



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Sachstand

Zu Änderungen des Schwangerschaftskonfliktgesetzes
Vereinbarkeit der Sanktionierung der sog. Gehsteigbelästigungen mit
Art. 19 GG

Zu Änderungen des Schwangerschaftskonfliktgesetzes

Vereinbarkeit der Sanktionierung der sog. Gehsteigbelästigungen mit Art. 19 GG

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 047/24
Abschluss der Arbeit: 15.05.2024
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Hintergrund und Inhalt der geplanten Änderung des SchKG	4
3.	Vereinbarkeit mit Art. 19 GG	6
3.1.	Maßgaben des Art. 19 GG	6
3.2.	Geplante Änderungen des SchKG	7

1. Fragestellung

Der Sachstand befasst sich mit der geplanten Sanktionierung der sog. Gehsteigbelästigungen vor Beratungsstellen und Einrichtungen, die Schwangerschaftsabbrüche vornehmen. Konkret wird danach gefragt, ob die geplante Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes (SchKG)¹ mit Art. 19 des Grundgesetzes (GG)² vereinbar ist.

2. Hintergrund und Inhalt der geplanten Änderung des SchKG

Die Bundesregierung hat zur Änderung des SchKG einen Gesetzentwurf vorgelegt (SchKG-E)³, durch den vor allem Schwangere vor Belästigungen vor und an Beratungsstellen zur Schwangerschaftskonfliktberatung und Einrichtungen, in denen Schwangerschaftsabbrüche vorgenommen werden, geschützt werden sollen.⁴ Die Schwangerschaftskonfliktberatung ist Teil des gesetzgeberischen Schutzkonzepts, das sowohl die Rechte des ungeborenen Lebens als auch die Selbstbestimmungsrechte der Schwangeren schützen soll. So wird der Schwangerschaftsabbruch zum Schutz des ungeborenen Lebens im Grundsatz unter Strafe gestellt (§ 218 StGB). In gesetzlich eng gesetzten Grenzen ist der Schwangerschaftsabbruch jedoch straflos (§§ 218a, 219 StGB). Das SchKG regelt nach § 219 Abs. 1 Satz 4 des Strafgesetzbuches (StGB)⁵ das Nähere der Beratung einer Schwangeren in einer Not- und Konfliktlage. Die Beratung ist nach § 218a Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 4 Satz 1 StGB eine Voraussetzung für die Straflosigkeit eines Schwangerschaftsabbruches. Dabei ist unter anderem zu beachten, dass die Schwangere nach § 6 SchKG auf ihren Wunsch gegenüber der sie beratenden Person anonym bleiben kann.

In der Vergangenheit erfolgten vor den Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen sowie vor Einrichtungen, die Schwangerschaftsabbrüche vornehmen, allerdings vermehrt Protestaktionen von Abtreibungsgegnerinnen und -gegnern (sog. Mahnwachen). Dabei wurden die Frauen vor dem Betreten einer Schwangerschaftskonfliktberatungsstelle oder Einrichtung, die Schwangerschaftsabbrüche vornimmt, unter anderem direkt angesprochen oder mit (stillem) Protest konfrontiert, um Abtreibungen zu verhindern.⁶ Diese gezielte Ansprache der oder Einwirkung auf die Schwangeren vor Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen und Einrichtungen, die Schwangerschaftsabbrüche vornehmen, wird unter dem Begriff der sog. Gehsteigbelästigung diskutiert.

1 [Schwangerschaftskonfliktgesetz](#) vom 27.07.1992 (BGBl. I S. 1398), zuletzt geändert am 11.07.2022 (BGBl. I S. 1082).

2 [Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland](#) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19.12.2022 (BGBl. I S. 2478).

3 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes, [BT-Drs. 20/10861](#) vom 27.03.2024.

4 Zur relevanten Rechtsprechung von 2018 bis 2023 vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Dokumentation vom 17.02.2023, [WD 3 - 3000 - 020/23](#).

5 [Strafgesetzbuch](#) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.11.1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert am 27.03.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 109).

6 Vgl. dazu [BT-Drs. 20/10861](#), S. 1.

Durch das SchKG-E werden im Wesentlichen die §§ 8 und 13 SchKG erweitert. § 8 SchKG sollen folgende Absätze 2 und 3 angefügt werden:

(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,

1. der Schwangeren das Betreten der Beratungsstelle durch das Bereiten eines Hindernisses absichtlich zu erschweren,
2. der Schwangeren entgegen ihrem erkennbaren Willen durch Ansprechen wissentlich die eigene Meinung zu ihrer Entscheidung über die Fortsetzung der Schwangerschaft aufzudrängen,
3. 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,
4. der Schwangeren gegenüber unwahre Tatsachenbehauptungen zu Schwangerschaft oder Schwangerschaftsabbruch zu äußern,
5. 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.

(3) Es ist untersagt, 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.

Die geplante Änderung des § 13 SchKG enthält dem § 8 Abs. 2 und 3 SchKG-E entsprechende Regelungen für die Beeinträchtigung vor Einrichtungen, in denen Schwangerschaftsabbrüche vorgenommen werden.⁷ Verstöße gegen diese Verbote sollen nach § 35 SchKG-E eine Ordnungswidrigkeit darstellen und mit einem Bußgeld von bis zu 5.000 Euro belegt werden.⁸

Die Bundesregierung begründet den gesetzgeberischen Handlungsbedarf vor allem damit, dass der Staat, wenn und soweit er Schwangeren vor einem Schwangerschaftsabbruch eine

7 Vgl. [BT-Drs. 20/10861](#), S. 8 f.

8 Vgl. [BT-Drs. 20/10861](#), S. 10.

Beratungspflicht auferlege, auch Sorge dafür tragen müsse, dass die Schwangeren ihrer Pflicht ohne wesentliche Hindernisse nachkommen können.⁹

3. Vereinbarkeit mit Art. 19 GG

Gefragt wird nach der Vereinbarkeit der geplanten Änderungen des SchKG mit Art. 19 GG. Dazu werden im Folgenden zuerst die einzelnen Maßgaben des Art. 19 GG näher erläutert (3.1.). Anschließend das SchKG-E (3.2.).

3.1. Maßgaben des Art. 19 GG

Art. 19 GG enthält mehrere verschiedene Normgehalte.¹⁰ Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) enthält Art. 19 GG jedenfalls insgesamt „kein selbständiges materielles Grundrecht, sondern eine Reihe von Vorschriften, die dem Schutze der Grundrechte dienen“.¹¹ Während Art. 19 Abs. 1 GG verfassungsrechtliche Anforderungen an grundrechtseinschränkende Gesetze festlegt, regelt Art. 19 Abs. 2 GG den Wesensgehaltsschutz von Grundrechten. Art. 19 Abs. 3 GG bestimmt, dass die Grundrechte auch für inländische juristische Personen gelten, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind. Art. 19 Abs. 4 GG regelt die verfassungsrechtliche Rechtsschutzgarantie.

Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG bestimmt das Einzelfallgesetzverbot bzw. Allgemeinheitsgebot: Ein grundrechtseinschränkendes Gesetz muss allgemein und darf nicht nur für den Einzelfall gelten. Das BVerfG hat bisher noch in keinem Fall einen Verstoß gegen das Einzelfallgesetzverbot festgestellt, aber in bisherigen Entscheidungen die Prüfungsmaßstäbe näher umrissen.¹² Das BVerfG hat insbesondere bestimmt, dass es dem Einzelfallgesetzverbot „grundsätzlich genügt, wenn sich wegen der abstrakten Fassung des gesetzlichen Tatbestandes nicht absehen lässt, auf wie viele und welche Fälle das Gesetz Anwendung findet“,¹³ selbst wenn der Personenkreis eng begrenzt ist.¹⁴ Daneben fordert das Zitiergebot nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG bei grundrechtseinschränkenden Gesetzen, dass das jeweils betroffene Grundrecht unter Angabe des Artikels im Gesetz genannt sein muss.

Gemäß Art. 19 Abs. 2 GG darf ein grundrechtseinschränkendes Gesetz die Grundrechte nicht in ihren Wesensgehalten antasten. Über Inhalt und Bedeutung der Wesensgehaltsgarantie nach Art. 19 Abs. 2 GG besteht in Rechtsprechung und rechtswissenschaftlicher Literatur allerdings kein Konsens. So ist umstritten, ob der Wesensgehalt für den Grundrechtsinhaber im Einzelfall oder generell für das Grundrecht zu bestimmen ist, der Wesensgehalt absolut ist oder im Verhältnis zu anderen Grundrechten zu prüfen ist und in welchem Verhältnis der Wesensgehalt zum

9 [BT-Drs. 20/10861](#) a.a.O., S. 2.

10 Sachs, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 19 Rn. 7.

11 Dazu bereits BVerfG, Urteil vom 30.04.1952 - 1 BvR 14/52, 1 BvR 25/52, 1 BvR 167/52, BVerfGE 1, 264 (280).

12 Huber, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 19 Rn. 21.

13 BVerfG, Beschluss vom 19.11.2021 - 1 BvR 781/21, BVerfGE 159, 223 (291 Rn. 151) m.w.N.

14 BVerfG, Beschluss vom 11.07.2013 - 2 BvR 2302/11, 2 BvR 1279/12, BVerfGE 134, 33 (89 f. Rn. 131).

Menschenwürdekern steht.¹⁵ Das BVerfG hat außerdem erst einmal entschieden, dass die Wesentlichkeitsgarantie durch eine gesetzliche Regelung angetastet wurde (Jugendhilfe-Urteil vom 18.07.1967).¹⁶ Im konkreten Fall ging es um den Wesensgehalt des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG. Dem BVerfG zufolge müsse „der unantastbare Wesensgehalt eines Grundrechts für jedes Grundrecht aus seiner besonderen Bedeutung im Gesamtsystem der Grundrechte ermittelt“ werden.¹⁷ Das BVerfG begründete die Entscheidung allein damit, dass „der Zweck der Besserung eines Erwachsenen als gewichtiger Grund für die Entziehung der persönlichen Freiheit nicht ausreichen kann“. Demgegenüber könnten Einschränkungen aus besonders gewichtigen Gründen zulässig sein, v.a. zum Schutz der Allgemeinheit oder zum Schutz des Betroffenen.¹⁸ Weitere Maßstäbe zur Prüfung der Wesensgehaltsgarantie hat es nicht bestimmt. Der Wesensgehaltsgarantie wird daher in der rechtswissenschaftlichen Literatur daher kaum praktische Bedeutung beigemessen, insbesondere im Hinblick auf die dogmatisch klar strukturierte Verhältnismäßigkeitsprüfung.¹⁹

Nach Art. 19 Abs. 3 GG können juristische Personen und Personenvereinigungen Grundrechtsträger sein, wenn das betreffende Grundrecht seinem Wesen nach auf sie anwendbar ist. Art. 19 Abs. 4 GG regelt schließlich die Rechtsweggarantie als ein subjektives Grundrecht, durch welches nicht nur der Rechtsweg, sondern umfassender Rechtsschutz gewährleistet werden soll.

3.2. Geplante Änderungen des SchKG

Bezüglich der geplanten Änderungen des SchKG bedürfen lediglich Art. 19 Abs. 1 GG und Abs. 2 GG näherer Betrachtung. Juristische Personen des Privatrechts im Sinne des Art. 19 Abs. 3 GG sind keine Adressaten des SchKG-E. Im Hinblick auf die Rechtsweggarantie nach Art. 19 Abs. 4 GG dürfte es genügen, dass gegen einen nach § 35 SchKG-E verhängten Bußgeldbescheid der Rechtsbehelf des Einspruchs gemäß §§ 67 ff. Gesetz über Ordnungswidrigkeiten²⁰ eingelegt werden kann.²¹

Die geplanten Änderungen der §§ 8, 13 SchKG-E dürften nach den Vorgaben des BVerfG mit dem Allgemeinheitsgebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG vereinbar sein. So kann insbesondere davon

15 Ausführlich zu den einzelnen Ansätzen vgl. Huber, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 19 Rn. 136 ff.; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 19 Rn. 11; ferner zur Diskussion vgl. Schaks, Die Wesensgehaltsgarantie, Art. 19 II GG, JuS 2015, 407 (408 f.) m.w.N.

16 BVerfG, Urteil vom 18.07.1967 - 2 BvF 3, 4, 5, 6, 7, 8/62, 2 BvR 139, 140, 334, 335/62, BVerfGE 22, 180 (219); vgl. dazu Kerkemeyer, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 19 Rn. 44; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 19 Rn. 53.

17 BVerfG, Urteil vom 18.07.1967 - 2 BvF 3, 4, 5, 6, 7, 8/62, 2 BvR 139, 140, 334, 335/62, BVerfGE 22, 180 (219); vgl. ferner BVerfG, Beschluss vom 08.11.2006 - [2 BvR 578, 796/02](#), BVerfGE 117, 71 (96).

18 BVerfG, Urteil vom 18.07.1967 - 2 BvF 3, 4, 5, 6, 7, 8/62, 2 BvR 139, 140, 334, 335/62, BVerfGE 22, 180 (219 f.).

19 Kerkemeyer, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 19 Rn. 44; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 19 Rn. 11.

20 [Gesetz über Ordnungswidrigkeiten](#) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.02.1987 (BGBl. I S. 602), zuletzt geändert am 14.03.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 73).

21 Vgl. dazu Ellbogen, in: Mitsch, Karlsruher Kommentar zum OWiG, 5. Aufl. 2018, § 67 Rn. 1.

ausgegangen werden, dass das SchKG-E jedenfalls keine Einzelpersonenregelung trifft. Das Gesetz richtet sich nicht gegen bestimmte Personen, die gegen Abtreibungen sind, sondern dient dem Schutz von Schwangeren, die ihren durch §§ 218 ff. StGB auferlegten Pflichten vor einem möglichen Schwangerschaftsabbruch nachkommen, vor allem der Möglichkeit, bei der Beratung anonym zu bleiben (§§ 1 Abs. 4 Satz 1, 2 Abs. 1, 6 Abs. 2 SchKG). Es werden keine Personen in ihren persönlichen Eigenschaften durch das Gesetz adressiert. Es werden vielmehr einzelne Verhaltensweisen verboten, die auf unbestimmt viele Fälle anwendbar bleiben.

Das Zitiergebot nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG wird ferner mit dem geplanten § 36 SchKG-E hinreichend beachtet. Da das Zitiergebot nach der Rechtsprechung des BVerfG nur bei Grundrechten zur Anwendung kommt, „die auf Grund ausdrücklicher Ermächtigung vom Gesetzgeber eingeschränkt werden dürfen“,²² genügt vorliegend die Nennung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit nach Art. 8 Abs. 1, Abs. 2 GG. Die ebenfalls im Schutzbereich grundsätzlich betroffene Meinungsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG unterfällt mithin nicht dem Zitiergebot und bedarf folglich keiner Nennung.²³

Hinsichtlich der Wesensgehaltsgarantie gemäß Art. 19 Abs. 2 GG dürften vorliegend die Wesensgehalte der betroffenen Grundrechte der Versammlungsfreiheit gemäß Art. 8 Abs. 1 GG und der Meinungsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG einschlägig sein. In diesem Zusammenhang haben die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages bereits mehrfach die grundrechtliche Dimension und insbesondere die Verhältnismäßigkeit von sog. Bannmeilen vor Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen erörtert.²⁴ Ob und gegebenenfalls inwieweit der Wesensgehalt von Art. 8 Abs. 1 GG und Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG durch das SchKG im Sinne des Art. 19 Abs. 2 GG angetastet ist, kann angesichts der umstrittenen Inhalte der Wesensgehaltsgarantie als solches (s.o.) nicht abschließend beurteilt werden. Aus der Entscheidung des BVerfG zum Wesensgehalt des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG lassen sich im Hinblick auf die Regelungen des SchKG jedenfalls keine Schlussfolgerungen ableiten. In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird vereinzelt der Versuch unternommen, den Wesensgehalt der Versammlungsfreiheit zu beschreiben. Als Beispiel für einen Verstoß wird etwa die Auflösung einer unangemeldeten Versammlung allein wegen der fehlenden Anmeldung angeführt.²⁵ Das Beispiel macht deutlich, dass die Grenzen zwischen der Wesensgehaltsgarantie und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz fließend sind.

Auch vorliegend dürfte der Ausgleich zwischen den Grundrechtspositionen der Schwangeren und der übrigen Grundrechtsträger im SchKG-E primär eine Frage der Verhältnismäßigkeit und weniger der Wesensgehaltsgarantie aus Art. 19 Abs. 2 GG sein. Durch die Regelungen des

22 Vgl. dazu BVerfG, Urteil vom 27.07.2005 - [1 BvR 668/04](#), BVerfGE 348 (366); vgl. ferner Huber, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 19 Rn. 77.

23 BVerfG, Beschluss vom 25.04.1972 - 1 BvL 13/67, BVerfGE 33, 52 (77 f.).

24 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, „Mahnwachen“ vor Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen, Ausarbeitung vom 02.07.2018, [WD 3 - 3000 - 229/18](#); Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, „Mahnwachen“ vor Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen, Relevante Rechtsprechung von 2018 bis 2023, Dokumentation vom 17.02.2023, [WD 3 - 3000 - 020/23](#).

25 Enders, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 57. Ed. Stand: 15.01.2024, Art. 19 Rn. 31.3; vgl. ferner Ernst, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 8 Rn. 129, der im Übrigen eine Verletzung des Wesensgehalts der Versammlungsfreiheit für fernliegend hält.

SchKG-E wird die Ausübung der genannten Grundrechte jedenfalls nicht vollständig beseitigt. Versammlungen und Meinungsäußerungen werden nicht an sich verboten, sondern lediglich bestimmte Verhaltensweisen mit belästigender Wirkung an bestimmten Orten.

* * *