



Stellungnahme der Aktion Lebensrecht für Alle ALfA e.V.

vom 5.12.2023 zum
Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur
Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes

ALfA e.V.
Cornelia Kaminski (Bundesvorsitzende)
Kitzenmarkt 20
86150 Augsburg
Telefon 0178 58883 00
Cornelia.kaminski@alfa-ev.de

Zusammenfassung

Die im Gesetzentwurf skizzierte Problemlage, die eine Regelung per Gesetz erforderlich machen würde, existiert nicht. Sollte eine solche Problemlage entstehen, so könnte das grundgesetzlich garantierte Recht auf Versammlungen unter freiem Himmel (Art. 8 Abs. 2 GG) eingeschränkt werden. Die hierfür notwendigen Regelungen bestehen bereits: Bei einer unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit kann nach § 15 VersammlG eine Versammlung vor ihrem Beginn verboten oder nach Veranstaltungsbeginn aufgelöst werden. Weitere Regelungen fallen in die Zuständigkeit der Länder.

Ein Gesetz, wie es der vorliegende Entwurf skizziert, wäre rechtswidrig, da es weder den verfassungs- noch anderen rechtlichen Anforderungen an ein allgemeines Gesetz genügt. Der vom Gesetz vorgesehene Eingriff in die Versammlungsfreiheit ist durch die geschilderte – fiktive – Problemlage nicht zu rechtfertigen und steht im Widerspruch zum Grundgesetz, zur EU-Grundrechtecharta, zur europäischen Menschenrechtskonvention sowie zu Normen und allgemeinen Prinzipien des Völkerrechts.

Das im Gesetzentwurf mehrfach erwähnte Schutzkonzept bezieht sich, anders als die Formulierungen im Entwurf vermuten lassen, nicht in erster Linie auf den Schutz der ungewollt Schwangeren und ihrer Persönlichkeitsrechte, sondern auf den Schutz des ungeborenen Kindes, zu dem der Staat in besonderer Weise verpflichtet ist.

Die vom Gesetzentwurf vorgesehene geänderte statistische Erfassung der Schwangerschaftsabbrüche sieht ein Problem darin, dass die bisher übermittelten Daten nicht ausreichen, um eine flächendeckende Versorgung mit Abtreibungsmöglichkeiten zu gewährleisten. Es besteht jedoch weder eine Notwendigkeit zu einer solchen flächendeckenden Versorgung noch ein Mangel an Einrichtungen, die Schwangerschaftsabbrüche vornehmen.

A. Gesetzentwurf und tatsächlicher Regelungsbedarf

Der vorliegende Gesetzentwurf möchte das Schwangerschaftskonfliktgesetz ändern. Ziel ist, eine ungehinderte Inanspruchnahme der Schwangerschaftskonfliktberatung sowie des ungehinderten Zugangs zu Einrichtungen, die Schwangerschaftsabbrüche vornehmen, zu gewährleisten. Die Verantwortlichkeit hierfür soll bei den Ländern liegen. Dafür sollen §§ 8 und 13 SchKG entsprechend erweitert werden. Daneben soll jeweils ein Verbot der Belästigung der Schwangeren sowie ein Verbot der Behinderung des Personals der Beratungsstellen und Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen normiert werden. Zur wirksamen Umsetzung dieser Verbote sollen zudem Bußgeldtatbestände eingeführt werden. Dem statistischen Bundesamt sollen zukünftig alle Stellen, an denen Schwangerschaftsabbrüche vorgenommen werden, durch die zuständigen Behörden gemeldet werden. Im Folgenden soll die angenommene Problemlage analysiert sowie die kompetenzmäßige (1.) Verfassungskonformität sowie die legitime Stimmigkeit (2.) der Regelung erläutert werden. Abschließend wird die grundrechtliche Verfassungskonformität betrachtet (3.)

1. Die im Gesetzentwurf geschilderte Problemlage

In der Begründung zum Gesetzentwurf wird die Behauptung aufgestellt, in Deutschland komme es seit einigen Jahren und zusehends häufiger zu Protesten und Gegenprotesten vor Einrichtungen der Schwangerschaftskonfliktberatung, sowie Kliniken und Praxen von Ärztinnen und Ärzten, die einen Schwangerschaftsabbruch vornehmen. Diese Proteste verletzen das Recht auf körperliche und sexuelle Selbstbestimmung der betroffenen Personen sowie

die Berufsfreiheit der betroffenen Ärzte und Berater. Sie stünden zudem den gesetzlichen Schutzbestimmungen zur Vermeidung und Bewältigung von Schwangerschaftskonflikten entgegen, da diese eine anonyme und vollständig ergebnisoffene Beratung zusicherten. Eine Regelung durch Bundesgesetz sei alternativlos, da das gesetzliche Schutzkonzept im Zusammenhang mit Schwangerschaftsabbrüchen es erforderlich mache, auch die Durchführung der Beratung zu schützen.

Die Erfassung von Einrichtungen, die Schwangerschaftsabbrüche durchführen bis auf die regionalen Ebenen hinunter sei notwendig, um eine flächendeckende Versorgungssicherheit zu gewährleisten. Sie müsse daher durch das statistische Bundesamt erfolgen.

2. Sachliche Unrichtigkeit der geschilderten Problemlage

a. Unzureichende flächendeckende Versorgung mit Abtreibungseinrichtungen

Eine Definition dessen, was flächendeckend bedeutet, bleibt der Gesetzentwurf schuldig. Ausgehend von der Annahme, dass insbesondere eine flächendeckende Versorgung mit geburtshilflichen Einrichtungen notwendig ist, um die Gesundheit und das Leben von Schwangeren und ihren Kindern zu schützen, mag ein Vergleich der Versorgungssituation hier jedoch einen Anhaltspunkt geben. In Deutschland standen Ende 2022 noch insgesamt 621 Kreißsäle für Entbindungen zur Verfügung. Dort wurden im selben Jahr 738 819 Kinder geboren. Im Jahr 2019 kam ein vom Bundesministerium für Gesundheit in Auftrag gegebenes Gutachten des iGES8 (unabhängiges Forschungs- und Beratungsinstitut für Infrastruktur- und Gesundheitsfragen) zum Ergebnis, dass eine flächendeckende, wohnortnahe Versorgung mit Hebammenhilfe überwiegend gewährleistet ist. 2019 fanden 787 523 Geburten statt, zur Verfügung standen hierfür 682 Krankenhausstandorte. Insofern ist der Rückschluss zulässig, dass von flächendeckender Versorgungssicherheit auszugehen ist, wenn pro Einrichtung 1154 Vorgänge jährlich betreut werden.

Die Liste der Bundesärztekammer nach § 13 Abs. 3 Schwangerschaftskonfliktgesetz führt insgesamt 1106 hierfür zuständige Stellen auf. Per Postleitzahlensuche lassen sich wohnortnahe Einrichtungen problemlos auffinden. Fahrtzeiten von mehr als zwei Stunde sind nirgends notwendig, wären aber durchaus zumutbar, da eine ungewollt Schwangere körperlich nicht sonderlich eingeschränkt ist. 2022 führten die 1106 gemeldeten Abtreibungseinrichtungen insgesamt ca. 104.000 Abtreibungen durch, durchschnittlich 94 pro Einrichtung. Angesichts des Zeit- und Betreuungsaufwands, den eine Geburt im Vergleich zu einer Abtreibung bedeutet, sowie der Tatsache, dass in den ersten Wochen der Schwangerschaft durchaus längere Reisen möglich sind, was bei einsetzenden Wehen jedoch schwierig ist, kann festgehalten werden: Die Behauptung, eine flächendeckende Versorgung mit Abtreibungseinrichtung sei nicht gegeben, entbehrt jeder Grundlage. Die vermutete mangelnde Versorgung mit Abtreibungseinrichtungen entspricht nicht der Realität, wie auch eine Studie der Charité ergeben hat.¹ Dies ergibt sich zudem aus der Tatsache, dass die vorhandenen Stellen die Zahl der durchgeführten Schwangerschaftsabbrüche im Jahr 2022 um 9,9 %, sowie in den ersten Quartalen 2023 um weitere 6,8 bzw. 4,5 % steigern konnten.

Eine statistische Auswertung der Praxen und Kliniken, die Abtreibungen durchführen, ist bereits jetzt anhand der vorliegenden Meldedaten problemlos möglich. Die Verpflichtung von

¹ Matthias David, Klaus-Dieter Werneck: Ausgewählte Versorgungsdaten zum Schwangerschaftsabbruch in Deutschland. Frauenarzt 10 2022, 656 – 660

Landesärztekammern, Gesundheitsbehörden, Kassenärztlichen Vereinigungen und Landeskrankenhausgesellschaften, ihrerseits nun auch noch Einrichtungen zu melden, die Schwangerschaftsabbrüche vornehmen, schafft zusätzlichen bürokratischen Aufwand ohne zusätzlichen Erkenntnisgewinn.

b. Anzahl der als Gehsteigbelästigung bezeichneten Versammlungen

Die Behauptung, es komme vor „Einrichtungen der Schwangerschaftskonfliktberatung sowie Kliniken und Praxen, in denen Abtreibungen durchgeführt werden“, vermehrt zu „Gehsteigbelästigungen“, wird nicht belegt. Bekannt sind zweimal jährlich stattfindende Gebetswachen – nicht Proteste oder Belästigungen – in räumlicher Nähe zu Beratungsstellen bzw. zu Einrichtungen, in denen Schwangerschaftsabbrüche vorgenommen werden, an drei Orten in Deutschland: Frankfurt am Main, München und Pforzheim. Im Oktober 2022 hat es zudem einmalig eine solche Mahnwache in Stuttgart gegeben. Die Teilnehmerzahlen bewegen sich im niedrigen zweistelligen Bereich.

c. Verletzung der Persönlichkeitsrechte der Schwangeren

Die Behauptung, bei den als Gehsteigbelästigung bezeichneten Versammlungen handele es sich um nicht hinnehmbare Beeinträchtigungen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts der Schwangeren ist nicht haltbar. Sofern unter diesem Recht ein angebliches Recht auf Abtreibung verstanden wird, haben die angesprochenen Versammlungen hierauf keinen Einfluss, wie sich ebenfalls aus der deutlichen Steigerung der Abtreibungszahlen erkennen lässt. Eine Einschränkung des Zugangs zu Abtreibungen durch die Initiativen ist demnach sicher nicht erfolgt.

Die allgemeinen Persönlichkeitsrechte, von denen im Entwurf die Rede ist, können nicht als Grundlage für ein Verbot der Gehsteigberatung herangezogen werden. Zwar können diese betroffen sein, aber nicht jeder Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht der schwangeren Frauen führt zugleich zu einer Verletzung desselben. Der Nachweis, dass diese eingeschränkt worden seien, konnte bisher in keinem der einschlägigen Gerichtsverfahren erbracht werden. In den vorgelegten Unterlagen zur gerichtlichen Durchsetzung eines Verbots der Mahnwachen ist keine Zeugenaussage einer betroffenen Schwangeren auffindbar, die ein Verstoß gegen ihre Persönlichkeitsrechte hätte glaubhaft machen können.

In mehreren Auseinandersetzungen haben sich deutsche Gerichte mit Protesten und Mahnwachen im Umfeld von Beratungsstellen und Praxen bzw. Kliniken, in denen Schwangerschaftsabbrüche durchgeführt werden, beschäftigt. So hat der hessische Verwaltungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 18.03.2022 hervorgehoben, dass die Versammlung in Frankfurt gegenüber der Beratungsstelle von Pro Familia das allgemeine Persönlichkeitsrecht der ratsuchenden Frauen nicht berührt. Zum gleichen Schluss kam der Verwaltungsgerichtshof in Mannheim, der in seinem Urteil festhielt, dass die Auflagen der Stadt Pforzheim für eine Versammlung von Abtreibungsgegnern vor einer Schwangerschaftskonfliktberatungsstelle rechtswidrig waren. Und auch das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig verwies darauf, dass es kein Recht darauf gebe, „von der Konfrontation mit abweichenden religiösen Vorstellungen oder Meinungen gänzlich verschont zu bleiben“.² Ausdrücklich verwiesen die Richter darauf, dass kein Grund zu der Annahme bestehe, dass Frauen einem physischen oder psychischen Spießrutenlauf ausgesetzt seien, weswegen die Grundrechte der Abtreibungsgegner (Versammlungs-, Meinungs- und Religionsfreiheit) Vorrang hätten. Ein Schutz

² Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. Juni 2023 (Az.: 6 B 33.22)

vor belästigenden Verhaltensweisen ist zudem bereits hinreichend durch das bürgerliche Gesetzbuch (§§ 823-853 BGB) gegeben.

d. Einschränkung der Berufsausübung

Der Gesetzentwurf postuliert eine Einschränkung der betroffenen Ärztinnen und Ärzte sowie der Beraterinnen und Berater auf Grund der Anwesenheit von Abtreibungsgegnern. Auch dies ist angesichts der gestiegenen Abtreibungszahlen nicht haltbar. Wären Abtreibungsärzte in ihrer Berufsfreiheit hierdurch eingeschränkt gewesen, hätten sie nicht die Abtreibungszahlen entsprechend steigern können. Eine Beeinträchtigung der Berufsfreiheit von Ärztinnen und Ärzten ist auch deswegen nicht anzunehmen, weil bislang kein Nachweis hierfür erbracht werden konnte. Dies wäre z.B. durch eine Anzeige mit anschließender Verurteilung eines Demonstranten oder Betenden denkbar gewesen. Hierzu liegen aber keine Fälle vor. Die Beraterinnen und Berater in den entsprechenden Beratungsstellen sind ebenfalls nicht eingeschränkt, da die Beratung hinter verschlossenen Türen stattfindet, außerhalb der Hör- und Sichtweite der Mahnwachen.

e. Das Schwangerschaftskonfliktgesetz – Anonymität der Beratung

Die Anonymität der Schwangeren ist dadurch gewährleistet, dass in den Beratungsstellen nicht ausschließlich Schwangerschaftskonfliktberatungen durchgeführt werden, sondern es vielfältige Angebote gibt etwa im Bereich Sexualpädagogik und Paarberatung. Das Aufsuchen der Beratungsstelle ermöglicht daher nicht den Rückschluss, die betreffende Person sei schwanger und denke über einen Schwangerschaftsabbruch nach.³ Gleiches gilt für die Personen, die eine Arztpraxis oder Klinik aufsuchen, in der Schwangerschaftsabbrüche durchgeführt werden. In aller Regel werden dort weitere gesundheitliche Leistungen angeboten. Dass tatsächlich die Praxis aufgesucht wird, um dort eine Schwangerschaft abbrechen zu lassen, ist daher nicht ersichtlich.

f. Das Schwangerschaftskonfliktgesetz – Offenheit der Beratung

Das Schwangerschaftskonfliktgesetz schreibt vor, dass die Beratung ergebnisoffen zu führen sei. Es ist nicht zu erkennen, dass diese Ergebnisoffenheit in der Schwangerschaftskonfliktberatung durch Mahnwachen irgendeiner Weise beeinträchtigt würde. Bei den Beratungsgesprächen selbst sind die Teilnehmer weder zugegen noch hörbar. In der Begründung seines Beschlusses vom 18.3.2022 weist der Hessische Verwaltungsgerichtshof darauf hin, dass auch das eigene Recht des Ungeborenen auf Leben Gegenstand der gesetzlich vorgeschriebenen Beratung (§ 219 Abs. 1 StGB) sei. Hier könnte geltend gemacht werden, dass die Teilnehmer der Versammlungen, die im Entwurf als „Gehsteigbelästigung“ bezeichnet werden, diese Aufgabe für den Fall übernehmen, dass das Lebensrecht des Kindes bei der Beratung unzureichend thematisiert worden wäre.⁴

g. Alternativen

Die Autoren des Gesetzentwurfs behaupten, die Beibehaltung des aktuellen Rechtsstandes berge die Gefahr der fortlaufenden Beeinträchtigung des staatlichen Schutzkonzeptes im Zusammenhang mit Schwangerschaftsabbrüchen. Zudem sei es für die Vollzugsbehörden vor Ort auf Grund der unsicheren Rechtslage nicht möglich, entsprechende Verbote auszusprechen und so die Persönlichkeitsrechte der Schwangeren zu schützen. Daher sei eine Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes alternativlos.

³ Hessischer VGH, Beschluss vom 18.03.2022 - 2 B 375/22

⁴ Hessischer VGH, Beschluss vom 18.03.2022 - 2 B 375/22

Diese Argumentation verkennt, dass das genannte Schutzkonzept zuvorderst das Recht auf Leben des ungeborenen Kindes zu schützen trachtet, nicht aber die Persönlichkeitsrechte der Schwangeren. Das Schutzkonzept der genannten Gesetze ist also nur insofern tangiert, als dass die Teilnehmer der Mahnwachen ja gerade bemüht sind, das Leben des ungeborenen Kindes zu schützen. Die Argumentation verkennt zudem, dass das Bundesverwaltungsgericht bereits solche Verbote, wie sie nun der vorliegende Gesetzentwurf vorsieht, als verfassungswidrig erkannt und daher für nichtig erklärt hat.

Eine Alternative zum vorliegenden Gesetz bestünde also vielmehr darin, die Qualität der Beratung sicher zu stellen und eine Statistik darüber zu führen, wie oft es den Beraterinnen gelingt, das Leben des ungeborenen Kindes tatsächlich wirksam zu schützen. So könnte dem Auftrag des Bundesverfassungsgerichts, das ungeborene Leben wirksam zu schützen, entsprochen werden.

Der vorgesehene neue Absatz 3 zu § 13 Schwangerschaftskonfliktgesetz, der es untersagt, Schwangeren unwahre Tatsachenbehauptungen zu übermitteln, ist insofern begrüßenswert, als dass er damit die Behauptung, der vorgeburtliche Mensch sei lediglich ein Zellhaufen und bei einer Abtreibung würde ausschließlich sogenanntes Schwangerschaftsgewebe abgesaugt, unter Strafe stellt. Ebenso müsste die Aussage unter Strafe gestellt werden, es gäbe keinen Nachweis dafür, dass Frauen psychisch unter ihrer Abtreibung leiden.⁵

B. Juristische Analyse

1. Gesetzgebungskompetenz

Die Einschränkung von Grundrechten ist in der Bundesrepublik Deutschland nur durch ein Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes möglich (Art. 19 Abs. 1 GG).

Der vorliegende Entwurf möchte durch die Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes diese Einschränkung von Grundrechten vornehmen.

Zur Begründung wird angeführt, dass die Regelungen im Sinne des Artikel 72 Absatz 2 GG zur Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse seien und zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet erforderlich. Soweit das Phänomen der sogenannten Gehsteigbelästigungen in den Ländern unterschiedlich ausgeprägt sei, bestehe die Gefahr unterschiedlicher Überlastungen einzelner Beratungseinrichtungen. Würde der rechtliche Rahmen hinsichtlich sogenannter Gehsteigbelästigungen sich zwischen den Ländern unterscheiden, drohe eine Verlagerung der Belästigungen in Länder, in denen Schwangere einen geringeren Schutz genießen. Aufgrund von Überlastungen von Einrichtungen in Ländern mit höherem Schutzniveau und erschwelter Erreichbarkeit in anderen Ländern wäre die Versorgungslage in den jeweiligen Ländern erheblich beeinträchtigt und mithin die Funktionsfähigkeit des gesetzlichen Regelungskonzepts gefährdet. Im Sinne eines für alle Schwangeren gleichwertigen, verbindlichen Schutzniveaus lägen bundeseinheitliche Regelungen daher im gesamtstaatlichen Interesse.

Es sind drei Bundesländer betroffen: Baden-Württemberg, Bayern und Hessen mit insgesamt drei bekannten Standorten, von denen einer in einem Umkreis von 30 m von einer

⁵ Gebeyehu et al.: Global prevalence of post-abortion depression: systematic review and Meta-analysis. BMC Psychiatry. 2023 Oct 26;23(1) <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/37884930/>

Beratungseinrichtung stattfindet, eine in der Nähe einer Beratungseinrichtung und eine in der Nähe von Abtreibungseinrichtungen. In Deutschland werden an 1106 gemeldeten Stellen Abtreibungen durchgeführt. Sollte es tatsächlich an einer dieser Stellen zu Einschränkungen kommen, die zu deren Schließung führen, ist davon auszugehen, dass dies von den 1105 anderen Stellen aufgefangen werden könnte. In den beiden Städten, in denen es zu Mahnwachen vor Beratungsstellen kommt, befinden sich alternative Beratungsstellen in unmittelbarer Nähe, die aufgesucht werden können, um eine Konfrontation mit den Mahnwachen zu vermeiden.

In keinem Fall ist eine Reise in ein anderes Bundesland notwendig – weder, um eine Beratung in Anspruch nehmen zu können, noch um eine Schwangerschaft abbrechen zu lassen. Die Notwendigkeit, ein Verbot solcher Mahnwachen per Bundesgesetz zu erlassen, ist daher nicht gegeben.

2. Abschließende Regelung im Versammlungsrecht

Das Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz) hält in § 15 (1) fest: „Die zuständige Behörde kann die Versammlung oder den Aufzug verbieten oder von bestimmten Auflagen abhängig machen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung oder des Aufzuges unmittelbar gefährdet ist.“ Dieser Absatz ist nach Ansicht etwa der hessischen Landesregierung ausreichend, um eine Einschränkung der Persönlichkeitsrechte Schwangerer im Umkreis von Beratungsstellen und Abtreibungseinrichtungen wirksam zu begegnen:

„Durch den Erlass von Beschränkungen nach Abs. 1 kann z.B. bei Versammlungen bzw. Demonstrationen vor staatlich anerkannten Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen sichergestellt werden, dass schwangere Frauen, die eine solche Beratungsstelle aufsuchen wollen, keinem ‚Spießrutenlauf‘ ausgesetzt werden. Dafür ist eine Abwägung der widerstreitenden Interessen im Einzelfall vorzunehmen, die im Wege der praktischen Konkordanz allen Grundrechten zu jeweils bestmöglicher Wirkung und Geltung verhilft (vgl. BverfG, Urteil vom 15. Januar 1958 – 1 BvR 400/51 – BverfGE 7, 198, 210; ständige Rspr.). Das allgemeine Persönlichkeitsrecht der schwangeren Frau (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) ist abzuwägen mit der allgemeinen Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG), ggf. der Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) und ggf. der Religionsfreiheit (Art. 4 Abs. 1 GG) Dritter“.⁶

Auch in der Zeit nach Inkrafttreten des Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetz (HversFG) hat das hessische Innenministerium nochmals betont, dass ein pauschales Verbot von Demonstrationen vor Beratungsstellen oder Arztpraxen einen nicht zu rechtfertigenden schweren Eingriff in die Versammlungs- und Meinungsfreiheit darstellen würde und es bereits nach aktueller Rechtslage möglich sei, durch Auflagen und Verbote den ungehinderten Zugang sicherzustellen. Eine spezielle Regelung sei daher weder notwendig noch rechtlich vertretbar.⁷

⁶ Gesetzentwurf Landesregierung Gesetz zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen, Hessischer Landtag, Drucksache 20/9471 04. 11. 2022, zu § 14, S. 33f. <https://starweb.hessen.de/cache/DRS/20/1/09471.pdf> (zuletzt abgerufen am 22.04.2022).

⁷ Vgl. Hessenschau v. 01.04.2023, <https://www.hessenschau.de/gesellschaft/mahnwachen-vor-beratungsstellen-das-kreuz-mit-den-abtreibungsgegnern-v1,mahnwachen-abtreibungen-bannmeilen-100.html> (zuletzt abgerufen am 23.04.2023).

Nicht zuletzt hat der Sachverständige Uwe Volkmann anlässlich einer Anhörung des hessischen Innenausschusses im Februar 2023 im Rahmen der Beratungen zum HversFG deutlich gemacht, dass eine gesetzliche Regelung sinnvollerweise im Versammlungsrecht anzusiedeln sei.⁸ Der Sachverständige Volkmann war der Prozessbevollmächtigte der Stadt Frankfurt u.a. in dem von ihm erwähnten Eilverfahren. Das Verwaltungsgericht Frankfurt führte in diesem Prozess aus, dass das allgemeine Persönlichkeitsrecht gerade nicht

„vor der Konfrontation mit einer Meinung zu schützen [vermag], die von schwangeren Frauen, die die Beratungsstelle von Pro Familia während der Versammlungen aufsuchten, als Stigmatisierung und Anprangerung durch die Versammlungsteilnehmer empfunden wird... Für einen solchen Konfrontationsschutz vor nicht gewünschten anderen Ansichten besteht in der vorgegebenen Rechtsordnung kein Raum (vgl. BverfG, Beschluss des Ersten Senats vom 27. Januar 2015 – 1 BvR 471/10 –, BverfGE 138, 296 <336>, juris = NJW 2015, 1359 <1363> Rn. 104, ‚Kopftuch II‘).“

Weiter führte das VG Frankfurt aus, dass, soweit aus dem durch Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG garantierten allgemeinen Persönlichkeitsrecht doch Abwehr- und Unterlassungsansprüche des betroffenen Personenkreises folgen können, diesen durch die Erteilung entsprechender Auflagen Rechnung getragen werden könne. Mit anderen Worten: Es besteht gerade kein Bedarf einer gesetzlichen Regelung.

3. Verfassungsmäßigkeit eines Verbots

Selbst wenn die rechtliche Möglichkeit sowie ein hinreichender Anlass zur Gesetzgebung gegeben wären, was nicht der Fall ist, entspricht der vorliegende Entwurf nicht den verfassungs- und sonstigen rechtlichen Anforderungen an ein allgemeines Gesetz. Eine Verabschiedung des vorliegenden Entwurfs wäre rechtswidrig.

Den Maßstab für eine diesbezügliche Beurteilung bilden die grund- bzw. menschenrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes, der Rechtsakte der Europäischen Union, der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie des allgemeinen Völkerrechts. Die Schutzbereiche der genannten Instrumente überlagern sich und es wäre Sache des jeweils angerufenen Gerichts (Bundesverfassungsgericht, EuGH oder EGMR), im Rahmen eines konkreten Verfahrens über den anzulegenden Prüfungsmaßstab und das Verhältnis der jeweils betroffenen Rechte zu entscheiden. Im Folgenden soll zunächst ein Überblick über die Grundrechte der jeweiligen Regelungsebenen gegeben werden.

a. Grundgesetz

Vom vorliegenden Gesetzentwurf sind folgende verfassungsgemäß garantierten Grundrechte betroffen: Die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) sowie die Spezialgrundrechte der Versammlungs- (Art. 8 GG), Meinungs- (Art. 5 Abs. 1 GG) und Glaubens- bzw. Religionsfreiheit (Art. 4 GG). Hinzu kommt das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG) sowie der Schutz der Menschenwürde (Art. 1 GG).

⁸ Ausschussvorlage INA 20/64, öffentlich, Stellungnahmen der Anzuhörenden zur mündlichen Anhörung des Innenausschusses Gesetzentwurf Landesregierung Gesetz zur Neuregelung des Versammlungsrechts in Hessen, Drucks. 20/9471, Sitzung am 6. Februar 2023, S. 29 <https://hessischer-landtag.de/sites/default/files/scald/files/INA-AV-20-64-T1.pdf> (zuletzt abgerufen am 22.04.2023).

Zwar kann das Recht, Versammlungen unter freiem Himmel abzuhalten, per Gesetz beschränkt werden (Art. 8 Abs. 2 GG). Ein solches Gesetz muss aber sowohl dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen als auch allgemeines Gesetz im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG sein,⁹ da Versammlungs- und Meinungsfreiheit eng miteinander verknüpft sind. Zum Verhältnis der beiden Grundrechte hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt:

„Staatliche Beschränkungen des Inhalts und der Form einer Meinungsäußerung betreffen den Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 GG. Ihre Rechtfertigung finden sie, auch wenn die Äußerung in einer oder durch eine Versammlung erfolgt, in den Schranken des Art. 5 Abs. 2 GG [...]. Demgegenüber schützt Art. 8 Abs. 1 GG die Freiheit, mit anderen Personen zum Zwecke einer gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung örtlich zusammenzukommen [...]. Der Schutzbereich dieser Grundrechtsnorm ist betroffen, wenn eine Versammlung verboten oder aufgelöst oder die Art und Weise ihrer Durchführung durch staatliche Maßnahmen beschränkt wird. Die in den Absätzen 2 von Art. 5 und Art. 8 GG enthaltenen Schranken sind auf die jeweiligen Schutzbereiche der betroffenen Grundrechtsnorm bezogen. Der Inhalt einer Meinungsäußerung, der im Rahmen des Art. 5 GG nicht unterbunden werden darf, kann daher auch nicht zur Rechtfertigung von Maßnahmen herangezogen werden, die das Grundrecht des Art. 8 GG beschränken [...].“

Und:

„Eine inhaltliche Begrenzung von Meinungsäußerungen kommt [...] nur im Rahmen der allgemeinen Gesetze im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG in Betracht. Dies sind Gesetze, die sich nicht gegen die Meinungsfreiheit an sich oder gegen die Äußerung einer bestimmten Meinung richten, die vielmehr dem Schutz eines schlechthin, ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung, zu schützenden Rechtsguts dienen [...].“¹⁰

Bemerkenswert ist in diesem Kontext zudem die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die ein Lebensrecht ungeborener Kinder sowie einen klaren Schutzauftrag des Staates dafür formuliert,¹¹ einschließlich der Notwendigkeit von strafrechtlichem Schutz sowie einem ausdrücklich formulierten Auftrag an den privaten wie öffentlichen Rundfunk, „an der Schutzaufgabe gegenüber dem ungeborenen Leben“ teilzuhaben.¹²

b. EU-Grundrechtecharta

⁹ Schneider, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 37. Edition 2018, Art. 8 Rn. 38.

¹⁰ BVerfGE 111, 147, 154 f.

¹¹ „Soll die Verantwortung der schwangeren Frau für das ungeborene Leben Grundlage einer gewissenhaften Entscheidung werden, so muß die Frau sich eben dieser Verantwortung bewußt sein, die sie nach dem Beratungskonzept in spezifischer Weise trägt. Dabei muß sie wissen, daß das Ungeborene insbesondere auch ihr gegenüber ein eigenes Recht auf Leben hat, also auch im Frühstadium der Schwangerschaft nach der Rechtsordnung besonderen Schutz genießt. Mithin muß der Frau bewußt sein, daß nur in Ausnahmesituationen nach der Rechtsordnung ein Schwangerschaftsabbruch in Betracht gezogen werden darf, nämlich nur, wenn der Frau eine Belastung erwächst, die so schwer und außergewöhnlich ist, daß sie die zumutbare Opfergrenze übersteigt. Dessen muß sich die beratende Person vergewissern und etwa vorhandene Fehlvorstellungen in für die Ratsuchende verständlicher Weise korrigieren.“ BVerfGE 88, 203, 261, 283 f, sowie bereits BVerfGE, 39., 1 ff.

¹² BVerfGE 88, 203, 261.

Über Art. 6 EU-Vertrag hat die im Jahr 2000 vom Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament gebilligte EU-Grundrechtecharta Eingang ins Primärrecht der EU gefunden. Jedenfalls für grenzüberschreitende Sachverhalte im Kompetenzbereich der Europäischen Union entfaltet sie nunmehr Wirkung und normiert eigene Grundrechte, die freilich ihrem Inhalt nach denen der nationalen Verfassungen und der EMRK ähneln.

Der Schutz der Menschenwürde (Art. 1 GRK), des Rechts auf Leben (Art. 2 Abs. 1 GRK), auf Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 1 GRK) einschließlich der Verbote eugenischer Praktiken, der kommerziellen Nutzung menschlicher Körper und Teile davon sowie das Verbot des reproduktiven Klonens von Menschen (Art. 2 Abs. 2 lit. b-d) GRK) sind darin ebenso garantiert, wie die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 10), die Meinungsäußerungsfreiheit (Art. 11) sowie die Versammlungsfreiheit (Art. 12).

c. Europäische Menschenrechtskonvention

Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) garantiert u.a. das Recht auf freie Meinungsäußerung. Nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) sind durch Artikel 10 nicht nur Informationen, sondern auch unterschiedliche Formen von Meinungsäußerungen geschützt. Selbst wenn eine Äußerung im Einzelfall kränkend wäre (was selbstverständlich nicht befürwortet wird), steht dem Schutz nichts *per se* entgegen.¹³ Außerdem umfasst Art. 10 EMRK neben dem Recht, Informationen weiterzugeben auch ein Recht, Informationen *zu erhalten*. Verbote greifen daher nicht nur in das Recht auf freie Meinungsäußerung ein, sondern ebenso in die Rechte der Frauen, die die Beratungsstelle aufsuchen, um frei verfügbare Informationen zu erhalten – möglicherweise eben auch von den Teilnehmern der Mahnwachen.

Art. 11 EMRK gewährleistet ein Recht auf friedliche Versammlung und Vereinigung. Diese Freiheit beinhaltet nach ständiger Rechtsprechung des EGMR insbesondere das Recht, den Ort zu wählen, an dem eine Versammlung stattfindet¹⁴, jedenfalls wenn es sich dabei um öffentlichen Grund handelt und Zugang und Nutzung den Rahmen des zulässigen Gemeingebrauchs nicht überschreiten.

Schließlich sind religiöse Handlungen im öffentlichen Raum grundsätzlich durch Art. 9 EMRK geschützt: Einschränkungen der Freiheit einer Person oder einer Gruppe ihre Religion zu manifestieren müssen gesetzlich vorgeschrieben und in einer demokratischen Gesellschaft zur Verfolgung eines oder mehrerer der darin festgelegten legitimen Ziele erforderlich sein.¹⁵

Art. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention schützt das Recht auf Leben. Im Fall *Vo gegen Frankreich* hat der EGMR anerkannt, dass sich mit dem wissenschaftlichen Fortschritt unter den Mitgliedstaaten ein wachsender Konsens darüber abzeichnet, dass das ungebohrne Kind Teil der menschlichen Rasse ist und ein gewisses Maß an Schutz verdient (para. 84).

Im Fall *Pretty gegen das Vereinigte Königreich* äußerte der EGMR seine Auffassung, dass sich aus dem Recht auf Leben kein Recht herleite, bei der Selbsttötung unterstützt zu

¹³ vgl. *Tatár und Fáber gegen Ungarn* (Aufhängen schmutziger Wäsche an Brüstungen im Parlament als unter Artikel 10 fallende Ausdrucksform); *Mariya Alekhina und andere gegen Russland* (musikalische Protestaufführung in einer Kathedrale als künstlerische und politische Ausdrucksform im Sinne von Artikel 10 EMRK).

¹⁴ *Saska gegen Ungarn*, 58050/08, § 21, 27 November 2012.

¹⁵ *Weida und andere gegen das Vereinigte Königreich*, 48420/10 und 3 andere, § 80, EGMR 2013 (Auszüge).

werden. Der Gerichtshof hat also entschieden, dass aus Artikel 2 der Menschenrechtskonvention kein Recht auf Sterben, sei es durch die Hand eines Dritten oder mit Hilfe einer öffentlichen Stelle, abgeleitet werden kann (paras. 39-40). Der Gerichtshof hat ferner festgehalten, dass der Staat in bestimmten Situationen sogar eine positive Verpflichtung haben kann, den Schutz einer Person zu gewährleisten, deren Leben in Gefahr ist (para. 38). Es gibt keinen rechtlich determinierten Grund, diese Grundsätze nicht auf ungeborene Kinder anzuwenden. Der in neueren Entscheidungen insbesondere der nationalen Verfassungsgerichte zu beobachtende Trend zur Betonung der menschlichen Autonomie als neuem Höchstwert verfängt insbesondere bei ungeborenen Kindern, aber auch bei Kleinkindern nicht. Es ist geradezu ein Wesensmerkmal, dass ungeborene und neugeborene Kinder ungeachtet der ihnen gebührenden eigenen Rechte sich in absoluter Abhängigkeit zu ihren Bezugspersonen befinden und deshalb des Schutzes u.a. auch des Staates in erhöhtem Maße bedürfen. Diesen besonderen Schutzauftrag erfüllen somit Personen, die in letzter Minute noch versuchen, das Leben der ungeborenen Kinder zu retten.

d. Normen und allgemeine Prinzipien des Völkerrechts

Art. 6 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte besagt: „Jeder Mensch hat ein angeborenes Recht auf Leben. Dieses Recht ist gesetzlich zu schützen. Niemand darf willkürlich seines Lebens beraubt werden“. Darüber hinaus erkennt der Zivilrechts пакт implizit das Recht auf Leben des Ungeborenen an, indem er die Vollstreckung der Todesstrafe an schwangeren Frauen verbietet (Art. 6(5)).

Der UN-Menschenrechtsausschuss hat zudem unterstrichen, dass das Recht auf Leben ein Recht ist, das nicht eng ausgelegt werden sollte (Para. 3, General comment No. 36 (2018)).

Die Präambel der UN-Kinderrechtskonvention erkennt das Kind vor der Geburt ausdrücklich als Rechtsträger mit Anspruch auf besonderen Schutz an. Dort heißt es, dass „das Kind wegen seiner mangelnden körperlichen und geistigen Reife besonderen Schutzes und besonderer Fürsorge, insbesondere eines angemessenen rechtlichen Schutzes vor und nach der Geburt, bedarf“.

Art. 1 der UN-Kinderrechtskonvention definiert das Kind als jeden Menschen „der das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat“. Dies bietet eine Obergrenze dafür, wer ein Kind ist, aber keine Untergrenze dafür, wann der Status eines „Kindes“ gegeben ist.

Keine Norm des völkerrechtlichen Primärrechts beinhaltet ein „Recht auf Sterben“ oder gar ein „Recht auf Töten“. Das Völkerrecht kennt aber ausdrücklich ein „Recht auf Leben“, wie es z.B. in Art. 6 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte und in anderen regionalen Menschenrechtsabkommen anerkannt wird. Dieses Recht kann nach allgemeiner Auffassung nicht dahingehend interpretiert werden, dass es einen diametral entgegengesetzten Anspruch enthält.

Anstatt ein „Recht auf Sterben“ anzuerkennen, lehnen die UN-Übereinkommen diesen Begriff implizit ab, indem sie einen starken Schutz für Kranke, Behinderte und ältere Menschen beinhalten – die Menschen, die am häufigsten von der Legalisierung von Euthanasie und assistiertem Suizid betroffen sind (siehe z.B. Art. 10, 25(b) und 28(2)(b) der Behindertenrechtskonvention, Art. 11(1)(e) der Frauenrechtskonvention, Art. 23 der Kinderrechtskonvention).

e. Internationaler Pakt für bürgerliche und politische Rechte

Der vorliegende Gesetzentwurf verweist auf den Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 (BGBl. 1973 II, S. 1553) (IPbPR, ICCPR), welcher in

Artikel 17 jeder Person einen Anspruch auf rechtlichen Schutz gegen rechtswidrige Eingriffe in ihr Privatleben und ihre Familie zugestehen. Die Präambel zu diesem Vertrag schließt ausdrücklich alle Mitglieder der menschlichen Gesellschaft (eng.: „*all members of the human family*“) mit ein. Das im Entwurf zitierte Recht auf Schutz vor Beeinträchtigung gilt somit auch für ungeborene Menschen. Die Präambel verweist ausdrücklich darauf, dass der einzelne gegenüber seinen Mitmenschen die Pflicht habe, für die Wahrung ihrer Menschenrechte einzustehen. Insofern gehen diejenigen, die vor Abtreibungseinrichtungen für das Recht auf Leben der ungeborenen Kinder eintreten, eben dieser Verpflichtung nach.

Artikel 5 Abs. 1 desselben Pakts formuliert zudem:

„Keine Bestimmung dieses Paktes darf dahin ausgelegt werden, dass sie für einen Staat, eine Gruppe oder eine Person das Recht begründet, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung zu begehen, die auf die Abschaffung der in diesem Pakt anerkannten Rechte und Freiheiten oder auf weitergehende Beschränkungen dieser Rechte und Freiheiten, als in dem Pakt vorgesehen, hinzielt.“

Genau eine solche Auslegung des Paktes nimmt der vorliegende Gesetzentwurf vor, da er die Gruppe der ungeborenen Menschen von sämtlichen im Pakt formulierten Rechte ausschließt. Dass auch den Verfassern des Gesetzentwurfs klar ist, dass das vorgeburtliche Kind ein vollwertiger Mensch ist, ergibt sich aus dem Vorhaben, die statistische Erfassung ändern zu wollen. Der vorliegende Gesetzentwurf möchte § 16 SchKG dahingehend ändern, dass dort in Absatz 1 Satz 1 unter Nummer 3 die Wörter „die Zahl ihrer Kinder“ durch die Wörter „jeweils die Zahl ihrer lebend geborenen und im Haushalt lebenden Kinder“ ersetzt werden sollen. Die Verfasser machen hier einen Unterschied zwischen „lebend geborenen“ und anderen Kindern. Die Notwendigkeit einer solchen Unterscheidung besteht nur dann, wenn für beide – geborene wie ungeborene – gilt, dass es eben Kinder und somit Mitglieder der menschlichen Familie sind.

f. UN Frauenrechtskonvention

Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe e) der UN-Frauenrechtskonvention verpflichtet die Vertragsstaaten zur Gewährleistung des Rechts auf freie und verantwortungsbewusste Entscheidung über Anzahl und Altersunterschied ihrer Kinder sowie auf Zugang zu den zur Ausübung dieser Rechte erforderlichen Informationen. Da von einem Schwangerschaftsabbruch eine weitere Person betroffen ist (das ungeborene Kind), ist es für eine informierte Entscheidung der Schwangeren hilfreich und wichtig, über deren Entwicklungsstand informiert zu werden. Eine informierte, selbstbestimmte Entscheidung kann nur erfolgen, wenn alle Informationen vermittelt wurden. Insofern können die Mahnwachen vor den Beratungsstellen möglicherweise im Sinne der UN Frauenrechtskonvention eine wichtige Lücke füllen – zumal sich aus den Publikationen etlicher Beratungsstellen und Abtreibungseinrichtungen solche Informationen nicht entnehmen lassen.

h. Gemeinsame Grundprinzipien und Prüfungsmaßstab

Alle diese Instrumente führen letztlich zu einem einheitlichen Standard, der die Bewertung eines Gesetzes, gleich ob vom Bundesverfassungsgericht, vom Gerichtshof der Europäischen Union oder vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vorzeichnet. Je nach angerufenem Gericht und konkretem Verfahren wären im Rahmen einer Prüfung zunächst das einschlägige Recht abzugrenzen, sodann die Eröffnung des Schutzbereichs, das Vorliegen eines Eingriffs sowie ggf. dessen Rechtfertigung zu prüfen.

Dabei sind auch die allgemeinen Grundsätze und Anforderungen, namentlich die Allgemeinheit und Bestimmtheit der Eingriffsnorm zu prüfen. Einzelfallgesetze sind unzulässig.

Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass Bannmeilen, Zensurzonen und sonstige geographische Beschränkungen der Versammlungsfreiheit und anderer Grundrechte der deutschen Rechtsordnung im Grundsatz wesensfremd und allenfalls in eng geregelten Ausnahmefällen überhaupt zulässig sind. Entsprechende Regelungen enthält § 16 des Versammlungsgesetzes des Bundes (befriedete Bezirke für Verfassungsorgane). Selbst der Schutz von historischen Gedenkstätten wie z.B. das Holocaust-Denkmal in Berlin wird gemäß § 15 nicht dadurch gewährleistet, dass eine Bannmeile eingerichtet würde, sondern dadurch, dass Auflagen und Verbote von Versammlungen erteilt werden *können*. Bezüglich konkret bestimmter Verfassungsorgane werden in diesen gesetzlichen Bestimmungen Ausnahmen vom eigentlich dem Versammlungsleiter zustehenden Recht normiert, den Ort einer Versammlung selbst festzulegen. Bereits die Tatsache, dass diese sog. „befriedeten Bezirke“ ausschließlich um Sitz- bzw. Tagungsort von Bundes- bzw. Landesverfassungsorganen eingerichtet sind, unterstreicht ihren Ausnahmecharakter. Die Bestrebungen, eine solche Regelung nun für Beratungsstellen und Abtreibungseinrichtungen einzuführen, sind daher nicht mit diesen Grundprinzipien vereinbar.