



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Sekretariat des Ausschusses
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Ausschussdrucksache 20(13)109a

angeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 13. Mai 2024

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
„Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes“
BT-Drs. 20/10861

Prof. Dr. Christian Hillgruber
Institut für Kirchenrecht, Fachbereich Rechtswissenschaft, Universität Bonn

Prof. Dr. Christian Hillgruber

universität **bonn** · Prof. Dr. Christian Hillgruber · 53012
Bonn

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
(Familienausschuss)

Geschäftszeichen: PA 13/001

Bonn, den 6. Mai 2024

Schriftliche Stellungnahme

**zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur
Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes“, BT-Drucks. 20/10861**

Gliederung

I. Die (verfassungs-)rechtliche Ausgangslage

1. Der erfasste Tatbestand
2. Die Erscheinungsformen
3. Die bei sogenannten Gehsteigbelästigungen betroffenen Grundrechte
 - a) Die Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG)
 - b) Die Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG)
 - c) Die Religionsfreiheit (Art. 4 Abs. 1 u. 2 GG)
 - d) Allgemeines Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG)
4. Die Abwägung der konfligierenden Grundrechtspositionen bei sogenannten Gehsteigbelästigungen
5. Die Pflicht des Staates zum Schutz Schwangerer vor erheblichen Verletzungen ihres allgemeinen Persönlichkeitsrechts aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG
6. Bloßer Funktionsschutz von Beratungsstellen und Einrichtungen zur Vor-
nahme von Schwangerschaftsabbrüchen

II. Die faktische Situation

III. Zu den Gesetzesänderungsvorschlägen im Einzelnen

1. Fehlende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Gewährleistung des Zugangs- sowie die Behinderungs- und Belästigungsverbote der §§ 8 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 u. 3 und § 13 Abs. 2 - 4 SchKGÄndG-E
 - a) Keine Gesetzgebungskompetenz (kraft Sachzusammenhangs) nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG
 - b) Keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus grundrechtlichen Schutzpflichten
 - c) Fehlende Erforderlichkeit der bundesgesetzlichen Regelungen im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG

2. Ergänzung der §§ 8 Abs. 1 S. 1 und § 13 Abs. 2 SchKG um die Sicherstellung ungehinderten Zugangs zu den Beratungsstellen und den Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen

3. Die Verbotstatbestände der §§ 8 Abs. 2 und § 13 Abs. 3 SchKGÄndG-E – allgemeine Vorbemerkungen

4. Die Verbotstatbestände der §§ 8 Abs. 2 und 13 Abs. 3 SchKGÄndG-E im Einzelnen

a) Nr. 1

b) Nr. 2

c) Nr. 3

d) Nr. 4

e) Nr. 5

5. Das Behinderungsverbot des § 8 Abs. 3 bzw. § 13 Abs. 4 SchKGÄndG-E

6. Die Ausgestaltung der Verbote als Ordnungswidrigkeiten (§ 35 Abs. 2 Nrn. 1, 3 - 5 SchKGÄndG-E)

IV. Änderung der Bundesstatistik – Ausweitung der statistischen Erhebungen

V. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

I. Die (verfassungs-)rechtliche Ausgangslage

1. Der erfasste Tatbestand

Was der Gesetzentwurf fragwürdig und pejorativ als „sogenannte Gehsteigbelästigungen“ Schwangerer bezeichnet – man denkt unwillkürlich an inakzeptable „sexuelle Belästigungen“ – sind v.a. demonstrative Protestaktionen gegen Schwangerschaftsabbrüche in räumlicher Nähe zu Beratungseinrichtungen und Einrichtungen, in denen Schwangerschaftsabbrüche vorgenommen werden.

Die vorgesehenen Verbote der §§ 8 Abs. 2 u. 13 Abs. 3 SchKGÄndG-E erfassen nicht nur Verhalten, das Versammlungscharakter hat, sondern auch Aktionen Einzelner sowie bloße Antiwerbung ohne Anwesenheit von Personen in der Nähe solcher Einrichtungen.

Das inkriminierte Verhalten stellt – jedenfalls prima facie – geschützte Grundrechtsausübung dar: nämlich die Inanspruchnahme der Meinungsfreiheit, bei einer Zusammenkunft mehrerer Personen der Versammlungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 GG), unter Umständen auch der Religionsfreiheit (Art. 4 Abs. 1 u. 2 GG), was die grundrechtliche Schutzwirkung verstärkt (vgl. zur Verstärkungswirkung allgemein BVerfGE 104, 337 [346] und kontextbezogen BVerwG, Beschluss vom 23. Mai 2023 – BVerwG 6 B 33.22, juris, Rn. 17).

2. Die Erscheinungsformen

Die Erscheinungsformen sind vielfältig, und keineswegs alle tangieren auch nur das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) Schwangerer, geschweige denn, dass sie es in verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigender Weise beeinträchtigen, d.h. verletzen.

Aktionen von Abtreibungsgegnern vor Beratungsstellen oder Einrichtungen, in denen Abbrüche vorgenommen werden, können zum einem Mahnwachen mit (stillen) Gebeten, Gesängen, oder das Zeigen von Plakaten oder Kreuzen umfassen.

Zum anderen kann es zu sogenannten Gehsteigberatungen kommen, bei denen Abtreibungsgegner potentiell schwangere Frauen ansprechen oder auch Informationsmaterial aushändigen. Von einem „Spießrutenlauf“ wird gesprochen, soweit Frauen darüber hinaus eine Meinung regelrecht aufgedrängt wird und Frauen hierdurch in

eine unausweichliche, massive, physisch oder psychisch wirkende Zwangssituation geraten.

3. Die bei sogenannten Gehsteigbelästigungen betroffenen Grundrechte

a) Die Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG)

Zur Versammlungsfreiheit gehört die Freiheit der Wahl des Ortes, an dem demonstriert werden soll, die Bestimmung des Zeitpunkts sowie die Festlegung von Art und Inhalt der Versammlung. Man darf sich nach Art. 8 Abs. 1 GG genau dort versammeln, wo es denjenigen „weh tut“, gegen die sich der Protest richtet (Deppenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: September 2022, Art. 8 Rn. 173, vgl. BVerwG, Beschluss vom 23 Mai 2023 – BVerwG 6 B 33.22, juris, Rn. 17).

Die Wahl des Ortes wird maßgeblich durch das Demonstrationsthema und die angestrebte Aufmerksamkeit bestimmt, die öffentlichkeitswirksam auf dieses Thema gelenkt werden soll und darf. Soll gegen die abgelehnte Praxis der Schwangerschaftsabbrüche, deren jährliche Zahl in Deutschland im Jahr 2023 auf über 106.000 gestiegen ist¹, demonstriert werden, ist es ebenso naheliegend wie grundrechtlich erlaubt, dass die Demonstrationen jedenfalls auch im räumlichen Umfeld von Beratungseinrichtungen und Einrichtungen, in den Schwangerschaftsabbrüche durchgeführt werden, stattfinden. Dabei darf – auch drastisch – gegen die kritisierte Beratungs- und Abtreibungspraxis protestiert werden.

Es kann in einer pluralistischen Gesellschaft schlechterdings kein Recht darauf geben, „von der Konfrontation mit abweichenden religiösen Vorstellungen oder Meinungen gänzlich verschont zu bleiben. Ein von politischen Diskussionen oder gesellschaftlichen Auseinandersetzungen unbeschwertes Inneres ist kein Belang, zu dessen Schutz der Staat Grundrechtspositionen einschränken darf. Unerheblich sind damit Störungen Dritter, die darin liegen, dass diese mit ihnen unliebsamen Themen konfrontiert werden. Niemand kann also einen Schutz vor akustischer, verbaler und optischer Konfrontation mit nicht geteilten Meinungen anderer beanspruchen (BVerwG, Beschluss vom 23. Mai 2023 – 6 B 33/22 – , juris, Rn. 18). Mit dieser „Zumutung“ muss man vielmehr in einer freiheitlichen Demokratie leben; sie wird dadurch erträglich, dass sie für alle in gleicher Weise, d.h. wechselseitig besteht.

¹ Daten des Statistischen Bundesamts, abrufbar unter: [Schwangerschaftsabbrüche \(Abtreibungen\) in Deutschland - Statistisches Bundesamt \(destatis.de\)](https://www.destatis.de/DE/Presseportal/Neuerscheinungen/Sozialstruktur/Lebensverlaufe/Tabellen/Schwangerschaftsabbrueche.html).

b) Die Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG)

Meinungsäußerungen „genießen den Schutz des Grundrechts, ohne dass es darauf ankommt, ob die Äußerung begründet oder grundlos, emotional oder rational ist, als wertvoll oder wertlos, gefährlich oder harmlos eingeschätzt wird“ (BVerfGE 124, 300 [320]). „Die mögliche Konfrontation mit beunruhigenden Meinungen [...] gehört zum freiheitlichen Staat“ (BVerfGE 124, 300 [334]). Daher kann es keinen staatlichen „Schutz vor subjektiver Beunruhigung der Bürger durch die Konfrontation mit provokanten Meinungen“ geben (BVerfGE 124, 300 [334]).

Dass bei solchen Demonstrationen weder schwangere Frauen, die diese Einrichtungen aufsuchen wollen, noch dort tätige Beraterinnen oder Ärzte körperlich bedrängt oder gar attackiert werden dürfen oder ihnen der Zugang versperrt werden darf, versteht sich angesichts des strikten Gewaltverbots und des strafbewehrten Nötigungsverbots von selbst.

Dagegen ist eine geistige Beeinflussung, auch eine mögliche Verunsicherung, die durch eine solche Konfrontation ausgelöst ist, der Ausübung von Versammlungs-, Meinungs- und Religionsfreiheit immanent. Sie ist geradezu darauf angelegt, und deshalb kann die Möglichkeit des Eintritts dieser Wirkung für sich genommen kein legitimer Grund sein, demonstrativ geäußerte Meinungen zu verbieten.

c) Die Religionsfreiheit

Soweit Demonstranten (still) beten, machen sie von ihrer Religionsfreiheit (Art. 4 Abs. 1 u. 2 GG) Gebrauch. Die grundrechtliche Schutzwirkung, die schon die Versammlungsfreiheit vermittelt, erfährt dadurch eine erhebliche Verstärkung, die bei einer Abwägung mit kollidierenden Grundrechten anderer ins Gewicht fällt.

d) Das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG)

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) kann dagegen grundsätzlich nicht in Stellung gebracht werden. Es verbürgt keinen Schutz gegen alles, was die selbstbestimmte Persönlichkeitsentwicklung auf irgendeine Weise beeinträchtigen könnte (BVerfGE 141, 186 [202]), schon gar nicht, soweit die Einwirkung Resultat legitimer Grundrechtsausübung durch Dritte ist.

4. Die Abwägung der konfligierenden Grundrechtspositionen bei sogenannten Gehsteigbelästigungen

Das alles gilt grundsätzlich auch im Zusammenhang mit Schwangerschaftskonflikten. Der schwangeren Frau kommt nach der sogenannten Beratungslösung in der Frühphase der Schwangerschaft die Letztentscheidung und Letztverantwortung zu, die von allen unbedingt respektiert werden muss. Das verbietet jeden Nötigungsversuch, aber nicht den von Dritten mit einer von der Schwangeren unvermeidlich wahrgenommenen Demonstration unternommenen Versuch einer geistigen Beeinflussung, die die Schwangere zu einem Umdenken, d.h. einem Abstandnehmen von dem erwogenen Abbruch bewegen soll. Da ein solches Umdenken noch in letzter Minute erfolgen kann, sind unter diesem Gesichtspunkt auch Demonstrationen vor den Einrichtungen, in denen Schwangerschaftsabbrüche vorgenommen werden, grundsätzlich zulässig.

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht schwangerer Frauen (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) wird dadurch regelmäßig nicht verletzt. Zwar mag unter Berücksichtigung der besonderen seelischen Lage, in der sich schwangere Frauen gerade in der Frühphase der Schwangerschaft befinden, schon ein durch optische und akustische Wahrnehmung einer Demonstration von Abtreibungsgegnern entstehender oder auch nur als solcher empfundener psychischer Druck ausnahmsweise bereits als Beeinträchtigung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts anzusehen sein. Hinzu tritt das durch das allgemeine Persönlichkeitsrecht geschützte Geheimhaltungsinteresse hinsichtlich der bestehenden Frühschwangerschaft und des in Erwägung gezogenen Schwangerschaftsabbruchs. Doch führt beides keineswegs notwendig und stets schon zu einer Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts (siehe zum Vorstehenden Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 25. August 2022 – 1 S 3575/21, Rn. 55 f.).

Vielmehr bedarf es einer Abwägung zwecks Herstellung praktischer Konkordanz zwischen dem Persönlichkeitsrecht der Schwangeren und der durch die Meinungs- und Religionsfreiheit unterstützten Versammlungsfreiheit. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Thema der Schwangerschaftsabbrüche einen Gegenstand von wesentlichem öffentlichem Interesse betrifft, was das Gewicht des in die Abwägung einzustellenden Äußerungsinteresses der Versammlungsteilnehmer vergrößert (vgl. dazu BVerfG, Beschluss vom 8. Juni 2010 – 1 BvR 1745/06 –, juris, Rn. 22).

Für das Ergebnis der Abwägung kommt es maßgeblich auf die Art und Weise der Versammlung im Einzelfall an. Diese ist solange zulässig, als sie den die Beratungsstelle aufsuchenden Frauen nicht die eigene Meinung aufzudrängen versucht und zu einem physischen und psychischen „Spießrutenlauf“ für sie führt. Dies ist erst dann

der Fall, wenn die Frauen durch die Versammlung in eine unausweichliche Situation geraten, in der sie sich aus nächster Nähe direkt und unmittelbar angesprochen sehen (vgl. zum Vorstehenden Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 25. August 2022 – 1 S 3575/21, Rn. 57).

„Ob diese Voraussetzungen vorliegen, ist tatrichterlich anhand der jeweils maßgeblichen – von Fall zu Fall unterschiedlichen – Einzelfälle zu klären und entzieht sich generalisierender Festlegungen auf einer fallübergreifenden Ebene“ (BVerwG, Beschluss vom 23. Mai 2023 – 6 B 33/22 –, juris, Rn. 19; siehe auch schon Rn. 16: „Ob aber die Versammlungsfreiheit mit einer - wie hier - den Ort und die Zeit der Versammlung regelnden Auflage eingeschränkt werden darf, weil eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung besteht, beurteilt sich nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren konkreten Umständen.“). Schon von daher ist das gesetzgeberische Ziel, einen über die verfassungsrechtlichen Grunddeterminanten hinausgehenden „bundeseinheitlichen und rechtssicheren Umgang mit den sogenannten Gehsteigbelästigungen sicherzustellen“ (BT-Drucks. 20/10861, S. 2), gar nicht erreichbar und wird mit dem hier vorgelegten Gesetzentwurf im Übrigen auch deshalb verfehlt, weil von einem „grundrechtssensiblen und verhältnismäßige(n) Umgang mit sogenannten Gehsteigbelästigungen“ (BT-Drucks. 20/10861, S. 17) keine Rede sein kann, vielmehr die Versammlungs-, Meinungs- und Religionsfreiheit zu weit zurückgedrängt werden (siehe dazu unter III.3., 4.).

Die den Vollzugsbehörden vor Ort obliegende Aufgabe, „ein komplexes grundrechtliches Spannungsverhältnis in Ausgleich zu bringen“ (ebd.), lässt sich mit den teilweise aus Obersätzen der einschlägigen Rechtsprechung bruchstückhaft entnommenen Formulierungen, die selbst keine Lösung des jeweiligen Einzelfalls beinhalten, sondern diese allenfalls vorstrukturieren, nicht rechtssicher vorwegnehmen.

5. Die Pflicht des Staates zum Schutz Schwangerer vor erheblichen Verletzungen ihres allgemeinen Persönlichkeitsrechts aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG

Droht nach den vorgenannten Maßstäben – ausnahmsweise – bei Durchführung der Versammlung eine Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts der Schwangeren, die eine Schwangerschaftskonfliktberatungsstelle aufsuchen wollen, und damit eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung, sind die zuständigen Versammlungsbehörden nach den Versammlungsgesetzen der Länder

zum Einschreiten nicht nur ermächtigt (siehe nur beispielhaft: § 13 VersG NRW), sondern regelmäßig auch verpflichtet; denn wegen der drohenden, irreparablen Grundrechtsverletzung dürfte das Entschließungsermessen dann auf Null reduziert sein (vgl. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 10. Juni 2011 – 1 S 915/11 –, juris, Rn. 20, 23; VG Regensburg, Beschluss vom 14. Oktober 2020 – RN 4 E 20.2426 –, juris, Rn. 49 f.). Gleiches gilt für die Polizei- und Ordnungsbehörden, die bei einem persönlichkeitsrechtsverletzenden Verhalten Einzelner ohne Versammlungscharakter gefahrenabwehrend intervenieren müssten. Schon von daher besteht gar nicht die Gefahr, dass es zu einer – nicht durch den Einzelfall bedingten, sondern durch unterschiedliche Rechtslage hervorgerufenen – von Land zu Land abweichenden Praxis im Umgang mit sogenannten Gehsteigbelästigungen kommen kann. Die einschlägigen Vorschriften des Polizei- und Ordnungs- sowie Versammlungsrechts sind ebenso wie die anzuwendenden grundrechtlichen Maßstäbe inhaltlich identisch.

6. Bloßer Funktionsschutz von Beratungsstellen und Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen

Die Beratungseinrichtungen und die Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen mögen angesichts des sogenannten Sicherstellungsauftrags (§§ 8, 13 SchKG) – staatlichen Einrichtungen insoweit vergleichbar – Funktionsschutz vor „Betriebsstörungen“ beanspruchen können (vgl. VG Regensburg, Beschluss vom 14. Oktober 2020 – RN 4 E 20.2426 –, juris, Rn. 52). Die geistige Infragestellung dieser Einrichtungen und eine – auch scharfe – Kritik an ihnen² kann und darf deshalb aber nicht, auch in unmittelbarer räumlicher Nähe zu ihnen, untersagt werden. Diese Einrichtungen selbst haben kein Recht, von Mahnwachen und anderen kritischen Veranstaltungen verschont zu bleiben (vgl. VG Regensburg, Beschluss vom 14. Oktober 2020 – RN 4 E 20.2426 –, juris, Rn. 52 f.). Der bloße Wunsch, von der Belästigung freigehalten zu werden, öffentlich mit der eigenen freien Entscheidung für die Tätigkeit in einer Beratungsstelle oder bei der Durchführung von Schwangerschaftsabbrüchen konfrontiert und hierfür kritisiert zu werden, verdient angesichts des Grund-

² Etwa an „pro familia“, die nach ihrem verlautbarten Selbstverständnis nicht anerkennt, dass die Schwangerschaftskonfliktberatung, verfassungsrechtlich geboten und gesetzlich angeordnet, dem Schutz des ungeborenen Lebens dient (§ 5 Abs. 1 S. 3 SchKG; § 219 Abs. 1 S. 1 StGB; BVerfGE 88, 203 [284 f.]).

rechts aus Art. 5 Abs. 1 GG keine Anerkennung (BVerfG, Beschluss vom 8. Juni 2010 – 1 BvR 1745/06 –, juris, Rn. 23).

So wenig eine Demonstration gegen „Polizeigewalt“ vor der Dienststelle der Beamten, denen unverhältnismäßige Gewaltanwendung vorgeworfen wird, als vermeintliche Störung des Dienstbetriebs abgewehrt werden kann, so wenig kann der öffentliche Straßenraum vor Beratungseinrichtungen oder Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen zu einer demonstrationsfreien Zone erklärt werden. Selbstverständlich dürfen Beratungs- oder Aufklärungsgespräche nicht gestört werden. Um dies zu gewährleisten, dürften indes in aller Regel Versammlungsaufgaben (etwa hinsichtlich der Lautstärke der Demonstration) hinreichend sein. Versammlungsrechtliche Auflagen sind regelmäßig das Mittel der Wahl, um unter Berücksichtigung der Umstände des jeweiligen Einzelfalls eine praktische Konkordanz zwischen dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit und den Rechten Dritter sowie den betroffenen öffentlichen Belangen herzustellen (BVerwGE 175, 346 [Rn. 24]). Angesichts der grundrechtlich garantierten Versammlungsfreiheit können Versammlungen in der Nähe von Beratungseinrichtungen jedenfalls nicht pauschal zu einer „Störung des Beratungskonzepts im Ganzen“ (BT-Drucks. 20/10861, S. 2) erklärt werden. Dafür bedarf es vielmehr konkreter Anhaltspunkte.

Durch eine Versammlung in Sichtweite einer Beratungseinrichtung wird weder der Inhalt der Beratung gemäß § 5 SchKG noch das Verfahren der Beratung nach § 6 SchKG beeinträchtigt. Dadurch kann insbesondere die Anonymität der die Beratungsstelle aufsuchenden Frau gemäß § 6 Abs. 2 SchKG nicht gefährdet werden. Denn zum einen besteht das Recht auf Anonymität gemäß § 6 Abs. 2 SchKG nicht gegenüber jedem beliebigen Dritten, sondern nur gegenüber der die Schwangere beratenden Person. Überdies können die an der Versammlung teilnehmenden Personen die die Beratungsstelle aufsuchende Person zwar sehen. Jedoch geht dieser flüchtige Anblick nicht über das hinaus, was jeder Teilnehmer am Straßenverkehr sehen kann. Die Identität der jeweiligen Frau könnte somit nur dann offengelegt werden, wenn die Frau einem Teilnehmer der Versammlung zufällig bekannt wäre. Sofern die Versammlungsteilnehmer jedoch nicht beabsichtigen, die Identitäten der die Beratungsstelle aufsuchenden Frauen den beratenden Personen gegenüber offenzulegen, würde § 6 Abs. 2 SchKG selbst in diesem Fall nicht beeinträchtigt werden. Aus dem Aufsuchen der Beratungsstelle kann zudem kein Rückschluss auf eine bestehende Schwangerschaft oder eine in Erwägung gezogene Abtreibung gezogen werden, da Personen die Beratungsstelle auch aus anderen Gründen als einer Schwangerschaftskonfliktberatung (wie einer sexualpädagogischen Beratung oder Paarbera-

tung) aufsuchen (siehe dazu Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 25. August 2022 – 1 S 3575/21 –, juris, Rn. 60).

II. Die faktische Situation

Belastbare Daten über die sogenannten Gehsteigbelästigungen hat die Bundesregierung offenbar nicht erhoben, auch wenn der Regierungsentwurf von „gemeldeten oder anderweitig bekannten sogenannten Gehsteigbelästigungen“ (BT-Drucks. 20/10861, S. 29) spricht. Der Regierungsentwurf geht, ohne irgendeine (abgesicherte) Zahl zu nennen, also ohne jeden Beleg, davon aus, dass solche Protestaktionen von Abtreibungsgegnern „zunehmend“ (BT-Drucks. 20/10861, S. 1) stattfänden und „oftmals“ (ebd., S. 2) nicht nur die Schwangeren „belästigten“, sondern auch die Arbeit der Beratungseinrichtungen behinderten, ja angeblich sogar Schwangeren wegen eines davon ausgehenden Abschreckungseffekts gänzlich davon abhielten, eine Beratungsstelle zu betreten (ebd., S. 2). Der Regierungsentwurf suggeriert, dass es sich um ein häufig anzutreffendes Phänomen handelt, ohne dafür den Nachweis zu führen.

Erst recht kann schon angesichts der Vielfalt der Erscheinungsformen sogenannter Gehsteigbelästigungen (siehe unter I.2.) nicht unterstellt werden, dass dabei überwiegend die Grenzen des grundrechtlich Zulässigen überschritten werden (vgl. dazu Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 25. August 2022 – 1 S 3575/21, Rn. 59; in diesem Fall „konnte die Beklagte auch nicht substantiiert darlegen, dass es bei den vorangegangenen Versammlungen zu Beschwerden von betroffenen Schwangeren über Störungen, Einschüchterungen oder Belästigungen durch die Versammlungsteilnehmer gekommen ist“). In mehreren verwaltungsgerichtlichen entschiedenen Fällen der jüngsten Zeit haben jedenfalls die Veranstalter solcher Versammlungen obsiegt (vgl. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 25. August 2022 – 1 S 3575/21 –, juris; BVerwG, Beschluss vom 23. Mai 2023 – 6 B 33/22 –, juris; VG München, Urteil vom 12. Mai 2016 – M 22 K 15.4369 –, juris; VG Frankfurt, Beschluss vom 1. März 2022, 5 L 512/22.F; Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 18. März 2022 – 2 B 375/22 –, juris).

III. Zu den Gesetzesänderungsvorschlägen im Einzelnen

1. Fehlende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Gewährleistung des Zugangs sowie die Behinderungs- und Belästigungsverbote der §§ 8 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 u. 3 und § 13 Abs. 2 - 4 SchKGÄndG-E

a) Keine Gesetzgebungskompetenz (kraft Sachzusammenhangs) nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG

Dem Bund fehlt es für die genannten Regelungen an der Gesetzgebungskompetenz. „Öffentliche Fürsorge“ im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG setzt eine – nicht notwendig akute – Bedarfslage im Sinne einer mit besonderen Belastungen einhergehenden Lebenssituation voraus, auf deren Beseitigung oder Minderung das Bundesgesetz zielt (BVerfGE 140, 65 [78 f.]). Der Schwangerschaftskonflikt stellt eine solche Situation dar, auf die der Bundesgesetzgeber mit präventiven Maßnahmen und Vorkehrungen wie dem den Ländern gesetzlich erteilten Auftrag zur Sicherstellung eines ausreichenden pluralen Angebots wohnortnaher Beratungsstellen (§ 8 S. 1 SchKG) sowie eines Angebots ambulanter und stationärer Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen reagieren kann (BVerfGE 88, 203 [330 f.]).

Eine über die verbindliche Vorgabe der Schaffung und Vorhaltung eines hinreichenden Angebots entsprechender Einrichtungen hinausgehende Sicherstellung im Sinne eines Schutzes solcher Einrichtungen auch vor durch polizeiliches oder ordnungsbehördliches Einschreiten abzuwehrenden „Störungen“ physischer oder psychischer Art, wie sie durch die zusätzlich zugewiesene Aufgabe der Sicherung des ungehinderten Zugangs nach §§ 8 Abs. 1 S. 1, 13 Abs. 2 SchKGÄndG-E, die Belästigungsverbote der §§ 8 Abs. 2, 13 Abs. 3 SchKGÄndG-E sowie die Behinderungsverbote gemäß §§ 8 Abs. 3, 13 Abs. 4 SchKGÄndG-E erfolgen soll, kann der Bundesgesetzgeber aber nicht mehr gestützt auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG vorschreiben. Eine derart weit verstandene „Sicherstellung“ hat selbst offensichtlich keinen materiell oder organisatorisch fürsorgerechtlichen Charakter mehr. Sie greift vielmehr eindeutig auf das Ordnungsrecht über, das seit jeher aus guten Gründen eine Kernkompetenz der Länder im Sinne des Art. 70 GG bildet.

Der Bundesgesetzgeber hat dafür – entgegen der Begründung des Regierungsentwurfs (BT-Drucks. 20/10861, S. 18) – keine, auch nur punktuelle – Kompetenz kraft Sachzusammenhangs unter dem Gesichtspunkt der Verwirklichung eines von ihm für erforderlich erachteten Gesamtkonzepts. Andernfalls könnte der Bundesgesetzgeber

durch die Entwicklung eines entsprechend ausgreifenden Schutzkonzepts auch Kernkompetenzen der Länder ohne Weiteres teilweise an sich ziehen.

Das widerspricht der föderalen Kompetenzordnung des Grundgesetzes. Die Entscheidung der Verfassung, den Ländern bestimmte Gesetzgebungskompetenzen vorzubehalten, darf nicht durch eine erweiternde Auslegung der Gesetzgebungskompetenz für die öffentliche Fürsorge unterlaufen werden (BVerfGE 88, 203 [330]). Das gilt namentlich für die Kompetenzausstattung in den zentralen Bereichen des Polizei- und Ordnungsrechts und für die aufgrund einer Entscheidung des verfassungsändernden Gesetzgebers durch das 52. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. 2006 I S. 2034) mit Wirkung zum 1. September 2006 den Ländern überantwortete Gesetzgebungszuständigkeit für das Versammlungswesen.

Es ist zwar richtig, dass das sicherzustellende Angebot, um die damit angestrebten Fürsorgewirkungen erzielen zu können, zwingend darauf angewiesen ist, dass es tatsächlich verfügbar ist, was physische Erreichbarkeit ebenso voraussetzt wie die Abwesenheit von massiven, geradezu körperlich wirkenden psychischen Barrieren. Das bedeutet indes nicht, dass man die Gewährleistung ungehinderter Zugangs (§§ 8 Abs. 1 S. 1 und 13 Abs. 2 SchKGÄndG-E), das Verbot der Erschwerung des Betretens (§ 8 Abs. 2 Nr. 1, § 13 Abs. 3 Nr. 1 SchKGÄndG-E) und die weiteren Belästigungsverbote (§ 8 Abs. 2 Nrn. 2-5, § 13 Abs. 3 Nrn. 2-5 SchKGÄndG-E) sowie die Behinderungsverbote (§ 8 Abs. 3, § 13 Abs. 4 SchKGÄndG-E) kompetenzrechtlich als von der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG noch mitumfasst ansehen könnte. Es handelt sich dabei vielmehr um eine genuin ordnungsrechtliche Aufgabe, die auch hier – nicht anders als in anderen, bundesrechtlich ganz oder teilweise ausgestalteten Rechtsbereichen – den Ländern obliegt.

Eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes kraft Sachzusammenhangs besteht nur, „wenn eine dem Bund ausdrücklich zugewiesene Materie verständlicherweise nicht geregelt werden kann, ohne dass zugleich eine nicht ausdrücklich zugewiesene Materie mitgeregelt wird, wenn also ein Übergreifen in nicht zugewiesene Materien unerlässliche Voraussetzung für die Regelung einer der Bundesgesetzgebung ausdrücklich zugewiesenen Materie ist“ (BVerfGE 98, 265 [299]).

Das ist hier offensichtlich nicht der Fall. Es reicht völlig aus, wenn die bundesrechtlichen Regelungen des Schwangerschaftskonfliktgesetzes zum Sicherstellungsauftrag durch das landesrechtliche Polizei-, Ordnungs- und Versammlungsrecht flankiert wird, das in den hier maßgeblichen Grundzügen übereinstimmt und dessen Anwendung in Konkretisierung der dargelegten grundrechtlichen Maßstäbe gewährleistet,

dass die Beratung und die Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen störungsfrei erfolgen können.

b) Keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus grundrechtlichen Schutzpflichten

Die grundrechtliche Schutzpflicht des Staates für das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Schwangeren aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG wirkt ebenso wie die zu schützende Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) der Beraterinnen und Abbrüche vornehmender Ärzte entgegen dem Eindruck, den die Regierungsbegründung (BT-Drucks. 20/10861, S. 16) erweckt, für den Bund nicht kompetenzbegründend. Grundrechtliche Schutzpflichten sind durch den nach den bundesstaatlichen Kompetenzverteilungsordnung jeweils zuständigen Rechtsträger zu erfüllen, hier also durch die Polizei- und Ordnungsbehörden sowie die Versammlungsbehörden nach Maßgabe des Polizei- und Ordnungs- sowie des Versammlungsrechts, das sämtlich im Kompetenzbereich der Länder liegt.

c) Fehlende Erforderlichkeit der bundesgesetzlichen Regelungen im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG

Selbst wenn man – hypothetisch – eine Bundesgesetzgebungskompetenz kraft Sachzusammenhangs bejahte, liegen die Voraussetzungen der für den Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG geltenden Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG offensichtlich nicht vor.

Das bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse ist erst dann bedroht und der Bund erst dann zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet. Dem Bundesgesetzgeber obliegt es dabei, das für die Einschätzung dieser Lagen erforderliche Tatsachenmaterial sorgfältig zu ermitteln. Erst wenn das Material fundierte Einschätzungen der gegenwärtigen Situation und der künftigen Entwicklung zulässt, darf der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch machen (BVerfGE 106, 62 [143]). Daran fehlt es hier evident.

Für die ins Blaue hinein aufgestellte Behauptung, dass es aufgrund sogenannter Gehsteigbelästigungen zu einem Ausweichverhalten Schwangerer in nennenswerter Zahl kommt, die zur Überlastung einzelner Beratungseinrichtungen führen könnte, dadurch gar „die Versorgungslage in den jeweiligen Ländern erheblich beeinträchtigt und mithin die Funktionsfähigkeit des gesetzlichen Regelungskonzepts gefährdet“

(BT-Drucks. 20/10861, S. 18) wird, fehlt jeder Beleg. Gleiches gilt für die beschworene Gefahr, dass sich Beraterinnen und Ärzte aufgrund der sogenannten Gehsteigbelästigungen entschließen könnten, ihren Beruf aufzugeben oder grundsätzlich daran interessierte Personen ihre Berufswahl ändern könnten.

Soweit die Begründung des Gesetzesentwurfs behauptet, die gegenständlichen Regelungen würden zur Rechtseinheit im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG beitragen (BT-Drucks. 20/10861, S. 18), gehen die Erwägungen ebenfalls fehl. In ständiger Rechtsprechung legt das Bundesverfassungsgericht das Merkmal der „Erforderlichkeit“ auch hier restriktiv aus. Eine bundeseinheitliche Regelung ist zur Wahrung der Rechtseinheit nur dann erforderlich, wenn und soweit die mit ihr erzielbare Einheitlichkeit der rechtlichen Rahmenbedingungen Voraussetzung für die Vermeidung einer Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen ist, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann (vgl. BVerfGE 125, 141 [155]; BVerfGE 140, 65 [87]). Davon kann hier nicht ausgegangen werden, da sich die einschlägigen polizei- und ordnungsrechtlichen Regelungen – wie bereits beschrieben – weitestgehend decken und die vorgesehenen Neuregelungen die dargelegten Maßstäbe gar nicht näher konkretisieren können (s.o., unter I.3. a.E.). Unterschiedliche Entscheidungen der Gerichte sind den jeweiligen, differierenden Umständen der zu beurteilenden Einzelfälle, nicht einer regional unterschiedlichen Rechtslage oder Rechtsprechung geschuldet (so aber BT-Drucks. 20/10861, S. 16).

2. Ergänzung der §§ 8 Abs. 1 S. 1 und 13 Abs. 2 SchKG um die Sicherstellung ungehinderten Zugangs zu den Beratungsstellen und den Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen

Materiellrechtlich bestehen gegen die Ergänzung der §§ 8 Abs. 1 S. 1 und 13 Abs. 2 SchKG um die Sicherstellung ungehinderten Zugangs zu den Beratungsstellen und den Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen keine Bedenken. Dass ein ungehinderter Zugang zu den Beratungsstellen und den Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen gewährleistet sein muss, versteht sich von selbst. Dies zu gewährleisten ist Bestandteil der ordnungsrechtlichen Aufgaben der Länder.

3. Die Verbotstatbestände der §§ 8 Abs. 2 und 13 Abs. 3 SchKGÄndG-E – allgemeine Vorbemerkungen

Nach §§ 8 Abs. 2 und 13 Abs. 3 SchKGÄndG-E sollen bestimmte Handlungen „in einem Bereich von 100 Metern um den Eingangsbereich“ von Beratungseinrichtungen und Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen untersagt werden.

Diese Regelungen haben, wie im Folgenden dargelegt wird, gegenüber den in der Rechtsprechung bereits entwickelten Maßstäben keinen rechtsstaatlichen Mehrwert. Dass für die Normadressaten und die Vollzugsbehörden durch die geplanten Vorschriften ohne Weiteres erkennbar wäre oder auch nur klarer würde, welches Verhalten unter welchen näheren Umständen untersagt ist, wird man nicht ernsthaft behaupten können.

Die Vorschriften statuieren für die aufgestellten Handlungsverbote „als zusätzliches Kriterium die objektive Wahrnehmbarkeit der Störungshandlungen durch die Schwangere“ (BT-Drucks. 20/10681, S. 22).

Ob und in welchem Maß dieses Kriterium einschränkend wirkt, ist zweifelhaft; denn wahrnehmbar sind, wenn keine Seh- oder Gehörschwäche vorliegt, grundsätzlich alle Aktivitäten in einem solchen räumlichen Radius. Im Übrigen ist die schlichte Wahrnehmbarkeit demonstrativer Aktivitäten noch kein Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht eines anderen, der daran weder teilnehmen noch diese zur Kenntnis nehmen will.

Die maximale räumliche Erstreckung der Verbote greift angesichts dessen schon dem Grunde nach deutlich zu weit aus. Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg hat eine das allgemeine Persönlichkeitsrecht Schwangerer verletzende, unausweichliche Situation zu Recht erst dann für gegeben erachtet, „wenn die Versammlung so nahe an dem Eingang der Beratungsstelle stattfindet, dass die Versammlungsteilnehmer den Frauen direkt ins Gesicht sehen könnten und die Frauen dem Anblick der als vorwurfsvoll empfundenen Plakate sowie Parolen und dem Anhören der Gebete und Gesänge aus nächster Nähe ausgesetzt seien“ (Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 25. August 2022 – 1 S 3575/21 –, juris, Rn. 57; Hervorhebung nur hier); denn erst unter solchen Umständen kann – über die bloße hinzunehmende Konfrontation mit dem Thema hinaus – von einem „unausweichlichen persönlichen Übergriff physischer oder psychischer Art“ (BVerwG, Beschluss vom 23. Mai 2023 – 6 B 33/22 –, juris, Rn. 19) die Rede sein. Der Verwaltungsgerichtshof hat diese Voraussetzungen bei einer räumlichen Trennung der Beratungsstelle vom Demonstrationsort durch eine 17 Meter breite, vierspurige und viel befahrene Straße verneint (ebd., Rn. 58).

Zwar soll nach der Gesetzesbegründung der Bereich von 100 Metern um den Eingangsbereich der Beratungseinrichtung oder der Einrichtung zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen nur die äußere Umgrenzung bilden, „innerhalb derer der Interaktionsraum im Einzelfall festzustellen ist, in dem die Verhaltensweisen der Nummern 1 bis 5 untersagt sind“ (BT-Drucks. 20/10861, S. 22). Die Grenzziehung hat daher nicht den Charakter einer generellen Bannmeile, was auch evident verfassungswidrig wäre. Allerdings ist mit ihr dann auch umgekehrt keinerlei Rechtssicherheit und Rechtsklarheit für die Vollzugsbehörden gewonnen.

Das gilt erst recht für das zusätzliche Beeinträchtigungserfordernis („in einer für die Schwangeren wahrnehmbaren Weise, die geeignet ist, die Inanspruchnahme der Beratung in der Beratungsstelle/den Zugang zu den Einrichtungen durch die Schwangere zu beeinträchtigen“; § 8 Abs. 2, § 13 Abs. 3 SchKGÄndG-E), das die Verhältnismäßigkeit der Untersagung potenzieller „Störungshandlungen“ gewährleisten soll. Nach der Begründung des Regierungsentwurfs (BT-Drucks. 20/10861, S. 22) erfordert diese Bewertung „eine einzelfallbezogene Ex-ante-Betrachtung des konkreten Verhaltens und ist abstrakt-konkret zu bestimmen. Das heißt, die Eignung darf nicht nur abstrakt bestehen, sondern muss – wenngleich aufgrund generalisierender Betrachtung – konkret festgestellt sein. Nicht erforderlich ist, dass tatsächlich eine Beeinträchtigung eintritt. Das Verhalten ist geeignet, die Inanspruchnahme der Beratung zu beeinträchtigen, wenn es nach Art und Inhalt sowie den sonstigen relevanten konkreten Umständen derart beschaffen ist, dass bei einer Gesamtwürdigung die Besorgnis gerechtfertigt ist, es werde zu einer Beeinträchtigung der Inanspruchnahme der Beratung kommen.“ Auch hier verfehlt das Gesetz das erklärte Ziel größerer Rechtssicherheit. Denn wie der Regierungsentwurf einräumen muss, hängt eben alles von den Umständen des Einzelfalls und einer vorzunehmenden Gesamtabwägung ab, die sich durch die Vielzahl der verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe nur umschreiben, aber nicht wirklich normativ vorprägen, geschweige denn entscheiden lässt.

Im Übrigen dürfte – ungeachtet damit verbundener Unannehmlichkeiten und Unwohlgefühlen – eine Demonstration im Umfeld einer Beratungsstelle oder einer Einrichtung zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen kaum einmal eine Schwangere davon abhalten, diese Einrichtungen aufzusuchen und damit auf die für einen straffreien Abbruch erforderliche Beratung zu verzichten oder den Schwangerschaftsabbruch, zu dem sie sich nach dem Beratungsgespräch entschlossen hat, zu unterlassen.

Wenn aber schon die durch die Art und Weise der Demonstration erfolgende Einschränkung „der Möglichkeit, sich auf die Beratung emotional beziehungsweise psychisch einzulassen“, als Beeinträchtigung der „Inanspruchnahme“ gelten soll (BT-Drucks. 20/10861, S. 22), auch wenn ein Beratungsgespräch geführt und die Beratungsstelle damit genutzt worden ist, überdehnt dies den Wortlaut einer Bestimmung, die als bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeit ausgestaltet, strengen Bestimmtheitsanforderungen unterliegt (siehe zu den Maßstäben näher unten unter 6.).

4. Die Verbotstatbestände der §§ 8 Abs. 2 und 13 Abs. 3 SchKGÄndG-E im Einzelnen

a) Nr. 1

Nr. 1 ist unbedenklich. Niemand hat das Recht, einer Schwangeren absichtlich, d.h. mit dolus directus ersten Grades das Betreten einer Beratungsstelle oder eine Einrichtung zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen durch das Bereiten eines Hindernisses zu erschweren. Das gilt allerdings nur für körperliche Hindernisse. Das sollte, weil es schon gegenteilige Stimmen gibt (Bredler, Zur Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes, verfassungsblog vom 29.1.2024, abrufbar unter: [Eva Maria Bredler – Verfassungsblog](#)), im Text und nicht nur in der Begründung (BT-Drucks. 20/10861, S. 23) klargestellt werden, ungeachtet des Umstandes, dass es nach der Regelungssystematik naheliegt, dass Formen unzulässiger psychischer Einwirkung nur unter den Voraussetzungen der Nrn. 2 bis 5 untersagt sein sollen.

b) Nr. 2

Da der öffentliche Straßenraum auch der Ort kommunikativen Verkehrs ist, müssen es sich Passanten dort grundsätzlich gefallen lassen, angesprochen zu werden und es hinnehmen, wenn ihnen Informations- oder Werbematerial angeboten wird. Wenn sie sich allerdings nach ihrer Reaktion auf ein Gespräch nicht einlassen wollen und angebotenes Material ablehnen, darf ihnen dies nicht weiter aufgedrängt werden. Denn Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG schützt zwar das Äußern von Meinungen, nicht aber Tätigkeiten, mit denen anderen eine Meinung – mit nötigen Mitteln – aufgedrängt werden soll (BVerfG, Beschluss vom 8. Juni 2010 – 1 BvR 1745/06 –, juris, Rn. 23).

Ob im Hinblick auf die besondere Lage der Schwangeren überhaupt jedes Ansprechen in räumlicher Nähe zu einer Beratungseinrichtung oder einer Einrichtung zur Vornahme von Abbrüchen bereits wegen einer darin liegenden Persönlichkeitsrechtsverletzung unzulässig ist (der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg

sieht durch „aktives Zugehen und Ansprechen von Frauen“ deren allgemeines Persönlichkeitsrecht lediglich „berührt“; vgl. Urteil vom 25. August 2022 – 1 S 3575/21 –, juris, Rn. 55), lässt sich mit Fug und Recht bezweifeln, kann hier aber dahinstehen. Der Gesetzentwurf will das Ansprechen nur bei erkennbar gegenläufigem Willen („entgegen ihrem erkennbaren Willen“) verbieten. Mag letzterer auch nicht stets eindeutig feststellbar sein, stößt diese Tatbestandsvariante gleichwohl für sich genommen nicht auf grundlegende Bedenken; denn wenn der entgegenstehende Wille der Schwangeren nicht hinreichend deutlich zur erkennen war, ist der Verbotstatbestand durch die Ansprache auch nicht erfüllt.

Nach der Gesetzesbegründung (BT-Drucks. 20/10861, S. 23) werden von Nr. 2 Verhaltensweisen erfasst, bei denen – über die bloße Konfrontation mit dem Thema hinaus – das Aufdrängen der Meinung eine derartige Intensität und Unausweichlichkeit aufweist, dass dies einem Spießrutenlauf gleichkommt. Damit wird lediglich die Rechtsprechungsformel wiederholt, aber keine darüber hinausgehende Rechtssicherheit für die Bewertung von Einzelfällen geschaffen.

c) Nr. 3

Eine bedrängende oder einschüchternde Einflussnahme auf die Entscheidung der Schwangeren über die Fortsetzung oder Beendigung der Schwangerschaft ist nicht mehr von den auf die geistige Auseinandersetzung gerichteten kommunikativen Grundrechten der Meinungs-, Religions- und Versammlungsfreiheit gedeckt. Weder darf die Bewegungsfreiheit der Schwangeren bewusst und gewollt eingeschränkt noch durch eine Drohkulisse gezielt Angst eingeflößt werden.

Die Tatbestandsalternative des Einschüchterns muss allerdings einschränkend interpretiert werden, um grundrechtskonform zu sein. Denn „hemmende oder verunsichernde Empfindungen“, die nach der Begründung des Gesetzentwurfs (BT-Drucks. 20/10861, S. 24) offenbar genügen sollen, können auch durch wahre Tatsachenbehauptungen und zulässig wertende Meinungsäußerungen ausgelöst werden; davor kann das allgemeine Persönlichkeitsrecht auch Schwangeren in der Nähe von Beratungsstellen und Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen keinen Schutz bieten. Das gilt umso mehr, als die Demonstration legitimerweise auf die Einstellung der Schwangeren geistig einwirken will und das Grundrecht des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG nicht nur das Äußern einer Meinung als solches schützt, sondern gerade auch das geistige Wirken durch die Meinungsäußerung (BVerfGE 7, 198 [210]). „Schriftzüge beziehungsweise Parolen“ (BT-Drucks. 20/10861, S. 24) – welchen Inhalts? – dürften daher, wenn und soweit sie nur geistig bedrängend sind, etwa wenn

die Abtreibung als schwere Sünde bezeichnet wird oder an das fünfte Gebot erinnert wird, nicht nach dieser Tatbestandsvariante verboten werden; darin läge vielmehr eine Verletzung der Meinungs- oder Religionsfreiheit.

Problematisch ist überdies die Offenheit des Tatbestandes, die durch die Auffangklausel („oder auf andere vergleichbare Weise erheblich unter Druck zu setzen“) geschaffen wird. Auch wenn daraus folgt, dass ein Verhalten, um tatbestandlich erfasst zu sein, in seiner Intensität derjenigen des „Bedrängens“ oder Einschüchterns entsprechen muss, bleibt doch ganz unklar, welche Fälle damit erfasst werden sollen; die Regierungsbegründung (BT-Drucks. 20/10861, S. 24) vermag bezeichnenderweise nicht ein einziges Beispiel zu nennen.

d) Nr. 4

Objektiv, d.h. erwiesenermaßen unwahre Tatsachenbehauptungen genießen nicht den Schutz der Meinungsfreiheit. Ihr Verbot stellt daher insofern keinen Grundrechtseingriff dar.

Im Übrigen tritt die Meinungsfreiheit bei unwahren Tatsachenbehauptungen regelmäßig hinter das Persönlichkeitsrecht zurück. Dabei muss aber erstens bedacht werden, dass dies nur für den Fall gilt, dass die Tatsachenbehauptung ehrenrührig ist und zweitens berücksichtigt werden, dass die Wahrheit im Zeitpunkt der Äußerung oft ungewiss ist und sich erst als Ergebnis eines Diskussionsprozesses oder auch einer gerichtlichen Klärung herausstellt. Würde angesichts dieses Umstands die nachträglich als unwahr erkannte Äußerung immer mit Sanktionen belegt werden dürfen, so stünde zu befürchten, dass der Kommunikationsprozess litte, weil risikofrei nur noch unumstößliche Wahrheiten geäußert werden könnten. Damit wäre ein vom Grundrechtsgebrauch abschreckender Effekt verbunden, der aus Gründen der Meinungsfreiheit vermieden werden muss (siehe BVerfGE 99, 185 [197 m.w.N.]).

Bei Demonstrationen gegen Schwangerschaftsabbrüche dürfte häufig der Wahrheitsgehalt bestimmter Tatsachenbehauptungen, etwa zu den psychisch belastenden Folgen von Schwangerschaftsabbrüchen, insbesondere hinsichtlich der Anzahl davon betroffener Frauen, umstritten sein. Dies aufzuklären, dürfte die Versammlungsbehörde in der Kürze der ihr für ihre Entscheidung über den Erlass eines Versammlungsverbots oder die Anordnung einer entsprechenden Auflage zur Verfügung stehenden Zeit regelmäßig überfordern.

Unwahre Tatsachenbehauptungen werden zudem regelmäßig nur sanktioniert, wenn sie zugleich ehrenrührig sind (siehe insoweit die §§ 186, 187 StGB). Es erscheint

unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit mehr als fragwürdig, die Aufstellung und Verbreitung unwahrer Tatsachenbehauptungen, auch wenn sie schriftlich verkörpert sind, ohne vergleichbar qualifizierende Voraussetzungen als Ordnungswidrigkeit einzustufen, die mit einem Bußgeld von bis zu 5.000,- € sanktioniert wird (§ 35 Abs. 3 Nr. 4 i.V.m. Abs. 4 SchKG-ÄndGE), zumal das Beratungsgespräch geeignet ist, etwaige Unklarheiten oder Fehlvorstellungen, die dadurch bei der Schwangeren hervorgerufen worden sein könnten, zu korrigieren. Im Zweifel werden nämlich auch den Beraterinnen in der Nähe der Beratungsstelle aufgestellte Falschbehauptungen bekannt sein, sodass sie im Beratungsgespräch darauf klarstellend reagieren können.

Soweit nach der Gesetzesbegründung (BT-Drucks. 20/10861, S. 24) unwahre Tatsachenbehauptungen von Nr. 4 einschränkend beispielhaft nur erfasst sein sollen, wenn sie „mit besonderer Absolutheit“ vorgetragen werden, so fehlt es insoweit an jedem Maßstab, an dem – ex ante – rechtssicher festgestellt werden könnte, ob dieses völlig unbestimmte, ungeschriebene Tatbestandsmerkmal erfüllt ist.

e) Nr. 5

§ 11 Abs. 3 StGB, auf den die Tatbestandsvarianten der §§ 8 Abs. 2 Nr. 5 b) und 13 Abs. 3 Nr. 5 b) SchKGÄndG-E Bezug nehmen, erfasst jedes körperliche Gebilde, das sinnlich wahrnehmbar einen gedanklichen Inhalt zum Ausdruck bringt (siehe nur Hölscher, in: Dölling/Duttge/Rössner, Gesamtes Strafrecht, 5. Auflage 2022, § 11 Rn. 12).

Daher können unter diese Tatbestandsvarianten u.a. auch das Hochhalten eines Kreuzes und eines Plakates fallen, auf dem das fünfte Gebot („Du sollst nicht töten!“) steht; denn beides wäre, mit Blick auf „die objektive Qualität des Inhalts und den transportierten Sinngelhalt“ (BT-Drucks. 20/10861, S. 25) jedenfalls abstrakt, „offensichtlich geeignet, „eine Schwangere, die diese [Inhalte] zur Kenntnis nimmt, [...] stark zu beunruhigen“, und da dies einen gezielten Appell an das Gewissen der Schwangeren darstellt, handelt es sich auch um „Inhalte, die auf unmittelbare emotionale Reaktionen von Furcht, [...], Scham oder Schuldgefühlen abzielen“.

Aber dessen ungeachtet ist aufgrund der grundrechtlichen Garantie der Religionsfreiheit (Art. 4 Abs. 1 u. 2 GG) die durch Wahrnehmung im öffentlichen Raum erfolgende Konfrontation mit diesem anstößigen religiösen Symbol und dem für Christen verbindlichen Gebot Gottes hinzunehmen und nicht als Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts abwehrbar. Es stößt daher auf erhebliche Bedenken, wenn aus

dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht ein Abwehrrecht gegen den Anblick von „als vorwurfsvoll empfundenen Plakaten“ abgeleitet wird (so aber Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 25. August 2022 – 1 S 3575/21 –, juris, Rn 57). Jedenfalls darf dies, wenn überhaupt, so auch der Verwaltungsgerichtshof, nur bei einem aufgedrängten Anblick „aus nächster Nähe“ gelten, in der die religiöse Mahnung zum persönlichen Vorhalt und Vorwurf wird und damit bereits in die Privatsphäre eingreift.

Alles andere liefe genau auf jenen Schutz vor der Konfrontation mit nicht gewünschten anderen Ansichten hinaus, für den unter dem Grundgesetz kein Raum ist (zutreffend VG Frankfurt, Urteil vom 02.12.2021 - 5 K 403/21.F -, juris, Rn. 21). „Die Einzelnen haben in einer Gesellschaft, die unterschiedlichen Glaubensüberzeugungen Raum gibt, [...] kein Recht darauf, von der Konfrontation mit ihnen fremden Glaubensbekundungen, kultischen Handlungen und religiösen Symbolen verschont zu bleiben“ (BVerfGE 138, 296 [336 Rn. 104]).

Dass ein Verhalten „auf eine unmittelbare emotionale Reaktion abzielt“, was zu einer „Unausweichlichkeit der eine fremde Meinung aufdrängenden Einwirkung“ führt, verleiht ihr entgegen der Regierungsbegründung (BT-Drucks. 20/10861, S. 25) keinen „Unrechtsgehalt“. Eine solche Wirkung ist beispielsweise jeder (zulässigen) Schockwerbung immanent. Im Übrigen ermöglicht gerade das sich unmittelbar anschließende Beratungsgespräch eine rational distanzierende Verarbeitung der drastisch übermittelten Information.

Die gleichen Maßstäbe gelten für bildliche Darstellungen des Schwangerschaftsabbruchs.³ Auch wenn die Konfrontation mit solchen Bildern sehr unangenehm sein kann, müssen Kritiker des Schwangerschaftsabbruchs in der geistigen Auseinandersetzung zu diesem Thema darauf nicht generell verzichten.

Die Tatbestandsvariante der Nr. 5 könnte im Übrigen, auch wenn sich die Gesetzesänderung eigentlich nur gegen sogenannte Gehsteigbelästigungen richten soll, auch die schlichte Nutzung einer Werbefläche in der Nähe einer Beratungseinrichtung oder einer Einrichtung zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen zu deren negativer Bewertung (Plakat mit dem Satz: „Du sollst nicht töten!“) ohne persönliche Begegnung erfassen; denn auch dadurch wird der Schwangeren ein Inhalt im Sinne des § 11 Abs. 3 StGB gezeigt, der auch auf unmittelbare Reaktion von Furcht, Ekel,

³ Wenn die Regierungsbegründung (BT-Drucks. 20/10861, S. 25) von „brutalisierenden Abbildungen“ spricht, ist das zumindest sprachlich verunglückt. Denn die Abbildungen wirken nicht verrohend, sondern stellen, wenn sie echt sind, ein Tötungsgeschehen dar, dem in Gestalt des Embryo- oder Fetozids selbst schonungslose Gewaltanwendung anhaftet.

Scham oder Schuldgefühlen abzielen kann. Mit welcher grundrechtskonformen Begründung ließe sich eine solche kommunikative Konfrontation, die mit einem „Spießrutenlauf“ schlechterdings nichts zu tun hat, verbieten?

Soweit die Nr. 5 unwahre Tatsachenbehauptungen erfasst, wird auf die Bemerkungen zur Nr. 4 verwiesen.

5. Das Behinderungsverbot des § 8 Abs. 3 bzw. § 13 Abs. 4 SchKGÄndG-E

Gegen diesen Verbotstatbestand ist nichts zu erinnern. Kein Grundrecht erlaubt, das Personal der Beratungsstellen oder der Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen bei ihrer Aufgabenerledigung bzw. ärztlichen Tätigkeit bewusst und gewollt zu behindern, d.h. zu stören. Wenn eine Störung durch die Lautstärke einer Demonstration in der Nähe der Beratungsstellen oder Einrichtungen drohen sollte, kann und muss dem durch eine entsprechende Auflage entgegengewirkt werden.

6. Die Ausgestaltung der Verbote als Ordnungswidrigkeiten (§ 35 Abs. 2 Nrn. 1, 3 -5 SchKGÄndG-E)

Da es sich bei den Verbotstatbeständen um Ordnungswidrigkeitentatbestände handelt, gelten hier – über das allgemeine rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot hinaus – die strengeren Bestimmtheitsanforderungen des Art. 103 Abs. 2 GG.

Auch Ordnungswidrigkeitentatbestände sind an diesem Bestimmtheitsgrundsatz des Art. 103 Abs. 2 GG zu messen (vgl. jüngst BVerfGE 159, 223 [292 Rn. 154]). Dieser Grundsatz erfordert, dass wesentliche Fragen der Sanktionswürdigkeit oder Sanktionsfreiheit im demokratisch-parlamentarischen Willensbildungsprozess geklärt werden und die Voraussetzungen der bußgeldbewehrten Ordnungswidrigkeit so konkret gesetzlich umschrieben sind, dass Tragweite und Anwendungsbereich der Bußgeldtatbestände zu erkennen sind. Das Gebot verlangt demgemäß, dass der Normadressat im Regelfall bereits anhand des Wortlauts der gesetzlichen Vorschrift voraussehen kann, ob ein Verhalten bußgeldbewehrt ist oder nicht (BVerfGE 159, 233 [292 Rn. 155]).

Mehrere Verbotstatbestände (insbesondere §§ 8 Abs. 2 Nrn. 3 u. 5 b) und 13 Abs. 3 Nrn. 3 u. 5 b) SchKGÄndG-E; vgl. oben unter 4.) leiden, wie dargelegt, an einem Mangel an Bestimmtheit. Ihr Wortlaut ist mehrdeutig, ihr genauer Anwendungsbe-

reich und ihre Tragweite daher nicht sicher prognostizierbar. Sie mögen zwar noch grundrechtskonform einschränkend auslegbar sein. Sie lassen aber die Normadressaten im Unklaren darüber, wann ihr Verhalten unzulässig wird. Die Bußgeldandrohung belastet zudem die Versammlungsleiter und -teilnehmer mit einem erheblichen Kostenrisiko im Fall eines Verstoßes. Davon geht angesichts der Unbestimmtheit der Tatbestände und der damit nicht hinreichend klar voraussehbaren Erfüllung oder Nichterfüllung der Tatbestände ein *chilling effect*, d.h. ein von der Ausübung der Versammlungsfreiheit abschreckender Effekt aus, der nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG unzulässig ist (siehe nur BVerfGE 99, 185 [197 m.w.N.]).

Es ist naheliegend anzunehmen, dass rechtstreue Bürgerinnen und Bürger sich aufgrund der Unklarheit der Regelungen dazu entschließen könnten, von ihren kommunikativen Grundrechten im näheren Umfeld von Beratungseinrichtungen und Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen keinen oder nur noch einen sehr eingeschränkten Gebrauch machen, um zu vermeiden, ein Bußgeld zu verwirken. Das staatliche Recht darf aber nicht durch seine Ausgestaltung bewirken, dass Grundrechtsträger(innen) ihre Grundrechte aus Sorge vor Sanktionen gar nicht oder nur in geringerem Umfang und Ausmaß in Anspruch nehmen, als – in Abwägung mit gegenläufigen Grundrechtspositionen – an sich zulässig wäre.

Genau so liegt es aber hier: Die bußgeldbewehrten Ordnungswidrigkeitentatbestände schweben wie ein Damoklesschwert über jeder – erlaubnisfreien! – Versammlung von Abtreibungsgegnerinnen und Abtreibungsgegnern in der Nähe von Beratungsstellen und Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen.

Da das Vorliegen einer bußgeldbewehrten Ordnungswidrigkeit nicht davon abhängig ist, dass die Versammlungsbehörde bei einer angemeldeten Versammlung mit Rücksicht auf die neuen Verbotstatbestände, die der Entwurf des Zweiten Änderungsgesetzes zum SchKG einführen will, ein vollziehbares Versammlungsverbot ausgesprochen oder eine vollziehbare Auflage verfügt hat, der zuwider gehandelt worden ist, wirkt sich die Unbestimmtheit der Verbotstatbestände in der Weise aus, dass ein „Subsumtions“- bzw. Wertungsfehler zulasten der Versammlungsleiter und -teilnehmer geht und ein erhebliches Kostenrisiko birgt. Das ist grundrechtswidrig.

Die Ordnungswidrigkeitentatbestände der Versammlungsgesetze der Länder knüpfen demgegenüber entweder an vollziehbare Verfügungen der Versammlungsbehörde, denen vorbehaltlich erfolgreicher Inanspruchnahme vorläufigen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes Folge zu leisten ist, oder an ein Verhalten an, das offensichtlich rechtswidrig ist – wie zum Beispiel die Teilnahme an einer öffentlichen Versammlung in einem befriedeten Bannkreis (vgl. § 28 Abs. 1 Nrn. 1-12 VersG NRW), dessen ge-

naue Abgrenzung feststeht. Deshalb sind diese Ordnungswidrigkeitentatbestände anders als die hier vorgesehenen grundrechtlich unbedenklich.

Die für die angebliche Notwendigkeit der Bußgeldsanktion angeführte Begründung, der Weg einer Durchsetzung der Verhaltensnormen allein mit gefahrenabwehrrechtlichen Maßnahmen könne eine einmalige oder auch wiederholte Belästigung der Schwangeren nicht wirksam verhindern (BT-Drucks. 20/10861, S. 29), ist nicht nachvollziehbar. Da Versammlungen anzumelden sind, kann die Versammlungsbehörde nach Prüfung gegebenenfalls Auflagen verhängen oder die Versammlung gar vollständig verbieten. Nur wenn sich die Betroffenen über solche behördlichen Verfügungen hinwegsetzen sollten, lässt sich unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit eine Ahndung der Verstöße als Ordnungswidrigkeit mit einem Bußgeld rechtfertigen.

IV. Änderung der Bundesstatistik – Ausweitung der statistischen Erhebungen

Gegen die Regelungen, die eine bessere statistische Übersicht über die regionale Versorgungslage von Flächenländern mit Einrichtungen, die Schwangerschaftsabbrüche vornehmen, gewährleisten sollen, indem künftig unterhalb der Landesebene ergänzende Auswertungen für die tiefere Ebene der Kreise und kreisfreien Städte und eine neue Auswertung der Meldestellen (Arztpraxen und Krankenhäusern, die die Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen mitteilen), nach Größenklassen (Zahl der Schwangerschaftsabbrüche) erfolgen sollen (vgl. §§ 16 Abs. 2 u. 3, 17 Abs. 2, 18 Abs. 1 S. 2, Abs. 3 SchKGÄndG-E), bestehen keine kompetenzrechtlichen (vgl. Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG) oder materiellrechtlichen Bedenken, weder in datenschutzrechtlicher noch in sonstiger Hinsicht.

V. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

- 1. Gesetzgeberisches Ziel eines bundeseinheitlichen Umgangs wegen Einzelfallabhängigkeit nicht erreichbar:** Für die Entscheidung über die Zulässigkeit als sogenannte Gehsteigbelästigung bezeichnete demonstrative Aktionen im Umfeld von Beratungsstellen und Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen kommt es – zwecks Herstellung praktischer

Konkordanz zwischen konfligierenden Grundrechtspositionen – auf das Ergebnis einer Abwägung zwischen dem Persönlichkeitsrecht der Schwangeren und der durch die Meinungs- und Religionsfreiheit unterstützten Versammlungsfreiheit an. Ob danach solche Versammlungen zulässig oder unzulässig sind, ist „tatrichterlich anhand der jeweils maßgeblichen – von Fall zu Fall unterschiedlichen – Einzelfälle zu klären und entzieht sich generalisierender Festlegungen auf einer fallübergreifenden Ebene“ (BVerwG, Beschluss vom 23. Mai 2023 – 6 B 33/22 – , juris, Rn. 19). Schon von daher ist das gesetzgeberische Ziel, einen über die verfassungsrechtlichen Grunddeterminanten hinausgehenden „bundeseinheitlichen und rechtssicheren Umgang mit den sogenannten Gehsteigbelästigungen sicherzustellen“ (BT-Drucks. 20/10861, S. 2), gar nicht erreichbar und wird mit dem vorliegenden Gesetzentwurf auch nicht erreicht.

2. **Keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG („die öffentliche Fürsorge“):** Dem Bund fehlt es für die Erstreckung des Sicherstellungsauftrags auf den ungehinderten Zugang zu den Beratungsstellen und den Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen sowie für die Behinderungs- und Belästigungsverbote (§§ 8 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 u. 3 und § 13 Abs. 2 - 4 SchKGÄndG-E) an der erforderlichen Gesetzgebungskompetenz. Eine über die verbindliche Vorgabe der Schaffung und Vorhaltung eines hinreichenden Angebots entsprechender Einrichtungen hinausgehende Sicherstellung im Sinne eines Schutzes solcher Einrichtungen auch vor durch polizeiliches oder ordnungsbehördliches Einschreiten abzuwehrenden „Störungen“ physischer oder psychischer Art kann der Bundesgesetzgeber nicht auf den Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG („die öffentliche Fürsorge“) vorschreiben. Eine derart weit verstandene „Sicherstellung“ hat selbst keinen materiell oder organisatorisch fürsorgerechtlichen Charakter. Sie greift vielmehr auf das Ordnungsrecht über, das eine Kernkompetenz der Länder im Sinne des Art. 70 GG bildet. Das gilt auch für die aufgrund einer Entscheidung des verfassungsändernden Gesetzgebers durch das 52. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. 2006 I S. 2034) mit Wirkung zum 1. September 2006 den Ländern überantwortete Gesetzgebungszuständigkeit für das Versammlungswesen.
3. **Jedenfalls keine Erforderlichkeit nach Art. 72 Abs. 2 GG:** Jedenfalls liegen die Voraussetzungen der für den Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG geltenden Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG nicht vor. Für die ins Blaue hinein aufgestellte Behauptung, dass es aufgrund sogenannter Gehsteigbelästigungen zu einem Ausweichverhalten Schwangerer in nennenswer-

ter Zahl kommt, die zur Überlastung einzelner Beratungseinrichtungen führen könnte, dadurch gar „die Versorgungslage in den jeweiligen Ländern erheblich beeinträchtigt und mithin die Funktionsfähigkeit des gesetzlichen Regelungskonzepts gefährdet“ (BT-Drucks. 20/10861, S. 18) wird, fehlt jeder Beleg. Gleiches gilt für die beschworene Gefahr, dass sich Beraterinnen und Ärzte aufgrund der sogenannten Gehsteigbelastigungen entschließen könnten, ihren Beruf aufzugeben oder grundsätzlich daran interessierte Personen ihre Berufswahl ändern könnten.

4. **Verfassungsrechtlich unzulässiger „chilling effect“ auf die Grundrechtsausübung aufgrund der Unbestimmtheit der bußgeldbewehrten Verbotsstatbestände:** Die Verbotstatbestände der §§ 8 Abs. 2 und 13 Abs. 3 SchKGÄndG-E leiden in erheblichem Umfang (siehe im Einzelnen die Ausführungen unter III.3. und 4.) an einem Mangel an Bestimmtheit. Ihr Wortlaut ist mehrdeutig, ihr genauer Anwendungsbereich und ihre Tragweite daher nicht sicher prognostizierbar. Sie mögen zwar noch grundrechtskonform einschränkend auslegbar sein. Sie lassen aber die Normadressaten im Unklaren darüber, wann ihr Verhalten unzulässig wird. Die Bußgeldandrohung belastet zudem die Versammlungsleiter und -teilnehmer mit einem erheblichen Kostenrisiko im Fall eines Verstoßes. Davon geht angesichts der Unbestimmtheit der Tatbestände und der damit nicht hinreichend klar voraussehbaren Erfüllung oder Nichterfüllung der Tatbestände ein *chilling effect*, d.h. ein von der Ausübung der Versammlungsfreiheit abschreckender Effekt aus, der nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG unzulässig ist (siehe nur BVerfGE 99, 185 [197 m.w.N.]).
5. **Verfassungswidriges Kostenrisiko der Versammlungsleiter und -teilnehmer:** Da das Vorliegen einer bußgeldbewehrten Ordnungswidrigkeit nicht davon abhängig ist, dass die Versammlungsbehörde bei einer angemeldeten Versammlung mit Rücksicht auf die neuen Verbotstatbestände, die der Entwurf des Zweiten Änderungsgesetzes zum SchKG einführen will, ein vollziehbares Versammlungsverbot ausgesprochen oder eine vollziehbare Auflage verfügt hat, der zuwider gehandelt worden ist, wirkt sich die Unbestimmtheit der Verbotstatbestände in der Weise aus, dass ein „Subsumtions“- bzw. Wertungsfehler zulasten der Versammlungsleiter und -teilnehmer geht und ein erhebliches Kostenrisiko birgt. Das ist grundrechtswidrig.
6. **Möglichkeit versammlungsrechtlicher Auflagen und Verbote ausreichend:** Die für die angebliche Notwendigkeit der Bußgeldsanktion angeführte Begründung, der Weg einer Durchsetzung der Verhaltensnormen allein mit gefahrenabwehrrechtlichen Maßnahmen könne eine einmalige oder auch wie-

derholte Belästigung der Schwangeren nicht wirksam verhindern (BT-Drucks. 20/10861, S. 29), ist nicht nachvollziehbar. Da Versammlungen anzumelden sind, kann die Versammlungsbehörde nach Prüfung gegebenenfalls Auflagen verhängen oder die Versammlung gar vollständig verbieten. Nur wenn sich die Betroffenen über solche behördlichen Verfügungen hinwegsetzen sollten, lässt sich unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit eine Ahndung der Verstöße als Ordnungswidrigkeit mit einem Bußgeld rechtfertigen.



Prof. Dr. Christian Hillgruber