



75 Jahre
Demokratie
lebendig



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

Ausschussdrucksache 20(13)109k

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. Steffen Augsberg
Justus-Liebig-Universität Gießen



Prof. Dr. Steffen Augsberg · Hein-Heckroth-Str. 5 · D-35390 Gießen

Professur für Öffentliches Recht

Prof. Dr. Steffen Augsberg
Hein-Heckroth-Str. 5
D-35390 Gießen
Tel.: 0641 / 99 – 21090/91
Fax: 0641 / 99 – 21099
Email: augsberg@uni-giessen.de
Internet :
<http://www.uni-giessen.de/fbz/fb01/professuren/augsberg/>

Hamburg, den 9. Mai 2024

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages

66. Sitzung am 13. Mai 2024

Öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes (BT-Drs. 20/10861)

Stellungnahme

- A. Hintergrund: Meinungsfreiheit als konstitutives Element der Demokratie**
 - I. Subjektiv-abwehrrechtliche und objektivrechtliche Dimension
 - II. Relevanz der Meinungsfreiheit für private Diskurse
 - III. Konsequenz: demokratische und rechtsstaatliche "Zumutungen" statt individueller (Über-)Empfindlichkeit
- B. Bewertung des vorgelegten Gesetzentwurfs und seiner Konsequenzen**
 - I. Fragwürdige Teleologie
 - II. Kompetentielle Bedenken
 - III. Inkonsistente Argumentation und unklare Terminologie
 - IV. Überschießende Wirkungen
 - V. Alternative Handlungsoptionen
 - VI. Statistik und Umsetzungsdefizite hinsichtlich der verfassungsgerichtlichen Vorgaben
- C. Fazit: Verfassungsrechtliche Bedenken und rechtspolitische Folgeprobleme**

A. Hintergrund: Meinungsfreiheit als konstitutives Element der Demokratie

Der von der Bundesregierung vorgelegte und hier zu untersuchende Gesetzentwurf¹ betrifft vordergründig eine relativ einfache und eindeutige Konstellation: Frauen, die sich ohnehin in einer besonderen persönlichen Belastungssituation befinden, sollen davor geschützt werden, auf dem Weg zu teils staatlich verpflichtend vorgegebenen Beratungsgesprächen oder dem Termin zur Durchführung eines Schwangerschaftsabbruchs „belästigt“ (so die gängige Kurzbezeichnung der zu regulierenden Handlungen, die u.a. auch der Koalitionsvertrag der Regierungsfractionen aufnimmt²) zu werden. Das leuchtet auf den ersten Blick in doppelter Hinsicht ein: Erstens kann schon grundlegend gefragt werden, warum „Belästigungen“ überhaupt grundrechtlichen Schutz genießen bzw. warum sich solche Schutzansprüche gegenüber dem zweifellos einschlägigen Persönlichkeitsrecht der Schwangeren durchsetzen sollten. Zweitens ist auf die besondere Verletzlichkeit der betroffenen Frauen und ihre Zwangslage zu verweisen. Bei genauerer Betrachtung erweist sich indes, dass beide Annahmen jedenfalls mit Blick auf den vorliegenden Gesetzentwurf fehlgehen: So lässt sich bereits mit guten Gründen in Zweifel ziehen, dass dessen offene und unklare Tatbestandsbeschreibungen tatsächlich auf „Belästigungen“ begrenzt bleiben (dazu näher unten B.). Zudem und zumal verkennt die vorgeschlagene Regelung insbesondere die grundlegende Bedeutung, die das Grundgesetz der Meinungsfreiheit in unterschiedlichen Lebensbereichen zuweist (dazu I.-III.).

I. Subjektiv-abwehrrechtliche und objektivrechtliche Dimension

Die Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 1. Alt. GG (und entsprechend auch die Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG als deren kollektive Zusatzdimension) schützt, wie die Grundrechte allgemein, zunächst vor möglichen Freiheitsbeeinträchtigungen, die privaten Grundrechtsträgern durch den Staat drohen. Als sog. Abwehrrecht sichert sie so primär individuelle Freiheit. Dabei versteht man unter einer Meinung jedes Werturteil, das durch ein Element der Stellungnahme bzw. des Dafür- oder Dagegenhaltens geprägt ist. Auf den Inhalt der Meinung kommt es dabei nicht entscheidend an. Ebenso gilt der Schutz unabhängig davon, ob nachprüfbar Gründe für das eigene Urteil angegeben werden (können).³ Das Grundgesetz benennt keine Qualitätskriterien für mehr oder weniger erwünschte Meinungsäußerungen, und es normiert erst recht keinen Kanon zulässiger Äußerungen. Im Gegenteil steht selbst die Tatsache, dass eine Meinungsäußerung Rechtsgüter anderer beeinträchtigt, etwa andere Personen herabsetzt, dem prima-facie-Schutz nicht entgegen. Denn aus der Schrankensystematik des Art. 5 Abs. 2 GG ergibt sich eindeutig, dass grundsätzlich selbst ehrverletzende Äußerungen vom Gewährleistungsgehalt der Norm mitumfasst werden.⁴ Auch der häufiger gehörte Satz „Hass ist keine Meinung!“ ist deshalb verfassungsrechtlich betrachtet falsch. Abzugrenzen sind Meinungsäußerungen demgegenüber von den

¹ Gesetzentwurf der Bundesregierung v. 27.03.2024, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes, BT-Drucksache 20/10861.

² „Sogenannten Gehsteigbelästigungen von Abtreibungsgegnerinnen und Abtreibungsgegnern setzen wir wirksame gesetzliche Maßnahmen entgegen.“, Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, 2021, S. 92.

³ BVerfGE 42, 163 (170 f.)

⁴ Ständige Rspr. des BVerfG, vgl. nur BVerfGE 54, 129 (136).

sog. (bloßen) Tatsachenbehauptungen, denen ein wertendes Element fehlt und die dem juristischen Beweis zugänglich sind. Da ihr das für Meinungen essentielle Element der Stellungnahme, des Dafürhaltens, des Meinens im Rahmen einer geistigen Auseinandersetzung fehlt, stellt demnach die bloße Mitteilung einer Tatsache für sich gesehen keine Äußerung einer Meinung dar.⁵ Allerdings gilt dies nur für „isolierte“ Tatsachenbehauptungen. In der Realität werden Tatsachenbehauptungen hingegen meist mit Meinungsäußerungen verbunden oder vermischt; dann unterfallen sie ebenfalls dem Schutz der Meinungsfreiheit.⁶ Nicht geschützt sind demgegenüber erwiesenermaßen oder bewusst unzutreffende Tatsachenbehauptungen, denn sie können wesensgemäß nichts Sinnvolles zur Meinungsbildung beitragen, sondern diese nur verfälschen.⁷

Schon diese letzte Erklärung verdeutlicht: Über die auf den Einzelnen bezogene subjektivrechtliche Wirkdimension hinaus entfaltet die Meinungsfreiheit als „Kernstück politischer und geistiger Freiheit“⁸ auch eine überindividuelle, objektivrechtliche Wirkung. Bereits in einer frühen Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht diesen Gedanken aufgegriffen,⁹ später wird er immer wieder aufgegriffen und ausgebaut. Mit dieser objektivrechtlichen Wirkung wird der subjektivrechtlichen Bedeutungsgehalt nicht unterminiert; die übergreifende objektive Wirkung tritt neben den Schutz des einzelnen Grundrechtsträgers, verstärkt und ergänzt diesen. Diese demokratiefördernde und -ermöglichende Funktion der Meinungsfreiheit¹⁰ ist auch bei deren Beschränkung zu berücksichtigen. Auf dieser Ebene können sich mithin nicht nur inhaltliche Unterschiede bemerkbar machen und werden auch qualitative Einordnungen vorgenommen. Es spielt zudem eine nicht unerhebliche Rolle, ob und inwieweit eine Meinungsäußerung bewusst auf den öffentlichen Diskurs bezogen ist. Denn das Motiv ist zwar „nicht allein ausschlaggebend“; die Intention, der Öffentlichkeit zu dienen, findet aber im Rahmen der Rechtfertigung durchaus Berücksichtigung.¹¹ Das betrifft auch die Anwendung meinungsfreiheitsbegrenzender, etwas strafrechtlicher Vorschriften: „Die Kommunikationsgrundrechte entfalten ihre Integrationswirkung auch dort, wo Meinungen zu Themen mit Öffentlichkeitsbezug auf eine Weise zum Ausdruck gebracht werden, die die Gesetze verletzt.“¹²

II. Relevanz der Meinungsfreiheit für private Diskurse

Konsequenz der objektivrechtlichen Wirkung der Meinungsfreiheit ist zudem, dass ihre Reichweite nicht auf die Sphäre des Staatlichen begrenzt bleibt. Vielmehr ist gerade am Anwendungsfall der Meinungsfreiheit die grundrechtsdogmatische Figur der „mittelbaren Drittwirkung“ der Grundrechte entwickelt worden.¹³ Vermittelt über einfachgesetzliche „Einfallstore“ wirken die Grundrechte somit auch in Privatrechtsbeziehungen hinein. Das hat

⁵ BVerfGE 61, 1 (8 f.).

⁶ Siehe etwa BVerfGE 54, 208 (219); 61, 1 (8); 85, 1 (15); 114, 339 (352 f.).

⁷ BVerfGE 61, 1 (8); 99, 185 (197).

⁸ *Bethge*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 5 Rn. 22.

⁹ BVerfGE 7, 198 (204 ff.).

¹⁰ Vgl. etwa BVerfGE 69, 315 (344 f.); 102, 347 (366).

¹¹ BVerfGE 12, 113 (128 f.).

¹² *Michael/Dersarkissian*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Strafzumessung bei Klimaaktivismus, NJW 2024, 194 (199).

¹³ BVerfGE 7, 198 (204 ff.).

unter anderem zur Folge, dass bei der Frage, welche Äußerungen im Diskurs zwischen Privaten als noch erträglich und rechtlich zulässig eingeordnet werden, auch die grundrechtliche Bewertung, dass die Meinungsfreiheit ein hohes Gut darstellt, zu berücksichtigen ist. Darüber hinaus ist für die rechtliche Einschätzung auch die demokratische Funktion der Meinungsfreiheit im politischen Meinungskampf von Relevanz. Das wirkt sich auf die Abwägung mit entgegenstehenden Rechten, insbesondere dem Persönlichkeitsrecht anderer Privater, aus. Hier ist grundsätzlich eine auf den Einzelfall bezogene Abwägung zwischen den betroffenen Verfassungsrechtspositionen vorzunehmen. Allerdings gibt das Bundesverfassungsgericht für diese Abwägung einen gewissen Rahmen vor: Entscheidend ist namentlich, ob bei einer Äußerung die sachliche oder die persönliche Dimension dominiert. Geht es nur oder vorrangig darum, eine andere Person herabzusetzen, tritt die Meinungsfreiheit regelmäßig hinter dem Persönlichkeitsrecht des Betroffenen zurück.¹⁴ Steht demgegenüber ein sachliches Anliegen im Mittelpunkt, sollen auch scharfe und überspitzte Formulierungen zulässig sein; gerade bei solchen Beiträgen zum Meinungsstreit, die öffentlichkeitsrelevante Themen betreffen, besteht eine Vermutung für die Zulässigkeit der freien Rede.¹⁵ Nicht von der Meinungsfreiheit geschützt – da außerhalb eines normalen Kommunikationsprozesses stehend – sind hingegen Methoden, mit denen psychischer oder sogar physisch wirkender Druck und Gewalt angewendet werden. „Die Anwendung von Gewalt schafft keine Kommunikation; sie verhindert Kommunikation.“¹⁶ Auch diese Begrenzung ist aber im Lichte der Bedeutung der Meinungsfreiheit zu verstehen. Das widerspricht allzu großzügigen Aufweichungen in Richtung von „verbaler Gewalt“; auch eine „nachhaltige Suggestivität gehört zu jedem Diskurs, der nicht immer ein herrschaftsfreier Disput sein kann. Unzulässig ist die Mobilisierung psychischen Drucks, der dem Kommunikationspartner die eigene Freiheit nimmt oder ihn in soziale und wirtschaftliche Abhängigkeit bringt.“¹⁷

III. Konsequenz: demokratische und rechtsstaatliche "Zumutungen" statt individueller (Über-)Empfindlichkeit

Vor diesem Hintergrund bestehen wenig Zweifel daran, dass das grundgesetzliche Verständnis von Meinungsfreiheit ein prinzipiell durchaus robustes ist. Zwar trifft es zu, dass hierzu-lande teilweise Äußerungen, die andernorts noch als zulässiger Ausdruck der *freedom of speech/expression* gelten, bereits als beschränkungsfähig oder -bedürftig angesehen werden. Das betrifft allerdings namentlich Äußerungen mit Bezug auf die nationalsozialistische Terrorherrschaft und lässt sich insoweit als Ausnahmekonstellation, als spezifische Reaktion auf historische Erfahrungen erklären. Dass auf diese Weise etwa der Verherrlichung und Verharmlosung des NS-Unrechts entgegengetreten wird, bedeutet keine prinzipielle Einschränkung der Meinungskorridore. Im Gegenteil bestätigt die Ausnahme auch hier die Regel. In diesem Sinne besteht kein Zweifel daran, dass mit dem grundrechtlichen Schutz der Meinungsfreiheit grundsätzlich die Erwartungshaltung verbunden ist, eine breite Varianz an Vorstellungen und Meinungen zuzulassen, die jeweils ihre Umwelt geistig beeinflussen und

¹⁴ Vgl. BVerfGE 82, 272 (283 f.); 85, 1 (16).

¹⁵ Vgl. BVerfGE 7, 198 (208 f.); 61, 1 (12); BVerfGE 85, 1 (16); 90, 241 (249); 93, 266 (294 f.). Siehe zum Ganzen auch Cremer, Der Schutzbereich der grundgesetzlichen Meinungsfreiheit, NVwZ 2023, 1463 ff.; Kirchhof, Der Wirkungsbereich des Grundrechts auf Meinungsfreiheit, NJW 2023, 1922 ff., jeweils mw.N.

¹⁶ Bethge, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 5 Rn. 34.

¹⁷ Bethge, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 5 Rn. 36.

damit meinungsbildend und überzeugend wirken. Weil diese (gemeinsame) Meinungs- und Willensbildung den Kern der Demokratie ausmacht, ist eine demokratische Gesellschaft ohne Meinungsfreiheit nicht vorstellbar.¹⁸ Weil zugleich in der Demokratie typischerweise nicht auf unangreifbare Wahrheiten zurückgegriffen wird,¹⁹ sondern Mehrheiten entscheiden, ist auch nicht von Relevanz, ob eine Äußerung – ohnehin stets nur: aus Sicht bestimmter Diskursteilnehmer – wertvoll oder wertlos, richtig oder falsch, emotional oder rational begründet ist.²⁰ Erst recht kann es nicht auf die individuelle Einschätzung des jeweiligen Gegenübers ankommen, ob und inwieweit eine Meinungsäußerung als zulässig angesehen wird. Anderenfalls würden kontingente, intersubjektiv höchst unterschiedliche Empfindlichkeiten zum ausschlaggebenden Kriterium dafür, was in einer demokratischen Gesellschaft gesagt werden darf und was nicht.

Daraus folgt im Gegenzug, dass in der Demokratie auch anstößige und individuell belastende Meinungsäußerungen ertragen werden müssen. Diese Zumutung muten wir einander um der Demokratie willen zu. Zu Recht formuliert deshalb das VG München mit Blick auf die hier verhandelte Konstellation: „Eine offene, demokratische und pluralistische Gesellschaftsordnung wie die des Grundgesetzes, für die die Meinungsfreiheit ‚schlechthin konstitutiv‘ ist, verträgt grundsätzlich keine diskursfreien Zonen. Öffentliche Bereiche, in denen die Begegnung mit anderen Ansichten und Vorstellungen staatlicherseits von vornherein in der Art einer ‚Bannmeile‘ tabuisiert wird, widersprechen dem grundlegenden freiheitlichen Konzept einer integrativen Bewältigung von Konfliktlagen, auch wenn dies im vorliegenden Fall für die Frau in ihrer spezifischen Situation eine zusätzliche Belastung darstellen sollte. Deshalb kann ein Totalverbot, Frauen auf diese Situation anzusprechen und sie mit einer bestimmten Haltung zur Abtreibung zu konfrontieren, vor dem Hintergrund dieses Freiheitsverständnisses nur in extremen Ausnahmesituationen gerechtfertigt werden.“²¹ Vor dem Hintergrund zumal der demokratischen Funktion der Meinungsfreiheit reicht es deshalb nicht, wenn eine Meinungsäußerung individuell auf Ablehnung stößt, als lästig, belästigend oder als Angriff empfunden wird. Selbstverständlich bedeutet es für die betroffenen Frauen auf dem Weg zu einem Beratungsgespräch oder einem Schwangerschaftsabbruch eine Belastung, wenn sie mit Auffassungen konfrontiert werden, die ihre eigene Überzeugungsbildung beeinflussen wollen oder ihre getroffene Entscheidung kritisieren. Gerade in hochemotionalen und herausfordernden Lebensphasen stellt schon die unvermeidbare Konfrontation mit Entscheidungsparadoxien und -folgen, mit vielleicht bewusst ausgeblendeten Aspekten, unbewältigten Dilemmata oder auch verstörenden Gegenpositionen eine Zumutung im beschriebenen Sinne dar. Eine unkonditionierte generelle Berechtigung, von solchen Äußerungen verschont zu bleiben, ergibt sich hieraus indes nicht.²²

¹⁸ Das gilt auch der Ebene der EU, siehe etwa *Calliess*, in: ders./Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 2 EUV Rn. 21: „Zum Kernbereich des Demokratiekonzepts gehören somit in allen Mitgliedstaaten Selbstbestimmung, Minderheitenschutz, Meinungsfreiheit und freie Wahlen mit Parteienmehrheit.“

¹⁹ Siehe dazu auch *Kirchhof*, Der Wirkungsbereich des Grundrechts auf Meinungsfreiheit, NJW 2023, 1922 (1926 ff.).

²⁰ BVerfGE 61, 1 (7).

²¹ VG München, NJOZ 2017, 636 (639).

²² Auch die sog. negative Meinungsfreiheit meint nicht die Freiheit davon, mit anderen Auffassungen bzw. Kritik der eigenen Position konfrontiert zu werden, sondern schützt davor, fremde Meinungen als eigene aufgedrängt zu bekommen.

Das gilt erst recht, wenn inkriminierte Äußerungen nicht lediglich mit dem Meinungsfreiheitsgrundrecht begründet werden, sondern (zusätzlich) weitere Rechtsgüter in eine umfassende Abwägung miteingestellt werden müssen. Mit Blick auf die konkret in Rede stehenden Konstellationen ist insoweit etwa an die Religionsfreiheit und die Versammlungsfreiheit zu denken. Darüber hinaus spielt aber auch eine Rolle, dass diese spezifische Agitation – unabhängig von der möglicherweise zu kritisierenden oder rechtlich zu begrenzenden Form – inhaltlich auf den Schutz eines Rechtsguts abzielt, das verfassungsrechtlich nicht nur akzeptiert, sondern besonders hochrangig und in der Logik des Bundesverfassungsgerichts sogar dem mütterlichen Selbstbestimmungsrecht grundsätzlich vorgeordnet ist:²³ das Lebensrecht des werdenden Kindes. Es geht also nicht um zwar grundrechtlich prinzipiell geschützte, aber ersichtlich moralisch verwerfliche Positionen, sondern um Meinungsäußerungen, die (wiederum: in der Artikulationsform gegebenenfalls abzulehnen, aber) ihrer Zielsetzung nach verfassungsnormativ valide abgesichert sind. Hierauf hinzuweisen, ist nicht gleichbedeutend mit einer moralisierenden Ablehnung der Entscheidung, eine Schwangerschaft zu beenden, oder gar mit individuellen Schuldvorwürfen an die Schwangere selbst. Jedoch wäre es zu tiefst widersprüchlich, dem bisherigen Regelungskonzept entsprechend einerseits einen Schwangerschaftsabbruch als „rechtswidrig, aber nicht strafbar“ anzusehen, andererseits aber Kritik an einer solchen, im Grundsatz ja der Rechtsordnung zuwiderlaufenden Handlung relativ pauschal auszuschließen. Den Schutz auch des ungeborenen Lebens einzufordern, ist keineswegs eine verfassungsfeindliche, sondern eine verfassungsgewollte Einstellung. Der gesellschaftsgerichteten, strafrechtlich abgesicherten Erwartungshaltung, dass unter bestimmten Voraussetzungen die individuelle Entscheidung für den Abbruch einer Schwangerschaft zu akzeptieren ist, korrespondiert deshalb kein umfassendes Recht der Betroffenen auf Nicht-Konfrontation. Es ginge zu weit, zu verlangen, diese Personengruppe müsse im gesellschaftlichen Raum von für sie persönlich unangenehmen Begegnungen, in denen an die Schwierigkeiten und Folgen der Entscheidung gegen das werdende Kind erinnert wird, freigestellt werden. Diese „Zumutung“ müssen sie im Interesse der Grundrechtspositionen, die ihrem Persönlichkeits- und Selbstbestimmungsrecht entgegenstehen, prinzipiell, aber selbstredend nicht grenzenlos ertragen – wo die Grenze des Zumutbaren zu ziehen ist, bleibt damit indes noch zu klären.

B. Bewertung des vorgelegten Gesetzentwurfs und seiner Konsequenzen

Folgerichtig bedarf es einer legislativen Handhabung, die nicht einseitig einer Seite den Vorrang einräumt, sondern die konfligierenden Grundrechtspositionen abwägend betrachtet und im Ergebnis auf eine „praktische Konkordanz“ abzielt, die beiden Seiten möglichst viel grundrechtliche Freiheit belässt. Der vorgelegte Gesetzentwurf verfehlt diese mit den Eingangsbemerkungen nur knapp skizzierte, aber der Sache nach unbestreitbare und zuletzt wieder vom Bundesverfassungsgericht bestätigte²⁴ verfassungsrechtliche *ratio* in mehrfacher Hinsicht: Er verfolgt eine zweifelhafte Zielsetzung, indem bestimmte Meinungsäußerungen (zu) pauschal untersagt werden und letztlich ein neuer Typus des „Konfrontationsverbots“ etabliert wird (dazu I.). Damit greift er in die Gesetzgebungshoheit der Bundesländer ein (dazu II.). Er verwendet zudem mindestens missverständliche Begrifflich-

²³ BVerfGE 88, 203 (252 ff.).

²⁴ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 11.04.2024 – 1 BvR 2290/23.

keiten und weist erhebliche argumentative Defizite auf, die die Unverhältnismäßigkeit einzelner Regelungsbestandteile begründen (dazu III.). Schließlich würde das Gesetz, sofern es eine Mehrheit im Bundestag fände, aller Voraussicht nach überschießende Wirkungen auch gegenüber einfachgesetzlich wie verfassungsnormativ ganz unproblematischen Handlungsalternativen (sog. *chilling effects*) erzeugen, von denen lediglich unklar ist, ob sie einer unerklärten erweiterten Zielsetzung entsprechen oder einer handwerklich problematischen Gestaltung des Gesetzentwurfs geschuldet sind (dazu IV.).

I. Fragwürdige Teleologie

Der Gesetzentwurf zielt auf die „Gewährleistung einer ungehinderten Inanspruchnahme der Schwangerschaftskonfliktberatung sowie des ungehinderten Zugangs zu Einrichtungen, die Schwangerschaftsabbrüche vornehmen“ (S. 2). Dem ist im Ausgangspunkt durchaus zuzustimmen; eine entsprechende Verpflichtung lässt sich durchaus der verfassungsgerichtlich bestätigten aktuellen Rechtslage entnehmen.²⁵ Denn zumal wenn eine Pflichtberatung etabliert wird, ist sicherzustellen, dass diese auch tatsächlich in Anspruch genommen werden kann. Im Detail wird es allerdings sofort schwieriger. Wie groß das Problem letztlich ist, wird aus dem Gesetzentwurf indes nicht deutlich. Angesichts zehntausender jährlich durchgeführter Beratungsgespräche und im Schnitt zuletzt ca. 100.000 Schwangerschaftsabbrüchen pro Jahr in Deutschland wäre zu erwarten, dass die gesetzgeberische Aktivität in Reaktion auf eine signifikante, inhaltlich näher beschriebene und numerisch zumindest ansatzweise näher bezeichnete Zunahme an Störungen erfolgt. Allerdings finden sich im Gesetzentwurf keine belastbaren Angaben zu Qualität und Quantität. Zwar ist der Gesetzgeber nicht verpflichtet, nur auf Basis valider empirischer Erkenntnisse tätig zu werden. Eine ganz allgemeine Bezugnahme auf angebliche zunehmende Protestaktionen, wie sie der Gesetzentwurf vornimmt (S. 1), genügt aber selbst niedrigen Anforderungen an eine Fundierung im Tatsächlichen nicht. Das gilt zumal, als keinerlei Aufschlüsselung dahingehend erfolgt, welcher Art diese „Protestaktionen“ sind – denn dass Protest erfolgen darf und – verfassungsrechtlich betrachtet – sogar erfolgen soll, steht außer Frage. Das gilt nicht nur, aber erst recht, wenn sich der Protest gegen ein grundsätzlich von der Rechtsordnung missbilligtes Verhalten richtet.

Geboten wäre also eine nähere Erklärung dazu, wann, wie oft und warum der Korridor des rechtlich zulässigen Protests verlassen wird und es zu unzulässigen „Belästigungen“ kommt. Es macht in rechtlicher Hinsicht einen erheblichen Unterschied, ob sich ein „Protest“ durch eine bloße Anwesenheit, ein stilles (wenngleich implizit vorwurfsvolles) Gebet vor Ort, durch friedliche, wenn auch eindringliche Gesprächsangebote oder durch gezielte Beeinträchtigungen bis hin zu verbalen oder gar physischen Angriffen auf die Betroffenen äußert. Auch informativ-kommunikative, gewaltfreie Kontaktversuche pauschal als verbotene „Belästigung“ einzuordnen, verfehlt die oben beschriebene verfassungsnormative Vorstrukturierung eines Klimas der *idealiter* respektvollen, aber auch durchaus robusten geistigen Auseinandersetzung. Anstatt diese gebotene Differenzierung vorzunehmen, bleibt der Gesetzentwurf bei der ganz offenen Terminologie, und eine nähere Erklärung der angegebenen „Zunahme“ fehlt – das ist auch deshalb misslich, weil damit die Gründe für die Zunahme unerörtert bleiben; das wirkt sich auf die unzureichende Prüfung von Alternativen aus (dazu unten V.).

²⁵ Vgl. schon BVerfGE 88, 203 (328 ff.).

Bereits die Grundzielsetzung deutet damit auf das zentrale Problem des Gesetzentwurfs: Es wäre mit der oben beschriebenen konstitutiven Funktion der Meinungsfreiheit in der Demokratie schlicht unvereinbar, ein weitreichendes, auf subjektive Empfindlichkeiten aufbauendes Konfrontationsverbot zu etablieren. Genau das wird aber insinuiert, wenn zur Begründung des legislativen Einschreitens ganz pauschal auf zunehmende „Proteste“ verwiesen wird.

Der Koalitionsvertrag stellt die avisierte Neuregelung in den Kontext einer angestrebten Stärkung des Selbstbestimmungsrechts von Frauen.²⁶ Das ist selbstverständlich ein sinnvolles, verfassungsrechtlich hochwertiges Ziel. Allerdings verkennt es die Selbstbestimmungsproblematik, die mit dem Schwangerschaftsabbruch unweigerlich verbunden ist, wenn sie in dieser undifferenzierten Form auf die Kommunikation mit Dritten bezogen wird. Erstens bewahrt auch das Selbstbestimmungsrecht nicht davor, überhaupt mit abweichenden Auffassungen konfrontiert zu werden; der Schutz reicht nicht so weit, dass Kommunikationsangebote *per se* unzulässig sind. Zweitens ist es in hohem Maße widersprüchlich, wenn die selbstbestimmte Entscheidung der Frau zwar als so eindeutig und gewiss gilt, dass sie allein – allenfalls abgesichert durch eine Beratungspflicht – die Entscheidung über den Schwangerschaftsabbruch trägt, sie aber zugleich so fragil sein soll, dass sie schon durch das Hinzutreten abweichender Meinungen oder das Präsentieren falscher Aussagen in ihren Grundfesten erschüttert wird. Wer das Selbstbestimmungsrecht von Schwangeren stärken und zugleich dem Lebensrecht der ungeborenen Kinder Rechnung tragen will, sollte anders ansetzen und danach fragen, welche tatsächlichen, d.h. vor allem ökonomischen, Hindernisse der Fortsetzung der Schwangerschaft entgegenstehen und wie Hilfe geleistet werden kann, die realistische Handlungsalternativen eröffnet und damit erst eine wirklich selbstbestimmte Entscheidungsfindung ermöglicht.

Dem Vorgesagten lässt sich im übrigen nicht entgegenhalten, es gäbe Beeinflussungsbegrenzungen dieser Art bereits. Denn die Zielsetzungen unterscheiden sich: Wenn etwa der Gang zur Wahlkabine kommunikativen Beschränkungen unterliegt (§ 32 Abs. 1 BWG), geht es nicht so sehr um den Schutz des einzelnen Wählers und seiner individuellen Wahlentscheidung als um den Schutz des fairen politischen Wettbewerbs. Und die sog. Bannmeilen sind nicht nur allgemein rechtspolitisch umstritten,²⁷ sondern dienen der Funktionsfähigkeit staatlicher Organe, indem sie als vorgelagertes Schutzinstrument versammlungstypische Gefahren von diesen abwehren.

II. Kompetentielle Bedenken

Grundsätzliche Bedenken bestehen ferner gegenüber der vorgeschlagenen Regelung im Bundesrecht kraft „Annexkompetenz beziehungsweise Kompetenz kraft Sachzusammenhangs“ (S. 17). Das Konzept einer durch Bundesgesetz ausgestalteten Schwangerschaftskon-

²⁶ Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, 2021, S. 92.

²⁷ Vgl. hierzu etwa *Müller-Franken*, Sollte das Gesetz über die Bannmeile des Hessischen Landtags aufgehoben werden?, LKRZ 2011, 281 ff.; zur Historie *Breitbach*, in: Ridder/ders./Deiseroth (Hrsg.), Versammlungsrecht, 2. Auflage 2020, § 16 Rn. 8 ff.

fliktberatung wurde vom Bundesverfassungsgericht nur eingeschränkt zugelassen.²⁸ Es überdehnt die verfassungsrechtlichen Vorgaben, eine entsprechende Annexkompetenz jetzt auf den Vorfeldbereich der eigentlichen Beratung und des Schwangerschaftsabbruchs selbst auszudehnen. Vielmehr handelt es sich hierbei um allgemeine Probleme des Polizei- und Ordnungsrechts, die folgerichtig in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen. Dem kann der Bund auch nicht dadurch ausweichen, dass er eine Regelung als Ordnungswidrigkeit ausgestaltet. Denn auch wenn das Grundgesetz dem Bund die (konkurrierende) Zuständigkeit für Ordnungswidrigkeiten zuweist und hiervon auch verwaltungsrechtsakzessorische Ordnungswidrigkeiten erfasst sind, darf der Bundesgesetzgeber nicht durch den Erlass eigener Ordnungswidrigkeitstatbestände die Gesetzgebungskompetenz der Länder für die Sachmaterie überformen.²⁹

III. Inkonsistente Argumentation und unklare Terminologie

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen bestehen ferner auch in inhaltlicher Hinsicht Bedenken gegenüber bestimmten Formulierungen und Forderungen des Gesetzentwurfs. Im einzelnen:

- Schon die Bezeichnung der §§ 8 und 13 SchwangerschaftskonfliktG als „Belästigungsverbot“ ist irreführend. Denn die nachfolgend aufgelisteten Handlungen sind keineswegs auf das begrenzt, was man im normalen Sprachgebrauch (und erst recht juristisch) als „Belästigung“ verstehen würde. Der im Titel angekündigten – zulässigen – Untersagung von Belästigungen entspricht vielmehr inhaltlich ein deutlich weitergehendes, rechtlich problematisches Kommunikations- und Konfrontationstabu.
- Mit der räumlichen Begrenzung auf einen „Bereich von 100 Metern um den Eingangsbereich der Beratungsstellen/der Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen“ wird ohne nähere Begründung eine willkürliche Grenze gezogen, die mit Blick auf die intendierten Schutzziele überzogen und unverhältnismäßig erscheint. Belästigungen im eigentlichen Wortsinn dürften über einen solchen Abstand kaum möglich sein (ein im Vorfeld geäußertes, allerdings seinerseits ersichtlich unterbestimmter Vorschlag lautete dementsprechend, auf „Sicht- oder Rufweite“ abzustellen). Echte Zugangssperren oder ähnliches hingegen wären auch außerhalb dieser Grenze erkennbar nicht hinnehmbar.
- Soweit der Gesetzentwurf darauf verweist, die Beeinträchtigung müsse „in einer für die Schwangeren wahrnehmbaren Weise“ erfolgen, wird ein von dritter Seite aus kaum nachvollziehbares, in seinem Verhältnis zur räumlichen Begrenzung zudem unklares Kriterium aufgestellt.
- Das Erfordernis der Eignung, „die Inanspruchnahme der Beratung in der Beratungsstelle durch die Schwangere zu beeinträchtigen“, ist für sich genommen kaum verständlich. In Verbindung mit den teils sehr weitgehenden, nachfolgend aufgelisteten

²⁸ Vgl. schon BVerfGE 88, 203 (328 ff.).

²⁹ Vgl. Gassner, in: dies./Seith (Hrsg.), Ordnungswidrigkeitengesetz, 2. Auflage 2020, Einleitung Rn. 24 f.

Tatbestandsalternativen dürfte dies entweder weitgehend leerlaufen oder auf eine radikale Subjektivierung hinauslaufen – beides verfehlt die gebotene Normenklarheit und -bestimmtheit im Ordnungswidrigkeitenrecht.

- Keine Bedenken bestehen grundsätzlich gegenüber dem Verbot, „der Schwangeren das Betreten der Beratungsstelle durch das Bereiten eines Hindernisses absichtlich zu erschweren“. Allerdings ergeben sich auch insoweit Schwierigkeiten aus der Kombination mit den qualifizierenden allgemeinen Anforderungen. Zudem ist unklar, warum gerade hier überhaupt eine Neuregelung erforderlich ist; entsprechende Konstellationen sind schon jetzt ganz unproblematisch vom Polizei- und gegebenenfalls sogar vom Strafrecht erfasst.
- Mit dem Verbot, „der Schwangeren entgegen ihrem erkennbaren Willen durch Ansprechen wissentlich die eigene Meinung zu ihrer Entscheidung über die Fortsetzung der Schwangerschaft aufzudrängen“, wird hingegen eine Alternative benannt, die den eingangs beschriebenen rechtlichen Rahmen verlässt und eine unverhältnismäßige Beeinträchtigung der Meinungsfreiheit konstituiert. Denn hiermit wird ein normaler kommunikativer Vorgang, dem explizit keine über das „Ansprechen“ hinausgehende qualifizierte Drucksituation zugeschrieben wird, als unzulässig klassifiziert.
- Demgegenüber leuchtet es ein, Handlungsweisen entgegenzuwirken, die darin bestehen, „die Schwangere zu bedrängen, einzuschüchtern oder auf andere vergleichbare Weise erheblich unter Druck zu setzen, um sie in ihrer Entscheidung über die Fortsetzung der Schwangerschaft zu beeinflussen“. Erneut ist aber auf die problematische Kombination sowie auf die Frage der Erforderlichkeit einer entsprechenden (bundesgesetzlichen) Regelung hinzuweisen.
- In grundrechtlicher Perspektive hochproblematisch ist hingegen die Tatbestandsvariante: „der Schwangeren gegenüber unwahre Tatsachenbehauptungen zu Schwangerschaft oder Schwangerschaftsabbruch zu äußern“. Insoweit ist nicht nur offen, welche konkreten „unwahren“ Tatsachen betroffen sein sollen, nach welchen Kriterien der Wahrheitsgehalt bestimmt und wie mit konkurrierenden Auffassungen umgegangen werden soll. Hier kann man sich etwa mit Blick auf medizinisch-naturwissenschaftlich umstrittene Erkenntnisse zum Status des Embryos leicht Szenarien vorstellen, in denen eine eindeutige Festlegung gerade nicht möglich ist. Unzureichend scheint darüber hinaus berücksichtigt, dass gerade mit Blick auf beschreibende Aussage von normativen Umständen die Tatsachenbehauptung üblicherweise sehr eng mit Meinungselementen durchsetzt sind – „Soldaten sind Mörder“ ist rechtlich ebenso eindeutig falsch wie „Abtreibung ist Mord“; gleichwohl wäre es in beiden Beispielen verfassungsrechtlich nicht angängig, von einer falschen Tatsachenbehauptung zu sprechen.
- Entsprechendes gilt für die nächste Alternative, nämlich das Verbot, „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 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, Ekel, Scham oder Schuldgefühlen abzielen.“ Hier ist zunächst erneut auf die Problematik der „unwahren Tatsachen“ hinzuweisen. Darüber hinaus werden hier in fragwürdiger Weise subjektive Befindlichkeiten zum Maßstab genommen. Vor allem aber wird ein sowohl unter Selbstbestimmungs- wie unter Meinungsfreiheitsgesichtspunkten letztlich inadäquater Verletzungsmaßstab gewählt: denn für die Frage, wann die Grenze des Zulässigen erreicht ist, wird nicht nur auf Kriterien abgestellt, die naturgemäß weich und individuell sehr unterschiedlich sind. Es werden auch Aspekte in Bezug genommen, die typischer- und richtigerweise gerade nicht ausreichen, um Begrenzungen der Kommunikationsfreiheiten zu legitimieren. „Furcht, Ekel, Scham oder Schuldgefühle“ sind persönlich zweifellos unangenehme Folgen zwischenmenschlicher Interaktion. Allerdings ist anerkannt, dass derartige emotionale Beeinträchtigungen prinzipiell keinen Grundrechtseingriff darstellen.³⁰ Sie gesetzlich zu verbieten, verkennt deshalb die Reichweite des bewusst großzügig gestalteten grundrechtlichen Kommunikationsschutzes.

- Die Untersagung, „das Personal der Beratungsstellen bei der Durchführung der Beratung nach § 6 Absatz 1 und 3 und bei der Ausstellung der Beratungsbescheinigung nach § 7 Absatz 1 bewusst zu behindern“, ist rechtlich (nur) dann sinnvoll, wenn sie auf eine konkrete zugangsbehindernde Handlung bezogen ist und nicht auch bloße Kommunikationsakte mitumfasst.

IV. Überschießende Wirkungen

Offensichtlich würden Regelungen wie die in dem Gesetzentwurf enthaltenen schon ob ihrer ungenauen Tatbestandskonturen erhebliche Ungewissheiten erzeugen. Das stellt nicht lediglich ein Problem für die Gesetzesanwender in Justiz und Verwaltung dar. Zumal Personen, die von ihrem Grundrecht auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit (und gegebenenfalls Religions-/Weltanschauungsfreiheit) dadurch Gebrauch machen wollen, dass sie gegen aus ihrer Sicht problematisches Verhalten protestieren, könnten befürchtete Sanktionen auch dann von ihrem Verhalten abbringen, wenn dieses eigentlich die gesetzlichen Verbotsvoraussetzungen noch nicht erfüllt. Gegenüber derartigen *chilling effects* (auch: „Einschüchterungseffekt“³¹, „Abschreckungseffekt“³²) ist deutliche Vorsicht gerade von Seiten des Gesetzgebers einzufordern; letztlich verstärkt dies die allgemeinen rechtsstaatlichen Vorgaben hinsichtlich der Normenverständlichkeit. Konkret betrifft dies insbesondere die beschriebenen Schwierigkeiten mit Blick auf angebliche Unwahrheiten und individuelle Gefühlsbeeinträchtigungen, darüber hinaus aber auch die vordergründig klare 100m-Regel. Denn es steht zu befürchten, dass diese als pauschale „Bannmeile“ eingeordnet wird, also nicht in Verbindung mit den zusätzlichen, aber eben in sich unklaren Anforderungen gelesen

³⁰ Vgl. Bull, Informationelle Selbstbestimmung – Vision oder Illusion?, 2. Auflage 2011, S. 63 ff.

³¹ Vgl. BVerfGE 113, 29 (46); 115, 166 (188), 120, 378 (402), 125, 260 (320, 332, 335).

³² Vgl. BVerfGE 115, 320 (354); BVerfG (K), NJW 2007, 351 (354); NVwZ 2016, 53 (54).

wird. Damit wäre zusätzlich das Verhältnis zu legitimen, von der Meinungsfreiheit geschützten Positionen betroffen. Denn zur Meinungsfreiheit gehört es auch, dass der geäußerte Protest von den intendierten Adressaten wahrgenommen werden kann.³³ Wird dies verhindert oder ist absehbar, dass ein entsprechender Effekt durch eine ihn an sich nicht intendierende Regelung erzielt werden wird, muss eingehend dargelegt werden, warum eine entsprechende, an sich unzulässige Kommunikationsbeschränkung nicht vermieden werden konnte. Auch dazu schweigt der Gesetzentwurf.

V. Alternative Handlungsoptionen

Mit dem Vorgesagten ist keineswegs gesagt, dass jedwede auch noch so belastende und belästigende Vorgehensweise hinzunehmen ist. Im Gegenteil: Schon jetzt sind vielmehr Geschehensvarianten vorstellbar, die mit dem gängigen Recht nicht zu vereinbaren sind und denen dementsprechend entgegenzuwirken ist. Das gilt etwa dann, wenn mit der „Ansprache“ einer Frau, die sich auf dem Weg zu einer Beratungsstelle oder zu einer auf Schwangerschaftsabbrüche spezialisierten Klinik befindet, Beleidigungen, Drohungen, physisch wirkende Blockaden oder gar Angriffe auf die körperliche Integrität verbunden sind. Hier rechtfertigt die Intensität der Beeinträchtigung der betroffenen Rechtsgüter eindeutig eine Beschränkung der entgegenstehenden Grundrechtspositionen. Zu denken ist dabei vor allem an ordnungspolizeiliches Einschreiten, soweit individuelle Rechtsgüter beeinträchtigt werden, daneben aber gegebenenfalls auch an eine strafrechtliche Verfolgung (etwa wegen Beleidigung, Nötigung, gegebenenfalls auch Bedrohung und Körperverletzung). Warum diese bereits vorhandenen Mittel nicht ausreichen sollen, um rechtlich inakzeptable Belästigungen auszuschließen, wäre unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit deutlich präziser herauszuarbeiten gewesen. Die entsprechenden Ausführungen des Gesetzentwurfs (S. 17) bleiben eindeutig hinter diesem verfassungsrechtlichen Postulat zurück. Der floskelhafte Verweis auf „die Gefahr der fortlaufenden Beeinträchtigung des Schutzkonzeptes und des allgemeinen Persönlichkeitsrechts von Schwangeren durch sogenannte Gehsteigbelästigungen“ genügt nicht, um darzulegen, warum dieser Gefahr nicht auf andere Weise begegnet werden kann. Der Hinweis auf die für die Vollzugsbehörden bestehende Schwierigkeit, ein „komplexes grundrechtliches Spannungsverhältnis in Ausgleich zu bringen“, lässt außer acht, dass genau solche komplexen Abwägungsentscheidungen die ganz normale Alltagstätigkeit von Vollzugsbehörden im ganzen Land bilden. Dass es zu der konkreten Regelungssituation keine „gefestigte Rechtsprechung“ gibt, könnte ferner zunächst als Indiz für eine geringe Praxisrelevanz gedeutet werden. Jedenfalls besteht dieses Rechtsprechungsdefizit erst recht mit Blick auf die vorgeschlagenen, wie gesehen deutlich inkonsistenten und unklaren und mithin klar konkretisierungs- und korrekturbedürftigen Neuregelungen.

Sub specie Meinungsfreiheit ist es gleichwohl nicht von vornherein ausgeschlossen, derartige Beschränkungen auszuweiten. Allerdings müsste dabei die grundgesetzliche Kompetenzordnung beachtet werden, und in inhaltlicher Hinsicht dürfte dies nicht so weit gehen, dass jegliche Ansprache der Schwangeren ausgeschlossen wird. Es gibt auch im engen räumlich-zeitlichen Zusammenhang mit der Beratung/dem Schwangerschaftsabbruch Kommunikation,

³³ Vgl. zur Versammlungsfreiheit Höfling, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 8 Rn. 21.

die zwar individuell verständlicherweise emotional belastend ist, aber noch nicht als verbotswürdiger Zwang oder Druck zu verstehen ist. Dass eine solche Ansprache ein gewisses Verunsicherungspotential hat, weil die Betroffenen möglicherweise entgegen ihrer Vorstellungen angehalten werden, den eigenen Entschluss zur Beratung/zum Schwangerschaftsabbruch noch einmal zu reflektieren, spricht dabei nicht gegen, sondern für die Zulässigkeit, denn es zeigt gerade, dass die grundgesetzlich gewollten kommunikativen Effekte eine geistigen Austauschs auch in dieser Sondersituation greifen. Der besonderen Belastungs- und Verletzlichkeitssituation der betroffenen Frauen ist dabei selbstverständlich Rechnung zu tragen. Wenig hilfreich ist es aber insoweit, wenn die große Vielfalt möglicher Kommunikationsformen weitgehend unterschiedslos unter der Überschrift „Belästigung“ versammelt und damit die Binnendifferenzen nicht nur zu ignoriert, sondern normativ nivelliert wird. Statt dessen sollte das Selbstbestimmungsrecht gerade dadurch ernstgenommen werden, dass die Schwangeren nicht als überempfindliche Charaktere dargestellt werden, die regelhaft schon durch bloße Infragestellungen ihrer Entscheidungen in ihrem Entschluss zu erschüttern sind. Statt eines solchen, eher symbolischen und zugleich gerade in seiner umfassenden Formulierung zwangsläufig paternalistischen Schutzes braucht es klare Grenzen und echte Hilfestellungen.

VI. Statistik und Umsetzungsdefizite hinsichtlich der verfassungsgerichtlichen Vorgaben

Zustimmung verdient hingegen die im Gesetzentwurf mitenthaltene Änderung der Statistik. Zum einen kann hier besser die Notwendigkeit einer bundeseinheitlichen Normierung begründet werden, weil ein übergreifendes und einheitliches Modell die erforderlichen verlässlichen und vergleichbaren Daten sicherstellt. Zum anderen betont schon der Koalitionsvertrag vollkommen zu Recht die Notwendigkeit, eine flächendeckende Versorgung mit Beratungseinrichtungen sicherzustellen.³⁴ Dafür sind entsprechende Informationen hilfreich, wenn nicht unerlässlich. Allerdings ist an dieser Stelle ein weitergehender Hinweis erforderlich: in seiner zweiten Entscheidung zum Schwangerschaftsabbruch hat das Bundesverfassungsgericht explizit dem Gesetzgeber eine Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht auferlegt; er sei insbesondere verpflichtet, zu beobachten, wie sich sein gesetzliches Schutzkonzept in der gesellschaftlichen Wirklichkeit auswirkt, und müsse dafür Sorge tragen, dass „die notwendigen Daten planmäßig erhoben, gesammelt und ausgewertet werden.“³⁵ Auch diesem bislang unerfüllten Desiderat sollte im Rahmen einer umfassenderen Neustrukturierung der statistischen Erhebungen Rechnung getragen werden.

C. Fazit: Verfassungsrechtliche Bedenken und rechtspolitische Folgeprobleme

Insgesamt muss daher das Fazit kritisch ausfallen: Der Gesetzesbegründung (S. 18) kann zwar gefolgt werden, wenn sie die Zielsetzung dahingehend formuliert, „dass der klar abgrenzbare Kreis der betroffenen Schutzbedürftigen die Beratungsangebote wahrnehmen kann, ohne einer durch gezielte Zugangsbehinderungsmaßnahmen Dritter verstärkten Konfliktsituation

³⁴ Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, 2021, S. 92.

³⁵ BVerfGE 88, 203 (310 f.).

ausgesetzt zu werden“. Allerdings geht der konkrete Gesetzesvorschlag weit darüber hinaus, „gezielte Zugangsbehinderungen“ zu verhindern; mit diesem überschießenden Regelungsinhalt trägt er dem Wert der Meinungsfreiheit nicht hinreichend Rechnung und verfehlt eine verfassungsnormativ sinnvolle, beiden Seiten Rechnung tragende Konfliktlösung. Entsprechendes gilt für das Personal in Beratungsstellen und das den Abbruch durchführende medizinische Fachpersonal. Auch insoweit bestehen zwar keine durchgreifenden Bedenken gegenüber einer „behinderungsfreie[n] Zugangsgarantie“, die den tatsächlichen Zugang absichert. Der Rahmen des Zulässigen wird aber verlassen, wenn Begrenzungen der Meinungsfreiheit schon deshalb zulässig sein sollen, weil Äußerungen als „Bedrängnis“ empfunden werden und deshalb „die Gefahr [besteht], dass sich interessierte Personen aufgrund dieser unbefriedigenden Situation gegen den Beruf entscheiden beziehungsweise ihn nicht weiter ausüben möchten.“ Eine solche in mehrfacher Hinsicht modifizierte und mediatisierte Begründung stellt keine hinreichende Legitimation für weitreichende Grundrechtseingriffe dar.

In rechtspolitischer Hinsicht ist abschließend auf das sog. Argument der schiefen Ebene hinzuweisen. Es steht zu befürchten, dass in einem politischen Klima, das grundsätzlich der Meinungsfreiheit mit einer gewissen Distanz und Skepsis begegnet, der vorliegende Gesetzentwurf als Vorbild für weitere Regelungen dient, die unklare Vorfeldgefährdungen und subjektive Beeinträchtigungsempfindungen als legitime Begrenzungskriterien akzeptieren. Demgegenüber ist an die wechselseitige Zumutung, aber vor allem an den gemeinsamen Wert einer offenen geistigen Auseinandersetzung und den dies absichernden grundrechtlichen Schutz vor allem der Art. 5 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1 GG zu erinnern.



(Prof. Dr. Steffen Augsberg)