

# **Anlagenkonvolut**

zum Wortprotokoll der 66. Sitzung

des Ausschusses für Familie,

Senioren, Frauen und Jugend

am 13. Mai 2024



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 ist<sup>1</sup>, 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.

---

<sup>1</sup> Daten des Statistischen Bundesamts, abrufbar unter: [Schwangerschaftsabbrüche \(Abtreibungen\) in Deutschland - Statistisches Bundesamt \(destatis.de\)](https://www.destatis.de/DE/Home/Home.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 ihnen<sup>2</sup> 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-

---

<sup>2</sup> 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 bejaht, 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 Gehsteigbelastigungen 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 Gehsteigbelastigungen 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.<sup>3</sup> 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,

---

<sup>3</sup> 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 generalisierenden 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



75 Jahre  
Demokratie  
lebendig



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

---

## Ausschussdrucksache 20(13)109b

---

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**

Juliane Meinhold  
Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband - Gesamtverband e. V.

## **Stellungnahme des Paritätischen Gesamtverbands zum Referentenentwurf für ein Zweites Gesetz zur Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes (BT- Drs. 20/10861)**

**Öffentliche Anhörung Deutscher Bundestag Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 13. Mai 2024**

Der Paritätische begrüßt den Referentenentwurf für ein Zweites Gesetz zur Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes. Bereits 2019 hat sich der Paritätische Gesamtverband für eine bundesweite Regelung zur Verhinderung von sogenannten Gehsteigbelästigungen im Schwangerschaftskonfliktgesetz (SchKG) ausgesprochen. Anlass der Beschlussfassung waren insbesondere die Versammlungen vor pro familia Beratungsstellen in Pforzheim und Frankfurt, die aufgrund ihrer Intensität und gerichtlichen Auseinandersetzung bundesweit für Aufsehen sorgten. Pro familia ist eine große überregionale Mitgliedsorganisation des Paritätischen Gesamtverbands und besitzt bundesweit ein Netz von 200 Beratungsstellen.

### **Die Sachlage: Gehsteigbelästigungen vor Paritätischen Einrichtungen**

Seit einigen Jahren kommt es v. a. in Bundesländern wie Baden-Württemberg, Hessen und Bayern immer wieder zu Versammlungen von selbsternannten „Lebensschützer\*innen“ bzw. Abtreibungsgegner\*innen vor pro familia und anderen Beratungsstellen in Paritätischer Trägerschaft. Der Paritätische Gesamtverband ist diesbezüglich im alljährlichen Austausch mit seinen Landesverbänden. Die Häufigkeit und Intensität der sogenannten Gehsteigbelästigungen sind regional unterschiedlich verteilt, allerdings nicht auf Süddeutschland beschränkt. Vereinzelt wurden dem Paritätischen Gesamtverband z. B. auch von Vorfällen aus NRW und Berlin berichtet. Neben Gehsteigbelästigungen kam es bundesweit auch immer wieder zu anderweitigen Belästigungen, wie z. B. ungebetene Briefwurfsendungen, die teilweise direkt an die Berater\*innen der Beratungsstellen adressiert waren. Die Gehsteigbelästigungen haben gemein, dass sie immer wieder in unmittelbarer räumlicher Nähe zu den Einrichtungen stattfinden und ratsuchende Menschen mit Plakaten, choralen Gesängen und Gebeten vom Besuch einer Beratungsstelle abhalten sollen. Bezweckt wird, dass sich schwangere Personen durch den erzeugten moralischen Druck in der Konfliktberatung nicht mehr öffnen können oder vom Besuch der Beratungsstelle Abstand nehmen. Da in der Regel nicht sichtbar ist, ob die ratsuchende Person auf Grund einer Schwangerschaft die Beratungsstelle aufsucht oder auf Grund anderer Beratungsthemen, sind auch nicht schwangere ratsuchende Personen von den Gehsteigbelästigungen betroffen.



Mit ihren Versammlungen nehmen Abtreibungsgegner\*innen einen massiven Einfluss auf die reproduktive Selbstbestimmung als Bestandteil des allgemeinen Persönlichkeitsrechts der schwangeren bzw. ratsuchenden Person. Hinzu kommt, dass sich kommunale Behörden lange Zeit gegenüber der grundrechtlichen Dimension der Frage verschlossen haben, wie die reproduktive Selbstbestimmung der schwangeren bzw. das Informationsrecht der ratsuchenden Person mit der Meinungs-, Versammlungs- und der Religionsfreiheit der Abtreibungsgegner\*innen in Abwägung zu bringen ist. In der ordnungsrechtlichen Praxis zeigen sich entsprechende Unsicherheiten; gegen die Gehsteigbelästigungen wurden zunächst in den Kommunen keine Auflagen erteilt. Das Versammlungsrecht wird als hohes Gut der freiheitlich-demokratischen Grundordnung ungern angetastet, auch stehen mit der Versammlungs- und Meinungsfreiheit grundrechtlich verbürgte Rechte im Raum. Das machte die Debatte nicht einfacher, wie eine mögliche Verletzung des reproduktiven Selbstbestimmungsrechts der schwangeren bzw. Informationsrechts der ratsuchenden Person mit Blick auf die Grundrechte der Abtreibungsgegner\*innen zu bewerten ist. Wie der vorliegende Referentenentwurf auf Seite 15 erwähnt, bestehen bislang „bei den Vollzugsbehörden [...] zum Teil erhebliche Unsicherheit, wie mit den Belästigungen angesichts der grundrechtlichen Spannungsfelder umzugehen ist. Auch die Rechtsprechung divergiert regional erheblich.“ Diese Feststellung entspricht den Erfahrungen des Paritätischen.

Die gerichtlichen Entscheidungen unterstreichen den verfassungsrechtlichen Rang des Versammlungsrechtes. Rund um die Fälle in Frankfurt und Pforzheim folgten schlussendlich nach entsprechenden Auflagen gegenüber den Abtreibungsgegner\*innen zähe juristische Auseinandersetzungen. Der Fall in Hessen endete damit, dass der hessische Verwaltungsgerichtshof die Gebetswachen vor der Beratungsstelle in letzter Instanz als zulässig erachtete.<sup>1</sup> Die Auflagen der Stadt Pforzheim wurden zwar zunächst vom Verwaltungsgericht Karlsruhe als voraussichtlich rechtmäßig eingestuft, die Lebensschützer\*innen hatten jedoch im August 2019 eine Fortsetzungsfeststellungsklage eingereicht. Sie sind mittlerweile vor das Oberverwaltungsgericht Mannheim gezogen und haben sich dort die Revision erstritten. Im August 2023 urteilte der Verwaltungsgerichtshof Mannheim, dass die 40-tägige Mahnwache von Abtreibungsgegner\*innen gegenüber der Pforzheimer Beratungsstelle von pro familia nicht hätte verboten werden dürfen.<sup>2</sup>

### **Notwendigkeit einer einheitlichen bundesgesetzlichen Regelung im Schwangerschaftskonfliktgesetz**

Die mit diesen beiden juristischen Auseinandersetzungen verbundenen Unsicherheiten zeigen, dass das reproduktive Selbstbestimmungsrecht der schwangeren bzw. ratsuchenden Personen immer wieder in Frage gestellt wird. Dies auch trotz einschlägiger

---

<sup>1</sup> „Das Kreuz mit den Abtreibungsgegnern“, <https://www.hessenschau.de/gesellschaft/mahnwachen-vor-beratungsstellen-das-kreuz-mit-den-abtreibungsgegnern-v1,mahnwachen-abtreibungen-bannmeilen-100.html>, zuletzt abgerufen am 08.12.2023.

<sup>2</sup> Protestbann vor pro familia gekippt, <https://taz.de/Mahnwache-gegen-Abtreibungen!/5875090/>, zuletzt abgerufen am 08.12.2023.

juristischer Auseinandersetzungen mit der Frage, wie z. B. das Rechtsgutachten des Deutschen Juristinnenbundes, das eine Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts der schwangeren Personen bejaht.<sup>3</sup>

Deshalb braucht es aus menschenrechtlicher Perspektive Rechtssicherheit insbesondere zugunsten der schwangeren Person: Der Gesetzgeber hat 1994 mit der Beratungsregelung die grundsätzliche Möglichkeit, einen Schwangerschaftsabbruch unter den Voraussetzungen des § 218a StGB straffrei vornehmen zu lassen, normiert und somit die Entscheidung für oder gegen eine Schwangerschaft innerhalb der gesetzlichen Frist der schwangeren Person überlassen. Die Schwangerschaftskonfliktberatung als vorausgelagerte Pflichtberatung wurde sodann in das Zentrum des staatlichen Schutzauftrages gestellt. Bezüglich der Letztverantwortung der schwangeren Person besteht darüber hinaus auch die Verantwortung des Staates eine informierte und verantwortliche Entscheidung störungsfrei zu ermöglichen. Aus Paritätischer Sicht muss der Bundesgesetzgeber hier unverzüglich handeln und das reproduktive Selbstbestimmungsrecht der schwangeren Person besser schützen. Dies gilt aus Paritätischer Sicht unbedingt, solange vom Gesetzgeber an der Verankerung des Schwangerschaftsabbruchs im Strafgesetzbuch und dem damit verbundenen System der Pflichtberatung festgehalten wird. Aber auch wenn der Gesetzgeber der Forderung des Verbandes bezüglich einer Entkriminalisierung des Schwangerschaftsabbruchs und dem damit verbundenen Wegfall der Pflichtberatung nachkommt, sieht der Paritätische eine Pflicht des Staates, ratsuchenden und schwangeren Menschen einen ungehinderten Zugang zu Beratungen und Schwangerschaftsabbrüchen zu gewährleisten. Der UN-Frauenrechtsausschuss hat bereits darauf hingewiesen, ebenso der Deutsche Juristinnenbund.<sup>4</sup>

Auch das Informationsrecht anderer ratsuchender Besucher\*innen gebietet ein Tätigwerden des Gesetzgebers. Die Beratungsstellen haben einen Versorgungsauftrag, der weit über die Schwangerschaftskonfliktberatung hinausgeht. Jeder Mensch hat in Deutschland das Recht, unbehelligt, d. h. anonym, sicher und ohne psychischen Druck, eine Beratungsstelle zum Zwecke der Sexualaufklärung, der Familienplanung oder bspw. auch Familienberatung aufzusuchen. Nicht zu vergessen ist an dieser Stelle aber auch die Berufsfreiheit der Berater\*innen selbst, die sich streckenweise immer wieder über mehrere Wochen mit Belagerungen auseinandersetzen müssen. Sie stellen mit ihrer Arbeit in der Beratung einen staatlichen Fürsorgeauftrag sicher, ihr Schutz dient daher auch dem Schutzkonzept für das ungeborene Leben.

Um den Gehsteigbelästigungen in Deutschland Einhalt zu gebieten und sowohl das reproduktive Selbstbestimmungsrecht der schwangeren bzw. das Informationsrecht der

---

<sup>3</sup> Möglichkeiten gesetzlicher Neuregelungen im Konfliktfeld «Gehsteigbelästigungen», <https://www.gwi-boell.de/de/rechtsgutachten-zur-verbesserung-des-zugangs-zur-schwangerschaftskonfliktberatung>, zuletzt abgerufen am 11.12.2023.

<sup>4</sup> CEDAW/C/DEU/CO/7-8, Ziff. 38 lit. B; nachzulesen auf Deutsch hier: Möglichkeiten gesetzlicher Neuregelungen im Konfliktfeld «Gehsteigbelästigungen» <https://www.gwi-boell.de/de/rechtsgutachten-zur-verbesserung-des-zugangs-zur-schwangerschaftskonfliktberatung>, zuletzt abgerufen am 11.12.2023

ratsuchenden Person zu schützen als auch den Berater\*innen ihre Arbeit und Berufsausübung zu ermöglichen, braucht es aus Paritätischer Sicht daher dringend eine bundesweite gesetzliche Regelung im SchKG. Sexuelle und reproduktive Selbstbestimmungsrechte sind höchstpersönliche Rechte, die keinen regionalen Unterschieden unterliegen dürfen.

### **Paritätische Bewertung des Referentenentwurfs**

Das SchKG versucht in seiner bisherigen Fassung einen Anspruch auf Beratung sowie Sexuaufklärung und den damit verbundenen Versorgungsauftrag sicherzustellen. Die §§ 8 und 13 SchKG werden mit dem vorliegenden Entwurf dahingehend erweitert, dass eine Klarstellung erfolgt, dass die Länder den ungehinderten Zugang zu den Beratungsstellen und zu den Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen sicherzustellen haben. Daneben ist jeweils ein Verbot der Belästigung der Schwangeren sowie ein Verbot der Behinderung des Personals der Beratungsstellen und Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen normiert. Zur wirksamen Durchsetzung dieser Verbote werden zudem Bußgeldtatbestände eingeführt.

Der vorliegende Referentenentwurf kommt aus Sicht des Paritätischen grundsätzlich dem bundesweiten Schutzauftrag des Staates bezüglich sexueller und reproduktiver Selbstbestimmungsrechte mit seinen Neuregelungen im Schwangerschaftskonfliktgesetz nach. Anregungen zur Prüfung gibt es hinsichtlich des in den Regelungen benannten zu schützenden Personenkreises und in Bezug auf die Abstandsregelung. Die im Referentenentwurf vorgesehene Erweiterung der Bundesstatistik bezüglich Einrichtungen, die Schwangerschaftsabbrüche vornehmen, begrüßt der Paritätische. Der Verband geht davon aus, dass ergänzende Auswertungen unterhalb der Landesebene zu einer besseren Transparenz fehlender Versorgung und (bei Vorhandensein des politischen Willens) ggf. auch zu deren Behebung beitragen.

Es wäre aus Sicht des Paritätischen zu prüfen, ob im Wortlaut der Regelungen ausschließlich von „Schwangeren“ auszugehen ist. In der Regel ist nicht erkennbar, ob eine ratsuchende Person die Beratungsstelle allein zum Zwecke der Pflichtberatung in Hinblick auf eine mögliche Abtreibung betritt. Auch nicht schwangere ratsuchende Personen können durch das Auftreten der Abtreibungsgegner\*innen massiv belästigt, moralisch unter Druck gesetzt und von einer notwendigen Beratung abgehalten werden. Sie gehören aus Sicht des Paritätischen mit unter den Schutzgedanken der zu treffenden Regelungen. Die rechtlichen Formulierungen suggerieren, dass die Ordnungsbehörden quasi nur in Bezug auf die Belästigung schwangerer Personen als Tatbestandsvoraussetzung von den Schutzregelungen Gebrauch machen dürften und damit die ratsuchenden Personen gezwungen werden könnten, offenzulegen, ob sie schwanger sind oder nicht. Dies wäre aus Sicht des Paritätischen nicht mit dem Sinn und Zweck der Schutzregelung vereinbar und führt wiederum zu Rechtsunsicherheiten vor Ort.

Die 100-Meter Regelung scheint grundsätzlich ein guter Kompromiss zwischen dem reproduktiven Selbstbestimmungsrecht der schwangeren bzw. Informationsrecht der ratsuchenden Person und der Meinungs-, Versammlungs- und Religionsfreiheit der

Abtreibungsgegner\*innen zu sein. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass auch bei einem Abstand von 100 Metern eine Belästigung und Eingriffe in die reproduktive Selbstbestimmung und das Informationsrecht erfolgen könnten.<sup>5</sup> Inwieweit ein Abstand von 100 Metern die massiven Belästigungen tatsächlich in der Wahrnehmbarkeit und Einflussnahme auf die ratsuchenden Personen einschränkt und damit das reproduktive Selbstbestimmungsrecht schwangerer Personen bzw. Informationsrecht ratsuchender gewahrt bleibt, hängt von den sonstigen räumlichen Begebenheiten vor Ort ab. Aus Sicht des Paritätischen wäre zu prüfen, ob die Regelung nicht durch ein „mindestens“ 100 Meter zu ergänzen wäre, um den Ordnungsbehörden vor Ort angesichts räumlicher Gegebenheiten einen Ermessensspielraum hinsichtlich der Abwendung der Belästigung und Verletzung des reproduktiven Selbstbestimmungsrechts oder des Informationsrechts durch räumliche Distanz zu geben. Die Prüfung müsste die Berührung des Versammlungsrechtes mitumfassen. Eine Abstandsregelung, die die Rechtsunsicherheit in Abwägung zum Versammlungsrecht verstärkt, ist allerdings zu vermeiden. Im Zweifel spricht sich der Paritätische auch für die 100-Meter-Regelung aus.

---

<sup>5</sup> Auch das Beratungspersonal könnte sich trotz der Regelungen in § 8 Abs. 3 und § 13 Abs. 4 SchKG-E beim alltäglich wiederkehrenden Vorbeigehen beeinträchtigt fühlen. Ihr Fürsorgeauftrag gegenüber der ratsuchenden bzw. schwangeren Person aber auch gegenüber dem ungeborenen Leben könnte durch die Dauerbelastung gestört werden.



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

---

## Ausschussdrucksache 20(13)109c

---

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. Sina Fontana MLE.  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Krisenresilienz, Universität Augsburg

**Prof. Dr. Sina Fontana**

Inhaberin des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Krisenresilienz an der Juristischen Fakultät der Universität Augsburg

### **Schriftliche Stellungnahme**

**Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes – BT-Drs. 20/10861**

**Öffentliche Anhörung des Familienausschuss am 13. Mai 2024**

### **I. Zusammenfassende Einschätzung**

Die durch den Gesetzentwurf intendierte Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetz (SchKG) gewährleistet, dass schwangeren Personen hinreichend Schutz vor Protestaktionen (sog. „Gehsteigbelästigungen“) vor Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen und Krankenhäusern oder ärztlichen Praxen, die Schwangerschaftsabbrüche vornehmen, erfahren. Er dient damit der Erfüllung der Schutzpflicht für das Allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) der schwangeren Personen und sichert das staatliche Beratungskonzept im Kontext des Schwangerschaftsabbruchs. Beide Zielsetzungen überwiegen in den im Gesetzentwurf normierten Fällen in einer Abwägung mit den kollidierenden Rechtsgütern – der Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG), der Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) und der Religionsfreiheit (Art. 4 Abs. 1, 2 GG) – der Protestierenden. Eine bundeseinheitliche Regelung im Schwangerschaftskonfliktgesetz steht im Einklang mit der grundgesetzlichen Kompetenzordnung, ist der adäquate Regelungsstandort und schafft die gebotene Rechtssicherheit.

### **II. Hintergrund der Neuregelung**

Seit Jahren gibt es kontroverse Diskussionen über den ordnungsrechtlichen Umgang mit Versammlungen vor Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen oder ärztlichen Praxen, die Schwangerschaftsabbrüche vornehmen. Die Protestaktionen sind vielgestaltig: Häufig sind es „Mahnwachen“ oder Plakataktionen, oft werden die schwangeren Personen aber auch direkt angesprochen oder gar beschimpft. Geläufig ist das Verteilen von Flugblättern mit teilweise verstörenden Bildern, wie zum Beispiel von toten Föten, oder falschen Informationen über den Schwangerschaftsabbruch. Diese Aktionen gehen häufig von christlich-fundamentalistischen

Initiativen aus. Bezeichnungen für diese Protestaktionen gibt es viele. Als Oberbegriff hat sich der Begriff „Gehsteigbelästigungen“<sup>1</sup> herausgebildet.

Bereits nach geltender Rechtslage ist die Verlegung oder Verschiebung von „Gehsteigbelästigungen“ gestützt auf das Allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht oder das Versammlungsrecht möglich, da eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit in Gestalt einer Gefährdung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) der schwangeren Personen vorliegt. Allerdings machen Behörden von dieser Ermächtigung noch immer nur zögerlich Gebrauch und die mit der Überprüfung der behördlichen Maßnahmen betrauten Gerichte schätzen die Rechtmäßigkeit sehr unterschiedlich ein.<sup>2</sup> Daher ist derzeit weder ausreichender Grundrechtsschutz für die schwangeren Personen noch hinreichend Rechtssicherheit gewährleistet. Hier setzt der Gesetzentwurf an.

### III. Verfassungsrechtliche Bewertung des Gesetzentwurfs

Eine bundeseinheitliche Regelung wie sie der Gesetzentwurf vorsieht ist nicht nur verfassungsrechtlich zulässig, sondern mit Blick auf den Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts der schwangeren Personen und zur Sicherung des staatlichen Beratungsauftrags verfassungsrechtlich geboten.<sup>3</sup>

#### 1. Formelle Verfassungsmäßigkeit

---

<sup>1</sup> Erstmals *Ulrike Lembke*, djbZ 2017, 11 gegenüber dem bis dahin hierfür in Medien und Gerichtsurteilen verwendeten Begriff der „Gehsteigberatung“.

<sup>2</sup> Unlängst hat das VG Karlsruhe mit Urteil aus dem Jahr 2021 (2 K 5046/19, BeckRS 2021, 19238) in einer Fortsetzungsfeststellungsklage den Erlass zur örtlichen und zeitlichen Verlegung einer Versammlung in unmittelbarer Nähe von „pro familia“ eine Auflage gemäß § 15 VersammlG als rechtmäßig bewertet. In einer Eilentscheidung aus dem Jahr 2019 war dasselbe Gericht von der Rechtmäßigkeit einer entsprechenden Auflage ausgegangen. Bereits 2011 hatte das VG Freiburg (4 K 314/11, BeckRS 2011, 48953), bestätigt durch den VGH Mannheim (1 S 915/11, NJW 2011, 2532; 1 S 36/12, BeckRS 2012, 59307) und das BVerwG (6 B 3/13, BeckRS 2013, 54389), entschieden, dass das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der schwangeren Personen und das Konzept vertraulicher Beratung durch unerwünschte Ansprache vor einer Beratungsstelle unangemessen beeinträchtigt werden. In dem Beschluss des VG aus dem Jahr 2020 (RN 4 E 20.2426, BeckRS 2020, 27554) wurde zwar von einer prinzipiellen Rechtmäßigkeit eines Einschreitens eingegangen, dies aber im Ergebnis verneint. Zum selben Ergebnis kommen die im Jahr 2022 ergangenen Entscheidungen des VGH Kassel (2 B 375/22, NVwZ 2022, 1742) sowie das Urteil des VGH Mannheim (1 S 3575/21, NVwZ 2022, 1746). Die Revision gegen Letztere blieb vor dem BVerwG (6 B 33.22, NVwZ 2023, 1427) ohne Erfolg, wobei das Gericht die Rechtmäßigkeit entsprechender Maßnahmen nicht grundsätzlich verneinte, sondern auf die Notwendigkeit einer Einzelfallprüfung verwies.

<sup>3</sup> Für die verfassungsrechtliche Einordnung wird ergänzend auf das von mir im Juni 2021 erstellte Gutachten verwiesen: *Sina Fontana*, Möglichkeiten gesetzlicher Neuregelungen im Konfliktfeld „Gehsteigbelästigungen“, Rechtsgutachten im Auftrag des Gunda-Werner-Instituts für Feminismus und Geschlechterdemokratie, Juni 2011, abrufbar unter: <https://www.gwi-boell.de/de/rechtsgutachten-zur-verbesserung-des-zugangs-zur-schwangerschaftskonfliktberatung>.

Der Bund ist für die beabsichtigte Ergänzung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes zuständig. Es besteht insoweit eine Annexkompetenz des Bundes zur Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG („Strafrecht“) und Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG („öffentliche Fürsorge“).<sup>4</sup> Die Regelung steht in einem engen sachlichen und funktionalen Zusammenhang mit dem strafrechtlichen Schutzkonzept (§§ 218 ff. StGB) und ist für die Umsetzung der Beratung nach § 219 StGB zwingend erforderlich. Die Gewährleistung des ungehinderten Zugangs zu Schwangerschaftskonfliktberatung ist notwendige Grundlage dieses Konzeptes. Sie ist zudem Beitrag zur kollektiven Unterstützung bei individueller Bedürftigkeit<sup>5</sup> und damit in kompetenzieller Hinsicht von der strafrechtlichen Beurteilung unabhängig.

Das staatliche Schutzkonzept soll dem Schutz des ungeborenen Lebens und der eigenverantwortlichen Entscheidung der schwangeren Personen als kollidierende Rechtsgüter dienen.<sup>6</sup> Ob dieses Schutzkonzept verfassungsrechtlich zwingend ist oder ob der Schwangerschaftsabbruch nicht unter bestimmten Voraussetzungen außerhalb des Strafgesetzbuches geregelt werden kann,<sup>7</sup> bedarf an dieser Stelle keiner weiteren Erörterung. Nach geltender Rechtslage geht die Gesetzgebung jedenfalls davon aus, dass der Schutz der kollidierenden Rechtsgüter am besten dadurch erreicht wird, dass sich schwangere Personen mit dem Wunsch, die Schwangerschaft abbrechen zu wollen, innerhalb eines Zeitfensters beraten lassen müssen. Diese Beratung dient ausdrücklich nicht nur dem Schutz des ungeborenen Lebens, sondern auch dem Schutz der Eigenverantwortung der schwangeren Personen,<sup>8</sup> die von der strafrechtlichen Bewertung unabhängig ist. Ziel der Beratung ist es, trotz der von der Gesetzgebung<sup>9</sup> und dem Bundesverfassungsgericht<sup>10</sup> betonten Missbilligung von Schwangerschaftsabbrüchen nicht, in den ersten 12 Wochen eine Entscheidung vorzugeben – also auch nicht eine zugunsten der Fortsetzung der Schwangerschaft –, sondern die schwangeren Personen zu informieren.<sup>11</sup> Diesem Konzept widerspricht es diametral, wenn nicht gewährleistet

---

<sup>4</sup> Für eine solche Bundeskompetenz für das Schutzkonzept BVerfGE 88, 203 (329 f.).

<sup>5</sup> Vgl. *Christian Seiler*, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber 57. Edition Stand: 15.01.2024, Art. 74 Rn. 23, für die Definition der öffentlichen Fürsorge im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG.

<sup>6</sup> Vgl. BT-Drs. 12/1605, S. 4: „Das Ziel des Lebensschutzes und die Interessen der Schwangeren stellen keine unüberbrückbaren Gegensätze dar“.

<sup>7</sup> Eine stärkere Gewichtung des Selbstbestimmungsrechts der schwangeren Personen findet sich bereits in dem Sondervoten zu den Entscheidungen des BVerfG, *Rupp-v. Brünneck* und *Simon*, BVerfGE 39, 1 (68 ff.) - *Schwangerschaftsabbruch I*; Sondervotum *Mahrenholz* und *Sommer*, BVerfGE 88, 203 (338 ff.). Aus der Literatur etwa *Ulrike Lembke/Friederike Wapler/Maria Wersig*, Zugang zu sicherem und legalem Schwangerschaftsabbruch – Handlungsbedarf in Deutschland, RuP 53 (2017), 505 – 507 (507); Deutscher Juristinnenbund e.V. (djb), Policy Paper: Neues Regelungsmodell für den Schwangerschaftsabbruch, 8.12.2022; siehe auch den Bericht der Kommission zur reproduktiven Selbstbestimmung und Fortpflanzungsmedizin, April 2024.

<sup>8</sup> Vgl. BT-Drs. 12/1605, S. 5 f.

<sup>9</sup> So explizit in BT-Drs. 12/1605, S. 5.

<sup>10</sup> BVerfGE 88, 203 (255).

<sup>11</sup> Vgl. BT-Drs. 12/2605, S. 5; vgl. auch den Wortlaut des § 219 Abs. 1 S. 2 StGB.



ist, dass betroffene Personen ohne Beeinflussung von außen Zugang zu der Beratung haben. Das gilt auch für eine Beeinflussung, die von Dritten wie den Protestierenden ausgeht.

## **2. Materielle Verfassungsmäßigkeit**

Die beabsichtigten Neuregelungen betreffen sowohl die Rechtsstellung der Ratsuchenden als auch diejenige des Personals der Einrichtungen. Beide Fällen sind differenziert zu betrachten und halten jeweils einer verfassungsrechtlichen Überprüfung stand.

### **a) Schutzpflicht gegenüber den Ratsuchenden**

Aus dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) der schwangeren Personen folgt eine Schutzpflicht des Staates, gegen „Gehsteigbelästigungen“ vorzugehen. Jenseits des Verfassungsrechts ergibt sich eine solche Schutzpflicht auch aus der für die Bundesrepublik verbindlichen Frauenrechtskonvention (CEDAW).<sup>12</sup> Der Staat hat einen ungehinderten Zugang zu Beratungsstellen sowie zu Krankenhäusern und ärztlichen Praxen, die Schwangerschaftsabbrüche vornehmen, sicherzustellen. Dazu gehört insbesondere die Pflicht, Beeinträchtigungen durch Dritte zu unterbinden.

### **aa) Allgemeines Persönlichkeitsrecht der schwangeren Personen**

Die Beeinträchtigung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts der schwangeren Personen ist gewichtig. Die Schwangerschaft ist der Intimsphäre der schwangeren Personen zuzuordnen<sup>13</sup> und als Kernbereich privater Lebensgestaltung aufgrund ihrer Nähe zur Menschenwürde absolut geschützt.<sup>14</sup> Den schwangeren Personen bleibt durch die „Gehsteigbelästigungen“ das Recht verwehrt, für sich zu sein und Gegenstände der höchstpersönlichen Lebensführung nicht zu offenbaren. Sie können sich zudem der Beeinflussung durch die Protestierenden nicht entziehen, da sie – jedenfalls nach derzeitiger Rechtslage – gesetzlich verpflichtet sind, die Beratungsstelle vor einem möglichen Abbruch aufzusuchen (§ 218a Abs. 1 Nr. 1 StGB). Aber auch geachtet der gesetzlichen Verpflichtung muss die Wahrnehmung des Beratungsangebots ohne Beeinflussung und damit ohne Beeinträchtigungen durch Dritte wahrgenommen werden können.

---

<sup>12</sup> Vgl. die grundsätzliche Kritik des CEDAW-Ausschusses an der verpflichtenden Beratung; CEDAW/C/DEU/CO/7-8, Ziff. 38 lit. b.

<sup>13</sup> *Ulrike Lembke*, djbZ 2017, 11 (11). Die ganze Schwangerschaft der Intimsphäre zuordnend noch BVerfGE 39, 1, (42).

<sup>14</sup> Vgl. *Udo Di Fabio* in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 103. EL 2024, Art. 2 Abs. 1 Rn. 158 und die st. Rspr., vgl. BVerfGE 6, 32 (41); 27, 344 (350 f.); 32, 373 (379); 89, 69 (82 f.).

Dies ist derzeit nicht gewährleistet. Bereits die – in Hinblick auf den staatlichen Versorgungsauftrag problematische – geringe Anzahl an Beratungsstellen schränkt rein faktisch die Ausweichmöglichkeiten ein. Aber selbst bei bestehenden Ausweichmöglichkeiten, ist es nicht zumutbar, schwangeren Personen in einer höchstpersönlichen Angelegenheit die Wahlfreiheit zwischen mehreren Beratungsstellen zu nehmen, etwa zwischen kirchlichen und privaten Trägern.

### **bb) Grundrechte der Protestierenden**

Zwar können sich auch die Protestierenden auf Grundrechte berufen – je nach Fallgestaltung und Protestform – die Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG), die Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) und die Religionsfreiheit (Art. 4 Abs. 1 GG). Allerdings ergibt eine Abwägung zwischen den kollidierenden Grundrechtspositionen, dass das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der schwangeren Personen überwiegt. Das gilt jedenfalls dann, wenn die Protestformen nicht gänzlich untersagt werden, sondern eine Verlegung außerhalb von Ruf- und Sichtweite der Einrichtungen oder eine Verschiebung auf einen Zeitraum außerhalb der Öffnungszeiten angeordnet wird. Eben dies ist im Gesetzentwurf vorgesehen, wenn sich die Verbote auf einen „Bereich von 100 Metern um den Eingangsbereich der Beratungsstellen“ zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen beziehen (Änderungen der §§ 8 Abs. 2, 3 und 13 Abs. 3, 4 SchKG-E).

### **cc) Abwägung der kollidierenden Grundrechtspositionen**

Eine Abwägung der kollidierenden Grundrechtspositionen ergibt, dass die Schutzpflicht für das Allgemeine Persönlichkeitsrecht schwerer wiegt als der Eingriff in die Rechte der Protestierenden. Das gilt jedenfalls dann, wenn die Protestaktionen nicht gänzlich versagt, sondern nur örtlich und zeitlich verlegt werden. Zwar ist grundsätzlich auch die Orts- und Zeitwahl durch die einschlägigen Grundrechte geschützt.<sup>15</sup> Nicht geschützt ist aber das mit den Protesten verfolgte Ziel, einen bestimmten Effekt – die Entscheidung für die Fortsetzung der Schwangerschaft – bei den schwangeren Personen hervorrufen zu wollen. Die Meinungsfreiheit schützt gerade keine Tätigkeiten, mit denen anderen eine Meinung aufgedrängt werden soll.<sup>16</sup> Für die Versammlungs- sowie die Religionsfreiheit<sup>17</sup> kann nichts anderes gelten. Berücksichtigung finden kann allenfalls die besondere Aufmerksamkeit für das Thema, die durch die Nähe zur Beratungsstelle und

---

<sup>15</sup> Für die Pluralität der geschützten Versammlungsformen *Wolfram Höfling* in: Sachs, GG, 9. Auflage 2021, Art. 8 Rn. 20 ff.

<sup>16</sup> Vgl. BVerfG (K), NJW 2011, 47 (48); in Bezug auf einen Boykottaufruf schon BVerfGE 25, 256 (264 f.).

<sup>17</sup> So ist die negative Religionsfreiheit nicht bei der bloßen Konfrontation mit religiösen Symbolen betroffen, allerdings aber das Recht, diesen nicht unausweichlich ausgesetzt zu sein, vgl. BVerfGE 93, 1 (19 ff.).

Krankenhäusern oder ärztlichen Praxen erzielt wird. Dieses Interesse muss allerdings hinter dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht der in ihrer Intimsphäre betroffenen schwangeren Personen zurücktreten.

Das von den Protestierenden bisweilen vorgetragene Argument, den Lebensschutz des Fötus im Konflikt mit dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht der schwangeren Personen außerhalb des Schutzkonzeptes als Argument für „Gehsteigbelästigungen“ anzuführen, verkennt die Schutzrichtung von Grundrechten (vgl. Art. 1 Abs. 3 GG) und geht mithin fehl. Dessen ungeachtet wird der Lebensschutz durch „Gehsteigbelästigungen“ torpediert. Daraus kann folgen, dass sich die schwangere Person zur Fortsetzung der Schwangerschaft genötigt fühlt, aber auch, dass sie eine Entscheidung für den Abbruch der Schwangerschaft trifft, weil sie sich der Tragweite des umfassenden staatlichen und privaten Hilfsangebotes nicht bewusst ist. Insofern ist eine Beeinträchtigung des Beratungskonzeptes zugleich als eine Beeinträchtigung des vom Gesetzgeber beabsichtigten Schutzes des ungeborenen Lebens zu qualifizieren.

## **b) Einbeziehung des Personals**

Das Personal der Beratungsstellen sowie der Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen ist jedenfalls bei der unmittelbaren Durchführung seiner Tätigkeit schützenswert. Dies ergibt sich zum einen aus den Grundrechten des Personals und zum anderen aus dem staatlichen Auftrag, den diese Personen im Rahmen ihrer Tätigkeit wahrnehmen.

### **aa) Rechtsstellung des Personals**

In Ausübung seiner beruflichen Tätigkeit kann sich das Personal der Beratungsstellen und Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen auf Art. 12 Abs. 1 GG berufen. Die Protestierenden nehmen in der unmittelbaren zeitlichen und räumlichen Nähe der beruflichen Tätigkeit Einfluss auf die schwangeren Personen. Die dadurch hervorgerufene Verunsicherung kann zu Ablaufverzögerungen führen. In Bezug auf die Beratungsstellen liegt die Beeinträchtigung vor allem darin, dass die ergebnisoffene Beratungsstrategie und der Beratungserfolg durch den erheblichen psychischen Druck gefährdet werden. Die schwangeren Personen sind unter Umständen nicht in der Lage, alle dargebotenen Informationen aufzunehmen und richtig einzuordnen. Zudem ist denkbar, dass schwangere Personen die Beratungsstellen aus Angst vor „Gehsteigbelästigungen“ überhaupt nicht aufsuchen und ihnen so erst recht die für eine selbstbestimmte Entscheidung relevanten Informationen verwehrt bleiben. All diese Szenarien

betreffen ebenso die berufliche Tätigkeit des Personals der Beratungsstellen und der Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen.

### **bb) Abwägung der kollidierenden Grundrechtspositionen**

Die Berufsfreiheit ist weniger eng mit der Menschenwürde verknüpft als das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der schwangeren Personen. Daraus folgt allerdings nicht, dass die Abwägung zu Lasten des Personals ausfällt. Zusätzliches Gewicht erhält die Rechtsstellung des Personals durch die Wahrnehmung des staatlichen Beratungskonzepts (vgl. § 219 StGB sowie §§ 5, 8 SchKG). Die Beeinträchtigung der Berufsfreiheit ist zugleich eine Beeinträchtigung des staatlichen Beratungskonzepts, das ergänzend zur Berufsfreiheit und davon unabhängig als solches schützenswert ist.

Hinzu kommt, dass nur durch die Einbeziehung des Personals einem Rechtsschutzausfall entgegengewirkt wird. Nach der Verwaltungsgerichtsordnung setzt ein Rechtsschutzbegehren vor dem Verwaltungsgericht die Möglichkeit einer subjektiven Rechtsverletzung voraus.<sup>18</sup> Durch die Einbeziehung des Personals in den Schutzgehalt kann eine Rechtsschutzmöglichkeit der Beratungsstellen und Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen rechtssicher geschaffen werden.

Demgegenüber reicht es nicht aus, die schwangeren Personen auf die Möglichkeit des gerichtlichen Rechtsschutzes zu verweisen. Im Falle eines nachträglichen Rechtsschutzes wären sie schon von „Gehsteigbelästigungen“ betroffen und wurden in der freien Entscheidung über den Abbruch der Schwangerschaft beeinträchtigt. Im Vorfeld der Beratung lässt sich eine Rechtsverletzung schwer begründen, bevor die schwangeren Personen sich zur Beratungsstelle oder einer anderen Einrichtung begeben, vielleicht noch nicht einmal schwanger sind. In unmittelbarer zeitlicher Nähe zur Beratung erfolgen befindet sich die schwangere Person bereits in einer Ausnahmesituation, in der ihr das Bestreiten des Rechtswegs kaum zumutbar ist. Demgegenüber können die Protestierenden jederzeit gegen ordnungsrechtliche Maßnahmen vorgehen, wodurch betreffend den Rechtsschutz ein Ungleichgewicht entsteht.

## **IV. Bewertung der Rechtsänderung im Einzelnen**

Vor diesem Hintergrund sind die durch den Gesetzentwurf bewirkten Änderungen als verfassungskonform und sachdienlich zu bewerten.

---

<sup>18</sup> Dies ergibt sich aus §§ 42 Abs. 2, 113 Abs. 1 S. 1 VwGO. Im Falle des § 123 Abs. 1 VwGO gilt § 42 Abs. 2 VwGO analog.

## **1. Klarstellung des Umfangs des Sicherstellungsauftrags der Länder – Änderung der § 8 Abs. 1 S. 1 und § 13 Abs. 2 SchKG-E**

Nach der beabsichtigten Änderung der § 8 Abs. 1 S. 1 und § 13 Abs. 2 SchKG-E und haben die Länder neben einem pluralen Angebot wohnortnaher Beratungsstellen auch „den ungehinderten Zugang zu diesen“ sicherzustellen.

Diese Neuregelung richtet sich ausschließlich an den Staat und betrifft die Grundrechte der Protestierenden allenfalls mittelbar, wodurch in materieller Hinsicht die Verfassungsmäßigkeit zu bejahen ist. Derzeit regelt § 8 S. 1 SchKG unter anderem die Sicherstellung eines flächendeckenden Angebots von Beratungsstellen durch die Länder (vgl. § 8 S. 1 SchKG). Es bietet sich gesetzgebungstechnisch an, den Regelungsgehalt dahingehend zu ergänzen, dass dieses Angebot von schwangeren Personen auch ohne Hindernisse wahrgenommen werden können muss. Damit wird neben dem Schutz des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts der schwangeren Personen auch der Schutz des staatlichen Beratungskonzeptes sichergestellt.

## **2. Verbotsnormen – Änderungen der §§ 8 Abs. 2, 3 und 13 Abs. 3, 4 SchKG-E**

Durch die Änderungen der §§ 8 Abs. 2, 3 und 13 Abs. 3, 4 SchKG-E werden Verbotsnormen geschaffen.

### **a) Allgemeine Erwägungen**

Von den Verbotsnormen sind in zweierlei Hinsicht die intendierten Wirkungen zu erwarten: Zum einen erleichtert die mit den Verbotsnormen verbundene Klarstellung den Zugriff durch die Behörden deutlich. Zum anderen werden mit den Protestierenden diejenigen unmittelbar adressiert, von denen die Beeinträchtigung ausgeht.

Die Behörden werden zu einem entschlosseneren Vorgehen bewegt. Die Verbotsnorm ist insbesondere geeignet, etwaige Hemmschwellen abzubauen, die angesichts des besonderen Schutzes der auf Seiten der Protestierenden betroffenen Rechte und der rechtlichen sowie gesellschaftlichen Missbilligung des Schwangerschaftsabbruchs auf Seiten der Behörden bestehen mögen. Auch in Hinblick auf die Rechtsprechung ist zu erwarten, dass größere Rechtssicherheit gewährleistet wird, da die Gesetzgebung klare und verbindliche Vorgaben macht (vgl. Art. 20 Abs. 3 GG).

Durch die unmittelbare Adressierung und die Ahndung mit einer Geldbuße wird das Verhalten der Protestierenden missbilligt und sanktioniert. Daraus wird eine zusätzliche Abschreckungswirkung und damit eine größere Schutzintensität resultieren. Insgesamt wirkt der Verbotstatbestand als Gegengewicht zur Missbilligung des Schwangerschaftsabbruchs, die sowohl aus rechtlicher als auch aus gesellschaftlicher Perspektive weiterhin fortbesteht. So kann der Staat durch die gesetzliche Missbilligung von „Gehsteigbelästigung“ als bußgeldwürdiges Verhalten ein eindeutiges Zeichen setzen, dass „Gehsteigbelästigungen“ – unabhängig von der Regelung des Schwangerschaftsabbruchs – rechtlich zu missbilligen sind.

Gegen die Höhe der Geldbuße von „bis zu fünftausend Euro“ (§ 35 Abs. 4 SchKG-E) bestehen keine Bedenken. Als Ermessenvorschrift („kann“) eröffnet sie hinreichend Spielräume, um im Einzelfall unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zur Anwendung gebracht zu werden.

## **b) Beeinträchtigung der Ratsuchenden – Änderungen der §§ 8 Abs. 2 und 13 Abs. 3 SchKG-E**

### **aa) Räumlicher Bereich – §§ 8 Abs. 2 und 13 Abs. 3 SchKG-E**

In räumlicher Hinsicht wird auf einen Bereich von 100 Metern um den Eingangsbereich der Beratungsstellen (§ 8 Abs. 2 SchKG-E) sowie der Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen (§ 13 Abs. 3 SchKG-E) abgestellt.

Gegenüber den kollidierenden Rechtsgütern der Protestierenden überwiegt das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der schwangeren Personen in der Regel nicht, wenn „Gehsteigbelästigungen“ an Orten stattfinden, die sich außerhalb der Sicht- und Rufweite der schwangeren Personen befinden. Dem trägt der Gesetzentwurf Rechnung, indem in räumlicher Hinsicht auf einen Radius von 100 Metern angemessen Rechnung. Erforderlich ist weiterhin, dass die Protestaktion in wahrnehmbarer Weise, die geeignet ist, die Inanspruchnahme der Beratung in der Beratungsstelle oder den Zugang zu den Einrichtungen durch die Schwangere zu beeinträchtigen, erfolgt.

Zwar wäre es im Sinne der Einzelfallgerechtigkeit ebenso denkbar, auf die Festlegung eines konkreten Radius zu verzichten und stattdessen im Normtext auf die Sicht- und Rufweite abzustellen.<sup>19</sup> Allerdings ist zuzugestehen, dass der konkret formulierte Radius die Norm in der Praxis besser handhabbar macht. Dies entspricht der intendierten und rechtsstaatlich gebotenen

---

<sup>19</sup> So der Vorschlag meines Gutachtens, *Fontana* (Fn. 3), S. 51.

Rechtssicherheit. Der Umfang des Radius erscheint geeignet, um „Gehsteigbelästigungen“ entgegenzutreten. Dass die Protestaktion in Sicht- und Rufweite der schwangeren Personen erfolgen muss, kommt in der Formulierung „in einer für die Schwangeren wahrnehmbaren Weise“ zum Ausdruck. Für die schwangere Person nicht wahrnehmbare Verhaltensweisen sind mithin nicht verboten, selbst wenn sie sich innerhalb des Bereichs von 100 Metern bewegen. Dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist damit Genüge getan.

### **bb) Verbotene Verhaltensweisen §§ 8 Abs. 2 und 13 Abs. 3 SchKG-E**

Diese konkrete Benennung der verbotenen Verhaltensweisen in §§ 8 Abs. 2 und 13 Abs. 3 SchKG-E dient der Rechtssicherheit. Nicht nur für Behörden, sondern auch für Individuen ist vorhersehbar, welche Protestaktionen nicht vorgenommen werden dürfen und wann die Voraussetzungen für ein Einschreiten gegeben sind. Angesichts der Vielgestaltigkeit der Protestformen kann hinreichender Schutz nur garantiert werden, wenn das Regelungsspektrum entsprechend breit ist.

In dem Gesetzentwurf werden insbesondere solche Protestformen aufgeführt, die in der Vergangenheit zu beobachten gewesen sind.

Bei den einzelnen Varianten der Verbotsnorm handelt es sich um sämtliche Verhaltensweisen, die geeignet sind, die selbstbestimmte Entscheidung über den Schwangerschaftsabbruch zu beeinträchtigen und damit das Allgemeine Persönlichkeitsrecht zu gefährden. Einer verfassungsrechtlichen Überprüfungen halten die Nummern 1 bis 5 stand.

#### **Zu Nummern 1**

Die Nummern 1 verbieten, schwangeren Personen das Betreten der Beratungsstelle durch das Bereiten eines Hindernisses absichtlich zu erschweren. Erfasst sind also gezielt eingesetzte physische Barrieren. Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen nicht. Betreffend Blockadeaktionen hat das Bundesverfassungsgericht zwar ausdrücklich klargestellt, dass diese, unabhängig von der strafrechtlichen Beurteilung grundsätzlich den Schutz der Versammlungsfreiheit genießen können.<sup>20</sup> Wenn solche Blockadeaktionen gezielt eingesetzt werden, um schwangere Personen am Aufsuchen der Beratungsstelle zu hindern, wird das Allgemeine Persönlichkeitsrecht in der Abwägung überwiegen.

---

<sup>20</sup> BVerfGE 87, 399 (406); übereinstimmend BVerfGE 104, 92 (104 f.); 73, 206 (248); BVerfG (K), JZ 2011, 685 ff.

Ausweislich des Gesetzentwurfs dient die Formulierung „absichtlich“ dem Zweck, beispielsweise Absperrungen zur Vornahme von Bauarbeiten auszuschließen.<sup>21</sup> In diesem Sinne muss die Norm in ihrer Anwendung ausgelegt werden. Sie darf hingegen nicht dazu führen, dass gesteigerte Anforderungen an das subjektive Element gestellt werden.

## **Zu Nummern 2**

Die Nummern 2 verbieten, schwangeren Personen entgegen ihrem erkennbaren Willen durch Ansprechen wissentlich die eigene Meinung zu ihrer Entscheidung über die Fortsetzung der Schwangerschaft aufzudrängen. Soweit es den Protestierenden auf ein Aufdrängen der Meinung ankommt, kann schon bezweifelt werden, ob die Meinungsfreiheit überhaupt greift. Jedenfalls zeigt die Abwägung der kollidierenden Grundrechtspositionen, dass die Meinungsfreiheit hier weniger Bedeutung zugemessen werden muss als dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht.

Die Meinungsfreiheit schützt auch emotionale, radikale oder gar abwertende Äußerungen.<sup>22</sup> Zudem ist eine Beeinträchtigung der Meinungsfreiheit im Grundsatz stets gravierend, weil es sich bei diesem Grundrecht um einen Grundpfeiler der freiheitlich-demokratischen Grundordnung handelt.<sup>23</sup> Im Kontext von „Gehsteigbelästigungen“ ist außerdem zu berücksichtigen, dass es sich jedenfalls auch um die Kundgabe einer Auffassung zum rechtlichen Umgang mit Schwangerschaftsabbrüchen handelt, was – anders als die individuelle Entscheidung der schwangeren Person über die Fortführung ihrer Schwangerschaft – ein Thema von besonderem öffentlichen Interesse ist. Auf der anderen Seite gibt es keinen Anspruch darauf, nicht mit unliebsamen Meinungen konfrontiert zu werden.<sup>24</sup> Außerdem können die Protestierenden ihre Meinung an einem anderen Ort oder zu einer anderen Zeit in der von ihnen gewählten Art und Weise weiterhin äußern, was die Intensität der Beeinträchtigung der Meinungsfreiheit deutlich mindert.

Gleiches gilt für die Religionsfreiheit. Die negative Komponente von Art. 4 Abs. 1, 2 GG garantiert zwar keinen Schutz vor Konfrontation mit der Religion,<sup>25</sup> wohl aber vor dem unausweichlichen Aufdrängen einer religiösen Überzeugung und schützt damit vor der Ausübung von Druck, das Handeln nach einer bestimmten Überzeugung auszurichten.<sup>26</sup>

---

<sup>21</sup> BT-Drs. 20/10861, S. 23.

<sup>22</sup> BVerfGE 61, 1 (7); 65, 1 (41); 93, 266 (289).

<sup>23</sup> Vgl. zur st. Rspr. bereits BVerfGE 7, 198 (208); 93, 266 (289 f.); neuer BVerfG (K), NJW 2005, 1342 (1342).

<sup>24</sup> BVerwG, NVwZ 2023, 1427 (1429). Insbesondere folgt ein solcher Anspruch nicht aus dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht.

<sup>25</sup> *Hans-Michael Heinig* in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Auflage 2024, Art. 4 Rn. 60.

<sup>26</sup> Vgl. BVerfGE 93, 1 (19 ff.).



Dagegen kann auch nicht argumentiert werden, dass die schwangeren Personen im öffentlichen Straßenraum ohnehin jederzeit mit psychisch belastenden Abbildungen oder ähnlichem konfrontiert werden können, sodass auch im Falle von „Gehsteigbelästigungen“ das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der schwangeren Personen nicht in besonderem Maße verletzt wird und die Meinungsfreiheit überwiegen muss.<sup>27</sup> Auch wenn es stimmt, dass eine anderweitige Beeinflussung denkbar ist, macht es einen gewichtigen Unterschied, ob Betroffene die Möglichkeit haben, der Protestaktion aus dem Weg zu gehen, oder ob sie gezwungen sind, sich dem psychischen Druck auszusetzen, wie es bei „Gehsteigbelästigungen“ der Fall ist.

Aus diesem Grund ist es nicht erforderlich, dass das Ansprechen „entgegen ihrem erkennbaren Willen“ erfolgt. Zugleich wird so eine subjektive Komponente seitens der schwangeren Personen aufgestellt, die in der Praxis Schwierigkeiten bei der Gefahrenprognose und Beweisschwierigkeiten mit sich bringen kann. Fälle, in denen die schwangeren Personen ihren entgegenstehenden Willen nicht eindeutig zum Ausdruck bringen, würden möglicherweise nicht erfasst. Dem Schutz des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts wird der Gesetzentwurf so nicht hinreichend gerecht. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wird auch gewahrt, wenn nur darauf abgestellt wird, dass eine Meinung aufgedrängt werden soll, was bereits in dem Wort „aufzudrängen“ zum Ausdruck kommt. Es wird daher empfohlen, die „entgegen ihrem erkennbaren Willen“ zu streichen.

### **Zu Nummern 3**

Die Nummern 3 verbieten, schwangere Personen zu bedrängen, einzuschüchtern oder auf andere vergleichbare Weise erheblich unter Druck zu setzen, um sie in ihren Entscheidungen über die Fortsetzung der Schwangerschaft zu beeinflussen. Erfasst sind also objektiv erfassbare Handlungen, die subjektiv mit der Absicht zur Beeinflussung vorgenommen werden.

Auch insoweit gilt, dass das Aufdrängen einer Meinung weder durch Art. 5 Abs. 1 GG noch durch Art. 4 Abs. 1, 2 GG geschützt ist. Bei alledem überschreiten die genannten Verhaltensweisen eine gewisse Erheblichkeitsschwelle, die das Verbot – sofern die kollidierenden Rechtsgüter der Protestierenden greifen – als verhältnismäßig erscheinen lassen.

Auch aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht erforderlich ist, dass tatsächlich ein Erfolg eintritt, die schwangeren Personen also tatsächlich beeinflusst werden. Vielmehr rechtfertigt der Umstand, dass die Intimsphäre der schwangeren Personen betroffen ist, an der Versuchsschwelle anzusetzen („um sie [...] zu beeinflussen“). Insoweit bestehen gegen den Gesetzentwurf also keine Bedenken.

---

<sup>27</sup> So aber das VG München, NJOZ 2017, 636 (639).

Eine verfassungsrechtliche Bewertung und der Vergleich mit den anderen Varianten („zu bedrängen, einzuschüchtern“) ergibt, dass die schwangeren Personen nicht „erheblich“ unter Druck gesetzt werden müssen, sondern dass jedes unter Druck setzen ausreicht.

Es wird daher empfohlen, das Wort „erheblich“ zu streichen.

### **Zu Nummern 4 und 5**

Die in den Nummern 4 und 5 genannten Verhaltensweisen stellen sicher, dass die schwangeren Personen nicht durch Falschinformationen in ihrer Entscheidung beeinflusst werden. Insoweit sind die Anforderungen an die Rechtfertigung besonders hoch. Zwar ist die Verbreitung unwahrer Tatsachen bereits nicht von der Meinungsfreiheit geschützt.<sup>28</sup> Allerdings ist der Wahrheitsbeweis gerade in einem solchen Bereich mit religiöser Komponente nicht immer leicht zu führen. Zudem unterliegen die Protestierenden keiner Wahrheitspflicht.

Dennoch sprechen gewichtige Gründe für die Verbote. Diese tragen der besonderen emotionalen Ausnahmesituation der schwangeren Personen und dem Umstand Rechnung, dass eine selbstbestimmte Entscheidung über die Fortführung oder den Abbruch der Schwangerschaft nur getroffen werden kann, wenn alle grundlegenden und potenziell relevanten Informationen bekannt sind. Die Beratungen sollen schwangeren Personen die Informationen vermitteln, welche notwendig sind, um eine selbstbestimmte Entscheidung zu treffen.<sup>29</sup> Gleiches gilt für die ärztliche Aufklärung. Durch Falschinformationen im unmittelbaren Umfeld der Beratungssituation oder der Durchführung des Abbruchs wird dieses Anliegen gefährdet, wenn nicht torpediert. Neben dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht der schwangeren Personen ist das staatliche Beratungskonzept als solches gefährdet.

Selbst wenn ein Eingriff in die Grundrechte der Protestierenden erfolgen sollte, ist dieser mithin gerechtfertigt.

### **c) Beeinträchtigung der Beratenden – Änderungen der §§ 8 Abs. 3 und 13 Abs. 4 SchKG-E**

Wie oben dargelegt kann auch das Personal der Beratungsstellen sowie der Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen geschützt werden. Dem Umstand, dass die grundrechtlich betroffene Berufsfreiheit und die konkrete Beeinträchtigung im Falle des Personals in einer Abwägung mit den kollidierenden Grundrechten der Protestierenden weniger Gewicht

---

<sup>28</sup> Vgl. BVerfGE 93, 1 (19 ff.).

<sup>29</sup> Siehe BT-Drs. 12/2605, S. 5, 19; vgl. auch den Wortlaut des § 219 Abs. 1 S. 2 StGB.

haben als die Rechte der schwangeren Personen, wird durch die Differenzierung der untersagten Verhaltensweisen hinreichend Rechnung getragen.

Betreffend das Personal der Beratungsstellen beschränkt sich das Verbot auf eine bewusste Behinderung bei der Durchführung der Beratung nach § 6 Abs. 1 und Abs. 3 und bei der Ausstellung der Beratungsbescheinigung nach § 7 Abs. 1 (§ 8 Abs. 3 SchKG-E) und bei Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen auf Beeinträchtigungen bei der Aufklärung über Schwangerschaftsabbrüche oder der Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen (13 Abs. 4 SchKG-E).

Durch die gesetzliche Regelung werden mithin nur die Tätigkeiten geschützt, die unmittelbar mit der Beratung im Sinne des staatlichen Schutzkonzeptes oder der Vornahme eines Schwangerschaftsabbruchs als medizinische Dienstleistung einhergehen. Auf diese Weise dient die Norm der Versorgungssicherheit. In Abwägung mit den kollidierenden Interessen der Protestierenden ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt.

6. Mai 2024

Prof. Dr. Sina Fontana



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

---

## Ausschussdrucksache 20(13)109d

---

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**

Julia Seeberg  
donum vitae Bundesverband e. V.

## STELLUNGNAHME

### zum Gesetzentwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Zweites Gesetz zur Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 13. Mai 2024 Stellung nehmen zu können. donum vitae ist seit fast fünfundzwanzig Jahren ein anerkannter Träger von Schwangerschafts(konflikt)beratungsstellen. Bundesweit sind wir als einer der größten Träger an mehr als 200 Orten mit Beratungs- oder Außenstellen tätig. Die Schwangerschafts(konflikt)beratung ist ein wesentlicher Bestandteil unserer Arbeit. Jährlich werden in unseren Beratungsstellen über 88.000 Beratungsgespräche geführt, davon ca. 20 Prozent der Beratungen im Schwangerschaftskonflikt.

Auf Basis des geltenden Rechts nach §§ 218 ff. StGB sieht der Gesetzentwurf für ein Zweites Gesetz zur Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes der Bundesregierung die Aufgabe der Länder vor, einen "ungehinderten Zugang" sowohl zu Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen (vgl. § 8 SchKG) als auch zu Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen (§ 13 SchKG) sicherzustellen. Ein Verstoß gegen die jeweils in § 8 Abs. 2 und 3 (neu) bzw. § 13 Abs. 3 und 4 (neu) formulierte Verbotsnorm im SchKG-E soll bundeseinheitlich als Ordnungswidrigkeit bewertet und bei Verstößen ordnungsrechtlich geahndet werden. Zudem soll die Datenlage verbessert werden, um eine verlässlichere Diskussionsgrundlage zur Sicherstellung des medizinischen Versorgungsauftrags durch die Länder zu erhalten.

Der donum vitae Bundesverband begrüßt das Anliegen des Gesetzentwurfes, dass Schwangere einen ungehinderten Zugang zu Beratungsstellen und Versorgungseinrichtungen, die Schwangerschaftsabbrüche durchführen, benötigen. Belästigungen und Bedrängnis gegenüber den betroffenen Schwangeren durch Dritte zum Schutz des ungeborenen Lebens sind unserer Ansicht nach kein geeignetes Mittel im Umgang mit den ethischen und persönlichen Herausforderungen eines Schwangerschaftskonflikts.

Zudem unterstützen wir selbstverständlich das grundlegende Anliegen, dass auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen und medizinischen Einrichtungen, die Schwangerschaftsabbrüche durchführen, durch das geplante Gesetz vor bewussten Behinderungen ihrer Tätigkeit durch Dritte geschützt werden sollen. Zugleich befindet sich das Personal nicht in einer vergleichbar vulnerablen Situation wie die betroffenen Schwangeren. Aus diesem Grund ist es richtig, dass hier im Gesetzentwurf eine Differenzierung vorgenommen wird.

Als Träger von Schwangerschafts(konflikt)beratungsstellen möchten wir in dieser Stellungnahme primär einen kurzen Einblick in unsere praktischen Erfahrungen mit sogenannten „Gehsteigbelästigungen“ geben und weniger eine juristische Bewertung des vorliegenden Gesetzesentwurfes vornehmen. Zugleich sehen wir als donum vitae Bundesverband aber die Notwendigkeit, bei der rechtlichen Regulierung sogenannter „Gehsteigbelästigungen“ eine sorgsame Abwägung zwischen verschiedenen Grundrechten, insbesondere den Persönlichkeitsrechten der Schwangeren und der Versammlungs-, Meinungsäußerungs- und Religionsfreiheit Dritter vorzunehmen.

#### Umfrage zu Gehsteigbelästigungen vor donum vitae Beratungsstellen:

Der donum vitae Bundesverband hat im Sommer 2022 alle Beratungsstellen bundesweit sowie auch alle seine Landesverbände aufgefordert, entsprechende Vorkommnisse von sogenannter „Gehsteigbelästigung“ in den vorangegangenen Monaten/ Jahren in ihren Einrichtungen zu melden. Um deren Erhebung hatte das BMFSFJ am 2. Juni 2022 gebeten und dazu einen entsprechenden Fragenkatalog vorgegeben. Auf diese Umfrage hin haben sich insgesamt 24 unserer Beratungsstellen zurückgemeldet.

Keine dieser 24 Beratungsstellen meldete Erfahrungen mit Störungen physischer „Gehsteigbelästigung“ vor ihren Beratungsstellen. Einige berichteten von Flyern von Lebensschutz-Gruppen (vereinzelt auch von anonymen Schreiben) im Briefkasten oder im öffentlich zugänglichen Hausflur, vereinzelt gab es Berichte zu mündlichen Störungen von Diskussionsveranstaltungen, die mehrere Beratungsstellen zusammen mit der Gleichstellungsbeauftragten vor Ort durchgeführt haben. Zudem gab es einzelne Berichte über Klientinnen, die vor einer Abbruchklinik belästigt wurden.

Bei allen Beratungsstellen, die sich nicht zurückgemeldet haben, ist davon auszugehen, dass es keine Vorfälle von Belästigungen gegeben hat. Darüber hinaus hat der Bundesverband im Herbst 2023 gezielt in einschlägigen Gremien auf Bundesebene Erkundigungen eingeholt, inwiefern neue Vorfälle von Gehsteigbelästigungen vor donum vitae Beratungsstellen in den letzten Monaten aufgetreten seien. Hierauf gab es keine Meldung neuer oder weiterer Vorfälle.

Insgesamt kommt der donum vitae Bundesverband auf der Grundlage dieser Rückmeldungen zu der Einschätzung, dass die donum vitae Beratungsstellen bisher nicht von den im vorliegenden Gesetzesentwurf zu regelnden Gehsteigbelästigungen betroffen sind.

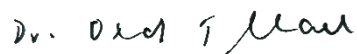
### Erweiterung der Bundestatistik

Die Erweiterung der Bundestatistik für eine bessere Übersicht über die regionale Versorgung mit Einrichtungen, die Schwangerschaftsabbrüche vornehmen, unterstützen wir ausdrücklich, da es auch unserer Erfahrung nach in diesem Bereich ein Informationsdefizit gibt. Durch eine verbesserte statistische Erfassung kann seitens der Bundesländer besser überprüft werden, ob der staatliche Versorgungsauftrag gewährleistet ist und wenn nicht, in welchem Umfang es einen Mangel an medizinischen Einrichtungen gibt, die Schwangerschaftsabbrüche durchführen.

### Fazit:

donum vitae teilt das Anliegen, dass schwangere Frauen weder beim Aufsuchen einer Schwangerschafts(konflikt)beratungsstelle noch einer ärztlichen Einrichtung, die Schwangerschaftsabbrüche durchführt, durch Dritte belästigt werden sollten. Gleiches gilt für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Beratungsstellen und medizinischen Einrichtungen, die dort ihrer beruflichen Aufgabe nachgehen. Zugleich gilt es, hier eine Differenzierung im Grad der Betroffenheit und Verletzung der Persönlichkeitsrechte zwischen den ratsuchenden Frauen sowie dem beruflich tätigen Personal in den Einrichtungen wahrzunehmen. Die donum vitae Beratungsstellen sind bisher nicht von den im Gesetzentwurf dargelegten physischen Gehsteigbelästigungen betroffen. Die im Gesetzentwurf geplante Erweiterung der Bundestatistik begrüßen wir ausdrücklich.

Bonn, 6. Mai 2024



Dr. Olaf Tyllack

Bundesvorsitzender donum vitae e.V.



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

---

## Ausschussdrucksache 20(13)109e

---

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. jur. Karsten Scholz  
Bundesärztekammer





## **Stellungnahme der Bundesärztekammer**

zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des  
Schwangerschaftskonfliktgesetzes

(BT-Drs. 20/10861 v. 27.03.2024)

Berlin, 06.05.2024

Korrespondenzadresse:

Bundesärztekammer  
Herbert-Lewin-Platz 1  
10623 Berlin

## Inhaltsverzeichnis

1. Grundlegende Bewertung des Gesetzentwurfs.....	3
2. Stellungnahme im Einzelnen .....	3
Artikel 1 Nummer 7 und 9: Belästigungsverbot im Umfeld von Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen und Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen .....	3
§ 8 Abs. 2; § 13 Abs. 3 SchKG-E.....	3
§ 8 Abs. 3; § 13 Abs. 4 SchKG-E.....	4
Artikel 1 Nummer 12: Veröffentlichung der Angaben durch das Statistische Bundesamt...	5
§ 16 Abs. 3 und 4 SchKG-E.....	5
3. Ergänzender Änderungsbedarf .....	6

## 1. Grundlegende Bewertung des Gesetzentwurfs

Mit den in dem Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes (SchKG) vorgeschlagenen Ergänzungen des SchKG sollen ein bundeseinheitlicher und rechtssicherer Umgang mit den sogenannten Gehsteigbelästigungen sichergestellt und die Versorgungssituation bei Schwangerschaftsabbrüchen besser darstellbar werden.

Der Gesetzentwurf schlägt hierfür die Einführung von Belästigungsverboten im näheren Umkreis von Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen sowie Einrichtungen vor, welche Schwangerschaftsabbrüche durchführen. Daneben sollen die Vorgaben zur Bundesstatistik zu Schwangerschaftsabbrüchen dahingehend geändert werden, dass die Versorgungssituation bei Schwangerschaftsabbrüchen zukünftig kleinteiliger als nur auf Landesebene darstellbar ist.

Die Bundesärztekammer unterstützt ausdrücklich die Einführung von Belästigungsverboten, die Schwangere bei der Inanspruchnahme der Aufklärung, Beratung und Durchführung von Schwangerschaftsabbrüchen schützen und die Durchführung dem Personal der Einrichtung ohne Behinderung ermöglichen sollen. Da jedoch auch das Personal in den Einrichtungen regelmäßig belästigt wird, sollte dieses nicht nur vor einer Behinderung bei der Arbeit, sondern ebenso vor Belästigungen geschützt werden.

Darüber hinaus befürwortet die Bundesärztekammer die Änderung der Vorgaben zur Bundesstatistik, um einen differenzierteren Überblick über die regionale Verteilung der Schwangerschaftsabbrüche und der Einrichtungen, die solche durchführen, zu ermöglichen. Aus unserer Sicht ist jedoch dringend erforderlich sicherzustellen, dass etwaige Veröffentlichungen nicht dazu führen, dass einzelne Einrichtungen oder gar vorgenommene Schwangerschaftsabbrüche für die Öffentlichkeit identifizierbar werden. Denn dies wäre geeignet, neue Anfeindungen zu ermöglichen und insofern das Anliegen des Referentenentwurfes zu konterkarieren.

## 2. Stellungnahme im Einzelnen

### **Artikel 1 Nummer 7 und 9: Belästigungsverbot im Umfeld von Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen und Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen**

#### ***§ 8 Abs. 2; § 13 Abs. 3 SchKG-E***

##### **A) Beabsichtigte Neuregelung**

Mit der Einführung der Belästigungsverbote in § 8 Abs. 2 sowie § 13 Abs. 3 wird es untersagt, in einem Bereich von 100 Metern um den Eingangsbereich der Beratungsstellen und Einrichtungen, die Schwangerschaftsabbrüche durchführen, Handlungen in einer für Schwangere wahrnehmbaren Weise auszuführen, die geeignet sind, die Inanspruchnahme der Beratung bzw. den Zugang zu den Einrichtungen durch die Schwangere zu beeinträchtigen.

Die einzelnen untersagten Handlungen werden sodann jeweils in den Ziffern 1 bis 5 abschließend aufgeführt.

## **B) Stellungnahme der Bundesärztekammer**

Die Bundesärztekammer unterstützt die mit den § 8 Abs. 2 und § 13 Abs. 3 eingeführten Verbote, durch die sogenannten Gehsteigbelästigungen von Schwangeren Einhalt geboten werden soll. Damit werden bundeseinheitliche Maßstäbe geschaffen.

Tatbestandliche Voraussetzung sind die in den Ziffern 1 bis 5 genannten Handlungen. Aus unserer Sicht ist jeweils jede dieser Handlungen bereits geeignet, die Inanspruchnahme der Beratung durch die Schwangere bzw. den Zugang zu den Einrichtungen durch die Schwangere zu beeinträchtigen. Denn sie erfolgen jeweils notwendigerweise in einer für die Schwangere wahrnehmbaren Weise, was insbesondere für die Handlungsweisen des Hindernisbereitens, Bedrängens und Aushändigens offensichtlich ist. Eine weitere Beschränkung ist deshalb weder erforderlich noch sollte sie aufgestellt werden. Die mit § 8 Abs. 2, 2. und 3. Halbsatz bzw. § 13 Abs. 3, 2. und 3. Halbsatz zusätzlich aufgestellten Bedingungen sollten daher aus Gründen der Rechtssicherheit gestrichen werden. Denn die Handlungsverbote sind Grundlage für Bußgeldtatbestände im neuen § 35, bei denen es zu beachten gilt, dass jedem Tatbestandsmerkmal eine eigenständige, den Bußgeldtatbestand eingrenzende, Bedeutung zukommt.

## **C) Änderungsvorschlag der Bundesärztekammer**

§ 8:

*(2) Es ist untersagt, in einem Bereich von 100 Metern um den Eingangsbereich der Beratungsstellen ~~in einer für die Schwangeren wahrnehmbaren Weise, die geeignet ist, die Inanspruchnahme der Beratung in der Beratungsstelle durch die Schwangere zu beeinträchtigen~~, [...]*“

§ 13:

*„(3) Es ist untersagt, in einem Bereich von 100 Metern um den Eingangsbereich der Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen ~~in einer für die Schwangeren wahrnehmbaren Weise, die geeignet ist, den Zugang zu den Einrichtungen durch die Schwangere zu beeinträchtigen~~, [...]*“

## **§ 8 Abs. 3; § 13 Abs. 4 SchKG-E**

### **A) Beabsichtigte Neuregelung**

Mit Einführung der § 8 Abs. 3 und § 13 Abs. 4 soll untersagt werden, das Personal der Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen bei der Durchführung der Beratung und bei der Ausstellung der Beratungsbescheinigung sowie das Personal der Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen bei der Aufklärung über oder der Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen bewusst zu behindern.

### **B) Stellungnahme der Bundesärztekammer**

Die Bundesärztekammer unterstützt die mit den § 8 Abs. 3 und § 13 Abs. 4 eingeführten Behinderungsverbote. Die Regelung des Behinderungsverbotes betreffend das Personal geht jedoch nicht weit genug. Während die verschiedenen Möglichkeiten der Beeinträchtigung der Schwangeren jeweils in den Ziffern 1 bis 5 des § 8 Abs. 2 und § 13 Abs. 3 dezidiert aufgeführt und definiert werden, bleibt zumindest unklar, wann eine Behinderung des Personals vorliegt.

Der Bundesärztekammer ist aus einer Universitätsklinik berichtet worden, dass dort Ärztinnen und Ärzte sowie Mitarbeitende auch mittels E-Mails oder Briefsendungen mit verstörendem Material (etwa Bilder toter Föten oder Babys oder die Visualisierung von

großem Schmerz oder Wunden) belästigt werden. Es ist nach den Ergebnissen des vom Bundesministerium für Gesundheit geförderten ELSA-Forschungsprojekts davon auszugehen, dass auch Mitarbeitende anderer Einrichtungen in ähnlicher Weise belästigt werden. Den Mitarbeitenden ist durch das SchKG die Aufgabe der Umsetzung und Sicherstellung des gesetzlichen Schutzkonzepts übertragen worden. Hierzu muss eine Atmosphäre geschaffen werden, in der sie Schwangere bestmöglich unterstützen können. Dies wird durch derartige Belästigungen zum einen nachhaltig erschwert. Zum anderen führt eine derart beeinträchtigte Atmosphäre dazu, dass die Bereitschaft von betroffenen Ärztinnen und Ärzten sinkt, im Bereich Schwangerschaftskonfliktberatung tätig zu sein oder Schwangerschaftsabbrüche durchzuführen.

Es ist deshalb erforderlich, in das SchKG eine Regelung aufzunehmen, welche neben der Behinderung der Arbeit auch die Belästigung der Ärztinnen und Ärzte sowie der Mitarbeitenden der Einrichtungen untersagt. Zumindest sollte aber klargestellt werden, dass auch derartige belästigende Handlungen Behinderungen im Sinne des § 8 Abs. 3 und § 13 Abs. 4 darstellen. Anderenfalls ist die gewünschte intendierte Atmosphäre in den entsprechenden Einrichtungen nicht zu gewährleisten. Jedenfalls sollte klargestellt werden, dass bereits durch die bewusste Zusendung von verstörendem Material bzw. die Störung der intendierten Atmosphäre eine Behinderung erfolgt.

### **C) Änderungsvorschlag der Bundesärztekammer**

§ 8 Abs. 3:

*„Es ist untersagt, das Personal der Beratungsstellen **bewusst zu belästigen** oder bei der Durchführung der Beratung nach § 6 Absatz 1 und 3 und bei der Ausstellung der Beratungsbescheinigung nach § 7 Absatz 1 bewusst zu behindern.*

§ 13 Abs. 4:

*„Es ist untersagt, das Personal der Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen **bewusst zu belästigen** oder bei der Aufklärung über Schwangerschaftsabbrüche oder der Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen bewusst zu behindern.*

### **Artikel 1 Nummer 12: Veröffentlichung der Angaben durch das Statistische Bundesamt**

**§ 16 Abs. 3 und 4 SchKG-E**

#### **A) Beabsichtigte Neuregelung**

Mit der Neufassung von § 16 Abs. 2 und 3 sollen die Vorgaben zur Bundesstatistik zu Schwangerschaftsabbrüchen dahingehend geändert werden, dass die Bundesstatistik auch einen Überblick über die regionale (Kreise und kreisfreie Städte) Verteilung der Schwangerschaftsabbrüche und der Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen unterhalb der Länderebene bietet.

#### **B) Stellungnahme der Bundesärztekammer**

Die Bundesärztekammer steht der Erfassung auf regionaler Ebene insoweit offen gegenüber, als dass diese zur Erfassung und Erhaltung der Versorgungssicherheit dienen soll. Sinn und Zweck der Erhebung auf regionaler Ebene ist aus unserer Sicht allein, eine bessere statistische Übersicht über die regionale Versorgungslage in Flächenländern zu erhalten, auf deren Basis

die Länder gezielte Maßnahmen zu deren Verbesserung einleiten können. Eine Veröffentlichung der Ergebnisse auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte ist dazu nicht erforderlich. Wenn die Pflicht zur statistischen Geheimhaltung aufgrund kleiner Zahlen nicht gewahrt werden kann, kann die Veröffentlichung sogar zu Gefährdungen für die betreffenden Einrichtungen und ggf. der von ihnen betreuten Schwangeren führen, sofern diese durch die Veröffentlichungen bekannt werden.

De lege lata können sich Einrichtungen, die Schwangerschaftsabbrüche durchführen, freiwillig auf die Liste der Bundesärztekammer nach § 13 SchKG aufnehmen lassen. Hiervon sehen Ärztinnen und Ärzte, die Schwangerschaftsabbrüche durchführen, teilweise ab, da sie immer wieder Ziel von Belästigungen, Angriffen und Diffamierungen werden und deshalb nicht öffentlich bekannt werden wollen. Eine kleinräumige Analyse sollte deshalb nicht veröffentlicht werden, um betreffende Einrichtungen und das dazugehörige Personal sowie Schwangere zu schützen, die diese aufsuchen wollen. Das Ziel, eine bessere Planungslage für die Länder zu ermöglichen, wird dadurch nicht beeinträchtigt. Diese Erwägungen sind zwar im Grundsatz ebenso in der Gesetzesbegründung enthalten, sie finden jedoch bislang keinen Einzug in den Gesetzestext. Da die Einhaltung des statistischen Geheimnisses nicht vom Ermessen abhängen darf und bundeseinheitlich gehandhabt werden muss, ist die Aufnahme in den Gesetzestext unabdingbar.

### **C) Änderungsvorschlag der Bundesärztekammer**

Nach § 16 Abs. 2 Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

*„Sofern die Pflicht zur statistischen Geheimhaltung aufgrund kleiner Zahlen eine Darstellung nach einzelnen Kreisen und kreisfreien Städten nicht zulässt, sind Kreise und kreisfreie Städte in geeigneter Weise regional zusammenzufassen.“*

Nach § 16 Abs. 3 Satz 3 wird folgender Satz eingefügt:

*„Sofern die Pflicht zur statistischen Geheimhaltung aufgrund kleiner Zahlen eine Darstellung nach einzelnen Kreisen und kreisfreien Städten nicht zulässt, sind Kreise und kreisfreie Städte in geeigneter Weise regional zusammenzufassen.“*

## **3. Ergänzender Änderungsbedarf**

Die neuen Meldeverpflichtungen der Kassenärztlichen Vereinigungen und der Bundesbehörden wurden beim Erfüllungsaufwand nicht berücksichtigt. Dies sollte aus Gründen der Transparenz seitens des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im Zuge der parlamentarischen Beratungen mitgeteilt werden.



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

---

## Ausschussdrucksache 20(13)109f

---

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**

Tomislav Čunović  
"40 Days for Life International"  
Anwaltskanzlei

An den Deutschen Bundestag  
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend  
Berlin

Frankfurt am Main, 06.05.2024

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf, Drucksache 20/10861, 27.03.2024, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes, öffentliche Anhörung am 13.05.2024**

#### **I. Zu meiner Person**

Mein Name ist Tomislav Čunović, gebürtiger Bielefelder, seit 2008 als Rechtsanwalt bei der Rechtsanwaltskammer Frankfurt am Main zugelassen, Geschäftsführer von 40 Days for Life International<sup>1</sup> und Of Counsel des Institute of Law and Justice<sup>2</sup>.

40 Days for Life ist eine internationale Bewegung, welche durch friedliches und rechtmässiges Gebet vor Abtreibungskliniken weltweit bereits mehr als 24 000 ungeborene Kinder vor einer Abtreibung gerettet hat, weil sich die Mütter für das Kind entschieden haben. Das Institut of Law and Justice ist ein an 40 Days for Life angegliedertes Institut, welches sich der Verteidigung der Meinungs-, Versammlungs-, und Religionsfreiheit widmet.

1

---

Im Zuge meiner anwaltlichen Taetigkeit habe ich u.A. die Versammlungsfreiheit, Meinungsfreiheit und Religionsfreiheit meiner Mandanten - welche friedliche Gebetsversammlungen vor den Beratungsstellen der pro familia in Pforzheim, Frankfurt a.M. und Passau organisiert haben - erfolgreich vor den Verwaltungsgerichten in Frankfurt, Karlsruhe, Regensburg und den Verwaltungsgerichtshöfen in Kassel, Mannheim und München und schließlich vor dem Bundesverwaltungsgericht in Leipzig durchgesetzt und werde vor diesem Hintergrund meine rechtliche Einschätzung zu dem hier vorliegenden Gesetzentwurf abgeben.

---

<sup>1</sup> <https://40daysforlifeinternational.com/en/wl/sec/who-we-are> ; <https://www.40daysforlife.com/en/about-team.aspx>

<sup>2</sup> <https://www.40daysforlife.com/en/institute-of-law-and-justice.aspx>



## II. Einleitung

„Meine Damen und Herren, ich teile Ihre Meinung nicht, aber ich würde mein Leben dafür einsetzen, dass Sie sie äußern dürfen.“

Dieser Satz wird Voltaire zugeschrieben und er trifft den Kern des hier im Raum stehenden Problems sehr gut.

Vorliegend geht es nicht darum, wie man inhaltlich zum Thema Abtreibung steht - pro life oder pro choice -, sondern ob man seine Meinung zu diesem Thema überhaupt noch frei äußern kann oder ob man mit Verbannung aus dem öffentlichen Diskurs oder gar einer strafrechtlichen Sanktion rechnen muss, falls man es wagt die herrschende Abtreibungspraxis hierzulande öffentlich kritisch zu hinterfragen.

Der vorliegende Gesetzentwurf wirft mehr Fragen auf als er beantwortet. Er ist nicht praxistauglich und wird zu mehr Rechtsunsicherheit führen. Weitere rechtliche Konflikte sind vorprogrammiert. Bedenklich ist bereits, dass der vorliegende Gesetzentwurf gezielt eine bestimmte Meinung, nämlich die Meinung christlich motivierter Lebensrechtler zum Lebensschutz ungeborener Kinder beschränken möchte und somit gegen den Grundsatz des Verbots des Einzelfallgesetzes 19 I GG i.V.m. Art. 5, Art. 8 und Art. 4 GG verstoßen dürfte. Einzelne Regelungen des Gesetzesentwurfes (§ 8 und § 13) sind ferner zu unbestimmt und dürften daher mit dem Bestimmtheitsgrundsatz (20 III GG, 103 II GG) nicht in Einklang zu bringen sein, denn der Sanktionskatalog definiert nicht, was genau unter den dort als unzulässig aufgezählten Verhaltensweisen zu verstehen ist. Insbesondere dürfte auch die Abstandsregelung von 100 Metern um den Eingangsbereich von Beratungsstellen oder Abtreibungskliniken (§ 8 und § 13) mit dem Übermaßverbot nicht zu vereinbaren sein, denn es ist nicht ersichtlich, dass eine solche gravierende örtliche Versammlungsbeschränkung erforderlich und verhältnismässig wäre. Schliesslich ist auch fraglich, ob der Bundesregierung die Gesetzgebungskompetenz für diese Gesetzesinitiative zusteht, denn Versammlungsrechtliche Angelegenheiten sind grundsätzlich Ländersache. Diese und andere rechtlichen Konflikte werden insbesondere dann virulent werden und früher oder später die Gerichte beschäftigen, wenn die Versammlungs- bzw. Verfolgungsbehörden das Gesetz – sollte es so verabschiedet werden - nicht im Lichte der einschlägigen Rechtsprechung zur Versammlungs- und Meinungsfreiheit auslegen und anwenden sollten. Bei Verfassungskonformer Auslegung hingegen, dürften weder eine Versammlung von friedlich betenden Lebensrechtlern vor einer Beratungsstelle oder einer Abtreibungsklinik, noch die einvernehmlichen Gespräche zwischen einer Schwangeren und einer Gehsteigberaterin vor einer Beratungsstelle oder Abtreibungsklinik erfasst und beschränkt werden, denn weder stellt das friedliche

Gebet<sup>3</sup>, noch das im beiderseitigen Einverständnis stattfindende Gespräch<sup>4</sup> zwischen einer schwangeren Frau und einer Gehsteigberaterin eine aufdringliche oder nötige Situation<sup>5</sup> dar und kann daher nicht verboten werden.

### III. Rechtswidrige Bannmeilen gegen friedliche Versammlungen in Frankfurt a.M und Pforzheim

Menschen denen das Leben eines ungeborenen Kindes ein Gebetsanliegen ist, versammeln sich vor Beratungsstellen der pro familia oder vor Abtreibungskliniken um friedlich zu beten. Hiermit tun sie etwas was zur christlichen Tradition gehört. Für jemanden der in Todesgefahr ist bzw. für jemanden der sterben wird zu beten. Ein Verhalten welches verfassungsrechtlich geschützt ist. Das charakteristische an der Versammlungsfreiheit ist, dass der Grundrechtsträger, welcher sich auf dieses Grundrecht berufen kann, frei über Ort, Inhalt, Zeit und Art der Versammlung bestimmen kann.<sup>6</sup>

Im Klartext bedeutet das: Ich gehe dorthin wo ich denke etwas bewirken zu können und muss niemanden Rechenschaft dafür ablegen wieso ich dorthin gehe und meine Meinung dort kundtue. Wenn ich gegen ein Atomkraftwerk demonstriere, dann stehe ich ja auch vor einem Atomkraftwerk und nicht im Wald. So gehen Lebensrechtler bzw. Gehsteigberater logischerweise auch vor Beratungsstellen der pro familia, welche sich aufgrund ihrer organisatorischen und wirtschaftlichen Verflechtung mit nationalen Abtreibungszentren wie den pro familia Abtreibungszentren<sup>7</sup> bzw. internationalen Abtreibungsorganisationen wie der International Planned Parenthood Federation<sup>8</sup> in einem eklatanten Interessenkonflikt befindet (§9 Anerkennung von Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen, SchKG ).

Dass die Gebetsversammlungen in Frankfurt und Pforzheim stets und absolut friedlich waren und versammlungsrechtlich und strafrechtlich zu keinem Zeitpunkt zu beanstanden waren, war allen Beteiligten sowohl in Frankfurt als auch in Pforzheim, d.h. der Versammlungsbehörde, dem Rechtsamt, dem Bürgermeister, der Polizei und auch der pro familia von Anfang an positiv bekannt und ist zudem aktenkundig. Daher haben sowohl das Rechtsamt in Frankfurt als auch in Pforzheim eindringlich vor

<sup>3</sup> BVerwG, Beschluss v. 23.05.2023, Az. BVerwG 6 B 33.22; <https://www.bverwg.de/de/230523B6B33.22.0>

<sup>4</sup> VG München, Urteil v. 12.05.2016, Az.: M 22 K 15.4369; <https://openjur.de/u/895847.html>

<sup>5</sup> BVerfG zum "Spiessrutenlauf", Beschluss v. 08.06.2010, Az.: 1 BvR 1745/06, [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2010/06/rk20100608\\_1bvr174506.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2010/06/rk20100608_1bvr174506.html)

<sup>6</sup> BVerfG, Brokdorf - Beschluss vom 14.05.1985 - 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81, <https://openjur.de/u/174493.html>

<sup>7</sup> <https://www.profamilia.de/ueber-pro-familia/medizinische-zentren>

<sup>8</sup> <https://www.profamilia.de/pro-familia/bundesverband>

der Einführung einer Bannmeile gewarnt (siehe Verfahrensakten), da ein solcher Eingriff in die Versammlungsfreiheit verfassungswidrig wäre. Insoweit ist es auch nur folgerichtig, dass der Wissenschaftliche Dienst des deutschen Bundestages bereits im Jahr 2018 klargestellt hat, dass die Einführung von festen Bannmeilen um Abtreibungskliniken verfassungswidrig wäre.<sup>9</sup>

Dennoch haben die pro familia mit Unterstützung ihrer Rechtsanwälte und mit Hilfe ihr wohlgesinnter Politiker und Medien nichts unversucht gelassen und haben begonnen die friedlich betenden Lebensrechtler zu verunglimpfen und als versammlungsrechtliche Gefahr für pro familia Mitarbeiter, Passanten und insbesondere für schwangere Frauen, welche die Beratungsstelle aufsuchen, darzustellen. Ab einem bestimmten Zeitpunkt haben sich die Versammlungsbehörden in Frankfurt und Pforzheim dem inszenierten politischen und medialen Druck nicht mehr entziehen können und sehenden Augen rechtswidrige Bannmeilen (ausser Ruf- und Sichtweite) um die pro familia Beratungsstellen in Frankfurt und Pforzheim verfügt und damit vorsätzlich gegen den Grundsatz aus Art. 20 Abs. 3 GG verstoßen, welcher vorschreibt, dass die Verwaltung an Recht und Gesetz gebunden ist.

Dieser verfassungswidrigen Inszenierung haben dann das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main mit Urteil<sup>10</sup> vom 12.12.2021, Az.: 5 K 403/21.F und mit Beschluss<sup>11</sup> vom 01.03.2022, Az.: 5 L 512/22.F ; das Verwaltungsgericht Karlsruhe mit Beschluss v. 29.09.2022, Az.: 2 K 3296/22; der hessische Verwaltungsgerichtshof in Kassel mit Beschluss<sup>12</sup> vom 18.3.2022, Az.: 2 B 375/22; der Baden Württembergische Verwaltungsgerichtshof in Mannheim mit Urteil<sup>13</sup> vom 25.08.2022, Az.: 1 S 3575/21 und schließlich das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig mit Beschluss<sup>14</sup> vom 23.05.2023, Az.: BVerwG 6 B 33.22, einen klaren Riegel vorgeschoben und die Sache dahingehend präzisiert, dass pauschale Verbote von Gebetsversammlungen vor Abtreibungskliniken bzw. vor Beratungsstellen unzulässig

---

<sup>9</sup> WD BT, Ausarbeitung v. 02.07.2018, „Mahnwachen“ vor Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen, WD 3 - 3000 - 229/18 ; <https://www.bundestag.de/resource/blob/564394/d7b3b816f680aa4dd8986534fba427c6/wd-3-229-18-pdf-data.pdf>

<sup>10</sup> VG Frankfurt a.M., Urteil v. 12.12.2021, AZ: 5 K 403/21.F, <https://verwaltungsgerichtsbarkeit.hessen.de/presse/40-taegige-gebetswache>

<sup>11</sup> VG Frankfurt a.M., Beschluss v. 01.03.2022, Az.: 5 L 512/22.F, <https://verwaltungsgerichtsbarkeit.hessen.de/presse/40-tage-fuer-das-leben>

<sup>12</sup> VGH Kassel, Beschluss v. 18.3.2022, Az.: 2 B 375/22; <https://verwaltungsgerichtsbarkeit.hessen.de/presse/40-taegige-gebetswache-0>

<sup>13</sup> VGH Mannheim, Urteil v. 25.08.2022, Az.: 1 S 3575/21 , <https://verwaltungsgerichtshof-baden-wuerttemberg.justiz-bw.de/pb/,Lde/10525253/?LISTPAGE=1213200>

<sup>14</sup> BVerwG, Beschluss vom 23.05.2023, Az. BVerwG 6 B 33.22, <https://www.bverwg.de/de/230523B6B33.22.0>

sind<sup>15</sup> und ein absoluter Konfrontationsschutz<sup>16</sup> für schwangere Frauen mit dem Versammlungsthema an solchen Orten nicht existiert.

Während der o.g. Gerichtsverfahren, sind die von der pro familia, einigen Medien und einigen Politiker aufgeblasenen Berichte von vermeintlichen Belästigungen und Bedrohungen schwangerer Frauen durch friedlich betende Personen, wie ein Kartenhaus in sich zusammengefallen. Es konnte kein einziger konkreter vermeintlicher Belästigungsvorfall oder ein entsprechender Zeuge benannt werden. Es handelte sich von Anfang vielmehr um eine gezielte Kampagne zur medialen Manipulation und Falschinformationen.

#### **IV. Die Inszenierung<sup>17</sup> geht weiter**

Gleichwohl wird der vorliegende Gesetzentwurf mit derselben Rhetorik begründet und unter Verwendung der gleichen Taktik vorangetrieben, mit welcher schon die vorstehend genannten Gerichtsprozesse auf Seiten der Stadt Frankfurt und Stadt Pforzheim verloren wurden. Die Bundesregierung hat anscheinend vollkommen das Gespür für die hier vorliegende Dynamik verloren und sich aus ideologischen Gründen verrannt.

Es ist wieder allen Beteiligten klar, dass von den absolut friedlichen Lebensrechtlern keinerlei Gefahren ausgehen. Seitens der Bundesregierung können weder konkrete Fakten noch Zeugen zu den vermeintlichen Belästigungen benannt werden. Dennoch werden friedlich betende Menschen bzw. friedliche Gehsteigberater erneut und diesmal per Gesetz unter Generalverdacht gestellt und in eine versammlungsrechtliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung bzw. für schwangere Frauen umgedeutet. Das ist absurd. Absurd schon deshalb, weil es gerade die Lebensrechtler sind, die ständig bedroht<sup>18</sup> und eingeschüchtert<sup>19</sup> werden und Hass und Hetze<sup>20</sup> ausgesetzt sind.

---

<sup>15</sup> BVerwG, Beschluss vom 23.05.2023, Az. BVerwG 6 B 33.22, <https://www.bverwg.de/de/230523B6B33.22.0>

<sup>16</sup> BVerwG, Beschluss vom 23.05.2023, Az. BVerwG 6 B 33.22, <https://www.bverwg.de/de/230523B6B33.22.0>

<sup>17</sup> Online Artikel v.24.01.2024, Lifesitenews, "German government plans to restrict pro life activism in front of abortion facilities", [https://www.lifesitenews.com/news/german-govt-plans-to-restrict-pro-life-activism-in-front-of-abortion-facilities/?utm\\_source=twitter](https://www.lifesitenews.com/news/german-govt-plans-to-restrict-pro-life-activism-in-front-of-abortion-facilities/?utm_source=twitter)

<sup>18</sup> IDEA online Artikel vom 13.03.2017, "drei linksextreme Angriffe auf christliche Lebensrechtler"; <https://www.idea.de/spektrum/drei-linksextreme-angriffe-auf-christliche-lebensrechtler>

<sup>19</sup> Catholic News Agency online Artikel v. 06.03.2024, "Pro-abortion activists aggressively harass peaceful pro-life prayer vigil in Germany"; <https://www.catholicnewsagency.com/news/257013/pro-abortion-activists-aggressively-harass-peaceful-pro-life-prayer-vigil-in-germany>

<sup>20</sup> Online Pressemitteilung 40 DFL Int. v. 04.03.2024 "Angriff auf eine friedliche Gebetsversammlung in Frankfurt am Main"; <https://40daysforlifeinternational.com/de/wl/sec/nachricht/id/angriff-auf-eine-friedliche-gebetsversammlung-in-frankfurt-am-main>

Das Recht auf Privatsphäre der schwangeren Frau, welches es zweifelsfrei zu schützen gilt und welches hinreichend im Rahmen des geltenden Rechts geschützt werden kann, wird hier seitens der Bundesregierung überdehnt und gegen das Versammlungsrecht von friedlichen Lebensrechtlern<sup>21</sup> in Stellung gebracht um diese zu kriminalisieren.

Im Hinblick auf die geplante Legalisierung der Abtreibung, wäre die Beschränkung der Meinungs,- und Versammlungsfreiheit von Lebensrechtlern durch die Einführung von festen Bannmeilen um Abtreibungskliniken ein willkommenes Instrument um unliebsame Lebensrechtler in Zukunft von den Abtreibungskliniken fernzuhalten.

## V. Fazit

Von diesem verfassungswidrigen Gesetzesvorhaben kann ich nur abraten. Das Versammlungsrecht und Strafrecht bieten hinreichende Möglichkeiten um die Grundrechte aller Beteiligten in verfassungskonformer Weise zum Ausgleich zu bringen.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit !

Tomislav Čunović

Rechtsanwalt, Frankfurt am Main

Geschäftsführer 40 Days for Life International

Of Counsel, Institute of Law and Justice

### Kontakt:

Email: [tomislav.cunovic@40daysforlife.com](mailto:tomislav.cunovic@40daysforlife.com)

Mob. 0172.7643014

---

<sup>21</sup> Online Pressemitteilung 40 DFL Int. V. 13.02.2024, "Unsere Antwort ist das friedliche Gebet", <https://40daysforlifeinternational.com/de/wl/sec/nachricht/id/unsere-antwort-ist-das-friedliche-gebet>



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

---

## Ausschussdrucksache 20(13)109g

---

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**

Deutscher Städtetag, Daniela Schneckenburger

Deutscher Städtetag | Gereonstraße 18-32 | 50670 Köln

Frau Ministerialrätin  
Julia Krieger  
Bundesministerium für Familie,  
Senioren, Frauen und Jugend  
11018 Berlin

per E-Mail: [413@bmfsfj.bund.de](mailto:413@bmfsfj.bund.de)

## Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Zweites Gesetz zur Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes

19.12.2023

Sehr geehrte Frau Krieger,

wir bedanken uns für die Übersendung des Referentenentwurfes für ein Zweites Gesetz zur Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes sowie die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen der Verbändeanhörung.

Bevor wir auf die Regelungen im Einzelnen eingehen, möchten wir einige grundsätzliche Bemerkungen voranstellen:

Wir begrüßen, dass der vorgelegte Gesetzentwurf einen rechtssicheren und bundeseinheitlichen Umgang mit Gehsteigbelästigungen vor Schwangeren(konflikt)beratungsstellen und Einrichtungen, die Schwangerschaftsabbrüche vornehmen, adressiert.

Aus der Mitgliedschaft wird regelmäßig berichtet, dass Gehsteigbelästigungen die Verwirklichung des gesetzlich verankerten Schutz- und Beratungskonzepts für Schwangere erheblich beeinträchtigen. Es ist wichtig, dass die Sicherstellungsverantwortung der Länder dahingehend erweitert wird, dass nicht nur ein ausreichendes Angebot an Beratungsstellen und Abbruchmöglichkeiten vorgehalten wird, sondern dass auch der Zugang sichergestellt werden muss. Im Spannungsfeld der gegeneinander abzuwägenden Grundrechte (Recht auf sexuelle Selbstbestimmung – Versammlungs-/Meinungsfreiheit) kann der vorgelegte Gesetzentwurf zu einem rechtssicheren und bundeseinheitlichen Umgang beitragen. Es ist gut, dass den ausführenden Behörden

### Kontakt

Tanja Demmel  
tanja.demmel@staedtetag.de  
Gereonstraße 18-32  
50670 Köln

Telefon 0221 3771-330  
Telefax 0221 3771-309

[www.staedtetag.de](http://www.staedtetag.de)

Aktenzeichen  
53.16.20 D

### Hauptgeschäftsstelle Berlin

Hausvogteiplatz 1  
10117 Berlin  
Telefon 030 37711-0

### Hauptgeschäftsstelle Köln

Gereonstraße 18-32  
50670 Köln  
Telefon 0221 3771-0

### Europabüro Brüssel

Avenue des Nerviens 9-31  
1040 Bruxelles / Belgien  
Telefon +32 2 882 774-0

der Länder nun konkrete Voraussetzungen benannt werden, bei deren Vorliegen ein Eingriff möglich sein wird. Allerdings wird aus der Mitgliedschaft auch kritisch angemerkt, dass die vorgeschlagenen Bestimmungen angesichts der widerstreitenden Grundrechte nach wie vor Fragen offenlassen. Weitergehende Vollzugshinweise und gerichtliche Entscheidungen dürften weiterhin zur Klärung vor Ort notwendig sein.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

#### Artikel 1 (Änderungen in § 8 Abs. 1 und § 13 Abs. 2

Eine Erweiterung der Sicherstellungsverantwortung der Länder bezogen auf den Zugang zu Beratungsstellen und Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen wird ausdrücklich begrüßt. Dadurch wird der besonderen physischen sowie psychischen Belastung von Schwangeren Rechnung getragen, die sich in einem Schwangerschaftskonflikt befinden. Angesichts der Vulnerabilität der Betroffenen sollte allerdings nicht nur der ungehinderte Zugang, sondern auch das ungehinderte Verlassen der entsprechenden Räumlichkeiten explizit mit aufgenommen werden. Dies hätte klarstellende Wirkung und würde verdeutlichen, dass Schwangere sowohl beim Betreten als auch beim Verlassen von Gebäuden unbehelligt bleiben müssen. Dies sollte auch für das jeweilige Personal der Einrichtungen gelten.

#### Artikel 1 (Änderungen in § 8 Abs. 2 Nr.2, 3, 5 SchKG und § 13 Abs. 3 Nr.2,3,5 SchKG

Unbestimmte Begriffe wie „entgegen ihrem erkennbaren Willen“ oder auch „erheblich unter Druck setzen“ lassen unterschiedliche Auslegungen zu. Wir schlagen vor, zu ändern in „nicht unerheblich unter Druck setzen“. Dadurch würde der Zielsetzung des Gesetzes besser Rechnung getragen.

Aus der Mitgliedschaft erfolgt außerdem der Hinweis, dass nicht eindeutig ersichtlich ist, ob lediglich die Gehsteigbelastigung in Form der individuellen Ansprache durch die vorgelegten Vorschriften eingeschränkt oder ob auch das Versammlungsrecht als gruppenspezifischer Prozess erfasst werden soll. Sofern der Entwurf auch eine Einschränkung der Versammlungsfreiheit adressiert, wäre das Zitiergebot gemäß Art 19 Abs. 1, S. 2 GG zu beachten und müsste ergänzt werden.

In § 8 Abs. 2 Nr. 5 und § 13 Abs. 3 Nr. 5 bleibt die Frage, wann Inhalte geeignet sind, eine Schwangere „stark zu verwirren oder stark zu beunruhigen“, offen. Wo liegt die Grenze zu einer normalen Beeinträchtigung bzw. Verwirrung? Die Unbestimmtheit bliebe erneut der Auslegung vorbehalten. Wir schlagen vor zu ändern in „nicht unerheblich zu verwirren oder zu beunruhigen“.



Gehsteigbelästigungen sind im Entwurf in einer Entfernung von 100 Metern um den Eingangsbereich untersagt. Es wird kritisch hinterfragt, ob diese Entfernung mit Blick auf die hohe Auflösung von Handy-Kameras ausreichend ist, um das Recht auf Anonymität von Schwangeren (§ 2 Abs 1 SchKG) zu schützen.

Wir regen außerdem an, auch Partner und nicht nur die Schwangeren selbst in den Schutz vor Gehsteigbelästigungen einzubeziehen.

Die Schaffung neuer Bußgeldtatbestände ist folgerichtig und wird daher begrüßt. Sofern das Gesetz nicht als Solches abschreckende Wirkung erzielt, ist allerdings die sich ohnehin in einer Konfliktsituation befindende Frau zusätzlich belastet, weil sie sich mit einer Anzeige und der Hinzuziehung von Polizei- und/oder Ordnungsbehörden befassen muss.

#### Artikel 1 (Änderungen in § 17 SchKG)

Es wird begrüßt, dass die Bundesstatistik künftig auch einen Überblick über die regionale Verteilung der Schwangerschaftsabbrüche unterhalb der Länderebene bieten soll und Datenerhebungen auch für die kreisfreien Städte und Kreise vorsieht. So wird besser darstellbar, wie sich die regionale Versorgungslage gestaltet und wo gegebenenfalls eine bedarfsgerechte Steuerung seitens der Länder erfolgen muss.

Wir hoffen, dass unsere Anmerkungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren Berücksichtigung finden.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung



Daniela Schneckenburger



75 Jahre  
Demokratie  
lebendig



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

---

## Ausschussdrucksache 20(13)109h

---

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**

Céline Feldmann  
Deutscher Juristinnenbund e. V. (djb)

Berlin, 9. Mai 2024

## STELLUNGNAHME

Deutscher Juristinnenbund e.V.

Vereinigung der Juristinnen,  
Volkswirtinnen und Betriebswirtinnen

Geschäftsstelle / Office:

Kronenstraße 73 • D-10117 Berlin

Telefon: +49 30 4432700

geschaeftsstelle@djb.de • <https://www.djb.de>

### zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes vom 27.03.2024

Der Deutsche Juristinnenbund e.V. (djb) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes vom 27. März 2024.

Der djb begrüßt, dass der Gesetzentwurf der Bundesregierung (Entwurf) bundeseinheitliche Verbotsnormen sowie Sanktionsmechanismen für sog. Gehsteigbelästigungen und weitere flankierende Maßnahmen vorsieht.<sup>1</sup> Denn Gehsteigbelästigungen sind keine Bagatellen, sondern verletzen das reproduktive Selbstbestimmungsrecht schwangerer Personen, insbesondere von Frauen, als Ausprägung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts, ebenso wie die Persönlichkeitsrechte und die Berufsfreiheit von Beratungspersonal und Personal von Einrichtungen, die Schwangerschaftsabbrüche durchführen.

Die im Entwurf vorgesehenen Maßnahmen sind auch vor dem Hintergrund der bereits defizitären Versorgungslage im Zusammenhang mit Schwangerschaftsabbrüchen zu betrachten, die sich durch sog. Gehsteigbelästigungen noch mehr verschlechtert. Gelungen ist der Entwurf besonders dahingehend, dass er den Umfang des Sicherstellungsauftrags der Länder klarstellt und eine Ausweitung der statistischen Erfassung von Schwangerschaftsabbrüchen vorsieht. Allerdings sind Einzelheiten des Entwurfs, insbesondere die konkrete Ausgestaltung der Tathandlungen der Verbots- sowie Sanktionsnormen, zu kritisieren.

#### I. Klarstellung des Umfangs des Sicherstellungsauftrags der Länder – Änderung der § 8 Abs. 1 S. 1 und § 13 Abs. 2 SchKG-E

Der djb begrüßt die Klarstellung des Sicherstellungsauftrags der Länder in § 8 Abs. 1 S. 1 SchKG-E für Beratungsstellen sowie in § 13 Abs. 2 SchKG-E für Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen durch die Ergänzung „und den ungehinderten Zugang zu diesen“. Auch der djb sieht es als erforderlich an, dass die Länder neben einem ausreichend pluralen Angebot wohnortnaher Beratungsstellen und Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen auch den faktischen Zugang zu diesen sicherstellen müssen. Es liegt in der Verantwortung der Länder, bestehende Barrieren abzubauen und jeder

---

<sup>1</sup> Siehe bereits djb, 23-35 vom 19.12.2023.

schwangeren Person den ungehinderten Zugang zu Beratungsstellen zu ermöglichen. Dies ergibt sich daraus, dass schwangere Personen ein menschenrechtlich garantiertes Recht auf Beratung haben. Dieses Recht können schwangere Personen allerdings nur dann ausüben, wenn der faktische Zugang zu Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen sichergestellt ist. Dies gilt vor allem angesichts der defizitären Versorgungslage, die auch auf die Kriminalisierung von Schwangerschaftsabbrüchen und die damit einhergehende Stigmatisierung zurückzuführen ist.

## II. Verbotsnormen – Änderungen der §§ 8 Abs. 2, 3 und 13 Abs. 3, 4 SchKG-E

Der djb begrüßt eine bundeseinheitliche Regelung von sogenannten Schutzzonen in § 8 Abs. 2 SchKG-E für Beratungsstellen und in § 13 Abs. 3 SchKG-E für Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen nachdrücklich. Auch befürwortet er das in § 8 Abs. 3 und § 13 Abs. 4 SchKG-E geregelte Verbot, Personal von Beratungsstellen und Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen bei der Durchführung ihrer Arbeit bewusst zu behindern.

Bislang mangelt es an geeigneten präventiven Mitteln, um Gehsteigbelästigungen begegnen zu können. Sie sind aber notwendig, damit der ungehinderte Zugang zu Schwangerschaftsabbrüchen abgesichert ist und die reproduktiven Rechte schwangerer Personen, insbesondere von Frauen, gestärkt werden. Sie sind zudem auch völkerrechtlich geboten. Allerdings besteht im Einzelnen Nachbesserungsbedarf bezüglich der einzelnen Tatbestandsvoraussetzungen.

### 1. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Für eine bundeseinheitliche Regelung von Verbotsnormen besteht eine Kompetenzgrundlage. Der djb hat in der Vergangenheit bereits ausgeführt, dass eine Kompetenz des Bundes aus einer Annexkompetenz zu der Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 GG ergibt.<sup>2</sup> Im Übrigen teil er die Ausführungen des Entwurfs.

Gehsteigbelästigungen haben für schwangere Personen einen abschreckenden und stigmatisierenden Effekt. Sie sind dazu geeignet, schwangere Personen tatsächlich davon abzuhalten, eine Beratung oder einen Schwangerschaftsabbruch in Anspruch zu nehmen.

Den Staat trifft hier eine Schutzpflicht, den ungehinderten Zugang zu Beratungen und Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen zu gewährleisten, indem er Gehsteigbelästigungen und andere Formen aufgedrängter Meinungsäußerungen und Tatsachenbehauptungen unterbindet.<sup>3</sup> Ungeachtet dessen, dass der Staat schwangeren Personen eine Beratungspflicht auferlegt,<sup>4</sup> resultiert diese Schutzpflicht verfassungsrechtlich aus dem reproduktiven Selbstbestimmungsrecht der schwangeren Person.<sup>5</sup>

Eine bundeseinheitliche Regelung ist vor allem deswegen notwendig, um einen einheitlichen Schutz der Persönlichkeitsrechte der schwangeren Personen sicherzustellen. Zwar ist es für

---

<sup>2</sup> djb, [st23-11](#) vom 02.05.2023.

<sup>3</sup> Vgl. auch Entwurf, S. 13.

<sup>4</sup> Kritisch djb, [st22-26](#) vom 08.12.2022.

<sup>5</sup> *Fontana*, Möglichkeiten gesetzlicher Neuregelungen im Konfliktfeld «Gehsteigbelästigungen», S. 23, <https://www.gwi-boell.de/de/rechtsgutachten-zur-verbesserung-des-zugangs-zur-schwangerschaftskonfliktberatung> (letzter Zugriff 07.05.2024).

Vollzugsbehörden bereits jetzt möglich, Versammlungsverbote für sog. Gehsteigbelästigungen auszusprechen, von dieser Möglichkeit machen sie allerdings aufgrund der Länderzuständigkeit nur vereinzelt und uneinheitlich Gebrauch.<sup>6</sup> Auch die Rechtsprechung ist äußerst uneinheitlich.<sup>7</sup>

Richtigerweise müssen Vollzugsbehörden, um Versammlungsverbote verhängen zu können, die Rechte schwangerer Personen mit den Rechten der Abtreibungsgegner\*innen umfassend abwägen. Dies erfordert eine komplexe Prüfung, die die Vollzugsbehörden überfordern kann.<sup>8</sup> Weder können sie auf eine gefestigte Rechtsprechung noch auf eine bundesgesetzliche eindeutige Gesetzesregelung zurückgreifen. Daher ist eine klarstellende, bundeseinheitliche Regelung, die das Spannungsverhältnis der Positionen bereits in einen Ausgleich gebracht hat, für die Vollzugsbehörden zu begrüßen. Dabei bleibt den Landesbehörden immer noch die Möglichkeit, einzelfallgerecht zu handeln. Darüber hinaus ist eine solche Regelung aber auch für schwangere Personen dringend notwendig, die nicht mehr der Rechtsunsicherheit durch eine uneinheitliche Vorgehensweise der Vollzugsbehörden ausgesetzt sind, sondern nunmehr einen bundeseinheitlichen Schutz durch sie erwarten dürfen. Auch ein vorläufiger verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz konnte dem Phänomen von Gehsteigbelästigungen bislang nicht abhelfen und wird es auch zukünftig nicht können. Es ist schwangeren Personen nicht nur schlichtweg unzumutbar, individuellen Rechtsschutz suchen zu müssen. In vielen Situationen werden sie dies tatsächlich nicht können, etwa dann, wenn sie keine Kenntnis von geplanten Gehsteigbelästigungen haben. Auch ein nachträgliches Ersuchen gerichtlichen Rechtsschutzes macht eine bereits eingetretene Rechtsverletzung nicht rückgängig und genügt angesichts des kritischen Faktors der Zeit bei der Beratung und der Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen nicht.

Aus diesen Gründen bedarf es insbesondere präventiver Mittel wie den vorgeschlagenen Schutzzonen, um Gehsteigbelästigungen entgegenzutreten.

## 2. Völkerrechtliche Grundlagen

Die Bekämpfung geschlechtsbezogener Gewalt gegen Frauen und die schrittweise Gewährleistung reproduktiver Selbstbestimmungsrechte, wozu schlussendlich auch die noch ausstehende Entkriminalisierung von Schwangerschaftsabbrüchen gehört, ist auch völkerrechtlich geboten und erforderlich. Die Gleichheit aller Menschen ist im UN-Zivilpakt völkerrechtlich gewährleistet. Die UN-Frauenrechtskonvention verpflichtet Deutschland, aktiv gegen Geschlechterstereotype und misogynen Vorstellungen, Praxen und Strukturen vorzugehen. Auch reproduktive Selbstbestimmungsrechte sind völkerrechtlich verankert und gewährleistet, etwa in der UN-Frauenrechtskonvention, der UN-Behindertenkonvention oder dem UN-Zivilpakt. Deutschland hat diese Übereinkommen ratifiziert, sodass sie gemäß Artikel 59 Abs. 2 GG im Rang von Bundesgesetzen gelten. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind sie von allen staatlichen Autoritäten bei der Setzung, Auslegung und Anwendung von Recht regelmäßig heranzuziehen.

---

<sup>6</sup> Vgl. auch *Bredler*, Schwangerschaftsabbruch und öffentlicher Raum, Kritische Justiz 2022, 34- 45.

<sup>7</sup> Siehe bereits djb, [st23-11](#) vom 02.05.2023.

<sup>8</sup> Vgl. auch *Fontana*, Möglichkeiten gesetzlicher Neuregelungen im Konfliktfeld «Gehsteigbelästigungen», S. 36 f, <https://www.gwi-boell.de/de/rechtsgutachten-zur-verbesserung-des-zugangs-zur-schwangerschaftskonfliktberatung> (letzter Zugriff 07.05.2024).

In Artikel 16 Abs. 1 (e) UN-Frauenrechtskonvention hat sich Deutschland dazu verpflichtet, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um das gleiche Recht von Männern und Frauen auf freie und verantwortungsbewusste Entscheidung über Anzahl und Altersunterschied ihrer Kinder sowie auf Zugang zu den zur Ausübung dieser Rechte erforderlichen Informationen, Bildungseinrichtungen und Mitteln zu gewährleisten. Aus völkerrechtlicher Perspektive ist deshalb der effektive Schutz von schwangeren Personen vor Belästigung und aufgezwungener Meinungsäußerung beim Zugang zu Beratungsstellen und zu Orten, an denen Schwangerschaftsabbrüche durchgeführt werden, unabdingbar und dringend erforderlich.

Auch die Parlamentarische Versammlung des Europarats weist in der Resolution 2439 (Access to abortion in Europe: stopping anti-choice harassment) darauf hin, dass Staaten die erforderlichen Maßnahmen ergreifen sollten, um sicherzustellen, dass die Behinderung des Zugangs einer Person zu legalen Schwangerschaftsabbrüchen, etwa auch durch Online-Aktivitäten strafrechtlich oder anderweitig geahndet wird.<sup>9</sup> Zudem fordert sie ein Verbot für Anti-Choice-Organisationen, sich fälschlicherweise als neutrale oder Pro-Choice-Organisationen auszugeben.

Die im Entwurf geplante bundeseinheitliche Neuregelung schafft insofern der bisherigen völkerrechtswidrigen Situation grundsätzlich Abhilfe.

### 3. Tatbestandsvoraussetzungen der Verbotsnorm und Bußgeldvorschrift

Der Entwurf normiert einen Katalog von Handlungen, die in einem Abstand von 100 m vor Beratungsstellen oder Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen zu unterlassen sind. Mit der Einführung einer Verbotsnorm setzt der Entwurf grundsätzlich eine Forderung des djb<sup>10</sup> um und ist daher zu begrüßen.

Allerdings regt der djb an, die erhöhten, insbesondere subjektiven Anforderungen, die der Entwurf uneinheitlich an einzelne Tatbestandsvarianten stellt, zu streichen.

#### a. absichtliches Hindernisbereiten, § 8 Abs. 2 Nr. 1 und § 13 Abs. 3 Nr. 1 SchKG-E

Zunächst ist das Absichtserfordernis in § 8 Abs. 2 Nr. 1 und § 13 Abs. 3 Nr. 1 SchKG-E zu streichen. Denn eine ebenso erhebliche, zu unterlassende Handlung kann vorliegen, wenn Personen zwar nicht absichtlich handeln, aber in Kauf nehmen, dass schwangeren Personen das Betreten infolge des Hindernisses erschwert ist oder dass sie ihre Meinung der schwangeren Person aufdrängen. Auch in diesem Fall ist ein Verhalten konkret geeignet, die Inanspruchnahme von Beratungen oder eines Schwangerschaftsabbruchs einzuschränken. Dabei ist vor allem nicht ersichtlich, wieso der Entwurf bezüglich eines Hindernisbereitens eine Absicht fordert und bei den Tathandlungen nach § 8 Abs. 2 Nr. 3, Nr. 4 und Nr. 5 und § 13 Abs. 3 Nr. 3, Nr. 4 und Nr. 5 SchKG-E einen einfachen Vorsatz ausreichen lässt.

Die Begründung des Entwurfs verweist insoweit darauf, dass ein absichtliches Handeln erforderlich ist, damit das unbewusste Im-Weg-Stehen oder das Durchführen von Bauarbeiten nicht in den Anwendungsbereich fallen.<sup>11</sup> Dabei verkennt der Entwurf, dass eine solche subjektive Komponente ungeeignet ist, um entsprechende Fälle auszuklammern. Gerade in

---

<sup>9</sup> siehe Parlamentarische Versammlung des Europarats, [Resolution 2439 \(2022\)](#), para. 10.1. Solche Resolutionen sind nach Art. 22 der Satzung des Europarats zwar nicht rechtsverbindlich, aber beinhalten Meinungsäußerungen der Versammlung mit empfehlendem Charakter.

<sup>10</sup> djb, [st23-11](#) vom 02.05.2023.

<sup>11</sup> Entwurf S. 23.

Fällen von Baustellen kann es u.a. aus Gründen der Gefahrenabwehr beabsichtigt sein, die Baustelle abzusperren und hierdurch ein Hindernis zu bereiten. Der intendierte Zweck des Absichtserfordernisses könnte daher besser durch eine Zweckbindung des physischen Hindernisses erreicht werden. Zweck des Hindernisses muss aus Sicht der handelnden Person sein, die schwangere Person in ihrer Entscheidungsfindung zu beeinflussen und hierdurch in ihrem reproduktiven Selbstbestimmungsrecht zu verletzen. Dies könnte durch den Zusatz im Tatbestand, ähnlich wie bei § 8 Abs. 2 Nr. 3 und § 13 Abs. 3 Nr. 3 SchKG-E, „um sie in ihrer Entscheidung über die Fortsetzung der Schwangerschaft zu beeinflussen“ bewirkt werden.

b. wissentliches Aufdrängen gegen den erkennbar entgegenstehenden Willen, § 8 Abs. 2 Nr. 2 und § 13 Abs. 3 Nr. 2 SchKG-E

Auch die subjektive Voraussetzung des „wissentlichen“ Handelns zur Verwirklichung des § 8 Abs. 2 Nr. 2 und § 13 Abs. 3 Nr. 2 SchKG-E ist aus Sicht des djb zu streichen. Der Entwurf begründet dieses subjektive Erfordernis mit der Verhältnismäßigkeit, denn in Rede stehe die Meinungsfreiheit der „belästigenden“ Personen.<sup>12</sup> Die Meinungsfreiheit in Art. 5 Abs. 1 GG schützt zwar die Meinungsäußerung, nicht aber, dass sie tatsächlich von anderen wahrgenommen werden kann, insbesondere nicht durch eine bestimmte Personengruppe, um sie unter Druck zu setzen und ihr die Meinung aufzudrängen. Dem Interesse an einer Meinungsäußerung stehen insbesondere die Rechte der schwangeren Person, namentlich ihr reproduktives Selbstbestimmungsrecht gegenüber. Die schwangere Person befindet sich bei der Inanspruchnahme einer Beratung oder eines Schwangerschaftsabbruchs hierbei in einer vulnerablen Situation.<sup>13</sup> Entscheidungen über einen Schwangerschaftsabbruch sind höchstpersönliche Entscheidungen, welche der Intimsphäre angehören und damit grundsätzlich besonders schützenswert sind.<sup>14</sup> Das Aufsuchen von Beratungsstellen und Einrichtungen, die Schwangerschaftsabbrüche vornehmen, steht in einem engen räumlichen und zeitlichen Zusammenhang zu dieser Entscheidung.<sup>15</sup> Eine gesteigerte Wissenskomponente verlagert die Verantwortlichkeit für das Abwenden der ungefragten und aufgedrängten Meinungsäußerung hingegen auf die schwangere Person. Wengleich das Grundrecht der Meinungsfreiheit angemessen zu berücksichtigen ist, wäre dem bereits mit dem einfachen Vorsatz Genüge getan. Dem Schutz der bloßen Meinungsäußerung wird bereits durch das einschränkende Merkmal des „Aufdrängens“ Rechnung getragen. Denn auch auf dieses Merkmal muss sich der Vorsatz beziehen. Zur Abgrenzung zwischen bloßen und aufgedrängten Meinungsäußerungen bedarf es also nicht der subjektiv erhöhten Anforderung einer Wissentlichkeit. Außerdem wird die hier in Rede stehende Meinungsäußerung nicht in Gänze eingeschränkt, sondern lediglich in einem sensiblen, umgrenzten Bereich um Beratungsstellen und Einrichtungen, in denen Schwangerschaftsabbrüche durchgeführt werden.

Dies verkennt der Entwurf bei der Abwägung, wenn dort gefordert wird, dass die Person, die ihre Meinung aufdrängt, wissentlich handelt.

---

<sup>12</sup> Entwurf S. 24.

<sup>13</sup> Vgl. auch Entwurf, S. 13.

<sup>14</sup> Fontana, Möglichkeiten gesetzlicher Neuregelungen im Konfliktfeld «Gehsteigbelästigungen», S. 8, <https://www.gwi-boell.de/de/rechtsgutachten-zur-verbesserung-des-zugangs-zur-schwangerschaftskonfliktberatung> (letzter Zugriff 07.05.2024).

<sup>15</sup> Umfassend zum verfassungsrechtlich Schutz Fontana, Möglichkeiten gesetzlicher Neuregelungen im Konfliktfeld «Gehsteigbelästigungen», S. 7 ff.

Aus ähnlichen Gründen setzt auch das zusätzliche Erfordernis des „gegen den erkennbar entgegenstehenden Willen“ der schwangeren Person zu hohe Anforderungen. Ein Aufdrängen findet häufig bereits statt, bevor die schwangere Person ihren entgegenstehenden Willen ausdrücken oder gar bilden kann, etwa dann, wenn sie unvermittelt angesprochen wird. Wiederum konterkariert der Entwurf den intendierten präventiven Schutz der Rechte der schwangeren Person, wenn er verlangt, dass sie ihren entgegenstehenden Willen auf eine erkennbare Art und Weise vermittelt. Der schwangeren Person wird hiermit eine „Quasi-Verantwortung“ auferlegt, nicht nur ihren entgegenstehenden Willen vor sog. Gehsteigbelästigungen zu vermitteln, sondern dies auch auf eine objektiv erkennbare Art und Weise zu tun. Dabei ist zum einen bereits grundsätzlich davon auszugehen, dass die schwangere Person in räumlicher Nähe zu einer Beratungsstelle oder einer Einrichtung, die Schwangerschaftsabbrüche vornimmt, kein Interesse an einer aufgedrängten Meinungsäußerung hat: entweder, weil sie bereits eine Entscheidung getroffen hat, oder weil sie sich bewusst Hilfe durch die Beratungsstelle suchen will. Zum anderen kann sich die schwangere Person, wie der Entwurf an mehreren Stellen richtigerweise erkennt, vor Aufsuchen einer Beratungsstelle in einer physischen und psychischen Belastungssituation befinden, die eines besonderen Schutzes vor aufdrängenden Meinungsäußerungen bedarf.

#### c. erhebliches unter Druck setzen, § 8 Abs. 2 Nr. 3 und § 13 Abs. 3 Nr. 3 SchKG-E

Der djb spricht sich dafür aus, bei der Tathandlung der § 8 Abs. 2 Nr. 3 und § 13 Abs. 3 Nr. 3 SchKG-E das Tatbestandsmerkmal des „erheblich unter Druck setzen“ zu ändern.

Zum einen ist das Kriterium „erheblich“ kritisch zu sehen und bereits daher zu streichen. Denn dieses birgt die Gefahr einer einengenden Auslegung und wird zudem der vulnerablen Situation der schwangeren Person nicht gerecht. Dabei lässt der Entwurf vor allem offen, ob er „erheblich“ subjektiv oder objektiv auslegen möchte, d.h. aus der Perspektive der schwangeren Person oder der eines objektiven Dritten.

Zum anderen spricht sich der djb für eine Klarstellung aus, dass es sich bei dieser Tatbestandsvariante um ein Gefährdungsdelikt und nicht um Erfolgsdelikt handelt. Die Tathandlung sollte nicht einen konkreten Erfolg i.S.e. tatsächlichen „unter Druck gesetzt Werdens“ voraussetzen, sondern die Geeignetheit hierzu genügen lassen. Wie bereits Erfahrungen mit dem Straftatbestand der Nachstellung gemäß § 238 StGB zeigen, darf es nicht auf die Resilienz der Betroffenen ankommen.<sup>16</sup> Die Ausgestaltung als konkretes Erfolgsdelikt würde zudem weitere Hürden für Betroffene in der Wahrnehmung ihrer Rechte schaffen, da sie im Zweifelsfall ihre Betroffenheit nachweisen müssten. Daher regt der djb an, den Wortlaut, ähnlich wie bei den Tatbestandsvarianten nach § 8 Abs. 2 Nr. 5 b) und § 13 Abs. 3 Nr. 5 b) SchKG-E, um ein „geeignet sein“ zu ergänzen.

#### d. bewusstes Behindern des Personals, § 8 Abs. 3 und § 13 Abs. 4 SchKG-E

Auch das Erfordernis eines „bewussten Behinderns“ von Beratungspersonal oder medizinischem Fachpersonal bei der Durchführung seiner Arbeit ist nicht mit dem Ziel des Entwurfs, der Verbesserung des faktischen Zugangs zu Beratung und Schwangerschaftsabbrüchen, in Einklang zu bringen. Der Entwurf fordert hier einen direkten Vorsatz.<sup>17</sup> Dabei berücksichtigt er nicht, dass sich die stigmatisierende Wirkung von

---

<sup>16</sup> Vgl. umfassend zu § 238 StGB aF djb, [st 16-12](#) vom 06.05.2016.

<sup>17</sup> Entwurf, S. 26.



Gehsteigbelästigungen und anderen Formen aufgedrängter Meinungen bereits objektiv aus der Handlung ergibt. Sie sind nicht nur deswegen schädlich, da sie schwangere Personen davon abhalten können, sich beraten zu lassen oder ihre frei getroffene Entscheidung, einen Abbruch vorzunehmen, zu realisieren, sondern auch, weil sie die Arbeit von Beratungsstellen und Einrichtungen, die Schwangerschaftsabbrüche durchführen, behindern. Gehsteigbelästigungen verletzen daher ebenso die Persönlichkeitsrechte und die Berufsfreiheit von Beratungspersonal und Personal Einrichtungen, die Schwangerschaftsabbrüche durchführen.<sup>18</sup> Tagtägliche Konfrontationen mit sog. Gehsteigbelästigungen und anderen Formen aufgedrängter Meinungsäußerung können dazu beitragen, dass sich Personen entweder von vorneherein gegen den Beruf entscheiden oder Beratungspersonal und medizinisches Fachpersonal den Beruf nicht mehr ausüben will. Sie besitzen damit ein erhebliches „Störpotential“ und können die defizitäre Versorgungslage weiter verschärfen. Der Entwurf sieht diesen Aspekt,<sup>19</sup> verkennt ihn allerdings in der Abwägung, indem er erhöhte subjektive Anforderungen voraussetzt.

Durch die Streichung des Absichtserfordernisses besteht zudem nicht wie bei § 8 Abs. 2 Nr. 1 und § 13 Abs. 3 Nr. 1 SchKG-E die Gefahr einer ausufernden Verbotsnorm, die beispielsweise neutrale Handlungen im Zusammenhang mit Baustellen erfasst. Durch den erforderlichen engen Bezug der Handlung zu der Tätigkeit des Beratungspersonals und des medizinischen Personals („bei der Durchführung“, „bei der Vornahme“, „bei der Aufklärung“) wird der Anwendungsbereich der Tatbestandsvariante bereits hinreichend eingeschränkt. Aus Sicht des djb sollte daher ein einfacher Vorsatz genügen.

### III. Einführung eines OWi -Tatbestandes, § 35 SchKG-E

Der Entwurf sieht einen Ordnungswidrigkeiten (OWi) -Tatbestand in § 35 SchKG-E vor, der den bisherigen § 14 SchKG ersetzen soll. Er knüpft hierbei an die Tatbestände des § 8 Abs. 2, Abs. 3 und § 13 Abs. 3, Abs. 4 SchKG-E an und sieht Sanktionen für entsprechende Verstöße vor.

Der djb begrüßt grundsätzlich die Einführung eines OWi-Tatbestandes. Es bedarf geeigneter Sanktionsmittel für Verstöße gegen § 8 Abs. 2, Abs. 2 und § 13 Abs. 3 und Abs. 4 SchKG-E. Ein OWi-Tatbestand ist deswegen für derartige Rechts(guts)verletzungen geeignet, da er eine flexible Reaktion auf entsprechende Verstöße erlaubt. Der vorgesehene Bußgeldrahmen von bis zu 5.000 €<sup>20</sup> ist aus Sicht des djb eine angemessene Reaktionsmöglichkeit.

Da der in § 35 SchKG-E neu angeführte OWi-Tatbestand an die Tatbestände der § 8 Abs. 2, Abs. 3 und § 13 Abs. 3, Abs. 4 SchKG-E anknüpft und selbst hinsichtlich einzelner Tatbestandsvarianten erhöhte subjektive Elemente voraussetzt, gelten die oben zu den Verbotsnormen angeführten Kritikpunkte gleichermaßen.

### IV. Ausweitung der statistischen Erfassung von Schwangerschaftsabbrüchen, § 16 SchKG-E

---

<sup>18</sup> Umfassend hierzu *Fontana*, Möglichkeiten gesetzlicher Neuregelungen im Konfliktfeld «Gehsteigbelästigungen», S. 9 ff, <https://www.gwi-boell.de/de/rechtsgutachten-zur-verbesserung-des-zugangs-zur-schwangerschaftskonfliktberatung> (letzter Zugriff 07.05.2024).

<sup>19</sup> Entwurf, S.18.

<sup>20</sup> Entwurf, S.29.

Nach § 16 Abs. 3 SchKG-E wird die statistische Erfassung von Schwangerschaftsabbrüchen um eine jährliche regionale Auswertung der Kreise und kreisfreien Städte unterhalb der Landesebene ergänzt. Die Länder erhalten hierzu ergänzende statistische Informationen über das bestehende und wahrgenommene Angebot zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen. Insbesondere angesichts des Versorgungsungleichgewichts innerhalb Deutschlands befürwortet der djB eine solche Erfassung. So muss in Bayern eine schwangere Person bis zu 100 km reisen, um einen Schwangerschaftsabbruch durchführen lassen zu können. Damit die Länder ihrem Sicherstellungsauftrag nach § 13 Abs. 2 SchKG gerecht werden und den regionalen Unterschieden abhelfen können, bedarf es zunächst einer Erfassung dieses Phänomens. Ziel sollte es sein, für jede schwangere Person Schwangerschaftsabbrüche barrierearm zugänglich zu machen und bestehende Hürden abzubauen. Ebenfalls zu begrüßen ist, dass bei der Entscheidung über den Erhebungszeitraum die Persönlichkeitsrechte der schwangeren Person berücksichtigt werden, sodass Geheimhaltungsansprüche gewahrt werden können.

## V. Weitergehende Forderungen des djB

Der Entwurf ist ein begrüßenswerter erster Schritt, um der defizitären Versorgungslage von Schwangerschaftsabbrüchen in Deutschland zu begegnen, um geschlechtsbezogene Gewalt und Diskriminierung im Einklang mit völkerrechtlichen Pflichten schrittweise abzubauen und um die grundrechtlich und völkerrechtlich geschützten reproduktiven Selbstbestimmungsrechte schwangerer Personen und insbesondere von Frauen zu stärken.

Da Schwangerschaftsabbrüche grundsätzlich unter Strafe stehen, kann der Stigmatisierung von Schwangerschaftsabbrüchen und der Belästigung und Einschüchterung betroffener Personen jedoch nur punktuell entgegengewirkt werden. Nur durch eine Entkriminalisierung selbstbestimmter Schwangerschaftsabbrüche kann eine nachhaltige (gesellschaftliche) Entstigmatisierung erfolgen.<sup>21</sup> Die Regelungen zur Kriminalisierung von Schwangerschaftsabbrüchen in §§ 218 ff. Strafgesetzbuch müssen daher dringend gestrichen und selbstbestimmte Schwangerschaftsabbrüche außerhalb des Strafgesetzbuchs geregelt werden. Eine Entkriminalisierung ist auch völkerrechtlich geboten, um die etwa im UN-Zivilpakt gewährleistete Gleichheit aller Menschen umzusetzen.

Zusätzlich zu den im Entwurf enthaltenen Neuregelungen bedarf es allerdings weiterer flankierender Maßnahmen, um den faktischen Zugang zu Beratung und Schwangerschaftsabbrüchen auch zukünftig zu gewährleisten; etwa der Übernahme selbstbestimmter Schwangerschaftsabbrüche durch die gesetzlichen Krankenversicherungen oder dem Ausbau und der Finanzierung von Familienplanungsdiensten.<sup>22</sup>

Ursula Matthiessen-Kreuder  
Präsidentin

Céline Feldmann  
Vorsitzende der interkommissionellen Arbeitsgruppe Schwangerschaftsabbruch

---

<sup>21</sup> Ausführlich djB, [st22-26](#) vom 08.12.2022.

<sup>22</sup> Umfassend hierzu djB, [st22-26](#) vom 08.12.2022.



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

---

## Ausschussdrucksache 20(13)109i

---

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**

Claudia Hohmann  
pro familia Bundesverband

## **Schriftliche Stellungnahme für die öffentliche 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**

Der pro familia Bundesverband bedankt sich für die Möglichkeit, zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Zweites Gesetz zur Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 13. Mai 2024 Stellung nehmen zu können.

pro familia ist der führende Fachverband für Sexualität und Partnerschaft in Deutschland. Die bundesweit 200 Beratungsstellen bieten medizinische, psychologische, psychosoziale und familienrechtliche vertrauliche Beratung zu Sexualität, Schwangerschaft, Familienplanung, Partnerschaft, unerfüllter Kinderwunsch, sexuelle Bildung und viele weitere Themen an. Den größten Teil der Beratungen nimmt die allgemeine Schwangerschaftsberatung mit 77.000 Beratungen pro Jahr ein, gefolgt von 70.000 Beratungen nach § 219 StGB (Schwangerschaftskonfliktberatung).

Der pro familia Bundesverband begrüßt die Gesetzesinitiative des Bundes, Behinderungen und Belästigungen sowie Versuche der Beeinflussung von Ratsuchenden und Patient\*innen durch Dritte vor staatlich anerkannten Schwangerschaftsberatungsstellen sowie vor Arztpraxen und Kliniken, die Schwangerschaftsabbrüche durchführen, künftig zu unterbinden und Bußgeldtatbestände einzuführen. Darüber hinaus begrüßt der pro familia Bundesverband die Absicht, durch Ergänzungen im Abschnitt 4 „Bundesstatistik über Schwangerschaftsabbrüche“ die Datengrundlage zur Ermittlung der Meldestellen von Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen zu verbessern, mit dem Ziel, die den Ländern gesetzlich auferlegte Pflicht zur Sicherstellung der wohnortnahen Versorgung zum Schwangerschaftsabbruch zu garantieren.

#### Die Situation vor den Beratungsstellen

In den letzten Jahren nehmen die Belagerungen von Schwangerschaftsberatungsstellen zu. Aktivist\*innen von „40 Tage für das Leben“ belagern zweimal im Jahr 40 Tage lang die Beratungsstellen Frankfurt, Pforzheim und Passau, seit Herbst 2023 auch Kiel. Auch vor den Beratungsstellen Rüsselsheim und Stuttgart finden Belagerungen statt, des Weiteren jeweils ein Tag im Monat in Münster und München. Die Protestierenden nennen ihre Aktionen „Mahnwachen“: Schwarzgekleidete Menschen, teils mit großen Holzkreuzen, die laut beten, singen und Schilder mit religiösen Motiven und mit der Aufschrift „Ich will leben“ vor sich tragen. Dies schafft eine sehr eindringliche und bedrohliche Atmosphäre.

Die Präsenz der Abtreibungsgegner\*innen vor der Beratungsstelle ist für die Ratsuchenden eine psychische Belastung. Ungewollt Schwangere und andere Hilfesuchende auf dem Weg zu einer Beratung nehmen die Präsenz als verstörend und unangenehm wahr. Sie können sich der Beeinflussung und der Konfrontation mit Abtreibungsgegner\*innen nicht entziehen. Auch die Beratung selbst wird gestört. Ratsuchende thematisieren das Erlebte in der Beratung, fühlen sich verunsichert, verurteilt und gedemütigt. Sie stehen durch die Ausnahmesituation, die eine ungeplante und ungewollte Schwangerschaft mit sich bringt, unter Druck. Wenn sie einen Schwangerschaftsabbruch erwägen, sind sie auch unter zeitlichem Druck, den Ablauf in der erforderlichen 12-Wochen-Frist zu organisieren. In dieser psychischen Stresssituation suchen sie die vom Gesetzgeber verpflichtend eingerichtete psychosoziale Beratung auf und stoßen vor den Beratungsstellen auf die Abtreibungsgegner\*innen, die mit Plakaten, Gesängen und Gebeten auf sie einwirken, mit dem Ziel, ihre Entscheidung zu beeinflussen.

Betroffen sind Schwangere, die aus verschiedenen Gründen und vor verschiedenen persönlichen Hintergründen einen Schwangerschaftsabbruch erwägen und die Aktionen von Abtreibungsgegner\*innen als an sie adressiert und moralisch (ver-)urteilend erleben.

Keine Schwangere macht sich die Entscheidung leicht, einen Abbruch der Schwangerschaft zu wollen oder zumindest in Erwägung zu ziehen. Schuldgefühle und Trauer begleiten sie zumeist. Damit befinden sich ungewollt Schwangere in einer akuten Notlage. Sie stehen unter Zeitdruck, oft auch unter Geheimhaltungsdruck und schämen sich dafür, in diese Notlage gekommen zu sein.

Mit diesen Gefühlen kommen unsere Klient\*innen zur Beratung. Unser Auftrag und Anspruch ist es, sie zu entlasten und einen Raum zu schaffen, um ungestört und auf Wunsch anonym die Dinge zu besprechen, die ihnen wichtig sind. Dabei informieren wir umfassend und begleiten auf Wunsch auch in einem längeren Prozess bei der Entscheidungsfindung. Dieses Setting dient der körperlichen und psychischen Gesundheit von Schwangeren.

Die Anwesenheit einer Gruppe vor der Beratungsstelle, die sich mit ihrem Auftreten gezielt an diese Klient\*innen richtet, mit dem impliziten Vorwurf, Kindesmörder\*innen zu sein, verursacht an diesem Setting massiven Schaden. Die Schwangeren berichten, dass ihnen dieser Auftritt Angst macht, dass er als Zumutung erlebt wird und der Weg zu uns extrem unangenehm war. Beim Verlassen der Beratungsstelle steht ihnen dann nochmals das Gleiche bevor. Das Geschehen nimmt somit Raum ein in der Beratung, zeitlich und emotional. Dies beeinträchtigt die Qualität, es erschwert den Klient\*innen das Einlassen auf das Gespräch oder hält Ratsuchende auch gänzlich davon ab, persönlich zu uns zu kommen. Dies kann nicht im Interesse des Gesetzgebers sein und auch nicht im öffentlichen Interesse. Weil es um die Gesundheit von Menschen geht und das Wohl ihrer vorhandenen und künftigen Kinder, darf es auch keine Rolle spielen, in welchem Umfang die Beeinträchtigung stattfindet. Es kommt auf jeden Einzelfall an.

pro familia weist nachdrücklich darauf hin, dass keine Schwangere mit psychischen oder physischen Mitteln dazu bewegt werden darf, eine Entscheidung zur Fortsetzung oder zum Abbruch ihrer Schwangerschaft zu treffen. Der Gesetzgeber hat ausdrücklich im Schwangerschaftskonfliktgesetz festgeschrieben, dass die Beratung ergebnisoffen durchzuführen ist. Es kann nicht hingenommen werden, dass ohne staatlichen Schutz der Betroffenen eine solche Beeinflussung vor den Beratungsstellen stattfindet, in denen anschließend eine ergebnisoffene Beratung nach §219 StGB durchgeführt werden soll. Von einer neutralen Beratungssituation, wie sie den Frauen gesetzlich zusteht, kann in einer solchen Situation nicht mehr gesprochen werden.

Unsere Beratungsstellen weisen Anrufer\*innen während der 40-tägigen Belagerungen darauf hin, dass eine Begegnung mit Abtreibungsgegner\*innen vor dem Eingang der Beratungsstellen möglich ist. Oft weichen Schwangere dann in die telefonische Beratung oder Videoberatung aus, obwohl sie gerne face-to-face vor Ort beraten worden wären. Auch dies ist ein Verstoß gegen elementare Rechte von Klient\*innen in der Beratung.

Warum ist die Änderung im Schwangerschaftskonfliktgesetz notwendig?

Die Abtreibungsgegner\*innen versammeln sich unmittelbar vor dem Eingang von Schwangerschaftsberatungsstellen. Sie verletzen Persönlichkeitsrechte der Klient\*innen und beeinträchtigen die Beratung. Dies ist bislang möglich, weil Gerichte das Demonstrationsrecht höher bewerten als das Recht, unbehelligt und ohne psychischen Druck eine Beratung aufzusuchen. Was fehlt, ist eine einheitliche rechtliche Handhabe gegen diese Belagerungen. Deshalb ist es notwendig, so schnell wie möglich ein Gesetz gegen die sogenannte ‚Gehsteigbelästigung‘ einzuführen, um weiteren Schaden zu verhindern.

Der geschützte Beratungsrahmen ist für Menschen, die die psychosoziale Beratung aufsuchen, zentral. Wird dieser Rahmen nicht durch ein bundesweit geltendes Gesetz abgesichert, steht das Vertrauen in die Beratung auf dem Spiel. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, das Persönlichkeitsrecht der Ratsuchenden zu schützen, und zwar bundesweit.

pro familia Bundesverband, Frankfurt am Main, 8. Mai 2024



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

---

## Ausschussdrucksache 20(13)109j

---

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. Helmut Frister  
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

An den  
Deutschen Bundestag  
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

per E-Mail: [familienausschuss@bundestag.de](mailto:familienausschuss@bundestag.de)

**Juristische Fakultät**

Seniorprofessur

**Professor Dr. Helmut Frister**

Telefon +49(0)211-8110750  
[Helmut.Frister@hhu.de](mailto:Helmut.Frister@hhu.de)

Sekretariat: Susanne Kerfs  
Telefon +49(0)211-8111426  
[Ls.Frister@hhu.de](mailto:Ls.Frister@hhu.de)

**Düsseldorf, 09.05.2024**

**Heinrich-Heine-Universität  
Düsseldorf**

Universitätsstraße 1  
40225 Düsseldorf  
Gebäude 24.91  
Ebene 00 Raum 32

[www.hhu.de](http://www.hhu.de)

## **Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Schwanger- schaftskonfliktgesetzes (BT-Drs. 20/10861)**

### **I. Überblick**

Meine Stellungnahme beschränkt sich auf das in den §§ 8 Abs. 2, 13 Abs. 3 jeweils i.V.m. § 35 SchKG-E vorgesehene bußgeldbewehrte Verbot sogenannter Gehsteigbelästigungen. Ich werde zunächst darlegen, dass ein solches Verbot zwar in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) eingreift, sich dieser Eingriff aber prinzipiell verfassungsrechtlich rechtfertigen lässt (II.). Im Anschluss zeige ich auf, dass die im Gesetzentwurf vorgesehene Ausgestaltung dieses Verbots den an die verfassungsrechtliche Rechtfertigung eines solchen Eingriffs zu stellenden Anforderungen genügt, aber kaum dazu geeignet sein dürfte, die im Gesetzentwurf beklagte divergierende Verwaltungspraxis und Rechtsprechung zu vereinheitlichen (III.). Zum Abschluss schlage ich deshalb eine stärker typisierende Fassung des Gesetzes vor (IV.).



## **II. Möglichkeit der Rechtfertigung eines bußgeldbewehrten Verbots sogenannter Gehsteigbelästigungen**

Nach Art. 8 Abs. 1 GG haben alle Deutschen das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln. Bei der Ausübung dieses Rechts können die Grundrechtsträger selbst über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Versammlung entscheiden.<sup>1</sup> Die Versammlungsfreiheit berechtigt zwar nicht dazu, anderen eine Meinung mit nötigen Mitteln aufzudrängen, umfasst aber auch das Recht, sich genau dort zu versammeln, wo es denjenigen "weh tut", gegen die sich der Protest richtet.<sup>2</sup>

Ein über das Nötigungsverbot hinausgehendes bußgeldbewehrtes Verbot sogenannter Gehsteigbelästigungen greift deshalb – wie der Gesetzentwurf in dem § 36 SchKG-E selbst konzidiert – in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit ein. Darüber hinaus können durch ein solches Verbot die von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistete Meinungsfreiheit und die in Art. 4 Abs. 1 GG geschützte Religionsfreiheit der Teilnehmer betroffen sein und sind dann bei der im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes vorzunehmenden Abwägung unterstützend zu berücksichtigen.<sup>3</sup>

Gemäß Art. 8 Abs. 2 GG kann die Versammlungsfreiheit für Versammlungen unter freiem Himmel durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden. Eine solche Beschränkung ist jedoch an dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu messen. Sie ist nur dann verfassungsgemäß, wenn sie (mindestens) einem legitimen gesetzgeberischen Ziel dient und zur Erreichung dieses Ziels geeignet und erforderlich und angemessen, d.h. bei Abwägung der sich gegenüberstehenden Interessen verhältnismäßig im engeren Sinne

---

<sup>1</sup> BVerwG, Beschluss vom 23. Mai 2023 – 6 B 33/22 – Rn. 17 m. w. N.

<sup>2</sup> BVerwG, Beschluss vom 23. Mai 2023 – 6 B 33/22 – Rn. 17 m. w. N.

<sup>3</sup> BVerwG, Beschluss vom 23. Mai 2023 – 6 B 33/22 – Rn. 17 m. w. N.

ist. Bei der Überprüfung der Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit des Eingriffs ist dem Gesetzgeber ein Beurteilungs- bzw. Wertungsspielraum einzuräumen.

Das bußgeldbewehrte Verbot sogenannter Gehsteigbelästigungen dient ausweislich der Entwurfsbegründung zum einen dem Schutz des Persönlichkeitsrechts der Schwangeren.<sup>4</sup> Diese sollen nicht dazu gezwungen sein, bei dem Aufsuchen der Beratungsstelle bzw. der Einrichtung zur Durchführung eines Schwangerschaftsabbruchs sich zu einer für ihre eigene Lebensplanung zentralen, höchstpersönlichen Entscheidung die Meinung fremder Personen aufdrängen zu lassen. Auch wenn es in einer demokratischen Gesellschaft kein generelles Recht gibt, nicht mit abweichenden Meinungen anderer konfrontiert zu werden, ist dies aufgrund des starken Persönlichkeitsbezugs der Entscheidung über den Schwangerschaftsabbruch ein legitimes gesetzgeberisches Ziel.

Zum anderen soll das bußgeldbewehrte Verbot sogenannter Gehsteigbelästigungen nach der Entwurfsbegründung Gefahren für das Beratungskonzept der gesetzlichen Regelung über den Schwangerschaftsabbruch abwehren.<sup>5</sup> Dessen Verwirklichung erfordert eine hinreichende Zahl von Personen, die bereit sind, in einer Beratungsstelle bzw. Einrichtung zu arbeiten, einen ungehinderten Zugang zu den Beratungsstellen und Einrichtungen für deren Mitarbeiter und die Schwangere selbst sowie eine psychische Bereitschaft der Schwangeren, sich auf die Beratungen einzulassen. All dies kann durch sogenannte Gehsteigbelästigungen gefährdet werden, so dass der Schutz des Beratungskonzepts der gesetzlichen Regelung ebenfalls ein legitimes gesetzgeberisches Ziel des Verbots solcher Belästigungen darstellt.

---

<sup>4</sup> BT-Drucks. 20/1081, S. 13

<sup>5</sup> BT-Drucks. 20/1081, S. 14 f.

Ein bußgeldbewehrtes Verbot von Gehsteigbelästigungen ist geeignet, sowohl das Persönlichkeitsrecht der Schwangeren als auch die Verwirklichung des Beratungskonzepts der gesetzlichen Regelung über den Schwangerschaftsabbruch vor den beschriebenen Gefahren zu schützen. Es ist zum Schutz vor diesen Gefahren auch erforderlich, weil der Gesetzgeber in Ausübung seines Beurteilungsspielraums davon ausgehen darf, dass mildere Mittel zumindest nicht in gleichem Maße geeignet sind, diese Ziele zu erreichen.

Insbesondere darf der Gesetzgeber annehmen, dass das im geltenden Recht bereits enthaltende strafbewehrte Nötigungsverbot zum Schutz der genannten Interessen nicht ausreichend ist, weil weder der Eingriff in das Persönlichkeitsrecht der Schwangeren noch die Beeinträchtigung der Verwirklichung des gesetzlichen Beratungskonzepts notwendigerweise die Anwendung von Gewalt oder Drohung voraussetzen. Auch unterhalb der Nötigungsschwelle liegende Aktionsformen können der Schwangeren zu der von ihr zu treffenden höchstpersönlichen Entscheidung die Meinung fremder Personen aufdrängen und sowohl sie als auch die Mitarbeiter einer Beratungsstelle bzw. Einrichtung in so hohem Maße psychisch belasten, dass die Verwirklichung des gesetzlichen Beratungskonzepts zumindest latent gefährdet erscheint.

In Anbetracht des hohen Gewichts des Persönlichkeitsrechts der Schwangeren und der Bedeutung der Verwirklichung des gesetzlichen Beratungskonzepts ist die durch ein bußgeldbewehrtes Verbot sogenannter Gehsteigbelästigungen liegende Beschränkung des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit auch nicht per se unangemessen. Allerdings ist sie nur dann verhältnismäßig im engeren Sinne, wenn der Bedeutung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit Rechnung getragen, d.h. eine praktische Konkordanz zwischen

den Möglichkeiten zur Ausübung dieses Grundrechts und dem Schutz der Schwangeren bzw. des gesetzlichen Beratungskonzepts hergestellt wird.

Ein bußgeldbewehrtes Verbot der Gehsteigbelästigung darf deshalb den Schutz des Persönlichkeitsrechts bzw. des gesetzlichen Beratungskonzepts nicht ohne Rücksicht auf das Grundrecht der Versammlungsfreiheit optimieren, sondern muss den zum Schutz dieser Belange erfolgenden Eingriff in die Versammlungsfreiheit so begrenzen, dass noch genügend Raum bleibt, um dieses Grundrecht in effektiver Weise auszuüben. Sofern die gesetzliche Ausgestaltung diesen Anforderungen genügt, lässt sich ein solches Verbot aber prinzipiell rechtfertigen.

### **III. Beurteilung der im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelung**

Der Gesetzentwurf trägt bei der Ausgestaltung des Verbots der Gehsteigbelästigung der Bedeutung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit Rechnung. Dies geschieht bereits durch die Beschreibung der belästigenden Verhaltensweisen in den § 8 Abs. 2 Nr. 1 – 5 und § 13 Abs. 3 Nr. 1 – 5 SchKG-E und zusätzlich dadurch, dass diese belästigenden Verhaltensweisen nur innerhalb der vorgesehenen Schutzzone von 100 m um die Beratungsstelle bzw. Einrichtung und selbst dort nur dann verboten werden, wenn sie dazu geeignet sind, die Inanspruchnahme der Beratung in der Beratungsstelle zu erschweren (§ 8 Abs. 2 SchKG-E) bzw. den Zugang zu den Einrichtungen zu beeinträchtigen (§ 13 Abs. 3 SchKG-E).

Die in § 8 Abs. 2 Nr. 1 – 5 und § 13 Abs. 3 Nr. 1 – 5 SchKG-E beschriebenen Verhaltensweisen sind dadurch gekennzeichnet, dass sie nicht in erster Linie auf die öffentliche Meinung, sondern speziell

auf die Person der Schwangeren abzielen. Sie sollen auf ihre höchstpersönliche Entscheidung über die Fortsetzung der Schwangerschaft einwirken oder ihr die Verwirklichung einer Entscheidung für einen Schwangerschaftsabbruch erschweren. Aufgrund dieser primären Zielrichtung ist der nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Eröffnung des Schutzbereichs der Versammlungsfreiheit erforderliche Bezug auf den Prozess öffentlicher Meinungsbildung<sup>6</sup> bei diesen Verhaltensweisen nur in geringerem Maße vorhanden. Bereits dies mindert das Gewicht des Eingriffs in die Versammlungsfreiheit.

Bei den von § 8 Abs. 2 Nr. 1 – 3 und § 13 Abs. 3 Nr. 1 – 3 SchKG-E erfassten Verhaltensweisen kommt hinzu, dass die Art der Einwirkung auf die höchstpersönliche Entscheidung der Schwangeren über die mit einer Versammlung typischerweise verbundene Propagierung der eigenen abweichenden Bewertung deutlich hinausgeht. Die gezielte Behinderung der Verwirklichung des gesetzlichen Beratungskonzepts durch das Bereiten physischer Hindernisse (Nr. 1), das Bedrängen, Einschüchtern oder anderweitig unter Druck setzen (Nr. 3) und auch das Aufdrängen eines persönlichen Gesprächs gegen den erkennbaren Willen (Nr. 2) sind keine Verhaltensweisen, die von den Betroffenen als mit einer Versammlung typischerweise verbundene Beeinträchtigungen hingenommen werden müssten.

Bei den von § 8 Abs. 2 Nr. 4 – 5 und § 13 Abs. 3 Nr. 4 – 5 SchKG-E erfassten Verhaltensweisen ist dies insofern anders, als auch die Propagierung unwahrer Tatsachenbehauptungen (Nr. 4 u. Nr. 5a) und verwirrender oder stark beunruhigender, auf unmittelbare emotionale Reaktionen abzielender Inhalte (Nr. 5b) für Versammlungen keineswegs untypisch sind. Die Wirkungen solcher Behauptungen und Inhalte mögen unerfreulich sein, sind aber ohne das Hinzutreten

---

<sup>6</sup> BVerfGE 104, 92 (104).

weiterer Umstände als Kehrseite der Gewährleistung von Versammlungsfreiheit grundsätzlich hinzunehmen, zumal bei der vorzunehmenden Abwägung die Meinungsfreiheit und gegebenenfalls auch die Religionsfreiheit der Teilnehmer unterstützend heranzuziehen sind.

Vor diesem Hintergrund ist es zu erklären, dass der Entwurf das Verbot der von § 8 Abs. 2 Nr. 1 – 5 und § 13 Abs. 3 Nr. 5 SchKG erfassten Verhaltensweisen auch innerhalb der räumlich begrenzten Schutzzone von 100 m um die Beratungsstelle bzw. Einrichtung noch von zusätzlichen Voraussetzungen abhängig macht. Zur Gewährleistung der Verhältnismäßigkeit der Beschränkung der Versammlungsfreiheit soll das Verbot nur eingreifen, wenn die jeweilige Verhaltensweise erstens für die Schwangere wahrnehmbar ist und zweitens dazu geeignet ist, die Inanspruchnahme der Beratung in der Beratungsstelle zu erschweren (§ 8 Abs. 2 SchKG-E) bzw. den Zugang zu den Einrichtungen zu beeinträchtigen (§ 13 Abs. 3 SchKG-E).

Während die erste dieser Voraussetzungen weitgehend redundant und deshalb zwar gesetzssystematisch unschön, aber im Ergebnis unproblematisch ist, wird durch die zweite das Ziel des Gesetzesentwurfs, Rechtssicherheit im Umgang mit sogenannten Gehsteigbelästigungen zu schaffen und die auf der fehlenden Eindeutigkeit der zu treffenden Abwägungsentscheidungen beruhende divergierende Entscheidungspraxis der Vollzugsbehörden und der Verwaltungsgerichte zu vereinheitlichen<sup>7</sup>, in erheblichem Umfang konterkariert.

---

<sup>7</sup> Vgl. BT-Drucks. 20/1081, S. 16.

Wenn die Vollzugsbehörden bzw. Gerichte auch innerhalb der räumlichen Schutzzone durch eine einzelfallbezogene, wenngleich generalisierende Ex-ante-Betrachtung die konkrete Eignung<sup>8</sup> des betreffenden Verhaltens zur Erschwerung der Beratung bzw. Beeinträchtigung des Zugangs zu den Einrichtungen feststellen müssen, ist die entscheidende Abwägung der sich gegenüberstehenden Grundrechte doch wieder von den Vollzugsbehörden und Gerichten vorzunehmen, ohne dass ihnen dabei die gesetzliche Regelung eine wesentliche Hilfe leisten würde. Damit dürfte sich an der bisherigen Rechtsunsicherheit und divergierenden Entscheidungspraxis nicht allzu viel ändern.

Zusammenfassend ergibt sich somit, dass die Beschränkung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit durch das in den §§ 8 Abs. 2, 13 Abs. 3 jeweils i.V.m. § 35 SchKG-E vorgesehene bußgeldbewehrte Verbot sogenannter Gehsteigbelästigungen zwar verfassungsgemäß ist, in seiner jetzigen Fassung aber das erstrebte Ziel der Beseitigung bestehender Rechtsunsicherheiten kaum erreichen wird. Das hat seinen Grund vor allem darin, dass der Entwurf auf mögliche Typisierungen verzichtet und selbst das Verbot eindeutig nicht mehr hinzunehmender Verhaltensweisen von einer Einzelfallprüfung abhängig macht.

#### **IV. Alternativer Regelungsvorschlag**

Als Alternative zu der Regelung des Entwurfs bietet sich nach dem Ergebnis der vorstehenden Überlegungen an, in § 8 Abs. 2 und § 13 Abs. 3 SchKG-E die Nummern 4 - 5 ersatzlos zu streichen und im Gegenzug die in den verbleibenden Nummern 1 – 3 beschriebenen Verhaltensweisen innerhalb der räumlichen Schutzzone von 100 m

---

<sup>8</sup> Vgl. die wenig klaren Formulierungen in der Begründung des Gesetzentwurfs, BT-Drucks. 20/1081, S. 22.

um die Beratungsstelle bzw. Einrichtung uneingeschränkt zu unter-  
sagen. Eine solche Regelung würde die Schwangere und das ge-  
setzliche Beratungskonzept noch immer hinreichend schützen, die  
Vollzugsbehörden und Gerichte von schwierigen und uneindeutigen  
Einzelfallabwägungen entlasten und wäre mit dem Grundrecht der  
Versammlungsfreiheit ebenfalls vereinbar.

Meerbusch, den 9.5.2024

A handwritten signature in red ink, appearing to read 'Helmut Frister', written in a cursive style.

(Helmut Frister)





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

---

## Ausschussdrucksache 20(13)109k

---

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. Steffen Augsberg  
Justus-Liebig-Universität Gießen



Prof. Dr. Steffen Augsberg · Hein-Heckroth-Str. 5 · D-35390 Gießen

**Professur für Öffentliches Recht**

Prof. Dr. Steffen Augsberg  
Hein-Heckroth-Str. 5  
D-35390 Gießen  
Tel.: 0641 / 99 – 21090/91  
Fax: 0641 / 99 – 21099  
Email: augsberg@uni-giessen.de  
Internet :  
<http://www.uni-giessen.de/fbz/fb01/professuren/augsberg/>

Hamburg, den 9. Mai 2024

**Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages  
66. Sitzung am 13. Mai 2024**

**Öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Zweiten  
Gesetzes zur Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes (BT-Drs. 20/10861)**

**Stellungnahme**

- A. Hintergrund: Meinungsfreiheit als konstitutives Element der Demokratie**
  - I. Subjektiv-abwehrrechtliche und objektivrechtliche Dimension
  - II. Relevanz der Meinungsfreiheit für private Diskurse
  - III. Konsequenz: demokratische und rechtsstaatliche "Zumutungen" statt individueller (Über-)Empfindlichkeit
- B. Bewertung des vorgelegten Gesetzentwurfs und seiner Konsequenzen**
  - I. Fragwürdige Teleologie
  - II. Kompetentielle Bedenken
  - III. Inkonsistente Argumentation und unklare Terminologie
  - IV. Überschießende Wirkungen
  - V. Alternative Handlungsoptionen
  - VI. Statistik und Umsetzungsdefizite hinsichtlich der verfassungsgerichtlichen Vorgaben
- C. Fazit: Verfassungsrechtliche Bedenken und rechtspolitische Folgeprobleme**

## A. Hintergrund: Meinungsfreiheit als konstitutives Element der Demokratie

Der von der Bundesregierung vorgelegte und hier zu untersuchende Gesetzentwurf<sup>1</sup> betrifft vordergründig eine relativ einfache und eindeutige Konstellation: Frauen, die sich ohnehin in einer besonderen persönlichen Belastungssituation befinden, sollen davor geschützt werden, auf dem Weg zu teils staatlich verpflichtend vorgegebenen Beratungsgesprächen oder dem Termin zur Durchführung eines Schwangerschaftsabbruchs „belästigt“ (so die gängige Kurzbezeichnung der zu regulierenden Handlungen, die u.a. auch der Koalitionsvertrag der Regierungsfractionen aufnimmt<sup>2</sup>) zu werden. Das leuchtet auf den ersten Blick in doppelter Hinsicht ein: Erstens kann schon grundlegend gefragt werden, warum „Belästigungen“ überhaupt grundrechtlichen Schutz genießen bzw. warum sich solche Schutzansprüche gegenüber dem zweifellos einschlägigen Persönlichkeitsrecht der Schwangeren durchsetzen sollten. Zweitens ist auf die besondere Verletzlichkeit der betroffenen Frauen und ihre Zwangslage zu verweisen. Bei genauerer Betrachtung erweist sich indes, dass beide Annahmen jedenfalls mit Blick auf den vorliegenden Gesetzentwurf fehlgehen: So lässt sich bereits mit guten Gründen in Zweifel ziehen, dass dessen offene und unklare Tatbestandsbeschreibungen tatsächlich auf „Belästigungen“ begrenzt bleiben (dazu näher unten B.). Zudem und zumal verkennt die vorgeschlagene Regelung insbesondere die grundlegende Bedeutung, die das Grundgesetz der Meinungsfreiheit in unterschiedlichen Lebensbereichen zuweist (dazu I.-III.).

### I. Subjektiv-abwehrrechtliche und objektivrechtliche Dimension

Die Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 1. Alt. GG (und entsprechend auch die Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG als deren kollektive Zusatzdimension) schützt, wie die Grundrechte allgemein, zunächst vor möglichen Freiheitsbeeinträchtigungen, die privaten Grundrechtsträgern durch den Staat drohen. Als sog. Abwehrrecht sichert sie so primär individuelle Freiheit. Dabei versteht man unter einer Meinung jedes Werturteil, das durch ein Element der Stellungnahme bzw. des Dafür- oder Dagegenhaltens geprägt ist. Auf den Inhalt der Meinung kommt es dabei nicht entscheidend an. Ebenso gilt der Schutz unabhängig davon, ob nachprüfbar Gründe für das eigene Urteil angegeben werden (können).<sup>3</sup> Das Grundgesetz benennt keine Qualitätskriterien für mehr oder weniger erwünschte Meinungsäußerungen, und es normiert erst recht keinen Kanon zulässiger Äußerungen. Im Gegenteil steht selbst die Tatsache, dass eine Meinungsäußerung Rechtsgüter anderer beeinträchtigt, etwa andere Personen herabsetzt, dem prima-facie-Schutz nicht entgegen. Denn aus der Schrankensystematik des Art. 5 Abs. 2 GG ergibt sich eindeutig, dass grundsätzlich selbst ehrverletzende Äußerungen vom Gewährleistungsgehalt der Norm mitumfasst werden.<sup>4</sup> Auch der häufiger gehörte Satz „Hass ist keine Meinung!“ ist deshalb verfassungsrechtlich betrachtet falsch. Abzugrenzen sind Meinungsäußerungen demgegenüber von den

<sup>1</sup> Gesetzentwurf der Bundesregierung v. 27.03.2024, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes, BT-Drucksache 20/10861.

<sup>2</sup> „Sogenannten Gehsteigbelästigungen von Abtreibungsgegnerinnen und Abtreibungsgegnern setzen wir wirksame gesetzliche Maßnahmen entgegen.“, Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, 2021, S. 92.

<sup>3</sup> BVerfGE 42, 163 (170 f.)

<sup>4</sup> Ständige Rspr. des BVerfG, vgl. nur BVerfGE 54, 129 (136).

sog. (bloßen) Tatsachenbehauptungen, denen ein wertendes Element fehlt und die dem juristischen Beweis zugänglich sind. Da ihr das für Meinungen essentielle Element der Stellungnahme, des Dafürhaltens, des Meinens im Rahmen einer geistigen Auseinandersetzung fehlt, stellt demnach die bloße Mitteilung einer Tatsache für sich gesehen keine Äußerung einer Meinung dar.<sup>5</sup> Allerdings gilt dies nur für „isolierte“ Tatsachenbehauptungen. In der Realität werden Tatsachenbehauptungen hingegen meist mit Meinungsäußerungen verbunden oder vermischt; dann unterfallen sie ebenfalls dem Schutz der Meinungsfreiheit.<sup>6</sup> Nicht geschützt sind demgegenüber erwiesenermaßen oder bewusst unzutreffende Tatsachenbehauptungen, denn sie können wesensgemäß nichts Sinnvolles zur Meinungsbildung beitragen, sondern diese nur verfälschen.<sup>7</sup>

Schon diese letzte Erklärung verdeutlicht: Über die auf den Einzelnen bezogene subjektivrechtliche Wirkdimension hinaus entfaltet die Meinungsfreiheit als „Kernstück politischer und geistiger Freiheit“<sup>8</sup> auch eine überindividuelle, objektivrechtliche Wirkung. Bereits in einer frühen Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht diesen Gedanken aufgegriffen,<sup>9</sup> später wird er immer wieder aufgegriffen und ausgebaut. Mit dieser objektivrechtlichen Wirkung wird der subjektivrechtlichen Bedeutungsgehalt nicht unterminiert; die übergreifende objektive Wirkung tritt neben den Schutz des einzelnen Grundrechtsträgers, verstärkt und ergänzt diesen. Diese demokratiefördernde und -ermöglichende Funktion der Meinungsfreiheit<sup>10</sup> ist auch bei deren Beschränkung zu berücksichtigen. Auf dieser Ebene können sich mithin nicht nur inhaltliche Unterschiede bemerkbar machen und werden auch qualitative Einordnungen vorgenommen. Es spielt zudem eine nicht unerhebliche Rolle, ob und inwieweit eine Meinungsäußerung bewusst auf den öffentlichen Diskurs bezogen ist. Denn das Motiv ist zwar „nicht allein ausschlaggebend“; die Intention, der Öffentlichkeit zu dienen, findet aber im Rahmen der Rechtfertigung durchaus Berücksichtigung.<sup>11</sup> Das betrifft auch die Anwendung meinungsfreiheitsbegrenzender, etwas strafrechtlicher Vorschriften: „Die Kommunikationsgrundrechte entfalten ihre Integrationswirkung auch dort, wo Meinungen zu Themen mit Öffentlichkeitsbezug auf eine Weise zum Ausdruck gebracht werden, die die Gesetze verletzt.“<sup>12</sup>

## II. Relevanz der Meinungsfreiheit für private Diskurse

Konsequenz der objektivrechtlichen Wirkung der Meinungsfreiheit ist zudem, dass ihre Reichweite nicht auf die Sphäre des Staatlichen begrenzt bleibt. Vielmehr ist gerade am Anwendungsfall der Meinungsfreiheit die grundrechtsdogmatische Figur der „mittelbaren Drittwirkung“ der Grundrechte entwickelt worden.<sup>13</sup> Vermittelt über einfachgesetzliche „Einfallstore“ wirken die Grundrechte somit auch in Privatrechtsbeziehungen hinein. Das hat

<sup>5</sup> BVerfGE 61, 1 (8 f.).

<sup>6</sup> Siehe etwa BVerfGE 54, 208 (219); 61, 1 (8); 85, 1 (15); 114, 339 (352 f.).

<sup>7</sup> BVerfGE 61, 1 (8); 99, 185 (197).

<sup>8</sup> *Bethge*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 5 Rn. 22.

<sup>9</sup> BVerfGE 7, 198 (204 ff.).

<sup>10</sup> Vgl. etwa BVerfGE 69, 315 (344 f.); 102, 347 (366).

<sup>11</sup> BVerfGE 12, 113 (128 f.).

<sup>12</sup> *Michael/Dersarkissian*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Strafzumessung bei Klimaaktivismus, NJW 2024, 194 (199).

<sup>13</sup> BVerfGE 7, 198 (204 ff.).

unter anderem zur Folge, dass bei der Frage, welche Äußerungen im Diskurs zwischen Privaten als noch erträglich und rechtlich zulässig eingeordnet werden, auch die grundrechtliche Bewertung, dass die Meinungsfreiheit ein hohes Gut darstellt, zu berücksichtigen ist. Darüber hinaus ist für die rechtliche Einschätzung auch die demokratische Funktion der Meinungsfreiheit im politischen Meinungskampf von Relevanz. Das wirkt sich auf die Abwägung mit entgegenstehenden Rechten, insbesondere dem Persönlichkeitsrecht anderer Privater, aus. Hier ist grundsätzlich eine auf den Einzelfall bezogene Abwägung zwischen den betroffenen Verfassungsrechtspositionen vorzunehmen. Allerdings gibt das Bundesverfassungsgericht für diese Abwägung einen gewissen Rahmen vor: Entscheidend ist namentlich, ob bei einer Äußerung die sachliche oder die persönliche Dimension dominiert. Geht es nur oder vorrangig darum, eine andere Person herabzusetzen, tritt die Meinungsfreiheit regelmäßig hinter dem Persönlichkeitsrecht des Betroffenen zurück.<sup>14</sup> Steht demgegenüber ein sachliches Anliegen im Mittelpunkt, sollen auch scharfe und überspitzte Formulierungen zulässig sein; gerade bei solchen Beiträgen zum Meinungsstreit, die öffentlichkeitsrelevante Themen betreffen, besteht eine Vermutung für die Zulässigkeit der freien Rede.<sup>15</sup> Nicht von der Meinungsfreiheit geschützt – da außerhalb eines normalen Kommunikationsprozesses stehend – sind hingegen Methoden, mit denen psychischer oder sogar physisch wirkender Druck und Gewalt angewendet werden. „Die Anwendung von Gewalt schafft keine Kommunikation; sie verhindert Kommunikation.“<sup>16</sup> Auch diese Begrenzung ist aber im Lichte der Bedeutung der Meinungsfreiheit zu verstehen. Das widerspricht allzu großzügigen Aufweichungen in Richtung von „verbaler Gewalt“; auch eine „nachhaltige Suggestivität gehört zu jedem Diskurs, der nicht immer ein herrschaftsfreier Disput sein kann. Unzulässig ist die Mobilisierung psychischen Drucks, der dem Kommunikationspartner die eigene Freiheit nimmt oder ihn in soziale und wirtschaftliche Abhängigkeit bringt.“<sup>17</sup>

### III. Konsequenz: demokratische und rechtsstaatliche "Zumutungen" statt individueller (Über-)Empfindlichkeit

Vor diesem Hintergrund bestehen wenig Zweifel daran, dass das grundgesetzliche Verständnis von Meinungsfreiheit ein prinzipiell durchaus robustes ist. Zwar trifft es zu, dass hierzu-lande teilweise Äußerungen, die andernorts noch als zulässiger Ausdruck der *freedom of speech/expression* gelten, bereits als beschränkungsfähig oder -bedürftig angesehen werden. Das betrifft allerdings namentlich Äußerungen mit Bezug auf die nationalsozialistische Terrorherrschaft und lässt sich insoweit als Ausnahmekonstellation, als spezifische Reaktion auf historische Erfahrungen erklären. Dass auf diese Weise etwa der Verherrlichung und Verharmlosung des NS-Unrechts entgegengetreten wird, bedeutet keine prinzipielle Einschränkung der Meinungskorridore. Im Gegenteil bestätigt die Ausnahme auch hier die Regel. In diesem Sinne besteht kein Zweifel daran, dass mit dem grundrechtlichen Schutz der Meinungsfreiheit grundsätzlich die Erwartungshaltung verbunden ist, eine breite Varianz an Vorstellungen und Meinungen zuzulassen, die jeweils ihre Umwelt geistig beeinflussen und

<sup>14</sup> Vgl. BVerfGE 82, 272 (283 f.); 85, 1 (16).

<sup>15</sup> Vgl. BVerfGE 7, 198 (208 f.); 61, 1 (12); BVerfGE 85, 1 (16); 90, 241 (249); 93, 266 (294 f.). Siehe zum Ganzen auch Cremer, Der Schutzbereich der grundgesetzlichen Meinungsfreiheit, NVwZ 2023, 1463 ff.; Kirchhof, Der Wirkungsbereich des Grundrechts auf Meinungsfreiheit, NJW 2023, 1922 ff., jeweils mw.N.

<sup>16</sup> Bethge, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 5 Rn. 34.

<sup>17</sup> Bethge, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 5 Rn. 36.

damit meinungsbildend und überzeugend wirken. Weil diese (gemeinsame) Meinungs- und Willensbildung den Kern der Demokratie ausmacht, ist eine demokratische Gesellschaft ohne Meinungsfreiheit nicht vorstellbar.<sup>18</sup> Weil zugleich in der Demokratie typischerweise nicht auf unangreifbare Wahrheiten zurückgegriffen wird,<sup>19</sup> sondern Mehrheiten entscheiden, ist auch nicht von Relevanz, ob eine Äußerung – ohnehin stets nur: aus Sicht bestimmter Diskursteilnehmer – wertvoll oder wertlos, richtig oder falsch, emotional oder rational begründet ist.<sup>20</sup> Erst recht kann es nicht auf die individuelle Einschätzung des jeweiligen Gegenübers ankommen, ob und inwieweit eine Meinungsäußerung als zulässig angesehen wird. Anderenfalls würden kontingente, intersubjektiv höchst unterschiedliche Empfindlichkeiten zum ausschlaggebenden Kriterium dafür, was in einer demokratischen Gesellschaft gesagt werden darf und was nicht.

Daraus folgt im Gegenzug, dass in der Demokratie auch anstößige und individuell belastende Meinungsäußerungen ertragen werden müssen. Diese Zumutung muten wir einander um der Demokratie willen zu. Zu Recht formuliert deshalb das VG München mit Blick auf die hier verhandelte Konstellation: „Eine offene, demokratische und pluralistische Gesellschaftsordnung wie die des Grundgesetzes, für die die Meinungsfreiheit ‚schlechthin konstitutiv‘ ist, verträgt grundsätzlich keine diskursfreien Zonen. Öffentliche Bereiche, in denen die Begegnung mit anderen Ansichten und Vorstellungen staatlicherseits von vornherein in der Art einer ‚Bannmeile‘ tabuisiert wird, widersprechen dem grundlegenden freiheitlichen Konzept einer integrativen Bewältigung von Konfliktlagen, auch wenn dies im vorliegenden Fall für die Frau in ihrer spezifischen Situation eine zusätzliche Belastung darstellen sollte. Deshalb kann ein Totalverbot, Frauen auf diese Situation anzusprechen und sie mit einer bestimmten Haltung zur Abtreibung zu konfrontieren, vor dem Hintergrund dieses Freiheitsverständnisses nur in extremen Ausnahmesituationen gerechtfertigt werden.“<sup>21</sup> Vor dem Hintergrund zumal der demokratischen Funktion der Meinungsfreiheit reicht es deshalb nicht, wenn eine Meinungsäußerung individuell auf Ablehnung stößt, als lästig, belästigend oder als Angriff empfunden wird. Selbstverständlich bedeutet es für die betroffenen Frauen auf dem Weg zu einem Beratungsgespräch oder einem Schwangerschaftsabbruch eine Belastung, wenn sie mit Auffassungen konfrontiert werden, die ihre eigene Überzeugungsbildung beeinflussen wollen oder ihre getroffene Entscheidung kritisieren. Gerade in hochemotionalen und herausfordernden Lebensphasen stellt schon die unvermeidbare Konfrontation mit Entscheidungsparadoxien und -folgen, mit vielleicht bewusst ausgeblendeten Aspekten, unbewältigten Dilemmata oder auch verstörenden Gegenpositionen eine Zumutung im beschriebenen Sinne dar. Eine unkonditionierte generelle Berechtigung, von solchen Äußerungen verschont zu bleiben, ergibt sich hieraus indes nicht.<sup>22</sup>

<sup>18</sup> Das gilt auch der Ebene der EU, siehe etwa *Calliess*, in: ders./Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 2 EUV Rn. 21: „Zum Kernbereich des Demokratiekonzepts gehören somit in allen Mitgliedstaaten Selbstbestimmung, Minderheitenschutz, Meinungsfreiheit und freie Wahlen mit Parteienmehrheit.“

<sup>19</sup> Siehe dazu auch *Kirchhof*, Der Wirkungsbereich des Grundrechts auf Meinungsfreiheit, NJW 2023, 1922 (1926 ff.).

<sup>20</sup> BVerfGE 61, 1 (7).

<sup>21</sup> VG München, NJOZ 2017, 636 (639).

<sup>22</sup> Auch die sog. negative Meinungsfreiheit meint nicht die Freiheit davon, mit anderen Auffassungen bzw. Kritik der eigenen Position konfrontiert zu werden, sondern schützt davor, fremde Meinungen als eigene aufgedrängt zu bekommen.

Das gilt erst recht, wenn inkriminierte Äußerungen nicht lediglich mit dem Meinungsfreiheitsgrundrecht begründet werden, sondern (zusätzlich) weitere Rechtsgüter in eine umfassende Abwägung miteingestellt werden müssen. Mit Blick auf die konkret in Rede stehenden Konstellationen ist insoweit etwa an die Religionsfreiheit und die Versammlungsfreiheit zu denken. Darüber hinaus spielt aber auch eine Rolle, dass diese spezifische Agitation – unabhängig von der möglicherweise zu kritisierenden oder rechtlich zu begrenzenden Form – inhaltlich auf den Schutz eines Rechtsguts abzielt, das verfassungsrechtlich nicht nur akzeptiert, sondern besonders hochrangig und in der Logik des Bundesverfassungsgerichts sogar dem mütterlichen Selbstbestimmungsrecht grundsätzlich vorgeordnet ist:<sup>23</sup> das Lebensrecht des werdenden Kindes. Es geht also nicht um zwar grundrechtlich prinzipiell geschützte, aber ersichtlich moralisch verwerfliche Positionen, sondern um Meinungsäußerungen, die (wiederum: in der Artikulationsform gegebenenfalls abzulehnen, aber) ihrer Zielsetzung nach verfassungsnormativ valide abgesichert sind. Hierauf hinzuweisen, ist nicht gleichbedeutend mit einer moralisierenden Ablehnung der Entscheidung, eine Schwangerschaft zu beenden, oder gar mit individuellen Schuldvorwürfen an die Schwangere selbst. Jedoch wäre es zu tiefst widersprüchlich, dem bisherigen Regelungskonzept entsprechend einerseits einen Schwangerschaftsabbruch als „rechtswidrig, aber nicht strafbar“ anzusehen, andererseits aber Kritik an einer solchen, im Grundsatz ja der Rechtsordnung zuwiderlaufenden Handlung relativ pauschal auszuschließen. Den Schutz auch des ungeborenen Lebens einzufordern, ist keineswegs eine verfassungsfeindliche, sondern eine verfassungsgewollte Einstellung. Der gesellschaftsgerichteten, strafrechtlich abgesicherten Erwartungshaltung, dass unter bestimmten Voraussetzungen die individuelle Entscheidung für den Abbruch einer Schwangerschaft zu akzeptieren ist, korrespondiert deshalb kein umfassendes Recht der Betroffenen auf Nicht-Konfrontation. Es ginge zu weit, zu verlangen, diese Personengruppe müsse im gesellschaftlichen Raum von für sie persönlich unangenehmen Begegnungen, in denen an die Schwierigkeiten und Folgen der Entscheidung gegen das werdende Kind erinnert wird, freigestellt werden. Diese „Zumutung“ müssen sie im Interesse der Grundrechtspositionen, die ihrem Persönlichkeits- und Selbstbestimmungsrecht entgegenstehen, prinzipiell, aber selbstredend nicht grenzenlos ertragen – wo die Grenze des Zumutbaren zu ziehen ist, bleibt damit indes noch zu klären.

## **B. Bewertung des vorgelegten Gesetzentwurfs und seiner Konsequenzen**

Folgerichtig bedarf es einer legislativen Handhabung, die nicht einseitig einer Seite den Vorrang einräumt, sondern die konfligierenden Grundrechtspositionen abwägend betrachtet und im Ergebnis auf eine „praktische Konkordanz“ abzielt, die beiden Seiten möglichst viel grundrechtliche Freiheit belässt. Der vorgelegte Gesetzentwurf verfehlt diese mit den Eingangsbemerkungen nur knapp skizzierte, aber der Sache nach unbestreitbare und zuletzt wieder vom Bundesverfassungsgericht bestätigte<sup>24</sup> verfassungsrechtliche *ratio* in mehrfacher Hinsicht: Er verfolgt eine zweifelhafte Zielsetzung, indem bestimmte Meinungsäußerungen (zu) pauschal untersagt werden und letztlich ein neuer Typus des „Konfrontationsverbots“ etabliert wird (dazu I.). Damit greift er in die Gesetzgebungshoheit der Bundesländer ein (dazu II.). Er verwendet zudem mindestens missverständliche Begrifflich-

<sup>23</sup> BVerfGE 88, 203 (252 ff.).

<sup>24</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 11.04.2024 – 1 BvR 2290/23.

keiten und weist erhebliche argumentative Defizite auf, die die Unverhältnismäßigkeit einzelner Regelungsbestandteile begründen (dazu III.). Schließlich würde das Gesetz, sofern es eine Mehrheit im Bundestag fände, aller Voraussicht nach überschießende Wirkungen auch gegenüber einfachgesetzlich wie verfassungsnormativ ganz unproblematischen Handlungsalternativen (sog. *chilling effects*) erzeugen, von denen lediglich unklar ist, ob sie einer unerklärten erweiterten Zielsetzung entsprechen oder einer handwerklich problematischen Gestaltung des Gesetzentwurfs geschuldet sind (dazu IV.).

## I. Fragwürdige Teleologie

Der Gesetzentwurf zielt auf die „Gewährleistung einer ungehinderten Inanspruchnahme der Schwangerschaftskonfliktberatung sowie des ungehinderten Zugangs zu Einrichtungen, die Schwangerschaftsabbrüche vornehmen“ (S. 2). Dem ist im Ausgangspunkt durchaus zuzustimmen; eine entsprechende Verpflichtung lässt sich durchaus der verfassungsgerichtlich bestätigten aktuellen Rechtslage entnehmen.<sup>25</sup> Denn zumal wenn eine Pflichtberatung etabliert wird, ist sicherzustellen, dass diese auch tatsächlich in Anspruch genommen werden kann. Im Detail wird es allerdings sofort schwieriger. Wie groß das Problem letztlich ist, wird aus dem Gesetzentwurf indes nicht deutlich. Angesichts zehntausender jährlich durchgeführter Beratungsgespräche und im Schnitt zuletzt ca. 100.000 Schwangerschaftsabbrüchen pro Jahr in Deutschland wäre zu erwarten, dass die gesetzgeberische Aktivität in Reaktion auf eine signifikante, inhaltlich näher beschriebene und numerisch zumindest ansatzweise näher bezeichnete Zunahme an Störungen erfolgt. Allerdings finden sich im Gesetzentwurf keine belastbaren Angaben zu Qualität und Quantität. Zwar ist der Gesetzgeber nicht verpflichtet, nur auf Basis valider empirischer Erkenntnisse tätig zu werden. Eine ganz allgemeine Bezugnahme auf angebliche zunehmende Protestaktionen, wie sie der Gesetzentwurf vornimmt (S. 1), genügt aber selbst niedrigen Anforderungen an eine Fundierung im Tatsächlichen nicht. Das gilt zumal, als keinerlei Aufschlüsselung dahingehend erfolgt, welcher Art diese „Protestaktionen“ sind – denn dass Protest erfolgen darf und – verfassungsrechtlich betrachtet – sogar erfolgen soll, steht außer Frage. Das gilt nicht nur, aber erst recht, wenn sich der Protest gegen ein grundsätzlich von der Rechtsordnung missbilligtes Verhalten richtet.

Geboten wäre also eine nähere Erklärung dazu, wann, wie oft und warum der Korridor des rechtlich zulässigen Protests verlassen wird und es zu unzulässigen „Belästigungen“ kommt. Es macht in rechtlicher Hinsicht einen erheblichen Unterschied, ob sich ein „Protest“ durch eine bloße Anwesenheit, ein stilles (wenngleich implizit vorwurfsvolles) Gebet vor Ort, durch friedliche, wenn auch eindringliche Gesprächsangebote oder durch gezielte Beeinträchtigungen bis hin zu verbalen oder gar physischen Angriffen auf die Betroffenen äußert. Auch informativ-kommunikative, gewaltfreie Kontaktversuche pauschal als verbotene „Belästigung“ einzuordnen, verfehlt die oben beschriebene verfassungsnormative Vorstrukturierung eines Klimas der *idealiter* respektvollen, aber auch durchaus robusten geistigen Auseinandersetzung. Anstatt diese gebotene Differenzierung vorzunehmen, bleibt der Gesetzentwurf bei der ganz offenen Terminologie, und eine nähere Erklärung der angegebenen „Zunahme“ fehlt – das ist auch deshalb misslich, weil damit die Gründe für die Zunahme unerörtert bleiben; das wirkt sich auf die unzureichende Prüfung von Alternativen aus (dazu unten V.).

<sup>25</sup> Vgl. schon BVerfGE 88, 203 (328 ff.).



Bereits die Grundzielsetzung deutet damit auf das zentrale Problem des Gesetzentwurfs: Es wäre mit der oben beschriebenen konstitutiven Funktion der Meinungsfreiheit in der Demokratie schlicht unvereinbar, ein weitreichendes, auf subjektive Empfindlichkeiten aufbauendes Konfrontationsverbot zu etablieren. Genau das wird aber insinuiert, wenn zur Begründung des legislativen Einschreitens ganz pauschal auf zunehmende „Proteste“ verwiesen wird.

Der Koalitionsvertrag stellt die avisierte Neuregelung in den Kontext einer angestrebten Stärkung des Selbstbestimmungsrechts von Frauen.<sup>26</sup> Das ist selbstverständlich ein sinnvolles, verfassungsrechtlich hochwertiges Ziel. Allerdings verkennt es die Selbstbestimmungsproblematik, die mit dem Schwangerschaftsabbruch unweigerlich verbunden ist, wenn sie in dieser undifferenzierten Form auf die Kommunikation mit Dritten bezogen wird. Erstens bewahrt auch das Selbstbestimmungsrecht nicht davor, überhaupt mit abweichenden Auffassungen konfrontiert zu werden; der Schutz reicht nicht so weit, dass Kommunikationsangebote *per se* unzulässig sind. Zweitens ist es in hohem Maße widersprüchlich, wenn die selbstbestimmte Entscheidung der Frau zwar als so eindeutig und gewiss gilt, dass sie allein – allenfalls abgesichert durch eine Beratungspflicht – die Entscheidung über den Schwangerschaftsabbruch trägt, sie aber zugleich so fragil sein soll, dass sie schon durch das Hinzutreten abweichender Meinungen oder das Präsentieren falscher Aussagen in ihren Grundfesten erschüttert wird. Wer das Selbstbestimmungsrecht von Schwangeren stärken und zugleich dem Lebensrecht der ungeborenen Kinder Rechnung tragen will, sollte anders ansetzen und danach fragen, welche tatsächlichen, d.h. vor allem ökonomischen, Hindernisse der Fortsetzung der Schwangerschaft entgegenstehen und wie Hilfe geleistet werden kann, die realistische Handlungsalternativen eröffnet und damit erst eine wirklich selbstbestimmte Entscheidungsfindung ermöglicht.

Dem Vorgesagten lässt sich im übrigen nicht entgegenhalten, es gäbe Beeinflussungsbegrenzungen dieser Art bereits. Denn die Zielsetzungen unterscheiden sich: Wenn etwa der Gang zur Wahlkabine kommunikativen Beschränkungen unterliegt (§ 32 Abs. 1 BWG), geht es nicht so sehr um den Schutz des einzelnen Wählers und seiner individuellen Wahlentscheidung als um den Schutz des fairen politischen Wettbewerbs. Und die sog. Bannmeilen sind nicht nur allgemein rechtspolitisch umstritten,<sup>27</sup> sondern dienen der Funktionsfähigkeit staatlicher Organe, indem sie als vorgelagertes Schutzinstrument versammlungstypische Gefahren von diesen abwehren.

## II. Kompetentielle Bedenken

Grundsätzliche Bedenken bestehen ferner gegenüber der vorgeschlagenen Regelung im Bundesrecht kraft „Annexkompetenz beziehungsweise Kompetenz kraft Sachzusammenhangs“ (S. 17). Das Konzept einer durch Bundesgesetz ausgestalteten Schwangerschaftskon-

<sup>26</sup> Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, 2021, S. 92.

<sup>27</sup> Vgl. hierzu etwa *Müller-Franken*, Sollte das Gesetz über die Bannmeile des Hessischen Landtags aufgehoben werden?, LKRZ 2011, 281 ff.; zur Historie *Breitbach*, in: Ridder/ders./Deiseroth (Hrsg.), Versammlungsrecht, 2. Auflage 2020, § 16 Rn. 8 ff.

fliktberatung wurde vom Bundesverfassungsgericht nur eingeschränkt zugelassen.<sup>28</sup> Es überdehnt die verfassungsrechtlichen Vorgaben, eine entsprechende Annexkompetenz jetzt auf den Vorfeldbereich der eigentlichen Beratung und des Schwangerschaftsabbruchs selbst auszudehnen. Vielmehr handelt es sich hierbei um allgemeine Probleme des Polizei- und Ordnungsrechts, die folgerichtig in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen. Dem kann der Bund auch nicht dadurch ausweichen, dass er eine Regelung als Ordnungswidrigkeit ausgestaltet. Denn auch wenn das Grundgesetz dem Bund die (konkurrierende) Zuständigkeit für Ordnungswidrigkeiten zuweist und hiervon auch verwaltungsrechtsakzessorische Ordnungswidrigkeiten erfasst sind, darf der Bundesgesetzgeber nicht durch den Erlass eigener Ordnungswidrigkeitstatbestände die Gesetzgebungskompetenz der Länder für die Sachmaterie überformen.<sup>29</sup>

### III. Inkonsistente Argumentation und unklare Terminologie

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen bestehen ferner auch in inhaltlicher Hinsicht Bedenken gegenüber bestimmten Formulierungen und Forderungen des Gesetzentwurfs. Im einzelnen:

- Schon die Bezeichnung der §§ 8 und 13 SchwangerschaftskonfliktG als „Belästigungsverbot“ ist irreführend. Denn die nachfolgend aufgelisteten Handlungen sind keineswegs auf das begrenzt, was man im normalen Sprachgebrauch (und erst recht juristisch) als „Belästigung“ verstehen würde. Der im Titel angekündigten – zulässigen – Untersagung von Belästigungen entspricht vielmehr inhaltlich ein deutlich weitergehendes, rechtlich problematisches Kommunikations- und Konfrontationstabu.
- Mit der räumlichen Begrenzung auf einen „Bereich von 100 Metern um den Eingangsbereich der Beratungsstellen/der Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen“ wird ohne nähere Begründung eine willkürliche Grenze gezogen, die mit Blick auf die intendierten Schutzziele überzogen und unverhältnismäßig erscheint. Belästigungen im eigentlichen Wortsinn dürften über einen solchen Abstand kaum möglich sein (ein im Vorfeld geäußertes, allerdings seinerseits ersichtlich unterbestimmter Vorschlag lautete dementsprechend, auf „Sicht- oder Rufweite“ abzustellen). Echte Zugangssperren oder ähnliches hingegen wären auch außerhalb dieser Grenze erkennbar nicht hinnehmbar.
- Soweit der Gesetzentwurf darauf verweist, die Beeinträchtigung müsse „in einer für die Schwangeren wahrnehmbaren Weise“ erfolgen, wird ein von dritter Seite aus kaum nachvollziehbares, in seinem Verhältnis zur räumlichen Begrenzung zudem unklares Kriterium aufgestellt.
- Das Erfordernis der Eignung, „die Inanspruchnahme der Beratung in der Beratungsstelle durch die Schwangere zu beeinträchtigen“, ist für sich genommen kaum verständlich. In Verbindung mit den teils sehr weitgehenden, nachfolgend aufgelisteten

<sup>28</sup> Vgl. schon BVerfGE 88, 203 (328 ff.).

<sup>29</sup> Vgl. Gassner, in: dies./Seith (Hrsg.), Ordnungswidrigkeitengesetz, 2. Auflage 2020, Einleitung Rn. 24 f.

Tatbestandsalternativen dürfte dies entweder weitgehend leerlaufen oder auf eine radikale Subjektivierung hinauslaufen – beides verfehlt die gebotene Normenklarheit und -bestimmtheit im Ordnungswidrigkeitenrecht.

- Keine Bedenken bestehen grundsätzlich gegenüber dem Verbot, „der Schwangeren das Betreten der Beratungsstelle durch das Bereiten eines Hindernisses absichtlich zu erschweren“. Allerdings ergeben sich auch insoweit Schwierigkeiten aus der Kombination mit den qualifizierenden allgemeinen Anforderungen. Zudem ist unklar, warum gerade hier überhaupt eine Neuregelung erforderlich ist; entsprechende Konstellationen sind schon jetzt ganz unproblematisch vom Polizei- und gegebenenfalls sogar vom Strafrecht erfasst.
- Mit dem Verbot, „der Schwangeren entgegen ihrem erkennbaren Willen durch Ansprechen wissentlich die eigene Meinung zu ihrer Entscheidung über die Fortsetzung der Schwangerschaft aufzudrängen“, wird hingegen eine Alternative benannt, die den eingangs beschriebenen rechtlichen Rahmen verlässt und eine unverhältnismäßige Beeinträchtigung der Meinungsfreiheit konstituiert. Denn hiermit wird ein normaler kommunikativer Vorgang, dem explizit keine über das „Ansprechen“ hinausgehende qualifizierte Drucksituation zugeschrieben wird, als unzulässig klassifiziert.
- Demgegenüber leuchtet es ein, Handlungsweisen entgegenzuwirken, die darin bestehen, „die Schwangere zu bedrängen, einzuschüchtern oder auf andere vergleichbare Weise erheblich unter Druck zu setzen, um sie in ihrer Entscheidung über die Fortsetzung der Schwangerschaft zu beeinflussen“. Erneut ist aber auf die problematische Kombination sowie auf die Frage der Erforderlichkeit einer entsprechenden (bundesgesetzlichen) Regelung hinzuweisen.
- In grundrechtlicher Perspektive hochproblematisch ist hingegen die Tatbestandsvariante: „der Schwangeren gegenüber unwahre Tatsachenbehauptungen zu Schwangerschaft oder Schwangerschaftsabbruch zu äußern“. Insoweit ist nicht nur offen, welche konkreten „unwahren“ Tatsachen betroffen sein sollen, nach welchen Kriterien der Wahrheitsgehalt bestimmt und wie mit konkurrierenden Auffassungen umgegangen werden soll. Hier kann man sich etwa mit Blick auf medizinisch-naturwissenschaftlich umstrittene Erkenntnisse zum Status des Embryos leicht Szenarien vorstellen, in denen eine eindeutige Festlegung gerade nicht möglich ist. Unzureichend scheint darüber hinaus berücksichtigt, dass gerade mit Blick auf beschreibende Aussage von normativen Umständen die Tatsachenbehauptung üblicherweise sehr eng mit Meinungselementen durchsetzt sind – „Soldaten sind Mörder“ ist rechtlich ebenso eindeutig falsch wie „Abtreibung ist Mord“; gleichwohl wäre es in beiden Beispielen verfassungsrechtlich nicht angängig, von einer falschen Tatsachenbehauptung zu sprechen.
- Entsprechendes gilt für die nächste Alternative, nämlich das Verbot, „der Schwangeren Inhalte im Sinne des § 11 Absatz 3 des Strafgesetzbuches zu Schwangerschaft oder Schwangerschaftsabbruch zur unmittelbaren Wahrnehmung auszuhändigen, zu

zeigen, zu Gehör zu bringen oder auf andere vergleichbare Weise zu übermitteln, wenn diese a) unwahre Tatsachenbehauptungen enthalten oder b) offensichtlich geeignet sind, eine Schwangere, die diese zur Kenntnis nimmt, stark zu verwirren oder stark zu beunruhigen; dazu zählen vor allem Inhalte, die auf unmittelbare emotionale Reaktionen von Furcht, Ekel, Scham oder Schuldgefühlen abzielen.“ Hier ist zunächst erneut auf die Problematik der „unwahren Tatsachen“ hinzuweisen. Darüber hinaus werden hier in fragwürdiger Weise subjektive Befindlichkeiten zum Maßstab genommen. Vor allem aber wird ein sowohl unter Selbstbestimmungs- wie unter Meinungsfreiheitsgesichtspunkten letztlich inadäquater Verletzungsmaßstab gewählt: denn für die Frage, wann die Grenze des Zulässigen erreicht ist, wird nicht nur auf Kriterien abgestellt, die naturgemäß weich und individuell sehr unterschiedlich sind. Es werden auch Aspekte in Bezug genommen, die typischer- und richtigerweise gerade nicht ausreichen, um Begrenzungen der Kommunikationsfreiheiten zu legitimieren. „Furcht, Ekel, Scham oder Schuldgefühle“ sind persönlich zweifellos unangenehme Folgen zwischenmenschlicher Interaktion. Allerdings ist anerkannt, dass derartige emotionale Beeinträchtigungen prinzipiell keinen Grundrechtseingriff darstellen.<sup>30</sup> Sie gesetzlich zu verbieten, verkennt deshalb die Reichweite des bewusst großzügig gestalteten grundrechtlichen Kommunikationsschutzes.

- Die Untersagung, „das Personal der Beratungsstellen bei der Durchführung der Beratung nach § 6 Absatz 1 und 3 und bei der Ausstellung der Beratungsbescheinigung nach § 7 Absatz 1 bewusst zu behindern“, ist rechtlich (nur) dann sinnvoll, wenn sie auf eine konkrete zugangsbehindernde Handlung bezogen ist und nicht auch bloße Kommunikationsakte mitumfasst.

#### IV. Überschießende Wirkungen

Offensichtlich würden Regelungen wie die in dem Gesetzentwurf enthaltenen schon ob ihrer ungenauen Tatbestandskonturen erhebliche Ungewissheiten erzeugen. Das stellt nicht lediglich ein Problem für die Gesetzesanwender in Justiz und Verwaltung dar. Zumal Personen, die von ihrem Grundrecht auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit (und gegebenenfalls Religions-/Weltanschauungsfreiheit) dadurch Gebrauch machen wollen, dass sie gegen aus ihrer Sicht problematisches Verhalten protestieren, könnten befürchtete Sanktionen auch dann von ihrem Verhalten abbringen, wenn dieses eigentlich die gesetzlichen Verbotsvoraussetzungen noch nicht erfüllt. Gegenüber derartigen *chilling effects* (auch: „Einschüchterungseffekt“<sup>31</sup>, „Abschreckungseffekt“<sup>32</sup>) ist deutliche Vorsicht gerade von Seiten des Gesetzgebers einzufordern; letztlich verstärkt dies die allgemeinen rechtsstaatlichen Vorgaben hinsichtlich der Normenverständlichkeit. Konkret betrifft dies insbesondere die beschriebenen Schwierigkeiten mit Blick auf angebliche Unwahrheiten und individuelle Gefühlsbeeinträchtigungen, darüber hinaus aber auch die vordergründig klare 100m-Regel. Denn es steht zu befürchten, dass diese als pauschale „Bannmeile“ eingeordnet wird, also nicht in Verbindung mit den zusätzlichen, aber eben in sich unklaren Anforderungen gelesen

<sup>30</sup> Vgl. Bull, Informationelle Selbstbestimmung – Vision oder Illusion?, 2. Auflage 2011, S. 63 ff.

<sup>31</sup> Vgl. BVerfGE 113, 29 (46); 115, 166 (188), 120, 378 (402), 125, 260 (320, 332, 335).

<sup>32</sup> Vgl. BVerfGE 115, 320 (354); BVerfG (K), NJW 2007, 351 (354); NVwZ 2016, 53 (54).

wird. Damit wäre zusätzlich das Verhältnis zu legitimen, von der Meinungsfreiheit geschützten Positionen betroffen. Denn zur Meinungsfreiheit gehört es auch, dass der geäußerte Protest von den intendierten Adressaten wahrgenommen werden kann.<sup>33</sup> Wird dies verhindert oder ist absehbar, dass ein entsprechender Effekt durch eine ihn an sich nicht intendierende Regelung erzielt werden wird, muss eingehend dargelegt werden, warum eine entsprechende, an sich unzulässige Kommunikationsbeschränkung nicht vermieden werden konnte. Auch dazu schweigt der Gesetzentwurf.

## V. Alternative Handlungsoptionen

Mit dem Vorgesagten ist keineswegs gesagt, dass jedwede auch noch so belastende und belästigende Vorgehensweise hinzunehmen ist. Im Gegenteil: Schon jetzt sind vielmehr Geschehensvarianten vorstellbar, die mit dem gängigen Recht nicht zu vereinbaren sind und denen dementsprechend entgegenzuwirken ist. Das gilt etwa dann, wenn mit der „Ansprache“ einer Frau, die sich auf dem Weg zu einer Beratungsstelle oder zu einer auf Schwangerschaftsabbrüche spezialisierten Klinik befindet, Beleidigungen, Drohungen, physisch wirkende Blockaden oder gar Angriffe auf die körperliche Integrität verbunden sind. Hier rechtfertigt die Intensität der Beeinträchtigung der betroffenen Rechtsgüter eindeutig eine Beschränkung der entgegenstehenden Grundrechtspositionen. Zu denken ist dabei vor allem an ordnungspolizeiliches Einschreiten, soweit individuelle Rechtsgüter beeinträchtigt werden, daneben aber gegebenenfalls auch an eine strafrechtliche Verfolgung (etwa wegen Beleidigung, Nötigung, gegebenenfalls auch Bedrohung und Körperverletzung). Warum diese bereits vorhandenen Mittel nicht ausreichen sollen, um rechtlich inakzeptable Belästigungen auszuschließen, wäre unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit deutlich präziser herauszuarbeiten gewesen. Die entsprechenden Ausführungen des Gesetzentwurfs (S. 17) bleiben eindeutig hinter diesem verfassungsrechtlichen Postulat zurück. Der floskelhafte Verweis auf „die Gefahr der fortlaufenden Beeinträchtigung des Schutzkonzeptes und des allgemeinen Persönlichkeitsrechts von Schwangeren durch sogenannte Gehsteigbelästigungen“ genügt nicht, um darzulegen, warum dieser Gefahr nicht auf andere Weise begegnet werden kann. Der Hinweis auf die für die Vollzugsbehörden bestehende Schwierigkeit, ein „komplexes grundrechtliches Spannungsverhältnis in Ausgleich zu bringen“, lässt außer acht, dass genau solche komplexen Abwägungsentscheidungen die ganz normale Alltagstätigkeit von Vollzugsbehörden im ganzen Land bilden. Dass es zu der konkreten Regelungssituation keine „gefestigte Rechtsprechung“ gibt, könnte ferner zunächst als Indiz für eine geringe Praxisrelevanz gedeutet werden. Jedenfalls besteht dieses Rechtsprechungsdefizit erst recht mit Blick auf die vorgeschlagenen, wie gesehen deutlich inkonsistenten und unklaren und mithin klar konkretisierungs- und korrekturbedürftigen Neuregelungen.

*Sub specie* Meinungsfreiheit ist es gleichwohl nicht von vornherein ausgeschlossen, derartige Beschränkungen auszuweiten. Allerdings müsste dabei die grundgesetzliche Kompetenzordnung beachtet werden, und in inhaltlicher Hinsicht dürfte dies nicht so weit gehen, dass jegliche Ansprache der Schwangeren ausgeschlossen wird. Es gibt auch im engen räumlich-zeitlichen Zusammenhang mit der Beratung/dem Schwangerschaftsabbruch Kommunikation,

---

<sup>33</sup> Vgl. zur Versammlungsfreiheit Höfling, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 8 Rn. 21.

die zwar individuell verständlicherweise emotional belastend ist, aber noch nicht als verbotswürdiger Zwang oder Druck zu verstehen ist. Dass eine solche Ansprache ein gewisses Verunsicherungspotential hat, weil die Betroffenen möglicherweise entgegen ihrer Vorstellungen angehalten werden, den eigenen Entschluss zur Beratung/zum Schwangerschaftsabbruch noch einmal zu reflektieren, spricht dabei nicht gegen, sondern für die Zulässigkeit, denn es zeigt gerade, dass die grundgesetzlich gewollten kommunikativen Effekte eine geistigen Austauschs auch in dieser Sondersituation greifen. Der besonderen Belastungs- und Verletzlichkeitssituation der betroffenen Frauen ist dabei selbstverständlich Rechnung zu tragen. Wenig hilfreich ist es aber insoweit, wenn die große Vielfalt möglicher Kommunikationsformen weitgehend unterschiedslos unter der Überschrift „Belästigung“ versammelt und damit die Binnendifferenzen nicht nur zu ignoriert, sondern normativ nivelliert wird. Statt dessen sollte das Selbstbestimmungsrecht gerade dadurch ernstgenommen werden, dass die Schwangeren nicht als überempfindliche Charaktere dargestellt werden, die regelhaft schon durch bloße Infragestellungen ihrer Entscheidungen in ihrem Entschluss zu erschüttern sind. Statt eines solchen, eher symbolischen und zugleich gerade in seiner umfassenden Formulierung zwangsläufig paternalistischen Schutzes braucht es klare Grenzen und echte Hilfestellungen.

## **VI. Statistik und Umsetzungsdefizite hinsichtlich der verfassungsgerichtlichen Vorgaben**

Zustimmung verdient hingegen die im Gesetzentwurf mitenthaltene Änderung der Statistik. Zum einen kann hier besser die Notwendigkeit einer bundeseinheitlichen Normierung begründet werden, weil ein übergreifendes und einheitliches Modell die erforderlichen verlässlichen und vergleichbaren Daten sicherstellt. Zum anderen betont schon der Koalitionsvertrag vollkommen zu Recht die Notwendigkeit, eine flächendeckende Versorgung mit Beratungseinrichtungen sicherzustellen.<sup>34</sup> Dafür sind entsprechende Informationen hilfreich, wenn nicht unerlässlich. Allerdings ist an dieser Stelle ein weitergehender Hinweis erforderlich: in seiner zweiten Entscheidung zum Schwangerschaftsabbruch hat das Bundesverfassungsgericht explizit dem Gesetzgeber eine Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht auferlegt; er sei insbesondere verpflichtet, zu beobachten, wie sich sein gesetzliches Schutzkonzept in der gesellschaftlichen Wirklichkeit auswirkt, und müsse dafür Sorge tragen, dass „die notwendigen Daten planmäßig erhoben, gesammelt und ausgewertet werden.“<sup>35</sup> Auch diesem bislang unerfüllten Desiderat sollte im Rahmen einer umfassenderen Neustrukturierung der statistischen Erhebungen Rechnung getragen werden.

## **C. Fazit: Verfassungsrechtliche Bedenken und rechtspolitische Folgeprobleme**

Insgesamt muss daher das Fazit kritisch ausfallen: Der Gesetzesbegründung (S. 18) kann zwar gefolgt werden, wenn sie die Zielsetzung dahingehend formuliert, „dass der klar abgrenzbare Kreis der betroffenen Schutzbedürftigen die Beratungsangebote wahrnehmen kann, ohne einer durch gezielte Zugangsbehinderungsmaßnahmen Dritter verstärkten Konfliktsituation

<sup>34</sup> Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, 2021, S. 92.

<sup>35</sup> BVerfGE 88, 203 (310 f.).

ausgesetzt zu werden“. Allerdings geht der konkrete Gesetzesvorschlag weit darüber hinaus, „gezielte Zugangsbehinderungen“ zu verhindern; mit diesem überschießenden Regelungsinhalt trägt er dem Wert der Meinungsfreiheit nicht hinreichend Rechnung und verfehlt eine verfassungsnormativ sinnvolle, beiden Seiten Rechnung tragende Konfliktlösung. Entsprechendes gilt für das Personal in Beratungsstellen und das den Abbruch durchführende medizinische Fachpersonal. Auch insoweit bestehen zwar keine durchgreifenden Bedenken gegenüber einer „behinderungsfreie[n] Zugangsgarantie“, die den tatsächlichen Zugang absichert. Der Rahmen des Zulässigen wird aber verlassen, wenn Begrenzungen der Meinungsfreiheit schon deshalb zulässig sein sollen, weil Äußerungen als „Bedrängnis“ empfunden werden und deshalb „die Gefahr [besteht], dass sich interessierte Personen aufgrund dieser unbefriedigenden Situation gegen den Beruf entscheiden beziehungsweise ihn nicht weiter ausüben möchten.“ Eine solche in mehrfacher Hinsicht modifizierte und mediatisierte Begründung stellt keine hinreichende Legitimation für weitreichende Grundrechtseingriffe dar.

In rechtspolitischer Hinsicht ist abschließend auf das sog. Argument der schiefen Ebene hinzuweisen. Es steht zu befürchten, dass in einem politischen Klima, das grundsätzlich der Meinungsfreiheit mit einer gewissen Distanz und Skepsis begegnet, der vorliegende Gesetzentwurf als Vorbild für weitere Regelungen dient, die unklare Vorfeldgefährdungen und subjektive Beeinträchtigungsempfindungen als legitime Begrenzungskriterien akzeptieren. Demgegenüber ist an die wechselseitige Zumutung, aber vor allem an den gemeinsamen Wert einer offenen geistigen Auseinandersetzung und den dies absichernden grundrechtlichen Schutz vor allem der Art. 5 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1 GG zu erinnern.



(Prof. Dr. Steffen Augsberg)



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

---

## Ausschussdrucksache 20(13)1091

---

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. Sigrid Boysen**

Professur für Öffentliches Recht, insbesondere Völkerrecht und Europarecht  
Helmut-Schmidt-Universität – Universität der Bundeswehr Hamburg



## 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 Schwangerschaftskon-  
fliktgesetzes“ (BT-Drs. 20/10861)

Mit dem Gesetzentwurf (BT-Drs. 20/10861) ergänzt der Bundesgesetzgeber seine im Rahmen des Schwangerschaftskonfliktgesetzes vorgenommene gesetzliche Regelung zum Schutz vorgeburtlichen Lebens und der verfassungskonformen Bewältigung von Konfliktsituationen schwangerer Frauen. Kernelement dieser gesetzlichen Regelung ist zum einen der Schutz von Schwangeren in ihrer besonderen Konfliktsituation und des Personals der Beratungsstellen bzw. Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen sowie zum anderen die Sicherstellung des Zugangs zu den jeweiligen Einrichtungen und die unbeeinträchtigte Inanspruchnahme des Beratungsangebots.

Die Einrichtung eines solchen Beratungsmodells wurde dem Bundesgesetzgeber durch Art. 31 Abs. 4 des Einigungsvertrages aufgegeben und er hat es mit dem Schwangerschaftskonfliktgesetz im Rahmen der ihm zugewiesenen Gesetzgebungskompetenzen als Teil einer strafrechtlichen Regelung ausgestaltet. Die mit dem Entwurf geplanten Änderungen dienen der Absicherung des Beratungsmodells und unterfallen als Annex wiederum der Kompetenz des Bundesgesetzgebers. Die Inanspruchnahme einer Beratung ist nach der geltenden Regelung gemäß § 218a Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 219 Abs. 2 Satz 2 StGB als rechtliche Obliegenheit ausgestaltet, die Voraussetzung für die Straffreiheit des Schwangerschaftsabbruches ist. Im Rahmen dieses umfassenden Konzepts nimmt der Gesetzgeber mit dem vorliegenden Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes und den hierin vorgesehenen Ordnungswidrigkeits-

tatbeständen die ihm zustehende Kompetenz wahr sicherzustellen, dass Betrieb und Wahrnehmung des staatlichen Beratungsmodells keinen Beeinträchtigungen ausgesetzt ist, die den in der gesetzgeberischen Konzeption umgesetzten gesamtgesellschaftlichen Kompromiss zum Schwangerschaftsabbruch unterminieren. Die getroffene Regelung nimmt dabei einen angemessenen Ausgleich der betroffenen Grundrechtspositionen vor. Den durch die Ordnungswidrigkeitstatbestände ausgelösten Eingriffen in die Meinungs- (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 1. Alt. GG) und Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) sowie gegebenenfalls auch die Religionsfreiheit (Art. 4 Abs. 1, 2 GG) der Protestierenden steht der Schutz des staatlichen Beratungsmodells und des allgemeinen Persönlichkeitsrechts der Schwangeren aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG gegenüber. Der Gesetzentwurf bringt die betroffenen Rechtspositionen zu einem angemessenen Ausgleich.

## I. Gesetzgebungskompetenz

Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Im Unterschied zu den Ländern bedarf nach dieser Regelung der Bund für ein Gesetzesvorhaben einer ihm vom Grundgesetz zugewiesenen Befugnis. Solche Zuweisungen finden sich im Grundgesetz insbesondere in Art. 73 ff. GG.

Die Regelungen des Gesetzentwurfs enthalten zwar kein materielles Strafrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG). Gleichwohl gehen die Regelungsbefugnisse des Bundesgesetzgebers im Bereich des Schwangerschaftsabbruchs sehr weit. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zum Bayerischen Schwangerenhilfegesetz<sup>1</sup> festgestellt, dass der Bundesgesetzgeber die Gesetzgebungszuständigkeit für die Regelung des Schwangerschaftsabbruchs hat und insoweit auf die Zuständigkeit aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG sowie ergänzend auf die Zuständigkeiten aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7, 11, 12 und 19 GG verwiesen.<sup>2</sup> Selbst wenn man im vorliegenden Fall die Regelungszwecke der Sozialfürsorge, des Gesundheitsschutzes und des Arbeitsrechts nicht für im Schwerpunkt betroffen hielte, besteht jedenfalls eine Befugnis zur bundesgesetzlichen Regelung kraft Sachzusammenhangs. Für das Bestehen solcher ungeschriebenen Kompetenzen sind nach den allgemeinen Grundsätzen die Besonderheiten des Regelungsgegenstandes ausschlaggebend. Im Recht des Schwangerschaftsabbruchs und seiner institutionellen, prozeduralen und sozialrechtlichen Kontexte hat das Bundesverfassungsgericht in der genannten Entscheidung dem Bundesgesetzgeber bereits eine solche Kompetenz zugesprochen – letztlich deswegen, weil das Gericht selbst die Inanspruchnahme

<sup>1</sup> BVerfGE 98, 265.

<sup>2</sup> BVerfGE 98, 265 (301).

dieser Regelungskompetenz für die Lösung des grundrechtlichen Konfliktes um den Schwangerschaftsabbruch voraussetzte:

„Das Bundesverfassungsgericht hatte die Absicht des Gesetzgebers, die Strafdrohung für Schwangerschaftsabbrüche zurückzunehmen, nur bei Aufrechterhaltung des Unwerturteils und nur dann für verfassungsmäßig erachtet, wenn an die Stelle des ursprünglichen strafrechtlichen Lebensschutzes ein anderes wirksames Konzept des Lebensschutzes träte. Ein derartiges Konzept und damit die partielle Ersetzung des Strafrechts *ließ sich aber nur verwirklichen, wenn dabei punktuell Gesetzgebungskompetenzen in Anspruch genommen wurden, die an sich den Ländern zustehen*. Denn die Zweckbestimmung dieser Regelungen, den strafrechtlichen Lebensschutz teilweise zu ersetzen, macht sie nicht selber zu Normen des Strafrechts. Dieses aus der Verfassung abgeleitete Junktim zwischen der Zulässigkeit der Aufhebung strafrechtlicher Vorschriften und der gleichzeitigen Normierung eines alternativen Schutzkonzepts für das ungeborene Leben begründet daher eine *Bundeskompetenz kraft Sachzusammenhangs für solche Einzelregelungen, die zur Verwirklichung seines Konzepts unerlässlich sind und bei denen auf eine gemeinsame Regelung der Länder nicht gewartet werden kann*.“<sup>3</sup>

Diese Argumentation trägt auch Regelungen der hier vorgeschlagenen Art, die zum Ziel haben, die Inanspruchnahme von Beratungsleistungen ohne unzumutbare Belästigung durch Dritte zu ermöglichen.

Dem Bundesgesetzgeber wurde durch Art. 31 Abs. 4 des Einigungsvertrags die Aufgabe übertragen, den Schutz vorgeburtlichen Lebens und die verfassungskonforme Bewältigung von Konfliktsituationen schwangerer Frauen zu regeln. Art. 31 Abs. 4 Einigungsvertrag sieht hierzu explizit den Aufbau eines flächendeckenden Netzes von Beratungsstellen verschiedener Träger vor, die so auszustatten sind, dass sie ihrer Aufgabe gerecht werden können, Schwangere zu beraten und ihnen notwendige Hilfen zu leisten.

Hierbei handelt es sich auch nicht um einen Randaspekt des Vertragswerkes, sondern um einen – aufgrund der unterschiedlichen Rechtslage in der Bundesrepublik und der DDR, mit der auch die anders verlaufene Geschichte der Geschlechterbeziehungen in Ost und West sehr eng zusammenhing – zentralen Streitpunkt im Kontext des deutschen Wiedervereinigungsprozesses. Nur mit einer weit verstandenen Annexkompetenz ist der gesamtdeutsche Bundesgesetzgeber seit 1990 überhaupt in der Lage, den gefundenen Kompromiss im Recht des Schwangerschaftsabbruchs auszugestalten und fortzuentwickeln.

---

<sup>3</sup> BVerfGE 98, 265 (301), Hervorh. d. Verf.

Die Annexkompetenz erfasst mithin auch den Gegenstand des vorliegenden Gesetzentwurfs. Mit seiner Regelung schützt der Gesetzgeber die Beratungslösung vor Einwirkungen im näheren Umfeld von Beratungsstellen sowie Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen und garantiert so den störungsfreien Ablauf des auf dieser Grundlage und in Umsetzung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung<sup>4</sup> entwickelten Beratungsmodells.

Der Einwand, es handele sich in Wirklichkeit um eine Regelung des öffentlichen Kommunikationsprozesses *über* Fragen des Schwangerschaftsabbruchs und somit um eine mit dem Kompromiss der Beratungslösung nur höchst mittelbar zusammenhängende Frage, verfängt nicht. Das staatliche Schutzkonzept im Recht des Schwangerschaftsabbruchs beruht im Ergebnis auf einer Prozeduralisierung des grundrechtlichen Konflikts zwischen dem Schutz des ungeborenen Lebens und der eigenverantwortlichen Entscheidung der Schwangeren im Rahmen der als Rechtsobliegenheit ausgestalteten Beratung.<sup>5</sup> Die Schwangeren, die eine Beratung in Anspruch nehmen, tun dies in der Regel, weil die Rechtsordnung selbst die Ausübung ihres Selbstbestimmungsrechts an diese Voraussetzung knüpft. Der grundrechtliche Konflikt wird in diesem Regelungskonzept in einem gehegten Prozess im geschützten Raum des Beratungsgesprächs thematisiert.

Diesem Konzept widerspricht es im Kern, wenn der grundrechtliche Konflikt zusätzlich in einer nicht gehegten, tendenziell auf Enthemmung angelegten Form im unmittelbaren Umfeld von Beratungsstellen und Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen mit dem Ziel der *unmittelbaren* Einwirkung auf die Schwangeren ausgetragen wird. Für den Erfolg des vom Gesetzgeber gewählten Modells ist es vielmehr unabdingbar, dass die Beratung und die Thematisierung des grundlegenden Konflikts in der vom Gesetzgeber gewollten geschützten Form stattfinden können.

Gleiches gilt für die Einwirkung auf Mitarbeitende von Beratungsstellen und Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen. Ihnen ist durch das Schwangerschaftskonfliktgesetz die Aufgabe der Sicherstellung und Umsetzung des staatlichen Schutzkonzepts übertragen worden. Im Rahmen des Schutzkonzepts obliegt dem Gesetzgeber auch die Aufgabe, gewissenhafte Beratung,

---

<sup>4</sup> Die Regelung des § 218 a Abs. 1 StGB in der Fassung des Schwangeren- und Familienhilfegesetzes hat das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 28.5.1993 für mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig erklärt, BVerfGE 88, 203. Nach dieser Entscheidung hat der Bundesgesetzgeber die Regelung mit dem Schwangeren- und Familienhilfeänderungsgesetz (SFHÄndG) vom 21.8.1995 (BGBl I S. 1050) novelliert und u.a. in Art. 1 das Gesetz über Aufklärung, Verhütung, Familienplanung und Beratung vom 27.7.1992 (BGBl I S. 1398) in Schwangerschaftskonfliktgesetz (SchKG) umbenannt.

<sup>5</sup> Vgl. BT-Drs. 12/1605, S. 5 f.

ausreichende Versorgung und qualifiziertes ärztliches Personal sicherzustellen.<sup>6</sup> Gegenstand des Gesetzentwurfs ist insoweit nicht allein das allgemeine Persönlichkeitsrecht der von den sogenannten Gehsteigbelästigungen betroffenen Personen, sondern der Schutz des Beratungskonzepts als Ganzem.

Die Regelungen sind schließlich gemäß Art. 72 Abs. 2 GG sowohl zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet als auch zur Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich, soweit dies etwa wegen Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zu fordern ist (strafrechtliche Regelungen unterfallen einschließlich Annex der Erforderlichkeitsprüfung nicht). Dies gilt zunächst für ein gleichwertiges Schutzniveau für Schwangere in ihrer besonderen Konfliktsituation. Unterschiedliche Handhabungen der sogenannten Gehsteigbelästigungen in einzelnen Ländern könnten zudem die Versorgungslage in diesen Ländern beeinträchtigen und damit die Funktionsfähigkeit des Gesamtkonzepts gefährden. Zu befürchten wäre in diesem Zusammenhang eine Verlagerung der Nutzung von Beratungsstellen zwischen verschiedenen Bundesländern und daraus folgende Überlastungen einzelner Beratungseinrichtungen.

## II. Materielle Verfassungsmäßigkeit

Betroffen sind hier neben dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht der Schwangeren aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG insbesondere die Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 1. Alt. GG und – in der kollektiven Dimension – die Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG.

### 1. Betroffene Grundrechte

#### a) Meinungsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 1. Alt. GG

Als Meinung geschützt ist unabhängig vom Inhalt und ohne Anlegung von Qualitätskriterien<sup>7</sup> jedes Werturteil, das durch ein Element der Stellungnahme bzw. des Dafür- oder Dagegenhaltens geprägt ist.<sup>8</sup> Das Bundesverfassungsgericht betont dabei in ständiger Rechtsprechung die konstitutive Bedeutung der Meinungsfreiheit für den freiheitlich-demokratischen Verfassungsstaat.<sup>9</sup> Ihr Schutz soll nicht nur eine staatsfreie Sphäre garantieren, sondern ist zugleich Voraussetzung einer demokratischen Staatsordnung.<sup>10</sup> Über die vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Figur der mittelbaren Drittwirkung entfaltet die

<sup>6</sup> BVerfGE 98, 265 (313) unter Verweis auf BVerfGE 88, 203 (257, 289, 331).

<sup>7</sup> BVerfGE 124, 300 (320).

<sup>8</sup> BVerfGE 7, 198 (210); 61, 1 (8); 90, 241 (247).

<sup>9</sup> BVerfGE 7, 198.

<sup>10</sup> *Grimm*, Die Meinungsfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, NJW 1995, 1697 (1698).

Meinungsfreiheit ihre Bedeutung dabei auch im Verhältnis zwischen Privaten.<sup>11</sup> Zu Beschränkungen der Meinungsfreiheit hat das Bundesverfassungsgericht im Wunsiedel-Beschluss ausgeführt: „Die mögliche Konfrontation mit beunruhigenden Meinungen, auch wenn sie in ihrer gedanklichen Konsequenz gefährlich und selbst wenn sie auf eine prinzipielle Umwälzung der geltenden Ordnung gerichtet sind, gehört zum freiheitlichen Staat.“<sup>12</sup>

### **b) Versammlungsfreiheit, Art. 8 Abs. 1 GG**

In den Schutzbereich der durch Art. 8 Abs. 1 GG geschützten Versammlungsfreiheit fällt neben Zeitpunkt und Art und Inhalt<sup>13</sup> der Versammlung auch die Wahl des Ortes. Das Bundesverfassungsgericht hat insoweit festgestellt, „dass die Versammlungsfreiheit grundsätzlich die Selbstbestimmung über Art und Ort der Veranstaltung umfasst [...] und insoweit ein Recht zur Mitbenutzung der im Allgemeingebrauch stehenden Straße einschließt.“<sup>14</sup> Gleichzeitig ist anerkannt, dass angesichts der heterogenen rechtlichen Ausgestaltung der Benutzungsverhältnisse im öffentlichen Raum die Versammlungsfreiheit kein vorbehaltloses Recht an dessen Benutzung darstellt, sondern sich grundsätzlich im Rahmen dieser Ausgestaltung bewegen muss.<sup>15</sup>

### **c) Allgemeines Persönlichkeitsrecht, Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG**

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG schützt die freie und selbstverantwortliche Entfaltung der Persönlichkeit. Aufgabe des allgemeinen Persönlichkeitsrechts ist es „die engere persönliche Lebenssphäre und die Erhaltung ihrer Grundbedingungen zu gewährleisten, die sich durch die traditionellen konkreten Freiheitsgarantien nicht abschließend erfassen lassen“.<sup>16</sup> Dem Schutzbereich entspricht ein abgeschirmter Bereich persönlicher Entfaltung, in dem Grundrechtsberechtigte ihre Intimität wahren und sich dem Einblick des Staates und – in den bekannten Strukturen mittelbarer Drittwirkung – dem Eindringen Privater entziehen können.<sup>17</sup> Geschützt ist insbesondere die Privatsphäre,<sup>18</sup> in der Grundrechtsberechtigte ihre Entscheidungen in eigener Verantwortung treffen und insbesondere frei über die persönliche Lebensplanung im Hinblick auf die eigene Fortpflanzung entscheiden können.

---

<sup>11</sup> BVerfGE 7, 198.

<sup>12</sup> BVerfGE 124, 300 (334).

<sup>13</sup> Gusy, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 8 Rn. 21a.

<sup>14</sup> BVerfGE 73, 206 (249).

<sup>15</sup> Differenziert Siehr, Das Recht am öffentlichen Raum, 2016, S. 464 ff.

<sup>16</sup> BVerfGE 54, 148 (153).

<sup>17</sup> Rixen, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 2 Rn. 69.

<sup>18</sup> BVerfGE 27, 1 (6); 34, 269 (282).

## 2. Verhältnismäßigkeit

### a) Legitimes Ziel

Ausweislich der Begründung verfolgt der Gesetzentwurf folgende Ziele:

- 1) den Schutz der betroffenen Personen, also der Schwangeren in ihrer besonderen Konfliktsituation
- 2) den Schutz des Personals der Beratungsstellen und der Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen
- 3) die Sicherstellung des Zugangs zu den jeweiligen Einrichtungen
- 4) die unbeeinträchtigte Inanspruchnahme des Beratungsangebots.

Hierbei handelt es sich durchweg um legitime Ziele. Das ergibt sich schon aus den Stellungnahmen der Bundesärztekammer und des pro familia Bundesverbands, die die sogenannten Gehsteigbelästigungen übereinstimmend als relevantes, die Tätigkeit von Beratungsstellen sowie Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen konkret beeinträchtigendes Problem darstellen. Der Gesetzgeber ist auch nicht verpflichtet, die Legitimität seiner Zielsetzungen durch „belastbare Daten“ zu belegen. Dies gilt auch deswegen, weil die oben genannten Schutzzwecke der Regelung eine hohe symbolische Wirkung für die betroffenen Gruppen geben, deren Vertrauen in die Beratungslösung gestärkt werden kann, wenn der Gesetzgeber sich auf diese Weise hinter sie stellt. Auch dies ist ein völlig legitimes, aber nicht empirisch erfassbares Ziel.

### b) Geeignetheit, Erforderlichkeit

Die Maßnahmen des Gesetzentwurfs sind zur Erreichung des so bestimmten gesetzgeberischen Ziels sowohl geeignet als auch erforderlich. Insbesondere kommt als milderes Mittel nicht die Alternative ordnungspolizeilichen Einschreitens bzw. die strafrechtliche Verfolgung im Falle der Beeinträchtigung individueller Rechtsgüter in Betracht. Den durch den Gesetzentwurf angesprochenen Konflikten im näheren Umfeld von Beratungsstellen und Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen liegt ein komplexes grundrechtliches Spannungsverhältnis zugrunde, das sich im Rahmen von Einzelmaßnahmen durch ordnungspolizeiliche Maßnahmen nicht auflösen lassen wird. Eine gefestigte Rechtsprechung zu den sogenannten Gehsteigbelästigungen im Sinne allgemeiner Kriterien, an denen die Vollzugsbehörden ihre Maßnahmen ausrichten könnten, liegt nicht vor. Angesichts des engen Zeitraums, in dem ein straffreier Schwangerschaftsabbruch möglich ist, und der damit zwingend verbundenen Aufgabe der durch § 2 Abs. 1 SchKG geschützten Anonymität ist ein Verweis auf einstweiligen Rechtsschutz oder nachträglichen Rechtsschutz kein geeignetes Mittel, um einen verhältnismäßigen Umgang mit sogenannten Gehsteigbelästigungen sicherzustellen. Es ist nämlich lebensnah anzunehmen, dass Schwangere,

die sich von aufdringlichem oder gar aggressivem Auftreten von Abtreibungsgegnern vor Beratungsstellen von deren Besuch aus Angst, Scham oder Sorge abhalten lassen, deswegen die Beratung vielfach *endgültig* nicht in Anspruch nehmen werden – mit allen Folgen für die involvierten Rechtsgüter.

Die Regelung stellt sich zudem auch im Hinblick auf das Beratungspersonal und das den Abbruch durchführende medizinische Fachpersonal als geeignet dar. Sehen sich die Beschäftigten der genannten Einrichtungen regelmäßiger Bedrängnis durch Dritte ausgesetzt, besteht die Gefahr, dass sich für diese Tätigkeiten kein qualifiziertes Personal findet, was das vom Gesetzgeber geregelte Schutzkonzept insgesamt gefährdet.

### **c) Angemessenheit**

Die Gewichtung der kollidierenden grundrechtlichen Positionen ist insofern schwierig, als in sie unvermeidlich die Positionierung zur Frage des Schwangerschaftsabbruchs überhaupt hineinspielt. Gleichzeitig ist genau dies für die Beurteilung des Gesetzentwurfs nicht relevant, da der Kompromiss, der hinter der Beratungslösung steht, vom Bundesverfassungsgericht als verfassungsgemäß bestätigt worden ist.

Nicht überzeugend ist deswegen zunächst die teils gegen den Regelungszweck schlechthin, teils gegen das Gewicht der den Eingriff rechtfertigenden Belange angeführte Auffassung, der Gesetzgeber schütze hier in erster Linie die „(Über)Empfindlichkeit“ bestimmter Personen oder Personengruppen. Dass sich Personen in einem Schwangerschaftskonflikt in einer psychisch und sozial höchst vulnerablen Lage befinden, ist der Hintergrund aller rechtlicher Regelungen, die der Gesetzgeber vom Strafrecht bis zum Sozialrecht in diesem Bereich getroffen hat. Schutzgegenstand des Gesetzentwurfs ist zudem in erster Linie das geltende Beratungsmodell als Schutzkonzept, mit dem der Gesetzgeber die ihm durch Art. 31 Abs. 4 Einigungsvertrag aufgegebene verfassungskonforme Bewältigung von Konfliktsituationen schwangerer Frauen im Rahmen einer strafrechtlichen Regelung umsetzt. Dieses Regelungsmodell soll durch den Gesetzentwurf gegen Bestrebungen verteidigt werden, durch sozialen, öffentlichen Druck auf Schwangere den erreichten Kompromiss zum Schwangerschaftsabbruch aufzukündigen und in seiner Funktion zu beschädigen.

Die Regelung des § 218a Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 219 Abs. 2 Satz 2 StGB knüpft die Straffreiheit des Schwangerschaftsabbruchs an die Rechtsobliegenheit einer vorherigen Beratung in einer anerkannten Beratungsstelle. Angesichts der mit der strafrechtlichen Ausgestaltung verbundenen Konsequenzen, die für die Schwangere einen Strafraum von bis zu einem Jahr Freiheitsstrafe eröffnen (§ 218 Abs. 3 StGB), trifft den Staat zum einen die Pflicht, den ungehinderten Zugang zu



den Beratungsstellen und medizinischen Einrichtungen als integralen Bestandteil des gesetzgeberischen Beratungsmodells zu gewährleisten. Gegenstand des Gesetzentwurfs ist zum anderen nicht allein das allgemeine Persönlichkeitsrecht der von den sogenannten Gehsteigbelästigungen betroffenen Personen, sondern der Schutz des Beratungskonzepts als Ganzem, hinter dem *sowohl* das Selbstbestimmungsrecht der Schwangeren *als auch* der Schutz des ungeborenen Lebens stehen. Das gesetzgeberische Konzept macht diesen Konflikt zum Gegenstand einer als Rechtsobliegenheit im Rahmen einer strafrechtlichen Regelung ausgestalteten Beratung.<sup>19</sup> Für den Erfolg des vom Gesetzgeber gewählten Modells ist es unabdingbar, dass die Beratung und die Thematisierung des grundlegenden Konflikts in der vom Gesetzgeber intendierten Atmosphäre stattfinden können.

Die Regelung in Art. 31 Abs. 4 Einigungsvertrag zeigt dabei, dass das geltende Beratungsmodell nicht nur der Bewältigung von Konfliktsituationen schwangerer Frauen dient, sondern im Kontext der deutschen Wiedervereinigung einen Ausgleich zwischen seinerzeit höchst unterschiedlichen Rechtslagen in Ost- und Westdeutschland sucht. Die Regelung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes schützt insoweit die gesetzgeberische Lösung eines durch grundlegende gesellschaftliche Konflikte gekennzeichneten Themas, das in vielen demokratischen Staaten – am prominentesten in den USA – zu tiefgreifenden Spaltungen der Gesellschaft geführt hat. Dass der in der Bundesrepublik Deutschland auf Grundlage des Einigungsvertrags – in dem Jahr, in dem der Supreme Court mit der Entscheidung *Planned Parenthood v. Casey* (1992) die ideologische Auseinandersetzung neu anheizte – gefundene Kompromiss trotz zahlreicher Widersprüche im Einzelnen im Wesentlichen gehalten hat, ist insoweit nicht als selbstverständlich vorauszusetzen. Am allerwenigsten ist der Schutz dieses Kompromisses als Eingehen auf „(Über)Empfindlichkeiten“ zu Lasten von Demokratie und Rechtsstaat ins Lächerliche zu ziehen.

Von besonderer Bedeutung für die Verhältnismäßigkeitsprüfung ist im Übrigen die Asymmetrie der streitgegenständlichen Situation der sogenannten Gehsteigbelästigung. Hier findet gerade keine symmetrische Konfrontation in Form eines demokratischen Diskurses statt – wie etwa in der typischen versammlungsrechtlichen Konstellation von Demonstration und Gegendemonstration. Während im Rahmen der sogenannten Gehsteigbelästigung eine klare Meinung mit dem Ziel der Einwirkung auf konkrete Personen kundgetan wird, setzen sich die Schwangeren in ihrer Person dem Konflikt zwischen dem Schutz des ungeborenen Lebens und ihrer eigenverantwortlichen Entscheidung über die Schwangerschaft aus, und zwar auf staatliche Veranlassung. Der zugrundeliegende Konflikt und die möglichen Folgen eines Abbruchs sind just Gegenstand des gesetzgeberischen

---

<sup>19</sup> Vgl. BT-Drs. 12/1605, S. 5 f.

Schutzmodells. Es handelt sich um eine verfahrensmäßig eingehegte formalisierte Art des Diskurses, der zwischen den Schwangeren und Beratungsstelle ablaufen soll, der aber durch zusätzliche Einwirkungen im Vorfeld der Beratung in eine Schräglage gerät, die die Beratungssituation erschwert und das gesetzgeberische Modell unterläuft. Dies wiegt umso schwerer, als Einwirkungen im Vorfeld der Beratung oder des Schwangerschaftsabbruchs die Schwangeren regelmäßig in einer besonderen physischen wie psychischen Belastungssituation treffen. Es geht deshalb keinesfalls um ein Recht der Betroffenen auf Nicht-Konfrontation, sondern um den Schutz der gesetzgeberischen Lösung zur Thematisierung des grundlegenden Konflikts, in dem die Schwangeren sich befinden.

Das Anliegen, öffentliche Räume gegen Formen der Rede zu schützen, die von den Betroffenen aufgrund von Machtasymmetrien als einschüchternd erlebt werden, ist im Übrigen kein Spezifikum des Schwangerschaftskonfliktgesetzes, sondern findet sich auch an anderen Stellen. So werden Zusammenkünfte in der Nähe von Privathäusern, die gegenüber deren Bewohnern einschüchternde Wirkung haben können, nicht dem Schutz der Versammlungsfreiheit unterstellt.<sup>20</sup> Dies entspricht der allgemeinen Linie der Rechtsprechung zu den kommunikativen Freiheitsrechten, dass diese zwar eine demokratiekonstituierende Funktion haben, dass aber gerade deswegen an enthemmten Formen der Auseinandersetzung, die nicht auf die Öffentlichkeit, sondern ausschließlich auf eine Person abzielen, kein demokratisches Interesse besteht. Deswegen begrenzt Art. 5 Abs. 2 GG die Meinungsfreiheit durch das Recht der persönlichen Ehre.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Asymmetrie einer derartigen Situation bereits in einer Kammerentscheidung zum Anlass genommen, das Verbot bestimmter Protestformen als möglich zu bezeichnen: Patientinnen, deren Weg in eine Arztpraxis zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen an Protesten vorbeiführt, könnten sich „gleichsam einem Spießrutenlauf ausgesetzt sehen“. Dies sei

„ein gewichtiger Gesichtspunkt. Vor dem Hintergrund, dass Art. 5 I GG zwar das Äußern von Meinungen schützt, nicht aber Tätigkeiten, mit denen anderen eine Meinung – mit nötigen Mitteln – aufgedrängt werden soll [...], erscheint es nicht ausgeschlossen, auf diesen Gesichtspunkt und die damit verbundene Einmischung in die rechtlich besonders geschützte Vertrauensbeziehung zwischen Arzt und Patientin im Einzelfall

---

<sup>20</sup> Vgl. BVerfG Beschl. v. 10.9.1987 – 1 BvR 1112/87, NJW 1987, 3245 ff.; VG Köln Urt. v. 4.12.1987 – 20 K 2773/85, NJW 1988, 2123 ff.; zu Wohnungen aus der Haft entlassener ehemaliger Straftäter: OVG Magdeburg Beschl. v. 25.4.2012 – 3 M 100/12, NJW 2012, 2535; Beschl. v. 8.6.2012 – 3 M 292/12, NVwZ-RR 2013, 100.

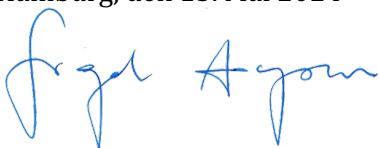
ein verfassungsrechtlich tragfähiges Verbot von bestimmten Formen von Protestaktionen zu stützen.“<sup>21</sup>

Zu berücksichtigen ist weiterhin, dass die das gesetzgeberische Beratungsmodell beeinträchtigenden Protestformen nicht gänzlich, sondern nur in einem Bereich von 100 Metern um den Eingangsbereich von Beratungsstellen (§ 8 Abs. 2 SchKG-E) bzw. Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen (§ 13 Abs. 3 SchKG-E) untersagt werden. Hierbei handelt es sich nicht um eine willkürliche Grenze, sondern um eben den Bereich, in dem die Betroffenen den Einwirkungen durch die sogenannten Gehsteigbelästigungen im Kontext des staatlichen Schutzmodells unausweichlich ausgeliefert sind und die Einwirkungen von zielgerichteten Meinungsäußerungen als einschüchternd erlebt werden und das Konzept der staatlichen Konfliktberatung unterminieren. Die Grenze von 100 Metern verhindert beispielsweise die Entstehung von Bildern, in denen Schwangere in der Konfrontation mit bestimmten Inhalten gezeigt werden (vgl. § 13 Abs. 3 Nr. 5 SchKG-E; s. Art. 1 Nr. 9 des Gesetzentwurfs).

### III. Völkerrechtliche Verpflichtungen

Hinzuweisen ist ergänzend auch darauf, dass Deutschland sich als Vertragsstaat des Übereinkommens der Vereinten Nationen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (BGBl. 1985 II, S. 647, CEDAW) nach Art. 16 Abs. 1 lit. e) CEDAW verpflichtet hat, geeignete Maßnahmen zu treffen, um „gleiches Recht auf freie und verantwortungsbewusste Entscheidung über Anzahl und Altersunterschied ihrer Kinder sowie auf Zugang zu den zur Ausübung dieser Rechte erforderlichen Informationen, Bildungseinrichtungen und Mitteln“ zu gewährleisten. Ungeachtet der Frage, ob das Modell einer als Rechtsobliegenheit ausgestalteten Beratung im Rahmen einer strafrechtlichen Regelung sich mit dieser Verpflichtung vereinbaren lässt,<sup>22</sup> umfasst Art. 16 Abs. 1 lit. e) CEDAW jedenfalls den ungehinderten Zugang zu Einrichtungen, die Schwangerschaftsabbrüche vornehmen.

Hamburg, den 13. Mai 2024



<sup>21</sup> BVerfG, Beschluss vom 8.6.2010 – 1 BvR 1745/6.

<sup>22</sup> Siehe hierzu die kritische Stellungnahme des CEDAW-Ausschusses CEDAW/C/DEU/CO/7-8, Ziff. 38 lit. b).

Helmut-Schmidt-Universität  
Universität der Bundeswehr  
Hamburg

Besucheranschrift:  
Holstenhofweg 85  
22043 Hamburg

Postanschrift:  
Postfach 700822  
22008 Hamburg