



Deutsches Institut  
für Menschenrechte

# **Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland**

## **Juli 2024 – Juni 2025**

Bericht an den Deutschen Bundestag  
gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG

## Das Institut

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung von UN-Behindertenrechtskonvention und UN-Kinderrechtskonvention sowie der Berichterstattung zu den Konventionen des Europarats zu Menschenhandel und zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt betraut worden. Hierfür hat es entsprechende Monitoring- und Berichterstattungsstellen eingerichtet.

## Redaktion

Deniz Utlu, Dr. Magdalena Otto, Dr. Claudia Engelmann

## Mitwirkung

Nele Allenberg, Dr. Eleanor Benz, Anna Bußmann-Welsch, Dr. Katharina Braun, Isabel Daum, Kristal Davidson, Anne-Kathrin Duncker, Sophie Funke, Helga Gläser, Simon Grajer, Sarah Imani, Claudia Kittel, Maria Teresa Knopp, Nathalie Kornet, Kerstin Krell, Walid Malik, Daniela Marquordt, Almedina Osmanovic, Leonard Ruck, Prof. Dr. Beate Rudolf, Laura Ursula Bianca Steer, Naile Tanis, Müserref Tanrıverdi, Michael Windfuhr, Dr. Anna Würth



Deutsches Institut  
für Menschenrechte

# **Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland**

## **Juli 2024 – Juni 2025**

Bericht an den Deutschen Bundestag  
gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG

# Vorwort

Dies ist der zehnte Bericht über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland, den das Deutsche Institut für Menschenrechte jährlich dem Bundestag vorlegt. Der Bericht behandelt in diesem Jahr fünf Themen, die im Berichtszeitraum (1. Juli 2024 – 30. Juni 2025) von hoher menschenrechtlicher Relevanz waren: die Partizipation junger Menschen auf allen politischen Ebenen, Gefahren für den Rechtsstaat und die für ihn unverzichtbare Zivilgesellschaft, die Prävention von Femiziden, den Schutz der Betroffenen von Menschenhandel sowie den Rechtsschutzaufgaben im Kontext von Rüstungsexporten. Wir zeigen im Bericht zentrale Entwicklungen in diesen Themenfeldern auf, bewerten wichtige politische und gesetzgeberische Maßnahmen menschenrechtlich und formulieren Empfehlungen.

Wir danken allen, die uns im Rahmen der Recherche für den Menschenrechtsbericht Auskünfte, Dokumente, Studien und Daten übergeben oder überlassen haben.

Das Berichtsjahr war innenpolitisch geprägt vom vorzeitigen Ende der Regierungskoalition aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, von Wahlkampf und Neuwahlen und vom Arbeitsbeginn einer neuen Regierungskoalition aus CDU/CSU und SPD. Das nunmehr vierte Jahr des Angriffskrieges Russlands gegen die Ukraine war in Deutschland von zunehmenden Aktionen hybrider Kriegsführung gekennzeichnet, die aus menschenrechtlicher Perspektive insbesondere den verstärkten Schutz vor Desinformation notwendig machen. Außenpolitisch steht für Deutschland seit der Wahl Donald Trumps die Frage im Mittelpunkt, wie der von ihm betriebenen Disruption der auf dem Völkerrecht basierenden internationalen Ordnung begegnet werden kann. Dies umso mehr als insbesondere China und Russland ebenfalls diese Ordnung, und gerade auch das Menschenrechtsschutzsystem, angreifen.

Auch innenpolitisch steht Deutschland vor großen Herausforderungen: Der politische Diskurs kreiste, im Wahlkampf verstärkt, um die Begrenzung der Anzahl von Schutzsuchenden und die Rückführung ausreisepflichtiger Migrant\*innen. Sorgen, die große Teile der Bevölkerung umtreiben, werden dadurch jedoch überlagert und verdrängt: die steigenden Wohnkosten, Armut und soziale Ungleichheit, Sicherung im Alter und die Absicherung guter Bildung, die wirtschaftliche Lage. Die Akzeptanz der Demokratie hängt maßgeblich auch davon ab, dass sie diese Aufgaben löst. Deshalb sind die demokratischen Parteien zu einer weitsichtigen, faktenbasierten Politik und der Bereitschaft zum Kompromiss aufgerufen. Demokratie braucht Kompromisse und dafür die Bereitschaft, in den Grenzen der Verfassung vermittelnde Lösungen zu finden. Das gilt für Koalitionsregierungen ganz besonders. Denn die Gesellschaft besteht aus Menschen mit sehr unterschiedlichen Interessen. Diese müssen miteinander in Einklang gebracht werden. Streit über die beste Lösung ist daher notwendig und in der Demokratie normal. Koalitionspartner brauchen zugleich den Willen, einander Erfolge zu gönnen, um gemeinsam ihrer Verantwortung gerecht zu werden. Das zu vermitteln ist Aufgabe von Politik, Zivilgesellschaft und Medien.

Oft wird derzeit eine Spaltung der Gesellschaft konstatiert. Meinungsverschiedenheiten werden jedoch erst dann zu einer besorgniserregenden gesellschaftlichen Spaltung, wenn Beteiligte die rechtsstaatlichen Grundlagen der Demokratie – die Anerkennung der gleichen Menschenwürde aller, das durch Grund- und Menschenrechte begrenzte Mehrheitsprinzip sowie die Bindung aller Staatsgewalt an Gesetz und Recht und die Unabhängigkeit der Gerichte – nicht teilen oder wenn Akteur\*innen die Spaltung bewusst befeuern. Umfragen zeigen, dass ein großer Teil der Bevölkerung zu diesen Grundlagen weiterhin steht. Um dies zu erhalten, müssen Politik und Zivilgesellschaft

allen politischen Kräften entgegentreten, die den demokratischen Rechtsstaat verächtlich machen und Menschen die gleiche Würde und die gleichen Rechte absprechen.

Wir hoffen, dass unser Bericht Bund und Ländern Impulse gibt, um die volle Verwirklichung der Menschenrechte in den behandelten Politikfeldern zu erreichen.

Berlin, im Dezember 2025

**Professorin Dr. Beate Rudolf**  
Direktorin

**Michael Windfuhr**  
Stellvertretender Direktor

## Der Bericht

Das Deutsche Institut für Menschenrechte legt dem Deutschen Bundestag gemäß § 2 Abs. 5 DIMRG (Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte vom 16.07.2015) jährlich einen Bericht über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland vor.

Die Menschenrechte bilden in Deutschland den zentralen verbindlichen Referenzrahmen für die Gestaltung unseres Gemeinwesens. Das gebietet das Grundgesetz und wird auch in der politischen Wirklichkeit anerkannt. Mit der Anforderung eines jährlichen Berichts über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat unterstrichen: Die Menschenrechte aller Menschen in Deutschland zu achten und zu verwirklichen, ist eine dauerhafte und sich immer wieder neu stellende Aufgabe für alle Staatsgewalt. Die menschenrechtliche Berichterstattung nach § 2 Abs. 5 DIMRG ist Ausdruck einer selbstkritischen Grundhaltung und damit des rechtsstaatlichen Selbstverständnisses des Parlaments. Hierfür sieht das Gesetz auch vor, dass der Deutsche Bundestag zu dem Bericht des Instituts Stellung nehmen soll.

Das Grundgesetz verlangt, regelmäßig die menschenrechtlichen Auswirkungen von Gesetzen zu überprüfen und gegebenenfalls durch Gesetze oder Änderung der Verwaltungspraxis nachzusteuern. Zudem können durch politische und gesellschaftliche Veränderungen, internationale und innerstaatliche Entwicklungen sowie wissenschaftlichen und technischen Fortschritt neue Bedrohungen für die Menschenrechte entstehen. Diese müssen erkannt und Lösungen am Maßstab der Menschenrechte entwickelt werden.

Der Bericht des Instituts leistet einen wichtigen Beitrag, damit die Menschenrechte aller Menschen hierzulande tatsächlich beachtet und verwirklicht werden. Dazu beleuchtet er, welche Auswirkungen gesetzliche Regelungen, gerade auch in ihrer Anwendung, haben und wie sich andere Politikmaßnahmen auswirken. Nur so lässt sich erkennen, wo gegebenenfalls Handlungsbedarf besteht.

Mit der Mandatierung des Deutschen Instituts für Menschenrechte haben Bundestag und Bundesrat die internationale Einbindung des Menschenrechtsschutzes in Deutschland bekräftigt. Als Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen hat das Institut die Aufgabe, eine Brücke zwischen den nationalen und internationalen Menschenrechtsgarantien zu schlagen. Die internationale Einbindung des Menschenrechtsschutzes in Deutschland schlägt sich ferner darin nieder, dass über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland sinnvoll nur berichtet werden kann, wenn auch die Empfehlungen internationaler Menschenrechtsgremien erfasst werden, die die Menschenrechtssituation in Deutschland aus der Perspektive des jeweiligen Menschenrechtsvertrages beleuchten. Diesen Aspekt greift der Bericht in den jeweiligen Kapiteln auf. Über die Zeit ergeben die Berichte so ein Gesamtbild der Menschenrechtssituation in Deutschland.



# Inhalt

---

## **Kurzfassung** **11**

---

### **1 Selbstorganisationen stärken – Partizipation junger Menschen ermöglichen** **23**

---

1.1	Einleitung	24
1.2	Das Recht auf Partizipation	28
1.2.1	Partizipation – Definition und allgemeine Grundlagen	28
1.2.2	Selbstorganisation als eine Form der Partizipation	29
1.2.3	Kinder und Jugendliche als Träger*innen des Rechts auf Partizipation	29
1.2.4	Die Partizipationsrechte in der UN-Kinderrechtskonvention	30
1.2.5	Gewährleistung eines förderlichen Umfelds für Partizipation	32
1.3	Selbstorganisationen junger Menschen – Bestandsaufnahme und Herausforderungen	35
1.3.1	Der Begriff Selbstorganisation	35
1.3.2	Herangehensweise und Methodik	36
1.3.3	Fehlende personelle und zeitliche Ressourcen	37
1.3.4	Fehlende Räume und schlechte Mobilität	39
1.3.5	Nachhaltige und leicht zugängliche Finanzierung	41
1.3.6	Druck durch Angst vor Gewalt und Hetze	45
1.3.7	Gehört und ernst genommen werden	47
1.4	Fazit und Handlungsempfehlungen	48
1.5	Literatur	51

### **2 Gefährdungen des Rechtsstaats – Zivilgesellschaft unter Druck** **59**

---

2.1	Entwicklungen im Berichtszeitraum	64
2.1.1	Gefahren für rechtsstaatliche Institutionen	64
2.1.2	Gefahren für die Meinungs- und Versammlungsfreiheit	68
2.1.3	Gefährdung der Finanzierung von Zivilgesellschaft	73
2.1.4	Entwicklungen im Bereich der Gesetzgebung	75

2.2	Im Fokus: Strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung	77
2.2.1	Einschüchterungsklagen im Zivilprozess	78
2.2.2	Europaratsempfehlungen zu straf- und verwaltungsrechtlichen SLAPPs	80
2.3	Empfehlungen	81
2.4	Literatur	82

---

**3 Femizide verhindern 93**

3.1	Entwicklungen im Berichtszeitraum	96
3.1.1	Datenlage und Entwicklungen beim Monitoring	96
3.1.2	Entwicklungen auf gesetzlicher Ebene	99
3.1.3	Gewaltschutzstrategie der Bundesregierung	101
3.1.4	Strafrechtliche Behandlung von Intimiziden	102
3.2	Im Fokus: Prävention	104
3.2.1	Verpflichtungen gemäß der Istanbul-Konvention	105
3.2.2	Bestehende Ansätze und Leerstellen bei der Umsetzung	105
3.3	Empfehlungen	110
3.4	Literatur	111

---

**4 Rechte der Betroffenen von Menschenhandel sichern 119**

4.1	Entwicklungen im Berichtszeitraum	121
4.1.1	Änderung der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel	122
4.1.2	Monitor Menschenhandel in Deutschland	125
4.1.3	Nationaler Aktionsplan zur Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer	125
4.1.4	Nationaler Aktionsplan gegen Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit	126
4.1.5	Anordnung von Zurückweisungen an den deutschen Grenzen	126
4.1.6	Europäische und nationale Rechtsprechung	126
4.2	Im Fokus: Unterkünfte für Betroffene von Arbeitsausbeutung	128
4.2.1	Recht und Praxis der Unterbringung für Betroffene von Arbeitsausbeutung	128

4.2.2 Menschenrechtliche Bewertung	131
4.2.3 Leitlinien für angemessene und sichere Unterkünfte	132
4.3 Empfehlungen	132
4.4 Literatur	134

---

**5 Rüstungsexporte und Zugang zu effektivem  
Rechtsschutz** **137**

5.1 Völkerrechtliche Verpflichtungen und deutsche Gesetzgebung	139
5.1.1 Internationaler Rahmen	139
5.1.2 Deutscher Rechtsrahmen zu Rüstungsexporten	140
5.1.3 Politische Grundsätze und Gemeinsamer Standpunkt	141
5.2 Entwicklungen im Berichtszeitraum	143
5.2.1 Kein Rüstungsexportgesetz	143
5.2.2 Anpassung des Gemeinsamen Standpunktes	144
5.2.3 Deutsche Rüstungsexporte vor dem Internationalen Gerichtshof	145
5.2.4 Rüstungsexporte vor europäischen Gerichten	147
5.2.5 Klagen gegen Rüstungsunternehmen	148
5.2.6 Rüstungsexporte vor deutschen Gerichten: Mangelnde Transparenz erschwert Rechtsschutz	149
5.3 Im Fokus: Effektiver Rechtsschutz für Betroffene von Rüstungsexporten	151
5.3.1 Rechtsschutzlücken bei Rüstungsexporten: Aktuelle Gerichtsentscheidungen	151
5.3.2 Der grund- und menschenrechtliche Schutzauftrag	152
5.4 Empfehlungen	154
5.5 Literatur	155

---

**6 Deutschland im Menschenrechtsschutzsystem** **163**

6.1 Die menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands	164
6.2 Deutschland im Blick internationaler und europäischer Menschenrechtsgremien	164
6.3 Literatur	172

---

7.1	Abbildungen	174
7.2	Tabellen	174
7.3	Abkürzungen	174

# Kurzfassung

# 1 Selbstorganisationen stärken – Partizipation junger Menschen ermöglichen

## Zentrale Ergebnisse

- Kinder und Jugendliche haben in Deutschland noch immer zu wenig Möglichkeiten der politischen Partizipation, insbesondere auf Bundesebene.
- Der mit der Jugendstrategie und zuletzt dem Nationalen Aktionsplan Kinder- und Jugendbeteiligung eingeschlagene Weg sollte fortgeführt und weiter ausgebaut werden.
- Um das in der UN-Kinderrechtskonvention verankerte Recht auf Partizipation zu erfüllen und die demokratische Kultur langfristig zu stärken, sollten Bund und Länder nicht nur Gremien „von oben“ schaffen, sondern auch Selbstorganisationen junger Menschen fördern und in politische Prozesse miteinbeziehen. Nötig ist auch der Schutz vor Anfeindungen und Gewalt.

Kinder und Jugendliche sind nicht nur Schutzobjekte, sondern auch **Träger\*innen eigener Rechte**, so auch des Rechts auf Partizipation. Das Recht auf Partizipation ist in unterschiedlichen Menschenrechtsnormen enthalten; es gehört zur Selbstbestimmung und ist damit mit dem Kern der Menschenwürde verbunden. Als Konzept ist Partizipation weit zu verstehen und meint die Teilhabe an allen Aspekten des eigenen und des gemeinschaftlichen Lebens. Deutschland ist als Vertragsstaat der **UN-Kinderrechtskonvention** verpflichtet, Kindern und Jugendlichen die Partizipation an allen sie berührenden Angelegenheiten zu ermöglichen und diese zu fördern.

Das Institut begrüßt die in den vergangenen Jahren erzielten **Fortschritte** im Bereich der Kinder- und Jugendbeteiligung auf Bundesebene mit Blick auf die politische Partizipation von Kindern und Jugendlichen, wie zum Beispiel die Initiative zu einer Jugendstrategie und zuletzt den Nationalen Aktionsplan Kinder- und Jugendbeteiligung (NAP) oder ein-

zelne Maßnahmen wie die Schaffung des Jugendbeirats des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit. Dennoch fehlt es nach wie vor an einer strukturell verankerten Partizipation von Kindern und Jugendlichen auf Bundesebene, die sicherstellt, dass ihre Meinungen und Perspektiven bei politischen Maßnahmen nicht nur gehört, sondern auch angemessen berücksichtigt werden.

Solange Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren auf Bundesebene nicht wählen dürfen, ist es umso wichtiger, dass sie ihre **Meinungen und Perspektiven zu allen sie betreffenden Entscheidungen** in der Politik zum Ausdruck bringen können.

Solche Formate einer politischen Partizipation können unterschiedlich gestaltet sein. Sie können von Erwachsenen „von oben“ eingerichtet werden, aber Partizipation kann auch in Form einer Mitwirkung in Selbstorganisationen junger Menschen erfolgen. Die **Stärkung und bessere Einbindung von Selbstorganisationen** junger Menschen ist ein **Schlüssel** zu mehr politischer Partizipation auf Bundesebene. Kinder und Jugendliche haben – genauso wie alle Erwachsenen auch – das Recht, sich gemeinsam mit anderen in losen oder rechtlich verfestigten Strukturen wie Initiativen, Gruppen oder Verbänden zusammenzuschließen, um die eigenen Meinungen und Interessen gemeinsam nach außen zu vertreten und so gesellschaftliche Prozesse mitgestalten zu können. Durch die strukturell verankerte Stärkung und Einbindung von Selbstorganisationen können Beteiligungsformate wie etwa Jugendbeiräte, die „von oben“ geschaffen werden, demokratisch besser legitimiert und besetzt werden und auch die Vielfalt der Meinungen und Interessen junger Menschen besser abbilden.

Damit Kinder und Jugendliche ihr Recht auf Partizipation in der Form der Mitwirkung in Selbstorganisationen wirksam ausüben können, müssen bestimmte Rahmenbedingungen gegeben sein. Voraussetzungen für ein förderliches Umfeld sind vor allem genügend (Frei)-Räume, Unterstützung (finanzieller Art und gerade mit Blick auf jüngere Kinder auch in Form von pädagogischer Begleitung durch Erwachsene) sowie Gehör und Berücksichtigung der geäußerten Positionen. Den Staat trifft die Pflicht,

diese Rahmenbedingungen für ein förderliches Umfeld zu gewährleisten.

Mit einer Befragung von Selbstorganisationen junger Menschen für den vorliegenden Bericht hat das Deutsche Institut für Menschenrechte im Zeitraum von August bis Dezember 2024 versucht, in Erfahrung zu bringen, was diese für ein förderliches Umfeld in ihrem Engagement in Richtung Bundespolitik brauchen und welche Herausforderungen und Hürden ihnen dabei begegnen. Die Erkenntnisse aus der Befragung wurden vor dem Hintergrund aktueller Studien menschenrechtlich ausgewertet. Dies führt zu folgenden Ergebnissen:

Eine erste Herausforderung, mit der viele Selbstorganisationen junger Menschen konfrontiert sind, ist es, ausreichend personelle und zeitliche Ressourcen aufzubringen, um kontinuierlich aktiv sein zu können. Es gibt zwar sehr viele engagierte junge Menschen; allein in den Mitgliedsorganisationen des Deutschen Bundesjugendrings sind etwa sechs Millionen junge Menschen engagiert. Trotzdem ist es für die einzelnen Organisationen schwer, **genügend aktive Mitglieder zu gewinnen** und zu halten. Insbesondere ein Engagement auf Bundesebene nimmt viel Zeit in Anspruch und hält junge Menschen, die neben Schule und Ausbildung noch arbeiten gehen oder sich um Geschwister oder pflegebedürftige Angehörige kümmern müssen, von einem Engagement ab.

Herausfordernd für viele Selbstorganisationen junger Menschen sind darüber hinaus **fehlende Räume und unzureichende Mobilität**. Beides sind aber entscheidende Voraussetzungen für die aktive Teilhabe an jedwedem Beteiligungsprozess. Neben den Orten, an denen man sich treffen und gemeinsam organisieren kann, ist auch die Anfahrt oft schwierig und kostspielig, insbesondere für ein Engagement auf bundesweiter Ebene.

Ein zentrales Problem, mit dem Selbstorganisationen junger Menschen kämpfen, ist die **mangelnde und nicht nachhaltige Finanzierung**. Die meisten finanzieren sich über Mitgliedsbeiträge, Spenden, staatliche Fördermittel, Fördergelder der EU oder private Stiftungsgelder. Der hohe Verwaltungsauf-

wand beim Beantragen von Mitteln aus Förderprogrammen indes belastet die Selbstorganisationen oft sehr, zumal es sich meistens um befristete Projektmittel mit kurzen Laufzeiten handelt. Besonders prekär ist die Finanzlage bei informellen Gruppen und Initiativen oder Selbstorganisationen, die marginalisierte Gruppen vertreten und sich Themen wie Rassismus oder Migration widmen.

Besorgnis erregend sind systematische Angriffe der AfD auf die Finanzierung der demokratischen und vielfältigen jungen Zivilgesellschaft, insbesondere auf kommunaler Ebene. Auch werden Selbstorganisationen und ihre Mitglieder immer häufiger im Netz angefeindet und bedroht – oder gar **Opfer gezielter rechtsextremer Straftaten** wie Brandanschlägen, Hakenkreuz-Schmierereien und Körperverletzungen. Ohne Schutz vor Gewalt ist Partizipation durch die Mitwirkung in Selbstorganisationen nicht möglich. Der Staat ist verpflichtet, Kinder und Jugendliche in ihrem sozialen und politischen Engagement vor Gewalt, Hetze und Anfeindungen zu schützen.

Die befragten Selbstorganisationen junger Menschen eint der **Wunsch, mehr gehört und ernst genommen zu werden** – sowohl als junge Personen und Organisationen als auch mit den eigenen Themen. Auch der Beteiligungsprozess im Rahmen des NAP zeigt: Junge Menschen wünschen sich mehr Selbstbestimmung und ernsthafte Partizipation – nicht zuletzt, weil politische Entscheidungsprozesse ihre unmittelbare Lebenswirklichkeit berühren.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt das Institut dem Bund und den Ländern insbesondere,

- den in den vergangenen Jahren mit der **Jugendstrategie und dem NAP** eingeschlagenen Weg fortzuführen und Formate und Strukturen zu schaffen, die sicherstellen, dass die **Meinung von Kindern und Jugendlichen** gemäß Artikel 12 der UN-Kinderrechtskonvention nicht nur gehört, sondern auch **angemessen in politischen Entscheidungsprozessen berücksichtigt** wird,
- **personelle Ressourcen zu stärken**, indem bei der finanziellen Förderung von Organisationen

und Projekten junger Menschen standardmäßig hauptamtliche Unterstützung durch erwachsene Fachkräfte gesichert wird,

- den **ÖPNV** für alle jungen Menschen, die sich ehrenamtlich engagieren, **kostenlos** anzubieten und Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Selbstorganisationen **öffentliche Räume** auch außerhalb der Öffnungszeiten kostenlos für Treffen nutzen können,
- aktiv und verständlich über Fördermöglichkeiten wie den Kinder- und Jugendplan des Bundes zu **informieren**,
- Anträge auf **Finanzierung niedrigschwellig, barrierefrei, einfach und unbürokratisch** zu ermöglichen und die Mittel möglichst **langfristig, planbar** und nicht nur projektgebunden zu vergeben,
- entschieden mit rechtsstaatlichen Mitteln **gegen Hetze und Gewalt vorzugehen** und bundesweit zugängliche Beratungs- und Hilfsangebote aktiv bekannter zu machen,
- Selbstorganisationen junger Menschen und ihre Dachverbände stets und barrierefrei in Gesetzgebungsverfahren zu den Themen, mit denen sie sich befassen, **anzuhören** und Beratungsgremien wie etwa Jugendbeiräte mehrheitlich **mit Vertreter\*innen von Selbstorganisationen zu besetzen**, die die **Vielfalt der jungen Menschen und ihrer Meinungen** möglichst gut abbilden.

– Unzureichende Schutzmechanismen gegen Einschüchterungsklagen und die mangelnde Absicherung zivilgesellschaftlichen Engagements verschärfen das Risiko, dass demokratisch und rechtsstaatlich unverzichtbare Freiräume schrumpfen.

Im Rechtsstaat unterliegt der Staat verbindlichen Regeln. Rechtstaatlichkeit umfasst die Bindung der öffentlichen Gewalt an das Recht, einschließlich der Grund- und Menschenrechte, die gerichtliche Kontrolle staatlichen Handelns und den wirksamen Rechtsschutz für alle Menschen. Die Rechtstaatlichkeit ist im **Grundgesetz** der Bundesrepublik Deutschland verankert und wird von **internationalen und europäischen Menschenrechten** flankiert. Das Bundesverfassungsgericht und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte haben die rechtsstaatlichen Grundprinzipien mehrfach bestätigt.

Eine starke demokratische **Zivilgesellschaft** ist für den Rechtsstaat unverzichtbar. Sie bietet Diskurs- und Verständigungsräume, ermöglicht verstärkte bürgerschaftliche Partizipation, übt Kontroll- und Kritikfunktionen aus und trägt damit zur Transparenz, Rechenschaftslegung und Fehlerkorrektur staatlichen Handelns bei. Hierdurch, durch Bildungsangebote sowie durch andere soziale Leistungen stärkt sie den Zusammenhalt der Gesellschaft. Dies haben Bundesverfassungsgericht und Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte sowie europäische und internationale Organisationen anerkannt.

**Der Bundestag verabschiedete im Dezember 2024 einen Gesetzentwurf zur Stärkung der Unabhängigkeit des Bundesverfassungsgerichts** – ein wichtiger Schritt zur Stärkung des Rechtsstaats und zur Absicherung dieser zentralen rechtsstaatlichen Institution.

Positiv bewertet das Institut auch das Bestreben der Europäischen Union (EU), wirksamen **Schutz vor Einschüchterungsklagen, auch bekannt als SLAPP-Verfahren** (*Strategic Lawsuits Against Public Participation*), zu sichern. Diese richten sich gegen zivilgesellschaftliche Akteur\*innen und Organisationen, Medien und Wissenschaftler\*innen

## 2 Gefährdung des Rechtsstaats – Zivilgesellschaft unter Druck

### Zentrale Ergebnisse

- Politische Rhetorik, die Gerichtsentscheidungen abwertet oder ihre Missachtung ankündigt, ist eine Gefahr für den Rechtsstaat in Deutschland.

sowie Einzelpersonen, die politische, wirtschaftliche oder soziale Missstände kritisieren oder aufdecken. Die Anti-SLAPP-Richtlinie der EU soll vor solchen missbräuchlichen Klagen schützen. Das Institut begrüßt, dass bei der Umsetzung der EU-Richtlinie auch Einschüchterungsklagen erfasst werden sollen, die nicht grenzüberschreitend sind. Es empfiehlt zudem, auch strafrechtliche Verfahren einzubeziehen. Außerdem sollte Deutschland flankierend verfahrensrechtliche Schutzmaßnahmen und Unterstützung für Betroffene schaffen. Vorschläge dafür hat der Europarat unterbreitet.

Aus menschenrechtlicher Perspektive besorgniserregend waren im Berichtszeitraum Äußerungen hochrangiger Politiker\*innen, die die Bindungswirkung innerstaatlicher und internationaler Gerichte ignorierten oder ihnen widersprachen: etwa als im Februar 2025 im Zusammenhang mit dem Haftbefehl des Internationalen Strafgerichtshofs gegen Israels Ministerpräsident Benjamin Netanyahu offenblieb, ob die künftige Bundesregierung der Anordnung des Gerichts Folge leisten würden. Oder als im Mai 2025 der Bundesinnenminister anordnete, Schutzsuchende an deutschen Binnengrenzen zu EU-Nachbarstaaten zurückzuweisen. Die folgenden Beschlüsse des Verwaltungsgerichts Berlin, die die Zurückweisungen als europarechtswidrig bewerteten, führten nicht zu einem Umdenken im Ministerium. Stattdessen wurden sie als Entscheidungen in Einzelfällen abgetan, und dies, obwohl das Gericht ausdrücklich die grundsätzliche Bedeutung des Falles hervorgehoben hatte.

Diese **ambivalente bis ablehnende Haltung gegenüber internationalen und nationalen Gerichtsentscheidungen** haben das Potenzial, die Autorität des Rechtsstaats zu schwächen. In ihr kommt eine Missachtung zentraler internationaler und europäischer Verpflichtungen, der Mitwirkungspflicht zur Sanktionierung von Verstößen gegen das Völkerrecht sowie des Anwendungsvorrangs des Europarechts, zum Ausdruck.

Im Berichtszeitraum blieb eine dringend erforderliche Stärkung des **Handlungsspielraums für zivilgesellschaftliche Organisationen** aus. So plant die Koalition aus CDU/CSU und SPD – anders als

die Vorgängerregierung – **kein Demokratiefördergesetz**, um zivilgesellschaftliches Engagement zu sicherzustellen. Als im Februar 2025, kurz vor der Bundestagswahl, die Unionsfraktion im Bundestag die Kleine Anfrage „Politische Neutralität staatlich geförderter Organisationen“ stellte, entstand in der Öffentlichkeit der Eindruck, dass damit (regierungs-)kritische Organisationen gezielt verunsichert und unter Druck gesetzt werden sollten.

**Meinungs- und Versammlungsfreiheit** sind als tragende Säulen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung im Grundgesetz sowie im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt) und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) garantiert. Die hohe Zahl der **Strafverfahren gegen Klimaaktivist\*innen** – allein in Berlin rund 4.900 Verfahren – gab Anlass zur Frage, ob bei der Abwägung zwischen dem legitimen Interesse an Strafverfolgung und der wichtigen Rolle der Zivilgesellschaft durchgängig gewährleistet war, dass zivilgesellschaftliche Beiträge an öffentlichem Diskurs nicht unverhältnismäßig beschnitten wurden. Denn der UN-Menschenrechtsausschuss qualifizierte Straßenblockaden als legitime Protestform. Im Berichtszeitraum gab es darüber hinaus insbesondere **zunehmend polizeiliche Maßnahmen bei Demonstrationen**, die erheblich in Grundrechte eingriffen. Besonders betroffen waren Proteste von Klimaaktivist\*innen und Palästina-solidarischen Versammlungen. Beide sind Ausdruck gesellschaftlich kontroverser Positionen, denen jedoch grundsätzlich grundrechtlicher Schutz zusteht. Der Menschenrechtskommissar des Europarats verwies auf den engen Rahmen bei Einschränkungen der Versammlungsfreiheit. Auch andere problematische Einschränkungen kritischer Stimmen, vor allem im Kontext von Wissenschaft und Erinnerungskultur, waren im Berichtszeitraum zu beobachten.

Der demokratische Rechtsstaat lebt von offenen Debatten und zivilgesellschaftlichen Freiräumen. Deswegen empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte Bund und Ländern,

- die SLAPP-Richtlinie der EU erweitert, also **auch in Anwendung auf Strafverfahren**, umzusetzen,

- **Monitoring- und Beratungsstrukturen** für Einschüchterungsklagen sowie politische Einschüchterung zu etablieren,
- **Förderstrukturen für zivilgesellschaftliche Organisationen zu schützen und zu stärken, insbesondere im Rahmen des positiv evaluierten Förderprogramms „Demokratie leben!“;**
- **klarzustellen, dass das Völkerrecht, EU-Recht sowie das Grundgesetz und die ratifizierten Menschenrechtsverträge verbindliche Handlungsleitung für die Politik sind,**
- **Verdachtsfälle exzessiver Polizeigewalt** gegenüber Demonstrierenden bei Klima- und Palästina-solidarischen Protesten **unabhängig zu untersuchen.**

### 3 Femizide verhindern

#### Zentrale Ergebnisse

- Trotz wichtiger Fortschritte in der Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt bestehen in Deutschland noch gravierende Lücken beim Schutz vor Femiziden.
- Bund und Länder können die menschenrechtlichen Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention nur erfüllen, wenn sie die Datenlage verbessern und auf deren Grundlage Prävention, Schutzstrukturen, Täterarbeit und Fortbildungen systematisch einführen beziehungsweise ausbauen und ausreichend finanzieren.

Weltweit werden Frauen und Mädchen aufgrund ihres Geschlechts getötet: durch (Ex-)Partner, Familienangehörige, Bekannte und Fremde. **Diese Tötungen – sogenannte Femizide – sind die äußerste Form geschlechtsspezifischer Gewalt und ein drängendes strukturell verankertes Problem. Polizei, Justiz und Öffentlichkeit verharmlosen jedoch noch oft diese Taten** als individuelle, private Tragödien. Der Bund hat die Notwendigkeit, Femizide als gesellschaftlich verankertes Problem zu bekämpfen, teilweise erkannt und Maßnahmen beschlossen. Das Deutsche Institut für Menschenrechte kommt zu dem Ergebnis, dass die im Berichtsjahr ergriffenen Maßnahmen noch nicht ausreichen, insbesondere zur Prävention von Femiziden. Zudem fehlen weiterhin zuverlässige Daten, um das genaue Ausmaß von Femiziden in ihren unterschiedlichen Erscheinungsformen in Deutschland zu bestimmen.

Um Femizide zu verhindern, braucht es einen ganzheitlichen Ansatz. So sieht es die Istanbul-Konvention, das völkerrechtliche Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und von häuslicher Gewalt, vor. Die Konvention ist seit 2018 in Deutschland rechtsverbindlich. Femizide fallen darin unter den Oberbegriff „geschlechtsspezifische Gewalt“, sie sind tödlicher Ausdruck patriarchaler Machtstrukturen, die alle gesellschaftlichen Schichten durchziehen – unabhängig von Herkunft, Bildung oder Religion.

Laut Polizeilicher Kriminalstatistik (PKS) wurden im Jahr 2024 mehr als 800 Frauen und Mädchen Opfer von versuchtem oder vollendetem Mord oder Totgeschlag. Die PKS gibt jedoch keine Auskunft über die Umstände der Tat, die Begehungsweise oder die Motive der Tatverdächtigen. Dies wäre für eine eindeutige Einordnung als Femizid notwendig.

Vor diesem Hintergrund veröffentlichte die Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt des Instituts im Dezember 2024 den ersten Periodischen Bericht „Monitor Gewalt gegen Frauen – Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland“. Die Berichterstattungsstelle beleuchtet darin erstmals umfassend, wie sich das Phänomen geschlechtsspezifische Gewalt in Deutschland im Zeitraum 2020–2022 entwickelt hat und welche Anstrengungen es auf Bundesebene und in den Ländern gibt, um den menschenrechtlichen Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention nachzukommen. Der Monitor enthält auch Daten zu (möglichen) Femiziden: für das Jahr 2023 sind dies 909 weibliche Opfer von versuchten oder vollendeten Tötungsdelikten, darunter 331 durch (Ex-)Part-

ner, 177 durch Familienangehörige. Das im November 2024 erstmalig erschienene Bundeslagebild geschlechtsspezifisch gegen Frauen gerichtete Straftaten 2023 kommt aufgrund einer anderen Zählweise zu 938 weiblichen Opfern.

**Auf gesetzlicher Ebene gab es im Berichtszeitraum wichtige Schritte.** Anfang 2025 wurde das Gewalthilfegesetz verabschiedet, ein Meilenstein für den Schutz vor geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt. Besonders wichtig ist hierbei der nun verankerte bundesweite Rechtsanspruch auf Schutz und Beratung für von Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder sowie die finanzielle Beteiligung des Bundes am Ausbau des Schutz- und Beratungssystems. Der Rechtsanspruch von Betroffenen greift allerdings erst im Jahr 2032. Hürden bestehen zudem weiter beim Schutz von Frauen mit Flucht- und Migrationsgeschichte. Das Hauptproblem bleibt die dramatische Versorgungslücke im Hilfesystem, das den Bedarf bei Weitem nicht abdecken kann.

Die Bundesregierung hat im Dezember 2024 ihre Strategie zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und von häuslicher Gewalt bis 2030 veröffentlicht. Die Strategie führt neben dem Gewalthilfegesetz weitere wichtige Maßnahmen wie das Hilfetelefon oder die Kindschaftsrechtsreform an und enthält eine Begriffsbestimmung zu Femiziden. Zudem wurde als wesentlicher Schritt eine nationale Koordinierungsstelle zur Bündelung und Abstimmung der Maßnahmen der Bundesregierung eingerichtet. Diese Verbesserungen auf struktureller Ebene gilt es nun durch weitere konkrete Maßnahmen zu optimieren – insbesondere im Hinblick auf die Prävention von Femiziden.

Das Institut begrüßt die politischen und rechtlichen Entwicklungen, sieht aber weiteren dringenden Handlungsbedarf aufgrund von gravierenden Leerstellen: neben dem Hilfesystem auch bezogen auf Täterarbeit, verpflichtende Fortbildungen relevanter Berufsgruppen oder den Gewaltschutz.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt Bund und Ländern daher insbesondere,

- die **Schutzlücken** des Gewalthilfegesetzes zügig zu **schließen**,
- gemeinsam die **Finanzierung von Beratungsstellen und Frauenhäusern** sicherzustellen sowie die Anforderungen des Gewalthilfegesetzes schnell und konsequent umzusetzen,
- **Konzepte zur Gefährdungsanalyse und zum Gefahrenmanagement systematisch zu überprüfen und gezielt für Fälle geschlechtsspezifischer Gewalt insbesondere Femizide weiterzuentwickeln**,
- den **Ausbau von Täterarbeit** voranzutreiben und
- verpflichtende standardisierte und qualifizierte **Fortbildungen für Polizei und Justiz** einzuführen,
- die Datenerhebung zu Femiziden zu verbessern, zum Beispiel durch die Entwicklung von Kriterien zur Einordnung von Tötungsdelikten auf der Grundlage der internationalen Fachdebatte.

## 4 Rechte der Betroffenen von Menschenhandel sichern

### Zentrale Ergebnisse

- Trotz der Fortschritte beim Kampf gegen Menschenhandel in Deutschland bestehen weiterhin Defizite beim Schutz und bei der Unterstützung von Betroffenen.
- Erforderlich sind eine zügige Entwicklung und Umsetzung eines Nationalen Verweisungsmechanismus und eine bessere Koordinierung auf Bundes- und Landesebene, damit Betroffene bundesweit gleichwertig und zeitgerecht Zugang zu Schutz und Unterstützung erhalten.

In der Pflege, in privaten Haushalten, in der Prostitution, in der Landwirtschaft, im Transportsektor, in der Fleischverarbeitung oder auf dem Bau: Menschenhandel und Arbeitsausbeutung sind in Deutschland alltäglich und gehen mit **gravierenden Menschenrechtsverletzungen** einher. Die betroffenen Menschen werden ausgebeutet und in ihren grundlegenden Rechten verletzt. Zur Bekämpfung von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung haben Bund und Länder in den vergangenen Jahren in Deutschland eine Reihe positiver Maßnahmen eingeführt und umgesetzt. Dringender Handlungsbedarf besteht dennoch beim Schutz und der Unterstützung der Betroffenen sowie bei der Strafverfolgung, wie die **Berichterstattungsstelle Menschenhandel** des Instituts feststellt. Im Oktober 2024 veröffentlichte sie ihren ersten „Monitor Menschenhandel in Deutschland“.

Das deutsche **Strafgesetzbuch** stellt Menschenhandel in den §§ 232 ff. StGB unter Strafe. Die Verpflichtungen zur Bekämpfung des Menschenhandels ergeben sich aus dem Palermo-Protokoll der UNO, der Europaratskonvention gegen Menschenhandel und der **EU-Richtlinie gegen Menschenhandel**. Letztere wurde 2024 reformiert und unter anderem um Leihmutterhaft, Zwangsheirat und illegale Adoption als spezifische Formen der Ausbeutung im Zusammenhang mit Menschenhandel erweitert. Deutschland muss die neuen Vorgaben bis 2026 in nationales Recht umsetzen.

Von großer Bedeutung beim Schutz der Betroffenen von Menschenhandel ist das **Non-Punishment-Prinzip**. Danach können Behörden auf eine Strafverfolgung verzichten, beziehungsweise von einer Bestrafung absehen, wenn Betroffene in ihrer Ausbeutungssituation Straftaten begangen haben. Künftig soll dies auch bei Ordnungswidrigkeiten wie Verstößen gegen das Aufenthaltsrecht gelten. Nach der geänderten Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten einen sogenannten **Nationalen Verweisungsmechanismus** schaffen. Dieser soll sicherstellen, dass Behörden und zuständige Hilfseinrichtungen Betroffene von Menschenhandel frühzeitig identifizieren, unterstützen und betreuen können.

Besorgnis erregend sind vor diesem Hintergrund die **Zurückweisungen von Schutzsuchenden an den deutschen Grenzen**, die der Bundesinnenminister im Mai 2025 angeordnet hat. Das Institut verwies im Juni 2025 in einer Stellungnahme darauf, dass Deutschland für jede Person individuell prüfen muss, ob ihr in einem anderen Staat Verfolgung oder unmenschliche Behandlung droht. Dieses Verfahren ist auch für Betroffene von Menschenhandel einzuhalten: Deutschland ist verpflichtet, schutzsuchende Betroffene von Menschenhandel zu erkennen und an Schutz- und Unterstützungsstrukturen weiterzuleiten.

Betroffene von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung haben ein **Recht auf Unterstützung, effektiven Schutz** vor den Täter\*innen und **angemessene Unterbringung**. Doch Fachberatungsstellen und Behörden finden oft keine spezialisierten Schutzunterkünfte. Stattdessen müssen sie auf Hotels, Frauenschutzeinrichtungen, Wohnungslosenunterkünfte und Unterkünfte für Asylsuchende zurückgreifen. Besonders schwierig ist bei Arbeitsausbeutung die angemessene und sichere Unterbringung für männliche Betroffene, queere Personen, Paare sowie für größere Gruppen. Selbst wenn ein Dach über dem Kopf organisiert ist, heißt das nicht, dass die Sicherheit und andere Bedarfe der Betroffenen ausreichend berücksichtigt werden. Deswegen hat die Berichterstattungsstelle Menschenhandel **Leitlinien für angemessene und sichere Unterkünfte** entwickelt.

Um die Situation von Betroffenen von Menschenhandel zu verbessern, bedarf es Veränderungen auf Bundes- und Landesebene sowie auf Ebene des behördlichen Handelns. Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt daher unter anderem,

- einen **Nationalen Verweisungsmechanismus** zu entwickeln und in der Folge einzusetzen, der Betroffenen unabhängig von Ort und Bundesland die gleichen Rechte in der gleichen Geschwindigkeit gewährt,
- konkrete Konzepte zur Identifizierung schutzbedürftiger Personen im **Asylverfahren** – so auch

Betroffener von Menschenhandel – nach menschenrechtlichen Maßstäben zu entwickeln,

- die **Straftatbestände** zu Menschenhandel umfassend zu reformieren, um eine effektive Strafverfolgung zu ermöglichen.

## 5 Rüstungsexporte und Zugang zu effektivem Rechtsschutz

### Zentrale Ergebnisse

- Im Berichtszeitraum ist festzustellen, dass Menschen, deren Recht auf Leben durch deutsche Rüstungsexporte gefährdet ist, keinen wirksamen Rechtsschutz erfahren.
- Der Bundestag ist aufgefordert, gegenüber der Bundesregierung darauf hinzuwirken, dass die Genehmigungspraxis von Rüstungsexporten jederzeit, derzeit insbesondere nach Israel, völkerrechtlichen und menschenrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik entspricht.
- Der Gesetzgeber ist gefordert, den gesetzlichen Rahmen zu überprüfen und menschenrechtlich zu stärken, um Deutschlands völkerrechtlichen Verpflichtungen gerecht zu werden.

Deutschland ist einer der fünf wichtigsten Waffenexporteure weltweit, und die Rüstungsexporte werden seit Langem kontrovers debattiert. Im Berichtszeitraum lag der Fokus der Debatte auf Genehmigungen für **Rüstungsexporte nach Israel**. Diese Lieferungen wurden nicht nur kritisiert, sondern auch vor deutschen und internationalen Gerichten angefochten. In der Analyse des Instituts zu den Verfahren offenbarten sich gravierende **Lücken beim effektiven Rechtsschutz für Betroffene**.

Die Kernmenschenrechtsverträge wie der UN-Zivilpakt und der UN-Sozialpakt regeln Waffenexporte nicht. Auch das humanitäre Völkerrecht greift nur beschränkt. Indirekt relevante Regeln finden sich in

der **Konvention gegen Völkermord**, die alle Staaten verpflichtet, keinen Völkermord zu begehen, ihn zu verhindern und zu bestrafen sowie keine direkte oder indirekte Beihilfe zu ihm zu leisten. International sind Rüstungsexporte vor allem im Vertrag über den Waffenhandel (**Arms Trade Treaty, ATT**) geregelt, den Deutschland im Jahr 2014 ratifiziert hat. Er verbietet Rüstungsexporte, wenn der genehmigende Staat zum Zeitpunkt der Genehmigung von einem zu erwartenden Einsatz der zu transferierenden Güter zu völkerrechtswidrigen Zwecken Kenntnis hat. Deutschland ist zudem europarechtlich sowie durch selbstgesetzte Grundsätze an eine völkerrechts- und menschenrechtsbasierte Genehmigungspraxis gebunden.

In Deutschland liegen **Genehmigungsentscheidungen** für den Export von Kriegswaffen (etwa Kampfflugzeuge und -panzer) in der **Verantwortung der Bundesregierung**. Politisch umstrittene Entscheidungen trifft der Bundesicherheitsrat (seit 05.11.2025 der Nationale Sicherheitsrat). Für sonstige Rüstungsgüter (etwa Maschinengewehre, Bomben und Raketen) ist das **Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA)** zuständig. Die Menschenrechtssituation im Empfängerland soll in beiden Genehmigungsverfahren besonders berücksichtigt werden. Der Bundestag hat ein Frage- und Informationsrecht, aber kein Mitbestimmungsrecht.

Zu Redaktionsschluss waren mehrere Gerichtsverfahren zu Deutschlands Genehmigungspraxis anhängig. Dem **Internationalen Gerichtshof (IGH)**, dem höchsten Gericht der Vereinten Nationen, liegen seit Dezember 2023 beziehungsweise März 2024 zwei streitige Verfahren vor: Im Verfahren **Südafrika gegen Israel** geht es um Israels Vorgehen im Gazastreifen und den Vorwurf des Völkermordes. Das Verfahren **Nicaragua gegen Deutschland** betrifft explizit deutsche Rüstungsexporte nach Israel. In beiden Fällen geht es um die Frage, wann Staaten gegen bindendes Völkerrecht wie die Völkermordkonvention oder gegen Regeln des humanitären Völkerrechts verstößen und für schwerste Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind, sei es, weil sie selbst Völkermord begehen oder weil sie zu diesem zum Beispiel durch Rüstungsexporte beitragen oder ihrer Verpflichtung

nicht nachkommen, diesen zu verhindern. Beide Verfahren sind sachlich über den Vorwurf des Völkermordes und rechtlich über die Völkermordkonvention miteinander verknüpft. Im Zuge dieser beiden Verfahren hat der IGH daran erinnert: Alle Vertragsstaaten sind verpflichtet, die Genfer Abkommen und die Völkermordkonvention einzuhalten. Ausdrücklich betont er, dass das auch für Deutschland bei Waffenexporten nach Israel gilt, um das Risiko des Einsatzes zur Verletzung der beiden Konventionen zu vermeiden.

In **Deutschland** klagten Personen aus dem Gaza-streifen vor verschiedenen **Verwaltungsgerichten** gegen Waffenexporte nach Israel. Die Antragstellenden sahen durch Deutschlands Genehmigungs-praxis ihr **Recht auf Leben** verletzt. Die Eilanträge wurden abgelehnt und zeigten exemplarisch: Menschen, deren Leib und Leben durch deutsche Waffenexporte bedroht ist, haben kaum Chancen, die Genehmigungspraxis vor Gerichten in Deutschland überprüfen zu lassen. Dies ist sowohl aus rechtsstaatlicher als auch aus menschenrechtlicher Sicht bedenklich.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt, den gesetzlichen Rahmen für Rüstungsexporte zu überarbeiten. Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt dem Bundestag, ein Rüstungsexportkontrollgesetz zu erarbeiten, das unter anderem

- das **Friedensgebot** des Grundgesetzes (Art. 26 Abs. 1 und 2 GG) umsetzt,
- **keinen Unterschied zwischen Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern** macht,
- einen **gesetzlich verbindlichen Prüfkatalog** enthält,
- Transparenzanforderungen wie die **Veröffentlichung der Begründung von Genehmigungsentscheidungen** festschreibt und
- eine **Verfahrensbeteiligung** von Personen mit berechtigtem Interesse sowie **Verbandsklagen** ermöglicht.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt der Bundesregierung und dem Bundesrat insbesondere,

- zu bekräftigen, dass das Völkerrecht die Grundlage der deutschen Politik ist, und entsprechende Maßnahmen zur Einhaltung der rechtlichen Verpflichtungen aus der Völkermordkonvention zu treffen,
- den **Genehmigungsstopp von Rüstungsexporten nach Israel** vom August 2025 wegen des Risikos ihres völkerrechtswidrigen Einsatzes beizubehalten und die Ausfuhr von Gütern, die zur Begehung von Handlungen unter die Völkermordkonvention fallen, zu untersagen und
- von Rüstungsunternehmen klar einzufordern, dass diese ihrer **unternehmerischen Sorgfaltspflicht** nachkommen.

## 6 Deutschland im Menschenrechtsschutzsystem

Die Grund- und Menschenrechte sind im Grundgesetz garantiert. Zudem ist Deutschland vielfach in das europäische und das internationale Menschenrechtsschutzsystem eingebunden:

- als Mitglied im Europarat und in den Vereinten Nationen,
- mit der Ratifikation zahlreicher Menschenrechtsverträge, zum Beispiel
  - dem UN-Zivilpakt,
  - dem UN-Sozialpakt,
  - der UN-Kinderrechtskonvention,
  - der UN-Behindertenrechtskonvention
  - der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)
  - und der EU-Grundrechtecharta.

Die durch die Menschenrechtsverträge begründeten individuellen Rechte und staatlichen Verpflichtungen sind **völkerrechtlich verbindlich und Teil der deutschen Rechtsordnung**. Die internationa-

len Menschenrechtsstandards finden wie vom Grundgesetz vorgesehen zunehmend Eingang in die Rechtsprechung deutscher Gerichte.

Deutschland hat über die Umsetzung der Verpflichtungen aus den UN- Menschenrechtsverträgen **regelmäßig Bericht** zu erstatten. Dieser Staatenbericht – ergänzt durch die Parallelberichte der Zivilgesellschaft und des Deutschen Instituts für Menschenrechte als der Nationalen Menschenrechtsinstitution Deutschlands – bildet die Grundlage für Empfehlungen der zuständigen UN-Fachausschüsse an Deutschland.

Die Einhaltung der EMRK überwacht der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Er bietet damit den stärksten Schutz gegen Menschenrechtsverletzungen in Europa. Den Vollzug der Entscheidungen des EGMR überwacht das Ministerkomitee des Europarates. Im Berichtszeitraum Juli 2024 bis Juni 2025 veröffentlichte der EGMR vier Urteile zu Beschwerden gegen Deutschland. In zwei der Fälle stellte der EGMR eine Rechtsverletzung fest:

- Im Fall **H.T. gegen Deutschland und Griechenland** urteilte der EGMR, dass Deutschland gegen das Verbot der unmenschlichen Behandlung (Art. 3 EMRK) verstoßen habe. Ein syrischer Staatsangehöriger hatte gegen seine Abschiebung im Jahr 2018 nach Griechenland Beschwerde erhoben. Der EGMR stellte unter anderem fest, Deutschland habe sich nicht vergewissert, dass der Beschwerdeführer in Griechenland Zugang zu einem angemessenen Asylverfahren und Schutz vor einer Kettenabschiebung erhalten würde.
- Im Urteil zum Fall **Benjamin Russ gegen Deutschland** konstatierte der EGMR eine Verletzung der Versammlungsfreiheit (Art. 11 EMRK). Deutsche Gerichte hatten ein Plastikvisier mit der Aufschrift „smash capita-

lism“, welches der Beschwerdeführer bei einer Versammlung im Jahr 2015 vor dem Gesicht trug, als Schutzwaffe befunden. Der EGMR betonte, dass die Einschränkung der Versammlungsfreiheit durch strafrechtliche Verurteilung verhältnismäßig sein müsse.

- Im Fall **R.F. u. a. gegen Deutschland** ging es um das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK) sowie eine mögliche Diskriminierung von lesbischen Paaren (Art. 14 i.V.m. Art. 8 EMRK). Die erste Beschwerdeführerin als Eizellenspenderin und genetische Mutter musste das Kind adoptieren, um das Sorgerecht zu erlangen. Die zweite Beschwerdeführerin, die das Kind zur Welt brachte, war als Mutter anerkannt worden. Der EGMR erkannte den Mitgliedstaaten einen weiten Einschätzungsspielraum in Fragen des Abstammungsrechts und der medizinisch unterstützten Fortpflanzung zu und urteilte, es liege kein Verstoß gegen Artikel 8 EMRK vor.
- Der Fall **C.O. gegen Deutschland** betraf die Beachtung der Unschuldsvermutung bei der Strafverfolgung eines umfangreichen Sachverhalts (Cum-Ex-Steuerhinterziehungskomplex). Der EGMR stellte keine Verletzung fest. Zwar enthielt das deutsche Urteil Ausführungen zum Tatbeitrag des Beschwerdeführers, der selbst in diesem Verfahren nicht angeklagt war. Die deutschen Gerichte hätten aber deutlich gemacht, dass ihre Feststellungen nur zur Bewertung der strafrechtlichen Verurteilung der Angeklagten dienten. Zudem wären die Feststellungen in einem Verfahren gegen den Beschwerdeführer nicht bindend (keine präjudizierende Wirkung).

Die EGMR-Verfahren gegen Deutschland werden durch das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) jährlich in dem Bericht über die Rechtsprechung des EGMR und die Umsetzung seiner Urteile aufgearbeitet.



1

# **Selbstorganisationen stärken – Partizipation junger Menschen ermöglichen**

## 1.1 Einleitung

Im aktuellen Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD ist zu lesen: „Wir stellen Familien in den Mittelpunkt, sorgen für gutes Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen, stärken die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen, unterstützen Seniorinnen und Senioren und verteidigen unsere Demokratie.“<sup>1</sup>

Zu einem „guten Aufwachsen“ gehört, dass die Perspektiven und Meinungen von Kindern und Jugendlichen gerade auch durch politische Entscheidungsträger\*innen gemäß Artikel 12 UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) gehört und berücksichtigt werden und sich auch junge Menschen schon aktiv in die Gesellschaft einbringen und an politischen Prozessen partizipieren können. Dies folgt nicht nur aus einer kinderrechtlichen Betrachtung. Vielmehr zeigen die Nachwirkungen der Corona-Pandemie – um nur ein Beispiel zu nennen – ganz praktisch, welche Folgen es hat, wenn den Interessen und Belangen junger Menschen zu wenig Beachtung geschenkt wird.<sup>2</sup> So waren junge Menschen im Vergleich zu anderen Bevölkerungsgruppen in Deutschland besonders stark von einschränkenden Maßnahmen betroffen. In der Folge haben psychische Erkrankungen bei jungen Menschen massiv zugenommen.<sup>3</sup> Außerdem zeigen sich aufgrund der langen Schulschließungen negative Bildungseffekte.<sup>4</sup> Vor allem ist die Ungleichheit der Bildungschancen noch weiter angestiegen.<sup>5</sup>

Die Forderung, Kinder und Jugendliche endlich bewusst ins Zentrum des politischen und gesellschaftlichen Denkens zu rücken, ist zuletzt auch durch die Folgen des fortschreitenden demografischen Wandels wieder lauter und noch dringlicher

geworden.<sup>6</sup> Denn in der alternden Gesellschaft stellen junge Menschen eine Minderheit dar, deren Interessen zu wenig gehört und berücksichtigt werden.<sup>7</sup>

Es gilt deshalb das, was schon lange geltendes Recht ist, endlich auch gelebte Praxis werden zu lassen. Denn die UN-KRK, die 1992 in Deutschland in Kraft getreten ist und seitdem im Rang eines Bundesgesetzes verbindlich gilt, verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, die „best interests of the child“ – der Begriff ist in der deutschen Fassung der UN-KRK nur unvollständig mit „Wohl des Kindes“ übersetzt – vorrangig zu berücksichtigen (Artikel 3 Abs. 1 UN-KRK). „Alle Maßnahmen“ im Sinne von Artikel 3 UN-KRK ist dabei weit zu verstehen.<sup>8</sup> Schließlich hat fast jedes politische Handeln und Unterlassen Auswirkungen auf Kinder und die Frage, ob sie gut aufwachsen können und welche Zukunftsperspektiven ihnen gegeben werden. Die Bestimmung und Ermittlung dessen, was die „best interests“ sind, ist wiederum nur dann sachgerecht erfolgt, wenn die Vorgaben aus Artikel 12 UN-KRK Anwendung finden; wenn also Kinder gehört und das Gehörte von den entscheidungstragenden Erwachsenen auch angemessen berücksichtigt worden ist. Man könnte diese besondere Verbindung von Artikel 3 und Artikel 12 UN-KRK in Anlehnung an den Leitspruch der Behindertenbewegung auch wie folgt zusammenfassen: „Nichts für oder über Kinder, ohne Kinder“.<sup>9</sup>

Erfahren Kinder und Jugendliche, dass ihre Meinung zählt und sie sich an der Gestaltung ihrer Lebenswelten aktiv beteiligen können, so erleben sie sich selbst als wirksam und lernen, was Demokratie und

1 CDU / CSU / SPD (2025), Zeile 3107-3109.

2 Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention (2020); Deutsches Institut für Menschenrechte (2021).

3 Tagesschau (25.04.2024): Das lange Leiden von Kindern und Jugendlichen. <https://www.tagesschau.de/investigativ/monitor/corona-gesundheit-jugendliche-kinder-schulschliessungen-pandemie-auswirkungen-100.html> (abgerufen am 15.09.2025).

4 Forschung & Lehre (04.06.2024): Studie zeigt negative Bildungs-Effekte durch Corona-Politik. <https://www.forschung-und-lehre.de/zeitfragen/bilanz-der-corona-politik-fuer-bildungsniveau-verheerend-6451> (abgerufen am 15.09.2025).

5 Ebd.

6 Vgl. die maßgeblich durch das Buch „Kinder. Minderheit ohne Schutz. Aufwachsen in der alternden Gesellschaft“ von El-Mafaalani / Kurtenbach / Strohmeier (2025) angestoßene Debatte.

7 El-Mafaalani / Kurtenbach / Strohmeier (2025).

8 Eekelar / Tobin (2019).

9 Vgl. Kittel (2020); Aichele (2019).

die Gewährleistung von Menschenrechten bedeutet. Eine solche Selbstwirksamkeitserfahrung stärkt die Demokratie nachhaltig und kann deren Ablehnung verhindern helfen.<sup>10</sup>

Mehr Partizipation junger Menschen zu gewährleisten, ist nicht nur rechtlich dringend geboten. Die Zeit dafür scheint auch günstig, zeigen doch mehrere Befragungen, dass das politische Interesse junger Menschen in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen ist und dass sich junge Menschen wünschen, dass ihre Interessen in der Politik mehr Berücksichtigung finden. So bezeichneten sich in der 19. Shell-Jugendstudie, in der 2024 circa 2.500 junge Menschen im Alter zwischen zwölf und 25 Jahren befragt wurden, 55 Prozent als politisch interessiert.<sup>11</sup> 2002 lag dieser Wert dagegen noch bei nur 34 Prozent.<sup>12</sup> Auch in der repräsentativen Jugendstudie der Vodafone-Stiftung bekundeten bei einer Befragung vor der Bundestagswahl 2021 64 Prozent der 14- bis 24-Jährigen ein Interesse an politischen Themen.<sup>13</sup>

Gleichzeitig hat laut der Vodafone-Studie ein Großteil der jungen Menschen (67 Prozent) das Gefühl, die Politik nicht beeinflussen zu können, und 73 Prozent von ihnen sind unzufrieden damit, wie Politiker\*innen ihre Interessen berücksichtigen.<sup>14</sup> Der Wunsch, dass die eigenen Interessen stärker berücksichtigt werden, wird seit Jahren von einer konstant großen Mehrheit der jungen Menschen geäußert.<sup>15</sup> Zuletzt kritisierte auch der im Oktober 2024 veröffentlichte 17. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung die immer noch bestehende „Nicht-Beteiligung“ junger Menschen.<sup>16</sup>

Dabei hatte die Bundesregierung aus CDU/CSU und SPD schon in der 19. Legislaturperiode das bestehende Beteiligungsdefizit erkannt und mit ihrer „Jugendstrategie“ 2019 erklärt, die Lebensphase Jugend besser in den Blick nehmen zu wollen. In der 20. Legislaturperiode hat die Ampel-Regierung die Jugendstrategie fortgeführt und mit einem „Nationalen Aktionsplan Kinder- und Jugendbeteiligung“ (NAP) weiterentwickelt. Ziel des NAPs war es, die Beteiligung aller in Deutschland lebenden jungen Menschen, das heißt von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen bis 27 Jahren, zu stärken.<sup>17</sup> Mit dem vorzeitigen Ende der Ampel-Koalition endete der als Dialogprozess mit zahlreichen Veranstaltungen und Austauschformaten angelegte NAP früher als geplant. Im Februar 2025 legte das für den Aktionsplan federführende Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend dem Kabinett zwar die Ergebnisse und Handlungsempfehlungen aus dem NAP für den Verantwortungsbereich der Bundesregierung vor, und im Mai 2025 folgte die abschließende und umfassende Veröffentlichung aller Ergebnisse des NAP-Prozesses.<sup>18</sup> Allerdings hat das Kabinett auf der Grundlage dieser Ergebnisse bislang keinen neuen Aktionsplan mit entsprechenden Zielformulierungen verabschiedet. Diese sollten konkret beschreiben, wie die Kinder- und Jugendbeteiligung in Deutschland verbessert werden sollte.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte der Bundesregierung und dem 21. Deutschen Bundestag, die Bemühungen der letzten beiden Bundesregierungen fortzusetzen und innerhalb ihres Verantwortungsbereichs

10 Weisband (2024); Deutsches Jugendinstitut e. V. (o.J.): Partizipation fördern und Demokratie stärken. Die EU-Jugendstrategie unterstützt die wirksame Beteiligung Jugendlicher durch Ansprache neuer Zielgruppen und Implementierung neuer Formate. [https://www.dji.de/fileadmin/user\\_upload/bibs/1048\\_14716\\_BLAG\\_Partizipation.pdf](https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs/1048_14716_BLAG_Partizipation.pdf) (abgerufen am 15.09.2025).

11 Die Shell-Jugendstudie zeigt seit 1953 in repräsentativer Form auf, wie die Generation der 12- bis 25-Jährigen mit den politischen und sozialen Bedingungen ihrer Zeit umgeht, für 2024 siehe Shell Deutschland GmbH (2024), S. 13.

12 Ebd.

13 Vodafone Stiftung (2022), S. 11.

14 Ebd., S 11, 15.

15 Dies zeigt sich in mehreren Studien der Vodafone Stiftung seit 2019: Vodafone Stiftung (05.10.2023): Studie der Vodafone Stiftung: 73 Prozent der jungen Menschen befürchten, keine bezahlbare Wohnung zu finden. <https://www.vodafone-stiftung.de/jugendstudie-infratest-2023/> (abgerufen am 15.09.2025).

16 Vgl. Deutscher Bundestag (18.09.2024), S. 184 f.

17 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2024), S. 5.

18 Ebd.

transparente und verlässlich verankerte Formate für das Gehör und die Berücksichtigung der Perspektiven von Kindern und Jugendlichen im Sinne der Vorgaben aus Artikel 12 UN-KRK weiter auszubauen und neu zu schaffen. Denn solange Kinder und Jugendliche (jedenfalls unter 16 Jahren)<sup>19</sup> vom Wahlrecht ausgeschlossen sind, ist es umso wichtiger, dass sie über andere Wege und Formate ihre Meinung einbringen und an politischen Prozessen aktiv teilhaben und diese mitgestalten können.

Auf Bundesebene kann die Partizipation junger Menschen über unterschiedliche Maßnahmen ausgebaut und gestärkt werden.<sup>20</sup> Es können Gremien wie etwa Kinder- und Jugendparlamente oder Jugendbeiräte geschaffen oder dauerhaft verankert werden.<sup>21</sup> So haben Länder wie beispielsweise Österreich und Portugal bereits seit einiger Zeit gesetzlich verankerte Jugendvertretungen/-beiräte, die politische Entscheidungsträger\*innen auf nationaler Ebene beraten.<sup>22</sup> Eine weitere Möglichkeit ist es, Selbstorganisationen junger Menschen als Partizipationsform in der Breite zu stärken und Selbstvertretungen wie etwa Jugendinitiativen, Jugendgruppen oder Jugendverbände besser in politische Entscheidungsprozesse einzubinden.

Anliegen des vorliegenden Kapitels ist es, diese Stärkung von Selbstorganisationen junger Menschen als Schlüssel auf dem Weg hin zu einer wirksamen und demokratischen Partizipation möglichst aller Kinder und Jugendlichen stärker in den Fokus zu rücken und für diese Partizipationsform zu werben. Denn während sich mit Blick auf die Gremienschaffung in den letzten Jahren auch auf Bundesebene bereits Fortschritte gezeigt haben, wie etwa mit dem Jugendbeirat des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und weiterer ähnlicher Beteiligungsformate<sup>23</sup>, sind Selbstorganisationen junger Menschen als Ort der

Partizipation und Interessenvertretung häufig noch nicht im Fokus.

Im Idealfall führt aber eine Mischung beider Ansätze, das heißt sowohl die Schaffung und Einbeziehung von Jugendgremien auf Bundesebene als auch die Stärkung von Partizipationsstrukturen in der Breite, zu einer möglichst inklusiven und demokratisch legitimierten Beteiligung junger Menschen auf Bundesebene. Denn zum einen bedarf es transparenter und strukturell verankerter Beteiligungsformate auf Bundesebene. Bei einer alleinigen Einsetzung von Jugendgremien von oben stellt sich jedoch stets die Frage, wie und durch wen diese besetzt werden. Eine bundesweite Stärkung von Selbstorganisationen junger Menschen kann dabei helfen, dieses Legitimationsproblem zu überwinden. Denn sie führt zunächst dazu, dass es in der Breite und damit möglichst für alle Kinder und Jugendlichen niedrigschwellige Partizipationsformate gibt. In einem zweiten Schritt stellen starke Selbstorganisationen und ihre Dachverbände dann Ansprechpartner\*innen für die Politik auf Bundesebene dar, die in Beratungsprozessen angehört werden und auch in den eingesetzten Gremien ihre Mitglieder und die mit ihnen in den Selbstvertretungsstrukturen demokratisch ausgehandelten Positionen vertreten können. Eine solche Einbeziehung möglichst vieler Selbstorganisationen bietet die Möglichkeit, dass die vielfältigen Meinungen und Positionen junger Menschen in den Beratungsprozessen und gremien möglichst gut abgebildet werden. Durch die alleinige Einsetzung eines einzelnen Jugendgremiums von oben ist es hingegen kaum möglich, die Vielfalt der in der jungen Generation existierenden Interessen und Meinungen abzubilden. Somit stellt die Stärkung von Selbstorganisationen junger Menschen einen Schlüssel auf dem Weg hin zu einer wirksamen, demokratischen und möglichst inklusiven Partizipation junger Menschen auf Bundesebene dar.

<sup>19</sup> Während das Wahlalter bei Kommunal- und teilweise auch bei Landtagswahlen in einigen Bundesländern auf 16 Jahre abgesenkt wurde, liegt die Grenze bei Bundestagswahlen nach wie vor bei 18 Jahren. Nur bei Europawahlen dürfen inzwischen bundesweit alle Jugendlichen ab 16 Jahren wählen gehen; näher hierzu Deutsches Institut für Menschenrechte (2023).

<sup>20</sup> Siehe auch Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2024), S. 6.

<sup>21</sup> Deutscher Bundestag (18.09.2024), S. 185; Ringler (2023), S. 95.

<sup>22</sup> Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2023).

<sup>23</sup> Zu diesem und weiteren Jugendbeiräten siehe Koordinierungsstelle Jugendbeteiligung in Klimafragen (2025); Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2023).

Damit Selbstorganisationen junger Menschen tatsächlich entstehen oder fortbestehen können und junge Menschen durch die Mitwirkung in ihnen die Chance haben, kollektiv ihre Meinung zum Ausdruck zu bringen, Forderungen zu artikulieren und Einfluss auf die öffentliche Meinung zu nehmen, müssen aus menschen- und kinderrechtlicher Perspektive bestimmte Rahmenbedingungen gegeben sein. Es ist – wie der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes betont – Aufgabe der Politik, ein „förderliches Umfeld“ (enabling environment) zu gewährleisten. Ein Umfeld, in dem Kinder und Jugendliche ihr Recht auf Gehör sowie ihre Rechte auf Meinungs- und Vereinigungsfreiheit leicht zugänglich, sicher und effektiv ausüben können.<sup>24</sup>

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat für das vorliegende Kapitel Interviews mit Vertreter\*innen von Selbstorganisationen geführt, um herauszufinden, wie ein förderliches Umfeld aus ihrer Sicht aussehen muss, damit sie erfolgreich arbeiten können. Die Gesprächspartner wurden dazu in leitfragengestützten Interviews befragt, mit welchen Herausforderungen und Problemen sie in ihrer alltäglichen Arbeit konfrontiert sind und was aus ihrer Sicht notwendig ist, um wirksam arbeiten und die eigenen Interessen gegenüber der Bundespolitik vertreten zu können. Die in diesem Zuge gewonnenen Erkenntnisse wurden vor dem Hintergrund aktueller Studien, wissenschaftlicher Publikationen und weiterer öffentlich verfügbarer Informationen zur Beteiligung junger Menschen und der Lage ihrer Selbstorganisationen ausgewertet. Insgesamt ergänzt die Befragung von Selbstorganisationen junger Menschen das Bild, das sich aus dem 17. Kinder- und Jugendbericht, den Ergebnissen des NAPs und zahlreichen weiteren Befragungen zur Beteiligung junger Menschen ergibt. Während letztere zumeist auf die Beteiligung einzelner Kinder und Jugendlicher ausgerichtet sind und sich zudem eher mit der Beteiligung im unmittelbaren kommunalen Lebensumfeld beschäftigen, fügt die Befra-

gung des Instituts die Sichtweise von Gruppen junger Menschen hinzu, die ihre Interessen gemeinsam auf Bundesebene vertreten möchten.

Im Folgenden werden zunächst die menschenrechtlichen Grundlagen des Rechts junger Menschen auf Partizipation inklusive ihres Rechts, sich in Selbstorganisationen zusammenzuschließen und durch die Mitwirkung in ihnen an gesellschaftlichen und politischen Meinungsbildungsprozessen teilzuhaben, erläutert (1.2), bevor der Begriff der Selbstorganisation genauer definiert (1.3.1) und die Ergebnisse der durch das Institut durchgeführten Interviews dargestellt und wissenschaftlich eingeordnet werden (1.3.3 – 1.3.7). Auf Basis dieser Ergebnisse werden abschließend Handlungsempfehlungen formuliert, wie Selbstorganisationen junger Menschen gestärkt und die politische Partizipation junger Menschen auf Bundesebene dadurch nachhaltig verbessert werden können (1.4).

### Begriffsbestimmung: Junge Menschen

Wenn in diesem Kapitel von jungen Menschen die Rede ist, sind alle Menschen unter 27 Jahren gemeint. Das heißt, der Begriff umfasst Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene. In Deutschland sind dies Stand 2024 rund 22 Millionen Menschen.<sup>25</sup>

Während die UN-KRK Kinder (children) als Personen unter 18 Jahren definiert, nimmt das SGB VIII, in dem das deutsche Kinder- und Jugendhilferecht geregelt ist, alle Menschen bis 27 in den Blick.<sup>26</sup> Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass die „Jugendphase“ insbesondere aus entwicklungspsychologischer und soziologischer Sicht nicht mit dem Erreichen des 18. Lebensjahres endet und deshalb auch aus rechtlicher Sicht der Eintritt der Volljährigkeit nicht das Ende aller Hilfen und Ansprüche aus dem Jugendhilferecht zur Folge haben soll.<sup>27</sup> Auch die Jugendstrategie

24 UN, Committee on the Rights of the Child (01.07.2009), Ziff. 11, 23; UN, Committee on the Rights of the Child (06.12.2016), Ziff. 23, 24, 44, 45.

25 Deutscher Bundestag (18.09.2024), S. 4.

26 Siehe die Begriffsbestimmungen zu Kindern, Jugendlichen, jungen Volljährigen und jungen Menschen in § 7 SGB VIII: Meysen (2022).

27 Ebd., Rn. 2.

der Bundesregierung und der NAP für Kinder- und Jugendbeteiligung haben den Adressat\*innenkreis des SGB VIII übernommen, indem sie sich zum Ziel gesetzt haben, die Beteiligung junger Menschen bis 27 Jahre zu stärken.<sup>28</sup>

Diese Herangehensweise steht auch im Einklang mit aktuellen internationalen Entwicklungen: Das Generalsekretariat der Vereinten Nationen bezeichnet „junge Menschen“ als Personen im Alter von 15 bis 24 Jahren, wobei es anerkennt, dass es keine universell gültige internationale Definition des Begriffs gibt.<sup>29</sup> Auch die EU-Jugendstrategie, die den Rahmen für die jugendpolitische Zusammenarbeit in der EU von 2019 bis 2027 darstellt, bezieht junge Menschen bis 27 Jahre ein.<sup>30</sup>

Den deutschen Gesetzen und internationalen Strategien folgend, nimmt auch dieser Beitrag junge Menschen bis 27 Jahre und nicht nur Minderjährige in den Blick.

schaft, in der sie lebt, und auf allen Ebenen der Gesellschaft eine aktive Rolle einnehmen und die eigene Lebenswelt aktiv mitgestalten darf, fühlt sie sich zugehörig und erlebt das eigene Leben als selbstbestimmt und damit als sinnvoll und bedeutsam.<sup>34</sup> Dies gilt für Kinder ebenso wie für Erwachsene.

Das Recht auf Partizipation ergibt sich nicht aus einem einzigen Artikel eines Menschenrechtsvertrags. Zum Beispiel schützt Artikel 25 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt) das Recht von Staatsbürger\*innen, die öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch freigewählte Vertreter\*innen mitzugesten. Artikel 7 b) des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), Artikel 5 c) der UN-Antirassismus-Konvention (ICERD) und Artikel 29 UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) garantieren dieses Recht für Frauen beziehungsweise für Betroffene rassistischer Diskriminierung sowie für Menschen mit Behinderungen. Artikel 31 der UN-KRK wiederum normiert das Recht von Kindern, sich am kulturellen und künstlerischen Leben beteiligen zu dürfen. Entsprechend garantieren Artikel 13 c) CEDAW, Artikel 5 (vi) ICERD und Artikel 30 UN-BRK Frauen, Rassismusbetroffenen und Menschen mit Behinderungen dieses Recht. Bei allen diesen Normen handelt es sich jeweils nur um Partizipationsrechte, die bestimmte Aspekte des politischen und gesellschaftlichen Lebens betreffen. Partizipation als Konzept ist aber weiter gefasst und meint die Teilhabe an allen Aspekten des eigenen und des gemeinschaftlichen Lebens. Darum ist Partizipation als Sammelbegriff für ein ganzes Bündel an einzelnen politischen, kulturellen, wirtschaftlichen und

## 1.2 Das Recht auf Partizipation

### 1.2.1 Partizipation – Definition und allgemeine Grundlagen

Partizipation<sup>31</sup> bedeutet teilzuhaben, dabei zu sein, dazugehören und bei allen Prozessen und Entscheidungen, die das eigene Leben und die Gemeinschaft, in der man lebt, betreffen, mitzubestimmen und aktiv mitzugesten.<sup>32</sup> Partizipation ist untrennbar mit Selbstbestimmung und damit mit dem Kern der Menschenwürde verbunden.<sup>33</sup> Denn nur wenn eine Person in ihrem eigenen Leben, in der Gemein-

28 Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2025), S. 7.

29 Vereinte Nationen (2023), S. 23, Endnote 10.

30 Europäische Union (o.J.): EU-Jugendstrategie. [https://youth.europa.eu/strategy\\_de](https://youth.europa.eu/strategy_de) (abgerufen am 15.09.2025).

31 Die Begriffe Partizipation und Beteiligung werden oft synonym verwendet. Während der NAP von „Kinder- und Jugendbeteiligung“ spricht, wurde hier bewusst der Begriff der Partizipation gewählt. Denn während „Beteiligung“ insinuiert, dass es eine\*n Akteur\*in geben muss, der Kinder und Jugendliche die Beteiligung erst ermöglicht, was zum Beispiel der Fall ist, wenn erst ein Jugendparlament geschaffen werden muss, passt der Begriff der Partizipation besser zur Mitbestimmung durch das Engagement in Selbstorganisationen, die von den Kindern und Jugendlichen aktiv selbst ausgeht. Vgl. zur Wahl des Begriffs der Partizipation mit Blick auf die UN-BRK auch Hirschberg (2010), S. 2.

32 Rudolf (2017), S. 13; Hart (1992), S. 5; Richter / Lehmann / Sturzenhecker (2017), S. 43; Vandenhole / Türkelli / Lembrechts (2024), Art. 12, Rn. 12.31.

33 Rudolf (2017), S. 14; Grobbaelar-du Plessis / Njau (2018), S. 849.

34 Rudolf (2017), S. 13; Funke (2025), S. 63; Vandenhole / Türkelli / Lembrechts (2024), Art. 12, Rn. 12.31; Deutscher Bundestag (18.09.2024), S. 66; Grobbaelar-du Plessis / Njau (2018), S. 849; Hieb u. a. (2025), S. 11.

sozialen Rechten zu verstehen.<sup>35</sup> Partizipation ist gleichzeitig ein Prinzip für die Umsetzung aller Menschenrechte. Die Beteiligung der Menschen an den sie betreffenden Entscheidungen stärkt die Legitimität und Akzeptanz dieser Entscheidungen.

### 1.2.2 Selbstorganisation als eine Form der Partizipation

Mit Blick auf Selbstorganisation als einer Form der Partizipation, um die es in diesem Kapitel maßgeblich gehen soll, sind vor allem die Rechte auf Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit relevant. Denn Selbstorganisation heißt, sich gemeinsam mit anderen in losen oder rechtlich verfestigten Strukturen zusammenzuschließen, um die eigenen Meinungen und Interessen gemeinsam nach außen zu vertreten und so gesellschaftliche Prozesse mitgestalten zu können. Das Recht auf freie Meinungsausübung, das sowohl Individuen als auch (organisierten) Personenmehrheiten zusteht, wird sowohl durch Artikel 19 des Zivilpakts als auch durch Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) geschützt.<sup>36</sup> Das Recht, sich mit anderen zu versammeln und zusammenzuschließen wird durch Artikel 21 und 22 des UN-Zivilpakts sowie durch Artikel 11 der EMRK geschützt. In Deutschland gelten diese internationales Verträge gemäß Artikel 59 Abs. 2 S. 1 GG im Rang eines einfachen Bundesgesetzes, wobei sie nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch bei der Auslegung der Grundrechte im Grundgesetz zu berücksichtigen sind.<sup>37</sup> Darüber hinaus ist das Recht, sich in Selbstorganisationen zusammenzuschließen und auf diese Art und Weise durch gemeinschaftliche Äußerungen an gesellschaftlichen und politischen Prozessen zu partizipieren, auch durch die Artikel 9 und 5 des Grund-

gesetzes geschützt.<sup>38</sup> Auch wenn die Kinderrechte noch nicht explizit ins Grundgesetz aufgenommen wurden, sind Kinder und Jugendliche vom Schutzbereich der genannten Grundrechte umfasst.<sup>39</sup>

### 1.2.3 Kinder und Jugendliche als Träger\*innen des Rechts auf Partizipation

Während das Recht, sich mit anderen zusammenzuschließen, um durch eine kollektive Meinungsausübung und Interessenvertretung Einfluss auf Gesellschaft und Politik auszuüben, für Erwachsene in Deutschland meist selbstverständlich anerkannt wird, werden Kinder und Jugendliche nach wie vor häufig nicht als Träger\*innen eigener politischer Rechte wahrgenommen und erst recht nicht als politische Akteur\*innen ernst genommen.<sup>40</sup> In den letzten Jahren hat die Bundesregierung den politischen Willen zur Ausweitung der Kinder- und Jugendbeteiligung auf Bundesebene zwar mit dem NAP „Kinder- und Jugendbeteiligung“ ausdrücklich unterstrichen und einzelne Bundesministerien haben Jugendbeiräte oder andere Beteiligungsformate für junge Menschen installiert.<sup>41</sup> Auch auf Landesebene, etwa in Mecklenburg-Vorpommern, dem Saarland und Brandenburg, wurden neue Kinder- und Jugendbeteiligungsgesetze erlassen. Dennoch fehlt es bis auf wenige Ausnahmen – insbesondere auf Bundesebene – nach wie vor an einer strukturellen und gesetzlichen Verankerung der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an politischen Entscheidungsprozessen.

Mit Blick auf die UN-Kinderrechtskonvention und die darin enthaltene Verpflichtung Deutschlands hinsichtlich der Partizipation von Kindern und Jugendlichen ist es an dieser Stelle wichtig, hervorzuheben, dass Deutschland als Vertragsstaat der

35 Vandenhoe / Türkelli / Lembrechts (2024), Art. 12, Rn. 12.31.

36 In Deutschland ist die EMRK seit 1953 und der Zivilpakt seit 1976 in Kraft.

37 Bundesverfassungsgericht (2004): Beschluss vom 14. Oktober 2004, Az. 2 BvR 1481/04; Bundesverfassungsgericht (2011): Urteil vom 04.05.2011, Az. 2 BvR 2365/09, Rn. 89; Bundesverfassungsgericht (2011a): Beschluss vom 23.03.2011, Az. 2 BvR 882/09, Rn 57; Bundesverfassungsgericht (2016): Beschluss vom 20.04.2016, Az. 2 BvR 1488/14, Rn. 19 m.w.N.

38 Neben Art. 5 und 9 sind zudem Art. 2 Abs. 1, und Art. 8 GG zu nennen.

39 Auch wenn es sich beim Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit nach Art. 8 und 9 GG um „Deutschengrundrechte“ handelt, genießen auch ausländische Mitbürger\*innen über Art. 2 Abs. 1 GG das Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit. Siehe: Jarass (2024), Rn. 7.

40 Liebel (2023), S. 188; Gerbig (2021), S. 71; Lundy / Templeton (2018), S. 9.

41 Siehe etwa die Gründung des BMZ-Jugendbeirats sowie der Koordinierungsstelle Jugendbeteiligung in Klimafragen.

UN-KRK schlicht dazu verpflichtet ist, ihre aktive Teilhabe an der Gesellschaft zu ermöglichen beziehungsweise diese zu fördern. Dass die politische Partizipation von Kindern und Jugendlichen außerdem sinnvoll ist, damit sie als künftige Wahlberechtigte demokratische Prozesse erlernen, ist lediglich eine zusätzliche positive Wirkung der Umsetzung dieser Rechte. Denn eine funktionierende Zivilgesellschaft als ein Grundpfeiler der Demokratie braucht die Partizipation Aller, und Partizipation ist ein Menschenrecht, das nicht erst mit Eintritt der Volljährigkeit oder Erlangung des Wahlalters beginnt.

#### 1.2.4 Die Partizipationsrechte in der UN-Kinderrechtskonvention

Die UN-KRK normiert mehrere Partizipationsrechte und damit die Pflicht der Vertragsstaaten, sie auch für Kinder und Jugendliche zu gewährleisten. Bei der Ausarbeitung der UN-KRK in den 1980er-Jahren ging es dabei nicht darum, von den bereits zuvor bestehenden und auch für Kinder geltenden Menschenrechtsverträgen abweichende Regeln aufzustellen. Vielmehr ging es ihnen darum, die spezifischen Bedarfe von Kindern mit Blick auf Partizipation anzuerkennen und ihnen auch in rechtlicher Hinsicht gerecht zu werden.<sup>42</sup> Das heißt, es sollten für Kinder keine Standards generiert werden, die hinter den bereits etablierten menschenrechtlichen Standards zurückbleiben oder darüber hinausgehen. Vielmehr erkannte die Staatengemeinschaft an, dass Kinder besonderer Fürsorge und Unterstützung bedürfen, um in den vollen Genuss ihres Rechts auf Partizipation zu kommen.

Dass mit der UN-KRK auch im Vergleich zu früheren kinderrechtlichen Regelwerken ein Richtungswandel dahingehend erfolgte, dass Kinder nicht mehr nur als Schutzobjekte, sondern auch und gerade als Rechtssubjekte mit eigenen Ansprüchen gegenüber

dem Staat anerkannt wurden, zeigt sich auch in der Ausdifferenzierung der zahlreichen in der Konvention enthaltenen Partizipationsrechte.<sup>43</sup> Neben dem Recht auf Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 13 UN-KRK) und dem Recht auf Zugang zu den Medien (Art. 17 UN-KRK) sind – insbesondere wenn es um Partizipation in Form der Mitwirkung in Selbstorganisationen geht – vor allem Art. 12 und Art. 15 UN-KRK zu beachten:

- **Artikel 12 Abs. 1 UN-Kinderrechtskonvention:**  
„Die Vertragsstaaten sichern dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äußern, und berücksichtigen die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife.“
- **Artikel 15 Abs. 1 UN-Kinderrechtskonvention:**  
„Die Vertragsstaaten erkennen das Recht des Kindes an, sich frei mit anderen zusammenzuschließen und sich friedlich zu versammeln.“

Gemeinsam bilden diese zentralen Partizipationsrechte den Rahmen für das Engagement von Kindern und Jugendlichen auf individueller, gemeinschaftlicher, nationaler und internationaler Ebene.<sup>44</sup>

Der in Art. 12 Abs. 1 UN-KRK enthaltene Passus „in allen das Kind berührenden Angelegenheiten“ ist weit auszulegen.<sup>45</sup> Auch die politische Partizipation und Mitbestimmung ist von Art. 12 Abs. 1 UN-KRK umfasst, weil viele politische Entscheidungsprozesse Kinder in ihrer unmittelbaren Lebenswirklichkeit berühren.<sup>46</sup> Da Kindern und Jugendlichen das Wahlrecht als wohl stärkste Form der politischen Mitbestimmung trotz wiederkehrender Debatten über eine Absenkung des Wahlalters und einer Reform bestehender Wahlrechtseinschränkungen jedenfalls

42 Dies zeigt unter anderem Art. 41 UN-KRK, in dem das Günstigkeitsprinzip normiert ist. Danach soll bei mehreren anwendbaren Normen immer diejenige angewendet werden, die dem Kind einen besseren Rechtsstatus gewährt. Das heißt, der Kinderrechtskonvention kommt nur dann eine Vorrangfunktion zu, wenn sie im Vergleich zu einer anderen anwendbaren nationalen oder internationalen Norm den besseren Rechtsschutz gewährt.

43 Schmahl (2017), Einleitung, Rn. 2.

44 Breen (2019), S. 539.

45 UN, Committee on the Rights of the Child (01.07.2009), Ziff. 27; Lundy (2007), S. 931.

46 Vandenhove / Türkelli / Lembrechts (2024), Art. 12, Rn. 12.14.–12.15.

auf Bundesebene nach wie vor verwehrt bleibt,<sup>47</sup> ist es umso wichtiger, dass sich Kinder und Jugendliche an anderen Stellen und in anderen Formaten einbringen können, um ihre Meinung und Perspektiven zu den sie betreffenden Entscheidungen in der Politik zum Ausdruck bringen zu können.<sup>48</sup>

Solche Formate zur politischen Partizipation können unterschiedlich gestaltet sein. Sie können von Erwachsenen eingerichtet werden, aber Partizipation kann auch in Form einer Mitwirkung in Selbstvertretungen durch Jugendorganisationen erfolgen. Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes hat ausdrücklich anerkannt, dass Artikel 12 UN-KRK auch ein kollektives Recht ist, dass also nicht nur die individuelle, sondern auch die gemeinschaftliche Meinungsbildung- und -äußerung geschützt sind.<sup>49</sup> Weiterhin hat der UN-Ausschuss den Vertragsstaaten empfohlen, Kinder und Jugendliche bei der Gründung eigener Organisationen zu unterstützen, die er als „child led organisations“, also von Kindern geleitete Organisationen bezeichnet.<sup>50</sup> Besonders für Jugendliche ist es wichtig, sich mit Gleichaltrigen vernetzen und sich gemeinsam mit ihnen an politischen Prozessen beteiligen zu können. Dieses Recht, sich frei mit anderen zusammenzuschließen, folgt auch aus der in Artikel 15 UN-KRK normierten Vereinigungsfreiheit. Dabei geht die UN-KRK von einem weiten Vereinigungsbegriff aus und schützt auch faktische, eher lose und „informelle“ Vereinigungen.<sup>51</sup>

Das Engagement in Selbstorganisationen<sup>52</sup> kann ein wichtiges Instrument sein, um sich effektiv in öffentliche Angelegenheiten einzubringen, sich zu vernetzen und so auch gegenseitig zu stärken.<sup>53</sup> Selbstorganisationen sind wichtige zivilgesellschaftliche Akteur\*innen, da sie insbesondere Interessenvertretungen für von Diskriminierung betroffenen Menschen darstellen, wichtige Impulse für gesellschaftliche Veränderungen setzen und zur Stärkung der Demokratie beitragen.<sup>54</sup> Selbstorganisierte Strukturen bieten daher auch Kindern und Jugendlichen Räume, in denen sie Eigenständigkeit erleben, eigene Entscheidungsbefugnisse besitzen und sich gemeinsam für ihre Rechte einsetzen können.<sup>55</sup> Das Recht auf Selbstvertretung spielt daher – neben dem Wahlrecht und anderen Beteiligungsformaten – eine zentrale Rolle für die politische Mitbestimmung.<sup>56</sup>

Bei der Umsetzung von Artikel 12 und 15 UN-KRK trifft den Staat nicht nur die negative Verpflichtung, die Gründung von Selbstorganisationen junger Menschen und deren Arbeit nicht zu stören oder zu unterbinden. Ihm obliegen vielmehr auch Gewährleistungspflichten.<sup>57</sup> Das heißt, er muss aktiv tätig werden, um die nötigen Rahmenbedingungen zu schaffen, damit alle Kinder und Jugendliche ihr Recht auf Partizipation und Selbstorganisation wirksam genießen können. Die Konvention erkennt in dieser Hinsicht an, dass Kinder und Jugendliche an bestimmten Stellen Unterstützung brauchen, um sich mit anderen zusammenschließen und kollektiv

47 Während das Wahlalter bei Kommunal- und teilweise auch bei Landtagswahlen in einigen Bundesländern auf 16 Jahre abgesenkt wurde, liegt die Grenze bei Bundestagswahlen nach wie vor bei 18 Jahren. Nur bei Europawahlen dürfen inzwischen bundesweit alle Jugendlichen ab 16 Jahren wählen gehen. Für eine Übersicht zum Wahlalter in den einzelnen Bundesländern siehe Deutsches Institut für Menschenrechte (2023), S. 109.

48 Ebd., S. 101–115; Deutsches Institut für Menschenrechte (29.05.2024): Pressemitteilung: Weltkindertag: Absenkung des Mindestwahlalters auf 16 Jahre für die Bundestagswahl 2025 kinderrechtlich geboten. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuelles/detail/absenkung-des-mindestwahlalters-auf-16-jahre-fuer-die-bundestagswahl-2025-kinderrechtlich-geboten> (abgerufen am 15.09.2025); Bundesjugendkuratorium (2025), S. 4.

49 UN, Committee on the Rights of the Child (01.07.2009), Ziff. 9–14; Vandenhove / Türkelli / Lembrechts (2024), Art. 12, Rn. 12.16.

50 UN, Committee on the Rights of the Child (01.07.2009), Ziff. 128; UN, Committee on the Rights of the Child (06.12.2016), Ziff. 24.

51 Schmahl (2017), Art. 15, Nr. 3; Gerbig (2021), S. 75.

52 Siehe Definition unten, 1.3.1.

53 Liebel (2023), S. 188–189; Ahlrichs / Hoffmann (2022), S. 42–43.

54 Bartsch / Aalders (2023), S. 12; Tank / El / Lehmann (2023).

55 Liebel (2015), S. 280; Ahlrichs / Hoffmann (2022), S. 40–48.

56 Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen (2023), S. 10.

57 UN, Committee on the Rights of the Child (01.07.2009), Ziff. 135 f.; Vandenhove / Türkelli / Lembrechts (2024), Art. 12, Rn. 15.14–15.17; Daly (2013), S. 24, 25, 28, 29.

ihre Meinung äußern zu können, und weist dem Staat deshalb eine aktive Rolle zu.

### 1.2.5 Gewährleistung eines förderlichen Umfelds für Partizipation

Zusammengefasst: Der Staat muss ein förderliches Umfeld für die Partizipation von Kindern und Jugendlichen schaffen. Dieses förderliche Umfeld umfasst drei Aspekte: (Frei-)Räume, Unterstützung sowie Gehör und Berücksichtigung. Sie werden im Folgenden erläutert.

Ein förderliches Umfeld setzt **erstens** voraus, dass Kinder und Jugendliche Räume haben, die sie erreichen sowie als ihre Räume anerkennen können und in denen sie sich sicher genug fühlen, ihre eigenen Ansichten frei zu äußern.<sup>58</sup> Der Staat muss hierfür geeignete rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen schaffen. Weiterhin kann er zu einer offenen, toleranten politischen Kultur beitragen, die junge Menschen zu Engagement und Partizipation ermutigt und ihnen relevante Informationen zugänglich macht.<sup>59</sup> Das heißt, junge Menschen, die sich politisch äußern, sollten ernst genommen und weder belächelt noch eingeschüchtert werden. Denn freie Äußerung bedeutet, dass die Meinungen freiwillig und ohne Druck geäußert werden können. Es muss außerdem auch immer das Recht geben, sich nicht zu äußern. Damit es auch einen Raum für die kollektive Meinungäußerung von selbstorganisierten Gruppen gibt, müssen diese Gruppen die Möglichkeit haben, sich niedrigschwellig und barrierefrei zu gründen, und sie müssen Orte haben, an denen sie sich physisch und digital treffen können.

**Zweitens** setzt ein förderliches Umfeld voraus, dass vor allem auch jüngere Kinder die nötige Unterstützung erhalten, sich eine Meinung zu bilden und diese zu äußern. Denn jedes Kind<sup>60</sup> hat unab-

hängig von seinem Alter das Recht, sich eine eigene Meinung zu bilden.<sup>61</sup> Die UN-KRK will der Annahme entgegenwirken, dass Kinder die Folgen ihrer Entscheidung nicht überschauen könnten, weswegen ihnen oft pauschal die Fähigkeit abgesprochen wird, ihre Rechte selbst wahrzunehmen.<sup>62</sup> Die Beteiligung richtet sich demnach nicht nach dem Wissen oder der Erfahrung, sondern danach, inwiefern Kinder und Jugendliche von einer bestimmten Angelegenheit betroffen sind. Daraus folgt, dass Kinder und Jugendliche auch dann einbezogen werden müssen, wenn sie die Entscheidung und deren Folgen nicht vollständig überblicken können.<sup>63</sup> Auch schon sehr junge Kinder sind in der Lage, sich eine Meinung zu bilden, auch wenn sie diese nicht unbedingt verbal ausdrücken können. Es braucht daher qualifizierte Erwachsene, die Kindern und Jugendlichen – im Rahmen ihrer sich entwickelnden Fähigkeiten (*evolving capacities*, Artikel 5 UN-KRK) – fehlende Informationen zur Verfügung stellen, diese verständlich machen und so bei der Meinungsbildung- und -äußerung begleiten und unterstützen.<sup>64</sup> Mit Blick auf Selbstorganisationen junger Menschen braucht es idealerweise die Möglichkeit, Unterstützung von hauptamtlichen Kräften zu erhalten, die den organisatorischen Rahmen mitschaffen und insbesondere jüngeren Kindern dabei helfen können, sich eine Meinung zu bilden, und die für sie, wenn nötig, als Sprachrohr nach außen fungieren können.<sup>65</sup>

**Drittens** setzt ein förderliches Umfeld für die Partizipation von Kindern und Jugendlichen – und insbesondere für die politische Partizipation durch die Arbeit in Selbstorganisationen – voraus, dass es Strukturen gibt, die sicherstellen, dass die am Entscheidungsprozess zuständigen Beteiligten die Meinung von Kindern und Jugendlichen nicht nur anhören, sondern auch deren Alter und Reife entsprechend angemessen berücksichtigen (Art. 12 Abs. 1

58 UN, Committee on the Rights of the Child (01.07.2009), Ziff. 23; Lundy (2007), S. 933–935.

59 Gerbig (2021), S. 71; Deutsches Institut für Menschenrechte (2016), S. 15. Zu den Auswirkungen, die ein Mangel an offener Kultur mit sich bringt, siehe auch Kapitel 2 zu Gefährdungen des Rechtsstaats und einer Zivilgesellschaft, die unter Druck steht.

60 Artikel 1 UN-KRK definiert Kind als jeden Menschen, der das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat.

61 UN, Committee on the Rights of the Child (01.07.2009), Ziff. 21.

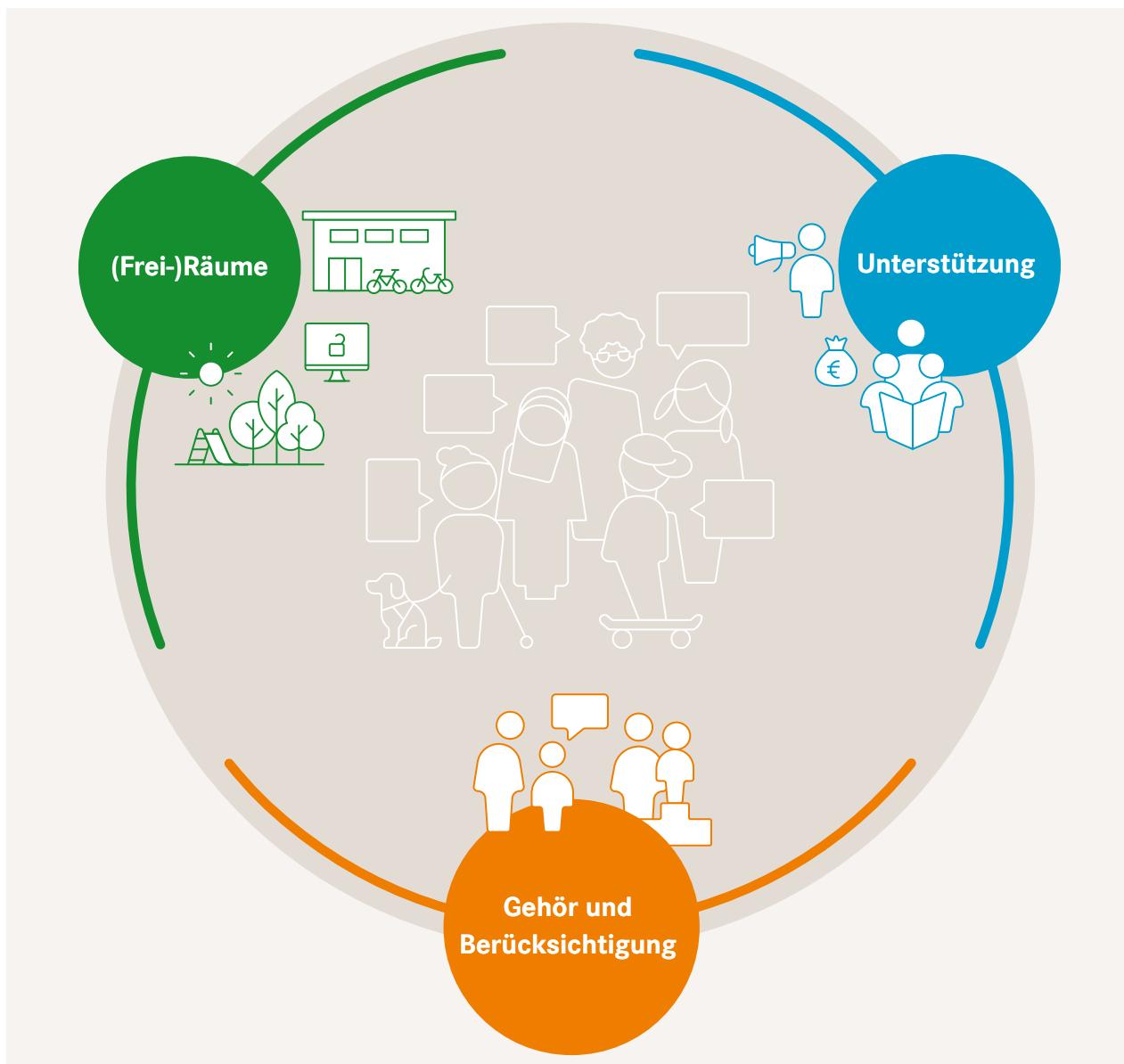
62 Cremer / Bär (2016); Funke (2025).

63 Deutscher Bundestag (18.09.2024), S. 365; UN, Committee on the Rights of the Child (01.07.2009), Ziff. 21.

64 Lundy (2007), S. 935; UN, Committee on the Rights of the Child (11.10.2023), S. 2.

65 Vgl. Lundy (2007), S. 935–936.

**Abbildung 1: Selbstorganisationen junger Menschen – Voraussetzungen für ein förderliches Umfeld**



UN-KRK).<sup>66</sup> Die Konvention erkennt an dieser Stelle an, dass Kinder und Jugendliche im Gegensatz zu Erwachsenen kein Wahlrecht haben und dass deshalb die Gefahr besteht, dass ohne eine klare Berücksichtigungspflicht ihre Meinung überhaupt nicht gehört wird. In Bezug auf Gruppen empfiehlt der Ausschuss den Vertragsstaaten nachdrücklich, alle „Anstrengungen zu unternehmen, um Kinder, die

sich gemeinsam äußern, anzuhören und ihre Meinung in Erfahrung zu bringen“.<sup>67</sup> Berücksichtigen setzt darüber hinaus auch voraus, dass Kinder und Jugendliche tatsächlich Einfluss haben und es sich nicht nur um eine Scheinbeteiligung handelt. Darum beinhaltet ein ernsthafter Beteiligungsprozess, dass Vorkehrungen getroffen werden, die garantieren, dass Kinder und Jugendliche darüber informiert

66 Ebd., S. 936.

67 UN, Committee on the Rights of the Child (01.07.2009), Ziff. 10.

werden, wie ihre Meinung berücksichtigt wurde.<sup>68</sup> Kinder und Jugendliche sind in der Lage zu verstehen, dass ihre Meinungen und Wünsche nicht immer zu einhundert Prozent umgesetzt werden können, sofern ihnen die Gründe dafür erläutert werden. Der Kinderrechtsausschuss hat den Vertragsstaaten außerdem auch aufgegeben, von Kindern selbst geleitete Organisationen bei der Entwicklung, Umsetzung, Überwachung und Bewertung von sie betreffenden Gesetzen und anderen Plänen oder Programmen mit einzubeziehen.<sup>69</sup>

Im weiteren Verlauf dieses Kapitels wird deutlich werden, was Selbstorganisationen junger Menschen in Deutschland auf die Frage antworten, welchen Herausforderungen sie in ihrer Arbeit aktuell begegnen, was sie von der Politik mit Blick auf ein förderliches Umfeld erwarten und welche Gelangsvoraussetzungen sie für die Ausübung ihres Rechts auf Partizipation in Form des Mitwirkens in Selbstorganisationen sehen.

### Umsetzungsbeispiele für Beteiligungsrechte im deutschen Recht

Neben den menschen- und grundrechtlichen Garantien des Rechts auf Partizipation gibt es im deutschen Recht bereits einige Normen, die das Recht junger Menschen, an politischen Prozessen beteiligt zu werden und diese mitzugestalten, konkreter ausgestalten.

Für die Bundesebene ist hier zum Beispiel § 8 Abs. 1 SGB VIII zu nennen, wonach Kinder und Jugendliche an allen sie betreffenden Entscheidungen der öffentlichen Jugendhilfe zu beteiligen sind. Der durch das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz<sup>70</sup> 2021 neu ins SGB VIII eingefügte

§ 4a sieht darüber hinaus die Unterstützung, Begleitung und Förderung von selbstorganisierten Zusammenschlüssen insbesondere von Leistungsempfänger\*innen nach dem SGB VIII vor. Nach § 3 Abs. 1 Satz 2 BauGB sind Kinder und Jugendliche ausdrücklich Teil der Öffentlichkeit, die nach § 3 Abs. 1 Satz 1 BauGB in baulichen Planungsvorhaben möglichst frühzeitig zu beteiligen ist. Nach § 1 Abs. 6 Nr. 3 BauGB sind die Bedürfnisse junger Menschen bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu berücksichtigen. Eine strukturelle, themen- und ressortübergreifende und gesetzlich verankerte Beteiligung junger Menschen an Gesetzgebungsverfahren und weiteren politischen Entscheidungsprozessen auf Bundesebene gibt es aber bislang nicht.

Dies sieht auf Landesebene teilweise schon besser aus. So ist eine Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in Planungen des Landes, die ihre Belange berühren, in Nordrhein-Westfalen (NRW) schon seit 2004 gesetzlich verankert.<sup>71</sup> Als neue Entwicklungen sind die Kinder- und Jugendbeteiligungsgesetze aus Mecklenburg-Vorpommern<sup>72</sup>, dem Saarland<sup>73</sup> und Brandenburg<sup>74</sup> positiv hervorzuheben, die alle 2024 in Kraft getreten sind. Ähnlich wie in NRW ist nun auch im Saarland und in Mecklenburg-Vorpommern gesetzlich verankert, dass junge Menschen bei allen Vorhaben des Landes, die ihre Belange betreffen, zu beteiligen sind.<sup>75</sup> In beiden Landesgesetzen ist dabei auch eine Beteiligung von Selbstorganisationen junger Menschen vorgesehen.<sup>76</sup> Auch das neue brandenburgische Kinder- und Jugendgesetz sieht zumindest eine Beteiligung des Landesjugendrings in Gesetzgebungsverfahren, die die Jugendarbeit betreffen, vor und stärkt ansonsten vor

68 Lundy (2007), S. 938; UN, Committee on the Rights of the Child (01.07.2009), Ziff. 25.

69 UN, Committee on the Rights of the Child (02.03.2021), Ziff. 34.

70 Kinder und Jugendstärkungsgesetz, BGBl. Nr. 29 vom 9. Juni 2021, S. 1444 ff.

71 § 6, Drittes Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes; Gesetz zur Förderung der Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit und des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes – Kinder- und Jugendförderungsgesetz.

72 Kinder- und Jugendbeteiligungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (KJuBG M-V).

73 Saarländisches Junge-Menschen-Beteiligungsgesetz (SJMBG).

74 Brandenburgisches Kinder- und Jugendgesetz (BbgKJG).

75 § 5 SJMBG, § 4 KJuBG M-V.

76 Ebd.

allem die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen bei Maßnahmen und Entscheidungen im Bereich der Jugendhilfe, die zuvor beispielsweise auch schon in Berlin durch das Jugendfördergesetz gestärkt worden ist.<sup>77</sup> Schließlich haben inzwischen schon die meisten Bundesländer in ihren Gemeindeordnungen oder Kommunalverfassungen gesetzliche Regelungen getroffen, die die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen auf kommunaler Ebene vorsehen.

Trotz dieser teilweise bereits vorhandenen rechtlichen Grundlagen für eine Beteiligung von Kindern und Jugendlichen, insbesondere im kommunalen Bereich, bestehen in der Praxis noch erhebliche Umsetzungsdefizite und vor allem auf Bundesebene fehlt es insgesamt noch an einer strukturellen Verankerung der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in allen sie berührenden politischen Entscheidungsprozessen.

Initiativen, die sich nach Erreichung ihres Zwecks wieder auflösen, für die Zeit ihres Bestehens als Zusammenschluss angesehen werden.

Damit ist der hier verwendete Begriff der Selbstorganisation weiter als der des Jugendverbands im Sinne von § 12 Abs. 2 SGB VIII zu verstehen, der eine auf Dauer angelegte Arbeit voraussetzt. Den geringen Anforderungen an die Beständigkeit des Zusammenschlusses entsprechend kann demnach auch der Organisationsgrad der Selbstorganisationen von einem informellen, losen Zusammenschluss, der nicht rechtlich formalisiert ist, bis hin zu einem formellen Zusammenschluss mit eigener Rechtsform – typischerweise der des Vereins – reichen.<sup>80</sup>

Es ist üblich, dass sich einzelne Selbstorganisationen zur gegenseitigen Stärkung und gemeinsamen Interessenverfolgung mit anderen Selbstorganisationen in einem Dachverband zusammenschließen. Dies ist beispielsweise bei den Jugendorganisationen in Form der Jugendringe auf Landesebene und dem Deutschen Bundesjugendring auf Bundesebene der Fall. Diesen obliegt dann die Aufgabe, die gemeinsamen Interessen aller Einzelorganisationen gebündelt nach außen hin – also gegenüber dem Land oder dem Bund – zu vertreten.

Das entscheidende Kriterium, welches Selbstorganisationen insbesondere von anderen zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen unterscheidet, die Interessenvertretung für Kinder und Jugendliche machen, ist, dass junge Menschen in Selbstorganisationen selbst die handelnden Akteur\*innen sind. Das heißt sie entscheiden selbst über die Ziele und Aktionsformen ihres Zusammenschlusses. Dabei können sie zwar von älteren Ehrenamtlichen oder Hauptamtlichen begleitet und unterstützt werden, aber die maßgebliche Gestaltungsmacht und Entscheidungsgewalt sollte bei den jungen Menschen selbst liegen.

## 1.3 Selbstorganisationen junger Menschen – Bestandsaufnahme und Herausforderungen

### 1.3.1 Der Begriff Selbstorganisation

Wenn im vorliegenden Text der Begriff der Selbstorganisation verwendet wird, dann sind damit Zusammenschlüsse junger Menschen gemeint, in denen diese selbst – und nicht die Erwachsenen<sup>78</sup> – die hauptsächlich handelnden Akteure sind. Hinsichtlich der Begrifflichkeit „Zusammenschluss“ orientiert sich der vorliegende Text an den Einordnungen, wie sie in Verbindung mit § 4a SGB VIII verwendet werden. Demnach erfordert ein Zusammenschluss zwar eine gewisse Beständigkeit, sodass spontane und von vornherein nur einmalige Aktionen wie etwa Flashmobs nicht darunterfallen. Beständigkeit heißt andererseits aber nicht, dass der Zusammenschluss auf Dauer angelegt sein muss.<sup>79</sup> So können zum Beispiel auch projektartige

77 §§ 88 Abs. 3, 11 BbgKJG; Neuer § 5 im Berliner Jugendhilfe-, Familien- und Jugendfördergesetz (AG KJHG).

78 Gemeint sind hier Erwachsene ab 27 Jahren, die nach der obigen Definition nicht mehr unter die Bezeichnung „junge Menschen“ fallen“.

79 Vgl. Weitzmann (2022), Rn. 3. Die Auslegung von § 4a SGB VIII wird hier unterstützend herangezogen. Die in diesem Beitrag untersuchten Selbstorganisationen sind nicht auf solche im Sinne von § 4a SGB VIII beschränkt.

80 Siehe auch IU Internationale Hochschule GmbH (14.11.2024).

Da es somit auf die tatsächlichen Organisations- und Entscheidungsstrukturen ankommt, ist es für die Einstufung eines Zusammenschlusses als Selbstorganisation nicht entscheidend, ob sich die Gruppe junger Menschen subjektiv selbst als Selbstorganisation bezeichnet und versteht. Vielmehr sind Selbstbezeichnungen wie die der „Gruppe“, des „Verbands“ oder der „Jugend“ viel geläufiger als die der „Selbstorganisation“.

Selbstorganisationen junger Menschen müssen sich nicht per se mit kinder- und jugendpolitischen Themen und Anliegen beschäftigen und auch nicht zwingend selbst als Interessenvertretung junger Menschen verstehen. Sie können sich vielmehr auch mit kulturellen, sozialen, rechtlichen oder politischen Fragen beschäftigen, die die ganze Gesellschaft oder eine bestimmte gesellschaftliche Gruppe betreffen, solange es sich dabei um Belange von öffentlichem Interesse handelt. Rein private Gruppen wie etwa eine Musik-Band von Jugendlichen oder eine Sportgruppe sind also nicht gemeint.

Auch wenn der Begriff der Selbstorganisation somit sehr weit gefasst ist und auch Zusammenschlüsse umfasst, die nur in einem kleinen Rahmen wirken möchten, hat sich das Deutsche Institut für Menschenrechte für den Zweck dieses Beitrags sowie vor dem Hintergrund des „Nationalen Aktionsplans Kinder- und Jugendbeteiligung“ im Berichtszeitraum auf Selbstorganisationen beziehungsweise deren Dachverbände konzentriert, die auf Bundesebene organisiert sind und auch auf dieser Ebene wirken möchten.

### 1.3.2 Herangehensweise und Methodik

Mit dem Ziel, sich einen Überblick über die auf Bundesebene aktiven Selbstorganisationen junger Menschen zu verschaffen und in Erfahrung zu bringen, was sie für ein förderliches Arbeitsumfeld brauchen, hat das Deutsche Institut für Menschenrechte im Zeitraum von August bis Dezember 2024 eine eigene Erhebung durchgeführt. Diese erfolgte zunächst durch eine Desktop-Recherche und im

zweiten Schritt durch qualitative, leitfragengestützte Interviews mit Vertreter\*innen von Selbstorganisationen.

Da die Grundgesamtheit der in Deutschland aktiven Selbstorganisationen zu Beginn unbekannt war, wurde in einem ersten Schritt eine systematische Bestandsaufnahme von Selbstorganisationen im Sinne der obigen Definition (siehe Punkt 1.3.1) durchgeführt. Mittels einer webbasierten Recherche wurden dabei zunächst 210 Selbstorganisationen identifiziert. Diese Methode schließt rein informelle, offline agierende Gruppen nicht zwangsläufig ein.

Insgesamt ergab die Bestandsaufnahme ein breites und vielfältiges Bild. Die identifizierten Selbstorganisationen junger Menschen unterscheiden sich sowohl hinsichtlich der Organisationsform als auch der Themen, mit denen sie sich hauptsächlich beschäftigen. Die Mehrheit der Organisationen ist unter dem Dach eines Trägerverbands oder in einem größeren Netzwerk organisiert, wobei dieser Befund durch die Art und Weise der Erhebung verzerrt sein kann, da kleine, völlig selbstständig arbeitende Gruppen schwieriger ausfindig zu machen sind. In jedem Fall arbeitet aber die große Mehrheit der Organisationen ohne eine Anbindung an Kitas oder Schulen. Thematisch befassen sich die Selbstorganisationen mit vielen Themen: Politik, Bildung und Ausbildung in Schule, Hochschulen und Betrieben, Umwelt und Klima, Migration und Flucht, Antidiskriminierung, Religion, Sport, Freizeit, Wirtschaft oder humanitäre Hilfe. Auffallend ist, dass es nur wenige Selbstorganisationen gibt, die speziell die Interessen mehrfach marginalisierter Gruppen wie zum Beispiel in Armut oder sogar auf der Straße lebender Mädchen oder queerer BPOC<sup>81</sup> vertreten.

Nach Abschluss der webbasierten Recherche wurde aus der Grundgesamtheit der identifizierten Selbstorganisationen eine Stichprobe von 24 Selbstorganisationen entnommen, die für leitfaden-gestützte Interviews angefragt wurden. Bei der Auswahl der angefragten Organisationen wurde darauf geachtet, dass sie die Breite der

81 Die Abkürzung BPOC steht für „Black and People of Colour“ und bezeichnet damit eine Gruppe von Menschen, die in Deutschland nach wie vor strukturell benachteiligt sind und häufig Rassismus erfahren.

Organisationsformen und der vertretenen gesellschaftlichen Gruppen und Themen möglichst gut berücksichtigt.

Insgesamt konnten so neun leitfadengestützte Interviews durchgeführt werden mit dem Ziel, die umfangreiche Desktop-Recherche zu triangulieren.<sup>82</sup> Unter den befragten Selbstorganisationen sind mehrere Dachverbände beziehungsweise Trägervereine und sowohl Selbstorganisationen, die Mitglied in einem solchen Dachverband oder Netzwerk sind, als auch solche, die vollkommen eigenständig arbeiten oder aber – ohne Mitglied in einem Dachverband von Jugendorganisationen zu sein – an eine große (internationale) Erwachsenenorganisation angebunden sind, so wie man es von Amnesty International, Greenpeace, WWF oder anderen kennt. Was die Themenfelder und Zielgruppen angeht, sind unter den befragten Selbstorganisationen mehrere migrantische Selbstorganisationen beziehungsweise Dachverbände zu finden sowie eine, in der junge Menschen mit Behinderungen organisiert sind, und eine, die sich hauptsächlich um die Interessen von Schüler\*innen kümmert. Die anderen arbeiten zu unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Themen von Sport bis hin zu Menschenrechten und Arbeitnehmer\*innenrechten.

Da es meistens einige Jahre dauert, bis Kinder und Jugendliche zunächst auf lokaler Ebene Erfahrungen in ihrer jeweiligen Organisation gesammelt haben, bevor sie dann auf Bundesebene tätig werden, handelte es sich bei den interviewten Personen entweder um ehrenamtlich tätige junge Erwachsene oder um hauptamtliche Kräfte, die ihre Selbstorganisation auf Bundesebene nach außen vertreten. Die Interviews wurden mithilfe des Softwareprogramms MAXQDA transkribiert und qualitativ nach Mayring<sup>83</sup> ausgewertet.

Vor dem Hintergrund der unter 1.2.5 dargestellten grundlegenden Voraussetzungen eines für die Partizipation junger Menschen förderlichen Umfelds, zielten die Leitfragen der Interviews vor allem darauf ab, herauszufinden, welchen Herausforderungen die Selbstorganisationen in ihrer Arbeit begegnen, welche Bedarfe sie haben und welche Forderungen sie an die Bundespolitik stellen. Bei der qualitativen Auswertung der Interviews nach Mayring zeigte sich, dass für die Mehrheit der befragten Organisationen aktuell vor allem die folgenden Kategorien von Bedeutung sind: 1) Personelle und zeitliche Ressourcen; 2) Räume und Mobilität; 3) nachhaltige und leicht zugängliche Finanzierung; 4) Druck und Angst vor Gewalt und Hetze; 5) Gehört und ernst genommen werden.

Im Folgenden werden die Ergebnisse diesen Kategorien folgend und vor dem Hintergrund aktueller Forschung zur Partizipation junger Menschen dargestellt, menschenrechtlich eingeordnet und bewertet.

### 1.3.3 Fehlende personelle und zeitliche Ressourcen

Eine genaue Zahl, wie viele junge Menschen bis 27 Jahren in Selbstorganisationen, die der obigen Definition entsprechen, aktiv sind, ist nicht verfügbar. Aber allein in den Mitgliedsorganisationen des Deutschen Bundesjugendrings sind nach dessen Auskunft circa sechs Millionen junge Menschen engagiert.<sup>84</sup> Nach Angaben der Bundesregierung in der 19. Wahlperiode bringen sich insgesamt zwei Drittel aller jungen Menschen gesellschaftlich ein, wobei davon 64,2 Prozent Bezugspunkte zu Organisationen und Verbänden haben und sich 30,3 Prozent in informelleren Gruppen engagieren.<sup>85</sup>

Doch trotz dieser hohen Zahlen<sup>86</sup> haben viele Selbstorganisationen junger Menschen Probleme, genügend Mitglieder zu gewinnen, die aktiv die Arbeit der Organisation mitgestalten wollen und

82 Mehrere der 24 angeschriebenen Selbstorganisationen mussten eine Interviewteilnahme mangels zeitlicher Ressourcen absagen. Teilweise erfolgte auch gar keine Rückmeldung oder es konnte kein für beide Seiten geeigneter Termin gefunden werden.

83 Mayring (2010).

84 Deutscher Bundesjugendring (2025): Über uns. <https://jugenddialog.de/ueber-uns/deutscher-bundesjugendring/> (abgerufen am 15.09.2025). Zu den Mitgliederzahlen in Jugendverbänden und ihren Mitgliedsorganisationen siehe auch Deutscher Bundestag (18.09.2024), S. 20.

85 Ebd., S. 64.

86 Angesicht von 22 Millionen jungen Menschen im gesamten Bundesgebiet.

können. Ebenso herausfordernd ist es, diese Mitglieder kontinuierlich zu halten und zu mobilisieren. Dies geht sowohl aus Studien zum zivilgesellschaftlichen Engagement als auch aus den vom Institut geführten Interviews hervor.<sup>87</sup> Gerade bei kleineren oder noch neuen und weniger etablierten Organisationen, kann schon der Wegfall weniger engagierter Mitglieder dazu führen, dass die gesamte Organisation wieder einschläft.

„Aber es ist natürlich auch die Frage, [...] ob Nachwuchs überhaupt nachkommt, [...] weil natürlich der Weg auch sehr hart ist, wenn man für alles kämpfen muss. Und dann passiert es ganz oft, dass die Vereine oder das Vereinsleben wieder ruht.“<sup>88</sup>

Genügend engagierte Mitglieder zu gewinnen, stellt für zivilgesellschaftliche Organisationen insgesamt, das heißt auch mit Blick auf Erwachsene, eine Herausforderung dar.<sup>89</sup> Allerdings zeigt der ZiviZ-Survey 2023, der eine Erhebung und repräsentative Befragung formal organisierter zivilgesellschaftlicher Organisationen in Deutschland umfasst, dass es diesen besonders schwerfällt, junge Engagierte zu finden.<sup>90</sup> So haben 73 Prozent der zivilgesellschaftlichen Organisationen in Deutschland keine Engagierten unter 18 Jahren.<sup>91</sup> Der im Berichtszeitraum erschienene 17. Kinder- und Jugendbericht kommt deshalb zum Schluss, dass „Engagement [...] auch eine Altersfrage“ ist.<sup>92</sup>

Bei Selbstorganisationen junger Menschen wird das Problem der personellen Ressourcen grundsätzlich dadurch verstärkt, dass allein wegen der Altersbeschränkung immer wieder erfahrene Mitglieder

aus den Strukturen ausscheiden und damit auch immer wieder Erfahrung und Wissen verloren gehen. Ehrenamtliche, die – wie oftmals im Erwachsenenbereich – in ein und demselben Verein über mehr als zehn oder zwanzig Jahre aktiv sind und vor diesem Hintergrund bei ihrer Arbeit auf einen breiten Erfahrungsschatz zurückgreifen können, trifft man im Jugendbereich naturgemäß kaum an.

„Was auch so ein großes Problem vor allem jetzt von der Jugendvertretung ist, ist, dass das ein Jahr geht, dann sind die Leute weg. Und so ist Verstetigung von Jugendarbeit halt echt schwierig.“<sup>93</sup>

Um eine kontinuierliche Sach- und Mitgliederarbeit gewährleisten zu können, sind daher für Selbstorganisationen junger Menschen hauptamtliche Kräfte – zumindest auf Bundesebene – unerlässlich. Um diese aber einzustellen und langfristig halten zu können, bedarf es einer verlässlichen Finanzierung, auf die im Folgenden noch eingegangen wird. Hauptamtliche Angestellte sind auch dann notwendig, wenn die Organisation über viele aktive Ehrenamtliche verfügt. Ein Grund dafür ist, dass die jungen Ehrenamtlichen neben ihrem Engagement in der Selbstorganisation in der Regel noch zur Schule gehen, eine Ausbildung absolvieren oder studieren. Zeiten, die in dieser Lebensphase zum flexiblen Ausüben eines ehrenamtlichen Engagements in einer Selbstorganisation zur Verfügung stehen, haben sich durch Bildungsreformen wie mehr Ganztagschulangebote oder die Bologna-Reform im Vergleich zur Zeit der Jahrtausendwende zusätzlich verknapppt.<sup>94</sup>

<sup>87</sup> Schubert / Kuhn / Tahmaz (2023), S. 31; Schubert / Tahmaz / Krimmer (2023), S. 17–18; Interview I vom 23.10.2024; Interview VII vom 31.10.2024; Interview IV vom 7.11.2024; Interview V vom 27.11.2024.

<sup>88</sup> Interview I vom 23.10.2024, Zitat eines Mitglieds des Bundesvorstands einer Selbstorganisation junger Menschen mit Behinderungen.

<sup>89</sup> Von Mitgliederrückgängen sind vor allem Vereine in ländlichen Regionen betroffen. Anderswo verzeichnen Vereine zwar teilweise Mitgliederzuwächse, aber es fehlt an Engagierte, die bereit sind, auch zeitintensive Ehrenämter in den Organisationsstrukturen zu übernehmen. Dies zeigen auch Zahlen aus dem Freiwilligensurvey, wonach zwar die Zahl der Engagierten zunimmt, aber die Zeit, die diese auf ihr Engagement verwenden können, abnimmt. Siehe Krimmer (2019), S. 17–20, 82–83; Kersten / Neu / Vogel (2022), S. 33–34; Simonson u. a. (2021), S. 40; Tagesspiegel (15.05.2025): Mangel an Ehrenamtlern bedroht Sportvereine. <https://www.tagesspiegel.de/sport/mangel-an-ehrenamtlern-bedroht-sportvereine-diese-problemlage-ist-uberproportional-angewachsen-13695949.html> (abgerufen am 15.09.2025); Schubert / Kuhn / Tahmaz (2023), S. 31–36.

<sup>90</sup> Schubert / Kuhn / Tahmaz (2023), S. 48.

<sup>91</sup> Ebd.

<sup>92</sup> Deutscher Bundestag (18.09.2024), S. 341.

<sup>93</sup> Interview VII vom 31.10.2024, Zitat einer\*s Sprecher\*in der Jugendvertretung der Jugendsektion einer internationalen Nichtregierungsorganisation.

<sup>94</sup> Vgl. El-Mafaalani / Kurtenbach / Strohmeier (2025), S. 148–149; Kersten / Neu / Vogel (2022), S. 32, 34; Simonson u. a. (2021), S. 29–30; Bauer (2023), S. 3; Deutscher Bundestag (01.02.2017), S. 109–111.

Über längere Zeit hinweg den eigenen Bildungsweg zu beschreiten und gleichzeitig ehrenamtlich in einer Selbstorganisation aktiv zu sein, birgt zudem ein hohes Stresspotenzial und kann auch zu Überforderung und gesundheitlichen Beeinträchtigungen führen.

„Ich habe regelmäßig Bundesvorstandsmitglieder erlebt, die total ausgebrannt waren, die wirklich mehr oder weniger erst mal in die Reha mussten oder bei denen sich Ausbildung und Studium länger hingezogen haben.“<sup>95</sup>

Dies gilt erst recht für junge Menschen, die neben Schule oder Studium noch arbeiten müssen oder auch in der Familie Verantwortung für jüngere Geschwister oder pflegebedürftige Angehörige übernehmen müssen.<sup>96</sup>

„Engagement und Aktivismus haben natürlich auch mit Zeit und Ressourcen zu tun. Und wenn Menschen neben Studium und Schule auch arbeiten müssen oder sich um Geschwister oder jemanden kümmern müssen, dann ist das noch mal eine andere Realität. Und diese Realitäten müssen sich auch in diesen Gremien und Prozessen widerspiegeln, wenn es darum geht, antirassistische Strukturen zu etablieren.“<sup>97</sup>

„In meiner Arbeit ist die große Herausforderung die Ehrenamtlichkeit. Es mangelt beim besten Willen nicht an intrinsischer Motivation [...] und] Lust auf Engagement, sondern es ist so, dass die Zeit und die Ressource für ein Engagement auf Bundesebene in dieser Intensität enorm sind.“<sup>98</sup>

Ausreichend und gut geschultes hauptamtliches Personal ist jedoch nicht nur erforderlich, um die jungen ehrenamtlichen Kräfte zu entlasten und

ihnen neben dem Verwaltungsaufwand, den die Aufrechterhaltung einer bundesweiten Organisationsstruktur mit sich bringt, Zeit für die eigentliche inhaltliche Arbeit einschließlich der Meinungsbildungs- und Beteiligungsprozesse zu ermöglichen. Eine hauptamtliche Begleitung durch erwachsene pädagogische Fachkräfte ist vielmehr auch erforderlich, damit der Zugang zu Selbstorganisationen niedrigschwellig, barrierefrei und diskriminierungssowie diversitätssensibel und somit menschen- und kinderrechtskonform gestaltet werden kann. Denn insbesondere Kinder und jüngere Jugendliche bedürfen der Unterstützung von Erwachsenen, um ihre eigenen Aktivitäten wirksam und nachhaltig entfalten zu können. Sie haben deshalb nach den Artikeln 5 und 12 der UN-KRK ein Recht auf Anleitung und darauf, bei der Ausübung ihres Rechts auf Selbstorganisation altersgemäß und unter Berücksichtigung ihrer sich entwickelnden Fähigkeiten (Grundsatz der „*evolving capacities*“) durch Erwachsene unterstützt zu werden. Diese Unterstützung sollte didaktischer und organisatorischer Natur sein, ohne die Entscheidungshoheiten der jungen Menschen in der Selbstorganisation zu beschneiden. Dies entspricht den Vorgaben der UN-KRK, die die Achtung der Subjektstellung der Kinder als eigenständige Rechtsträger\*innen verlangt und gleichzeitig ihre besonderen Bedarfe aufgrund ihres Kind-Seins anerkennt.

### 1.3.4 Fehlende Räume und schlechte Mobilität

Eine weitere Herausforderung für viele Selbstorganisationen junger Menschen sind fehlende Räume und unzureichende Mobilität. Dies folgt sowohl aus Studien zur individuellen Situation junger Menschen wie dem Teilhabeatlas als auch aus den mit Selbstorganisationen geführten Interviews des Deutschen Instituts für Menschenrechte.<sup>99</sup> Auch die Ergebnisse

95 Interview II vom 30.10.2024, Zitat einer\*s Hauptamtlichen einer migrantischen Jugendorganisation.

96 Nach einer vom Bundesgesundheitsministerium in Auftrag gegebenen Studie der Universität Witten/Herdecke pflegen etwa 500.000 Kinder und Jugendliche Angehörige. Siehe: Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2025): Kinder und Jugendliche als pflegende Angehörige. <https://www.wege-zur-pflege.de/wege-zur-pflege/pflegende-an gehoerige/kinder-und-jugendliche-als-pflegende-an gehoerige> (abgerufen am 15.09.2025). Mehr als die Hälfte der Studierenden arbeitet neben dem Studium, siehe Tagesschau (17.02.2025): Junge Menschen arbeiten so viel wie lange nicht. <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/ arbeitsmarkt/rekord-junge-menschen-arbeit-100.html> (abgerufen am 15.09.2025).

97 Interview VIII vom 14.11.2024, Zitat einer\*s Hauptamtlichen einer Dachorganisation migrantischer Organisationen.

98 Interview IV vom 7.11.2024, Zitat eines Vorstandsmitglieds der Jugendorganisation einer großen deutschen Dachorganisation.

99 Hieb u. a. (2025), S. 41–54; Interview I vom 23.10.2024; Interview V vom 27.11.2024; Interview VI vom 7.11.2024.

aus den Dialogprozessen, die im Rahmen des NAPs für Kinder- und Jugendbeteiligung durchgeführt wurden, zeigen: Die Mobilität von Kindern und Jugendlichen ist vielerorts defizitär und damit fehlt eine entscheidende Voraussetzung für die aktive Teilnahme an jedwedem Beteiligungsprozess.<sup>100</sup>

Für junge Selbstorganisationen ist es zunehmend schwerer geworden, Räume zu finden, die sie für regelmäßige Treffen oder andere Veranstaltungen nutzen können.<sup>101</sup> Insbesondere in ländlichen und strukturschwachen Regionen Deutschlands finden Vereine häufig keine Orte, an denen sich ihre Mitglieder treffen können.<sup>102</sup>

„Und dann gibt es natürlich auch keine Orte, wo sich Personen treffen. Deswegen ist Finanzierung auch immer ein ganz großes Thema, dass man Ausstattung hat [...].“<sup>103</sup>

Die fehlenden Räume für junge Menschen lassen sich auf unterschiedliche Ursachen zurückführen: Erstens können klassische Jugendbildungsstätten oder Vereinsräume von den Trägerorganisationen wegen steigender Mieten oder anderweitig gestiegener Unterhaltungskosten oft nicht mehr gehalten oder jedenfalls nicht mehr richtig in Stand gehalten, geschweige denn modernisiert werden.<sup>104</sup> Zweitens gehen freie unbebaute und für junge Menschen verfügbare Räume durch eine Verdichtung der Städte, zunehmende Siedlungen und Straßen sowie eine intensive wirtschaftliche Nutzung auch ländlicher Flächen immer weiter zurück.<sup>105</sup> Drittens sind junge Menschen an den verbleibenden, freien und öffent-

lichen Orten oft unerwünscht oder werden – insbesondere, wenn sie sich mit einer Gruppe Gleichaltriger treffen wollen – von Älteren häufig als störend empfunden.<sup>106</sup>

Übrig bleiben – insbesondere im Winter, wenn Treffen im Freien nicht möglich sind – oft nur Räume wie Restaurants und Cafés, die meistens ökonomische Herausforderungen in Form von Konsumkosten mit sich bringen. Diese mögen zwar für Vereintreffen von Erwachsenen, die über eigenes Einkommen und Vermögen verfügen, geeignete Orte sein. Aber für Treffen von Selbstorganisationen junger Menschen, deren jüngste Teilnehmende vielleicht noch nicht einmal über ein Taschengeld verfügen, bieten sie keine einladende Atmosphäre.<sup>107</sup>

„Wir haben klar darauf hingewiesen, dass unsere Infrastruktur kaputt geht. Dort, wo junge Menschen sich selbst organisieren, tun sie das nicht zu Hause. Bitte nicht bei den Eltern, sondern sie wollen eigene Orte. Sie brauchen für Selbstorganisation selbstbestimmte eigene Orte. Das sind Jugendbildungsstätten [...]. Diese Orte sind aber massiv am Sterben [...] Und wenn junge Menschen nur noch zu Hause, in der Schule oder in der Shoppingmall sein dürfen und es keine unverzweckten Freizeiträume für junge Menschen gibt, gibt es auch Schwierigkeiten für diese Selbstorganisation.“<sup>108</sup>

Neben den Räumen, in denen man sich treffen und gemeinsam organisieren kann, stellt auch der Weg zu diesen Räumen oft eine Herausforderung dar. Insbesondere ein Engagement auf bundesweiter

100 Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2025), S. 30.

101 Vgl. zu diesen räumlichen und sozioökonomischen Entwicklungen Kersten / Neu / Vogel (2022), S. 8; Hieb u. a. (2025), S. 41–50.

102 El-Mafaalani / Kurtenbach / Strohmeier (2025), S. 182 m.w.N.

103 Interview I vom 23.10.2024, Zitat eines Mitglieds des Bundesvorstands einer Selbstorganisation junger Menschen mit Behinderungen.

104 Waldmann (2023); Kersten / Neu / Vogel (2022), S. 8–9; Deutscher Bundesjugendring (23.10.2024): Bundesjugendring fordert umfassendes Investitionsprogramm für Jugendbildungsstätten. <https://www.dbjr.de/artikel/bundesjugendring-fordert-umfassendes-investitionsprogramm-fuer-jugendbildungsstaetten> (abgerufen am 15.09.2025).

105 Umweltbundesamt (10.03.2025): Fläche. <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/struktur-der-flaechennutzung#die-wichtigsten-flaechennutzungen>; Umweltbundesamt (17.03.2025): Bodenversiegelung. <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/boden/bodenversiegelung#was-ist-bodenversiegelung> (beide abgerufen am 15.09.2025).

106 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2010), S. 13; Hieb u. a. (2025), S. 43–44.

107 Vgl. Hieb u. a. (2025); S. 43; siehe auch RedaktionsNetzwerk Deutschland (04.05.2025): Toleranz, Teilhabe, Tatendrang: Wie wichtig offene Räume für Jugend und Gesellschaft sind. <https://www.rnd.de/lifestyle/toleranz-teilhabe-tatendrang-wie-wichtig-offene-raeume-fuer-jugend-und-gesellschaft-sind-IPNZWLF6VJBXBHW6663SQR3RFA.html> (abgerufen am 15.09.2025).

108 Interview VI vom 7.11.2024, Zitat eines\*r Referent\*in eines Dachverbands von Jugendorganisationen.

Ebene ist häufig mit weiten Wegen verbunden. Um diese bestreiten zu können, braucht man neben verfügbarer Zeit auch die nötigen Mittel, um sich entweder die Zug- oder Bustickets oder ein Auto inklusive des benötigten Sprits leisten zu können.

„Es sind lange Reisezeiten und viele Kilometer, die man für ein Engagement auf Bundesebene in Kauf nehmen muss.“<sup>109</sup>

Aber auch im ganz normalen Alltag auf lokaler Ebene stellt das Thema Mobilität eine Herausforderung für die Tätigkeit von Selbstorganisationen junger Menschen dar. Junge Menschen, die noch über keinen Führerschein verfügen, sind viel stärker als andere Bevölkerungsgruppen auf einen gut funktionierenden und bezahlbaren öffentlichen Nahverkehr angewiesen, um ihr ehrenamtliches Engagement ausüben zu können. Dies stellt insbesondere im ländlichen Raum ein großes Problem für junge Menschen dar.<sup>110</sup>

„[Das] Deutschland Ticket ist unfassbar wichtig für uns Schüler\*innen. [...] Wir [haben] auch nochmal [...] gefordert, das Deutschlandticket für Jugendliche kostenlos anzubieten.“<sup>111</sup>

Für ein förderliches Umfeld im Sinne der Artikel 12 und 15 der UN-KRK brauchen Selbstorganisationen junger Menschen neben ausreichenden personellen Ressourcen auch Räume, um sich treffen zu können. Um tatsächlich eine gleichberechtigte Partizipation aller jungen Menschen zu gewährleisten, sollten diese Räume gut erreichbar und barrierefrei

sein.<sup>112</sup> Insbesondere für die Arbeit auf Bundes- ebene müssen die Ehrenamtlichen zusätzlich auch mobil sein, um sich im Bundesgebiet bewegen zu können. Junge Selbstorganisationen nutzen zwar auch digitale Tools, um sich bundesweit zu vernetzen und auszutauschen, aber auch der UN-Aus- schuss für die Rechte des Kindes weist darauf hin, dass digitale Räume reale und persönliche Begeg- nungen mit anderen Kindern und Jugendlichen an physischen Orten nicht vollständig ersetzen sollen und können.<sup>113</sup> Deshalb braucht es neben einem gut ausgebauten und bezahlbaren öffentlichen Nahverkehr sowohl in ländlichen als auch urbanen Räumen einen Erhalt beziehungsweise Ausbau von Räumen für junge Menschen, in denen sie ihre Aktivitäten frei entfalten können.

### 1.3.5 Nachhaltige und leicht zugängliche Finanzierung

Eines der Hauptprobleme, mit dem Selbstorganisa- tionen junger Menschen zu kämpfen haben, ist die nachhaltige Finanzierung ihrer Arbeit.<sup>114</sup>

„Aktuell ist die zentrale Herausforderung das Geld. Wie für alle anderen auch. Wir werden zum Anfang des Jahres die Hälfte des Teams nicht mehr weiter beschäftigen können. Es gibt viele andere, die schon schließen müssen.“<sup>115</sup>

Selbstorganisationen junger Menschen finanzieren sich hauptsächlich über Mitgliedsbeiträge, Spenden, staatliche Fördermittel, Fördergelder der EU oder auch private Stiftungsgelder.<sup>116</sup> Allerdings gibt

109 Interview IV vom 7.11.2024, Zitat eines Vorstandsmitglieds der Jugendorganisation einer großen deutschen Dachorganisation.

110 Lüdemann / Reichert (2024), S. 39–42.

111 Interview V vom 27.11.2024, Zitat eines Mitglieds des Bundessekretariats einer Selbstorganisation von Schüler\*innen.

112 Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2025), S. 40.

113 UN, Committee on the Rights of the Child (02.03.2021), Ziff. 15; siehe auch Kersten / Neu / Vogel (2022).

114 Deutscher Bundestag (18.09.2024), S. 175; Bundesjugendkuratorium (2025a), S. 6; Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2025), S. 41 (bezogen auf die Umsetzung jeglicher Beteiligungsprozesse); Landesjugendring Berlin (20.02.2025): Presse- mitteilung: Haushalt und Kürzungen: Blutet Berlin die Jugendarbeit aus? <https://ljrberlin.de/haushalt-und-kuerzungen-blutet-berlin-die-jugendarbeit-aus/>; Das Portal der Kinder- und Jugendhilfe (25.07.2022): Mecklenburg-Vorpommern: Kritik an mangelnder Finanzierung der Kinder- und Jugendbeteiligung. <https://jugendhilfeportal.de/artikel/kritik-an-mangelnder-finanzierung-der-kinder-und-jugendbeteiligung/>; taz (28.11.2024): Kürzungen bei Kinder- und Jugendarbeit – Auf dem Rücken der Schwächen. <https://taz.de/Kuerzungen-bei-Kinder-und-Jugendarbeit/!16053545/> (alle abgerufen am 15.09.2025); Interview I vom 23.10.2024; Interview II vom 30.10.2024; Interview III vom 31.10.2024; Interview IV vom 7.11.2024; Interview VI vom 7.11.2024; Interview VIII vom 14.11.2024; Interview IX vom 29.11.2024.

115 Interview VIII vom 14.11.2024, Zitat einer\*s Hauptamtlichen einer Dachorganisation migrantischer Organisationen.

116 Storz / Mayr (2025), S. 50–51; Schubert / Kuhn / Tahmaz (2023), S. 40–47. Diese unterschiedlichen Einnahmequellen wurden auch in den vom Institut geführten Interviews genannt. Über selbsterwirtschaftete Mittel, die für viele zivilgesellschaftliche Organisationen ebenfalls eine wichtige Einnahmequelle darstellen, verfügen Selbstorganisationen junger Menschen typischerweise eher nicht.

es zwischen den einzelnen Organisationen große Unterschiede bei den Geldquellen und bei der Höhe des Gesamtbudgets und folglich auch darin, wie abhängig sie von öffentlichen Fördermitteln sind.<sup>117</sup>

Organisationen, die sich in ihren Zielen eher an junge Erwachsene richten, deren Mitglieder in der Regel bereits arbeiten und deshalb in der Lage sind, eigene Mitgliedsbeiträge zu zahlen, können zumindest einen Teil ihrer Arbeit, einschließlich der Bildungsarbeit, aus den eigenen Mitgliedsbeiträgen bestreiten. Andere Organisationen, deren Mitglieder hauptsächlich Schüler\*innen oder Studierende sind, erheben aus guten Gründen keine oder nur sehr geringe Mitgliedsbeiträge und sind deshalb auf andere Geldquellen angewiesen.

Abgesehen von eigenen Mitgliedsbeiträgen macht es darüber hinaus einen großen Unterschied, ob eine Jugendorganisation, wie zum Beispiel der Bund der Katholischen Jugend, mit dem Verband der Diözesen in Deutschland<sup>118</sup> eine finanziell stärkere Organisation Erwachsener im Hintergrund hat oder völlig selbstständig und ohne Verbindung zu einem größeren Erwachsenenverband agiert. Insbesondere neuere und noch weniger etablierte Selbstorganisationen, die nicht über eine finanziell stärkere „Mutterorganisation“ verfügen, sind, sofern sie nicht anderweitig Spenden einnehmen, vor allem auf staatliche Fördermittel angewiesen.<sup>119</sup> Besonders prekär ist die Finanzlage häufig bei eher informellen Gruppen und Initiativen oder Selbstorganisationen, die marginalisierte Gruppen vertreten und zum Beispiel mit muslimischen Jugendlichen arbeiten und dabei Themen wie Rassismus oder Migration aufgreifen.<sup>120</sup> Gerade für diese Gruppen ist es existenziell, Zugang zu einer nachhaltigen und gesicherten staatlichen Förderung zu bekommen.

Dies ist derzeit so noch nicht gewährleistet. Die Pflicht des Bundes, die eigenverantwortliche Tätig-

keit von Jugendverbänden und Jugendgruppen zu fördern, ist in § 12 Abs. 1 SGB VIII gesetzlich verankert. Allerdings ist die Höhe der Förderung ein stetiger Aushandlungsprozess. Außerdem setzen sowohl der Begriff des Jugendverbands als auch der der Jugendgruppe nach § 12 Abs. 2 SGB VIII eine auf Dauer angelegte Jugendarbeit voraus. Deshalb haben es nicht auf Dauer angelegte Jugendinitiativen und andere lose Zusammenschlüsse, die folglich nicht von der Förderungspflicht i. S. v. § 12 SGB VIII umfasst sind, aber nach der in diesem Beitrag zugrunde gelegten Definition auch als Selbstorganisation anzusehen sind, schwerer, an Fördermittel zu gelangen.

Die Entscheidung für eine pluralistische Förderung grundsätzlich aller Jugendverbände und Jugendgruppen hat der Gesetzgeber vor dem Hintergrund der deutschen Geschichte bewusst getroffen. Es sollte gerade keine einheitliche Staatsjugend mehr geben. Dieser Einsicht entsprechend, erkennt das SGB VIII in § 3 an, dass die Jugendhilfe „durch die Vielfalt von Trägern unterschiedlicher Wertorientierungen und die Vielfalt von Inhalten, Methoden und Arbeitsformen“ gekennzeichnet ist. Der Anspruch, eine vielfältige Jugendarbeit dauerhaft zu gewährleisten, wird auch durch § 12 Abs. 1 SGB VIII bekräftigt, da die Förderung der Jugendverbände und Jugendgruppen „unter Wahrung ihres satzungsgemäßen Eigenlebens“ zu erfolgen hat. Eine Grenze wird durch § 74 Abs. 1 Nr. 5 und § 75 Abs. 1 Nr. 4 SGB VIII nur insofern gezogen, als dass Träger der freien Jugendhilfe nur förderungsfähig sind, solange sie die Gewähr für eine den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit bieten.<sup>121</sup> Diese Grenze ist auch mit den unter 1.2 dargelegten grund- und menschenrechtlichen Verpflichtungen zur Gewährleistung eines förderlichen Umfelds vereinbar. Denn der Staat muss kein förderliches Umfeld für Organisationen gewährleisten, deren Ziele nicht damit in Einklang zu bringen sind, dass alle

117 Vgl. Schubert / Kuhn / Tahmaz (2023), S. 42.

118 Der Verband der Diözesen Deutschlands ist der Rechts- und Vermögensträger der Deutschen Bischofskonferenz, in dem die 27 deutschen Bistümer zusammengeschlossen sind.

119 Tank / El / Lehmann (2023), S. 196–197; Mualem (2024), S. 40 (diese Quelle bezieht sich auf nichtreligiöse Einwandererverbände bzw. Migrantenorganisationen insgesamt, nicht spezifisch auf Selbstorganisationen junger Menschen).

120 Tank / El / Lehmann (2023), S. 196–197; vgl. auch Mualem (2024), S. 40.

121 Bock u. a. (2025), S. 10–11.

Menschen unveräußerliche Menschenrechte besitzen, die nach Art. 1 Abs. 2 GG die Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft bilden.

Neben dem Kinder- und Jugendplan des Bundes (KJP) gibt es Förderprogramme wie „Demokratie leben!“ oder auch Fördermittel, die auf Landesebene beantragt werden können. Auch europäische Programme wie Erasmus+ bieten finanzielle Unterstützung für internationale Jugendprojekte. Diese Förderprogramme schaffen wichtige Grundlagen, damit sich junge Menschen überhaupt selbstorganisieren und selbstbestimmt Aktivitäten durchführen können. Allerdings ist die Mittelbeantragung, wie es auch die von uns interviewten Selbstorganisationen immer wieder berichteten, im Rahmen all dieser Förderprogramme mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden. Insbesondere informelle Gruppen oder junge Menschen ohne institutionelle Erfahrung und ohne hauptamtliche Unterstützung stellt dies vor große Herausforderungen oder sogar unüberwindbare Hürden.

„Wow, was [es für] eine Herausforderung ist, das Geld zu beantragen, oder allgemein Mittel zur [...] Förderung zu erhalten.“<sup>122</sup>

### Kinder- und Jugendplan des Bundes

Der Kinder- und Jugendplan (KJP) stellt in der Bundesrepublik seit 1950 das zentrale Förderinstrument der Kinder- und Jugendhilfe dar. Ziel des KJP ist es, auf der Basis der freiheitlich-demokratischen Grundordnung eine pluralistische Kinder- und Jugendhilfe zu fördern und damit zur gesellschaftlichen Teilhabe junger Menschen beizutragen.<sup>123</sup>

Neben weiteren Handlungsfeldern, die beispielsweise die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen oder auch Hilfen für Familien umfassen, ist der KJP mit Blick auf Selbstorganisationen junger Menschen von entscheidender Bedeutung, da über ihn auch Mittel für die Kinder- und Jugendverbandsarbeit sowie die internationale Jugendarbeit bereitgestellt werden. Die Sicherung der finanziellen Ausstattung des KJP, die auch die Inflation berücksichtigen sollte, ist für die Arbeit von Selbstorganisationen und damit für eine Form der Partizipation junger Menschen, entscheidend. Vor diesem Hintergrund ist die angekündigte Aufstockung der Mittel des KJP im Haushaltsentwurf 2026 sehr zu begrüßen.<sup>124</sup>

Vor allem handelt es sich bei den meisten Fördermitteln um befristete Projektmittel mit relativ kurzen Projektlaufzeiten.<sup>125</sup> Das heißt, der bürokratische Aufwand fällt in kurzen Abständen immer wieder aufs Neue an und den Organisationen fehlt die langfristige Planungssicherheit, um zum Beispiel qualifiziertes pädagogisches Personal einstellen und halten zu können.

„Wir brauchen die Stellen. Wir brauchen die [überjährige] Finanzierung. [...] Wenn wir jetzt das Geld nicht haben, dann können wir es für nächstes Jahr nicht [ein]planen. Und das ist sehr mühselig. Und das raubt natürlich unglaubliche Energie, die wir gerne auch in andere Sachen stecken [würden].“<sup>126</sup>

Abgesehen von der Unsicherheit, die mit befristeten Projektmitteln verbunden ist, schränkt die projekt- und zweckgebundene Finanzierung auch die inhaltliche Arbeit junger Menschen in Selbstorganisationen ein. Während es den Selbstorganisationen nach

122 Interview II vom 30.10.2024, Zitat eines Mitglieds des Bundesvorstands einer migrantischen Jugendorganisation.

123 Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen, Jugend (18.03.2025); für weitere Informationen zum KJP siehe auch Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen, Jugend (2025): Richtlinien des Kinder- und Jugendplans des Bundes. <https://www.bmbfsfj.bund.de/bmbfsfj/ministerium/ausschreibungen-foerderung/foerderrichtlinien/foerderrichtlinien-kinder-und-jugendplan-bund> (abgerufen am 15.09.2025).

124 Siehe Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (30.07.2025): Pressemitteilung: Karin Pries: Wir stärken Kinder, Familien und Bildung. Bundeshaushalt 2026. <https://www.bmbfsfj.bund.de/bmbfsfj/aktuelles/alle-meldungen/karin-pries-wir-staerken-kinder-familien-und-bildung-268280> (abgerufen am 15.09.2025).

125 Zum Thema unsichere Finanzierung durch Projektförderung siehe auch Kapitel 2.

126 Interview IV vom 7.11.2024, Zitat eines Vorstandsmitglieds der Jugendorganisation einer großen deutschen Dachorganisation.

Art. 15 UN-KRK freistehen sollte, selbst darüber zu entscheiden, wie sie ihre Organisations- und Mitgliederarbeit gestalten und mit welchen Themen sie sich schwerpunktmäßig befassen, entscheidet aktuell oft eher die Verfügbarkeit von Fördertöpfen über die inhaltliche Ausrichtung der Verbandsarbeit. Dies ist insbesondere mit Blick auf muslimische Jugendverbände zu beobachten. Während sie es erfolgreich schaffen, sich auf Fördertöpfe zu bewerben, die für die Präventions- und Antietremismusarbeit geschaffen wurden, können über solche Fördermittel nur schwer Aktivitäten finanziert werden, die dem Spaß, der gemeinsamen Freizeitgestaltung und Identitätsbildung dienen sollen, die neben der rein politischen Arbeit erforderlich sind, um Jugendgruppenarbeit erfolgreich gestalten zu können.<sup>127</sup>

Noch prekärer wird es, wenn Mittel aufgrund von Sparmaßnahmen oder Nothaushalten plötzlich ganz gestrichen werden.<sup>128</sup>

„[...] obwohl es die Paragraphen im Gesetz gibt, [...] dass die Jugendarbeit für Menschen mit Behinderung, für behinderte Kinder und Jugendliche gefördert werden muss [...], ist die Förderung nicht möglich, weil das Geld einfach nicht da ist oder nicht im Haushalt vorgesehen ist.“<sup>129</sup>

Die aktuelle Finanzierungssituation, die bei einem Großteil der Selbstorganisationen von Ressourcenmangel und Unsicherheit ohne langfristige Planungsperspektive geprägt ist,<sup>130</sup> stellt auf mehreren Ebenen ein Gerechtigkeitsproblem dar.

Erstens führt eine unzureichende Finanzierung von Selbstorganisationen auf individueller Ebene dazu,

dass sich oftmals nur ökonomisch besser situierte junge Menschen ein Engagement in Selbstorganisationen leisten können. Denn wenn Selbstorganisationen – und insbesondere solche, die Interessen marginalisierter Gruppen vertreten – keinen Zugang zu Finanzierung haben und deshalb nicht über genügend Mittel verfügen, um zum Beispiel Fahrtkosten oder Verpflegung bereitzustellen, sind junge Menschen, die keine eigenen Mittel für solche Aufwendungen aufbringen können, von der Partizipation in Selbstorganisationen ausgeschlossen.<sup>131</sup>

Zweitens führt die aktuelle staatliche Förderstruktur auf der Ebene der Selbstorganisationen untereinander zu einer Benachteiligung neuerer, kleinerer und weniger etablierter Selbstorganisationen. Denn im Vergleich zu etablierteren Verbänden, die in Dachverbänden organisiert sind oder über eine Verbindung mit finanziäreren Erwachsenenorganisationen verfügen, haben sie es schwerer, an auf Dauer angelegte Fördermittel zu gelangen. Davon betroffen sind insbesondere Angehörige von Minderheiten und marginalisierten Gruppen wie Menschen mit Behinderungen und BPOC. Während sie in den Mitglieds- und Vorstandsstrukturen der etablierteren Verbände nach wie vor unterrepräsentiert sind, fällt es ihren eigenen Organisationen aufgrund der prekären finanziellen Situation schwer, eine starke Interessenvertretung aufzubauen.<sup>132</sup>

Drittens können sich Selbstorganisationen Erwachsener leichter über Mitgliedsbeiträge oder auch Spenden teils wohlhabender Mitglieder oder Gönner\*innen finanzieren als Selbstorganisationen junger Menschen. Typischerweise können Organisationen Erwachsener zudem darauf aufbauen, dass ihre

127 Laabich (2023), S. 186; Laabich (2023a), S. 139–140.

128 Zu den Folgen der vorläufigen Haushaltsführung nach dem Aus der Ampelregierung siehe etwa Rheinische Post (25.11.2024): Kein Haushalt für 2025. Das Vertrauen in den Staat leidet. [https://rp-online.de/politik/deutschland/haushalt-2025-jugend-und-kulturverbaende-schlagen-alarm\\_aid-121381517](https://rp-online.de/politik/deutschland/haushalt-2025-jugend-und-kulturverbaende-schlagen-alarm_aid-121381517); zu haushaltsbedingten Kürzungen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe auf lokaler Ebene im Berichtszeitraum siehe etwa Kulturbüro Dresden (2025): Update zur Kürzungssituation in Dresden. [https://kulturbuero-dresden.de/mitteilung/Update%3A\\_Zur\\_K%3BCrzungssituation\\_in\\_Dresden](https://kulturbuero-dresden.de/mitteilung/Update%3A_Zur_K%3BCrzungssituation_in_Dresden) (beide abgerufen am 15.09.2025).

129 Interview I vom 23.10.2024, Zitat eines/r Referent\*in einer Selbstorganisation junger Menschen mit Behinderungen.

130 Vgl. Netzpolitik.org (13.11.2024): Bundeshaushalt, Zivilgesellschaftliche Projekte sorgen sich um Finanzierung. <https://netzpolitik.org/2024/bundeshaushalt-zivilgesellschaftliche-projekte-sorgen-sich-um-finanzierung/#netzpolitik-pw> (abgerufen am 15.09.2025).

131 Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2025), S. 29.

132 Der DBJR und seine Mitgliedsverbände setzen sich bereits selbstkritisch mit der Zusammensetzung ihrer Mitglieds- und Vorstandsstrukturen auseinander: Deutscher Bundesjugendring (2022): Inklusion in Jugendverbandsarbeit und Gesellschaft politisch vorantreiben und gemeinsam leben. <https://www.dbjr.de/fileadmin/Positionen/2022/2022-DBJR-POSITION-vv-inklusion.pdf> (abgerufen am 15.09.2025).

Mitglieder private Kraftfahrzeuge und Arbeitszimmer haben, die sie auch für die ehrenamtliche Arbeit nutzen können. Dies erklärt, warum Selbstorganisationen junger Menschen meist noch dringender auf staatliche Fördermittel angewiesen sind als Organisationen mit überwiegend erwachsenen Mitgliedern.

Eine an der UN-KRK ausgerichtete Finanz- und Förderpolitik, deren Ziel die Verwirklichung des Rechts auf Partizipation von Kindern und Jugendlichen ist, muss sich jedoch hinsichtlich ihrer dauerhaften, diskriminierungssensiblen sowie kinder- und jugendgerechten Zugänglichkeit und Verfügbarkeit messen lassen. Die Basis hierfür könnten Kinder- und Jugendfonds wie der Jugenddemokratiefonds Berlin oder der Fonds für junge Ideen im Saarland sein.<sup>133</sup>

### 1.3.6 Druck durch Angst vor Gewalt und Hetze

Die in letzter Zeit immer deutlicher spürbare Zunahme autoritärer, rechtsstaats- und menschenrechtsfeindlicher Positionen und Akteur\*innen in der Gesellschaft, die sich durch eine vermehrte und immer lautstärkere Äußerung dieser Positionen bis hin zu rechtsextremistisch motivierten Straf- und Gewalttaten zeigt, stellt eine große Herausforderung für viele Selbstorganisationen junger Menschen dar. Dies wird auch in einer Umfrage des Deutschen Bundesjugendrings deutlich, für welche im Jahr 2024 insgesamt 478 Jugendverbände und Jugendringe befragt wurden: 76,2 Prozent der

Befragten berichteten hier, dass sie persönliche Sorgen oder Ängste vor zunehmenden Anfeindungen unter ihren jungen Mitgliedern entweder sehr stark (26,6 Prozent) oder jedenfalls vereinzelt (49,6 Prozent) wahrnehmen.<sup>134</sup> Diese Herausforderung spiegelt sich auch in den Interviews wider, die das Institut durchgeführt hat:

„[...] Ein sehr, sehr großes Thema sind die Angriffe, die wir auf unsere Strukturen an sich erleben. [...] Da ist ganz klar, dass diese Angriffe massiv von rechts, von Rechtsextremen kommen, die eben uns überhaupt nicht kritisieren mit dem, was wir so sagen. Das finden die auch meistens doof, aber vor allem, dass es uns überhaupt gibt. [...]. Wir [erleben] es in den Kommunen, wo die AfD ganz konkret eine Machtposition hat, Landräte stellt, in Jugendhilfeausschüssen [...] massiv blockiert und diese Struktur einer pluralen Jugend per se ablehnt.“<sup>135</sup>

Neben systematischen Angriffen auf die Finanzierung einer demokratischen und in vielfältigen Gruppen und Verbänden organisierten jungen Zivilgesellschaft seitens der AfD werden Selbstorganisationen und ihre Mitglieder auch Opfer der zunehmenden rechtsextremen Straftaten wie etwa Brandanschlägen, Hakenkreuz-Schmierereien und Körperverletzungen, die gezielt gegen sie aufgrund ihres Engagements verübt werden.<sup>136</sup> Diese treten vermehrt in Regionen auf, in denen die Wahlergebnisse der AfD hoch sind und sich rechtsextremistische Täter\*innen dadurch legitimiert und ermutigt fühlen, gewaltsam gegen Andersdenkende vorzugehen.<sup>137</sup>

133 Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie Berlin (2025): Landesprogramm Jugend-Demokratiefonds Berlin. [https://www.berlin.de/sen/jugend/jugend/jugendarbeit/beteiligung/#headline\\_1\\_1](https://www.berlin.de/sen/jugend/jugend/jugendarbeit/beteiligung/#headline_1_1); der Fonds für junge Ideen ist in § 7 des neuen Saarländischen Junge Menschen Beteiligungsgesetz geregelt: Landtag Saarland (05.12.2024): Gesetz Nr. 2152 zur Beteiligung von jungen Menschen im Saarland (Saarländisches Junge-Menschen-Beteiligungsgesetz – SJMBG) und zur Änderung weiterer Bestimmungen vom 9. Oktober 2024. [https://www.saarland.de/SharedDocs/Downloads/DE/masfg/familiegleichstellung/jugendbeteiligung/dld\\_sjmbg\\_gesetz.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.saarland.de/SharedDocs/Downloads/DE/masfg/familiegleichstellung/jugendbeteiligung/dld_sjmbg_gesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (beide abgerufen am 15.09.2025).

134 Hafener / Reisner (2024), S. 424. Zum Thema „Zivilgesellschaft unter Druck“ siehe auch Kapitel 2.

135 Interview VI vom 7.11.2024, Zitat eines\*r Referent\*in eines Dachverbands von Jugendorganisationen.

136 Pfleger (2025); Hafener / Reisner (2024), NDR (17.07.2024): Rechtsextreme Angriffe auf offene Kinder- und Jugendarbeit: <https://www.ardmediathek.de/video/ndr-info/rechtsextreme-angriffe-auf-offene-kinder-und-jugendarbeit/ndr/Y3JpZDovL25kci5kZS81NTQ5Mjg4Ni0yNjg3LTQyMGETTNhNC1kYTg1YWNiMDk0Y2M> (abgerufen am 14.10.2025); Amadeu Antonio Stiftung (16.06.2025): Feindbild Demokratie – wie Rechtsextreme die Zivilgesellschaft angreifen. <https://www.amadeu-antonio-stiftung.de/feindbild-demokratie-wie-rechtsextreme-die-zivilgesellschaft-angreifen-139421/> (abgerufen am 14.10.2025); Vogt (2025). Zu anderen Formen der Einschüchterung zivilgesellschaftlicher Gruppen siehe auch Kapitel 2.

137 Lauß / Zobel (2023), S. 13–14; Lauß / Zobel (2024), S. 23; Pfleger (2025); Verband der Beratungsstellen für Betroffene rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt e. V. (20.05.2025): Rechte, rassistische und antisemitische Gewalt in Deutschland 2024. <https://verband-brg.de/rechte-rassistische-und-antisematische-gewalt-in-deutschland-2024-jahresbilanzen-der-opferberatungsstellen> (abgerufen am 15.09.2025).

„Beschmierungen, Körperverletzung. Das erleben wir alles. [...] Und das hat in den letzten Jahren massiv zugenommen.“<sup>138</sup>

Insbesondere Organisationen, die sich politisch klar gegen die AfD positionieren, deren Zielgruppe Kinder und Jugendliche sind, die marginalisierten oder besonders vulnerablen Gruppen angehören, die etwa aus einer migrantischen Community kommen oder eine Behinderung haben, haben Sorge vor einer möglichen Regierungsbeteiligung oder -übernahme durch Rechtsextreme.<sup>139</sup>

Schon jetzt fühlen sich gerade Mitglieder solcher Organisationen durch zunehmende Anfeindungen und Drohungen im Netz,<sup>140</sup> aber auch durch tatsächliche gewaltsame Übergriffe oder Sachbeschädigungen eingeschüchtert und in ihrer Arbeit verunsichert und bedroht.<sup>141</sup> So auch die von uns interviewten jungen Menschen:

„Hate Speech, also auch die Bedrohungen, die habe ich dieses Jahr erlebt. [...] Das ist auch eine ganz große Herausforderung, damit umgehen zu können. [...] Die [Mitarbeitenden] möchten nicht mit Fotos mit Namen auf der Webseite sein. Das ist sehr schade. Also wir können gar nicht zeigen, was für ein tolles Team wir haben.“<sup>142</sup>

Zugleich sehen sich Selbstorganisationen gerade aufgrund der Tatsache, dass auch junge Menschen sich zunehmend hin zu rechtsextremen Positionen und Parteien orientieren, verantwortlich dafür, durch ihr Engagement dazu beizutragen, dass sich dieser Trend wieder umkehrt.

„Die ganz große Herausforderung ist der Rechtsruck in unserer Gesellschaft und auch entsprechend in der Politik [...] Und auch das gesellschaftliche Klima, was wir jetzt in den letzten Jahren haben

[....]. 30 Prozent der jungen Leute wählen die und das ist natürlich für uns schon [...] eine Riesenaufgabe, vor der wir da stehen, wo wir versuchen, unseren Teil nach Möglichkeit zu leisten, dass sich das wieder ändert.“<sup>143</sup>

Ohne Schutz vor Gewalt ist eine Partizipation in Form der Mitgliedschaft und Mitwirkung in einer Selbstorganisation nicht möglich. Nicht ohne Grund sind die in der Kinderrechtskonvention enthaltenen Schutz-, Förder- und Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen als untrennbare Einheit zu verstehen. Um ein förderliches Umfeld für die Partizipation von jungen Menschen im Sinne der Artikel 12 und 15 der Kinderrechtskonvention zu gewährleisten, sind die Vertragsstaaten deshalb auch verpflichtet, nach Artikel 19 UN-KRK alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um Kinder vor Gewalt und Übergriffen durch Dritte zu beschützen. Dies schließt auch den Schutz vor Übergriffen durch andere (junge) Menschen mit ein, die sich mit ihrem Engagement oder ihren Organisationen außerhalb des demokratischen Spektrums bewegen. Gerade aufgrund der besonderen Schutzbedürftigkeit von Kindern ist der Staat verpflichtet, sie bei der Ausübung ihres sozialen und politischen Engagements vor Gewalt, Hetze und Anfeindungen zu schützen. Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes weist darauf hin, dass Artikel 15 UN-KRK insbesondere auch einen Schutz vor geschlechtspezifischen Bedrohungen und Gewalt verlangt, damit auch Mädchen ihr Recht auf Vereinigungsfreiheit ungehindert ausüben können.<sup>144</sup> Bisher gibt es keine Anlauf- oder Hilfestelle für engagierte junge Menschen in Deutschland; auch keine der bekannten Hilfetelefone für Kinder und Jugendliche adressiert bisher junge Menschen, die aufgrund ihres Engagements Bedrohung und Gewalt erfahren.

138 Interview VI vom 7.11.2024, Zitat eines\*r Referent\*in eines Dachverbands von Jugendorganisationen.

139 Hafenerger / Reisner (2024), S. 423.

140 taz (04.06.2025): Linkenpolitiker niedergeschlagen. Er steht schon wieder. <https://taz.de/Linkenpolitiker-niedergeschlagen/!6088475/> (abgerufen am 15.09.2025).

141 Hafenerger / Reisner (2024), S. 430.

142 Interview VIII vom 14.11.2024, Zitat einer\*s Hauptamtlichen einer Dachorganisation migrantischer Organisationen.

143 Interview IX vom 29.11.2024, Zitat einer\*s Referent\*in der Jugendorganisation eines großen deutschen Dachverbands.

144 UN, Committee on the Rights of the Child (06.12.2016), Ziff. 45.

### 1.3.7 Gehört und ernst genommen werden

Die Selbstorganisationen junger Menschen eint der Wunsch, mehr gehört zu werden und vor allem auch – sowohl als junge Person und Organisation als auch mit den eigenen Themen – ernst genommen zu werden. Dieser Wunsch spiegelt sich sowohl in den Interviews als auch in aktuellen Befragungen junger Menschen, etwa im Rahmen der Vodafone Jugendstudie 2022, einzelner UWE-Befragungen<sup>145</sup> und dem Teilhabeatlas wider.<sup>146</sup> Auch der im Rahmen des NAPs für Kinder- und Jugendbeteiligung durchgeföhrte Beteiligungsprozess zeigt, dass junge Menschen mangelnde Selbstwirksamkeit erleben und sich mehr Selbstbestimmung und ernsthafte Partizipation in all ihren Lebenswelten wünschen.<sup>147</sup>

„[...] was ich mir wünschen würde, ist ein Gehört-werden. Und es gibt ja immer wieder irgendwelche Bündnisse [...], die dann auch irgendwie Lobby-arbeit betreiben und da ist Jugendarbeit dann doch eher wenig vertreten.“<sup>148</sup>

Einerseits berichten die von uns Interviewten zwar teilweise, dass sie von der Politik bereits häufiger gehört werden als früher:

„Es gibt Politikerinnen, die wissen, dass es uns gibt. [...] Und es ist natürlich für uns schon ein Erfolg, dass wir sichtbar geworden sind, sichtbarer gewor-den sind.“<sup>149</sup>

Andererseits berichten selbst Organisationen, die bereits gute Kontakte in die Politik haben, dass es ihnen dennoch oftmals schwerfällt, gesamtgesell-

schaftlich mit ihren Themen durchzudringen und die nötige Aufmerksamkeit zu bekommen:

„Zumal manchmal ist es auch, dass man das Gefühl hat, man wird nicht gehört. Und ich glaube, das versetzt einen in so eine gewisse Frustration. Zumindest ging es mir auch schon öfter so, dass wir da wirklich [...] so viel Arbeit in Sachen gesteckt haben. Und am Ende [...] hat es] keinen interessiert. Wir werden da nicht gehört, wir werden da nicht wahrgenommen.“<sup>150</sup>

Diese Aussagen und Berichte zeigen, dass das Bewusstsein hinsichtlich der Partizipation junger Menschen in den letzten Jahren gestiegen ist; die eingangs beschriebenen politischen Maßnahmen auf Ebene des Bundes und entsprechende Erklärungen der Bundesregierung aus der 19. Wahlperiode untermauern diesen Eindruck. Dennoch fehlt eine strukturelle, flächendeckende und diskriminierungssensible Verankerung der Partizipation junger Menschen, bei der die jungen Menschen merken, dass sie gehört werden und das Gehörte auch Berücksichtigung findet. Dies haben die Ergebnisse des NAPs Kinder- und Jugendbeteiligung nochmals bestätigt.<sup>151</sup>

Eine weitere Hürde für eine gleichberechtigte Partizipation aller jungen Menschen stellt die mangelnde Barrierefreiheit vieler Beteiligungsformate dar, die schon bei der Bekanntmachung und Werbung für diese Formate beginnt.<sup>152</sup> Barrierefreiheit meint dabei nicht nur physische Hindernisse wie Treppen, fehlende Rampen und Blindenleitsysteme, sondern auch sprachlich-kommunikative Schranken wie

145 Die Abkürzung „UWE“ steht für „Umwelt, Wohlbefinden und Entwicklung“. Bei den UWE-Befragungen handelt es sich um stadtweite Befragungen von Kindern und Jugendlichen danach, wie es ihnen geht und welche Bedingungen in ihrem Lebensumfeld zu ihrem Wohlbefinden beitragen. Siehe: <https://entdecke-uwe.de/de/startseite/was-ist-uwe> (abgerufen am 15.09.2025).

146 Hieb u.a. (2025), insbesondere S. 61–69; Vodafone Stiftung (2022), S. 15, 29; Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung (2024), S. 124; zum Feedback von Kindern und Jugendlichen, die an UWE-Befragungen teilgenommen haben, gibt der Verein Familiengerechte Kommune e.V. Auskunft: <https://entdecke-uwe.de/de/system/meta/kontakt> (abgerufen am 15.09.2025).

147 Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2025); siehe auch Deutscher Bundestag (18.09.2024), S. 184.

148 Interview VII vom 31.10.2024, Zitat einer\*s Sprecher\*in der Jugendvertretung der Jugendsektion einer internationalen Nichtregierungsorganisation.

149 Interview I vom 23.10.2024, Zitat eines/r Referent\*in einer Selbstorganisation junger Menschen mit Behinderungen.

150 Interview V vom 27.11.2024, Zitat eines Mitglieds des Bundessekretariats einer Selbstorganisation von Schüler\*innen.

151 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2024), S. 6–8; Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2025), S. 93.

152 Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2025), S. 39.

fehlende Übersetzungen in andere Sprachen einschließlich der Gebärdensprache oder auch in leichte, einfache oder kind- und jugendgerechte Sprache.<sup>153</sup>

„Aber wenn wir [...] zum Ministerium Kontakt aufnehmen wollen, stoßen wir auf diese Barriere, weil wir eben nicht die finanziellen Ressourcen haben, selber Dolmetscher zu bezahlen.“<sup>154</sup>

„Ich glaube, das würde sich total lohnen, [sich da] [...] vielleicht mal ein paar neue Formate [...] zu überlegen, um Leute, die in der Politik Entscheidungen treffen, zu konsultieren.“<sup>155</sup>

Die Schwierigkeit, gehört und beteiligt zu werden, wird insbesondere mit Blick auf migrantische oder post-migrantische Gruppen oft noch dadurch verstärkt, dass gerade jüngere Selbstorganisationen, die keine über viele Jahre gewachsene, bundesweite Verbandsstruktur aufweisen, nur selten Mitglieder in Landesjugendringen oder im Bundesjugendring oder anderen Dachorganisationen sind. Dadurch fällt es diesen Organisationen nicht nur schwerer, nachhaltige finanzielle Förderung zu erhalten, sondern ihnen fehlt auch eine starke Dachorganisation als weiteres Sprachrohr.

„Dieses Aktivistische oder dieses eher lose Verbünden, Verbünde, die nicht den Strukturen eines Vereins entsprechen, dass die auch Raum bekommen, wenn es um Jugendpolitik geht, dass die auch Gehör finden. Das finde ich ganz wichtig.“<sup>156</sup>

Die Folge ist eine doppelte Repräsentationslücke: Es werden nicht nur die Selbstorganisationen, die spezifische Interessen von marginalisierten Gruppen oder Minderheiten vertreten, an sich weniger gehört; auch in den anderen größeren und etablierteren Selbstorganisationen, sind junge Menschen,

die einer Minderheit oder marginalisierten Gruppe angehören, meistens unterrepräsentiert.<sup>157</sup>

Wenn es um die strukturelle Verankerung von Beteiligungsformaten junger Menschen geht, muss also von Anfang an überlegt werden, wie das Format gestaltet werden muss, um wirklich allen jungen Menschen Partizipation zu ermöglichen und in den Beteiligungsformaten die Vielfalt und Diversität der jungen Generation adäquat abzubilden. Dies ist eine klare kinderrechtliche Erwartung an die politische Verwirklichung von Partizipation.<sup>158</sup>

## 1.4 Fazit und Handlungsempfehlungen

Junge Menschen haben ein Recht auf Partizipation. Das heißt, dass sie bei allen sie betreffenden Entscheidungen und Prozessen gehört werden und die Möglichkeit des aktiven Mitwirkens erhalten müssen. Das Deutsche Institut für Menschenrechte begrüßt daher die seit 2019 mit der Jugendstrategie und seit 2022 mit dem „Nationalen Aktionsplan Kinder- und Jugendbeteiligung“ angestoßenen Initiativen, die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in Deutschland zu verbessern, und appelliert an die Bundesregierung diesen eingeschlagenen Weg fortzusetzen.

Mit dem vorliegenden Kapitel macht das Institut deutlich, dass es unterschiedliche Wege gibt, die Partizipation von jungen Menschen im Verantwortungsbereich des Bundes zu stärken. Da sich mit Blick auf „von oben“ eingesetzte Strukturen wie etwa Jugendbeiräte bei Ministerien stets die Frage stellt, wie und durch wen diese besetzt werden, sollte der Bund insbesondere Selbstorganisationen als „Bottom-Up-Strukturen“ aktiv fördern und diesen den Zugang zu den „von oben“ eingesetzten Strukturen ermöglichen. Denn in Selbstorganisationen

153 Ebd.

154 Interview I vom 23.10.2024, Zitat eines/r Referent\*in einer Selbstorganisation junger Menschen mit Behinderungen.

155 Interview III vom 31.10.2024, Zitat eines\*r Bundesvorsitzenden eines Bundesverbands, dessen Mitgliedsorganisationen sich vor allem an junge Menschen mit Zuwanderungsgeschichte wenden.

156 Interview VIII vom 14.11.2024, Zitat einer\*s Hauptamtlichen einer Dachorganisation migrantischer Organisationen.

157 Cano (2023), S. 74; Chehata / Wenzler (2023), S. 11; Vgl. Interview IV vom 7.11.2024, mit Vorstandsmitgliedern der Jugendorganisation einer großen deutschen Dachorganisation.

158 Siehe auch: Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2025), S. 38.

können junge Menschen ihre Positionen und Meinungen in der Breite aushandeln und in demokratischen Verfahren ihre eigene Interessenvertretung wählen. Eine Kinder- und Jugendbeteiligung, die eine breite Vielfalt von Selbstorganisationen junger Menschen miteinbezieht, führt zu einer höheren Legitimität der Beteiligungsformate „von oben“. Ziel sollte es sein, dass vorhandene und neu geschaffene Gremien zur Partizipation junger Menschen in der Bundespolitik immer auch die große Vielfalt der jungen Generation zumindest annähernd abbilden. Gerade bei Selbstorganisationen, die Minderheiten oder marginalisierte Gruppen vertreten, ist es wichtig, geeignete Unterstützungsformate zu entwickeln. Dies ist aus Sicht des Instituts der Schlüssel auf dem Weg hin zu einer wirksamen und demokratischen Partizipation möglichst aller Kinder und Jugendlichen im Sinne der Vorgaben der UN-KRK.

Damit Selbstorganisationen junger Menschen, Jugendverbände und deren Dachorganisationen tatsächlich entstehen oder fortbestehen können, müssen aus menschenrechtlicher Perspektive bestimmte Rahmenbedingungen gegeben sein. So ist es Aufgabe der Politik, ein „förderliches Umfeld“ („enabling environment“) zu gewährleisten. Um herauszufinden, was Selbstorganisationen junger Menschen aktuell in Deutschland fehlt, um tatsächlich in einem förderlichen Umfeld wirken zu können, hat das Institut Interviews mit verschiedenen Selbstorganisationen und Jugendverbänden geführt, die mit ihrer Arbeit Gesetze, Nationale Aktionspläne oder aber die internationale Zusammenarbeit Deutschlands auf Bundesebene adressieren. Aus den geführten Interviews und der weiteren aktuellen Studienlage zur Partizipation junger Menschen ergeben sich folgende Problemfelder bei der Verwirklichung der Partizipationsrechte von Kindern und Jugendlichen auf Bundesebene:

- 1 Mangelnde personelle und zeitliche Ressourcen
- 2 Fehlende Räume und schlechte Mobilität
- 3 Kein Zugang zu einer nachhaltigen Finanzierung
- 4 Druck durch und Angst vor Gewalt und Hetze
- 5 Zu wenig Gehör und fehlende ernsthafte Berücksichtigung

Vor dem Hintergrund dieser durch Vertreter\*innen von Selbstorganisationen junger Menschen noch einmal nachdrücklich betonten Problemfelder, formuliert das Deutsche Institut für Menschenrechte folgende Handlungsempfehlungen für die Bundespolitik:

#### **Personelle und zeitliche Ressourcen stärken**

Junge Menschen – insbesondere Kinder und jüngere Jugendliche – brauchen Unterstützung von (hauptamtlichen) Erwachsenen, um ihr Recht auf Partizipation nachhaltig entfalten zu können. Damit die Arbeit ihrer Interessenvertretungen in Form von Selbstorganisationen gestärkt wird, braucht es eine Rahmung, die neben einer pädagogischen Begleitung auch eine gewisse Beständigkeit garantiert. Ohne diese gehen regelmäßig Struktur, Erfahrung und Wissen verloren, da bei Selbstvertretungen junger Menschen allein wegen der Altersbeschränkung naturgemäß immer wieder erfahrene, ehrenamtliche Mitglieder ausscheiden. Deshalb sollten

- Fördermittelrichtlinien des Bundes und der Länder bei der Förderung von Organisationen und Projekten junger Menschen standardmäßig Mittel für hauptamtliche Unterstützung durch erwachsene Fachkräfte vorsehen;
- Schulen und Vereine besser miteinander kooperieren, damit das Engagement in Selbstorganisationen für alle Schüler\*innen unabhängig vom Elternhaus zugänglich ist und nicht zu einer zeitlichen Überforderung führt.

#### **Räume und Mobilität ermöglichen**

Selbstorganisationen junger Menschen brauchen nicht nur Wissen über Möglichkeiten der Partizipation auf Bundesebene, sondern auch Räume, in denen sich ihre Mitglieder begegnen und eine Meinung bilden können. Der Bund sollte sich in seiner Anregungsfunktion für die Zugänglichkeit und Verfügbarkeit öffentlicher Räume für Selbstorganisationen junger Menschen beispielsweise in Form von Modellprojekten stark machen. Empfohlen wird insbesondere

- ein kostenloser ÖPNV für alle jungen Menschen, die sich ehrenamtlich engagieren; beispielsweise durch eine Integration des Deutschlandtickets in

Programme wie die Juleica<sup>159</sup> oder kostenlose Schüler\*innen- und Auszubildendentickets;

- eine Förderung von Konzepten, bei denen Gruppen junger Menschen öffentliche Räume auch außerhalb der eigentlichen Öffnungszeiten kostenlos für Treffen nutzen können, wie es beispielsweise mit dem Open Library-Konzept in städtischen Bibliotheken angeboten wird;
- Zurverfügungstellung digitaler und an Schulen gut sichtbarer Informationen über Orte wie Jugendclubs etc., an denen sich Gruppen junger Menschen ungestört treffen können.

### **Nachhaltige und leicht zugängliche Finanzierung schaffen**

Der Zugang zu einer nachhaltigen Finanzierung sollte auch für noch weniger etablierte Selbstorganisationen – ohne finanzstarke Erwachsenenorganisationen oder Dachverband im Rücken – unproblematisch erreichbar sein. Es sollte das Ziel sein, dass es für junge Menschen auch ohne Unterstützung hauptamtlicher Kräfte möglich sein muss, Finanzierung erfolgreich zu beantragen. Eine finanzielle Basis könnte durch einen Fonds nach dem Vorbild des Jugend-Demokratiefonds Berlin oder des Fonds für junge Ideen, den es ab 2026 im Saarland geben soll, gelegt werden. Daher empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte:

- dass der Bund zu Fördermöglichkeiten wie beispielsweise dem Kinder- und Jugendplan des Bundes aktiv und verständlich informiert;
- dass die Beantragung von Fördermitteln niedrigschwellig, barrierefrei, einfach und unbürokratisch möglich sind;
- dass die Finanzierung möglichst langfristig, planbar und nicht nur projektgebunden ist.

### **Schutz vor Gewalt und Hetze bieten**

Es bedarf, insbesondere in Regionen, in denen rechtsextreme Kräfte auf dem Vormarsch sind, einer Stärkung des jungen zivilgesellschaftlichen Engagements. Denn eine starke Zivilgesellschaft stärkt auch die Demokratie. Junge Ehrenamtliche müssen effektiv vor digitaler sowie physischer Hetze und Gewalt geschützt werden. Neben einer Stärkung von Projekten wie Demokratie Leben! empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte dem Bund

- eine Kampagne zu starten, mit der bundesweit zugängliche Beratungsangebote, Hilfenummern und -portale bekannter gemacht werden, an die sich junge Menschen wenden können, die aufgrund ihres Engagements Bedrohung und Gewalt erfahren;
- sich mittels Kampagnen und Förderprojekten für eine tolerante und offene Gesellschaft einzusetzen und mit rechtsstaatlichen Mitteln entschieden gegen jene Akteur\*innen vorzugehen, von denen Hetze und Gewalt ausgehen.

### **Partizipation ermöglichen und strukturell verankern**

Der Bund sollte Partizipationsformate junger Menschen strukturell verankern, um sicherzustellen, dass die Meinung von Kindern und Jugendlichen auch ressortübergreifend Gehör und Berücksichtigung erfährt. Dabei sind die Qualitätsstandards für Kinder- und Jugendbeteiligung<sup>160</sup> zu beachten. Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt:

- Selbstorganisationen junger Menschen und ihre Dachverbände in Gesetzgebungsverfahren zu den Themen, mit denen sie sich befassen, anzu hören. Beispielsweise wird auf § 5 Abs. 1 des Saarländischen Junge-Menschen-Beteiligungsgesetzes und auf § 88 Abs. 3 des Kinder- und Jugendgesetzes des Landes Brandenburg verwiesen.

<sup>159</sup> Juleica steht für Jugendleiter\*innen-Card. Die Juleica ist der bundesweite Ausweis für ehrenamtliche Mitarbeiter\*innen in der Jugendarbeit. Sie dient zur Legitimation und als Qualifikationsnachweis: <https://www.juleica.de/> (abgerufen am 15.09.2025).

<sup>160</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend / Deutscher Bundesjugendring (2023).

- Um bei der Besetzung „von oben“ geschaffener Beratungsgremien die Vielfalt der jungen Menschen möglichst gut abzubilden und die in ihren Selbstorganisationen in demokratischen Prozessen ausgehandelten Positionen nicht zu umgehen, empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte, die Plätze in diesen Gremien mehrheitlich mit Vertreter\*innen von Selbstorganisationen zu besetzen. Und dabei auch solche Selbstorganisationen, die nicht auf lange Dauer angelegt sind, und solche, die die Interessen junger Menschen in besonders vulnerablen Lebenssituationen vertreten, angemessen zu berücksichtigen. Beispielhaft wird auf § 5 Abs. 1 des Saarländischen Junge-Menschen-Beteiligungsgesetzes, § 111 des neuen Kinder- und Jugendgesetzes des Landes Brandenburg und § 4 des Kinder- und Jugendgesetzes Mecklenburg-Vorpommern verwiesen.
- Fester Bestandteil eines jeden Beteiligungsprozesses und -formates sollte eine transparente und zeitnahe Information darüber sein, inwiefern die von den jungen Menschen geäußerten Belange berücksichtigt werden konnten. Denn die Perspektiven junger Menschen sollten nicht nur gehört, sondern auch ernst genommen und in den politischen Entscheidungen berücksichtigt werden.
- Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt dem Bund, besser und insbesondere auch in kinder- und jugendgerechter Form über Partizipationsformate und -möglichkeiten auf Bundesebene zu informieren und die Beteiligungsformate unter anderem alle auf einer Internetseite aufzulisten.
- Auf dieser Internetseite sollte auch die von jungen Menschen im Zuge des „Nationalen Aktionsplans Kinder- und Jugendbeteiligung“ vorgeschlagene Beteiligungsplattform als digitales Informations- und Austauschportal für alle Beteiligungsinteressierten geschaffen werden.
- Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt dem Bund, das Bundeskompetenzzentrum Kinder- und Jugendbeteiligung, das die Bundesministerien sowie die nachgeordneten Behörden

berät, innerhalb seiner Ressorts und Zuständigkeitsbereiche aktiv bekanntzumachen. Denn es ist ein wichtiger neuer Baustein, um auch die dort wirkenden Erwachsenen über die notwendige Beteiligung junger Menschen zu informieren und stärker dafür zu sensibilisieren.

Abschließend empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte Bundestag und Bundesregierung, weiter darauf hinzuwirken, dass auch die in der Verantwortung der Länder stehenden Kindertageseinrichtungen und Schulen zu Orten der Mitbestimmung und Partizipation für Kinder und Jugendliche werden. Mit Blick auf die Schulen sollte der Bund die Bundesländer dazu ermutigen, die Kooperationen mit Vereinen und Jugendverbänden sowie das Engagement in Schüler\*innenvertretungen nachhaltig und aktiv zu fördern. Dabei ist Artikel 2 UN-Kinderrechtskonvention mit seinem Diskriminierungsverbot zu beachten, damit alle Kinder und Jugendlichen in Deutschland Entscheidungen über ihre heutigen und künftigen Lebensbereiche mitgestalten können.

## 1.5 Literatur

**Ahlrichs, Rolf / Hoffmann, Stefan** (2022): Demokratische Partizipation in der Jugendverbandsarbeit. Baden-Baden: Nomos

**Aichele, Valentin** (2019): Eine Dekade UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 69 (6), S. 4–10

**Bartsch, Samara / Aalders, Sophia** (2023): Diskriminierungsschutz zwischen Kontinuität und Wandel. Reformdebatten zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz 2006–2022. Berlin: Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung DeZIM e. V. [https://www.dezim-institut.de/fileadmin/user\\_upload/fis/publikation\\_pdf/FA-5529.pdf](https://www.dezim-institut.de/fileadmin/user_upload/fis/publikation_pdf/FA-5529.pdf) (abgerufen am 15.09.2025)

**Bauer, Fabienne** (2023): Freiräume im Ganztag. Ein Spannungsfeld. Stuttgart: Landeshauptstadt Stuttgart. <https://www.stuttgart.de/medien/ibs/essay-freiraeume-im-ganztag.pdf> (abgerufen am 15.09.2025)

**Bock, Sebastian u. a.** (2025): Mythos Neutralitätsgebot: Eine Handreichung für mehr Handlungssicherheit in der Praxis. In: Punktum Sonderheft 2025 (1), S. 9–13. <https://www.dbjr.de/artikel/mythos-neutralitaetsgebot-eine-handreichung-fuer-mehr-handlungssicherheit-in-der-praxis> (abgerufen am 15.09.2025)

**Breen, Claire** (2019): Article 15: The rights to freedom of association and peaceful assembly. In: Tobin, John (Hg.): The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary. Oxford: Oxford University Press, S. 517–550

**Bundesjugendkuratorium** (2025): Kinder und Jugendpolitik 2025 bis 2029. Empfehlungen des Bundesjugendkuratoriums für die zukünftige Bundesregierung. <https://bundesjugendkuratorium.de/data/Kinder-%20und%20Jugenpolitik%202025-2029%20-%20Empfehlungen%20des%20BJK%20f%C3%BCr%20eine%20zuk%C3%BCnftige%20BReg.pdf> (abgerufen am 15.09.2025)

**Bundesjugendkuratorium** (2025a): Erfahrungen junger Menschen in der Politikberatung. Beteiligungspraxis junger Menschen auf Bundesebene. [https://bundesjugendkuratorium.de/data/BJK\\_2025\\_Erfahrungen-junger-Menschen-Politikberatung.pdf](https://bundesjugendkuratorium.de/data/BJK_2025_Erfahrungen-junger-Menschen-Politikberatung.pdf) (abgerufen am 15.09.2025)

**Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend** (2025): Abschlussdokumentation: Nationaler Aktionsplan für Kinder- und Jugendbeteiligung. [https://jugendstrategie.de/wp-content/uploads/2025/07/NAP-Abschlussbroschuere\\_2.0\\_07-2025.pdf](https://jugendstrategie.de/wp-content/uploads/2025/07/NAP-Abschlussbroschuere_2.0_07-2025.pdf) (abgerufen am 15.09.2025)

**Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen, Jugend** (18.03.2025): Stärken was die Zukunft trägt: Der Kinder- und Jugendplan des Bundes. <https://www.bmbfsfj.bund.de/bmbfsfj/aktuelles/alle-meldungen/staerken-was-die-zukunft-traegt-257586> (abgerufen am 15.09.2025)

**Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend / Deutscher Bundesjugendring** (2023): Qualitätsstandards für Kinder- & Jugendbeteiligung. Mitwirkung mit Wirkung. Impulse zur Weiterentwicklung in Theorie und Praxis. Eine Einladung zum Mitmachen, Diskutieren und Ausprobieren, 3. Auflage. <https://www.bmbfsfj.bund.de/resource/blob/204010/affa15d77c0b4a8da7e6c476e77446fc/mitwirkung-mit-wirkung-qualitaetsstandards-fuer-kinder-und-jugendbeteiligung-data.pdf> (abgerufen am 15.09.2025)

**Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** (2024): Der Nationale Aktionsplan für Kinder- und Jugendbeteiligung. Ergebnisse und Handlungsempfehlungen für den Verantwortungsbereich der Bundesregierung – Auszüge aus der Abschlussdokumentation des Dialogprozesses. <https://www.bmbfsfj.bund.de/resource/blob/255790/551bfbff6b37cbd260ce5ab147c6dd7c/nap-kinder-und-jugendbeteiligung-auszug-abschlussdokumentation-data.pdf> (abgerufen am 15.09.2025)

**Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung** (2010): Freiräume für Kinder und Jugendliche. Gutachten im Rahmen des Nationalen Aktionsplanes „Für ein kindergerechtes Deutschland 2005–2010“. [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmvbs/wp/2010/heft70\\_DL.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmvbs/wp/2010/heft70_DL.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (abgerufen am 15.09.2025)

**Cano, Marcela** (2023): Jugendverbandliches Engagement als Grenzbearbeitung der Demokratie. In: Cano, Marcela / Wenzler, Nils (Hg.): (Re-)Organisation von Berechtigung und Formen der Solidarität. Das Jugendverbandssystem und die Selbstorganisation junger Menschen. Weinheim: Beltz Juventa, S. 66–78

**CDU / CSU / SPD** (2025): Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 21. Legislaturperiode. Berlin. [https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav\\_2025.pdf](https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf) (abgerufen am 01.08.2025)

**Chehata, Yasmine / Wenzler, Nils** (2023): Solidarität und die (Re-)Organisation von Berechtigung in den Strukturen des Jugendverbandssystems und der verbandlichen Selbstorganisation junger Menschen. In: Cano, Marcela / Wenzler, Nils (Hg.): (Re-)Organisation von Berechtigung und Formen der Solidarität. Das Jugendverbandssystem und die Selbstorganisation junger Menschen. Weinheim: Beltz Juventa, S. 7–23

**Cremer, Hendrik / Bär, Dominik** (2016): Kinderrechte ins Grundgesetz: Kinder als Träger von Menschenrechten stärken. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**Daly, Aoife** (2013): Demonstrating positive obligations: Children's rights and peaceful protest in international law. In: George Washington International Law Review 45 (4), S. 1–40. <https://ssrn.com/abstract=2293066> (abgerufen am 15.09.2025)

**Deutscher Bundestag** (01.02.2017): Bericht über die Lage junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe. 15. Kinder- und Jugendbericht, Drucksache 18/11050

**Deutscher Bundestag** (18.09.2024): Bericht über die Lage junger Menschen und die Bestrebungen und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe. 17. Kinder- und Jugendbericht, Drucksache 20/12900

**Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste** (2023): Sachstand: Jugendpolitische Beiräte in Deutschland und ausgewählten Ländern, Az. WD 9 – 3000 – 058/23

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2016): Ein förderliches Umfeld – Was zivilgesellschaftliche Akteure brauchen, um nachhaltige Entwicklung mitgestalten zu können. Öffentliche Anhörung des Bundestagsausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zum „Schutz von Menschenrechtsverteidigern“ am 28. September 2016. [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahmen/DIMR\\_Stellungnahme\\_Ausschuss\\_fuer\\_MR\\_und\\_humanitaere\\_Hilfe\\_20160928\\_barrierefrei\\_002\\_.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahmen/DIMR_Stellungnahme_Ausschuss_fuer_MR_und_humanitaere_Hilfe_20160928_barrierefrei_002_.pdf) (abgerufen am 15.09.2025)

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2021): Kinderrechte – Kinder als Träger\_innen eigener Rechte stärken, auch in Pandemie-Zeiten. In: Deutsches Institut für Menschenrechte: Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2020–Juni 2021. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG, S. 83–92

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2023): Politische Mitbestimmung von Kindern und Jugendlichen stärken. In: Deutsches Institut für Menschenrechte: Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2022–Juni 2023. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG, S. 101–115

**Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention** (2020): Kinderrechte in Zeiten der Corona-Pandemie. Kinderrechtsbasierte Maßnahmen stützen und schützen. [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahme\\_\\_Kinderrechte\\_in\\_der\\_Corona-Pandemie.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahme__Kinderrechte_in_der_Corona-Pandemie.pdf) (abgerufen am 15.09.2025)

**Eekelar, John / Tobin, John** (2019): Article 3: The best interests of the child. In: Tobin, John (Hg.): The UN Convention on the Rights of the Child. A commentary. Oxford: Oxford University Press, S. 73–107

**El-Mafaalani, Aladin / Kurtenbach, Sebastian / Strohmeier, Klaus Peter** (2025): Kinder. Minderheit ohne Schutz. Aufwachsen in der alternden Gesellschaft. Köln: Kiepenheuer & Witsch

**Funke, Sophie** (2025): Diskriminierungsbewusste Partizipation von Kindern und Jugendlichen in der Gesellschaft: Kinderrechtliche Grundlagen. In: Scheiwe, Kirsten u. a. (Hg.): Teilhabe für alle – auf dem Weg zu einer diskriminierungsfreien Kinder- und Jugendhilfe. Beiträge zum vierten Forum Kinder- und Jugendhilferecht. Baden-Baden: Nomos, S. 63–76

**Gerbig, Stephan** (2021): Kinder als Menschenrechtsverteidiger:innen – Anforderungen an ein förderliches Umfeld für das Engagement von Kindern. In: MenschenRechtsMagazin 26 (1), S. 68–79

**Grobbelaar-du Plessis, Ilze / Njau, Jehoshaphat** (2018): Article 29: Participation in political and public life. In: Bantekas, Ilias / Stein, Michael Ashley / Anastasiou, Dimitris (Hg.): The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary. Oxford: Oxford University Press, S. 834–862

**Hafenerger, Benno / Reisner, Lars** (2024): Jugendverbandsarbeit unter Druck?! Einblicke in die aktuelle „Sorge-Studie“. In: Deutsche Jugend 72 (10), S. 419–433

**Hart, Roger A.** (1992): Children's participation – from tokenism to citizenship. Florence: UNICEF. <https://participationpool.eu/wp-content/uploads/2020/05/Hart-R.-1992-Children-Participation-from-Tokenism-to-Citizenship.pdf> (abgerufen am 15.09.2025)

**Hieb, Christine u. a.** (2025): Teilhabeatlas Kinder und Jugendliche. Wie sich ihre Lebensverhältnisse in Deutschland unterscheiden und was ihnen wichtig ist. Berlin, Ludwigsburg: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung / Wüstenrot Stiftung / Deutsche Kinder- und Jugendstiftung. <https://wuestenrot-stiftung.de/publikationen/teilhabeatlas-kinder-und-jugendliche-download/> (abgerufen am 15.09.2025)

**Hirschberg, Marianne** (2010): Partizipation. Ein Querschnittsanliegen der UN-Behindertenrechtskonvention. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Positionen\\_nr\\_3\\_Partizipation\\_ein\\_Querschnittsanliegen\\_der\\_UN\\_Behindertenrechtskonvention.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Positionen_nr_3_Partizipation_ein_Querschnittsanliegen_der_UN_Behindertenrechtskonvention.pdf) (abgerufen am 15.09.2025)

**Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen** (2023): Selbstvertretung in der inklusiven Kinder- und Jugendhilfe absichern und weiterentwickeln. Dokumentation zum Expert\*innengespräch. Frankfurt am Main. [https://gemeinsam-zum-ziel.org/fileadmin/user\\_upload/Anderes/IGfH\\_SV\\_KJSG\\_Dokumentation\\_2023\\_05\\_17.pdf](https://gemeinsam-zum-ziel.org/fileadmin/user_upload/Anderes/IGfH_SV_KJSG_Dokumentation_2023_05_17.pdf) (abgerufen am 15.09.2025)

**IU Internationale Hochschule GmbH** (14.11.2024): Selbstvertretungen in Dresden unterstützen, begleiten, fördern! Konzept zur Umsetzung der Bestimmungen des § 4a SGB VIII in der Landeshauptstadt Dresden. Entwurf. [https://res.cloudinary.com/iugroup/image/upload/v1734511184/Selbstvertretungen\\_staa%CC%88rken\\_Konzept\\_IU\\_Dresden\\_2024\\_public\\_ovyxff.pdf](https://res.cloudinary.com/iugroup/image/upload/v1734511184/Selbstvertretungen_staa%CC%88rken_Konzept_IU_Dresden_2024_public_ovyxff.pdf) (abgerufen am 15.09.2025)

**Jarass, Hans** (2024): Art. 2: Handlungsfreiheit, Persönlichkeitsrecht, Leben und körperl. Unverletztheit, Freiheit der Person. In: Jarass, Hans / Kment, Martin (Hg.): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, 18. Auflage. München: C.H. Beck, S. 62–113

**Kersten, Jens / Neu, Claudia / Vogel, Berthold** (2022): Das Soziale-Orte-Konzept. Zusammenhalt in einer vulnerablen Gesellschaft. Bielefeld: Transcript

**Kittel, Claudia** (2020): Drei Jahrzehnte UN-Kinderrechtskonvention. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 70 (20), S. 26–32

**Koordinierungsstelle Jugendbeteiligung in Klimafragen** (2025): Jugendbeteiligung in Bundesministerien. Warum Jugendbeteiligung jetzt wichtig ist. [https://www.dbjr.de/fileadmin/Fotos-DBJR/Koordinierungsstelle\\_Jugendbeteiligung\\_in\\_Klimafragen/Jugendbeteiligung-an-Bundesministerien-Warum-Jugendbeteiligung-jetzt-wichtig-ist.pdf](https://www.dbjr.de/fileadmin/Fotos-DBJR/Koordinierungsstelle_Jugendbeteiligung_in_Klimafragen/Jugendbeteiligung-an-Bundesministerien-Warum-Jugendbeteiligung-jetzt-wichtig-ist.pdf) (abgerufen am 15.09.2025)

**Krimmer, Holger** (Hg.) (2019): Datenreport Zivilgesellschaft. Wiesbaden: Springer VS

**Laabich, Ouassima** (2023): Empowerment in der muslimischen Jugendarbeit. Über Bedingungen, Visionen und Strategien – Streifzüge durch die Empirie. In: Chehata, Yasmine / Jagusch, Birgit (Hg.): Empowerment und Powersharing. Ankerpunkte – Positionierungen – Arenen, 2. Auflage. Weinheim: Beltz Juventa, S. 185–194

**Laabich, Ouassima** (2023a): Wessen Sicherheit eigentlich? Muslimische Jugendarbeit im Kontext des hegemonialen Sicherheitsdiskurses. In: Cano, Marcela / Wenzler, Nils (Hg.): (Re-)Organisation von Berechtigung und Formen der Solidarität. Das Jugendverbandssystem und die Selbstorganisation junger Menschen. Weinheim: Beltz Juventa, S. 135–147

**Lauß, Teresa / Zobel, Franz** (2023): Rechte, rassistische und antisemitische Gewalt weiterhin auf hohem Niveau, Sonneberg als neuer Hotspot in Thüringen. In: Thüringer Zustände 2023, S. 12–18

**Lauß, Teresa / Zobel, Franz** (2024): Rechte Gewalt entwickelt sich zu einem Massenphänomen: Erstmals über 200 rechte, rassistische und antisemitische Angriffe in Thüringen in 2024. In: Thüringer Zustände 2024, S. 20–26

**Liebel, Manfred** (2015): Kinderinteressen. Zwischen Paternalismus und Partizipation. Weinheim: Beltz Juventa

**Liebel, Manfred** (2023): Kritische Kinderrechtsforschung – Politische Subjektivität und die Gegenrechte der Kinder. Opladen: Verlag Barbara Budrich

**Lüdemann, Jasmin / Reichert, Andrea** (2024): Jugendliche in ländlich peripher(isiert)en Regionen und die Bedeutung von Engagementpraktiken und Digitalisierungsprozessen. In: Grunert, Cathleen / Ludwig, Katja (Hg.): Jugend – Ländliche Räume – Peripherie(sierung). Theoretische und empirische Erkundungen regionaler Ungleichheiten. Wiesbaden: Springer VS, S. 27–49

**Lundy, Laura** (2007): Voice is not enough: Conceptualising article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child. In: British Educational Research Journal 33 (6), S. 927–942

**Lundy, Laura / Templeton, Michelle** (2018): Children human rights defenders. The views, perspectives and recommendations of children across the world. Geneva: Child Rights Connect. [https://www.childrightsconnect.org/wp-content/uploads/2018/09/DGD-REPORT\\_WEB\\_en\\_def\\_web.pdf](https://www.childrightsconnect.org/wp-content/uploads/2018/09/DGD-REPORT_WEB_en_def_web.pdf) (abgerufen am 15.09.2025)

**Mayring, Philipp** (2010): Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken, 11. Auflage: Weinheim: Beltz

**Meysen, Thomas** (2022): § 7: Begriffsbestimmungen. In: Münder, Johannes / Meysen, Thomas / Trenczek, Thomas (Hg.): Frankfurter Kommentar SGB VIII. Kinder- und Jugendhilfe, 9. Auflage. Baden-Baden: Nomos, S. 132–135

**Mualem, Marie** (2024): „Wer ist denn hier zuständig?“ Bundesverbände von Migrantenorganisationen: Eine Navigationshilfe. Berlin: Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR). [https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2024/11/SVR-Studie\\_Bundesverbäende-von-Migrantenorganisationen.pdf](https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2024/11/SVR-Studie_Bundesverbäende-von-Migrantenorganisationen.pdf) (abgerufen am 15.09.2025)

**Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung** (2024): Politische Beteiligung und Partizipation von jungen Menschen in Niedersachsen. Schwerpunktbericht im Rahmen der niedersächsischen Landesjugendhilfeplanung. <https://www.ms.niedersachsen.de/download/206371> (abgerufen am 15.09.2025)

**Pfleger, Elisa** (2025): Rechte Gewalt, leere Kassen. Ostdeutsche Zivilgesellschaft unter Druck. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 70 (4), S. 13–16

**Richter, Elisabeth / Lehmann, Teresa / Sturzenhecker, Benedikt** (2017): So machen Kitas Demokratiebildung. Empirische Erkenntnisse zur Umsetzung des Konzepts „Die Kinderstube der Demokratie“. Weinheim: Beltz Juventa

**Ringler, Dominik** (2023): Jugendbeteiligung als Teil der Demokratiebildung in der Kommune. In: Oliver Bokelmann (Hg.): Demokratiepädagogik. Theorie und Praxis der Demokratiebildung in Jugendhilfe und Schule. Wiesbaden: Springer VS, S. 91–103

**Rudolf, Beate** (2017): Teilhabe als Menschenrecht. Eine grundlegende Betrachtung. In: Diehl, Elke (Hg.): Teilhabe für alle?! Lebensrealitäten zwischen Diskriminierung und Partizipation. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 13–43

**Schmahl, Stefanie** (2017): Kinderrechtskonvention. Mit Zusatzprotokollen. Handkommentar, 2. Auflage. Baden-Baden: Nomos

**Schubert, Peter / Kuhn, David / Tahmaz, Birthe** (2023): Ziviz Survey 2023. Zivilgesellschaftliche Organisationen im Wandel – Gestaltungspotenziale erkennen. Resilienz und Vielfalt stärken. Essen: Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft e. V. [https://www.ziviz.de/sites/ziv/files/ziviz-survey\\_2023\\_hauptbericht.pdf](https://www.ziviz.de/sites/ziv/files/ziviz-survey_2023_hauptbericht.pdf) (abgerufen am 15.09.2025)

**Schubert, Peter / Tahmaz, Birthe / Krimmer, Holger** (2023): Erste Befunde des ZiviZ-Survey 2023. Zivilgesellschaft in Krisenzeiten: Politisch aktiv mit geschwächten Fundamenten. Berlin: Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft e. V. [https://www.ziviz.de/sites/ziv/files/ziviz-survey\\_2023\\_trendbericht.pdf](https://www.ziviz.de/sites/ziv/files/ziviz-survey_2023_trendbericht.pdf) (abgerufen am 15.09.2025)

**Shell Deutschland GmbH** (2024): Zusammenfassung. In: Shell Deutschland GmbH: Jugend 2024. 19. Shell Jugendstudie. Pragmatisch zwischen Verdrossenheit und gelebter Vielfalt. Weinheim: Beltz, S. 13–32

**Simonson, Julia u. a.** (2021): Freiwilliges Engagement in Deutschland. Zentrale Ergebnisse des Fünften Deutschen Freiwilligensurveys (FWS 2019). Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. <https://www.bmbfsj.bund.de/resource/blob/176836/7dfffa0b4816c6c652fec8b9eff5450b6/freiwilliges-engagement-in-deutschland-fuenfter-freiwilligensurvey-data.pdf> (abgerufen am 15.09.2025)

**Storz, Nora / Mayr, Lotta** (2025): Jung und vielfältig, aber noch nicht politisch beteiligt? Wege zu mehr Partizipation für junge Menschen mit Zuwanderungsgeschichte. Berlin: Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR). [https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2025/04/SVR\\_Studie\\_YoungUp\\_barrierefrei\\_neu.pdf](https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2025/04/SVR_Studie_YoungUp_barrierefrei_neu.pdf) (abgerufen am 15.09.2025)

**Tank, Gün / El, Meral / Lehmann, Julia Mi-ri** (2023): IN.POWERMENT – neue deutsche Organisationen: Ein inklusives Netzwerk. In: Chehata, Yasmine / Jagusch, Birgit (Hg.): Empowerment und Powersharing. Ankerpunkte – Positionierungen – Arenen, 2. Auflage. Weinheim: Beltz Juventa, S. 195–199

**UN, Committee on the Rights of the Child** (01.07.2009): General Comment No. 12 (2009). The right of the child to be heard, UN Doc. CRC/C/GC/12

**UN, Committee on the Rights of the Child** (06.12.2016): General Comment No. 20 (2016) on the implementation of the rights of the child during adolescence, UN Doc. CRC/C/GC/20

**UN, Committee on the Rights of the Child** (02.03.2021): General Comment No. 25 on children's rights in relation to the digital environment, UN Doc. CRC/C/GC/25

**UN, Committee on the Rights of the Child** (22.08.2023): General Comment No. 26 (2023) on children's rights and the environment, with a special focus on climate change, UN Doc. CRC/C/GC/26

**UN, Committee on the Rights of the Child**

(11.10.2023): Statement of the Committee on the Rights of the Child on article 5 of the Convention on the Rights of the Child. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/crc/statements/CRC-Article-5-statement.pdf> (abgerufen am 15.09.2025)

**Vandenhole, Wouter / Türkelli, Gamze**

**Erdem / Lembrechts, Sara** (2024): Children's rights. A commentary on the Convention on the Rights of the Child and its protocols, 2. Auflage. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing

**Vereinte Nationen** (2023): Konstruktive Beteiligung junger Menschen an der Politikgestaltung und an Entscheidungsprozessen. <https://www.un.org/german/sites/default/files/2024-09/OurCommonAgenda-Youth-Engagement.pdf> (abgerufen am 15.09.2025)

**Vodafone Stiftung** (2022): Hört uns zu! Wie junge Menschen die Politik in Deutschland und die Vertretung ihrer Interessen wahrnehmen. Eine Befragung im Auftrag der Vodafone Stiftung Deutschland. [https://www.vodafone-stiftung.de/wp-content/uploads/2022/04/Jugendstudie-2022\\_Vodafone-Stiftung.pdf](https://www.vodafone-stiftung.de/wp-content/uploads/2022/04/Jugendstudie-2022_Vodafone-Stiftung.pdf) (abgerufen am 15.09.2025)

**Vogt, Stefan** (2025): Ostdeutschland: Zivilgesellschaft unter Druck. In: Maecenata Observatorium (79), S. 1–7

**Waldmann, Klaus** (2023): Sterben Bildungsstätten aus? Ein kritischer Zwischenruf zur Situation eines zentralen Lernorts politischer Bildung. In: Politische Bildung 13 (4), S. 28–35

**Weisband, Marina** (2024): Einstiegsdroge in die Demokratie. Ein Gespräch über Beteiligungsmöglichkeiten und Demokratiebildung an Schulen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 74 (42), S. 4–7

**Weitzmann, Gabriele** (2022): § 4a: Selbstorganisierte Zusammenschlüsse zur Selbstvertretung. In: Münder, Johannes / Meysen, Thomas / Trenczek, Thomas (Hg.): Frankfurter Kommentar SGB VIII. Kinder- und Jugendhilfe, 9. Auflage. Baden-Baden: Nomos, S. 111–113



## 2 Gefährdungen des Rechtsstaats – Zivilgesellschaft unter Druck

Der demokratische Rechtsstaat ist im Berichtszeitraum in vielen Ländern auf der Welt Risiken ausgesetzt. Dies zeigt sich in zahlreichen Trends: Regierungen stellen unabhängige Gerichte in Frage, beachten Gerichtsurteile nicht oder setzen sie nicht um. Zudem werten sie zivilgesellschaftliche Akteure ab, die zur demokratischen Willensbildung beitragen und eine für den Rechtsstaat zentrale Kontrollfunktion gerade auch gegenüber Politik ausüben, und sie erschweren deren Finanzierung. Auch in Deutschland, das sich in seiner Verfassung unmissverständlich zum Rechtsstaat bekennt, lassen sich Ansätze solcher Trends beobachten, insbesondere eine zunehmende Verengung des zivilgesellschaftlichen Handlungsräums durch einen wachsenden Druck auf Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Menschenrechtsverteidiger\*innen<sup>1</sup> und Journalist\*innen. Ein zentrales menschenrechtliches Problem bildet in diesem Zusammenhang der zunehmende Einsatz „strategischer Klagen gegen öffentliche Beteiligung“ (Strategic Lawsuits Against Public Participation – SLAPPs), hier im weiteren Verlauf Einschüchterungsklagen genannt. Diese zielen darauf ab, zivilgesellschaftliches Engagement zu behindern oder gar zu unterbinden – ein prominentes Beispiel für einen solchen SLAPP ist die Einschüchterungsklage von Shell gegen Greenpeace auf Zahlung von acht Millionen US-Dollar Schadenersatz. Shell war bereit, die Klage fallen zu lassen, sofern Greenpeace zusicherte, dass keine seiner Organisationen je wieder gegen Einrichtungen von Shell aktiv werden würde.<sup>2</sup> Europaweit und auch in Deutschland berichten NGOs, Forschungseinrichtungen und Medien vermehrt über den Einsatz von Einschüchterungsklagen.<sup>3</sup>

Die Bundesregierung und der Bundestag haben im Berichtszeitraum wichtige Maßnahmen umgesetzt, um rechtsstaatliche Strukturen zu stärken und das Vertrauen in demokratische Institutionen zu erhalten. Dazu gehören die Einleitung des nationalen

Umsetzungsprozesses der EU-Anti-SLAPP-Richtlinie sowie die Ende 2024 beschlossene Grundgesetzänderung zur Stärkung der Unabhängigkeit des Bundesverfassungsgerichts.

Gleichzeitig sind im Berichtszeitraum vom 1. Juli 2024 bis 30. Juni 2025 gegenläufige Entwicklungen zu beobachten, die den Rechtsstaat und die Zivilgesellschaft erheblich unter Druck setzen. Dazu zählen beispielsweise Reaktionen aus der Bundesregierung auf Gerichtsentscheidungen, die grund- und europarechtswidrige migrationspolitische Maßnahmen betreffen. Die Richter\*innen in diesen Verfahren waren darüber hinaus scharfer, unsachlicher Kritik einzelner Medien ausgesetzt, die mit persönlicher Diffamierung einherging. Sie erhielten in der Folge sogar Drohungen. Zudem war im Berichtszeitraum eine politische Rhetorik zu beobachten, die rechtsstaatliche multilaterale Institutionen auf internationaler Ebene in ihrer Legitimität infrage stellt und ihre Autorität untergräbt.

Vor diesem Hintergrund analysiert das Kapitel bestehende und drohende Gefahren für den demokratischen Rechtsstaat, setzt den Schwerpunkt dabei auf die Rolle der Zivilgesellschaft und benennt Entwicklungen, die deren Handlungsspielraum einschränken. Der Fokus des Kapitels liegt auf der Umsetzung der EU-Anti-SLAPP-Richtlinie in Deutschland. Dabei begrüßt das Institut, dass nicht nur grenzüberschreitende zivilrechtliche Klagen als Einschüchterungsklagen gewertet werden können – wie es die EU-Richtlinie vorsieht –, sondern auch Klagen in den Blick genommen werden können, die nur Bezug zu Deutschland haben. Es sollte aber auch der Schutz bei Einschüchterung durch Einsatz von Straf- und Verwaltungsrecht berücksichtigt werden.

## Der Rechtsstaat

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer Rechtsstaat; die Grundrechte bilden das

<sup>1</sup> Menschenrechtsverteidiger\*innen sind Aktivist\*innen, die sich einzeln oder in Gruppen mit friedlichen Mitteln für die Förderung und den Schutz von Menschenrechten einsetzen. Offiziell verwendet wurde der Begriff Menschenrechtsverteidiger\*in erstmals 1998 in der UN-Erklärung zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern: Vereinte Nationen (09.12.1998): Resolution der Generalversammlung (auf Grund des Berichts des Dritten Ausschusses (A/53/625/Add.2)), UN Doc. A/RES/53/144.

<sup>2</sup> Inzwischen fand eine Einigung zwischen den Parteien statt, vgl. Greenpeace (10.12.2024).

<sup>3</sup> Siehe dazu ausführlich unter 2.1. Im Fokus.

Fundament der Demokratie. Durch das Grundgesetz ist der Staat an Recht und Gesetz gebunden. Das Rechtsstaatsprinzip ist ein elementarer Grundzustand des Grundgesetzes.<sup>4</sup> Es ist jedoch nicht in einem einzigen Satz des Grundgesetzes niedergelegt, sondern ergibt sich aus verschiedenen Bestimmungen des Grundgesetzes. Als zentrale Vorschrift gilt Art. 20 Abs. 3 GG, der die Bindung aller staatlichen Gewalt an das Gesetz feststellt.<sup>5</sup> Als regelbasierte Ordnung stellt der Rechtsstaat den Gegenstand zu Willkürherrschaft und Machtmissbrauch dar und ist ein Wesensmerkmal der freiheitlich demokratischen Regierungsform, wie sie sich in Deutschland mit dem Grundgesetz durchgesetzt hat.<sup>6</sup> Die Verlässlichkeit staatlichen Handelns ist zentral für die Demokratie und spielt auch für die ökonomische Entwicklung eines Staates eine Rolle.<sup>7</sup> Der rechtliche Rahmen ergibt sich aus Verfassung und internationalen Menschenrechten. So ist die Rechtsstaatlichkeit im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland als Staatsstrukturprinzip fest verankert. Nach Art. 20 Abs. 2 und 3 GG ist die Ausübung staatlicher Gewalt an Gesetz und Recht gebunden; Legislative, Exekutive und Judikative sind voneinander getrennt und wirken zugleich in einem System gegenseitiger Kontrolle, wobei unabhängige Gerichte über Regierungs- und Parlamentshandeln wachen. Art. 1 Abs. 3 GG legt fest, dass die Grundrechte unmittelbar geltendes Recht sind und sämtliche Staatsgewalten binden – sie bilden somit die oberste Schranke für staatliches Handeln. Der Menschenwürdegehalt der Grundrechte steht unter dem besonderen Schutz der „Ewigkeitsklausel“ (Art. 79 Abs. 3 GG): Die in Artikel 1 und 20 niedergelegten Grundsätze dürfen nicht abgeschafft werden. Die Grundrechte dürfen nicht in ihrem Wesensgehalt angetastet werden (Art. 19 Abs. 2 GG). Art. 19 Abs. 4 GG garantiert jedem Menschen den effektiven Rechtsschutz gegen Akte der öffentlichen Gewalt.

Ergänzend schützen die Artikel 101–104 GG grundlegende Prozessgrundrechte wie das rechtliche Gehör, das Rückwirkungsverbot und das Verbot der Doppelbestrafung – zentrale Elemente rechtsstaatlicher Gerichtsverfahren, insbesondere Strafverfahren. Diese Grundprinzipien des deutschen Grundgesetzes stehen im Einklang mit tragenden Säulen der Rechtsstaatlichkeit, wie sie von der Europäischen Kommission definiert und vom Gerichtshof der Europäischen Union sowie dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte bestätigt wurden: Rechtsbindung der öffentlichen Gewalt, Rechtssicherheit, das Verbot willkürlicher Macht ausübung durch die Exekutive, effektiver Rechts- und Grundrechtsschutz, Kontrolle exekutiven Handelns durch unabhängige Gerichte, Gewaltenteilung sowie Gleichheit vor dem Gesetz.<sup>8</sup>

### Die Zivilgesellschaft im Rechtsstaat

Die Zivilgesellschaft ist neben Markt und Staat der dritte Raum – auch: dritter Sektor – kollektiven Handelns in modernen Gesellschaften. Anders als bei Unternehmen, die am Markt teilnehmen, sind zivilgesellschaftliche Organisationen nicht gewinnorientiert; anders als staatliches Handeln ist zivilgesellschaftliches nicht mit einem Machtmonopol verbunden. Die Zivilgesellschaft bietet daher konfliktintegrale Verständigungs- und Aushandlungsprozesse sowie Diskursräume und ermöglicht eine verstärkte bürgerschaftliche Partizipation.<sup>9</sup> Gerade für den deutschen Wohlfahrtsstaat ist die Zivilgesellschaft traditionell von zentraler Bedeutung und stark in die Gestaltung, Finanzierung, Regulierung und Umsetzung von Sozialleistungen eingebunden.<sup>10</sup> Zivilgesellschaftliche Organisationen, Initiativen, Medienschaffende und engagierte Einzelpersonen sind essenziell für die politische Willensbildung im demokratischen Rechtstaat. Diese Rolle nehmen zivilgesellschaftliche Organisationen neben den Parteien wahr.<sup>11</sup> Das

4 Jarass / Kment (2024), Art. 20, Rn. 37.

5 Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz.

6 Vgl. Valcke (2012); Tamanaha (2004).

7 Acemoglu / Robinson (2014).

8 Europäische Kommission (o.J.).

9 Maecenata (2020); Kocka (2006).

10 Freise / Zimmer (2019), S.11 ff.

11 BVerfG, Beschluss vom 14.05.1985, Az. BvR233/81, 1 BvR 341/81, Rn. 66; Leipziger-Volkszeitung-Entscheidung (Bundesverfassungsgericht (1969): Urteil vom 03.10.1969, Az. 1 BvR 46/65, Rn. 42.; BVerfG, Urteil vom 02.03.1977 - 2 BvE 1/76, Rn 47.

Bundesverfassungsgericht (BVerfG) betrachtet zivilgesellschaftliche Teilhabe im Rahmen der Grundrechte und betont insbesondere die Funktion der öffentlichen Meinungsbildung.<sup>12</sup> Die Zivilgesellschaft übt außerdem Kontroll- und Kritikfunktionen aus und trägt damit zur Transparenz, Rechenschaftslegung und Fehlerkorrektur staatlichen Handelns bei. Das Grundgesetz schafft die Grundlage für die Existenz und das Wirken der Zivilgesellschaft, zum Beispiel über die Meinungs- und Pressefreiheit (Art. 5 GG), die Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG), die Vereinigungsfreiheit (Art. 9 GG), die Berufsfreiheit zum Beispiel für Mitarbeitende von NGOs oder Journalist\*innen freier Medien (Art. 12 GG) sowie über den effektiven Rechtsschutz gegen staatliches Handeln (Art. 19 Abs. 4 GG).

Elementar für den Rechtsstaat und die Demokratie ist neben zivilgesellschaftlichem Engagement im engeren Sinne auch die Presse. Bereits im sogenannten Spiegel-Urteil aus dem Jahr 1966<sup>13</sup> bezeichnete das Bundesverfassungsgericht die Presse als „Wachhund der Öffentlichkeit“ und erklärte sie für unverzichtbar für die demokratische Gesellschaft, um staatliches Handeln zu kontrollieren und Transparenz zu schaffen.

Zivilgesellschaftliche Beteiligung wird auch durch regionale und internationale Menschenrechtssysteme geschützt. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) bestätigt die Funktion der Zivilgesellschaft für eine funktionierende Demokratie: Neben politischen Parteien spielten zivilgesellschaftliche Vereinigungen eine zentrale Rolle für die

Demokratie<sup>14</sup>. Das Recht auf Vereinigungsfreiheit sei eine der wesentlichen Grundlagen einer demokratischen und pluralistischen Gesellschaft, da es den Bürgern ermöglicht, kollektiv in Bereichen von gemeinsamem Interesse tätig zu werden und dadurch zum ordnungsgemäßen Funktionieren des öffentlichen Lebens beizutragen.<sup>15</sup> Der EGMR hebt auch die Rolle anderer zivilgesellschaftlicher Akteur\*innen abseits etablierter Medien als „public watchdog“ hervor. In einem demokratischen System wird die Regierung nicht nur von der Legislative und Judikative, sondern auch von der Presse und der öffentlichen Meinung überprüft.<sup>16</sup> Diese Funktion von NGOs sei, so der EGMR, essenziell in einer demokratischen Gesellschaft.<sup>17</sup> Der Europarat empfiehlt seinen Mitgliedstaaten, „Civic Space“ – also den Handlungsräum, der zivilgesellschaftlichen Akteuren in einem Staat zusteht – zu schützen und zu stärken und legte dazu bereits 2018 eine Reihe von konkreten Vorschlägen vor.<sup>18</sup>

Der UN-Zivilpakt schützt zivilgesellschaftliches Engagement durch die Artikel 19 (Meinungsfreiheit), 21 (Versammlungsfreiheit) und 22 (Vereinigungsfreiheit). Für den UN-Menschenrechts-Ausschuss, der die einzelnen Artikel des Zivilpakts verbindlich auslegt und den Vertragsstaaten damit Empfehlungen für die Umsetzung gibt, ermöglicht die Versammlungsfreiheit Einzelpersonen, sich kollektiv zu äußern und an der Gestaltung ihrer Gesellschaften mitzuwirken. Sie ist die Grundlage eines partizipativen Regierungssystems, das auf Demokratie, Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Pluralismus beruht.<sup>19</sup> Der UN-Menschenrechtsrat

12 Wegweisende Urteile zu den Grundrechten: Brokdorf-Beschluss (Bundesverfassungsgericht (1985): Beschluss vom 14.05.1985, Az. BvR 233/81, 1 BvR 341/81); Sitzblockaden (Bundesverfassungsgericht (2001): Beschluss vom 24. Oktober 2001, Az. 1 BvR 1190/90); Leipziger Volkszeitung-Entscheidung (Bundesverfassungsgericht (1969): Urteil vom 03.10.1969, Az. 1 BvR 46/65); zu der Gewährleistung der genannten Grundrechte als Teil der freiheitlich-demokratischen Grundordnung; vgl. Bundesverfassungsgericht (2017): Urteil vom 17.01.2017, Az. 2 BvB 1/13, Rn. 529–533.

13 Bundesverfassungsgericht (1966): Urteil vom 05.08.1966, Az. 1 BvR 586/62, 610/63 und 512/64.

14 In der Europäischen Menschenrechtskonvention sind u. a. Art. 10 (Freiheit der Meinungsäußerung) und Art. 11 (Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit), in der EU-Grundrechtecharta sind Art. 11 (Freiheit der Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit) und Art. 12 (Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit) einschlägig.

15 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2004): Urteil vom 17. 02. 2004, Beschwerde-Nr. 44158/98; Europäischer Gerichtshof (2020): Urteil vom 18. Juni 2020, Az. C-78/18, Rn. 112 und 113.

16 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (1992): Urteil vom 23.04.1992, Beschwerde-Nr. 11798/85.

17 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2004): Urteil vom 27.05.2004, Beschwerde-Nr. 57829/00.

18 Council of Europe, Committee of Ministers (28.11.2018).

19 UN, Human Rights Committee (17.09.2020).

fordert Staaten auf, den Beitrag der Zivilgesellschaft und der Menschenrechtsverteidiger\*innen zur Förderung der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit anzuerkennen und ein sicheres und förderliches Umfeld für ihre Arbeit zu schaffen.<sup>20</sup> Er geht von einem ganzheitlichen Demokratieverständnis aus, das eine funktionierende Zivilgesellschaft als wesentlichen Bestandteil derselben einbezieht.<sup>21</sup> Die Zivilgesellschaft findet ihre Rolle in der Demokratie als Agenda-Setterin, Aufklärerin, Gegenpart der Regierung und Quelle neuer politischer Alternativen.<sup>22</sup>

Auch die EU-Grundrechtecharta enthält korrespondierende Grund- und Menschenrechte. In der Strategie der EU-Kommission für eine verstärkte Anwendung der Grundrechtecharta in der EU wird die wichtige Rolle der Zivilgesellschaft besonders betont: „Zivilgesellschaftliche Organisationen und Rechteverteidiger sind für eine gesunde Demokratie und eine Gesellschaft, in der die Menschen ihre Grundrechte wahrnehmen können, unerlässlich. Sie sind ein wichtiger Teil der Durchsetzungskette und spielen eine bedeutende Rolle bei der Förderung der Bekanntheit und Nutzung der Charta und einer Wertekultur, die auf Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Grundrechten basiert.“<sup>23</sup> Der jährliche Bericht der Europäischen Union über die Anwendung der Charta der Grundrechte im Jahr 2022 verdeutlicht dies. Er beschreibt unter anderem die Beiträge der Zivilgesellschaft in Krisenzeiten, von der Bekämpfung von Desinformation bis hin zur Dokumentation von Gräueltaten zur Strafverfolgung mutmaßlicher internationaler Verbrechen.<sup>24</sup> Die EU-Kommission betont die Schlüsselrolle von Organisationen der Zivilgesellschaft und von Menschenrechtsverteidiger\*innen innerhalb der Demokratien der Union und empfiehlt Mitgliedstaaten, ein sicheres und förderliches Umfeld für sie zu schaffen und aufrechtzuerhalten. Dies ermögliche, Zivilgesell-

schaft und Menschenrechtsverteidiger\*innen wirksam einzubinden und sicherzustellen, dass sie sich aktiv an politischen Entscheidungsprozessen beteiligen.<sup>25</sup>

Die EU-Kommission fasst unter zivilgesellschaftlichen Organisationen alle nichtstaatlichen, gemeinnützigen Organisationen, die nichtparteilich und gewaltfrei sind und in denen Menschen sich zusammenschließen, um gemeinsame politische, kulturelle, soziale oder wirtschaftliche Ziele und Ideale zu verfolgen.<sup>26</sup> Dies umfasst zivilgesellschaftliche Organisationen, die auf Mitgliedschaft beruhen, einer bestimmten Sache gewidmet oder dienstleistungsorientiert sind. Hierzu zählen unter anderem Basisorganisationen, Nichtregierungsorganisationen, Glaubensgemeinschaften, Stiftungen, Forschungseinrichtungen, Gleichstellungs- und LSBTIQA\*-Organisationen, Genossenschaften, Berufs- und Branchenverbände und nicht gewinnorientierte Medien. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, die sogenannten Sozialpartner, bilden eine Sonderkategorie der zivilgesellschaftlichen Organisationen. Allerdings existieren auch nichtstaatliche und nicht gewinnorientierte Gruppierungen, die extreme Positionen sowie antidemokratische Einstellungen vertreten. In der sozialwissenschaftlichen Diskussion um Definition und Rolle der Zivilgesellschaft gibt es Ansätze, die – wie die EU-Kommission – Gewaltfreiheit als Wesenszug und Voraussetzung für die Zugehörigkeit zur Zivilgesellschaft definitorisch festlegen. Demgegenüber ordnen andere Ansätze auch solche Zusammenschlüsse der Zivilgesellschaft zu, die zwar nichtstaatlich und nicht gewinnorientiert organisiert sind, aber Ideologien der Gewalt folgen. Sie werden als „dark side of civil society“ beschrieben.<sup>27</sup> Der Schutz zivilgesellschaftlicher Akteur\*innen ist in jedem Fall durch die Schranken der Grundrechte begrenzt. Insbesondere ermöglicht Art. 9 Abs. 2 GG, Organisa-

20 UN, Human Rights Council (09.04.2015): Human rights, democracy and the rule of law, UN Doc. A/HRC/RES/28/14, S. 2.

21 United Nations (2009), S. 2, 5, 8.

22 UN, High Commissioner for Human Rights (17.12.2012), S. 11, Nr. 52.

23 Europäische Kommission (02.12.2020), S. 12.

24 Europäische Kommission (06.12.2022), S. 5.

25 Europäische Kommission (12.12.2023), S. 1.

26 Europäische Kommission (12.09.2012), S. 3.

27 Maecenata (2020); Kocka (2006).

tionen zu verbieten, deren Zwecke oder deren Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten. Das Bundesverfassungsgericht setzt dafür voraus, dass eine Organisation sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung richtet, indem sie als solche nach außen eine kämpferisch-aggressive Haltung gegenüber den elementaren Grundsätzen der Verfassung einnimmt.<sup>28</sup> Auch der EGMR bestätigte in einigen Entscheidungen das staatliche Verbot von Vereinen wegen demokratie- und verfassungsfeindlicher Handlungen oder finanzieller Unterstützung ebensolcher Zwecke; Grundlage ist Art. 11 Abs. 2 S. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) in Verbindung mit Art. 17 EMRK.<sup>29</sup> Wie auch im grundgesetzlich verankerten Prinzip der wehrhaften Demokratie<sup>30</sup> bringt das regionale Menschenrechtssystem damit zum Ausdruck, dass sich demokratische, rechtstaatliche Strukturen gegen Missbrauch schützen müssen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass eine demokratische Ordnung staatlich geschützte Freiräume erfordert, in denen sich die Menschen selbst organisieren und ihre Meinungsfreiheit auch kollektiv ausüben können – auf der Grundlage des Grundgesetzes und der Menschenrechte. Zugleich übernimmt die Zivilgesellschaft wichtige Mitverantwortung, etwa bei humanitärer und technischer Hilfe, im Wohlfahrtswesen oder im Umwelt- und Menschenrechtsschutz. Der Staat kann und soll solche Aktivitäten fördern, sofern Transparenz, Rechenschaftspflicht und rechtliche Grenzen gewahrt bleiben. Politische Äußerungen zivilgesellschaftlicher Organisationen genießen als wesentlicher Bestandteil dieser Aktivitäten Schutz.

### **Zivilgesellschaftlicher Handlungsraum**

Es lassen sich verschiedene Richtungen ausmachen, aus denen im Berichtszeitraum (1.7.2024 –

30.6.2025) Gefahren für den Rechtsstaat und die ihn tragende Zivilgesellschaft entstanden sind. Das Kapitel beschäftigt sich mit vier Bereichen. Der erste Bereich beschreibt unmittelbare Risiken für den Rechtsstaat selbst, insbesondere mögliche Legitimitätsverluste rechtsstaatlicher Prinzipien durch ambivalente Standpunkte in Regierung und Politik gegenüber Gerichtsurteilen und völker-, menschen- oder europarechtlichen Bestimmungen. (Abschnitt 2.1.1). Bei den folgenden drei Bereichen handelt es sich um Entwicklungen, die die Zivilgesellschaft einschränken. Eine Verengung des zivilgesellschaftlichen Handlungsräums stellt allerdings, wie oben dargelegt, mittelbar auch ein Risiko für den Rechtsstaat dar. Diese weiteren drei Bereiche sind: Politische Einschüchterung der Zivilgesellschaft durch Eingriffe in die Meinungs- und Versammlungsfreiheit (Abschnitt 2.1.2), Einschüchterung zivilgesellschaftlicher Organisationen in Bezug auf ihre Finanzierung (Abschnitt 2.1.3) und strategische Klagen gegen zivilgesellschaftliche Akteure, um sie durch die missbräuchliche Nutzung eines an sich legitimen Mittels einzuschüchtern – Einschüchterungsklagen, „SLAPPs“ (Fokusteil des Kapitels, Abschnitt 2.2).

## **2.1 Entwicklungen im Berichtszeitraum**

### **2.1.1 Gefahren für rechtsstaatliche Institutionen**

Zu den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit gehört, dass die öffentliche Gewalt sich an Gesetze hält und dass sich niemand über das Recht stellen darf.<sup>31</sup> Dazu gehört auch die Beachtung des Völkerrechts. In einem öffentlichen Schreiben zahlreicher Völkerrechtswissenschaftler\*innen aus dem deutschsprachigen Raum<sup>32</sup> mahnen diese an, dass Deutschland seine völkerrechtlichen Verpflichtungen einhält und sich weltweit für den Schutz des

28 Bundesverfassungsgericht (2018): Beschluss vom 13.7.2018, Az. 1 BvR 1474/12, 1 BvR 670/13, 1 BvR 57/14.

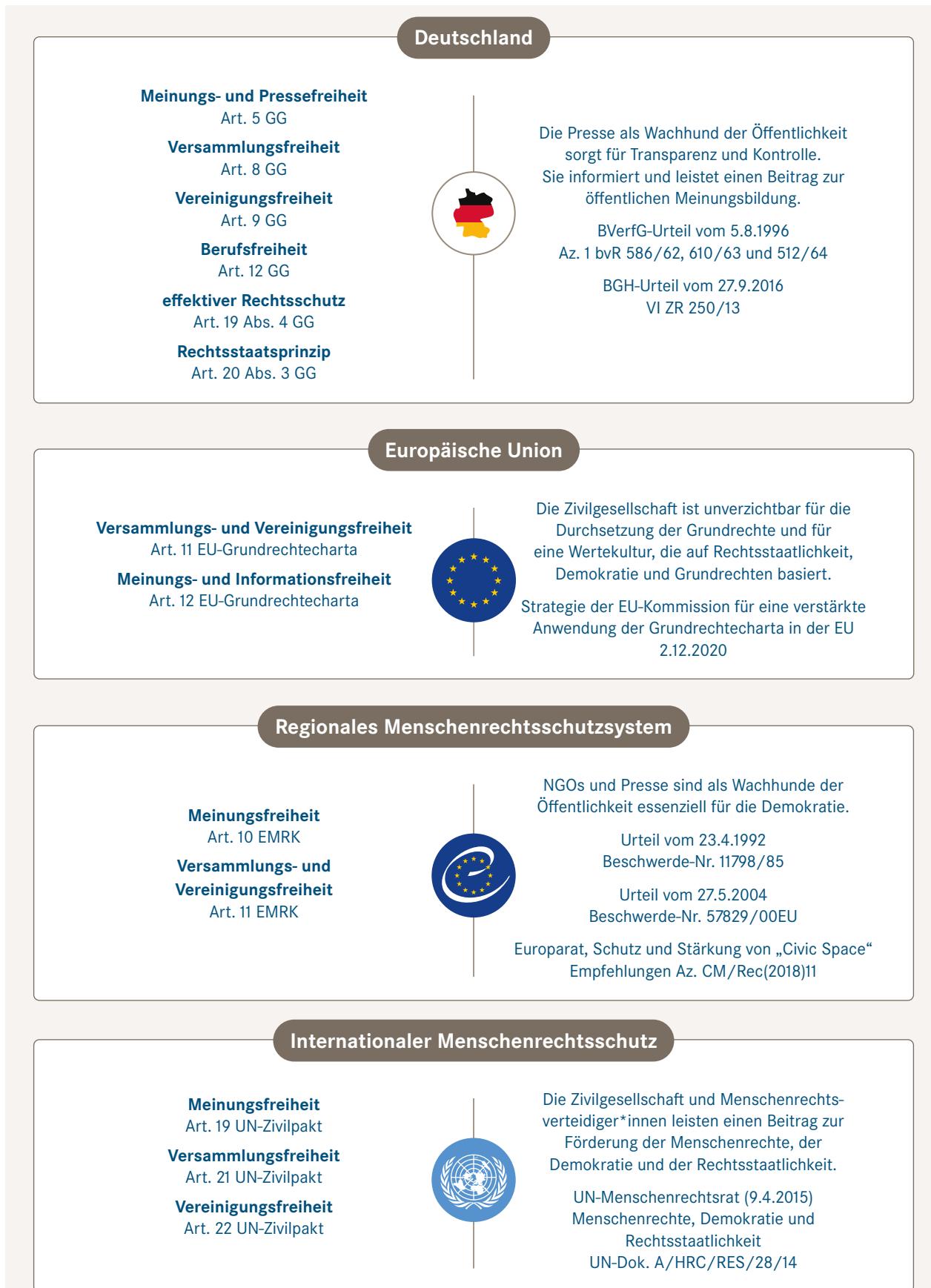
29 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2013): Urteil vom 09.07.2013, Beschwerde-Nr. 35943/10; Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2023): Urteil vom 10.10.2023, Beschwerde-Nr. 11214/19; Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2012): Urteil vom 12.06.2012, Beschwerde-Nr. 31098/08.

30 Hömig / Wolff / Kluth (2024), Einführung vor Art. 1, Rn.3.

31 Europäische Kommission (o.J.).

32 Frankfurter Allgemeine Zeitung (20.03.2025).

## Abbildung 2: Zivilgesellschaft – Rechte und Funktionen



Völkerrechts einsetzt. Dies sei besonders relevant, da im Augenblick mächtige Staaten völkerrechtswidrig handeln.<sup>33</sup> In Einklang mit diesem Aufruf der 77 Völkerrechtslehrenden lassen sich aus dem Berichtszeitraum mindestens zwei Beispiele nennen, in denen Politik auf Bundesebene ein klares Bekenntnis zur Bindung an Völkerrecht und Rechtsstaatlichkeit vermissen ließ und völkerrechtlichen Grundsätzen zuwiderhandelte:

- Missachtung des Völkerrechts: Reaktionen aus Bundesregierung und Politik auf den Beschluss des Internationalen Strafgerichtshofes (IStGH) zu Haftbefehlen gegen u. a. Benjamin Netanjahu und Yoaw Galant;
- Gefahr für Ansehen und Akzeptanz deutscher Gerichte: migrationspolitische Maßnahmen, die nicht im Einklang mit Grundgesetz, Menschenrechten und Europarecht stehen, sowie die Reaktion auf deren gerichtliche Bewertung.

Diese Beispiele werden im Folgenden dargestellt.

### **Angekündigte Missachtung des Völkerrechts**

Am 21. November 2024 hat die Vorverfahrenskammer I des IStGH auf Antrag des Chefanklägers einstimmig Haftbefehle gegen den israelischen Premierminister Benjamin Netanjahu, den ehemaligen israelischen Verteidigungsminister Yoaw Galant sowie gegen den Führer des militärischen Flügels der palästinensischen Hamas, Mohammed Deif, erlassen.<sup>34</sup> Ein Haftbefehl des IStGH setzt gemäß Art. 58 Abs. 1 des IStGH-Statuts einen begründeten Verdacht auf ein der Zuständigkeit des Gerichtshofs unterliegendes Verbrechen sowie das Vorliegen eines Haftgrundes voraus. Ein Haftgrund besteht insbesondere, wenn die Festnahme zur Sicherung des Verfahrens oder zur Verhinderung weiterer Straftaten erforderlich ist (IStGH-Statut Art. 58 (1) (a), (b)). Die Vorverfahrenskammer entscheidet dar-

über auf Basis des Antrags des Chefanklägers, vorgelegter Beweismittel und weiterer Informationen.

Die damalige Bundesregierung nahm die Entscheidung des IStGH zur Kenntnis und betonte in einer Erklärung vom 22. November 2024 ihre Unterstützung für den Gerichtshof sowie die besonderen Beziehungen und die historische Verantwortung Deutschlands gegenüber Israel. Es wurde angekündigt, die innerstaatlichen Schritte gewissenhaft zu prüfen.<sup>35</sup> Allerdings ließ die Bundesregierung offen, ob sie sich der Entscheidung des Gerichts beugen und die Haftbefehle vollstrecken würde. Aus der CSU gab es Kritik am IStGH, wonach mit dieser Entscheidung Israels Selbstverteidigungsrecht unterminiert werde.<sup>36</sup> Josep Borell, zu diesem Zeitpunkt EU-Außenbeauftragter, unterstrich, dass eine solche Entscheidung für Mitgliedstaaten bindend sei.<sup>37</sup> Kurz nach der Bundestagswahl, aber vor der Regierungsbildung betonte CDU-Chef Friedrich Merz Presseberichten zufolge, er habe Premierminister Netanjahu für den Fall, dass er einen Deutschlandbesuch plane, zugesagt, „dass wir Mittel und Wege finden werden, dass er Deutschland besuchen kann und auch wieder verlassen kann, ohne dass er in Deutschland festgenommen worden ist.“<sup>38</sup> In der Erklärung der 77 Völkerrechtswissenschaftler\*innen heißt es dazu: „Die Haftbefehle des Internationalen Strafgerichtshofs müssen von Vertragsstaaten beachtet und ausgeführt werden. Das schließt den russischen Präsidenten Wladimir Putin ein, aber auch den israelischen Ministerpräsidenten Benjamin Netanjahu, und zwar ungeachtet dessen, ob wir einen Haftbefehl des Internationalen Strafgerichtshofs inhaltlich richtig finden und ungeachtet unserer Einschätzungen der Reichweite persönlicher Immunität.“<sup>39</sup>

Die ausweichende Haltung der ehemaligen Bundesregierung und die Ankündigung des CDU-Chefs zur Entscheidung des IStGH, die er als Bundeskanzlers auch nicht widerrufen hat, haben das Potential, die

33 Georg-August-Universität Göttingen (20.03.2025).

34 International Criminal Court (21.11.2024).

35 Bundesregierung (22.11.2024).

36 Süddeutsche Zeitung (22.11.2024).

37 Legal Tribune Online (22.11.2024).

38 Tagesschau (24.02.2025).

39 Frankfurter Allgemeine Zeitung (20.03.2025).

Autorität des Rechtsstaats zu schwächen. In den genannten Äußerungen kommt eine Missachtung zentraler völkerrechtlicher Verpflichtungen zum Ausdruck: der Mitwirkungspflicht zur Sanktionierung schwerster Verstöße gegen das Völkerrecht. Vertragsstaaten des IStGH, darunter Deutschland, haben sich zur Kooperation mit dem Gericht verpflichtet, insbesondere zur Vollstreckung von Haftbefehlen (Art. 86 IStGH-Statut). Dies umfasst die Festnahme und Überstellung gesuchter Personen auf Ersuchen des IStGH (Art. 91 und 89 IStGH-Statut).<sup>40</sup> In ihrem Expertenpapier für eine nahostpolitische Wende<sup>41</sup> unterstreichen mehr als hundert Nahost-Expert\*innen,<sup>42</sup> dass das Völkerrecht, Europarecht und Menschenrechte politisch handlungsleitend für Deutschland sein müssen, gerade in der Wahrnehmung seiner historischen Verantwortung. Als Empfehlungen formulieren sie, dass die Bundesregierung das Völkerrecht als Grundlage politischen Handelns bekräftigen, die rechtlichen Verpflichtungen aus der Völkermordkonvention wahrnehmen sowie den IStGH unterstützen solle.

### Gefahr für Ansehen und Akzeptanz deutscher Gerichte

Auf Bundesebene waren im Berichtszeitraum politische Vorschläge und Äußerungen zu vermerken, die Völker- und Europarecht zuwiderlaufen. Einige Organisationen bewerteten diese Vorschläge als ein In-Frage-Stellen von Völkerrecht und rechtsstaatlichen Grundsätzen. So stand der im November 2024 von der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vorgelegte Antrag „5-Punkte-Plan zur Migrationspolitik“<sup>43</sup>, der Maßnahmen wie dauerhafte Grenzkontrollen enthielt, in der Kritik. Die Gewerkschaft ver.di sprach im Zusammenhang mit diesem Antrag von einer „kalkulierten Unterwanderung des Rechts“ und

warnte vor einer politischen Praxis des „exekutiven Ungehorsams“, bei der rechtliche Schranken bewusst ignoriert werden, um politischem Handlungsdruck nachzugeben. Solche Strategien, selbst wenn sie keine direkte Gesetzesänderung bewirken, können das Vertrauen in die Verlässlichkeit rechtsstaatlicher Verfahren untergraben.<sup>44</sup> Die 77 Völkerrechtswissenschaftler\*innen bezogen sich in ihrer Stellungnahme zum Völkerrecht<sup>45</sup> auch auf das Asylrecht und die Migrationspolitik und betonten, „dass auch im Kontext des Asylrechts völker- und europarechtliche Pflichten im Umgang mit Geflüchteten respektiert werden müssen.“<sup>46</sup>

Nach dem Regierungswechsel wurden die politischen Vorschläge zu konkreten Maßnahmen: Seit Anfang Mai 2025 werden auf Anordnung des Bundesinnenministers auch Schutzsuchende an den Binnengrenzen zurückgewiesen. Die Praxis verstößt – wie viele Rechtswissenschaftler\*innen, Organisationen und auch das Deutsche Institut für Menschenrechte aufzeigen – gegen europa- und völkerrechtliche Vorgaben.<sup>47</sup> Auch das Verwaltungsgericht Berlin stellte im Fall von drei an der Grenze zu Polen zurückgewiesenen Somalier\*innen am 02. Juni 2025 fest, dass die Zurückweisungen den Vorgaben der Dublin-Verordnung zuwiderliefen, und erklärte sie für rechtswidrig.<sup>48</sup> Die Gerichtsentscheidung befasst sich dabei ausführlich mit der Begründung der Bundesregierung für die Einführung der Maßnahme, die das Gericht nicht überzeugte.<sup>49</sup> Dies führte jedoch nicht zu einer Veränderung der Praxis an den Außengrenzen. Der Bundesinnenminister kommentierte die Gerichtsentscheidung vielmehr so: „Es gibt keinen Grund, aufgrund einer Gerichtsentscheidung, die heute hier erfolgt ist in diesem Einzelfall, unsere Praxis zu verändern.“<sup>50</sup> Auch im

40 Deutsches Institut für Menschenrechte (2025): Stärkung des internationalen Menschenrechtsschutzsystems. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/rechtsstaat/staerzung-des-internationalen-menschenrechtsschutzsystems> (abgerufen am 07.10.2025).

41 Expertenpapier (02.10.2025).

42 Süddeutsche Zeitung (02.10.2025).

43 Deutscher Bundestag (28.01.2025).

44 Vereinigung Demokratischer Jurist:innen e. V. (19.02.2025); Koepsell (2024).

45 S.o.

46 Georg-August-Universität Göttingen (20.03.2025).

47 Deutsches Institut für Menschenrechte (03.06.2025); so auch u. a.: Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V. (19.05.2025); Hruschka (2025); Pro Asyl (08.05.2025).

48 Verwaltungsgericht Berlin (2025): Beschluss vom 02.06.2025, Az. VG 6 L 191/25.

49 Ebd.

50 Zitiert nach: Tagesschau (03.06.2025).

August 2025 bewertet der Bundesinnenminister den Beschluss des Verwaltungsgerichts Berlins weiterhin als Einzelfallentscheidung.<sup>51</sup> An Maßnahmen festzuhalten, obwohl ein Gericht diese als rechtswidrig einordnet, untergräbt jedoch die Rechtsstaatlichkeit.<sup>52</sup>

Des Weiteren wurden Medienberichten<sup>53</sup> zufolge die Richter\*innen nach ihrer Entscheidung bedroht und persönlich diffamiert; daran beteiligte sich zum Beispiel neben dem Onlineportal NiUS<sup>54</sup>, das von Medien- und Politikwissenschaftlern als unseriös arbeitend und rechtspopulistisch eingestuft wird,<sup>55</sup> auch die Zeitschrift Cicero<sup>56</sup>. Der Deutsche Anwaltverein und der Republikanische Anwältinnen- und Anwälteverein wiesen in einer Pressemitteilung darauf hin, dass auch der vollständige Name sowie ein Foto einer Anwältin für Asylrecht im Netz veröffentlicht wurde, die die Beschwerdeführer vertreten haben soll. Sie werteten die Veröffentlichung als Einschüchterungsversuch.<sup>57</sup> In einer gemeinsamen Erklärung verurteilten die Bundesjustizministerin und die Justizministerkonferenz der Länder die Angriffe auf die Justiz und die Unabhängigkeit der Richter\*innen. Auch die Bundesrechtsanwaltskammer sowie der Landesverband Berlin des Deutschen Richterbunds stellten einen Angriff auf den Rechtsstaat fest.<sup>58</sup> Wenn Richter\*innen Entscheidungen nicht treffen können, ohne dass ihnen trotz aller sorgfältigen juristischen Argumentation eine politische Motivation unterstellt wird, untergräbt das ihre Autorität, schwächt die Justiz und gefährdet damit auch die Rechtsstaatlichkeit, für die die gerichtliche

Kontrolle von Exekutive und Legislative durch die Judikative konstitutiv ist.

## 2.1.2 Gefahren für die Meinungs- und Versammlungsfreiheit

Die Meinungs- und die Versammlungsfreiheit zählen zu den tragenden Säulen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung.<sup>59</sup> Sie sind in Artikel 5 Absatz 1 und Artikel 8 des Grundgesetzes sowie in den Artikeln 19 und 21 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt) und Artikel 10 und 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) garantiert. Diese Rechte schützen die freie Meinungsäußerung, auch in Form öffentlicher Proteste, unabhängig von der Popularität oder politischen Anschlussfähigkeit der vertretenen Positionen. Einschränkungen in Form von behördlichen Auflagen im Vorfeld oder polizeilichen Maßnahmen bei der Durchführung von Demonstrationen sind nur dann zulässig, wenn sie gesetzlich vorgesehen, verhältnismäßig und erforderlich sind, etwa zum Schutz der öffentlichen Sicherheit oder der Rechte Dritter.

Die hohe Zahl der Strafverfahren gegen Klimaaktivist\*innen im Berichtszeitraum wirft die Frage auf, wie der demokratische Rechtsstaat dem legitimen Interesse an der Strafverfolgung einerseits und der wichtigen Rolle der Zivilgesellschaft andererseits gerecht werden kann. Nach Angaben der Berliner Strafverfolgungsbehörden wurden seit den ersten Aktionen der Letzten Generation 2022 bis Juli 2024 allein in der Hauptstadt rund 4.900 Verfahren gegen Klimaaktivist\*innen geführt. 703 Anklagen

51 Tagesschau (26.8.2025).

52 So auch die Neue Richter\*innenvereinigung in der Pressemitteilung „Rechtsstaatliche Prinzipien gelten auch für Bundesregierung“: „Als dritte Gewalt in diesem Land, der die Aufgabe zufällt, das Handeln der beiden anderen auf seine Rechtmäßigkeit hin zu kontrollieren, sehen wir mit wachsender Sorge, wie sich – in unguter Parallele zu aktuellen Entwicklungen in den USA und auch europäischen Ländern – Äußerungen von Regierungsvertretern häufen, die sich als über dem Gesetz stehend verstehen und gerichtliche Entscheidungen nicht als bindend akzeptieren. Ein Rechtsstaat funktioniert nur, wenn alle Akteure sich an die geltenden Regeln halten und niemand versucht, diese für einen kurzfristigen Popularitätsgewinn aufs Spiel zu setzen.“ (Neue Richter\*innenvereinigung (05.06.2025)).

53 rbb24 (05.06.2025).

54 NiUS (03.06.2025); NiUS (05.06.2025).

55 Tagesspiegel (21.08.2025), auch schon br24 (18.02.2024).

56 Cicero (03.06.2025).

57 Deutscher Anwaltverein / Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein (12.06.2025).

58 Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (06.06.2025); Deutscher Richterbund, Landesverband Berlin (16.07.2025); Bundesrechtsanwaltskammer (13.06.2025).

59 vgl. Bundesverfassungsgericht (1985): Beschluss vom 14.05.1985, Az. 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81; Bundesverfassungsgericht (1966): Beschluss vom 19.07.1966, Az. 2 BvF 1/65.

wurden erhoben, darunter 488 im beschleunigten Verfahren. Die überwiegende Mehrzahl richtete sich gegen Aktionen wie Straßenblockaden oder Farbanschläge, einige Proteste auf Flughafengelände.<sup>60</sup> Auch wenn die strafrechtliche Verfolgung rechtswidriger Handlungen legitim ist, können sie eine abschreckende Wirkung auf die öffentliche Beteiligung entfalten. Aus diesem Grund ist eine Sensibilisierung der Strafverfolgungsbehörden und der Justiz für die Bedeutung auch störender Protestformen für den politischen Meinungsbildungsprozess geboten. Nach der Spruchpraxis des UN-Menschenrechausschusses nehmen Verstöße gegen behördliche Auflagen oder Aktionen zivilen Ungehorsams einer Versammlung nicht ihren friedlichen Charakter, solange sie gewaltfrei bleiben.<sup>61</sup> Störungen des Verkehrs stellen keine Gewalt in diesem Sinn dar.<sup>62</sup> Ob eine Versammlung als unfriedlich einzustufen ist, müssen die Behörden im Einzelfall unter Berücksichtigung der Gesamtumstände beurteilen.<sup>63</sup> Wenn gesetzeswidriges Verhalten von Veranstalter\*innen oder Teilnehmenden einer Versammlung ordnungs- oder strafrechtlich sanktioniert wird, muss dies verhältnismäßig, nichtdiskriminierend und auf der Grundlage klar und streng formulierter Regeln erfolgen. Außerdem dürfen dadurch friedliche Versammlungen und Protestaktionen nicht unterdrückt werden.<sup>64</sup>

Im Berichtszeitraum 1. Juli 2024 bis 30. Juni 2025 fand eine zunehmende Zahl polizeilicher Maßnahmen statt, die in ihrer Ausgestaltung und Häufigkeit erhebliche Eingriffe in Grundrechte darstellen können. Besonders von Maßnahmen betroffen waren Proteste von Klimaaktivist\*innen<sup>65</sup> und Palästina-solidarischen Gruppen, beide Ausdruck gesellschaftlich kontroverser Positionen, denen jedoch grundsätzlich grundrechtlicher Schutz zusteht.<sup>66</sup> Es kam wiederholt zu Einsätzen unter Anwendung unmittelbaren Zwangs sowie zu präventiv-polizeilichen Maßnahmen, die nach Einschätzung mehrerer zivilgesellschaftlicher Organisationen den Rahmen des rechtlich Zulässigen überschritten.<sup>67</sup> Seit 2023 hat der internationale Civicus Monitor<sup>68</sup> den zivilgesellschaftlichen Raum in Deutschland von „offen“ auf „eingeschränkt“ hinabgestuft, insbesondere wegen des Vorgehens der Polizei gegen Klimaaktivist\*innen.<sup>69</sup> Im März 2025 entschied das Verwaltungsgericht Berlin, dass die „Schmerzgriffe“, die die Polizei gegen Aktivist\*innen der Letzten Generation am 20. April 2023 angewendet hatte, um eine Sitzblockade aufzulösen, unverhältnismäßig und deshalb rechtswidrig waren.<sup>70</sup> Bezogen auf Palästina-solidarische Aktivist\*innen benennt der Civicus Monitor unter Verweis auf zahlreiche Videos von Zeug\*innen Polizeigewalt gegenüber Protestierenden in Berlin; hierzu gehört unter anderem auch die Festnahme eines sieben Jahre alten Kindes im Juni 2024 sowie die Abführung eines 13 Jahre alten

60 rbb24 (31.07.2024); Human Rights Watch (28.05.2024).

61 UN, Human Rights Committee (17.09.2020), Ziff. 15–16.

62 Ebd., Ziff. 15. Näher: Deutsches Institut für Menschenrechte (2023), S. 86.

63 UN, Human Rights Committee (17.09.2020), Ziff. 20.

64 Ebd., Ziff. 67.

65 Tagesschau (08.08.2024); Tagesschau (2024).

66 Amnesty International (13.11.2024); Welt (22.10.2024).

67 Siehe Maecenata (29.01.2025); und etwa Amnesty International zur Situation in Europa, einschließlich in Deutschland: Amnesty International (08.07.2024).

68 <https://monitor.civicus.org/country/germany/>. Civicus ist ein weltweites zivilgesellschaftliches Netzwerk, das Beobachtungen und Daten von mehr als 20 regionalen Partnern aus der ganzen Welt auswertet. Dazu zählen Bewertungen von zivilgesellschaftlichen Organisationen wie beispielsweise Reporter ohne Grenzen oder Berichte von nationalen und internationalen zivilgesellschaftlichen Organisationen. Relevant sind hierbei Informationen über die Vereinigungs-, Versammlungs- und Meinungsfreiheit in den jeweiligen Ländern. Daten staatlicher Stellen fließen nicht ein. Für die Länderbewertungen führt CIVICUS die externen Analysen mit eigenen Analysen zusammen. Wie frei die Zivilgesellschaft ist, wird in fünf Kategorien dargestellt: offen, beeinträchtigt, beschränkt, unterdrückt oder geschlossen. Finanzierung erhält Civicus unter anderem vom niederländischen Außenministerium, der Ford-Foundation, vom dänischen Außenministerium, der Open Society Foundations und der Lifeline Embattled CSO Assistance Fund.

69 Maecenata (o.J.).

70 Legal Tribune Online (20.03.2025).

Kindes mit Handschellen.<sup>71</sup> Laut einer gemeinsamen Recherche von NDR, Tagesschau und Perspektive Online durch STRG\_F<sup>72</sup> aus dem November 2024 wurden zwischen Oktober 2023 und März 2024 mindestens 89 propalästinensische Demonstrationen in Deutschland untersagt.

Im Frühjahr 2025 leitete das Berliner Landesamt für Einwanderung Ausweisungsverfahren gegen mehrere Palästina-solidarische Aktivist\*innen ein, darunter auch Unionsbürger\*innen.<sup>73</sup> Die Maßnahmen bezogen sich auf deren angebliche Beteiligung an der gewalttamen propalästinensischen Besetzung der Freien Universität Berlin im Oktober 2024.<sup>74</sup> Die Ausweisungsverfügungen des Berliner Landesamts für Einwanderung, die das Landesamt erst auf direkte Weisung aus der Berliner Senatsverwaltung des Innern erteilt hatte,<sup>75</sup> richteten sich gegen Personen, denen unter anderem Nähe zur Hamas vorgeworfen wurde,<sup>76</sup> ohne dass strafrechtliche Verurteilungen vorlagen. Die Ausweisungsverfügung beruhte auf einem Verdacht.<sup>77</sup> Mit der Ausweisung war Medienberichten zufolge eine generalpräventive Abschreckungsabsicht verbunden; mindestens ein Bescheid hebt in der Begründung auf die „deutsche Staatsräson“ ab, insbesondere zum Bekenntnis Deutschlands zur Sicherheit Israels, was mit der Antisemitismusresolution des Bundestages vom 7. November 2024 kohärent ist.<sup>78</sup> Das Verwaltungsgericht Berlin entschied, dass die Ausweisungsbescheide vorerst keine Wirkung entfalten dürften. Zwar sei eine strafrechtliche Verurteilung keine Voraussetzung für den Ausweisungsbescheid<sup>79</sup> – das

Landesamt für Einwanderung sei aber seiner Amtsaufklärungspflicht nicht in ausreichendem Maße nachgekommen.<sup>80</sup>

Das Vorgehen der deutschen Behörden gegenüber Palästina-solidarischen Demonstrationen wurde im Berichtszeitraum vom Menschenrechtskommissar des Europarats, Michael O’Flaherty, in einem offenen Brief an Bundesinnenminister Dobrindt kritisiert.<sup>81</sup> Darin bewertete O’Flaherty einige Auflagen der Versammlungsbehörden wie das Verbot der Berliner Behörden, auf Demonstrationen Arabisch zu sprechen, als zu einschneidend. Er beklagte die Anwendung von exzessiver Gewalt gegenüber Demonstrationsteilnehmenden, besonders auch gegenüber Kindern, und zeigte sich aufgrund der Berichte über Ausweisungsverfügungen gegenüber Protestierenden besorgt. Außerdem verwies er auf den engen Rahmen, den die Rechtsprechung des EGMR bei Einschränkungen der Meinungs- und Versammlungsfreiheit setze. Das Bundesinnenministerium wies die Kritik in einem Antwortschreiben als nicht gerechtfertigt zurück und betonte, dass es von einem verhältnismäßigen Handeln der Polizei und anderer Landesbehörden in diesem Zusammenhang überzeugt sei.<sup>82</sup> Eine Klärung zwischen den beiden Positionen ist im Berichtszeitraum nicht erfolgt. Die Vorwürfe exzessiver Polizeigewalt gegenüber Demonstrierenden sollten allerdings unabhängig untersucht werden, um eine Klärung der Fälle herbeizuführen und gegebenenfalls Abhilfe- sowie Präventionsmaßnahmen zu entwickeln.

71 Vgl. insbesondere Videoaufnahmen vom 15.07.2024, 19.08.2024, 14.09.2025 sowie vom 09.10.2025: Civicus (2024).

72 STRG\_F ist ein Reportageformat des Norddeutschen Rundfunk, den er für funk produziert und auch über YouTube veröffentlicht. funk ist ein Gemeinschaftsangebot der Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) und des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF). STRG\_F berichtet über politisch oder gesellschaftlich relevante Themen für eine Hauptzielgruppe zwischen 14 und 29 Jahren.

73 Legal Tribune Online (14.04.2025).

74 Forschung & Lehre (14.04.2025).

75 FragDenStaat (11.04.2025)

76 Legal Tribune Online (04.04.2025).

77 rbb24 (11.04.2025).

78 Süddeutsche Zeitung (04.04.2025); Legal Tribune Online (04.04.2025).

79 Legal Tribune Online (14.04.2025).

80 Verwaltungsgericht Berlin (2025): Beschluss vom 15. Mai 2025, Az. 12 K 154/25.A.; zur Einschätzung: Spiegel Online (11.04.2025).

81 Council of Europe, The Commissioner for Human Rights (2025).

82 Bundesministerium des Innern (2025).

## **Erschwerete Partizipation zivilgesellschaftlicher und wissenschaftlicher Stimmen**

Auch staatliche Maßnahmen, die nicht unmittelbar auf die Einschränkung von Grundrechten abzielen, können sich auf grundrechtlich geschütztes Verhalten auswirken. Im Berichtszeitraum wurde dies insbesondere aufgrund der am 7. November 2024 vom Bundestag beschlossenen Antisemitismusresolution diskutiert.<sup>83</sup> Die Resolution nimmt Bezug auf die umstrittene Antisemitismusdefinition der International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA).<sup>84</sup> Jurist\*innen kritisieren schon seit einiger Zeit, dass die Nutzung der IHRA-Definition zu einer Verletzung insbesondere der Meinungs- und Versammlungsfreiheit führen kann, da die Definition zu unbestimmt und überdehnbar sei und damit Rechtsunsicherheit erzeugen könne.<sup>85</sup>

Dieses Beispiel beleuchtet in besonderem Maße, wie wichtig die kritische öffentliche Auseinandersetzung mit grundrechtsrelevantem staatlichen Handeln ist, auch wenn dieses rechtlich nicht bindend ist. Der Raum für öffentliche Meinungsbildung und das Handeln von Behörden darf nicht durch die politische Festlegung auf eine in der Wissenschaft umstrittene und ursprünglich für andere Zwecke entwickelte Definition verengt werden. Behördliche Maßnahmen, etwa beim Umgang mit Veranstaltungen, sollten – unabhängig von der Bundestagsresolution – auf einer sorgfältigen Prüfung der unterschiedlichen wissenschaftlichen Antisemitismus-Definitionen im Einzelfall beruhen und die Auswirkungen auf Grundrechte, insbesondere die Meinungs- und die Wissenschaftsfreiheit sowie das Verbot antisemitischer Diskriminierung, abwägen.

Wissenschaftler\*innen und Vertreter\*innen von zivilgesellschaftlichen Organisationen, die sich menschenrechtlich positionieren – insbesondere zu Rassismus, staatlicher Gewalt oder dem Nahostkonflikt – erfuhrten im Berichtszeitraum Einschränkungen im öffentlichen Raum. Die Plattform „Index of Repression“ veröffentlicht eine unvollständige Liste von Fällen, in denen Veranstaltungen, die die Situation in Palästina zum Gegenstand hatten, abgesagt oder Palästina-solidarische Demonstrationen verboten wurden. Im Index sind insgesamt 766 Fälle in Deutschland dokumentiert, darunter 88 Fälle von Veranstaltungsabsagen oder Demonstrationsverboten.<sup>86</sup> Zwei Fälle von Absagen aus dem Kontext Israel-Palästina und ein Fall aus einem anderen Kontext, nämlich einer Gedenkveranstaltung in Hanau, verdeutlichen diese Entwicklung:

- **Francesca Albanese**, UN-Sonderberichterstatterin für die Menschenrechte in den besetzten palästinensischen Gebieten, wurde im Februar 2025 von Veranstaltungen an der Ludwig-Maximilians-Universität München und nach Einschreiten des Regierenden Bürgermeisters<sup>87</sup> an der Freien Universität Berlin ausgeladen. Die Universitäten führten Sicherheitsbedenken und Polarisierung als Gründe an.<sup>88</sup> Kritiker\*innen verwiesen jedoch auf politischen Druck und machten einen instrumentellen Rückgriff auf Antisemitismusvorwürfe als Grund für die Absagen aus.<sup>89</sup> Die als Alternative angedachte digitale Durchführung der Veranstaltung wurde nach Ablehnung durch die Referentin nicht durchgeführt.<sup>90</sup> Allerdings hielt Francesca Albanese einen Vortrag in einem Saal in Kreuzberg, der vom

83 Ighreiz / Kantelhardt / Schayani (2024); Amnesty International (13.11.2024).

84 Zur IHRA und anderen Antisemitismus Definition siehe: Deutschlandfunk Kultur (06.03.2024).

85 Ambos u. a. (2023); Deutsches Institut für Menschenrechte (2024), S. 12., siehe auch Council of Europe, The Commissioner for Human Rights (2025), S. 2.

86 Beim Index of Repression (2025) handelt es sich um eine Datenbank des European Legal Support Center (ELSC), wo Beispiele für den Umgang mit Palästina-Solidarität dokumentiert werden, die der Index als Diskriminierung einstuft. Kategorien sind: Zensur, abgesagte Veranstaltungen, mediale Hetzkampagnen, Festnahmen, polizeiliche Übergriffe, Hausdurchsuchungen, Kündigungen und finanzielle Repressalien. Die Datenbank wurde im Mai 2023 veröffentlicht und umfasst Fälle ab 2019 – wobei der Großteil der Fälle nach dem Terrorangriff vom 7. Oktober 2023 datiert.

87 taz (12.02.2025).

88 Freie Universität Berlin (12.02.2025); zur Begründung der LMU München siehe Presseberichte über die Absage per Mail an die Veranstalter: Süddeutsche Zeitung (05.02.2025).

89 Siehe offener Brief „Wo, wenn nicht an Universitäten?“, der von 36 Organisationen unterstützt wurde: IPPNW (2025).

90 br24 (08.02.2025); auch in Berlin: Tagesspiegel (12.02.2025).

Allgemeinen Studierendausschuss der FU auch in die Universität übertragen wurde.<sup>91</sup> Aus menschenrechtlicher Sicht wirft der Fall Fragen zur Wissenschaftsfreiheit sowie zur Chancengleichheit marginalisierter Perspektiven an Hochschulen auf.

- **Omri Boehm**, Philosoph und Autor, wurde im Frühjahr 2025 als Redner bei der Gedenkfeier zum 80. Jahrestag der Befreiung des Konzentrationslagers Buchenwald in Weimar von der Gedenkstätte, die ihn eingeladen hatte, auf Druck der israelischen Botschaft wieder ausgeladen. Es war zu einem Konflikt zwischen Gedenkstätte und Vertretern der israelischen Regierung gekommen,<sup>92</sup> der Gedenkstättenleiter berichtete von starkem Druck durch die israelische Botschaft. Als Begründung für ihr Einwirken führte die israelische Botschaft Medienberichten zufolge aus: „Die Entscheidung, mit Omri Boehm einen Mann einzuladen, der Yad Vashem als Instrument politischer Manipulation bezeichnet, den Holocaust relativiert und sogar mit der Nakba verglichen hat, ist nicht nur empörend, sondern eine eklatante Beleidigung des Gedenkens an die Opfer.“<sup>93</sup> Der Fall Boehm wirft aus menschenrechtlicher Perspektive die Frage auf, ob politische Positionierungen, selbst wenn sie kontrovers sind, Anlass für Ausschluss aus staatlich finanzierten Diskursräumen sein dürfen, solange sie auf dem Boden des Grundgesetzes formuliert sind – oder ob hier faktisch ein Einschränkungseffekt auf die Meinungsfreiheit entsteht.<sup>94</sup>
- **Emis Gürbüz**, Mutter des beim rassistischen Anschlag in Hanau am 19. Februar 2020 ermordeten Sedat Gürbüz, äußerte sich auf der offiziellen Gedenkveranstaltung im Februar 2025 kritisch über das staatliche Versagen im Umgang mit dem Anschlag. In der Folge erklärte die

kommunale Koalition aus SPD, CDU und FDP, dass künftig keine offiziellen Gedenkveranstaltungen mehr stattfinden sollen.<sup>95</sup> Diese Entscheidung stellt einen empfindlichen Eingriff in die politische Teilhabe von Hinterbliebenen rassistischer Gewalt dar – und eine Schwächung der Erinnerungs- und Gedenkkultur.

### Menschenrechtliche Bewertung

Einschränkungen der Meinungs- und Versammlungsfreiheit sind menschenrechtlich zulässig, wenn sie gesetzlich vorgesehen, verhältnismäßig und zum Schutz etwa der öffentlichen Sicherheit oder der Rechte Dritter erforderlich sind (siehe insbesondere Art. 5 Abs. 2 GG, Art. 8 Abs. 2 GG, Art. 19 Abs. 3, Art. 21 UN-Zivilpakt, Art. 10 Abs. 2 und 11 Abs. 2 EMRK). Es zeigt sich jedoch eine Häufung staatlicher Eingriffe in diese Rechte insbesondere im Zusammenhang mit klimapolitischen und nahostbezogenen Protesten, die auf die Gefahr hinweist, dass sich daraus strukturelle Einschränkungen zivilgesellschaftlicher Handlungsspielräume entwickeln könnten. Selbstverständlich können Einschränkungen wie zum Beispiel Ausladungen von Referent\*innen durch legitime Interessen gerechtfertigt sein. So sind Sicherheitsüberlegungen, beispielsweise von jüdischen Studierenden an den Hochschulen, die seit dem 7. Oktober 2023 über eine Zunahme von Übergriffen insbesondere auch an Hochschulen berichten,<sup>96</sup> bei Entscheidungen der Universitätsleitung in die Abwägung über die Durchführung von Veranstaltungen einzubeziehen. Doch Menschenrechte erfordern eine nachvollziehbare und nicht diskriminierende Einschränkung (Art. Art. 14 EMRK), die eingehende Prüfung etwaiger milderer Mittel wie etwa Schutzkonzepte (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit) und die konsequente Gleichbehandlung aller politischen Positionen, auch wenn sie unbequem sind (Art. 10 EMRK).<sup>97</sup> Das Grundgesetz geht in seinen Anforderungen sogar noch

<sup>91</sup> Jüdische Allgemeine (19.02.2025).

<sup>92</sup> Spiegel Online (02.04.2025).

<sup>93</sup> Tagesschau (04.04.2025).

<sup>94</sup> Jüdische Allgemeine (05.04.2025).

<sup>95</sup> taz (21.02.2025); FDP (21.02.2025): Wer Achtung und Respekt einfordert, muss auch mit Achtung und Respekt agieren. <https://fdp-hanau.de/meldung/wer-achtung-und-respekt-einfordert-muss-auch-mit-achtung-und-respekt-agieren/> (abgerufen am 04.09.2025).

<sup>96</sup> Chernivsky / Lorenz-Sinai (2025), S. 106.

<sup>97</sup> Vgl. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (1976): Urteil vom 05.12.1976, Beschwerde-Nr. 5493/72, Rn. 49.

weiter: Denn die Meinungsfreiheit findet ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze. Allgemeine Gesetze sind nach dem Bundesverfassungsgericht Gesetze, die „nicht eine Meinung als solche verbieten, sondern dem Schutze eines schlechthin, ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung, zu schützenden Rechtsguts dienen.“<sup>98</sup>

Wenn Maßnahmen wie Versammlungsverbote, Ausweisungsverfügungen oder die Einschränkung öffentlicher Diskurse teils auf die „deutsche Staatsräson“<sup>99</sup> oder die Antisemitismus-Resolution des Bundestages vom 7. November 2024 gestützt werden, muss das aus rechtsstaatlicher Perspektive kritisch gesehen werden, da es sich um keine rechtlich bindenden Maßstäbe oder Instrumente handelt, die rechtsverbindliche menschenrechtliche Standards außer Kraft setzen können. Menschenrechte (insbesondere Art. 19 und 21 UN-Zivilpakt und Artikel 10 und 11 EMRK) sind auch dann zu wahren, wenn staatliche oder gesellschaftliche Interessen herausfordert werden, die keine in den genannten Menschenrechten enthaltenen Schutzgüter sind. Die Schutzfunktion der menschenrechtlichen Meinungs- und Versammlungsfreiheit besteht gerade darin, Meinungsvielfalt und politischen Protest auch in kontroversen Fragen zu garantieren.

Insgesamt zeigen diese Entwicklungen, dass das Recht auf freie Meinungsausübung und die Versammlungsfreiheit nicht nur durch polizeiliche Eingriffe gefährdet sein können, sondern auch durch politische oder institutionelle Entscheidungen, die menschenrechtlich engagierte Stimmen marginalisieren oder delegitimieren. Solche Tendenzen stehen in Spannung zum Selbstverständnis eines wehrhaften, aber offenen demokratischen Rechtsstaats.

### 2.1.3 Gefährdung der Finanzierung von Zivilgesellschaft

Zivilgesellschaftliche Organisationen leisten einen wesentlichen Beitrag zur Förderung demokratischer Teilhabe, zur politischen Bildung und zur menschenrechtlichen Kontrolle und Rechenschaftslegung staatlichen Handelns.<sup>100</sup> Ihre Wirksamkeit hängt maßgeblich von verlässlichen strukturellen Voraussetzungen ab – dazu gehören für die finanziellen Grundlagen des Arbeitens auch die rechtliche Anerkennung ihrer Gemeinnützigkeit (für Spenden) und der offene Zugang zu bestehender öffentlicher Förderung. Ein stabiler, nicht parteipolitisch motivierter Zugang zu diesen Ressourcen ist im Sinne des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips unverzichtbar.

In vielen ostdeutschen Städten und Kommunen befinden sich beispielsweise zivilgesellschaftliche Initiativen unter enormem Druck. Vielerorts existiert in Stadträten und Landtagen eine starke Präsenz der AfD, die solche Aktivitäten zu verhindern sucht.<sup>101</sup> Die Kombination aus einer prekären Landes-, Bundes- oder kommunalen Förderung und demokratifeindlichen Positionen lokaler politischer Entscheidungsträger\*innen kann zivilgesellschaftliche Initiativen enorm schwächen. Oftmals sind diese weniger lange verankert, als das im Westen Deutschlands der Fall ist, da ihre Strukturen erst nach 1989 aufgebaut werden konnten.<sup>102</sup> Aufgrund einer geringeren Wirtschaftskraft und fehlender lokaler Stiftungen sind diese Organisationen oft besonders auf öffentliche Unterstützung angewiesen. Alternative Finanzierungen können nicht leicht oder kaum akquiriert bzw. aufgebaut werden.<sup>103</sup>

In Bezug auf das für die Finanzierung ebenfalls sehr wichtige Steuerrecht stehen zivilgesellschaftliche Organisationen seit mehreren Jahren unter dem Eindruck wachsender Unsicherheit. 2014 wurde der globalisierungskritischen Organisation attac durch das Finanzamt Frankfurt/Main die Gemeinnützigkeit

<sup>98</sup> Bundesverfassungsgericht (1958): Urteil vom 15.01.1958, Az. 1 BvR 400/51; siehe auch Bundesverfassungsgericht (2007): Urteil vom 27.02.2007, Az. 1 BvR 538/. Genauer zum unterschiedlichen Schutzniveau der Meinungsfreiheit nach der EMRK und dem GG: Hong (2020).

<sup>99</sup> Zum Begriff siehe Deutsches Institut für Menschenrechte (2024), S. 8.

<sup>100</sup> Siehe oben im Abschnitt zu „Die Zivilgesellschaft im Rechtsstaat“.

<sup>101</sup> Zum Beispiel in Sachsen: mdr (28.12.2024).

<sup>102</sup> Vgl. Mau (2024).

<sup>103</sup> Zeit Online (22.09.2025).

aberkannt. Der Bundesfinanzhof bestätigte diese Entscheidung 2019 mit der Begründung, attac habe öffentlichkeitswirksam eigene Vorstellungen zu tagespolitischen Themen verbreitet und dadurch Einfluss auf die politische Willensbildung und öffentliche Meinung genommen, die über die gemeinnützige Vermittlung von Bildungsinhalten hinausgehe<sup>104</sup>; in der Folge verloren weitere Organisationen ihre Gemeinnützigkeit.<sup>105</sup> Viele dieser Entscheidungen wurden mit der politischen Aktivität der Organisation begründet, die nicht mehr nur der Verfolgung des satzungsgemäß gemeinnützigen Zwecks diene, sondern zum Hauptzweck avanciere.<sup>106</sup>

Laut dem ZiviZ-Survey (Zivilgesellschaft in Zahlen)<sup>107</sup> führt dies dazu, dass Organisationen aus Angst vor einem zu engen rechtlichen Verständnis der Voraussetzungen der Gemeinnützigkeit verstummen. Dies ergab eine repräsentative Umfrage aus dem Herbst 2022.<sup>108</sup>

Vor diesem Hintergrund forderten zivilgesellschaftliche Netzwerke und Verbände im Juni 2024 eine Erweiterung der Gemeinnützigkeitskriterien, um auch demokratiefördernde, zivilgesellschaftlich-politische Arbeit klar zu schützen und rechtlich abzusichern. In einem offenen Brief an Bundeskanzler Olaf Scholz wandten sich über 100 Organisationen – darunter Wohlfahrtsverbände, Flüchtlingsinitiativen und lokale Demokratieprojekte – mit der Sorge an die Bundesregierung, dass zivilgesellschaftliches Engagement gegen Rechtsextremismus oder für Menschenrechte künftig unter Druck geraten könnte, wenn ein solches Engagement nicht ausdrücklich im Gemeinnützigkeitsrecht

abgesichert werde. Sie forderten eine Reform, die zivilgesellschaftliches Eintreten für Demokratie als Teil des Gemeinwohls anerkennt.<sup>109</sup> Das im Koalitionsvertrag 2021 verabredete Demokratiefördergesetz wäre hierfür eine gute Basis, wurde aber bislang nicht umgesetzt (siehe dazu 2.1.4. in diesem Kapitel). Der Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD aus dem Mai 2025 unterstreicht zwar die Bedeutung gemeinnütziger Organisationen, engagierter Vereine und zivilgesellschaftlicher Akteure als zentrale Säulen der Gesellschaft und betont, dass verstärkt in die Wehrhaftigkeit der Demokratie investiert werden müsse.<sup>110</sup> Auch soll an einer Unterstützung von Projekten zur demokratischen Teilhabe durch das Bundesprogramm „Demokratie leben!“ festgehalten werden.<sup>111</sup> Ein Demokratiefördergesetz, das die Förderung zivilgesellschaftlichen Engagements langfristig absichert, hat sich die aktuelle Bundesregierung allerdings nicht vorgenommen.

Kurz vor der Bundestagswahl brachte die CDU/CSU-Bundestagsfraktion, noch in der Rolle der Opposition, am 21. Februar 2025 die Kleine Anfrage „Politische Neutralität staatlich geförderter Organisationen“ ein. Gegenstand der Kleinen Anfrage war unter anderem die politische Einflussnahme, die Gemeinnützigkeit und die staatliche Förderfähigkeit von unterschiedlichen zivilgesellschaftlichen Organisationen. Namentlich genannt wurden dabei unter anderem die Organisationen Demokratie fördern, Campact, Greenpeace, BUND, Foodwatch, Omas gegen Rechts und CORRECTIV.<sup>112</sup> Hintergrund waren von diesen Organisationen unterstützte Proteste im Zusammenhang mit dem Bundestagsbeschluss zum Fünf-Punkte-Plan der

104 Bundesfinanzhof (2019): Urteil vom 10.01.2019, Az. V R 60/17, Rn. 32.

105 Allianz Rechtssicherheit für politische Willensbildung (10.04.2024).

106 Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (12.04.2021); vgl. Bundesfinanzhof (2019): Urteil vom 10.1.2019, Az. V R 60/17.

107 Die Erkenntnisse beruhen auf einer repräsentativen, anonymen Umfrage unter Vorständen von zivilgesellschaftlichen Organisationen aus dem Jahr 2022 und wurden im Herbst 2023 veröffentlicht: Schubert / Tahmaz / Krimmer (2023).

108 Allianz Rechtssicherheit für politische Willensbildung (07.03.2023).

109 Zusammen gegen Rechts (18.06.2024).

110 CDU / CSU / SPD (2025), S. 104.

111 Das Programm „Demokratie leben!“ soll allerdings in Bezug auf Zielerreichung und Wirkung unabhängig überprüft werden. Auf Basis der Ergebnisse sollen weitere Maßnahmen für rechtssichere, altersunabhängige Arbeit gegen Extremismus und gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit geprüft werden (siehe CDU / CSU / SPD (2025), S. 104).

112 Deutscher Bundestag (24.02.2025).

Union im Januar 2025 und dem von ihnen kritisierten Durchbrechen der „Brandmauer“.<sup>113</sup> Die damalige Bundesregierung betonte in ihrer Antwort die Bedeutung zivilgesellschaftlichen Engagements für eine lebendige Demokratie und stellte klar, dass es keine Anhaltspunkte für eine missbräuchliche Verwendung von Fördermitteln gebe.<sup>114</sup> Ein offener Brief von 2.342 Wissenschaftler\*innen kritisierte in der Folge die Kleine Anfrage aus rechtsstaatlicher Sicht: Es handele sich bei der Übertragung des staatlichen Neutralitätsgesetzes auf zivilgesellschaftliche Akteure um ein „etatistisches Missverständnis“. Der Brief forderte, die Zivilgesellschaft zu respektieren, das Neutralitätsgesetz korrekt auszulegen, keinen politischen Druck auf kritische Akteure aufzubauen und das Demokratiefördergesetz zu verabschieden.<sup>115</sup>

Mit der Kleinen Anfrage wurde ein legitimes parlamentarisches Kontrollinstrument genutzt. Ihre politische Signalwirkung ist jedoch erheblich – insbesondere, da sie von der damals stärksten Oppositionsfaktion im Bundestag, mit deren Regierungsbeteiligung Umfragen zufolge zu rechnen war, eingebrochen wurde. Der Eindruck, dass Organisationen aufgrund kritischer Äußerungen gezielt auf ihre Förderfähigkeit und rechtliche Grundlage hin überprüft werden, kann bei Teilen der Zivilgesellschaft zu Verunsicherung und Abschreckung führen. Das gilt insbesondere für kleinere Initiativen, deren Existenz maßgeblich auf steuerlich absetzbaren Spenden und Projektförderung beruht.

Auch auf europäischer Ebene ist derzeit eine Einschränkung der finanziellen Handlungsspielräume zivilgesellschaftlicher Organisationen zu beobachten. So setzt sich die EVP-Fraktion im Europäischen Parlament für eine Verschärfung der Bedingungen für die EU-Förderung von NGOs ein. Vorgesehen ist unter anderem, dass Organisationen, die öffentliche EU-Gelder erhalten, künftig keine aktive politische

Interessenvertretung mehr betreiben dürfen. Während die Maßnahme formell mit dem Schutz politischer Neutralität begründet wird, kann sie in ihrer Wirkung zu einer faktischen Benachteiligung zivilgesellschaftlicher Positionen im politischen Diskurs führen – insbesondere im Vergleich zu finanziestarken Wirtschaftsverbänden, die weiterhin mit eigenem Lobby-Etat agieren können.<sup>116</sup>

## 2.1.4 Entwicklungen im Bereich der Gesetzgebung

Im Berichtszeitraum (01.07.2024–30.6.2025) lassen sich zwei wesentliche Entwicklungen im Bereich der Gesetzgebung mit unmittelbarer Bedeutung für die demokratische Verfasstheit und die rechtsstaatlichen Strukturen der Bundesrepublik verzeichnen, die gegenläufig sind: der gescheiterte Gesetzgebungsprozess zum Demokratiefördergesetz und die Grundgesetzänderung zum Schutz des Bundesverfassungsgerichts. Beide werden im Folgenden erläutert.

### Demokratiefördergesetz

Das Demokratiefördergesetz war ein zentrales Vorhaben der Ampel-Koalition, das im Koalitionsvertrag von 2021 angekündigt worden war und bis 2023 umgesetzt werden sollte.<sup>117</sup> Der gemeinsam von Bundesinnenministerin Nancy Faeser (SPD) und Bundesfamilienministerin Lisa Paus (Bündnis 90/Die Grünen) 2022 vorgelegte Gesetzentwurf verfolgte das Ziel, zivilgesellschaftliche Initiativen, Organisationen und Vereine, die sich für demokratische Werte, Menschenrechte und gesellschaftlichen Zusammenhalt einsetzen, langfristig und strukturell zu fördern. Besonderes Augenmerk lag auf der Stärkung der Extremismusprävention, der unabhängigen Opferberatung sowie auf der Selbstermächtigung und dem Schutz vulnerable Gruppen.<sup>118</sup>

113 Vgl. etwa Zeit Online (26.02.2025).

114 Deutscher Bundestag (12.03.2025).

115 2343 Wissenschaftler\*innen (2025).

116 LobbyControl (06.02.2025).

117 SPD / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / FDP (2021), S. 93.

118 Deutscher Bundestag (01.03.2023).

Trotz des breiten zivilgesellschaftlichen Zuspruchs<sup>119</sup> konnte das Gesetz jedoch nicht verabschiedet werden.<sup>120</sup> Ausschlaggebend war der Widerstand in Teilen der FDP; ebenfalls ablehnend reagierte die damaligen Oppositionsfaktion CDU/CSU sowie die AfD.<sup>121</sup> Die FDP und auch die CDU/CSU begründeten ihre ablehnende Haltung mit einer Gefahr der Finanzierungshilfe für „linksorientierte“ Organisationen, bei mangelnder Kontrollmöglichkeit der Verfassungstreue.<sup>122</sup> Die AfD lehnte in der Debatte die strukturelle Finanzierung demokratiefördernder NGOs grundsätzlich ab.<sup>123</sup> Aufgrund der fehlenden Mehrheiten wurde das Gesetzesvorhaben im Bundestag nicht weiterverfolgt.<sup>124</sup>

Die Nichtverabschiedung des Demokratiefördergesetzes hat zur Folge, dass zahlreiche Organisationen weiterhin auf unsichere und kürzere Projektförderung angewiesen bleiben und keine Förderung der Strukturen ihrer Arbeit erhalten – obwohl sie in vielen Bereichen eine tragende Rolle für Demokratiebildung, Prävention und Teilhabe leisten.<sup>125</sup> Das zeigt auch die Evaluierung der mit dem Programm „Demokratie leben!“ in der Förderperiode 2020–2024 geförderten Projekte, die im Frühjahr 2025 veröffentlicht wurde und eine positive Bilanz zieht.<sup>126</sup> Trotz Weiterführung des bundesweiten Förderprogramms „Demokratie leben!“ in der 21. Legislaturperiode bleibt die prekäre Situation von zivilgesellschaftlichen Organisationen erhalten, die das Demokratiefördergesetz beheben wollten: Die durch befristete Förderperioden bedingte Discontinuität wirkt sich negativ auf Mitarbeitendenbindung, Wissenserhalt und Planbarkeit der Projekte aus.<sup>127</sup> In einer Zeit zunehmender gesellschaft-

licher Polarisierung und rechtsextremer Mobilisierung stellt dies eine systematische Schwächung demokratischer Infrastrukturen dar, insbesondere von Demokratieprojekten und der Beratungsstellen im Umgang mit Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus und der damit verbundenen Gewalt.<sup>128</sup>

### **Grundgesetzänderung zum Schutz des Bundesverfassungsgerichts**

Mit Blick auf die institutionelle Verankerung rechtsstaatlicher Strukturen ist im Berichtszeitraum eine positive bedeutsame Entwicklung hervorzuheben: Der Bundestag verabschiedete im Dezember 2024 einen Gesetzentwurf zur Stärkung der Unabhängigkeit des Bundesverfassungsgerichts.<sup>129</sup> Hintergrund waren abschreckende Entwicklungen in anderen Ländern – etwa Polen und Ungarn –, in denen höchste Gerichte durch politische Eingriffe in deren personelle Zusammensetzung und Arbeitsweisen „auf Linie“ gebracht und als unabhängige Kontrollinstanzen ausgeschaltet wurden.<sup>130</sup> In Deutschland sollte diesem Trend durch eine Verankerung zentraler Strukturprinzipien des Bundesverfassungsgerichts im Grundgesetz begegnet werden.<sup>131</sup> Am 19. Dezember 2024 beschloss der Bundestag mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit mit Stimmen der CDU/CSU sowie der SPD, der Grünen und der FDP eine entsprechende Grundgesetzänderung, der Bundesrat folgte wenige Tage später. Die Reform trat am 28. Dezember 2024 in Kraft.<sup>132</sup> Damit wurde ein wichtiger Schritt zur Stärkung des demokratischen Rechtsstaats umgesetzt.

119 Kleist / Weiberg / Schöll (22.05.2023).

120 Frankfurter Rundschau (15.07.2024).

121 Deutschlandfunk (21.03.2024).

122 Frankfurter Allgemeine Zeitung (28.09.2023); taz (16.03.2023).

123 Vgl. die Rede zur ersten Lesung des Gesetzentwurfs von MdB Martin Reichardt, Bundestag, Plenarprotokoll 20/91, S. 10944f.

124 Welt (05.03.2024).

125 Siehe Kapitel (Schwerpunktkapitel). Vgl. zur Auswirkung auch: Tagesschau (26.01.2025).

126 Greuel / Karliczek / Kleist / Winter (2025).

127 Tagesschau (26.01.2025).

128 Tagesschau (03.12.2024).

129 Frankfurter Allgemeine Zeitung (19.12.2024).

130 Deutschlandfunk (20.12.2024).

131 Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (10.10.2024).

132 Bundesrat (2024).

## 2.2 Im Fokus: Strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung

Dieser Abschnitt beleuchtet aktuelle Entwicklungen um missbräuchliche Einschüchterungsklagen, durch die der zivilgesellschaftliche Handlungsraum bedroht ist, weil zivilgesellschaftliche Akteure gezielt von der öffentlichen Betätigung abgehalten und zum Verstummen gebracht werden sollen. Das ist insbesondere dann möglich, wenn zwischen den Streitparteien ein Macht- oder Ressourcengefälle besteht. Beispielsweise können zivilgesellschaftliche Organisationen durch von Klägern strategisch angestrebte hohe Prozesskosten überfordert werden, Prozessverzögerungen können ihre operative Tätigkeit blockieren. Motive für SLAPP-Verfahren können beispielsweise sein: (1) die Möglichkeit für Partizipation der betroffenen NGO oder Einzelperson zu beschränken, (2) durch hohe Kosten oder Schadensersatzansprüchen die Existenz der NGO zu gefährden oder (3) zu erreichen, dass die Arbeit an einem konkreten Fall aufgegeben werden muss. Die Bundesregierung hat diese Gefahr erkannt und will die diesbezügliche EU-Richtlinie, die Zivilgesellschaft vor solchen Klagen schützen soll, zügig umsetzen.

Dieser Abschnitt beschreibt die Entwicklung und illustriert den nach wie vor bestehenden rechts-politischen Handlungsbedarf.

Einschüchterungsklagen sind international als SLAPP-Verfahren bekannt – *Strategic Lawsuits Against Public Participation*. Einschüchterungsklagen sind in jedem Rechtsgebiet denkbar – im Zivilrecht, im Verwaltungsrecht und auch im Strafrecht. Einschüchterungsklagen richten sich gezielt gegen zivilgesellschaftliche Akteur\*innen, Medien, Wissenschaft und Einzelpersonen, die sich kritisch oder aufklärend zu politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Missständen äußern. SLAPP-Verfah-

ren werden von einflussreichen Personen oder Akteur\*innen, beispielsweise „Einzelpersonen, Lobbygruppen, Unternehmen, Politikern und staatlichen Organen“<sup>133</sup> angestrengt, um das von ihnen als störend empfundene zivilgesellschaftliche Engagement und damit deren Ausübung von Grundrechten einzuschränken. Die einflussreichen Akteur\*innen überziehen Personen und Organisationen, die Transparenz einfordern, Missstände offenlegen oder auf andere Weise Kritik üben, mit langwierigen, kostenintensiven und belastenden Prozessen – mit dem Ziel, diese davon abzuhalten, sich weiterhin kritisch zu bestimmten Themen oder Sachverhalten in den öffentlichen Diskurs einzubringen. Diese Einschüchterungsklagen gewinnen in der EU an Bedeutung.<sup>134</sup>

In Deutschland gibt es bisher keine Stelle, die Einschüchterungsklagen systematisch erhebt. In der rechtspolitischen Debatte um den Gesetzentwurf hieß es seitens des Deutschen Richterbundes, dass in Deutschland Einschüchterungsklagen „so gut wie unbekannt“ seien.<sup>135</sup> Diese Einschätzung steht im Kontrast zu einer aktuellen Studie der Otto-Brenner-Stiftung.<sup>136</sup> Die Studie hat in zivilgesellschaftlichen Netzwerken potenziell betroffener Politikfelder anonymisierte Befragungen durchgeführt. Jede\*r zweite Teilnehmer\*in der Befragung hat angegeben, von mindestens einer Einschüchterungsklage betroffen zu sein.<sup>137</sup> Dabei gingen 39 Prozent der Einschüchterungsklagen in der Grundgesamtheit der Befragten von Unternehmen aus (n=30), gefolgt von Privatpersonen (30 Prozent, n=19) und staatlichen Organen (21 Prozent, n=13).<sup>138</sup> Auch die Anlaufstelle noslapp.de, welche Betroffene berät, verzeichnet Fälle.<sup>139</sup> noslapp.de ist bei der NGO Blueprint for Free Speech angesiedelt und erhält eine Finanzierung des Bundesbeauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien.

133 Europäisches Parlament / Europäischer Rat (16.04.2025), Erwägungsgrund (15); Borg-Barthet / Farrington (2023).

134 Europäisches Parlament (20.05.2022), Erwägungsgrund (J.).

135 Deutscher Richterbund (2025), S. 7.

136 Egidy (2025).

137 Ebd., S. 54, Tabelle 1, Befragte n=116.

138 Ebd., S. 60.

139 NO-SLAPP-Anlaufstelle, Falldokumentation: <https://www.noslapp.de/ressourcen> (abgerufen am 07.10.2025).

Maßnahmen zum Schutz der Betroffenen vor und während Einschüchterungsklagen sind von hoher menschenrechtlicher und rechtsstaatlicher Relevanz.<sup>140</sup> Insbesondere die umfassende Verwirklichung der Meinungs- und Pressefreiheit (Art. 5 GG, Art. 11 EU-Grundrechtecharta, Art. 10 EMRK, Art. 19 UN-Zivilpakt) sowie der Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG, Art. 12 EU-Grundrechtecharta, Art. 11 EMRK, Art. 21 UN-Zivilpakt) erfordert den Schutz vor Repressionen durch staatliche Stellen, aber auch durch Private. Wenn Journalist\*innen, Aktivist\*innen und andere zivilgesellschaftliche Akteur\*innen sich öffentlich beteiligen, müssen sie dies ohne Furcht vor missbräuchlichen einschüchternden Maßnahmen der politischen Gegenseite tun können. Bleiben SLAPP-Klagen ohne Sanktionen, kann dies eine einschüchternde Wirkung („chilling effect“) auf die Ausübung von Grund- und Menschenrechten haben.

Über die Rechte der betroffenen Individuen und Organisationen hinaus betrifft das auch Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als Ganzes. Die Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit sind konstituierend für den demokratischen Prozess. Sie sichern den lebendigen gesellschaftlichen Diskurs in einer pluralistischen Demokratie.<sup>141</sup>

Schließlich sind auch Gerichte davor zu schützen, gezielt zur Unterdrückung von unliebsamen Kontrahenten missbraucht zu werden. Einschüchterungsklagen verfolgen kein legitimes Ziel, zum Beispiel rechtswidrige Behauptungen oder Anschuldigungen abzuwenden, sondern werden gezielt genutzt, um politische und wirtschaftliche Interessen durchzusetzen, etwa durch die Geltendmachung exorbitanter Ansprüche, um Gegner\*innen durch ein hohes Prozess(kosten)risiko zum Schweigen zu bringen. Entsprechende Praktiken missbrauchen die Funktion von Gerichtsverfahren, gefährden damit den Rechtsfrieden und die Integrität rechtstaatlicher Prozesse, und haben das Potenzial, das Vertrauen der Bevölkerung in die Funktionsfähigkeit dieser

Prozesse zu erschüttern. In Zeiten zunehmend polarisierter Debatten, geprägt durch persönliche Angriffe und Falschnachrichten, ist die Wehrhaftigkeit der Demokratie wie auch rechtsstaatlicher Institutionen wider Instrumentalisierung wichtiger denn je. Dies war auch der Grund für die EU, eine Richtlinie zum Thema zu erlassen.

## 2.2.1 Einschüchterungsklagen im Zivilprozess

Das Institut begrüßt die Umsetzung der EU-Richtlinie über den Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offensichtlich unbegründeten Klagen oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren. Der derzeit vorliegende Referentenentwurf zur Umsetzung der EU-Richtlinie befasst sich bislang ausschließlich mit SLAPP-Verfahren vor Zivilgerichten. Dabei hat sich das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz allerdings insofern für eine Erweiterung entschieden, als nicht nur Klagen als Einschüchterungsklagen gewertet werden können, die einen grenzüberschreitenden Bezug aufweisen. Eine Klage kann auch als Einschüchterungsklage qualifiziert werden, wenn beide Streitparteien aus Deutschland kommen. Das ist aus menschenrechtlicher Sicht eine richtige Entscheidung. Allerdings sollte der Anwendungsbereich auch auf strafrechtliche Verfahren ausgedehnt werden. Um ihre Rolle bei der politischen Meinungsbildung im demokratischen Rechtsstaat ausüben zu können, braucht die Zivilgesellschaft umfassenden Schutz vor Repressionen.

### Umsetzung der Anti-SLAPP-Richtlinie

Laut Referentenentwurf liegt ein SLAPP-Verfahren gemäß § 615 Abs. 2 ZPO-E vor, wenn der Hauptzweck des Rechtsstreits darin besteht, öffentliche Beteiligung zu verhindern, einzuschränken oder zu sanktionieren, und mit dem Rechtsstreit unbegründete Ansprüche verfolgt werden. § 615 Abs. 3 ZPO-E listet beispielhaft Umstände auf, die bei der Prüfung dieser Voraussetzungen zu berücksichtigen sind. Das Gericht hat beispielsweise zu berücksich-

<sup>140</sup> Siehe Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (im Folgenden: Referentenentwurf): Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (20.06.2025), S. 7; Europäisches Parlament / Europäischer Rat (16.04.2025), insb. Erwägungsgründe (3), (15), (16), (52).

<sup>141</sup> Egidy (2025), u. a. S. 1, 4, 55.

tigen, ob die Klägerseite in Absicht der Prozessverschleppung handelt (§ 615 Abs. 3 Nr. 5 ZPO-E). Denn ein sich lange hinziehender Prozess bindet finanzielle und personelle Ressourcen der beklagten Organisation und erschwert oder verunmöglicht ihre eigentliche Arbeit.

Der Referentenentwurf sieht für SLAPP-Verfahren besondere schützende Regelungen vor. In Bezug auf die Kosten regelt der Entwurf, dass die obsiegende Beklagtenseite die Erstattung der anwaltlichen Kosten über gesetzliche Gebührensätze hinaus verlangen kann (§ 618 Abs. 3 ZPO-E). Die vorgeschlagene Regelung modifiziert die bestehende zivilprozessrechtliche Kostentragungspflicht, nach der anwaltliche Kosten bei Unterliegen nur bis zur Höhe der gesetzlichen Gebührensätze zu erstatten sind.<sup>142</sup> Zudem soll es möglich sein, von der Klägerseite Prozesskostensicherheit zu verlangen (§ 617 ZPO-E)<sup>143</sup> und ihr zu Sanktionszwecken für das missbräuchliche Verfahren eine erhöhte Gerichtsgebühr aufzuerlegen (§ 618 Abs. 2 ZPO-E).<sup>144</sup> SLAPP-Verfahren sollen zudem beschleunigt behandelt und vorrangig terminiert werden (§ 616 ZPO-E).<sup>145</sup>

### Aktuelle Verfahren und weiterer Handlungsbedarf

Die Falldokumentation der Anlaufstelle noslapp.de illustriert aktuelle Verfahren, die Merkmale von Einschüchterungsklagen aufweisen. Die zwei folgenden Beispiele zeigen, warum über das Gesetz zur Umsetzung der Anti-SLAPP-Richtlinie hinaus rechtspolitischer Handlungsbedarf besteht:

- Tierrechtsaktivist\*innen der Organisation Animal Rights Watch wurden im Berichtszeitraum verklagt und sollten einem Schlachtbetrieb Schadensersatz leisten, weil sie illegal erlangtes Bildmaterial aus dem Betrieb veröffentlichten.<sup>146</sup> Obwohl das Gericht die Veröffentlichung des Bildmaterials als Beitrag zur öffentlichen Debatte wertete, rechtfertigte dies aus Sicht des

Gerichts keine Verletzung des Hausrechts des Schlachtbetriebs, da die Organisation ihre Aufnahmen nicht den Behörden übergeben wollte.

- Der Journalist Jannis Grosse ist einer Schadensersatzforderung des RWE-Konzerns ausgesetzt. Er war laut Fallbeschreibung von noslapp.de bei einer Protestaktion vor Ort, um dazu unter anderem für die *taz* zu berichten. Aktivist\*innen ketten sich zum Zeitpunkt der Weltklimakonferenz 2017 in Bonn an das Kraftwerk Weisweiler bei Aachen an und verursachten dadurch dessen Stillstand für einige Stunden. Die RWE Power AG verklagte die Aktivist\*innen und den Journalisten vor dem Landgericht Aachen auf 2,1 Millionen Euro Schadensersatz. Noslapp.de wertet das als SLAPP-Fall, da typische Hinweise für solche Fälle vorliegen: Machtungleichgewicht, öffentliches Interesse, Unverhältnismäßigkeit, Angriff auf die Pressefreiheit – es wird nicht zwischen Aktivist\*innen und Journalist\*innen unterschieden.<sup>147</sup>

Der Referentenentwurf, der zivilprozessuale Anpassungen insbesondere hinsichtlich der Beschleunigung der Verfahren und der Kostentragung vorsieht, hätte in den beiden genannten Beispielen nicht zu einer Lösung beitragen können. Denn im Gesetzentwurf sind vorgerichtliche Auseinandersetzungen wie Abmahnungen nicht erfasst. Vor allem bleibt aber die materiellrechtliche Wertung außer Betracht. Ein Anti-SLAPP-Gesetz auf rein prozessualer Ebene schützt nicht vor einer materiellrechtlichen Wertung, die private wirtschaftliche Interessen über den Beitrag der Zivilgesellschaft zum geistigen Meinungskampf in einer die Öffentlichkeit wesentlich berührenden Frage stellt.

Praktiker\*innen weisen außerdem darauf hin, dass ein typisch vorkommender Fall von SLAPP-Verfah-

142 Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (20.06.2025), S. 22.

143 Ebd., S. 20.

144 Ebd., S. 21.

145 Ebd., S. 20.

146 NO-SLAPP-Anlaufstelle (30.07.2024); Urteil siehe: Landgericht Oldenburg (2025): Urteil vom 11.06.2025, Az. 5 O 326/25.

147 NO-SLAPP-Anlaufstelle (12.05.2024).

ren durch den Referentenentwurf nicht abgedeckt ist. Da eine Voraussetzung für SLAPP-Verfahren laut Entwurf die Unbegründetheit der Klage ist, sind Konstellationen, in denen Klagen sich gegen die unliebsame Berichterstattung von Journalist\*innen ausschließlich auf marginale Fehler der Berichterstattung beziehen, nicht als SLAPP-Verfahren zu werten. Denn die Klage ist insoweit begründet. Das ermöglicht den rechtsmissbräuchlich Klagenden den Betroffenen die Berichterstattung zu erschweren und das Gerichtsverfahren zum Zweck der Verhinderung weiterer Berichterstattung auszunutzen.

## 2.2.2 Europaratsempfehlungen zu straf- und verwaltungsrechtlichen SLAPPs

Um das Versprechen der Anti-SLAPP-Richtlinie einzulösen, nämlich die Zivilgesellschaft vor Einschüchterungsklagen wirksam zu schützen, sind flankierende Maßnahmen folglich besonders wichtig. Der Europarat hat am 05. April 2024 die Empfehlung CM/Rec(2024)2 zur Bekämpfung strategischer Klagen gegen die Öffentlichkeitsbeteiligung (SLAPPs) verabschiedet, die keine Rechtsverbindlichkeit entfaltet, aber der Orientierung im Rahmen der EMRK dient.<sup>148</sup> Die Mitgliedstaaten des Europarats werden aufgefordert, ihre gesetzlichen und politischen Maßnahmen zum Schutz vor Einschüchterungsklagen zu verbessern – etwa durch strukturelle und verfahrensrechtliche Schutzmaßnahmen, Unterstützung für Betroffene, mehr Transparenz sowie durch Bildungs- und Sensibilisierungsprogramme.<sup>149</sup>

Betroffene von SLAPPs sollten gemäß den Empfehlungen des Europarats Zugang zu umfassender und schneller Unterstützung erhalten – dazu zählen rechtliche, finanzielle, psychologische und praktische Hilfsangebote, die an ihre individuellen Bedürfnisse angepasst und auch auf Angehörige sowie

Unterstützende ausgedehnt werden können.<sup>150</sup> Wichtig ist zudem, dass die Mitgliedstaaten in Behörden und Gerichten das Bewusstsein für SLAPPs aufbauen, etwa durch gezielte Schulungen für Justiz, Verwaltung und Medien sowie durch öffentliche Aufklärung über die Gefahren solcher Klagen;<sup>151</sup> außerdem sollte es eine zentrale Koordinierungsstelle geben, die die nationale Umsetzung bündelt und den Austausch zu internationalen Entwicklungen und Standards fördert.<sup>152</sup>

Die Empfehlungen des Europarats sehen zudem eine umfassende Eindämmung von Einschüchterungsklagen vor: Nicht nur zivilrechtliche, sondern auch straf- und verwaltungsrechtliche Verfahren, die missbräuchlich genutzt werden könnten, um öffentliche Beteiligung zu unterdrücken, sind demnach relevant.<sup>153</sup> Auch der Referentenentwurf zur Umsetzung der EU-Richtlinien verweist auf strafrechtliche Verfahren mit SLAPP-Charakter. Die ermordete maltesische Investigativjournalistin Daphne Caruana Galizia, deren Schicksal Anlass für die Formulierung der EU-Richtlinie war, sah sich im Zeitpunkt ihrer Ermordung nicht nur mit 43 zivilrechtlichen Gerichtsverfahren konfrontiert, sondern auch mit fünf Strafverfahren.<sup>154</sup>

Die Klägerseite in SLAPP-Verfahren handelt im Regelfall aus einer der Beklagtenseite überlegenen Stellung hinsichtlich finanzieller Ressourcen, Einfluss und Macht heraus.<sup>155</sup> Der Strafprozess als besonders grundrechtsempfindlicher Bereich benötigt eine Überprüfung auf das Missbrauchspotenzial durch Einschüchterungsklagen. Hier bestehen insbesondere durch die missbräuchliche Anzeigererstattung Möglichkeiten, SLAPP-Verfahren einzuleiten. Diese gehen sogar durch die drohenden strafrechtlichen Sanktionen in ihrem Einschüchterungspotenzial weit über die Wirkung des Zivilpro-

148 Council of Europe, Committee of Ministers (05.04.2024); Rechtsgrundlage: Satzung des Europarates, Art. 15b SEV 1.

149 Eine erläuternde Begründung ergänzt die Empfehlung mit Hintergrundinformationen und praktischen Beispielen zur Umsetzung: Council of Europe (2024).

150 Ebd., Ziff. 50 ff.

151 Ebd., Ziff. 57 ff.

152 Ebd., Ziff. 61.

153 Ebd.

154 Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (20.06.2025), S. 7.

155 Europäisches Parlament / Europäischer Rat (16.04.2025), Erwägungsgrund (15), (42).

zesses hinaus. Als Straftatbestände, die für SLAPP-Anzeigen und SLAPP-Anklagen relevant sein können, sind etwa der Hausfriedensbruch (§ 123 StGB), die Beleidigungsdelikte (§§ 185 ff. StGB), die Nötigung (§ 240 StGB) zu nennen.

Neben den strafrechtlichen Tatbeständen können verwaltungsrechtliche Mittel relevant werden.<sup>156</sup> Auch hier ist ein missbräuchlicher Hinweis an Behörden, die gegebenenfalls langwierige Überprüfungen bei Organisationen auslösen, denkbar. Mithin sollte die Verhinderung, Einschränkung oder Sanktionierung öffentlicher Beteiligung durch die missbräuchliche Nutzung hoheitlicher Maßnahmen zu diesem Zweck nicht weniger kritisch geprüft werden als das Vorliegen der Merkmale eines zivilrechtlichen SLAPP-Verfahrens.

### 2.3 Empfehlungen

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt der Bundesregierung:

- die EU-Richtlinie erweitert umzusetzen: Die Bundesregierung sollte neben der verpflichtenden Umsetzung der EU-SLAPP-Richtlinie die Empfehlungen des Europarates aufgreifen, um einen effektiveren Schutz gegen Einschüchterungsklagen (SLAPPs) zu gewährleisten und die Meinungsfreiheit sowie die öffentliche Beteiligung zu stärken. Insbesondere sollten auch strafrechtliche Klagen als Einschüchterungsklagen gewertet werden können.
- die Etablierung einer umfassenden Monitoring- und Beratungs-Struktur für Einschüchterungsklagen (SLAPPs): Die Bundesregierung sollte eine zentrale Anlaufstelle für die Beratung und Dokumentation zu Einschüchterungsklagen mandatieren und ausstatten. Dafür sollte geprüft werden, inwiefern die Aufgaben der NO-SLAPP-Anlaufstelle ausgeweitet werden können und ob sie nachhaltig finanziert ist.

- die Schaffung von Schulungsmöglichkeiten zum Thema Einschüchterungsklagen sowohl für die betroffenen zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen als auch die Justiz und die Verwaltung.
- die unabhängige Überprüfung des Förderprogramms „Demokratie leben!“ zum Anlass zu nehmen, um Förderstrukturen für zivilgesellschaftliche Organisationen zu schützen und zu stärken. Darunter sollten auch die Erweiterung der Kriterien der Gemeinnützigkeit sowie die dezidierte Förderung des Einsatzes für gemeinnützige Zwecke wie die Umsetzung von Menschenrechten, soziale Gerechtigkeit, Armutsbekämpfung, Umweltschutz fallen.
- klarzustellen, dass das Völkerrecht, EU-Recht sowie das Grundgesetz und die ratifizierten Menschenrechtsverträge verbindliche Handlungsleitung für die Politik sind. Dazu gehört auch ein Bekenntnis zum Internationalen Gerichtshof (IGH) sowie die Befolgung von einstweiligen Anordnungen des IGH sowie die Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Statut des IStGH.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt der Bundesregierung und den Landesregierungen:

- bei Beschränkungen von Protesten stets das hohe Gut der Meinungs- und Versammlungsfreiheit zu beachten und sowohl die verfassungsrechtlichen als auch die menschenrechtlichen Vorgaben zu wahren. Aus menschenrechtlicher Perspektive müssen Einschränkungen stets nachvollziehbar und nichtdiskriminierend sein (Art. 14 EMRK), etwaige mildere Mittel wie etwa Schutzkonzepte müssen eingehend geprüft worden sein und politische Positionen sind gleich zu behandeln, auch wenn sie unbequem sind (Art. 10 EMRK).
- Vorwürfe exzessiver Polizeigewalt gegenüber Demonstrierenden unabhängig zu untersuchen

<sup>156</sup> Egidy (2025).

durch das Einsetzen einer Expert\*innenkommission, von Runden Tischen oder auch Untersuchungsausschüssen auf Bundes- oder Landesebene, die eine Klärung der Fälle herbeiführen und etwaige Abhilfe- und Präventionsmaßnahmen entwickeln können.

- beim Umgang mit Veranstaltungen sicherzustellen, dass behördliche Maßnahmen auf einer sorgfältigen Prüfung der unterschiedlichen wissenschaftlichen Antisemitismus-Definitionen im Einzelfall beruhen und die Auswirkungen auf Grundrechte, insbesondere die Meinungs- und die Wissenschaftsfreiheit sowie das Verbot antisemitischer Diskriminierung, abwägen.

## 2.4 Literatur

**2342 Wissenschaftler\*innen** (2025): Offener Brief anlässlich der Kleinen Anfrage der CDU/CSU-Fraktion zur politischen Neutralität staatlich geförderter Organisationen. In: Verfassungsblog vom 04.03.2025. <https://verfassungsblog.de/offener-brief-kleine-anfrage-union/?utm> (abgerufen am 07.10.2025)

**Acemoglu, Daron / Robinson, James** (2014): Warum Nationen scheitern. Die Ursprünge von Macht, Wohlstand und Armut, 2. Auflage. Frankfurt am Main: Fischer

**Allianz Rechtssicherheit für politische Willensbildung** (07.03.2023): Pressemitteilung: ZiviZ-Survey: 30.000 Vereine verstummen wegen zu engem Gemeinnützigkeitsrecht. <https://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/30000-vereine-verstummen-wegen-zu-engem-gemeinnuetzigkeitsrecht-ziviz/> (abgerufen am 07.10.2025)

**Allianz Rechtssicherheit für politische Willensbildung** (10.04.2024): Pressemitteilung: Zehn Jahre ohne Gemeinnützigkeit: Attac kämpft weiter. <https://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/attac-zehn-jahre-ohne-gemeinnuetzigkeit/?utm> (abgerufen am 07.10.2025)

**Ambos, Kai u. a.** (2023): Die Implementation der IHRA-Arbeitsdefinition Antisemitismus ins deutsche Recht – eine rechtliche Beurteilung. In: Verfassungsblog vom 18.03.2023. <https://verfassungsblog.de/die-implementation-der-ihra-arbeitsdefinition-antisemitismus-ins-deutsche-recht-eine-rechtliche-beurteilung/?utm> (abgerufen am 07.10.2025)

**Amnesty International** (08.07.2024): Europe: Sweeping pattern of systematic attacks and restrictions undermine peaceful protest. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/07/europe-sweeping-pattern-of-systematic-attacks-and-restrictions-undermine-peaceful-protest/?utm> (abgerufen am 07.10.2025)

**Amnesty International** (13.11.2024): Einschränkung der Versammlungsfreiheit in Deutschland: „Jetzt ist der Moment, um aktiv zu werden“. Ein Interview mit Nahed Samour. <https://www.amnesty.de/aktuell/deutschland-proteste-palaestina-gaza-israel-einschraenkung-meinungsfreiheit-interview-rechtswissenschaftlerin-nahed-samour?utm> (abgerufen am 07.10.2025)

**Borg-Barthet, Justin / Farrington, Francesca** (2023): Offene SLAPP-Klagen 2022 und 2023. Die Verbreitung strategischer Klagen gegen öffentliche Beteiligung in der Europäischen Union und entsprechende regulatorische Maßnahmen. Studie im Auftrag des LIBE-Ausschusses. Brüssel: Europäisches Parlament, Fachabteilung Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/756468/IPOL\\_STU\(2023\)756468\\_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/756468/IPOL_STU(2023)756468_DE.pdf) (abgerufen am 07.10.2025)

**br24** (18.02.2024): Warum gibt es Kritik am Nachrichtenportal „Nius“? <https://www.br.de/nachrichten/netzwelt/warum-gibt-es-kritik-am-nachrichtenportal-nius,U4aj8yf> (abgerufen am 07.10.2025)

**br24** (08.02.2025): UN-Sonderberichterstatterin darf nicht in Münchner LMU sprechen. <https://www.br.de/nachrichten/bayern/un-sonderberichterstatterin-darf-nicht-in-muenchner-lmu-sprechen,Uc75m5W> (abgerufen am 07.10.2025)

**Bundesministerium des Innern** (2025): Antwort des Bundesministeriums des Innern auf den Brief des Menschenrechtskommissars des Europarates. <https://rm.coe.int/reply-of-german-minister-of-interior-to-the-commissioner-s-letter/1680b678ee> (abgerufen am 07.10.2025)

**Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz** (o.J.): Demokratie. Unser Rechtsstaat ([https://www.bmjjv.de/DE/rechtsstaat\\_kompakt/rechtsstaat\\_grundlagen/rechtsstaat\\_grundlagen\\_node.html](https://www.bmjjv.de/DE/rechtsstaat_kompakt/rechtsstaat_grundlagen/rechtsstaat_grundlagen_node.html) (abgerufen am 07.10.2025)

**Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz** (10.10.2024): Erste Lesung im Deutschen Bundestag. Wie wird das Bundesverfassungsgericht vor dem Einfluss demokratiefeindlicher Kräfte geschützt? [https://www.bmjjv.de/Shared-Docs/Meldungen/DE/2024/1009\\_BT\\_Resilienz\\_BVerfG.html](https://www.bmjjv.de/Shared-Docs/Meldungen/DE/2024/1009_BT_Resilienz_BVerfG.html) (abgerufen am 07.10.2025)

**Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz** (06.06.2025): Pressemitteilung: Justizministerinnen und Justizminister verurteilen Angriffe auf die Justiz in einer Gemeinsamen Erklärung. [https://www.bmjjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2025/0606\\_JuMiKo\\_Erklaerung.html](https://www.bmjjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2025/0606_JuMiKo_Erklaerung.html) (abgerufen am 07.10.2025)

**Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz** (20.06.2025): Referentenentwurf: Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1069 über den Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offensichtlich unbegründeten Klagen oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren. [https://www.bmjjv.de/Shared-Docs/Downloads/DE/Gesetzgebung/RefE/RefE\\_Anti\\_SLAPP.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmjjv.de/Shared-Docs/Downloads/DE/Gesetzgebung/RefE/RefE_Anti_SLAPP.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (abgerufen am 07.10.2025)

**Bundesrat** (2024): Ausgewählte Tagesordnungspunkte der 1050. Sitzung am 20.12.2024. <https://www.bundesrat.de/DE/plenum/bundesrat-kompakt/24/1050/52a.html?utm> (abgerufen am 07.10.2025)

**Bundesrechtsanwaltskammer** (13.06.2025): Pressemitteilung: BRAK verurteilt Angriff auf Richter. <https://www.brak.de/newsroom/newsletter/nachrichten-aus-berlin/2025/ausgabe-12-2025-v-1362025/brak-verurteilt-persoenliche-angriffe-gegen-richter/> (abgerufen am 07.10.2025)

**Bundesregierung** (22.11.2024): Pressemitteilung: Erklärung der Bundesregierung zum Beschluss des Internationalen Strafgerichtshofs. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/erklaerung-der-bundesregierung-zum-beschluss-des-internationalen-schafgerichtshofs-2321638?utm> (abgerufen am 07.10.2025)

**CDU / CSU / SPD** (2025): Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 21. Legislaturperiode. Berlin. [https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav\\_2025.pdf](https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf) (abgerufen am 07.10.2025)

**Chernivsky, Marina / Lorenz-Sinai, Friederike** (2025): Bundesweite Studie zu den Auswirkungen des terroristischen Anschlags am 7. Oktober 2023 auf jüdische und israelische Communities in Deutschland, Zwischenbericht. <https://koasbildungundforschung.de/wp-content/uploads/2025/09/ZwischenberichtStudieAuwirkungen7Oktober.pdf> (abgerufen am 07.10.2025)

**Civicus** (2024): Repression of Palestine solidarity continues: Raids, detentions and police brutality. <https://monitor.civicus.org/explore/repression-of-palestine-solidarity-continues-raids-detentions-and-police-brutality/> (abgerufen am 07.10.2025)

**Cicero** (03.06.2025): Ein grüner Richter beschließt die fortgesetzte Selbstüberforderung. <https://www.cicero.de/innenpolitik/verwaltungsgericht-berlin-untersagt-zurückweisung-ein-grüner-richter-verurteilt-deutschland-zur-fortgesetzten-selbst-überforderung> (abgerufen am 07.10.2025)

**Council of Europe** (2024): Counteracting the use of strategic lawsuits against public participation (SLAPPs) – recommendation and explanatory memorandum. <https://rm.coe.int/recommandation-cmrec-2024-2-and-em-en-web-a4/1680b28211> (abgerufen am 04.09.2025)

**Council of Europe, Committee of Ministers** (28.11.2018): Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the need to strengthen the protection and promotion of civil society space in Europe, Az. CM/Rec(2018)11

**Council of Europe, Committee of Ministers** (05.04.2024): Recommendation CM/Rec(2024)2 of the Committee of Ministers to member States on countering the use of strategic lawsuits against public participation (SLAPPs), Az. CM/Rec(2024)2

**Council of Europe, The Commission for Human Rights** (2025): The Commissioner asks the German authorities to uphold freedom of expression and peaceful assembly in the context of the conflict in Gaza. <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-commissioner-asks-the-german-authorities-to-uphold-freedom-of-expression-and-peaceful-assembly-in-the-context-of-the-conflict-in-gaza> (abgerufen am 07.10.2025)

**Deutscher Anwaltverein / Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein** (12.06.2025): Pressemitteilung: Einschüchterung von Anwält:innen inakzeptabel! <https://anwaltverein.de/newsroom/pm-29-25-einschuechterung-von-anwaeltinnen-inakzeptabel> (abgerufen am 18.10.2025)

**Deutscher Bundestag** (01.03.2023): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Maßnahmen zur Demokratieförderung, Vielfaltgestaltung, Extremismusprävention und politischen Bildung, Drucksache 20/5823

**Deutscher Bundestag** (28.01.2025): Entschließungsantrag der Fraktion der CDU/CSU zu der Abgabe einer Regierungserklärung durch den Bundeskanzler zu aktuellen innenpolitischen Themen, Drucksache 20/14698

**Deutscher Bundestag** (24.02.2025): Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU. Politische Neutralität staatlich geförderter Organisationen, Drucksache 20/15035

**Deutscher Bundestag** (12.03.2025): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 20/15035 – Politische Neutralität staatlich geförderter Organisationen, Drucksache 20/15101

**Deutscher Bundestag** (24.06.2025): Entwurf eines Gesetzes zum Verbot der Finanzierung von parteinahen Nichtregierungsorganisationen aus öffentlichen Mitteln, Drucksache 21/577

**Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste** (12.04.2021): Aberkennung der Gemeinnützigkeit wegen politischer Betätigung von Kampagnenplattformen, Az. WD 4 - 3000 - 039/21

**Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V.** (19.05.2025): Zurückweisungen von Asylsuchenden an den deutschen Binnengrenzen bleiben europarechtswidrig. <https://www.der-paritaetische.de/alle-meldungen/zurueckweisungen-von-asylsuchenden-an-den-deutschen-binnengrenzen-bleiben-europarechtswidrig/> (abgerufen am 07.10.2025)

**Deutscher Richterbund** (2025): Stellungnahme des Deutschen Richterbundes zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1069 über den Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offensichtlich unbegründeten Klagen oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren. [https://www.drb.de/fileadmin/DRB/pdf/Stellungnahmen/2025/DRB\\_250721\\_Stn\\_Nr\\_4\\_.RefE\\_Anti-SLAPP\\_01.pdf](https://www.drb.de/fileadmin/DRB/pdf/Stellungnahmen/2025/DRB_250721_Stn_Nr_4_.RefE_Anti-SLAPP_01.pdf) (abgerufen am 07.10.2025)

**Deutscher Richterbund, Landesverband Berlin** (16.07.2025): Pressemitteilung: Persönliche Diffamierung ist Angriff auf den Rechtsstaat. <https://www.drb-berlin.de/mitgliedschaft/votum/votum/news/persoenliche-diffamierung-ist-angriff-auf-den-rechtsstaat> (abgerufen am 07.10.2025)

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2023): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2022 – Juni 2023. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG. Berlin (abgerufen am 07.10.2025)

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2024): Die Folgen des 7. Oktobers in Deutschland. Antisemitismus rechtsstaatlich bekämpfen. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/die-folgen-des-7-oktober-2023-in-deutschland> (abgerufen am 07.10.2025)

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (03.06.2025): Zurückweisungen von Asylsuchenden an den Grenzen. Eine menschenrechtliche Bewertung der aktuellen Debatte. Berlin. [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme\\_Zurueckweisungen\\_von\\_Asylsuchenden\\_an\\_den\\_Grenzen\\_Eine\\_menschenrechtliche\\_Bewertung\\_der\\_aktuellen\\_Debatte.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_Zurueckweisungen_von_Asylsuchenden_an_den_Grenzen_Eine_menschenrechtliche_Bewertung_der_aktuellen_Debatte.pdf) (abgerufen am 07.10.2025)

**Deutschlandfunk** (21.03.2024): Streit um staatliche Förderung. Das Demokratiefördergesetz liegt auf Eis. <https://www.deutschlandfunk.de/demokratiefoerdergesetz-100.html?utm> (abgerufen am 07.10.2025)

**Deutschlandfunk** (20.12.2024): Bundesverfassungsgericht. Mehr Schutz für die Hüter der Verfassung. <https://www.deutschlandfunk.de/bundesverfassungsgericht-reform-grundgesetz-100.html> (abgerufen am 07.10.2025).

**Deutschlandfunk Kultur** (06.03.2024): Was genau ist Antisemitismus? Verschiedene Definitionen. <https://www.deutschlandfunkkultur.de/antisemitismus-definition-102.html> (abgerufen am 07.10.2025)

**Dreier, Ralf** (1983): Widerstandsrecht und ziviler Ungehorsam im Rechtsstaat. In: Glotz, Peter (Hg.): Ziviler Ungehorsam im Rechtsstaat. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 54–75

**Egidy, Stefanie** (2025): Einschüchterung ist das Ziel. Strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung (SLAPPs) in Deutschland. Frankfurt am Main: Otto Brenner Stiftung. [https://www.otto-brenner-stiftung.de/fileadmin/user\\_data/stiftung/02\\_Wissenschaftsportal/03\\_Publikationen/AP77\\_SLAPPs.pdf](https://www.otto-brenner-stiftung.de/fileadmin/user_data/stiftung/02_Wissenschaftsportal/03_Publikationen/AP77_SLAPPs.pdf) (abgerufen am 07.10.2025)

**European Network of National Human Rights Institutions** (2025): State of the rule of law in Europe. Reports from National Human Rights Institutions. <https://rule-of-law.ennhri.org/export?country%5B0%5D=2&year%5B0%5D=2025> (abgerufen am 07.10.2025)

**Europäische Kommission** (o.J.): Was ist Rechtsstaatlichkeit? [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/what-rule-law\\_de](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/what-rule-law_de) (abgerufen am 07.10.2025)

**Europäische Kommission** (12.09.2012), Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die Wurzeln der Demokratie und der nachhaltigen Entwicklung: Europas Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft im Bereich der Außenbeziehungen, Az. COM(2012) 492 final

**Europäische Kommission** (02.12.2020): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Strategie für eine verstärkte Anwendung der Grundrechtecharta in der EU, Az. COM/2020/711 final

**Europäische Kommission** (06.12.2022): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Ein vitaler zivilgesellschaftlicher Raum für die Wahrung der Grundrechte in der EU Jährlicher Bericht über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union 2022, Az. COM(2022) 716 final

**Europäische Kommission** (12.12.2023): Empfehlung der Kommission zur Förderung der Mitwirkung und der wirksamen Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern und Organisationen der Zivilgesellschaft an politischen Entscheidungsprozessen, C(2023) 8627 final

**Europäisches Parlament** (20.05.2022): Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. November 2021 zur Stärkung der Demokratie, der Medienfreiheit und des Medienpluralismus in der EU in Anbetracht des unrechtmäßigen Rückgriffs auf zivil- und strafrechtliche Verfahren zur Einschüchterung von Journalisten, nichtstaatlichen Organisationen und der Zivilgesellschaft (2021/2036(INI), Az. 2022/C 205/01

**Europäisches Parlament / Europäischer Rat** (16.04.2025): 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“), Az. (EU) 2024/1069

**Expertenpapier** (02.10.2025): Jenseits der Staatsraison: Wie historische Verantwortung, strategische Interessen und Völkerrecht in Einklang gebracht werden können. Expertenpapier für eine nahost-politische Wende. <https://diak.org/wp-content/uploads/2025/10/expertenpapier-fuer-nahost-politische-wende-de.pdf> (abgerufen am 07.10.2025)

**FragDenStaat** (11.04.2025): Streit um Ausweisungen. Wenn eine Beamtin Nein sagt. <https://fragdenstaat.de/artikel/exklusiv/2025/04/proteste-berlin-ausweisung/> (abgerufen am 07.10.2025)

**Forschung & Lehre** (14.04.2025): Propalästinensische Proteste. Wegen FU-Besetzung droht Abschiebung. <https://www.forschung-und-lehre.de/politik/wegen-fu-besetzung-droht-abschiebung-7016?utm> (abgerufen am 07.10.2025)

**Frankfurter Allgemeine Zeitung** (28.09.2023): Kritik auch aus der FDP: Bekämpft das Demokratiefördergesetz den Pluralismus? <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/klientelismus-kritik-am-demokratiefoerdergesetz-von-spd-und-gruenen-19193453.html>

**Frankfurter Allgemeine Zeitung** (19.12.2024): Bundesverfassungsgericht: Hoffen auf Karlsruhe ist kein Ersatz für Politik. <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/staerkung-des-bundesverfassungsgerichts-mehr-resilienz-110184508.html> (abgerufen am 07.10.2025).

**Frankfurter Allgemeine Zeitung** (20.03.2025): 77 Völkerrechtler: Haftbefehl gegen Netanjahu beachten. <https://www.faz.net/einspruch/77-volkerrechtler-haftbefehl-gegen-netanjahu-beachten-110369590.html> (abgerufen am 07.10.2025)

**Frankfurter Rundschau** (15.07.2024): Demokratie-Fördergesetz: Die Ampel beerdigt ein weiteres Projekt. <https://www.fr.de/politik/demokratiefoerdergesetz-die-ampel-beerdigt-ein-weiteres-projekt-93188670.html?utm> (abgerufen am 07.10.2025)

**Freie Universität Berlin** (12.02.2025): Erklärung von Prof. Günter M. Ziegler, Präsident der Freien Universität Berlin, zur geplanten Veranstaltung mit Francesca Albanese und Eyal Weizman, unter Tagesordnungspunkt „Mitteilungen und Anfragen“ der 822. Sitzung des Akademischen Senats am 12.02.2025. <https://www.fu-berlin.de/presse/informationen/fup/faq/nahost/wissenschaftliche-veranstaltung/02.html> (abgerufen am 07.10.2025)

**Freise, Matthais / Zimmer, Annette** (Hg.) (2019): Zivilgesellschaft und Wohlfahrtsstaat im Wandel: Akteure, Strategien und Politikfelder. Wiesbaden: Springer VS

**Georg-August-Universität Göttingen**

(20.03.2025): Pressemitteilung: Respekt für das Völkerrecht. <https://www.uni-goettingen.de/de/document/download/31a007f63e61b0c7affba7b4a4b1b320.pdf>/PressemitteilungRespektFuerDasVoelkerrecht.pdf (abgerufen am 07.10.2025)

**Gesellschaft für Freiheitsrechte** (o.J.): Strafnorm §353d gefährdet Pressefreiheit. [https://freiheitsrechte.org/themen/demokratie/strafnorm\\_353d\\_pressefreiheit](https://freiheitsrechte.org/themen/demokratie/strafnorm_353d_pressefreiheit) (abgerufen am 07.10.2025)

**Greenpeace** (10.12.2024): Shell settles multimillion-dollar SLAPP lawsuit against Greenpeace. <https://www.greenpeace.org/international/press-release/71763/shell-settles-multimillion-dollar-slapp-lawsuit-against-greenpeace/> (abgerufen am 07.10.25)

**Greuel, Frank / Karliczek, Kari-Maria / Kleist, Olaf J. / Winter, Sebastian** (Hg.) (2025): Demokratieförderung, Vielfaltgestaltung und Extremismusprävention. Abschlussbericht des Evaluationsverbunds des Bundesprogramms „Demokratie leben!“ 2020–2024. Weinheim: Beltz Juventa. <https://www.demokratie-leben.de/resource/blob/267870/1f2d838303b26a22cb4e89c85a70d92b/fp2-langfassung-abschlussbericht-evaluationsverbund-data.pdf> (abgerufen am 07.10.25)

**Höming, Dieter / Wolff, Heinrich / Kluth, Winfried** (2024): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden: Nomos

**Hong, Mathias** (2020): Meinungsfreiheit und ihre Grenzen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 70 (12/13), S. 16–21

**Hruschka, Constantin** (2025): Dobrindts Rechtsbruch. Warum die aktuellen Kontrollen an den deutschen Binnengrenzen rechtswidrig sind. In: Verfassungsblog vom 15.05.2025. <https://verfassungsblog.de/zurückweisung-grenze-kontrolle-dobrindt/> (abgerufen am 07.10.2025)

**Human Rights Watch** (28.05.2024): Germany prosecutes environmental defenders. Indictment of Last Generation sets dangerous precedent. <https://www.hrw.org/news/2024/05/28/germany-prosecutes-environmental-defenders> (abgerufen am 07.10.2025)

**Ighreiz, Ali / Kantelhardt, Svenja / Schayani, Kilian** (2024): Resolution auf Kosten der Grundrechte. Warum die Bundestagsresolution zum Schutz jüdischen Lebens die Meinungs-, Kunst- und Wissenschaftsfreiheit bedroht. In: Verfassungsblog vom 13.11.2024. <https://verfassungsblog.de/antisemitismus-resolution-grundrechte/> (abgerufen am 07.10.2025)

**Index of Repression** (2025): <https://www.index-of-repression.org/platform> (abgerufen am 20.10.2025)

**International Criminal Court** (21.11.2024): Press Release: Situation in the State of Palestine: ICC Pre-Trial Chamber I rejects the State of Israel's challenges to jurisdiction and issues warrants of arrest for Benjamin Netanyahu and Yoav Gallant. <https://www.icc-cpi.int/news/situation-state-palestine-icc-pre-trial-chamber-i-rejects-state-israels-challenges> (abgerufen am 07.10.2025)

**IPPNW** (2025): Statement zur Ausladung von Francesca Albanese. „Wo, wenn nicht an einer Universität?“ <https://www.ippnw.de/frieden/konflikte-kriege/israelpalaestina/artikel/de/wo-wenn-nicht-an-einer-universitaet.html> (abgerufen am 07.10.2025)

**Jarass, Hans / Kment, Martin** (Hg.) (2024), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. München: Beck

**Jüdische Allgemeine** (19.02.2025): Berlin: FU-Hörsaal nach Kontroverse um Francesca Albanese besetzt. <https://www.juedische-allgemeine.de/politik/fu-hoersaal-nach-kontroverse-um-albanese-besetzt/> (abgerufen am 07.10.2025)

**Jüdische Allgemeine** (05.04.2025): Israels Botschafter bekräftigt scharfe Kritik an Omri Boehm und an seiner Einladung. <https://www.juedische-allgemeine.de/politik/israels-botschafter-bekraeftigt-kritik-an-omri-boehm-und-seiner-einladung/?utm> (abgerufen am 07.10.2025)

**Kleist, Olaf J. / Weiberg, Mirjam / Schöll, Anja** (22.05.2023): Mehr Demokratie fördern! Mehrheit sieht Demokratie unter Druck und befürwortet längerfristige Unterstützung der Zivilgesellschaft. Berlin: Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung DeZIM e. V. [https://www.dezim-institut.de/fileadmin/user\\_upload/fis/publikation\\_pdf/FA-5657.pdf?utm](https://www.dezim-institut.de/fileadmin/user_upload/fis/publikation_pdf/FA-5657.pdf?utm) (abgerufen am 07.10.2025)

**Kocka, Jürgen** (2006): Zivilgesellschaft und soziale Ungleichheit aus historischer Perspektive. In: Rehberg, Karl-Siegbert (Hg.): Soziale Ungleichheit, kulturelle Unterschiede: Verhandlungen des 32. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in München, Teilbd. 1 und 2. Frankfurt am Main: Campus Verlag, S. 131–143. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-145451> (abgerufen am 07.10.2025)

**Koepsell, Philipp** (2024): Untergrabung der Judikative: Exekutiver Ungehorsam. In: Anwaltsblatt vom 14.05.2024. <https://anwaltsblatt.anwaltverein.de/de/themen/schwerpunkt/exekutiver-ungehorsam> (abgerufen am 07.10.2025)

**Legal Tribune Online** (18.10.2024): Arne Semsrott wegen Veröffentlichung von Gerichtsbeschlüssen verwarnt. <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/landgericht-berlin-i-urteil-erne-semsrott-353d-informationsfreiheit> (abgerufen am 07.10.2025)

**Legal Tribune Online** (22.11.2024): Haftbefehl gegen Netanjahu. Wie verhält sich Deutschland? <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/reaktionen-haftbefehl-istgh-netanyahu-was-macht-deutschland?utm> (abgerufen am 07.10.2025)

**Legal Tribune Online** (10.03.2025): Bundesgerichtshof entscheidet doch nicht über „From the River to the Sea“. <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/lg-berlin-502kls2124-hamas-from-river-to-sea-rechtskraeftig> (abgerufen am 07.10.2025)

**Legal Tribune Online** (20.03.2025): VG Berlin zu Schmerzgriff gegen Letzte-Generation-Aktivist. Schmerzgrenze im Einzelfall überschritten. <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/vg-berlin-1k28123-schmerzgriff-letzte-generation-klimakleber-polizei-rechtswidrig> (abgerufen am 07.10.2025)

**Legal Tribune Online** (04.04.2025): Widerstand gegen die Staatsräson als Ausweisungsgrund? LTO liegen Bescheide gegen Palästina-Aktivisten vor. <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/abschiebung-ausweisung-palaestina-aktivisten-rechtswidrig-eugh-freizuegigkeit-berlin> (abgerufen am 07.10.2025)

**Legal Tribune Online** (14.04.2025): Irischer Palästina-Aktivist im Eilverfahren erfolgreich. Verwaltungsgericht Berlin stoppt drohende Abschiebung vorerst. <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/vg-berlin-2419125-ausweisung-palaestina-aktivist-freizuegigkeit-eu-rechtswidrig>

**LobbyControl** (06.02.2025): Pressemitteilung. Haltlose Anschuldigungen gegen NGOs: MdEP Hohlmeier muss sich entschuldigen. <https://www.lobbycontrol.de/pressemitteilung/haltlose-anschuldigungen-gegen-ngos-mdep-hohlmeier-muss-sich-entschuldigen-119709/?utm> (abgerufen am 07.10.2025)

**Maecenata** (o.J.): Radikale Zeiten? Der diskursive Kampf um den zivilgesellschaftlichen Raum der Klimaproteste. Forschung zu veränderten Handlungsbedingungen der Umweltschutzbewegung. <https://www.maecenata.eu/ueber-uns/das-institut/radikale-zeiten-der-diskursive-kampf-um-den-zivilgesellschaftlichen-raum-der-klimaproteste/?utm> (abgerufen am 07.10.2025)

**Maecenata** (2020): Basiswissen Zivilgesellschaft. <https://www.maecenata.eu/themen/zivilgesellschaft/basiswissen-zivilgesellschaft/> (abgerufen am 07.10.2025)

**Maecenata** (29.01.2025): Pressemitteilung: Einschränkungen der demokratischen Teilhabe von Klimaaktivist\*innen in Deutschland. Green Legal Spaces Studie 2025: Ein Aufruf für den Schutz demokratischer Rechte. <https://www.maecenata.eu/2025/01/29/pressemitteilung-ein-aufruf-fuer-den-schutz-demokratischer-rechte/?utm> (abgerufen am 07.10.2025)

**Mau, Steffen** (2024): Ungleich vereint. Berlin: Suhrkamp

**mdr** (28.12.2024): AfD stellt Förderung von Jugend- und Kultureinrichtungen in Frage. <https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/politik/afd-will-foerderung-alternativer-jugend-kulturprojekte-stoppen-100.html> (abgerufen am 07.10.2025)

**NDR** (22.11.2024): Verbotene pro-palästinensische Demos: Erhebung liefert erstmals Zahlen. [https://www.ndr.de/der\\_ndr/presse/mitteilungen/Verbotene-pro-palaestinensische-Demos-Erhebung-liefert-erstmals-Zahlen%2Cpressemeldungndr24846.html?utm](https://www.ndr.de/der_ndr/presse/mitteilungen/Verbotene-pro-palaestinensische-Demos-Erhebung-liefert-erstmals-Zahlen%2Cpressemeldungndr24846.html?utm) (abgerufen am 07.10.2025)

**Netzpolitik.org** (20.02.2024): Arne Semsrott von FragDenStaat angeklagt wegen Veröffentlichung von Gerichtsdokumenten. <https://netzpolitik.org/2024/pressefreiheit-arne-semsrott-von-fragdenstaat-angeklagt-wegen-veroeffentlichung-von-gerichtsdokumenten/> (abgerufen am 07.10.2025)

**Neue Richter\*innenvereinigung** (05.06.2025): Pressemitteilung: Rechtsstaatliche Prinzipien gelten auch für die neue Bundesregierung! Richterverband erschüttert über fehlende Rechtstreue des neuen Innenministers. [https://www.neuerichter.de/wp-content/uploads/2025/06/2025\\_0\\_05-NRV-PM-Zurueckweisung-an-Binnengrenze.pdf](https://www.neuerichter.de/wp-content/uploads/2025/06/2025_0_05-NRV-PM-Zurueckweisung-an-Binnengrenze.pdf) (abgerufen am 07.10.2025)

**Nius** (03.06.2025): Ein grüner Richter, zwei NGOs und drei Somalis: So lief der Geheimplan der Asyllobby gegen Dobrindts Zurückweisungen. <https://www.nius.de/gesellschaft/news/gruene-richter-ngo-somalis-geheimplan-asyllobby-dobrindt-zurueckweisungen/15043449-86af-4ae1-8ef5-d801916c2a12> (abgerufen am 07.10.2025)

**Nius** (05.06.2025): Wie ein Berliner Richter sein asylpolitisches Lebenswerk vollendete. <https://www.nius.de/politik/news/zurueckweisungsgrenze-gruene-richter-jungdemokraten/87297fba-e49e-4b4d-8cea-e421287281c9> (abgerufen am 07.10.2025)

**NO-SLAPP-Anlaufstelle** (12.05.2024): Fallbesprechung: Schadensersatzklage gegen Journalist nach Dokumentation einer Kraftwerksblockade. <https://www.noslapp.de/neuigkeiten/fallbesprechung-schadensersatzklage-gegen-journalist-nach-dokumentation-einer-kraftwerksblockade> (abgerufen am 07.10.2025)

**NO-SLAPP-Anlaufstelle** (03.07.2024): Fallbesprechung: Linkes Bündnis gegen Antisemitismus München. <https://www.noslapp.de/neuigkeiten/fallbesprechung-linkes-bndnis-gegen-antisemitismus-mnchen> (abgerufen am 07.10.2025)

**NO-SLAPP-Anlaufstelle** (30.07.2025): Fallbesprechung: „Schlachthofprozess“. <https://www.noslapp.de/neuigkeiten/fallbesprechung-schlachthofprozess> (abgerufen am 07.10.2025)

**Pro Asyl** (08.05.2025): Pressemitteilung: Zurückweisungen an den Binnengrenzen: PRO ASYL kritisiert Racial Profiling und das Ignorieren von Asylanträgen. <https://www.proasyl.de/pressemitteilung/zurueckweisungen-an-den-binnengrenzen-pro-asyl-kritisiert-racial-profiling-und-das-ignorieren-von-asylantraegen/> (abgerufen am 07.10.2025)

**rbb24** (31.07.2024): Letzte Generation. 4.844 Verfahren gegen Klimaaktivisten in Berlin. <https://www.rbb24.de/politik/beitrag/2024/07/letzte-generation-klimaaktivisten-justiz-verfahren-.html> (abgerufen am 07.10.2025)

**rbb24** (11.04.2025): Aktivist kann nach pro-palästinensischem Protest vorerst in Deutschland bleiben. <https://www.rbb24.de/panorama/beitrag/2025/04/berlin-ausweisung-protest-palaestina-ire-verwaltungsgericht-eilverfahren.html> (abgerufen am 07.10.2025)

**rbb24** (05.06.2025): Berliner Richter nach Urteil zu Zurückweisungen diffamiert und bedroht. <https://www.rbb24.de/panorama/beitrag/2025/06/berlin-angriffe-richter-justiz-urteil-zurueckweisungen-grenzen.html> (abgerufen am 07.10.2025)

**Schild, Detlev** (2023): Staat, Rechtsstaat, Europäische Union. Göttingen: Atticus Verlag

**Schubert, Peter / Tahmaz, Birthe / Krimmer, Holger** (2023): Erste Befunde des ZiviZ-Survey 2023. Zivilgesellschaft in Krisenzeiten: Politisch aktiv mit geschwächten Fundamenten. Berlin: ZiviZ im Stifterverband. [https://www.ziviz.de/sites/ziv/files/ziviz-survey\\_2023\\_trendbericht.pdf](https://www.ziviz.de/sites/ziv/files/ziviz-survey_2023_trendbericht.pdf) (abgerufen am 07.10.2025)

**SPD / BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN / FDP** (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP). [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag\\_2021-2025.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf) (abgerufen am 07.10.2025)

**Spiegel Online** (02.04.2025): Jahrestag der KZ-Befreiung. Philosoph Omri Boehm darf bei Buchenwald-Gedenkfeier nicht sprechen. <https://www.spiegel.de/kultur/philosoph-omri-boehm-darf-bei-buchenwald-gedenkfeier-nicht-sprechen-ab764ce35-cfee-488c-a7b2-e478d23c3f21?utm> (abgerufen am 07.10.2025)

**Spiegel Online** (11.04.2025): Teilerfolg vor Berliner Gericht. Propalästinensischer Aktivist muss Deutschland vorerst nicht verlassen. <https://www.spiegel.de/panorama/justiz/berlin-propalaestinensischer-aktivist-muss-deutschland-vorerst-nicht-verlassen-acf166cd-165b-48c7-8770-6d8fcde8a649?utm> (abgerufen am 07.10.2025)

**Süddeutsche Zeitung** (22.11.2024): Söder: Haftbefehl für Netanjahu „falsches Signal“. <https://www.sueddeutsche.de/bayern/internationales-strafgericht-soeder-haftbefehl-fuer-netanjahu-falsches-signal-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-241122-930-296644?utm> (abgerufen am 07.10.2025)

**Süddeutsche Zeitung** (05.02.2025): Israel-Palästina-Konflikt. Münchner Uni verhindert Vortrag von UN-Sonderberichterstatterin. <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/muenchen-lmu-vortrag-albanese-israel-palaestina-absage-li-3196180> (abgerufen am 07.10.2025)

**Süddeutsche Zeitung** (18.02.2025): Ermittlungen nach „Völkermord“-Aussage bei Berlinale. <https://www.sueddeutsche.de/kultur/filmfestspiele-ermittlungen-nach-voelkermord-aussage-bei-berlinale-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-250218-930-378633> (abgerufen am 07.10.2025)

**Süddeutsche Zeitung** (04.04.2025): Propalästinensische Proteste. Aktivisten droht Ausweisung. <https://www.sueddeutsche.de/politik/nahost-konflikt-demonstranten-fu-berlin-abschiebung-li.3231457?utm> (abgerufen am 07.10.2025)

**Süddeutsche Zeitung** (06.04.2025): Befreiung des KZs Buchenwald: Die Rede, die Omri Boehm nicht halten durfte. <https://www.sueddeutsche.de/kultur/omri-boehm-kz-buchenwald-gedenken-rede-li.3231805?reduced=true> (abgerufen am 07.10.2025)

**Süddeutsche Zeitung** (02.10.2025): Mehr als 100 Nahostexperten fordern Abkehr von der Staatsräson. <https://www.sueddeutsche.de/politik/berlin-experten-neuausrichtung-nahostpolitik-li.3319534?reduced=true> (abgerufen am 07.10.2025)

**Tagesspiegel** (25.08.2025): Portal von Reichelt und Gotthardt: Was ist „Nius“ – und was wird den Machern vorgeworfen? <https://www.tagesspiegel.de/politik/portal-von-reichelt-und-gotthardt-was-ist-nius-und-was-wird-den-machern-vorgeworfen-14208194.html> (abgerufen am 07.10.2025)

**Tagesschau** (2024): Nachrichten zum Thema „Letzte Generation“. [https://www.tagesschau.de/thema/%22letzte\\_generation%22?utm](https://www.tagesschau.de/thema/%22letzte_generation%22?utm) (abgerufen am 07.10.2025)

**Tagesschau** (08.08.2024): Nach Flughafen-Blockaden. Durchsuchungen bei „Letzte Generation“. <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/letztegeneration-durchsuchungen-100.html?utm> (abgerufen am 07.10.2025)

**Tagesschau** (03.12.2024): Kampf gegen Rechtsextremismus. „Entmutigt und von der Politik im Stich gelassen“. <https://www.tagesschau.de/inland/rechtsextreme-offensive-grossdemos-102.html> (abgerufen am 07.10.2025)

**Tagesschau** (26.01.2025): Demokratieförderprogramm des Bundes. Was fehlende Verlässlichkeit bedeutet. <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/demokratiefoerderung-bund-ngo-100.html> (abgerufen am 04.09.2025)

**Tagesschau** (24.02.2025): Trotz Haftbefehl: Merz will offenbar Netanjahu einladen. <https://www.tagesschau.de/inland/merz-einladung-netanjahu-100.html> (abgerufen am 04.02.2025)

**Tageschau** (04.04.2025): Kritik an israelischer Regierung. Streit über Gedenkfeier in Buchenwald. <https://www.tagesschau.de/inland/buchenwald-israel-kritik-100.html> (abgerufen am 08.10.2025)

**Tagesschau** (03.06.2025): Rechtswidrige Zurückweisungen. Ein gruseliges Rechtsverständnis. <https://www.tagesschau.de/kommentar/zurueckweisungen-gericht-dobrindt-100.html> (abgerufen am 04.09.2025)

**Tagesschau** (26.8.2025): Flüchtlingspolitik: Dobrindt hält Zurückweisungen für „hochwirksam“. <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/dobrindt-grenzkontrollen-bilanz-100.html> (abgerufen am 04.09.2025)

**Tagesspiegel** (12.02.2025): Umstrittener Vortrag zu „Gaza-Genozid“: Francesca Albanese darf nicht an die Freie Universität Berlin kommen. <https://www.tagesspiegel.de/berlin/umstrittener-vortrag-zu-gaza-genozid-francesca-albanese-darf-nicht-an-die-freie-universitat-berlin-kommen-13189477.html> (abgerufen am 04.09.2025)

**Tamanaha, Brian Z.** (2004): On the rule of law: History, politics, theory. Cambridge: Cambridge University Press

**taz** (16.03.2023): Scharfe Kritik von der FDP. Kulturkampf um Demokratieförderung. <https://taz.de/Scharfe-Kritik-von-der-FDP/!5922470/> (abgerufen am 07.10.2025)

**taz** (12.02.2025): UN-Berichterstatterin Francesca Albanese. Vortrag an der Freien Universität Berlin abgesagt. <https://taz.de/UN-Berichterstatterin-Francesca-Albanese/!6069186/> (abgerufen am 04.09.2025)

**taz** (21.02.2025): Gedenken an Hanau-Anschlag. SPD, CDU und FDP schikanieren Terror-Betroffene. <https://taz.de/Gedenken-an-Hanau-Anschlag/!6071189/> (abgerufen am 07.10.2025)

**UN, High Commissioner for Human Rights** (17.12.2012): Study on common challenges facing states in their efforts to secure democracy and the rule of law from a human rights perspective, UN Doc. A/HRC/22/29

**UN, Human Rights Committee** (17.09.2020): General Comment on the right of peaceful assembly (art. 21), CCPR/C/GC/37

**United Nations** (2009): Guidance note of the UN Secretary-General on Democracy. [https://digital.library.un.org/record/677649/files/un\\_sg\\_guidance\\_note\\_on\\_democracy.pdf](https://digital.library.un.org/record/677649/files/un_sg_guidance_note_on_democracy.pdf) (abgerufen am 07.10.2025)

**Valcke, Anthony** (2012): The rule of law: Its origins and meanings (A short guide for practitioners). <http://ssrn.com/abstract=2042336> (abgerufen am 07.10.2025)

**Vereinigung Demokratischer Jurist:innen e. V.**

(19.02.2025): Stellungnahme gegen die Angriffe auf den demokratischen Rechtsstaat! Gemeinsame Erklärung von sechs Bürgerrechtsorganisationen. <https://www.vdj.de/beitrage-aktuelles/gegen-die-angriffe-auf-den-demokratischen-rechtsstaat> (abgerufen am 07.10.2025)

**Welt** (05.03.2024): Verfassungskonform oder nicht? Neue Kritik an Ampel-Gesetz zur Demokratieförderung. <https://www.welt.de/politik/deutschland/article250391290/Neues-Gutachten-Verfassungskonform-oder-nicht-Neue-Kritik-an-Ampel-Gesetz-zur-Demokratieförderung.html?utm> (abgerufen am 07.10.2025)

**Welt** (22.10.2024): Zwölf Polizisten bei pro-palästinensischen Demonstrationen in Berlin verletzt. <https://www.welt.de/politik/deutschland/article254109406/57-Festnahmen-Zwölf-Polizisten-bei-Pro-Palaestina-Demonstrationen-in-Berlin-verletzt.html?utm> (abgerufen am 07.10.2025)

**Zeit Online** (05.01.2025): Erzgebirgskreis: Verbot von Spontanversammlungen neben Bauernprotesten. <https://www.zeit.de/news/2024-01/05/verbot-von-spontanversammlungen-neben-bauernprotesten> (abgerufen am 18.10.2025)

**Zeit Online** (17.02.2025): Staatsschutz ermittelt nach Völkermordvorwurf auf der Berlinale. <https://www.zeit.de/kultur/film/2025-02/berlinale-rede-völkermord-vorwurf-palaestina-jun-li-ermittlungen> (abgerufen am 10.07.2025)

**Zeit Online** (26.02.2025): Kritik an Unionsanfrage zu Neutralität von Organisationen. <https://www.zeit.de/news/2025-02/26/kritik-an-unionsanfrage-zu-politisch-aktiven-vereinen> (abgerufen am 07.10.2025)

**Zeit Online** (22.09.2025): Wie AfD und CDU in Sachsen gemeinsam Demokratieprojekte verhindern. <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2025-09/wurzen-sachsen-demokratieprojekte-gefahr-afd> (abgerufen am 07.10.2025)

**Zusammen gegen Rechts** (18.06.2024): Über 100 Vereine: Fehlende Gemeinnützigkeitsreform gefährdet unsere Existenz. [https://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/wp-content/uploads/2024/06/2024-06-18\\_gemeinnuetzigkeit\\_108-lokale-vereine-an-bundeskanzler-scholz.pdf?utm](https://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/wp-content/uploads/2024/06/2024-06-18_gemeinnuetzigkeit_108-lokale-vereine-an-bundeskanzler-scholz.pdf?utm) (abgerufen am 07.10.2025)

### 3 Femizide verhindern

Jeden Tag wird Gewalt gegen Frauen<sup>1</sup> und Mädchen verübt, weil sie Frauen und Mädchen sind. Weltweit. Sie wird von Polizei, Justiz und in der Öffentlichkeit oft verharmlost.<sup>2</sup> Selbst Femizide, die tödliche und äußerste Form geschlechtsspezifischer Gewalt,<sup>3</sup> werden regelmäßig als individuelle Tragödie zweifelter Täter bagatellisiert und in der Folge weniger hart bestraft. Im Bundeslagebild geschlechtsspezifisch gegen Frauen gerichtete Straftaten wurden im Jahr 2024 Femizide erstmals näherungsweise ausgewiesen. Jedoch fehlen nähere Angaben zu Tatmotiven, Tatumständen und anderen kontextbezogenen Informationen.

Femizide müssen als strukturelles, das heißt gesellschaftlich verankertes Problem erkannt werden, das auf dem historisch gewachsenen Machtungleichgewicht zwischen Männern und Frauen beruht und Ausdruck der Diskriminierung von Frauen und Mädchen ist. Femizide treten unabhängig von Herkunft, Sozialisierung, Religion, Einkommen oder anderen Differenzierungsmerkmalen der Täter auf; sie sind kein Phänomen, das nur bestimmten Kulturen eigen ist.<sup>4</sup> Wegen ihrer gesellschaftlichen Verankerung dürfen Femizide nicht als isolierte Einzel- oder gar vermeintlich private Beziehungstaten betrachtet, sondern müssen als drängendes gesamtgesellschaftliches Problem verstanden werden. Um Femizide zu verhindern, braucht es daher staatlicher Anstrengungen, die den strukturellen Charakter von Femiziden berücksichtigen, und ineinander greifende, präventive Maßnahmen.

Die Bundespolitik hat diese Notwendigkeit bereits teilweise anerkannt. So hat der Deutsche Bundestag im Berichtszeitraum (1.7.2024–30.6.2025) etwa das Gewalthilfegesetz (vgl. 3.1.2) beschlossen und die Bundesregierung hat ihre Gewaltschutzstrategie veröffentlicht (vgl. 3.1.3). Allerdings sind diese Maßnahmen bei Weitem noch nicht ausreichend, um Femizide in Deutschland effektiv zu verhindern. Insbesondere in Bezug auf präventive Maßnahmen gibt es immer noch einen erheblichen Mangel zu verzeichnen, der den dringenden Handlungsbedarf in Bund und Ländern offenbart (vgl. 3.2).

Die Istanbul-Konvention<sup>5</sup> ist seit 2018 rechtsverbindlich in Deutschland gültig. Mit dem Beitritt hat sich Deutschland zu umfassenden Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung jeglicher Formen von Gewalt gegen Frauen und Mädchen verpflichtet. Dazu zählen auch Femizide. Laut Polizeilicher Kriminalstatistik (PKS) wurden im Jahr 2024 mehr als 800 Frauen und Mädchen Opfer von versuchten oder vollendeten Tötungsdelikten (Mord oder Totschlag §§ 211, 212 StGB), das sind zwei Betroffene am Tag (vgl. 3.1.1). Dabei handelt es sich lediglich um das Hellfeld, also die der Polizei bekannt gewordenen Fälle. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die tatsächliche Zahl versuchter Tötungsdelikte in Deutschland höher ist. Denn viele Betroffene von geschlechtsspezifischer Gewalt wenden sich – auch bei versuchten Femiziden, beispielsweise im Falle nicht tödlichen Würgens – nicht an Polizei oder Beratungsstellen.<sup>6</sup>

1 Die Bezeichnung „Frau“ wird ohne Asterisk (\*) verwendet. Sie erfasst alle Menschen, die sich als Frau identifizieren, und dies selbstverständlich unabhängig von ihrer sexuellen Orientierung. Sie mit einem \* als „anders“ zu markieren, kann als Ausschluss verstanden werden, was vermieden werden soll. Nichtsdestoweniger wird die Bezeichnung „Frau“ nur von einem Teil der trans Frauen gewünscht wird, während ein anderer Teil „Frau\*“ bevorzugt.

2 Weiterführend dazu vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt (2024), S. 18; zu den Zahlen einzelner Gewaltformen ebd., ab S. 57.

3 U. a. Haider (2022), S. 208.

4 Weiterführend dazu vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt (2024), S. 257–258.

5 „Istanbul-Konvention“ ist die gängige Kurzform für das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt.

6 Die Befragung „LeSuBiA – Lebenssituation, Sicherheit und Belastung im Alltag“ untersucht deshalb das Dunkelfeld im Bereich von Gewaltkommissen in Deutschland. Diese Studie stellt ein gemeinsames Projekt des Bundesministeriums für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend, des Bundesministeriums des Innern und des Bundeskriminalamts dar, siehe die Projektbeschreibung Bundeskriminalamt (2025).

## Femizide – eine Begriffsklärung

Femizide<sup>7</sup> sind nicht nur eine Form geschlechts-spezifischer Gewalt, sie bezeichnen die äußerste Eskalation von Gewalt gegen Frauen und Mädchen. Bislang fehlt diesem Gewaltphänomen eine allgemein anerkannte Definition. Die Bezeichnung Femizid stellt in Deutschland auch keinen Rechtsbegriff oder eigenen Straftatbestand dar.

Häufig wird unter Femizid die Tötung von Frauen aufgrund ihres Geschlechts verstanden. Dabei handelt es sich um einen Ansatz, der auf die Soziologin Diana E. H. Russell zurückgeführt wird. Sie weist zugleich darauf hin, dass auf der Betroffenenseite Mädchen ebenfalls vom Begriff des Femizids erfasst sind.<sup>8</sup>

In der Istanbul-Konvention, dem völkerrechtlichen Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen<sup>9</sup> und häusliche Gewalt, wird der Begriff „Femizid“ nicht explizit verwendet, sondern fällt unter den Oberbegriff „geschlechtsspezifische Gewalt“.<sup>10</sup> Diese wird im Übereinkommen definiert als Gewalt, die sich gegen eine Frau richtet, weil sie eine Frau ist, oder die Frauen unverhältnismäßig stark betrifft (Artikel 3 d). Die Expert\*innengruppe des Europarates zur Überwachung der Umsetzung der Istanbul-Konvention (Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence, kurz: GREVIO) konkretisiert daran anknüpfend „geschlechtsspezifische Tötungen“ als (durch Männer begangene) Tötungsdelikte an Frauen aufgrund ihres Geschlechts (gender).<sup>11</sup>

Bei geschlechtsspezifischer Gewalt ist das weibliche Geschlecht der Betroffenen weder ein zufälliges Merkmal noch ein isolierter Faktor, sondern steht in direktem Zusammenhang mit den patriarchalen Strukturen in einer Gesellschaft.<sup>12</sup> Das bedeutet, Frauen oder Mädchen werden deswegen getötet, weil sie sexistischen Rollenbildern, Verhaltensweisen oder Erwartungen, welche tief in der Gesellschaft verankert sind, nicht entsprechen und/oder weil ein Machtungleichgewicht besteht. Die (tödliche) Gewalt dient dazu, bestehende patriarchale Machtstrukturen und Vorstellungen der Ungleichwertigkeit des weiblichen Geschlechts zu erhalten und Frauen zu bestrafen, die sich diesen widersetzen.

Die Tatmotivation „aufgrund des Geschlechts“ oder „weil sie Frauen/weiblich sind“ darf nicht auf Taten aus reinem Frauenhass verengt werden. Femizide treten zwar in unterschiedlichen Formen auf – so gibt es etwa Tötungen von Intimpartnerinnen (auch: Intimizide, einschließlich sogenannter Trennungstötungen, vgl. Kasten „Intimizide – die häufigste Form von Femiziden“, S. 103), von Frauen aufgrund ihrer sexuellen Orientierung und geschlechtlichen Identität, von Sexarbeiterinnen, von weiblichen Föten oder neugeborenen Mädchen sowie „Mitgifttötungen“, sogenannte Ehrenmorde und Tötungen aus Frauenhass.<sup>13</sup> Doch alle Formen von Femiziden sind Ausdruck des tief verwurzelten Machtungleichgewichts zwischen den Geschlechtern, der Diskriminierung von Frauen, von Heteronormativität und Geschlechterrollenstereotypen.<sup>14</sup>

7 Der ebenfalls gebräuchliche Begriff Feminizide (feminicidio) wurde von der mexikanischen Anthropologin und Politikerin Marcela Lagarde y de los Ríos eingeführt und umfasst neben der Tötung einer Frau auch das Versagen des Staates, Frauen zu schützen, staatliche (Mit-)Verantwortlichkeit und die Straflosigkeit entsprechender Taten.

8 Russell / van de Ven (1976), S. 104; Diane E. H. Russell passte die Definition im Laufe der Zeit mehrfach an, insbesondere auch mit Jill Radford, siehe Femicide – the politics of woman killing [1992]. Zu letzterer Definition siehe Russell / Harmes (2001), S. 14.

9 Der Begriff Frau erstreckt sich explizit auch auf Mädchen unter 18 Jahren, siehe Art. 3 f) Istanbul-Konvention.

10 Sowie unter anderem Art. 35 Istanbul-Konvention. Dieser Artikel fordert, dass die Mitgliedstaaten die Anwendung von vorsätzlicher körperlicher Gewalt gegenüber einer anderen Person („unabhängig vom Kontext, in dem es zu der Tat kommt“) unter Strafe stellen. Hierzu konkretisiert der Erläuternde Bericht, dass der Begriff „körperliche Gewalt“ auch Taten mit tödlichem Ausgang erfasst, siehe Europarat (11.05.2011), Erläuternder Bericht, Ziff. 188.

11 Council of Europe, Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (2022), Ziff. 113.

12 Zusammenfassend: Lembke (2023), S. 132.

13 Siehe z. B. UN, Economic and Social Council (01.02.2013), S. 2. Weitere Beispiele bei Lembke (2023), S. 139.

14 Lembke (2023), S. 132.

Auch wenn nach wie vor eine allgemein anerkannte Definition des Begriffs Femizid fehlt, besteht kein Zweifel an der Existenz des Gewaltphänomens als solchem. Umso wichtiger ist es daher auch, entsprechende Taten explizit als Femizide zu benennen. Nur so lässt sich diese tödliche Gewalt gegen Frauen und Mädchen sichtbar machen und wirkungsvoll bekämpfen.

### 3.1 Entwicklungen im Berichtszeitraum

#### 3.1.1 Datenlage und Entwicklungen beim Monitoring

Es gibt bislang keine allgemein anerkannte Definition für Femizide, die eine zuverlässige Grundlage für die Datenerhebung bilden kann (vgl. Kasten „Femizide – eine Begriffsklärung“, S. 95). Deshalb wird für Angaben zum Ausmaß der Femizide behelfsweise die Gesamtzahl der weiblichen Opfer von Tötungsdelikten (beziehungsweise Taten mit tödlichem Ausgang) annäherungsweise genutzt, auch wenn nicht jede Tötung einer Frau oder eines Mädchens zwingend ein Femizid ist.<sup>15</sup>

Um das Ausmaß von Femiziden in Deutschland zu bestimmen, werden – etwa für das „Bundeslagebild geschlechtsspezifisch gegen Frauen gerichtete Straftaten“ – aus der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) allgemeine Straftatbestände wie beispielsweise Mord (§ 211 StGB) herangezogen. Eine Auskunft über die Umstände der Tat, die Begehungsweise oder die Motive der Tatverdächtigen, die für eine eindeutige Einordnung als Femizid notwendig wäre, enthält die PKS aber nicht.

#### Bundeslagebild Häusliche Gewalt

Das Bundeskriminalamt veröffentlicht seit 2023 jährlich das Bundeslagebild Häusliche Gewalt, das unter anderem Zahlen zur Partnerschaftsgewalt und innerfamiliärer Gewalt enthält.<sup>16</sup> Tötungen von Frauen durch (Ex-)Partner sind eine Form von Femiziden. Sie lassen sich exakter beziffern als die Gesamtheit der Femizide, da hier die geschlechtspezifische Motivation nahe liegt (vgl. Kasten „Intimizide – die häufigste Form von Femiziden“, S. 103).

Aus dem Lagebild, das am 7. Juni 2024 veröffentlicht wurde, geht hervor, dass die Zahl der Opfer häuslicher Gewalt im Vergleich zum Vorjahr um 6,5 Prozent angestiegen ist. In Hinblick auf Tötungsdelikte durch (Ex-)Partner<sup>17</sup> wurden 331 weibliche und 80 männliche Opfer registriert.<sup>18</sup> Diese Angabe beruht auf Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS). Berücksichtigt wurden hierbei als Straftatbestände Mord (§ 211 StGB) und Totschlag (§ 212 StGB) – jeweils versuchte und vollendete Taten.

#### Bundeslagebild geschlechtsspezifisch gegen Frauen gerichtete Straftaten

Das Bundeslagebild geschlechtsspezifisch gegen Frauen gerichtete Straftaten wurde erstmalig am 19. November 2024 veröffentlicht und enthält Daten zu vorurteilsgeleiteten Straftaten gegen Frauen und zu Delikten, die überwiegend zum Nachteil von Frauen begangen werden.<sup>19</sup> Es konstatiert einen Anstieg in fast allen Deliktbereichen über die letzten fünf Jahre. Mit dem Lagebild soll eine aussagekräftige Datenbasis bereitgestellt werden, die zur Bekämpfung von Kriminalität sowie zur Prävention beitragen soll. Die entsprechende Aufbereitung statistischer Daten und die Stärkung der Forschung in diesem Bereich sind ein wichtiger Meilenstein in der Umsetzung der Istanbul-Konvention.

15 Eine Erhebung aus Frankreich zeigt, dass rund 84 Prozent der Tötungen von Frauen Femizide sind. United Nations Office on Drugs and Crime / United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (2024), S. 13.

16 Das Lagebild ist „eine Fortschreibung und Ergänzung der früheren Kriminalstatistischen Auswertung Partnerschaftsgewalt, die seit 2015 jährlich durch das Bundeskriminalamt veröffentlicht wurde.“ Seit dem Berichtsjahr 2022 werden neben der Partnerschaftsgewalt nun auch Delikte der sogenannten innerfamiliären Gewalt mitbetrachtet, vgl. Bundeskriminalamt (19.11.2024), S. 1.

17 Hierunter fällt Gewalt durch „Ehepartner, eingetragene Lebenspartnerschaften, Partner nicht-ehelicher Lebensgemeinschaften und ehemalige Partnerschaften“, vgl. Bundeskriminalamt (2024), S. 2.

18 Vgl., auch zum Nachfolgenden ebd., S. 14. Zudem wurden 178 Mädchen bzw. Frauen und 169 Jungen bzw. Männer im Jahr 2023 laut des Bundeslagebildes Opfer von versuchten oder vollendeten Tötungsdelikten in der Familie, ebd., S. 39.

19 Vgl. Bundeskriminalamt (19.11.2024).

Das Bundeslagebild geschlechtsspezifisch gegen Frauen gerichtete Straftaten geht von 938 versuchten oder vollendeten Femiziden im Jahr 2023 aus, darunter 340 durch (Ex-)Partner, 185 durch Familienangehörige.<sup>20</sup> Diese Angabe beruht auf Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) und bezieht „sonstigen Mord“<sup>21</sup>, Mord in Zusammenhang mit Sexualdelikten, Totschlag (§ 212 StGB) sowie im Unterschied zu den oben zitierten Daten außerdem „minder schweren Totschlag“ (§ 213 StGB) sowie Körperverletzung mit Todesfolge (§ 227 StGB) ein.<sup>22</sup>

### Nichtstaatliche Erhebungen und Forschung

Daten zu Femiziden werden auch durch nichtstaatliche Stellen bereitgestellt. So wird zum Beispiel seit 2018 im Rahmen des Projektes [feminizidmap.org](http://feminizidmap.org) durch eine Gruppe von Wissenschaftler\*innen und Aktivist\*innen eine Datenbank zu Femiziden in Deutschland aufgebaut.<sup>23</sup> Auf der Grundlage von Medienberichten werden dort Fälle erfasst und systematisiert, um Femizide sowohl im Kontext von Partnerschaftsgewalt als auch anderen Ausprägungen zu dokumentieren. Die Veröffentlichung der Datenbank ist für Ende 2025 vorgesehen.

Das Fehlen einer allgemein anerkannten Definition für Femizide (vgl. Kasten „Femizide – eine Begriffs-erklärung“, S. 95) wirkt sich auch auf die wissenschaftliche Untersuchung des Gewaltphänomens aus. Die Forscher\*innen des Projekts „Femizide in Deutschland – Eine empirisch-kriminologische Untersuchung zur Tötung an Frauen“ wollen deshalb das Konzept präzisieren und operationalisieren<sup>24</sup> – Ergebnisse werden Ende 2025 erwartet.

### Anforderungen zur Datenerhebung nach der EU-Gewaltschutz-Richtlinie

Gemäß EU-Recht besteht für Deutschland wie für alle EU-Mitgliedstaaten die Verpflichtung, über ein System zur Erhebung, Entwicklung, Erstellung und Verbreitung von Statistiken über Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt zu verfügen. Diese Verpflichtung ergibt sich aus der Gewaltschutz-Richtlinie (Richtlinie (EU) 2024/1385 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Art. 44 Abs. 1) für die EU-Mitgliedstaaten. Diese Statistiken sollen unter anderem die Zahl der Opfer umfassen und dabei nach „Geschlecht, Altersgruppe (Kind/Erwachsene) des Opfers und des Täters, sowie – soweit möglich und relevant – Beziehung zwischen dem Opfer und dem Täter und Art der Straftat“ aufgeschlüsselt sein (Art. 44 Abs. 2). Dabei wird explizit auch auf die Zahl der Opfer, die aufgrund von Gewalt gegen Frauen oder häuslicher Gewalt getötet wurden, Bezug genommen (lit. b).

Die EU-Richtlinie wurde am 14. Mai 2024 verabschiedet<sup>25</sup> und trat am 13. Juni 2024 in Kraft.<sup>26</sup> Sie ist als erster umfassender Rechtsakt der Europäischen Union zum Schutz vor geschlechts-spezifischer Gewalt ein bedeutender Meilenstein. Die Richtlinie dient unter anderem der Umsetzung der Istanbul-Konvention in der EU.<sup>27</sup> Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die Richtlinie innerhalb von drei Jahren, also bis zum 14. Juni 2027, in nationales Recht umzusetzen.

20 Ebd., S. 37.

21 Bezeichnung nach der Einteilung in der PKS; für das Lagebild wurden die Fälle von Mord in Verbindung mit Raub ausgeklammert, vgl. ebd., S. 36 in Fn. 67.

22 Ebd., S. 37.

23 Vgl. Junge Welt (13.04.2024): Femizide in Deutschland: „Es wird oft auf Partnergewalt verengt“. <https://www.jungewelt.de/artikel/473234.femizide-in-deutschland-es-wird-oft-auf-partnergewalt-verengt.html> (abgerufen am 01.08.2025).

24 Im Rahmen des Forschungsprojektes werden Strafverfahrensakten aller polizeilich registrierten Tötungsdelikte an Frauen innerhalb eines Jahres in vier Bundesländern in Hinblick auf Tatkonstellationen, Hintergründe und Typen geschlechtsmotivierter Tötungen analysiert. Bei der Untersuchung des Instituts für Kriminologie der Universität Tübingen und des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen handelt es sich um die erste derart grundlegende Untersuchung zu Femiziden in Deutschland, siehe Eberhard-Karls-Universität Tübingen (2025). Zwei weitere aktuell laufende Forschungsprojekte untersuchen die strafrechtliche Behandlung von Femiziden: <https://csl.mpg.de/de/projekte/bestrafung-des-femizid>; <https://www.jura.uni-leipzig.de/professur-prof-dr-hoven/forschung/forschungsprojekt-partnerschaftstoetungen-an-frauen> (beide abgerufen am 01.08.2025).

25 Vgl. Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union (2024).

26 Ebd., siehe Art. 50 der Richtlinie.

27 Europäische Kommission (08.03.2022), S. 3-5.

### **Monitor Gewalt gegen Frauen der Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt**

Am 3. Dezember 2024 hat die Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt des Deutschen Instituts für Menschenrechte ihren ersten Periodischen Bericht „Monitor Gewalt gegen Frauen – Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland“ vorgestellt (vgl. Kasten „Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt“).

Die Berichterstattungsstelle beleuchtet in ihrem Monitor erstmals umfassend, wie sich das Phänomen geschlechtsspezifische Gewalt in Deutschland im Zeitraum 2020–2022 entwickelt hat und welche Anstrengungen Bund und Länder unternommen haben, um ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention nachzukommen.<sup>28</sup> Die Darstellung der Entwicklungen beruht auf einer umfangreichen Datenerhebung bei Bundesministrien, nachgeordneten Behörden, Landesministerien und der Zivilgesellschaft.<sup>29</sup>

Insgesamt ergibt die Analyse ein sehr besorgniserregendes Bild und konstatiert, dass Deutschland von einer umfassenden Umsetzung der Istanbul-Konvention weit entfernt ist. Demnach fehlt es insbesondere an grundlegenden Strukturen, übergreifenden verbindlichen Standards, nötiger Finanzierungen und einem Verständnis für die strukturellen Ursachen geschlechtsspezifischer Gewalt.<sup>30</sup>

### **Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt**

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist seit November 2022, basierend auf der Verpflichtung Deutschlands aus Artikel 10 der Istanbul-Konvention, von der Bundesregierung mit dem unabhängigen Monitoring der Umsetzung der Konvention des Europarates in Deutschland betraut. Hierfür hat es die Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt eingerichtet. Finanziert wird diese im Rahmen eines vierjährigen Projekts vom Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Ein interdisziplinär besetzter Beirat begleitet die Arbeit der Berichterstattungsstelle.

Die Kernaufgabe der Berichterstattungsstelle ist ein menschenrechtsbasiertes Monitoring, um Umfang und Ausmaß geschlechtsspezifischer Gewalt und den Stand der Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland bewerten zu können. Sie beobachtet ferner die Gesetzgebung und Rechtsprechung<sup>31</sup> und fördert den öffentlichen Diskurs zu diesem Thema.<sup>32</sup> Um politische Debatten und den öffentlichen Diskurs fachlich zu stärken, widmet sich die Berichterstattungsstelle in jedem Jahr vertieft einem von GREVIO hervorgehobenen Fachthema mit einer aktuellen Fragestellung aus Politik, Zivilgesellschaft oder Wissenschaft. Im Jahr 2025 steht das Thema Femizide im Fokus.

28 Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt (2024); Themenseite zum Monitor „Gewalt gegen Frauen“: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsschutz/berichterstattung/monitor-gewalt-gegen-frauen> (abgerufen am 01.08.2025).

29 Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt (2024a), S. 7.

30 Weiterführend dazu vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (2025a).

31 Vgl. Rechtsprechungsdatenbank „ius gender & gewalt“: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsschutz/datenbanken/rechtsprechungsdatenbank-ius-gender-gewalt> (abgerufen am 01.08.2025).

32 Weiterführend dazu vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (2022); Deutsches Institut für Menschenrechte (2021).

Der „Monitor Gewalt gegen Frauen“ enthält auch Daten zu möglichen Femiziden<sup>33</sup>, wobei als Annäherung versuchte oder vollendete vorsätzliche Tötungen von Frauen und Mädchen (Mord gemäß § 211 StGB und Totschlag gemäß § 212 StGB) insgesamt einbezogen worden sind. Die Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt geht auf Basis von Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik für das Jahr 2023 somit von 909 möglichen versuchten und vollendeten Femiziden aus<sup>34</sup>. Davon waren 326 vollendete mögliche Femizide.

Im Juni 2025 hat die 35. Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK) die Veröffentlichung des ersten „Monitor Gewalt gegen Frauen“ ausdrücklich begrüßt. Auf der Konferenz wurden umfassende Beschlüsse zum Gewaltschutz verabschiedet, darunter auch zum bundeseinheitlichen Monitoring zur Umsetzung der Istanbul-Konvention.<sup>35</sup> In diesem Zusammenhang betonte die Konferenz, dass ein Monitoring einen langfristigen und dynamischen Prozess beinhaltet, einer kontinuierlichen Datenübermittlung bedürfe und daher auf eine dauerhafte Zusammenarbeit mit den entsprechenden Stellen ausgelegt sein müsse. Die GFMK bittet die Bundesregierung, „das Monitoring zur Umsetzung der Istanbul-Konvention fortzuführen, weiterzuentwickeln und zu verstetigen“.<sup>36</sup> Als weiteren wichtigen Beschluss fordert die GFMK die Bundesregierung auf, eine Zusammenführung der geplanten Bundesstatistik des Gewalthilfegesetzes mit dem Monitoring der Berichterstattungsstelle zur Umsetzung der Istanbul-Konvention hinsichtlich Effizienz und Erkenntnisgewinn zu prüfen.<sup>37</sup>

### 3.1.2 Entwicklungen auf gesetzlicher Ebene

#### Gewalthilfegesetz: Potenzial und Defizite

Am 31. Januar 2025 hat der Bundestag das von den Koalitionsfraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen eingebrachte Gewalthilfegesetz beschlossen.<sup>38</sup> Dies erfolgte auf Grundlage eines bereits zuvor erzielten breiten Konsenses zwischen den Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und CDU/CSU. Der Bundesrat hat dem Gesetz am 14. Februar 2025 zugestimmt.<sup>39</sup>

Mit dem Gewalthilfegesetz soll bundesweit ein kostenfreier und niedrigschwelliger Zugang zu Schutz- und Beratungseinrichtungen für von Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder sichergestellt werden. Das heißt, jeder von Gewalt betroffenen Frau wird gesetzlich ein Platz im Frauenhaus sowie kostenlose Beratung garantiert.<sup>40</sup> Das Gesetz bedeutet eine dringend notwendige Verbesserung für Betroffene.<sup>41</sup> Für den erforderlichen Ausbau des Hilfesystems in den Ländern plant der Bund eine finanzielle Beteiligung in Höhe von 2,6 Milliarden Euro.<sup>42</sup>

Das Gesetz beinhaltet zwar keine spezifischen Regelungen zu Femiziden, es ist jedoch in Hinblick auf die Prävention von großer Bedeutung. Verfügbare Schutzeinrichtungen und Beratungsstellen für Betroffene können elementar sein, da sie von Gewalt betroffenen Frauen ermöglichen, sich der Kontrolle und dem Zugriff des Täters zu entziehen. Zudem adressiert das Gewalthilfegesetz die Täterarbeit als präventive Maßnahme, allerdings wird diese nicht hinreichend konkretisiert.

33 Es wird von möglichen Femiziden gesprochen, da nicht jede Tötung einer Frau oder eines Mädchens ein Femizid ist. Den vorliegenden Daten fehlt die notwendige Differenzierung (beispielsweise Erfassung von Tatumständen, Begehnungsweise oder Motiven der Tatverdächtigen), um sie eindeutig als Femizid einordnen zu können.

34 Deutsches Institut für Menschenrechte (2024), S. 63.

35 Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (2025).

36 Ebd., Top 7.4.

37 Ebd.

38 Vgl. Deutscher Bundestag (03.12.2024).

39 Vgl. Deutscher Bundestag (31.01.2025).

40 rbb24 (14.02.25).

41 Ebd.

42 Deutsche Bundesregierung (14.02.2025).

Wie verschiedene zivilgesellschaftliche Akteure<sup>43</sup> und die GFMK<sup>44</sup> begrüßt auch das Deutsche Institut für Menschenrechte das Gewalthilfegesetz als wichtigen Meilenstein. Jedoch gibt es einige zentrale Kritikpunkte, die auch das Institut teilt. Dazu zählt, dass der Rechtsanspruch auf kostenlose Beratung und einen Platz in einem Frauenhaus erst im Jahr 2032 greift. Die Begründung dafür ist, dass die Bundesländer ausreichend Zeit erhalten sollen, um ihre Hilfesysteme entsprechend auszubauen. Auch bei Anerkennung der damit verbundenen Herausforderungen wird die Zeitspanne angesichts der akuten Gewaltproblematik als zu lang kritisiert.<sup>45</sup> Angesichts der bereits jetzt fehlenden Frauenhausplätze ist davon auszugehen, dass die unzureichende Versorgungslage für viele Betroffene noch über Jahre hinweg anhalten wird.<sup>46</sup>

Ein weiterer Kritikpunkt ist die begriffliche Beschränkung der „gewaltbetroffenen Person“ auf Frauen<sup>47</sup> (siehe § 2 Abs. 3 Gewalthilfegesetz [GewHG]) und ihre Kinder. Damit sind zwar alle Menschen im weiblichen Personenstand erfasst, also auch transgeschlechtliche Frauen. Intergeschlechtliche und nicht-binäre Personen werden jedoch nicht explizit einbezogen, obwohl sie in vergleichbarer Weise von geschlechtsspezifischer Gewalt betroffen sind, insbesondere wenn sie als weiblich gelesen werden.

Zudem wird auch von Seiten der Zivilgesellschaft kritisiert, dass der oben genannte Rechtsanspruch auf eine gegenwärtige Gewaltgefährdung reduziert wird.<sup>48</sup> Das Erfordernis einer gegenwärtigen Gefährdung impliziert eine sehr zugesetzte Lage, die insbesondere dann als gegeben betrachtet wird, wenn

Gefahr für Leib oder Leben besteht.<sup>49</sup> Die Beschränkung auf die Gegenwärtigkeit wird dem Wesen beziehungsweise der Dynamik von geschlechtsspezifischer Gewalt nicht gerecht, da Gewalt über einen längeren Zeitraum wirken kann und ihre schädigenden Auswirkungen nicht abrupt mit dem Ende der akuten Gewaltsituation beendet sind. Diese enge Auslegung wirft auch die Frage auf, wie Fälle psychischer Gewalt zu bewerten sind, die oft keine unmittelbare physische Bedrohung darstellen, aber dennoch erhebliche und langanhaltende Schäden verursachen können.<sup>50</sup> Zudem führt die Fokussierung auf Gegenwärtigkeit dazu, dass präventive Maßnahmen erschwert werden, obwohl gerade die frühzeitige Intervention entscheidend für den Schutz Betroffener sein kann.

Ferner nutzt das Gesetz keinen umfassenden Gewaltbegriff gemäß der Istanbul-Konvention. So wurde – anders als im Gesetzentwurf – der Begriff der „wirtschaftlichen Gewalt“ nicht aufgenommen. Der Gesetzestext erwähnt außerdem nicht ausdrücklich die digitale Dimension von Gewalt trotz des alarmierenden Ausmaßes dieses Phänomens.<sup>51</sup> Die digitale Dimension der Gewalt (beziehungsweise digitale Gewalt) ist real, sie hat massive Auswirkungen auf die Betroffenen, bis hin zum Femizid, und hätte zumindest aus Klarstellungsgründen ausdrücklich im Gesetzestext berücksichtigt werden müssen.

Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass notwendige Verbesserungen zum Schutz von Frauen mit Flucht- und Migrationsgeschichte nicht enthalten sind. Im Gesetz fehlt zum Beispiel die Möglichkeit, (sanktionsbewehrte) Wohnsitzauflagen zum Schutz

43 U.a. Frauenhauskoordinierung e.V. (2025); Deutscher Frauenrat e.V. (14.02.2025); Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe – Frauen gegen Gewalt e.V. (03.02.2025); Deutscher Bundestag (27.01.2025).

44 Vgl. Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (2025), Top 7.5.

45 rbb24 (14.02.25).

46 Frauenhauskoordinierung e.V. (2025).

47 Deutscher Bundestag (29.01.2025).

48 § 3 Abs. 1 S. 2 GewHG: Der Anspruch auf Schutz setzt eine gegenwärtige Gewaltgefährdung voraus. Zur Kritik vgl. z.B. Frauenhauskoordinierung e.V. (2025).

49 Vgl. Deutscher Bundestag (03.12.2024), S. 30.

50 Der djb hatte daher eine Klarstellung gefordert, „dass auch gegenwärtige psychische und wirtschaftliche Gewalt für den Rechtsanspruch genügt“, siehe Deutscher Juristinnenbund (20.11.2024), S. 2.

51 Auf diese Gewaltform wird nur in der Gesetzesbegründung Bezug genommen, vgl. Deutscher Bundestag (03.12.2024), S. 27.

Betroffener auszusetzen.<sup>52</sup> Betroffene Frauen dürfen ihren zugewiesenen Wohnort oft nicht verlassen – selbst dann nicht, wenn es vor Ort keine sicheren Schutzräume gibt.<sup>53</sup> Sie können so im Umkreis leichter vom Täter gefunden werden.<sup>54</sup> Zum Schutz der Betroffenen wäre es daher besonders wichtig, eine Datenweitergabe an Ausländerbehörden auszusetzen, wenn Frauen Hilfsangebote wie Frauenhäuser nutzen, weil dies andernfalls dazu führt, dass gewaltbetroffene Frauen aus Angst vor Abschiebung Behörden und Hilfsangebote meiden.<sup>55</sup>

### Ergänzung des Gewaltschutzgesetzes

Der am 2. Dezember 2024 vom Bundesministerium der Justiz auf den Weg gebrachte Referentenentwurf zur Änderung des Gewaltschutzgesetzes (GewSchG) zielte darauf ab, Betroffene von häuslicher Gewalt weitergehend zu schützen.<sup>56</sup> Bereits bisher kann gegenüber der gewalttätigen Person das Nichtbetreten der Wohnung oder das Einhalten eines bestimmten Abstands angeordnet werden. Mit der vorgesehenen Ergänzung des Gewaltschutzgesetzes sollten zusätzlich eine elektronische Aufenthaltsüberwachung („elektronische Fußfessel“) und die Verpflichtung zur Teilnahme an sozialen Trainingskursen für Täter („Täterarbeit“) verankert werden.

Die elektronische Aufenthaltsüberwachung soll nach dem Vorbild Spaniens gegen den gewalttätigen Täter eine abschreckende Wirkung entfalten und so auch das Risiko für Femizide verringern.<sup>57</sup> Einige Bundesländer (darunter: Bayern, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein) haben bereits die Rechtsgrundlage für einen (nur kurzfristigen)

landespolizeilichen Schutz vor häuslicher Gewalt geschaffen und die elektronische Aufenthaltsüberwachung implementiert.<sup>58</sup> Eine bundeseinheitliche Regelung besteht aber noch nicht (weiterführend zur „elektronischen Fußfessel“ vgl. 3.2.2).

Eine Änderung des Gewaltschutzgesetzes kam in der vorherigen Legislaturperiode nicht mehr zustande. Eine entsprechende Überarbeitung ist aber durch die neue Bundesregierung geplant. Das BMJV hat im September 2025 einen Referent\*innenentwurf zur Einführung der elektronischen Fußfessel nach dem spanischen Modell und der Täterarbeit im Gewaltschutzgesetz vorgelegt.

### 3.1.3 Gewaltschutzstrategie der Bundesregierung

Im Dezember 2024 hat die Bundesregierung ihre Strategie zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt veröffentlicht. Die Gewaltschutzstrategie umfasst den Zeitraum 2025 bis 2030.<sup>59</sup> Damit kommt die Bundesregierung einer Vorgabe aus der Istanbul-Konvention nach. Da Femizide häufig den Endpunkt einer Gewaltspirale darstellen, ist diese umfassende Gewaltschutzstrategie von besonderer Bedeutung für den Schutz von Frauen vor tödlicher Gewalt.

Die Strategie folgt dem Vier-Säulen-Prinzip der Istanbul-Konvention: Gewaltprävention, Gewaltschutz, effektive Strafverfolgung und ein umfassend koordinierter Ansatz bei der Umsetzung. Sie ist ein wichtiger Schritt in der Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt, erfüllt menschenrechtliche Verpflichtungen aus dem Übereinkom-

52 Neben Wohnsitzauflagen gibt es Residenzpflichten für Personen mit Duldung (gem. § 61 Abs. 1 AufenthG) oder Aufenthaltsgestattung (gem. § 56 AsylG), die das Verlassen des Bundeslandes ohne Erlaubnis untersagen, vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt (2024), S. 203.

53 Vgl. rbb24 (14.02.25). Zum Verlassen ihres Wohnorts sind zwar Anträge möglich, doch sind diese langwierig, oftmals mit hohen Anforderungen verbunden und es bleibt unklar, wer die Finanzierung übernimmt, vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt (2024), S. 203; Braun / Çelebi / Conrad (2025).

54 Siehe z. B. Braun / Çelebi / Conrad (2025).

55 U. a. rbb24 (14.02.25).

56 Vgl. Bundesministerium der Justiz (01.12.2024). Zudem sah der Entwurf auch eine elektronische Aufenthaltsüberwachung vor, Deutscher Bundestag (02.07.2024).

57 Bundesministerium der Justiz (02.12.2024), S. 2; Kriminalpolitische Zeitschrift (2025).

58 Ebd.

59 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (11.12.2024); Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2025).

men und war auch eine zentrale Empfehlung des „Monitors Gewalt gegen Frauen“. Als Maßnahmen führt die Strategie unter anderem das Gewalthilfegesetz (vgl. 3.1.2), das Hilfetelefon, wichtige Gesetzesreformen wie die Kindschaftsreform sowie Maßnahmen zur Bekämpfung digitaler Gewalt<sup>60</sup> ein.

Trotz der Verbesserungen auf struktureller Ebene, die die Gewaltschutzstrategie mit sich bringt, besteht bei der Ausgestaltung der konkreten Maßnahmen erhebliches Optimierungspotenzial – insbesondere auch mit Blick auf die Prävention von Femiziden. Die Strategie enthält zum ersten Mal eine Begriffserklärung zu Femiziden,<sup>61</sup> stellt bei einzelnen Maßnahmen explizit den Bezug zu dieser Gewaltform her<sup>62</sup> und führt zahlreiche Maßnahmen auf, die insgesamt der Verhütung von Femiziden zugutekommen können. Die vorgeschlagenen Maßnahmen reichen jedoch aller Voraussicht nach nicht aus, um der Dramatik und der Häufigkeit dieser Gewalttaten angemessen zu begegnen. Femizide erfordern spezifische Präventions- und Interventionsansätze, die über allgemeine Maßnahmen gegen häusliche Gewalt hinausgehen müssen (vgl. 3.2.2). Eine solche umfassende und systematische Herangehensweise an die Thematik fehlt in der Strategie.

Die Gewaltschutzstrategie soll laut dem neuen Koalitionsvertrag zu einem Nationalen Aktionsplan fortentwickelt werden.<sup>63</sup> Es wäre erforderlich, dass der Nationale Aktionsplan die Gewaltschutzstrategie in den zentralen Bereichen – insbesondere bei der Femizid-Prävention – gezielt weiterentwickelt, indem er den Zugang zu Schutz und Beratung verbessert, die Strafverfolgung konsequent sicherstellt und bestehende Lücken in der Umsetzung auf allen staatlichen Ebenen schließt.

Ein weiterer Bestandteil der Gewaltschutzstrategie ist die Einrichtung einer nationalen Koordinierungsstelle. Mit ihr sollen die Maßnahmen der Bundesregierung zur Verhütung und Bekämpfung der von der Istanbul-Konvention erfassten Formen von Gewalt gebündelt, aufeinander abgestimmt und dabei auch Nichtregierungsorganisationen und Zivilgesellschaft einbezogen werden.<sup>64</sup> Die Einrichtung einer solchen Koordinierungsstelle beim Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend wurde im Dezember 2024 durch die Bundesregierung beschlossen, was das Deutsche Institut für Menschenrechte ausdrücklich begrüßt.<sup>65</sup>

### 3.1.4 Strafrechtliche Behandlung von Intimiziden

Im Berichtszeitraum ließ sich bei der Rechtsprechung in Bezug auf Intimizide keine tatsächliche Trendwende erkennen. Intimizide werden häufig nicht als Form geschlechtsspezifischer Gewalt erkannt, obwohl sich in der Mehrzahl dieser Taten Vorstellungen von männlichen Kontroll- und Besitzansprüchen gegenüber Frauen manifestieren, also patriarchale Machtansprüche.<sup>66</sup> Diese defizitäre rechtliche Einordnung hat bereits GREVIO deutlich kritisiert<sup>67</sup> und bleibt weiterhin ein zentrales Problem im Umgang mit Femiziden.

Weder Femizide noch die speziellere Form, die Intimizide, sind im deutschen Strafrecht ausdrücklich als eigene Straftatbestände normiert. Herangezogen werden daher insbesondere Mord (§ 211 StGB) oder Totschlag (§ 212 StGB). In beiden Fällen hat der Täter vorsätzlich einen anderen Menschen getötet. Eine vorsätzliche Tötung wird dann als Mord eingestuft und damit härter bestraft als Totschlag, wenn mindestens eines der sogenannten Mord-

<sup>60</sup> Deutsche Bundesregierung (11.12.2024).

<sup>61</sup> Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2025), S. 80.

<sup>62</sup> Bundeskriminalamt (19.11.2024), Maßnahme 5, S. 25, 28; Kavemann (2025), Maßnahme 28, S. 33–34, 37.

<sup>63</sup> CDU / CSU / SPD (2025), Zeile 3272.

<sup>64</sup> Deutsche Bundesregierung (11.12.2024); Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2025), S. 28, Maßnahme 8.

<sup>65</sup> Zur weiteren Erfüllung der Verpflichtung aus Art. 10 Istanbul-Konvention, siehe zur Begründung und Empfehlung insbesondere Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt (2024), S. 359, 363.

<sup>66</sup> Mit entsprechendem Hinweis (und m.w.N.) z. B. Maier u. a. (2023), S. 13; Schuchmann / Steinl (2021), S. 315.

<sup>67</sup> Europarat (11.05.2011), Erläuternder Bericht, Ziff. 277–282.

merkmale (§ 211 Abs. 2 StGB) erfüllt ist.<sup>68</sup> Hierzu zählen unter anderem „niedrige Beweggründe“, also Tatmotive, „die nach allgemeiner sittlicher Wertung auf tiefster Stufe stehen und deshalb besonders verwerflich“ sind.<sup>69</sup>

### Intimizide – die häufigste Form von Femiziden

Unter den Begriff Intimizide (auch als Partnerinentötungen oder Beziehungsfeimizide bezeichnet) fallen speziell geschlechtsbezogene (vorsätzliche) Tötungen durch aktuelle oder ehemalige Partner.<sup>70</sup> Diese Erscheinungsform<sup>71</sup> des Femizids zeichnet sich durch eine besondere Täter-Betroffenen-Beziehung aus und stellt weltweit die häufigste Form der Tötung von weiblichen Personen dar<sup>72</sup> – auch in Deutschland.<sup>73</sup> Der Großteil dieser Tötungsdelikte wird im Kontext von (beabsichtigten) Trennungen begangen, bei denen die Initiative zur Trennung meist von der später geschädigten beziehungsweise getöteten Frau ausgeht. Hierfür hat sich der Begriff Trennungstötung<sup>74</sup> etabliert.

In der deutschen rechtswissenschaftlichen Debatte ist vor allem die Frage zentral, ob bei Intimiziden in Form der Trennungstötung das Mordmerkmal der niedrigen Beweggründe erfüllt ist. Häufig wird in der Rechtsprechung zu (versuchten) Tötungen von Frauen in Zusammenhang mit einer (beabsichtigten) Trennung<sup>75</sup> die Verzweiflung über das Verlassenwerden und die Enttäuschung über den Verlust der Partnerschaft als Motivation für die Tat sowie eine individuelle Überforderung des Täters in der Trennungssituation angenommen, was sich strafmildernd auswirken kann. Mögliche Beweggründe wie Besitzdenken werden dagegen nicht weiter untersucht.<sup>76</sup> In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird daher zutreffend kritisiert, dass der objektive „Umstand einer Trennung“ (an welchen angeknüpft wird) für sich nichts über die tatsächlich zugrunde liegende Motivation des Täters aussagt. Diese bleibt vielmehr verschleiert, wenn sie nicht sorgfältig untersucht wird.<sup>77</sup> So wird das Mordmerkmal der niedrigen Beweggründe in vielen Fällen (vorschnell) verneint, und es kommt in der Folge (bei Nichtvorliegen weiterer Mordmerkmale) „nur“ der Totschlag – und damit ein geringeres Strafmaß – in Betracht. Dies steht im Widerspruch zum Gedanken des Artikels 46 a) der Istanbul-Konvention, der die Möglichkeit einer Strafschärfung unter anderem für den Fall

68 Mord sieht eine absolute Strafandrohung vor, die Verhängung einer lebenslangen Freiheitsstrafe bei erwachsenen und voll schuldfähigen Tätern (§ 211 Abs. 1 StGB).

69 Ständige Rechtsprechung, so etwa Bundesgerichtshof (2024): Beschluss vom 17.04.2024, Az. 1 StR 92/24, Rn. 10; Bundesgerichtshof (2024): Urteil vom 24.01.2024, Az. 1 StR 363/23, Rn. 15; Bundesgerichtshof (2023): Urteil vom 25.01.2023, Az. 1 StR 284/22, Rn. 11.

70 Siehe Monitor Gewalt gegen Frauen, dieser verzichtet auf geschlechtsneutrale Formulierungen im Hinblick auf Täter, Tatverdächtige sowie Partner, siehe auch den Infokasten „Definitionen und verwendete Begriffe“, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt (2024), S. 21–22. Teilweise wird der Begriff Intimizid allerdings auch geschlechtsneutral verwendet (also in Bezug auf Tötungen von (Ex-)Partnerinnen und (Ex-)Partner).

71 U. a. Streuer (2023), S. 61 m.w.N.

72 United Nations Office on Drugs and Crime / United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (2024), S. 12; United Nations Office on Drugs and Crime / United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (2023), S. 8, 17. So wurden nach deren Angaben Frauen und Mädchen (auch) im Jahr 2022 zumeist von Intimpartnern oder anderen Familienmitgliedern getötet (rund 55 % der Fälle), ein eindeutiger Hinweis darauf, dass für diese das eigene Zuhause einen besonders gefährlichen Ort darstellt, während bei Männern und Jungen in erster Linie das Risiko besteht, von jemandem außerhalb der Familie getötet zu werden. Dabei sind im Falle tödlicher Gewalt gegen Frauen und Mädchen die Täter mit Abstand am häufigsten die aktuellen oder früheren Intimpartner; siehe auch Streuer (2023), S. 64.

73 Habermann (2023), S. 59.

74 Kritisch wird zu Recht gegen den Begriff vorgebracht, der Aspekt der geschlechtsspezifischen Gewalt komme darin nicht zum Ausdruck. Dennoch wird er auch hier im Folgenden verwendet, um den speziellen Unterfall eines Femizids näher herauszustellen.

75 So führt die bisherige Rechtsprechung an, dass „gerade der Umstand, dass eine Trennung vom Tatopfer ausgegangen ist, [...] als gegen die Niedrigkeit des Beweggrundes sprechender Umstand“ beurteilt werden darf, siehe etwa Bundesgerichtshof (2024): Beschluss vom 17.04.2024, Az. 1 StR 92/24.

76 Weiterführend dazu vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt (2024), S. 263–268; Council of Europe, Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (2022a), Ziff. 277–282.

77 Vgl. dazu ausführlich Schuchmann / Steinl (2021), S. 319; Çelebi / Schuchmann / Steinl (2024), S. 28.

vorsieht, dass sich die Tat gegen eine ehemalige oder aktuelle Partnerin richtet.<sup>78</sup>

Begrüßenswert ist daher, dass im Oktober 2023 mit der Überarbeitung des strafrechtlichen Sanktionsrechts in § 46 StGB „geschlechtsspezifische“ und „gegen die sexuelle Orientierung gerichtete“ Beweggründe explizit als strafshärfend aufgenommen wurden. In der Begründung des Gesetzentwurfs wurde auch auf die als problematisch identifizierte Rechtsprechung zu Trennungstötungen Bezug genommen.<sup>79</sup> Die neu aufgenommenen „geschlechtsspezifischen“ Beweggründe könnten dazu führen, dass nun genauer geprüft wird, ob ein niedriger Beweggrund im Falle einer Trennungstötung vorliegt und könnten dadurch die Einordnung als Mord oder Totschlag beeinflussen.<sup>80</sup> Für einen tatsächlichen Wandel in der strafrechtlichen Behandlung von (tödlicher) geschlechtsspezifischer Gewalt braucht es zudem aber auch verpflichtende Fortbildungen für die Justiz, um diese für die Erkennung von solchen Motiven zu sensibilisieren.<sup>81</sup>

Von der beschriebenen vorherrschenden Rechtsprechungspraxis abweichend, werden in Fällen ethnisierter Täter dagegen häufiger niedrige Beweggründe angenommen und der Mordtatbestand wird damit leichter als erfüllt angesehen.<sup>82</sup> Durch eine solche (nur) kulturbasierte Sichtweise werden ste-

reotype Ansichten hervorgerufen beziehungsweise verfestigt.<sup>83</sup> In Fällen von „Ehrenmorden“<sup>84</sup> wird von patriarchalen, traditionellen oder archaischen Strukturen ausgegangen, den Tätern wird eine rückwärtsgewandte Kultur zugeschrieben, die von der modernen deutschen Kultur mit ihrem Grundsatz der Gleichberechtigung abgegrenzt wird.<sup>85</sup> Dadurch wird oft zugleich die geschlechtsspezifische Motivation verkannt, die allen Fällen von Femiziden, unabhängig von einem zugeschriebenen kulturellen Hintergrund, zugrunde liegt. Dies verhindert den durch die Istanbul-Konvention gebotenen ganzheitlichen Ansatz gegen die tödliche Gewalt gegen Mädchen und Frauen.<sup>86</sup>

### 3.2 Im Fokus: Prävention

Vielen (versuchten) Tötungen geht frühere Gewalt voraus, teils körperliche, oft aber auch psychische Gewalt in Form von kontrollierendem Verhalten oder Stalking, der zu entrinnen für die Betroffenen oftmals schwer ist.<sup>87</sup> Vor diesem Hintergrund ist die zentrale Erkenntnis aus dem ersten „Monitor Gewalt gegen Frauen“ der Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt (vgl. 3.1.1, S. 96) alarmierend: In Deutschland fehlen wichtige gesetzliche Regelungen und flächendeckende, verbindliche Standards sowie notwendige Ressourcen, um

78 Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt (2024), S. 259.

79 Deutscher Bundestag (06.03.2023), S. 16–17.

80 Çelebi (2023), S. 143; der Gesetzentwurf geht selbst von der Möglichkeit einer Ausstrahlungswirkung des § 46 Abs. 2 StGB auf die Auslegung des betreffenden Mordmerkmals aus, siehe Deutscher Bundestag (06.03.2023), S. 65, mit Verweis auf Schneider (2021), S. 186 (dieser spricht Änderungen des § 46 StGB eine „die gesamte Strafrechtsordnung umspannende Signalwirkung“ zu).

81 Weiterführend dazu vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (07.08.2023).

82 Council of Europe, Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (2022a), Ziff. 279 unter Verweis auf die grundlegende Untersuchung von Foljanty / Lembke (2014).

83 Weiterführend dazu vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt (2024), S. 268–269; Council of Europe, Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (2022), Ziff. 14 (zu Art. 2 Istanbul-Konvention).

84 Zur Begrifflichkeit sowie zur Problematik des Findens einer trennscharfen, allgemeinen Definition des Phänomens siehe Oberwittler / Kasselt (2011), S. 12–13, wobei diese drei Kernelemente (aus verschiedenen Definitionsansätzen) identifizieren. Danach wird ein Ehrenmord als vorwärtsgewandte Tötung von (vornehmlich) Frauen und Mädchen mit dem Ziel der Wiederherstellung der kollektiven Familienehre verstanden, wobei die Tat als „notwendige Reaktion auf eine Verletzung von Verhaltensnormen durch das Opfer“ angesehen wird (vom Täter und dem relevanten sozialen Umfeld). Zum Teil wird auch die Wendung „Tötungen aus Gründen der Ehre“ verwendet, um klarzustellen, dass an einem „Ehrenmord“ nichts Ehrenhaftes ist, siehe dazu etwa Streuer (2023), in Fn. 323 m.w.N.

85 Foljanty / Lembke (2014), S. 305.

86 Vgl. auch Einschätzung GREVIO im Mid-term Horizontal Review in Bezug auf Dänemark: Council of Europe, Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (2022), Ziff. 14 (zu Art. 2 Istanbul-Konvention).

87 U.a. Council of Europe, Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (2024), Ziff. 71 m.w.N.; Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe – Frauen gegen Gewalt e. V. (2024); Monckton Smith (2020).

das Recht aller Frauen und Mädchen auf ein gewaltfreies Leben umzusetzen.<sup>88</sup> Auch die Prävention von geschlechtsspezifischer Gewalt, Femizide eingeschlossen, ist zu wenig präsent in der allgemeinen öffentlichen Wahrnehmung und in den gegenwärtigen Schutzmaßnahmen.

### 3.2.1 Verpflichtungen gemäß der Istanbul-Konvention

Mit der Istanbul-Konvention verpflichtet sich Deutschland zu umfassenden Maßnahmen hinsichtlich der Bekämpfung jeglicher Form von Gewalt gegen Frauen und Mädchen, wozu insbesondere auch Femizide als äußerste Gewalteskalation zählen. Hierzu sieht die Konvention ein Bündel präventiver, schützender und strafverfolgender Maßnahmen vor.<sup>89</sup> Kapitel III (Prävention) der Istanbul-Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten insbesondere zu Maßnahmen zur Verhütung von geschlechtsspezifischer Gewalt. Zur Prävention dienen unter anderem die Bewusstseinsbildung der breiten Öffentlichkeit (Art. 13), die Aus- und Fortbildung von Fachkräften (Art. 15) sowie vorbeugende Interventions- und Behandlungsprogramme (Art. 16).

GREVIO, die Expert\*innengruppe des Europarates zur Umsetzung der Istanbul-Konvention, rückt in Hinblick auf Präventivmaßnahmen die Bedeutung eines effektiven Gewaltschutzes in den Vordergrund. Deutschland und die anderen Vertragsstaaten sind unter anderem verpflichtet, ein System einzurichten, mit dem alle Fälle geschlechtsspezifischer Tötungen oder versuchter Tötungen von Frauen und Mädchen analysiert werden.<sup>90</sup> Beispielhaft nennt GREVIO dafür einen „Mechanismus zur Überprüfung von Tötungen durch häusliche Gewalt“, damit diese in Zukunft auf Grundlage der systematisch gewonnenen Erkenntnisse besser verhindert,

die Sicherheit von Frauen gewahrt und Täter sowie staatliche Stellen, die mit Betroffenen in Kontakt kommen, zur Verantwortung gezogen werden können.<sup>91</sup>

Aktuell prüft GREVIO zum zweiten Mal die Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Teil der Prüfung ist unter anderem die explizite Frage zu den Anstrengungen, die Deutschland unternommen hat, um rückwirkend den Zusammenhang von Femiziden und geschlechtsspezifischer Gewalt zu analysieren und damit mögliche Lücken in der Reaktion der Behörden zu identifizieren und zukünftig zu schließen.<sup>92</sup> Beim Lernen aus den vorhandenen Fällen handelt es sich dabei um einen zentralen Ansatz zur Prävention von Femiziden.

### 3.2.2 Bestehende Ansätze und Leerstellen bei der Umsetzung

In Deutschland überwiegen bislang repressive Maßnahmen zur Bekämpfung von Femiziden. Dies wird unter anderem im Koalitionsvertrag von Union und SPD deutlich. Demzufolge soll ein neues Qualifikationsmerkmal in den Mordtatbestand (§ 211 StGB) aufgenommen werden, um Frauen besser vor Gewalt zu schützen.<sup>93</sup> Diese Idee ist keinesfalls neu. Im Juli 2024 hatte die Unionsfraktion bereits einen Gesetzentwurf in den Bundestag eingebracht und in diesem vorgeschlagen, ein zusätzliches Mordmerkmal in § 211 Abs. 2 StGB einzufügen.<sup>94</sup> Die dort vorgesehene Formulierung „Ausnutzung der körperlichen Überlegenheit“ birgt jedoch die Gefahr, dass Stereotype vom „starken Mann“ und der „schwachen Frau“ verfestigt werden, während die eigentlich zugrundeliegenden Beweggründe, etwa männliche Vorstellungen von der Ungleichwertigkeit von Frauen, und damit die strukturelle Problematik weiterhin verschleiert werden.<sup>95</sup> Der Entwurf stieß

<sup>88</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt (2024b), S. 1.

<sup>89</sup> Weiterführend dazu vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt (2024), S. 253.

<sup>90</sup> Council of Europe, Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (2024), Ziff. 71.

<sup>91</sup> Ebd.

<sup>92</sup> Der Fragebogen zur 1. Thematischen Evaluierungsrounde ist abrufbar unter: <https://rm.coe.int/first-thematic-evaluation-questionnaire-for-publication-2756-3974-5542/1680a90c67> (abgerufen am 01.08.2025).

<sup>93</sup> CDU / CSU / SPD (2025), Zeilen 2917 ff.

<sup>94</sup> Deutscher Bundestag (02.07.2024).

<sup>95</sup> Weiterführend dazu vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt (2024), S. 270.

2024 auf viel Kritik<sup>96</sup> und fand keine Mehrheit im Parlament.<sup>97</sup>

Die angemessene strafrechtliche Behandlung ist zwar von großer Bedeutung, jedoch trägt ein strafrechtlicher Ansatz kaum zur Verhinderung von Femiziden bei. Strafschärfungen haben laut kriminologischen Erkenntnissen keinen nennenswerten abschreckenden Effekt.<sup>98</sup> Die tödliche Gewalt sollte deshalb stärker präventiv bekämpft werden. Im Folgenden werden einige bestehende präventive Ansätze vorgestellt und der Handlungsbedarf verdeutlicht.

### **Bekämpfung von schädlichen Geschlechterstereotypen – Bewusstseinsbildung**

Zur nachhaltigen und effektiven Bekämpfung von Femiziden müssen die strukturellen Ursachen für diese geschlechtsspezifische Gewalt angegangen werden. Dafür ist es essenziell, bestehende geschlechtsspezifische Rollenstereotype in der Gesellschaft zu überwinden. Denn Frauen und Mädchen werden insbesondere deswegen getötet, weil sie gängigen gesellschaftlichen Vorstellungen und Erwartungen nicht entsprechen oder sich diesen widersetzen. Deshalb betont die Istanbul-Konvention auch die wichtige Rolle von Männern und Jungen bei der Verhütung von geschlechtsspezifischer Gewalt.<sup>99</sup> Konkret sollten etwa positive männliche Rollenbilder gefördert werden, also solche, die menschenrechtliche Werte widerspiegeln, insbesondere Selbstbestimmung, Gleichheit und Respekt.<sup>100</sup> Die GFMK hat sich in einem Beschluss aus dem Juni 2025 ebenfalls dafür ausgesprochen, in Öffentlichkeitskampagnen gezielt Männer anzusprechen, „um den Kreislauf der steigenden Gewalt gegen Frauen zu durchbrechen“.<sup>101</sup>

Gezielte und langfristige Kampagnen und Bildungsprogramme könnten dazu beitragen, Geschlechterstereotype abzubauen, gewaltfördernde Einstellungen zu reduzieren und die Verantwortung von Männern für gewaltfreie Beziehungen zu stärken. Bisher richten sich jedoch nur wenige Kampagnen gezielt an Täter oder Männer (jeweils 8,6 Prozent).<sup>102</sup>

### **Gefährdungsanalyse und Gefahrenmanagement**

Bei geschlechtsspezifischer Gewalt muss die Gefahr für die Betroffenen nach einem standardisierten Verfahren untersucht werden (sogenannte Gefährdungsanalyse, gemäß Art. 51 Istanbul-Konvention). Für jeden ermittelten Einzelfall sollen im Rahmen einer Zusammenarbeit Polizei, Staatsanwaltschaften, Gerichte, Beratungsstellen und andere Akteure einen Plan zum Schutz der Betroffenen ausarbeiten. Dieses Gefahrenmanagement ist ein essenzieller Schritt, um auch Femizide verhindern zu können. Wichtig ist dabei, dass Gefährdungsanalyse und Gefahrenmanagement aufeinander aufbauen und ineinander greifen.

In Deutschland fehlen sowohl bundesweite Standards für eine effektive Gefährdungsanalyse und das Gefahrenmanagement als auch die dafür notwendigen Daten. Die erforderliche behördenerübergreifende Zusammenarbeit – so eine Erkenntnis des „Monitors Gewalt gegen Frauen“ – wird nicht flächendeckend und einheitlich umgesetzt.<sup>103</sup> Zudem werden häufig nicht alle relevanten Akteure –, interdisziplinär, inklusive zivilgesellschaftlicher Organisationen – einbezogen.<sup>104</sup>

### **Beratungsstellen und Frauenhäuser**

Zur Prävention von Femiziden sind frühe Interventionen und der Schutz für Betroffene von geschlechtsspezifischer Gewalt von großer Bedeu-

96 Kurze Zusammenfassung in Kriminalpolitische Zeitschrift (2024).

97 Deutscher Bundestag (2025).

98 Henneberger / Çelebi (2024), S. 181 mit Verweis auf die Stellungnahme KFN SchIH LT-Umdrs. 18/7146,

99 „(...) insbesondere Männer und Jungen, zur aktiven Beteiligung an der Verhütung aller in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt zu ermutigen“ (siehe Art. 12, Abs. 4 Istanbul-Konvention); Europarat (11.05.2011), Erläuternder Bericht, Ziff. 88.

100 Weiterführend dazu vgl. Empfehlung in Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt (2024), S. 364.

101 Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (2025), Top 7.1.

102 Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt (2024), S. 140.

103 Weiterführend dazu vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt (2024b).

104 Weiterführend dazu vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt (2024a), S. 25–26.

tung. Doch in diesem Bereich gibt es in Deutschland noch gravierende Lücken. So konnten im Jahr 2022 etwa 15.000 Frauen und Mädchen aufgrund fehlender Kapazitäten nicht in Frauenhäusern aufgenommen werden<sup>105</sup> und waren damit potenziell weiterer Gewalt ausgesetzt.

Begrüßenswert ist deshalb das Gewalthilfegesetz, mit dem ein kostenfreier Anspruch auf Schutz und Beratung gesetzlich verankert wird. Damit tatsächlich die präventive Wirkung erzielt wird, also Femizide verhindert werden, ist nun ein zügiger und konsequenter Ausbau des Hilfesystems erforderlich. Grundsätzlich ist das Gesetz ein wichtiger Meilenstein für die verbesserte Prävention von Femiziden. Dennoch besteht Nachbesserungsbedarf. So wurde insbesondere versäumt, die besonderen Bedarfe zu regeln, die von geschlechtsspezifischer Gewalt betroffene Personen in asyl- und aufenthaltsrechtlichen Verfahren haben (vgl. 3.1.2).

### Täterarbeit

„Täterarbeit“ ist ein umfassend zu verstehender Begriff. Die Istanbul-Konvention bezieht sich in Artikel 16 mit der Formulierung „vorbeugende Interventions- und Behandlungsprogramme“ auf Täterarbeit. Täterarbeit wird gemeinhin verstanden als Arbeit mit gewaltausübenden Menschen im Bereich der häuslichen Gewalt, die das Ziel hat, Gewalt zu beenden und erneute Gewaltausübungen zu verhindern.<sup>106</sup>

In Deutschland wird die Relevanz der Täterarbeit als Teil der Gewaltprävention weder ausreichend erkannt, noch wird ihre Finanzierung sichergestellt. So zeigt beispielsweise der „Monitor Gewalt gegen Frauen“, dass es 2022 bundesweit nur 105 (teil-) landesfinanzierte Einrichtungen für Täter häuslicher

Gewalt gab. In diesen Einrichtungen befanden sich durchschnittlich nur 52,8 Täter in Beratung.<sup>107</sup> Diese Zahlen stehen in einem eklatanten Missverhältnis zum tatsächlichen Ausmaß geschlechtsspezifischer Gewalt in Deutschland.

Prinzipiell können Gerichte Täter häuslicher Gewalt zu sozialen Trainingskursen verpflichten.<sup>108</sup> In der Praxis geschieht das jedoch kaum.<sup>109</sup> Da Staatsanwält\*innen und Richter\*innen mit dem Konzept der Täterarbeit oft nicht vertraut sind, ordnen sie zudem meist nicht eine für eine langfristige Verhaltensänderung ausreichende Anzahl an Beratungssitzungen an. Parallel dazu sinkt laut Angaben der Bundesländer die Anzahl planmäßig abgeschlossener Beratungen von Tätern häuslicher Gewalt.<sup>110</sup> Für nachhaltige Verhaltensänderungen bei den Tätern ist jedoch eine ausreichende Anzahl von Beratungssitzungen erforderlich. Da diese in der Praxis nicht gewährleistet ist, wird eine langfristige Verhaltensänderung – die einen entscheidenden Beitrag zur Gewaltprävention leisten könnte – nur in seltenen Fällen erreicht.

Begrüßenswert ist deshalb das Vorhaben der neuen Bundesregierung, im Gewaltschutzgesetz bundeseinheitliche Rechtsgrundlagen für verpflichtende Anti-Gewalt-Trainings für Täter zu schaffen.<sup>111</sup> Allerdings ist eine inhaltliche Konkretisierung – etwa in Hinblick auf die ausreichende Finanzierung des erforderlichen Umfangs der Beratungssitzungen – notwendig, um die Wirksamkeit der Maßnahmen zu erhöhen.

Aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte sollte der Standard der Bundesarbeitsgemeinschaft Täterarbeit Häusliche Gewalt e. V. als Orientierung dienen. Die Bundesarbeitsgemein-

105 Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt (2024b).

106 Vgl. etwa Bundesarbeitsgemeinschaft Täterarbeit Häusliche Gewalt (2025).

107 Weiterführend dazu vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt (2024a), S. 17.

108 Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt (2024), S. 165–166 (Kasten); Bundesarbeitsgemeinschaft Täterarbeit Häusliche Gewalt (2023), Fn. 3.

109 Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt (2024b). Durch Gerichte in soziale Trainingsprogramme zugewiesen wurden zwischen minimal 9,7 und maximal 22,2 Täter häuslicher Gewalt, siehe Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt (2024a), S. 17. Vorstehendes stellt einen auf eine TAE (Täterarbeitseinrichtungen) gemittelten (minimal und maximal möglicher) Kennwert (2020, 2021, 2022) dar, siehe ausführlich Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt (2024), S. 164.

110 Ebd., S. 17.

111 CDU / CSU / SPD (2025), Zeile 2924.

schaft ist der Dachverband von Täterarbeitseinrichtungen in Deutschland und engagiert sich in interinstitutionellen Kooperationsbündnissen gegen häusliche Gewalt, fördert die Professionalisierung von Täterarbeit und setzt sich für die Umsetzung der Istanbul-Konvention ein.<sup>112</sup> In ihrem Standard legt die Bundesarbeitsgemeinschaft für ihre Mitgliedsseinrichtungen<sup>113</sup> verbindliche Leitlinien zur Täterarbeit fest, die sowohl für die gerichtlich angeordnete Arbeit mit Tätern als auch für die Arbeit mit sogenannten Selbstmeldern gelten.<sup>114</sup>

### Fortbildungen für Polizei und Justiz

Ein weiterer zentraler Baustein zur Prävention von Femiziden sind (teils verpflichtende) Fortbildungen für Polizist\*innen, Staatsanwält\*innen und Richter\*innen. Dies ist notwendig, damit bei geschlechtsspezifischer Gewalt Dynamiken und Risikofaktoren erkannt werden, angemessen auf solche reagiert, ein sensibler Umgang mit Betroffenen gewährleistet wird und Täter in Täterarbeitsprogramme verwiesen werden. Doch zwischen 2020 und 2022 waren rund 80 Prozent der Fortbildungsmaßnahmen für Polizeibedienstete zu geschlechtsspezifischer Gewalt freiwillig. Bei Staatsanwält\*innen und Richter\*innen war dies nahezu bei allen Fortbildungen der Fall. Keines der 16 Bundesländer verfügt über ein landesweites Konzept für die Fortbildung von Staatsanwält\*innen und Richter\*innen.<sup>115</sup>

Das Deutsche Institut für Menschenrechte schätzt dies als ein systematisches Versäumnis im Gewaltschutz ein, der eine zentrale Funktion in der Prävention von Femiziden und geschlechtsspezifischer Gewalt im Allgemeinen innehaltet.<sup>116</sup>

### Elektronische Fußfessel

In Bezug auf die Verhinderung von Femiziden wird seit Längerem der Einsatz der elektronischen Aufenthaltsüberwachung („elektronische Fußfessel“) diskutiert. In der vergangenen Legislaturperiode hatte die Unionsfraktion einen Gesetzentwurf in den Bundestag eingebracht, in dem unter anderem die Einführung der „elektronischen Fußfessel“ im Gewaltschutzgesetz vorgesehen war (oben 3.1.2).<sup>117</sup> Das Vorhaben scheiterte jedoch. Zudem waren ein Referent\*innenentwurf zur Ergänzung des Gewaltschutzgesetzes, insbesondere auch im Hinblick auf eine Regelung der „elektronischen Fußfessel“, auf den Weg gebracht worden (vgl. 3.1.2).

Der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung greift diese Idee erneut auf. Die Koalitionsparteien wollen im Gewaltschutzgesetz bundeseinheitliche Rechtsgrundlagen für die gerichtliche Anordnung der „elektronischen Fußfessel“ nach dem sogenannten spanischen Modell schaffen. In Spanien können Gerichte seit 2009 in Fällen massiver häuslicher Gewalt die elektronische Aufenthaltsüberwachung der Täter anordnen.<sup>118</sup> Dabei tragen sowohl Täter als auch die zu schützende Person ein elektronisches GPS-Gerät, das beim Täter am Körper fixiert ist, während die Gewaltbetroffene es ähnlich wie ein Mobiltelefon mitführt („Zwei-Komponenten-Modell“). Wenn sich der Täter der Betroffenen entgegen der Anordnung auf weniger als 500 Meter nähert, wird in einer Leitstelle der Polizei Alarm ausgelöst. Diese informiert die betroffene Person und sendet lokale Polizeikräfte zum Einsatzort.<sup>119</sup>

Die Einführung einer solchen bundeseinheitlich geregelten elektronischen Aufenthaltsüberwachung wird in Deutschland bereits seit Längerem als

112 Bundesarbeitsgemeinschaft Täterarbeit Häusliche Gewalt (2025).

113 Dazu gehören Einrichtungen, die mit Tätern und Opfern häuslicher Gewalt arbeiten, Opferschutz leisten und gewaltpräventiv wirken. Seine Mitgliederinstitutionen arbeiten in interinstitutionellen Kooperationsbündnissen gegen häusliche Gewalt mit Polizei, Staatsanwaltschaft, Gerichten, Opferschutzeinrichtungen, Bewährungshilfe, Jugendämtern und Beratungsstellen zusammen.

114 Bundesarbeitsgemeinschaft Täterarbeit Häusliche Gewalt (2023), S. 4.

115 Weiterführend dazu vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt (2024), S. 146–153.

116 Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt (2024b).

117 Deutscher Bundestag (02.07.2024).

118 Brechbühl u. a. (2021), S. 22; Stuttgarter Nachrichten (12.02.2024): Schutz vor Gewalt durch Partner – sind Fußfesseln eine Möglichkeit? <https://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.baden-wuerttemberg-schutz-vor-gewalt-durch-partner-sind-fussfesseln-eine-moeglichkeit.00f6a4fc-5211-4f50-ab5d-4d682293f98e.html> (abgerufen am 01.08.2025).

119 Klemp (11.12.2023).

Schutzmaßnahme vor wiederholter häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt gefordert, zum Beispiel von der Innenministerkonferenz im Juni 2025.<sup>120</sup> Einzelne Bundesländer (darunter Bayern, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein) haben eine solche Überwachung zur Verhinderung von häuslicher Gewalt in ihren Landespolizeigesetzen verankert, jedoch werden diese Möglichkeiten bisher kaum genutzt.<sup>121</sup>

Das BMJV hat im August 2025 einen Referent\*innenentwurf zur Einführung der „elektronischen Fußfessel“ nach dem spanischen Modell und der Täterarbeit im Gewaltschutzgesetz vorgelegt. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass künftig neben den bisherigen Anordnungsmöglichkeiten nach dem Gewaltschutzgesetz, wie etwa Kontakt- und Näheverbote, die elektronische Aufenthaltsüberwachung angeordnet werden kann. Darüber hinaus soll das Familiengericht in Verfahren nach dem Gewaltschutzgesetz die Teilnahme an sozialen Trainingskursen für Täter häuslicher Gewalt anordnen können.

Die „elektronische Fußfessel“ ist als präventiver Ansatz allein nicht ausreichend, da es sich um eine Einzelmaßnahme handelt und ein umfassender Präventionsansatz fehlt. Ein solcher ist jedoch im Referent\*innenentwurf nicht ausreichend angelegt. Das spanische Modell, auf welches der Gesetzentwurf häufig Bezug nimmt, zeichnet sich gerade durch ein ganzheitliches Konzept für die Verhütung von Gewalt gegen Frauen aus. So gibt es in Spanien unter anderem spezialisierte Gerichte für geschlechtspezifische Gewalt, ein standardisiertes Gefahrenprognose-Tool sowie detaillierte Statistiken zu Femiciden und eine öffentliche Thematisierung solcher Fälle.<sup>122</sup> Die „elektronische Fußfessel“ muss daher

als ein Bestandteil in einem durchdachten, ineinander greifenden Gesamtkonzept konzipiert und umgesetzt werden. Allein wird die elektronische Aufenthaltsüberwachung nicht ausreichend wirksam sein. In diesem Sinne schätzt auch der Deutsche Juristinnenbund sie allenfalls als „eine begleitende präventive Maßnahme“ ein. Für die effektive Bekämpfung geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt braucht es vielmehr langfristige Präventionsmaßnahmen, etwa die bereits ausgeführte verpflichtende Täterarbeit.<sup>123</sup>

Bei der Anordnung der „elektronischen Fußfessel“ sind zudem die verfassungsrechtlichen Anforderungen zu beachten. Das Bundesverfassungsgericht hat mit seiner Entscheidung zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung als Maßnahme der Führungsaufsicht deutlich gemacht, dass sie mit „hoher Intensität“ in die Privatsphäre und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Weisungsunterworfenen eingreift.<sup>124</sup>

Damit die „elektronische Fußfessel“ in den richtigen Fällen zur Anwendung gelangen sowie Betroffene effektiv schützen kann und zugleich ein grundrechtskonformer Einsatz gewährleistet wird, ist eine umfassende Gefährdungsanalyse durch das Familiengericht eine wichtige Voraussetzung. Doch gerade die Gefährdungsanalyse weist in Deutschland bisher – wie bereits ausgeführt und unabhängig von dieser betreffenden Maßnahme – noch große Leerstellen auf. Es bedarf daher auch in diesem Kontext flächendeckender, standardisierter Verfahren zur Gefährdungsanalyse und zum Gefahrenmanagement, einschließlich interdisziplinärer Fallkonferenzen unter Einbindung der Familiengerichte.<sup>125</sup> In dem vom BMJV vorgelegten Referent\*innenentwurf fehlen aber wesentliche Grundlagen für eine umfassende Gefährdungsanalyse und Risikobewertung

120 Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (2024), S. 102; Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (18.06.2025), Top 33.

121 Klemp / Krogmann / Meyer (2024).

122 Weiterführend dazu vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (2025).

123 Deutscher Juristinnenbund (08.08.2024); siehe auch Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt (2024), S. 300–301.

124 Bundesverfassungsgericht (2020): Beschluss vom 01.12.2020, Az. 2 BvR 916/11, 2 BvR 636/12, Rn. 273.

125 So wird auch in der Formulierungshilfe, Bundesministerium der Justiz (08.01.2025), S. 20, darauf hingewiesen, dass die Familiengerichte auf durchgeführte Fallkonferenzen (allerdings nur der Polizei) abstellen können sowie auf „bereits anerkannte Risikoanalyse-Tools“.

durch das Familiengericht sowie Maßnahmen zur besseren Zusammenarbeit der Behörden und beteiligten Institutionen aus dem Unterstützungssystem. Hinzu kommen erhebliche Bedenken, dass diese grundrechtsintensive Maßnahme, insbesondere im Eilverfahren, vor dem Familiengericht tatsächlich bewältigbar ist.<sup>126</sup>

Schließlich muss bedacht werden, dass die „elektronische Fußfessel“ nur einen eingeschränkten Anwendungsbereich hat. Erstens stellen viele Betroffene nicht den erforderlichen Antrag nach dem Gewaltschutzgesetz<sup>127</sup> – sei es aus Unkenntnis, Angst vor weiteren Konsequenzen oder aufgrund emotionaler, sozialer oder struktureller Hürden. Zweitens setzt die Maßnahme voraus, dass Täter und Betroffene nicht mehr im selben Haushalt leben; in vielen Fällen von Femiziden ist dies aber gerade der Fall.<sup>128</sup> Außerdem hängt die Wirksamkeit des Schutzes durch die „elektronische Fußfessel“ insgesamt stark von der konkreten (technischen) Ausgestaltung sowie den dazugehörigen Ressourcen und der Infrastruktur ab.<sup>129</sup> Diese sind jedoch aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte im Referent\*innenentwurf nicht in ausreichendem Maße geregelt.

### 3.3 Empfehlungen

Zur Bekämpfung von Femiziden als äußerster Form geschlechtsspezifischer Gewalt ist ein ganzheitlicher Ansatz erforderlich, wie ihn die Istanbul-Konvention vorsieht. Dafür bedarf es eines grundlegenden Verständnisses und der Anerkennung von Femiziden als strukturelle Gewalt. Um diese Form der Gewalt zu verhindern, sind ineinandergriffige durchdachte Maßnahmen nötig.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt daher:

- dem Bundesgesetzgeber, die noch bestehenden Schutzlücken des Gewalthilfegesetzes zügig zu schließen;
- Bund und Ländern, in gemeinsamer Anstrengung, die ausreichende und langfristige Finanzierung von Beratungsstellen und Frauenhäusern sicherzustellen sowie die Anforderungen des Gewalthilfegesetzes schnell und konsequent umzusetzen;
- Bund und Ländern, zudem ausreichende finanzielle Mittel bereitzustellen, um über Medien und Bildungseinrichtungen positive männliche Rollenbilder zu fördern, die menschenrechtliche Werte wie Selbstbestimmung, Gleichheit und Respekt widerspiegeln. Ferner sollten sie durch langfristige Kampagnen und Bildungsprogramme Geschlechterstereotype – auch als Ursachen für Femizide – abbauen, gewaltfördernde Einstellungen reduzieren und die Verantwortung von Männern für gewaltfreie Beziehungen stärken;
- Bund und Ländern, bestehende Konzepte zur Gefährdungsanalyse und zum Gefahrenmanagement im Sinne der Istanbul-Konvention systematisch zu überprüfen – insbesondere auf die Vollständigkeit verpflichtender Inhalte sowie die Einbindung aller relevanten Akteure. Diese Konzepte sollten gezielt für Fälle geschlechtsspezifischer Gewalt und insbesondere im Hinblick auf Femizide weiterentwickelt werden. Um eine wirksame und flächendeckende Umsetzung sicherzustellen, sollten diese Standards gesetzlich verankert und durch verbindliche Vorgaben für Behörden und Institutionen ergänzt werden;

126 Deutscher Juristinnenbund (13.12.2024), S. 3; Kinzig / Rebmann (2025), S. 51.

127 Ebd., S. 49; Deutscher Juristinnenbund (13.12.2024), S. 1. In der Stellungnahme des FHK e.V. wird beispielsweise angeführt, dass laut „der Frauenhausstatistik [...] nur etwa 10 % der im Frauenhaus lebenden Frauen, welche sicherlich einem besonderen Risiko ausgesetzt sind, einen Antrag nach § 1 des Gewaltschutzgesetzes“ stellen würden, Frauenhauskoordinierung e.V. (2024), S. 2.

128 Kinzig / Rebmann (2025), S. 49; Kinzig (03.12.2024), S. 9; Deutscher Juristinnenbund (13.12.2024), S. 1.

129 Siehe etwa die Stellungnahme des bff: Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe – Frauen gegen Gewalt e.V. (13.12.2024), S. 6.

- im Rahmen dieser Weiterentwicklung alle relevanten Akteur\*innen einzubeziehen – behördenspezifisch, übergreifend, interdisziplinär und unter aktiver Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen. Die Koordination sollte durch eine zentrale, fachlich kompetente Stelle auf Bundes- oder Landesebene erfolgen, die auch für die Qualitätssicherung und die Umsetzung bundeseinheitlicher Standards verantwortlich ist;
- dem Bundeskriminalamt (BKA), Kriterien zur Einordnung von Tötungsdelikten an Frauen auf Grundlage der internationalen Fachdebatte und im Austausch mit Wissenschaft und Praxis einzuführen, die eine mögliche Geschlechterspezifität zum Nachteil von Frauen einordnet (zum Beispiel Opfer-Tatverdächtigen-Verhältnis, Tatumstände, Frauenhass oder Besitzansprüche als Teil des Motivs);
- staatlichen Stellen auf Bundes- und Landesebene, eine nachhaltige Finanzierung für weiterführende Forschung und Analysen zu gewährleisten, um das Gewaltphänomen und seine Ursachen umfassend zu untersuchen;
- dem Bundesgesetzgeber, die Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt gesetzlich zu verankern. Dies würde ein unabhängiges Monitoring der Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland auf Dauer sicherstellen. Nur durch ein langfristiges und kontinuierliches Monitoring können Trends erkannt und die Wirksamkeit von Maßnahmen – auch im Hinblick auf Femizide – beurteilt und auf dieser Grundlage geschlechtsspezifische und häusliche Gewalt nachhaltig bekämpft werden;
- Bund und Ländern, den bedarfsgerechten Ausbau von Täterarbeit voranzutreiben und deren langfristige Finanzierung sicherzustellen. Insbesondere sollten sie die zivil- und strafrechtlich vorgesehnen Möglichkeiten zur verpflichtenden Teilnahme an sozialen Trainings- beziehungsweise Gewaltpräventionskursen prüfen und erweitern. Für die Arbeit mit Tätern häuslicher Gewalt sollte der Standard der Bundesarbeitsgemeinschaft Täterarbeit Häusliche Gewalt als Orientierung dienen;
- Bund und Ländern, verpflichtende standardisierte, kontinuierliche und qualifizierte Fortbildungen insbesondere für Polizei und Justiz einzuführen, um ein tieferes Verständnis für die Zusammenhänge, Dynamiken und Ursachen von geschlechtsbezogenen Tötungen zu schaffen, damit geschlechtsspezifische Motive in der Praxis auch erkannt werden.

### 3.4 Literatur

**Braun, Rebekka / Çelebi, Dilken / Conrad, Catharina** (2025): Keine Frage der Herkunft. Zum Gewaltschutz im Kontext von Flucht und Migration. In: Verfassungsblog vom 07.03.2025. <https://verfassungsblog.de/gewalthilfe-istanbulkonvention-asylrecht/> (abgerufen am 01.08.2025)

**Brechbühl, Alain u. a.** (2021): Electronic Monitoring im Kontext von häuslicher Gewalt. Untersuchung zuhanden des Bundesamts für Justiz (BJ). Schlussbericht vom 5. Februar 2021. Bern: Universität Bern – Institut für Strafrecht und Kriminologie. <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/gesellschaft/haeusliche-gewalt/strategischer-dialog/ber-uni-bern.pdf.download.pdf/ber-uni-bern-d.pdf> (abgerufen am 01.08.2025)

**Bundesarbeitsgemeinschaft Täterarbeit Häusliche Gewalt** (2023): Arbeit mit Tätern in Fällen häuslicher Gewalt: Standard der Bundesarbeitsgemeinschaft Täterarbeit Häusliche Gewalt e. V., 5. Auflage. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/95364/49d48cb73caecfebe4030b8aea78032c/standards-taeterarbeit-haeusliche-gewalt-data.pdf> (abgerufen am 01.08.2025)

**Bundesarbeitsgemeinschaft Täterarbeit Häusliche Gewalt** (2025): Über uns: Mitglieder und Kooperationen. <https://www.bag-taeterarbeit.de/ueber-uns/#mitglieder> (abgerufen am 01.08.2025)

**Bundeskriminalamt** (2024): Häusliche Gewalt. Bundeslagebild 2023. [https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/HaeuslicheGewalt/HaeuslicheGewalt2023.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/HaeuslicheGewalt/HaeuslicheGewalt2023.pdf?__blob=publicationFile&v=6) (abgerufen am 01.08.2025)

**Bundeskriminalamt** (19.11.2024): Bundeslagebild „Geschlechtsspezifisch gegen Frauen gerichtete Straftaten 2023“. Straftaten gegen Frauen und Mädchen steigen in allen Bereichen. [https://www.bka.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/Kurzmeldungen/241119\\_BLBStraftatengegenFrauen2023.html](https://www.bka.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/Kurzmeldungen/241119_BLBStraftatengegenFrauen2023.html) (abgerufen am 01.08.2025)

**Bundeskriminalamt** (2025): Projektbeschreibung „Lebenssituation, Sicherheit und Belastung im Alltag (LeSuBiA)“. [https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Forschung/ForschungsprojekteUndErgebnisse/Dunkelfeldforschung/LeSuBiA/Projektbeschreibung/projektbeschreibung\\_node.html](https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Forschung/ForschungsprojekteUndErgebnisse/Dunkelfeldforschung/LeSuBiA/Projektbeschreibung/projektbeschreibung_node.html) (abgerufen am 01.08.2025)

**Bundesministerium der Justiz** (02.12.2024): Referentenentwurf: Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Gewaltschutzgesetzes. [https://www.bmjjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/RefE/RefE\\_Gewaltschutz\\_Aenderung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmjjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/RefE/RefE_Gewaltschutz_Aenderung.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (abgerufen am 01.08.2025)

**Bundesministerium der Justiz** (08.01.2025): Formulierungshilfe für die Koalitionsfraktionen für einen aus der Mitte des Deutschen Bundestages einzubringenden Gesetzentwurf. Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Gewaltschutzgesetzes. [https://www.bmjjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/FormH/FH\\_GewSchG.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmjjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/FormH/FH_GewSchG.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (abgerufen am 01.08.2025)

**Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** (2022): Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. Erster Bericht des Expertenausschusses (GREVIO) zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention) in Deutschland. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/202386/3699c9bad150e4c4ff78ef54665a85c2/grevio-evaluierungsbericht-istanbul-konvention-2022-data.pdf> (abgerufen am 01.08.2025)

**Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** (11.12.2024): Gewalt bekämpfen: Bundesregierung beschließt Gewaltschutzstrategie. <https://www.bmfsfj.bund.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/gewalt-bekaempfen-bundesregierung-beschliesst-gewaltschutzstrategie-251836> (abgerufen an 01.08.2025)

**Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** (2025): Gewaltschutzstrategie nach der Istanbul-Konvention. Strategie der Bundesregierung zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt nach der Istanbul-Konvention 2025–2030. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/252132/8275196915292f8ff4cb39ad7f158731/gewaltschutzstrategie-der-bundesregierung-data.pdf> (abgerufen am 01.08.2025)

**Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe – Frauen gegen Gewalt e. V.** (2024): Femizide verhindern. Effektiver Schutz für hochgefährdete Betroffene häuslicher Gewalt – Fallbeispiele und notwendige Maßnahmen. <https://www.frauen-gegen-gewalt.de/de/broschueren-und-buecher/femizide-verhindern.html?file=files/userdata/downloads/Broschueren/femizide-x18-web.pdf&cid=iso-6-343> (abgerufen am 01.08.2025)

**Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe – Frauen gegen Gewalt e.V.**

(13.12.2024): Stellungnahme zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Gewaltschutzgesetzes. [https://www.frauen-gegen-gewalt.de/de/stellungnahmen-1718/bff-stellungnahme-zum-referentenentwurf-eines-ersten-gesetzes-zur-%C3%A4nderung-des-gewaltschutzgesetzes.html?file=files/userdata/veroeffentlichungen/stellungnahmen/2024/stellungnahme\\_bff\\_ref-entwurf-aenderung\\_gewaltschutzgesetz\\_dez\\_24.pdf&cid=iso-6-342](https://www.frauen-gegen-gewalt.de/de/stellungnahmen-1718/bff-stellungnahme-zum-referentenentwurf-eines-ersten-gesetzes-zur-%C3%A4nderung-des-gewaltschutzgesetzes.html?file=files/userdata/veroeffentlichungen/stellungnahmen/2024/stellungnahme_bff_ref-entwurf-aenderung_gewaltschutzgesetz_dez_24.pdf&cid=iso-6-342) (abgerufen am 01.08.2025)

**Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe – Frauen gegen Gewalt e.V.**

(03.02.2025): Historischer Moment: Gewalthilfegesetz im Bundestag verabschiedet. <https://www.frauen-gegen-gewalt.de/de/aktuelles/nachrichten/nachricht/historischer-moment.html> (abgerufen am 01.08.2025)

**Çelebi, Dilken** (2023): Die Ergänzung des § 46 Abs. 2 S. 2 Strafgesetzbuch um „geschlechtsspezifische“ und „gegen die sexuelle Orientierung gerichtete“ Beweggründe. In: Neue Kriminalpolitik 35 (2), S. 136–145

**Çelebi, Dilken / Schuchmann, Inga / Steinl, Leonie** (2024): Feministische Strafrechtskritik – Geschlechterdimensionen im materiellen Strafrecht. In: Schüttler, Helena u. a. (Hg.): Gender & Crime. Sexuelle Selbstbestimmung und geschlechtsspezifische Gewalt. Baden-Baden: Nomos, S. 11–38

**CDU / CSU / SPD** (2025): Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 21. Legislaturperiode. Berlin. [https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav\\_2025.pdf](https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf) (abgerufen am 01.08.2025)

**Council of Europe, Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence** (GREVIO) (2022): Mid-term horizontal review of GREVIO baseline evaluation reports.

Straßburg: Council of Europe. <https://rm.coe.int/prems-010522-gbr-grevio-mid-term-horizontal-review-rev-february-2022/1680a58499> (abgerufen am 01.08.2025)

**Council of Europe, Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence** (GREVIO) (2022a): Baseline evaluation report Germany. Straßburg: Council of Europe. <https://rm.coe.int/report-on-germany-for-publication/1680a86937> (abgerufen am 11.10.2025)

**Council of Europe, Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence** (GREVIO) (2024): 5th general report on GREVIO's activities. Covering the period from January to December 2023. Straßburg: Council of Europe. <https://rm.coe.int/5th-general-report-on-grevio-s-activities/1680b1f78f> (abgerufen am 01.08.2025)

**Deutsche Bundesregierung** (11.12.2024): Gemeinsam gegen Gewalt. Strategie nach der Istanbul-Konvention 2025–2030. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/archiv/gewaltschutzstrategie-2324606> (abgerufen am 01.08.2025)

**Deutsche Bundesregierung** (14.02.2025): Bessere Unterstützung für Gewaltpfifer. Gewalthilfegesetz im Bundesrat beschlossen. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/archiv/gewaltschutzgesetz-2321756> (abgerufen am 01.08.2025)

**Deutscher Bundestag** (06.03.2023): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Überarbeitung des Sanktionenrechts – Ersatzfreiheitsstrafe, Strafzumessung, Auflagen und Weisungen sowie Unterbringung in einer Entziehungsanstalt, Drucksache 20/5913

**Deutscher Bundestag** (02.07.2024): Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches und weiterer Gesetze – Verbesserung des Opferschutzes, insbesondere für Frauen und verletzliche Personen, Drucksache 20/12085

**Deutscher Bundestag** (03.12.2024): Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Entwurf eines Gesetzes für ein verlässliches Hilfesystem bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt, Drucksache 20/14025

**Deutscher Bundestag** (2025): Initiativen zum Gewaltschutz für Frauen und Kinder verabschiedet. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2025/kw05-de-sexuelle-gewalt-1042042> (abgerufen am 01.08.2025)

**Deutscher Bundestag** (27.01.2025): Viel Zuspruch für Gewalthilfegesetz. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2025/kw05-pa-familie-hilfesysteme-1035006> (abgerufen am 01.08.2025)

**Deutscher Bundestag** (29.01.2025): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss) a) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 20/14025 – Entwurf eines Gesetzes für ein verlässliches Hilfesystem bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt b) zu dem Antrag der Abgeordneten Gyde Jensen, Nicole Bauer, Katja Adler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 20/14029 – Gewalt gegen Frauen entschieden bekämpfen – Frauenhäuser ausbauen und Prävention stärken c) zu dem Antrag der Abgeordneten Gökay Akbulut, Heidi Reichinnek, Cornelia Möhring, weiterer Abgeordneter und der Gruppe Die Linke – Drucksache 20/13739 – Frauen und ihre Kinder vor Gewalt schützen – Istanbul-Konvention umsetzen – Gewalthilfegesetz jetzt beschließen, Drucksache 20/14785

**Deutscher Bundestag** (31.01.2025): Namentliche Abstimmungen. Hilfen bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt. Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Entwurf eines Gesetzes für ein verlässliches Hilfesystem bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt (Drucksachen 20/14025 und 20/14785 a). <https://www.bundestag.de/parlament/plenum/abstimmung/abstimmung?id=947> (abgerufen am 01.08.2025)

**Deutscher Frauenrat** (14.02.2025): Pressemitteilung: Meilenstein für Frauenrechte: Das Gewalthilfegesetz kommt. Berlin. <https://www.frauenrat.de/meilenstein-fuer-frauenrechte-das-gewalthilfegesetz-kommt/> (abgerufen am 01.08.2025)

**Deutscher Juristinnenbund** (08.08.2024): Pressemitteilung: Symbolhafte Strafschärfungen statt effektiver Bekämpfung geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt. <https://www.djb.de/presse/pressemitteilungen/detail/pm24-57> (abgerufen am 01.08.2025)

**Deutscher Juristinnenbund** (20.11.2024): Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes für ein verlässliches Hilfesystem bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt. [https://www.djb.de/fileadmin/user\\_upload/presse/stellungnahmen/st24-41\\_Gewalthilfe.pdf](https://www.djb.de/fileadmin/user_upload/presse/stellungnahmen/st24-41_Gewalthilfe.pdf) (abgerufen am 01.08.2025)

**Deutscher Juristinnenbund** (13.12.2024): Stellungnahme zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Gewaltschutzgesetzes. [https://www.djb.de/fileadmin/user\\_upload/presse/stellungnahmen/st24-44\\_Gewaltschutzgesetz.pdf](https://www.djb.de/fileadmin/user_upload/presse/stellungnahmen/st24-44_Gewaltschutzgesetz.pdf) (abgerufen am 01.08.2025)

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2021): Leitbild „Berichterstattungsstelle zu geschlechtsspezifischer Gewalt“. Berlin. [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Weitere\\_Publikationen/Leitbild\\_Berichterstattungsstelle\\_geschlechtsspezifische\\_Gewalt.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Weitere_Publikationen/Leitbild_Berichterstattungsstelle_geschlechtsspezifische_Gewalt.pdf) (abgerufen am 01.08.2025)

**Deutsches Institut für Menschenrechte (2022):** Gesamtkonzept für zwei Berichterstattungsstellen zu geschlechtsspezifischer Gewalt und Menschenhandel. Gefördert durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin. [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Weitere\\_Publikationen/Gesamtkonzept\\_BST\\_gG\\_und\\_MH\\_final.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Weitere_Publikationen/Gesamtkonzept_BST_gG_und_MH_final.pdf) (abgerufen am 01.08.2025)

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (07.08.2023): Pressemitteilung: Institut begrüßt Ergänzung in § 46 Absatz 2 Satz 2 Strafgesetzbuch. Berlin. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuelles/detail/institut-begruessst-ergaenzung-in-46-absatz-2-satz-2-strafgesetzbuch> (abgerufen am 01.08.2025)

**Deutsches Institut für Menschenrechte (2025):** Lebensgefahr „Frausein“ – Femizide in Deutschland. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/im-fokus/lebensgefahr-frausein-femizide-in-deutschland> (abgerufen am 01.08.2025)

**Deutsches Institut für Menschenrechte (2025a):** Gewalt gegen Frauen: Künftige Regierung in der Pflicht. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/im-fokus/gewalt-gegen-frauen-kuenftige-regierung-in-der-pflicht> (abgerufen am 01.08.2025)

**Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt (2024):** Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht. Berlin. [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Weitere\\_Publikationen/Monitor\\_Gewalt\\_gegen\\_Frauen\\_2024.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Weitere_Publikationen/Monitor_Gewalt_gegen_Frauen_2024.pdf) (abgerufen am 01.08.2025)

**Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt (2024a):** Monitor Gewalt gegen Frauen. Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Erster Periodischer Bericht. Kurzfassung. Berlin. [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Weitere\\_Publikationen/Monitor\\_Gewalt\\_gegen\\_Frauen\\_2024\\_Kurzfassung.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Weitere_Publikationen/Monitor_Gewalt_gegen_Frauen_2024_Kurzfassung.pdf) (abgerufen am 01.08.2025)

**Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt (2024b):** Monitor Gewalt gegen Frauen. Zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland. Factsheet. Berlin. [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Fact\\_Sheet/Factsheet\\_Monitor\\_GeschlechtsspezGewalt\\_Zur\\_Umsetzung\\_der\\_Istanbul-Konvention\\_in\\_Deutschland.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Fact_Sheet/Factsheet_Monitor_GeschlechtsspezGewalt_Zur_Umsetzung_der_Istanbul-Konvention_in_Deutschland.pdf) (abgerufen am 01.08.2025)

**Eberhard-Karls-Universität Tübingen (2025):** Forschung: Femizide in Deutschland – Eine empirisch-kriminologische Untersuchung zur Tötung an Frauen. <https://uni-tuebingen.de/fakultaeten/juristische-fakultaet/forschung/institute-und-forschungsstellen/institut-fuer-kriminologie/forschung/gewaltkriminalitaet/femizide-in-deutschland/> (abgerufen am 01.08.2025)

**Europäische Kommission (08.03.2022):** Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, COM(2022) 105 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0105> (abgerufen 22.10.25)

**Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union (2024):** Richtlinie (EU) 2024/1385 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, RL 2024/1385/EU. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202401385](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401385) (abgerufen 22.10.2025)

**Europarat** (11.05.2011): Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und erläuterner Bericht. Nichtamtliche Übersetzung. [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/GGDB/Istanbul\\_Konvention\\_und\\_ert\\_Bericht.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/GGDB/Istanbul_Konvention_und_ert_Bericht.pdf) (abgerufen am 01.08.2025)

**Foljanty, Lena / Lembke, Ulrike** (2014): Die Konstruktion des Anderen in der „Ehrenmord“-Rechtsprechung. In: Kritische Justiz 47 (3), S. 298–315

**Frauenhauskoordinierung e.V.** (2024): Stellungnahme von Frauenhauskoordinierung e.V. zum Referentenentwurf eines „Ersten Gesetzes zur Änderung des Gewaltschutzgesetzes“ vom 02.12.2024. [https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Stellungnahmen/2024-12-11\\_FHK\\_Stllgn\\_GesetzE\\_BMJ\\_GewSchG\\_Fussfessel\\_Taeterarbeit\\_fin.pdf](https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Stellungnahmen/2024-12-11_FHK_Stllgn_GesetzE_BMJ_GewSchG_Fussfessel_Taeterarbeit_fin.pdf) (abgerufen am 01.08.2025)

**Frauenhauskoordinierung e. V.** (2025): Das Gewalthilfegesetz – ein Meilenstein für Schutz und Beratung. <https://www.frauenhauskoordinierung.de/arbeitsfelder/rechtsanspruch-auf-schutz/gewalthilfegesetz> (abgerufen am 01.08.2025)

**Habermann, Julia** (2023): Partnerinnentötungen und deren gerichtliche Sanktionierung. Eine vergleichende Urteilsanalyse zu Partnerinnentötungen als Form des Femizids. Wiesbaden: Springer

**Haider, Isabel** (2022): Femizide – Begriff, Konzept und österreichischer Verwendungskontext. In: Juridikum 2022 (2), S. 208–218

**Henneberger, Jutta / Çelebi, Dilken** (2024): Häusliche und geschlechtsspezifische Gewalt – Besserer Opferschutz? In: Zeitschrift für Rechtspolitik 57 (6), S. 181–184

**Kavemann, Barbara u. a.** (2025): Abschlussbericht: Bedarfsanalyse zur Prävention geschlechtspezifischer und häuslicher Gewalt. Kurzfassung. Berlin: Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend. [https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/images/Aktuelles/BMBFSJ\\_Kurzfassung\\_Bedarfsanalyse\\_PraevGHG.pdf](https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/images/Aktuelles/BMBFSJ_Kurzfassung_Bedarfsanalyse_PraevGHG.pdf) (abgerufen am 01.08.2025)

**Kinzig, Jörg** (03.12.2024): Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches und weiterer Gesetze – Verbesserung des Opferschutzes, insbesondere für Frauen und verletzliche Personen. Tübingen: Eberhard-Karls-Universität. <https://www.bundestag.de/resource/blob/1032452/4ab1c8a7bb59b2bb1ebbf2491fb27f9c/Stellungnahme-Kinzig.pdf> (abgerufen am 01.08.2025)

**Kinzig, Jörg / Rebmann, Florian** (2025): Der Einsatz der elektronischen Fußfessel bei Partnerschaftsgewalt. In: Zeitschrift für Rechtspolitik 58 (2), S. 48–51

**Klemp, Christoph** (11.12.2023): So funktioniert die elektronische Aufenthaltsüberwachung in Spanien. <https://wr-magazin.de/themen/so-funktioniert-die-elektronische-aufenthaltsueberwachung-in-spanien/> (abgerufen am 01.08.2025)

**Klemp, Christoph / Krogmann, Karsten / Meyer, Marius** (2024): Lebensrettende Fußfessel. Wie der Staat Frauen besser vor Gewalt schützen könnte. In: Forum Opferhilfe 46 (4), S. 5–13

**Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder** (2025): Beschlüsse und Entschlüsse. 35. Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder. [https://www.gleichstellungsministerkonferenz.de/documents/35-gfmk-hauptkonferenz-protokoll\\_1753091667.pdf](https://www.gleichstellungsministerkonferenz.de/documents/35-gfmk-hauptkonferenz-protokoll_1753091667.pdf) (abgerufen am 01.08.2025)

**Kriminalpolitische Zeitschrift** (2024): Verbesserung des Opferschutzes, insbesondere für Frauen und verletzliche Personen. Gesetzentwurf der Fraktion CDU/CSU: BT-Drs. 20/12085. <https://kripoz.de/2024/07/14/verbesserung-des-opferschutzes-insbesondere-fuer-frauen-und-verletzliche-personen/> (abgerufen am 01.08.2025)

**Kriminalpolitische Zeitschrift** (2025): Änderung des Gewaltschutzgesetzes. <https://kripoz.de/2024/12/04/aenderung-des-gewaltschutzgesetzes/> (abgerufen am 01.08.2025)

**Lembke, Ulrike** (2023): Femi(ni)zide intersektional? Wie tödlich geschlechtsbezogene Gewalt in juristischen und rechtspolitischen Diskursen ignoriert, verharmlost oder rassifiziert wird. In: Auer, Katja von u. a. (Hg.): Intersektionalität und Gewalt. Verwundbarkeiten von marginalisierten Gruppen und Personen sichtbar machen. Münster: Unrast Verlag, S. 238–270

**Maier, Sabine P. u. a.** (2023): Wie tödlich ist das Geschlechterverhältnis? In: Aus Politik und Zeitgeschichte 73 (14), S. 9–15

**Monckton Smith, Jane** (2020): Intimate partner femicide: Using foucauldian analysis to track an eight stage progression to homicide. In: Violence against women 26 (11), S. 1267–1285. <https://doi.org/10.1177/1077801219863876> (abgerufen am 01.08.2025)

**Oberwittler, Dietrich / Kasselt, Julia** (2011): Ehrenmorde in Deutschland 1996–2005. Eine Untersuchung auf der Basis von Prozessakten. Berlin: Bundeskriminalamt. [https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Publikationsreihen/PolizeiUndForschung/1\\_42\\_EhrenmordeInDeutschland.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Publikationsreihen/PolizeiUndForschung/1_42_EhrenmordeInDeutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (abgerufen am 01.08.2025)

**rbb24** (14.02.25): „Das Gewalthilfegesetz ist ein Meilenstein, auch wenn wir uns mehr gewünscht hätten“. Interview mit Müserref Tanrıverdi. <https://www.rbb24.de/panorama/beitrag/2025/02/berlin-frauen-gewalt-frauenhaeuser-gewalthilfegesetz-bundesrat.html> (abgerufen am 01.08.2025)

**Russell, Diana E. / Harmes, Roberta A. (Hg.)** (2001): Femicide in global perspective. New York: Teachers College Press

**Russell, Diana E. / van de Ven, Nicole (Hg.)** (1976): Crimes against women. Proceedings of the international tribunal. Milbrae, California: Les Femmes

**Schneider, Hartmut** (2021): Trennungstötungen als Mord. Eine Rechtsprechungsanalyse und eine Anregung an den Gesetzgeber. In: Zeitschrift für Rechtspolitik 54 (6), 183–186

**Schuchmann, Inga / Steinl, Leonie** (2021): Femizide – Zur strafrechtlichen Bewertung von trennungsbedingten Tötungsdelikten an Intimpartnerinnen. In: Kritische Justiz 54 (3), S. 312–327

**Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder** (2024): Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam. [https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2024-06-21-19/beschluesse.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2024-06-21-19/beschluesse.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (abgerufen am 01.08.2025)

**Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder** (18.06.2025): Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 223. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 11. bis 13.06.25 in Bremerhaven. [https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2025-06-13\\_DOK/beschluessen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2025-06-13_DOK/beschluessen.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (abgerufen am 01.08.2025)

**Streuer, Jara** (2023): Femizid. Diskursbegriff, Rechtsbegriff, Völkerstrafrechtsbegriff. Baden-Baden: Nomos

**UN, Economic and Social Council (01.02.2013):**

Statement submitted by the Academic Council on the United Nations System, a non-governmental organization in consultative status with the Economic and Social Council. Vienna Declaration on Femicide, UN Doc. E/CN.15/2013/NGO/1

**United Nations Office on Drugs and Crime /**

**United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (2023):** Gender-related killings of women and girls (femicide/feminicide). Global estimates of female intimate partner/family-related homicides in 2022. <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2023-11/gender-related-killings-of-women-and-girls-femicide-feminicide-global-estimates-2022-en.pdf> (abgerufen am 01.08.2025)

**United Nations Office on Drugs and Crime /**

**United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (2024):** Femicides in 2023: Global estimates of intimate partner/family member femicides. <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2024-11/femicides-in-2023-global-estimates-of-intimate-partner-family-member-femicides-en.pdf> (abgerufen am 01.08.2025)

## 4 Rechte der Betroffenen von Menschenhandel sichern

Menschenhandel geht mit schweren Menschenrechtsverletzungen einher: mit Unfreiheit, Zwang und Gewalt. Er findet tagtäglich in Deutschland statt – beispielsweise in der Pflege, im Haushalt, in der Prostitution, in der Landwirtschaft, dem Transportwesen, der fleischverarbeitenden Industrie oder im Baugewerbe. Die betroffenen Menschen werden ausgebeutet und in ihren grundlegenden Rechten verletzt.

Das Ausmaß von Menschenhandel ist schwer zu bestimmen. Die Fallzahlen zum Hellfeld sind niedrig. Für das Jahr 2023 registrierte der Bundesweite Koordinierungskreis gegen Menschenhandel (im Folgenden: KOK e. V.) 702 Beratungsfälle in spezialisierten Fachberatungsstellen.<sup>1</sup> Das Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung des Bundeskriminalamts (BKA) gab für das Jahr 2023 428 Betroffene<sup>2</sup> von sexueller Ausbeutung und 195 Betroffene von Arbeitsausbeutung in abgeschlossenen Ermittlungsverfahren an.<sup>3</sup> Sexuelle Ausbeutung und Arbeitsausbeutung sind die beiden häufigsten Formen des Menschenhandels. Die Zahlen des KOK e. V. zu den Beratungsfällen und des BKA zu abgeschlossenen Ermittlungsverfahren können weder addiert werden noch gehen sie vollständig ineinander auf. Sie haben vielmehr eine Schnittmenge, die jedoch nicht sehr groß ist.<sup>4</sup> Das zeigt sich beispielsweise darin, dass die Herkunftsänder der Betroffenen im Datenbericht des KOK e. V. deutlich andere sind als im Bundeslagebild.<sup>5</sup> Neben diesen Zahlen zum Hellfeld ist anzunehmen, dass das Dunkelfeld erheblich größer ist, da viele Fälle unentdeckt bleiben.

Auf internationaler und europäischer Ebene werden staatliche Verpflichtungen zur Bekämpfung des

Menschenhandels durch das Palermo-Protokoll,<sup>6</sup> die Europaratskonvention gegen Menschenhandel<sup>7</sup> und die EU-Richtlinie gegen Menschenhandel<sup>8</sup> geregelt. Der deutsche Gesetzgeber hat diese Vorgaben aufgegriffen und die Strafbarkeit von Menschenhandel und Ausbeutung in den §§ 232 ff. StGB (vgl. Kasten „Strafbarkeit von Menschenhandel in Deutschland“) ausgeführt.

### **Strafbarkeit von Menschenhandel in Deutschland**

Das Strafgesetzbuch stellt Menschenhandel in den §§ 232 ff. StGB unter Strafe. Gemäß § 232 Abs. 1 StGB macht sich wegen Menschenhandels strafbar, wer eine andere Person unter Ausnutzung einer persönlichen oder wirtschaftlichen Zwangslage oder von Hilflosigkeit, die mit dem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist, anwirbt, befördert, weitergibt, beherbergt oder aufnimmt, wenn diese Person ausgebeutet (Nr. 1) oder in Sklaverei, Leibeigenschaft, Schuldnechtschaft oder ähnlichen Verhältnissen gehalten (Nr. 2) oder ihr rechtswidrig ein Organ entnommen werden soll (Nr. 3). Ein Grenzübertritt der Betroffenen ist dafür nicht zwingend erforderlich. Menschenhandel kann auch innerhalb Deutschlands erfolgen.

Zu den Ausbeutungsformen zählen in § 232 Abs. 1 StGB die Ausbeutung

- bei der Ausübung der Prostitution oder bei der Vornahme sexueller Handlungen (sexuelle Ausbeutung),

1 KOK e. V. (2024), S. 6.

2 Der Begriff Betroffene wird synonym zum kriminologischen Begriff des „Opfers“ verwendet. Im Kontext sexualisierter Gewalt und Menschenhandel ist der Begriff „Opfer“ umstritten, da er Schwäche, Passivität, Hilflosigkeit, mitunter auch eine Abwertung der betroffenen Person nahelegt. Der Begriff Betroffene soll eine solche Konnotation vermeiden und die Aktivität und Selbstermächtigung von Personen betonen.

3 Das Lagebild, das 2024 für die Fälle im Jahr 2023 veröffentlicht wurde, wurde vom BKA am 12.03.2025 aktualisiert: Bundeskriminalamt (2025).

4 Die von BKA und KOK e. V. registrierten Fälle sind nur teilweise identisch und können nicht direkt miteinander verglichen werden, denn viele Betroffene wenden sich nicht an die Polizei, sodass sie in keinem polizeilichen Ermittlungsverfahren registriert werden und daher allein in der Beratungsstatistik des KOK e. V. aufgenommen werden.

5 In Deutschland waren laut BKA-Lagebild ca. 30 % der Betroffenen aus Deutschland, gefolgt von Rumänien, Bulgarien und China, Bundeskriminalamt (2025), S. 9. Die Beratungsstatistik des KOK zeigt, dass ca. 33 % der Betroffenen aus Nigeria kamen, gefolgt von Rumänien mit 7,71 % und Deutschland mit 7,54 %, KOK e. V. (2024), S. 14.

6 Vereinte Nationen (29.12.2005).

7 Europarat (16.05.2005).

8 Europäische Union (2011).

- durch eine Beschäftigung (Arbeitsausbeutung),
- bei der Ausübung der Bettelei,
- bei der Begehung von Straftaten.

An die Regelung des § 232 StGB, in der es um das Anwerben, Befördern, Weitergeben, Beherbergen und Aufnehmen der Personen geht, schließen sich weitere Straftatbestände an, die das Veranlassen zur ausbeutenden Handlung und das Ausbeuten selbst unter Strafe stellen: Zwangsprostitution gemäß § 232a StGB, Zwangsarbeit gemäß § 232b StGB, Ausbeutung der Arbeitskraft gemäß § 233 StGB, Ausbeutung unter Ausnutzung einer Freiheitsberaubung gemäß § 233a StGB. Die Ausbeutung von Prostituierten (§ 180a StGB) und die Zuhälterei (§ 181a StGB) stellen ebenfalls die Ausbeutung unter Strafe. Beide Straftatbestände sind aber in einem anderen Abschnitt des Strafgesetzbuches geregelt.

Sind die Betroffenen unter 21 Jahre alt, ist die Ausnutzung einer Zwangslage oder Hilflosigkeit nicht notwendig, um den Tatbestand zu erfüllen.

Die Europaratskonvention und die EU-Richtlinie gegen Menschenhandel enthalten neben den Bestimmungen zur Strafbarkeit und Strafverfolgung von Menschenhandel eine Reihe von Verpflichtungen zur Prävention sowie zum Schutz und zur Unterstützung von Betroffenen von Menschenhandel. In der Europaratskonvention sind Schutz und Unterstützung von Betroffenen im Vergleich mit den anderen Zielen wie Strafverfolgung oder Prävention sogar vorrangig.<sup>9</sup>

Sowohl die EU-Richtlinie als auch die Europaratskonvention gegen Menschenhandel enthalten oder verweisen auf zum Teil deckungsgleiche Mindeststandards zum Schutz und zur Unterstützung von Betroffenen von Menschenhandel. Zu diesen Mindeststandards gehören insbesondere die Rechte der Betroffenen, unter anderem auf Zugang zum sozialen Schutzsystem und zum Rechtssystem,

auf Entschädigung, Lebensunterhalt, angemessene und sichere Unterkunft, medizinische Versorgung, Erholungs- und Bedenkzeit, die den Aufenthalt in Deutschland für die erste Zeit erlaubt, oder auf einen verlängerbaren Aufenthaltstitel. Von großer Bedeutung ist auch das Non-Punishment-Prinzip, wonach die Möglichkeit bestehen muss, Betroffene für rechtswidrige Handlungen, zu denen sie gezwungen wurden, nicht zu bestrafen.

In den letzten Jahren gab es in Deutschland eine Reihe positiver Maßnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel und zum Schutz der Betroffenen (vgl. 4.1). Dazu gehört auch die Einrichtung der unabhängigen Berichterstattungsstelle Menschenhandel im Deutschen Institut für Menschenrechte.<sup>10</sup>

Die größten Herausforderungen der nächsten Jahre für die Gesetzgebung und die Verwaltung werden die Umsetzung der geänderten EU-Richtlinie gegen Menschenhandel (vgl. 4.1.1) und die Umsetzung der von der Bundesregierung beschlossenen Nationalen Aktionspläne (vgl. 4.1.3 und 4.1.4) sein. Die Umsetzung der neuen EU-Richtlinie bietet aktuell eine gute Gelegenheit, neben den europäischen Vorgaben zugleich seit Langem in der Rechtspraxis und Wissenschaft bekannte Mängel der deutschen Gesetzeslage zu beheben (vgl. 4.1.1). Dringender Handlungsbedarf besteht insbesondere bei der Erleichterung der Strafverfolgung und beim Schutz der Betroffenen.<sup>11</sup>

## 4.1 Entwicklungen im Berichtszeitraum

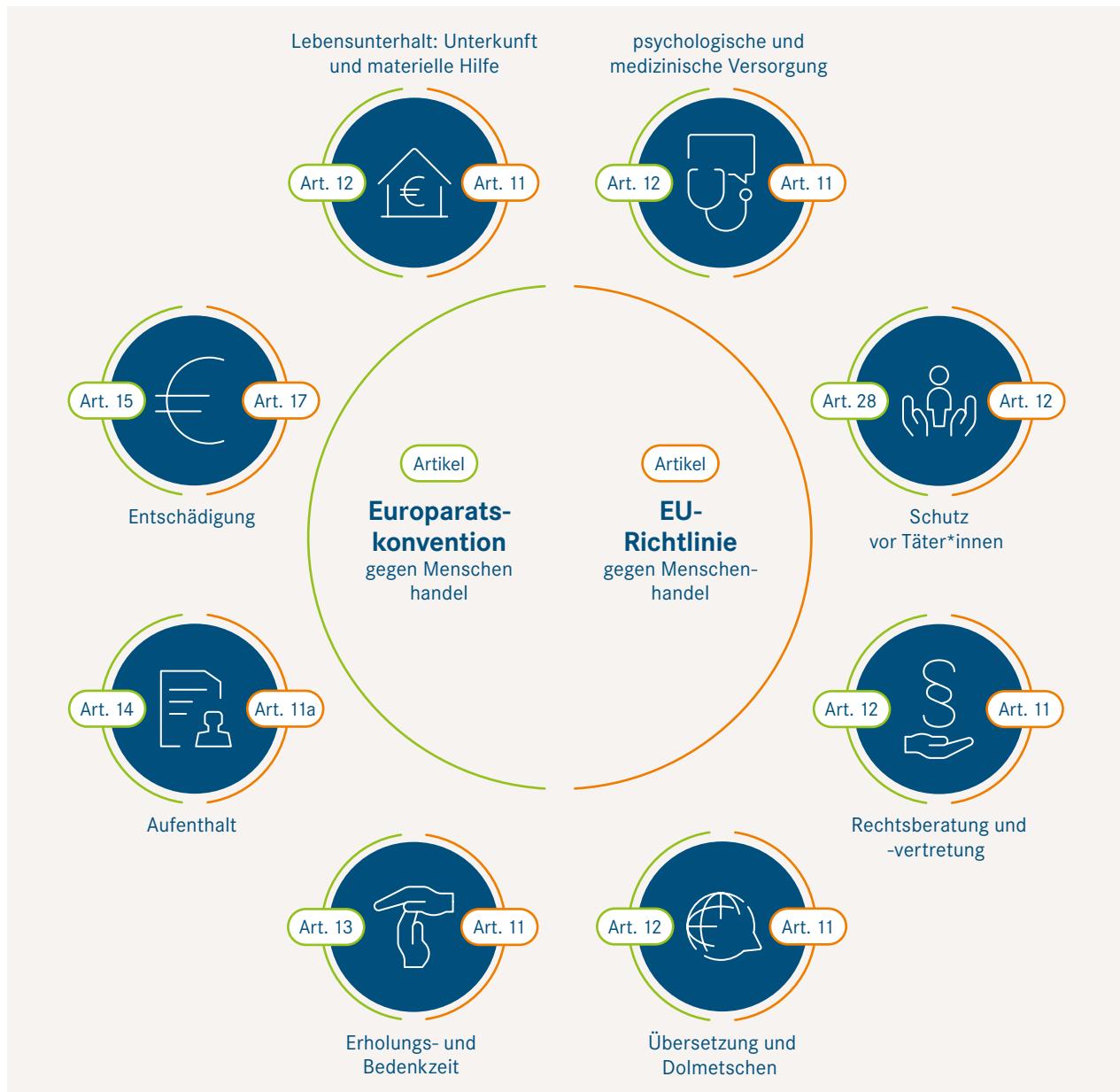
Der Berichtszeitraum (Juli 2024 – Juni 2025) war von wichtigen Entwicklungen geprägt: die Änderung der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel (vgl. 4.1.1), die Veröffentlichung des ersten Monitors Menschenhandel in Deutschland durch die Berichterstattungsstelle Menschenhandel des Deutschen Instituts für Menschenrechte (vgl. 4.1.2), die Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans zur Prävention

9 Council of Europe (16.05.2005), Ziff. 46, 51.

10 Deutsches Institut für Menschenrechte (18.11.2022): Pressemitteilung: Berichterstattungsstelle Menschenhandel gestartet. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuelles/detail/berichterstattungsstelle-menschenhandel-gestartet> (abgerufen am 30.07.2025).

11 Weiterführend dazu vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle Menschenhandel (2025).

**Abbildung 3: Diese Rechte haben Betroffene von Menschenhandel**



und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer (vgl. 4.1.3) sowie des Nationalen Aktionsplans gegen Arbeitsausbeutung und Zwangarbeit (vgl. 4.1.4). Darüber hinaus ergeben sich veränderte Rahmenbedingungen durch die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und die aktuell praktizierten Zurückweisungen von Asylsuchenden an den deutschen Grenzen (vgl.

4.1.5). Alle diese Entwicklungen erfordern dringend Maßnahmen auf Bundesebene durch Gesetzgebung und Verwaltung (vgl. 4.3).

#### 4.1.1 Änderung der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel

Am 14. Juli 2024 trat die EU-Richtlinie 2024/1712<sup>12</sup> in Kraft. Es handelt sich dabei in einigen wesentli-

chen Punkten um eine Neufassung der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel vom 5. April 2011.<sup>13</sup> Deutschland muss nun die neuen Vorgaben bis zum 15. Juli 2026 in nationales Recht umsetzen. Die Bundesregierung hat dazu bereits einige Maßnahmen auf den Weg gebracht.<sup>14</sup> Im Folgenden werden zentrale Änderungen der Richtlinie und daraus folgende notwendige Maßnahmen dargestellt.

### Gesetzliche Regelungen im Strafrecht

Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Strafbarkeit von drei weiteren Ausbeutungsformen von Menschenhandel einzuführen: die Ausbeutung von Leihmutterschaft, von illegaler Adoption und von Zwangsheirat. In Deutschland sind diese Ausbeutungsformen an sich schon länger nicht erlaubt; durch ihre explizite Aufnahme als weitere Ausbeutungsformen des Menschenhandels soll ihrer Verbreitung und der Schwere dieser Praktiken besser Rechnung getragen werden. Als Menschenhandel sind sie dann strafbar, wenn Täter\*innen die persönliche oder wirtschaftliche Zwangslage oder die Hilflosigkeit von Betroffenen, die mit dem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist, ausnutzen. Sind Kinder und Jugendliche betroffen, ist eine solche Zwangslage für die Strafbarkeit nicht erforderlich.

Die geänderte Richtlinie stellt darüber hinaus auch die vorsätzliche Nutzung aller Dienste unter Strafe, die Betroffene von Menschenhandel erbracht haben. In Deutschland war bislang ausschließlich die vorsätzliche Nutzung sexueller Handlungen strafbar, die von Betroffenen von Menschenhandel erbracht wurden. Nun muss auch die vorsätzliche Nutzung anderer Dienste, die ausgebeutete Personen erbringen, unter Strafe gestellt werden. Konkret könnte dies der Fall sein, wenn Betroffene von Menschenhandel beispielsweise in Nagelstudios identifiziert werden. Strafbar würde sich dann eine Person machen, die Dienstleistungen in

einem Nagelstudio in Anspruch nimmt, obwohl sie weiß, dass dort Betroffene von Menschenhandel arbeiten.<sup>15</sup>

Für Betroffene von Menschenhandel gilt das Non-Punishment-Prinzip. Es besagt, dass die Strafverfolgungsbehörden die Möglichkeit haben, auf die Strafverfolgung zu verzichten beziehungsweise von einer Bestrafung abzusehen, wenn Betroffene Straftaten oder Vergehen im Rahmen ihrer Ausbeutungssituation begangen haben. Mit Änderung der Richtlinie soll das Non-Punishment-Prinzip nun nicht mehr nur für Straftaten, sondern auch explizit für die Begehung anderer unrechtmäßiger Handlungen wie beispielsweise Ordnungswidrigkeiten gelten. Das bedeutet für Betroffene von Menschenhandel zum Beispiel, dass die Möglichkeit besteht, dass sie nicht wegen Verstößen gegen das Aufenthaltsgesetz bestraft werden.

Die Umsetzung der Richtlinie sollte zudem zum Anlass genommen werden, die in der Strafverfolgungspraxis und der Wissenschaft seit Langem bekannten Mängel der Straftatbestände<sup>16</sup> zu beheben. Beispielsweise erfordert der Wortlaut des § 232 StGB eine subjektiv empfundene Zwangslage der Betroffenen, deren Nachweis in der Praxis regelmäßig nicht gelingt. Stattdessen könnte sich der Gesetzgeber stärker an dem Wortlaut der EU-Richtlinie beziehungsweise der Europaratskonvention gegen Menschenhandel orientieren und das Tatbestandsmerkmal „Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Schutzbedürftigkeit“ genügen lassen. Der Nachweis der Straftat könnte damit leichter gelingen. Auch eine Systematisierung der Straftatbestände würde die Strafverfolgungspraxis erleichtern, denn derzeit sind die Straftatbestände der sexuellen Ausbeutung in verschiedenen Abschnitten des Strafgesetzbuches geregelt. Das führt zu Unübersichtlichkeit und zu Abgrenzungsfragen in der Praxis der Strafverfolgung. Die

13 Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel hat alle wesentlichen gesetzlichen und nicht gesetzlichen Anpassungsbedarfe in einem Factsheet zusammengefasst: Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle Menschenhandel (2025a).

14 Beispielsweise wurden bereits Nationale Aktionspläne zur Bekämpfung von Menschenhandel nach Art. 19b EU-Richtlinie gegen Menschenhandel auf Bundesebene erarbeitet und verabschiedet.

15 Personen, die sich zum Erkennen und Melden von Menschenhandel beraten lassen wollen, können sich u. a. an das Hilfetelefon wenden: <https://www.hilfetelefon.de/kampagnen-aktionen/kampagnen/was-tun-gegen-menschenhandel/> (abgerufen am 30.07.2025).

16 Weiterführend dazu vgl. Bartsch u. a. (2021).

§§ 180a und 181a StGB sollten daher in die Systematik der Menschenhandelsdelikte einbezogen und die Straftatbestände in einem Abschnitt zusammengeführt werden. Darüber hinaus sollten die in der Strafverfolgungspraxis, der Wissenschaft und der Betroffenenberatung bekannten Mängel des Non-Punishment-Prinzips in § 154c Abs. 2 StPO<sup>17</sup> behoben werden. Beispielsweise sollte § 154c Abs. 2 StPO vollständig auf die Straftatbestände der sexuellen Ausbeutung (§§ 180a, 181a StGB) verweisen. Auch die Verweisungsnorm des § 25 Abs. 4a AufenthG sollte mindestens um §§ 180a und 181a StGB ergänzt werden. Die unvollständige Verweisung führt derzeit noch dazu, dass Betroffene von sexueller Ausbeutung bestimmte Betroffenenrechte nicht in Anspruch nehmen können, weil zwar die sexuelle Ausbeutung, aber beispielsweise nicht der Transport nach Deutschland nachgewiesen werden kann. Insgesamt gibt es eine Reihe dringender Probleme der Strafverfolgungspraxis und bei der Inanspruchnahme von Betroffenenrechten, die bei der Gelegenheit der Richtlinienumsetzung durch den deutschen Gesetzgeber gelöst werden könnten.<sup>18</sup>

### **Maßnahmen zur Online-Dimension von Menschenhandel**

Straftaten des Menschenhandels werden zunehmend unter Verwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien begangen. Nach der geänderten Richtlinie soll es in den Mitgliedstaaten möglich sein, die Strafe zu erhöhen, wenn Täter\*innen Bilder, Videos oder ähnliches Material sexueller Natur, auf dem Betroffene dargestellt sind, digital verbreiten oder die Verbreitung erleichtern. In Deutschland ist die Berücksichtigung in der Strafzumessung bereits möglich. Unklar ist, ob davon auch Gebrauch gemacht wird und ob es nicht einer klarstellenden Regelung in Deutschland bedarf. Analysen von gerichtlichen Entscheidungen, in denen die digitale Verbreitung von Bildern strafzumessend berücksichtigt wurden, sind dem Institut nicht bekannt.<sup>19</sup>

### **Einrichtung eines nationalen Verweisungsmechanismus**

Die Richtlinie sieht zudem vor, dass die Mitgliedstaaten einen Mechanismus einrichten, um Betroffene von Menschenhandel frühzeitig identifizieren, unterstützen und betreuen zu können (nationaler Verweisungsmechanismus, auch national referral mechanism). In Deutschland gibt es bisher keinen solchen Mechanismus, dieser muss unter Einbeziehung aller relevanten Akteur\*innen auf Bundes- und Länderebene erst erarbeitet, erprobt und umgesetzt werden. Durch ihn könnte sichergestellt werden, dass Betroffene bundesweit, unabhängig vom Ort und dem Bundesland, an dem sie angetroffen wurden, die gleichen Rechte im gleichen Zeitraum gewährt werden. Die Bundesregierung hat bereits eine Unterarbeitsgruppe zur Erarbeitung eines nationalen Verweisungsmechanismus für Deutschland innerhalb der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Menschenhandel eingesetzt. Sie wird vom KOK e. V. und der Berichterstattungsstelle Menschenhandel koordiniert. Ihr Auftrag besteht insbesondere darin, ein Konzept für einen nationalen Verweisungsmechanismus in Deutschland zu erarbeiten oder einen Leitfaden zur Erstellung von Kooperationskonzepten zu entwickeln.

Die Vorgaben der EU-Richtlinie verlangen in diesem Zusammenhang auch die Benennung einer nationalen Kontaktstelle für die grenzüberschreitende Verweisung der Betroffenen an Unterstützungs- und Betreuungsstellen innerhalb der EU.

### **Bereitstellung von Unterkünften für Betroffene von Menschenhandel**

Die Richtlinie macht nun erstmalig explizit Vorgaben zu Unterkünften für Betroffene von Menschenhandel. Die Unterstützung von Betroffenen umfasst danach unter anderem geeignete und sichere Unterbringung, einschließlich Schutzunterkünfte und sonstige geeignete vorläufige Unterbringungen, die in ausreichender Anzahl bereitgestellt werden und leicht zugänglich sein sollen (näher dazu in 4.2).

17 Bartsch u. a. (2024).

18 Weiterführend dazu vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle Menschenhandel (2025).

19 Eine Entscheidungssammlung relevanter Fälle aus der nationalen und internationalen Rechtsprechung zum Thema Menschenhandel und Ausbeutung findet sich in der Rechtsprechungsdatenbank des KOK: <https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/rechtsprechungsdatenbank/datenbank> (abgerufen am 30.07.2025).

### Nationale Koordinierungsstelle

Die Richtlinienänderung sieht vor, dass die Mitgliedstaaten nationale Koordinatoren oder gleichwertige Mechanismen einrichten. Deutschland hat aktuell keine Koordinierungsstelle, die Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz der Betroffenen auf Bundesebene steuert. Angesichts der Komplexität des Phänomens Menschenhandel und der Vielzahl der betroffenen Bereiche ist die Einrichtung einer nationalen Koordinierungsstelle sinnvoll und dringend geboten. Eine solche Stelle ist in der Lage, die Umsetzung der zahlreichen Maßnahmen der Nationalen Aktionspläne (vgl. 4.1.3, 4.1.4) in den nächsten Jahren zielgerichtet zu koordinieren und auch mit den Bundesländern abzustimmen. Dafür sind ausreichend personelle und finanzielle Ressourcen notwendig.

### 4.1.2 Monitor Menschenhandel in Deutschland

Im Oktober 2024 ist der „Monitor Menschenhandel in Deutschland“ der Berichterstattungsstelle Menschenhandel des Deutschen Instituts für Menschenrechte erschienen.<sup>20</sup> Er ist der erste umfassende Bericht zum Phänomen Menschenhandel in Deutschland und bietet einen bis dahin fehlenden Überblick über die in Deutschland verfügbaren Statistiken zum Ausmaß von Menschenhandel für den Zeitraum 2020 bis 2022.<sup>21</sup> Mit dem Monitor wird erstmals auch der Umsetzungsstand der EU-Richtlinie und der Europaratkonvention gegen Menschenhandel durch den Bund und die Länder unabhängig bewertet.<sup>22</sup> Der Fokus liegt dabei auf dem strategischen und institutionellen Rahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel, auf Maßnahmen zur Prävention, zur Identifizierung, zur Unterstützung, zur Gewährung der Erholungs-

und Bedenkzeit, zum Aufenthaltsrecht und zu Entschädigung.

Darüber hinaus gibt der Monitor einen Überblick über die im Zeitraum von 2020 bis 2024 relevanten Rechtsakte auf völker- und europarechtlicher Ebene, über Gesetzgebungsverfahren in Deutschland und über die Rechtsprechung.<sup>23</sup> Er befasst sich vertieft mit dem nationalen Verweisungsmechanismus<sup>24</sup> und mit dem Thema Arbeitsausbeutung<sup>25</sup>.

Ein wesentliches Ziel der Berichterstattung im „Monitor Menschenhandel in Deutschland“ besteht darin, eine evidenzbasierte und menschenrechtsorientierte Politik zur Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel zu schaffen. Seine Empfehlungen für gesetzliche Änderungen und andere Maßnahmen<sup>26</sup> erfolgen daher (menschen-)rechts- und datenbasiert. Der „Monitor Menschenhandel in Deutschland“ wird alle zwei Jahre veröffentlicht, das nächste Mal 2026.

### 4.1.3 Nationaler Aktionsplan zur Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer

Im Dezember 2024 ist der von der Bundesregierung<sup>27</sup> erarbeitete Nationale Aktionsplan zur Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz der Betroffenen (kurz NAP Menschenhandel) erschienen.<sup>28</sup> Er enthält insgesamt 126 bereits laufende und neue Maßnahmen gegen Menschenhandel in Bezug auf folgende Handlungsfelder: Prävention, Schutz, Unterstützung und Entschädigung, Strafverfolgung und Kooperation auf nationaler, europäischer sowie internationaler Ebene, Forschung und Monitoring des Aktionsplans.<sup>29</sup> Er ist auf vier Jahre ausgelegt, benannt

20 Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle Menschenhandel (2024).

21 Ebd., S. 21–52.

22 Ebd., S. 53–141.

23 Ebd., S. 143–166.

24 Ebd., S. 168–175.

25 Ebd., S. 175–188.

26 Ebd., S. 193–196.

27 Die fachliche Zuständigkeit obliegt einem Ressortkreis aus verschiedenen Bundesministerien. Die Koordinierung übernimmt das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

28 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2024).

29 Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel hat eine Stellungnahme zum NAP Menschenhandel verfasst: Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle Menschenhandel (2025b).

verantwortliche Stellen und Umsetzungszeiträume und erfasst alle Ausbeutungsformen.

#### 4.1.4 Nationaler Aktionsplan gegen Arbeitsausbeutung und Zwangarbeit

Im Februar 2025 hat die Bundesregierung zudem den Nationalen Aktionsplan gegen Arbeitsausbeutung und Zwangarbeit (kurz NAP Arbeitsausbeutung/Zwangarbeit)<sup>30</sup> beschlossen. Im Unterschied zum NAP Menschenhandel (vgl. 4.1.3) adressiert er Arbeitsausbeutung und Zwangarbeit als Phänomene des Arbeitsmarktes und zielt darauf ab, die Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes zu verbessern, indem das Risiko von ausbeuterischen Beschäftigungsverhältnissen verringert wird. Der Maßnahmenkatalog untergliedert sich in folgende Handlungsfelder: Arbeitskräftegewinnung, Arbeitnehmerrechte und deren Durchsetzung, Arbeitsbedingungen, Arbeitsschutz und staatliche Kontrolle sowie Unternehmerverantwortung.

Zwischen den beiden Nationalen Aktionsplänen gibt es Schnittstellen, etwa bei Maßnahmen zur Stärkung der Kontrollen am Arbeitsmarkt oder bei der Intensivierung der Zusammenarbeit von Behörden und Beratungsstellen. Daher wird in beiden NAP an einigen Stellen auf den jeweils anderen NAP Bezug genommen.<sup>31</sup>

#### 4.1.5 Anordnung von Zurückweisungen an den deutschen Grenzen

Der Bundesinnenminister verfügte Anfang Mai 2025 eine Intensivierung der Grenzkontrollen und ordnete an, dass auch Asylsuchende an der Grenze zurückgewiesen werden können.<sup>32</sup> Schwangere, Kinder und Angehörige anderer vulnerable Gruppen sollen davon ausgenommen sein.<sup>33</sup> Die Zurück-

weisungspraxis verstößt dennoch gegen völker- und europarechtliche Vorgaben (vgl. Kapitel 2). Deutschland muss für jede Person individuell prüfen, ob ihr in einem anderen Staat Verfolgung oder unmenschliche Behandlung drohen.<sup>34</sup>

Auch für Betroffene von Menschenhandel ist die Einhaltung dieses Verfahrens zur Wahrung ihrer Rechte bedeutsam. Deutschland ist dazu verpflichtet, schutzsuchende Betroffene von Menschenhandel zu erkennen und an Schutz- und Unterstützungsstrukturen weiterzuleiten (vgl. 4.1.1). Strafverfolgungsbehörden, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und der KOK e. V. betonen, dass Menschenhandel nicht immer erkannt wird,<sup>35</sup> insbesondere da sich Betroffene aus unterschiedlichen Gründen in vielen Fällen nicht als Betroffene zu erkennen geben. Diesem Umstand muss durch individuelle Prüfungen auch an den deutschen Grenzen ausreichend Rechnung getragen werden.

#### 4.1.6 Europäische und nationale Rechtsprechung

Im Berichtszeitraum sind mehrere Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zu Menschenhandel ergangen, die auch für Deutschland maßgeblich sind. Deutschland hat sich dazu verpflichtet, die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und ihre Auslegung durch den EGMR bei der Auslegung der im Grundgesetz garantierten Grundrechte von allen Staatsorganen zu berücksichtigen.<sup>36</sup>

In seinem Urteil vom Juli 2024<sup>37</sup> gegen Frankreich befand der EGMR, dass angesichts des gesetzgebenden Spielraums der Vertragsstaaten zur Einführung eines sogenannten Sexkaufverbotes dieses

30 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2025).

31 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2024), S. 17, 22, 31, 38.

32 Tagesschau (05.06.2025): Wie es mit den Zurückweisungen weitergeht. <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/migration-zurueckweisungen-100.html> (abgerufen am 30.07.2025).

33 Ebd.

34 Deutsches Institut für Menschenrechte (2025), S. 9.

35 Exemplarisch dazu Bundeskriminalamt (2025), S. 16, 21, 26; Hoffmann (2013), S. 36; KOK e. V. (2021), S. 24; grundsätzlich zu Herausforderungen beim Erkennen in verschiedenen EU-Ländern vgl. European Migration Network (2022), S. 24.

36 Dies ergibt sich aus Art. 59 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG, vgl. ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, so auch Bundesverfassungsgericht (2018): Urteil vom 12.06.2018, 2 BvR 1738/12, 2 BvR 646/15, 2 BvR 1068/14, 2 BvR 1395/13, Rn. 127, 128.

37 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2024): M.A. und andere gegen Frankreich, Urteil vom 25.7.2024, Beschwerde-Nr. 63664/19.

nicht gegen Artikel 8 EMRK (Recht auf Achtung des Privatlebens) verstößt, solange die soziale und gesundheitliche Situation von Sexarbeiter\*innen sowie ihre Sicherheit und ihre Rechte berücksichtigt werden. Zugleich betont der EGMR die Pflicht des französischen Gesetzgebers, den gewählten Ansatz und seine gesellschaftlichen, politischen und sozialen Folgen zu beobachten und gegebenenfalls bestehende Regelungen anzupassen. Deutschland hat sich nicht für ein Verbot, sondern für die Regulierung des Prostitutionsgewerbes entschieden (vgl. Kasten „Das Prostituiertenschutzgesetz“). Die Ausführungen des EGMR sind im deutschen Kontext jedoch auch in Hinblick auf die aktuelle Debatte zur Einführung eines Sexkaufverbots in Deutschland bedeutsam. Die Folgen eines möglichen Sexkaufverbots werden auch in Zusammenhang mit der Bekämpfung von Menschenhandel diskutiert. Unabhängig davon, welcher rechtliche Rahmen gewählt wird, sind Auswirkungen auf die Situation von Sexarbeiter\*innen und die gesellschaftlichen, politischen und sozialen Folgen zu bedenken.

### Das Prostituiertenschutzgesetz

In Deutschland ist Prostitution nach dem Prostitutionsgesetz (ProstG) eine erlaubte Tätigkeit. Ergänzend sind im Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG) die Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie der Schutz der in der Prostitution tätigen Personen geregelt. Neben dem Schutz der Prostituierten bestehen die Hauptziele des ProstSchG in der Stärkung des Selbstbestimmungsrechts von Prostituierten und in der Bekämpfung von Menschenhandel.<sup>38</sup>

Am 24. Juni 2025 hat das BMBFSFJ dem Bundestag die Ergebnisse der gesetzlich vorgesehenen

und vom Ministerium in Auftrag gegebenen Evaluation des ProstSchG vorgelegt.<sup>39</sup> Das Gutachten unterscheidet zunächst zwischen freiwilliger Sexarbeit einerseits und Menschenhandel beziehungsweise Zwangsprostitution andererseits.<sup>40</sup> Mit Bezug auf das Völkerrecht kommt es zu dem Ergebnis, dass freiwillige Sexarbeit grundsätzlich staatlich reguliert werden kann, dabei allerdings die Auswirkungen zu bedenken sind.<sup>41</sup>

Das Gutachten liefert wichtige Erkenntnisse für die Debatte über die Einführung eines sogenannten Sexkaufverbots in Deutschland. Befürworter\*innen eines Sexkaufverbots führen an, dass mit der Erlaubnis von Sexarbeit die Nachfrage nach Sexarbeit erst geschaffen und Menschenhandel befördert würde. Im Gutachten wird jedoch deutlich, dass es keine validen Belege für diese Annahme gibt.<sup>42</sup> Die Autor\*innen des Gutachtens sehen sowohl Stärken als auch Schwächen des ProstSchG und gehen davon aus, dass die aktuellen Schwächen behebbar sind.<sup>43</sup>

Die Bundesregierung hat erklärt, dass sie beabsichtigt, „im Lichte der Evaluationsergebnisse mit Unterstützung einer unabhängigen Experten-Kommission bei Bedarf nachzubessern, um den Schutz vor Menschenhandel und Zwangsprostitution zu verstärken“.<sup>44</sup> Das Deutsche Institut für Menschenrechte begrüßt die Einsetzung einer solchen unabhängigen Expert\*innen-Kommission sowie evidenzbasierte Nachbesserungen.

In seinen Urteilen gegen Spanien und gegen die Slowakei hat der EGMR 2024 Verletzungen von Artikel 4 EMRK (Verbot der Sklaverei und

38 Deutscher Bundestag (25.05.2016), S. 1, 32.

39 Bartsch u. a. (2025).

40 Zur Frage der Freiwilligkeit in der Prostitution wurde ein spezielles Gutachten erstellt: Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2025).

41 Bartsch u. a. (2025), S. 18.

42 Ebd., S. 19.

43 Ebd., S. 613.

44 Dies ergibt sich aus der Stellungnahme der Bundesregierung zur wissenschaftlichen Evaluation des Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (ProstSchG). Die Stellungnahme ist im Dokument dem Abschlussbericht vorangestellt.

Zwangarbeit) festgestellt und die Pflicht der Staaten zur sorgfältigen und effektiven Untersuchung von Vorwürfen wegen Menschenhandels bekräftigt.<sup>45</sup> Damit gilt auch für Deutschland, dass die Strafverfolgungsbehörden in Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandels alle zur Verfügung stehenden Hinweise und Beweismittel einbeziehen und Verfahrensverzögerungen verhindern müssen.

Aus menschenrechtlicher Sicht besorgniserregend ist die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG)<sup>46</sup>, mit der die Praxis des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge legitimiert wird, international Schutzberechtigte aktiv den Gefahren von Menschenhandel und Ausbeutung preiszugeben. Das Gericht hatte in einem Fall entschieden, dass junge alleinstehende, arbeitsfähige Personen nach Griechenland abgeschoben werden können, wenn sie dort schon internationalen Flüchtlingsschutz erhalten haben.<sup>47</sup> Es erkennt zwar an, dass die Menschen nach einer Rückkehr nach Griechenland zunächst obdachlos wären und „wegen bürokratischer Hürden und Wartezeiten bis zum Erhalt erforderlicher Dokumente unmittelbar nach der Ankunft keinen Zugang zu staatlichen Unterstützungsleistungen“ hätten. Ihre weiteren Grundbedürfnisse einschließlich Ernährung könnten sie, dem Bundesverwaltungsgericht zufolge, „durch eigenes Erwerbseinkommen, anfänglich jedenfalls in der sogenannten Schattenwirtschaft, decken“. Menschenrechtlich geboten wäre es jedoch, Menschen vor den Gefahren von Menschenhandel und Ausbeutung zu bewahren. Deshalb hatten einige unterer Instanzen richtigerweise vertreten, dass sich anerkannt Schutzberechtigte nicht auf illegale und unversicherte Arbeit in der sogenannten Schattenwirtschaft verweisen lassen müssten.<sup>48</sup>

## 4.2 Im Fokus: Unterkünfte für Betroffene von Arbeitsausbeutung

Betroffene von Menschenhandel, die bei einer Kontrolle beispielsweise durch die Polizei oder die Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Zolls angetroffen wurden oder sich an Beratungsstellen wenden, brauchen eine Unterkunft, in der sie sich sicher fühlen und stabilisieren können. Im Folgenden werden Recht und Praxis der Unterbringung von Betroffenen von Arbeitsausbeutung (4.2.1), eine (menschens-)rechtliche Bewertung (4.2.2) sowie Leitlinien für angemessene und sichere Unterkünfte (4.2.3) vorgestellt.

### 4.2.1 Recht und Praxis der Unterbringung für Betroffene von Arbeitsausbeutung

#### Rechtliche Grundlagen

In Deutschland ist das Recht auf angemessene und sichere Unterkunft als sozialrechtlicher Leistungsanspruch in den Sozialgesetzbüchern (SGB II und XII) und im Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) geregelt. Die Rechtsgrundlagen richten sich nach dem Aufenthaltsstatus sowie dem davon abhängigen sozialrechtlichen Status der Betroffenen. Für Betroffene von Menschenhandel gibt es keine speziellen rechtlich geregelten Ansprüche. Ihre besondere Situation muss daher von den allgemeinen Regelungen erfasst werden. Bei der Auslegung des deutschen Rechts sind menschenrechtliche Vorgaben, insbesondere die Verpflichtungen aus der EU-Richtlinie und der Europaratskonvention gegen Menschenhandel, zu berücksichtigen (vgl. 4.2.2).

Das komplexe und hürdenreiche Verfahren, durch das Betroffene eine Unterkunft erhalten sollen, erfordert die Zusammenarbeit verschiedener

45 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2024): T.V. gegen Spanien, Urteil vom 10.10.2024, Beschwerde-Nr. 22512/21; Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2024): B.B. gegen Slowakei., Urteil vom 24.10.2024, Beschwerde-Nr. 48587/21.

46 Bundesverwaltungsgericht (2025): Urteil vom 16.04.2025, Az. 1 C 18.24 und 1 C 19.24. Vorher auch schon in ähnlicher Weise für eine weibliche Antragsstellerin bezüglich einer Rückkehr nach Italien: Bundesverwaltungsgericht (2024): Urteil vom 21.11.2024, Az. 1 C 24.23.

47 Bundesverwaltungsgericht (16.04.2025): Pressemitteilung: Keine unmenschliche oder erniedrigende Aufnahmesituation für nichtvulnerable anerkannte Flüchtlinge in Griechenland. <https://www.bverwg.de/de/pm/2025/30> (abgerufen am 30.07.2025).

48 Vgl. Verwaltungsgericht Aachen (2025): Urteil vom 11.04.2025, Az. 10 K 2848/24.A; Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (2022): Urteil vom 27.01.2022, Az. A 4 S 2443/21; Oberverwaltungsgericht des Saarlandes (2022): Urteil vom 15.11.2022, Az. 2 A 82/22. In expliziter Ablehnung der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts entschied das Verwaltungsgericht Hannover (2025): Beschluss vom 05.05.2025, Az. 15 B 2836/25.

Behörden (unter anderem Staatsanwaltschaft, Polizei, Finanzkontrolle Schwarzarbeit/Hauptzollämter, Ausländerbehörden, JobCenter, Sozialämter) und Fachberatungsstellen. Im Folgenden werden die Verfahren beschrieben, damit Betroffene von Menschenhandel aus EU- und Drittstaaten in Deutschland Unterkünfte erhalten:

Unterkünfte für Betroffene aus Drittstaaten sollen in der Regel durch Fachberatungsstellen unter Beteiligung der Strafverfolgungsbehörden organisiert werden (§ 72 Abs. 6 AufenthG). Die Strafverfolgungsbehörden sollen zunächst Bescheinigungen darüber ausstellen, ob Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine Person von Menschenhandel betroffen ist. Auf Vorlage dieser Bescheinigungen sollen Ausländerbehörden betroffenen Personen eine Bedenk- und Stabilisierungsfrist gemäß § 59 Abs. 7 AufenthG gewähren, die sie zu Leistungen für eine Unterkunft während der ersten drei Monate nach § 1 Abs. 1 Nr. 4 AsylbLG berechtigen. Nach den drei Monaten erhalten sie nur dann weiter Leistungen, wenn sie eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a AufenthG erhalten. Das ist der Fall, wenn sie bereit sind, Angaben im Strafverfahren zu machen und die Strafverfolgungsbehörden ihre Anwesenheit in Deutschland für das Strafverfahren für sachgerecht erachten. Letzteres sollen die Strafverfahrensbehörden wiederum bescheinigen (Beteiligungserfordernis nach § 72 Abs. 6 AufenthG). Nach Vorlage solcher Bescheinigungen sollen JobCenter oder Sozialämter Sozialleistungen für Unterkünfte bewilligen.

Für EU-Bürger\*innen wurden untergesetzliche Regelungen geschaffen. So sollen die Strafverfolgungsbehörden für die ersten drei Monate ebenfalls Bescheinigungen ausstellen, wenn Anhaltspunkte für Menschenhandel vorliegen. Auf deren Vorlage sollen JobCenter oder Sozialämter Leistungen

gemäß der Fachlichen Weisungen § 7 SGB II der Bundesagentur für Arbeit<sup>49</sup> bewilligen. Wenn Betroffene nach diesen ersten drei Monaten Angaben im Strafverfahren machen wollen und die Strafverfolgungsbehörden deren Anwesenheit in Deutschland für das Strafverfahren für sachgerecht halten, erhalten sie von den Strafverfolgungsbehörden eine erneute Bescheinigung hierüber.<sup>50</sup> Aufgrund der Vorlage dieser Bescheinigungen sollen JobCenter beziehungsweise Sozialämter die Leistungsberechtigung der Betroffenen nach § 7 Abs. 1 Satz 3 SGB II erkennen und weitergehend Leistungen gewähren.

### Schutzlücken

Die Beschreibung der Verfahren macht deutlich, dass es zu Schutzlücken zwischen dem Antreffen der Betroffenen und der Bewilligung von Leistungen kommen kann: So droht beispielsweise regelmäßig Wohnungslosigkeit, wenn die Strafverfolgungsbehörden keine Bescheinigungen über das Vorliegen konkreter Anhaltspunkte für Menschenhandel ausstellen oder wenn sie das nur verzögert tun. Wohnungslosigkeit droht auch, wenn Ausländerbehörden oder JobCenter beziehungsweise Sozialämter keine oder nur verzögert Leistungen bewilligen. Die zügige Übernahme der Kosten für Unterkünfte für betroffene Unionsbürger\*innen während der ersten drei Monate scheitert mitunter daran, dass Mitarbeitende der JobCenter die rechtlichen Grundlagen entweder nicht kennen oder nicht anwenden müssen.<sup>51</sup>

Um sicherzustellen, dass Betroffene nach ihrer Entdeckung bis zur Bewilligung der Leistungen eine Unterkunft erhalten, stehen in einigen Bundesländern Notfallfonds zur Verfügung, um Ad-hoc-Kosten für Unterkünfte zu tragen. Zuweilen haben Fachberatungsstellen auch eigene Notfallreserven.

49 Bundesagentur für Arbeit (2024), Ziff. 7.39.

50 Die Voraussetzungen des § 25 Abs. 4a AufenthG gelten hier aufgrund des Schlechterstellungsverbots auch für EU-Bürger\*innen.

51 Ebd., m.w.N. S. 23. Die Leistungsberechtigung von betroffenen Unionsbürger\*innen ist für die ersten drei Monate nicht in § 7 SGB II geregelt, sondern in den Fachlichen Weisungen § 7 SGB II der Bundesagentur für Arbeit. Wenn das zuständige JobCenter in eigener Trägerschaft ist, das heißt von den kommunalen Gebietskörperschaften (Landkreise oder Städte) – unabhängig von der Bundesagentur – betrieben wird, werden die Fachlichen Weisungen nicht angewandt, weil die JobCenter nicht daran gebunden sind (vgl. Antwort der Bundesagentur für Arbeit vom 03.01.2023 auf eine IfG-Anfrage: <https://fragdenstaat.de/anfrage/kommunale-jobcenter-und-fachliche-weisungen> (abgerufen am 30.07.2025)).

Nach Ablauf der Bedenk- und Stabilisierungsfrist ergeben sich zum Teil weitere Schutzlücken. Die Bewilligung von Leistungen hängt davon ab, ob Strafverfolgungsbehörden den Aufenthalt der Betroffenen in Deutschland für sachgerecht erachten (s.o.). Leistungen an das Strafverfahren zu knüpfen, ist menschenrechtlich problematisch, denn damit erhalten Betroffene von Menschenhandel keine Sozialleistungen und damit auch keine Unterkunft, wenn Tatverdächtige beispielsweise nicht auffindbar<sup>52</sup> oder verstorben sind oder ihre Identität nicht aufgeklärt werden kann. Auch Betroffene, die besonders häufig, an verschiedenen Orten, durch unterschiedliche Personen ausgebeutet wurden, erfüllen mitunter die Voraussetzungen nicht. Ihnen fällt es oft schwer, den konkreten Lebenssachverhalt verfahrensfest zu erinnern. Ein Aufenthaltsrecht unabhängig von der Mitwirkung im Strafverfahren würde hier Abhilfe schaffen.

### Unterkünfte in der Praxis

Fachberatungsstellen und Hauptzollämter haben in der Praxis häufig große Schwierigkeiten, Unterkünfte für Betroffene von Arbeitsausbeutung zu organisieren.<sup>53</sup> Für männliche Betroffene, queere Personen, Paare sowie für größere Gruppen gibt es meistens keine oder nicht ausreichend Unterkünfte.<sup>54</sup>

Selbst wenn ein Dach über dem Kopf organisiert ist, heißt das nicht, dass die Bedarfe der Betroffenen ausreichend berücksichtigt werden.<sup>55</sup> Fachberatungsstellen greifen auf vielfältige Arten von Unterkünften zurück: auf spezialisierte Schutzunterkünfte, aber auch behelfsweise auf Hotels, Hostels und Pensionen, Frauenschutzeinrichtungen, Wohnungslosenunterkünfte und Unterkünfte für Asylsuchende.<sup>56</sup>

### Arten von Unterkünften für Betroffene von Menschenhandel

**Spezialisierte Schutzunterkünfte:** Spezialisierte Schutzunterkünfte sind in besonderem Maße auf Bedarfe von Betroffenen von Menschenhandel ausgerichtet.<sup>57</sup> Sie sind jedoch häufig ausschließlich weiblichen Betroffenen von sexueller Ausbeutung vorbehalten. Für größere Gruppen, insbesondere gemischte Gruppen, und Paare ist der Zugang zu solchen Unterkünften kaum möglich. Eine Schutzunterkunft speziell für Betroffene von Arbeitsausbeutung gibt es derzeit ausschließlich in Berlin.<sup>58</sup>

**Hotels, Hostels und Pensionen:** Kurzfristige Lösungen bieten Hotels, Hostels und Pensionen. Sie gewährleisten nur zum Teil Schutz vor dem Zugriff der Tatverdächtigen/Täter\*innen. Diese Form der Unterkunft ist zudem kostenintensiv und daher nur für kurze Zeit finanzierbar.

**Frauschutzeinrichtungen:** Frauenschutzeinrichtungen können teilweise für von Menschenhandel betroffene Frauen genutzt werden.<sup>59</sup> Sie richten sich jedoch vornehmlich an Betroffene von häuslicher Gewalt und sind an deren Bedürfnissen ausgerichtet. Zudem sind ihre Kapazitäten in der Regel begrenzt.

**Wohnungslosenunterkünfte:** Für männliche Betroffene von Arbeitsausbeutung gibt es häufig keine andere Unterkunftsmöglichkeit als Wohnungslosenunterkünfte. Sie sind jedoch grundsätzlich keine sicheren Rückzugsräume für

<sup>52</sup> Krug (2021), S. 28.

<sup>53</sup> Felbinger / Krug / Seitz (2024), S. 24.

<sup>54</sup> Ebd., S. 31–32.

<sup>55</sup> Ebd., S. 24.

<sup>56</sup> Ebd., S. 25–31.

<sup>57</sup> Laut Angaben des KOK verfügte im Jahr 2017 etwa ein Drittel der im KOK e.V. organisierten FBS über eigene Schutz-/Zufluchtswohnungen oder Schutzhäuser: Czarnecki (2017), S. 13. Inwiefern diese speziell auf besondere Ausbeutungsformen ausgerichtet sind, ist nicht bekannt.

<sup>58</sup> Berlin.de (17.03.2025): Schutzwohnung für Opfer von Ausbeutung und Menschenhandel. <https://www.berlin.de/aktuelles/9541948-958090-schutzwohnung-fuer-opfer-von-ausbeutung-.html> (abgerufen am 30.07.2025).

<sup>59</sup> Auch für von Gewalt betroffene Männer existieren Schutzeinrichtungen. Einer Abfrage bei allen Schutzunterkünften durch die Bundesfach- und Koordinierungsstelle Männergewaltschutz im Juni 2024 zufolge wurden bisher in keiner der Schutzwohnungen Betroffene von Menschenhandel aufgenommen. Eine Schutzwohnung gab an, dass es in der Vergangenheit entsprechende Anfragen gegeben habe, in diesen Fällen jedoch eine Weitervermittlung erfolgt sei.

Betroffene.<sup>60</sup> Es fehlt hier in der Regel auch an Zugang zu Beratung.

**Unterkünfte für Asylsuchende:** Unterkünfte für Asylsuchende dienen in erster Linie als kurzfristige Lösung für betroffene Personen, die weder Deutsche noch EU-Bürger\*innen sind. Bis zum Ende der Bedenk- und Stabilisierungsfrist, also in den ersten drei Monaten, können Betroffene aus EU-Mitgliedstaaten auch in Erstaufnahmeeinrichtungen oder Gemeinschaftsunterkünften unterkommen.<sup>61</sup> Auch hier fehlen Rückzugsmöglichkeiten.

Bei der Bereitstellung von Unterkünften gibt es viele Probleme. Dazu zählt etwa, dass für Betroffene von Menschenhandel eine Unterbringung in Notunterkünften für wohnungslose Personen oftmals nicht annehmbar ist, etwa aufgrund von beengenden Schlaf- und Wohnverhältnissen, die sich beispielsweise auf Menschen mit Gewalterfahrungen negativ auswirken können.<sup>62</sup> Sie fliehen daher oftmals aus diesen Unterkünften und sind in der Folge weder für Fachberatungsstellen noch für den Zoll erreichbar.<sup>63</sup>

Auch die Sicherheit der Betroffenen ist in Wohnungslosenunterkünften in der Regel nicht gewährleistet. Zwei Fallbeispiele, die der Berichterstattungsstelle geschildert wurden, bestätigen das eindrücklich: In einem Fall versuchten Mitarbeitende eines Leiharbeitsunternehmens in eine Wohnungslosenunterkunft einzudringen und Betroffene gegen ihren Willen gewaltsam mitzunehmen.<sup>64</sup> In einem anderen Fall, so schilderte es ein\*e Mitarbeiter\*in eines Hauptzollamtes, stammte das Reinigungspersonal einer Wohnungslosenunterkunft aus dem Kreis der Täter\*innen und verriet diesen, dass in der Unterkunft Betroffene beherbergt wurden.<sup>65</sup>

Unterkünfte in Erstaufnahmeeinrichtungen sind zumeist ebenfalls nicht geeignet als Unterkunft für Betroffene von Arbeitsausbeutung. Ein\*e Berater\*in resümiert: „Ich hatte noch nie einen Betroffenen, der mich nicht am ersten Tag angerufen hat und gesagt hat, ich kann hier nicht bleiben.“<sup>66</sup>

Die geschilderten Probleme führen potenziell zu Obdachlosigkeit und begünstigen die erneute Ausbeutung der Betroffenen. Dies führt zu einem Kreislauf der Ausbeutung, welcher schwer zu durchbrechen ist.

#### 4.2.2 Menschenrechtliche Bewertung

Völker- und europarechtliche Verpflichtungen für die Bereitstellung von angemessenen und sicheren Unterkünften für Betroffene von Menschenhandel ergeben sich aus dem Palermo-Protokoll (Art. 6 Abs. 3), der Europaratskonvention gegen Menschenhandel (Art. 12 Abs. 1 Buchst. a) und der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel (Art. 11 Abs. 5 und 5a). Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten explizit, ausreichende und leicht zugängliche Schutzunterkünfte sowie andere geeignete vorläufige Unterbringungen für mutmaßliche und identifizierte Betroffene von Menschenhandel bereitzustellen. Die Unterkünfte sollen Betroffene bei ihrer Erholung unterstützen, indem sie ihnen angemessene und geeignete Lebensbedingungen im Hinblick auf eine Rückkehr in ein eigenständiges Leben bieten. Sie sind ferner so auszustatten, dass sie den besonderen Bedürfnissen von Kindern, insbesondere auch Betroffenen im Kindesalter, gerecht werden. Diese Vorgaben der geänderten EU-Richtlinie sollen bis 15. Juli 2026 in Deutschland umgesetzt werden (vgl. 4.1.1).

Auch der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Art. 11 Abs. 1) ist darüber hinaus zu beachten. Der UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle

60 Engelmann / Mahler / Follmar-Otto (2020), S. 40.

61 Felbinger / Krug / Seitz (2024), S. 30.

62 Engelmann / Mahler / Follmar-Otto (2020), S. 40.

63 Felbinger / Krug / Seitz (2024), S. 28.

64 Ebd., S. 29.

65 Ebd.

66 Ebd., S. 30.

Rechte hat in seinen Allgemeinen Bemerkungen Nr. 4 sieben Kriterien zur Angemessenheit von Unterkünften aufgestellt, die auch für Betroffene von Arbeitsausbeutung relevant sind: gesetzlicher Schutz, Verfügbarkeit von Dienstleistungen, Material, Einrichtungen und Infrastruktur, Bezahlbarkeit, Bewohnbarkeit, Zugänglichkeit, Standort, kulturelle Angemessenheit.<sup>67</sup>

Staatliches Handeln muss sich darüber hinaus an der UN-Behindertenrechts-, der UN-Kinderrechts- sowie der Istanbul-Konvention des Europarats orientieren. Diese Verträge sind unmittelbar geltendes Recht in Deutschland, das heißt Bund, Länder und Kommunen sind zu ihrer Einhaltung verpflichtet.

Auch aus dem Grundgesetz lassen sich unmittelbare Pflichten der Bundesländer ableiten, die für die Unterkünfte von Betroffenen von Arbeitsausbeutung relevant sind, etwa der Schutz der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1), das Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum (Art. 1 i.V.m. Art. 20), der Schutz der Familie (Art. 6 Abs. 1) oder das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13).

#### 4.2.3 Leitlinien für angemessene und sichere Unterkünfte

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel des Deutschen Instituts für Menschenrechte hat Leitlinien für angemessene und sichere Unterkünfte entwickelt. Diese richten sich an den grund- und menschenrechtlichen Verpflichtungen (vgl. 4.2.2) aus und sind im Folgenden kompakt dargestellt.<sup>68</sup>

- **Räume für alle Zielgruppen einrichten:** Die Beschaffenheit der Räume müssen sich an den jeweiligen Bedarfen orientieren. Unterkünfte müssen für Betroffene aller Geschlechter, (gemischte) Gruppen, Paare und Familien geeignet sein.
- **Schutz vor Täter\*innen sicherstellen:** Unterkünfte müssen die Gefahrenprognose der Polizei

berücksichtigen. Die Adresse sollte geheim gehalten und tatort- bzw. milieufern gelegen sein. Die Unterkünfte sollten zugleich für Polizei und Mitarbeitende von Fachberatungsstellen gut erreichbar sein und Anonymität ermöglichen.

- **Ein stabilisierendes Umfeld schaffen:** Unterkünfte sollten Einzelzimmer vorhalten, in denen sich Betroffene nach eigenem Bedarf zurückziehen und die sie jederzeit abschließen können. Sie sollten Betroffenen psychosoziale geschlechtersensible Beratung ermöglichen. Berater\*innen sollten rund um die Uhr erreichbar sein.
- **Alltag ermöglichen:** Unterkünfte sollten Betroffenen ermöglichen, ihren Alltag selbstständig zu gestalten. Dazu gehören Kochgelegenheiten, Zugang zu Freizeitangeboten, Schulen und Betreuungsangeboten für Kinder sowie die Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr. Die Beratungsräume sollten von den Wohnräumen räumlich getrennt sein.
- **Perspektiven aufzeigen:** Unterkünfte sollten Informationen über Unterstützungs- und Kontaktmöglichkeiten in verschiedenen Sprachen zur Verfügung stellen. Das umfasst mindestens Informationen über den Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Deutschkursen, zu Aus- und Fortbildungsangeboten, zu Rechtsberatung (insbesondere für die Geltendmachung von Lohnansprüchen, Schadenersatz und Ansprüchen nach dem Sozialen Entschädigungsgesetz) sowie Informationen über Beratungsmöglichkeiten.

### 4.3 Empfehlungen

Das Phänomen Menschenhandel in Deutschland erfordert dringend Aktivitäten auf Bundes- und Landesebene sowohl seitens der Gesetzgeber als auch auf Ebene des behördlichen Handelns. Um die Situation von Betroffenen von Menschenhandel zu

67 UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (13.12.1991); vgl. auch Felbinger / Krug / Seitz (2024), S. 15.

68 Weiterführend dazu vgl. Felbinger / Krug / Seitz (2024), S. 37–38.

verbessern, empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte:<sup>69</sup>

- dem Bundesgesetzgeber, die Beteiligungsmöglichkeit der Fachberatungsstellen in § 72 Abs. 6 AufenthG gesetzlich zu verankern. Zur zügigeren Entscheidung über die dreimonatige Bedenks- und Stabilisierungsfrist nach § 59 Abs. 7 AufenthG sollte in § 72 Abs. 6 AufenthG gesetzlich geregelt werden, dass konkrete Anhaltspunkte für Menschenhandel auch mittels einer Stellungnahme einer spezialisierten und anerkannten Fachberatungsstelle festgestellt werden können;
- dem Bundesgesetzgeber, den Zugang zu Sozialleistungen für betroffene EU-Bürger\*innen sicherzustellen. Es braucht eine Ergänzung in § 7 SGB II. Die Leistungsberechtigung für von Menschenhandel betroffene EU-Bürger\*innen sollte sich für die ersten drei Monate direkt aus § 7 SGB II und nicht aus der Fachlichen Weisung § 7 SGB II der Bundesagentur für Arbeit ergeben. Nur so kann die (richtige) Anwendung der rechtlichen Grundlagen gewährleistet werden;
- dem Bundesgesetzgeber, im Aufenthaltsgesetz das Aufenthaltsrecht für Betroffene von Menschenhandel von ihrer Beteiligung am Strafverfahren zu entkoppeln. Schutz und Unterstützung für ausnahmslos alle Betroffenen von Menschenhandel ist lückenlos nur durch ein solches Aufenthaltsrecht möglich;
- dem Bundesgesetzgeber, die Straftatbestände wegen Menschenhandels umfassend zu reformieren, um eine effektive Strafverfolgung zu ermöglichen. Die Umsetzung der neuen EU-Richtlinie gegen Menschenhandel sollte zum Anlass genommen werden zugleich die alten Mängel der deutschen Rechtslage zu beheben. Das Tatbestandsmerkmal der Zwangslage sollte gestrichen, die Straftatbestände wegen sexueller Ausbeutung sollten systematisiert, das Non-Punishment-Prinzip nachgebessert und die Verweisungsnorm § 25 Abs. 4a AufenthG um sexuelle Ausbeutung (§ 180a StGB), Zuhälterei (§ 181a StGB) und die weiteren Ausbeutungsformen Leihmutterhaft, illegale Adoption und Zwangsheirat ergänzt werden;
- der Bundesregierung, die Berichterstattungsstelle Menschenhandel am Deutschen Institut für Menschenrechte gesetzlich zu verankern. Dies schafft Klarheit bezüglich der Aufgaben und des Mandats der Berichterstattungsstelle, stellt ihre dauerhafte Aufgabenerfüllung sicher und stärkt ihre Unabhängigkeit und damit die Qualität der Berichterstattung;
- der Bundesregierung und den Landesregierungen, Koordinierungsstellen in den Ministerien einzurichten, um alle Maßnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel und zum Schutz und zur Unterstützung von Betroffenen besser aufeinander abzustimmen;
- der Bundesregierung, einen nationalen Verweisungsmechanismus einzusetzen, um Betroffenen, unabhängig vom Ort und dem Bundesland, an dem sie angetroffen wurden, die gleichen Rechte im gleichen Zeitraum zu gewähren. Dazu gehört auch die Einrichtung einer Kontaktstelle für die grenzüberschreitende Verweisung von Betroffenen an Schutz- und Unterstützungsorganisationen;
- der Bundesregierung, konkrete Konzepte zur Identifizierung von schutzbedürftigen Personen im Asylverfahren, so auch Betroffenen von Menschenhandel, nach menschenrechtlichen Maßstäben zu entwickeln und für deren Umsetzung zu sorgen. Sie sollte sicherstellen, dass jede schutzbuchende Person Zugang zu einem rechtsstaatlichen Verfahren in Deutschland erhält und bei Schutzbedürftigkeit an Schutz- und Unterstützungsstrukturen weitergeleitet wird;
- der Bundesregierung, die bundesweiten Fachorganisationen (wie beispielsweise KOK e.V.,

<sup>69</sup> Weiterführend dazu vgl. Monitor Menschenhandel in Deutschland: Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle Menschenhandel (2024), S. 193–196.

Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel und ECPAT Deutschland e.V.) ausreichend und verlässlich zu fördern. Sie übernehmen im Rahmen der Umsetzung der Europaratskonvention gegen Menschenhandel und der EU-Richtlinie eine Vielzahl von unabdingbaren Aufgaben;

- den Bundesländern, langfristig finanzierte und flächendeckende Beratungs- und Schutzsysteme für Betroffene aller Ausbeutungsformen, Geschlechter und Altersgruppen einzurichten. Betroffene sollten in allen Bundesländern aus Notfallfonds versorgt werden können.

#### 4.4 Literatur

**Bartsch, Tillmann u.a.** (2021): Evaluierung der Strafvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels (§§ 232 bis 233a StGB). Forschungsbericht. Hannover: Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen e.V. <http://dx.doi.org/10.15496/publikation-63210> (abgerufen am 30.07.2025)

**Bartsch, Tillmann u.a.** (2024): Straffreiheit für Straftaten von Opfern des Menschenhandels? Zur Umsetzung des Non-Punishment-Prinzips in Recht und Praxis. Baden-Baden: Nomos

**Bartsch, Tillmann u.a.** (2025): Evaluation des Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Prostituiertenschutzgesetz – ProstSchG). Abschlussbericht. Hannover: Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen e.V. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/266220/441ba41744499163fd6f26f69bee53c/evaluation-prostituiertenschutzgesetz-abschlussbericht-data.pdf> (abgerufen am 30.07.2025)

**Bundesagentur für Arbeit** (2024): Zweites Buch Sozialgesetzbuch – SGB II Fachliche Weisungen. § 7 SGB II Leistungsberechtigte. [https://www.arbeitsagentur.de/datei/dok\\_ba015897.pdf](https://www.arbeitsagentur.de/datei/dok_ba015897.pdf) (abgerufen am 30.07.2025)

**Bundeskriminalamt** (2025): Menschenhandel und Ausbeutung. Bundeslagebild 2023. Aktualisiert am 12.03.2025. [https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Menschenhandel/menschenhandelBundeslagebild2023.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=10](https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Menschenhandel/menschenhandelBundeslagebild2023.pdf?__blob=publicationFile&v=10) (abgerufen am 30.07.2025)

**Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (2025): Nationaler Aktionsplan gegen Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit. Zur Umsetzung des Protokolls von 2014 zum ILO Übereinkommen Nr. 29 über Zwangsarbeit (1930). [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/a340-nationaler-aktionsplan-gegen-arbeitsausbeutung-und-zwangssarbeit.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/a340-nationaler-aktionsplan-gegen-arbeitsausbeutung-und-zwangssarbeit.pdf?__blob=publicationFile&v=5) (abgerufen am 30.07.2025)

**Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend** (2025): Zur Freiwilligkeit in der Prostitution. Rechtsgutachten im Rahmen der Studie zur Evaluation des Gesetzes zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Prostituierenschutzgesetz, nachfolgend „ProstSchG“) vom 21. Oktober 2016. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/266222/ea8784deb9facce667614f8da1fea49f/evaluation-prostschg-gutachten-freiwilligkeit-in-der-prostitution-data.pdf> (abgerufen am 30.07.2025)

**Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** (2024): Nationaler Aktionsplan zur Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz der Betroffenen. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/252144/7fcb39c4d3309aa7e429fd29f62a4140/nationaler-aktionsplan-menschenhandel-data.pdf> (abgerufen am 30.07.2025)

**Council of Europe** (16.05.2005): Explanatory report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. Treaty series No. 197. <https://rm.coe.int/16800d3812> (abgerufen am 30.07.2025)

**Czarnecki, Dorothea** (2017): Unterbringung von Betroffenen des Menschenhandels in Deutschland gesichert? Berlin: KOK e.V. [https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user\\_upload/medien/Publikationen\\_KOK/KOK\\_Studie\\_Unterbringung\\_2017\\_18.10..pdf](https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/Publikationen_KOK/KOK_Studie_Unterbringung_2017_18.10..pdf) (abgerufen am 30.07.2025)

**Deutscher Bundestag** (25.05.2016): Entwurf eines Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen, Drucksache 18/8556

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2025): Zurückweisungen von Asylsuchenden an den Grenzen. Eine menschenrechtliche Bewertung der aktuellen Debatte. Berlin. [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme\\_Zurueckweisungen\\_von\\_Asylsuchenden\\_an\\_den\\_Grenzen\\_Eine\\_menschenrechtliche\\_Bewertung\\_der\\_aktuellen\\_Debatte.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_Zurueckweisungen_von_Asylsuchenden_an_den_Grenzen_Eine_menschenrechtliche_Bewertung_der_aktuellen_Debatte.pdf) (abgerufen am 30.07.2025)

**Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle Menschenhandel** (2024): Monitor Menschenhandel in Deutschland. Erster Periodischer Bericht. Berlin. [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Weitere\\_Publikationen/Monitor\\_Menschenhandel\\_2024.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Weitere_Publikationen/Monitor_Menschenhandel_2024.pdf) (abgerufen am 30.07.2025)

**Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle Menschenhandel** (2025): Guter Anlass für Reformen. Die Umsetzung der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel. Berlin. [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Position/Position\\_Guter\\_Anlass\\_fuer\\_Reformen\\_Die\\_Umsetzung\\_der\\_EU-Richtlinie\\_gegen\\_Menschenhandel\\_in\\_Deutschland.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Position/Position_Guter_Anlass_fuer_Reformen_Die_Umsetzung_der_EU-Richtlinie_gegen_Menschenhandel_in_Deutschland.pdf) (abgerufen am 30.07.2025)

**Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle Menschenhandel** (2025a): Änderungen der EU-Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer. Überblick über die wichtigsten Neuerungen. Berlin. [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Fact\\_Sheet/Factsheet\\_EU-Richtlinie\\_Menschenhandel\\_bf.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Fact_Sheet/Factsheet_EU-Richtlinie_Menschenhandel_bf.pdf) (abgerufen am 30.07.2025)

**Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle Menschenhandel** (2025b): Stellungnahme zum Nationalen Aktionsplan zur Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz der Betroffenen. Berlin. [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme\\_Zum\\_Nationalen\\_Aktionsplan\\_zur\\_Praevention\\_und\\_Bekaempfung\\_des\\_Menschenhandels\\_und\\_zum\\_Schutz\\_der\\_Betroffenen.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_Zum_Nationalen_Aktionsplan_zur_Praevention_und_Bekaempfung_des_Menschenhandels_und_zum_Schutz_der_Betroffenen.pdf). (abgerufen am 30.07.2025)

**Engelmann, Claudia / Mahler, Claudia / Follmar-Otto, Petra** (2020): Von der Notlösung zum Dauerzustand. Recht und Praxis der kommunalen Unterbringung wohnungsloser Menschen in Deutschland. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse\\_Studie/Analyse\\_Von\\_der\\_Notloesung\\_zum\\_Dauerzustand\\_web.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Von_der_Notloesung_zum_Dauerzustand_web.pdf) (abgerufen am 30.07.2025)

**Europäische Union** (2011): Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0036> (abgerufen am 30.07.2025)

**Europäische Union** (2024): Richtlinie (EU) 2024/1712 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Änderung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202401712](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401712) (abgerufen am 30.07.2025)

**Europarat** (16.05.2005): Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels. <https://rm.coe.int/168047c9dd> (abgerufen am 30.07.2025)

**European Migration Network** (2022): Third-country national victims of trafficking in human beings: Detection, identification and protection. Brüssel: European Commission. [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-04/EMN\\_report\\_2022\\_trafficking-in-human-beings\\_updated\\_final.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-04/EMN_report_2022_trafficking-in-human-beings_updated_final.pdf) (abgerufen am 30.07.2025)

**Felbinger, Charlotte / Krug, Anne-Kathrin / Seitz, Tobias** (2024): „Ein bisschen sicherer als auf der Straße“. Unterkünfte für Betroffene von Arbeitsausbeutung in Deutschland. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, Berichterstattungsstelle Menschenhandel. [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse\\_Studie/Analyse\\_Unterkuenfte\\_fuer\\_Betroffene\\_von\\_Arbeitsausbeutung\\_01.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Unterkuenfte_fuer_Betroffene_von_Arbeitsausbeutung_01.pdf) (abgerufen am 30.07.2025)

**Hoffmann, Ulrike** (2013): Die Identifizierung von Opfern von Menschenhandel im Asylverfahren und im Fall der erzwungenen Rückkehr. Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Studien/wp56-emn-menschenhandel.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=20](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Studien/wp56-emn-menschenhandel.pdf?__blob=publicationFile&v=20) (abgerufen am 30.07.2025)

**KOK e. V.** (2024): Bericht des KOK e. V. 2024. Datenerhebung zu Menschenhandel und Ausbeutung in Deutschland. Erfassungszeitraum Januar-Dezember 2023. [https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user\\_upload/medien/Publikationen\\_KOK/KOK\\_Datenbericht\\_2024\\_d\\_Bericht\\_web.pdf](https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/Publikationen_KOK/KOK_Datenbericht_2024_d_Bericht_web.pdf) (abgerufen am 30.07.2025)

**Krug, Anne-Kathrin** (2021): Rechte von Betroffenen von Menschenhandel im Strafverfahren. Eine Untersuchung zur Umsetzung der Menschenhandelsrichtlinie 2011/36/EU in Deutschland. Berlin: Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V. [https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user\\_upload/medien/Publikationen\\_KOK/Untersuchung\\_Rechte\\_von\\_Betroffenen\\_von\\_Menschenhandel\\_im\\_Strafverfahren\\_web\\_2021\\_07\\_07.pdf](https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/Publikationen_KOK/Untersuchung_Rechte_von_Betroffenen_von_Menschenhandel_im_Strafverfahren_web_2021_07_07.pdf) (abgerufen am 30.07.2025)

**UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte** (13.12.1991): Allgemeine Bemerkung Nr. 4. Das Recht auf angemessene Unterkunft (Artikel 11 Abs. 1), Sechste Sitzung. <https://www.nomos-elibrary.de/de/10.5771/9783748909996-160/allgemeine-bemerkungen-zu-bestimmungen-des-internationalen-paktes-ueber-wirtschaftliche-soziale-und-kulturelle-rechte-der-vereinten-nationen?page=30> (abgerufen am 30.07.2025)

**Vereinte Nationen** (29.12.2005): Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität. <https://www.un.org/depts/german/uebereinkommen/ar55025anlage2-oeb-gbl.pdf> (abgerufen am 30.07.2025)

## 5 Rüstungsexporte und Zugang zu effektivem Rechtsschutz

Waffenexporte in Konfliktregionen sowie in Staaten, in denen politische Opposition gewaltsam unterdrückt wird und die Menschenrechtslage Anlass zu Bedenken gibt, werden in Deutschland seit Jahren kontrovers debattiert. Politisch haben sich zwar alle Bundesregierungen der vergangenen Jahrzehnte zu einer restriktiven Rüstungspolitik bekannt; gleichzeitig gehörte Deutschland im gleichen Zeitraum zu den fünf wichtigsten Waffenexporteuren weltweit.

Nach 2015 standen vor allem die Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien und in die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) im Zusammenhang mit dem Bürgerkrieg im Jemen im Fokus, ebenso Rüstungsexporte nach Ägypten und in die Türkei.<sup>1</sup> Im aktuellen Berichtszeitraum (01.07.2024–30.06.2025) standen vorwiegend Genehmigungen für Waffenexporte nach Israel in öffentlicher Kritik<sup>2</sup> und wurden vor deutschen und internationalen Gerichten angefochten. Mitte August 2025 stellte die Bundesregierung einen „Dissens“ mit der israelischen Regierung bezüglich ihres militärischen Vorgehens im Gaza-Streifen fest und erteilte keine weiteren Genehmigungen mehr, bereits erteilte Genehmigungen wurden allerdings nicht widerrufen.<sup>3</sup>

In den Jahren 2019 bis 2023 gingen 13 Prozent der deutschen Exporte nach Israel, und Israel bezog zwischen 2022 und 2023 47 Prozent seiner Rüstungsimporte aus Deutschland. Im Jahr 2024 war der Gesamtwert der israelischen Waffenimporte geringer als in den Vorjahren: Dabei lag der deutsche Anteil bei 16 Prozent, und 84 Prozent der importierten Güter kamen aus den USA.<sup>4</sup> Für das erste Quartal 2025 berichtet die Bundesregierung einen Exportwert von rund 28 Millionen Euro nach Israel.<sup>5</sup> Zahlen für das zweite Quartal 2025 lagen zu

Redaktionsschluss Ende September 2025 noch nicht vor.

Entscheidungen über die Genehmigung des Exports von Kriegswaffen liegen in der Verantwortung der Bundesregierung (Art. 26 Abs. 2 Grundgesetz (GG)). Verantwortlich ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie; politisch umstrittene Genehmigungsentscheidungen werden im Bundessicherheitsrat getroffen, in dem mehrere Ministerien vertreten sind. Für sonstige Rüstungsexporte ist das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) zuständig. Genehmigung und Ablehnung des Exports von Rüstungsgütern gehören zum Kernbereich der sogenannten exekutiven Eigenverantwortung; der Bundestag hat ein eng gefasstes Frage- und Informationsrecht, aber kein Mitbestimmungsrecht.<sup>6</sup>

Im vorliegenden Bericht dokumentiert das Deutsche Institut für Menschenrechte zum einen die rechtlichen Rahmenbedingungen für Rüstungsexporte beziehungsweise ihre Veränderungen im Berichtszeitraum und zum anderen gerichtliche Entscheidungen zu Rüstungsexportgenehmigungen. Es wird dargestellt, dass nach bisheriger Rechtsansicht der Gerichte, diese einen individuellen Rechtsschutz für Personen, die durch den Einsatz von Rüstungsexporten zu Schaden kommen, ablehnen. Der Schwerpunkt des Beitrages liegt auf Genehmigungen für Exporte nach Israel sowie nach Saudi-Arabien und in die Vereinigten Arabischen Emirate. Mit Blick auf letztere steht der Mangel an Zugang zu Informationen für Betroffene im Mittelpunkt, mit Blick auf erstere zusätzlich auch die Frage der Klagebefugnis. In beiden Fällen sind völkerrechtswidrige Kriegsführung sowie schwere Menschenrechts-

1 Zu Ägypten: Welt (07.02.2022); Deutschlandfunk (22.01.2022); zur Türkei: Handelsblatt (23.07.2025).

2 Zusammenfassung bei Pfeifer / Goldmann (2025), S. 13–23; Forensis (2024), S. 6–8; Deutschlandfunk (11.08.2025); Zeit Online (01.06.2025); Zeit Online (14.08.2025); Handelsblatt (31.08.2025).

3 Bundesregierung (27.08.2025); Bundesregierung (11.08.2025); Tagesschau (01.10.2025): Erneut Genehmigungen erteilt. Israel erhält wieder deutsche Rüstungsexporte. <https://www.tagesschau.de/ausland/asien/ruestungsexporte-israel-100.html> (abgerufen am 06.10.2025).

4 George (2025): Hauptempfängerländer waren 2024 die Ukraine (35), Singapur (16 %), Republik Türkei (14 %), Ungarn (13 %) und die Vereinigten Staaten (3,4 %). Exporte nach Algerien und Ägypten machten jeweils um die 2 % aus, die nach Israel 1,6 % und nach Saudi-Arabien 1 %.

5 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (03.04.2025): Pressemitteilung: Rüstungsexportpolitik der Bundesregierung im 1. Quartal 2025. <https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2025/20250403-ruestungsexportpolitik-quartal-1-2025.html> (abgerufen am 06.10.2025).

6 Grundlegend: Bundesverfassungsgericht (2014): Urteil vom 21.10.2014, Az. 2 BvE 5/11; kritisch: Ley (2021); Mruk (2024), S. 69 m.w.N., 72.

verletzungen im Konfliktkontext durch diese Staaten gut von unabhängigen, internationalen Organisationen dokumentiert.<sup>7</sup> Nicht behandelt wird die Frage nach individueller (strafrechtlicher) Verantwortlichkeit einzelner Personen und der Haftung von Unternehmen.<sup>8</sup>

## 5.1 Völkerrechtliche Verpflichtungen und deutsche Gesetzgebung

### 5.1.1 Internationaler Rahmen

Die Kernmenschenrechtsverträge, darunter der UN-Zivilpakt und der UN-Sozialpakt, regeln Waffenexporte nicht; aus ihnen lässt sich damit nicht herleiten, unter welchen Bedingungen Rüstungsgüter wohin (nicht) geliefert werden dürfen und welche Rolle menschenrechtliche Kriterien bei der Genehmigung spielen oder spielen sollten. Entsprechend äußern sich auch die UN-Vertragsorgane nur selten zu Rüstungsexporten beziehungsweise nur mit Blick auf die Auswirkungen auf bestimmte Gruppen.<sup>9</sup>

Auch das humanitäre Völkerrecht regelt Rüstungsexporte nur beschränkt; es normiert Verbote bestimmter Waffentypen,<sup>10</sup> dient primär aber dem Schutz von Zivilist\*innen im Krieg. Bei Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht, zum Beispiel bei dem völkerrechtswidrigen Einsatz von Waffen, gibt es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich keinen individuellen Anspruch auf Entschädigung oder andere Formen der Wiedergutmachung.<sup>11</sup>

Andere völkerrechtliche Verträge enthalten indirekt Regeln, die für Rüstungsexporte relevant sein können, zum Beispiel die Konvention gegen Völkermord aus dem Jahr 1948 (siehe unten, Abschnitt 5.2.3). Sie enthält die Pflicht für alle Staaten, Völkermord nicht zu begehen, ihn zu verhindern und zu bestrafen und zu ihm nicht – direkt oder indirekt – Beihilfe zu leisten. Als Beihilfe gelten Handlungen, die rechtswidrige Handlungen einer anderen Partei unterstützen und/oder fördern.<sup>12</sup>

International geregelt sind Rüstungsexporte vor allem im Vertrag über den Waffenhandel (Arms Trade Treaty (ATT)), den Deutschland im Jahr 2014 in der Überzeugung ratifiziert hat, seine innerstaatliche Umsetzung bedürfe keiner gesetzlichen Änderungen.<sup>13</sup> Ziel und Zweck des ATT ist es, den Handel mit konventionellen Waffen zu beschränken, Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht zu verhindern und menschliches Leid zu verringern. Die Präambel nimmt ausdrücklich auf Menschenrechte Bezug.<sup>14</sup> Der ATT gilt für Exporte von allen Rüstungsgütern, gleichgültig ob der empfangende Staat sie für legitime Selbstverteidigung (nach Art. 51 der UN-Charta) oder anderweitig nutzt. Der Vertrag legt fest, dass Rüstungsexporte unter anderem dann verboten sind, wenn der genehmigende Staat zum Zeitpunkt der Genehmigung von einem zu erwartenden Einsatz der zu transferierenden Güter zu völkerrechtswidrigen Zwecken Kenntnis hat (Art. 6, Abs. 3). Artikel 7 Absatz 1 verpflichtet die Vertragsstaaten zu einer angemessenen Risikobewertung, dem zentralen Instrument für die Prävention von Verstößen.

7 UN, Security Council (Panel of Experts on Yemen): Reports pursuant to Security Council resolution 2140. <https://main.un.org/securitycouncil/en/sanctions/2140/panel-of-experts/work-and-mandate/reports> (abgerufen am 28.08.2025); UN, Office of the High Commissioner for Human Rights (09.01.2025); B'Tselem (2025); Amnesty International (28.07.2025); Pfeifer / Goldmann (2025), S. 7–11.

8 Siehe dazu: Legal Tribune Online (20.09.2025). Zur Verantwortung von Unternehmen siehe Schliemann / Bryk (2019); UN, Working Group on Business and Human Rights (2022); Baydas (2025); UN, Office of the High Commissioner for Human Rights (09.01.2025).

9 So etwa in den Abschließenden Bemerkungen des UN-Kinderrechtsausschuss (CRC/C/OPAC/BHR/CO/1, Ziff. 29; CRC/C/OPAC/USA/CO/3-4, Ziff. 37–38); des Frauenrechtsausschuss (CEDAW/C/ITA/CO/8, Ziff. 17–18; CEDAW/C/DEU/CO/7-8, Ziff. 27–28) und des Sozialpakausschuss (E/C.12/GBR/CO/6, Ziff. 12 c).

10 Zum Beispiel in dem Übereinkommen vom 10.10.1980 über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen und seine Protokolle.

11 Bundesverfassungsgericht (2013): Beschluss vom 13.08.2013, Az. 2 BvR 2660/06, 2 BvR 487/07, Rn. 41. Ansprüche auf Entschädigung stehen grundsätzlich nur dem Heimatstaat der Geschädigten zu.

12 Ausführlich zum Begriff der Beihilfe und Beihilferisiken in der deutschen Außenpolitik: Niebank / Kämpf / Heinz (2017).

13 Deutscher Bundestag (22.10.2012), S. 2. Andere waffenexportierende Staaten hatten eine ähnliche Haltung, siehe UN, Office of the High Commissioner for Human Rights (09.01.2025), Ziff. 17. Der Mangel an innerstaatlicher, gesetzlicher Umsetzung des Vertrages führt im Ergebnis zu seiner Schwächung.

14 International Committee of the Red Cross (2016), S. 13 ff.; Louca (2018), S. 191; Mruk (2024), S. 15 m.w.N.

Staaten sollen Verfahren einrichten, mit denen sie vorab prüfen und bewerten, ob ein spezifischer Export von Waffen ein Risiko birgt,

- Frieden und Sicherheit in der jeweiligen Region zu untergraben oder
- dass mit ihnen Verletzungen der Menschenrechte oder des humanitären Völkerrechts begangen oder erleichtert werden.

Der Vertragsstaat darf die Ausfuhr nicht genehmigen, wenn er nach Vornahme dieser Bewertung feststellt, dass ein „überwiegendes Risiko“ besteht, dass eine der in Absatz 1 genannten negativen Folgen eintritt (Art. 7 Abs. 3). Die Annahme eines solchen Risikos begründet zwei Verpflichtungen: Erstens die Pflicht, das entsprechende Risiko durch taugliche Maßnahmen sowohl im eigenen Staatsgebiet als auch im zwischenstaatlichen Verhältnis zwischen Exportstaat und Empfängerstaat zu mindern. Die alleinige Zusicherung des Empfängerstaates wird als nicht ausreichend bewertet.<sup>15</sup> Es müssen vielmehr weitere Faktoren berücksichtigt werden.<sup>16</sup> Zweitens ergibt sich eine Pflicht des Exportstaates, die Genehmigung zu versagen, wenn das Risiko nicht gemindert werden kann.

### 5.1.2 Deutscher Rechtsrahmen zu Rüstungsexporten

In Deutschland sind Rüstungsexporte im Kriegswaffenkontrollgesetz (KrWaffKontrG), dem Außenwirtschaftsgesetz (AWG) und der dazu gehörenden Außenwirtschaftsverordnung (AWV) geregelt. Die deutschen völkerrechtlichen Verpflichtungen sind in diese Gesetze und Grundsätze integriert: Der Export von Kriegswaffen darf nicht genehmigt beziehungsweise muss widerrufen werden, wenn durch sie ein Grund zur Annahme eigener Völkerrechtsverletzung entsteht (1. Konstellation) oder wenn die Erfüllung deutscher völkerrechtlicher Verpflichtungen durch die Genehmigung gefährdet würde (2. Konstellation). Konstellation 1 wäre zum Beispiel gegeben, wenn Waffen geliefert werden trotz eines Wissens um ihren völkerrechtswidrigen Einsatz; Konstellation

2 dagegen zum Beispiel schon, wenn durch fortführende Genehmigungen und Waffenlieferungen in dynamischen Konfliktverläufen die eigene Erfüllung von Präventiv- und Schutzpflichten wesentlich erschwert oder unmöglich wird.<sup>17</sup> Für „sonstige Rüstungsgüter“ gelten das AWG und die AWV. Anders als der ATT unterscheidet das deutsche Rüstungsexportkontrollregime also zwischen „Kriegswaffen“ und „sonstigen Rüstungsgütern“, wobei für Exportgenehmigungen der ersteren strengere Maßstäbe gelten als für Exportgenehmigungen der letzteren. So haben aufgrund des Grundsatzes der Außenwirtschaftsfreiheit Antragsteller, die „sonstige Rüstungsgüter“ exportieren, in der Regel einen Anspruch auf Erteilung einer Genehmigung, für Kriegswaffenexporte gilt dies hingegen nicht. Bei Kriegswaffenexporten nach § 6 Abs. 3 Nr. 2 KrWaffKontrG ist die Entscheidung, ob eine Genehmigung erteilt werden soll, eine gebundene Versagensentscheidung, das heißt eine Entscheidung, die beim Vorliegen aller Tatbestandsvoraussetzungen nur eine ablehnende Entscheidung zulässt. Dies gilt auch für die oben genannte 2. Konstellation – also bei einem reinen Gefährdungsrisiko einer Völkerrechtsverletzung.

#### „Kriegswaffen“ / „sonstige Rüstungsgüter“

Die unterschiedlichen Bezeichnungen dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass Waffen, die in Deutschland als „sonstige Rüstungsgüter“ bezeichnet werden, auch zur Kriegsführung eingesetzt werden können. Als Kriegswaffen gelten zum Beispiel Kampfflugzeuge, Kampfpanzer, vollautomatische Handfeuerwaffen und Kriegsschiffe, zu den „sonstigen Rüstungsgütern“ zählen beispielsweise Bomben, Raketen, Flugkörper und Teile für Flugkörper, andere Sprengkörper und Sprengladungen sowie zugehörige Ausrüstung und Zubehör und besonders konstruierte Bestandteile hierfür (vergl. AWO AL Nr. A 0004 a) und b)) sowie Maschinengewehre.<sup>18</sup> Beide sind von sogenannten Dual-Use-Gütern zu unterscheiden.

15 Haque (13.06.2025); Worster (06.04.2024).

16 International Court of Justice (2007), Ziff. 197–201; Mettraux (2019), S. 66–120; Brehm / Giorgou (22.10.2024).

17 § 6 Abs. 3 Nr. 2 KrWaffKontrG.

18 BGBl. 2024 I Nr. 243, S. 3–44.

Beide Gesetze sind im Zusammenhang mit Art. 26 Abs. 1 GG und dem auch dort zum Ausdruck gebrachten Friedensgebot des Grundgesetzes zu verstehen.<sup>19</sup> Sie sind auch im Licht der völkerrechtlichen Regelungen des ATT auszulegen, mit seinem Ziel, Rüstungsexporte transparent und restriktiv zu kontrollieren und menschliches Leid zu mindern.<sup>20</sup> Bei der Bewertung, ob eine beantragte Genehmigung die Erfüllung genuin eigener, deutscher völkerrechtlicher Verpflichtungen gefährden würde (2. Konstellation aus § 6 Abs. 3 Nr. 2 KrWaffKontrG), ist zu beachten, dass bestimmte völkerrechtliche Verträge wie die Völkermordkonvention Präventionspflichten vorsehen („prevent and punish“).<sup>21</sup> Da Völkermord kein Ereignis, sondern ein Geschehensverlauf ist, greifen diese Präventionspflichten schon dann, wenn es plausible Gründe für die Annahme eines Verletzungsrisikos durch das Verhalten eines Empfängerstaates gibt. Da es also in der 2. Konstellation unter § 6 Abs. 3 Nr. 2 KrWaffKontrG um die eigene Präventionspflicht des genehmigenden Staates und nicht um die Frage von Verletzungshandlungen des Empfängerstaates geht, gilt dies auch unabhängig davon, ob es sich bei dem Empfängerland um einen EU-Mitgliedstaat oder ein NATO-Land oder um einen Drittstaat handelt.

Damit kann nach geltendem deutschen Recht schon sehr frühzeitig die Versagenspflicht Deutschlands greifen, Rüstungsexporte nicht zu genehmigen, wenn schwerste Menschenrechtsverletzungen mit irreparablen Schäden für die Betroffenen drohen.

### 5.1.3 Politische Grundsätze und Gemeinsamer Standpunkt

Ob eine Genehmigung für einen Export erteilt wird, entscheidet die Bundesregierung in ihrer exekutiven Eigenverantwortung.<sup>22</sup> Entscheidungen sind einzel-fallbezogen, und das Ermessen wird entlang von Verwaltungsvorschriften ausgeübt, den sogenannten Politischen Grundsätzen der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstiger Rüstungsgüter (im Folgenden: Politische Grundsätze).<sup>23</sup> Die europarechtlichen Bestimmungen – Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP des Rates (dazu unten, Abschnitt 5.2.2) – sind „integraler Bestandteil“ der Politischen Grundsätze und in diesen enthalten.<sup>24</sup>

Die Anwendung der sogenannten Politischen Grundsätze ist keiner parlamentarischen Überprüfung zugänglich.<sup>25</sup> Der Bundestag hat ex-post Informationsrechte über erteilte Genehmigungen, nicht aber bezüglich nicht erteilter Genehmigungen sowie Voranfragen für Genehmigungen.<sup>26</sup> Die politischen Grundsätze sind jedoch mindestens als „Selbstbeschränkung des weiten exekutiven Einschätzungs-spielraums“ zu verstehen.<sup>27</sup>

Materiell regeln die Politischen Grundsätze, dass völkerrechtliche Verpflichtungen, etwa aus Menschenrechtsverträgen und aus den Genfer Konventionen, bei der Entscheidung über einen Antrag auf Ausfuhr genehmigung sowohl nach KrWaffKontrG als auch nach AWG/AWV zu berücksichtigen sind.

19 § 1 Abs. 1 KrWaffKontrG; § 1 Abs. 1 i.V.m. § 4 Abs. 1 Nr. 1 AWG; Deutscher Bundestag (22.10.2012), S. 2; Lampe / Lutz (2025), Anm. 24, Rn. 1, 19; Isensee / Kirchhof (2013), § 227, Rn. 29; Mruk (2024), S. 21; Herdegen (2017), Rn. 2; Bormann / Ludwig (2019), S. 631.

20 Für das AWG vergl. auch: Deutscher Bundestag (22.10.2012), S. 21.

21 Völkerrechtlich besteht für alle Staaten die Pflicht, die Begehung schwerster Menschenrechtsverbrechen, insbesondere Völkermord, zu verhindern (vgl. Art. I-III Völkermordkonvention; International Court of Justice (2020), Rn. 51; International Court of Justice (2007), Ziff. 159, 162, 426; gleiches gilt für Durchsetzungsverpflichtungen: Gemeinsamer Artikel 1 der Genfer Konvention („respect and ensure respect“). Der Umfang und Inhalt dieser positiven Verpflichtungen, die Verpflichtungen aus den Genfer Verträgen gegenüber anderen Staaten durchzusetzen ist zwar umstritten. Das ICRC, der IGH, der Rat der Europäischen Union sowie Stimmen aus der Literatur gehen von solchen positiven Verpflichtungen aus, vgl. International Committee of the Red Cross (2024); International Court of Justice (19.07.2024), Ziff. 23, 279; Council of the European Union (20.07.2015), Rn. 2, 4; Zwanenburg (2021); Pfeifer / Goldmann (2025), S. 6.

22 Dazu weiterführend Deutsches Institut für Menschenrechte (2025).

23 Bundesregierung (2019).

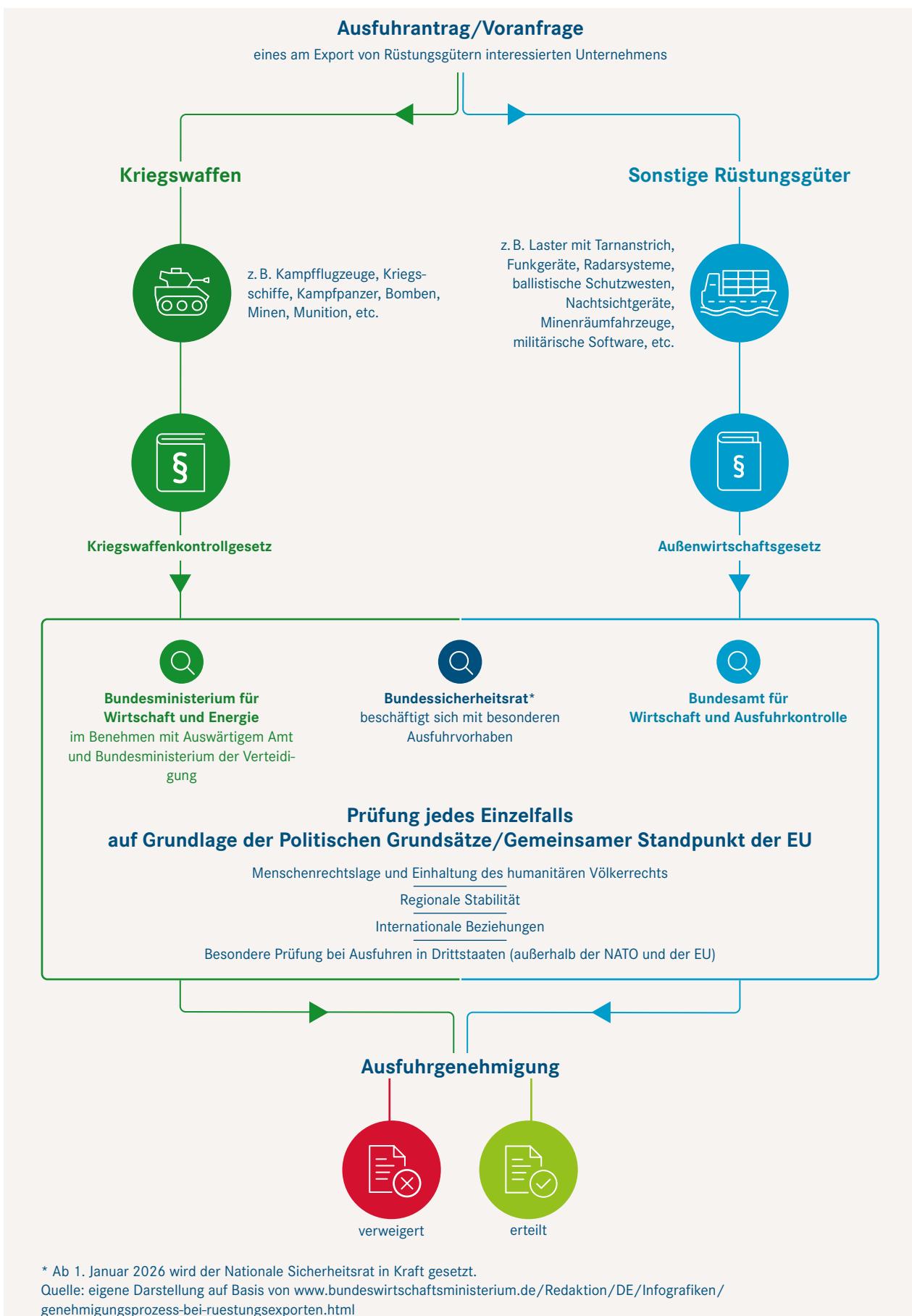
24 Rat der Europäischen Union (2025); siehe zum Gemeinsamen Standpunkt: Art. 24 Abs. 1 und Abs. 2 EUV, Art. 275 Abs. 1 AEUV. Nach Art. 29 EUV müssen die Mitgliedstaaten lediglich „dafür Sorge [tragen], dass ihre einzelstaatliche Politik mit den Standpunkten der Union in Einklang steht.“

25 Vgl. Bundesverfassungsgericht (2014): Urteil vom 21.10.2014, Az. 2 BvE 5/11; Bundesregierung (2019).

26 Bundesverfassungsgericht (2014): Urteil vom 21.10.2014, Az. 2 BvE 5/11; kritisch: Müller / Drossel (2024), Rn. 171.

27 Mruk (2024), S. 22 mit Verweis auf Herdegen (2017), Rn. 73; Niebank (2019), S. 145.

**Abbildung 4: Verfahren für die Genehmigung von Rüstungsexporten**



Der Menschenrechtssituation im Empfängerland soll besonderes Gewicht beigemessen werden. Bei einem hinreichenden Verdacht, dass die zu genehmigenden Güter für Menschenrechts- oder andere Völkerrechtsverstöße genutzt werden, sehen die Politischen Grundsätze vor, dass keine Genehmigung erteilt wird.

Gemäß Nr. I, 4 der Politischen Grundsätze sind bei der Prüfung der Menschenrechtsfragen und des Risikos möglicher Völkerrechtsverstöße folgende Quellen heranzuziehen: „[...] Feststellungen der EU, des Europarates, der Vereinten Nationen (VN), der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und anderer internationaler Gremien [...].“ Entsprechend ist höchstrichterliche Rechtsprechung, wie zum Beispiel einschlägige Urteile des Internationalen Gerichtshofes (IGH), bei einer Prüfung zu berücksichtigen.<sup>28</sup>

Insgesamt ergibt sich, dass die Politischen Grundsätze, wie auch der ATT und der Gemeinsame Standpunkt, auf eine restriktive Genehmigungspraxis zielen, Grundsatz eine menschenrechts-schutz-freundliche Bewertung der Sach- und Rechtslage vorsehen. Dies verlangt eine entsprechend kontinuierliche Risikoanalyse und Einordnung dynamischer Entwicklungen der Menschenrechtslage vor Ort in den jeweiligen Ländern. Im Ergebnis gibt es damit Situationen, in denen nicht nur zukünftig keine Genehmigungen mehr erteilt werden dürfen, sondern auch solche, in denen bereits erteilte Genehmigungen widerrufen werden müssen – wie im Jahr 2019 wegen der Ermordung des Journalisten Jamal Khashoggi geschehen. Im Folgenden werden zentrale Veränderungen im rechtlichen Rahmen für Rüstungsexporte dargestellt sowie ausgewählte Gerichtsurteile zur Genehmigungspraxis, die die Debatten im Berichtszeitraum geprägt

haben. Dabei standen Klagen gegen Rüstungsexporte nach Israel im Zentrum gerichtlicher Entscheidungen und öffentlicher Debatten angesichts der Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof, auch gegen Deutschland, und von alarmierenden Berichten der Vereinten Nationen über ein überwältigendes Risiko von schweren Verstößen gegen das Völkerrecht durch Israel in Gaza.<sup>29</sup> Hieran wird nachfolgend aufgezeigt, dass Deutschland bei Rüstungsexportgenehmigungen die Entscheidungen des Internationalen Gerichtshofs berücksichtigen muss und dass die Genehmigungspraxis gegenwärtig keiner gerichtlichen Kontrolle zugänglich ist.

## 5.2 Entwicklungen im Berichtszeitraum

### 5.2.1 Kein Rüstungsexportgesetz

Im Koalitionsvertrag von 2021 hatte die damalige Koalition angekündigt, ein Rüstungsexportkontrollgesetz zu verabschieden und dieses Vorhaben mit Konsultationen und einem Eckpunktepapier begonnen,<sup>30</sup> aber nicht zu Ende geführt. Ziel der geplanten Gesetzgebung war, die Verbindlichkeit der Politischen Grundsätze sowie Rechenschaft und Transparenz zu erhöhen. Vorgesehen waren auch die Einführung des Opferschutzes durch zivilrechtliche Haftung, der Prozessstandschaft für (bestimmte) Verbände, die Rechte der Betroffenen im eigenen Namen geltend machen können, sowie der Möglichkeit zur Nebenklage.<sup>31</sup>

In ihrem Koalitionsvertrag vom April 2025 bekennen sich die Regierungsparteien im Grundsatz einerseits zu einer restriktiven Rüstungsexportpolitik: „Rüstungsexporte, bei denen ein erhebliches konkretes Risiko besteht, dass diese zur internen Repression oder in Verletzung des internationalen

28 So auch Bundesverfassungsgericht (2025): Urteil vom 15.07.2025, Az. 2 BvR 508/21, Rn. 106 zur Prüfung einer Gefahr möglicher systematischer Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht und von Menschenrechtsverletzungen.

29 UN, Secretary-General (24.10.2023); UN, Secretary-General (27.09.2024); UN, Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory (16.09.2025); Vgl. ausführlich Pfeiffer / Goldmann (2025), S. 6–11 m.w.N. Mit Blick auf das Gutachten des IGH vom 19.07.2024 stellen sie fest, dass auch keine Waffen ausgeliefert werden dürfen, die in den besetzten Gebieten, einschließlich Gaza und Ostjerusalem, eingesetzt werden könnten.

30 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (08.12.2022).

31 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (14.10.2022), S. 7.

Rechts eingesetzt werden, lehnen wir grundsätzlich ab.“<sup>32</sup> Andererseits legt die Koalition gleichzeitig fest, Genehmigungsprozesse zu beschleunigen und Rüstungsexporte „stärker an unseren Interessen in der Außen-, Wirtschafts- und Sicherheitspolitik“ auszurichten<sup>33</sup> – eine wirtschaftspolitische Ausrichtung, die sich so in keinem der Koalitionsverträge der verschiedenen Großen Koalitionen von 2013 und 2017 findet.<sup>34</sup>

### 5.2.2 Anpassung des Gemeinsamen Standpunktes

Im April 2025 beschloss der Rat der EU die Neufassung des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP des Rates vom 8. Dezember 2008.<sup>35</sup> Sie besteht im Wesentlichen in einer Anpassung an den Vertrag über den Waffenhandel (siehe oben, Abschnitt 5.1.1).

Die Neufassung des Gemeinsamen Standpunktes regelt, dass die Mitgliedstaaten nicht mehr – wie zuvor – nur die Haltung der Empfängerländer zu den einschlägigen Menschenrechtsabkommen sowie den Grundsätzen des humanitären Völkerrechts bewerten, sondern auch die tatsächliche Menschenrechtslage im Land und die tatsächliche Achtung des humanitären Völkerrechts.<sup>36</sup> Daneben sollen Mitgliedstaaten eine Genehmigung nicht nur dann versagen, wenn eindeutig das Risiko besteht, dass die gelieferten Güter zu interner Repression genutzt werden, sondern auch, wenn „schwerwiegende Handlungen geschlechtsspezifischer Gewalt, schwere Gewalttaten gegen Frauen und Kinder oder andere schwere Menschenrechtsverletzungen“<sup>37</sup> begangen oder ermöglicht werden.

Ein Leitfaden soll den zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten die Risikoprüfung vor Genehmigungsentscheidungen erleichtern und erläutert den zugrunde gelegten Risikobegriff. So ist zu prüfen, ob Güter missbräuchlich genutzt werden könnten, das heißt, die Risikoprüfung nimmt auch potenzielle und nicht allein tatsächliche Auswirkungen in den Blick. Dafür bedarf es einer Einzelfallanalyse. Richtungsleitend sollen Fragen gestellt werden wie: Haben der Europäische Rat oder die jeweiligen EU-Missionen Aussagen zum Verhalten des Empfängerlandes getroffen? Haben andere Gremien, zum Beispiel die der Vereinten Nationen, des Europarates oder der OSZE entsprechende Aussagen getroffen? Gibt es konsistente Berichte von Medien oder Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die in diese Richtung weisen?<sup>38</sup>

Der Gemeinsame Standpunkt ist insoweit bindendes Europarecht, dass er mindestens bei der Anwendung nationaler Vorschriften wie den Politischen Grundsätzen zur Ausfüllung von Beurteilungs- oder Ermessensspielräumen zu berücksichtigen ist.<sup>39</sup> Entsprechend muss die Neufassung des Gemeinsamen Standpunktes vom April 2025, bei dem es auf die tatsächliche Menschenrechtslage und das Verhalten des Empfängerstaates mit Blick auf das humanitäre Völkerrecht ankommt, auch in der Anwendung der Politischen Grundsätze ihren Niederschlag finden. Denn Artikel 3 des Gemeinsamen Standpunkts lässt das Recht der Mitgliedstaaten unberührt, auf nationaler Ebene eine restriktivere Politik zu verfolgen, nicht aber eine weniger restriktive.

32 CDU / CSU / SPD (2025), Zeilen 4200-4202.

33 Ebd., Zeilen 4194-4195.

34 CDU / CSU / SPD (2013), S. 12, 16; CDU / CSU / SPD (2018), Zeilen 626-628 (Friedenspolitik); Zeile 4824 (Fluchtursachenbekämpfung); Zeilen 6996-6998 (Abrüstung: „Rüstungskontrolle und Abrüstung bleiben prioritäre Ziele deutscher Außen- und Sicherheitspolitik“); Zeilen 7033-7047 („Für eine restriktive Rüstungsexportpolitik“).

35 Rat der Europäischen Union (2025).

36 Ebd., Kriterium 2.

37 Ebd., Kriterium 2 (a).

38 Council of the European Union (14.04.2025), S. 36, 38-39.

39 Ausführlich zur innerstaatlichen Geltung des Gemeinsamen Standpunkts: Deutscher Bundestag, Unterabteilung Europa – Fachbereich Europa (2019).

Aus der Neufassung des Gemeinsamen Standpunkts im Jahr 2025 ergibt sich damit ein Auftrag an die Bundesregierung mit Blick auf Rüstungsexporte, die Politischen Grundsätze auf das Niveau des Gemeinsamen Standpunktes beziehungsweise der Verpflichtungen aus dem ATT anzuheben beziehungsweise in Gesetzesform zu gießen.

In den folgenden Abschnitten behandelt der Bericht verschiedene Gerichtsverfahren, in denen im Berichtszeitraum Rüstungsexporte nach Israel aus Deutschland, aber auch anderen europäischen Staaten, angefochten wurden. Die Gerichtsentscheidungen in Europa und Deutschland (siehe Abschnitte 5.2.4 und 5.2.6) zeigen die derzeitigen Schwierigkeiten der gerichtlichen Kontrolle dieses Regierungshandelns.

### 5.2.3 Deutsche Rüstungsexporte vor dem Internationalen Gerichtshof

Dem IGH, dem höchsten Gericht der Vereinten Nationen, liegen zwei streitige Verfahren vor, anhängig seit Dezember 2023 und März 2024.<sup>40</sup> Darin geht es unter anderem um die Frage, wann und inwieweit Staaten verantwortlich sind für die (extrateritoriale) Kontrolle unternehmerischen Handelns, insbesondere für Rüstungsexporte, in Konfliktgebieten beziehungsweise in Gebieten, in denen Völkerrechtsverbrechen und schwerste Menschenrechtsverletzungen begangen werden.

In dem ersten Verfahren Südafrika v. Israel<sup>41</sup> geht es vor allem um das Verhalten Israels in Gaza und den daran anknüpfenden Vorwurf des Völkermordes. Das zweite Verfahren, Nicaragua v. Deutschland<sup>42</sup>, betrifft explizit deutsche Rüstungsexporte: Nicaragua wirft Deutschland vor, es habe durch seine Waffenlieferungen seine Pflicht verletzt, Völkermord und Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht zu verhindern und keine Beihilfe<sup>43</sup> zu ihnen zu leisten (s. oben, Abschnitt 5.1.1). Insofern sind beide Verfahren sachlich über den Vorwurf des Völkermordes und rechtlich über die Völkermord-Konvention miteinander verknüpft.

Die Völkermord-Konvention (vgl. Kasten „Die Völkermord-Konvention (1948)“, S. 146) ist zentral in beiden Verfahren, da sie zunächst in dem Verfahren zwischen Südafrika und Israel die Zuständigkeit des IGH in der Sache begründet. Daneben begründet sie die Verpflichtungen aus der Völkermord-Konvention, Völkermord nicht zu begehen, vorzubeugen und/oder zu verfolgen als sogenannte Erga-omnes-Verpflichtungen.<sup>44</sup> Erga-omnes-Verpflichtungen werden nicht einem oder mehreren Staaten, sondern allen Mitgliedern der internationalen Gemeinschaft geschuldet.<sup>45</sup> Im Falle der Völkermord-Konvention müssen alle Staaten der internationalen Gemeinschaft<sup>46</sup> daneben als Teil ihrer jeweils eigenen Präventionspflicht, also der Pflicht, Völkermord zu verhindern, auch gegenüber dem Verletzerstaat darauf hinwirken, dass dieser keinen Völkermord begeht. Daher können Südafrika und Nicaragua vor dem IGH klagen, obschon sie nicht direkt an dem Konflikt beteiligt sind.

40 Zusätzlich liegt ein Gutachten des IGH vom Juli 2024 zu den besetzten palästinensischen Gebieten vor, das hier der Vollständigkeit halber, vor allem mit Blick auf Verpflichtungen von Drittstaaten zur Durchsetzung völker- und menschenrechtlicher Verpflichtungen gegenüber Israel, genannt werden, aber nicht weiter behandelt werden soll, vgl. International Court of Justice (19.07.2024), Rn. 279.

41 International Court of Justice (2024c); International Court of Justice (2024b); International Court of Justice (2024); Dannenbaum / Dill (2024), S. 2.

42 International Court of Justice (2024a); Dannenbaum / Dill (2024), S. 2.

43 Ausführlich zum Begriff der Beihilfe und Beihilferisiken in der deutschen Außenpolitik: Niebank / Kämpf / Heinz (2017).

44 International Court of Justice (1996), S. 615 f., Ziff. 31.

45 International Court of Justice (1970), Ziff. 33, 34.

46 Diese Präventionspflicht ist nicht an das eigene Territorium gebunden, vgl. International Court of Justice (2007), Ziff. 183; International Court of Justice (1996), S. 615 f. Weiter zu als Grundlage für diese Pflicht zu berücksichtigen sind Art. 40 für den Verletzerstaat und die daraus resultierenden Pflichten für Drittstaaten aus Art. 41: International Law Commission (2001): Draft articles on responsibility of states for internationally wrongful acts, with commentaries (A/56/10). [https://legal.un.org/ilc/documentation/english/reports/a\\_56\\_10.pdf](https://legal.un.org/ilc/documentation/english/reports/a_56_10.pdf) (abgerufen am 06.10.2025); aufgrund des ius cogens Charakters des Völkermord-Konvention und des universell völkerrechtlichen Verbots des Völkermordes, vergl. International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (14.01.2000), Ziff. 520; Arnauld (2023), Rn. 291 mwN; Zur Unterscheidung und Zusammenspiel von ius cogens und erga omnes Verpflichtungen, Dörr (2024), Rn. 18.

Mit Blick auf deutsche Rüstungsexporte ist die Völkermord-Konvention in dreierlei Hinsicht relevant:

- 1 für die genuin eigene Pflicht Deutschlands, Völkermord, egal wo auf der Welt, zu verhindern. Hier besteht die Verbindung zu dem Verfahren Südafrika v. Israel.
- 2 für Deutschland als möglichen Verletzerstaat: Mit Blick auf das Verfahren Nicaragua v. Deutschland bilden die deutschen Rüstungsexporte den Anknüpfungsvorwurf unter anderem für den Vorwurf der Beihilfe zum Völkermord und damit den Antrag Nicaraguas, diese zu unterlassen.
- 3 für das rechtliche Interesse Deutschlands – als Teil der internationalen Staatengemeinschaft – an der Erfüllung der Verpflichtungen aus der Völkermord-Konvention durch Israel, sodass Deutschland hier eine Verletzung geltend machen kann.

### Die Völkermord-Konvention (1948)

Die Völkermord-Konvention trat 1951 in Kraft und hat 153 Vertragsparteien. Deutschland ratifizierte sie im November 1954; sie ist sie gelendes Recht in Deutschland.

#### Artikel I

„Die Vertragsparteien bestätigen, dass Völkermord, ob im Frieden oder im Krieg begangen, ein Verbrechen gemäß internationalem Recht ist, zu dessen Verhütung und Bestrafung sie sich verpflichten.“

#### Artikel II

„In dieser Konvention bedeutet Völkermord eine der folgenden Handlungen, die in der Absicht begangen wird, eine nationale, ethnische, rassistische oder religiöse Gruppe als solche ganz oder teilweise zu zerstören:

- (a) Tötung von Mitgliedern der Gruppe;
- (b) Verursachung von schwerem körperlichem oder seelischem Schaden an Mitgliedern der Gruppe;

- (c) vorsätzliche Auferlegung von Lebensbedingungen für die Gruppe, die geeignet sind, ihre körperliche Zerstörung ganz oder teilweise herbeizuführen;
- (d) Verhängung von Maßnahmen, die auf die Geburtenverhinderung innerhalb der Gruppe gerichtet sind;
- (e) gewaltsame Überführung von Kindern der Gruppe in eine andere Gruppe.“

#### Artikel III

„Die folgenden Handlungen sind zu bestrafen:

- (a) Völkermord, [...]
- (b) Teilnahme am Völkermord. [...]

#### Artikel V

„Die vertragschließenden Parteien verpflichten sich, in Übereinstimmung mit ihren jeweiligen Verfassungen, die notwendigen gesetzgeberischen Maßnahmen zu ergreifen, um die Anwendung der Bestimmungen dieser Konvention sicherzustellen [...]“

In einer Eilentscheidung vom 26. Januar 2024 im Verfahren Südafrika v. Israel hat der IGH die Plausibilität der Verletzung des Rechts der Palästinenser\*innen in Gaza aus der Völkermordkonvention, vor Völkermordhandlungen geschützt zu werden, bejaht und Israel zu Maßnahmen zur Unterbindung genozidaler Handlungen und zur Verbesserung der humanitären Situation verpflichtet.<sup>47</sup>

Am 30. April 2024 entschied der IGH mit Beschluss im Eilverfahren Nicaragua v. Deutschland, dass es aufgrund der zu diesem Zeitpunkt dem Gericht vorliegenden Informationen und rechtlichen Argumente keine Grundlage gebe, die von Nicaragua geforderten Sofortmaßnahmen gegen Deutschland zu verhängen: Deutschland müsse seine Rüstungsexporte, in der Form, wie sie bis zum Zeitpunkt der Entscheidung erfolgten, nicht einstellen. Diese Bewertung kann sich – auch angesichts der Entwicklungen der Lage in Gaza – im laufenden Hauptacheverfahren ändern. Dem Antrag Deutschlands,

<sup>47</sup> International Court of Justice (2024c), Ziff. 59, 78, 80; International Court of Justice (2024b); International Court of Justice (2024), Ziff. 47, 50, 52.

die Klage Nicaraguas abzuweisen, entsprachen die Richter\*innen nicht. Vielmehr mahnte das Gericht die Einhaltung der Verpflichtungen nach humanitärem Völkerrecht und unter der Völkermord-Konvention an und erinnerte alle Staaten an ihre internationalen Verpflichtungen in Bezug auf Waffenexporte an Parteien eines bewaffneten Konflikts.<sup>48</sup> Im laufenden Hauptsacheverfahren geht es neben dem Beihilfevorwurf um die Verpflichtungen aus der Völkermord-Konvention, Maßnahmen zu ergreifen, um Völkermord zu verhindern.<sup>49</sup>

Mit diesen beiden Feststellungen des IGH verdichten sich die Verpflichtungen aus der Völkermordkonvention und nach dem Gemeinsamen Artikel 1 der Genfer Konventionen und gleichgerichtetem Völkergewohnheitsrecht zu höchstrichterlich festgestellten Verpflichtungen, konkrete und angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass alle Vertragsstaaten die Bestimmungen der Genfer Abkommen befolgen und die Pflichten aus der Völkermord-Konvention erfüllen.<sup>50</sup> Welche Maßnahmen angemessen sind, steht dabei im Ermessen der Staaten, die dabei jedoch immer auf die konkrete Situation und die Schwere der im Raum stehenden Vorwürfe bezogen sein müssen.<sup>51</sup>

Der Ausgang beider Verfahren ist zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses (September 2025) offen. Für die Genehmigungspraxis der Bundesregierung lässt sich in jedem Fall schließen: Die Bundesregierung muss diese IGH-Feststellungen bei Prüfungen von künftigen Genehmigungen von Waffenexporten nach Israel berücksichtigen beziehungsweise musste dies schon seit Erlass der einstweiligen Anordnungen durch den IGH tun.

## 5.2.4 Rüstungsexporte vor europäischen Gerichten

Einzelpersonen und NGOs klagen in mehreren europäischen Staaten gegen die Genehmigungen von Waffenexporten, seit 2024 vor allem gegen die nach Israel. Alle europäischen Länder haben unterschiedliche Gesetze zur Rüstungsexportkontrolle und unterschiedliche prozessrechtliche Voraussetzungen, ob zum Beispiel NGOs im Namen von Betroffenen klagen können. In der Gesamtschau gibt es in Europa damit eine Uneinheitlichkeit der Überprüfbarkeit von Rüstungsexporten, die effektiven Rechtsschutz für Betroffene mindestens erschwert.

Im Mittelpunkt der Verfahren steht die Frage, ob eine völkerrechtswidrige Kriegsführung Israels Staaten verpflichtet, bereits erteilte Genehmigungen oder die entsprechenden Lieferungen von Waffen auszusetzen bzw. keine neuen Genehmigungen mehr zu erteilen.

Einige dieser gerichtlichen Auseinandersetzungen betreffen die in einem europäischen Gemeinschaftsprogramm hergestellten F-35 Kampfjets und deren Komponenten, die Israel in Gaza einsetzt.<sup>52</sup> In Großbritannien kündigte die Regierung im September 2024 die Aussetzung von 30 Genehmigungen für Lieferungen nach Israel an. Es bestehe ein eindeutiges Risiko, dass sie zur Begehung oder Erleichterung schwerer Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht verwendet werden könnten. Die Zulieferungen für die F-35 waren von dieser Aussetzung nicht umfasst;<sup>53</sup> die dagegen angestrebte Klage wurde vom High Court im Juni 2025 abgewiesen.<sup>54</sup> Hingegen befand in den Niederlanden ein Gericht im Februar 2024, dass die von den Niederlanden genehmigte Lieferung von Teilen für F-35 Kampfjets ausgesetzt werden muss, da es ein

48 International Court of Justice (2024a), Zlff. 23–24.

49 International Court of Justice (2024a); Dannenbaum / Dill (2024), S. 2.

50 Dannenbaum / Dill (2024), S. 22–24.

51 Art. 41: International Law Commission (2001): Draft articles on responsibility of states for internationally wrongful acts, with commentaries (A/56/10). [https://legal.un.org/ilc/documentation/english/reports/a\\_56\\_10.pdf](https://legal.un.org/ilc/documentation/english/reports/a_56_10.pdf) (abgerufen am 06.10.2025).

52 Campaign Against Arms Trade (18.02.2025).

53 Hartmann / Köhne / Widdig (25.10.2024); GOV.UK (02.09.2024): Press release: UK suspends around 30 arms export licences to Israel for use in Gaza over international humanitarian law concerns. <https://www.gov.uk/government/news/uk-suspends-around-30-arms-export-licences-to-israel-for-use-in-gaza-over-international-humanitarian-law-concerns> (abgerufen am 06.10.2025).

54 UK, High Court of Justice (2025): Urteil vom 30.06.2025, Az. AC-2023-LON-003634.

klares Risiko gebe, dass die F-35 für die Bombardierung von Gaza eingesetzt werden.<sup>55</sup> Ein ähnlicher Fall wurde von einem dänischen Gericht im April 2025 abschlägig entschieden.<sup>56</sup> Anders in Belgien: Im Juli 2025 untersagte ein Gericht in Brüssel der flämischen Regierung den Transit jeglichen militärischen Materials nach Israel.<sup>57</sup> Hintergrund war ein zu verschiffender Container im Hafen von Antwerpen; dieser enthielt Kegelrollenlager, die auch in Panzern verbaut werden. Das Gericht stellte Verstöße gegen Rüstungskontrollrecht und die Völkermordkonvention fest und verhängte ein Zwangsgeld von 50.000 Euro pro Lieferung gegen die flämische Regierung. Es betonte die Pflicht des Staates zur aktiven Verhinderung völkerrechtlicher Verbrechen.

Diese Fälle verdeutlichen, dass auch in etablierten europäischen Rechtsstaaten substantielle inhaltliche Auseinandersetzungen mit internationalen und menschenrechtlichen Schutzpflichten oft an prozessualen Hürden und der Zurückhaltung gegenüber Justizierbarkeit im Zusammenhang mit Rüstungsexporten scheitern. Letztlich entscheidet damit das Prozessrecht im jeweiligen Land, ob Betroffene den eigentlich universellen menschenrechtlichen Schutz ihres Rechts auf Leben durchsetzen können.

### 5.2.5 Klagen gegen Rüstungsunternehmen

Rüstungsunternehmen haben eine eigenständige Verantwortung sicherzustellen, dass ihre Tätigkeit nicht zu Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte beiträgt. Entsprechende Klagen gegen Rüstungsunternehmen sind vor allem mit Blick auf Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien und die VAE anhängig.

### Die Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte

Die Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNLP) aus dem Jahr 2011 sind der weltweit geltende Konsens zur menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen. Sie regeln, dass Unternehmen eine erhöhte Sorgfaltspflicht walten lassen sollen, wenn sie in Konfliktgebieten agieren (UNLP 23); Staaten sollten Unternehmen in solchen Kontexten besonders unterstützen, damit letztere sich nicht an Menschenrechtsverletzungen oder Verletzungen des humanitären Völkerrechts beteiligen oder zu ihnen beitragen (UNLP 7).

Weltweit kommen Rüstungsunternehmen ihren Sorgfaltspflichten nur unzureichend nach. Statt dessen verweisen diese Unternehmen häufig auf a) Genehmigungsverfahren durch den Heimatstaat und b) auf die Verantwortlichkeit des Empfängerlandes. Unternehmen können sich jedoch nicht selbst mit dem Verweis auf die staatliche Rüstungsexportkontrolle aus ihren genuin eigenen Sorgfaltspflichten entlassen.<sup>58</sup>

In der Rechtspraxis ist die Hürde für den Eintritt zivilrechtlicher Haftung bei unzureichender Umsetzung der Sorgfaltspflicht hoch – eine ausreichend enge Verbindung zwischen dem Unternehmen und dem Opfer muss nachweisbar sein. Auch die Feststellung (völker)strafrechtlicher Verantwortlichkeit von Unternehmen beziehungsweise ihrer Manager und sonstiger Angestellter ist mit Herausforderungen verbunden, wie die folgenden Fälle zeigen.

55 Arms Trade Litigation Monitor (2025a); Gerechtshof Den Haag (2024): Urteil vom 12.02.2024, Az. C/09/657026 KG ZA 23-991; Politico (07.04.2025); BBC (30.06.2025); Cornelisse (2025).

56 „[...] the Eastern High Court wrote that the plaintiffs in the case ‘cannot be considered to be affected in such a direct, individual and concrete manner that they meet the general conditions of Danish law regarding their right to bring proceedings.’“ (Agence France-Press (11.04.2025); Arms Trade Litigation Monitor (2025)).

57 Nederlandstalige Rechtbank Van Eerste Aanleg, Brussel, Beschikking (10de Kamer), 2025/69/C [https://www.rechtbanken-tribunaux.be/sites/default/files/media/bru/files/beschikking-20250717-25-69-c-forum-vredesactie-ea-tg-vl-gew-pseudo-def\\_0.pdf](https://www.rechtbanken-tribunaux.be/sites/default/files/media/bru/files/beschikking-20250717-25-69-c-forum-vredesactie-ea-tg-vl-gew-pseudo-def_0.pdf)  
Für englische Zusammenfassung: <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/belgium-eu-port-ordered-to-cease-arms-trade-with-israel-following-lawsuit/> (Van Minsel (17.07.2025)).

58 UN, Office of the High Commissioner for Human Rights (09.01.2025), Ziff. 29-30; UN, Working Group on Business and Human Rights (2022), S. 3-6; Schliemann / Bryk (2019), S. 19-24; Amnesty International (2019), S. 30-31.

So reichten im April 2018 verschiedene NGOs Strafanzeige gegen leitende Manager der italienischen Rheinmetall-Tochter RWM Italia S.p.A. sowie gegen Beamte der italienischen Waffenexportbehörde UAMA wegen der Lieferung von Bomben der MK-80-Reihe nach Saudi-Arabien ein. Bei dem Einsatz der Bomben durch die von Saudi-Arabien geführte Koalition im Jemen-Konflikt<sup>59</sup> starben mutmaßlich sechs Zivilist\*innen. Trotz erster gerichtlicher Anordnung zur Fortsetzung der Ermittlungen stellte die italienische Staatsanwaltschaft das Verfahren 2023 endgültig ein. Zu diesem Sachverhalt ist eine Beschwerde beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) gegen Italien noch anhängig. Der Vorwurf lautet, dass Italien das Recht auf Leben (Art. 2 EMRK) verletzt habe, da es trotz vorliegender Beweise keine wirksame strafrechtliche Untersuchung zur Rolle von RWM Italia und UAMA eingeleitet hat.<sup>60</sup> Waffenlieferungen an Saudi-Arabien und die VAE sind auch Gegenstand einer Eingabe des European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) bei der Anklagebehörde des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH). Schon im Jahr 2019 reichten verschiedene europäische NGOs eine Mitteilung („Communication“) nach Artikel 15 IStGH-Statut für die Vorprüfung einer möglichen Beihilfe zu Kriegsverbrechen durch Verantwortliche europäischer Rüstungsunternehmen und Regierungsvertretern aus Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien und dem Vereinigten Königreich ein. Das Verfahren ist noch immer in der Vorprüfung durch die Anklagebehörde des IStGH.<sup>61</sup>

Ebenso wie bei Klageverfahren gegen staatliche Behörden und Entscheidungsträger sehen sich Betroffene in Klageverfahren gegen Unternehmen mit oftmals schwer überwindbaren Hürden konfron-

tiert. Das führt insgesamt zu bedenklichen Lücken im individuellen Rechtschutz im Bereich der Rüstungsexporte.

### 5.2.6 Rüstungsexporte vor deutschen Gerichten: Mangelnde Transparenz erschwert Rechtsschutz

Im Berichtszeitraum war die Genehmigungspraxis für Waffenexporte nach Saudi-Arabien und den VAE sowie nach Israel auch Gegenstand von Verfahren vor deutschen Gerichten. Hauptstreitpunkt war der Mangel an Transparenz, der dem deutschen Rüstungsexportregime zugrunde liegt.

2021 legten drei Jemeniten beim zuständigen Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) Widerspruch gegen Genehmigungen für den Export von Rüstungsgütern mit Endverbleib in Saudi-Arabien und den VAE ein. Ende April 2024 lehnte das BAFA den Widerspruch als unzulässig ab. Die Kläger wandten sich an das zuständige Verwaltungsgericht Frankfurt und erhielten Ende 2024 Einsicht in einen Teil der Akten. Allerdings waren alle relevanten Informationen geschwärzt: Für die Kläger war damit nicht ersichtlich, wann welche Genehmigungen erteilt und ob die Rüstungsgüter bereits geliefert wurden und wenn ja, wann. Das Gericht deutete daraufhin im März 2025 an, sämtliche potenziell relevanten Genehmigungen zum Gegenstand des Verfahrens zu machen und gerichtlich zu prüfen. Dies trieb das Prozesskostenrisiko drastisch in die Höhe, und die Kläger sahen sich im April 2025 gezwungen, ihre Klage zurückzunehmen.<sup>62</sup> Dass das finanzielle Prozesskostenrisiko unberechenbar ist, liegt unmittelbar daran, dass die Genehmigungsverfahren intransparent sind, und daher kein\*e Kläger\*in wissen kann, um welche und um wie viele Genehmigungen es im Einzelnen

59 Saudi-Arabien und die VAE waren Teil einer Militärkoalition, die im bis heute andauernden Konflikt im Jemen zwischen 2015 bis 2022 unzählige Luftangriffe in den Jemen flog und dadurch sowohl weite Teile der zivilen Infrastruktur wie Gesundheitseinrichtungen und Schulen zerstörte als auch viele Zivilist\*innen tötete, siehe European Center for Constitutional and Human Rights (2025): Die tödliche Normalität von Rüstungsgeschäften. Jemeniten verklagen die deutsche Genehmigungsbehörde. <https://www.ecchr.eu/fall/die-toedliche-normalitaet-von-ruestungsgeschaeften/> (abgerufen am 06.10.2025).

60 European Center for Constitutional and Human Rights u. a. (2020), S. 1–6; European Center for Constitutional and Human Rights u. a. (13.03.2023), S. 1–5; European Center for Constitutional and Human Rights (2023), S. 1.

61 European Center for Constitutional and Human Rights u. a. (2020), S. 6. Grundlage ist die Herstellung, Genehmigung und Lieferung der Waffen (u. a. Eurofighter, MK-80-Bomben, Lenkwaffen) an die von Saudi-Arabien und den VAE geführte Militärkoalition, die in einer Reihe von 26 Luftangriffen zahlreiche Zivilist\*innen tötete sowie zivile Objekte wie Schulen, Krankenhäuser und Wohnhäuser zerstörte.

62 European Center for Constitutional and Human Rights (19.03.2025).

geht. Damit wird die Garantie eines effektiven Rechtsschutzes unterlaufen.

Vor deutschen Verwaltungsgerichten (VG) haben verschiedene Antragsteller aus dem Gazastreifen Verfahren gegen Waffenexporte nach Israel angestrengt. Die Antragsteller sahen durch die Genehmigungspraxis Deutschlands ihre Rechte, insbesondere das Recht auf Leben, verletzt: Deutsche Rüstungsgüter würden im Gazastreifen eingesetzt und so entstünden unmittelbare Gefahren für Leib und Leben der Antragsteller sowie der Zivilbevölkerung. Darüber hinaus machten die Antragsteller geltend, dass die Rüstungsexporte auch weitere Grundrechte verletzten, insbesondere ihr Recht auf Zugang zu Informationen sowie ihr Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz gemäß Art. 19 Abs. 4 GG.

- Im April 2024 leiteten fünf Antragsteller aus Gaza ein Eilverfahren beim VG Berlin ein und begehrten die Aufhebung einer Ausfuhrgenehmigung für Panzerabwehrwaffen. Das Verfahren wurde eingestellt, da die Waffen bereits im November 2023 ausgeliefert worden waren. Eine Entscheidung in einer Fortsetzungsfeststellungs-klage vor dem VG Berlin, mit der geklärt werden soll, ob die erfolgten Exporte der Panzerabwehrwaffen rechtswidrig waren, wird Ende 2025 erwartet.<sup>63</sup>
- Ebenfalls vom VG Berlin wurde im Juni 2024 ein im Namen von drei wohnungslosen Antragstellern in Rafah gestellter Antrag auf vorbeugenden einstweiligen Rechtsschutz zurückgewiesen. Das Gericht verneinte ein schützenswertes Interesse an vorbeugendem einstweiligem Rechtsschutz, da keine konkrete Genehmigung oder ein hinreichend bestimmmbares Verwaltungshandeln absehbar war.<sup>64</sup> Ein weiterer Antrag im Juni 2024, auf

Untersagung künftiger Kriegswaffengenehmigungen wurde mit vergleichbarer Begründung durch das VG Berlin zurückgewiesen.<sup>65</sup>

- Das Oberverwaltungsgericht (OVG) Berlin-Brandenburg bestätigte im August 2024 eine weitere Entscheidung des VG Berlin vom Juni 2024<sup>66</sup>, mit der der Antrag eines deutsch-palästinensischen Arztes aus Berlin und seines in Gaza lebenden Vaters auf vorbeugenden Rechtsschutz gegen mögliche Waffenexporte abgelehnt worden war.<sup>67</sup> Es fehle an einem qualifizierten Rechtsschutzinteresse, da nicht mit der erforderlichen Bestimmtheit angenommen werden könne, welche konkreten Genehmigungsentscheidungen bevorstehen und unter welchen Rahmenbedingungen sie ergehen würden.<sup>68</sup>
- Im September 2024 wies das VG Berlin einen Eilantrag mehrerer palästinensischer Antragsteller aus Gaza auf Auskunft über bereits erfolgte Genehmigungen zurück.<sup>69</sup> Das OVG Berlin-Brandenburg bestätigte die Entscheidung im Dezember 2024 und wies die Beschwerde mit der Begründung zurück, dass es für das Vorliegen einer Antragsbefugnis an einem Auskunftsanspruch gegenüber der Bundesregierung fehle, da auch abgeschlossene Entscheidungen vom Schutz der exekutiven Eigenverantwortung umfasst seien.<sup>70</sup>

Diese Fälle zeigen exemplarisch, wie die Beschränkungen des Zugangs zu Informationen und eine dynamische, nicht vorhersehbare Entwicklung von neuen Genehmigungen eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Genehmigungspraxis von Waffenexporten nahezu unmöglich machen – ein Muster, das sich auch in anderen Staaten zeigt, die Waffen exportieren (siehe oben, Abschnitt 5.2.4).

<sup>63</sup> Ebd.

<sup>64</sup> Verwaltungsgericht Berlin (2024): Beschluss vom 10.06.2024, Az. VG 4 L 119/24.

<sup>65</sup> Verwaltungsgericht Berlin (2024): Beschluss vom 10.06.2024, Az. 4 L 148/24.

<sup>66</sup> Verwaltungsgericht Berlin (2024): Beschluss vom 10.06.2024, Az. VG 4 L 44/24.

<sup>67</sup> Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (2024): Beschluss vom 08.08.2024, Az. 1 S 46/24.

<sup>68</sup> Ebd. Im Dezember 2024 wies das OVG einen Antrag auf Abänderung des ursprünglichen Beschlusses vom Juni 2024 ab: Verwaltungsgericht Berlin (2024): Beschluss vom 02.12.2024, Az. VG 4 L 801/24.

<sup>69</sup> Verwaltungsgericht Berlin (2024): Beschluss vom 26.09.2024, Az. VG 4 L 244/24.

<sup>70</sup> Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (2024): Beschluss vom 03.12.2024, Az. 1 S 75/24; Wentker (2025), S. 547–552.

Effektiver Rechtsschutz ist im Einzelfall von enormer individueller Bedeutung, da es regelmäßig um das Recht auf Leben geht. Die hier aufgeführten Fälle machen deutlich, dass der Rechtsschutz nach Rechtsauffassung der bisher damit befassten Verwaltungsgerichte schon daran scheitert, dass Kläger\*innen und ihre Vertretungen nicht über ausreichend Informationen verfügten, die laut dem VG Berlin zur ausreichenden Glaubhaftmachung ihres Vortrages vorzulegen gewesen wären. Mit der Geltendmachung von Auskunftsansprüchen zur Beschaffung dafür notwendiger Informationen scheitern, wie oben dargestellt, Rechtssuchende jedoch ebenso vor Gericht.

Es gibt damit Hürden im deutschen Rüstungskontrollregime, die den Zugang zu wesentlichen Informationen systematisch verstehen. Gerade weil das Rüstungskontrollregime selbst keine ausreichende Transparenz schafft, fehlt den Kläger\*innen die notwendige Tatsachengrundlage, um ihre Rechte wirksam geltend zu machen. Die bis dato vertretene strikte Auslegung der Anforderungen an die Darlegungslast in den bisherigen Verfahren verschärft die Situation.

### 5.3 Im Fokus: Effektiver Rechtsschutz für Betroffene von Rüstungsexporten

Welchen Herausforderungen Betroffene auf der Suche nach angemessenem Rechtsschutz wegen der Verletzung ihrer Rechte durch Rüstungsexporte, so zum Beispiel dem Recht auf Leben und Gesundheit, begegnen, wird im Folgenden im Detail anhand aktueller Gerichtsentscheidungen untersucht. Ebenso berücksichtigt werden bei dieser Untersuchung die oben skizzierten deutschen völkerrechtlichen

und menschenrechtlichen (Präventions-)Verpflichtungen. Dabei wird deutlich, dass die bisherige Auffassung der einfachen Gerichte die Antragsbefugnis der Kläger\*innen verneint.

#### 5.3.1 Rechtsschutzlücken bei Rüstungsexporten: Aktuelle Gerichtsentscheidungen

Im April 2024 beantragten fünf Palästinenser aus Gaza vor dem VG Frankfurt vorläufigen Rechtsschutz gegen die Ausfuhr genehmigung für Rüstungsgüter. Im September 2024 lehnte das Gericht den Antrag mangels Antragsbefugnis als unzulässig ab: Eine für die Annahme der Antragsbefugnis erforderliche mögliche Verletzung einer drittschützenden Norm aus dem Außenwirtschaftsgesetz, aus den Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG sei nicht gegeben.<sup>71</sup> Ebenfalls wegen mangelnder Antragsbefugnis lehnte das gleiche Gericht im Dezember 2024 den Antrag eines Antragstellers aus Gaza gegen zwei konkret benannte Genehmigungen für Panzergetriebe ab.<sup>72</sup> Das Gericht stellte fest, dass dem Außenwirtschaftsrecht eine individu ALSchützende Drittirkung fremd sei. Es fehle ein hinreichender Bezug zwischen der Genehmigungspraxis und einer Gefahr für Leib und Leben.<sup>73</sup> Das VG Köln lehnte im März 2025 einen Eilantrag eines Bewohners von Gaza ab, mit dem dieser Deutschland verpflichten wollte, gegenüber Israel vertraglich sicherzustellen, dass von Deutschland geleaste Drohnen des Typs Heron TP<sup>74</sup> nicht in Gaza eingesetzt werden. Dem Antragsteller fehle die subjektive Rechtsposition und das Rechtsschutzbedürfnis, so das Gericht.<sup>75</sup>

Die Entscheidungen zeigen: Die Ablehnung der Antragsbefugnis durch die einfachen deutschen Gerichte führt zu einer verfassungsrechtlich

71 Verwaltungsgericht Frankfurt a.M. (2024): Beschluss vom 11.09.2024, Az. 5 L 2333/24.F., Rn. 19 ff.

72 Verwaltungsgericht Frankfurt a.M. (2024): Beschluss vom 16.12.2024, Az. 5 L 3799/24.F.

73 Gegen diesen Beschluss haben die Antragsteller Beschwerde vor dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof (VGH) eingelegt, die der VGH im September zurückwies (Beschl. v. 19.09.2025, Az. 6 B 2457/24). Hiergegen reichte die Beschwerdeführer im Oktober eine Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgerichtshof (BVerfG) ein. Sie richtet sich formal gegen diese zwei Entscheidungen aus dem in Frankfurt geführten Eilverfahren. <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/gaza-waffen-waffenlieferungen-exporte-israel-ecchr-verfassungsbeschwerde> (abgerufen am 23.10.2025).

74 Heron TP Drohnen werden von Israel hergestellt und wurden von Deutschland geleast. Im Oktober 2023 überließ Deutschland die damals in Israel befindlichen Drohnen Israel zur Nutzung: Bundesministerium der Verteidigung (12.10.2023).

75 Verwaltungsgericht Köln (2025): Beschluss vom 06.03.2025, Az. 21 L 2376/24.

bedenklichen Rechtsschutzlücke, insbesondere hinsichtlich der Garantie auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 GG. Diese Lücke geht zu Lasten der Menschen, deren Leib und Leben durch Waffen und Waffenexporte einem Risiko der Schädigung ausgesetzt werden, vor allem wenn die Waffen völkerrechtswidrig eingesetzt werden. Die Antragsabweisungen der deutschen Verwaltungsgerichte zeigen auch den Widerspruch zwischen den deutschen Bekenntnissen zu extraterritorialem Menschen- und Grundrechtsschutz und der tatsächlichen Rechtslage und -praxis.

### 5.3.2 Der grund- und menschenrechtliche Schutzauftrag

Die im vorherigen Abschnitt beschriebenen Entscheidungen verhindern individuellen Rechtsschutz durch deutsche Gerichte für ausländische Betroffene von deutschen Rüstungsexporten. Sie sind aber auch mit Blick auf deutsche völkerrechtliche Verpflichtungen (siehe oben, Abschnitt 5.1) und mit Blick auf den grundgesetzlichen Schutzauftrag und mögliche Schutzpflichten rechtlich äußerst bedenklich.<sup>76</sup>

#### Schutzauftrag gilt auch für ausländische Betroffene

Deutschland hat einen allgemeinen Schutzauftrag dahingehend, „dass der Schutz grundlegender Menschenrechte und der Kernnormen des humanitären Völkerrechts auch bei Sachverhalten mit Auslandsbeirührung gewahrt bleibt“, so der Leitsatz des BVerfG in seiner Ramstein-Entscheidung vom 15. Juli 2025 (vgl. Kasten „Das Ramstein-Urteil des BVerfG“).<sup>77</sup> Dieser Schutzauftrag ergibt sich verfassungsrechtlich insbesondere aus Art. 1 Abs. 3 GG, der die gesamte staatliche Gewalt an die Grundrechte bindet und diese wiederum im Lichte internationaler Menschenrechtsgarantien auszulegen sind. Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht stehen dabei nebeneinander und ergänzen einander im Rahmen der verfassungsrechtlichen Schutzverantwortung.<sup>78</sup>

#### Das Ramstein-Urteil des BVerfG

Das Urteil erging in einer Verfassungsbeschwerde zwei jemenitischer Staatsangehöriger: Sie klagten gegen die amerikanische Nutzung des US-Luftwaffenstützpunktes Ramstein zum Einsatz bewaffneter Drohnen im Jemen. Zu klären war, ob Deutschland gegenüber den Beschwerdeführern eine mögliche bestehende Schutzpflicht verletzt hat. Das BVerfG wies die Klage zwar zurück, betonte aber, dass sich aus dem Grundrecht auf Leben, Art. 2 Abs. 2 GG, eine staatliche Pflicht zum Schutz auch für Menschen im Ausland ergeben kann und dass in solchen Fällen grundsätzlich auch Klagen vor deutschen Gerichten möglich sind. Weiter führte das BVerfG aus, dass sich eine Schutzpflicht aus Grundrechten auch gegenüber einer Grundrechtsgefährdung vonseiten eines Drittstaats ergeben kann, wenn diese etwa „durch ein Handeln, Dulden oder Unterlassen deutscher Staatsorgane“ ergibt und wenn die Regeln des humanitären Völkerrechts und der internationalen Menschenrechte systematisch durch den Drittstaat verletzt werden oder ernsthafte Verletzungen zu befürchten sind.<sup>79</sup>

Das BVerfG hat mit dem Ramstein-Urteil eine Klagebefugnis aus Art. 2 Abs. 2 GG bejaht.<sup>80</sup> Nach Auffassung des Deutschen Instituts für Menschenrechte muss sich daher die Rechtsprechung der einfachen Gerichte verändern. Es muss für Betroffene eine gerichtliche Möglichkeit der Überprüfung einer möglichen Verletzung der deutschen Schutzpflicht für Ausländer\*innen im Ausland geben, die durch deutsche Rüstungsexporte entsteht. Inwieweit der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung den Rahmen der gerichtlichen Überprüfbarkeit eingrenzt, ist im Einzelfall zu bestimmen und muss sich an menschenrechtlichen Garantien für die Betroffenen orientieren.<sup>81</sup> Betroffene sind – anders als der Bundestag – als direkte Verfahrensbeteiligte

76 Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (2025); Mruk (2024), S. 71.

77 Bundesverfassungsgericht (2025): Urteil vom 15.07.2025, Az. 2 BvR 508/21, Leitsatz.

78 González Hauck / Theilen (2025).

79 Bundesverfassungsgericht (2025): Urteil vom 15.07.2025, Az. 2 BvR 508/21, Rn. 80.

80 Ebd.; Mruk (2024), S. 72–73. Der Kernbereich der Exekutive ist gerade nicht Frage der Antrags-/Klagebefugnis, weiterführend dazu Deutsches Institut für Menschenrechte (2025).

81 Im Einzelnen dazu Deutsches Institut für Menschenrechte (2025); Mruk (2024), S. 72 ff; González Hauck / Theilen (2025) Pfeifer / Goldmann (2025), S. 16–17.

zu behandeln und mit entsprechenden Verfahrensrechten auszustatten. Das gilt vor allem dort, wo hinreichender Verdacht besteht, dass das Empfängerland der Exporte systematisch Völkerrechtsverbrechen und schwerste Menschenrechtsverletzungen begeht oder zu begehen droht. Nur so kann Deutschland rechtsstaatliche Garantien und seine völkerrechtlichen Verpflichtungen umsetzen.

### **Komplementäre Möglichkeit für effektiven Rechtsschutz: Die Verbandsklage**

Eine Reihe der in Abschnitt 5.3.1 beschriebenen Verfahren<sup>82</sup> scheiterte auch an dem Fehlen eines unmittelbaren Nachweises eines kausalen Zusammenhangs zwischen einer erteilten Exportgenehmigung und einer konkreten Menschen- oder Völkerrechtsverletzung. Dieser Nachweis ist nach gegenwärtiger verwaltungsgerichtlicher Praxis regelmäßig Voraussetzung für die Bejahung der Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO – ein Maßstab, der gerade in komplexen transnationalen Sachverhalten wie im Bereich der Rüstungsexporte häufig nicht erfüllbar ist.

Die Rechtsprechung des EGMR im Klimaseniorinnen-Urteil (vgl. Kasten „KlimaSeniorinnen Schweiz u. a. gegen die Schweiz vor dem EGMR“) liefert auch nach Ansicht des Instituts eine neue menschenrechtliche Perspektive auf die Klagebefugnis von NGOs,<sup>83</sup> die auf den Bereich Rüstungsexporte übertragbar ist.

Auch in diesem Fall stellte die individuelle Klagebefugnis der Kläger eine Hürde dar, denn für sie ist die „Opferstellung“ nach Artikel 34 EMRK erforderlich.<sup>84</sup> Im Ergebnis lehnte der EGMR die Opfereigenschaft der Seniorinnen als Einzelpersonen zwar ab,<sup>85</sup> er anerkannte jedoch unter gewissen Voraus-

setzungen die Klagebefugnis von NGOs – losgelöst von einer eigenen persönlichen Betroffenheit.<sup>86</sup>

### **KlimaSeniorinnen Schweiz u. a. gegen die Schweiz vor dem EGMR**

Vor dem EGMR machte der Verein KlimaSeniorinnen Schweiz gemeinsam mit vier Einzelklägerinnen geltend, dass die Schweiz ihrer menschenrechtlichen Schutzwicht in Bezug auf den Klimawandel nicht ausreichend nachkomme. Sie sahen sich insbesondere durch zunehmende Hitzewellen u. a. in ihrem Recht auf Leben (Art. 2 EMRK) verletzt.<sup>87</sup> Die Klägerinnen wollten erreichen, dass der EGMR die Schweiz zu effektiveren Klimaschutzmaßnahmen verpflichtet. Darüber hinaus wollten sie die grundsätzliche Anerkennung der individuellen und kollektiven Betroffenheit durch Klimarisiken und der daraus resultierenden menschenrechtlichen Schutzwicht.

Die Entscheidungen in den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt haben deutliche Parallelen zu diesem Fall vor dem EGMR, aber auch zu anderen Klimaklagen. In beiden Konstellationen richten sich die Klagen gegen staatliche Maßnahmen – beziehungsweise das Unterlassen solcher –, die ein Risiko für Leib und Leben für eine unbestimmte Vielzahl an Menschen darstellen. In beiden Konstellationen wird den Behörden vorgeworfen, ihrer Schutzwicht gegenüber Grund- und Menschenrechten unzureichend nachzukommen.

So nahm beispielsweise das VG Frankfurt unter Hinweis auf § 4 Abs. 1 und § 5 Außenwirtschaftsgesetz (AWG) an, dass das AWG eine menschen- und völkerrechtliche Dimension aufweist.<sup>88</sup> Denn

82 Verwaltungsgericht Frankfurt a.M. (2024): Beschluss vom 11.09.2024, Az. 5 L 2333/24.F, Rn. 19–22; Verwaltungsgericht Frankfurt a.M. (2024): Beschluss vom 16.12.2024, Az. 5 L 3799/24.F.

83 Dazu ausführlich aus menschenrechtlicher Sicht: Deutsches Institut für Menschenrechte (2025).

84 Nach dem EGMR gibt es drei Personengruppen, die einen Status als Opfer geltend machen können: Personen, die von der behaupteten Verletzung der Konvention unmittelbar betroffen sind (direkte Opfer); Personen, die von der behaupteten Verletzung der Konvention mittelbar betroffen sind (indirekte Opfer) und Personen, die von der behaupteten Verletzung der Konvention potenziell betroffen sind, wobei der EGMR unterstreicht, dass eine rein abstrakte Betroffenheit nicht ausreicht, vgl. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2014): Urteil vom 17.07.2014, Beschwerde-Nr. 47848/08.

85 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2024): Urteil vom 09.04.2024, Beschwerde-Nr. 53600/20, Rn. 488, 533.

86 Ebd., Rn. 489–503; 524–526.

87 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2024): Urteil vom 09.04.2024, Beschwerde-Nr. 53600/20.

88 Verwaltungsgericht Frankfurt a.M. (2024): Beschluss vom 16.12.2024, Az. 5 L 3799/24.F. Im Ergebnis hat es dann aber zugleich eine individualschützende Drittewirkung aus dem AWG abgelehnt.

auch wenn ein Drittwiderrspruchsrecht nicht unmittelbar aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG folgen können soll, könnte sich eine einfachgesetzliche Lage, hier das AWG, welche die Berücksichtigung grundrechtlicher Schutzansprüche nicht erlaubt, als verfassungswidrig erweisen.<sup>89</sup> Vor diesem Hintergrund wird in der Literatur bereits von einer „rechtsschutzfeindlichen Situation“<sup>90</sup> sowie einer „Rechenschaftslücke“<sup>91</sup> im Bereich der Rüstungsexporte gesprochen – so etwa im Anschluss an die Entscheidungen des VG Berlin. Die Tatsache, dass so die grund- und menschenrechtlichen Schutzpflichten des Staates im Genehmigungsverfahren faktisch nicht durchsetzbar sind, führt zu einem rechtsstaatlich problematischen Zustand.

Insbesondere in komplexen transnationalen Zusammenhängen wie dem Waffenhandel kann es aber geboten sein, kollektive Interessen durch NGOs vor Gericht zu bringen, um die Durchsetzung menschenrechtlicher Mindeststandards effektiv zu gewährleisten.<sup>92</sup>

Die Entscheidung eines belgischen Gerichts vom Juli 2025 (siehe Abschnitt 5.2.4) zeigt die Bedeutung effektiver Verbandsklagerechte. Das Brüsseler Gericht untersagte der flämischen Regierung auf Klage mehrerer NGOs den Transit militärischer Güter nach Israel.<sup>93</sup> Grundlage war das belgische Verbandsklagerecht, das es anerkannten Organisationen ermöglicht, kollektive Interessen auch ohne individuelle Betroffenheit gerichtlich durchzusetzen.

Aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte zeigt das Klimaseniorinnen-Urteil des EGMR einen Weg auf, wie den beschriebenen Rechtschutzlücken im Bereich der Rüstungsexporte auch begegnet werden kann. Der EGMR erkennt ausdrücklich an, dass auch Verbände klagebefugt sein können, wenn sie in funktioneller Hinsicht Belange vertreten, die sonst keine effektive prozessuale Durchsetzung erfahren würden. Diese Grundsätze

lassen sich aufgrund der strukturellen Parallelen – namentlich des schweren Zugangs zu Gericht, der kollektiven, schwer individualisierbaren Betroffenheit, der menschenrechtlichen Schutzdimension und der zentralen Rolle von NGOs – auf den Bereich der Rüstungsexportkontrolle übertragen.<sup>94</sup>

## 5.4 Empfehlungen

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt dem Bundestag, den gesetzlichen Rahmen für Rüstungsexporte dem Vertrag gegen den Waffenhandel (ATT) anzupassen. Im Einzelnen sollte er ein Rüstungsexportkontroll-Gesetz erarbeiten, in dem

- das Friedensgebot des Grundgesetzes (Art. 26 Abs. 1 und 2 GG) umgesetzt wird;
- sowohl der Export von Kriegswaffen als auch der von sonstigen Rüstungsgütern geregelt wird beziehungsweise diese Unterscheidung – wie im Vertrag gegen den Waffenhandel vorgesehen (ATT) – entfällt;
- die Politischen Grundsätze beziehungsweise der Gemeinsame Standpunkt in einen gesetzlich verbindlichen Prüfkatalog überführt werden. Dabei sollte der Risikobegriff aus dem Vertrag gegen den Waffenhandel zugrunde gelegt werden. Dazu sollte der Prüfkatalog festlegen, dass bestimmte Quellen, wie Urteile/Anordnungen des Internationalen Gerichtshofs (IGH) oder des Internationalen Strafgerichtshof (IStGH), ähnliche Handlungsverbindlichkeit schaffen wie Sanktionen und Waffenembargos des UN-Sicherheitsrates;
- Transparenzanforderungen für Rüstungsexportkontrolle verankert werden, darunter die Veröffentlichung der Begründung von Genehmigungsentcheidungen sowie regelmäßige Veröffentlichung

<sup>89</sup> Noll (2021).

<sup>90</sup> Rhades (2024).

<sup>91</sup> Castellanos-Jankiewicz / Guzmán Mutis (2024).

<sup>92</sup> Strobel (2024).

<sup>93</sup> Van Minsel (17.07.2025).

<sup>94</sup> Weiterführend Deutsches Institut für Menschenrechte (2025).

statistischer Daten zu Rüstungsexportgenehmigungen, inklusive ihrer Laufzeiten, sowie Angaben über tatsächliche Ausfuhren;

- eine Verfahrensbeteiligung von Individuen mit berechtigtem Interesse und gespiegelten Informationsrechten verankert ist;
- die Möglichkeit von Verbandsklagen im Rahmen des verfassungsrechtlichen Rahmens von Art. 19 Abs. 4 GG festgeschrieben wird.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt den befassten Ressorts der Bundesregierung und dem Bundes sicherheitsrat:

- den Genehmigungsstop von Rüstungsexporten nach Israel vom August 2025 aufgrund des klaren Risikos ihres völkerrechtswidrigen Einsatzes beibehalten und die Ausfuhr von allen Gütern, die zur Begehung von Handlungen verwendet werden könnten, die unter die Völkermordkonvention fallen, untersagen und stoppen;
- bereits erteilte Genehmigungen für Rüstungsexporte nach Israel widerrufen, soweit die Gefahr besteht, dass die Exportgüter völkerrechtswidrig eingesetzt werden;
- bekraftigen, dass das Völkerrecht die Grundlage der deutschen Politik ist und entsprechende Maßnahmen zur Einhaltung der rechtlichen Verpflichtungen aus der Völkermordkonvention treffen;
- die Verhängung eines umfassenden Waffenembargos gegen alle Konfliktparteien im Nahen Osten unterstützen, die mutmaßlich schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht oder Menschenrechtsverletzungen begangen haben oder bei denen ein klares Risiko dafür besteht;
- ihre Genehmigungs- und Ausfuhrpraxis seit dem 7. Oktober 2023 kritisch selbst überprüfen und dem Bundestag dazu berichten;

- gegenüber Rüstungsunternehmen ihre klare Erwartungshaltung formulieren, dass diese eine eigene unternehmerische Sorgfaltspflicht haben, die durch staatliche Genehmigungsprozesse nicht ersetzt wird.

## 5.5 Literatur

**Agence France-Presse** (11.04.2025): Court throws out lawsuit on Danish arms sales to Israel. In: Courthouse News Service. <https://www.courthousenews.com/court-throws-out-lawsuit-on-danish-arms-sales-to-israel/> (abgerufen am 06.10.2025)

**Amnesty International** (2019): Outsourcing responsibility. Human rights policies in the defence sector. <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/05/ACT3008932019ENGLISH.pdf> (abgerufen am 06.10.2025)

**Amnesty International** (28.07.2025): Israel /OPT: Israeli organizations conclude Israel committing genocide against Palestinians in Gaza in another milestone for accountability efforts. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2025/07/israel-opt-israeli-organizations-conclude-israel-committing-genocide-against-palestinians-in-gaza-in-another-milestone-for-accountability-efforts/> (abgerufen am 06.10.2025).

**Arms Trade Litigation Monitor** (2025): Danish arms and Palestine. <https://armstradelitigationmonitor.org/overview/danish-arms-and-palestine/> (abgerufen am 06.10.2025)

**Arms Trade Litigation Monitor** (2025a): Dutch arms and Palestine. <https://armstradelitigationmonitor.org/overview/dutch-arms-and-the-occupied-palestinian-territories/> (abgerufen am 06.10.2025)

**Arnauld, Andreas von** (2023): Völkerrecht, 5. Auflage. Heidelberg: C.F. Müller

**B'Tselem** (2025): Our genocide. [https://www.btselem.org/publications/202507\\_our\\_genocide](https://www.btselem.org/publications/202507_our_genocide) (abgerufen am 06.10.2025)

**Baydas, Lana** (2025): Human rights due diligence within the arms industry: Challenges, practices and opportunities. In: Business and Human Rights Journal, First View 14.02.2025, S. 1–7. <https://doi.org/10.1017/bhj.2025.1> (abgerufen am 06.10.2025)

**BBC** (30.06.2025): UK F-35 parts exports to Israel are lawful, High Court rules. <https://www.bbc.com/news/articles/c4g88rgenlv0> (abgerufen am 06.10.2025)

**Bormann, Carsten / Ludwig, Anouk** (2019): Der Fall Khashoggi. Exportkontrolle im Spannungsverhältnis zwischen politischer Interessenverfolgung und Durchsetzung übergeordneter Rechtssätze. In: Die Öffentliche Verwaltung 71 (16), S. 629–638

**Brehm, Maya / Giorgou, Eirini** (22.10.2024): Ensuring respect for international humanitarian law in arms-transfer decisions. In: Just Security. <https://www.justsecurity.org/104127/international-humanitarian-law-arms-transfer/> (abgerufen am 06.10.2025)

#### **Bundesministerium der Verteidigung**

(12.10.2023): Minister Pistorius sagt Heron TP, Personal und Sanitätsmaterial für Israel zu. <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/heron-tp-drohnen-fuer-israel-5687836> (abgerufen am 06.10.2025)

#### **Bundesministerium für Wirtschaft und Energie**

(14.10.2022): Eckpunkte Rüstungsexportkontrollgesetz – Entwurf. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/eckpunkte-ruestungsexportkontrollgesetz-entwurf.pdf> (abgerufen am 06.10.2025)

#### **Bundesministerium für Wirtschaft und Energie**

(08.12.2022): Erarbeitung eines Gesetzentwurfs zum Rüstungsexportkontrollgesetz. <https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Artikel/Service/Gesetzesvorhaben/erarbeitung-eines-rustungsexportkontrollgesetzes.html> (abgerufen am 06.10.2025)

**Bundesregierung** (2019): Politische Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern. <https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/politische-grundsaezze-fuer-den-export-von-kriegswaffen-und-sonstigen-ruestungsgueter.pdf> (abgerufen am 06.10.2025)

**Bundesregierung** (11.08.2025): Regierungspresso-konferenz, Minute 49:50. [https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=2S\\_ckwJpa\\_U](https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=2S_ckwJpa_U) (abgerufen am 06.10.2025)

**Bundesregierung** (27.08.2025): Deutschland steht weiter an der Seite Israels – und setzt sich für eine Deeskalation ein. <https://www.bundeskanzler.de/bk-de/aktuelles/unterstuetzung-israel-2228198> (abgerufen am 06.10.2025)

**Campaign Against Arms Trade** (18.02.2025): Over 230 global organisations demand governments producing F-35 jets stop arming Israel. <https://caat.org.uk/news/over-230-global-organisations-demand-governments-producing-f-35-jets-stop-arming-israel/> (abgerufen am 06.10.2025)

**Castellanos-Jankiewicz, León / Guzmán Mutis, Antonio** (2024): The right to a remedy for wrongful European arms exports. Minding the accountability gap? In: The George Washington International Law Review 56 (3), S. 277–293

**CDU / CSU / SPD** (2013): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode. Berlin. <https://www.bundestag.de/resource/blob/194886/696f36f795961df200fb27fb6803d83e/koalitionsvertrag-data.pdf> (abgerufen am 06.10.2025)

**CDU / CSU / SPD** (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode. Berlin. [https://www.spdfraktion.de/system/files/documents/koalitionsvertrag\\_2018-2021\\_bund.pdf](https://www.spdfraktion.de/system/files/documents/koalitionsvertrag_2018-2021_bund.pdf) (abgerufen am 06.10.2025).

**CDU / CSU / SPD** (2025): Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode. Berlin. [https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav\\_2025.pdf](https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf) (abgerufen am 06.10.2025)

**Cornelisse, Galina** (2025): On the “Whims of Foreign Courts”: The UK High Court’s F-35 Ruling. In: Verfassungsblog vom 13.07.2025. <https://verfassungsblog.de/uk-high-courts-f-35-ruling/> (abgerufen am 06.10.2025)

**Council of the European Union** (14.04.2025): User’s guide to Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing the control of exports of military technology and equipment, COARM 61 CFSP/PESC 408

**Council of the European Union** (20.07.2015): User’s guide to Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing the control of exports of military technology and equipment, COARM 172 CFSP/PESC 393

**Dannenbaum, Tom / Dill, Janina** (2024): International law in Gaza: Belligerent intent and provisional measures. In: American Journal of International Law 118 (4), S. 659–683

**Deutscher Bundestag** (22.10.2012): Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Außenwirtschaftsrechts, Drucksache 17/11127

**Deutscher Bundestag, Unterabteilung Europa - Fachbereich Europa** (2019): Sachstand: Zur innerstaatlichen Geltung des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP. Sachstand PE 6 - 3000 - 002/19. <https://www.bundestag.de/resource/blob/628806/d7ca0848c31d112316ccd37456d135cf/PE-6-3000-002-19-pdf-data.pdf> (abgerufen am 06.10.2025)

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2025): Stellungnahme zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung bei Rüstungsexporten. Berlin

**Deutschlandfunk** (22.01.2022): Unsere Grundsätze für Rüstungsexporte funktionieren nicht. Stephan Roll im Gespräch mit Gerwald Herter. <https://www.deutschlandfunk.de/roll-swp-unsere-grundsaeze-fuer-ruestungsexporte-funktionieren-nicht-100.html> (abgerufen am 06.10.2025)

**Deutschlandfunk** (11.08.2025): Einschränkung der Exporte. Welche Rolle spielen deutsche Waffen im Gazakrieg? <https://www.deutschlandfunk.de/einschraenkung-der-exporte-welche-rolle-spielen-deutsche-waffen-fuer-israel-100.html> (abgerufen am 06.10.2025)

**Dörr, Oliver** (2024): § 29. In: Epping, Volker / Heintschel von Heinegg, Wolff (Hg.): Völkerrecht. Ein Studienbuch, 8. Auflage. München: C.H.Beck, S. 643-660

**European Center for Constitutional and Human Rights u. a.** (2020): Case report: Made in Europe, bombed in Yemen. How the ICC could tackle the responsibility of arms exporters and government officials. [https://www.ecchr.eu/fileadmin/Fallbeschreibungen/CaseReport\\_ECCHR\\_Mwatana\\_Amnesty\\_Caat\\_Delas\\_Rete.pdf](https://www.ecchr.eu/fileadmin/Fallbeschreibungen/CaseReport_ECCHR_Mwatana_Amnesty_Caat_Delas_Rete.pdf) (abgerufen am 06.10.2025)

**European Center for Constitutional and Human Rights** (2023): Fallbericht: Europäische Verantwortung für Kriegsverbrechen im Jemen – Mittäterschaft von RWM Italia S.p.A. und der italienischen Behörde für Waffenexporte? [https://www.ecchr.eu/fileadmin/user\\_upload/Fallbericht\\_RWMItalia\\_Juli2023.pdf](https://www.ecchr.eu/fileadmin/user_upload/Fallbericht_RWMItalia_Juli2023.pdf) (abgerufen am 06.10.2025)

**European Center for Constitutional and Human Rights u. a.** (13.03.2023): Preliminary legal analysis on arms transfers to parties to the conflict in Yemen. [https://www.ecchr.eu/fileadmin/user\\_upload/Preliminary\\_legal\\_analysis.pdf](https://www.ecchr.eu/fileadmin/user_upload/Preliminary_legal_analysis.pdf) (abgerufen am 06.10.2025)

**European Center for Constitutional and Human Rights** (19.03.2025): Im Luftkrieg bombardiert, mit geschwärzten Akten blockiert. Wie deutsche Behörden jemenitische Kläger im Stich lassen. <https://www.ecchr.eu/pressemitteilung/im-luftkrieg-bombardiert-mit-geschwaerzten-akten-blockiert/> (abgerufen am 06.10.2025)

**Forensis** (2024): Kurzstudie: Deutsche Rüstungsexporte nach Israel 2003–2023. Berlin. [https://content.forensic-architecture.org/wp-content/uploads/2024/05/Forensis-Report-German-Arms-Exports-to-Israel-2003-2023\\_German.pdf](https://content.forensic-architecture.org/wp-content/uploads/2024/05/Forensis-Report-German-Arms-Exports-to-Israel-2003-2023_German.pdf) (abgerufen am 06.10.2025)

**George, Mathew u.a.** (2025): Trends in international arms transfers, 2024. Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute. <https://doi.org/10.55163/XXSZ9056> (abgerufen am 06.10.2025)

**González Hauck, Sué / Theilen, Jens T.** (2025): Vertrauen und Vertretbarkeit. Das Ramstein-Urteil und seine Folgen für Waffenlieferungen an Israel. In: Verfassungsblog vom 21.07.2025. <https://verfassungsblog.de/ramstein-voelkerrecht-verantwortung/> (abgerufen am 06.10.2025)

**Handelsblatt** (23.07.2025): Deutschland erlaubt Eurofighter-Lieferung an Türkei. <https://www.handelsblatt.com/politik/international/ruestung-deutschland-erlaubt-eurofighter-lieferung-an-tuerkei/100143576.html> (abgerufen am 06.10.2025)

**Handelsblatt** (31.08.2025): Einsatz in Gaza – der blinde Fleck deutscher Rüstungspolitik. <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/ruestungsexporte-einsatz-in-gaza-der-blinde-fleck-deutscher-ruestungspolitik/100147868.html> (abgerufen 06.10.2025)

**Haque, Adil Ahmad** (13.06.2025): The fall and rise of German arms exports to Israel: Questions for the International Court of Justice. In: Just Security. <https://www.justsecurity.org/114479/german-arms-exports-israel-icj/> (abgerufen am 06.10.2025)

**Hartmann, Jacques / Köhne, Lea / Widdig, Vincent** (2024): Arms exports and access to justice: Enforcing international law through domestic courts. <https://www.ejiltalk.org/arms-exports-and-access-to-justice-enforcing-international-law-through-domestic-courts/> (abgerufen am 06.10.2025)

**Herdegen, Matthias** (2017): Art. 26, 81. Ergänzungslieferung (Stand: September 2017). In: Dürig, Günter u. a. (Hg.) (2025): Grundgesetz. Kommentar, Band III, 107. Ergänzungslieferung (Stand: März 2025). München: C.H. Beck

**International Committee of the Red Cross** (2016): Arms transfer decisions: Applying international humanitarian law and international human rights law criteria – a practical guide. Geneva

**International Committee of the Red Cross** (2024): International humanitarian law and the challenges of contemporary armed conflicts. Building a culture of compliance for IHL to protect humanity in today's and future conflicts. Geneva. <https://shop.icrc.org/download/ebook?sku=4810/002-ebook> (abgerufen am 06.10.2025)

**International Court of Justice** (1970): Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain), second phase, Judgment of 05.02.1970. <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/50/050-19700205-JUD-01-00-EN.pdf> (abgerufen am 06.10.2025)

**International Court of Justice** (1996): Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment of 11.07.1996. <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/91/091-19960711-JUD-01-00-EN.pdf> (abgerufen am 06.10.2025)

**International Court of Justice** (2007): Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment of 26.02.2007. <https://www.icj-cij.org/node/103164> (abgerufen am 06.10.2025)

**International Court of Justice** (2020): Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar), Order of 23.01.2020. <https://www.icj-cij.org/node/105890> (abgerufen am 06.10.2025)

**International Court of Justice** (2024): Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Order of 24.05.2024. <https://www.icj-cij.org/node/204091> (abgerufen am 06.10.2025)

**International Court of Justice** (2024a): Alleged breaches of certain international obligations in respect of the occupied Palestinian territory (Nicaragua v. Germany), Order of 30.04.2024. <https://www.icj-cij.org/node/203991> (abgerufen am 06.10.2025)

**International Court of Justice** (2024b): Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Order of 28.03.2024. <https://www.icj-cij.org/node/203847> (abgerufen am 06.10.2025)

**International Court of Justice** (2024c): Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Order of 26.01.2024. <https://www.icj-cij.org/node/203447> (abgerufen am 06.10.2025)

**International Court of Justice** (19.07.2024): Legal consequences arising from the policies and practices of Israel in the occupied Palestinian territory, including East Jerusalem. <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/186/186-20240719-adv-01-00-en.pdf> (abgerufen am 06.10.2025)

**International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia** (14.01.2000): Prosecutor v. Zoran Kupreškić et al., Case No. IT-95-16

**International Law Commission** (2001): Draft articles on responsibility of states for internationally wrongful acts, with commentaries (A/56/10)

**Isensee, Josef / Kirchhof, Paul** (Hg.) (2013): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band XI: Internationale Bezüge, 3. Auflage. Heidelberg: C. F. Müller

**Lampe, Hans-Georg / Lutz, Markus** (2025): § 19 KrWaffKontrG. In: Häberle, Peter (Hg.): Strafrechtliche Nebengesetze, Kommentar, 257. Ergänzungslieferung (Stand: April 2025). München: C. H. Beck

**Legal Tribune Online** (20.09.2025): Strafantrag wegen Waffenlieferungen an Israel. Haben sich Merz, Scholz und Co. wegen Beihilfe strafbar gemacht? <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/waffen-waffenlieferungen-scholz-merz-strafantrag-beihilfe-gaza-israel-export> (abgerufen am 06.10.2025)

**Ley, Isabelle** (2021): Zwischen parlamentarischer Routine und exekutiven Kernbereichen. Die Kompetenzverteilung der auswärtigen Gewalt von Parlament und Regierung unter dem Grundgesetz. In: Archiv des öffentlichen Rechts 146 (2), S. 299–352

**Louca, Laura** (2018): Der Arms Trade Treaty und die Kontrolle von Dual-Use-Gütern. Baden-Baden: Nomos

**Mettraux, Guénaël** (2019): International crimes. Law and practice. Volume 1: Genocide. Oxford: Oxford University Press

**Mruk, Nina Chiara** (2024): Rüstungsexporte in der Verantwortung. Gerichtliche und parlamentarische Kontrolle. Tübingen: Mohr Siebeck

**Müller, Jörg / Drossel, Holger** (2024): Art. 26. In: Huber, Peter M. / Voßkuhle, Andreas (Hg.): Grundgesetz. Kommentar, 8. Auflage, München: C.H. Beck

**Niebank, Jan-Christian / Kämpf, Andrea / Heinz, Wolfgang S.** (2017): Beihilfe zu Menschenrechtsverstößen vermeiden – außenpolitische Zusammenarbeit kritisch prüfen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse\\_Studie/Analyse\\_Beihilfe\\_zu\\_Menschenrechtsverstoessen\\_vermeiden\\_aussenpolitische\\_Zusammenarbeit\\_kritisch\\_pruefen.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Beihilfe_zu_Menschenrechtsverstoessen_vermeiden_aussenpolitische_Zusammenarbeit_kritisch_pruefen.pdf) (abgerufen am 06.10.2025)

**Niebank, Jan-Christian** (2019): Menschenrechtliche Risiken als Ausschlusskriterium für Rüstungsexportgenehmigungen. In: Zeitschrift für das gesamte Sicherheitsrecht 2 (4), S. 145–151

**Noll, Gabriel** (2021): Mehr als nur empfundene Verpflichtung. Grundrechtliche Schutzpflichten für das Leben afghanischer Ortskräfte. In: Verfassungsblog vom 31.05.2021. <https://verfassungsblog.de/mehr-als-nur-empfundene-verpflichtung/> (abgerufen am 06.10.2025)

**Pfeifer, Hanna / Goldmann, Matthias** (2025): Political and legal assessment of German arms deliveries to Israel since 7 October 2023. Heidelberg: Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL). <https://ssrn.com/abstract=5390330> (abgerufen am 06.10.2025)

**Politico** (2025): Dutch ministers ramp up controls on weapons exports to Israel. <https://www.politico.eu/article/the-netherlands-will-control-arms-exports-to-israel-more-closely/> (abgerufen am 06.10.2025)

**Rat der Europäischen Union** (2025): Beschluss (GASP) 2025/779 des Rates vom 14. April 2025 zur Änderung des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern, Az. 2025/779

**Rhades, Moritz** (2024): Von Waffen wissen müssen. Was das Verwaltungsgericht Berlin zu Waffenexporten nach Israel zu sagen hat – und worüber es schweigt. In: Verfassungsblog vom 20.06.2024. <https://verfassungsblog.de/waffenexporte-gericht-israel/> (abgerufen am 06.10.2025)

**Schliemann, Christian / Bryk, Linde** (2019): Arms trade and corporate responsibility. Liability, litigation and legislative reform. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/iez/15850.pdf> (abgerufen am 06.10.2025)

**Strobel, Vera** (2024): Litigating and enforcing international humanitarian law before German courts. Public interest litigation via individual rights as a vehicle for access to justice in situations of armed conflict. In: Netherlands International Law Review 71 (3), S. 483–510

**UN, Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory** (16.09.2025): Legal analysis of the conduct of Israel in Gaza pursuant to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, UN Doc. A/HRC/60/CRP.3

**UN, Office of the High Commissioner for Human Rights** (09.01.2025): Impact of arms transfers on human rights, UN Doc. A/HRC/58/41

**UN, Secretary-General** (24.10.2023): Secretary-General's remarks to the Security Council - on the Middle East. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2023-10-24/secretary-generals-remarks-the-security-council-the-middle-east%C2%A0> (abgerufen am 06.10.2025)

**UN, Secretary-General** (27.09.2024): Secretary-General's remarks to the Security Council - on Gaza. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2024-09-27/secretary-generals-remarks-the-security-council-gaza-delivered> (abgerufen am 06.10.2025)

**UN, Working Group on Business and Human Rights** (2022): Responsible business conduct in the arms sector: Ensuring business practice in line with the UN Guiding Principles on Business and Human Rights. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-08/BHR-Arms-sector-info-note.pdf> (abgerufen am 06.10.2025)

**Van Minsel, Kenny** (17.07.2025): Belgian court bans further transit of all military equipment to Israel in landmark ruling. <https://pers.11.be/belgian-court-bans-further-transit-of-all-military-equipment-to-israel-in-landmark-ruling> (abgerufen am 06.10.2025)

**Welt** (07.02.2022): Ägypten: Kein anderes Land erhält so viele Waffen aus Deutschland. <https://www.welt.de/politik/ausland/plus236740035/Aegypten-Kein-anderes-Land-erhaelt-so-viele-Waffen-aus-Deutschland.html> (abgerufen am 06.10.2025)

**Wentker, Alexander** (2025): Verwaltungsgerichtlicher Eilrechtsschutz gegen Rüstungsausfuhrgenehmigungen. Strategische Prozessführung und Gewaltenteilung. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 44 (8), S. 547–552

**Worster, William** (06.04.2024): Assessing assurances that exported arms will not be misused. <https://opiniojuris.org/2024/04/06/assessing-assurances-that-exported-arms-will-not-be-misused/> (abgerufen am 06.10.2025)

**Zeit Online** (01.06.2025): Was bringt ein Stopp der Waffenlieferungen nach Israel? <https://www.zeit.de/politik/ausland/2025-06/waffenlieferungen-israel-krieg-gaza> (abgerufen am 06.10.2025)

**Zeit Online** (14.08.2025): Welche Verantwortung trägt Deutschland? <https://www.zeit.de/2025/35/ruestungsexport-israel-cdu-spd-gruene> (abgerufen am 06.10.2025)

**Zwanenburg, Marten** (2021): The “External Element” of the obligation to ensure respect for the Geneva Conventions: A matter of treaty interpretation. In: International Law Studies 97, S. 612–651. <https://digital-commons.usnwc.edu/ils/vol97/iss1/29/> (abgerufen am 06.10.2025)



# 6 Deutschland im Menschenrechtsschutzsystem

## 6.1 Die menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands

Das Grundgesetz (GG) enthält in Artikel 1 Absatz 2 das Bekenntnis zu „unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft“. Grund- und Menschenrechte sind dementsprechend im Grundgesetz garantiert. Zudem ist Deutschland als Mitglied im Europarat und den Vereinten Nationen (United Nations, UN) sowie mit der Ratifikation zahlreicher Menschenrechtsverträge in das europäische und das internationale Menschenrechtsschutzsystem eingebunden.

Dabei hat Deutschland sowohl internationale Verträge im Rahmen der Vereinten Nationen – zum Beispiel den UN-Zivilpakt, den UN-Sozialpakt und die UN-Behindertenrechtskonvention – als auch europäische Menschenrechtsverträge – zum Beispiel die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und die Revidierte Europäische Sozialcharta – anerkannt. Außerdem ist Deutschland an die EU-Grundrechtecharta gebunden, wenn es Recht der Europäischen Union (EU) umsetzt, indem es zum Beispiel europäische Richtlinien in nationales Recht überführt oder eine Behörde in Umsetzung einer europäischen Verordnung handelt.

Die durch die Menschenrechtsverträge begründeten individuellen Rechte und staatlichen Verpflichtungen sind völkerrechtlich verbindlich und Bestandteil der deutschen Rechtsordnung. Alle Menschen unter deutscher Hoheitsgewalt können sich gegen deutsche staatliche Stellen auf sie berufen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind die völkervertragsrechtlichen Menschenrechtsgarantien auch als Auslegungshilfe heranzuziehen. Mit ihnen werden Inhalt und Reichweite der grundgesetzlich garantierten Grundrechte bestimmt. Die internationalen Menschenrechtsstandards sind daher auch in den Verfahren vor deutschen Gerichten zu berücksichtigen – unmittelbar oder bei der Auslegung von Grundrechten – und finden seit einigen Jahren zunehmend Eingang in die Rechtsprechung in Deutschland.

Jenseits individuell einklagbarer Rechtspositionen machen die Menschenrechte auch verbindliche Vorgaben für Regierung, Gesetzgebung und Verwaltung in Bund, Ländern und Kommunen. Demzufolge müssen deren Verfahren transparent, inklusiv sowie diskriminierungsfrei ablaufen und darauf abzielen, alle Menschenrechte zu verwirklichen und im Fall eines Konflikts weitestgehend zu gewährleisten.

Menschenrechte sind für Staaten nicht nur auf ihrem eigenen Territorium bindend, sondern auch im Rahmen internationalen staatlichen Handelns. Dies gilt sowohl für das Handeln außerhalb des Staatsgebietes (zum Beispiel im Rahmen von Militäreinsätzen wie in Kosovo und Irak oder in der Entwicklungszusammenarbeit) als auch für das Handeln in internationalen Organisationen (zum Beispiel bei der Rechtsetzung in der EU oder im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen).

Welche Fortschritte die Staaten bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen auf diesen unterschiedlichen Ebenen gemacht haben, ist Gegenstand internationaler Überprüfungsverfahren. Fachausschüsse unabhängiger Expert\*innen in den Vereinten Nationen und im Europarat überprüfen die Vertragsstaaten regelmäßig und geben Empfehlungen ab. Einige der Empfehlungen an Deutschland aus den Überprüfungsverfahren findet sich in den jeweiligen thematischen Kapiteln dieses Berichts.

## 6.2 Deutschland im Blick internationaler und europäischer Menschenrechtsgremien

Als Vertragsstaat verpflichtet Deutschland sich dazu, die in den Menschenrechtsverträgen festgeschriebenen Normen einzuhalten und über deren Umsetzung regelmäßig Bericht zu erstatten. Dieser Staatenbericht bildet – zusammen mit Parallelberichten der Zivilgesellschaft und der Nationalen Menschenrechtsinstitution, also des Deutschen Instituts für Menschenrechte – die Grundlage für Empfehlungen, die die UN-Fachausschüsse zu den einzelnen Menschenrechtsverträgen nach einem intensiven Dialog mit deutschen Staatenvertreter\*innen gegenüber Deutschland aussprechen.

Das Berichtsverfahren ist dabei je nach Menschenrechtsvertrag zeitlich unterschiedlich getaktet. In der Regel muss Deutschland den UN-Fachausschüssen alle vier bis fünf Jahre Bericht über die Umsetzung des jeweiligen Menschenrechtsvertrags erstatten.

Darüber hinaus gibt es für einzelne Betroffene teilweise die Möglichkeit, sich bei den Fachausschüssen der UN-Menschenrechtsverträge über Menschenrechtsverletzungen zu beschweren (sogenannte Individualbeschwerdeverfahren).<sup>1</sup> Im Fall systematischer oder schwerer Menschenrechtsverletzungen können einige Fachausschüsse auch Untersuchungsverfahren durchführen.<sup>2</sup>

Die Einhaltung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und ihrer Zusatzprotokolle überwacht der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Als ständiger Gerichtshof nimmt er Individual- sowie Staatenbeschwerden entgegen und trifft rechtsverbindliche Entscheidungen. Damit bietet er den stärksten Schutz gegen die Verletzung von Menschenrechten. Das Ministerkomitee des Europarates überwacht den Vollzug der Entscheidungen des EGMR.<sup>3</sup>

Im Berichtszeitraum Juli 2024 bis Juni 2025 veröffentlichte der EGMR insgesamt vier Urteile zu Beschwerden gegen Deutschland. In zwei Fällen stellte der EGMR eine Rechtsverletzung fest.

**Im Fall H. T. gegen Deutschland und Griechenland** hat der EGMR geurteilt, dass Deutschland

gegen das Verbot der unmenschlichen Behandlung (Art. 3 EMRK) in verfahrensrechtlicher Hinsicht verstoßen hat. Der Beschwerdeführer, ein syrischer Staatsangehöriger, hatte in dem Fall gegen seine Abschiebung nach Griechenland Beschwerde erhoben.<sup>4</sup> Nachdem er sein Asylgesuch bekundet hatte, wurde dem Beschwerdeführer die Einreise nach Deutschland verweigert und er wurde unverzüglich auf Basis einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Deutschland und Griechenland nach Griechenland abgeschoben. Der EGMR stellte fest, die deutschen Behörden hätten weder über eine entsprechende Schutzgarantie in der Verwaltungsvereinbarung verfügt noch sich durch eine gründliche, individuelle Prüfung vergewissert, dass der Beschwerdeführer in Griechenland Zugang zu einem angemessenen Asylverfahren erhalten würde, das ihn vor einer Kettenabschiebung („chain refoulement“) schützt. Sie hätten zudem nicht sichergestellt, dass der Beschwerdeführer nicht Gefahr laufen würde, unter unmenschlichen Bedingungen inhaftiert zu werden. Der EGMR stellte außerdem fest, dass der Beschwerdeführer im Zuge der hastigen Rückführung keinen Zugang zu einem wirksamen Rechtsbehelf gehabt habe, weil er nicht in einer ihm verständlichen Sprache über Rechtsmittel belehrt wurde und ihm weder ein\*e Dolmetscher\*in noch die Möglichkeit zur anwaltlichen Beratung zur Verfügung gestellt wurde.

Im Urteil zum Fall Benjamin **Ruß gegen Deutschland** hat der EGMR eine Verletzung der Versammlungsfreiheit (Art. 11 EMRK) durch die deutschen Gerichte festgestellt.<sup>5</sup> Der Beschwerdeführer hatte

1 In der Rechtsprechungsdatenbank „ius menschenrechte“ des Deutschen Instituts für Menschenrechte sind ausgewählte Entscheidungen internationaler Spruchkörper, wie der UN-Fachausschüsse, des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des Gerichtshofs der Europäischen Union sowie ausgewählte menschenrechtlich relevante Entscheidungen staatlicher Gerichte abgebildet: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsschutz/datenbanken/rechtsprechungsdatenbank-ius-menschenrechte>. In der Rechtsprechungsdatenbank „ius gender & gewalt“ des Deutschen Instituts für Menschenrechte befinden sich rechtsgebietsübergreifend Entscheidungen nationaler, europäischer und internationaler Gerichte und unabhängiger Menschenrechtsgremien, die im Zusammenhang mit geschlechtspezifischer Gewalt stehen, sowie relevante völker- und europarechtliche Dokumente und Hintergrundinformationen: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsschutz/datenbanken/rechtsprechungsdatenbank-ius-gender-gewalt>. Die Datenbank „Menschenrechte und Behinderungen“ enthält wesentliche völkerrechtliche Dokumente der Vereinten Nationen zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsschutz/datenbanken/datenbank-fuer-menschenrechte-behinderungen> (alle abgerufen am 03.09.2025).

2 Da die Untersuchungsverfahren vertraulich sind, gibt es keine öffentlich zugänglichen Informationen über ihre Eröffnung; ihre Ergebnisse werden in einem Bericht veröffentlicht.

3 Council of Europe (2024).

4 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2024): H.T. gegen Deutschland, Urteil vom 15.10.2024, Beschwerde Nr. 13337/19.

5 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2025): Russ gegen Deutschland, Urteil vom 20.05.2025, Beschwerde Nr. 44241/20.

sich gegen ein Strafurteil gewandt, wonach er wegen des Tragens einer Schutzwaffe auf einer öffentlichen Versammlung nach §§ 27 Abs. 2, 17a Abs. 1 Versammlungsgesetz zu einer Geldstrafe verurteilt worden war. Die deutschen Gerichte hatten ein vom Beschwerdeführer mit einem Gummiband vor das Gesicht gespanntes Plastikvisier mit der Aufschrift „smash capitalism“ als Schutzwaffe befunden. Der EGMR urteilte, dass die Verurteilung zu einer Geldstrafe eine Verletzung von Artikel 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention darstellt, weil friedliches Demonstrieren grundsätzlich keiner strafrechtlichen Sanktion unterworfen werden dürfe. Es wurden weder bei der Versammlung „bunt, laut – aber friedlich“ Gewalttätigkeiten noch beim Beschwerdeführer selbst Gewaltbereitschaft festgestellt. Außerdem sei der Beschwerdeführer während der Versammlung nicht aufgefordert worden, das Visier abzulegen. Der Gerichtshof betonte, dass die Einschränkung der Versammlungsfreiheit durch strafrechtliche Verurteilung verhältnismäßig und „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“ sein müsse (Art. 11 Abs. 2 EMRK). Dafür hätten die Gerichte jedoch nicht hinreichend dargelegt, inwiefern das Tragen eines simpel gebauten Plastikvisiers eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstelle. Die Gerichte hätten auch das Gut der Versammlungsfreiheit und das Ziel, Gewalt und Unruhen zu verhindern, nicht hinreichend gegeneinander abgewogen.

Im Fall **R. F. u. a. gegen Deutschland** geht es um das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK) sowie eine mögliche Diskriminierung von lesbischen Paaren gegenüber heterosexuellen Paaren bei der Anerkennung der Mutterchaft (Art. 14 i.V.m. Art. 8 EMRK). Die erste Beschwerdeführerin ist als Eizellenspenderin die genetische Mutter des Kindes, das sie allerdings erst adoptieren musste, um das Sorgerecht zu erlangen, während die zweite Beschwerdeführerin das Kind zur Welt brachte und als Mutter anerkannt worden war.<sup>6</sup> Der EGMR urteilte jedoch, dass kein Verstoß gegen Artikel 8 der EMRK vorliege. Die Ver-

tragsstaaten hätten einen weiten Einschätzungsspielraum in ethisch sensiblen Fragen wie dem Abstammungsrecht und medizinisch unterstützter Fortpflanzung. Deutschland habe diesen nicht überschritten, weil ein angemessener Ausgleich zwischen den widerstreitenden Interessen erfolgt sei. Die erste Beschwerdeführerin habe laut dem EGMR durch das Adoptionsverfahren ohne besondere Hürden Elternrechte erlangt und hätte auch keine erhebliche Beeinträchtigung des Familienlebens im Alltag vorweisen können. Ferner urteilte der Gerichtshof, dass aufgrund des Einschätzungsspielraums der Vertragsstaaten auch keine Diskriminierung der Beschwerdeführerinnen im Vergleich zu heterosexuellen Paaren vorliegt.

Der Fall **C. O. gegen Deutschland** betrifft die Beachtung der Unschuldsvermutung.<sup>7</sup> In der Strafverfolgung des Cum-Ex-Steuerhinterziehungskomplexes waren Verfahren abgetrennt worden, um die Strafverfolgung geständiger Mitwirkender zu beschleunigen. Das Urteil gegen sie enthielt Ausführungen zum Tatbeitrag einer dritten Person, des Beschwerdeführers. Ohne diese Feststellungen, die keine Schuldfeststellung umfassten, wäre die Verurteilung wegen Beihilfe und Mittäterschaft der Angeklagten rechtlich nicht möglich gewesen. Der EGMR urteilte, dass die Unschuldsvermutung nicht verletzt worden ist, da die deutschen Gerichte durchgehend deutlich gemacht hätten, dass sie nur Feststellungen machten, die zur Bewertung der strafrechtlichen Verurteilung der Angeklagten dienten. Zudem hätten die Feststellungen keine präjudizierende Wirkung auf das Verfahren gegen den Beschwerdeführer.

Die Deutschland betreffenden Verfahren vor dem EGMR werden durch das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) jährlich in dem Bericht über die Rechtsprechung des EGMR und die Umsetzung seiner Urteile in Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland aufgearbeitet.<sup>8</sup> In einem zweiten Bericht, dem Bericht über die Rechtsprechung des EGMR in Verfahren gegen

6 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2025): R.F. u. a. gegen Deutschland, Urteil vom 12.11.2024, Beschwerde Nr. 46808/16.

7 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2024): C.O. gegen Deutschland, Urteil vom 17.09.2024, Beschwerde Nr. 16678/22.

8 Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2025).

andere Staaten als Deutschland, werden ausgewählte Verfahren gegen andere Vertragsstaaten und ihre Relevanz für Deutschland diskutiert.<sup>9</sup>

Ausführliche Informationen zu allen Menschenrechtsinstrumenten sowie Dokumente zu den jewei-

ligen Staatenberichtsverfahren und Individualbeschwerden befinden sich auf der Website des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Einen Überblick über die Berichtspflichten Deutschlands geben die nachfolgenden Tabellen 1 bis 5.

**Tabelle 1: Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen**

UN-Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Individualbeschwerdeverfahren in Deutschland anwendbar	Letzter Staatenbericht Deutschlands	Letzte Empfehlungen an Deutschland	Nächster Staatenbericht Deutschlands
Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt, ICCPR)	23.03.1976	Ja, gemäß 1. Zusatzprotokoll  Zwischenbericht: 2025	2020	2021	Fällig: 2028
Zivilpakt 2. Fakultativprotokoll (Abschaffung der Todesstrafe)	18.11.1992	Ja, gemäß Art. 5	Teil des Staatenberichtsverfahrens zum UN-Zivilpakt	Teil des Staatenberichtsverfahrens zum UN-Zivilpakt	Teil des Staatenberichtsverfahrens zum UN-Zivilpakt
Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt, ICESCR)	03.01.1976	Ja, gemäß Fakultativprotokoll	2023	2018	Termin für nächsten Staatenbericht steht noch aus.
Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD)	15.06.1969	Ja, gemäß Art. 14	2020	2023	Termin für nächsten Staatenbericht steht noch aus.
Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)	09.08.1985	Ja, gemäß Fakultativprotokoll	2021  Zwischenbericht: 2025	2023	Termin für nächsten Staatenbericht steht noch aus.

<sup>9</sup> Risini (2025).

UN-Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Individualbeschwerdeverfahren in Deutschland anwendbar	Letzter Staatenbericht Deutschlands	Letzte Empfehlungen an Deutschland	Nächster Staatenbericht Deutschlands
Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT)	31.10.1990	Ja, gemäß Art. 22	2024	2019	Termin für nächsten Staatenbericht steht noch aus.
Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Einrichtung eines nationalen unabhangigen Besuchsgremiums)	03.01.2009	Kein Individualbeschwerdeverfahren	Internationaler und nationaler Kontrollmechanismus	Besuch in Deutschland 2013	Kein Staatenberichtsverfahren
Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC)	05.04.1992	Ja, gemäß 3. Zusatzprotokoll	2019	2022	Der kombinierte 7. und 8. Bericht soll 2027 vorgelegt werden.
1. Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinder in bewaffneten Konflikten)	13.01.2005	Ja, gemäß 3. Zusatzprotokoll	2019	2022	Teil des Staatenberichtsverfahrens zur UN-Kinderrechtskonvention
2. Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderhandel)	15.07.2009	Ja, gemäß 3. Zusatzprotokoll	2019	2022	Teil des Staatenberichtsverfahrens zur UN-Kinderrechtskonvention
Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeiter*innen und ihrer Familienangehörigen (ICRMW)	Nicht ratifiziert	Nein (Möglichkeit gemäß Art. 77)	-	-	-

UN-Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Individualbeschwerdeverfahren in Deutschland anwendbar	Letzter Staatenbericht Deutschlands	Letzte Empfehlungen an Deutschland	Nächster Staatenbericht Deutschlands
Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und Fakultativprotokoll (CRPD)	26.03.2009	Ja, gemäß Zusatzprotokoll	2019	2023	2031
Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (CPED)	23.10.2010	Ja, gemäß Art. 31	2013 Follow-Up-Berichte (gem. Art. 29(4)) 2015 und 2020.	2023	Laut Konvention keine weiteren periodischen Staatenberichte fällig, aber zusätzliche Informationen können nach Art. 29(4) angefordert werden.

**Tabelle 2: Weitere menschenrechtliche Überprüfungen im Rahmen der Vereinten Nationen**

Verfahren	Überprüfung Deutschlands seit	Letzter Staatenbericht Deutschlands	Letzte Empfehlungen an Deutschland	Nächster Staatenbericht Deutschlands
Allgemeines Länderüberprüfungsverfahren (UPR)	2007	2023	2024	Termin für nächsten Staatenbericht steht noch aus.
Hochrangiges Politisches Forum zur Überprüfung der Nachhaltigkeitsziele (SDGs)	2016	2025	Keine Empfehlungen vorgesehen	Termin für nächsten Staatenbericht steht noch aus (freiwillig, keine verbindliche Vorgabe).

**Tabelle 3: Menschenrechtsabkommen des Europarates mit Berichtsverfahren**

Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Letzter (Staaten-)Bericht Deutschlands	Letzte Empfehlungen an Deutschland	Nächster (Staaten-)Bericht Deutschlands
(Revidierte) Europäische Sozialcharta	Europäische Sozialcharta: 26.02.1965  Revidierte Europäische Sozialcharta: 01.05.2021	2023 (Ad-hoc-Bericht zur cost-of-living crisis)  2025 (regulärer Bericht) <sup>10</sup>	2024 <sup>11</sup>  2025 (zur cost-of-living crisis)	2026 <sup>12</sup> (alle zwei Jahre zu einer von zwei Themengruppen der Revidierten Europäischen Sozialcharta)
Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta (Kollektivbeschwerden)	Nicht ratifiziert	–	–	–
Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten	01.02.1998	2023	2022	2029
Europäische Charta der Regional- und Minderheiten-sprachen	01.01.1999	2023	2024	2026
Konvention des Europarates gegen Menschenhandel	01.04.2013	2023	2024	2026
Konvention des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)	01.02.2018	2020	2022	2025

<sup>10</sup> Staatenbericht zur Themengruppe I – Rechte auf und in der Arbeit, Gewerkschaftsrechte, Rechte von Wanderarbeitnehmenden.

<sup>11</sup> Empfehlungen zu vorheriger Themengruppe IV: Rechte von Kindern, Familien und Wanderarbeitenden; zur Reform des Berichtssystems in 2023: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsschutz/europarat/menschenrechtsabkommen-des-europarats/europaeische-sozialcharta> (abgerufen am 03.09.2025).

<sup>12</sup> Nächster Staatenbericht zur Themengruppe II – Recht auf Gesundheit, Recht auf soziale Sicherheit, Kinder- und Familienrechte, Rechte Älterer, Rechte von Menschen mit Behinderungen.

**Tabelle 4: Menschenrechtliche Überprüfung des Europarates mit Besuchsmechanismus**

Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Letzter Besuch in Deutschland	Letzte Empfehlungen an Deutschland
Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT)	01.06.1990	2020 (regulärer Besuch) 2023 (Ad-hoc-Besuch)	2022 (regulärer Besuch) 2024 (Ad-hoc-Besuch)
Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)	Kein Abkommen	2019	2020

**Tabelle 5: Verpflichtungen Deutschlands im Rahmen der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten<sup>13</sup>**

Abkommen	Inkrafttreten in Deutschland	Individualbeschwerdeverfahren in Deutschland anwendbar
Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)	03.09.1953	Ja (EGMR)
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 1 (Recht auf Achtung des Eigentums, auf Bildung und auf faire und geheime Wahlen)	13.02.1957	Ja, gemäß Art. 5 Zusatzprotokoll
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 4 (Freizügigkeitsrecht und Ausweisungsschutz)	01.06.1968	Ja, gemäß Art. 6 Zusatzprotokoll
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 6 (Verbot der Todesstrafe)	01.08.1989	Ja, gemäß Art. 6 Zusatzprotokoll
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 7 (u.a. Verfahrensgarantien bei Ausweisung, Verbot der Doppelbestrafung, Recht auf Rechtsmittel bei strafrechtlicher Verurteilung, Gleichheit der Ehegatten)	Unterzeichnet am 19.3.1985, noch nicht ratifiziert	Nein
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 12 (Sachlich unbeschränktes Diskriminierungsverbot)	Unterzeichnet am 04.11.2000, noch nicht ratifiziert	Nein
EMRK Zusatzprotokoll Nr. 13 (Abschaffung der Todesstrafe unter allen Umständen)	01.02.2005	Ja, gemäß Art. 5 Zusatzprotokoll

13 Die Tabelle führt nur Zusatzprotokolle mit materiellen Rechten auf.

### 6.3 Literatur

**Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz** (2025): Bericht über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und die Umsetzung seiner Urteile in Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2024. [https://www.bmjjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Nav\\_Themen/Bericht\\_ueber\\_die\\_Rechtsprechung\\_des\\_EGMR\\_2024\\_DE.pdf](https://www.bmjjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Nav_Themen/Bericht_ueber_die_Rechtsprechung_des_EGMR_2024_DE.pdf) (abgerufen am 03.09.2025)

**Council of Europe** (2024): Supervision of the execution of judgements of the European Court of Human Rights 2023. 17th annual report of the Committee of Ministers. <https://edoc.coe.int/en/european-convention-on-human-rights/11835-supervision-of-the-execution-of-judgments-of-the-european-court-of-human-rights-2023-17th-annual-report-of-the-committee-of-ministers.html> (abgerufen am 03.09.2025)

**Risini, Isabella** (2025): Bericht über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Verfahren gegen andere Staaten als Deutschland im Jahr 2024. [https://www.bmjjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Nav\\_Themen/Bericht\\_ueber\\_die\\_Rechtsprechung\\_des\\_EGMR\\_2024\\_andere\\_Staaten.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmjjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Nav_Themen/Bericht_ueber_die_Rechtsprechung_des_EGMR_2024_andere_Staaten.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (abgerufen am 03.09.2025)

# 7 Anhang

## 7.1 Abbildungen

Abbildung 1 Selbstorganisationen junger Menschen – Voraussetzungen für ein förderliches Umfeld	33
Abbildung 2 Zivilgesellschaft – Rechte und Funktionen	65
Abbildung 3 Diese Rechte haben Betroffene von Menschenhandel	122
Abbildung 4 Verfahren für die Genehmigung von Rüstungsexporten	142

## 7.2 Tabellen

Tabelle 1 Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen	167
Tabelle 2 Weitere menschenrechtliche Überprüfungen im Rahmen der Vereinten Nationen	169
Tabelle 3 Menschenrechtsabkommen des Europarates mit Berichtsverfahren	170
Tabelle 4 Menschenrechtliche Überprüfung des Europarates mit Besuchsmechanismus	171
Tabelle 5 Verpflichtungen Deutschlands im Rahmen der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten	171

## 7.3 Abkürzungen

<b>Abb.</b>	Abbildung
<b>Abs.</b>	Absatz
<b>Art.</b>	Artikel
<b>AsylG</b>	Asylgesetz
<b>AsylbLG</b>	Asylbewerberleistungsgesetz
<b>ATT</b>	Arms Trade Treaty
<b>AufenthG</b>	Aufenthaltsgesetz
<b>AWG</b>	Außenwirtschaftsgesetz
<b>AWV</b>	Außenwirtschaftsverordnung
<b>BAFA</b>	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
<b>BMBFSFJ</b>	Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend

---

<b>BKA</b>	Bundeskriminalamt
<b>BMJV</b>	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
<b>BVerwG</b>	Bundesverwaltungsgericht
<b>CAT</b>	Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe
<b>CEDAW</b>	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
<b>CPED</b>	Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen
<b>CPT</b>	Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe
<b>CRC</b>	Übereinkommen über die Rechte des Kindes
<b>CRPD</b>	Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und Fakultativ-protokoll
<b>Ebd.</b>	Ebenda
<b>ECCHR</b>	European Center for Constitutional and Human Rights
<b>ECRI</b>	Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz
<b>EGMR</b>	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
<b>EMRK</b>	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention)
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>ff.</b>	folgende (Seiten)
<b>Fn.</b>	Fußnote
<b>GewSchG</b>	Gewaltschutzgesetz
<b>GFMK</b>	Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder
<b>GREVIO</b>	Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (Expert*innengruppe des Europarates zur Überwachung der Umsetzung der Istanbul-Konvention)

<b>ICCPR</b>	International Covenant on Civil and Political Rights (Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, kurz: UN-Zivilpakt)
<b>ICESCR</b>	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, kurz: UN-Sozialpakt)
<b>ICERD</b>	International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung, kurz: Antirassismus-Konvention)
<b>ICRMW</b>	Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer*innen und ihrer Familienangehörigen (kurz: Wanderarbeitnehmer-Konvention)
<b>IGH</b>	Internationaler Gerichtshof
<b>IStGH</b>	Internationaler Strafgerichtshof
<b>i.V.m.</b>	in Verbindung mit
<b>KrWaffKontrG</b>	Kriegswaffenkontrollgesetz
<b>lit.</b>	littera (Buchstabe)
<b>NAP</b>	Nationaler Aktionsplan
<b>NGO</b>	Non-governmental organization / Nichtregierungsorganisation
<b>PKS</b>	Polizeiliche Kriminalstatistik
<b>ProstG</b>	Prostitutionsgesetz
<b>ProstSchG</b>	Prostituiertenschutzgesetz
<b>Rn.</b>	Randnummer
<b>S.</b>	Seite
<b>SGB</b>	Sozialgesetzbuch
<b>StGB</b>	Strafgesetzbuch
<b>StPO</b>	Strafprozessordnung
<b>UN</b>	United Nations (Vereinte Nationen)
<b>UN-KRK</b>	UN-Kinderrechtskonvention
<b>UNLP</b>	UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte

<b>UPR</b>	Universal Periodic Review (Allgemeines periodisches Überprüfungsverfahren)
<b>UWE</b>	Umwelt Wohlbefinden Entwicklung
<b>VO</b>	Verordnung
<b>VwGO</b>	Verwaltungsgerichtsordnung
<b>Ziff.</b>	Ziffer
<b>ZPO</b>	Zivilprozessordnung



## Impressum

### HERAUSGEBER

Deutsches Institut für Menschenrechte  
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin  
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59  
info@institut-fuer-menschenrechte.de  
[www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)  
[www.institut-fuer-menschenrechte.de/  
socialmedia](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/socialmedia)

### BERICHT AN DEN DEUTSCHEN

BUNDESTAG | DEZEMBER 2025  
ISSN 2511-1566 (Print)  
ISSN 2567-5893 (PDF)

### LIZENZ

[https://creativecommons.org/licenses/  
by-nc-nd/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de)



### ZITIERVORSCHLAG

Deutsches Institut für Menschenrechte (2025):  
Entwicklung der Menschenrechtssituation in  
Deutschland Juli 2024 – Juni 2025. Bericht an den  
Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG.  
Berlin

### INFORMATIONEN ZUM BERICHT

[www.institut-fuer-menschenrechte.de/  
menschenrechtsbericht-2025](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsbericht-2025)

### GESTALTUNG

Bonifatius GmbH

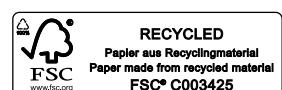
### GRAFIKEN

WEBERSUPIRAN.berlin

### DRUCK

Druck- und Verlagshaus Zarbock GmbH & Co. KG

Gedruckt auf 100 % Altpapier



Dieses Druckerzeugnis ist mit dem Blauen Engel ausgezeichnet.

**Deutsches Institut für Menschenrechte**

**Zimmerstraße 26/27  
10969 Berlin**

**[www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)**