

Ausschussvorlage INA 20/4 – öffentlich –

Ausschussvorlage SIA 20/5 – öffentlich –

Stellungnahmen der Anzuhörenden

zu dem

Gesetzentwurf

Fraktion DIE LINKE

Hessisches Gesetz zum Schutz der Rechte von schwangeren Frauen bei Schwangerschaftsberatung und -abbruch

– Drucks. [20/384](#) –

12.	pro familia Landesverband Hessen	S.	47
13.	Prof. Dr. Bernd Grzeszick, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg	S.	48
14.	Landesärztekammer Hessen	S.	70
15.	LAG hessischer Frauen- und Gleichstellungsbüros	S.	72
16.	Bündnis Wiesbaden für Frauenrechte	S.	75
17.	LandesFrauenRat Hessen	S.	77
18.	Deutscher Juristinnenbund e. V. Landesverband Hessen	S.	80
19.	Caritasverband Frankfurt, Gaby Hagmans	S.	82
20.	Bündnis Frankfurt für Frauenrechte, Ursula auf der Heide	S.	84
21.	Sozialdienst katholischer Frauen e. V. Wiesbaden	S.	87
22.	Bündnis Frankfurt für Frauenrechte, Beatrix Baumann	S.	88

pro familia · Palmengartenstraße 14 · 60325 Frankfurt am Main



Hessischer Landtag
Innenausschuss
Der Vorsitzende
Postfach 3240

65022 Wiesbaden

25. Juli 2019

Mündliche Anhörung im Hessischen Landtag zum

Gesetzentwurf Fraktion DIE LINKE, Hessisches Gesetz zum Schutz der Rechte von schwangeren Frauen bei Schwangerschaftsberatung und -abbruch

- Drucks.20/384 -

Schriftliche Stellungnahme und Teilnahme an der mündlichen Anhörung

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Beteiligung im Rahmen der o.g. Anhörung und die Möglichkeit der schriftlichen Stellungnahme.

Der pro familia Landesverband hat an der gemeinsamen schriftlichen Stellungnahme der Liga der freien Wohlfahrtspflege Hessen mitgewirkt. Unsere Ausführungen zum o.g. Gesetzentwurf sind hierin eingeflossen. Wir schließen uns dieser Stellungnahme – die Seitens der Liga zugesandt wird - vollumfänglich an und legen daher keine einzelverbandliche Stellungnahme vor.

In der mündlichen Anhörung wird pro familia Hessen durch Herrn Prof. Dr. Frank Louwen vertreten.

Für Rückfragen und weitere Informationen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen,

Brigitte Ott
Landesgeschäftsführerin



Stellungnahme

zum Gesetzentwurf zum Hessischen Gesetz zum Schutz der Rechte von schwangeren Frauen bei Schwangerschaftsberatung und -abbruch

Drucksache 20/384

A. Gegenstand

Gegenstand des Gesetzentwurfs ist die Errichtung von Bannkreisen um Schwangerschafts(konflikt)beratungseinrichtungen, um „Mahnwachen“ vorzubeugen, die Frauen, die sich über eine Abtreibung informieren möchten, moralisch unter Druck setzen wollen. Durch das Gesetz sollen Versammlungen in den Bannkreisen an den Öffnungstagen der Beratungsstellen beschränkt werden.

B. Problemstellung

Im gesamten Bundesgebiet wie auch im Bundesland Hessen kommt es immer häufiger zu Belagerungen von Einrichtungen der Schwangerschaftskonfliktberatung sowie von Kliniken und Arztpraxen von Abtreibungen durchführender Ärzte, bei denen schwangere Frauen moralisch unter Druck gesetzt und angeprangert werden sollen. Dies kann unter Umständen dem Schutzzweck des Schwangerschaftskonfliktgesetzes (SchKG) zuwiderlaufen, das Frauen, Männern und Paaren eine ergebnisoffene Beratung zu Schwangerschaft und auch Konfliktsituationen wie Abtreibungen etc. sichern soll.

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass um Beratungsstellen nach § 3 SchKG sowie Arztpraxen und Kliniken, in denen Schwangerschaftsabbrüche vorgenommen werden, ein befriedeter Bannkreis (Bannmeile) von 150 Metern gebildet wird, in dem öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge grundsätzlich verboten sind, sofern sie sich auf die Beratungsleistungen nach § 2 Abs. 2 SchKG beziehen.

Grundsätzlich sind gemäß § 14 Abs. 1 Versammlungsgesetz (VersammlG) öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel aber lediglich anmeldepflichtig und können gemäß § 15 VersammlG nur unter bestimmten Voraussetzungen verboten oder mit Auflagen versehen werden.

Der Gesetzentwurf kehrt damit das Regel-Ausnahme-Verhältnis im Versammlungsrecht um. Zudem sieht er nur beschränkte Ausnahmeregelungen im Einzelfall vor.

Mit Blick darauf stellt sich insbesondere die Frage, ob die im Entwurf vorgesehene Beschränkung der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG, Art. 14 Hessische Landesverfassung (HessLV) verfassungsgemäß ist.

C. Betroffene Rechtspositionen

Betroffene Rechtspositionen sind die Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG, Art. 13 HessLV und die Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG, Art 11 HessLV der Abtreibungsgegner/innen. Dem gegenüber stehen die Rechtspositionen, die durch das SchKG geschützt werden sollen: Die Anonymität und Ergebnisoffenheit der Beratung sowie das damit verbundene Recht körperlicher und sexueller Selbstbestimmung schwangerer Frauen, deren allgemeines Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG sowie die Bestimmungen des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau der Vereinten Nationen (CEDAW).

D. Einzelne Rechtsfragen

I. Beschränkung der Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG, Art. 14 HessLV)

Der Gesetzentwurf könnte eine unrechtmäßige Beschränkung der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG, Art. 14 HessLV darstellen.

1. Anwendbarkeit des Versammlungsrechts auf Mahnwachen

Zunächst müsste das Versammlungsrecht auf Mahnwachen anwendbar sein.

a) Anwendbarkeit des (Bundes-)Versammlungsgesetzes

Grundsätzlich fällt das Versammlungsrecht infolge der Föderalismusreform in die Gesetzgebungskompetenz der Länder, Art. 30, 70 GG. Gemäß Art. 125a GG gilt indes Recht, das als Bundesrecht erlassen worden ist, wegen der Änderung des Art. 74 Abs. 1 GG und weiterer Vorschriften aber nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, als Bundesrecht fort, sofern die Länder keine eigenen Regeln erlassen haben. Das Land Hessen hat kein eigenes Landesversammlungsgesetz erlassen, sodass das (Bundes-)Versammlungsgesetz weiter fort gilt und damit anwendbar ist.

b) Mahnwachen als Versammlungen

Mahnwachen von Abtreibungsgegnern könnten Versammlungen im Sinne des Art. 8 GG, Art. 14 HessLV und des Versammlungsgesetzes sein.

Versammlungen sind Zusammenkünfte mehrerer Personen (nach unterschiedlichen Auffassungen mindestens zwei oder drei Teilnehmer) zur Verfolgung eines gemeinsamen Zwecks. Das BVerfG vertritt einen engen Versammlungsbegriff und fordert überdies, dass der gemeinsame Zweck in einer politischen Meinungs- oder Willensbildung liegen muss.

Die Mahnwachen verfolgen den Zweck, eine gemeinsame Kundgabe ihrer Haltung gegenüber Abtreibungen zu erreichen. Sofern mindestens zwei beziehungsweise drei Teilnehmer an der Mahnwache beteiligt sind, sind Mahnwachen wohl als Versammlungen im Sinne des Art. 8 GG zu sehen. (dazu auch Deutscher Bundestag WD 3 – 3000 – 229/18, S. 3 f.). Insbesondere fällt auch die Wahl der Form der Mahnwache unter den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit (*Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Band I, 3. Auflage 2013, Art. 8 GG Rn. 29).

c) Rechtsfolge der Qualifikation als Versammlung

aa) Anmeldepflicht nach § 14 VersammlG

Gemäß § 14 Abs. 1 VersammlG ist eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel und ein Aufzug spätestens 48 Stunden vor der Bekanntgabe der zuständigen Behörde unter Angabe des Gegenstandes der Versammlung oder des Aufzuges anzumelden. Gleichwohl sind auch Spontanversammlungen ohne vorherige Anmeldung vor dem Hintergrund von Art. 8 Abs. 1 GG zulässig. Eine unterlassene Anmeldung führt also nicht bereits automatisch zu einem Verbots- oder Auflösungsgrund. (*Wache*, in: Erbs/Kohlhaas, Stand 223. EL (2019), § 14 VersammlG Rn. 2, 4).

bb) Möglichkeit des Verbots nach § 15 Abs. 1 Var. 1 VersammlG

Die Versammlungsbehörde kann die Versammlung gemäß § 15 Abs. 1 Var. 1 VersammlG verbieten. Ein Verbot kommt jedoch aufgrund seiner starken Eingriffsintensität nur als ultima ratio in Betracht (BVerfGE 69, 315, 353; so auch: Deutscher Bundestag WD 3 – 3000 – 229/18, S. 5; *Dürig-Friedl*, in: Versammlungsrechts-Kommentar, 2016, § 15 VersammlG Rn. 112; *Schneider*, in: BeckOK zum GG, 41. Ed. (2019), Art. 8 GG Rn. 45).

Kein Verbot im Sinne des § 15 VersammlG ist das Flächenverbot, mit dem jede Versammlung in einem bestimmten Gebiet unabhängig von Zeitpunkt und vom Anlass verhindert werden soll (*Kniesel*, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze-Kommentar, 17. Auflage, 2016, § 15 VersammlG Rn. 5). Im Gegensatz zu Allgemeinverfügung (die eine Einzelfallregelung darstellt), ist ein Flächenverbot eine abstrakt-generelle Regelung und kann deshalb nur als formelles Gesetz ergehen (*Kniesel*, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze-Kommentar, 17. Auflage, 2016, § 15 VersammlG Rn. 5). Das BVersammlG kennt ein solches Flächenverbot nur als Bannkreisverbot nach § 16 BVersammlG. Schon der Wortlaut des § 15 Abs. 1 BVersammlG spricht dafür, dass der Gesetzgeber nur Verbote im Einzelfall über den § 15 BVersammlG ermöglichen wollte (die

zuständige Behörde kann nur *die* Versammlung und *den* Aufzug verbieten), mithin kann § 15 VersammlG nicht als Rechtsgrundlage für ein Flächenverbot dienen (*Kniesel*, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze-Kommentar, 17. Auflage, 2016, § 15 VersammlG Rn. 6).

cc) Möglichkeit der Auflage nach § 15 Abs. 1 Var. 2 VersammlG

Ferner kann die Versammlungsbehörde im Vorfeld der Versammlung gemäß § 15 Abs. 1 Var. 2 VersammlG eine Auflage für die Versammlung erlassen.

dd) Möglichkeit der Versammlungsauflösung nach § 15 Abs. 3 VersammlG

Die Versammlungsbehörde kann eine laufende Versammlung gemäß § 15 Abs. 3 VersammlG auflösen, wenn sie nicht angemeldet ist, wenn von den Angaben der Anmeldung abgewichen oder den Auflagen zuwider gehandelt wird.

ee) Zwischenergebnis

Unter Anwendung des Versammlungsgesetzes bestehen derzeit ausschließlich die Möglichkeiten, die konkrete Versammlung im Einzelfall im Vorfeld zu verbieten oder von Auflagen abhängig zu machen. Außerdem besteht die Möglichkeit, die Versammlung während sie gerade stattfindet unter gegebenen Voraussetzungen aufzulösen.

2. Möglichkeit der Beschränkung der Versammlungsfreiheit durch den Gesetzentwurf

a) Beschränkung der Versammlungsfreiheit

Der Gesetzentwurf zum Schutz der Rechte von schwangeren Frauen bei Schwangerschaftsberatung und -abbruch stellt in § 1 ein grundsätzliches Verbot öffentlicher Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge in einem festgelegten Bannkreis von circa 150 Metern auf, sofern sie sich thematisch auf die Beratungsleistungen nach § 2 Abs. 2 SchKG beziehen. Mithin verkürzt der Gesetzentwurf die Rechte der Mahnwachenteilnehmer final, unmittelbar und mit Zwangswirkung und stellt eine Beschränkung der Versammlungsfreiheit dar. Dass die Ausweisung von Schutzzonen bzw. Bannmeilen einen Eingriff in die Versammlungsfreiheit darstellt wird auch im Dringlichen Berichtsantrag Fraktion der Freien Demokraten, Schutzzonen für Beratungsstellen – Drucksache 20/55 – INA 20/2 – 21.03.2019, S. 59 festgestellt.

b) Rechtfertigung

Fraglich ist, ob dieser Eingriff gerechtfertigt ist.

aa) Schranke

(1) Schranke der Versammlungsfreiheit – Art. 8 Abs. 2 GG

Die Versammlungsfreiheit kann gemäß Art. 8 Abs. 2 GG durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes beschränkt werden. Der Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG kann insbesondere in einem Gesetz über Bannmeilen konkretisiert sein (so auch: *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Band I, 3. Auflage 2013, Art. 8 GG Rn. 68). Der Gesetzentwurf kann eine taugliche Schranke der Versammlungsfreiheit darstellen.

(2) Schranke des Art. 5 Abs. 2 GG – „allgemeines Gesetz“

Aufgrund der engen Verknüpfung der Versammlungsfreiheit mit der Meinungsfreiheit muss über Art. 8 Abs. 2 GG hinaus auch die Schranke der Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 2 GG beachtet werden (BVerfGE 111, 147, 155; BVerfGE 90, 241, 246; Deutscher Bundestag WD 3 – 3000 – 229/18, S. 6; *Schneider*, in: BeckOK zum GG, 41. Ed. (2019), Art. 8 GG Rn. 38).

Betreffen hoheitliche Eingriffe die Versammlung als solche, so ist Art. 8 Abs. 2 GG einschlägig, knüpft die Ingerenz dagegen an einen bestimmten Meinungsinhalt an, so muss das beschränkende Gesetz nach Ansicht des BVerfG und der Lit. auch den Anforderungen des Art. 5 Abs. 2 GG genügen (BVerfGE 111, 147, 154; *Höfling*, in: Sachs, 8. Auflage, 2018, Art. 8 GG Rn. 84).

Der Gesetzentwurf verbietet grundsätzlich öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel, die sich thematisch auf die Beratungsleistungen nach § 2 Abs. 2 SchKG beziehen. Meinungen sind geprägt durch Elemente des Dafürhaltens, der Stellungnahme, des Meinens im Rahmen der geistigen Auseinandersetzung. Geschützt sind dabei vor allem Werturteile, Tatsachen indes nur, sofern sie Grundlage für ein Werturteil bilden (*Bethge*, in: Sachs, 8. Auflage, 2018, Art. 5 GG Rn. 25; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Band I, 3. Auflage, 2013, Art. 8 GG Rn. 62). Versammlungen, die sich thematisch auf Beratungsleistungen nach § 2 Abs. 2 SchKG beziehen, werden in der Regel Werturteile darstellen, die sich auf die Kundgabe einer ablehnenden Haltung gegenüber Abtreibungen beziehen. Mithin ist der Schutzbereich der Meinungsfreiheit grundsätzlich betroffen. (Zu einer vollständigen und eigenständigen Prüfung der Meinungsfreiheit siehe unten, D. II.)

Die Schranken der Meinungsfreiheit bestehen gemäß Art. 5 Abs. 2 GG neben dem Schutz der Jugend und dem Recht der persönlichen Ehre (die beide auch in einem allgemeinen Gesetz ausgestaltet sein müssen (vgl. dazu *Bethge*, in: Sachs, 8. Auflage, 2018, Art. 5 GG Rn. 136, 142 ff.)), insbesondere in den „allgemeinen Gesetzen“. Der Gesetzentwurf müsste also zugleich ein allgemeines Gesetz darstellen.

Allgemeine Gesetze sind nach der Kombinationsformel solche, die sich weder gegen bestimmte Meinungen als solche richten, noch Sonderrecht gegen den Prozess freier

Meinungsbildung darstellen, sondern vielmehr dem Schutz eines schlechthin ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung zu schützenden Rechtsguts dienen, dem Schutze eines Gemeinschaftswerts, der gegenüber der Betätigung der Meinungsfreiheit den Vorrang hat (BVerfGE 7, 198, 209 f.; BVerfGE 124, 300, 322 f.; BVerfGE 85, 248, 263; *Bethge*, in: Sachs, 8. Auflage, 2018, Art. 5 GG Rn. 143).

Dass der Gesetzentwurf ein allgemeines Gesetz darstellt, ist erheblichen Zweifeln ausgesetzt. Zwar richtet sich der Gesetzentwurf, der die Einrichtung von „Bannmeilen“ um Beratungsstellen der Schwangerschaftskonfliktberatung und Arztpraxen vorsieht, nicht ausdrücklich gegen eine bestimmte Meinung (etwa die der Abtreibungsgegner). Tatsächlich träfe die Regelung aber vor allem solche Grundrechtsträger, die ihre ablehnende Haltung gegenüber der Vornahme von Abtreibungen insbesondere vor bestimmten Orten kundtun und gegen Schwangerschaftsabbrüche demonstrieren wollen (so auch: Deutscher Bundestag WD 3 – 3000 – 229/18, S. 6 f.). Insofern kann bereits die Einordnung des Gesetzentwurfs als „allgemeines Gesetz“ im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG stark bezweifelt werden. Im Folgenden wird unter Annahme dieses Erfordernisses weitergeprüft, um auch auf die materiellrechtlichen Probleme des Gesetzentwurfs eingehen zu können.

bb) Gesetzentwurf als Schranke des Art. 8 Abs. 1 GG

Um taugliche Schranke der Versammlungsfreiheit sein zu können, muss der Gesetzentwurf seinerseits formell und materiell verfassungsgemäß sein.

(1) Formelle Rechtmäßigkeit des Gesetzentwurfs, insbes. Kompetenz des Landes Hessen

Die Gesetzgebungskompetenz für den Erlass von Versammlungsrecht liegt bei den Ländern. Mithin wäre das Land Hessen grundsätzlich zuständig für den Erlass der vorgeschlagenen gesetzlichen Regelung (so auch Deutscher Bundestag WD 3 – 3000 – 229/18, S. 6). In der vorliegenden Konstellation kann problematisch sein, dass die Abgrenzung des Anwendungsbereichs der Regelung schwierig ist, was sich u.U. auch auf die Zuordnung zu den Kompetenzbereichen auswirken kann; dieser Frage wird aber weiter unten im Bereich der Bestimmtheit bzw. Rechtssicherheit weiter nachgegangen.

(2) Materielle Rechtmäßigkeit des Gesetzentwurfs

An der materiellen Rechtmäßigkeit des Gesetzentwurfs bestehen erhebliche Zweifel. Diese Zweifel bestehen bereits aufgrund der möglichen Kompetenzverschiebung durch das Gesetz. Weiter ist die Einschränkung der Versammlungsfreiheit des Art. 8 Abs. 1 GG durch das Gesetz wohl nicht verhältnismäßig. Daher wird vorsorglich untersucht, ob eine Regelung im Sinne einer „intendierten Ermessensausübung“ zulässig wäre.

(a) Kompetenzverschiebung

Problematisch könnte sein, dass durch den Erlass des Gesetzes eine Kompetenzverschiebung im Rahmen des Polizei- und Ordnungsrechts zulasten der Versammlungsbehörde stattfinden könnte.

(aa) Verstoß gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung wegen Zuständigkeitsverschiebung von Exekutive zu Legislative

Dies könnte vor dem Grundsatz der Gewaltenteilung aus Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG und dem Rechtsstaatsprinzip gemäß Art. 20 Abs. 3 GG problematisch sein.

Nach dem Prinzip der Teilung der Gewalten wie es in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG zum Ausdruck kommt, wird die Staatsgewalt durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt (*Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu, 14. Auflage, 2018, Art. 20 GG Rn. 53; *Sachs*, in: Sachs, 8. Auflage, 2018, Art. 20 GG Rn. 79). Dabei bedeutet nicht jede Einflussnahme des Parlaments auf die Verwaltung einen Verstoß gegen die Gewaltenteilung (BVerfGE 9, 280; *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu, 14. Auflage, 2018, Art. 20 GG Rn. 53). Allerdings darf keine Gewalt der für die Erfüllung ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben erforderlichen Zuständigkeiten beraubt werden (*Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu, 14. Auflage, 2018, Art. 20 GG Rn. 53). Die Gewaltenteilung statuiert das Erfordernis einer rechtlich festgelegten Zuständigkeitsordnung (*Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, 86. EL Januar 2019, Art. 20 GG, Abschnitt V., Rn. 31). Insbesondere wird die Gewaltenteilung als ein Gebot zu einer funktionsadäquaten Aufgabenzuordnung oder funktionsgerechten Aufgabenstruktur verstanden (*Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, 86. EL Januar 2019, Art. 20 GG, Abschnitt V., Rn. 51). Abweichungen von dieser von einem Organ adäquaten Funktion, vor allem Übergriffe in die einer anderen Funktion adäquaten Kernbereiche einer anderen Gewalt sind grundsätzlich ausgeschlossen und bedürfen der Rechtfertigung. (*Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, 86. EL Januar 2019, Art. 20 GG, Abschnitt V., Rn. 51).

Gegen diese Zuständigkeitsordnung könnte verstoßen werden, indem durch den Gesetzentwurf eine grundsätzliche Kompetenzverschiebung zulasten der Versammlungsbehörde stattfindet. Zwar sind Verstöße gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung nur vereinzelt angenommen worden (*Sachs*, in: Sachs, 8. Auflage, 2018, Art. 20 GG Rn. 93 mit weiteren Nachweisen), gleichwohl könnten dessen Kerngewährleistungen als Argument gegen die Rechtmäßigkeit des Gesetzentwurfs heranzuziehen sein.

Grundsätzlich ist gemäß § 15 Abs. 1 VersammlG die „zuständige Behörde“, mithin die Versammlungsbehörde (ein Organ der Exekutive), zuständig für den Erlass von Verbotsverfügungen. Durch den Gesetzentwurf sind indes Versammlungen innerhalb des befriedeten Bannkreises vor Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen nunmehr grundsätzlich verboten. Für die Verhängung dieses Verbots ist folglich nicht mehr die örtliche Versammlungsbehörde zuständig, sondern es tritt qua Landesgesetz (also durch eine

Legislativmaßnahme) ein. Der Behörde verbleibt nunmehr nach § 3 Abs. 2 Gesetzentwurf lediglich die Kompetenz, eine Ausnahmegenehmigung für Ruhetage der Einrichtungen zu erlassen.

Mithin könnte das Gesetz in das Kompetenzgefüge des Polizei- und Ordnungsrechts eingreifen. Insbesondere im Rahmen der Bannmeilengesetze der Länder muss die Ausnahmegenehmigung etwa im Einvernehmen der zuständigen Behörde und dem ggf. betroffenen Verfassungsorgan getroffen werden. Ohne das Einvernehmen des ggf. betroffenen Verfassungsorgans darf die Befreiung nicht erteilt werden. Maßgeblich ist die Entscheidung des Präsidenten des jeweiligen Verfassungsorgans, da es sich nach herrschender Meinung um eine autonome Entscheidung des Verfassungsorgans und nicht um eine Gefahrenabwehrmaßnahme der Sicherheitsbehörden handelt (*Dürig-Friedl*, in: *Versammlungsrechts-Kommentar*, 2016, § 16 VersammlG Rn. 19).

Dies zugrunde gelegt spräche dafür, dass es sich bei dem vorgeschlagenen Versammlungsverbot nicht um eine Gefahrenabwehrmaßnahme handeln könnte.

Allerdings ist dies vor dem Hintergrund, dass der Gesetzentwurf nicht die Bannmeilen vor Verfassungsorganen, sondern vor Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen vorsieht, möglicherweise anders zu bewerten. Es kann wohl nicht davon ausgegangen werden, dass der Zustimmung des Leiters der Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen oder Arztpraxen dasselbe Gewicht zukommt wie der Zustimmung der Präsidenten des Verfassungsorgans. Dies könnte dafür sprechen, dass eine solche Zustimmung nicht einzuholen wäre.

Nichtsdestotrotz bliebe es bei der Kompetenzverschiebung, dass das Versammlungsverbot qua Gesetz und nicht qua Entscheidung der Versammlungsbehörde eintritt und folglich letztere eine Kompetenzeinbuße erleidet.

Da Verstöße gegen das Prinzip der Gewaltenteilung von der Rspr. allerdings nur selten angenommen wurden (*Sachs*, in: *Sachs*, 8. Auflage, 2018, Art. 20 GG Rn. 93), kann ein Verstoß aufgrund der Kompetenzverschiebung auch hier abzulehnen sein.

bb) Verstoß gegen das Prinzip der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit

Weiter wäre ein Verstoß gegen das Prinzip der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit denkbar, weil für den Bürger, der eine Versammlung abhalten möchte, nicht mehr erkennbar sein könnte, wer im konkreten Fall das Versammlungsverbot erlässt und wie er dagegen vorgehen kann.

Zu der zu beachtenden Rechtssicherheit gehört, dass Unsicherheiten über die Rechtslage vermieden werden (*Sachs*, in: *Sachs*, 8. Auflage, 2018, Art. 20 GG Rn. 122). Der Bürger könnte aber möglicherweise infolge des Erlasses des Gesetzesentwurfs nicht mehr sicher wissen, ob das Versammlungsverbot durch die Behörde erlassen wird, oder ob dieses qua

Landesgesetz ergeht, was ihm auch die Inanspruchnahme von Rechtsmitteln erschweren könnte.

Ferner führt die vorgeschlagene gesetzliche Regelung zu erheblichen Rechtsunsicherheiten für den Anwender und die Bürger. Für die vom Versammlungsverbot betroffenen Bürger ist nicht stets klar abgrenzbar, in welchen konkreten Bereichen eine Versammlung künftig verboten sein wird. Die Vielzahl an Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen, Kliniken, Arztpraxen etc., welche Abtreibungen vornehmen oder über diese informieren, macht es dem Rechtsanwender in der Praxis faktisch sehr schwer zu wissen, wo demonstriert werden darf und wo nicht. Mithin kann auch diesbezüglich ein Verstoß gegen das Prinzip der Rechtsklarheit vorliegen.

(b) Verhältnismäßigkeit

(aa) Legitimes Ziel

Der Gesetzentwurf dient dem Ziel, den Bestimmungen des SchKG, die eine Hilfestellung für Frauen in Konfliktsituationen schaffen sollen, zur größtmöglichen Geltung zu verhelfen. Außerdem dient der Entwurf mittelbar dem Ziel, das allgemeine Persönlichkeitsrecht schwangerer Frauen aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG sowie deren körperliches und sexuelles Selbstbestimmungsrecht zu schützen. Ein legitimes Ziel kann insoweit angenommen werden.

(bb) Geeignetheit

Der Gesetzentwurf dient jedenfalls der Förderung der oben genannten Rechtsgüter und dürfte insofern geeignet sein.

(cc) Erforderlichkeit

An der Erforderlichkeit des Gesetzentwurfs dürfte bereits zu zweifeln sein. Insbesondere kämen als mildere Mittel Verbotsverfügungen oder Auflagen im Einzelfall in Betracht. Ein Versammlungsverbot stellt stets den denkbar stärksten Eingriff dar und darf lediglich als ultima ratio in Betracht kommen (so BVerfGE 69, 315, 353; Deutscher Bundestag WD 3 – 3000 – 229/18, S. 5; *Dürig-Friedl*, in: Versammlungsrechts-Kommentar, 2016, § 15 VersammlG Rn. 112; *Schneider*, in: BeckOK zum GG, 41. Ed. (2019), Art. 8 GG Rn. 45).

So ist etwa die Rechtmäßigkeit einer Verfügung der Stadt Freiburg aus dem Jahr 2011, die es Abtreibungsgegnern untersagte, sogenannte „Gehsteigberatung“ durchzuführen, vom VGH Baden-Württemberg rechtskräftig bestätigt worden (VGH BW, Beschl. vom 11. Oktober 2012 – 1 S 36/12 –). Auch das VG Karlsruhe bestätigte mit Beschluss vom 27.03.2019 – 2 K 1979/19 – die Rechtmäßigkeit einer zeitlichen und örtlichen Versammlungsbeschränkung vor einer Schwangerschaftskonfliktberatungsstelle. Aus beiden Entscheidungen lässt sich

mittelbar entnehmen, dass der Erlass von Maßnahmen im Einzelfall vorrangig gegenüber dem Erlass eines Gesetzes ist, welches Versammlungen gänzlich verbietet. Insbesondere setzt das VG Karlsruhe mit Beschluss vom 27.03.2019 – 2 K 1979/19 –, Rn. 22 voraus, dass eine „formelhafte Begründung“ für die Bestätigung eines Versammlungsverbots nicht ausreiche; nach Rn. 26 seien auch an den Erlass von Auflagen bei der Gefahrenprognose hohe Anforderungen zu stellen. Diese sei auf konkrete und nachvollziehbare tatsächliche Anhaltspunkte zu stützen, bloße Verdachtsmomente oder Vermutungen reichen nicht aus (so auch BVerfG, Beschl. vom 20.12.2012 – 1 BvR 2794/10 –).

Schon für den Erlass eines Versammlungsverbots oder einer Auflage nach § 15 VersammlG sind – auch aus verfassungsrechtlichen Gründen – die hohen Voraussetzungen einer „unmittelbaren Gefahr“ notwendig. Eine solche Unmittelbarkeit der Gefahr ist erst dann gegeben, wenn eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass der Schaden eintritt (VG Karlsruhe mit Beschluss vom 27.03.2019 – 2 K 1979/19 – Rn. 34; BVerfG, Beschl. vom 21.04.1998 – 1 BvR 2311/94 –). Die bloße Möglichkeit oder Vermutung eines solchen Schadenseintritts ohne ausreichende tatsächliche Anhaltspunkte genügt nicht, auch wenn dieser erfahrungsgemäß naheliegend ist (VG Karlsruhe mit Beschluss vom 27.03.2019 – 2 K 1979/19 – Rn.34; BVerfG, Beschl. vom 04.09.2009 – 1 BvR 2147/09 –).

Wenn für ein Verbot oder eine Auflage im Einzelfall bereits derart hohe Anforderungen bestehen, so müssen die Anforderungen für ein grundsätzliches gesetzliches Verbot mindestens ebenso hoch sowie eine Maßnahme im Einzelfall dabei grundsätzlich als milderer Mittel vorrangig sein.

In der Konsequenz sieht daher auch das Rechtsgutachten bezüglich der Einrichtung von Schutzzonen vor Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen in der Stadt Frankfurt am Main Auflagen, die den Abstand zur Beratungsstelle vergrößern sollen, als diejenigen Maßnahmen an, die dem Prinzip der praktischen Konkordanz am ehesten entsprechen (Dringlicher Berichtsantrag Fraktion der Freien Demokraten, Schutzzonen für Beratungsstellen – Drucksache 20/55 – INA 20/2 – 21.03.2019, S. 57 f.)

(dd) Angemessenheit

Ferner ist jedenfalls die Angemessenheit des Gesetzes starken Zweifeln ausgesetzt.

(1) gegenüberstehende Rechtspositionen

Als sich einander gegenüberstehende Rechtspositionen müssen einerseits die Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG, Art. 13 HessLV und die Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG, Art 11 HessLV der Abtreibungsgegner beziehungsweise der Demonstrationsteilnehmer beachtet werden. Demgegenüber stehen die Rechtspositionen, die durch das SchKG gewährt werden: Die Anonymität und Ergebnisoffenheit der Beratung sowie damit in Verbindung das körperliche und sexuelle Selbstbestimmungsrecht

schwangerer Frauen und deren allgemeines Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG.

Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass der mit der Frage der Schwangerschaft und Abtreibung berührte Themenkreis des Schutzes des ungeborenen Lebens hier nach Ansicht der Rspr. zu keiner grundsätzlichen Verschiebung führt. So wurde zu einem Verbot der „Gehsteigberatung“ schwangerer Frauen vor einer Abtreibungsklinik ausgeführt, dass der Einsatz Privater für das ungeborene Leben zwar legitim sei, dieser Zweck aber nicht jedes Mittel rechtfertige, und deshalb die angewandten Methoden zur Hilfe für das Ungeborene in Einklang mit dem Grundgesetz stehen müssten, weshalb insbesondere die Belange der schwangeren Frauen in den Blick zu nehmen seien (VG München, Ur. v. 12. Mai 2016 – M 22 K 15.4369 –).

Sowohl die Versammlungsfreiheit, als auch das allgemeine Persönlichkeitsrecht der schwangeren Frauen, die eine Konfliktberatung aufsuchen, sind Grundrechte mit hohem Rang, denen Beachtung geschenkt werden muss. Die Versammlungsfreiheit ist ein Kommunikationsgrundrecht und elementare Voraussetzung für eine Persönlichkeitsentfaltung (*Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Band I, 3. Auflage 2013, Art. 8 GG Rn. 15). Das in Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG verankerte allgemeine Persönlichkeitsrecht dient dem Schutz der engeren persönlichen Lebenssphäre und der Erhaltung ihrer Grundbedingungen, die sich durch die traditionellen konkreten Freiheitsgarantien nicht abschließend erfassen lassen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 10.11.1998 – 1 BvR 1531/96 –, BVerfGE 99, 185; Beschl. v. 25.10.2005 – 1 BvR 1696/98 –, BVerfGE 114, 339; Ur. v. 27.02.2008 – 1 BvR 370/07, 1 BvR 595/07 –, BVerfGE 120, 274). Im Sinne eines Schutzes vor Indiskretion hat hiernach jedermann grundsätzlich das Recht ungestört zu bleiben. Die Schwangerschaft einer Frau ist dabei der Privatsphäre zuzuordnen (VG Karlsruhe, Beschl. v. 27.03.2019 – 2 K 1979/19 – Rn. 37).

Die Versammlungsfreiheit darf aber nur derart ausgeübt werden, dass sie möglichst keine Persönlichkeitsrechte anderer Grundrechtsträger verletzt. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, die gegenläufigen Rechtspositionen in einen angemessenen Ausgleich zu bringen.

(2) § 16 VersammlG spricht für grundsätzliche Zulässigkeit von Bannkreisen

Für eine grundsätzliche Zulässigkeit von Bannkreisen könnte sich der § 16 Abs. 1 S. 1 VersammlG anführen lassen, der öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge innerhalb des befriedeten Bannkreises der Gesetzgebungsorgane der Länder verbietet.

§ 16 Abs. 1 S. 1 und S. 2 VersammlG enthalten einen generellen Verbotstatbestand und eine gesetzliche Regelvermutung der Gefährlichkeit einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel im Bannkreis, der durch eine landesrechtliche Regelung ausgefüllt werden muss, um zu gelten (so *Dürig-Friedl*, in: Versammlungsrechts-Kommentar, 2016, § 16 VersammlG Rn. 6;

Höfling, in: Sachs, 8. Auflage, 2018, Art. 8 GG Rn. 72). § 16 Abs. 2 VersammlG weist darauf hin, dass die befriedeten Bannkreise für die Gesetzgebungsorgane der Länder durch Landesgesetze bestimmt werden. § 16 Abs. 3 VersammlG bestimmt, dass das Weitere die Bannmeilengesetze der Länder regeln.

Die Regelung des § 16 VersammlG geht also von der grundsätzlichen Zulässigkeit derartiger Bannmeilen aus. Mit diesem Verbotstatbestand hat der Gesetzgeber selbst die Versammlungsfreiheit generell beschränkt. Bei § 16 Abs. 1 VersammlG handelt es sich aber um eine Blankettnorm, d.h. die Bestimmung ist nach Maßgabe von § 16 Abs. 2 und Abs. 3 VersammlG durch den Bundes- bzw. die Landesgesetzgeber auszufüllen, indem diese Bannmeilen- bzw. Bannkreisgesetze erlassen und so § 16 Abs. 1 konkretisieren. Dabei muss der Verlauf der Bannmeile durch formelles Gesetz festgelegt werden (so *Kniesel*, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze-Kommentar, 17. Auflage, 2016, § 16 VersammlG Rn. 1). § 16 VersammlG ist die einzige versammlungsgesetzliche Grundlage für ein Flächenverbot, mit dem alle Versammlungen und Demonstrationen unter freiem Himmel zu jedem Anlass und zu jeder Zeit untersagt sind (so *Kniesel*, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze-Kommentar, 17. Auflage, 2016, § 16 VersammlG Rn. 3). Gleichwohl war auch die grundsätzliche Zulässigkeit dieser Regelung nicht immer unbestritten. Die Verfassungsmäßigkeit dieser Vorschrift ergab sich vor allem durch die verfassungskonforme Auslegung der Vorschrift hin zu einem präventiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt (*Depenheuer*, in: Maunz/Dürig, 86. EL [Januar 2019], Art. 8 GG Rn. 160; *Dürig-Friedl*, in: Versammlungsrechts-Kommentar, 2016, § 16 VersammlG Rn. 4, 13, 19; *Kniesel*, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze-Kommentar, 17. Auflage, 2016, § 16 VersammlG Rn. 10; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Band I, 3. Auflage 2013, Art. 8 GG, Rn. 70; *Höfling* sieht § 16 VersammlG dagegen als repressives Verbot mit Ausnahmeverbehalt und äußert verfassungsrechtliche Bedenken, *Höfling* in: Sachs, 8. Auflage, 2018, Art. 8 GG Rn. 72). Ebenfalls wird in der Literatur darauf hingewiesen, dass ein die Gefahrenprognose unberücksichtigt lassendes Versammlungsverbot in der Bannmeile eine unverhältnismäßige Einschränkung von Art. 8 Abs. 1 GG darstelle (so *Kniesel*, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze-Kommentar, 17. Auflage, 2016, § 16 VersammlG Rn. 10).

(3) § 16 VersammlG bezieht sich aber nur auf Bannkreise der Gesetzgebungsorgane

Allerdings bezieht sich der § 16 VersammlG nur auf die Bannkreise der Gesetzgebungsorgane der Länder und nicht etwa auf Bannmeilen vor privatrechtlichen Einrichtungen, Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen oder Arztpraxen. Der den Eingriff in die Versammlungsfreiheit rechtfertigende Verbotszweck des § 16 VersammlG umfasst die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Verfassungsorgane und die Entscheidungsfreiheit ihrer Mitglieder sowie den Schutz vor physischer Einwirkung auf die Abgeordneten und Blockade des Zugangs zum Parlamentsgebäude (*Dürig-Friedl*, in: Versammlungsrechts-Kommentar, 2016, § 16 VersammlG Rn. 4; *Kniesel*, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze-Kommentar, 17. Auflage, 2016, § 16 VersammlG Rn. 6). Schon daraus kann gefolgert werden, dass die Errichtung von Bannkreisen ausschließlich im Umfeld von

Gesetzgebungsorganen zulässig ist, und nicht auch in anderen potentiellen Konfliktzonen. Dafür spricht zudem das erhebliche verfassungsrechtliche Gewicht der Meinungsfreiheit, der in weitestgehendem Umfang Rechnung getragen werden muss. Auch daraus folgt, dass nicht jegliche Art belastender oder konfliktträchtiger Versammlung vor konfliktträchtigen Orten mithilfe eines Bannmeilengesetzes verboten werden darf. Die Bannmeilengesetze vor den Verfassungsorganen sind demnach nach Gesetzessystematik sowie mit Blick auf die nötige verfassungsrechtliche Rechtfertigung eng begrenzte Ausnahmen.

Besondere Beachtung sollte insbesondere auch dem Ausmaß der angedachten Bannmeilen geschenkt werden: Während sich § 16 VersammlG lediglich auf die 17 Gesetzgebungsorgane bezieht, umfasst der Gesetzentwurf in § 1 Bannmeilen im Umkreis von 150 Metern rund um jedwede Kliniken und Praxen, die nur das Angebot eines Schwangerschaftsabbruches machen beziehungsweise solche Beratungsstellen, die über Schwangerschaftsabbrüche informieren wollen. Diese Anzahl der betroffenen Stellen und die damit einhergehende Fläche verdeutlichen, dass von einem „Ausnahmecharakter“, der einer Regelung wie der des § 16 VersammlG zu eigen ist, in der vorstehenden Konstellation nicht die Rede sein kann.

(4) Vergleich mit der Regelung des § 3 BefBezG

Der Wortlaut der geltenden Fassung des § 3 Abs. 1 Befriedungs-Bezirksgesetzes (BefBezG) sieht einen Anspruch mit Verbotsvorbehalt vor und lautet: „Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge innerhalb der nach § 1 gebildeten befriedeten Bezirke sind zuzulassen, wenn eine Beeinträchtigung der Tätigkeit des Deutschen Bundestages und seiner Fraktionen, des Bundesrates oder des Bundesverfassungsgerichts sowie ihrer Organe und Gremien und eine Behinderung des freien Zugangs zu ihren in dem befriedeten Bezirk gelegenen Gebäuden nicht zu besorgen ist. Davon ist im Falle des Deutschen Bundestages und des Bundesrates in der Regel dann auszugehen, wenn die Versammlung oder der Aufzug an einem Tag durchgeführt werden soll, an dem Sitzungen der in Satz 1 genannten Stellen nicht stattfinden. Die Zulassung kann mit Auflagen verbunden werden.“

Demgegenüber sah der Wortlaut der alten Fassung des § 3 BefBezG noch ein Verbot mit Befreiungsvorbehalt vor und wurde deshalb häufig für verfassungswidrig gehalten (*Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Band I, 3. Auflage, 2013, Art. 8 GG Rn. 70). Überwiegend wird auch heute dazu vertreten, dass sich Beschränkungen für Demonstrationen in Bannmeilen nicht über ein repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt, sondern nur über ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt rechtfertigen lassen (*Deppenheuer*, in: Maunz/Dürig, 86. EL [Januar 2019], Art. 8 GG Rn. 160 Fn. 4; *Dürig-Friedl*, in: Versammlungsrechts-Kommentar, 2016, § 16 VersammlG Rn. 4, Rn. 12-13; *Kniesel*, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze-Kommentar, 17. Auflage, 2016, Teil I Rn. 148 sowie § 16 VersammlG Rn. 10).

(5) §§ 1, 3 des Gesetzentwurfs – Verbot mit (eingeschränktem) Erlaubnisvorbehalt

Wurde bereits die alte Fassung des § 3 BefBezG, die ein Verbot mit Befreiungsvorbehalt vorsah, für verfassungswidrig gehalten, so muss dies erst recht auf den § 1 des Gesetzentwurfs zutreffen, der ebenfalls ein grundsätzliches Verbot für öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel vor Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen und Arztpraxen statuiert. Dies gilt vor allem deshalb, weil der Schutz der Funktionsfähigkeit der genannten Staatsorgane verfassungsrechtlich grundsätzlich wohl höher zu werden ist, als der mit dem Gesetzesentwurf verfolgte Schutzzweck. Daher spricht der Vergleich mit der Gesetzgebungshistorie des § 3 BefBezG gleichfalls deutlich gegen die Angemessenheit der §§ 1, 3 des Gesetzentwurfs.

(6) § 3 des Gesetzentwurfs – Ausnahmeregelung

Daran ändert auch die Ausnahmeregelung des § 3 des Entwurfs nichts. Der § 3 Abs. 2 des Entwurfs kehrt das Regel-Ausnahme-Verhältnis des Versammlungsrechts um; so sind Versammlungen nach § 1 grundsätzlich verboten, nach § 3 Abs. 2 sind Ausnahmen davon in eingeschränktem Rahmen zulässig. Dagegen sind gemäß § 14 VersammlG Versammlungen grundsätzlich nur anmelde- und nicht genehmigungspflichtig. Vor allem hat gemäß § 1 Abs. 1 VersammlG grundsätzlich jedermann das Recht, öffentliche Versammlungen und Aufzüge zu veranstalten und an solchen Veranstaltungen teilzunehmen. Des Weiteren sieht die Ausnahmeregelung des § 3 Abs. 2 des Gesetzentwurfs Ausnahmen lediglich für Ruhetage der Einrichtungen vor. Gerade diese Regelung wirkt umso schwerer, als dass eine Ausnahme für normale Werktage grundsätzlich nicht vorgesehen ist. Das Regel-Ausnahme-Verhältnis wird folglich nicht nur in das Gegenteil verkehrt, die Ausnahmeregelung wird sogar noch weiter eingeschränkt. Dies spricht ebenfalls gegen eine Angemessenheit der Regelung.

(7) Zwischenergebnis

Der Gesetzentwurf steht außer Verhältnis zum gewünschten Ziel und greift deshalb unverhältnismäßig in die Versammlungsfreiheit ein.

(c) Ermessensausübung im Einzelfall – Zulässigkeit einer Regelung i.S.e. „intendierten Ermessensausübung“ im VersammlG

Auch im Übrigen könnte die vorgeschlagene Regelung an einem materiellrechtlichen Mangel leiden, weil sie die Rechtsfolge der Ermessensausübung der Behörde im Einzelfall de facto in eine „intendierte Ermessensausübung“ umwandeln könnte.

Aufgrund des hohen Rangs der Versammlungsfreiheit setzt eine Auflösungs- oder Verbotsverfügung nach § 15 Abs. 1, Abs. 3 VersammlG grundsätzlich eine Ermessensentscheidung der zuständigen Behörde im Einzelfall voraus, der eine umfassende

Einzelfallprüfung vorauszugehen hat (so auch: Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration, Landtag Baden-Württemberg, 17.10.2018, Drucksache 16/5024).

Mit Blick darauf stellt sich die Frage, ob im Rahmen des Versammlungsgesetzes eine Regelung im Sinne einer „intendierten Ermessensausübung“ zulässig ist. Grundsätzlich spricht der Wortlaut von § 15 Abs. 1, Abs. 3 VersammlG von „kann“, mithin ist die Rechtsfolge das Recht der Versammlungsbehörde zur Ermessensausübung. Fraglich ist indes, ob diese Ermessensausübung auch mit einer Pflicht zur Ermessensausübung seitens der Behörde korrespondiert, oder ob der Gesetzgeber vielmehr durch den Erlass einer Regelung im Sinne einer intendierten Ermessensausübung bzw. gebundenen Entscheidung diese vorwegnehmen kann.

(aa) Definition von intendiertem Ermessen

Intendiertes Ermessen meint dabei „eine Ermessensbetätigung, deren Richtung vom Gesetz vorgezeichnet ist, bei der ein bestimmtes Ergebnis dem Gesetz nähersteht, sozusagen im Grundsatz gewollt ist und davon nur ausnahmsweise abgesehen werden darf“ (BVerwGE 72, 1, 6; BVerwGE 91, 82, 90).

(bb) Bedeutung der Ermessensausübung im Einzelfall

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und die Grundrechte bilden den Rahmen, in dem Ermessen überhaupt ausgeübt werden darf, sie sind also nicht nur nachträgliche Kontrollkriterien für ein zunächst unbeschränktes Ermessen (*Kniesel*, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze-Kommentar, 17. Auflage, 2016, § 15 VersammlG Rn. 126). Ein Versammlungsverbot stellt indes grundsätzlich die ultima ratio dar (*Dürig-Friedl*, in: Versammlungsrechts-Kommentar, 2016, § 15 VersammlG Rn. 112). Meist erfordert das Gebot der Verhältnismäßigkeit, Auflagen an den Veranstalter zu richten, die einen verhältnismäßigen Ausgleich zwischen der Versammlung und den von ihr betroffenen Rechten Dritter herstellen. Auflagen modifizieren eine geplante Versammlung und verhindern als milderes Mittel ein Verbot der Versammlung, weil die unmittelbare Gefährdung der Rechte Dritter meist bereits durch die Auflagen abgewehrt werden kann (*Kniesel*, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze-Kommentar, 17. Auflage, 2016, § 15 VersammlG Rn. 129). Dabei ist für die Abwägung eine Einzelfallbetrachtung erforderlich. Ein Verbot muss immer einen Einzelfall durch einzelnen Verwaltungsakt oder Allgemeinverfügung i.S.d. § 35 VwVfG regeln.

Ein Verbot durch Verordnung für eine Mehrzahl künftiger Fälle oder ein generelles Verbot aller öffentlicher Versammlungen in einem bestimmten Gebiet für unbestimmte Zeit als Flächenverbot ist daher auf der Grundlage des § 15 Abs. 1 VersammlG nicht zulässig (so VGH Kassel, NVwz-RR 1994, 86; *Kniesel*, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze-Kommentar, 17. Auflage, 2016, § 15 VersammlG Rn. 5 f.). Derartige generelle Beschränkungen für alle Versammlungen in einem bestimmten Gebiet, die unabhängig von

Art und Anlass der Versammlungen auch künftig unbefristet gelten sollen, sind ebenso wie entsprechende Verbote nach § 15 VersammlG unzulässig, weil es sich bei ihnen um verdeckte normative Regelungen handelt (*Dürig-Friedl*, in: Versammlungsrechts-Kommentar, 2016, § 15 VersammlG Rn. 85). Etwas anderes gilt nur nach § 15 Abs. 2 S. 2 VersammlG, landesrechtliche Regelungen auf Grundlage des § 15 Abs. 2 S. 4 VersammlG sowie die Bannmeilenregelungen nach § 16 VersammlG, da dafür nicht nur eine ausdrückliche gesetzliche Regelung als Ermächtigungsnorm besteht, sondern zudem auch nur bestimmte Orte erfasst sind, deren besondere Bedeutung und Funktion derartige Beschränkungen der Versammlungsfreiheit verfassungsrechtlich rechtfertigen können (vgl. auch *Dürig-Friedl*, in: Versammlungsrechts-Kommentar, 2016, § 15 VersammlG Rn. 117).

(cc) Vergleich mit Erlass einer Allgemeinverfügung und Auflagenkatalogen

Ein Versammlungsverbot in Form einer Allgemeinverfügung ist zwar grundsätzlich möglich (*Dürig-Friedl*, in: Versammlungsrechts-Kommentar, 2016, § 15 VersammlG Rn. 117; *Schneider*, in: BeckOK, Art. 8 GG Rn. 45; OVG Lüneburg, DVBl. 2008, 987). Die Allgemeinverfügung richtet sich dann als Adressaten an alle Veranstalter und potenziellen Teilnehmer, die sich zu einem bestimmten Zeitpunkt an einem bestimmten Ort zu einem konkreten Anlass versammeln wollen und erfasst damit einen unbestimmten (aber bestimmbar) Personenkreis (*Kniesel*, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze-Kommentar, 17. Auflage, 2016, § 15 VersammlG Rn. 2, Rn. 13). Gleichwohl stellt die Allgemeinverfügung eine Einzelfallregelung dar, im Rahmen derer das Ermessen auch im konkreten Fall ausgeübt wird.

Allenfalls der Vergleich mit dem Erlass eines Auflagenkatalogs könnte daher dafür sprechen, dass eine Regelung im Sinne einer intendierten Ermessensausübung zulässig sein könnte. Ausgangspunkt einer solchen Argumentation ist, dass die Regelung von Auflagenkatalogen als zulässig erachtet wird. Hinzu kommt dann in einem zweiten Schritt, dass für bestimmte Konstellationen z.T. in der Lit. vertreten wird, dass bei Erlass eines solchen Auflagenkatalogs für Ermessenserwägungen kein Bedarf mehr sei, sondern die Auflagen an die Veranstalter zu verfügen seien: „Ist der verhältnismäßige Ausgleich von der Versammlungsbehörde über einen Auflagenkatalog gefunden worden, ist für Ermessenserwägungen kein Bedarf mehr. Die Auflage an die Veranstalter sind zu verfügen.“ (*Kniesel*, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze-Kommentar, 17. Auflage, 2016, § 15 VersammlG Rn. 134). Allerdings ist diese Argumentation eine Einzelansicht in der Lit. Zudem vermag sie nichts daran zu ändern, dass ein Ermessen besteht und auch ausgeübt werden muss, nämlich in Form des Auswahlermessens für die angemessene Auflage.

(dd) Parallele zu den Bannmeilengesetzen der Länder und zum BefBezG

Bezüglich der Frage, ob eine Regelung im Sinne einer „intendierten Ermessensausübung“ zulässig sein kann, könnte schließlich versucht werden, eine Parallele zu den Bannmeilengesetzen der Länder und zum BefBezG des Bundes zu ziehen. Die

Bannmeilengesetze der Länder sehen vor, dass Versammlungen innerhalb des befriedeten Bannkreises der Gesetzgebungsorgane grundsätzlich unzulässig sind.

Die Verfassungsmäßigkeit dieser Regelungen wird aber häufig bestritten und ist nur im Rahmen einer verfassungskonformen Auslegung hin zu einem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt (s.o.) zulässig (so etwa *Gusy*, in: von Mangoldt/Klein/Stark, 7. Auflage, 2018, Art. 8 GG Rn. 75; *Höfling*, in: Sachs, 8. Auflage, 2018, Art. 8 GG Rn. 72). Teilweise wird deshalb auch angenommen, dass ein vergleichbarer Schutz für andere Orte, wie etwa das Brandenburger Tor oder das Holocaust-Mahnmal verfassungsrechtlich nur in Ausnahmefällen zulässig ist (*Gusy*, in: von Mangoldt/Klein/Stark, 7. Auflage, 2018, Art. 8 GG Rn. 75). Dies spricht deutlich gegen die Zulässigkeit einer Regelung im Sinne einer „intendierten Ermessensausübung“ in Bezug auf den räumlichen Bereich vor Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen.

(ee) Zwischenergebnis

Zur Frage, ob eine Regelung im Sinne einer intendierten Ermessensausübung im Rahmen des Versammlungsgesetzes grundsätzlich zulässig ist, gibt es keine eindeutigen Fundstellen in Literatur und Rechtsprechung. Die gewichtigeren Gründe sprechen aber wohl dafür, eine solche aufgrund des hohen Rangs der Meinungsfreiheit und der ultima-ratio-Funktion von Versammlungsverboten abzulehnen.

II. Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG, Art. 11 HessLV – Meinungsfreiheit

Zudem könnte der Gesetzentwurf eine unrechtmäßige Beschränkung der Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG, Art. 11 HessLV darstellen. Die Meinungsfreiheit und die Versammlungsfreiheit stehen grundsätzlich nebeneinander (BVerfGE 82, 236, 259; *Gusy*, in: von Mangoldt/Klein/Stark, 7. Auflage, 2018, Art. 8 GG Rn. 87).

1. Schutzbereich der Meinungsfreiheit

Indem der Gesetzentwurf öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel grundsätzlich verbietet, die sich thematisch auf die Beratungsleistungen nach § 2 Abs. 2 SchKG beziehen, könnte dieser die Meinungsfreiheit verletzen. Meinungen sind geprägt durch Elemente des Dafürhaltens, der Stellungnahme, des Meinens im Rahmen der geistigen Auseinandersetzung. Geschützt sind dabei vor allem Werturteile, Tatsachen indes nur, sofern sie Grundlage für ein Werturteil bilden (*Bethge*, in: Sachs, 8. Auflage, 2018, Art. 5 GG Rn. 25; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Band I, 3. Auflage, 2013, Art. 8 GG Rn. 62). Versammlungen, die sich thematisch auf Beratungsleistungen nach § 2 Abs. 2 SchKG beziehen, werden in der Regel Werturteile darstellen, die sich auf die Kundgabe einer ablehnenden Haltung gegenüber Abtreibungen beziehen. Der Schutzbereich der Meinungsfreiheit ist damit eröffnet.

2. Eingriff durch die im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Regelungen

Die Einrichtung von „Bannmeilen“ um Beratungsstellen der Schwangerschaftskonfliktberatung richtet 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. Durch den Gesetzentwurf, der jedenfalls mittelbar gerade die Kundgabe ganz bestimmter Meinungen (thematisch auf Beratungsleistungen bezogene Meinungen nach § 2 Abs. 2 SchKG) verbietet, liegt ein Eingriff in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit vor.

3. Rechtfertigung

Im Rahmen der Schranken-Schranken kann in weiten Teilen nach oben verwiesen werden. Weil die vorgeschlagene Regelung unverhältnismäßig ist, kann sie auch einen Eingriff in die Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG, Art. 11 HessLV nicht rechtfertigen.

III. Art. 4 Abs. 1, Abs. 2 GG, Art. 9 HessLV – Religionsfreiheit

Ferner könnte der Gesetzentwurf die Religionsfreiheit aus Art. 4 Abs. 1, Abs. 2 GG, Art. 9 HessLV verletzen. Die Religionsfreiheit der Versammlungsteilnehmer könnte dann betroffen sein, wenn sich die Ablehnung von Abtreibungen als Ausdruck des eigenen Glaubens bzw. der eigenen Religion darstellt. Auch insoweit kann grundsätzlich nach oben verwiesen werden. Die verfassungswidrige Regelung kann auch einen Eingriff in die Religionsfreiheit nicht rechtfertigen.

IV. Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 1 HessLV – allgemeines Gleichbehandlungsgebot

Weiter kommt eine Verletzung des allgemeinen Gleichbehandlungsgebots aus Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 1 HessLV in Betracht.

1. Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem

Durch den Gesetzentwurf, der öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge grundsätzlich verbietet, sofern sie sich thematisch auf die Beratungsleistungen nach § 2 Abs. 2 SchKG beziehen, könnte eine Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem vorliegen. Eine solche rechtliche relevante Ungleichbehandlung wird vom BVerfG vor allem dann angenommen, wenn an Fälle, die im Tatbestand im Wesentlichen vergleichbar sind, nicht die identischen Rechtsfolgen angeknüpft werden. Die Rechtsfolgen können dabei unmittelbar aus einem Rechtssatz oder einer ständigen Verwaltungspraxis resultieren (*Krieger*, in: Schmidt-Bleibtreu, 14. Auflage, 2018, Art. 3 GG Rn. 23).

Als Vergleichsgruppen kommen hier einerseits Veranstalter und Teilnehmer von Versammlungen in Betracht, die sich thematisch auf die Beratungsleistungen nach § 2 Abs. 2 SchKG beziehen. Andererseits stehen dieser Gruppe solche Versammlungsteilnehmer bzw. Veranstalter gegenüber, die sich im Rahmen ihrer Versammlung thematisch nicht auf derartige Beratungsleistungen beziehen. Als Obergruppe innerhalb derer unterschieden werden kann, lässt sich die Gruppe „Versammlungsteilnehmer und -veranstalter“ bilden.

2. Rechtfertigung

Diese Ungleichbehandlung könnte indes gerechtfertigt sein. Während das BVerfG früher Ungleichbehandlungen nach der Willkürformel rechtfertigte, wird heute nach der „neuen Formel“ angenommen, dass eine Ungleichbehandlung nicht gerechtfertigt ist, wenn ein sachlicher Grund besteht und eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppe keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten (BVerfGE 55, 72, 88; *Heun*, in: Dreier, Band I, 3. Auflage 2013, Art. 3 GG Rn. 22; *Krieger*, in: Schmidt-Bleibtreu, 14. Auflage, 2018, Art. 3 GG, Rn. 29 ff.). Die neue Formel verlangt, dass ein angemessenes Verhältnis zwischen den Gründen für eine Beeinträchtigung und der Schwere der Beeinträchtigung besteht (*Krieger*, in: Schmidt-Bleibtreu, 14. Auflage, 2018, Art. 3 GG Rn. 31).

a) Sachlicher Grund

Diese Ungleichbehandlung könnte indes durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt sein (vgl. auch *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Band I, 3. Auflage, 2013, Art. 8 GG Rn. 26). Als sachlicher Grund könnte sich der Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts schwangerer Frauen aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG sowie die Gewährleistung einer unabhängigen Beratungsleistung nach SchKG erweisen.

b) Verhältnismäßigkeitsprüfung (neue Formel)

Die Ungleichbehandlung müsste ferner auch verhältnismäßig sein, sofern man der neuen Formel folgt. Die Intensität der Verhältnismäßigkeitsprüfung bemisst sich nach bestimmten Kriterien, die das BVerfG festgelegt hat. Dabei ist eine intensive Prüfung insbesondere dann geboten, wenn die Ungleichbehandlung sich auf Personengruppen und nicht auf Situationen bezieht, wenn die der Ungleichbehandlung zu Grunde liegende Maßnahme zugleich intensiv in Freiheitsgrundrechte eingreift, und wenn der Einzelne keinen Einfluss auf das Differenzierungskriterium hat.

Vorliegend bezieht sich die Ungleichbehandlung auf Personengruppen, also solche Versammlungsteilnehmer, die sich thematisch auf Beratungsleistungen nach § 2 Abs. 2 SchKG beziehen. Außerdem betrifft die der Ungleichbehandlung zu Grunde liegende Maßnahme zugleich auch intensiv den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit und der

Meinungsfreiheit, s.o. Zuletzt haben die Versammlungsteilnehmer keinen Einfluss auf das Differenzierungskriterium.

Auf dieser Grundlage kann mit Blick auf die Ausführungen zur Verhältnismäßigkeit der Eingriffe in die Freiheitsgrundrechte davon ausgegangen werden, dass auch die Ungleichbehandlung im Sinne des Art. 3 Abs. 1 GG nicht verhältnismäßig und deshalb nicht gerechtfertigt ist.

c) Zwischenergebnis

Die Ungleichbehandlung im Sinne des Art. 3 Abs. 1 GG durch den Gesetzentwurf ist im Ergebnis nicht verhältnismäßig und damit verfassungswidrig.

V. Kohärenzgebot gemäß der Rechtsprechung des BVerfG

Darüber hinaus könnten die im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Regelungen gegen das Kohärenzgebot verstoßen. Dahinter steht in der Rspr. des BVerfG die Überlegung, dass einzelne Regelungen, die von einer Grundentscheidung des Gesetzgebers abweichen, insoweit aus verfassungsrechtlichen Gründen einer besonderen Begründung bzw. Rechtfertigung bedürfen. Da die vorgeschlagenen Regelungen von der Grundentscheidung des Gesetzgebers, Versammlungen nur im Einzelfall und als ultima ratio zu verbieten, abweichen, dazu aber eine hinreichende Begründung bzw. Rechtfertigung nicht besteht, können die vorgeschlagenen Regelungen zudem gegen das Kohärenzgebot verstoßen.

VI. Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)

Etwas anderes ergibt sich auch nicht unter Einbezug des menschenrechtlichen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau der Vereinten Nationen (CEDAW).

Deutschland hat das CEDAW-Übereinkommen ratifiziert und ist folglich auch daran gebunden.

Art. 2 CEDAW bestimmt:

„Die Vertragsstaaten verurteilen jede Form von Diskriminierung der Frau; sie kommen überein, mit allen geeigneten Mitteln unverzüglich eine Politik zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau zu verfolgen, und verpflichten sich zu diesem Zweck,

- *a) den Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau in ihre Staatsverfassung oder in andere geeignete Rechtsvorschriften aufzunehmen, sofern sie dies noch nicht getan haben, und durch gesetzgeberische und sonstige Maßnahmen für die tatsächliche Verwirklichung dieses Grundsatzes zu sorgen;*
- *b) durch geeignete gesetzgeberische und sonstige Maßnahmen, gegebenenfalls auch Sanktionen, jede Diskriminierung der Frau zu verbieten;*

- c) den gesetzlichen Schutz der Rechte der Frau auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit dem Mann zu gewährleisten und die Frau durch die zuständigen nationalen Gerichte und sonstigen öffentlichen Einrichtungen wirksam vor jeder diskriminierenden Handlung zu schützen;
- d) Handlungen oder Praktiken zu unterlassen, welche die Frau diskriminieren, und dafür zu sorgen, daß alle staatlichen Behörden und öffentlichen Einrichtungen im Einklang mit dieser Verpflichtung handeln;
- e) alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau durch Personen, Organisationen oder Unternehmen zu ergreifen;
- f) alle geeigneten Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Änderung oder Aufhebung aller bestehenden Gesetze, Verordnungen, Gepflogenheiten und Praktiken zu treffen, die eine Diskriminierung der Frau darstellen;
- g) alle innerstaatlichen strafrechtlichen Vorschriften aufzuheben, die eine Diskriminierung der Frau darstellen“

Das CEDAW richtet sich in erster Linie an die Staaten. Somit bestehen die Verpflichtungen aus CEDAW unmittelbar nur für die Vertragsstaaten. Diese haben zwar nach Art. 2 e) und f) CEDAW „alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau durch Personen, Organisationen oder Unternehmen zu ergreifen“ und „alle geeigneten Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Änderung oder Aufhebung aller bestehenden Gesetze, Verordnungen, Gepflogenheiten und Praktiken zu treffen, die eine Diskriminierung der Frau darstellen“. Folglich kann CEDAW auch eine Einwirkung auf Private erfordern, etwa durch gesetzgeberische Maßnahmen.

Allerdings erwächst aus CEDAW selbst keine unmittelbare Handlungspflicht des Staates, genau das in Frage stehende Gesetz zu erlassen. Wie der Vertragsstaat seiner völkerrechtlichen Verpflichtung nachkommt, kann er selbst bestimmen. Zudem ist zu beachten, dass die General Comments zu CEDAW Soft Law und insoweit unverbindlich sind (so auch *Schöpp-Schilling*, „The Role of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women and its Monitoring Procedures for Achieving Gender Equality in Political Representation“, 22.10.2004, S. 3).

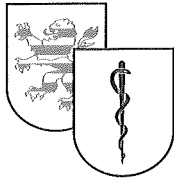
Daher ergibt sich aus CEDAW keine rechtliche Verpflichtung zum Erlass des eingebrachten Gesetzentwurfs.

E. Alternativen

Alternativen zum Erlass des Gesetzes liegen in dem Erlass von verhältnismäßigen Verbotsverfügungen im Einzelfall beziehungsweise in der verhältnismäßigen Auflösung der Versammlung gemäß § 15 Abs. 3 VersammlG im Einzelfall. Derartige Einzelfallregelungen werden tatsächlich in der Praxis durch die deutschen Versammlungsbehörden erlassen und infolgedessen durch die Verwaltungsgerichte überprüft und stellen damit eine adäquate Alternative zu dem im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Vorgehen dar.

F. Ergebnis

Der Gesetzentwurf ist unverhältnismäßig und verletzt deshalb die Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG, die Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG, unter Umständen auch die Religionsfreiheit aus Art. 4 Abs. 1, Abs. 2 GG sowie den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG bzw. das Kohärenzgebot.



Landesärztekammer Hessen

Körperschaft des öffentlichen Rechts

Landesärztekammer Hessen, Hanauer Landstr. 152, 60314 Frankfurt a. M.

- Präsident-

Hessischer Landtag
Frau Claudia Lingelbach
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Hanauer Landstr. 152 - 60314 Frankfurt am Main
Postfach 60 05 66 - 60335 Frankfurt am Main
Telefon: (069) 97672 - 0 • Durchwahl - 97672-111
Telefax: (069) 97672 - 166
E-Mail: jacqueline.nettke-wagner@laekh.de
Internet: www.laekh.de

Ihr Zeichen

(bitte immer angeben)
Unser Zeichen:
R 1239/2019

Datum:
23. Juli 2019

Entwurf eines Hessischen Gesetzes zum Schutz der Rechte von schwangeren Frauen bei Schwangerschaftsberatung und -abbruch

Sehr geehrte Frau Lingelbach,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu oben aufgeführtem Gesetzentwurf danke ich Ihnen.

Nach Ansicht der Landesärztekammer Hessen ist die Gesetzesinitiative der Partei Die Linke, Bannkreise um Arztpraxen und Beratungsstellen im Zusammenhang mit Schwangerschaftsabbruch zu schaffen, zu befürworten.

Zwar sind die vielfältigen Facetten der Aktivitäten für Schutz und Erhalt entstehenden Lebens unstrittig ein gesellschaftliches, moralisches und ethisches Kernelement. Demonstrationen unmittelbar vor Arztpraxen bzw. Einrichtungen, welche Schwangerschaftsabbrüche durchführen, helfen jedoch niemanden.

Das Schwangerschaftskonfliktgesetz sieht eine anonyme und ergebnisoffene Beratung der Frauen vor. Dies ist auch aus ärztlicher Sicht unbedingt erforderlich, denn eine Konfliktsituation in so einer lebensgeschichtlich bedeutenden Situation stellt eine erhebliche psychische Belastung dar. Die Aufgabe von Ärztinnen und Ärzten ist es dabei, dafür Sorge zu tragen, dass die psychische Gesundheit der Patientinnen, die sich ihnen anvertrauen, nicht bzw. in dieser Krise so wenig wie möglich beeinträchtigt wird.

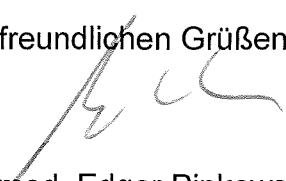
Die ärztliche Erfahrung zeigt, dass die Diskriminierung des Schwangerschaftsabbruchs bzw. der den Abbruch benötigenden Frau oft den ohnehin vorhandenen innerpsychischen Konflikt erheblich verschärft.

Im Übrigen sind derartige Belästigungen und Bedrohungen auch für Ärztinnen und Ärzte unzumutbar.

Ergänzend weisen wir darauf hin, dass andere Länder, z.B. Österreich, Frankreich und Kanada, bereits Regelungen getroffen haben, um den gesetzlich geforderten freien Zugang zu Schwangerschaftskonfliktberatung und gesetzeskonformem Schwangerschaftsabbruch zu gewährleisten.

Schließlich teilen wir mit, dass seitens der Landesärztekammer Hessen kein Teilnehmer bei der Anhörung dabei sein wird.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. med. Edgar Pinkowski
Präsident



Per E-Mail
An den Vorsitzenden des Innenausschusses
des Hessischen Landtages
Herr Christian Heinz

c.lingelbach@ltg.hessen.de

24.07.2019

**Stellungnahme der LAG Hessischer Frauen- und Gleichstellungsbüros zum Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE
Hessisches Gesetz zum Schutz der Rechte von schwangeren Frauen bei Schwangerschaftsberatung und –abbruch
– Drucksache 20/384 –**

Sehr geehrter Herr Heinz,

die Landesarbeitsgemeinschaft der Hessischen Frauen- und Gleichstellungsbüros gibt folgende Stellungnahme zu dem o. a. Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE ab:

Die Landesarbeitsgemeinschaft der Hessischen Frauen- und Gleichstellungsbüros (LAG) begrüßt alle Regelungen zum Schutz der Rechte von schwangeren Frauen bei Schwangerschaftsberatung und Schwangerschaftsabbruch. Um die im Schwangerschaftskonfliktgesetz vorgegeben Rahmenbedingungen einhalten und gewährleisten zu können, ist die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage dringend vonnöten.

Fakten sind u. a.

- Frauen sind nach dem Strafgesetz verpflichtet, eine Schwangerschaftskonfliktberatung in Anspruch zu nehmen. Laut Gesetz muss diese in einer vertrauensvollen Atmosphäre und unter keiner Einflussnahme von außen stattfinden. (§5 Abs. SchKG).
- Mitarbeiter*innen der anerkannten Beratungsstellen müssen den rechtlich vorgeschriebenen Beratungsauftrag unbeeinträchtigt erfüllen können.

Die LAG im Internet:
www.frauenbueros-hessen.de

**Sprecherinnengremium
der LAG Hessischer
Frauen u. Gleichstellungsbüros**

Sylvia Arnet

Stellv. Frauenbeauftragte (HGIG)
Stadt Wiesbaden
Hasengartenstraße 21
65189 Wiesbaden
Tel.: 0611/31-4015
Fax: 0611/31-6909
sylvia.arnet@wiesbaden.de

Britta Heblich

Frauen- u. Gleichstellungsbeauftragte
Stadt Friedrichsdorf
Hugenottenstraße 55
61381 Friedrichsdorf
Tel. 06172/731-1303
Fax 06172/731-51303
Britta.heblich@friedrichsdorf.de

Gianina Zimmermann

Frauen- u. Gleichstellungsbeauftragte
Klinikum Frankfurt Höchst
Gotenstr. 6-8
65929 Frankfurt
Tel. 069/3106-3125
Fax 069/3106-2514
Frauenbeauftragte@klinikumfrankfurt.de

- Praxen und Kliniken, die Schwangerschaftsabbrüche vornehmen, müssen in ihrer Berufsausübung geschützt werden.

Die LAG spricht sich für das körperliche und sexuelle Selbstbestimmungsrecht der Frauen aus. Nur die Frau selbst kann entscheiden, ob sie sich für ein Kind oder dagegen entscheidet. Aufgabe des Staates muss es sein, dafür menschenwürdige und diskriminierungsfreie Rahmenbedingungen zu schaffen.

Da schwangere Frauen gesetzlich zur Beratung verpflichtet sind, muss der Gesetzgeber aus Sicht der LAG dafür Sorge tragen, dass die betroffenen Frauen diese Vorgaben ohne Beeinträchtigung, moralischen Druck und Diskriminierung erfüllen können. Diese Rahmenbedingungen werden durch die wiederkehrenden Mahnwachen sogenannter „Lebensschützer“ vor Schwangerenberatungsstellen, Kliniken und Praxen beschnitten. Für die Frauen, die in der Pflicht sind, eine Schwangerenberatungsstelle aufsuchen zu müssen und sich ohnehin in einer belasteten Situation befinden, bedeutet die Belagerung dieser Beratungsstelle eine unzumutbare Härte.

In der Praxis stellt sich die Situation folgendermaßen dar: Mahnwachen sogenannter „Lebensschützer“ belagern bundesweit Beratungsstellen und üben auch in Hessen, u.a. in Gießen und Frankfurt a.M., mit Gebeten und Bildern massiven moralischen Druck auf Frauen und Mitarbeiter*innen der Beratungsstellen aus.

Der Druck auf Ärzt*innen, die in Praxen und Kliniken Schwangerschaftsabbrüche vornehmen, nimmt ebenfalls zu. In der Konsequenz sind immer weniger Ärzt*innen bereit, sich der Diffamierung und Bedrohung durch sogenannte „Lebensschützer“ auszusetzen. Wird die Arbeit der Ärzt*innen nicht geschützt, droht sich die ohnehin schon schlechte Versorgungslage auch aus diesem Grund weiter zu verschärfen. Schon jetzt ist die gynäkologische Versorgung, besonders in ländlichen Gebieten, sehr angespannt.

Wird das Versammlungsrecht über die Persönlichkeitsrechte der Frauen gestellt, hat dies also auf mehreren Ebenen weitreichende Folgen.

Der vorliegende Gesetzentwurf könnte hier Rechtssicherheit schaffen.

Auch die Landesregierung hat sich dies im Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode zum Ziel gesetzt: „Frauen in einer Schwangerschaftskonfliktsituation brauchen Rat und Unterstützung statt Diskriminierung und Drangsalierung. Ihnen muss ein unbedrängter, diskriminierungsfreier und unbeeinflusster Zugang zur Beratung offenstehen. Auch beratende Ärztinnen und Ärzte sowie Institutionen dürfen nicht gegängelt werden. Wir werden deshalb die rechtlichen Möglichkeiten prüfen, um diesen diskriminierungsfreien Zugang zu gewährleisten und dabei auch einen Schutz von Demonstrationen im Umkreis von 150 Metern um die Beratungsstellen einbeziehen.“

Den politischen Willen zur Umsetzung einer 150 m Schutzzone gibt es. Einige Städte haben reagiert, wie in Darmstadt und Frankfurt, hier liegen Stadtverordnetenbeschlüsse für eine 150 m Schutzzone vor. Die Umsetzung scheiterte bisher an der fehlenden gesetzlichen Grundlage.

Außerhalb Hessens gibt es schon konkrete Erfolge. Das Ordnungsdezernat der Stadt Pforzheim hatte verfügt, dass die Versammlung der Abtreibungsgegner*innen nur außerhalb direkter Sichtbeziehung zum Gebäudeeingang von profamilia durchgeführt werden. Dies wurde durch ein Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe bestätigt: „Zwar seien die Versammlungsfreiheit sowie die Meinungs- und Religionsfreiheit der Antragstellerin grundrechtlich garantiert. Die Versammlung führe in ihrer beabsichtigten konkreten Gestaltung aber zu einer Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts insbesondere derjenigen Frauen, die sich in einer Schwangerschaftskonfliktsituation befänden und deshalb die Schwangerschaftsberatungsstelle von profamilia aufsuchen sollten. Weiter würde mit der über mehrere Wochen geplanten, blockadeartigen Versammlung in unmittelbarer Nähe zum Eingang der anerkannten Beratungsstelle auch das Beratungskonzept des Schwangerschaftskonfliktgesetzes nachhaltig beeinträchtigt. Dies stelle eine Gefährdung der öffentlichen

Sicherheit dar, welche die Beschränkung rechtfertige.“ (Pressemittlung des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 27.03.2019)

Diesem juristischen Weg, der eine Mahnwache außerhalb direkter Sichtbeziehung vorsieht, sollte nach Ansicht der LAG auch in Hessen gefolgt werden. Die LAG hofft auf eine kurzfristige und zielführende Lösung zum Schutz der Frauen und für die uneingeschränkte Ausübung der professionellen Tätigkeiten in Schwangerenberatungsstellen, Ärztlichen Praxen und Kliniken.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, reading "Britta Hebl". The signature is written in a cursive, flowing style.

Britta Hebl

- für das Sprecherinnengremium der Landesarbeitsgemeinschaft Hessischer Frauen- und Gleichstellungsbüros -

Wiesbaden für FRAUEN*RECHTE

Hessischer Landtag
Innenausschuss
Herrn Christian Heinz
Der Vorsitzende
Postfach 3240
65022 Wiesbaden

Wiesbaden, den 25.7.2019

Mündliche Anhörung im Hessischen Landtag zum Gesetzentwurf Fraktion DIE LINKE Hessisches Gesetz zum Schutz der Rechte von schwangeren Frauen bei Schwangerschaftsberatung und -abbruch (Drucks. 20/384) Schriftliche Stellungnahme im Vorfeld der Anhörung

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Mitglieder des Innenausschusses,

wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme zum o.g. Gesetzesentwurf.

Das Bündnis „Wiesbaden für FRAUEN*RECHTE“ setzt sich für die Sicherung und Wahrung von Frauen-, Grund- und Menschenrechten ein. Auch in Wiesbaden waren Klient*innen von den sogenannten Mahnwachen vor der Schwangerschaftskonfliktberatungsstelle von pro familia betroffen. Uns haben die Mahnwachen vor weiteren Beratungsstellen und Arztpraxen, die Schwangerschaftsabbrüche vornehmen, ebenso beschäftigt und beunruhigt.

Das Bündnis „Wiesbaden für FRAUEN*RECHTE“ schließt sich der Stellungnahme des Landesfrauenrat Hessen weitgehend an und möchte einige Punkte besonders betonen.

Seit 2017 ist insbesondere in Hessen die christlich-fundamentalistische Initiative „40 Tage für das Leben“ aktiv und hält sogenannte Mahnwachen an 40 Tagen mehrmals im Jahr vor Schwangerschaftskonflikt-Beratungsstellen und Arztpraxen ab. Die Demonstranten*innen verweigern Frauen das Recht, selbstbestimmt über ihren Körper und ihr Leben zu entscheiden und lehnen die rechtlichen Regelungen zum Schwangerschaftsabbruch ab. Frauen, die hier Unterstützung und anonyme Beratung suchen, werden durch das Zeigen von Plakaten, Gebete und Gesänge beeinflusst und bedrängt und können sich nicht länger einer anonymen Beratung sicher sein.

Das Bündnis „Wiesbaden für FRAUEN*RECHTE“ fordert eine Regelung aus folgenden Gründen:

Die **Regelungen des Schwangerschaftskonfliktgesetzes** (SchKG) verpflichten betroffene Frauen zur Beratung. Gleichzeitig stellt das SchKG sicher, dass die Beratung anonym und ergebnisoffen erfolgen soll. Die Belagerungen der staatlich anerkannten und beauftragten Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen verhindern die korrekte Umsetzung und Ausführung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes, das in § 1 auf „*anonyme Beratung nach § 2 Absatz 1 und auf die vertrauliche Geburt*“ verweist. Die Verpflichtung der Frauen die Beratungsstelle aufzusuchen besteht, jedoch der gesetzlich definierte geschützte Rahmen ist nicht eingehalten. Darüber hinaus sichert das Grundgesetz schwangeren Frauen das **allgemeine Persönlichkeitsrecht** (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) zu. Dieses sollte sie

unseres Erachtens auch davor schützen, dauerhaft einer Blockade und einem „Spießrutenlauf“ wie durch die Reihen von Abtreibungsgegner*innen ausgesetzt zu sein. Dies ist auch deshalb von besonderer Relevanz, weil betroffene Frauen selbst kaum eine realistische Möglichkeit haben, ihrerseits gegen die Belästigungen und Beeinträchtigung ihrer Persönlichkeitsrechte juristisch vorzugehen. Eine Anzeige oder ein Klageverfahren wäre mit der Aufgabe ihrer Anonymität verbunden.

Außerdem verpflichten **internationale Menschenrechtsabkommen** die Staaten zur Achtung, zum Schutz und zur Erfüllung der Menschenrechte. Dies umfasst das Recht auf Privatsphäre, das Recht auf den höchsten erreichbaren Standard an körperlicher und geistiger Leistungsfähigkeit und ebenso die Gewährleistung des Zugangs von Frauen zur sexuellen und reproduktiven Gesundheitsversorgung.

Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) betont, dass Frauen Zugang zu einem sicheren, legalen Schwangerschaftsabbruch haben müssen, frei von Stigmatisierung, Diskriminierung und Barrieren. Dies schließt, soziale Unterstützung, Zugang zu Informationen, Vertraulichkeit und Privatsphäre ein.

Wir sehen in den oben genannten und beschriebenen Mahnwachen vor den Beratungsstellen und Arztpraxen eine Stigmatisierung der ratsuchenden Frauen und der Dienstleister*innen im Gesundheitsbereich.

Das Bündnis „Wiesbaden für FRAUEN*RECHTE“ fordert das Land Hessen dazu auf, eine Politik zu verfolgen, die die Menschenrechte von Frauen respektiert und schützt und Hindernisse beseitigt, die den Zugang zu anonymer Beratung und Information sowie die rechtzeitige Bereitstellung von medizinischer Versorgung für einen sicheren Schwangerschaftsabbruch behindert.

Wir sehen es als politische Verpflichtung an, dass Einrichtungen, die Informationen zum Schwangerschaftsabbruch anbieten oder im Rahmen der gesetzlichen Regelung Schwangerschaftsabbrüche durchführen, innerhalb sicherer Grenzen für Betroffene und Ratsuchende zugänglich sind. Ebenso sehen wir die Politik in der Verantwortung Maßnahmen zu ergreifen damit Berater*innen und Ärzt*innen in diesen Einrichtungen ihre Arbeit gut und sicher erfüllen können. Die derzeitigen Arbeitsbedingungen der Berater*innen und der Ärzt*innen, die von ständiger Sorge geprägt sind angeprangert, diffamiert und möglicherweise sogar bedroht zu werden, sind nicht hinnehmbar.

Aus den vorgenannten Gründen fordert das Bündnis „Wiesbaden für FRAUEN*RECHTE“ eine gesetzliche Regelung, die sicherstellt, dass an Öffnungstagen in einem Umfeld von circa 150 Metern von Beratungs- und Behandlungsstellen im Bereich der Schwangerschaftskonfliktberatung die Versammlungen zum Thema eingeschränkt werden, um betroffene Frauen zu schützen.

Das Bündnis „Wiesbaden für FRAUEN*RECHTE“ unterstützt ausdrücklich das Anliegen eine rechtsverbindliche Regelung von Seiten des Landes zu schaffen, damit die Ordnungsbehörden zukünftig Rechtsklarheit haben und besser reagieren können. Denn die Vergangenheit hat gezeigt:

Im Falle der Belagerungen gibt es je nach Ordnungsbehörde bisher ein unterschiedliches Vorgehen.

Freundliche Grüße

Wiesbaden für FRAUEN*RECHTE

Hessischer Landtag
 Innenausschuss
 Herrn Christian Heinz
 Der Vorsitzende
 Postfach 3240
 65022 Wiesbaden

Wiesbaden, 26.07.2019

Mündliche Anhörung im Hessischen Landtag zum Gesetzentwurf Fraktion DIE LINKE

Hessisches Gesetz zum Schutz der Rechte von schwangeren Frauen bei Schwangerschaftsberatung und -abbruch (Drucks. 20/384)

Schriftliche Stellungnahme im Vorfeld der Anhörung

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Mitglieder des Innenausschusses,

wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme zum o.g. Gesetzesentwurf. Der Landesfrauenrat Hessen vertritt mit rund 50 hessischen Frauenverbänden und Frauengruppen von gemischten Verbänden die Interessen von mehr als 1,2 Millionen Frauen und arbeitet unabhängig, überparteilich und überkonfessionell.

Auch im LFR Hessen waren die Mahnwachen vor der Schwangerschaftskonfliktberatungsstelle von pro familia in Frankfurt, ebenso wie vor weiteren Beratungsstellen und vor Arztpraxen, die Schwangerschaftsabbrüche vornehmen, Thema.

Seit 2017 ist insbesondere in Hessen die christlich-fundamentalistische Initiative „40 Tage für das Leben“ aktiv und hält sogenannte Mahnwachen an 40 Tagen mehrmals im Jahr vor Schwangerschaftskonflikt-Beratungsstellen und Arztpraxen ab. Die Demonstranten*innen verweigern Frauen das Recht, selbstbestimmt über ihren Körper und ihr Leben zu entscheiden und lehnen die rechtlichen Regelungen zum Schwangerschaftsabbruch ab.

Frauen, die hier Unterstützung und anonyme Beratung suchen, werden durch das Zeigen von Plakaten, Gebete und Gesänge beeinflusst und bedrängt und können sich nicht länger einer anonymen Beratung sicher sein.

Der LFR Hessen begrüßt die Gesetzesvorlage der Fraktion DIE LINKE aus folgenden Gründen:

Die Regelungen des Schwangerschaftskonfliktgesetzes (SchKG) verpflichten betroffene Frauen zur Beratung. Gleichzeitig stellt das SchKG sicher, dass die Beratung anonym und ergebnisoffen erfolgen soll. Die Belagerungen der staatlich anerkannten und beauftragten Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen verhindern

die korrekte Umsetzung und Ausführung des Schwangerenkonfliktgesetzes, das in § 1 auf „*anonyme Beratung nach § 2 Absatz 1 und auf die vertrauliche Geburt*“ verweist. Die Verpflichtung der Frauen die Beratungsstelle aufzusuchen besteht, jedoch der gesetzlich definierte geschützte Rahmen ist nicht eingehalten. Dies ist auch deshalb von besonderer Relevanz, weil betroffene Frauen selbst kaum eine realistische Möglichkeit haben, ihrerseits gegen die Belästigungen und Beeinträchtigung ihrer Persönlichkeitsrechte juristisch vorzugehen. Eine Anzeige oder ein Klageverfahren wäre mit der Aufgabe ihrer Anonymität verbunden.

Außerdem verpflichten **internationale Menschenrechtsabkommen** die Staaten zur Achtung, zum Schutz und zur Erfüllung der Menschenrechte. Dies umfasst das Recht auf Privatsphäre, das Recht auf den höchsten erreichbaren Standard an körperlicher und geistiger Leistungsfähigkeit und ebenso die Gewährleistung des Zugangs von Frauen zur sexuellen und reproduktiven Gesundheitsversorgung. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) betont, dass Frauen Zugang zu einem sicheren, legalen Schwangerschaftsabbruch haben müssen, frei von Stigmatisierung, Diskriminierung und Barrieren. Dies schließt, soziale Unterstützung, Zugang zu Informationen, Vertraulichkeit und Privatsphäre ein. Wir sehen in den oben genannten und beschriebenen Mahnwachen vor den Beratungsstellen und Arztpraxen eine Stigmatisierung der ratsuchenden Frauen und der Dienstleister*innen im Gesundheitsbereich.

Außerdem zeigen **Forschungen**, dass es in extremen Maße Auswirkungen auf Ratsuchende im Rahmen einer Schwangerschaftskonfliktberatung hat, wenn versucht wird, auf diesen Personenkreis und deren Privatsphäre vor dem Aufsuchen der Beratung Einfluss zu nehmen. Dies kann zu Not und Traumata führen und dazu, dass sich Ratsuchende gar nicht in die Beratungsstelle trauen.

Der LFR Hessen fordert das Land Hessen dazu auf, eine Politik zu verfolgen, die die Menschenrechte von Frauen respektiert und schützt und Hindernisse beseitigt, die den Zugang zu anonymer Beratung und Information sowie die rechtzeitige Bereitstellung von medizinischer Versorgung für einen sicheren Schwangerschaftsabbruch behindert.

Wir sehen es als politische Verpflichtung an, dass Einrichtungen, die Informationen zum Schwangerschaftsabbruch anbieten oder im Rahmen der gesetzlichen Regelung Schwangerschaftsabbrüche durchführen, innerhalb sicherer Grenzen für Betroffene und Ratsuchende zugänglich sind. Ebenso sehen wir die Politik in der Verantwortung, Maßnahmen zu ergreifen, damit Berater*innen und Ärzt*innen in diesen Einrichtungen ihre Arbeit gut und sicher erfüllen können. Die derzeitigen Arbeitsbedingungen der Berater*innen und der Ärzt*innen, die von ständiger Sorge geprägt sind angeprangert und diffamiert zu werden, sind nicht hinnehmbar.

Es scheint, dass es hier auch darum geht einem internationalen Trend, der aktuell in Europa ankommt, entgegenzutreten. Schutzzonen oder Schutzgesetze wurden in den USA, Kanada, Australien und Südafrika bereits in den 90er Jahren eingeführt. In den letzten Jahren mussten sich auch einige europäische Nachbarländer mit dieser Thematik beschäftigen und entsprechende Regelungen erlassen. So wurden z. B. in Belgien und Frankreich vor kurzem Bestimmungen erlassen, die die Behinderung von Beratungssuchenden bei Schwangerschaftskonflikten durch private Personen untersagen und Verstöße mit Geld- und ggf. Freiheitsstrafen ahnden.

Die bisherigen Erfahrungen mit der Initiative „40 days for life“ zeigen, dass die Demonstrationsdichte der Gruppe umso höher ist, desto weniger gesetzliche Regelungen vorliegen, die betroffene Frauen beim Aufsuchen von Beratungsstellen und Arztpraxen schützen. Für den Herbst sind in Hessen erneut Belagerungen zu erwarten.

Aus den vorgenannten Gründen begrüßt der LFR Hessen den Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE sehr, der vorsieht, dass in einem Umfeld von circa 150 Metern zu Öffnungstagen von Beratungs- und Behandlungsstellen im Bereich der Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen die Versammlungen zum Thema eingeschränkt werden, um betroffene Frauen zu schützen.

Der LFR Hessen unterstützt ausdrücklich das Anliegen eine rechtsverbindliche Regelung von Seiten des Landes zu schaffen, damit die Ordnungsbehörden zukünftig Rechtsklarheit haben und besser reagieren können. Denn die Vergangenheit hat gezeigt:

Im Falle der Belagerungen gab es je nach Ordnungsbehörde bisher ein unterschiedliches Vorgehen.

Hessen würde mit einem solchen Gesetz bundesweit Vorreiter*innenrolle übernehmen und ein klares und rechtsverbindliches Zeichen für die Umsetzung des geltenden SchKG geben. Das kann Vorbild für die anderen Bundesländer sein.

Wir freuen uns auf die mündliche Anhörung im Hessischen Landtag zum Gesetzentwurf am 22. August 2019.

Mit freundlichen Grüßen



Sigrid Isser
Vorsitzende



Brigitte Ott
Stellvertretende Vorsitzende

Frankfurt am Main, 26. Juli 2019

STELLUNGNAHME

Deutscher Juristinnenbund e.V. Landesverband Hessen

Vereinigung der Juristinnen,
Volkswirtinnen und Betriebswirtinnen

Vorsitzende:

Noreen von Schwanenflug
Rechtsamtsleiterin der
Stadt Rüsselsheim am Main • Tel. +49 171 5262 012 •
Noreen@schwanenflug.net

Bundesgeschäftsstelle / Office:

Anklamer Straße 38 • D-10115 Berlin
fon: +49 30 4432700 • fax: +49 30 44327022
geschaeftsstelle@djB.de • <https://www.djB.de>

zum Gesetzesentwurf der Fraktion DIE LINKE Hessisches Gesetz zum Schutz der Rechte von schwangeren Frauen bei Schwangerschaftsberatung und -abbruch (Drs 20/384 vom 22.03.2019)

1. Einleitung

Der Deutsche Juristinnenbund e.V. (djB) bedankt sich für die Gelegenheit der Stellungnahme zu dem o.g. Gesetzesentwurf.

Der djB begrüßt es, dass sich eine Fraktion des sensiblen Themas des Umgangs mit sog. „Mahnwachen“ unter anderem vor Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen angenommen hat. Gerade in hessischen Kommunen existiert seit 2018 nach unserem Kenntnisstand eine kontroverse Diskussion über den ordnungsrechtlichen Umgang mit Versammlungen vor Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen.

Unlängst hat das VG Karlsruhe mit Beschluss vom 27.03.2019 in einer Eilentscheidung (Az: 2 K 1979/19) durch Erlass einer Auflage gemäß § 15 VersammlG eine Versammlung in unmittelbarer Nähe von „pro familia“ untersagt und die Versammlung zeitlich und örtlich verlegt. Bereits 2011 hatte das VG Freiburg (Az: 4 K 314/11), bestätigt durch den VGH BaWü (Az: 1 S 915/11, 1 S 36/12) und das BVerwG (Az: 6 B 3/13), entschieden, dass das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der Frauen und das Konzept vertraulicher Beratung durch unerwünschte Ansprache vor einer Beratungsstelle unangemessen beeinträchtigt werden.

Entscheidungen hessischer Gerichte zu diesen Sachverhalten liegen bislang noch nicht vor. Für den Schutz der Persönlichkeitsrechte betroffener Frauen und die ungestörte Tätigkeit staatlich anerkannter Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen ist eine einheitliche gesetzliche Regelung erforderlich, um Rechtssicherheit zu gewährleisten.

2. Formelle Verfassungsmäßigkeit

Höchst fraglich ist bereits, ob das Land ein derartiges Spezialgesetz erlassen darf. Dieser Gesetzesentwurf enthält schon nach dem Wortlaut in § 1 Regelungen im Umgang mit öffentlichen Versammlungen und damit zum Versammlungsrecht. Für Versammlungsrecht sind nach der Föderalismusreform die Länder zuständig. In Hessen wurde aber von der Gesetzgebungskompetenz bisher nicht Gebrauch gemacht. Solange die Länder noch nicht von ihrer Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht haben, gilt in den jeweiligen Ländern nach § 125a Abs. 1 GG das Versammlungsgesetz des Bundes (VersammlG) fort. Der Entwurf ist ausweislich

seines Wortlautes in § 1 eine Ergänzung zu § 16 Abs. 1 S. 1 des fortgeltenden VersammlG des Bundes. Eine punktuelle Regelung zu einem einzelnen Sachverhalt zu treffen, ohne das Versammlungsrecht im Allgemeinen geregelt zu haben, erscheint verfassungsrechtlich höchst bedenklich. Daher erachten wir den Gesetzentwurf schon aus formellen Gründen für verfassungswidrig.

3. Materielle Verfassungsmäßigkeit

Wir begrüßen es, dass dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht der Frauen aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG hier ein stärkeres Gewicht als den sog. Mahnwachen eingeräumt wurde. Dies wird auch der Tatsache gerecht, dass der Staat nach dem Schwangerschaftskonfliktgesetz den Schutzauftrag hat, die Beratungen in Schwangerschaftskonfliktfällen frei von psychischem Druck zu gewährleisten. Uns erscheint es sehr wichtig, dass den Frauen in diesen Fällen ein ungehinderter Zugang zu Beratungseinrichtungen ihrer Wahl garantiert wird.

Der Begriff der „Bannmeile“ ist indes nicht zielführend und irritierend, da das hessische Bannmeilengesetz einen anderen Sachverhalt regelt, nämlich den Schutz des Hessischen Landtages.

4. Fazit

Der djbb begrüßt die Auseinandersetzung mit der Thematik im Sinne der Rechte der Frauen, lehnt aber den Entwurf in dieser Fassung aus den o.g. Erwägungen ab.

Noreen von Schwanenflug
Vorsitzende Landesverband Hessen

Caritasverband Frankfurt e. V. • Alte Mainzer Gasse 10 • 60311 Frankfurt



Vorstand

Alte Mainzer Gasse 10
60311 Frankfurt

27. Juli 2019

Gaby Hagmans
Caritasdirektorin

T +49 69 2982-111
F +49 69 2982-155
Gaby.Hagmans@
caritas-frankfurt.de
www.caritas-frankfurt.de

Bankverbindung:
IBAN: DE33 5005 0201
0000 0295 20
BIC: HELADEF1822

Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschuss 22.08.2019

Sehr geehrte Damen und Herren,
gerne gebe ich Ihnen zu dem geplanten Gesetzentwurf meine Stellungnahme ab.

Schwangerschaft ist für jede Frau eine vulnerable Phase. Physisch wie psychisch stellen sich große und kleinere Herausforderungen und Probleme. Dabei sind auch viele Frauen, die auch schon ohne eine Schwangerschaft in herausfordernden Lebensverhältnissen leben. Durch Arbeitslosigkeit, Trennung, psychische Erkrankungen, Gewalterfahrungen oder andere oft schwierige Lebensbedingungen.

Das Schwangerschaftskonfliktberatungsgesetz sichert Frauen eine allgemeine Schwangerenberatung nach §2 des Gesetzes zu. Diese Beratung dehnt sich auf die Zeit nach der Schwangerschaft aus. Darüber hinaus können sich Frauen über die Schwangerschaftsberatungsstellen Zugänge zu Unterstützungsleistungen, wie z.B. die Förderung der Bundesstiftung Mutter und Kind erschließen. In allen Beratungsstellen in Frankfurt stellt die Beratung nach §2 des Gesetzes den weitaus größeren Anteil an allen Beratungsfällen dar.

Das Gesetz gibt darüber hinaus die Möglichkeit, sich auf Wunsch anonym beraten zu lassen. Und zwar unabhängig davon, ob sich eine Frau oder ein Mann beraten lässt.

Die Mahnwache hat jedoch nur eine bestimmte Zielgruppe im Blick, die Frauen, die sich in einem Schwangerschaftskonflikt befinden. Durch die Nähe zur Beratungsstelle und da sie nicht wissen kann, welche der Personen sich mit welchen Fragen beschäftigt, kann sie allerdings nur alle Frauen und Männer adressieren. Eine Form von Stigmatisierung, die sie billigend in Kauf nimmt und die ich nicht gerechtfertigt finde. Und die dazu führen kann, dass

Schwangere diese Beratungsstelle nicht mehr aufsuchen, da sie sich keinem „Spießrutenlauf“ aussetzen möchten. Damit erschwert die Mahnwache den Zugang zu Beratung und für diejenigen, die anonym bleiben wollen, verhindert sie die Anonymität.

Gerade im Kontext der vertraulichen Geburt, §25 ff. Schwangerenkonfliktberatungsgesetz ist der Frau die Anonymität zugesichert. Der Gesetzgeber hat hier eine Alternative für die Frauen geschaffen, die sich ansonsten genötigt sehen, ihr Kind auszusetzen. Die vertrauliche Geburt sichert der Frau eine medizinische Begleitung während und nach der Geburt zu und unterstützt sie bei der Entscheidung, ob sie das Kind behalten will oder dieses zur Adoption freigibt. Die Schwangerenberatungsstellen sind für dieses Verfahren zuständig. Essentiell hierfür ist, dass die Anonymität der Frau unter allen Umständen gewahrt bleibt. Diese ist ihr gesetzlich zugesichert. Die Mahnwache verhindert, dass diese Frauen in die Beratung gehen.

Und dann gibt es die Frauen, die sich in einem existentiellen Schwangerschaftskonflikt befinden. Es wird immer so getan, als wenn die meisten dieser Frauen mal eben so eine Abtreibung vornehmen, weil ein Kind gerade nicht in die Lebensplanung passt. Oder weil sie bis zum dritten Lebensmonat das Kind nicht als Kind sondern nur als „Zellhaufen“ betrachten. Die mag es auch geben, aber meine Erfahrungen zeigen mir, dass sich der weitaus größere Teil der Frauen tatsächlich in existentiellen Konflikten befinden. Keine dieser Frauen trifft diese Entscheidung leichtfertig. Ihnen ist oder wird durch die Beratung die Tragweite bewusst. Man kann das Leben des Kindes nur mit der Mutter retten. Und viele entscheiden sich durch die Beratung für das Leben des Kindes, und einige sehen keinen anderen Ausweg, als eine Abtreibung vornehmen zu lassen. Gerade die Frauen, die sich in solchen Konflikten befinden, brauchen eine gute Unterstützung, und die Schwangerenberatung bietet diese. Die Mahnwache bietet keine Unterstützung, sie klagt an, und zwar alle Frauen, die in die Beratung gehen wollen. Hier ist aus meiner Sicht der Gesetzgeber aufgefordert Maßnahmen zu ergreifen, um Frauen ungehindert den Zugang zur Beratung zu ermöglichen.

Die Mahnwache steht nur vor der pro familia Beratungsstelle, nicht vor den übrigen Schwangerenberatungsstellen. Dies lässt vermuten, dass sie speziell mit diesem Träger ein Problem hat. Dann sollte sie jedoch ihren Protest gegen den Träger richten und ihn nicht gegen die Frauen richten, die Hilfe und Unterstützung suchen.

Gaby Hagmans



Bündnis Frankfurt für Frauenrechte
 Ursula auf der Heide
 Grethenweg 126
 60598 Frankfurt

Hessischer Landtag
Vorsitzender des Innenausschusses
Geschäftsführerin des Innenausschusses
 Per E-Mail:

C.lingelbach@ltg.hessen.de

E.jaeger@ltg.hessen.de

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE, Hessisches Gesetz zum Schutz der Rechte von schwangeren Frauen bei Schwangerschaftsberatung und-abbruch, Drs 20/384 vom 22.3.2019

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich bedanke mich für die Möglichkeit als Mitinitiatorin und eine der Sprecher*innen von *Bündnis Frankfurt für Frauenrechte* zum o.g. Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können.

Das zivilgesellschaftliche „Bündnis Frankfurt für Frauenrechte“ wurde, auch auf meine Initiative, im März 2018 gegründet, weil der Schutz der Rechte schwangerer Frauen und anderer Menschen, die die Beratungsstelle pro Familia in Frankfurt am Main aufsuchen wollen, durch die Entscheidungen der Ordnungsbehörden in Frankfurt am Main nicht mehr gewährleistet war- und ist.

Dem Aufruf des Bündnisses, den freien, unbeeinträchtigten Zugang zur Beratung durch wirksame Auflagen sicherzustellen und die Drangsalierung der Frauen zu beenden, hatten sich schnell Hunderte, auch namhafte Unterstützer*innen aus allen Teilen der Gesellschaft angeschlossen.

Zuvor wurde dieser Konflikt - weitgehend unbeachtet von der Öffentlichkeit - zu Lasten der Ratsuchenden und der Beratungsstelle ausgetragen. Es handelt sich jedoch m.E. um einen grundlegenden, unaufgelösten Konflikt zwischen Versammlungsrecht und Persönlichkeitsrechten, dessen Regulierung unmittelbar betroffenen Besucher*innen der Beratungsstelle nicht zumutbar ist.

Bereits im dritten Jahr in Folge organisiert ein Gruppe fundamentalistischer Abtreibungsgegner*innen unmittelbar vor der Beratungsstelle von pro familia in der Palmengartenstraße in Frankfurt am Main sogenannte Mahnwachen. Mit lauten Gebeten,

Gesängen und großen Transparenten mit der Abbildung von übergroßen Fotos Ungeborener, versuchen die Mahnwachen -Teilnehmer*innen dabei Stalkern gleich auf Frauen einzuwirken, die die Beratungsstelle aufsuchen wollen. Diese Obstruktionen wurden und werden jeweils für 40 Tage im Frühjahr und Herbst eines Jahres **täglich über die gesamten Beratungszeiten** von pro familia aufrechterhalten.

Das Ordnungsamt der Stadt Frankfurt hatte auf Beschwerden der Beratungsstelle lediglich mit einer geringfügigen Auflage reagiert, die die Situation für Ratsuchende und Beratungsstelle keineswegs verbessert hat. Die Beratungsstelle liegt in einer Sackgasse, es gibt nur einen Zugang, so dass Menschen, die die Beratungsstelle aufsuchen wollen, ob zu Sexualberatung, Schwangerenkonfliktberatung, unerfülltem Kinderwunsch, vertraulicher Geburt uvm., den Inszenierungen der Mahnwachen nicht entgehen können, es sei denn, sie senken den Blick, eine Empfehlung, die das Rechtsamt der Stadt Frankfurt tatsächlich in einem Gespräch mit Vertreter*innen des Bündnisses ausgesprochen hat.

Das Schwangerschaftskonfliktgesetz hat explizit den Schutzauftrag, die Beratungen in Schwangerschaftskonfliktfällen frei von psychischem Druck zu gewährleisten.

Der unbeeinträchtigte, freie und anonyme Zugang zu einer Beratungsstelle der eigenen Wahl muss sichergestellt werden. Dieser Rechtsanspruch ist durch die Aktivitäten der sogenannten Mahnwachen in Frankfurt nicht mehr gegeben. Deren Auftreten ist vielmehr ein unzulässiger Eingriff in die Persönlichkeitsrechte und die Intimsphäre der Ratsuchenden. Davon konnte ich mich über viele Tage hinweg vor Ort persönlich überzeugen.

Leider ist es mir, als einer der Sprecherin des Bündnisses, nicht gelungen die Vertreter*innen der Frankfurter Ordnungsbehörde von der rechtlichen Schieflage und dem akuten Handlungsbedarf zu überzeugen.

Auch die zusätzlichen Auflagen der Ordnungsbehörde gegenüber den Mahnwachen, eine Verschiebung um einige Meter, wurde lediglich durch die frühzeitige Anmeldung eigener Versammlungen des Bündnisses erreicht.

Das Bündnis Frankfurt für Frauenrechte war deshalb nach einem Jahr politischer Diskussionen und Auseinandersetzungen mit den Mahnwachen und den Frankfurter Ordnungsbehörden zu der Auffassung gelangt, dass es einer landesweit (besser noch bundesweit) einheitlichen, rechtlichen Regelung über eine Schutzzone bedarf, um die Rechte der ratsuchenden Frauen zu garantieren.

Die Forderung einer 150 Meter Schutzzone war durch das Bündnis aufgrund ähnlich lautender Regelungen in anderen europäischen Ländern aufgegriffen worden.

Das Bündnis Frankfurt für Frauenrechte begrüßt sehr, dass das Thema Eingang in den Koalitionsvertrag der Landesregierung gefunden hat. Insofern wird auch die Initiative der Fraktion DIE LINKE grundsätzlich begrüßt, denn es besteht Handlungsbedarf. Für den September und Oktober diesen Jahres ist erneut mit dem Aufzug sogenannter Mahnwachen zu rechnen.

Für das Bündnis Frankfurt für Frauenrechte, vor allem aber die Betroffenen, ist es nicht entscheidend, in welchem konkreten Gesetz eine Schutzzone zur Wahrung der Persönlichkeitsrechte verankert wird, ob im Hessischen Versammlungsgesetz, im Hessischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) oder im Schwangerenkonfliktberatungsgesetz.

Dringend erforderlich ist jedoch eine rechtssichere, landesweit gültige Regelung.

Mit freundlichen Grüßen
Ursula auf der Heide

Für Rückfragen:

- Ulla auf der Heide, Frauenpolitische Sprecherin, Die Grünen im Römer, mobil 0171-530 05 45
- Beatrix Baumann, Vorstandssprecherin Bündnis 90 / Die Grünen Frankfurt, mobil 0152-539 24 126
- Brigitte Ott, Geschäftsführerin, pro familia Landesverband Hessen, mobil 0170-856 52 65

www.frauenrechteffm.de * facebook.com/frauenrechteffm *
kontakt@frauenrechteffm.de

Von: [Dr. Marina Schmitt](#)
An: [Lingelbach, Claudia \(HLT\)](#); [Jäger, Elisa \(HLT\)](#)
Thema: Drucksache 20/384
Datum: Montag, 29. Juli 2019 08:34:04

**Mündliche Anhörung im Hessischen Landtag zum
Gesetzentwurf Fraktion DIE LINKE
Drucksache 20/384**

Sehr geehrter Herr Heinz,
sehr geehrte Damen und Herren,

hiermit möchten wir Ihnen mitteilen, dass der Sozialdienst katholischer Frauen e. V. Wiesbaden keine eigene schriftliche oder mündliche Stellungnahme in obengenannter Sache abgibt, vielmehr schließen wir uns der Stellungnahme der Liga der freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V. sowie der Stellungnahme des Kommissariats der Katholischen Bischöfe im Lande Hessen an.

Mit freundlichen Grüßen
Dorothea Gruß
Vorstandsvorsitzende

Im Auftrag:

Dr. Marina Schmitt
Geschäftsführerin
Sozialdienst katholischer Frauen e. V. Wiesbaden
Platter Straße 80
65193 Wiesbaden
Tel. 0611 / 95287-13
E-Mail: dr.marina.schmitt@skf-wiesbaden.de
Homepage: www.skf-wiesbaden.de

Bündnis Frankfurt für Frauen*rechte

Beatrix Baumann
Lupinenweg 10
60433 Frankfurt/M.



**Hessischer Landtag
Vorsitzender des Innenausschusses
Geschäftsführerin des Innenausschusses**

Per E-Mail:

c.lingelbach@landtag.hessen.de
e.jager@ltg.hessen.de

Frankfurt, 26.07.2019

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE
Hessisches Gesetz zum Schutz der Rechte von schwangeren Frauen
bei Schwangerschaftsberatung und -abbruch
Drucks. 20/384 vom 22.03.2019**

Sehr geehrte Damen und Herren,

als eine der Gründerinnen und Sprecherinnen des Bündnisses Frankfurt für Frauenrechte bedanke ich mich für die Gelegenheit, zu dem o.g. Gesetzentwurf eine Stellungnahme abgeben zu können.

Das Bündnis Frankfurt für Frauenrechte ist am 2. März 2018 spontan von einem kleinen Kreis von Frauen gegründet worden, die die fortgesetzten Drangsalierungen von ratsuchenden Frauen vor der Beratungsstelle der pro familia in Frankfurt durch christlich-fundamentalistische Abtreibungsgegner*innen nicht mehr unwidersprochen hinnehmen wollten. Bereits im zweiten Jahr in Folge stand damals wieder eine Belagerung der Beratungsstelle durch sogenannte Mahnwachen bevor – während der Fastenzeit, über einen Zeitraum von 40 Tagen, täglich von 9 bis 15 Uhr. Und ebenso für weitere 40 Tage im Herbst des Jahres.

Noch beim ersten Treffen des Bündnisses wurde ein Aufruf „für das Recht auf freien, unbeeinflussten und anonymen Zugang zu Schwangerschaftskonfliktberatung und für die Wahrung der Persönlichkeitsrechte ratsuchender Frauen“ verfasst und verbreitet. Die Solidarisierung aus der Zivilgesellschaft erfolgte prompt - in kürzester Zeit hatten das Bündnis und der Aufruf zahlreiche Unterstützer*innen: Institutionen und namhafte Persönlichkeiten u.a. aus Wissenschaft, Kirchen, Gewerkschaften, Parteien, NROs, Gesundheits- und Sozialwesen und der Bürgerschaft.

Heute unterstützen und verfolgen mehr als 50 Organisationen und um die 1000 Einzelpersonen das Bündnis und seine Aktivitäten. 2018 handelte es sich bei den Aktivitäten z.B. um Gegenkundgebungen gegen die Mahnwachen vor der pro familia an fast allen 80 Tagen, um an die Kommunalpolitik

gerichtete Demonstrationen und Kundgebungen vor dem Frankfurter Römer, außerdem um Anfragen, Anträge und Debatten im Stadtparlament und um Wahlprüfsteine für die Landtagswahl. Die zentralen Forderungen waren und sind dabei ***Freier Zugang zu Beratung und eine 150 Meter Schutzzone - jetzt!***

Die Aktivitäten des Bündnisses Frankfurt für Frauenrechte haben dazu beigetragen, die öffentliche und politische Aufmerksamkeit stärker auf den gesellschaftlichen und rechtlichen Konflikt zu lenken, der seit nunmehr 2 ½ Jahren vor der Beratungsstelle der pro familia in Frankfurt ausgetragen wird und noch immer nicht befriedet ist. Ausgetragen auf dem Rücken ratsuchender schwangerer Frauen, ausgetragen auf dem Rücken der Mitarbeiter*innen der Beratungsstelle und darüber hinaus ursächlich für weitere gravierende Beeinträchtigungen der Beratungsstellenarbeit, weil die sogenannten Mahnwachen vor der Beratungsstelle es z.B. unmöglich machen, Schwangeren das Verfahren der vertraulichen Geburt zuzusichern, das gesetzlich mit strengen Auflagen zur Verschwiegenheit verbunden ist.

Die öffentliche und politische Aufmerksamkeit verstärkt hat zudem, dass zwischenzeitlich auch in anderen hessischen Kommunen (Wiesbaden, Gießen) vereinzelt sogenannte Mahnwachen abgehalten oder aber (Darmstadt, Rüsselsheim) angekündigt wurden. Die Beratungsstelle der pro familia in Frankfurt wurde in der Fastenzeit 2019 erneut 40 Tage lang täglich 6 Stunden belagert, und für den kommenden Herbst sind für weitere 40 Tage Mahnwachen angekündigt. Die Drangsalierung hört also nicht auf und es besteht dringender Handlungsbedarf zur Sicherung der Schwangerschaftskonfliktberatung nach den Vorgaben, die das Schwangerschaftskonfliktgesetz (SchKG) macht.

Eine Schwangerschaftskonfliktberatung wahrgenommen zu haben ist eine von mehreren Voraussetzungen für die Straflosigkeit eines (nach §218 strafrechtlich verbotenen) Schwangerschaftsabbruches. Sie wird aber auch aus ganz anderen Gründen wahrgenommen. Das Gesetz definiert Inhalte und Durchführung dezidiert: die ratsuchende Schwangere ist unverzüglich, kostenlos und auf Wunsch anonym zu beraten in einer staatlich anerkannten Beratungsstelle. Die Beratung ist zielorientiert, jedoch ergebnisoffen zu führen. Sie geht von der Verantwortung der Frau aus. Sie soll ermutigen und Verständnis wecken, nicht belehren oder bevormunden. Sie dient dem Schutz des ungeborenen Lebens.

Diese gesetzlichen Vorgaben werden aus unserer Sicht durch die sogenannten Mahnwachen christlicher Fundamentalisten direkt vor der Beratungsstelle der pro familia unterlaufen – insbesondere im Hinblick auf die nicht mehr mögliche Gewährleistung von Anonymität, die fehlende Ergebnisoffenheit und die Versuche der Belehrung und Bevormundung. Zusammenfassen lässt sich das als Verletzung der Persönlichkeitsrechte der ratsuchenden Frauen.

Die räumliche Situation vor der pro familia Beratungsstelle in Frankfurt z.B. sieht konkret wie folgt aus: die Beratungsstelle befindet sich im letzten Gebäude einer Sackgasse, an der links und rechts Wohn- und Bürogebäude liegen. Die zweite Hälfte der Sackgasse öffnet sich zu einem größeren Platz, der ein ca. 0,5 m hohes zweistufiges Podest hat, auf dem ein paar Bänke und Büsche stehen. Im Hintergrund des Platzes befindet sich der Eingang zum Gesellschaftshaus des Palmengartens (das vorrangig abends genutzt wird), links ein Bürogebäude der KfW. Der Platz ist tagsüber nahezu menschenleer, es gibt keinen Passantenstrom und es ist immer eindeutig nachzuverfolgen, wer die Beratungsstelle der pro familia aufsucht. Umgekehrt beherrscht die Mahnwachen-Gruppe auch bei einer Entfernung von 20-30 Metern zum Beratungsstellen-Eingang den Platz prominent und ist mit ihren Plakaten und Transparenten und der ungewöhnlichen Körperhaltung (zeitweise knieend) nicht zu übersehen.

Der Staat hat die Verantwortung für die ordnungsgemäße Durchführung des Beratungskonzepts des SchKG – das schreibt das Hess. Ministerium des Inneren und für Sport in einer im Juni 2019 herausgegebenen „Handreichung zur Lösung von Konfliktfällen vor Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen, Arztpraxen und Kliniken“ an die Regierungspräsidien und die kommunalen Spitzenverbände.

Kern der Konfliktfälle vor Beratungsstellen (aktuell also um die sogenannten Mahnwachen) ist die Abwägung widerstreitender Grundrechte, von denen keines das andere von vornherein generell überwiegt: das allgemeine Persönlichkeitsrecht der schwangeren Frau und die allgemeine Meinungs- freiheit sowie die Versammlungsfreiheit Dritter, in diesem Fall der Abtreibungsgegner*innen. Deshalb sind die konkreten Umstände immer abzuwägen – hinsichtlich Zeit, Dauer, Ort, Personenzahl, Laut- stärke, Ablauf, Verhalten der Dritten, Anzahl der erreichbaren Beratungsstellen und inwieweit geringe Beeinträchtigungen hinzunehmen wären.

Aus der Rechtsprechung ergeben sich dafür bereits eine Reihe von Hinweisen. Aus unserer Sicht bedarf es zur Rechtssicherheit für die ordnungsrechtliche Praxis der nachgeordneten Ordnungsämter jedoch eines klaren rechtlichen Rahmens, nämlich einer gesetzlichen Regelung auf Landesebene, damit der Schutz der Persönlichkeitsrechte von ratsuchenden Schwangeren nicht abhängig ist von der juristischen oder politischen Risikobereitschaft von Ordnungsdezernenten - oder gar ihrer persön- lichen Einstellung zum Thema Abtreibung („Wer eine Schwangerschaft abbrechen möchte, muss solche Mahnwachen dann schon in Kauf nehmen“). Ob diese gesetzliche Regelung am besten in einem künftigen Hessischen Versammlungsgesetz oder im Rahmen der Ergänzung bereits bestehender Gesetze rechtssicher erfolgt, muss von Juristen bewertet werden.

Aus der bisherigen Rechtsprechung ergeben sich nicht nur eine Reihe von Hinweisen auf mögliche Festlegungen in einem solchen Gesetz, sondern auch weitere Fragestellungen. Beispiele: Laut der obergerichtlichen Entscheidung am VGH Mannheim verträgt sich die aktive Ansprache durch Dritte in unmittelbarem zeitlichen und räumlichen Zusammenhang mit der Beratung nicht mit dem Konzept zielorientierter aber doch ergebnisoffener Beratung, wie sie im SchKG vorgesehen ist. Was aber ist alles aktive Ansprache durch Dritte – zählen dazu auch laut vorgetragene Gebete und Gesänge, die während der Beratung im Beratungsraum zu hören sind?

Wenn der VGH Mannheim urteilt, die aktive persönliche Ansprache durch Dritte auf der Straße auf die Themen Schwangerschaft oder Schwangerschaftskonflikt stelle einen gravierenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht der betroffenen Frau dar – was ist dann mit ca. 2,5 Meter hohen und 1 Meter breiten Plakat-Aufstellern, die Fotos eines Babys zeigen und den Satz „Lass mich leben“ – und was mit hochgehaltenen Transparenten von ca. 1,5 x 2,5 Metern mit der Aussage „Es gibt keine Entscheidungsfreiheit zum Töten eines Kindes vor der Geburt!“ in dicker roter Schrift? Beides auf einem menschenleeren etwas erhöhten Platz in 20 Meter Entfernung vom menschenleeren Fußweg zur Beratungsstelle entfernt?

Die Frankfurter Stadtverordnetenversammlung hat am 27. September 2018 mehrheitlich beschlossen, den Magistrat aufzufordern, den Initiator*innen der Mahnwachen gem. § 15 Abs. 1 Versammlungs- gesetz die Auflage zu erteilen, bei der Durchführung von Mahnwache künftig eine Schutzzone von 150m zur Beratungsstelle der pro familia einzuhalten. Dieser Beschluss wurde vom Ordnungsamt nicht umgesetzt mit dem Argument, es habe keine rechtlichen Möglichkeiten für diese Auflage und sei als nachgeordnete Landesbehörde an Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung nicht gebunden. Dieses Agieren der Frankfurter Ordnungsbehörde ist für uns nach wie vor inakzeptabel. Das Amt räumt den Persönlichkeitsrechten der Frauen, die eine Schwangerschaftskonfliktberatung aufsuchen müssen, gegenüber dem Versammlungsrecht nur eine untergeordnete Stellung zu. Auflagen werden nur zögerlich, mutlos und völlig unzureichend erteilt.

Vor diesem Hintergrund begrüßen wir sehr die Positionierung der Landesregierung von CDU und GRÜNEN im aktuellen Koalitionsvertrag: „Frauen in einer Schwangerschaftskonfliktsituation brauchen Rat und Unterstützung statt Diskriminierung und Drangsalierung. Ihnen muss ein diskriminierungs- freier und unbeeinflusster Zugang zu Beratung offenstehen. Auch beratende Ärztinnen und Ärzte sowie Institutionen dürfen nicht gegängelt werden. Wir werden deshalb die rechtlichen Möglichkeiten prüfen, um diesen diskriminierungsfreien Zugang zu gewährleisten und dabei auch einen Schutz von Demonstrationen im Umkreis von 150 Metern um die Beratungsstellen einbeziehen.“

Dass die Fraktion DIE LINKE das Thema im Landtag aufnimmt und einen Gesetzentwurf vorlegt, ist dann nur folgerichtig. Inhaltlich begrüßenswert am Entwurf ist aus unserer Sicht, dass er dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht der Frauen im Fall der Schwangerschaftskonfliktberatung ein stärkeres Gewicht gibt als der Meinungs- und Versammlungsfreiheit (der Abtreibungsgegner*innen).

Nach unserem Kenntnisstand ist es jedoch verfassungsrechtlich fraglich, ob das Land zu einem derartig speziellen Sachverhalt eine punktuelle Regelung treffen darf, ohne das Versammlungsrecht im Allgemeinen auf Landesebene geregelt zu haben. Den Begriff der Bannmeile halten wir darüber hinaus für den Sachverhalt für nicht zutreffend.

Christliche Fundamentalisten werden ab Mitte September 2019 erneut vor der Beratungsstelle der pro familia in Frankfurt mit ihren Mahnwachen Frauen auf dem Weg zur Beratungsstelle der pro familia belästigen und in der Beratung stören.

Wir erhoffen von der hessischen Landesregierung im Anschluss an diese Anhörung ein deutliches Signal im Hinblick auf die Einräumung einer 150 Meter Schutzzone und weitere Vorgaben zum Schutz der Persönlichkeitsrechte ratsuchender Frauen im Rahmen eines geeigneten Gesetzes.

Mit freundlichen Grüßen
für das Bündnis Frankfurt für Frauenrechte

Beatrix Baumann

Für Rückfragen:

Beatrix Baumann, Sprecherin Bündnis Frankfurt für Frauenrechte
mobil 0152 - 539 24 126, beatrixbaumann@aol.com

