 17 Prozent (n = 11) der SLAPP-Klagen und auf staatliche Organe 21 Prozent (n = 13) (wobei insgesamt Mehrfachnennungen möglich waren).¹⁴

Zweitens bergen SLAPP-Klagen aufgrund im Einzelnen sehr hoher Streitwerte ein intensives Missbrauchspotential. Bezeichnend ist dabei, dass die Streubreite der angegebenen Streitwerte äußerst groß ist. Von den 52 SLAPP-Klagen, zu denen die Befragten nähere Angaben zum Streitwert gemacht haben, sind 19 Prozent (n = 10) im Bereich der Streitwerte bis 10.000 Euro angesiedelt. Im Bereich zwischen 10.001–20.000 Euro liegen 15 Prozent der SLAPP-Klagen (n = 8), zwischen 20.001–30.000 Euro sind 17 Prozent der SLAPP-Klagen (n = 9) angesiedelt. Zwischen 30.001–100.000 Euro befinden sich noch 17 Prozent der SLAPP-Klagen (n = 9). Zwischen 100.001–200.000 Euro liegt der Streitwert für 12 Prozent der SLAPP-Klagen (n = 6), während 13 Prozent der SLAPP-Klagen (n = 7) in den Bereich von 200.001–500.000 Euro fallen. 6 Prozent der angegebenen SLAPP-Klagen (n = 3) weisen einen Streitwert von über 500.000 Euro auf. Mit dieser weiten Staffelung geht auch eine implizite Drohung einher, die einschüchternd wirken kann. Können im Einzelfall Streitwerte von über 500.000 Euro erreicht werden – gegebenenfalls im Wege der Klageerweiterung auch nachträglich (siehe § 264 Nr. 2 ZPO) –, so sehen sich die Betroffenen selbst bei einer großen Ob-siegenswahrscheinlichkeit mit einer vergleichsweise hohen Rechtsunsicherheit verbunden mit entsprechend hohen (temporären) Rechtsverteidigungskosten konfrontiert.

14 Ein recht großer Anteil der Antworten (45 Prozent) entfiel auf das Feld „Andere“, das von einem Freitextfeld gefolgt wurde. Hier trugen sehr viele Befragte die Begriffe „Deutschland“ oder „D“, „DE“ beziehungsweise „BRD“ (insgesamt 18 Mal), aber auch „Hessen“ (zwei Mal), „Italien“ und „USA“ (jeweils ein Mal) ein. Ob diese Antworten allesamt den staatlichen Organen zuzuordnen sind, ist sehr zweifelhaft. Eine andere Interpretation der Frage „Der Kläger war...“ könnte nahelegen, dass die Befragten hier die Nationalität der Kläger eintrugen und damit keine Aussage über die Einordnung als juristische beziehungsweise natürliche oder als private beziehungsweise öffentliche Person unternahmen. Insofern sind die Antworten als uneindeutig nicht weiter zu berücksichtigen.

Drittens weisen die berichteten SLAPP-Klagen einen äußerungsrechtlichen Kern auf. In 68 Prozent (n = 43) der insgesamt berichteten 63 SLAPP-Klagen forderten die SLAPP-Kläger eine Unterlassung der Äußerung beziehungsweise Betätigung. In 19 Prozent der Fälle (n = 12) richtete sich die Klage auf die Richtigstellung einer getroffenen Äußerung, in 16 Prozent der Fälle (n = 10) auf einen Widerruf und in 3 Prozent (n = 2) auf die Löschung von Dokumenten im Internet. 38 Prozent der SLAPP-Klagen (n = 24) richteten sich auf die Forderung von Schadensersatz in Geld (wobei Mehrfachnennungen möglich waren, auch um eine Klagehäufung, d. h. ein gleichzeitiges Verfolgen von mehreren Klagebegehren verbunden in einer Klage, zu berücksichtigen).

Viertens wiesen die SLAPP-Klagen in der Regel keinen formal grenzüberschreitenden Sachverhalt in Form von Klagen außerhalb des Staates des (Wohn-)Sitzes auf, da die Klagen ganz überwiegend von in Deutschland ansässigen Klägern in Deutschland (96 Prozent, n = 55 von Angaben zu 57 SLAPP-Klagen) erhoben wurden. Die Umfrage ergab Berichte von einer Klage im europäischen Inland und einer Klage außerhalb von Europa. Überwiegend, aber keineswegs ausschließlich, fanden die Verfahren vor den Zivilgerichten (76 Prozent) statt. Auf Beklagtenseiten standen zu knapp der Hälfte die jeweils Betroffenen alleine (44 Prozent, n = 28). In den anderen Fällen waren sie mit einer Organisation (40 Prozent, n = 25) oder weiteren Einzelpersonen (14 Prozent, n = 9) gemeinsam beklagt.

Fünftens berichten die SLAPP-Beklagten selbst von eher schwachen Unterstützungsstrukturen in

der Verteidigung gegen die Klagen. In 84 Prozent der Fälle (n = 53) griffen die SLAPP-Beklagten auf eine rechtsanwaltliche Vertretung zurück. Daneben erhielten die Beklagten Unterstützung durch den/die Arbeitgeber*in (25 Prozent der Klagen, n = 16) und durch die jeweilige Gewerkschaft (19 Prozent der Klagen, n = 12) beziehungsweise einen Berufsverband (5 Prozent der Klagen, n = 3). Unterstützung im sozialen Umfeld erhielten 13 Prozent der SLAPP-Beklagten (n = 8). Daneben berichten die SLAPP-Beklagten von Unterstützung durch NGOs (5 Prozent, n = 3). Ergänzend verweisen die befragten SLAPP-Betroffenen auf die Existenz von fallabhängigen Unterstützungsstrukturen, etwa aus dem Kolleg*innenkreis, durch weitere von gleichen Klagen Betroffene, durch politische Initiativen und aus den sozialen Medien.

Sechstens analysierte die Umfrage, welche Merkmale einer Missbräuchlichkeit die von den Beklagten als Einschüchterungsversuche eingeordneten Klagen aufwiesen. Die Frage erläuterte den Kontext, berücksichtigte die Unsicherheit in der richtigen Zuordnung möglicher missbräuchlicher Eigenschaften und adressierte daher vor allem den subjektiven Eindruck der Betroffenen mit folgender Formulierung: „Verschiedene Merkmale eines Klageverfahrens können darauf hindeuten, dass es strategisch der Einschüchterung der Beklagten dienen soll. Bitte betrachten Sie im Folgenden den Gesamtkontext der Klage. Welche der folgenden Aussagen treffen auf Ihren Fall zu?“.

Die konkret folgende Abfrage orientierte sich an den Kriterien von Art. 4 Nr. 3 der Anti-SLAPP-Richt-

linie. Im Weiteren wird wiedergegeben, auf welche Anteile der in der Befragung erfassten SLAPP-Klagen (n = 63; Mehrfachnennungen möglich) die folgenden Aussagen zutreffen:

- Die von der Gegenseite vorgebrachten Argumente waren teilweise oder vollständig unbegründet. (76 Prozent)
 - Die Gegenseite versuchte, ein Machtungleichgewicht auszunutzen, z. B. ihre finanzielle, politische oder soziale Überlegenheit, um Druck auszuüben. (67 Prozent)
 - Die Forderungen der Gegenseite (Schadensersatz, Unterlassung o. ä.) waren unverhältnismäßig, übertrieben oder unangemessen. (60 Prozent)
 - Die Gegenseite wirkte durch Verfahrens- und Prozesstaktik darauf hin, die Kosten in die Höhe zu treiben, z. B. durch Verzögerung des Verfahrens, Wahl eines für die Öffentlichkeit ungünstigen oder für den Beklagten lästigen Gerichtsstands, Verursachung eines hohen Arbeitsaufwands und Einlegung von Rechtsmitteln mit geringer oder ohne Aussicht auf Erfolg. (56 Prozent)
 - Die Gegenseite nutzte die rechtlichen Schritte auf der Grundlage desselben Sachverhalts oder in Bezug auf ähnliche Angelegenheiten mehrfach und koordiniert. (40 Prozent)
 - Die Forderungen liefen auf einen Missbrauch von Gesetzen oder Verfahren hinaus. (35 Prozent)
 - Die Gegenseite arbeitete mit Einschüchterung, Belästigung oder Drohung oder hat dies in der Vergangenheit getan. (30 Prozent)
- Die Klage richtete sich gegen Sie als Einzelperson und nicht gegen die Organisation, die für die beanstandete Maßnahme eigentlich verantwortlich war. (25 Prozent)
 - Die Gegenseite weigerte sich systematisch, außergerichtliche Mechanismen zur Beilegung der Forderung (z. B. Mediation) in Anspruch zu nehmen. (29 Prozent)

Insgesamt sind in vielen der von den Befragten berichteten SLAPP-Klagen verschiedene Indizien gleichzeitig präsent. Dies bestätigt die Präferenz des Richtliniengabers für eine Auflistung verschiedener Indizien in Art. 4 Nr. 3 der Richtlinie, die kennzeichnend für SLAPP-Klagen sind, anstelle einer abstrakten Definition, die das Vorliegen bestimmter Merkmale zwingend vorgibt.

Siebtens gibt die Umfrage Einblicke in die Belastungssituation der Betroffenen durch die Ungewissheit über den Ausgang der Verfahren sowie hiermit verbunden über die genauen zeitlichen und finanziellen Kosten. Von den 63 berichteten SLAPP-Klagen waren 46 Gerichtsverfahren zum Umfragezeitpunkt bereits beendet, 17 Verfahren liefen noch, das heißt sie befanden sich in der Phase nach Klageerhebung und vor der gerichtlichen Entscheidung. Von den 46 abgeschlossenen Verfahren endete die überwiegende Zahl durch einen gerichtlichen Urteilsspruch (65 Prozent, n = 30). Dies illustriert, dass ein einmal angestregtes Klageverfahren wahrscheinlich auch durch ein Urteil entschieden wird, obschon prozessrechtliche Möglichkeiten zur Beendigung des Verfahrens im Vorfeld der gerichtlichen Ent-

scheidung bestehen. Eine derartige Erledigung vor dem Urteil trat in 35 Prozent der schon beendeten Verfahren ($n = 16$) ein.

In den Fällen, in denen die Befragten angaben, dass sich die SLAPP-Klage vor einem Urteilspruch erledigt habe ($n = 16$), geben 43 Prozent ($n = 7$) an, dass die gegnerische Seite die Klage fallen ließ und auf weitere Schritte verzichtete, während es in 31 Prozent der Fälle ($n = 5$) nach den Angaben der Beklagten zu einem Vergleichsschluss kam. In 19 Prozent der Fälle einer solchen Erledigung im Verfahren beruhte diese darauf, dass die betroffene Partei die Forderung selbst, jedenfalls zum Teil, erfüllt hat ($n = 3$).

Von den mit einem Urteilsspruch beendeten SLAPP-Klagen ($n = 30$) fällt der größte Teil (46 Prozent, $n = 14$) für die SLAPP-Beklagten aus, die angeben, dass sie vollständig gewonnen haben, das heißt die Klage vollumfänglich abgewiesen wurde. Allerdings geben die Befragten in fast ebenso vielen Fällen (43 Prozent, $n = 13$) an, sie hätten das Verfahren teilweise gewonnen und teilweise verloren. 10 Prozent ($n = 3$) berichten, die SLAPP-Klage sei erfolgreich gewesen, das heißt, sie haben vollständig verloren. Einige der unterlegenen SLAPP-Beklagten, gegen die also eine SLAPP-Klage erfolgreich war, berichten, das Gericht habe sie zur Zahlung von mehreren Tau-

send Euro verurteilt. Hinzu kommen die Gerichts- und Anwaltskosten, die jedoch gegebenenfalls auch im Fall des Vergleichsschlusses anfallen, wenn die SLAPP-Beklagten eine Übernahme der Kosten im Vergleich zusagen. Hier wiederum spiegelt sich die Erkenntnis zum Streitwert wider, dass im Einzelfall die Verurteilung zu einer hohen Geldzahlung droht, wie ein Spitzenwert im hohen fünfstelligen Bereich zeigt.

Die Gerichtsverfahren dauerten durchschnittlich gut eineinhalb Jahre, wobei die Dauer – auch abhängig von der Erledigungsart – von mehreren Wochen bis hin zu fünf Jahren reichte. Die Befragten berichteten weithin übereinstimmend, dass das jeweilige Gericht keine Beweisaufnahme durchgeführt habe, weil sie häufig selbst Belege und Gutachten vorlegen konnten, um die Wahrheit ihrer Äußerungen zu belegen.

3. Wirkungen von strategischer Einschüchterung

Unter den Befragten mit eigenen Erfahrungen mit strategischen Einschüchterungsversuchen ($n = 116$) sind die am häufigsten angegebenen negativen Folgen einer Konfrontation psychische Belastungen sowie eine stärkere rechtliche Absicherung gegen mögliche zukünftige Einschüchterungen. Nur jeweils 13 Prozent und 24 Prozent geben an, gar nicht in diese beiden Richtungen betroffen zu sein.¹⁵

¹⁵ Entsprechend betragen die Mittelwerte der Angaben jeweils für die Likert-Skala mit 5 Einheiten 3,41 für eine psychische Belastung (1 trifft nicht zu, 5 trifft sehr zu) und 3,13 für die stärkere rechtliche Absicherung der künftigen Betätigung.

Die Angaben über Auswirkungen für die betroffene öffentliche Betätigung gehen auseinander. Während 34 Prozent der Befragten eine abschreckende Wirkung bestätigen, verneinen 24 Prozent der Befragten, dass die Einschüchterungsversuche auf sie eine abschreckende Wirkung haben. Darüber hinaus geben 18 beziehungsweise 20 Prozent der Befragten an, dass sie auf eine öffentliche Beteiligung in der Zukunft verzichten oder sich aus dem konkret betroffenen Thema zurückziehen werden. 56 Prozent beziehungsweise 51 Prozent der Befragten berichten hingegen das Gegenteil. Dabei ist wiederum zu beachten, dass das Studiendesign Selektionseffekte nicht ausschließen kann: Womöglich haben diejenigen Personen, die aufgrund der Einschüchterung die öffentliche Beteiligung eingestellt haben, weniger häufig an der Umfrage teilgenommen.

Auch die finanzielle Belastung durch die Einschüchterungsversuche fällt heterogen aus. Während knapp 40 Prozent der Befragten mit eigenen Erfahrungen mit strategischen Einschüchterungsversuchen eine finanzielle Belastung verneinen, geben knapp 20 Prozent eine sehr hohe finanzielle Belastung an.

Dieser Befund spiegelt das breite Spektrum der Einschüchterungsversuche wider. In manchen Fällen erfolgt die Einschüchterung durch SLAPP-Klagen mit einem hohen Streitwert, was die Betroffenen stark belastet. In anderen Fällen beschränken sich die Einschüchterungsversuche auf eine einfache Kontaktaufnahme ohne nachfolgende Klage oder erfolgen als offensichtlich unbegründete SLAPP-Klage, deren Kosten

allein die Kläger tragen müssen. Ähnliches gilt für den Zusammenschluss und die Organisation mit anderen Betroffenen. Hiervon macht über die Hälfte der Betroffenen in verschiedenem Ausmaß Gebrauch, wohingegen knapp ein Drittel der Befragten mit eigenen Erfahrungen mit strategischen Einschüchterungsversuchen eine solche Kooperation verneint.

Damit korrespondieren die Angaben zu positiven Folgen einer Konfrontation mit Einschüchterungsversuchen. Während die Hälfte der von Einschüchterungsversuchen betroffenen Befragten (Ngesamt = 116), die hierzu Angaben machen (in 12 Fällen bleibt die Frage unbeantwortet), positive Seiten verneinten und unter anderem auf mangelnde Unterstützung im beruflichen und privaten Umfeld sowie die hohe Belastung und geringe Tauglichkeit der staatlichen Verfahren zur Klärung der Angelegenheit verweist (n = 50), berichtet die andere Hälfte (n = 54) von Solidaritätsbekundungen und Unterstützung durch unter anderem Kolleg*innen, Gleichgesinnte, Arbeitgeber*innen und die Öffentlichkeit sowie gute Erfahrungen mit dem Rechtssystem.

Interessant ist der Abgleich der Antworten der Befragten mit eigenen Erfahrungen mit den Antworten der Befragten, die von den Folgen der Einschüchterungsversuche gegen Dritte berichten. Die Bezugsgröße sind hier alle Befragten, die angaben von Einschüchterungsversuchen gegen Dritte aus erster Hand oder anderweitig Kenntnis zu haben, unabhängig davon, ob sie darüber hinaus auch eigene Erfahrungen vorweisen können (n = 176). Jeweils mehr als 60 Prozent

(n = 116) beziehungsweise mehr als 50 Prozent (n = 93) der Befragten geben an, dass sie von einer psychischen Belastung und einer abschreckenden Wirkung gegenüber Dritten ausgehen oder diese sogar für stark halten (Stufen 4 und 5 auf einer Likert-Skala von 1–5, wobei 1 für „keine“ und 5 für „stark“ steht). Auch gehen jeweils gut 40 Prozent (n = 75 bzw. n = 73) von einer finanziellen Belastung und einer Anpassung des Verhaltens Dritter aus oder halten diese für stark gegeben. Diese Reihung entspricht den Angaben der Befragten mit eigenen Erfahrungen. Allerdings schätzen die Befragten das Ausmaß der negativen Folgen für Dritte für wesentlich größer ein als es die Betroffenen mit eigenen Erfahrungen mit Einschüchterungsversuchen darlegen. Die Daten lassen zwar keine Aussage darüber zu, ob die Betroffenen – womöglich aus Selbstschutz – die negativen Folgen von Einschüchterungsversuchen für sich selbst für geringer

werten oder ob die Erfahrungen Dritter aus der Außenperspektive besonders negativ erscheinen. Möglicherweise liegen beide Effekte vor. Beschränkt man die Auswertung auf diejenigen Personen, die sowohl selbst von Einschüchterungsversuchen betroffen sind (n = 116) als auch von Einschüchterungsversuchen gegenüber Dritten wissen (insgesamt noch n = 101), so schätzt diese Gruppe die negativen Folgen für die von Einschüchterungsversuchen betroffenen dritten Personen als wesentlich größer ein als für sich selbst. So gibt ein recht großer Anteil der Betroffenen (mindestens knapp ein Viertel) an, dass die einzelnen abgefragten negativen Folgen für sie gar nicht eingetreten sind, mit Ausnahme der psychischen Belastung, die wohl gemerkt nur 12 Prozent verneinen. Im starken Kontrast hierzu verneinen die Befragten mit Blick auf Dritte jeweils das Vorliegen konkreter negativer Folgen nur zu einem Anteil von unter 10 Prozent.

E Implementierung der Anti-SLAPP-Richtlinie

Die Anti-SLAPP-Richtlinie gilt in den EU-Mitgliedstaaten nicht unmittelbar, sondern bedarf der nationalen Umsetzung. In Deutschland obliegt es damit vornehmlich dem Gesetzgeber, das Zivilprozessrecht entsprechend der Vorgaben anzupassen. Das gilt ebenso für das Prozessrecht der übrigen Gerichtsbarkeiten, sofern sie in zivilrechtlichen Verfahren entscheiden (siehe Erwägungsgrund 19 der Richtlinie). Die Anti-SLAPP-Richtlinie legt Mindeststandards fest. Sie erlaubt es daher den Mitgliedstaaten, weitergehende Schutzvorschriften zu erlassen oder den Umfang des Anwendungsbereichs auf andere Gerichtsbarkeiten, etwa die Verwaltungsgerichtsbarkeit, auszuweiten (siehe auch Wiepen 2022a, S. 150). Für die Umsetzung sieht Art. 22 der Richtlinie eine Frist bis zum 7. Mai 2026 vor.

Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden zunächst der Reformbedarf im deutschen Prozessrecht ausgelotet werden, der sich aus dieser Umsetzungspflicht ergibt (I.). Im Anschluss gilt die Aufmerksamkeit den Umsetzungsvorschlägen, die über den zwingenden Reformbedarf hinausgehen (II.). Zuletzt richtet sich der Blick auf möglicherweise verbleibende Rechtsschutzlücken im nationalen Recht (III.). Hier spielen auch die Grundrechte des Grundgesetzes eine Rolle, weil sie den äußeren Rahmen ziehen, in dem der deutsche Gesetzgeber eine Angelegen-

heit über die Mindeststandards hinaus regulieren kann oder gar muss.

I. Reformbedarf im deutschen Prozessrecht

Im Folgenden ist parallel zu der inhaltlichen Bestandsaufnahme (siehe Kapitel C) der Änderungsbedarf für die deutsche Rechtsordnung herauszuarbeiten. Er betrifft die Verfahrensgarantien (1.), die Kostenerstattung und Sanktionierung (2.), den Schutz vor SLAPP-Urteilen aus Drittstaaten (3.) sowie die Transparenzmechanismen und die Informationspflicht gegenüber der Kommission (4.). Dabei ist jeweils der aktuellen nationalen Rechtslage Aufmerksamkeit zu widmen, weil aufgrund der Heterogenität der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen nicht ausgeschlossen ist, dass das deutsche Recht bereits Elemente enthält, die der Richtlinie Rechnung tragen. Hieraus ist sodann der Reformbedarf abzuleiten.

1. Verfahrensgarantien

Bislang ist die Kategorie der SLAPP-Klagen dem deutschen Prozessrecht fremd (siehe etwa Majer/Schwarz 2024, S. 546). Insofern gelten für sie die allgemeinen Regelungen. Im Anwendungsbereich der Anti-SLAPP-Richtlinie gilt das Zivilprozessrecht, das maßgeblich die Zivilprozessordnung (ZPO) normiert. Auf ihr liegt im Folgenden der Fokus. Dabei erfasst die Richt-

linie auch arbeitsrechtliche Streitigkeiten, etwa wenn ein*e Arbeitgeber*in in missbräuchlicher oder offensichtlich unbegründeter Weise gegen die öffentliche Beteiligung des*der Arbeitnehmer*in außerhalb der Arbeitstätigkeit vorgeht. Für diese Streitigkeiten, die dem Arbeitsgerichtsgesetz unterfallen, welches seinerseits jedoch in weitem Umfang auf die Vorschriften der Zivilprozessordnung verweist (siehe § 46 Abs. 2 S. 1 ArbGG), gelten die folgenden Ausführungen entsprechend.

Die Anti-SLAPP-Richtlinie schafft zwei Verfahrensgarantien in Form der beschleunigten Abweisung offensichtlich unbegründeter Klagen und der Sicherheitsleistung für Klagen, die sich gegen eine öffentliche Beteiligung richten (Art. 10, 11–13 der Richtlinie, siehe Kapitel C.II.1.). Beide Garantien adressieren in der Befragung identifizierte belastende Wirkungen von SLAPP-Klagen. Eine zeitliche Verkürzung des Verfahrens reduziert sowohl die notwendigen Ressourcen einer Rechtsverteidigung als auch die Dauer der psychisch belastenden Unsicherheit über den Verfahrensverlauf. Die Sicherheitsleistung bietet einen gewissen Schutz der SLAPP-Beklagten in finanzieller Hinsicht.

Grundsätzlich obliegt im Zivilprozess die Organisation des Verfahrens, auch in zeitlicher Hinsicht, dem Ermessen des*r zuständigen Richter*in (§ 139 Abs. 1 ZPO). In dessen*deren Händen liegt es daher auch, auf eine Beschleunigung des Verfahrens hinzuwirken und den Antrag der Beklagten auf Klageabweisung grundsätzlich zügig zu bescheiden (ähnlich Se-

linger 2024, S. 89; siehe grundsätzlich Baudewin/Uyanik 2024, S. 926f.). Allerdings dauern erstinstanzliche Zivilprozesse in Deutschland mindestens mehrere Monate und regelmäßig mehr als ein Jahr, auch wenn sie keiner aufwändigen Beweiserhebung bedürfen (Statistisches Bundesamt 2023, vgl. 24231-04 und 24231-12: Dauer des Verfahrens vor dem Amtsgericht beziehungsweise dem Landgericht erster Instanz). In materieller Hinsicht ist das Gericht dazu ermächtigt, die Klage aufgrund einer Prüfung der Zulässigkeit und Begründetheit abzuweisen (Hau 2008). Ist eine Klage offensichtlich unbegründet, so dürfte es den Klägern schon nicht gelingen, die anspruchsbegründenden Tatsachen hinreichend plausibel darzulegen oder rechtlich einen Anspruch herzuleiten. Wenn die Kläger in diesen Fällen ihre Darlegungslast nicht erfüllen oder wenn die Rechtsordnung den geltend gemachten Anspruch auch dann nicht gewährt, wenn der Tatsachenvortrag als richtig unterstellt würde, so ist die Klage abzuweisen. Eine Pflicht, SLAPP-Konstellationen beschleunigt und damit gewissermaßen vorrangig zu behandeln, enthält das deutsche Prozessrecht zwar nicht. Das weite Verfahrensermessen der Richter*innen schließt dies jedoch auch nicht aus (siehe Stadler 2024, Rn. 1f.; nur eine willkürliche Verfahrensleitung kann die Besorgnis der Befangenheit nach § 42 ZPO begründen, Heinrich 2024, Rn. 11). Allerdings gibt es derzeit keine verbindliche Definition von SLAPP-Konstellationen, an der sich die Gerichte bei der Priorisierung verschiedener Verfahren orientieren könnten. Deshalb droht eine uneinheitliche nationale Rechtsanwendung zwischen den Gerichten, die dem Effektivitäts-

grundsatz bei der Auslegung und Anwendung von Unionsrecht (Art. 4 EUV) nicht hinreichend Rechnung trägt.

Vor diesem Hintergrund besteht ein Umsetzungsbedarf. Die Zivilprozessordnung sollte den Beklagten die Möglichkeit einräumen, im Fall einer offensichtlich unbegründeten SLAPP-Klage die Durchführung eines zügigen Verfahrens verbunden mit einer frühzeitigen Klageabweisung zu beantragen. Die richterliche Prüfung der Zulässigkeit und der Begründetheit der Klage könnte inhaltlich weiterhin nach den allgemeinen Vorschriften erfolgen. Dies erfüllt die Vorgaben der Richtlinie, die eine Entscheidung in der Sache nach angemessener Prüfung fordert, gegen die Rechtsmittel zulässig sind (siehe Kapitel C. II. 1.).

Daneben sieht die Anti-SLAPP-Richtlinie als Verfahrensgarantie die Gewährung einer Sicherheitsleistung vor, die dem Ausfall der Forderung der Beklagten auf Kostenerstattung vorbeugt (Art. 10 der Richtlinie). Im deutschen Recht regeln §§ 110 ff. ZPO die Sicherheitsleistung hinsichtlich der Prozesskosten durch den Kläger. § 110 Abs. 1 ZPO sieht vor, dass Kläger, deren Aufenthaltsort außerhalb der Europäischen Union oder einem EWR-Vertragsstaat liegt, auf Verlangen der Beklagten grundsätzlich eine Prozesskostensicherheit leisten müssen. Ihre Höhe steht nach § 112 ZPO im richterlichen Ermessen, umfasst allerdings dem Wortlaut gemäß nur die Prozesskosten. Der Anti-SLAPP-Richtlinie zufolge muss das nationale Prozessrecht den Gerichten die Möglichkeit einräumen, den Kläger auf Antrag der Beklagten zur Sicherheitsleistung zu

verpflichten. Die beiden Regelungen ähneln sich in ihrer Systematik und ihrem Schutzzweck, so dass sich eine Umsetzung der Sicherheitsleistung für SLAPP-Klagen im Zusammenhang mit § 110 ZPO anbietet. Die Sicherheit muss jedenfalls die geschätzten Verfahrenskosten umfassen sowie einen möglicherweise gegebenen Schadensersatzanspruch (siehe Art. 10 der Richtlinie), weshalb § 110 ZPO – oder ein neu zu schaffender § 110a ZPO – entsprechend zu ergänzen wäre (siehe auch Wiepen 2022a, S. 151; Kalbhenn et al. 2022, S. 710).

2. Kostenerstattung und Sanktionierung

Sofern die Anti-SLAPP-Richtlinie eine Kostenerstattungspflicht der SLAPP-Kläger gegenüber den obsiegenden Beklagten vorsieht (Art. 14 der Richtlinie; siehe Kapitel C. II. 2.), entspricht dies im Grundsatz bereits der deutschen Rechtslage. § 91 Abs. 1 S. 1 ZPO bestimmt, dass die unterliegende Partei der Gegenseite die Kosten erstatten muss (sogenannte *English Rule*) und zudem die Gerichtskosten trägt (hierzu auch Domej 2022, S. 769). Bei einem teilweisen Unterliegen findet eine entsprechende Teilung der Kosten statt, § 92 Abs. 1 ZPO. Insofern ergibt sich kein Änderungsbedarf.

Zwei Fragen bleiben aber unbeantwortet. Sie könnten einer Entlastung der SLAPP-Beklagten in finanzieller Hinsicht entgegenstehen und die Suche nach effektivem Rechtsbeistand, den der Großteil der oben Befragten in Anspruch nimmt, erschweren. Die erste offene Frage betrifft den Umfang der Kostenerstattung. Grundsätzlich richtet sich die Höhe der erstattungsfähigen

Rechtsverteidigungskosten nach dem Rechtsanwaltsvergütungsgesetz, § 91 Abs. 1 ZPO, § 1 Abs. 1 S. 1 RVG (hierzu Kalbhenn et al. 2022, S. 711). Wie hoch die Rechtsanwaltsgebühren insgesamt sind, errechnet sich aus den im Vergütungsverzeichnis festgelegten Satzgebühren (insbesondere in Form der Beratungs-, Geschäfts-, Verfahrens-, Termins- und Einigungsgebühr) multipliziert mit der jeweiligen Gebührenhöhe, die nach dem Gegenstandswert (§ 2 RVG) gestaffelt ist. Hinzu kommen weitere Posten, wie insbesondere die Auslagen (§ 46 RVG). Der Erstattungsanspruch der obsiegenden Partei entspricht dieser Gebührenhöhe (Selinger 2024, S. 89). Allerdings können die tatsächlich anfallenden rechtsanwaltlichen Kosten das gesetzlich Vorgesehene übersteigen, insbesondere wenn die Beklagten einen Rechtsbeistand gewählt haben, der nur auf der Grundlage einer Honorarvereinbarung tätig wird (vgl. § 3a RVG), welche eine Abrechnung nach Stundensätzen vorsieht. Art. 14 Abs. 1 der Anti-SLAPP-Richtlinie sieht vor, dass die Beklagten eine Erstattung der tatsächlich entstandenen Kosten verlangen können, solange diese nicht überhöht sind. Ein solcher Anspruch ist daher neu in das deutsche Prozessrecht aufzunehmen (Majer/Schwarz 2024, S. 550). Eine Änderung des Rechtsanwaltsvergütungsgesetzes wäre allerdings nicht zielführend, weil dieses zunächst den Vergütungsanspruch der Rechtsanwält*innen gegen die Mandantschaft regelt und nur mittelbar von der Zivilprozessordnung mit Blick auf die Kostenerstattung der gesetzlich vorgesehenen Rechtsanwaltsvergütung in Bezug genommen wird (§ 91 Abs. 1 S. 1 ZPO). Denkbar ist vielmehr, einen eigenen materiellen

Anspruchstatbestand im Zusammenhang mit § 91 ZPO zu schaffen, über den das Gericht im Fall einer SLAPP-Klage von Gesetzes wegen entscheidet.

Die zweite Frage betrifft die Kostenerstattung im Falle eines Obsiegens der SLAPP-Kläger. Hier gilt wiederum der prozessrechtliche Grundsatz, dass der unterliegende Beklagte die gesamten Prozesskosten tragen muss (§ 91 Abs. 1 S. 1 ZPO). Nach der in der Anti-SLAPP-Richtlinie niedergelegten Definition der SLAPP-Klagen ist es durchaus möglich, dass ein Kläger ein missbräuchliches Verfahren betreibt, das sich gegen die öffentliche Beteiligung des Beklagten richtet, und der Kläger dennoch in der Sache obsiegt (ebenso Domej 2022, S. 764; Wiepen 2022b, Rn. 11). Das missbräuchliche Verfahren muss nicht offensichtlich unbegründet sein – vielmehr stehen beide Fallgruppen grundsätzlich nebeneinander und können, aber müssen nicht gleichzeitig auftreten (ebd.). Die empirischen Daten weisen darauf hin, dass SLAPP-Klagen in der Sache nicht nur ausnahmsweise erfolgreich sein können (Canan/Pring 1988a, S. 389, zufolge obsiegen in einem Fünftel der untersuchten Klagen die SLAPP-Kläger; siehe auch Canan 1989, S. 26; siehe auch Kapitel D. III. 2.). Obsiegt letztlich der SLAPP-Kläger, so wird der Klage häufig nicht von vornherein das Rechtsschutzinteresse fehlen, weil sie jedenfalls auch der effektiven Rechtsdurchsetzung dient und sich kaum klar zeigen wird, dass das Motiv der Einschüchterung eindeutig im Vordergrund steht. Daher formuliert Erwägungsgrund 29 der Richtlinie, dass missbräuchliche SLAPP-Klagen stets zumindest

teilweise unbegründet sein müssen (siehe *auch Selinger 2024, S. 88*). Schließt man damit voll begründete Klagen definitorisch vom Anwendungsbereich der Anti-SLAPP-Richtlinie aus, etwa in Form einer einengenden Auslegung des Art. 4 Nr. 3 der Richtlinie, so entspricht der Kostenerstattungsanspruch der Richtlinie für die SLAPP-Beklagten in der Sache dem deutschen Zivilprozessrecht, das den Beklagten als (teilweise) Obsiegende einen entsprechenden Kostenerstattungsanspruch gewährt. Geht man aber davon aus, dass auch voll begründete Klagen aufgrund ihres missbräuchlichen Charakters als SLAPP-Klagen in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen können, so wäre die ZPO um einen entsprechenden Kostenerstattungsanspruch zu ergänzen (siehe Kapitel E. II. 2.). Da ein solcher Kostenerstattungsanspruch der vollständig unterlegenen Partei aber das zivilprozessuale System der Kostenverteilung entsprechend des Erfolges in der Sache aushebeln würde, wäre es vorzugswürdig, eine solche Konstellation über die Sanktions- oder Schadensersatzregelungen anstelle der Kostenerstattungs Vorschriften zu bewältigen.

Des Weiteren fordert Art. 15 der Richtlinie von den Mitgliedstaaten, dass sie die Gerichte dazu ermächtigen, Sanktionen oder andere gleich effektive Maßnahmen gegen SLAPP-Kläger zu ergreifen (siehe Kapitel C. II. 2.). In den USA werden diese Gegenforderungen auch als *SLAPP back* beschrieben (hierzu *Domej 2022, S. 772f.*). Sie sollen die Anzahl von SLAPP-Klagen reduzieren und somit der in der Befragung aufgezeigten intensiven Belastung entgegenwirken. Das

deutsche Recht kennt bisher keine Sanktionsmöglichkeit für die Anstrengung eines Gerichtsverfahrens. Eine Missbrauchsgebühr ist prozessrechtlich nur ausnahmsweise für Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht vorgesehen (§ 34 Abs. 2 BVerfG; siehe hierzu *Majer/Schwarz 2024, S. 549*; ausführlich *Winker 2011, S. 142ff.*; zu ähnlichen Vorschriften für die Landesverfassungsgerichte siehe *Winker 2011, S. 48f.*). Die Prozessordnungen der Fachgerichtsbarkeiten enthalten keine vergleichbaren Bestimmungen (allerdings berücksichtigen sie eine missbräuchliche Verfahrensführung bisweilen bei der Kostenverteilung, siehe § 192 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGG; hierzu grundlegend *Winker 2011*). Damit fehlt es den Zivilgerichten an der nach dem Vorbehalt des Gesetzes erforderlichen Ermächtigungsbasis, um die missbräuchliche Klageerhebung oder auch den missbräuchlichen Einsatz von Verfahrenstaktiken durch die SLAPP-Kläger im Gerichtsverfahren zu sanktionieren.

In Betracht käme lediglich der Verweis der SLAPP-Beklagten auf die zivilrechtlichen Schadensersatzansprüche. Insbesondere gewährt § 826 BGB einen Schadensersatzanspruch bei vorsätzlicher sittenwidriger Schädigung, der auch die Fälle der unredlichen mutwilligen Prozessführung und des sittenwidrigen Prozessverhaltens erfasst (*Wagner 2024, Rn. 290f.*). Das Führen missbräuchlicher Gerichtsverfahren im Sinne des Art. 4 Nr. 3 der Anti-SLAPP-Richtlinie könnte damit schon nach dem geltenden Recht – gegebenenfalls im Wege einer unionsrechtskonformen Auslegung – eine vorsätzliche sittenwidrige Schädigung der SLAPP-Beklagten dar-

stellen – wenngleich die Tatbestandsmerkmale des § 826 BGB nach aktueller Auslegung nicht alle SLAPP-Konstellationen erfassen dürften und Beweisschwierigkeiten auftreten könnten (Kalbhenn et al. 2022, S. 711). Für einen Schadensersatzanspruch nach § 823 Abs. 2 BGB dürfte es an einem tauglichen Schutzgesetz im Unionsrecht fehlen, weil die Anti-SLAPP-Richtlinie weder ein Verbot von SLAPP-Klagen ausspricht noch ein Recht der Beklagten gewährt, nicht mit einer SLAPP-Klage konfrontiert zu werden.

Selbst wenn ein Schadensersatzanspruch dem Grunde nach gegeben ist, richtet sich die Höhe des zu leistenden Schadensersatzes nach den §§ 249 ff. BGB, die nur unzureichend für SLAPP-Klagen kompensieren. Ihnen zufolge ist Schadensersatz grundsätzlich in Form der Naturalrestitution zu gewähren (§ 249 Abs. 1 BGB). Da dies vorliegend selten möglich beziehungsweise zur Kompensation unzureichend sein wird, sieht § 251 BGB eine Entschädigung in Geld vor. Die Entschädigung ist auf den Schaden begrenzt, der sich aus dem Vergleich des tatsächlichen Vermögensstandes mit der hypothetischen Lage ergibt, die bestünde, wenn das schädigende Ereignis nicht eingetreten wäre (Oetker 2022a, Rn. 18 f.). Umfasst sind inhaltlich der Vermögensschaden der SLAPP-Beklagten, der aufgrund der Konfrontation mit der SLAPP-Klage entsteht, und daneben in den Grenzen des § 253 Abs. 2 BGB der immaterielle Schaden, der eine psychische Belastung aber nur abdeckt, sofern sie sich als Gesundheitsschaden manifestiert (Majer/Schwarz 2024, S. 550; Oetker 2022b, Rn. 21 f.). Außerdem erfasst der Schadensersatz nur den

personalisierten Schaden der SLAPP-Beklagten als Anspruchsinhaber. Die kollektiven Folgen für Dritte, die psychisch vermittelte abschreckende Wirkung und die aus ihr folgenden negativen Konsequenzen für das Gemeinwohl sind nicht Teil des erstattungsfähigen Schadens. Deshalb ist das deutsche Schadensersatzrecht mit Blick auf die oben (siehe Kapitel B. III. 2. und B. III. 3.) skizzierten negativen Wirkungen von SLAPP-Klagen nicht in der Lage, die von der Anti-SLAPP-Richtlinie vorgesehene effektive Sanktionierung zu ermöglichen. Einen Strafschadensersatz, der nicht nur den eingetretenen Vermögensschaden der Betroffenen kompensiert, sondern ein Strafelement enthält, das sich nach der Schwere und Intention des Rechtsverstoßes bemisst, kennt das deutsche Recht nicht (ebenso Wiepen 2022a, S. 151; Majer/Schwarz 2024, S. 550; vgl. auch Domej 2022, S. 766). Auch eine Orientierung an § 945 ZPO, der einen Schadensersatzanspruch gewährt, wenn eine Partei eine einstweilige Verfügung erwirkt hat, die sich „als von Anfang an ungerechtfertigt“ erweist, ist nicht hinreichend (ähnlich Kalbhenn et al. 2022, S. 711). Auch hier dürfte der Schadensersatz in SLAPP-Konstellationen nicht die von Art. 15 der Richtlinie geforderte abschreckende Wirkung aufweisen, jedenfalls wenn die Bedeutung der öffentlichen Beteiligung nicht in die Berechnung einbezogen wird.

Einen weiteren Ansatz enthält Art. 15 der Richtlinie, indem er beispielhaft die Veröffentlichung der Gerichtsentscheidung als eine Sanktionierung der SLAPP-Kläger mit Blick auf die erzwungene Öffentlichkeit aufführt. Dies setzt voraus, dass jedenfalls die SLAPP-Kläger aus dem Ge-

richtsurteil namentlich oder anhand der Umstände identifizierbar sind. Da die Veröffentlichung von Gerichtsurteilen einschließlich der konkreten Form einer Anonymisierung der Justizverwaltung obliegt (zu den Anforderungen siehe Heese 2021, S. 666–668, 670 f., 672 f.), ist es an ihr, die in Art. 15 der Richtlinie angedachte Sanktionsdrohung umzusetzen. Allerdings entfaltet eine sanktionierende Veröffentlichung der Entscheidungen einen grundrechtlichen Eingriffscharakter und bedürfte daher einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage (Vorbildfunktion könnten insofern u. a. § 12 Abs. 2 S. 1 UWG, § 19c MarkenG und § 103 UrhG entfalten). Außerdem gelten für die Veröffentlichung personenbezogener Daten die Voraussetzungen und Grenzen des Datenschutzrechts (Heese 2021, S. 667, 670).

Mit Blick auf diese Gesamtschau ergibt sich ein zwingender Umsetzungsbedarf des Art. 15 der Richtlinie (Kalbhenn et al. 2022, S. 711).

3. Schutz vor SLAPP-Urteilen aus Drittstaaten

Die Anti-SLAPP-Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten in Kapitel V zum „Schutz vor Urteilen aus Drittländern“.

Art. 16 der Richtlinie fordert von den Mitgliedstaaten, die Anerkennung und Vollstreckung von Urteilen aus Drittstaaten zu versagen, wenn die Klagen offensichtlich unbegründet oder missbräuchlich sind. Ausländische Urteile müssen nach dem deutschen Prozessrecht zunächst anerkannt und für vollstreckbar erklärt werden, um eine den inländischen Urteilen vergleichbare Wirkung zu entfalten. Für die Entscheidungen

von Gerichten innerhalb der Europäischen Union in Zivil- und Handelssachen enthält die EuGVVO (Verordnung (EU) Nr. 1215/2012 vom 12. Dezember 2012 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen) eigene Vorschriften. Für Urteile aus dem EU-Ausland finden sich die Vorschriften zu dem sogenannten Exequaturverfahren in § 328 ZPO hinsichtlich der Anerkennung und in § 722 f. ZPO hinsichtlich der Vollstreckung. Diese Vorschriften über die Anerkennung und Vollstreckung von Urteilen aus Drittstaaten enthalten keine Bestimmungen für SLAPP-Klagen aus dem EU-Ausland. Eine Lösung könnte entweder darin liegen, den Verstoß gegen die Anti-SLAPP-Richtlinie als einen offensichtlichen Verstoß gegen die „wesentlichen Grundsätze[...] des deutschen Rechts“ zu verstehen (siehe §§ 328 Abs. 1 Nr. 4, 723 Abs. 2 S. 2 ZPO; für eine richtlinienkonforme Auslegung etwa Wiepen 2022a, S. 151). Anderenfalls sind die in Art. 16 der Richtlinie formulierten Grenzen entsprechend in die ZPO aufzunehmen.

Art. 17 der Richtlinie fordert die Begründung einer neuen Zuständigkeit für Klagen einer Person mit Wohnsitz in einem EU-Mitgliedstaat, die in einem Drittstaat als SLAPP-Beklagte in Anspruch genommen wird beziehungsweise wurde, auf Schadensersatz und Kostenerstattung im Zusammenhang mit der SLAPP-Klage an den Gerichten ihres Wohnsitzes. Die Vorschrift betrifft Konstellationen, in denen die SLAPP-Kläger ihren Wohnsitz außerhalb der Europäischen Union innehaben, während der Wohnsitz der SLAPP-Beklagten in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union liegt.

Erheben nun die SLAPP-Beklagten ihrerseits in der Rolle als Kläger Ansprüche gegen die einstigen SLAPP-Initiatoren, greift Art. 6 Abs. 1 EuGVVO, dem zufolge sich die gerichtliche Zuständigkeit im Fall eines Beklagten ohne Wohnsitz in einem EU-Mitgliedstaat grundsätzlich nach dem jeweiligen Recht des Mitgliedstaates richtet. Nur in Ausnahmefällen etabliert die EuGVVO selbst einen Gerichtsstand (Thode 2024, Rn. 7). Dies ist der Fall für Klagen von Verbrauchern (siehe Art. 18 Abs. 1 EuGVVO) und Arbeitnehmer*innen (siehe Art. 21 Abs. 2 EuGVVO), was allerdings die wenigsten SLAPP-Konstellationen erfassen dürfte. Insofern besteht ein Umsetzungsbedarf für das deutsche Prozessrecht, das für Klagen von Klägern mit Wohnsitz in Deutschland auf Kostenersatzung und Schadensersatz gegen Beklagte mit Wohnsitz im EU-Ausland anwendbar ist. Die örtliche Zuständigkeit bestimmt sich nach den Grundsätzen der ZPO, die grundsätzlich einen allgemeinen Gerichtsstand am Sitz beziehungsweise Wohnsitz des Beklagten vorsieht (siehe §§ 12, 13, 17 ZPO). Einen besonderen Gerichtsstand für den vorliegenden SLAPP-Kontext gewährt die ZPO nicht, so dass die Richtlinie insofern einen zwingenden Umsetzungsbedarf begründet. Dieser richtet sich auf die Begründung einer örtlichen Zuständigkeit für die in Art. 17 Abs. 1 der Richtlinie niedergelegten Fallkonstellationen. Dabei gewährt Art. 17 Abs. 2 der Richtlinie die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, den Gerichtsstand erst zu eröffnen, wenn das Verfahren im Drittstaat beendet und nicht mehr anhängig ist. Ungelöst bleibt trotz der Eröffnung einer Zuständigkeit aber das Problem der Vollstreckung des Regressurteils (hierzu eingehend Wiepen 2022a, S. 151).

4. Transparenz und Informationspflicht gegenüber der EU-Kommission

Art. 19 Abs. 1 der Anti-SLAPP-Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, Informationen über „Verfahrensgarantien und Rechtsbehelfe und bestehende Unterstützungsmaßnahmen“ (Art. 19 Abs. 1 UAbs. 1 der Richtlinie) zusammenzustellen und sie an einer Stelle leicht zugänglich zu machen. Diese Pflicht soll die in der Befragung als eher schwach charakterisierten Unterstützungsstrukturen in der Verteidigung gegen SLAPP-Klagen stärken (siehe Kapitel D. III. 2.).

Mangels einer Eingriffswirkung bedarf es für die Zusammenstellung der Informationen über die Rechtslage und Unterstützungsangebote keiner gesetzlichen Grundlage. Während die rechtlichen Rahmenbedingungen einer Verteidigung gegen SLAPP-Klagen umfassend aufzubereiten und bereitzustellen sind, müssen Informationen über „bestehende Unterstützungsmaßnahmen wie etwa Prozesskostenhilfe und finanzielle und psychologische Unterstützung“ (Art. 19 Abs. 1 UAbs. 1 der Richtlinie) sowie „Informationen über Sensibilisierungskampagnen“ (Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 der Richtlinie) nur gegeben werden, soweit sie verfügbar sind, „gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit einschlägigen Organisationen der Zivilgesellschaft und anderen Interessenträgern“ (Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 der Richtlinie). Damit besteht eine Umsetzungspflicht, die beispielsweise das Bundesministerium der Justiz erfüllen könnte.

Das Gleiche gilt für die in Art. 20 der Richtlinie niedergelegten Pflichten zur Datenübermittlung, die für die Mitgliedstaaten bindend sind. Hiermit

einher geht gleichzeitig die Pflicht, die zu übermittelnden Daten zuvor zu sammeln. Dies obliegt der Justizverwaltung in den einzelnen Bundesländern, die wiederum von den Gerichten die entsprechenden Angaben abfragen müssen.

II. Umsetzungsvorschläge

Aus den vorstehenden Erwägungen gibt sich folgender Reformbedarf. Der deutsche Gesetzgeber muss für Zivil- und Handelsstreitigkeiten mit grenzüberschreitendem Bezug die Kategorie der offensichtlich unbegründeten oder missbräuchlichen Klagen gegen die öffentliche Beteiligung einführen. Er muss die in Kapitel II der Richtlinie enthaltenen Verfahrensgarantien anordnen (1.), eine Erstattungsmöglichkeit der tatsächlich angefallenen Kosten und eine effektive Sanktionierung schaffen (2.) sowie Daten über die gerichtlich verhandelten SLAPP-Klagen erheben und weitergeben (3.). Darüber hinaus muss der Gesetzgeber SLAPP-Beklagte vor einer Vollstreckung von Urteilen aus Drittstaaten schützen (siehe Kapitel E. I. 3.).

Der Gesetzgeber ist dabei nicht verpflichtet, die Begriffsbestimmungen des Art. 4 der Anti-SLAPP-Richtlinie im Wortlaut zu übernehmen. Allerdings verwehrt ihm der zwingende Charakter der in der Richtlinie enthaltenen Mindeststandards, den weiten Anwendungsbereich der Richtlinie über eine strengere Definition der SLAPP-Klagen zu verengen – die Vorgaben der Richtlinie dürfen nicht unterschritten werden. Die Kategorie der missbräuchlichen Verfahren gegen eine öffentliche Beteiligung stellt darauf ab, mit welchen

Motiven eine Klage erhoben wird. Diese subjektive Zweckrichtung einer Klage lässt sich mit Hilfe von objektiven Anhaltspunkten bestimmen. Daher ist die in der Richtlinie verankerte Orientierung an objektiven Indizien zur Feststellung der Missbräuchlichkeit eines Verfahrens sinnvoll (siehe Kapitel B. II. 3. und D. III. 2.). Sie könnte mit Blick auf die Empfehlung des Europarates vom 5. April 2024 (CM/Rec(2024)2 of the Committee of Ministers to member States on countering the use of strategic lawsuits against public participation (SLAPPs)) um weitere Anknüpfungspunkte ergänzt werden, um eine größtmögliche Steuerungswirkung zu entfalten.

Während die SLAPP-Beklagten Anhaltspunkte vorbringen müssen, inwiefern sie sich öffentlich beteiligen, obliegt die Bestimmung der Missbräuchlichkeit der Kompetenz der Gerichte, die im Rahmen einer Wertung des Tatsachenvortrags und gegebenenfalls einer Beweisaufnahme hierzu ein geeignetes Forum bieten. Die Verteilung der Darlegungs- und Beweislast sollte grundsätzlich weiter den allgemeinen Regeln folgen, denen zufolge jede Seite die für sie günstigen Tatsachen darlegen und beweisen muss. Für diejenigen Indizien der Missbräuchlichkeit, über die vor allem ein potentieller SLAPP-Kläger Auskunft erteilen kann, sollte hingegen eine sogenannte sekundäre Darlegungslast gelten (hierzu etwa Bacher 2024, Rn. 84 f., 87). Das bedeutet, dass die SLAPP-Beklagten zwar zunächst die für sie günstigen Umstände vortragen müssen, die eine Missbräuchlichkeit der Klage indizieren (ebd., Rn. 84). Mit diesem ersten Vortrag sollte dann die Pflicht, Auskunft über die näheren Umstän-

de zu geben, auf die SLAPP-Kläger wechseln, wenn nur sie faktisch dazu sinnvoll in der Lage sind (ebd., Rn. 85). Auf diese Weise müssten die SLAPP-Beklagten nicht das Risiko tragen, keine ausreichenden Informationen über bestimmte Hintergründe des laufenden Verfahrens zu haben. Eine solche Regelung würde daher die Effektivität der Vorgaben der Richtlinie sichern. Sie ist auch mit Blick auf die betroffenen Grundrechte mitsamt der sich aus ihnen ergebenden Schutzpflichten (siehe Kapitel B. III. 1. und B. III. 2.) verfassungsrechtlich geboten.

1. Verfahrensgarantien

Zur Umsetzung der Verfahrensgarantie der frühzeitigen Klageabweisung (Art. 11–13 der Richtlinie) in das deutsche Zivilprozessrecht genügt es, die Gerichte zu verpflichten, auf Antrag der Beklagten eine frühzeitige Prüfung der offensichtlichen Unbegründetheit einer Klage gegen die öffentliche Beteiligung vorzunehmen und die Klage gegebenenfalls mit Sachurteil abzuweisen. Die Gerichte können eine solche Beschleunigung grundsätzlich im Rahmen ihres Verfahrensermessens leisten, ihnen ist allerdings eine gesetzliche Definition der Klagen gegen die öffentliche Beteiligung an die Hand zu geben. Überdies hängt die Wirkkraft der Verfahrensgarantie einschließlich der Reduktion der in der Befragung identifizierten belastenden Wirkung der SLAPP-Klagen von dem Umfang der Beschleunigung ab. Hierzu macht die Richtlinie keine konkreten Vorgaben. Mit Blick auf das weite Verfahrensermessens der Gerichte droht eine sehr uneinheitliche Anwendung im Einzelfall. Damit unterliegt die mit einer Klage gegen ihre

öffentliche Beteiligung konfrontierte Person einer erheblichen Unsicherheit, wie lange sich das Verfahren trotz eines Antrags auf frühe Abweisung hinziehen wird – jedenfalls wenn die SLAPP-Klage offensichtlich unbegründet ist.

Dies spricht dafür, über die Richtlinie hinausgehend konkrete Richtwerte der Beschleunigung aufzunehmen, um Rechtssicherheit zu schaffen und föderal eine einheitliche Handhabung sicherzustellen. Auch Erwägungsgrund 33 der Richtlinie schlägt vor, dass „die Mitgliedstaaten Fristen für die Durchführung von Anhörungen oder für den Erlass einer Entscheidung durch das Gericht festlegen“ können. Ausweislich desselben Erwägungsgrundes könnten sich die Gerichte zudem an den Anforderungen des einstweiligen Rechtsschutzes orientieren, wobei weiterhin eine angemessene Prüfung erfolgen muss. Andere Rechtsordnungen sehen Fristen in einer Größenordnung von wenigen Monaten (beispielsweise 90 Tage) vor. Dies würde den Interessen der beiden Parteien Rechnung tragen (ähnlich Petersen Weiner 2024, Rn. 23). Gleichzeitig muss eine Fristenregelung eine ausnahmsweise Verlängerung erlauben, wenn die Komplexität des Einzelfalls oder die Arbeitsbelastung des jeweils angerufenen Gerichts eine solche erfordert.

Für die Verfahrensgarantie der Sicherheitsleistung (Art. 10 der Richtlinie) bietet sich eine Umsetzung in Form der Ergänzung des § 110 ZPO an (siehe Kapitel E. I. 1.). Die Höhe der Sicherheitsleistung würde das Gericht nach § 112 ZPO nach freiem Ermessen festsetzen, wobei sich die Summe nach der Höhe der voraussichtlich zu

erstattenden Prozesskosten richtet. Nach §113 ZPO bestimmt das Gericht eine Frist für die Sicherheitsleistung. Insgesamt böten die bestehenden Vorschriften einen tauglichen Rahmen für eine Sicherheitsleistung durch SLAPP-Kläger. Bisher sieht §110 ZPO die Sicherheitsleistung nur auf Antrag (von Seiten der Kläger) vor. Für SLAPP-Beklagte könnte die neu geschaffene Vorschrift daneben eine Sicherheitsleistung von Amts wegen vorsehen, um die Schutzwirkung zu verstärken. Das Gericht müsste dazu von den Beklagten nähere Auskunft über die Indizien eines Missbrauchs oder einer offensichtlichen Unbegründetheit der Klage gegen die öffentliche Beteiligung einholen. Allerdings fordert Art. 19 Abs. 1 der Richtlinie ohnehin die Gewährung leicht zugänglicher Informationen über die Verfahrensgarantien, so dass die Einführung einer Sicherheitsleistung von Amts wegen anstatt auf Antrag nicht zwingend erscheint (siehe auch Erwägungsgrund 36 der Richtlinie). Sobald in einem Verfahren Hinweise über eine mögliche SLAPP-Konstellation auftauchen, könnte das Gericht die Beklagten auch im Wege eines richterlichen Hinweises (§139 ZPO) über den möglichen Antrag auf Sicherheitsleistung aufklären.

2. Kostenerstattung und Sanktionierung

Die Kostenerstattung gegenüber den SLAPP-Beklagten muss die tatsächlich angefallenen Kosten umfassen. Da §91 Abs. 1 S. 1 ZPO nur die zur „Rechtsverteidigung notwendig[en]“ Kosten erfasst (offengelassen von Wiepen 2022a, S. 151), ist eine ausdrückliche Regelung notwendig, die beispielsweise in §93c ZPO verortet werden könnte (siehe Kapitel E.1.2.).

Offen blieb zuvor die Frage, ob ein Verfahren, in dem die Klägerseite obsiegt, dennoch in den Anwendungsbereich der Anti-SLAPP-Richtlinie fallen kann (siehe ebd.). Die Befragung zeigt, dass dies ein relevantes Phänomen sein kann, denn die hier angegebenen SLAPP-Klagen bleiben nur zu knapp der Hälfte komplett erfolglos, in immerhin zehn Prozent der Klagen obsiegt der SLAPP-Kläger vollständig. Definitivisch können sich auch letztlich erfolgreiche Kläger vornehmlich gegen eine öffentliche Beteiligung richten und missbräuchliche Verfahrenstaktiken einsetzen, etwa das Verfahren verzögern und die Beklagten einschüchtern, belästigen und bedrohen. Lediglich diejenigen Verfahrenstaktiken, deren Missbräuchlichkeit auf einer Unbegründetheit der Klage beruht, wie etwa die Unverhältnismäßigkeit des geltend gemachten Anspruchs, scheiden als Anknüpfungspunkte aus. Vollumfänglich begründete SLAPP-Klagen mögen vergleichsweise selten vorkommen. Es ist aber wie gezeigt nicht ausgeschlossen, dass eine bestimmte Recherche oder Veröffentlichung tatbestandlich einen Unterlassungs- und/oder Schadensersatzanspruch begründet, der unter Rückgriff auf missbräuchliche Verfahrenstaktiken durchgesetzt wird, um eine künftige öffentliche Beteiligung zu verhindern. Gerade wenn die SLAPP-Taktik in der Erhebung einer Vielzahl von Klagen gegen jede Form der kritischen Berichterstattung besteht, um die öffentliche Beteiligung insgesamt zum Erliegen zu bringen, so ist es denkbar, dass einige wenige der angegriffenen Veröffentlichungen im Ergebnis die rechtlichen Standards verletzen. In diesen Fällen müssten die Beklagten die gesamten Verfahrenskosten

tragen (§ 91 Abs. 1 S. 1 ZPO). Dies steht im Einklang mit Art. 14 der Richtlinie, weil er nur vorsieht, dass der SLAPP-Kläger verpflichtet werden „kann“, die Prozesskosten zu tragen. Dennoch ist zu überlegen, ob jedenfalls in Fällen der geringfügigen Begründetheit der SLAPP-Klage eine umfassende Kostenübernahme der SLAPP-Kläger angezeigt ist, etwa in Anlehnung an § 92 Abs. 2 ZPO, um die Beklagten gegenüber dem Machtmissbrauch zu schützen.

Da der Ausgang im Vorfeld des Verfahrens regelmäßig ungewiss ist, stellt sich zudem die Frage, ob die Beklagten hier nicht berechtigt sein sollen, allein aufgrund der Konfrontation mit einer SLAPP-Klage, sofern erforderlich, Prozesskostenhilfe in Anspruch zu nehmen (so unter Verweis auf § 114 ZPO Majer/Schwarz 2024, S. 546; siehe auch Domej 2022, S. 772). Hiermit würde die Allgemeinheit letztlich die externen Effekte der öffentlichen Beteiligung kompensieren, die SLAPP-Beklagte sonst auf eigenes Risiko übernehmen müssten.

Fraglich ist, ob das deutsche Recht die von Art. 15 der Richtlinie geforderte Sanktionsmöglichkeit im Wege einer Missbrauchsgebühr einführen sollte. Grundsätzlich ist eine Sanktionierung der Klageerhebung ein Fremdkörper im deutschen Prozessrecht (siehe oben E. I. 2.). Eine vergleichbare Vorschrift enthält § 34 Abs. 2 BVerfGG, dem zufolge „das Bundesverfassungsgericht [...] eine Gebühr bis zu 2.600 Euro auferlegen [kann], wenn die Einlegung der Verfassungsbeschwerde [...] einen Missbrauch darstellt oder wenn ein Antrag auf Erlass einer

einstweiligen Anordnung (§ 32) missbräuchlich gestellt ist.“ Die Missbrauchsgebühr ist im Lichte der Kostenfreiheit von Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht (§ 34 Abs. 1 BVerfGG) zu betrachten, die einer auch missbräuchlichen Antragstellung jedenfalls monetär keine Hürden entgegensetzt (Graßhoff 2023, Rn. 17). Die Einführung einer Sanktionsmöglichkeit in die ZPO könnte sich an dieser Vorschrift orientieren, die in Zusammenhang mit den Begriffsbestimmungen oder Kostenregelungen für SLAPP-Klagen stehen könnte. Neben Tatbestandsvoraussetzungen der Sanktionierung sollte sie eine Obergrenze enthalten, um dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatz zu genügen. Mit Blick auf das rechtsstaatliche Gebot der Justizgewährung darf die drohende Sanktion allerdings nicht die Gefahr begründen, eine abschreckende Wirkung auf die Rechtsverfolgung zu entfalten, weil sich Prozessführer sorgen, dass ihre berechtigten Klagen gegen eine öffentliche Beteiligung – etwa in Form einer Verleumdung im Internet – von ihr erfasst werden (ähnlich Kalbhenn et al. 2022, S. 712). Dies spricht dafür, eine Sanktionsmöglichkeit auf Fälle eines groben Missbrauchs zu beschränken.

Ohne die Einführung einer eigenen Sanktionsmöglichkeit ist auf die materiellen Schadensersatzvorschriften zurückzugreifen, um die Forderung des Art. 15 der Richtlinie nach „gleichermaßen wirksame[n] geeignete[n] Maßnahmen“ zu erfüllen. Wie geschildert erfassen die §§ 823 ff. BGB dem Grunde nach eine Beeinträchtigung durch SLAPP-Klagen nur unzureichend (siehe Kapitel E. I. 2.). Abhilfe bieten könnte die Bestim-

mung eines Schutzgesetzes im Zusammenhang mit der Regulierung der SLAPP-Klagen in Form der missbräuchlichen Gerichtsverfahren, das den SLAPP-Beklagten über § 823 Abs. 2 BGB einen Schadensersatzanspruch vermittelt – wobei die Bedenken hinsichtlich der unzureichenden Höhe des Anspruchs (siehe oben E. I. 2.) fortbestehen. Dies spricht für eine Kombination von Sanktionsermächtigung und Schadensersatzanspruch. Um zu verhindern, dass die SLAPP-Beklagten ein zusätzliches Verfahren anstrengen müssen, ist klarzustellen, dass der Anspruch im Wege der Widerklage innerhalb des SLAPP-Verfahrens geltend gemacht werden kann, worauf gegebenenfalls richterlich hinzuweisen ist.

3. Transparenzvorschriften

Zuletzt verpflichtet Art. 20 der Richtlinie zur Übermittlung von wenigen, bestimmten Informationen über die Anträge und Entscheidungen in Anwendung der Anti-SLAPP-Richtlinie an die EU-Kommission. Sie betreffen die Zahl der missbräuchlichen Gerichtsverfahren gegen die öffentliche Beteiligung, die Zahl der Gerichtsverfahren insgesamt, differenziert nach der Art des Beklagten und des Klägers, und die Art der Klage. Die hierfür erforderliche Datenerhebung ist im Wege von Leitlinien für die Justizverwaltung abzusichern, um die Einheitlichkeit zu sichern.

Aufgrund der großen demokratischen Bedeutung einer empirischen Auseinandersetzung mit SLAPP-Klagen sollten in Deutschland umfangreichere Daten erhoben werden, als dies die Richtlinie verpflichtend vorsieht. Bei der Umsetzung dieser Forderung bietet die Emp-

fehlung (EU) 2022/758 der Kommission vom 27. April 2022 wertvolle Anhaltspunkte. Sie widmet sich dem Schutz von Journalist*innen und Menschenrechtsverteidiger*innen, die sich öffentlich beteiligen, vor offenkundig unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren. In Empfehlung Nr. 31 führt sie auf, welche Daten für ein effektives Monitoring zu erfassen sind. Der deutsche Staat sollte die Umsetzung der Anti-SLAPP-Richtlinie einschließlich der Aufnahme der Kategorie der „strategischen Klagen gegen die öffentliche Beteiligung“ in das Prozessrecht zum Anlass nehmen, dieser Empfehlung Rechnung zu tragen.

Daneben ist in Vorbereitung der Datenerhebung ein nicht-anonymer Datenaustausch zwischen den Gerichten geboten. Mit einer solchen länderübergreifenden Zusammenführung der Daten ließe sich auch die parallele Anstrengung missbräuchlicher SLAPP-Klagen in unterschiedlichen Gerichten, Gerichtsbezirken oder Ländern identifizieren.

Zuletzt sprechen gute Argumente für die Einführung einer gesetzlichen Veröffentlichungspflicht für Gerichtsentscheidungen, ganz unabhängig von dem in Art. 15 der Richtlinie avisierten Sanktionscharakter. Das Phänomen der SLAPP-Klagen wirft ein Schlaglicht auf die mit der Intransparenz der Gerichtsentscheidungen einhergehende Dysfunktionalität und bietet Anlass den Verzicht auf eine regelmäßige Veröffentlichung von Gerichtsurteilen zu überdenken. Denn es ist aus demokratischer Sicht auch für die Zivilgesellschaft bedeutsam, Informationen über

die Verbreitung von SLAPP-Klagen und ihre jeweilige Gestalt zu erhalten. Mit Hilfe dieser Informationen ließe sich zudem der Erfolg der Anti-SLAPP-Instrumente wissenschaftlich evaluieren. Die SLAPP-Beklagten erlitten hierdurch keinen Nachteil, weil Gerichtsverfahren grundsätzlich öffentlich sind und die Entscheidungen ohne personenbezogene Daten veröffentlicht werden. Eine Veröffentlichungspflicht ist vorzugsweise gesetzlich zu regeln und mit grundrechtlich gebotenen Ausnahmebestimmungen abzusichern (siehe Kapitel E.1.2.). Eine solche klare Weichenstellung böte zudem den Vorteil, dass sie die Intransparenz der Veröffentlichungspraxis selbst überwinden würde, die bisher allein durch verwaltungsinterne Richtlinien angeleitet wird.¹⁶

III. Verbleibende Rechtsschutzlücken

Die Anti-SLAPP-Richtlinie lässt auch bei einer effektiven Umsetzung ihrer Instrumente Rechtsschutzlücken, die einem effektiven Vorgehen gegen SLAPP-Klagen beziehungsweise einem wirksamen Schutz der SLAPP-Beklagten entgegenstehen. Sie ließen sich durch zusätzliche Maßnahmen des nationalen Rechts schließen, die anlässlich der Umsetzung der Richtlinie ebenfalls zu diskutieren sind. Sie betreffen den Anwendungsbereich (1.), die außergerichtliche Rechtsverteidigung (2.) sowie die Datenerfassung und Unterstützung (3.).

1. Anwendungsbereich

Der erste Ansatzpunkt betrifft den Anwendungsbereich der Richtlinie. Sie gilt aufgrund der begrenzten Kompetenz der Europäischen Union zur Regulierung des Prozessrechts nur für Zivil- und Handelssachen mit grenzüberschreitendem Bezug (siehe Art. 1, 5 der Richtlinie). Stellt man in einer verengenden Auslegung des Art. 5 der Richtlinie allein auf den Wohnsitz der Prozessparteien ab, so wird der Anwendungsbereich der Richtlinie gravierend verkürzt, weil Kläger und Beklagte in SLAPP-Konstellationen der Befragung zufolge ihren Wohnsitz im Regelfall in demselben Mitgliedstaat haben dürften. Auch vor diesem Hintergrund soll es auf den grenzüberschreitenden Bezug der öffentlichen Beteiligung als relevantes Sachverhaltselement ankommen (siehe Kapitel C.1.1.), der aufgrund der demokratischen Relevanz einer solchen Beteiligung im Regelfall vorliegt.

Bleibe die nationale Umsetzung der Richtlinie auf grenzüberschreitende Fälle beschränkt, so müssten die Gerichte im Einzelfall eine Abgrenzung zu rein nationalen Konstellationen leisten, was Schwierigkeiten aufwirft. Da SLAPP-Klagen in rein innerstaatlichen Sachverhalten zudem demokratisch nicht weniger erhebliche Probleme hervorrufen, sind die deutschen Regelungen zur Umsetzung der Richtlinie auch auf sie auszuweiten.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob eine Er-streckung der Regelungen auf die Straf-, die Ver-

¹⁶ Diese verwaltungsinternen Richtlinien sind ihrerseits meist nicht öffentlich; siehe den Verwaltungsrechtsstreit um den Zugang zu der Richtlinie zur Anonymisierung von Urteilen und sonstigen Entscheidungen von Gerichten des Landes Nordrhein-Westfalen, OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 20. Februar 2023, Az.: 15 A 154/21.

waltungs-, die Sozial- und die Finanzgerichtsbarkeit angezeigt ist. Dies hängt zunächst davon ab, ob auch staatliche Akteur*innen als SLAPP-Kläger tätig werden. Die Richtlinie sieht SLAPP-Klagen durch staatliche Akteur*innen als ein Problem an. Sie geht davon aus, dass SLAPP-Klagen einerseits „direkt oder indirekt aus dem Staatshaushalt finanziert werden“ können und andererseits „mit anderen direkten oder indirekten staatlichen Maßnahmen gegen unabhängige Medienorganisationen, unabhängigen Journalismus und die Zivilgesellschaft kombiniert werden“ können (Erwägungsgrund 15 der Richtlinie). Erwägungsgrund 17 der Richtlinie betont, dass „Praktiken, die darauf ausgerichtet sind, öffentliche Beteiligung zu verhindern, einzuschränken oder zu sanktionieren, auch verwaltungsrechtlicher oder strafrechtlicher Natur sein können oder eine Kombination aus verschiedenen Verfahrensarten darstellen können“.

Die Erfahrungen anderer Länder zeigen, dass auch ein Staat selbst seine rechtlichen Möglichkeiten missbräuchlich gegen eine öffentliche Beteiligung einsetzen kann (siehe z. B. Schroeder 2023, S. 41f., 44). Penelope Canan etwa identifiziert in ihrer empirischen Studie von SLAPP-Klagen in den USA Polizist*innen als typische SLAPP-Kläger (Canan 1989, S. 26). Die vorliegende Befragung stützt diese Ergebnisse nur zum Teil, indem sie auch staatliche Organe in 18 Prozent der angegebenen Fälle als SLAPP-Kläger ausweist (siehe oben D. III. 2.). Aufgrund ihrer weitreichenden Kompetenzen sind Hoheitsträger jedoch nicht darauf beschränkt, ein Gericht anzurufen, sondern können vielmehr mit einseitigen, hoheitlichen Akten auf die Betroffenen

einwirken (siehe etwa Schroeder 2023, S. 42). Im Verwaltungsrecht bietet das Verwaltungsprozessrecht einen gewissen Schutz. Denn es erlaubt den Betroffenen, sich nunmehr in der Rolle der (unfreiwilligen) Kläger gegen rechtswidriges staatliches Handeln zu wehren. Für diese Klagen gilt nach § 86 Abs. 1 VwGO der Amtsermittlungsgrundsatz, der die in dieser Konstellation betroffenen Kläger schützt. Zudem ist ein Ausfall des Kostenerstattungsanspruchs bei Hoheitsträgern nicht zu erwarten. Insofern fehlt es im Kontext des Verwaltungsprozessrechts an einer mit dem Anwendungsbereich der Richtlinie vergleichbaren Interessenlage. Das gilt entsprechend aufgrund der strukturellen Ähnlichkeit auch für die Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit.

Für strafrechtliche Verfahren soll ausweislich der Vorstellungen der Richtlinie selbst eine Anwendbarkeit nur für die in ihrem Rahmen behandelten zivilrechtlichen Ansprüche gelten (siehe Erwägungsgründe 19 und 20 der Richtlinie). Dies liegt nahe, da die Verbindung von Straf- und Zivilrecht allein prozessökonomischer Natur ist und die Beklagten durch sie nicht schlechter stehen sollen. Für strafrechtliche Verfahren dürften SLAPP-Konstellationen mit Blick auf die hohen Anforderungen an die Anklageerhebung durch die Staatsanwaltschaft (siehe § 170 StPO) sowie die gerichtliche Eröffnung des Hauptverfahrens (siehe § 199 StPO) eine geringere Bedeutung haben. Dies gilt zwar nicht im selben Maße für Privatklagen nach § 374 StPO. Nach § 383 StPO entscheidet jedoch das zuständige Gericht nach den gleichen Maßstäben, die für eine staatsanwaltliche Anklage gelten, über die Eröffnung des Hauptverfahrens. Dennoch sind mit Blick auf die

ausländischen Erfahrungen mit strafrechtlichen Einschüchterungsversuchen durch Anzeigen die Gerichte und Staatsanwaltschaften auch in diesem Bereich zu sensibilisieren. Soweit die Befragten vorliegend über eine Einschüchterung durch die Involvierung von Polizei und Staatsanwaltschaft berichten, dürfte die Initiative von Dritten ausgehen, die etwa in Form einer Anzeige die Ermittlungsbehörden für ihre Zwecke instrumentalisieren. Dem Missbrauch des Strafrechts wie auch des Verwaltungsrechts durch staatliche Institutionen selbst ist auf anderen Wegen, und zwar durch eine Stärkung der Resilienz und Integrität der Judikative zu begegnen.

Zuletzt ist zu fragen, ob das deutsche Prozessrecht bei der Umsetzung der Richtlinie ausdrückliche Ausnahmebestimmungen aufnehmen sollte. So legt Erwägungsgrund 20 der Richtlinie dar, dass sie grundsätzlich nicht für Klagen gelten soll, die haftungsrechtliche Ansprüche gegen den Staat oder im Dienst des Staates Handelnde richten. Da einige dieser Ansprüche, insbesondere der Amtshaftungsanspruch nach § 839 BGB, vor den Zivilgerichten verhandelt werden (vgl. Art. 34 S. 3 GG), ist eine explizite Ausnahmeregelung angezeigt, die es den beklagten staatlichen Akteur*innen verwehrt, sich auf den Schutz der Anti-SLAPP-Richtlinie zu berufen, wenn sie auf der Basis des Staatshaftungsrechts vor den Zivilgerichten in Anspruch genommen werden (siehe auch Bárd et al. 2020, S. 34 f.). Es steht dem deutschen Gesetzgeber umgekehrt zwar frei, den Schutz der Anti-SLAPP-Maßnahmen auch auf staatliche Akteur*innen auszuweiten (dies betont ebenfalls Erwägungsgrund 20 der Richtlinie). Eine solche Regelung fände ein Vor-

bild beispielsweise in dem Anti-SLAPP-Gesetz des US-Bundestaates Kalifornien (siehe Andre 2014). Da sich Amtshaftungsansprüche nach Art. 34 S. 1 GG als haftungsüberleitende Vorschrift allerdings grundsätzlich gegen den „Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst [die in Anspruch genommene Person] steht“ richten, ist in dieser Konstellation der Schutzbedarf weitaus geringer als für private SLAPP-Beklagte (kritisch mit Blick auf die gesetzgeberische Grundentscheidung in Kalifornien daher Andre 2014; in ähnlicher Richtung Bárd et al. 2020, S. 34 f.). In anderen Bereichen, in denen Amtswalter*innen dienstliche, beamtenrechtliche oder persönliche Konsequenzen drohen, ist ihr Schutz durch Anti-SLAPP-Instrumente hingegen essentiell für einen funktionsfähigen Rechtsstaat (grundlegend O’Leary 1992).

2. Außergerichtliche Rechtsverteidigungskosten

Fraglich ist, ob Art. 14 Abs. 1 der Anti-SLAPP-Richtlinie mit der Erstattung der „gesamten Kosten der Rechtsvertretung, die dem Beklagten entstanden sind“ auch die Kosten der außergerichtlichen Rechtsverteidigung umfasst. Der Wortlaut der Vorschrift sowie der Gesamtzusammenhang sprechen dagegen, sie als Grundlage für einen Erstattungsanspruch auch der vorgerichtlichen Anwaltskosten zu sehen. Selbst wenn man dies bejaht (so etwa Selinger 2022), dann ist in der Umsetzung der Vorschrift einzugrenzen, welche Verteidigungskosten im Vorfeld erfasst sein sollen. Gehen einer konkreten SLAPP-Klage Einschüchterungsmaßnahmen rechtlicher Art voraus, die inhaltlich identisch mit der späteren Klageforderung sind, könnte eine Verteidigung

gegen die vorgerichtliche Einschüchterung konzeptionell bereits als Kosten des Verfahrens erfasst sein. Tritt der spätere SLAPP-Kläger aber in nicht-rechtlicher Form mit dem späteren Beklagten in Kontakt, etwa in Form von einschüchternder Kommunikation, so besteht der Zusammenhang zu einem späteren Verfahren allein in der Identität der Personen sowie gegebenenfalls der konkret betroffenen öffentlichen Beteiligung, nicht aber in der erhobenen Forderung. Dies macht es schwierig, einen Kostenerstattungsanspruch auf die vorgerichtliche beziehungsweise außergerichtliche Rechtsverteidigung gegen eine Einschüchterung auszudehnen.

In jedem Fall ist die Erstattung der außergerichtlichen Kosten aber im Wege einer richtlinienkonformen Auslegung der Schadensersatztatbestände zu gewähren. Dies gilt unabhängig von einer weiten oder engen Auslegung des Art. 14 der Richtlinie. Sofern die Beklagten die außergerichtlichen Kosten nicht über die Umsetzung des Art. 14 der Richtlinie verlangen können, müssen sie auf den zivilrechtlichen, materiellen Schadensersatzanspruch zurückgreifen. Aber auch in Fällen, in denen die Einschüchterungsversuche nicht in eine parallel strukturierte SLAPP-Klage münden, ist die Gewährung eines Schadensersatzanspruchs in entsprechender Anwendung der für SLAPP-Klagen entwickelten Maßstäbe möglich und zum effektiven Schutz notwendig.

3. Datenerfassung und Unterstützungsmaßnahmen

Anstatt die Datenerhebung in die Hände der Gerichte und Justizverwaltung zu legen, wäre es

ebenfalls möglich, die SLAPP-Beklagten selbst zu verpflichten, ihre Anträge unter Berufung auf die Anti-SLAPP-Maßnahmen sowie die mit ihnen zusammenhängenden Dokumente einer zentralen Stelle zuzuleiten, die mit der Wahrnehmung dieser Aufgabe betraut wird. Eine solche Pflicht sollte dann spiegelbildlich auch für die SLAPP-Kläger gelten, wobei die Einhaltung dieser Pflicht für sie bußgeldbewehrt ausgestaltet sein könnte. Eine solche Vorgehensweise hätte den Vorteil, dass nicht-anonymisierte Dokumente ohne eine Verfahrensinitiative der staatlichen Stellen zentral zusammengeführt werden würden. Denn eine reine Inpflichtnahme der Gerichte führt dazu, dass im Regelfall eine Anonymisierung der Daten vor Ort stattfindet, was es der zentralen Stelle, die die Daten aufbereitet und weiterleitet, unmöglich macht nachzuhalten, ob bestimmte SLAPP-Kläger besonders häufig in Erscheinung treten – jedenfalls sofern keine entsprechenden internen Leitlinien für einen gerichtsübergreifenden Austausch bestehen (siehe Kapitel E. II. 3.). Dieses Wissen ist aber notwendig, um besonders problematische SLAPP-Konstellationen zu identifizieren und bestehenden Pathologien des Prozessrechts entgegenzuwirken. Ein Vorbild einer solchen Regelung findet sich in dem Anti-SLAPP-Gesetz des US-Bundesstaates Kalifornien aus dem Jahre 1992, der § 425.16(j)(1) des California Code of Civil Procedure einführt (siehe auch Prather 2023, S. 75 f.).

Eine zweite Leerstelle der Anti-SLAPP-Richtlinie betrifft die Unterstützungsmaßnahmen für SLAPP-Beklagte (zu deren praktischer Bedeutung Schroeder 2023, S. 43 f.). Eine solche

Unterstützung böte den Vorteil, dass sie nicht erst im Stadium nach Klageerhebung ansetzen muss, sondern bereits im Vorfeld die negativen Folgen einer Konfrontation mit Einschüchterungsversuchen gegen die öffentliche Beteiligung abmildern kann. Inhaltlich kann der Staat Anlaufstellen für Unterstützungsangebote schaffen. Ohne sie liegt die Unterstützung weiterhin bei zivilgesellschaftlichen Organisationen. Das deutsche Prozessrecht erlaubt es den zivilgesellschaftlichen Organisationen nicht, die Rechte der Beklagten vor oder während des Gerichtsverfahrens geltend zu machen. Die Vertretung im Gerichtsverfahren ist grundsätzlich auf Rechtsanwält*innen und einige wenige weitere Personengruppen beschränkt (siehe §§ 78, 79 ZPO). Ein eigenes Beteiligungsrecht, das noch der Richtlinienentwurf vorsah (Art. 7 des Richtlinienentwurfs, COM/2022/177), enthält die Anti-SLAPP-Richtlinie nicht mehr. Eine informelle Unterstützung der SLAPP-Beklagten vor und während des Gerichtsverfahrens ist jedoch möglich. Insbesondere erlaubt das deutsche Prozessrecht die Finanzierung der Gerichtsverfahren Dritter (Rauscher 2025, Rn. 94), so dass zivilgesellschaftliche Organisationen oder auch staatliche Einrichtungen Unterstützungsfonds für SLAPP-Beklagte schaffen können. Darüber hinaus sind die mit SLAPP-Klagen befassten Organisationen zwar keine Sachverständigen im beweisrechtlichen Sinne für SLAPP-Klagen, da als Sachverständige grundsätzlich nur natürliche Personen in Betracht kommen, die über die notwendige Fachkunde verfügen (Thönissen/Scheuch 2024, Rn. 2, 4). Es steht den SLAPP-Beklagten jedoch frei, sich die Informationen und Kenntnisse der Organisationen im Wege des

Parteivortrags zu eigen zu machen und so beispielsweise Informationen über vergleichbare SLAPP-Fälle in das eigene Verfahren einführen. Auch hierfür ist vor allem eine belastbare und umfangreiche Datengrundlage notwendig.

Zuletzt ist es zur Effektuierung der Vorgaben der Anti-SLAPP-Richtlinie angezeigt, die mit ihrer Umsetzung betrauten Stellen und Personen für die Problematik der SLAPP-Klagen zu sensibilisieren und sie für die Anwendung entsprechend zu schulen. Instruktiv ist hierfür wiederum die 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. Sie fordert von den Mitgliedstaaten, Schulungen für die Personen anzubieten, die über SLAPP-Klagen beruflich bedingt entscheiden (wie insbesondere Richter*innen), beruflich mit ihrem Umgang betraut sind (wie Justizbedienstete und Rechtsanwält*innen) oder (potentiell) von ihnen betroffen sind beziehungsweise Betroffene unterstützen (siehe Empfehlungen Nr. 10–18). Daneben fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf, an der Sensibilisierung für SLAPP-Klagen in der Gesellschaft fördernd mitzuwirken (Empfehlungen Nr. 19–23). Da die in der Anti-SLAPP-Richtlinie enthaltenen Maßnahmen nicht ausreichend sind, um die negativen Folgen einer Betroffenheit für die Personen selbst, für die Gesellschaft sowie die Demokratie insgesamt zu verhindern, sind ihr begleitende Maßnahmen im nationalen Recht an die Seite zu stellen. Für ihren Erlass bietet die Umsetzung der Anti-SLAPP-Richtlinie die notwendige Gelegenheit.

F Fazit

Die Anti-SLAPP-Richtlinie ist ein Meilenstein für den rechtlichen Schutz gegen strategische Klagen, die sich gegen eine öffentliche Beteiligung richten. Erstmals definiert ein verbindlicher Rechtsakt in der Europäischen Union diese auch als SLAPP-Klagen bezeichneten Gerichtsverfahren. Dabei etabliert die Richtlinie Schutzmaßnahmen für die mit SLAPP-Klagen konfrontierten Beklagten. Da von ihnen gleichsam eine gravierende Gefahr für den demokratischen Kommunikationsraum ausgeht, leisten die Anti-SLAPP-Maßnahmen einen wichtigen Beitrag zum Gemeinwohl.

Die *Anti-SLAPP-Richtlinie* bestimmt zunächst ihren Anwendungsbereich über die Begriffe der offensichtlich unbegründeten Klagen und der missbräuchlichen Gerichtsverfahren. Kompetenzrechtlich beschränkt sich die Anti-SLAPP-Richtlinie auf grenzüberschreitende Sachverhalte in Zivil- und Handelssachen. Während sich die offensichtliche Unbegründetheit einer Klage ohne Weiteres in den allgemeinen Prüfungsumfang der Zulässigkeit und Begründetheit von Klagen einordnen lässt, stellt die Definition der missbräuchlichen Gerichtsverfahren vor die Herausforderung, die – von außen selten sichtbare – Motivation der Prozessführer zu bestimmen. Deshalb zählt die Anti-SLAPP-Richtlinie beispielhaft mögliche Indizien auf, die zum einen die Klage selbst betreffen, indem sie auf

die Höhe und Intensität der Klageforderung sowie die Erhebung mehrerer gleichartiger Klagen in ähnlichen Fällen abstellen, und zum anderen das Verhalten der Kläger adressieren. Die Befragung von Betroffenen zeigt eindrücklich, dass in vielen der von den Befragten berichteten SLAPP-Klagen verschiedene Indizien einer Missbräuchlichkeit gleichzeitig präsent waren (siehe Kapitel D. III. 2.). Dies bestätigt die Präferenz des Richtliniengabers für eine Auflistung verschiedener Indizien, die kennzeichnend für SLAPP-Klagen sind, anstelle einer abstrakten Definition, die das Vorliegen bestimmter Merkmale zwingend vorgibt.

Konkret schafft die Anti-SLAPP-Richtlinie zwei Verfahrensgarantien in Form der beschleunigten Abweisung offensichtlich unbegründeter Klagen und der Sicherheitsleistung für Klagen, die sich gegen eine öffentliche Beteiligung richten. Daneben sieht die Richtlinie Abhilfemaßnahmen gegen missbräuchliche Gerichtsverfahren gegen öffentliche Beteiligung vor, die das mitgliedstaatliche Recht in Form eines Kostenerstattungsanspruchs für SLAPP-Beklagte und/oder in Form von Sanktionsmöglichkeiten für die Gerichte umsetzen kann. Zuletzt enthält die Richtlinie Transparenz- und Informationspflichten, die insbesondere die Umsetzung der Anti-SLAPP-Instrumente betreffen. Die Einrichtung von Unterstützungsmaßnahmen überlässt die Richtlinie hin-

gegen weithin dem nationalen Recht, obwohl sie ihre Bedeutung ausdrücklich anerkennt.

Die Kritik an der Anti-SLAPP-Richtlinie lässt sich in drei Gruppen von Argumenten unterteilen. Ein erster Einwand richtet sich gegen die begrenzte Reichweite und Effektivität der Maßnahmen. Zweitens lässt sich der sehr weite Spielraum kritisieren, den die Richtlinie den Mitgliedstaaten sowohl in ihrer Begriffsdefinition als auch den Instrumenten der Umsetzung belässt. Ein drittes Argument adressiert die ungenutzten Regelungsansätze, die den Schutz gegen SLAPP-Klagen hätten verbessern können.

Die Ergebnisse der *Befragung der Betroffenen* illustrieren das Ausmaß, in dem öffentliche Beteiligung von Einschüchterungsversuchen und SLAPP-Klagen beeinträchtigt ist. Die Studie füllt eine Leerstelle, da eine systematische Erhebung der Betroffenheit von SLAPP-Klagen in Deutschland bisher fehlt. SLAPP-Klagen finden vor allem dann öffentliche Aufmerksamkeit, wenn sie prominente Themen oder Beteiligte betreffen. Daneben gibt es Anlaufstellen, die die bei ihnen vorstellig werdenden SLAPP-Beklagten mit ihren einzelnen Verfahren erfassen. Dies setzt jedoch voraus, dass sich die Beklagten unter Aufgabe ihrer Anonymität um eine solche Unterstützung bemüht haben. Der Weg der anonymen Betroffenen-Umfrage bietet den Vorteil, dass er einen umfassenden Selbstbericht der erlebten oder wahrgenommenen Einschüchterungsversuche abfragen kann. Während die Datenbanken der Anlaufstellen vor allem bereits erhobene SLAPP-Klagen erfassen, können Befragungen

die gesamte Bandbreite der Einschüchterungsmaßnahmen einschließlich der vor- und außergerichtlichen Einschüchterungsversuche abdecken. Die Umfrage bietet insofern wertvolle Einblicke in die Betroffenenperspektive, als sie von den 227 abschließend beantworteten Fragebögen 116 Befragte identifiziert, die angeben, selbst Erfahrungen mit Einschüchterungsversuchen gegen öffentliche Beteiligung gemacht zu haben. Darunter sind 50 Personen, die von ihren eigenen Erfahrungen als SLAPP-Beklagte berichten. Von den 111 Befragten ohne eigene Erfahrungen mit strategischen Einschüchterungsversuchen haben immerhin zwei Drittel Kenntnis von einer Einschüchterung Dritter.

Die Befragung macht deutlich, dass SLAPP-Klagen in demokratisch besonders wichtigen Bereichen der öffentlichen Betätigung ein relevantes Phänomen darstellen. Die Befragten schildern Einschüchterungsversuche vor allem gegen die Recherchetätigkeit, die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, die Veröffentlichung in sozialen Medien und die Demonstrationsteilnahme. Sie beschreiben konkrete öffentliche Interessen, denen ihre Beteiligung dient. Diese lassen sich den Bereichen des investigativen (Lokal-)Journalismus, der konkreten Kritik an politischen, staatlichen und unternehmerischen Aktivitäten (insbesondere Berichte über (Verdachts-)Fälle von Korruption, Rechtsverstößen, Diskriminierung, umweltschädlichem Handeln und kriminellen Vorgängen), der eigenen politischen Tätigkeit, der wissenschaftlichen Tätigkeit und der Auseinandersetzung mit gesellschaftlichen Ereignissen zuordnen.

Die Umfrage zeigt zugleich, dass die Einschüchterung mit Blick die öffentliche Beteiligung nicht allein im Wege der Klageerhebung erreicht wird, sondern in einem breiten Spektrum an Formen erfolgt – von der einfachen Kontaktaufnahme über die Forderung einer strafbewehrten Unterlassungserklärung bis hin zur Einschaltung der Ermittlungsbehörden. Das Gleiche gilt für die erhobenen Forderungen. Diese richten sich auf Unterlassung, Widerruf, Löschung und Richtigstellung konkreter Äußerungen, betreffen aber auch Zahlungsansprüche. Darüber hinaus berichten die von Einschüchterungsversuchen gegen die öffentliche Beteiligung Betroffenen von Drohungen, insbesondere mit Gewalt, mit negativer und potentiell rufschädigender Öffentlichkeitsarbeit, mit Kündigung und mit Erhebung einer Klage. Die SLAPP-Klagen spiegeln diese Heterogenität wider. Hier ist bemerkenswert, wie intensiv die Betroffenheit im Einzelnen sein kann. So erreichen 13 Prozent der angegebenen SLAPP-Klagen Streitwerte in Höhe von 200.001–500.000 Euro. Hieraus ergibt sich ein gravierendes Missbrauchspotential schon aufgrund der drohenden hohen Kostenlast, das durch die von den Befragten als eher schwach geschilderten Unterstützungsstrukturen in der Verteidigung gegen die SLAPP-Klagen verstärkt wird.

Die Befragung gibt auch Anhaltspunkte für eine intensive und vielschichtige belastende Wirkung einer rechtlich gestützten Einschüchterung. Unter den Befragten mit eigenen Erfahrungen mit strategischen Einschüchterungsversuchen sind die am häufigsten angegebenen negativen Fol-

gen einer solchen Konfrontation die ausgelöste psychische Belastung sowie die zukünftige stärkere rechtliche Absicherung. Gut ein Drittel der Befragten mit eigenen Erfahrungen mit Einschüchterungsversuchen gibt eine abschreckende Wirkung hinsichtlich einer zukünftigen öffentlichen Beteiligung an.

Vor diesem Hintergrund ist der deutsche Gesetzgeber in seiner Umsetzung der Anti-SLAPP-Richtlinie gefordert, bestehende Rechtsschutzlücken zu schließen und eine möglichst weitgehende Rechtssicherheit sowohl für die SLAPP-Beklagten als auch für die Richter*innen zu schaffen, die sie anzuwenden haben. Die Richtlinie formuliert dabei lediglich Mindeststandards.

Inspiration für taugliche Regelungsansätze, die über die Anti-SLAPP-Richtlinie der Europäischen Union hinausgehen, liefert ein internationaler Rechtsvergleich. Um seiner grundrechtlichen Schutzpflicht zu genügen, ist der deutsche Staat dazu berufen, ein kohärentes Schutzsystem gegen SLAPP-Klagen zu schaffen. Deshalb ist anzuraten, SLAPP-Klagen in Deutschland umfassend und unabhängig von ihrer grenzüberschreitenden Wirkung zu regulieren. Die Befragung ergibt diesbezüglich, dass die Prozessparteien zwar zumeist beide ihren (Wohn-)Sitz in Deutschland haben, der Gegenstand der öffentlichen Beteiligung aber häufig direkt oder indirekt grenzüberschreitende Bedeutung hat. Insofern würde eine umfassende Regulierung einen effektiven Schutz vor SLAPP-Klagen bieten und zugleich Abgrenzungsprobleme verhindern.

Aus der Anti-SLAPP-Richtlinie ergibt sich – in ihrem Anwendungsbereich – ein Reformbedarf für das deutsche Prozessrecht. Der deutsche Gesetzgeber muss zunächst die in Kapitel II der Richtlinie enthaltenen Verfahrensgarantien umsetzen. Hier erscheint es geboten, die Gerichte zu verpflichten, auf Antrag der Beklagten eine beschleunigte Prüfung der offensichtlichen Unbegründetheit einer Klage gegen öffentliche Beteiligung innerhalb einer konkreten Frist vorzunehmen und die Klage gegebenenfalls mit Sachurteil abzuweisen. Für die Verfahrensgarantie der Sicherheitsleistung bietet sich eine Umsetzung in Form der Ergänzung des § 110 ZPO an. Zudem sollte eine Klärungsmöglichkeit des Vorliegens einer SLAPP-Konstellation im Wege eines Zwischenurteils möglich sein, um eine frühzeitige Rechtssicherheit herzustellen.

Der Gesetzgeber muss zudem, wie in Kapitel IV der Richtlinie vorgesehen, eine Kostenerstattungsmöglichkeit für die SLAPP-Beklagten und eine effektive Sanktionierung von missbräuchlichen Gerichtsverfahren schaffen. Die Kostenerstattung gegenüber den SLAPP-Beklagten muss die tatsächlich angefallenen Kosten umfassen. Da § 91 Abs. 1 S. 1 ZPO nur die zur „Rechtsverteidigung notwendig[en]“ Kosten erfasst, ist eine ausdrückliche Regelung notwendig. Darüber hinaus ist zu erwägen, ob jedenfalls in Fällen der geringfügigen Begründetheit der SLAPP-Klage eine umfassende Kostenübernahme der SLAPP-Kläger angezeigt sein könnte, etwa in Anlehnung an § 92 Abs. 2 ZPO, um die Beklagten gegenüber dem Machtmissbrauch zu schützen. Hält man

die Schadensersatzansprüche nach dem geltenden Recht, insbesondere gemäß § 826 BGB, nicht für hinreichend – wofür viel spricht – ist eine eigenständige Sanktionsmöglichkeit einzuführen, die jedoch auf einen groben Missbrauch beschränkt werden könnte. Alternativ ließe sich die Gewährung von Schadensersatz, etwa im Wege der Einführung eines Schutzgesetzes nach § 823 Abs. 2 BGB, effektuieren.

Zudem muss der Gesetzgeber dem Kapitel V der Richtlinie zufolge SLAPP-Beklagte vor einer Vollstreckung von Urteilen aus Drittstaaten schützen.

Ein Handlungsbedarf für die Judikative ergibt sich auch aus Kapitel VI der Richtlinie. Den Gerichten beziehungsweise der Justizverwaltung obliegt es, Daten über die gerichtlich verhandelten SLAPP-Klagen zu erheben und weiterzugeben. Aufgrund der großen demokratischen Bedeutung der auch empirischen Auseinandersetzung mit SLAPP-Klagen sollten in Deutschland umfangreichere Daten zu SLAPP-Klagen erhoben werden, als dies die Richtlinie verpflichtend vorsieht. Daneben ist in Vorbereitung der Datenerhebung ein nicht-anonymisierter Datenaustausch zwischen den Gerichten geboten. Nur mit der länderübergreifenden Zusammenführung dieser Daten ließe sich ein Missbrauch durch das parallele Anstrengen von SLAPP-Klagen in unterschiedlichen Gerichten, Gerichtsbezirken oder Ländern identifizieren.

Über die zuvor genannten Punkte hinaus, deren Umsetzung zwingenden oder jedenfalls gebote-

nen ist, gibt weitere sinnvolle es Instrumente, die Einschüchterungsversuchen gegen öffentliche Beteiligung entgegenwirken. Instruktiv ist hierfür die „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“. Zwei Punkte sind dabei abschließend hervorzuheben:

Ersten müssen die zur Umsetzung der Anti-SLAPP-Maßnahmen berufenen Gerichte beachten, dass diese Instrumente ihrerseits einen Anreiz zum Missbrauchs bieten – zum Beispiel wenn sie gegen Verfahren eingesetzte werden, die sich legitimerweise gegen eine verleumdende öffentliche Beteiligung richten. Daher ist ein verständiger und sensibler Umgang mit dem

Problemkreis der SLAPP-Klagen geboten, den eine allgemeine Stärkung und Schulung der Judikative sowie eine kritische Begleitung der Umsetzung anhand von hierzu aufbereiteten Daten befördert könnten.

Eine zweite Leerstelle der Anti-SLAPP-Richtlinie betrifft die Unterstützungsmaßnahmen für SLAPP-Beklagte. Eine solche Unterstützung bietet den Vorteil, dass sie nicht erst im Stadium nach Klageerhebung ansetzen muss, sondern bereits im Vorfeld die negativen Folgen einer Konfrontation mit Einschüchterungsversuchen abmildern kann. Deshalb sollte der Staat Anlaufstellen für Unterstützungsangebote auch bereits für vorgerichtliche Einschüchterungsversuche schaffen beziehungsweise zivilgesellschaftliche Organisationen in ihrer Etablierung unterstützen.

Literaturverzeichnis

(letzter Abruf aller Online-Quellen am 1. Februar 2025)

Allgayer, Peter/Klein, Oliver (2022): Unwuchten in der Zivilgerichtsbarkeit, Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 2022, S. 206–208.

Andre, Steven J. (2014): Anti-slapp confabulation and the government speech doctrine, Golden Gate University Law Review 44 (2014), S. 117–210.

Ashenmiller, Bevin/Norman, Catherine Shelley (2011): Measuring the Impact of Anti-SLAPP Legislation on Monitoring and Enforcement, The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy 11 (2011), Artikel 67.

Bacher, Klaus (2024): § 284 ZPO, in: Vorwerk, Volkert/Wolf, Christian (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar ZPO, 55. Edition, Stand: 01.12.2024.

Bähler, Regina (2022): «SLAPP» und «SLAPP-back»: Goliath und David – oder welche Steine David gegen Einschüchterungsklagen braucht, medialex 02/22, 8. März 2022 / DOI: <https://doi.org/10.52480/ml.22.05>.

Barczak, Tristan (2023): Art. 18 GG, in: Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 1, 4. Auflage 2023.

Bárd, Petra/Bayer, Judit/Luk, Ngo Chun/Vosyliute, Lina (2020): SLAPP in the EU context, EU Citizen: Academic Network on European Citizenship, Mai 2020, abrufbar unter https://commission.europa.eu/system/files/2022-04/slapp_comparative_study_0.pdf.

Baudewin, Christian/Uyanik, Markos (2024): Verfahrensbeschleunigung – Hinweise für Gerichte, Anwaltschaft und Gesetzgebung, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2024, S. 924–930.

Bergelson, Lauren (2019): The Need for a Federal Anti-SLAPP Law in Today's Digital Media Climate, Columbia Journal of Law & the Arts 42 (2019), S. 213–240.

Berner, Felix (2024): Prävention durch Zivilverfahrensrecht?, Zeitschrift für das gesamte Verfahrensrecht (GVRZ) 2024, S. 2.

Blaßnig, Maximilian (2024): Einschüchterungsklagen und ihr chilling effect, in: Weber, Teresa (Hrsg.), Strategische Prozessführung in Österreich, 2024, S. 141–167.

Blaßnig, Maximilian/Hahnenkamp, Paul (2021): SLAPPs und SLAPP-Back. Einschüchterungsklagen im grundrechtlichen Spannungsfeld, juridikum 2021, S. 417–421.

Bodnar, Adam/Gliszczyńska-Grabias, Aleksandra (2023): Strategic Lawsuits against Public Participation (SLAPPs), the Governance of Historical Memory in the Rule of Law Crisis, and the EU Anti-SLAPP Directive, European Constitutional Law Review 19 (2023), S. 642–663.

Bogrea, Stefan (2024): The European Union's proposal for a SLAPPs Directive, Forum Juridic 1 (2024), S. 147–156.

Borg-Barthet, Justin/Farrington, Francesca (2023): Open SLAPP Cases in 2022 and 2023, The Incidence of Strategic Lawsuit Against Public Participation, and Regulatory Responses in the European Union.

Borg-Barthet, Justin/Lobina, Benedetta/Zabrocka, Magdalena (2021): The Use of SLAPPs to Silence Journalists, NGOs and Civil Society, Study Requested by the JURI committee of the European Parliament, 2021, abrufbar unter [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694782/IPOL_STU\(2021\)694782_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694782/IPOL_STU(2021)694782_EN.pdf).

- Bundesjustizamt (2025): Information und Beratung für SLAPP-Betroffene, abrufbar unter: https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/FocalPointSLAPP/Information/Information_node.html.
- Canan, Penelope (1989): The SLAPP from a Sociological Perspective, *Pace Environmental Law Review* 7 (1989), S. 23–32.
- Canan, Penelope/Pring, George W. (1988a), Studying Strategic Lawsuits Against Public Participation: Mixing Quantitative and Qualitative Approaches, *Law & Society Review* 22 (1988), S. 385–400.
- Canan, Penelope/Pring, George W. (1988b): Strategic Lawsuits Against Public Participation, *Social Problems* 35 (1988), S. 506–519.
- CASE (2023): SLAPPs: A Threat to Democracy Continues to Grow. A 2023 Report Update, Juli 2023, abrufbar unter <https://www.the-case.eu/wp-content/uploads/2023/08/20230703-CASE-UPDATE-REPORT-2023-1.pdf>.
- Cosentino, Victor J. (1991): Strategic Lawsuits against Public Participation: An Analysis of the Solutions, *California Western Law Review* 27 (1991), S. 399–430.
- Dinig, Nadine/Prigge, Jasper (2023): Das Richtlinienvorhaben der Europäischen Kommission zur Eindämmung von SLAPP-Klagen – aktueller Stand und Diskussion, *Der IP-Rechtsberater (IPRB)* 2023, S. 51–57.
- Domej, Tanja (2022): The proposed EU anti-SLAPP directive: a square peg in a round hole, *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht (ZEuP)* 2022, S. 754–781.
- Donson, Fiona (2019): Libel Cases and Public Debate – Some Reflections on whether Europe Should be Concerned about SLAPPs, *RECIEL* 19 (2019) S. 83–94.
- Ehlers, Dirk (2024): Vorbemerkung § 40 VwGO, in: Schoch, Friedrich/Schneider, Jens-Peter (Hrsg.), *Verwaltungsrecht*, Band VwGO, 46. EL August 2024.
- Elzer, Oliver/Mayer, Claudia (2024): § 945 ZPO, in: Vorwerk, Volkert/Wolf, Christian (Hrsg.), *Beck'scher Online-Kommentar ZPO*, 55. Edition, Stand: 01.12.2024.
- Engel, Christoph (2000): Offene Gemeinwohldefinitionen, Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter Bonn, 2000, Nr. 16.
- Europäische Kommission (2023): Kommission begrüßt politische Einigung über Schutz vor missbräuchlichen Klagen gegen öffentliche Beteiligung (SLAPP-Klagen), Pressemitteilung vom 30. November 2023, abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_23_6159.
- Farrington, Francesca/Zabrocka, Magdalena (2023): Punishment by Process: The Development of Anti-SLAPP legislation in the European Union, *ERA Forum* 24 (2023), S. 519–534.
- Feuerhelm, Nils, (2023): Veröffentlichungspraxis deutscher Gerichte und ihr Einfluss auf Large Language Models. Zur Realisierung von Big Legal Data in Deutschland, *Recht Digital (RDigital)* 2023, S. 368–373.
- Foerste, Ulrich (2024a): Vorbemerkung, in: Musielak, Hans-Joachim/Voit, Wolfgang (Hrsg.), *ZPO*, 21. Auflage 2024.
- Foerste, Ulrich (2024b): § 253 ZPO, in: Musielak, Hans-Joachim/Voit, Wolfgang (Hrsg.), *ZPO*, 21. Auflage 2024.
- Fritsche, Jörn (2025a): § 136 ZPO, in: *Münchener Kommentar zur ZPO*, Band 1, 7. Auflage 2025.
- Fritsche, Jörn (2025b): § 147 ZPO, in: *Münchener Kommentar zur ZPO*, Band 1, 7. Auflage 2025.
- Gärditz, Klaus (2022): § 6 Schutzbereich und Grundrechtseingriff, in: Grabenwarter, Christoph (Hrsg.), *Europäischer Grundrechtsschutz*, 2. Auflage 2022, S. 263–294.

Graßhoff, Karin (2023): § 34 BVerfGG, in: Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz/Bethge, Herbert (Hrsg.), Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Werkstand: 63. EL Juni 2023.

Hamann, Hanjo (2021): Der blinde Fleck der deutschen Rechtswissenschaft – Zur digitalen Verfügbarkeit instanzgerichtlicher Rechtsprechung, JuristenZeitung (JZ) 76 (2021), S. 656–665.

Hau, Wolfgang (2022) Informationsverantwortung im Zivilprozess, Zeitschrift für die gesamte Privatrechtswissenschaft (ZfPW) 2022, S. 154–176.

Hau, Wolfgang (2008): Was Sie schon immer über ... Zivilprozessrecht wissen wollten: Was versteht man unter Zulässigkeit und Begründetheit, und wie verhält sich das eine zum anderen?, Zeitschrift für das Juristische Studium (ZJS) 2008, S. 33–40.

Heese, Michael (2021): Die praktisch uneingeschränkte Pflicht des Staates zur Veröffentlichung der Entscheidungen seiner (obersten) Gerichte. Zugleich Besprechung von OLG Karlsruhe, Urteil v. 22. 12. 2020 – 6 VA 24/20, JuristenZeitung (JZ) 76 (2021), S. 665–673.

Heinrich, Christian (2024): § 42 ZPO, in: Musielak, Hans-Joachim/Voit, Wolfgang (Hrsg.), ZPO, 21. Auflage 2024.

Hufeld, Ulrich (2023): Individuen und Intermediäre. Zivilgesellschaft, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL) 82 (2023), S. 323–354.

Jacobsen, Peter/Romano, Emma/Wong, Agatha (2023): Defamation in Academia: A Legal and Practical Limit on Academic Freedom, Canadian Labour and Employment Law Journal 25 (2023), S. 119–147.

Jarass, Hans D. (1985): Grundrechte als Wertentscheidungen bzw. objektivrechtliche Prinzipien in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Archiv des öffentlichen Rechts (AöR) 110 (1985), S. 363–397.

Kalbhenn, Jan/Rennert, Justin/Bayer, Judit (2022): Der Kommissionsentwurf zu einer Richtlinie zum Schutz vor strategischen Klagen gegen öffentliche Beteiligung (»SLAPP«), Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM) 2022, S. 705–714.

Kielmansegg Graf, Sebastian 2008: Die Grundrechtsprüfung, Juristische Schulung (JuS) 2008, S. 23–29.

Klose, Bernhard (2017): Die Gewährung des rechtlichen Gehörs im Zivilprozess, Neue Justiz (NJ) 2017, S. 282–288.

Kreuzer, Arthur (1994): Kriminologische Dunkelfeldforschung. I. Teil: Theorie und Methodik, Neue Zeitschrift für Strafrecht (NStZ) 1994, S. 10–16.

Lynch, Suzanne (2023): Murdered Maltese journalist's son blasts EU media freedom law, Politico, Artikel vom 29. Juli 2023, abrufbar unter <https://www.politico.eu/article/murdered-journalist-daphne-caruana-galizia-son-blast-eu-media-freedom-law>.

Majer, Christian F./Schwarz, Kyrill-A. (2024): Die Entschließung des Europäischen Parlaments zum Schutz vor sogenannten SLAPP-Klagen, JuristenZeitung (JZ) 79 (2024), S. 545–550.

Mann, Roger (2022a): EU-Richtlinien-Entwurf gegen missbräuchliche „SLAPP-Klagen“, Kommunikation und Recht (K&R) 2022, S. 473–478.

Mann, Roger (2022b): Initiativen gegen missbräuchliche „SLAPP-Klagen“, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2022, S. 1.358–1.362.

Meier, Patrick (2020): Was ist eigentlich ... obiter dictum?, Juristische Schulung 2020, S. 636–637.

- Milewska, Paulina (2023): SLAPPs, Daphne's Law, and the Future of Journalism: What is the state of the game?, *Verfassungsblog*, 2023/6/15, <https://verfassungsblog.de/slapps-daphnes-law-and-the-future-of-journalism>, DOI: 10.17176/20230615-231225-0.
- Nowicka, Zuzanna (2024): SLAPP vs. Mutual Trust: Protecting the Public Debate Through Public Policy Considerations, *German Law Journal* 2024, S. 1–18.
- O'Leary, Rosemary (1992): Strategic Lawsuits Against Bureaucrats and the Future of Public Administration, *Public Administration Quarterly* 16 (1992), S. 368–375.
- Oetker, Hartmut (2022a): § 249 BGB, in: *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*, Band 2, 9. Auflage 2022.
- Oetker, Hartmut (2022b): § 253 BGB, in: *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*, Band 2, 9. Auflage 2022.
- Oleary-Cyr, Maya (2023): Press Freedom Under Threat in Europe: SLAPPs and Democracy, *Claremont-UC Undergraduate Research Conference on the European Union*, 2023, Artikel 13, DOI: 10.5642/urceu.JVVQ7488, abrufbar unter: <https://scholarship.claremont.edu/urceu/vol2023/iss1/13>.
- Peeters, Noah P. (2004): Don't Raise That Hand: Why, under Georgia's Anti-Slapp Statute, Whistleblowers Should Find Protection from Reprisals for Reporting Employer Misconduct, *Georgia Law Review* 38 (2004), S. 769–812.
- Petersen Weiner, Madeleine (2024): Der Schutz vor einer Politisierung des Verfahrens(rechts) durch europäische Anti-SLAPP-Gesetzgebung, *Zeitschrift für das gesamte Verfahrensrecht (GVRZ)* 2024, S. 9.
- Prather, Laura Lee (2023): SLAPP Suits: An Encroachment on Human Rights of a Global Proportion and What Can Be Done About It, *Northwestern Journal of Human Rights* 22 (2023), S. 49–100.
- Pring, George W. (1985): Intimidation Suits Against Citizens: A Risk for Public-Policy Advocates, *National Law Journal* 7 (1985), S. 16.
- Pring, George W. (1989): SLAPPs: Strategic Lawsuits against Public Participation, *Pace Environmental Law Review* 7 (1989), S. 3–19.
- Pring, George W./Canan, Penelope (1996): SLAPPs. Getting Sued for Speaking Out.
- Prütting, Hanns (2025a): § 284 ZPO, in: *Münchener Kommentar zur ZPO*, Band 1, 7. Auflage 2025.
- Prütting, Hanns (2025b): § 286 ZPO, in: *Münchener Kommentar zur ZPO*, Band 1, 7. Auflage 2025.
- Rauscher, Thomas (2025): Einleitung, in: *Münchener Kommentar zur ZPO*, Band 1, 7. Auflage 2025.
- Roth, Herbert (2017): Gewissheitsverluste in der Lehre vom Prozesszweck, *Zeitschrift für die gesamte Privatrechtswissenschaft (ZfPW)* 2017, S. 129–153.
- Saenger, Ingo (2023): § 284 ZPO, in: Saenger, Ingo (Hrsg.), *Zivilprozessordnung*, 10. Auflage 2023.
- Saenger, Ingo/Uphoff, Lisanne (2014): Erstattungsfähigkeit anwaltlicher Zeithonorare, *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)* 2014, S. 1412–1417.
- Schlacke, Sabine (2008): Überindividueller Rechtsschutz, Phänomenologie und Systematik überindividueller Klagebefugnisse im Verwaltungs- und Gemeinschaftsrecht, insbesondere am Beispiel des Umweltrechts.

Schreiber, Klaus (2010): Die Prozessführungsbefugnis im Zivilprozess, Juristische Ausbildung (JURA) 2010, S. 750–753.

Schroeder, Jared (2023): Fighting Back Against SLAPP, Nieman Reports, Winter 2023, S. 40–45.

Selinger, Joschka (2024): Besserer Schutz vor missbräuchlichen Klagen? Zum Potential der EU-Anti-SLAPP-Richtlinie, Newsletter Menschenrechte (NLMR) 2024, S. 85–90.

Selinger, Joschka (2022): Die EU schlägt zurück: Zur Anti-SLAPP-Initiative der EU-Kommission, Verfassungsblog, 2022/5/05, <https://verfassungsblog.de/die-eu-schlagt-zuruck/>, DOI: 10.17176/20220505-182400-0.

Shapiro, Pamela (2010): SLAPPs: Intent or Content? Anti-SLAPP Legislation Goes International, RECIEL 19 (2010), S. 14–27.

Sherwin, Robert T. (2017): Evidence: We Don't Need No Stinkin' Evidence: How Ambiguity in Some States' Anti-SLAPP Laws Threaten to De-Fang a Popular and Powerful Weapon against Frivolous Litigation, Columbia Journal of Law & the Arts 40 (2017), S. 431–470.

Sommermann, Karl-Peter (2024): Art. 20 GG, in: Huber, Peter/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), Grundgesetz, Band 2, 8. Auflage 2024.

Stadler, Astrid (2024): § 139 ZPO, in: Musielak, Hans-Joachim/Voit, Wolfgang (Hrsg.), ZPO, 21. Auflage 2024.

Statistisches Bundesamt (2023): Statistischer Bericht – Zivilgerichte 2023, abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Gerichte/statistischer-bericht-zivilgerichte-2100210237005.html>.

Steinbeiß-Winkelmann, Christine (2016): Verwaltungsgerichtsbarkeit zwischen Überlasten, Zuständigkeitsverlusten und Funktionswandel, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2016, S. 713–720.

Thode, Reinhold (2024): Art. 6 Brüssel Ia-VO, in: Vorwerk, Volkert/Wolf, Christian (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar ZPO, 55. Edition, Stand: 01.12.2024

Thönissen, Stefan/Scheuch, Alexander (2024): § 404 ZPO, in: Vorwerk, Volkert/Wolf, Christian (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar ZPO, 55. Edition, Stand: 01.12.2024.

U.K. Ministry of Justice et al. (2023): Crackdown on criminals silencing critics to be added to Economic Crime Bill, Press release, 13. Juni 2023, abrufbar unter <https://www.gov.uk/government/news/crackdown-on-criminals-silencing-critics-to-be-added-to-economic-crime-bill#:~:text=The%20amendments%20show%20the%20government.>

Voß, Wiebke (2021): Twitternde Gerichte? Öffentlichkeitsstrategien der Ziviljustiz im Informationszeitalter, Zeitschrift für die gesamte Privatrechtswissenschaft (ZfPW) 2021, S. 335–358.

Voßkuhle, Andreas/Flaig, Jonatan (2024): Demokratie und Grundgesetz, Juristische Schulung (JuS) 2024, S. 617–627.

Wagner, Gerhard (2024): § 826 BGB, in: Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Band 7, 9. Auflage 2024.

Wiepen, Moses (2022a): Anti-SLAPP-Richtlinie und deutscher Umsetzungsbedarf, Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 2022, S. 149–152.

Wiepen, Moses (2022b): SLAPP-Klagen de lege lata und de lege ferenda, Zeitschrift für das gesamte Verfahrensrecht (GVRZ) 2022, S. 3.

Winker, Monika (2011): Die Missbrauchsgebühr im Prozessrecht. Ein Beitrag zu Missbrauchsgebühren nach § 34 Abs. 2 BVerfGG und nach § 192 Abs. 1 Nr. 2 SGG im Kontext prozessualer Kostensanktionen.

Wright-Pegs, London (2009): The Media SLAPP Back: An Analysis of California's Anti-SLAPP Statute and the Media Defendant, UCLA Entertainment Law Review 16 (2009), S. 323–342.

Verzeichnis der Gesetze und Verträge

AEUV – Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union Fassung aufgrund des am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 47) zuletzt geändert durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. EU L 112/21 vom 24. April 2012) m.W.v. 1. Juli 2013.

ArbGG – Arbeitsgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1979 (BGBl. I S. 853, 1036), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 24. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 328) geändert worden ist.

AufenthG – Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 25. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 332) geändert worden ist

BGB – Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 14 des Gesetzes vom 23. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 323) geändert worden ist.

BVerfGG – Bundesverfassungsgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 440) geändert worden ist.

EMRK – Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten) vom 4. November 1950, zuletzt geändert durch Protokoll Nr. 15 vom 24. Juni 2013 m.W.v. 1. August 2021.

EUGVVO – Verordnung über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen, Verordnung Nr. 1215/2012 des Europäischen Parlaments und Rates vom 12. Dezember 2012 (Amtsblatt L 351 vom 20. Dezember 2012, S. 1) zuletzt geändert durch delegierte Verordnung (EU) 2015/281 der Kommission vom 26. November 2014 zur Ersetzung der Anhänge I und II der Verordnung (EU) Nr. 1215/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen vom 26. November 2014 (ABl. L 54 vom 25. Februar 2015) m.W.v. 26. Februar 2015.

EUV – Vertrag über die Europäische Union, Fassung aufgrund des am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 13) zuletzt geändert durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. EU L 112/21 vom 24. April 2012) m.W.v. 1. Juli 2013.

FGO – Finanzgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. März 2001 (BGBl. I S. 442, 2262; 2002 I S. 679), die zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 24. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 328) geändert worden ist.

GewO – Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202), die zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 27. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 438) geändert worden ist.

GG – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 439) geändert worden ist.

GrCH – Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. C 326 vom 26. Oktober 2012, S. 391.

GVG – Gerichtsverfassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 1975 (BGBl. I S. 1077), das zuletzt durch Artikel 14 des Gesetzes vom 27. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 438) geändert worden ist.

MarkenG – Markengesetz vom 25. Oktober 1994 (BGBl. I S. 3082; 1995 I S. 156); 1996 I S. 682), das zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 24. Juni 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 215) geändert worden ist.

RVG – Rechtsanwaltsvergütungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. März 2022 (BGBl. I S. 610), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 24. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 328) geändert worden ist.

SGG – Sozialgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 1975 (BGBl. I S. 2535), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 24. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 328) geändert worden ist.

StGB – Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 2 des Gesetzes vom 7. November 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 351) geändert worden ist.

StPO – Strafprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), die zuletzt durch Artikel 2 Absatz 1 des Gesetzes vom 7. November 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 351) geändert worden ist.

UrhG – Urheberrechtsgesetz vom 9. September 1965 (BGBl. I S. 1273), das zuletzt durch Artikel 28 des Gesetzes vom 23. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 323) geändert worden ist.

UWG – Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. März 2010 (BGBl. I S. 254), das zuletzt durch Artikel 21 des Gesetzes vom 6. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 149) geändert worden ist.

VwGO – Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 24. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 328) geändert worden ist.

ZPO – Zivilprozessordnung (ZPO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3202; 2006 I S. 431; 2007 I S. 1781), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 328) geändert worden ist.

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Erfahrungen mit Einschüchterungsversuchen.....	54
Tabelle 2:	Häufigkeit der SLAPP-Klagen pro Person	59

Hinweise zur Autorin

Stefanie Egidy ist Rechtswissenschaftlerin und Professorin für Öffentliches Recht, Ökonomische Analyse des Rechts und Öffentliches Wirtschaftsrecht an der Universität Mannheim. In ihrer Forschung untersucht sie schwerpunktmäßig, wie staatliche Institutionen dazu beitragen können, gesellschaftliche Herausforderungen und Krisen in einer demokratischen Ordnung zu bewältigen. So untersucht ihre Habilitationsschrift das Phänomen der strategischen Prozessführung und seine Folgen für die Judikative.

E-Mail: egidy@uni-mannheim.de

Anhang I:**Fragebogen**

Im Folgenden ist der Fragebogen abgedruckt, wobei einige der Antwortmöglichkeiten (z. B. die Länderlisten) verkürzt dargestellt sind.

Fragekomplex I: Erfahrung mit strategischer Einschüchterung gegen öffentliche Äußerungen und andere öffentliche Betätigung

1. Haben Sie selbst Erfahrungen mit strategischen Einschüchterungsversuchen gemacht, die sich gegen Ihre Betätigung in der Öffentlichkeit (etwa Meinungsäußerungen, Recherche, Stellungnahmen) richten?

- Ja
- Nein

2. Haben Sie Kenntnis von den Erfahrungen anderer Personen mit solchen Einschüchterungsversuchen?

- Ja, aus erster Hand
- Ja, anderweitig erfahren
- Nein

3. Welche Form der Einschüchterungsversuche haben Sie selbst (durchschnittlich wie oft) erlebt? [Falls Frage 1 mit Ja beantwortet wurde] [Abfrage in Matrix]

Angabe: Jeden Monat, Mehrmals im Jahr, Einmal im Jahr, Alle paar Jahre, Noch nie

- Einfache Kontaktaufnahme (bspw. durch Anruf, E-Mail, Brief)
- Rechtsanwaltliches Schreiben
- Klage vor Gericht
- Involvierung von Polizei/Staatsanwaltschaft

4. Was hat der Gegner dabei von Ihnen gefordert bzw. Ihnen angedroht? [Falls Frage 1 mit Ja beantwortet wurde.] [Mehrfachauswahl möglich]

- Zukünftige Unterlassung bestimmter Äußerungen/Betätigung
- Widerruf/Löschung von Äußerungen, die Sie getätigt haben
- Richtigstellung von Äußerungen, die Sie getätigt haben

- Geldzahlung an den Gegner
- Drohung, die Polizei/Staatsanwaltschaft einzuschalten
- Sonstiges: Freifeld

5. Falls Ihnen die genaue Rechtsnatur bekannt ist: Angedroht bzw. eingesetzt wurden folgende rechtlichen Schritte... [Falls Frage 1 mit Ja beantwortet wurde.] [Abfrage in Matrix]

Angabe: Angedroht: Jeden Monat, Mehrmals im Jahr, Einmal im Jahr, Alle paar Jahre, Noch nie;

Eingesetzt: Jeden Monat, Mehrmals im Jahr, Einmal im Jahr, Alle paar Jahre, Noch nie

- Abmahnung
- Abgabe einer Unterlassungserklärung
- Abgabe einer strafbewehrten Unterlassungserklärung
- Klage auf Unterlassung
- Klage auf Widerruf/Löschung
- Klage auf Richtigstellung
- Klage auf Schadensersatz in Geld
- Strafanzeige bzw. Strafantrag
- Einleitung eines Strafverfahrens
- Verwaltungsrechtliche Untersagungsverfügung

6. Richteten sich die Maßnahmen gegen konkrete Aussagen bzw. eine ganz bestimmte Tätigkeit von Ihnen? [Falls Frage 1 mit Ja beantwortet wurde.]

- Ja
- Nein, ich vermute aber, dass sie der eigentliche Anlass für die Maßnahme waren
- Nein

7. Wie würden Sie Ihre öffentliche Betätigung beschreiben, gegen die sich die Maßnahmen richteten? [Falls Frage 1 mit Ja beantwortet wurde und Frage 6 mit „Ja“ oder „Nein, ich vermute aber, dass sie der eigentliche Anlass für die Maßnahme waren“.] [Mehrfachauswahl möglich]

- Recherchetätigkeit
- Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
- Demonstrationsteilnahme
- Veröffentlichung in sozialen Medien
- Private Meinungsäußerung
- Stellungnahme in staatlichen Beteiligungsverfahren (z. B. Bauplanung, Umweltvorhaben, Petition, etc.)
- Stellungnahme in Gerichtsverfahren
- Sonstiges: *Freifeld*

8. Berührte Ihre öffentliche Betätigung, gegen die sich die Maßnahmen richteten, ein öffentliches Interesse (z. B. Bericht über Rechtsverstöße von Unternehmen, Kritik der Umweltfolgen eines Bauprojekts, Veröffentlichung eines Korruptionsverdachts, Kritik an Diskriminierung, Protest gegen fehlende Arbeitnehmerschutzstandards)?

Wenn ja, beschreiben Sie bitte allgemein den Inhalt Ihrer öffentlichen Betätigung. [Falls Frage 1 mit Ja beantwortet wurde und Frage 6 mit „Ja“ oder „Nein, ich vermute aber, dass sie der eigentliche Anlass für die Maßnahme waren“.]

Freifeld

9. Ihre Äußerung oder Betätigung erfolgte im... [Falls Frage 1 mit Ja beantwortet wurde und Frage 6 mit „Ja“ oder „Nein, ich vermute aber, dass sie der eigentliche Anlass für die Maßnahme waren“.] [Mehrfachauswahl möglich]

- beruflichen Zusammenhang.
- privaten Zusammenhang.

10. Hat Ihre beanstandete Betätigung einen inhaltlichen Bezug zum Ausland (zu Personen/ Unternehmen aus anderen Ländern, der Europäischen Union, internationalen Organisationen, etc.)? [Falls Frage 1 mit Ja beantwortet wurde und Frage 6 mit „Ja“ oder „Nein, ich vermute aber, dass sie der eigentliche Anlass für die Maßnahme waren“.]

- Ja
- Nein

Fragekomplex II: Anzahl der SLAPP-Klagen

11. Klagen vor Gericht sind ein Instrument der Einschüchterung, um die Beklagten von einer zukünftigen öffentlichen Betätigung abzuhalten. Wie häufig waren Sie bereits als Beklagte von solchen Klagen betroffen? [Falls Frage 1 mit Ja beantwortet wurde.]

- Noch nie
- Ein Mal
- Zwei Mal
- Drei Mal
- Vier Mal
- Mehr als vier Mal

**12. Wie viele einschüchternde Klagen genau wurden bisher gegen Sie als Beklagte(r) erhoben?
[Falls Frage 11 mit „Mehr als vier Mal“ beantwortet wurde.]**

Freifeld

13. Über wie viele dieser Klagen möchten Sie uns im Folgenden näher Auskunft geben? Um die Vielgestaltigkeit der Verfahren zu erfassen, bitten wir Sie, Ihre Erfahrungen möglichst umfassend zu teilen. [Falls Frage 11 mit „Ein Mal“, „Zwei Mal“, „Drei Mal“, „Vier Mal“ oder „Mehr als vier Mal“ beantwortet wurde.]

- Eine Klage
- Zwei Klagen
- Drei Klagen
- Vier Klagen
- Mehr als vier Klagen: Bitte berichten Sie im Folgenden über die vier wichtigsten Klagen

Fragekomplex III–VI: [Angezeigt in Abhängigkeit von der Antwort zu Frage 13]

Bitte berichten Sie über Ihr wichtigstes/einziges SLAPP-Klageverfahren.

[Fragekomplex IV–VI: Bitte berichten Sie über Ihr zweit-, dritt- und viertwichtigstes SLAPP-Klageverfahren. – Diese Fragen sind identisch mit denen aus Fragekomplex III und hier nicht eigens aufgeführt.]

14. Der Kläger war ... [Mehrfachauswahl möglich]

- ein Unternehmen
- eine Privatperson
- eine private Organisation (z.B. NGO, Verein, Interessenvereinigung)
- ein staatliches Organ (z.B. Land, Gemeinde, Beamter)
- und hatte seinen (Wohn-)Sitz in folgendem Land: *Freifeld*

15. Auf Beklagtenseite standen Sie ...

- alleine
- mit weiteren Einzelpersonen gemeinsam
- zusammen mit einer Organisation (Arbeitgeber, Verein, Interessenvereinigung, NGO, etc.)

16. Worauf richtete sich die Klage, d. h. was forderte der Kläger von Ihnen?

- Schadensersatz in Geld
- Unterlassung der Äußerung/Betätigung

- Widerruf einer konkreten Äußerung
- Richtigstellung einer konkreten Äußerung
- Sonstiges: *Freifeld*

17. Wie hoch war die Klageforderung bzw. der Streitwert (in Euro)?

- unter 500
- 500–1.000
- 1.001–3.000
- 3.001–5.000
- 5.001–7.000
- 8.001–10.000
- 10.001–15.000
- 15.001–20.000
- 20.001–30.000
- 30.001–40.000
- 40.001–50.000
- 50.001–100.000
- 100.001–200.000
- 200.001–500.000
- mehr als 500.000

18. In welchem Land wurde die Klage erhoben?

- Länderliste

19. Das Verfahren fand vor dem folgenden Gericht statt:

- Zivilgericht
- Strafgericht
- Verwaltungsgericht
- Ein anderes Gericht, und zwar: *Freifeld*

20. Verschiedene Merkmale eines Klageverfahrens können darauf hindeuten, dass es strategisch der Einschüchterung der Beklagten dienen soll. Bitte betrachten Sie im Folgenden den Gesamtkontext der Klage. Welche der folgenden Aussagen treffen auf Ihren Fall zu? [Mehrfachauswahl möglich]

- Die Gegenseite versuchte, ein Machtungleichgewicht auszunutzen, z. B. ihre finanzielle, politische oder soziale Überlegenheit, um Druck auszuüben.

- Die von der Gegenseite vorgebrachten Argumente waren teilweise oder vollständig unbegründet.
- Die Forderungen der Gegenseite (Schadensersatz, Unterlassung o. ä.) waren unverhältnismäßig, übertrieben oder unangemessen.
- Die Forderungen liefen auf einen Missbrauch von Gesetzen oder Verfahren hinaus.
- Die Gegenseite wirkt durch Verfahrens- und Prozesstaktik darauf hin, die Kosten in die Höhe zu treiben, z. B. durch Verzögerung des Verfahrens, Wahl eines für die Öffentlichkeit ungünstigen oder für den Beklagten lästigen Gerichtsstands, Verursachung eines hohen Arbeitsaufwands und Einlegung von Rechtsmitteln mit geringer oder ohne Aussicht auf Erfolg
- Die Klage richtete sich gegen Sie als Einzelperson und nicht gegen die Organisation, die für die beanstandete Maßnahme eigentlich verantwortlich war
- Die Gegenseite arbeitete mit Einschüchterung, Belästigung oder Drohung oder hat dies in der Vergangenheit getan
- Die Gegenseite nutzt die rechtlichen Schritte auf der Grundlage desselben Sachverhalts oder in Bezug auf ähnliche Angelegenheiten mehrfach und koordiniert an
- Die Gegenseite weigert sich systematisch, außergerichtliche Mechanismen zur Beilegung der Forderung (z. B. Mediation) in Anspruch zu nehmen.

21. Welche Unterstützung hatten Sie während des gerichtlichen Verfahrens?

- Rechtsanwaltliche Vertretung
- Unterstützung durch eine Gewerkschaft
- Unterstützung durch einen anderen Berufsverband
- Unterstützung durch Ihren Arbeitgeber
- Unterstützung durch eine Nichtregierungsorganisation (NGO)
- Familiäre Unterstützung
- Sonstiges: *Freifeld*

22. Hat das Gericht im Verfahren Sachverständige angehört, um bestimmte Tatsachenfragen zu klären?

- Ja, zu folgender Frage (z. B. Wahrheit der Äußerung): *Freifeld*
- Nein, aus folgendem Grund (z. B. kein Beweisantrag gestellt, keine Relevanz der Fragen für das Urteil): *Freifeld*

23. Wie endete das Gerichtsverfahren?

- Das Gericht sprach ein Urteil
- Das Verfahren erledigte sich, bevor ein Urteil gesprochen wurde
- Das Verfahren läuft noch

24. Das Verfahren hat sich vor dem Urteilsspruch erledigt, weil... [Falls Frage 23 mit „Das Verfahren erledigte sich, bevor ein Urteil gesprochen wurde“ beantwortet wurde.] [Mehrfachauswahl möglich]

- Sie selbst die Forderung erfüllt haben (z. B. die Unterlassungserklärung abgegeben haben, die Aussage gelöscht/widerrufen haben, den geforderten Geldbetrag gezahlt haben)
- Die gegnerische Seite die Sache fallen ließ und auf weitere Schritte verzichtete
- Sonstiges: *Freifeld*

25. Wie hat das Gericht über die Klage entschieden, d.h. wer hat das Verfahren gewonnen? [Falls Frage 23 mit „Das Gericht sprach ein Urteil“ beantwortet wurde.]

- Ich habe vollständig gewonnen, d. h. die Klage wurde abgewiesen.
- Ich habe vollständig verloren, d. h. der Klage wurde stattgegeben.
- Ich habe teilweise gewonnen und teilweise verloren, d. h. der Klage wurde in Teilen stattgegeben.

26. Beschreiben Sie bitte kurz die Details des Ausgangs des Gerichtsverfahrens.

[Falls Frage 23 mit „Das Gericht sprach ein Urteil“ oder „Das Verfahren erledigte sich, bevor ein Urteil gesprochen wurde“ beantwortet wurde.]

- Das Verfahren dauerte von Beginn des ersten Kontaktes an so viele Jahre: *Freifeld*
- Ich musste an die gegnerische Seite folgenden Betrag zahlen (gerundet auf die nächsten 1.000 Euro): *Freifeld*
- Die gegnerische Seite musste folgenden Betrag an mich zahlen (gerundet auf die nächsten 1.000 Euro): *Freifeld*
- Ich habe insgesamt folgenden Betrag an Gerichtskosten und Anwaltskosten der Gegenseite zahlen müssen (gerundet auf die nächsten 1.000 Euro): *Freifeld*
- Für meine eigene rechtsanwaltliche Vertretung habe ich folgenden Betrag aus eigener Tasche zahlen müssen (gerundet auf die nächsten 1.000 Euro): *Freifeld*

Fragenkomplex VII: Wirkungen der rechtlichen Maßnahmen gegen die öffentliche Betätigung

27. Welche Folgen hatte die Konfrontation mit rechtlichen Maßnahmen (insbesondere mit einer Klage) gegen Ihre öffentliche Betätigung für Sie? [Falls Frage 1 mit Ja beantwortet wurde.]

[Abfrage in Matrix]

Angabe: Likert-Skala von 1 (trifft nicht zu) bis 5 (trifft sehr zu)

- Abschreckende Wirkung
- Verzicht auf künftige öffentliche Betätigung

- Rückzug aus dem konkret betroffenen Thema
- Stärkere rechtliche Absicherung für die künftige Betätigung
- Ergreifen von Schutzmaßnahmen (z. B. Abschluss einer Versicherung, Entscheidung für Anonymität)
- Zusammenschluss/Organisation mit anderen Betroffenen
- Psychische Belastung
- Finanzielle Belastung

28. Hatte die Konfrontation mit einer Klage gegen Ihre öffentliche Betätigung positive Seiten (z. B. Unterstützung durch Kolleg:innen, Netzwerkbildung, gute Erfahrung mit dem Rechtssystem)? [Falls Frage 1 mit Ja beantwortet wurde.]

- Ja, und zwar: *Freifeld*
- Nein, weil: *Freifeld*

29. Sofern Sie andere Personen kennen, die von rechtlichen Maßnahmen gegen deren öffentliche Betätigung betroffen sind: Wie groß sind Ihrer Einschätzung nach die negativen Folgen? [Falls Frage 2 mit „Ja, aus erster Hand“ oder „Ja, anderweitig erfahren“ beantwortet wurde.] [Abfrage in Matrix]

Angabe: Likert-Skala von 1 (keine) bis 5 (starke)

- Abschreckende Wirkung
- Anpassung des Verhaltens
- Psychische Belastung
- Finanzielle Belastung

Fragenkomplex VIII: Biografische Daten

30. Alter

- unter 18
- 19–29
- 30–39
- 40–49
- 50–59
- 60–69
- 70–79
- 80 und älter

31. Geschlecht

- männlich
- weiblich
- divers/nicht-binär
- keine Angabe

32. Was ist Ihre berufliche Haupttätigkeit? Bitte geben Sie die allgemeine Berufsbezeichnung an.

Freifeld

33. Wie sind Sie beschäftigt?

- Angestellt
- Verbeamtet
- Selbstständig / Freiberuflich
- Anders, und zwar: *Freifeld*

34. In welchem Land haben Sie aktuell Ihren beruflichen Mittelpunkt?

- Länderliste

35. Haben Sie ein hiervon unterschiedliches Herkunftsland? Ja, und zwar:

- Länderliste

36. Bereitschaft zur weiteren Auskunft

Stehen Sie für ein persönliches Interview über Ihre Erfahrungen mit SLAPP-Klagen zur Verfügung?

Falls ja, geben Sie bitte eine E-Mail-Adresse an, unter der wir Sie kontaktieren dürfen. Um die Anonymität dieser Umfrage zu gewährleisten, nutzen Sie hierzu bitte diesen Link: ...

Anhang II:

Ergebnisse der Befragung (Auszüge)

Im Folgenden sind Ergebnisse der Befragung auszugsweise dargestellt:

Frage: Welche Folgen hatte die Konfrontation mit rechtlichen Maßnahmen (insbesondere mit einer Klage) gegen Ihre öffentliche Betätigung für Sie?

Antworten derjenigen Befragten mit eigenen Erfahrungen mit strategischen Einschüchterungsversuchen (n = 116).

Abschreckende Wirkung		
1 (trifft nicht zu)	28	24,14 %
2	16	13,79 %
3	19	16,38 %
4	16	13,79 %
5 (trifft sehr zu)	25	21,55 %
Keine Antwort	12	10,34 %

Verzicht auf künftige öffentliche Betätigung		
1 (trifft nicht zu)	65	56,03 %
2	11	9,48 %
3	8	6,90 %
4	11	9,48 %
5 (trifft sehr zu)	10	8,62 %
Keine Antwort	11	9,48 %

Rückzug aus dem konkret betroffenen Thema		
1 (trifft nicht zu)	60	51,72 %
2	16	13,79 %
3	8	6,90 %
4	11	9,48 %
5 (trifft sehr zu)	12	10,34 %
Keine Antwort	9	7,76 %

Stärkere rechtliche Absicherung für die künftige Betätigung		
1 (trifft nicht zu)	28	24,14 %
2	8	6,90 %
3	18	15,52 %
4	24	20,69 %
5 (trifft sehr zu)	27	23,28 %
Keine Antwort	11	9,48 %

Ergreifen von Schutzmaßnahmen		
1 (trifft nicht zu)	48	41,38 %
2	7	6,03 %
3	9	7,76 %
4	17	14,66 %
5 (trifft sehr zu)	23	19,83 %
Keine Antwort	12	10,34 %

Zusammenschluss/Organisation mit anderen Betroffenen		
1 (trifft nicht zu)	37	31,90 %
2	10	8,62 %
3	13	11,21 %
4	20	17,24 %
5 (trifft sehr zu)	24	20,69 %
Keine Antwort	12	10,34 %

Psychische Belastung		
1 (trifft nicht zu)	15	12,93 %
2	11	9,48 %
3	28	24,14 %
4	23	19,83 %
5 (trifft sehr zu)	31	26,72 %
Keine Antwort	8	6,90 %

Finanzielle Belastung		
1 (trifft nicht zu)	44	37,93 %
2	14	12,07 %
3	17	14,66 %
4	11	9,48 %
5 (trifft sehr zu)	21	18,10 %
Keine Antwort	9	9,48 %

Frage: Sofern Sie andere Personen kennen, die von rechtlichen Maßnahmen gegen deren öffentliche Betätigung betroffen sind: Wie groß sind Ihrer Einschätzung nach die negativen Folgen?

Antworten der Befragten, die angeben, von den Erfahrungen anderer Personen mit Einschüchterungsversuchen gegen die öffentliche Betätigung direkt aus erster Hand (n = 107) oder anders (n = 69) erfahren zu haben (unabhängig davon, ob sie selbst SLAPP-Beklagte sind); n gesamt = 176.

Abschreckende Wirkung		
1 (trifft nicht zu)	11	6,25 %
2	26	14,77 %
3	27	15,34 %
4	45	25,57 %
5 (trifft sehr zu)	48	27,27 %
Keine Antwort	19	10,80 %

Anpassung des Verhaltens		
1 (trifft nicht zu)	21	11,93 %
2	29	16,48 %
3	35	19,89 %
4	44	25,00 %
5 (trifft sehr zu)	29	16,48 %
Keine Antwort	18	10,23 %

Psychische Belastung		
1 (trifft nicht zu)	4	2,27 %
2	8	4,55 %
3	29	16,48 %
4	46	26,14 %
5 (trifft sehr zu)	70	39,77 %
Keine Antwort	19	10,80 %

Finanzielle Belastung		
1 (trifft nicht zu)	17	9,66 %
2	28	15,91 %
3	28	15,91 %
4	28	15,91 %
5 (trifft sehr zu)	47	26,70 %
Keine Antwort	28	15,91 %

- Nr. 76 Im öffentlichen Auftrag. Zusammensetzung und Arbeitsweise der öffentlich-rechtlichen Rundfunkgremien (Peter Stawowy)
- Nr. 75 Künstliche Intelligenz in politischen Kampagnen. Akzeptanz, Wirkung und Wahrnehmung (Simon Kruschinski, Pablo Jost, Hannah Fecher, Tobias Scherer)
- Nr. 74 Tragische Einzelfälle? Trendreport zur Berichterstattung über Gewalt gegen Frauen (Christine E. Meltzer)
- Nr. 73 Social-Media-Partei AfD? Digitale Landtagswahlkämpfe im Vergleich (Maik Fielitz, Harald Sick, Michael Schmidt, Christian Donner)
- Nr. 72 Öffentlichkeit ohne Journalismus? Rollenverschiebungen im lokalen Raum (Barbara Witte, Gerhard Syben)
- Nr. 71 Finanzbildung als politisches Projekt. Eine kritische Analyse der FDP-Initiative zur finanziellen Bildung (Thomas Höhne)
- Nr. 70 ‚Falsche Propheten‘ in Sachsen. Extrem rechte Agitation im Landtag (Ulf Bohmann, Moritz Heinrich, Matthias Sommer)
- Nr. 69 ARD, ZDF und DLR im Wandel. Reformideen und Zukunftsperspektiven (Jan Christopher Kalbhenn)
- Nr. 68 Engagiert und gefährdet. Ausmaß und Ursachen rechter Bedrohungen der politischen Bildung in Sachsen (Thomas Laux, Teresa Lindenauer)
- Nr. 67 Viel Kraft – wenig Biss. Wirtschaftsberichterstattung in ARD und ZDF (Henrik Müller, Gerret von Nordheim)
- Nr. 66 Reklame für Klimakiller. Wie Fernseh- und YouTube-Werbung den Medienstaatsvertrag verletzt (Uwe Krüger, Katharina Forstmair, Alexandra Hilpert, Laurie Stührenberg)
- Nr. 65 Schlecht beraten? Die wirtschaftspolitischen Beratungsgremien der Bundesregierung in der Kritik (Dieter Plehwe, Moritz Neujeffski, Jürgen Nordmann)
- Nr. 64 Arbeitswelt und Demokratie in Ostdeutschland. Erlebte Handlungsfähigkeit im Betrieb und (anti)demokratische Einstellungen (Johannes Kiess, Alina Wesser-Saalfrank, Sophie Bose, Andre Schmidt, Elmar Brähler & Oliver Decker)
- Nr. 63 Konzerne im Klimacheck. ‚Integrated Business Reporting‘ als neuer Ansatz der Unternehmensberichterstattung (Lutz Frühbrodt)
- Nr. 62 Auf der Suche nach Halt. Die Nachwendegeneration in Krisenzeiten (Simon Storks, Rainer Faus, Jana Faus)
- Nr. 61 Desiderius-Erasmus-Stiftung. Immer weiter nach rechts außen (Arne Semsrott, Matthias Jakobowski)
- Nr. 60 Vom Winde verdreht? Mediale Narrative über Windkraft, Naturschutz und Energiewandel (Georgiana Banita)

Die Otto Brenner Stiftung ...

... ist die gemeinnützige Wissenschaftsstiftung der IG Metall. Sie hat ihren Sitz in Frankfurt am Main. Als Forum für gesellschaftliche Diskurse und Einrichtung der Forschungsförderung ist sie dem Ziel der sozialen Gerechtigkeit verpflichtet. Besonderes Augenmerk gilt dabei dem Ausgleich zwischen Ost und West.

... initiiert den gesellschaftlichen Dialog durch Veranstaltungen, Workshops und Kooperationsveranstaltungen (z. B. im Herbst die OBS-Jahrestagungen), organisiert Konferenzen, lobt jährlich den „Otto Brenner Preis für kritischen Journalismus“ aus, fördert wissenschaftliche Untersuchungen zu sozialen, arbeitsmarkt- und gesellschaftspolitischen Themen und legt aktuelle medienkritische und -politische Analysen vor.

... informiert regelmäßig mit einem Newsletter über Projekte, Publikationen, Termine und Veranstaltungen.

... veröffentlicht die Ergebnisse ihrer Forschungsförderung in der Reihe „OBS-Arbeitshefte“ oder als Arbeitspapiere (nur online). Die Arbeitshefte werden, wie auch alle anderen Publikationen der OBS, kostenlos abgegeben. Über die Homepage der Stiftung können sie auch elektronisch bestellt werden. Vergriffene Hefte halten wir als PDF zum Download bereit unter: www.otto-brenner-stiftung.de/wissenschaftsportal/publikationen/

... freut sich über jede ideelle Unterstützung ihrer Arbeit. Aber wir sind auch sehr dankbar, wenn die Arbeit der OBS materiell gefördert wird.

... ist zuletzt durch Bescheid des Finanzamtes Frankfurt am Main V (-Höchst) vom 16. November 2023 als ausschließlich und unmittelbar gemeinnützig anerkannt worden. Aufgrund der Gemeinnützigkeit der Otto Brenner Stiftung sind Spenden steuerlich absetzbar bzw. begünstigt.

Unterstützen Sie unsere Arbeit, z. B. durch eine zweckgebundene Spende

Spenden erfolgen nicht in den Vermögensstock der Stiftung, sie werden ausschließlich und zeitnah für die Durchführung der Projekte entsprechend dem Verwendungszweck genutzt.

Bitte nutzen Sie folgende Spendenkonten:

Für Spenden mit zweckgebundenem Verwendungszweck zur Förderung von Wissenschaft und Forschung zum Schwerpunkt:

- **Förderung der internationalen Gesinnung und des Völkerverständigungsgedankens**

Bank: HELABA Frankfurt/Main
IBAN: DE11 5005 0000 0090 5460 03
BIC: HELA DE FF

Für Spenden mit zweckgebundenem Verwendungszweck zur Förderung von Wissenschaft und Forschung zu den Schwerpunkten:

- **Angleichung der Arbeits- und Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland (einschließlich des Umweltschutzes)**
- **Entwicklung demokratischer Arbeitsbeziehungen in Mittel- und Osteuropa**
- **Verfolgung des Zieles der sozialen Gerechtigkeit**

Bank: HELABA Frankfurt/Main
IBAN: DE86 5005 0000 0090 5460 11
BIC: HELA DE FF

Geben Sie bitte Ihre vollständige Adresse auf dem Überweisungsträger an, damit wir Ihnen nach Eingang der Spende eine Spendenbescheinigung zusenden können. Oder bitten Sie in einem kurzen Schreiben an die Stiftung unter Angabe der Zahlungsmodalitäten um eine Spendenbescheinigung. Verwaltungsrat und Geschäftsführung der Otto Brenner Stiftung danken für die finanzielle Unterstützung und versichern, dass die Spenden ausschließlich für den gewünschten Verwendungszweck genutzt werden.

Aktuelle Ergebnisse der Forschungsförderung in der Reihe „OBS-Arbeitshefte“

- **OBS-Arbeitsheft 114***
Marlis Prinzing, Mira Keßler, Melanie Radue
Berichten über Leid und Katastrophen
Die Ahrtalflut 2021 aus Betroffenen- und Mediensicht sowie Lehren für künftige Krisen
- **OBS-Arbeitsheft 113***
Janine Greyer-Stock, Julia Lück-Benz
Moderne Wirtschaftsberichterstattung?
Wie Podcasts auf Spotify und in der ARD Audiothek über Wirtschaft sprechen
- **OBS-Arbeitsheft 112***
Leif Kramp, Stephan Weichert
Whitepaper Non-Profit-Journalismus
Handreichungen für Medien, Politik und Stiftungswesen
- **OBS-Arbeitsheft 111***
Janis Brinkmann
Journalistische Grenzgänger
Wie die Reportage-Formate von funk Wirklichkeit konstruieren
- **OBS-Arbeitsheft 110***
Henning Eichler
Journalismus in sozialen Netzwerken
ARD und ZDF im Bann der Algorithmen?
- **OBS-Arbeitsheft 109***
Barbara Witte, Gerhard Syben
Erosion von Öffentlichkeit
Freie Journalist*innen in der Corona-Pandemie
- **OBS-Arbeitsheft 108***
Victoria Sophie Teschendorf, Kim Otto
Framing in der Wirtschaftsberichterstattung
Der EU-Italien-Streit 2018 und die Verhandlungen über Corona-Hilfen 2020 im Vergleich
- **OBS-Arbeitsheft 107***
Leif Kramp, Stephan Weichert
Konstruktiv durch Krisen?
Fallanalysen zum Corona-Journalismus
- **OBS-Arbeitsheft 106***
Lutz Frühbrodt, Ronja Auerbacher
Den richtigen Ton treffen
Der Podcast-Boom in Deutschland
- **OBS-Arbeitsheft 105***
Hektor Haarkötter, Filiz Kalmuk
Medienjournalismus in Deutschland
Seine Leistungen und blinden Flecken
- **OBS-Arbeitsheft 104***
Valentin Sagvosdkin
Qualifiziert für die Zukunft?
Zur Pluralität der wirtschaftsjournalistischen Ausbildung in Deutschland

* Printfassung leider vergriffen; Download weiterhin möglich.

OBS-Arbeitspapier 77

Einschüchterung ist das Ziel

Strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung (SLAPPs)
in Deutschland