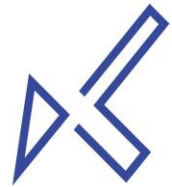




KOMMISSARIAT DER
DEUTSCHEN BISCHÖFE
Katholisches Büro in Berlin



**Gemeinsame Stellungnahme
des Kommissariats der deutschen Bischöfe – Katholisches Büro in Berlin –
und des Deutschen Caritasverbandes sowie des Sozialdienstes katholischer Frauen
zum
Referentenentwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und
Jugend – Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des
Schwangerschaftskonfliktgesetzes**

I. Allgemeinen Anmerkungen

Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes.

Das Schwangerschaftsberatungskonzept nach §§ 218a, 219 StGB i.V.m. dem Schwangerschaftskonfliktgesetz (SchKG) verfolgt das Ziel des Schutzes des ungeborenen Lebens. Es dient zugleich dem Schutz der Rechte der schwangeren Frau. Die gesetzliche Beratung nach §§ 218a, 219 StGB i.V.m. SchKG durch vom Staat gemäß § 9 SchKG anerkannte Stellen soll die schwangere Frau dabei unterstützen, eine selbstbestimmte und verantwortliche Entscheidung über die Fortsetzung oder den Abbruch der Schwangerschaft zu treffen. Die Einbindung von Ärztinnen und Ärzten sowohl in die medizinische Beratung als auch die Durchführung eines Schwangerschaftsabbruchs sind notwendige Bestandteile des legislativen Schutzkonzeptes nach §§ 218ff StGB i.V.m. SchKG. Sie schützen die Gesundheit der schwangeren Frau und dienen ebenfalls dem Schutz des ungeborenen Lebens.¹

Wir² sprechen uns mit anderen katholischen Verbänden und Beratungsstellen³ in der aktuellen politischen Diskussion über eine außerstrafrechtliche Regelung des Schwangerschaftsabbruchs für die Beibehaltung der geltenden Regelung nach §§ 218a, 219 StGB i.V.m. SchKG aus.

¹ Urteil des BVerfG vom 27.10.1998, Rn.152., abrufbar unter https://www.bundesverfassungsgericht.de/Shared-Docs/Downloads/DE/1998/10/rs19981027_1bvr230696.pdf;jsessionid=F6C1B3C05D2DD227C6C717CF5BEA3B83.internet982?_blob=publicationFile&v=4

² S. Stellungnahme des Kommissariats der deutschen Bischöfe - Katholisches Büro in Berlin - anlässlich der Anhörung der AG 1 – Regulierung für den Schwangerschaftsabbruch – der Kommission für reproduktiven Selbstbestimmung und Fortpflanzungsmedizin am 23.11.2023, abrufbar unter https://www.kath-buero.de/files/Kath_theme/Stellungnahmen/2023/2023_11_21%20Stellungnahme%20des%20KB%20zur%20Frage%20einer%20auesserstrafrechtlichen%20Regelung%20des%20Schwangerschaftsabbruchs.pdf sowie Stellungnahme des DCV und SkF, abrufbar unter: <https://www.caritas.de/fuerprofis/stellungnahmen/10-10-2023-legalisierung-des-schwangerschaftsabbruchs-ist-keine-loesung>.

³ Vgl. Stellungnahmen von ZdK, KfD, KDFB und donum vitae unter <https://event.ptj.de/kom-rsf-ag1>.

Vor diesem Hintergrund begrüßen wir grundsätzlich den vorgelegten Referentenentwurf. Eine verfassungskonforme und bundeseinheitliche Regelung von sog. Gehsteigbelästigungen schützt das Allgemeine Persönlichkeitsrecht schwangerer Frauen und das legislative Schutzkonzept nach §§ 218 ff StGB i.V.m. SchKG mit seinem staatlichen Beratungskonzept. Schwangere Frauen befinden sich im Schwangerschaftskonflikt in einer besonders vulnerablen Situation. Es ist daher richtig, sie vor persönlichen Übergriffen physischer oder psychischer Art zu schützen. Der ungehinderte Zugang zu Beratungsstellen und Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen sollte daher gewährleistet sein (s. näherhin II.). Dies bedeutet aber zugleich, dass eine solche Neuregelung zum einen geeignet sein muss, das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der Frauen zu schützen und zum anderen nicht unverhältnismäßig in die Versammlungs-, Meinungs- und auch Religionsfreiheit von Menschen, die sich für den Lebensschutz einsetzen, eingreifen darf. Zur Sicherstellung der Verfassungsmäßigkeit der neuen Regelungen halten wir - insbesondere vor dem Hintergrund der jüngeren Rechtsprechung, die stille Gebets- und Mahnwachen auch im Nahbereich der Stellen und Einrichtungen im Einzelfall für zulässig erachtet hat⁴ - an einigen Stellen Änderungen im Gesetzesentwurf beziehungsweise Klarstellungen in der Gesetzesbegründung für erforderlich. Für den Bürger müssen die Auswirkungen einer Norm voraussehbar und berechenbar sein, eine verfassungskonforme Auslegung und Anwendung der neuen Verbotsnormen durch die Behörden ist rechtssicher zu gewährleisten (II.2-6). Insoweit eine Bußgeldbewehrung der neuen Verbotsnormen vorgesehen ist, sollten diese in einem eigenen Tatbestand mit einem angemessenen Bußgeldrahmen aufgeführt werden (II.7). Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Vorhaben kann als Annexkompetenz zu Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 Variante 2 („Strafrecht“) angenommen werden (II.8).

Die neu eingeführten Regelungen zur bundeseinheitlichen Regulierung und Sanktionierung von sog. Gehsteigbelästigungen sollten zudem in drei Jahren evaluiert werden.

Zu den Ausführungen in der Begründung bezüglich völkerrechtlicher Verpflichtungen machen wir darauf aufmerksam, dass die notwendige Abwägung der Rechte der Frau und der Rechte anderer Grundrechtsträger zunächst in der Kompetenz des nationalen Gesetzgebers liegt.⁵

II. Im Einzelnen:

1. Zu § 8 Absatz 1 SchKG-E und zu § 13 Absatz 2 SchKG-E: Sicherstellung des ungehinderten Zugangs zu Beratungsstellen und zu Einrichtungen, die Schwangerschaftsabbrüche vornehmen

Die vorgeschlagene Ergänzung in § 8 Absatz 1 SchKG-E und in § 13 Absatz 3 SchKG-E, die den ungehinderten Zugang zu den Beratungsstellen und zu Einrichtungen, die Schwangerschaftsabbrüche vornehmen, gewährleisten soll, ist ausdrücklich zu begrüßen. Sie stellt klar, dass die Länder nicht nur – wie auch in der Begründung ausgeführt – ein ausreichendes plurales Angebot wohnortnaher Beratungsstellen und ambulanter und stationärer Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen sicherstellen müssen, sondern auch den ungehinderten Zugang zu diesen Stellen und Einrichtungen. Dies dient einer wirksamen und verfassungsmäßigen Umsetzung des legislativen Schutzkonzeptes nach §§ 218 ff. StGB i.V.m. SchKG.

⁴ S. Beschluss des BVerwG vom 23.05.2023 (6 B 33.22), abrufbar unter <https://www.bverwg.de/de/230523B6B33.22.0> und die vom BVerwG bestätigte Vorentscheidung des VGH Mannheim vom 25.08.2022 (1 S 3575/21), NVwZ 2022, S.1746 sowie in einem ähnlich gelagerten Fall VGH Kassel vom 18.03.2022 (2 B 375/22), NVwZ 2022, S.1742.

⁵ Vgl. diesbezüglich die Ausführungen in der Stellungnahme des Kommissariats der deutschen Bischöfe Fn 1. Eine verfassungskonforme Regelung zur sog. Gehsteigbelästigung dürfte zudem auch mit den völkerrechtlichen Anforderungen zur Gewährleistung des Zugangs zu Beratungsstellen und Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen vereinbar sein.

2. Zu § 8 Absatz 2 SchKG-E und § 13 Absatz 3 SchKG-E: Untersagung von bestimmten Verhaltensweisen in einem Bereich von 100 Metern um den Eingangsbereich der Beratungsstellen und Einrichtungen, die Schwangerschaftsabbrüche vornehmen

§ 8 Absatz 2 SchKG-E beziehungsweise § 13 Absatz 2 SchKG-E untersagen in einem Bereich von 100 Metern um den Eingangsbereich der Beratungsstellen respektive der Einrichtungen, die Schwangerschaftsabbrüche vornehmen, für die Schwangere wahrnehmbare Verhaltensweisen, die geeignet sind, die Inanspruchnahme der Beratung beziehungsweise den Zugang zu den Einrichtungen zu beeinträchtigen. Ausweislich der Begründung dient das Kriterium der 100 Meter der Verhältnismäßigkeit der Regelung im Hinblick auf potentiell betroffene Grundrechte, indem ein räumlicher Nahbereich zur Beratungsstelle beziehungsweise zur Einrichtung, die Schwangerschaftsabbrüche vornehmen, bestehen muss. Dabei soll die Grenze von 100 Metern nach der Entwurfsbegründung einer hinreichenden Konkretisierung dienen, um den Interaktionsraum im Einzelfall festzustellen, in dem die Verhaltensweisen der Nummern 1 bis 5 untersagt sind. Fraglich ist aber, ob dieser pauschale Schutzraum im Umkreis von 100 Metern⁶ angemessen ist und nicht im Einzelfall einen unverhältnismäßigen Eingriff in Grundrechte der Versammlungs-, Meinungs- und Religionsfreiheit darstellt, da je nach örtlicher Gegebenheit auch Verhaltensweisen außerhalb der Sicht- oder Hörweite zum Eingangsbereich der Beratungsstellen oder der Einrichtungen, die Schwangerschaftsabbrüche vornehmen, erfasst werden und damit der Nahbereich zum zu schützenden Zugang der Stellen und Einrichtungen nicht hinreichend besteht. Insoweit ist rechtssicher zu gewährleisten, dass Verhaltensweisen in Ausübung der Versammlungs-, Meinungs- und Religionsfreiheit, wie sie etwa der VGH Kassel für zulässig erachtet hat, auch bei Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes weiter möglich sind. Im Fall des VGH Kassel reichte nach Einschätzung des Gerichts und ausführlicher Befassung mit den örtlichen Gegebenheiten eine Entfernung von ca. 30 – 33 Metern zur Beratungsstelle aufgrund der bestehenden Sichtbehinderung durch Büsche, Bäume und parkende Fahrzeuge sowie vorhandener Geräusche durch eine Straße und eines Parks sowie geringer Lautstärke der Versammlung nicht aus, um einen Eingriff in das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der ratsuchenden schwangeren Frauen anzunehmen.⁷

Auf der anderen Seite würden etwa lautstarke und sehr auffällige Proteste bei einer Entfernung von 102 Metern zu den Eingängen der Stellen und Einrichtungen je nach örtlicher Gegebenheit bereits nicht von Absatz 2, 1. Halbsatz erfasst, obwohl sie in Sicht- oder Hörweite zum Zugang der Stelle oder Einrichtung getätigt werden und geeignet sein könnten, die Inanspruchnahme der Beratung oder den Zugang zu der Einrichtung zu beeinträchtigen.

Wir bitten daher nochmals um Prüfung und regen mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit der Regelung an, anstelle pauschal auf einen Interaktionsraum von 100 Metern auf die Sicht- oder Hörweite zum Eingangsbereich der Stellen und Einrichtungen abzustellen. So können die örtlichen Gegebenheiten im Einzelfall besser berücksichtigt werden. Zudem sollte in der Entwurfsbegründung auf die jüngere Rechtsprechung zur Auslegung der Norm eingegangen werden, um verfassungskonforme friedliche Versammlungen auch nach der Neuregelung rechtssicher im Einzelfall zu gewährleisten.⁸

⁶ Vgl. a. Sina Fontana, Möglichkeiten gesetzlicher Neuregelungen im Konfliktfeld „Gehsteigbelästigungen“, Rechtsgutachten im Auftrag des Gunda-Werner-Instituts für Feminismus und Geschlechterdemokratie, Juni 2021, abrufbar unter https://www.gwi-boell.de/sites/default/files/2021-06/NEU_E-Paper%20%C2%ABGehsteigbela%CC%88stigungen%C2%BB%20Endf_1.pdf, die ausführt, dass Gehsteigbelästigungen nicht an Orten verboten werden können, die sich außerhalb der Sicht- oder Rufweite befinden, und in dem Zusammenhang auf die Schwierigkeit von Bannmeilen hinweist, S. 44, 46, 51.

⁷ VGH Kassel, Beschluss vom 18.03.2022 – 2 B 375/22, NVwZ 2022, S.1742 (1744) Rn 30: „Die Versammlung auf der anderen Seite des Platzes gegenüber der Beratungsstelle von pro familia berührt das allgemeine Persönlichkeitsrecht der ratsuchenden Frauen nicht“, vgl. auch BVerwG a.a.O., Fn4 sowie die Vorinstanz VGH Mannheim vom 25.08.2022 (1 S 3575/21), NVwZ 2022, S.1746, die zwar einen Eingriff, aber keine Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts durch die streitgegenständliche Gebets- und Mahnwache festgestellt haben.

⁸ Auch der Wissenschaftliche Dienst des deutschen Bundestags weist in Ausarbeitungen zu „Mahnwachen“ vor Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen vom 02. Juli 2018 (WD 3 – 3000- 020/23) sowie zu „Versammlungsverbot vor Unterbringungseinrichtungen für Asylbewerber“ (WD 3 -3000-184/15) vom 18. August 2015 auf die Schwierigkeit von Bannmeilenregelungen unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten hin und macht deutlich, dass friedliche

§ 8 Absatz 2 1. Halbsatz SchKG-E lautete dann wie folgt:

„(2) Es ist untersagt, in ~~einem Bereich von 100 Metern um den~~ Sicht- oder Hörweite zum Eingangsbereich der Beratungsstelle in einer für die Schwangeren wahrnehmbaren Weise, die geeignet ist, die Inanspruchnahme der Beratung in der Beratungsstelle durch die Schwangere zu beeinträchtigen,...“

Entsprechend lautete § 13 Absatz 3 1. Halbsatz SchKG-E:

„(3) Es ist untersagt, in ~~einem Bereich von 100 Metern um den~~ Sicht- oder Hörweite zum Eingangsbereich der Beratungsstelle in einer für die Schwangeren wahrnehmbaren Weise, die geeignet ist, den Zugang zu diesen Einrichtungen durch die Schwangere zu beeinträchtigen,...“

3. Zu § 8 Absatz 2 Ziffer 1-3 SchKG-E und § 13 Absatz 3 Ziffer 1-3 SchKG-E: Untersagung von Formen aktiver Belästigung und Beeinflussung

Die vorgeschlagenen Ziffern 1- 3 des § 8 Absatz 2 SchKG-E sowie § 13 Absatz 3 SchKG-E begegnen keinen Bedenken und sind ausdrücklich zu begrüßen. Die dort beschriebenen Verhaltensweisen wie das Bereiten eines Hindernisses (Ziffer 1), das Aufdrängen der eigenen Meinung entgegen dem erkennbaren Willen der Schwangeren (Ziffer 2), das Bedrängen, Einschüchtern oder erhebliche Unter-Druck-Setzen der Schwangeren (Ziffer 3) sind allesamt geeignet, das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der schwangeren Frauen zu verletzen. Zu Recht und im Einklang mit der Rechtsprechung gehen die Entwurfsverfasser in der Begründung davon aus, dass bei den genannten Verhaltensweisen im räumlich-zeitlichen Nahbereich bzw. in Sicht- oder Rufweite zum Eingangsbereich der Stellen und Einrichtungen das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der schwangeren Frau gegenüber den Grundrechten der Meinungs-, Versammlungs- und Religionsfreiheit überwiegt. Die grundrechtliche Beurteilung von Konfliktfällen der vorliegenden Art, so das Bundesverwaltungsgericht, „hängt davon ab, inwieweit auf der einen Seite eine dem Schutz des ungeborenen Lebens verpflichtete Versammlung darauf abzielt, Adressatinnen eine bestimmte Meinung aufzudrängen, und inwiefern auf der anderen Seite die Adressatinnen eine solche Versammlung als einen unausweichlichen persönlichen Übergriff physischer oder psychischer Art verstehen dürfen, der das Aufsuchen einer Beratungsstelle einem „Spießbrutenlauf“ gleichen lässt“.⁹ Bei Vorliegen der Voraussetzungen der Ziffern 1-3 können beide Aspekte angenommen werden.

4. Zu § 8 Absatz 2 Ziffer 4 SchKG-E und § 13 Absatz 3 Ziffer 4 SchKG-E: Untersagung der Äußerung von unwahren Tatsachenbehauptungen

Nach § 8 Abs.1 Ziff.4 SchKG-E und § 13 Absatz 3 Ziffer 4 SchKG-E soll auch die Äußerung unwahrer Tatsachenbehauptungen zu Schwangerschaft und Schwangerschaftsabbrüchen gegenüber der Schwangeren untersagt werden. Nach der Gesetzesbegründung (S.25) sollen z.B. falsche Aussagen zu Entwicklungsstadien von Embryonen oder Föten oder Aussagen zu den Auswirkungen von Schwangerschaftsabbrüchen auf Fertilität oder Sterblichkeit erfasst werden. Verhindert werden soll, dass dadurch die Inanspruchnahme der Beratung gestört werden kann. Als Beispiel genannt werden unwahre Tatsachenbehauptungen, die mit besonderer Absolutheit vorgetragen werden oder den Anschein medizinischer oder wissenschaftlicher Expertise vermitteln sollen.

Kundgebungen auch innerhalb eines befriedeten Bezirks unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten weiterhin rechtsicher möglich sein müssen.

⁹ BVerwG, a.a.O, Fn 4, Rn 19.

Es ist grundsätzlich nachvollziehbar, auch solche Verhaltensweisen erfassen zu wollen. Ziffer 4 ist aber zum einen weit formuliert, so dass grundsätzlich jede unwahre Tatsachenbehauptung zu Schwangerschaft oder Schwangerschaftsabbruch, die gegenüber der Schwangeren geäußert wird, von der Ziffer 4 erfasst ist. Eine gewisse Einschränkung wird lediglich über die zusätzliche Erforderlichkeit des Vorliegens der Voraussetzungen des § 8 Absatz 2 1. Halbsatz SchKG-E (Beeinträchtigung der Inanspruchnahme der Beratung) bzw. des § 13 Absatz 3, 1. Halbsatz SchKG-E (Beeinträchtigung des Zugangs zu den Einrichtungen) erreicht. Zum anderen dürften erhebliche Abgrenzungsprobleme bestehen, da schon fraglich ist, ob es sich bei einer Aussage um eine reine Tatsachenbehauptung handelt, die nicht vom Schutzbereich des Artikels 5 Absatz 1 Satz 1 GG erfasst ist, oder sie nicht vor einer Beratungsstelle oder Einrichtung, die Schwangerschaftsabbrüche durchführt, auch eine Meinungsäußerung in sich trägt – wie eine Missbilligung der dort ausgeübten Handlung der schwangeren Frauen.¹⁰ Zur Einschränkung der Meinungsfreiheit müsste die Äußerung aber die Eingriffstiefe der Ziffer 3 erfüllen, um gerechtfertigt zu sein. Zudem dürfte es im Einzelfall Schwierigkeiten bereiten, wahre von unwahren Tatsachenbehauptungen zu unterscheiden. Dies gilt insbesondere auch für den Dritten, der nicht rechtssicher einschätzen kann, was er erlaubterweise sagen kann und was nicht. Die Ziffer 4 birgt daher auch die Gefahr einer unverhältnismäßigen Einschränkung der Meinungsfreiheit in sich. Mit *besonderer Absolutheit* gegenüber der Schwangeren vor einer Beratungsstelle oder Einrichtung geäußerte unwahre Tatsachenbehauptungen beziehungsweise solche, die den Anschein medizinischer oder wissenschaftlicher Expertise vermitteln, dürften schließlich im Einzelfall die Voraussetzungen der Ziffer 3 erfüllen. Insoweit bedarf es dafür der eigenen Ziffer 4 nicht.

Aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit sollte daher Ziffer 4 in § 8 Absatz 2 SchKG-E und § 13 Absatz 3 SchKG-E gestrichen werden vor:

~~„4. der Schwangeren gegenüber unwahre Tatsachenbehauptungen zu Schwangerschaft oder Schwangerschaftsabbruch zu äußern;“~~

5. Zu § 8 Absatz 2 Ziffer 5 und § 13 Absatz 3 Ziffer 5 SchKG-E: Untersagung von bestimmten Inhalten

Ebenfalls untersagt werden soll gemäß § 8 Absatz 2 Ziffer 5 SchKG-E bzw. § 13 Absatz 3 Ziff.5 SchKG-E, wenn Inhalte im Sinne des § 11 Absatz 3 des Strafgesetzbuchs wie etwa Flyer oder Plakate der Schwangeren zur unmittelbaren Wahrnehmung ausgehändigt, gezeigt, zu Gehör gebracht oder auf andere vergleichbare Weise übermittelt werden, wenn diese unwahre Tatsachenbehauptungen enthalten (Buchstabe a) oder 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 Schuldgefühle abzielen (Buchstabe b).

Da sich die oben unter Punkt 4 genannten Abgrenzungsschwierigkeiten auch hier stellen würden, plädieren wir für eine Streichung des Buchstaben a) „unwahre Tatsachenbehauptungen enthalten“ in § 8 Absatz 2 Ziffer 5 SchKG-E und § 13 Absatz 3 Ziffer 5 SchKG-E:

Von Buchstabe b) können nach der Entwurfsbegründung¹¹ beispielsweise brutalisierende Abbildungen von Schwangerschaftsabbrüchen, die Darstellungen toter und blutiger Föten oder Babys oder die Visualisierung von großem Schmerz oder schweren Wunden erfasst werden.

Es erscheint gerechtfertigt, solche krassen Abbildungen zu untersagen, welche die schwangere Frau unmittelbar wahrnimmt. Sie können eine starke emotionale Wirkung vergleichbar einer aufgedrängten Meinung hervorrufen und als unausweichlicher persönlicher Übergriff psychischer Art verstanden werden. Unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten kann bei solchen Darstellungen das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Schwangeren in der besonderen Konfliktsituation überwiegen.

¹⁰ Vgl. Fontana, a.a.O. Fn 6, S. 12.

¹¹ S. Seite 26 des Referentenentwurfs.

Auf der anderen Seite muss aber ebenso rechtssicher gewährleistet sein, dass stille Mahn- und Gebetswachen mit kleinen, weniger aufdringlichen Plakaten beziehungsweise Inhalten angesichts der jüngsten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts auch weiterhin zulässig sind. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Entscheidung des VGH Mannheim bestätigt, der eine Versammlung von bis zu 20 Teilnehmerinnen und Teilnehmern in Form eines stillen Gebets und einer Mahnwache mit kleinen Plakaten in Abstand von 17 Metern zur Beratungsstelle auf der gegenüberliegenden Seite einer breiten, vierspurigen und viel befahrenen Straße für rechtmäßig erklärt hat.¹² Im streitgegenständlichen Fall lag zwar ein Eingriff, aber in Abwägung der Grundrechtspositionen keine Verletzung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts der Schwangeren vor, da die die Beratungsstelle aufsuchenden Frauen durch die Mahn- und Gebetswache mit kleinen Plakaten auf der gegenüberliegenden Seite einer vierspurigen Straße nicht in eine unausweichliche Situation geraten. Die Versammlungsteilnehmer sind von der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 Absatz 1 GG) und unterstützend von Meinungs- (Artikel 5 Absatz 1 Satz 1 GG) und Religionsfreiheit (Artikel 4 Absatz 1 GG) geschützt. Aus der Versammlungsfreiheit folgt das Recht der Grundrechtsträger, selbst über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Versammlung zu bestimmen. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Schwangeren schützt in einer pluralistischen Gesellschaft nicht vor der Konfrontation mit abweichenden Meinungen oder religiösen Vorstellungen.¹³ Ein Aufdrängen der eigenen Meinung und einen unausweichlichen persönlichen Übergriff physischer oder psychischer Art haben die Gerichte bei der streitgegenständlichen geräuscharmen Mahn- und Gebetswache mit kleinen Plakaten nicht festmachen können.

Bei der vorgeschlagenen Formulierung der Ziffer 5 wird mit einer *unmittelbaren* Wahrnehmbarkeit durch die Schwangere und der nach Buchstabe b) erforderlichen *offensichtlichen* Eignung der Inhalte, *stark* zu verwirren oder *stark* zu beunruhigen, zwar eine gewisse Schwere des Eingriffs in das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der Schwangeren zunächst zu Recht vorausgesetzt. Sofern nach dem in Buchstabe b) folgenden weiteren Halbsatz aber auch Inhalte dazu zählen, die nicht nur auf unmittelbare emotionale Reaktionen von Furcht oder Ekel abzielen, sondern auch von Scham oder Schuldgefühlen, könnten auch weniger eingriffsintensive Inhalte nach dem Willen der Entwurfsverfasser grundsätzlich unter die Regelung fallen. Letztlich ist bei der Ausgestaltung der Regelung nicht rechtssicher gewährleistet, dass bestimmte Inhalte nicht unter die Norm subsumiert werden können, zumal Ausführungen dazu in der Begründung gänzlich fehlen.

Zur Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und aus Gründen der Rechtsklarheit – und Rechtssicherheit sollte daher auf den Halbsatz „dazu zählen vor allem Inhalte, die auf unmittelbare emotionale Reaktionen von Furcht oder Ekel, Scham oder Schuldgefühle abzielen“, in § 8 Absatz 2 Ziffer 5 Buchstabe b) und § 13 Absatz 3 Ziffer 5 Buchstabe b) SchKG-E verzichtet werden. In der Begründung sollten dann weitere Ausführungen zur Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe erfolgen. Zur verfassungskonformen Auslegung der Norm ist dabei auch auf die den VGH Mannheim bestätigende Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu zulässigen Formen der Mahn- und Gebetswachen mit kleinen Plakaten auch im Nahbereich der Beratungsstellen hinzuweisen, wenn die die Beratungsstelle aufsuchenden Frauen durch die Versammlung einschließlich der verwendeten Inhalte nicht in eine unausweichliche Situation geraten. So könnten dann auch Inhalte benannt werden, die weiterhin verfassungskonform zulässig und nicht offensichtlich geeignet sind, stark zu verwirren oder stark zu beunruhigen.

Wegen der oben unter Punkt 4 vorgeschlagenen Streichung der Ziffer 4 würde die Ziffer 5 die Ziffer 4 (neu) und lautete in § 8 Absatz 2 SchKG-E und § 13 Absatz 3 SchKG-E nach alledem wie folgt:

„4 (neu). 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~~

¹² BVerwG a.a.O. Fn 4, VGH Mannheim vom 25.08.2022, NVwZ 2022, S.1746 (1749).

¹³ Vgl. BVerwG a.a.O. Fn 4, Rn 17f., VGH Mannheim vom 25.08.2022, NVwZ 2022, S.1746 (1749).

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 oder Ekel, Scham oder Schuldgefühle abzielen.“

6. Zu § 8 Absatz 3 SchKG-E und § 13 Absatz 4 SchKG-E: Untersagung der bewussten Behinderung des Personals der Beratungsstellen bei der Durchführung der Beratung sowie des Personals der Einrichtungen zur Vornahme von Abbrüchen bei der Aufklärung über und Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen

Nach § 8 Absatz 3 SchKG-E wird untersagt, das Personal der Beratungsstellen bei der Durchführung der Beratung und bei der Ausstellung der Beratungsbescheinigung bewusst zu behindern. Eine entsprechende Regelung ist auch in § 13 Absatz 4 SchKG-E vorgesehen, wonach das Personal der Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen bei der Aufklärung über Schwangerschaftsabbrüche oder der Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen nicht bewusst behindert werden darf. Dabei wird in der Begründung zurecht darauf hingewiesen, dass sich das Personal im Gegensatz zur Schwangeren nicht in einer Konfliktsituation befindet, so dass aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nicht derselbe Maßstab angesetzt werden und ein enger Bezug zu der Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit herzustellen ist. Zu Recht legen die Vorschriften daher den Fokus darauf, dass das Personal nicht bei der Durchführung seiner Tätigkeit bewusst behindert wird. Der unbestimmte Rechtsbegriff des „Behindern“ wird in der Gesetzesbegründung dahingehend konkretisiert, das „Behindern“ eine spürbare, nicht unerhebliche Störung der Tätigkeit einer mit den Beratungsleistungen beschäftigten Person voraussetzt. Dies soll etwa dann der Fall sein, wenn diese Tätigkeit durch lautstarke Akustik oder sichtbare Ablenkung zumindest erschwert wird. Ein „bewusstes“ Behindern erfordert direkten Vorsatz der handelnden Personen bezüglich der eintretenden Störung der Beratungstätigkeit.¹⁴ Der VGH Kassel hat sich in seiner Entscheidung vom 18. 03.2022 zu Mahn- und Gebetswachen mit den akustischen Einwirkungen einer Versammlung auf die Schwangerenkonfliktberatung auseinandergesetzt. Das Gericht hat darauf hingewiesen, dass es einer nachhaltigen Beeinträchtigung der Beratung durch lautstarke Akustik wie lautstarkes Skandieren oder Singen bedarf. Es kann nicht verlangt werden, dass die Versammlung überhaupt nicht wahrnehmbar ist.¹⁵

Insoweit bitten wir, in der Begründung auch klarstellend auf die Entscheidung des VGH Kassel Bezug zu nehmen.

7. Zu § 35 SchKG-E: Ordnungswidrigkeitstatbestand

Der Entwurf sieht vor, dass die in § 8 Absatz 2 und 3 SchKG-E sowie § 13 Absatz 3 und 4 SchKG-E neu eingefügten Verbotsnormen durch entsprechende Bußgeldtatbestände mit einer Sanktion versehen werden. Dafür sollen die geltenden in § 14 SchKG enthaltenen Bußgeldvorschriften nach dem Entwurf in einen neuen § 35 SchKG-E überführt und § 35 SchKG-E um diese neuen Bußgeldtatbestände erweitert werden.

Unabhängig von der Frage der Bußgeldwürdigkeit der betreffenden Verhaltensweisen, sprechen wir uns jedenfalls dagegen aus, alle Ordnungswidrigkeiten in einer Norm aufzuführen. Die geltenden in § 14 SchKG aufgeführten Ordnungswidrigkeiten adressieren zuvörderst Ärztinnen und Ärzte sowie Beraterinnen und Berater, die gegen bestimmte gesetzliche Vorgaben zur Beratung und Aufklärung beziehungsweise zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen verstoßen.

Die neuen Bußgeldvorschriften betreffen hingegen außenstehende Dritte, so dass fraglich ist, hier denselben Maßstab anzusetzen. Die neuen Bußgeldvorschriften sollten in einem eigenen Tatbestand aufgeführt

¹⁴ S. Seite 26 des Referentenentwurfs.

¹⁵ VGH Kassel, Beschluss vom 18.03.2022 – 2 B 375/22, NVwZ 2022, S 1742 (1745) Rn 35/36.

werden. Wir regen daher die Schaffung eines gesonderten § 14 a SchKG-E an.¹⁶ Vor diesem Hintergrund erscheint uns auch derselbe Bußgeldrahmen von bis zu 5000 Euro und das damit verbundene sozioethische Unwerturteil nicht angemessen. Angesichts der Bußgeldbewehrung ist erst recht eine verfassungskonforme Auslegung und Anwendung der neuen Verbotsnormen in § 8 Absatz 2 und 3 SchKG-E sowie § 13 Absatz 3 und 4 SchKG-E durch die Behörden rechtssicher zu gewährleisten.

8. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Insoweit die Entwurfsverfasser die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Vorhaben - gerade auch im Hinblick auf die Ergänzung der § 8 SchKG-E und § 13 SchKG-E um das vorgesehene Belästigungsverbot - im Schwerpunkt in einer Annexkompetenz beziehungsweise Kompetenz kraft Sachzusammenhangs zu Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 GG („öffentliche Fürsorge“) für gegeben halten, bestehen diesseits erhebliche rechtliche Bedenken. Dafür können unseres Erachtens auch nicht die in der Begründung¹⁷ erwähnten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ohne weiteres herangezogen werden.¹⁸ Der Titel der „öffentlichen Fürsorge“ erfasst im Kernbereich die Unterstützung Hilfsbedürftiger in Notlagen durch die öffentliche Hand oder von ihr Beliehene.¹⁹

Rechtlich möglich und vertretbar erscheint aber die Begründung einer Bundeskompetenz für die neuen Belästigungsverbote im Schwangerschaftskonfliktgesetz als Annexkompetenz zu Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 Variante 2 GG („Strafrecht“). Die vorgesehenen Ergänzungen des Schwangerschaftskonfliktgesetzes sollen das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der schwangeren Frauen sowie die Einhaltung des Beratungskonzepts aus dem Schwangerschaftskonflikt gewährleisten. Sie sind damit präventiver Natur. Das Bundesverfassungsgericht hat für das Schwangerschaftskonfliktgesetz bestätigt, dass der Bund eine Annexkompetenz für ein Schutzkonzept für die Frauen und das ungeborene Leben hat, welches in den strafrechtlichen Regelungen wurzelt und für diese ein erforderliches Folgekonzept darstellt.²⁰ Das legislative Schutzkonzept nach §§ 218ff StGB dient dem Schutz des ungeborenen Lebens und der Gewährleistung der eigenverantwortlichen Entscheidung der Frauen. Die neuen Belästigungsverbote sollen den ungehinderten Zugang zu den strafrechtlich vorausgesetzten Beratungsstellen und den Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen sicherstellen. Sie tragen damit zur wirksamen Umsetzung des strafrechtlich verankerten Schutzkonzepts bei.

Sofern sich der Ordnungswidrigkeitstatbestand auf die Sanktionierung von Verstößen gegen die neuen Belästigungsverbote beschränkt, ist eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Artikel 74 Absatz 1 Ziffer 1 Variante 2 GG („Strafrecht“) gegeben, wie dies auch die Entwurfsverfasser annehmen.

Berlin, den 19. Dezember 2023

¹⁶ So auch Fontana, a.a.O. Fn 6, Seite 51.

¹⁷ S. Seite 17 des Referentenentwurfs.

¹⁸ Vgl. zu Kompetenzaspekten beim Schwangerschaftsabbruch auf der Grundlage des Titels der öffentlichen Fürsorge auch Uhle in: Dürig/Herzog/Scholz GG Art. 74 Rn 190. Das Bundeversfassungsgericht hat in seiner Entscheidung aus dem Jahr 1993 zwar darauf hingewiesen, dass der Bundesgesetzgeber „zum Inhalt der öffentlichen Fürsorge im Sinn des Artikel 74 Absatz 1 Nr. 7 GG machen kann, dass – über das Land verteilt – Einrichtungen zum Schwangerschaftsabbruch geschaffen werden“. Es stellt dann aber auch heraus, dass der Bundesgesetzgeber eine weitergehende Sicherstellung jedoch „nicht vorschreiben kann, ohne die Kompetenzgrenzen des Art. 74 Nr. 7 GG zu überschreiten. „Dafür“, so das Bundesverfassungsgericht weiter, „hat der Bundesgesetzgeber auch keine Annexkompetenz unter dem Gesichtspunkt der Verwirklichung eines von den Bundesgesetzgeber für erforderlich erachteten organisatorischen Folgekonzepts“ (BVerfGE 88, 203 (331)).

¹⁹ Uhle in: Dürig/Herzog/Scholz GG Art. 74 Rn 190, Vgl. a. Fontana, a.a.O. Fn 6, S. 56 unter Verweis auf Degenhart in Sachs, GG. Artikel 74, Rn 35.

²⁰ S. Fontana a.a.O. Fn 6, S. 59. und BVerfGE 88, 203 (331) sowie BVerfGE, a.a.O. Fn 1.