

Wegsehen – Aussitzen

Abtreibung: Der Gesetzgeber ignoriert die „Nachbesserungspflicht“

von Christian Poplutz

Nein, so geht es nicht weiter mit der Abtreibung in Deutschland. Seit Jahren stagnieren die Abtreibungszahlen auf hohem Niveau, steigen sogar noch an. Die Familienministerin kann angesichts dieser Entwicklung kurz vor Jahresende nicht mehr stillhalten. Öffentlich gibt sie ihrer Vorstellung Ausdruck, der Gesetzgeber müsse sich nach Jahren nun auf die ihm vom Bundesverfassungsgericht 1993 auferlegte „Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht“ beim Abtreibungsstrafrecht besinnen und handeln – doch sie wird vom Bundeskanzler mit Blick auf die in einem knappen Jahr anstehende Bundestagswahl rüde zurückgepiffen. Wegsehen und Aussitzen lautet seine Antwort auf den Skandal von über 130.000 statistisch nachgewiesenen vorgeburtlichen Kindstötungen in Deutschland.

Das ist nichts Neues. Als Helmut Kohl im Januar 1998 seine Familienministerin Claudia Nolte (CDU) öffentlich belehrte, er halte eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht gegen das geltende Abtreibungsstrafrecht nicht für den richtigen Weg, fürchtete er eine neue Auseinandersetzung um die Abtreibung angesichts schlechter Umfragewerte für seine Koalition neun Monate vor der Wahl. Da mussten – Nachbesserungspflicht hin, Lebensrecht her – die Sachargumente Claudia Noltens in den Schubladen des Familienministeriums bleiben.

Und dort liegen sie wohl noch heute. Denn Noltens Nachfolgerin, Christine Bergmann (SPD), hält im Gegensatz zu ihrer Vorgängerin überhaupt nichts von einer Korrektur des geltenden Rechts – und Gerhard Schröder will ohnehin wegsehen und aussitzen. Dabei wurden noch nie so viele vorgeburtliche Kindstötungen an das Statistische Bundesamt gemeldet wie im Jahr 2000, nämlich 134.609. Das ist ein Anstieg um mehr als drei Prozent gegenüber 1999 (130.471; vgl. Tabelle). Seit einer Verschärfung der gesetzlichen Meldepflicht, die 1996 wirksam wurde,

gab es in jedem Jahr über 130.000 gemeldete Abtreibungen; hinzu kommt aber – worauf das Statistische Bundesamt in jeder Mitteilung zum Thema hinweist – eine hohe Dunkelziffer. Manfred Spieker, Professor für Christliche Sozialwissenschaften an der Universität Osnabrück, geht davon aus, dass tatsächlich etwa doppelt so viele ungeborene Kinder in Deutschland getötet werden, also 250.000 pro Jahr (Manfred Spieker, Kirche und Abtreibung in Deutschland, 2001, S. 52ff.).

Tabelle

Zahl der an das Statistische Bundesamt gemeldeten Abtreibungen in Deutschland seit 1995

Jahr	Anzahl
1995	97.937
1996	130.899
1997	130.890
1998	131.795
1999	130.471
2000	134.609

Das sind Schätzungen. In der Tat weiß niemand, wie oft in Deutschland wirklich abgetrieben wird, zumal die tatsächliche Lage betreffend die Meldepraxis in den einzelnen Bundesländern auch noch „völlig konfus“ ist, so der Sächsische Datenschutzbeauftragte Thomas Giesen schon 1997 (Thomas Giesen, Wie oft wird in Deutschland abgetrieben, in: Zeitschrift für Lebensrecht 1997, S. 57ff.). Nach Giesen sind die Unklarheiten vom Gesetzgeber zu verantworten, der darauf verzichtet habe, Anmeldepflichten der betroffenen Ärzte und Krankenhäuser zu statuieren; er habe damit in Kauf genommen, dass die Statistik grobe Fehler enthalte, also keine wirkliche Aussagekraft besitze. So könne er seiner Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht nicht nachkommen und habe damit eine wesentliche Forderung des Bundesverfassungsgerichts nicht erfüllt.

Das Gericht hatte in seiner Entscheidung vom 28. Mai 1993 über das Schwangersen- und Familienhilfegesetz vom 27. Juli 1992 (BVerfGE 88, 203) dem Gesetzgeber nur unter bestimmten Voraussetzungen und unter der Bedingung des Erfolgsnachweises eines verbesserten Lebensschutzes die Möglichkeit eröffnet, das Abtreibungsstrafrecht zugunsten eines „Beratungsschutzkonzeptes“ zu ändern (siehe Kasten auf Seite 23).

Seit 1993 ist in Deutschland eine Abtreibung nach Beratung innerhalb einer Frist zwar rechtswidrig, aber straffrei möglich („nicht tatbestandsmäßig“; zu den zahlreichen Schwächen dieses Gesetzes vgl. Stefan Brandmaier, Das „Beratungskonzept“ ist gescheitert, in: Lebensforum 3/2001, S. 22ff.). Dennoch: „eine konsensfähige Alternative ist derzeit nicht in Sicht.“ (Thomas Fischer, in Tröndle/Fischer, Strafgesetzbuch, Kommentar, 50. Auflage 2001, Rn. 19 vor § 218). Fischer sieht – auch angesichts des Streits um die Schwangerschaftskonfliktberatung – nicht einmal die praktische Umsetzung des neuen Konzepts als gesichert an.

Vor diesem Hintergrund bestätigt die jüngste einschlägige Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 5. Oktober 2001 die oben erwähnte Entwicklung der letzten Jahre. Danach wurden im zweiten Quartal des laufenden Jahres 33.600 Abtreibungen gemeldet, eben so viele wie im zweiten Quartal 2000. Von diesen wurden 82 Prozent mit der Absaugmethode durchgeführt, rund 1400 mit der Abtreibungspille Mifegyne (4 Prozent); der weitaus größte Teil (92 Prozent) wurde ambulant durchgeführt, davon knapp ein Fünftel ambulant in Krankenhäusern, der Rest in gynäkologischen Praxen. Nach der Beratungsregelung wurden 98 Prozent der gemeldeten Abtreibungen vorgenommen. Nahezu die Hälfte der Frauen (48 Prozent) war verheiratet, rund 6 Prozent waren minderjährig.

Dies zeigt: es hat sich seit Claudia Noltens Einsicht vom Dezember 1997 nichts verbessert – im Gegenteil: nach dem Statistischen Jahrbuch 2000 geht die Zunahme von über 3.000 Abtreibungen im Jahr

2000 gegenüber 1999 fast komplett auf das Konto der jungen Frauen zwischen 18 und 25 Jahren (37.751 statt 34.669 Abtreibungen). Das ist eine Bankrotterklärung für die Sexualaufklärungspolitik der Bundesregierung und bestätigt, was Beobachter der politischen Szene seit langem feststellen: das Thema Abtreibung wird von der Politik und den Medien als zu konfliktträchtig angesehen und soll aus dem öffentlichen Bewusstsein verschwinden.

Der Mechanismus der „Schweigespirale“ (Elisabeth Noelle-Neumann, *Die Schweigespirale. Öffentliche Meinung - unsere soziale Haut*, 6. Aufl. 2001) führt dazu, dass Argumente für das Lebensrecht der ungeborenen Kinder in der Öffentlichkeit untergehen (Herbert Tröndle, „Beratungsschutzkonzept“ – ein Tabu für die Kriminologie?, in: *Festschrift für Günther Kaiser*, 1998, S. 1387ff.).

Die Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht

Dabei hatte das Bundesverfassungsgericht den Staat verpflichtet, „den rechtlichen Schutzanspruch des ungeborenen Lebens im allgemeinen Bewusstsein zu erhalten und zu beleben“ (Leitsatz 10, BVerfGE 88,203, 204). Zudem treffe ihn

„Die Gesellschaft, in welcher heute der Verwirklichung persönlicher Würde und Freiheit zu Lasten sittlicher Gemeinsamkeiten ein überragender Stellenwert zukommt, muss das Bewusstsein wiedergewinnen, dass dem Beginn wie dem Ende des individuellen Menschseins dieselbe überragende Bedeutung zukommt und dass weder Menschenwürde noch Rechtsfrieden es ertragen können, wenn jährlich weit über 100.000 Embryos um der ‚Lebensqualität‘ Dritter willen getötet werden.“

Thomas Fischer
Richter am Bundesgerichtshof

wegen des Wechsels zum „Beratungsschutzkonzept“ eine „Beobachtungspflicht“ (BVerfGE 88,203, 268), eventuell sogar eine „Korrektur- oder Nachbesserungspflicht“ (BVerfGE 88,203, 309). Letztere folge auch daraus, dass der Gesetzgeber von Verfassungen wegen grundsätzlich gehalten sei, die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes sobald als möglich zu beseitigen (BVerfGE 88,203, 309f.).

Das Gericht betonte, dies gelte vor allem auch dann, wenn ein bei Erlass verfassungsmäßiges Gesetz nachträglich verfassungswidrig werde, „weil sich die tatsächlichen Verhältnisse, auf die es einwirkt, grundlegend gewandelt haben oder sich die beim Erlass des Gesetzes verfassungsrechtlich unbedenkliche Einschätzung seiner künftigen Wirkungen später als ganz oder teilweise falsch erweist“ (BVerfGE 88,203, 310).

Hier irrte Helmut Kohl also: wenn ein vom Bundesverfassungsgericht als „Versuch“ bezeichneter Konzeptwechsel (BVerfGE 88,203, 311) seinem Anspruch, einen besseren Schutz des ungeborenen Lebens zu gewährleisten, über Jahre hinweg offensichtlich nicht genügt, dann muss der Gesetzgeber aktiv werden. Das mindeste wäre eine gründliche Bestandsaufnahme, deren erste Voraussetzung eine deutliche Verbesserung des Meldewesens ist. Denn die Regelung zur statistischen Erfassung der Abtreibungen ist weiterhin völlig unzureichend. Ein großer Teil der durchgeführten Abtreibungen wird nach wie vor nicht erfasst. Bleibt der Gesetzgeber untätig, setzt er sich dem Vorwurf aus, er wolle die Abtreibungswirklichkeit gar nicht erfahren, sondern sie der Öffentlichkeit verschleiern - und eben die ihm vom Bundesverfassungsgericht auferlegte Nachbesserungspflicht umgehen.

Berlin zeigt Bischöfen die kalte Schulter

Inzwischen kommt Bewegung in die Debatte. Auf ihrer jüngsten Herbstvollversammlung in Fulda hat die Deutsche Bischofskonferenz Ende September durch ihren Vorsitzenden, den Mainzer Kardinal Karl Lehmann, die Bundesregierung zur Stellungnahme aufgefordert. Kardinal Lehmann sagte, das Bundesverfassungsgericht habe in seiner Entscheidung 1993 „periodische Berichte“ über die Schutzwirkungen des Schwangerschaftskonfliktgesetzes angeregt (vgl. BVerfGE 88, 203, 310). Diesem Auftrag zur Überprüfung der Abtreibungspraxis in Deutschland und zur Darstellung der Wirkung des gesetzlichen Beratungsmodells sei die Bundesregierung bisher nicht nachgekommen. Kardinal Lehmann: „Wir erwarten von der Bundesregierung eine diesbezügliche Äußerung bzw. Vorlage eines solchen Berichtes.“ Doch Bundesfamilienministerin Bergmann (SPD) ließ die Bischöfe und die Öffentlichkeit Anfang Oktober durch ihre Sprecherin wissen, die Bundesregierung wolle sich zu dieser Forderung der Bischofskonferenz nicht äußern. Außerdem habe die Mahnung des Bundesver-

fassungsgerichts keinen rechtlich verpflichtenden Charakter.

Aus dem Ministerium war indes im Sommer zu erfahren, dass man die Voraussetzungen für die Korrektur- und Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers als nicht gegeben ansieht: diese obliege, so das Ministerium, „dem Gesetzgeber dann, wenn sich nach hinreichender Beob-



Forderte die Bundesregierung zum Handeln auf: Karl Kardinal Lehmann, Vorsitzender der Deutschen Bischofskonferenz

achtungszeit herausstellt, dass ‚das Gesetz das von der Verfassung geforderte Maß an Schutz nicht zu gewährleisten vermag‘ (BVerfGE 88,203 (309))“. Offensichtlich hält man in Berlin die Zeit nicht für reich und die bisherige Meldepraxis für ausreichend und verfassungskonform. Die Deutsche Bischofskonferenz wird ihr Anliegen, den Auftrag des Bundesverfassungsgerichts zur Überprüfung der Abtreibungspraxis und der Wirkung des gesetzlichen Beratungsmodells in Erinnerung zu bringen, also hartnäckig verfolgen müssen.

Könnten sich die Bischöfe dazu verstehen, die geltende Regelung öffentlich in Frage zu stellen, käme dies zwar einer Kampfansage an weite Teile der Gesellschaft gleich. Aber es wäre ein prophetisches Zeichen, dass Deutschland mit dieser „Fristenregelung mit Vorstellungspflicht der Schwangeren und Beratungsangebot der Beratungsstelle“ (Manfred Spieker, *Kirche und Abtreibung in Deutschland*, 2001, S. 253) auf dem falschen Weg ist. Dass Umkehr Not tut, se-

hen auch namhafte Strafrechtsexperten wie Thomas Fischer, Richter am Bundesgerichtshof und Nachfolger Herbert Tröndles als StGB-Kommentator: „Die Gesellschaft, in welcher heute der Verwirklichung persönlicher Würde und Freiheit zu Lasten sittlicher Gemeinsamkeiten ein überragender Stellenwert zukommt, muss das Bewusstsein wiedergewinnen, dass dem Beginn wie dem Ende des individuellen Menschseins dieselbe überragende Bedeutung zukommt und dass weder Menschenwürde noch Rechtsfrieden es ertragen können, wenn jährlich weit über 100000 Embryos um der „Lebensqualität“ Dritter willen getötet werden.“ (Fischer, in Tröndle/Fischer, Strafgesetzbuch, Kommentar, 50. Auflage 2001, Rn. 19 vor § 218).

In der Tat: dieser Skandal sollte kein Regierungsmitglied, keinen Parlamentarier und keinen Menschen guten Willens in Deutschland ruhen lassen. Die geltende deutsche Abtreibungsregelung bedeutet eine Kapitulation des Rechtsstaates, „zu dessen konstituierenden Merkmalen das Gewaltverbot für Privatpersonen, die sich nicht in einer Notwehrsituation befinden, gehört“ (Manfred Spieker, Kirche und Abtreibung, 2001, S. 80f.). Der Staat nimmt diese – verbal für rechtswidrig erklärten – Tötungshandlungen nicht nur hin, sondern „organisiert sie flächendeckend, obwohl sie aus kriminologischer Sicht zutreffend als ‚Gewalt in der Familie‘ zu bezeichnen sind“ (Herbert Tröndle, „Beratungsschutzkonzept“ – ein Tabu für die Kriminologie, in: Festschrift für Günther Kaiser, 1998, S. 1387ff.). Ein Staat aber, der sich nicht schützend vor die schwächsten Glieder der menschlichen Gemeinschaft, die Ungeborenen, stellt, vermag seiner Befriedigungsfunktion nicht auf Dauer gerecht zu werden und kann eines Tages auch das Leben der Geborenen nicht mehr ausreichend schützen.

Der Autor, Christian Poplutz, arbeitet zur Zeit an einer staats- und völkerrechtlichen Dissertation. Er ist freier Mitarbeiter der katholischen Zeitung „Die Tagespost“ und gehört der Redaktion der „Zeitschrift für Lebensrecht“ an. Seit 1996 ist er Mitglied (Bioethik-Beauftragter) des Bundesvorstandes der Christdemokraten für das Leben (CDL).



Das Bundesverfassungsgericht über das „Beratungsschutzkonzept“ und die Beobachtungs- und Korrektur- oder Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers, Urteil vom 28.5.1993 (*Hervorhebungen vom Verfasser*)

Leitsatz 11: „Dem Gesetzgeber ist es verfassungsrechtlich grundsätzlich nicht verwehrt, zu einem Konzept für den Schutz des ungeborenen Lebens überzugehen, das in der Frühphase der Schwangerschaft in Schwangerschaftskonflikten den Schwerpunkt auf die Beratung der schwangeren Frau legt, um sie für das Austragen des Kindes zu gewinnen, und dabei auf eine indikationsbestimmte Strafdrohung und die Feststellung von Indikationsstatbeständen durch einen Dritten verzichtet.“

D.II.5. (=BVerfGE 88,203, 268):

c) Wissenschaftlich und rechtspolitisch umstritten war und ist allerdings, ob eine Beratungsregelung für Schwangerschaftsabbrüche in der Frühphase der Schwangerschaft eine bessere Schutzwirkung für das ungeborene Leben entfalten kann als die bisherige Regelung. (...) Angesichts der dargelegten Gründe, die gegen die Beibehaltung der bisherigen Indikationenregelung sprechen, hindern solche Ungewißheiten den Gesetzgeber jedoch nicht grundsätzlich daran, eine Beratungsregelung einzuführen; *freilich ist er gehalten, die Auswirkungen seines neuen Schutzkonzepts im Auge zu behalten (Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht).*

E.IV.1. (=BVerfGE 88,203, 309-311):

a) Der Gesetzgeber erfüllt seine Pflicht, das ungeborene menschliche Leben zu schützen, nicht ein für allemal dadurch, daß er ein Gesetz zur Regelung des Schwangerschaftsabbruchs erläßt, welches diesen Schutz bezweckt und nach seiner - verfassungsrechtlich unbedenklichen - Einschätzung auch geeignet erscheint, das vom Grundgesetz geforderte Maß an Schutz zu gewährleisten. *Er bleibt vielmehr aufgrund seiner Schutzpflicht weiterhin dafür verantwortlich, daß das Gesetz tatsächlich einen – unter Berücksichtigung entgegenstehender Rechtsgüter – angemessenen und als solchen wirksamen Schutz vor Schwangerschaftsabbrüchen bewirkt. Stellt sich*

nach hinreichender Beobachtungszeit heraus, dass das Gesetz das von der Verfassung geforderte Maß an Schutz nicht zu gewährleisten vermag, so ist der Gesetzgeber verpflichtet, durch Änderung oder Ergänzung der bestehenden Vorschriften auf die Beseitigung der Mängel und die Sicherstellung eines dem Untermaßverbot genügenden Schutzes hinzuwirken (*Korrektur- oder Nachbesserungspflicht*).

b) (...) Der hohe Rang des geschützten Rechtsgutes, die Art der Gefährdung ungeborenen Lebens und der in diesem Bereich festzustellende Wandel der gesellschaftlichen Verhältnisse und Anschauungen erfordern es, daß der Gesetzgeber beobachtet, wie sich sein gesetzliches Schutzkonzept in der gesellschaftlichen Wirklichkeit auswirkt (*Beobachtungspflicht*). Er muß sich in angemessenen zeitlichen Abständen in geeigneter Weise – *etwa durch periodisch zu erstattende Berichte der Regierung* – vergewissern, ob das Gesetz die erwarteten Schutzwirkungen tatsächlich entfaltet oder ob sich Mängel des Konzepts oder seiner praktischen Durchführung offenbaren, die eine Verletzung des Untermaßverbots begründen (vgl. BVerfGE 56, 54 [82 ff.]). *Diese Beobachtungspflicht besteht auch und gerade nach einem Wechsel des Schutzkonzepts.*

c) Die Beobachtungspflicht schließt ein, dass der Gesetzgeber im Rahmen seiner Kompetenz dafür sorgt, dass die für die Beurteilung der Wirkungen des Gesetzes notwendigen Daten planmäßig erhoben, gesammelt und ausgewertet werden. *Verlässliche Statistiken mit hinreichender Aussagekraft (...) sind dazu unerlässlich. (...)*

E.IV.2. (=BVerfGE 88,203, 311):

(...) Der Konzeptwechsel stellt einen *Versuch* des Gesetzgebers dar, nach den als unbefriedigend angesehenen Erfahrungen mit der Indikationenregelung auf anderem Wege einen *besseren Schutz* des ungeborenen Lebens zu gewährleisten. Dies verpflichtet den Gesetzgeber zu sorgfältiger Beobachtung der tatsächlichen Auswirkungen des neuen Rechts und zu einer möglichst zuverlässigen Ermittlung der Daten, die für eine empirische Beurteilung der unter dem neuen Recht durchgeführten Schwangerschaftsabbrüche notwendig sind. (...)