



75 Jahre
Demokratie
lebendig



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

Ausschussdrucksache 20(13)109j

angeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 13. Mai 2024

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
„Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes“
BT-Drs. 20/10861

Prof. Dr. Helmut Frister
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

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

per E-Mail: familienausschuss@bundestag.de

Juristische Fakultät

Seniorprofessur

Professor Dr. Helmut Frister

Telefon +49(0)211-8110750
Helmut.Frister@hhu.de

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

Düsseldorf, 09.05.2024

**Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf**

Universitätsstraße 1
40225 Düsseldorf
Gebäude 24.91
Ebene 00 Raum 32

www.hhu.de

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

I. Überblick

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

II. Möglichkeit der Rechtfertigung eines bußgeldbewehrten Verbots sogenannter Gehsteigbelästigungen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴ BT-Drucks. 20/1081, S. 13

⁵ BT-Drucks. 20/1081, S. 14 f.

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

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

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

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

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

III. Beurteilung der im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelung

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

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

auf die Person der Schwangeren abzielen. Sie sollen auf ihre höchstpersönliche Entscheidung über die Fortsetzung der Schwangerschaft einwirken oder ihr die Verwirklichung einer Entscheidung für einen Schwangerschaftsabbruch erschweren. Aufgrund dieser primären Zielrichtung ist der nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Eröffnung des Schutzbereichs der Versammlungsfreiheit erforderliche Bezug auf den Prozess öffentlicher Meinungsbildung⁶ bei diesen Verhaltensweisen nur in geringerem Maße vorhanden. Bereits dies mindert das Gewicht des Eingriffs in die Versammlungsfreiheit.

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

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

⁶ BVerfGE 104, 92 (104).

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

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

Während die erste dieser Voraussetzungen weitgehend redundant und deshalb zwar gesetzessystematisch unschön, aber im Ergebnis unproblematisch ist, wird durch die zweite das Ziel des Gesetzesentwurfs, Rechtssicherheit im Umgang mit sogenannten Gehsteigbelästigungen zu schaffen und die auf der fehlenden Eindeutigkeit der zu treffenden Abwägungsentscheidungen beruhende divergierende Entscheidungspraxis der Vollzugsbehörden und der Verwaltungsgerichte zu vereinheitlichen⁷, in erheblichem Umfang konterkariert.

⁷ Vgl. BT-Drucks. 20/1081, S. 16.

Wenn die Vollzugsbehörden bzw. Gerichte auch innerhalb der räumlichen Schutzzone durch eine einzelfallbezogene, wenngleich generalisierende Ex-ante-Betrachtung die konkrete Eignung⁸ des betreffenden Verhaltens zur Erschwerung der Beratung bzw. Beeinträchtigung des Zugangs zu den Einrichtungen feststellen müssen, ist die entscheidende Abwägung der sich gegenüberstehenden Grundrechte doch wieder von den Vollzugsbehörden und Gerichten vorzunehmen, ohne dass ihnen dabei die gesetzliche Regelung eine wesentliche Hilfe leisten würde. Damit dürfte sich an der bisherigen Rechtsunsicherheit und divergierenden Entscheidungspraxis nicht allzu viel ändern.

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

IV. Alternativer Regelungsvorschlag

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

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

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

Meerbusch, den 9.5.2024

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

(Helmut Frister)