

Berlin, 18. Dezember 2023

Stellungnahme des Paritätischen Gesamtverbands zum Referentenentwurf für ein Zweites Gesetz zur Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes

Der Paritätische begrüßt den Referentenentwurf für ein Zweites Gesetz zur Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes. Bereits 2019 hat sich der Paritätische Gesamtverband für eine bundesweite Regelung zur Verhinderung von sogenannten Gehsteigbelästigungen im Schwangerschaftskonfliktgesetz (SchKG) ausgesprochen. Anlass der Beschlussfassung waren insbesondere die Versammlungen vor pro familia Beratungsstellen in Pforzheim und Frankfurt, die aufgrund ihrer Intensität und gerichtlichen Auseinandersetzung bundesweit für Aufsehen sorgten. Pro familia ist eine große überregionale Mitgliedsorganisation des Paritätischen Gesamtverbands und besitzt bundesweit ein Netz von 200 Beratungsstellen.

Die Sachlage: Gehsteigbelästigungen vor Paritätischen Einrichtungen

Seit einigen Jahren kommt es v. a. in Bundesländern wie Baden-Württemberg, Hessen und Bayern immer wieder zu Versammlungen von selbsternannten „Lebensschützer*innen“ bzw. Abtreibungsgegner*innen vor pro familia und anderen Beratungsstellen in Paritätischer Trägerschaft. Der Paritätische Gesamtverband ist diesbezüglich im alljährlichen Austausch mit seinen Landesverbänden. Die Häufigkeit und Intensität der sogenannten Gehsteigbelästigungen sind regional unterschiedlich verteilt, allerdings nicht auf Süddeutschland beschränkt. Vereinzelt wurden dem Paritätischen Gesamtverband z. B. auch von Vorfällen aus NRW und Berlin berichtet. Neben Gehsteigbelästigungen kam es bundesweit auch immer wieder zu anderweitigen Belästigungen, wie z. B. ungebetene Briefwurfsendungen, die teilweise direkt an die Berater*innen der Beratungsstellen adressiert waren. Die Gehsteigbelästigungen haben gemein, dass sie immer wieder in unmittelbarer räumlicher Nähe zu den Einrichtungen stattfinden und ratsuchende Menschen mit Plakaten, choralen Gesängen und Gebeten vom Besuch einer Beratungsstelle abhalten sollen. Bezweckt wird, dass sich schwangere Personen durch den erzeugten moralischen Druck in der Konfliktberatung nicht mehr öffnen können oder vom Besuch der Beratungsstelle Abstand nehmen. Da in der Regel nicht sichtbar ist, ob die ratsuchende Person auf Grund einer Schwangerschaft die Beratungsstelle aufsucht oder auf Grund anderer Beratungsthemen, sind auch nicht schwangere ratsuchende Personen von den Gehsteigbelästigungen betroffen.

Mit ihren Versammlungen nehmen Abtreibungsgegner*innen einen massiven Einfluss auf die reproduktive Selbstbestimmung als Bestandteil des allgemeinen Persönlichkeitsrechts der schwangeren bzw. ratsuchenden Person. Hinzu kommt, dass sich kommunale Behörden

lange Zeit gegenüber der grundrechtlichen Dimension der Frage verschlossen haben, wie die reproduktive Selbstbestimmung der schwangeren bzw. das Informationsrecht der ratsuchenden Person mit der Meinungs-, Versammlungs- und der Religionsfreiheit der Abtreibungsgegner*innen in Abwägung zu bringen ist. In der ordnungsrechtlichen Praxis zeigen sich entsprechende Unsicherheiten; gegen die Gehsteigbelästigungen wurden zunächst in den Kommunen keine Auflagen erteilt. Das Versammlungsrecht wird als hohes Gut der freiheitlich-demokratischen Grundordnung ungern angetastet, auch stehen mit der Versammlungs- und Meinungsfreiheit grundrechtlich verbürgte Rechte im Raum. Das machte die Debatte nicht einfacher, wie eine mögliche Verletzung des reproduktiven Selbstbestimmungsrechts der schwangeren bzw. Informationsrechts der ratsuchenden Person mit Blick auf die Grundrechte der Abtreibungsgegner*innen zu bewerten ist. Wie der vorliegende Referentenentwurf auf Seite 15 erwähnt, bestehen bislang „bei den Vollzugsbehörden [...] zum Teil erhebliche Unsicherheit, wie mit den Belästigungen angesichts der grundrechtlichen Spannungsfelder umzugehen ist. Auch die Rechtsprechung divergiert regional erheblich.“ Diese Feststellung entspricht den Erfahrungen des Paritätischen.

Die gerichtlichen Entscheidungen unterstreichen den verfassungsrechtlichen Rang des Versammlungsrechtes. Rund um die Fälle in Frankfurt und Pforzheim folgten schlussendlich nach entsprechenden Auflagen gegenüber den Abtreibungsgegner*innen zähe juristische Auseinandersetzungen. Der Fall in Hessen endete damit, dass der hessische Verwaltungsgerichtshof die Gebetswachen vor der Beratungsstelle in letzter Instanz als zulässig erachtete.¹ Die Auflagen der Stadt Pforzheim wurden zwar zunächst vom Verwaltungsgericht Karlsruhe als voraussichtlich rechtmäßig eingestuft, die Lebensschützer*innen hatten jedoch im August 2019 eine Fortsetzungsfeststellungsklage eingereicht. Sie sind mittlerweile vor das Oberverwaltungsgericht Mannheim gezogen und haben sich dort die Revision erstritten. Im August 2023 urteilte der Verwaltungsgerichtshof Mannheim, dass die 40-tägige Mahnwache von Abtreibungsgegner*innen gegenüber der Pforzheimer Beratungsstelle von pro familia nicht hätte verboten werden dürfen.²

Notwendigkeit einer einheitlichen bundesgesetzlichen Regelung im Schwangerschaftskonfliktgesetz

Die mit diesen beiden juristischen Auseinandersetzungen verbundenen Unsicherheiten zeigen, dass das reproduktive Selbstbestimmungsrecht der schwangeren bzw. ratsuchenden Personen immer wieder in Frage gestellt wird. Dies auch trotz einschlägiger juristischer Auseinandersetzungen mit der Frage, wie z. B. das Rechtsgutachten des

¹ „Das Kreuz mit den Abtreibungsgegnern“, <https://www.hessenschau.de/gesellschaft/mahnwachen-vor-beratungsstellen-das-kreuz-mit-den-abtreibungsgegnern-v1,mahnwachen-abtreibungen-bannmeilen-100.html>, zuletzt abgerufen am 08.12.2023.

² „Protestbann vor Pro Familia gekippt“, <https://taz.de/Mahnwache-gegen-Abtreibungen/!5875090/>, zuletzt abgerufen am 08.12.2023.

Deutschen Juristinnenbundes, das eine Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts der schwangeren Personen bejaht.³

Deshalb braucht es aus menschenrechtlicher Perspektive Rechtssicherheit insbesondere zugunsten der schwangeren Person: Der Gesetzgeber hat 1994 mit der Beratungsregelung die grundsätzliche Möglichkeit, einen Schwangerschaftsabbruch unter den Voraussetzungen des § 218a StGB straffrei vornehmen zu lassen, normiert und somit die Entscheidung für oder gegen eine Schwangerschaft innerhalb der gesetzlichen Frist der schwangeren Person überlassen. Die Schwangerschaftskonfliktberatung als vorausgelagerte Pflichtberatung wurde sodann in das Zentrum des staatlichen Schutzauftrages gestellt. Bezüglich der Letztverantwortung der schwangeren Person besteht darüber hinaus auch die Verantwortung des Staates eine informierte und verantwortliche Entscheidung störungsfrei zu ermöglichen. Aus Paritätischer Sicht muss der Bundesgesetzgeber hier unverzüglich handeln und das reproduktive Selbstbestimmungsrecht der schwangeren Person besser schützen. Dies gilt aus Paritätischer Sicht unbedingt, solange vom Gesetzgeber an der Verankerung des Schwangerschaftsabbruchs im Strafgesetzbuch und dem damit verbundenen System der Pflichtberatung festgehalten wird. Aber auch wenn der Gesetzgeber der Forderung des Verbandes bezüglich einer Entkriminalisierung des Schwangerschaftsabbruchs und dem damit verbundenen Wegfall der Pflichtberatung nachkommt, sieht der Paritätische eine Pflicht des Staates, ratsuchenden und schwangeren Menschen einen ungehinderten Zugang zu Beratungen und Schwangerschaftsabbrüchen zu gewährleisten. Der UN-Frauenrechtsausschuss hat bereits darauf hingewiesen, ebenso der Deutsche Juristinnenbund.⁴

Auch das Informationsrecht anderer ratsuchender Besucher*innen gebietet ein Tätigwerden des Gesetzgebers. Die Beratungsstellen haben einen Versorgungsauftrag, der weit über die Schwangerschaftskonfliktberatung hinausgeht. Jeder Mensch hat in Deutschland das Recht, unbehelligt, d. h. anonym, sicher und ohne psychischen Druck, eine Beratungsstelle zum Zwecke der Sexualaufklärung, der Familienplanung oder bspw. auch Familienberatung aufzusuchen. Nicht zu vergessen ist an dieser Stelle aber auch die Berufsfreiheit der Berater*innen selbst, die sich streckenweise immer wieder über mehrere Wochen mit Belagerungen auseinandersetzen müssen. Sie stellen mit ihrer Arbeit in der Beratung einen staatlichen Fürsorgeauftrag sicher, ihr Schutz dient daher auch dem Schutzkonzept für das ungeborene Leben.

Um den Gehsteigbelästigungen in Deutschland Einhalt zu gebieten und sowohl das reproduktive Selbstbestimmungsrecht der schwangeren bzw. das Informationsrecht der ratsuchenden Person zu schützen als auch den Berater*innen ihre Arbeit und

³ Möglichkeiten gesetzlicher Neuregelungen im Konfliktfeld «Gehsteigbelästigungen», <https://www.gwi-boell.de/de/rechtsgutachten-zur-verbesserung-des-zugangs-zur-schwangerschaftskonfliktberatung>, zuletzt abgerufen am 11.12.2023.

⁴ CEDAW/C/DEU/CO/7-8, Ziff. 38 lit. B; nachzulesen auf Deutsch hier: Möglichkeiten gesetzlicher Neuregelungen im Konfliktfeld «Gehsteigbelästigungen» <https://www.gwi-boell.de/de/rechtsgutachten-zur-verbesserung-des-zugangs-zur-schwangerschaftskonfliktberatung>, zuletzt abgerufen am 11.12.2023

Berufsausübung zu ermöglichen, braucht es aus Paritätischer Sicht daher dringend eine bundesweite gesetzliche Regelung im SchKG. Sexuelle und reproduktive Selbstbestimmungsrechte sind höchstpersönliche Rechte, die keinen regionalen Unterschieden unterliegen dürfen.

Paritätische Bewertung des Referentenentwurfs

Das SchKG versucht in seiner bisherigen Fassung einen Anspruch auf Beratung sowie Sexualaufklärung und den damit verbundenen Versorgungsauftrag sicherzustellen. Die §§ 8 und 13 SchKG werden mit dem vorliegenden Entwurf dahingehend erweitert, dass eine Klarstellung erfolgt, dass die Länder den ungehinderten Zugang zu den Beratungsstellen und zu den Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen sicherzustellen haben. Daneben ist jeweils ein Verbot der Belästigung der Schwangeren sowie ein Verbot der Behinderung des Personals der Beratungsstellen und Einrichtungen zur Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen normiert. Zur wirksamen Durchsetzung dieser Verbote werden zudem Bußgeldtatbestände eingeführt.

Der vorliegende Referentenentwurf kommt aus Sicht des Paritätischen grundsätzlich dem bundesweiten Schutzauftrag des Staates bezüglich sexueller und reproduktiver Selbstbestimmungsrechte mit seinen Neuregelungen im Schwangerschaftskonfliktgesetz nach. Anregungen zur Prüfung gibt es hinsichtlich des in den Regelungen benannten zu schützenden Personenkreises und in Bezug auf die Abstandsregelung. Die im Referentenentwurf vorgesehene Erweiterung der Bundesstatistik bezüglich Einrichtungen, die Schwangerschaftsabbrüche vornehmen, begrüßt der Paritätische. Der Verband geht davon aus, dass ergänzende Auswertungen unterhalb der Landesebene zu einer besseren Transparenz fehlender Versorgung und (bei Vorhandensein des politischen Willens) ggf. auch zu deren Behebung beitragen.

Es wäre aus Sicht des Paritätischen zu prüfen, ob im Wortlaut der Regelungen ausschließlich von „Schwangeren“ auszugehen ist. In der Regel ist nicht erkennbar, ob eine ratsuchende Person die Beratungsstelle allein zum Zwecke der Pflichtberatung in Hinblick auf eine mögliche Abtreibung betritt. Auch nicht schwangere ratsuchende Personen können durch das Auftreten der Abtreibungsgegner*innen massiv belästigt, moralisch unter Druck gesetzt und von einer notwendigen Beratung abgehalten werden. Sie gehören aus Sicht des Paritätischen mit unter den Schutzgedanken der zu treffenden Regelungen. Die rechtlichen Formulierungen suggerieren, dass die Ordnungsbehörden quasi nur in Bezug auf die Belästigung schwangerer Personen als Tatbestandsvoraussetzung von den Schutzregelungen Gebrauch machen dürften und damit die ratsuchenden Personen gezwungen werden könnten, offenzulegen, ob sie schwanger sind oder nicht. Dies wäre aus Sicht des Paritätischen nicht mit dem Sinn und Zweck der Schutzregelung vereinbar und führt wiederum zu Rechtsunsicherheiten vor Ort.

Die 100-Meter Regelung scheint grundsätzlich ein guter Kompromiss zwischen dem reproduktiven Selbstbestimmungsrecht der schwangeren bzw. Informationsrecht der ratsuchenden Person und der Meinungs-, Versammlungs- und Religionsfreiheit der Abtreibungsgegner*innen zu sein. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass auch bei einem

Abstand von 100 Metern eine Belästigung und Eingriffe in die reproduktive Selbstbestimmung und das Informationsrecht erfolgen könnten.⁵ Inwieweit ein Abstand von 100 Metern die massiven Belästigungen tatsächlich in der Wahrnehmbarkeit und Einflussnahme auf die ratsuchenden Personen einschränkt und damit das reproduktive Selbstbestimmungsrecht schwangerer Personen bzw. Informationsrecht ratsuchender gewahrt bleibt, hängt von den sonstigen räumlichen Begebenheiten vor Ort ab. Aus Sicht des Paritätischen wäre zu prüfen, ob die Regelung nicht durch ein „mindestens“ 100 Meter zu ergänzen wäre, um den Ordnungsbehörden vor Ort angesichts räumlicher Gegebenheiten einen Ermessensspielraum hinsichtlich der Abwendung der Belästigung und Verletzung des reproduktiven Selbstbestimmungsrechts oder des Informationsrechts durch räumliche Distanz zu geben. Die Prüfung müsste die Berührung des Versammlungsrechtes mitumfassen. Eine Abstandsregelung, die die Rechtsunsicherheit in Abwägung zum Versammlungsrecht verstärkt, ist allerdings zu vermeiden. Im Zweifel spricht sich der Paritätische auch für die 100-Meter-Regelung aus.

⁵ Auch das Beratungspersonal könnte sich trotz der Regelungen in § 8 Abs. 3 und § 13 Abs. 4 SchKG-E beim alltäglich wiederkehrenden Vorbeigehen beeinträchtigt fühlen. Ihr Fürsorgeauftrag gegenüber der ratsuchenden bzw. schwangeren Person aber auch gegenüber dem ungeborenen Leben könnte durch die Dauerbelastung gestört werden.