




Bundesministerium für Familie, Senioren,
Frauen und Jugend (BMFSFJ)

Bundesverband

11018 Berlin



Kantstr.18
48356 Nordwalde


info@cdl-online.de
www.cdl-online.de

18. Dezember 2023

**Referentenentwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des
Schwangerschaftskonfliktgesetzes
Hier: Stellungnahme insbesondere zum Verbot der Gehsteigberatungen**

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem vorgenannten Referentenentwurf nehmen wir wie folgt Stellung:

Das Bundesfamilienministerium hat einen Referentenentwurf zur Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes vorgelegt, der Anlass zu großer Besorgnis gibt.

1. Der Gesetzentwurf ist überflüssig und ideologisch geprägt

Eine immer reichere Ausstattung der Ministerien schafft beinahe unerschöpfliche Personalressourcen, die dem Regierungshandeln in Form der Einbringung von Gesetzesentwürfen kaum noch Grenzen setzt. So kommt es dazu, dass eine Beschränkung auf das Notwendige, Vernünftige längst einer Begeisterung immer neue Gesetze zu erlassen gewichen ist, die schon lange zu einer wahren Gesetzgebungswut oder -flut geführt hat (17. Legislaturperiode 789 Gesetze, 18. Legislaturperiode 524 Gesetze).

Wenn dazu noch die Hitze einer ideologischen Politik kommt, die die Welt möglichst in einem Zeitraum von vier Jahren in eine völlig neue verwandeln will, weil sie möglicherweise unter dem Stress steht, selbst nicht daran zu glauben nochmals gewählt zu werden, entsteht eine Gesetzesqualität, die letztlich nur als zerstörerisch im Hinblick auf eine zu Zeiten ihres vergangenen Ruhmes im Wortsinn vorbildliche Rechtsordnung qualifiziert werden kann.

Wird diese Praxis fortgesetzt, so werden Gesetze in absehbarer Zeit an Bedeutung dramatisch verlieren. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit drohen damit zu verkommen.

Bei der in Aussicht genommenen Regelung fällt im Besonderen auf, dass in einem sehr begrenzten Ausschnitt des gesellschaftlichen Lebens vor dem Hintergrund einer ideologisch geprägten Politik die zunehmend beliebte Verbotskeule geschwungen wird. Die meinungsgeprägte Fokussierung auf eine bestimmte Situation birgt dabei die akute und hier verwirklichte Gefahr in sich, geschützte Rechtsgüter unberücksichtigt zu lassen.

a) Falsche und polemische Begriffe

Zunächst füllt man schon die vorgespante Darstellung der Lage (Problem und Ziel), die den Bedarf plausibel machen soll, mit polemischen Begriffen an. Aus Abtreibungsgegnern werden „sogenannte Abtreibungsgegner“; aus „Ansprechen“ wird „Belästigen“, was ja frühestens dann beginnen könnte, wenn der Angesprochene nicht angesprochen sein will (das wird vorausgesetzt) und wenn er das zum Ausdruck bringt. Aus „Gehsteigberatung“ wird „sogenannte Gehsteigbelästigung“. Es wird im Entwurf mit der der Polizei qua dort vorausgesetzter, weil staatlich vermittelter Wahrheitserkenntnis von Staats wegen für die Wahrheit gekämpft.

Entlarvender Weise soll nicht nur die Schwangere, sondern auch die den Beratungsschein ausstellenden Beratungsstelle geschützt werden, die nicht im Freien und auf dem Gehsteig, sondern im Haus stattfindet (welche privaten Einrichtungen genießen in Deutschland eine Art Bannmeile innerhalb derer geschützte Grundrechte und Grundfreiheiten in der angestrebten Weise eingeschränkt sind?). Denn das Gesetz strebt mit unscharfen und ungeeigneten Begriffen unzweifelhaft an, Meinungsfreiheit in der Sonderzone des Bereichs von Beratungsstellen und Abtreibungskliniken durch Schaffung einer Bedrohungssituation zu hemmen, indem der Polizei Möglichkeiten des Einschreitens aufgrund eigener Auslegung der unscharfen Begriffe und eines Urteils über Wahrheit in die Hand gegeben werden.

Die Situation des Erwerbs eines Beratungsscheins und die der Durchführung des Schwangerschaftsabbruchs sind Situationen, bei denen es letztlich um Leben und Tod geht. Der Schwangerschaftsabbruch nach Beratung ist zwar straffrei, aber er ist rechtswidrig. Der Referentenentwurf will die Möglichkeit des straffreien Schwangerschaftsabbruchs schützen. Die Frage ist wie weit dieser Schutz reichen kann. Ob er auch die Meinungsfreiheit derer einschränken darf, die die wahre Tatsache, dass der Schwangerschaftsabbruch nach Beratung nach dem Gesetz rechtswidrig bleibt, zum Ausdruck bringen.

Dabei wird diese Situation vom Entwurf wohl anders vorausgesetzt, als sie sich in der Wirklichkeit tatsächlich zuträgt. Gegenteiliges wäre sorgfältig zu erheben. Die Idee der Gehsteigberater ist es nämlich, entweder überhaupt nur am Ort des Geschehens zu beten, weil sie daran glauben, dass der Heilige Geist die Herzen der Schwangeren berührt, ihnen Klarheit gibt und einen Ausweg zeigt, oder weil sie in Gesprächen die Schwangeren mit demselben Ziel gewinnen und überzeugen wollen. Nota bene: Niemand ist verpflichtet, sich diese Position zu eigen zu machen. Diejenigen, die sie aber vertreten, genießen darin den Schutz der Rechtsordnung (Art. 4 Abs. 1 GG). Das Erschrecken des Publikums durch verstörende Bilder gehört hingegen nicht zu den Methoden der Gehsteigberater. Auch wäre einem solchen Verhalten bereits nach dem Maßstab der bestehenden Gesetze zu begegnen. Eine Erweiterung der bestehenden Regelungen ist weder veranlasst, noch notwendig.

Es soll das Allgemeine Persönlichkeitsrecht (APR) von Schwangeren und von Beratern geschützt werden, ein Grundrecht, das im Grundgesetz nicht ausdrücklich genannt ist, aber aus Art. 2 Abs. 1 GG („Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt.“) und Art. 1 Abs. 1 GG („Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“)

gefolgert wird. Es ist leicht zu verstehen, dass die Allgemeinheit dieser Formulierungen einer Konkretisierung durch Gesetze bedarf.

Der Begriff stammt ursprünglich aus dem Zivilrecht, und meint dort keineswegs das allgemeine Wohlbefinden einer Person, sondern etwa das Recht am eigenen Bild, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung oder das Recht auf Privatsphäre etc.

Im Strafrecht wird das APR durch Tatbestände wie Beleidigung (§ 185), Üble Nachrede (§ 186), Verleumdung (§ 187), Nötigung § 240, Verletzung der Vertraulichkeit des Wortes (§ 201), Verletzung des höchstpersönlichen Lebensbereichs und von Persönlichkeitsrechten durch Bildaufnahmen (§ 201a) oder Nachstellung (§ 238) geschützt. All diese Tatbestände verfolgen das Ziel, etwas allgemein Gültiges, im gesamten gesellschaftlichen Leben zu Bekämpfendes, zu regeln und widerstehen tendenziell der Versuchung Spezialsituationen, zu regeln. Das macht ihre Stärke aus und es entspricht der Definition eines Gesetzes. Der Referentenentwurf erliegt der Versuchung, schon das macht seine Schwäche aus.

Dem Text des Entwurfs liegt also eine Sichtweise der Problematik zugrunde, die alles andere als neutral und objektiv ist. Die geplante Regelung sieht vor, neben dem ausreichenden Angebot an wohnortnahen Beratungsstellen auch den ungehinderten Zugang zu diesen zu gewährleisten und die Schwangere vor Einschüchterung, Bedrängen oder anderem vergleichbaren erheblichen Druck zu schützen. Ziel der Regelung ist eine Stärkung des (vermeintlichen) Rechts auf eine freie Entscheidung über die Fortsetzung der Schwangerschaft, eine euphemistische Formulierung für ein (nicht existentes) „Recht auf Abtreibung“. Deshalb soll die Äußerung „unwahrer Tatsachenbehauptungen zu Schwangerschaft oder Schwangerschaftsabbruch“ untersagt werden.

b) Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe

aa) „unwahre Tatsachenbehauptung“

Bemerkenswert ist hier die Bezeichnung als „unwahre Tatsachenbehauptung“. Das klingt zunächst so, als handele es sich um ein legitimes Anliegen. Wer aber um die hartnäckige Weigerung der Abtreibungsbefürworter weiß, die objektive Tatsache zur Kenntnis zu nehmen, dass es sich nicht um „Schwangerschaftsgewebe“ oder „werdendes Leben“ handelt, sondern von Anfang an um die Existenz eines Menschen, der erkennt, wie fragwürdig die geplante strafrechtliche Regelung ist.

Die Auslegung des Rechtsbegriffs der „unwahren Tatsachenbehauptung“ berührt noch eine weitere Dimension. Für die Beantwortung der Frage, was als unwahre Tatsache zu gelten hat, wären objektive Kriterien zugrunde zu legen (nicht das Narrativ radikaler Abtreibungsbefürworter). Ein solches Kriterium kann hier der grundlegenden Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) Oliver Brüstle vs. Greenpeace vom 18. Oktober 2011 (C-34/10) entnommen werden. Danach unterfällt die Definition des Begriffs „Embryo“ soweit es um die Anwendung des Unionsrechts geht nicht dem Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten, sondern ist in allen Mitgliedstaaten einheitlich („autonom“) auszulegen. Der EuGH leitet den Schutz des Embryos von dem frühesten Stadium seiner Entwicklung an aus der zu gewährleistenden Würde und Unversehrtheit des Menschen ab (Erwägungsgrund 16 der Richtlinie 98/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 1998 über den rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen, in dem die Ablehnung eines Patentrechts begründet wird). Auch wenn es im vorliegenden Zusammenhang nicht um eine Frage der Bindung unter den genannten Voraussetzungen geht – die Existenz einer solchen Definition genügt, um einer Subsumtion der Aufklärung über das ungeborene Leben unter den Begriff der „unwahren Tatsachenbehauptung“ im Sinne des § 8 Abs. 2 Nr. 4 des Referentenentwurfs die Grundlage zu entziehen. Es sind nicht diejenigen, die vor Arztpraxen und Abtreibungskliniken friedlich demonstrieren und – allein im Interesse der Schwangeren und des ungeborenen Kindes – auf das Geschehen bei einer Abtreibung hinweisen, die hier

unwahre Tatsachen behaupten. Terminologische Verwirrung kennzeichnet den Entwurf. Aufklärung ist nicht gleichzusetzen mit Belästigung und steht nicht auf einer Stufe mit der Ausübung von rechtswidrigem Druck und Zwang, vielmehr müssten weitere Umstände hinzutreten. Bei deren Vorliegen schützt allerdings bereits die geltende Gesetzeslage vor rechtswidrigen Beeinträchtigungen.

bb) „Gehsteigbelästigung“

Diese narratologische Schiefelage – oder verzerrende Darstellung – kennzeichnet den Gesetzesentwurf auch in anderer Hinsicht. Unter dem Abschnitt, der mit Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelung überschrieben ist, wird als Motiv genannt, der Schwangeren bei der Wahrnehmung des Beratungsangebots Schutz zu bieten. Was auf den ersten Blick wie ein positives Regelungsziel klingt, erweist sich als ideologische Verzerrung. Die Schwangere benötige in der sensiblen Konfliktsituation des besonderen Schutzes – dem ist zuzustimmen. Des Schutzes aber wovon? Vor dem als Gehsteig*belästigung* definierten sozusagen „last-minute-Angebot“ einer zusätzlichen Beratung. Nicht nur, dass das ungeborene Kind und die Frage seiner Schutzbedürftigkeit hierbei mit keinem Wort thematisiert werden, diese Argumentation erscheint auch als unredlich, enthält sie doch die Unterstellung, dass die Gehsteigberater den Schutz der Schwangeren und ihrer Rechte missachten. Ihre eigentliche Motivation, nämlich der Schwangeren einen positiven Ausweg aus der Konfliktlage aufzuzeigen (der mit einer Abtreibung niemals erreichbar ist), kommt nicht zur Sprache.

Eine weitere Pseudo-Argumentation stellt der folgende Gedankengang dar: Weil die gesetzliche Regelung des Schwangerschaftsabbruchs in den §§ 218a und 219 des Strafgesetzbuchs entscheidend auf der Beratungsregelung beruhe, diese somit ein wesentlicher Teil des Konzepts sei, müsse die Beratung selbst vor den Gehsteigberatern („Gehsteigbelästigern“) geschützt werden. Tatsächlich wird die Beratung jedoch überhaupt nicht berührt. Das Angebot einer weiteren Beratung hindert die Frauen nicht daran, die Beratungsstelle aufzusuchen. Darüber hinaus wird auch die Intention der Beratungsregelung (bewusst) verkannt. Das Bundesverfassungsgericht hat die Beratung gerade unter dem Vorzeichen gebilligt, dass sie (besser als das Strafrecht) geeignet sei, dem Schutz des ungeborenen Lebens zu dienen. Ganz unabhängig von der Frage, ob dies in der Praxis tatsächlich geschieht und ob die Beratungsregelung deshalb die an sie geknüpften Erwartungen erfüllt, wird in dem Gesetzesentwurf der Versuch unternommen, diese von ihrer *ratio* zu trennen und sie stattdessen zu einem Instrumentarium der Unterdrückung unliebsamer Meinungen zu machen.

Die Kriminalisierung unliebsamer Meinungsäußerungen, wie sie die geplante Gesetzesänderung beabsichtigt, widerspricht nicht nur den sich aus der Grundrechtsordnung des Grundgesetzes ergebenden Anforderungen, die das BVerfG in seinem zweiten Urteil zur Abtreibung vom 28. Mai 1993 (2 BvF 2/90 und 4, 5/92, BVerfGE 88, 203) konkretisiert hat, sondern erinnert auch an das Vorgehen totalitärer Staaten, zu deren Instrumentarium die Bedrohung nonkonformer Meinungsäußerung gehört.

cc) „Verstörende Abbildungen“

Die ideologisch geprägte Darstellung der Tatsachen in dem Gesetzesentwurf kommt auch in der geplanten Untersagung „verstörender Abbildungen“ zum Ausdruck. Während die von den Gehsteigberatern vorgetragene Tatsache, dass es sich um ein ungeborenes Kind mit einem eigenen Recht auf Leben handelt, gerade keine *unwahre* Tatsache ist, können die gezeigten Bilder ja allein deshalb „verstörend“ sein, weil sie auf den wahren Sachverhalt hinweisen, ein Zusammenhang, den der Gesetzgeber hier ebenfalls ausblendet. Der bildhafte englische Ausdruck „to turn a blind eye“ wird hier anschaulich gemacht. Es gehört gerade nicht zum Schutzbereich des allgemeinen Persönlichkeitsrechts, nicht mit Tatsachen

konfrontiert zu werden, die das verharmlosende und falsche Narrativ über Abtreibung in Frage stellen und der Schwangeren eine Perspektive zum Leben aufzeigen.

2. Der Gesetzentwurf ist klar verfassungswidrig

Das Handeln von Lebensrechtlern vor Abtreibungspraxen und in der Nähe von Beratungsstellen war in den letzten Jahren mehrfach Gegenstand verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen. Die Prüfung ergab stets, dass verschiedene Grundrechte den Einsatz der Lebensrechtler für Schwangere und ungeborene Kinder stützen, namentlich:

1. die Ausübung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit aus Art. 4 des Grundgesetzes,
2. die Betätigung ihrer Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 GG,
3. die Ausübung ihrer Versammlungsfreiheit nach Art. 8 des Grundgesetzes,
4. die allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG).

Hinzu kommt das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG) sowie der Schutz der Menschenwürde (Art. 1 GG) der ungeborenen Kinder. Bemerkenswert ist in diesem Kontext nämlich die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die klar sagt, dass 1. die ungeborenen Kinder ein Lebensrecht haben und 2. der Staat einen klaren Schutzauftrag dafür: *„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.), 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 (BVerfGE 88, 203, 261.).

a) Fehlende Gesetzgebungskompetenz

Von den hier geplanten Regelungen wären Versammlungen von Lebensrechtlern betroffen. Um deren Versammlungsfreiheit einzuschränken, fehlt dem Bund schon die Gesetzgebungskompetenz. Diese liegt bei den Ländern. Die Zuständigkeit für das Versammlungsrecht ging mit der Föderalismusreform auf sie über; das Versammlungsgesetz des Bundes gilt lediglich nach Art. 125a Abs. 1 GG fort. Siehe dazu die Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages zu „Mahnwachen“ vor Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen, WD 3 - 3000 - 229/18, Seite 6 f.

b) Materielle Verfassungswidrigkeit

In dieser Ausarbeitung hat der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages auch die Verknüpfung der Versammlungs- mit der Meinungsfreiheit zutreffend herausgearbeitet:

„Materiell kann das Recht, Versammlungen unter freiem Himmel abzuhalten, zwar durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes beschränkt werden, Art. 8 Abs. 2 GG. Ein solches Gesetz muss aber nicht nur dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen. Es muss auch – wegen der engen Verknüpfung der Versammlungsfreiheit mit der Meinungsfreiheit –

allgemeines Gesetz im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG sein. 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 [...].“

b) 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 [...].“ [Vgl. zu einer ähnlichen Frage: Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Versammlungsverbot vor Unterbringungseinrichtungen für Asylbewerber, Sachstand vom 18. August 2015, Az. WD 3 - 3000 - 184/15.]

Die Einrichtung von „Bannmeilen“ um Beratungsstellen der Schwangerschaftskonfliktberatung richtete sich zwar nicht ausdrücklich gegen eine bestimmte Meinung. Wegen der symbolischen Bedeutung dieser Orte träfe sie aber tatsächlich in besonderer Weise solche Grundrechtsträger, die sich versammeln wollen, um gegen Schwangerschaftsabbrüche zu demonstrieren. Es erscheint daher zweifelhaft, ob es sich noch um ein allgemeines Gesetz handelte.“

Der vorliegende Entwurf zur Änderung des SchKG ist nach diesem Maßstab kein allgemeines Gesetz. Aufgrund dieses Gesetzes dürfte das Recht, Versammlungen unter freiem Himmel abzuhalten, daher nicht beschränkt werden. Der Entwurf ist verfassungswidrig.

Nach dem Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 12. Mai 2016 (ZfL 2016, S. 114 ff.) muss Raum bleiben für ein sensibles und die besondere Situation der Frau berücksichtigendes Ansprechen auf die Abtreibungsproblematik und ein Zeigen entsprechenden Informationsmaterials einschließlich des Aufzeigens von Hilfe bei der Entscheidung für das Leben des ungeborenen Kindes. Das Gericht führte zu Recht aus:

„Höchstwert des Grundgesetzes ist die Achtung vor dem Leben und der Schutz des Lebens, so wie es das Grundgesetz mit der fundamentalen Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG und noch einmal in der Lebensschutzgarantie des Art. 2 Abs. 2 GG zum Ausdruck bringt (siehe hierzu Di Fabio in Maunz/Dürig, GG, 2015, Art. 2 Abs. 2 Satz 1, Rn. 9 ff., Rn. 44). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kommt schon dem ungeborenen Leben Menschenwürde und Lebensrecht zu (BVerfG, Urteil vom 28.5.1993, Az. 2 BvF 2/90, 2 BvF 4/92, 2 BvF 5/92, BVerfGE 88, 203, juris). Das Lebensrecht des Ungeborenen ist ein eigenständiges Lebensrecht, das nicht erst durch die Annahme seitens der Mutter begründet wird (BVerfG a. a. O.). Die Schutzpflicht des Staates für das ungeborene Leben besteht auch gegenüber der Mutter (BVerfG a. a. O.). Der Schwangerschaftsabbruch muss für die ganze Dauer der Schwangerschaft grundsätzlich als

Unrecht angesehen und demgemäß rechtlich verboten sein (BVerfG a. a. O.). Das Lebensrecht des Ungeborenen darf nicht, wenn auch nur für eine begrenzte Zeit, der freien, rechtlich nicht gebundenen Entscheidung eines Dritten, und sei es selbst der Mutter, überantwortet werden (BVerfG a. a. O.). Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bindet gemäß § 31 BVerfGG die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden.

Um den Einsatz für das ungeborene Leben geht es dem Kläger. Das ist sein eigentliches Anliegen, das er aus christlicher Überzeugung in Ausübung seiner Glaubens- und Gewissensfreiheit nach Art. 4 GG verfolgt (zur grundrechtlichen Stützung dieser Aktivität siehe unten Doppelbuchstabe bb). Erst in zweiter Linie geht es dem Kläger um die Betätigung seiner Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 GG, auf die der streitgegenständliche Bescheid aber im Wesentlichen abstellt.“

Der Gesetzentwurf befasst sich demgegenüber nicht mit den Grundrechten, insbesondere der Menschenwürde und dem Lebensrecht der ungeborenen Kinder.

Wie dargelegt, muss das Grundrecht auf Glaubensfreiheit in Konkordanz mit dem ebenfalls grundrechtlich geschützten allgemeinen Persönlichkeitsrecht der Frau gebracht werden. Art. 4 Abs.1 GG kennt – im Gegensatz zur Versammlungsfreiheit - nicht einmal einen ausdrücklichen Gesetzesvorbehalt. Allerdings ist anerkannt, dass die Glaubensfreiheit des Art. 4 GG Einschränkungen durch gegenläufige Rechtsgüter mit Verfassungsrang, hier des allgemeinen Persönlichkeitsrechts der Frau, unterliegen kann.

Diese Gegenläufigkeit greift der Gesetzentwurf zwar auf, aber in verfassungswidriger Weise: In dem geplanten § 8 Abs. 2 Nr. 2 soll verboten werden, der Schwangeren entgegen ihrem erkennbaren Willen durch Ansprechen wissentlich die eigene Meinung zu ihrer Entscheidung über die Fortsetzung der Schwangerschaft „aufzudrängen“.

Es bleibt vollkommen unklar, was „aufgedrängt“ sein soll. Die Gesetzesbegründung sagt dazu lediglich:

„Gibt die Schwangere zu erkennen, an einem Meinungs austausch nicht interessiert zu sein, und wird sie dennoch im unmittelbaren Umfeld der Beratungsstelle in aufdrängender Weise mit Meinungen zu ihrer Entscheidung über die Fortsetzung der Schwangerschaft konfrontiert, steht dies einem Speißrutenlauf gleich. Von der Norm erfasst sind damit alle Verhaltensweisen, bei denen – über die bloße Konfrontation mit dem Thema hinaus – dem Aufdrängen der Meinung eine derartige Intensität und Unausweichlichkeit zukommt. In solchen Fällen überwiegt das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Schwangeren gegenüber der Meinungsfreiheit Dritter. Die bloße Meinungskundgabe dagegen bleibt – auch gegenüber der betroffenen ratsuchenden Schwangeren – grundsätzlich weiterhin möglich.“

Diese Ausführungen sind nicht dazu geeignet, deutlich zu machen, wo die Grenze verläuft zwischen der erlaubten „Konfrontation“ mit einer Meinung und dem verbotenen „Aufdrängen“ einer Meinung. Was als „Speißrutenlauf“ empfunden wird, ist höchst subjektiv und der Hinweis darauf in keiner Weise dazu geeignet, den Normadressaten zu verdeutlichen, was er zu unterlassen hat. Die geplante Norm widerspricht damit dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot.

Gleiches gilt für das geplante Verbot in Nr. 3, „die Schwangere [...] einzuschüchtern oder auf andere vergleichbare Weise erheblich unter Druck zu setzen, um sie in ihrer Entscheidung über die Fortsetzung der Schwangerschaft zu beeinflussen.“ Auch hier hilft die Gesetzesbegründung nicht weiter, weil höchst subjektiv ist, ob sich jemand „eingeschüchtert“ fühlt oder die erwähnten „negativen Empfindungen wie Angst oder Schrecken“ empfindet. Wo dann auch ein angebliches „unter Druck setzen auf vergleichbare

Weise“ genügen soll, wird der verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgrundsatz endgültig ignoriert.

Die Regelung in Nr. 5 soll es untersagen, der Schwangeren Inhalte zu Schwangerschaft oder Schwangerschaftsabbruch zur unmittelbaren Wahrnehmung zu übermitteln, wenn diese unwahre Tatsachenbehauptungen enthalten oder offensichtlich geeignet sind, eine Schwangere, die diese zur Kenntnis nimmt, stark zu verwirren oder stark zu beunruhigen.

In der Gesetzesbegründung wird in diesem Zusammenhang immerhin auf eine objektive Qualität des Inhalts und den transportierten Sinngehalt abgestellt. Erfasst sein könnten beispielsweise brutalisierende Abbildungen von Schwangerschaftsabbrüchen, die Darstellungen toter und blutiger Föten oder Babys oder die Visualisierung von großem Schmerz oder schweren Wunden.

Das Verhalten hat seinen Unrechtsgehalt laut Gesetzesbegründung darin, dass es vorrangig, unter gezielter Umgehung der Möglichkeit der Schwangeren, sich „durch eine rationale Verarbeitung der Information“ selbst zu schützen, auf eine starke unmittelbare emotionale Reaktion abzielt. Der unmittelbar emotionale Effekt führe zu einer Unausweichlichkeit der eine fremde Meinung aufdrängenden Einwirkung. Die objektive Eignung, zu verwirren oder zu beunruhigen, reduziere das schützenswerte Interesse, sich auf die Meinungsfreiheit berufen zu können.

Eine „rationale Verarbeitung“ des Tötens von Menschen als erstrebenswert darzustellen gegenüber der natürlichen Abscheu, die Menschen gegenüber dem Täten anderer Menschen empfinden und die eine „Hemmschwelle“ davor darstellt, und der „rationalen Verarbeitung“ eine Schutzwirkung zuzusprechen, die auch noch die Meinungsfreiheit derer einschränken soll, die auf die damit verbundene Realität hinweise, mutet geradezu zynisch an.

3. Der Gesetzentwurf widerspricht der Europäischen Menschenrechtskonvention

Die Gehsteigerberater handeln in Ausübung ihrer grundrechtlich und u.a. durch Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention geschützten Meinungsfreiheit, wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg (EGMR) z.B. in der Entscheidung *Annen vs. Germany* (Urteil vom 26. November 2015) eindeutig bestätigt hat. Kontroverse Meinungen, die im Rahmen einer politischen Debatte geäußert werden, unterfallen Art. 10 EMRK, selbst dann, wenn sie in einer deutlichen, anstößigen, schockierenden oder aufwühlenden (verstörenden) Weise vorgebracht werden.

Der Gesetzgeber würde mit der geplanten Regelung auch weitere von der EMRK gesetzte Maßstäbe missachten. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EMRK) hat in seiner Rechtsprechung die Anforderungen herausgestellt, die sich aus der in Art. 10 EMRK garantieren Meinungsfreiheit ergeben. In einem Fall, in dem es um die Äußerung kontroverser Meinungen zum Thema Abtreibung ging, nämlich einen Vergleich (und nicht die Gleichsetzung, vgl. Rn. 54 des Urteils) der Abtreibung mit dem Holocaust, hat der Gerichtshof festgestellt, dass die geäußerte Meinung in den Anwendungsbereich von Art. 10 EMRK fällt.

Der Referentenentwurf hat es versäumt, einen gerechten Ausgleich der widerstreitenden Interessen am Maßstab dieser Rechtsprechung herzustellen. Insbesondere übersieht (ignoriert) er, dass Meinungsäußerungen auch dann dem Schutzbereich der Meinungsfreiheit unterfallen, wenn sie verletzend, schockierend oder verstörend sind (*offend, shock and disturb*). Eine solche (angeblich) verstörende Handlung (des Zeigens von Bildern) wird hier jedoch zum Gegenstand eines gesetzlichen Verbots gemacht. Bereits

hieran lässt sich in aller Deutlichkeit erkennen, dass das Grund- und Menschenrecht der Meinungsfreiheit in elementarer Weise verkannt und Art. 10 EMRK damit nicht im Ansatz

Rechnung getragen wurde. Eine Abwägung hat nicht stattgefunden, so dass schon die Mindestanforderungen des EGMR an eine rechtmäßige Regelung nicht erfüllt sind (vgl. Rn. 57 *Annen vs. Germany*; Puppink, *Abortion and the European Convention on Human Rights*, *Irish Journal of Legal Studies*, Vol. 3(2), 142 – 193, 146).

Die Abwägung der widerstreitenden Interessen findet nach der Rechtsprechung des EGMR auch nicht im rechtsfreien Raum statt. Sie hat vielmehr den Maßstäben der Europäischen Menschenrechtskonvention zu entsprechen, die nach Auffassung des Straßburger Gerichtshofs von einem Recht auf Leben auch des ungeborenen Menschen ausgeht (vgl. etwa *X vs. Vereinigtes Königreich*, Nr. 8416/79, Rn. 7). Der Gerichtshof überlässt es zwar den Mitgliedstaaten, Abtreibung in ihrer Gesetzgebung zu regeln. Dies dispensiert diese aber nicht davon, die aus der Wertordnung der EMRK folgende Hierarchie in Form des Regel- Ausnahmeverhältnisses zu beachten. Abtreibung schränkt das von der Konvention garantierte Recht auf Leben ein und ist daher restriktiv auszulegen. Die für den Schutz des ungeborenen Lebens streitenden Interessen müssen zwingend in die Abwägung einfließen, nach der geplanten Regelung des Referentenentwurfs sollen sie von vornherein eliminiert werden.

Bei einer Prüfung der Regelung am Maßstab des Art. 10 EMRK wäre somit festzustellen, dass den Anforderungen bereits auf der ersten Ebene des Tatbestands von Art. 10 EMRK nicht genügt wurde. Die Frage einer Rechtfertigung der Einschränkung nach Art. 10 Abs. 2 EMRK – der Eingriff erfolgte auf gesetzlicher Grundlage (diese Voraussetzung wäre erfüllt) und die Einschränkung wäre zum Schutz anderer Interessen „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“ – kann somit unbeantwortet bleiben.

Der Gesetzesentwurf stellt sich auch in einen eklatanten Gegensatz zu dem in Leitsatz 10 des 2. Abtreibungsurteils des Bundesverfassungsgerichts formulierten Auftrag des Staates, den rechtlichen Schutzanspruch des ungeborenen Lebens im allgemeinen Bewusstsein zu erhalten und zu beleben, eine Anforderung, die auch der EGMR den Mitgliedstaaten auferlegt (vgl. z.B. das Urteil *L.C.B. vs. The United Kingdom*, Urteil vom 9. Juni 1998 [Reports of Judgements and Decisions 1998-III] Rn. 36. Die in dem vorliegenden Gesetzesentwurf ausdrücklich niedergelegte Absicht, dem Sicherstellungsauftrag der Länder zu entsprechen und diesen im Sinne eines „ungehinderten“ Zugangs zu interpretieren, verkehrt den Schutzauftrag, den das Bundesverfassungsgericht erteilt hat, in sein Gegenteil. Das Aufzeigen einer Alternative zur bevorstehenden Abtreibung durch Hilfsangebote und eine wertschätzende Beratung, die schon begrifflich keine „Hinderung“ ist, würde dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag gerade entsprechen.

Auch den grundrechtlichen Anforderungen des Grundgesetzes wird hier in keiner Weise genügt. Die Prüfung der Rechtmäßigkeit von Gehsteigerberatungen unter dem Aspekt der Meinungs-, Versammlung- und Gewissensfreiheit ist korrekt. Dabei sollte jedoch nicht aus dem Blick geraten, dass der eigentliche Grundrechtskonflikt zwischen dem aus der allgemeinen Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG folgenden allgemeinen Persönlichkeitsrecht der Schwangeren einerseits und dem Recht auf Leben und der Menschenwürde des ungeborenen Kindes, Art. 1 Abs. 1 GG und Art. 2 Abs. 2 GG, andererseits besteht.

Die geplante Regelung lässt deutlich erkennen, dass der Bundesregierung nicht mehr bewusst ist, dass die Beratungsregelung eine Abweichung von dem in der Konvention garantierten Recht auf Leben beinhaltet und damit eine Ausnahmeregelung darstellt. Sie ist im Lichte der Verpflichtung des Staates, dieses Recht zu schützen, auszulegen. Dabei kommt dem Staat bezüglich der Frage, wie es diesen Schutz verwirklicht, kein freies

Ermessen zu (A, B, C vs. Irland, Rn. 249). Im Rahmen der Abwägung sind als einander gegenüberstehenden Rechte und Interessen diejenigen der Mutter auf der einen Seite und diejenigen des ungeborenen Kindes auf der anderen Seite zu berücksichtigen – also keineswegs „nur“ die Meinungsfreiheit derjenigen, die das Recht auf Leben verteidigen.

Die geplante Einschränkung des Grundrechts auf Meinungsfreiheit rechtfertigt der Entwurf im Hinblick auf den Schutz des Beratungskonzepts. Eine solche Gegenüberstellung und Abwägung verletzt elementare Vorgaben des EGMR. Ein von der Konvention garantiertes Recht hat von vornherein einen anderen Stellenwert als ein geltend gemachtes Recht oder Interesse, das in der Konvention nicht vorgesehen ist, sondern das lediglich in der nationalen Gesetzgebung existiert, wie hier die Beratung. Dies hat die Interessenabwägung zu berücksichtigen. Die Einschränkung eines Konventionsrechts ist im Falle eines solchen Ungleichgewichts nur dort möglich, wo unbestreitbare Zwänge („*indisputable imperatives*“) einen Eingriff in ein Konventionsrecht rechtfertigen (Chassagnou und andere vs. Frankreich, Nr. 25088/94, 2833/95 und 2844/95 vom 29. April 1999, Rn. 113). Als ein legitimes Interesse, das geeignet ist, eine Einschränkung der Abtreibung zu rechtfertigen, hat der Gerichtshof neben dem Lebensrecht des ungeborenen Kindes (H. vs. Norwegen, Nr. 17004/90 vom 19. Mai 1992) u. a. auch das legitime Interesse der Gesellschaft an einer Begrenzung der Zahl der Abtreibungen anerkannt (Odièvre vs. Frankreich, Nr. 42326/98, Urteil vom 13. Februar 2003, Rn. 45).

Anders als der Referentenentwurf suggeriert, sind es die Lebensschützer/Gehsteigerberater, die der Vulnerabilität und Schutzbedürftigkeit der Schwangeren in ihrer extremen Konfliktsituation Rechnung tragen. Entgegen der Prämisse dieses Entwurfs stellt Abtreibung nicht eine Lösung des Schwangerschaftskonflikts dar, sie ist vielmehr eine Sackgasse (eine *deadend* im unmittelbaren Sinne des [englischen] Wortes).

Es trifft auch nicht zu, dass dem Selbstbestimmungsrecht nach unserer Gesetzeslage Vorrang vor dem ungeborenen Leben zukommt. Hier geht es nicht um Rechtsgüter von gleichem Rang. Allein den Willen der Frau, ein Kind abzutreiben, als Rechtfertigung anzusehen, würde bedeuten, ein „Recht auf Abtreibung“ aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht abzuleiten. Eine solche Möglichkeit hat jedoch auch der Straßburger Gerichtshof ausgeschlossen, indem er in A, B, C vs. Irland festgestellt hat, dass Art. 8 EMRK ein solches Recht nicht verleiht. Abtreibung nach Wunsch stellt eine Konventionsverletzung dar. Vor dem Hintergrund dieser rechtlichen Wertung ist auch der vorliegende Entwurf zu beurteilen. Ohne diese Wertungsentscheidungen auch nur in die Betrachtung einzubeziehen, propagiert dieser eine Sichtweise, die von einem „Recht auf Abtreibung“ ausgeht und damit letztlich dem Recht des Stärkeren Geltung verschafft.

Zu den positiven Verpflichtungen („*positive obligations*“), die der Gerichtshof den Mitgliedstaaten auferlegt, gehört die Verpflichtung, über Hilfsangebote und Perspektiven zu informieren, die eine Entscheidung für das Kind ermöglichen. Auch unter diesem Gesichtspunkt erweist sich die vorliegende geplante Regelung als vollkommen unzureichend, zielt sie doch gerade darauf ab, Hilfsangebote stattdessen zu pönalisieren.

Noch unter einem weiteren Gesichtspunkt soll die Grundaussage des Referentenentwurfs einer kritischen Betrachtung unterzogen werden. Die Annahme, man müsse den schwangeren Frauen einen ungehinderten Zugang zu den Beratungsstellen gewährleisten, beinhaltet letztlich eine Aussage über die Abtreibung, die diese als etwas Positives sieht. Dabei gerät aus dem Blick, dass Abtreibung nach der von der Europäischen Menschenrechtskonvention vorgegebenen Wertordnung etwas zu Vermeidendes, nicht etwas Anzustrebendes ist, eine Wertung, die in der Formulierung eines Rechts der Frau, nicht abzutreiben zum Ausdruck kommt (women`s right not to abort“).

In dem zitierten Aufsatz (Grégor Puppincq, Abortion and the European Convention on Human Rights, Irish Journal of Legal Studies, Vol. 3(2) 2013, S. 142 – 193) wird treffend zusammengefasst, was die dem Referentenentwurf zugrunde liegende Ideologie kennzeichnet: „The so-called right to abortion implies the domination of individual will over life, subjectivity over objectivity.“ Die Forderung danach, die auch den Entwurf prägt, ist Ausdruck einer liberalen Anthropologie, die die humanistische Anthropologie, die den Menschenrechtskodifikationen zugrunde liegt, ersetzt.

Der Staat ist zu weltanschaulich neutralem Handeln verpflichtet. Die im Grundgesetz, in der Europäischen Menschenrechtskonvention, der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und in anderen völkerrechtlichen Dokumenten kodifizierten Grund- und Menschenrechte stellen jedoch eine objektive Wertordnung dar, die Teil der tragenden Grundlage des säkularen Staates bildet. Die Formulierung der Menschenrechte erfolgte als Reaktion auf die Erfahrungen mit den Unrechtssystemen des 20. Jahrhunderts. Die Menschenrechte sollten ein „gemeinsames Verständnis der gesamten Menschheit“ wiedergeben, so die Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948. Heute besteht hingegen das Bestreben, Menschenrechte umzudefinieren, ihnen einen neuen Inhalt zu geben. Das ist mit der Konzeption der Menschenrechte nicht vereinbar. Wenn der Staat deshalb die Menschenrechte zu schützen hat, weil sie dem Menschen kraft seiner Natur und Würde zustehen, dann kann es darüber keine Entscheidung geben, die dem Willen einer Mehrheit unterliegt. Die Forderung nach einem „Recht auf Abtreibung“ stellt ein Beispiel für die Umdefinierung von Menschenrechten dar.

Der vorliegende Referentenentwurf missachtet wesentliche Maßstäbe der durch die Grundrechtskodifikationen vorgegebenen Werteordnung. Er wendet sich gezielt gegen die Äußerung bestimmter Meinungen, die kriminalisiert und mit dem Etikett der „unwahren Tatsachenbehauptung“ versehen werden. Eine grundrechtliche Abwägung im Hinblick auf das Recht auf Leben der von Abtreibung bedrohten ungeborenen Kinder findet nicht im Ansatz statt, ungeachtet der Schutzpflicht, die dem Staat und seinen Einrichtungen nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts für das ungeborene Leben zukommen. Der Referentenentwurf ist auch deshalb abzulehnen, weil eine strafrechtliche Regelungslücke nicht besteht. Etwaiiges strafwürdiges Verhalten im Kontext einer Gehsteigberatung wird von den Normen des Strafrechts erfasst.

Mit freundlichen Grüßen

[Redacted signature block]

[Redacted contact information]