

E-PAPER

Möglichkeiten gesetzlicher Neuregelungen im Konfliktfeld «Gesteigbelästigungen»

Rechtsgutachten im Auftrag des Gunda-Werner-Instituts für Feminismus und Geschlechterdemokratie

VON SINA FONTANA

Eine Publikation der Heinrich-Böll-Stiftung, Juni 2021



Möglichkeiten gesetzlicher Neuregelungen im Konfliktfeld «Gehsteigbelästigungen»

Von Sina Fontana

Inhaltsverzeichnis

ERSTER TEIL: GUTACHTENFRAGE UND VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDLAGEN	4
A. Gutachtenfrage	5
B. Verfassungsrechtliche Grundlagen	7
I. Das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der schwangeren Frauen	7
II. Das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der Ärzt*innen und Mitarbeiter*innen von Beratungsstellen	9
III. Die Berufsfreiheit der Ärzt*innen und Mitarbeiter*innen von Beratungsstellen	10
IV. Kollidierende Grundrechte der Abtreibungsgegner*innen	11
V. Abwägung kollidierender Verfassungsgüter	15
VI. Staatlicher Schutzauftrag für das Allgemeine Persönlichkeitsrecht	23
VII. Staatlicher Schutzauftrag für das ungeborene Leben	24
ZWEITER TEIL: GELTENDE RECHTSLAGE	26
A. Rechtliche Möglichkeiten der Beschränkung von Gehsteigbelästigungen	27
I. Versammlungsrecht als Grundlage	27
II. Polizei- und Ordnungsrecht als Grundlage	30
III. Rechtfertigung von Beschränkungen vor dem Hintergrund kollidierender Grundrechte	32
IV. Rechtsprechungsüberblick zur geltenden Rechtslage	34

B. Reformbedarf	36
I. Umsetzungshemmnisse in der Praxis	36
II. Rechtsschutzlücken	37
III. Negativeffekte für das Beratungskonzept	40
IV. Zwischenfazit	40
DRITTER TEIL: LÖSUNGSVORSCHLÄGE – GESETZLICHE NEUREGELUNG	41
A. Ergänzung des § 8 SchKG	43
I. Verfassungsrechtliche Vorgaben – Materielle Verfassungsmäßigkeit	43
II. Konkreter Vorschlag	45
III. Materielle Verfassungsmäßigkeit in der Anwendung	45
B. Neuer Ordnungswidrigkeitentatbestand	49
I. Verfassungsrechtliche Vorgaben – Materielle Verfassungsmäßigkeit	49
II. Konkreter Vorschlag	51
III. Materielle Verfassungsmäßigkeit in der Anwendung	53
VIERTER TEIL: FORMELLE VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT – GESETZ- GEBUNGSKOMPETENZ	54
A. Bundeskompetenz für § 8 SchKG n.F.	56
I. Geschriebene Kompetenztitel	56
II. Ungeschriebene Kompetenzen	56
B. Bundeskompetenz für das Ordnungswidrigkeitenrecht	62
FÜNFTER TEIL: POLITISCHE HANDLUNGSEMPFEHLUNG	63
Literaturverzeichnis	69
Die Autorin	71

ERSTER TEIL:

GUTACHTENFRAGE UND
VERFASSUNGSRECHTLICHE
GRUNDLAGEN

A. Gutachtenfrage

Ein Schwangerschaftsabbruch ohne medizinische Indikation ist in Deutschland nur in den engen Grenzen des § 218a Abs. 1 StGB möglich, der ihn nur unter bestimmten Bedingungen für strafflos erklärt. Der Eingriff muss demnach auf Verlangen der Frau innerhalb der ersten 12 Wochen nach der Empfängnis durch einen Arzt vorgenommen werden. Außerdem besteht gemäß § 218a Abs. 1 Nr. 1 StGB eine Pflicht der schwangeren Frau^[1], sich vor einem Abbruch beraten zu lassen.

Diese «Schwangerschaftskonfliktberatung» kann nur durch eine anerkannte Beratungsstelle im Sinne des § 219 Abs. 2 StGB und des § 9 SchKG^[2] erfolgen. Es gibt sowohl kirchlich als auch privat getragene Stellen, zu Letzteren gehören ärztliche Praxen sowie insbesondere «pro familia».

Vor solchen Beratungsstellen, aber auch vor Krankenhäusern oder ärztlichen Praxen, die Schwangerschaftsabbrüche vornehmen, kommt es häufig zu Protestaktionen von Abtreibungsgegner*innen^[3]. Sie lehnen es strikt ab, dass Schwangerschaftsabbrüche vorgenommen werden dürfen. Ebenso verurteilen sie den hypothetischen Wunsch der schwangeren Frauen, einen Abbruch vornehmen zu lassen. Die Protestaktionen geschehen in den verschiedensten Formen; häufig sind es «Mahnwachen» oder Plakataktionen, sehr oft werden die Frauen aber auch direkt angesprochen oder gar beschimpft. Geläufig ist auch das Verteilen von Flugblättern mit teilweise verstörenden Bildern, wie zum Beispiel von toten Föten. Diese Aktionen gehen häufig von christlich-fundamentalistischen Initiativen aus. Bezeichnungen für diese Protestaktionen gibt es viele, unter anderem den Begriff der «Gehsteigbelästigungen»^[4], welcher im Folgenden als Oberbegriff verwendet werden soll.

Durch die Abtreibungsgegner*innen werden die schwangeren Frauen auf ihrem Weg zu einer Beratungsstelle oder anderen Einrichtungen massivem psychischem Druck ausgesetzt, und der Beratungsbetrieb wird nachhaltig gestört. Aus grundrechtlicher Perspektive

- 1** Die Verwendung der Formulierung schwangere Frau folgt der entsprechenden Formulierung in den Gesetzestexten. Die Problematik betrifft jedoch gleichermaßen Personen, die schwanger werden können und sich nicht als Frau bezeichnen oder nicht als solche gelesen werden, wie z.B. trans-Männer, inter*Personen und nicht-binäre Personen
- 2** Gesetz zur Vermeidung und Bewältigung von Schwangerschaftskonflikten (Schwangerschaftskonfliktgesetz) vom 27.07.1992, BGBl. I S. 1398, zul. geändert durch Art. 13a MDK-ReformG vom 14.12.2019, BGBl. I S. 2789.
- 3** Dieses Gutachten verwendet den Begriff Abtreibungsgegner*innen. Bisweilen ist auch der auf die Selbstbezeichnung zurückzuführende Terminus Lebensschützer*innen vorzufinden.
- 4** Der Begriff der «Gehsteigbelästigung» wurde erstmals von Ulrike Lembke (djbZ 2017, 11) als sachgerechte Alternative zum bis dahin in Medien wie im Rechtsdiskurs gebräuchlichen, verharmlosenden Begriff der «Gehsteigberatung» vorgeschlagen, wobei sie auch die Entfaltung staatlicher Schutzpflichten anregte.

greifen hier staatliche Schutzpflichten. Dieses Gutachten hat die Frage zum Gegenstand, wie Frauen sowie Beratungsstellen und ihre Mitarbeiter*innen sowie ärztliche Praxen vor solchen «Gehsteigbelästigungen» geschützt werden können und müssen. Im Fokus stehen dabei rechtliche Möglichkeiten, um solche «Gehsteigbelästigungen» vor Beratungsstellen und Einrichtungen, die Schwangerschaftsabbrüche vornehmen, effektiv zu beschränken. «Beschränkung» im Sinne dieses Gutachtens meint kein pauschales Verbot der «Gehsteigbelästigungen», da ein solches einer verfassungsrechtlichen Prüfung nicht standhalten würde. Vielmehr geht es um eine zeitliche Verschiebung auf einen Zeitraum außerhalb der Öffnungszeiten der Beratungsstellen oder eine örtliche Verlegung auf Orte außerhalb der Sicht- oder Rufweite dieser Einrichtungen sowie auf Orte, die nicht zwingend von den Frauen passiert werden müssen.

Das vorliegende Gutachten beleuchtet dieses Problemfeld zunächst aus verfassungsrechtlicher Perspektive (Erster Teil, B.). Darauf aufbauend wird die geltende Rechtslage dahingehend überprüft, inwieweit nach geltender Rechtslage Möglichkeiten bestehen, «Gehsteigbelästigungen» zu beschränken, sowie dargelegt, warum in diesem Bereich ein Reformbedarf besteht (Zweiter Teil). Anschließend werden zwei Vorschläge für eine gesetzliche Umgestaltung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes vorgestellt und in Hinblick auf Fragen der materiellen Verfassungsmäßigkeit geprüft (Dritter Teil). Nachdem auch die formelle Verfassungsmäßigkeit der alternativen Neuregelungen in Bezug auf die Gesetzgebungszuständigkeiten analysiert wurde (Vierter Teil), schließt das Gutachten mit einer politischen Handlungsempfehlung ab (Fünfter Teil).

B. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Der Konflikt um «Gehsteigbelästigungen» ist entscheidend von seiner verfassungsrechtlichen Dimension geprägt. Die für diese Diskussion relevanten, sich aus dem Grundgesetz ergebenden Schutzgehalte sind deshalb vorab zu prüfen und zu gewichten.

I. Das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der schwangeren Frauen

Das Allgemeine Persönlichkeitsrecht lässt sich aus Art. 2 Abs. 1 iVm Art. 1 Abs. 1 GG dogmatisch herleiten.^[5] Es erfasst in seinem persönlichen Schutzbereich jeden Menschen, also alle natürlichen Personen (sog. «Jedermann–Grundrecht»^[6]). In sachlicher Hinsicht umfasst der Schutzbereich «im Sinne des obersten Konstitutionsprinzips der «Würde des Menschen» (Art. 1 Abs. 1 GG)» die engere persönliche Lebenssphäre, die Selbstbestimmung und die Grundbedingungen der Persönlichkeitsentfaltung, also Identität und Individualität der Person.^[7] Der Einzelne hat das «Recht, in diesem Bereich für sich zu sein, sich selber zu gehören»^[8]. Der Schutzbereich ist damit sehr weit und nicht klar abgrenzbar; er muss der stetigen Entwicklung offenstehen, um den Zweck des vollumfänglichen individuellen Persönlichkeitsschutzes zu erfüllen.^[9]

Wie stark die Schutzwirkung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts ist, muss im Einzelfall bestimmt werden. Zur einfacheren Handhabung wird in Rechtsprechung^[10] und Literatur^[11] zumeist eine Konturierung mithilfe der sog. Sphärentheorie vorgenommen. Die Sphärentheorie ermöglicht eine gewisse Kategorisierung durch eine Einteilung in drei Sphären, die Sozial-, Privat- und Intimsphäre, welchen in einem weiteren Schritt unterschiedlich hohe Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit staatlicher Eingriffe zugeordnet werden.

- 5** Vgl. *Di Fabio* in: Maunz/Düring, GG, Art. 2 Abs. 1 Rn. 128 mit Nachweisen zur ständigen Rechtsprechung.
- 6** Vgl. *Murswiek/Rixen* in: Sachs, GG, Art. 2 Rn. 39.
- 7** St. Rspr., vgl. BVerfGE 54, 148 (153); 72, 155 (170); 96, 56 (61); aus der Literatur etwa *Di Fabio* in: Maunz/Düring, GG, Art. 2 Abs. 1 Rn. 147.
- 8** BVerfGE 35, 202 (220).
- 9** Die Entwicklungsoffenheit betont das BVerfG u.a. in BVerfGE 54, 148 (153f.); 72, 155 (170); 79, 256 (268).
- 10** Vgl. BVerfGE 27, 344 (351); 80, 367 (373 ff.); 89, 69 (82 f.); BGH, NJW 1988, 1016 (1017 f.); BAG, NJW 2000, 604 (605).
- 11** Vgl. nur *Degenhart*, JuS 1992, 361 (363 f.); *Scholz/Konrad*, AöR 123 (1998), 60 (64 f.); *Murswiek/Rixen* in: Sachs, GG, Art. 2 Rn. 104 ff. Kritisch *Martini*, JA 2009, 839 (844 f.); *Kunig* in: von Münch/Kunig, GG, Art. 2 Rn. 41, die darauf verweisen, die Sphären seien nicht eindeutig abgrenzbar.

Die Sozialsphäre beschreibt den durch soziale Interaktion geprägten Bereich der Teilnahme am öffentlichen Leben und genießt damit den geringsten Schutz.^[12] Die Privatsphäre als nächste Stufe umfasst den engeren persönlichen Lebensbereich im Sinne eines individuellen Rückzugsraumes,^[13] wobei allerdings noch ein Sozialbezug besteht.^[14] Dies erfasst insbesondere den familiären Bereich. Die Privatsphäre hat also bereits ein deutlich erhöhtes Schutzniveau, was umso stärker ist, je näher der Sachverhalt im Einzelfall an den Bereich der Intimsphäre heranrückt.^[15] Denn die Intimsphäre ist als Kernbereich privater Lebensgestaltung und dritte Sphäre aufgrund ihrer Nähe zur Menschenwürde besonders hoch, nämlich absolut, geschützt.^[16]

Die Schwangerschaft ist für eine Frau ein besonderer physischer und psychischer Zustand und sowohl ein Teil der höchstpersönlichen Lebenssphäre^[17] als auch ein Teil der Privatheit der Sexualsphäre. Die körperlichen genau wie die seelischen Veränderungen während einer Schwangerschaft sind für jede Frau individuell und prägen damit auch ihre Identität in besonderem Maße. Es besteht kein Sozialbezug, weshalb die Schwangerschaft dem Kernbereich privater Lebensführung einer Frau zuzuordnen ist. Für die Frühphase der Schwangerschaft, welche ca. das erste Drittel umfasst und in der sich die Frauen regelmäßig befinden, die Konfliktberatungsstellen oder Einrichtungen aufsuchen, in denen Schwangerschaftsabbrüche vorgenommen werden, kommt hinzu, dass in dieser Phase die Schwangerschaft äußerlich noch nicht erkennbar ist und es damit noch einzig der Frau obliegt zu entscheiden, ob sie die Schwangerschaft publik macht.^[18] Die Schwangerschaft ist also als Teil der Intimsphäre^[19] zweifelsfrei vom Allgemeinen Persönlichkeitsrecht geschützt, womit ein besonders hohes Schutzniveau durch das Allgemeine Persönlichkeitsrecht besteht.^[20]

Aber nicht nur die Schwangerschaft an sich, sondern auch die Entscheidung für oder gegen eine Schwangerschaft ist zugleich ein Ausdruck der Selbstbestimmung und somit für jede Frau in ihrer Individualität identitätsbildend. Diese und auch viele andere mit der Schwangerschaft einhergehenden emotionalen Konflikte sind höchstpersönlicher Natur und

12 Vgl. BVerfGE 35, 202 (220) mwN; *Di Fabio* in: Maunz/Dürig, GG, Art. 2 Abs. 1 Rn. 160 («Öffentlichkeitsbereich»).

13 St. Rspr. seit BVerfGE 27, 1 (6), vgl. auch BVerfGE 34, 269 (281); 90, 255 (260).

14 Vgl. *Di Fabio* in: Maunz/Dürig GG, Art. 2 Abs. 1 Rn. 159.

15 So BVerfGE 89, 69 (82 f.).

16 Vgl. *Di Fabio* in: Maunz/Dürig, GG, Art. 2 Abs. 1 Rn. 158 und die st. Rspr., vgl. BVerfGE 6, 32 (41); 27, 344 (350 f.); 32, 373 (379); 89, 69 (82 f.).

17 So auch VG Freiburg, Beschl. vom 04.03.2011 – 4 K 314/11, Rn. 13 = BeckRS 2011, 48953.

18 In diese Richtung mit ebendiesem Argument VG Karlsruhe, NVwZ 2019, 897 (899 f.).

19 *Lembke*, djbZ 2017, 11 (11). Die ganze Schwangerschaft der Intimsphäre zuordnend noch BVerfGE 39, 1, (42).

20 Vgl. auch VG Karlsruhe, NVwZ 2019, 897 (900).

damit der Privatsphäre der Frau zuzuordnen.^[21] In dieser Konfliktlage besteht auch kein Sozialbezug; es handelt sich um innere Konflikte, welche die Frau mit sich selber ausmachen und bewältigen muss. Auch insofern ist mithin die Intimsphäre betroffen.

II. Das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der Ärzt*innen und Mitarbeiter*innen von Beratungsstellen

Wenn das Verhalten der Abtreibungsgegner*innen auf eine Herabwürdigung der beruflichen Tätigkeit zielt, ist auch das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der Ärzt*innen, die beraten oder Schwangerschaftsabbrüche vornehmen, sowie der Mitarbeiter*innen der Beratungsstellen in die verfassungsrechtliche Betrachtung einzubeziehen.

Eine Verletzung von Art. 2 Abs. 1 iVm Art. 1 Abs. 1 GG ist auch in Hinblick auf das berufliche Umfeld möglich. Es handelt sich allerdings um einen Bereich, der durch den Bezug zur Öffentlichkeit und durch soziale Interaktion geprägt ist, sodass die am schwächsten geschützte Sozialsphäre betroffen ist. Ob durch «Gehsteigbelästigungen» tatsächlich eine Persönlichkeitsrechtverletzung droht, hängt von dem konkreten Verhalten der Abtreibungsgegner*innen ab.

Von dem Schutz des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts nicht erfasst ist zumindest ein Recht, in der Öffentlichkeit nur so dargestellt zu werden, wie es dem Grundrechtsträger genehm ist.^[22] Sowohl Tatsachenbehauptungen als auch Werturteile greifen erst dann unverhältnismäßig in die Sozialsphäre der Betroffenen ein, wenn mit ihnen eine Prangerwirkung erzielt wird oder die Betroffenen unfreiwillig in eine öffentliche Debatte hineingezogen werden, die zu einem umfassenden Verlust ihrer sozialen Achtung führt.^[23] Denkbar sind Persönlichkeitsrechtverletzungen der Ärzt*innen sowie Mitarbeiter*innen von Beratungsstellen somit vor allem dann, wenn in individualisierender Weise ein Unrechtsurteil über ihre berufliche Tätigkeit gefällt und damit die Tätigkeit in besonderem Maße herabgewürdigt wird.

Somit liegt keine Verletzung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts vor, wenn die Abtreibungsgegner*innen im Internet ärztliche Praxen benennen, die Abtreibungen vornehmen, oder vor der Praxis Frauen mit dieser Information konfrontieren.^[24] Insbesondere dann, wenn der*die Betroffene selbst auch öffentlich bekannt macht, dass in der Praxis

21 So auch das VG Karlsruhe, NVwZ 2019, 897 (900) mit Verweis auf VGH Baden-Württemberg, Urt. vom 11.10.2012 – 1 S 36/12 = BeckRS 2012, 59307; vgl. ferner BVerfGE 39, 1 (88f.).

22 Vgl. BVerfG, NJ 2010, 332 (333).

23 Vgl. BVerfG, NJ 2010, 332 (333).

24 So BVerfG, NJ 2010, 332 (333).

Schwangerschaftsabbrüche vorgenommen werden, ist das erforderliche Maß einer Herabwürdigung noch nicht erreicht.^[25] Auch durch das bloße Ansprechen der Frauen vor ärztlichen Praxen und Beratungsstellen wird nicht ohne weiteres die berufliche Tätigkeit herabgewürdigt.

Anders ist die Sachlage jedoch zu beurteilen, wenn die Abtreibungsgegner*innen darüber hinaus die berufliche Tätigkeit in ihren Protest einbeziehen. Häufig sind die Aktionen gerade darauf ausgelegt, bei den schwangeren Frauen den Prozess des Schwangerschaftsabbruchs insgesamt als Unrecht und als absolut mit dem Lebensschutz unvereinbar darzustellen. Es kommt ihnen darauf an, Schwangerschaftsabbrüche als moralisch und sittlich unwert zu bewerten und diese Bewertung mit der Öffentlichkeit zu teilen, insbesondere mit den schwangeren Frauen. Damit einher geht – manchmal explizit, zumindest aber implizit – eine eindeutige Herabwürdigung der mit einem Schwangerschaftsabbruch verbundenen beruflichen Tätigkeiten. Bei solchen Herabwürdigungen geht es aus Sicht der Betroffenen nicht mehr ausschließlich darum, in der Öffentlichkeit nur auf eine bestimmte Weise dargestellt zu werden. Durch die Proteste direkt vor den Einrichtungen wird diese Herabwürdigung auf die dort tätigen Personen individualisiert und somit auch in besonderem Maße ein Unwert- und Unrechtsurteil gerade über ihre Tätigkeit gefällt. Auch kann es vorkommen, dass sich die Abtreibungsgegner*innen im Rahmen von «Gehsteigbelästigungen» konkret auf die einzelnen Ärzt*innen oder Berater*innen als Personen beziehen und diese durch verschiedenste Verhaltensweisen diffamieren. In solchen Fällen ist eine Beeinträchtigung des Persönlichkeitsrechts in Form einer Beeinträchtigung der Sozialsphäre der Betroffenen also unzweifelhaft.

III. Die Berufsfreiheit der Ärzt*innen und Mitarbeiter*innen von Beratungsstellen

Von Art. 12 Abs. 1 GG sind die Berufswahl und -ausübung als Teil der Berufsfreiheit geschützt.^[26] «Gehsteigbelästigungen» finden vor ärztlichen Praxen oder Beratungsstellen statt, wo die Ärzt*innen sowie Mitarbeiter*innen von Beratungsstellen ihrer beruflichen Tätigkeit nachgehen. Bei beiden Tätigkeiten handelt es sich um eine auf Dauer angelegte Tätigkeit, welche auf die Schaffung einer Lebensgrundlage ausgerichtet ist,^[27] also um «Berufe» im Sinne dieses Grundrechtes.

25 Ebenda.

26 Es handelt sich nach allgemeiner Meinung um einen einheitlichen Tatbestand, vgl. dazu nur *Wieland* in: Dreier, GG, Art. 12 Rn. 48.

27 Zum Begriff des Berufes iSd Art. 12 GG umfassend *Mann* in: Sachs, GG, Art. 12 Rn. 43 ff.

Die Abtreibungsgegner*innen nehmen besonderen Einfluss auf die Frauen, direkt bevor sie an einer Beratung teilnehmen oder bevor sie eine Abtreibung vornehmen lassen. Im letzteren Fall sind die Auswirkungen in Krankenhäusern oder ärztlichen Praxen vor allem Ablaufverzögerungen, falls die Abtreibungsgegner*innen eine Verunsicherung bei den schwangeren Frauen hervorrufen. Die Frauen befinden sich ohnehin in einer besonders emotionalen und deshalb für Beeinflussungen besonders empfänglichen Situation. Es ist deshalb zum Beispiel damit zu rechnen, dass nur auf Grund von «Gehsteigbelästigungen» Termine abgesagt werden, die ohne diese Beeinflussung dem Willen der Schwangeren entsprochen hätten und ihrer eigenverantwortlichen Entscheidung entsprungen.

In Bezug auf die Arbeitsabläufe in Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen liegt das Problem vor allem darin, dass die ergebnisoffene Beratungsstrategie dadurch beeinträchtigt wird, dass die Frauen direkt in den Minuten davor psychischem Druck ausgesetzt wurden. Das kann die Beratung beeinflussen und den Beratungserfolg gefährden.

Zum einen kann dies dazu führen, dass sich die Frauen in einer psychischen Verfassung befinden, welche es verhindert, dass sie so offen und neutral wie möglich in die Beratung gehen. Somit sind sie unter Umständen auch nicht in der Lage, alle dargebotenen Informationen aufzunehmen und richtig einzuordnen; zumindest wird dieser Prozess erschwert. Das kann gravierende Auswirkungen haben. So ist sowohl denkbar, dass die Schwangere sich zum Austragen der Schwangerschaft genötigt fühlt, als auch, dass sie in Folge dessen die Entscheidung für die Durchführung des Schwangerschaftsabbruches trifft, weil sie sich der Tragweite des umfassenden staatlichen und privaten Hilfsangebotes nicht bewusst ist. Das zu vermeiden und somit das Beratungskonzept im Sinne des Gesetzgebers umzusetzen ist Aufgabe der Berater*innen, denen dies aber vielfach deutlich schwerer fallen wird, wenn die Schwangeren durch die Abtreibungsgegner*innen vorbeeinflusst wurden.

Zum anderen ist durchaus denkbar, dass Frauen aus Angst vor «Gehsteigbelästigungen» überhaupt nicht die Beratungsstellen aufsuchen wollen. Auch insofern ist die berufliche Tätigkeit der Berater*innen, die mit der Schwangerschaftskonfliktberatung letztendlich einen gesetzlichen Auftrag wahrnehmen (vgl. § 219 StGB sowie §§ 5, 8 SchKG) beeinträchtigt.

IV. Kollidierende Grundrechte der Abtreibungsgegner*innen

Die Abtreibungsgegner*innen können ebenfalls, abhängig davon, auf welche Art und Weise sie ihren Protest zum Ausdruck bringen, verschiedene Grundrechte geltend machen.

1. Meinungsfreiheit

Als ein kollidierendes Grundrecht der Abtreibungsgegner*innen ist die Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 GG heranzuziehen. Auf dieses Grundrecht kann sich jede natürliche Person unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit berufen.^[28] Über Art. 19 Abs. 3 GG können auch juristische Personen des Privatrechts grundrechtsberechtigt sein,^[29] sodass auch auf dieses Grundrecht abgestellt werden kann, wenn es sich um «Gehsteigbelästigungen» etwa im Rahmen von Vereinsarbeit handelt.

Geschützt ist das Äußern und Verbreiten von Meinungen, also in Abgrenzung zu dem Wahrheitsbeweis zugänglichen Tatsachen alle wertenden Stellungnahmen;^[30] auf die Richtigkeit oder Vernünftigkeit kommt es dabei nicht an.^[31] Im Rahmen von «Gehsteigveranstaltungen» vor Beratungsstellen äußern die Teilnehmenden nicht bloß Tatsachenbehauptungen, sondern ihre Verhaltensweisen enthalten zugleich Elemente der Stellungnahme in Bezug auf die Ablehnung von Schwangerschaftsabbrüchen. Aber auch bei Tatsachenbehauptungen greift der Schutzbereich, wenn sie geeignet sind, zur Meinungsbildung beizutragen.^[32] Diese Problematik kann sich stellen, wenn die Abtreibungsgegner*innen Bilder von toten Föten zeigen oder schlicht darauf hinweisen, dass in einer Praxis Abtreibungen vorgenommen werden. Hier handelt es sich nicht um reine Tatsachenbehauptungen, sondern Verhaltensweisen, die in ihrem jeweiligen Kontext interpretiert werden müssen. Die Tatsachenbehauptung vor einer Beratungsstelle oder Abtreibungsklinik trägt eine Meinungsäußerung in sich – nämlich die Missbilligung der dort ausgeübten Handlungen durch die Frauen, aber auch die sonstigen Beteiligten – und ist von dieser nicht zu trennen. Deshalb ist auch dieses Verhalten von der Meinungsfreiheit geschützt.

Der Schutz der Meinungsäußerungen umfasst nicht nur das gesprochene Wort, sondern genauso die Ausdrucksweise – über Plakate oder in Form von stillen Mahnwachen als eine Art der Kommunikation –, mit der sie ihre Meinung vermitteln möchten.^[33] Auch die Wahl des Ortes und der Zeit der Meinungskundgabe fallen unter den Schutzbereich der

28 Vgl. *Jarass* in: *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 5 Rn. 14.

29 Ausführlich *Grabenwarter* in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 5 Abs.1, 2 Rn. 33 ff.

30 Vgl. BVerfGE 7, 198 (210); 65,1 (8); zur Abgrenzung von Tatsachenbehauptungen BVerfGE 90, 241 (247); *Wendt* in: *von Münch/Kunig*, Art. 5 Rn. 8; *Schulze-Fielitz* in: *Dreier*, GG, Art. 5 Abs. 1-2 Rn. 62.

31 Siehe BVerfGE 65,1 (41).

32 Vgl. zur st. Rspr. des Bundverfassungsgerichts nur BVerfGE 85, 1 (15 f.); 90, 241 (247); ebenso *Schulze-Fielitz* in: *Dreier*, GG, Art. 5 Abs. 1-2 Rn. 63.

33 Zum weiten Verständnis der Meinungsäußerung *Schulze-Fielitz* in: *Dreier*, GG, Art. 5 Abs. 1-2 Rn. 75; zum Schutz der Form der Verbreitung ferner BVerfGE 54, 128 (138 f.); 76, 171 (192); 128, 226 (264).

Meinungsfreiheit,^[34] sodass das Verhalten der Abtreibungsgegner*innen grundsätzlich umfassend unter den Schutzbereich der Meinungsfreiheit fällt.

2. Versammlungsfreiheit

Im Unterschied zur Meinungsfreiheit schützt Art. 8 Abs. 1 GG nicht den Inhalt, sondern die besondere, kollektive Art und Weise der Meinungsäußerung, sodass beide Grundrechte in Idealkonkurrenz zueinander stehen.^[35] Sie schließen sich folglich nicht gegenseitig aus, sondern sind parallel anwendbar.

Auch die Versammlungsfreiheit der Abtreibungsgegner*innen kann durch Beschränkungen von «Gehsteigbelästigungen» eingeschränkt werden, sofern es sich um eine Versammlung im Sinne des Art. 8 Abs. 1 GG handelt. Grundrechtsberechtigt sind sowohl die Abtreibungsgegner*innen als natürliche Personen.^[36] Aber auch juristische Personen des Privatrechts unabhängig von ihrer Rechtsform sind nach Maßgabe des Art. 19 Abs. 3 von Art. 8 Abs. 1 GG geschützt.^[37] Häufig gehen «Gehsteigbelästigungen» nämlich auch von Vereinen aus.

Eine Versammlung ist das Zusammenkommen einer Personenmehrheit zur Verfolgung eines gemeinsamen Zweckes,^[38] sofern dies friedlich und waffenlos erfolgt.^[39] Ob dieser Zweck beliebig sein kann, wie häufig in der Literatur vertreten wird,^[40] oder auf die öffentliche Meinungsbildung gerichtet sein muss, wie es das Bundesverfassungsgericht in der jüngeren Rechtsprechung vertritt,^[41] kann offenbleiben. Denn auch nach dem engeren Verständnis des Bundesverfassungsgerichts liegt im Falle von «Gehsteigbelästigungen» der erforderliche gemeinsame Zweck der Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung vor. Die Abtreibungsgegner*innen agieren in der Regel nicht nur, um die schwangere Frau von der Fortführung des Schwangerschaftsabbruchs abzubringen, sondern auch zu dem Zweck, an der öffentlichen Meinungsbildung in Bezug auf das gesellschaftspolitisch hochkontrovers beurteilte Thema der Schwangerschaftsabbrüche teilzunehmen. Davon muss erst recht

34 Vgl. BVerfGE 93, 266 (289); 128, 226 (264).

35 Vgl. *Schulze-Fielitz* in: Dreier, GG, Art. 8 Rn. 128.

36 Das gilt für Deutsche iSd. Art. 116 Abs. 1 GG, vgl. *Gusy* in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 8 Rn. 37. Auch Ausländer können sich auf die Versammlungsfreiheit berufen, allerdings über Art. 2 Abs. 1 GG, vgl. ebenda Rn. 39.

37 Vgl. *Höfling* in: Sachs, GG, Art. 8 Rn. 52.

38 Dazu *Gusy* in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 8 Rn. 15; *Höfling* in: Sachs, GG, Art. 8 Rn. 13 f.; *Schulze-Fielitz* in: Dreier, GG, Art. 8 Rn. 24 ff.

39 Vgl. *Gusy* in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 8 Rn. 22 ff., 26 ff.

40 Z.B. *Höfling* in: Sachs, GG, Art. 8 Rn. 14, 16; *Schulze-Fielitz* in: Dreier, GG, Art. 8 Rn. 27; *Gusy* in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 8 Rn. 17.

41 So in BVerfGE 104, 92 (104); 111, 147 (154); 128, 226 (250). Demgegenüber noch ein weiteres Schutzbereichsverständnis in BVerfGE 69, 315 (343).

unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, nach der im Zweifelsfall eine Versammlung zu bejahen ist,^[42] ausgegangen werden.

Geschützt sind alle versammlungsspezifischen Verhaltensweisen, also insbesondere die Form, der Ort sowie der Zeitpunkt der Versammlung.^[43] Somit sind «Gehsteigbelästigungen», wenn mehrere Personen^[44] daran teilnehmen, in der Regel Versammlungen im Sinne des Art. 8 Abs. 1 GG. Somit ist die Art der Versammlung sowie auch die Entscheidung für den örtlich-zeitlichen Kontext – während der Öffnungszeiten einer Beratungsstelle, Arztpraxis oder Krankenhaus vor diesen Einrichtungen – vom Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG umfasst.

3. Religionsfreiheit

Sofern die Abtreibungsgegner*innen (auch) aus religiösen Motiven handeln, ist weiterhin die Religionsfreiheit aus Art. 4 Abs. 1, 2 GG zu berücksichtigen. Jede natürliche Person kann sich auf dieses Grundrecht berufen,^[45] gleiches gilt für juristische Personen soweit sie einen religiös motivierten Zweck verfolgen.^[46] Die Religionsfreiheit erfasst die Glaubens-, Gewissens- und Bekenntnisfreiheit als einheitliches Grundrecht.^[47] Alle Formen von Religionen und Weltanschauungen sind hiervon erfasst.^[48] Geschützt ist nicht nur das *forum internum*, also die Freiheit, im Inneren einen Glauben oder eine Weltanschauung zu haben und zu bilden, sondern auch das *forum externum*, also die (Bekenntnis-)Freiheit, diesen Glauben oder diese Weltanschauung nach außen kundzutun und das gesamte Verhalten nach der religiösen Überzeugung auszurichten.^[49] Voraussetzung ist, dass das Verhalten nach einer Plausibilitätskontrolle tatsächlich in den religiösen oder weltanschaulichen Überzeugungen wurzelt.^[50]

«Gehsteigbelästigungen» gehen häufig von christlich-fundamentalistischen Initiativen aus, weshalb das Handeln oft religiös motiviert ist. Sofern die Überzeugung der

42 Vgl. BVerfG (K), NJW 2001, 2459 (2461).

43 Zur Pluralität der geschützten Versammlungsformen *Höfling* in: Sachs, GG, Art. 8 Rn. 20 ff.

44 Ob dafür zwei oder mehr Personen das Mindestmaß darstellen, ist strittig; dazu mwN zu den divergierenden Positionen *Kunig* in: von Münch/Kunig GG, Art. 8 Rn. 13.

45 Vgl. Wortlaut des Art. 4 Abs. 1, 2 GG.

46 Vgl. BVerfGE 70, 138 (160 f.). Ob sich diese Berechtigung direkt aus Art. 4 Abs. 1, 2 GG ergibt oder über Art. 19 Abs. 3 GG konstruiert werden muss, ist allerdings streitig, vgl. dazu: *Dreier* in: Dreier, GG, Art. 19 Abs. 3 Rn. 89 ff., insb. Rn. 93.

47 Vgl. BVerfGE 12, 1 (4); *Morlok* in: Dreier, GG, Art. 4 Rn. 72.

48 Siehe *Morlok* in: Dreier, GG, Art. 4 Rn. 72.

49 Vgl. *Starck* in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 4 Rn. 34 f., 36; aus der Rechtsprechung zuletzt BVerfGE 138, 296 (329) mwN zur st. Rspr.

50 Erläuternd *Kokott* in: Sachs, GG, Art. 4 Rn. 19; vgl. auch BVerfGE 108, 282 (299) zum Beispiel der religiösen «Verpflichtung», ein Kopftuch zu tragen.

Abtreibungsgegner*innen, dass jede Schwangerschaft ausgetragen werden muss, um nicht einen eklatanten Widerspruch zum Lebensschutz hervorzurufen, auf ihrem Glauben oder ihrer weltanschaulichen Überzeugung beruht, richten die Abtreibungsgegner*innen insofern ihr Verhalten danach aus. Sie tragen diese Überzeugung durch «Gehsteigbelästigungen» nach außen. In der Regel wird es ihnen auch gelingen, plausibel darzulegen, dass sich die Ablehnung von Schwangerschaftsabbrüchen aus ihrer Religion ergibt und diese sie dazu anleitet, dagegen vorzugehen. Somit können sich die Abtreibungsgegner*innen auch auf ihr Grundrecht aus Art. 4 Abs. 1, 2 GG berufen.

V. Abwägung kollidierender Verfassungsgüter

Sowohl die schwangeren Frauen und die Ärzt*innen bzw. Mitarbeiter*innen der Beratungsstellen als auch die Abtreibungsgegner*innen können im Konfliktfeld von «Gehsteigbelästigungen» also grundrechtlich geschützte Rechte geltend machen. Ob aus verfassungsrechtlicher Perspektive Beschränkungen von «Gehsteigbelästigungen» möglich sind, beurteilt sich danach, wie diese divergierenden Rechtspositionen zu gewichten sind, um in einen angemessenen Ausgleich gebracht werden zu können. Es stellt sich die Frage, welchem der Rechte in einer Gegenüberstellung die größere Bedeutung zugemessen werden muss.

1. Das Allgemeine Persönlichkeitsrecht in der Abwägung

Zunächst ist das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der schwangeren Frauen im Verhältnis zu den kollidierenden Grundrechten der Abtreibungsgegner*innen zu gewichten.

a) Allgemeines Persönlichkeitsrecht und Meinungsfreiheit

Aufgrund von «Gehsteigbelästigungen» ist es den schwangeren Frauen nicht möglich, ungehindert von den durch ihr Persönlichkeitsrecht in besonderem Maße geschützten Rechten Gebrauch zu machen. Dies wiegt aufgrund der besonderen Bedeutung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts aufgrund des engen Bezugs zur Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG) und aufgrund der Tatsache, dass die Intimsphäre betroffen ist, besonders schwer. Ihnen wird das Recht genommen, eine von außen unbeeinflusste Entscheidung über ihre Schwangerschaft und deren Fortführung als Teil der engeren persönlichen Lebenssphäre zu treffen. Bereits stille Proteste oder ein zurückhaltendes Ansprechen, welches den

Frauen ermöglicht, auch «Nein» zu sagen, stellen eine gewichtige Beeinträchtigung dar.^[51] Schon dadurch wird Einfluss auf die Frauen genommen, welche sich durch solche Vorkommnisse einem besonderen psychischem Druck aussetzen müssen, und zwar auch schon im Vorfeld, wenn sie diese «nur» zu befürchten haben. Noch intensiver ist die Beeinträchtigung dann, wenn die «Gehsteigbelästigung» in Form von aktiven Beeinflussungsversuchen ausgeübt wird. Dazu gehört etwa direktes Ansprechen auf den Wunsch nach einem Schwangerschaftsabbruch, das Verteilen von Flugblättern mit verstörenden Bildern oder durch Meinungskundgabe mit Plakaten oder in Form von Gesängen. Die Frauen können ihr aus dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht resultierendes Recht, aufgrund ihrer besonderen psychischen Konfliktsituation ohne äußere Beeinflussung zur Beratungsstelle gelangen zu können, also ihr «Recht darauf (...), in Ruhe gelassen zu werden»^[52], nicht ausüben.

Das Gewicht der Beeinträchtigung wird außerdem dadurch bedeutend erhöht, dass die schwangeren Frauen keine zumutbare Möglichkeit haben, der persönlichkeitsrelevanten Beeinträchtigung aus dem Weg zu gehen. Sie sind gesetzlich verpflichtet, eine Beratungsstelle aufzusuchen, von denen es aber nur eine begrenzte Anzahl gibt, was schon rein faktisch die Ausweichmöglichkeiten einschränkt. Aber auch wenn sie die Möglichkeit hätten, eine andere Beratungsstelle aufzusuchen, ist es nicht zumutbar, den Frauen in einer höchstpersönlichen Angelegenheit die Wahlfreiheit zwischen mehreren Beratungsstellen zu nehmen. So gibt es zum Beispiel Einrichtungen von kirchlichen und von privaten Trägern. Diese Wahlmöglichkeit muss den Frauen auch faktisch erhalten bleiben. Denn zu einer selbstbestimmten Entscheidung über einen Gegenstand der höchstpersönlichen Lebenssphäre gehört auch, bei einer gegebenen Auswahl an verschiedenen Stellen diejenige aufzusuchen, welche am ehesten den persönlichen Einstellungen der Frau entspricht. Die Frauen haben das Recht zu entscheiden, bei welcher Einrichtung es ihnen schlicht am leichtesten fällt, sie aufzusuchen. Sie haben das Recht, sich mit der Entscheidung wohlfühlen, weil sie sich von einer Stelle eine besonders vertrauenswürdige oder kompetente Beratung versprechen. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass die Frauen von der Beratung insgesamt absehen würden.^[53] Gleiches gilt in Bezug auf die Wahl der Arztpraxis bzw. des Krankenhauses, in dem die Frau einen Schwangerschaftsabbruch vornehmen lassen möchte.

Auch bleibt den Frauen durch die «Gehsteigbelästigungen» das Recht verwehrt, in der Frühphase ihrer Schwangerschaft diese nicht preisgeben zu wollen und Anonymität zu

51 Anders aber das VG München, NJOZ 2017, 636 (639) und der VGH Baden-Württemberg, Zf 3/2011, 97 (101), welcher in diesem Falle kein Aufdrängen einer Meinung annimmt und damit davon ausgeht, dass solche Verhaltensweisen weiterhin erlaubt seien. Dem ist insofern nicht zuzustimmen, als dass auch dadurch ein die Frauen beeinflussender Druck ausgeübt wird. *Sofern* das im Einzelfall nicht der Fall sein sollte, wäre ein solches Verhalten ohnehin nicht rechtmäßig beschränkbar, weil keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit vorläge – dazu mehr s.u. (Zweiter Teil, A.).

52 VGH Baden-Württemberg, Zf 3/2011, 97 (99).

53 Diese Gefahr sieht auch der Gesetzgeber, vgl. BT-Drs. 12/ 2605, S. 20.

bewahren. Ihr Recht, für sich zu sein und Gegenstände der höchstpersönlichen Lebensführung nicht zu offenbaren, wird somit beeinträchtigt.

Damit bleibt festzuhalten, dass es im Rahmen von «Gehsteigbelästigungen» zu einer massiven Beeinträchtigung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts der Frauen kommt, derer sie sich nicht entziehen können.

Eine Beeinträchtigung der Meinungsfreiheit ist im Grundsatz aber ebenfalls besonders gravierend, weil es sich bei diesem Grundrecht um einen Grundpfeiler der freiheitlich-demokratischen Grundordnung handelt.^[54] Im Rahmen von «Gehsteigbelästigungen» ist außerdem zu berücksichtigen, dass es sich jedenfalls auch um generelle Äußerungen zum rechtlichen Umgang mit Schwangerschaftsabbrüchen handelt, was – anders als die individuelle Entscheidung der schwangeren Frau über die Fortführung ihrer Schwangerschaft – ein Thema von besonderem öffentlichen Interesse ist. Deshalb kommt der Meinungsfreiheit in der Abwägung ein sogar noch erhöhtes Gewicht zu.^[55]

Allerdings können die Abtreibungsgegner*innen ihre Meinung an einem anderen Ort oder zu einer anderen Zeit in der von ihnen gewählten Art und Weise weiterhin äußern, was die Intensität der Beeinträchtigung der Meinungsfreiheit deutlich mindert. Dem wird zwar teilweise entgegengehalten, dass die Ortswahl der Meinungskundgabe unbedingt von Art. 5 Abs. 1 GG geschützt sein müsse, und somit auch, dass die Meinungskundgabe explizit die schwangeren Frauen mit potentielltem Abtreibungswunsch erreicht.^[56] Die Tatsache, dass an einem anderen Ort oder zu einer anderen Zeit nicht der gewünschte Effekt auf die Frauen erzielt werden kann, würde somit als Argument gerade für eine erhöhte Intensität der Beeinträchtigung instrumentalisiert werden.

Zuzugeben ist, dass grundsätzlich auch die Orts- und Zeitwahl geschützt ist. Jedoch ist das Argument insofern angreifbar, als auf das Ziel abgestellt wird, einen bestimmten Effekt bei den schwangeren Frauen hervorrufen zu wollen. Art. 5 Abs. 1 GG schützt nämlich grade keine Tätigkeiten, mit denen anderen eine Meinung aufgedrängt werden soll.^[57] Das gilt selbst dann, wenn es sich bei der Äußerung um einen Gegenstand von besonderem öffentlichen Interesse handelt.^[58] Nun ist es das ausgerufene Ziel von Aktionen in Rahmen von «Gehsteigbelästigungen», den Frauen ihre Meinung mitzuteilen, gerade um ihre Entscheidung in eine bestimmte Richtung zu lenken, nämlich den Abbruch nicht vornehmen zu

54 Vgl. zur st. Rspr. bereits BVerfGE 7, 198 (208); 93, 266 (289 f.); neuer BVerfG (K), NJW 2005, 1342 (1342).

55 Nach BVerfG (K), NJW 2011, 47 (48); VGH Baden-Württemberg, ZfJ 3/2011, 97 (100).

56 So argumentiert *Büchner*, ZfJ 3/2011, 102 (103).

57 Vgl. BVerfG (K), NJW 2011, 47 (48); in Bezug auf einen Boykottaufruf schon BVerfGE 25, 256 (264 f.).

58 So der VGH Baden-Württemberg, ZfJ 3/2011, 97 (100).

lassen. Die Meinungskundgabe erfolgt gerade nicht im neutralen Raum um ihrer selbst willen. Dadurch wird bewusst ein enormer Druck auf die Frauen ausgeübt, welchem diese aufgrund ihrer Verpflichtung zur vorherigen Beratung ausgeliefert sind. In der Regel handelt es sich bei «Gehsteigbelästigungen» also um das Aufdrängen einer Meinung,^[59] sodass schon deshalb die Meinungsfreiheit in der Abwägung an Bedeutung verliert.

Obwohl es sich bei der Meinungsfreiheit um ein Grundrecht von großer Bedeutung handelt, ist der tatsächliche Eingriff somit verhältnismäßig gering, solange die Meinungskundgabe außerhalb der Sicht- und Rufweite der Einrichtungen oder außerhalb der Öffnungszeiten weiterhin frei möglich bleibt.

In einem Vergleich der beeinträchtigten Grundrechtspositionen zeigt die unterschiedliche Gewichtung der Beeinträchtigungen, dass der Meinungsfreiheit in dieser konkreten Abwägung weniger Bedeutung zugemessen werden muss als dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht. Den schwangeren Frauen wird gerade in ihrer besonderen psychischen Lage, noch dazu in einem Bereich der höchstpersönlichen Lebensführung, welcher der Intimsphäre zuzuordnen ist, eine unbeeinflusste Entscheidung verwehrt. Sie können sich aufgrund der Beratungspflicht dieser Verletzung auch nicht entziehen. Um einen straffreien Schwangerschaftsabbruch vorzunehmen, sind sie gezwungen, sich beraten zu lassen und damit de facto gezwungen, sich den Protesten der Abtreibungsgegner*innen auszusetzen. Dies wiegt außerdem besonders schwer, weil eine unbestimmte Vielzahl von Frauen betroffen ist; jede Frau kann potentiell schwanger werden und den Wunsch haben, einen Schwangerschaftsabbruch im Rahmen der gesetzlichen Regelungen vorzunehmen oder sich zumindest dahingehend beraten zu lassen. Die Einschränkung der Meinungsfreiheit ist dagegen viel punktueller. Die Gegenüberstellung macht also umso deutlicher, dass dies als – relativ gesehen – geringe Beeinträchtigung einzustufen ist.

Dagegen kann auch nicht argumentiert werden, dass die Frauen im öffentlichen Straßenraum ohnehin jederzeit mit psychisch belastenden Abbildungen oder ähnlichem konfrontiert werden können, sodass auch im Falle von «Gehsteigbelästigungen» das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der Frauen nicht in besonderem Maße verletzt wird und die Meinungsfreiheit überwiegen muss.^[60] Auch wenn es stimmt, dass die Frauen auch anderweitig beeinflusst werden können, macht es einen gewichtigen Unterschied, ob die Betroffene die Möglichkeit hat, der Protestaktion aus dem Weg zu gehen, oder ob sie gezwungen ist, sich dem psychischen Druck auszusetzen, wie es bei «Gehsteigbelästigungen» vor Beratungsstellen, ärztlichen Praxen oder Kliniken der Fall ist.

59 Ebenso *Schwanenflug*, NVwZ 2019, 902 (904) in Bezug auf eine «Mahnwache» der religiös geprägten Interessenvertretung «40 Days for Life».

60 So aber das VG München, NJOZ 2017, 636 (639).

In Hinblick auf Beschränkungen von «Gehsteigbelästigungen» überwiegt damit im Regelfall das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der schwangeren Frauen, sodass betreffend die Meinungsfreiheit der Abtreibungsgegner*innen keine verfassungsrechtlichen Hindernisse bestehen.

b) Allgemeines Persönlichkeitsrecht und Versammlungsfreiheit

Die Versammlungsfreiheit gehört ebenso wie die Meinungsfreiheit zu den Grundrechten, die für die freiheitlich-demokratische Grundordnung des Grundgesetzes besonders bedeutend sind.^[61] Die Intensität der konkreten Beeinträchtigung bemisst sich dennoch am konkreten Fall. Die Versammlung ist außerhalb der Öffnungszeiten weiterhin erlaubt und bleibt auch während der Öffnungszeiten an einem anderen Ort weiterhin möglich. Es handelt sich um eine vergleichsweise geringe Beeinträchtigung der Versammlungsfreiheit.

Anzumerken ist freilich, dass grade bei Versammlungen auch die Wahl des Zeitpunktes und des Ortes geschützt ist, weil sie für den Zweck der Versammlung eine tragende Rolle spielen können.^[62] Damit kann eine zeitliche Verschiebung faktisch ein gegebenenfalls unverhältnismäßiges Versammlungsverbot bedeuten. Einerseits scheint – unbefangen betrachtet – bei «Gehsteigbelästigungen» ein besonderer Zusammenhang zum zeitlich-räumlichen Kontext zu bestehen, da während der Öffnungszeiten vor einer Beratungsstelle eine große Wahrscheinlichkeit besteht, schwangere Frauen anzutreffen, wohingegen dies ansonsten eher vom Zufall abhängt. Andererseits ist das Anliegen der Abtreibungsgegner*innen, die Missbilligung von Schwangerschaftsabbrüchen auszudrücken und insoweit an der öffentlichen Meinungsbildung teilzuhaben, nicht an einen speziellen Ort und an eine spezielle Zeit gebunden. Es handelt sich um eine Fragestellung von allgemeinem gesamtgesellschaftlichem Interesse, deren Kundgabe überall und zu jeder Zeit sinnvoll der Zweck einer Versammlung sein kann. Die Versammlung wird durch die Verlegung also nicht «gegenstandslos». Das Anliegen, explizit auf schwangere Frauen auf dem Weg zu einer Beratungsstelle oder Arztpraxis einzuwirken, ist hingegen ohnehin nicht von Art. 8 Abs. 1 GG geschützt und somit auch in Hinblick auf die Orts- und Zeitwahl irrelevant.

Somit ist der Eingriff in die Versammlungsfreiheit sogar geringer als der Eingriff in die Meinungsfreiheit zu bewerten.

Die Verletzung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts wiegt hingegen sehr schwer. Unter Bezugnahme auf dieselben Argumente, die auch für ein Überwiegen des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts der Frauen in Hinblick auf das kollidierende Grundrecht aus Art. 5 Abs. 1 GG sprechen, kann deshalb konsequenter Weise in Bezug auf die Versammlungsfreiheit kein anderes Ergebnis festgestellt werden. Vielmehr muss erst recht auch die

61 Vgl. BVerfG (K), NJW 2001, 2459 (2460).

62 Vgl. BVerfGE 69, 315 (343); 128, 226 (251); *Kunig* in: von Münch/Kunig, GG, Art. 8 Rn. 19.

Versammlungsfreiheit der Abtreibungsgegner*innen hinter dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht der schwangeren Frauen zurückstehen.

c) Allgemeines Persönlichkeitsrecht und Religionsfreiheit

Art. 4 Abs. 1, 2 GG normiert mit der Religions- und Bekenntnisfreiheit ebenfalls ein besonderes Grundrecht, denn dieses Freiheitsrecht steht im engen Zusammenhang mit dem Schutz der Menschenwürde und der freien Selbstbestimmung des Einzelnen.^[63] Die Freiheit der Religionsausübung wird durch Beschränkungen von «Gehsteigbelästigungen» eingeschränkt, denn die Abtreibungsgegner*innen können dann nicht mehr vor Beratungsstellen, ärztlichen Praxen oder Krankenhäusern oder jedenfalls nicht zu deren Öffnungszeiten ihre religiösen Überzeugungen kundgeben.

Allerdings ist die Ausübung der Religion in diesem Fall nicht in besonderer Weise an die Wahl des Ortes oder des Zeitpunktes geknüpft. Zwar kann auch die Religionsausübung in einem besonderen zeitlich-örtlichen Kontext stehen und insofern besonders geschützt sein. Das gilt aber insbesondere in Bezug auf Orte oder Zeiten, die einen expliziten religiösen Bezug haben, wie zum Beispiel kirchliche Feiertage.^[64] Und auch hier bezwecken die Abtreibungsgegner*innen sicherlich, ihre religiösen Überzeugungen am effektivsten an Orten wie einer Beratungsstelle vermitteln zu können. Allerdings bleibt ihnen im Übrigen in keiner Weise verwehrt, selbst nach diesen Überzeugungen zu leben oder diese mit ihrer Umwelt zu teilen. Soweit es ihnen außerdem darauf ankommt, ihre Überzeugungen den schwangeren Frauen aufzudrängen, steht diesem Vorhaben die negative Religionsfreiheit der Frauen entgegen.^[65] Ein Schutz vor Konfrontation mit anderen Religionen bietet die negative Komponente von Art. 4 GG zwar nicht,^[66] vor dem unausweichlichem Aufdrängen einer religiösen Überzeugung und damit der Ausübung von Druck, das Handeln noch einer bestimmten Überzeugung auszurichten, jedoch durchaus.^[67] Damit geht das Verhalten der Abtreibungsgegner*innen über die hinzunehmende alltägliche Konfrontation hinaus. Die Beeinträchtigung ihrer Religionsfreiheit ist im Ergebnis also nicht besonders intensiv.

Wie auch im Falle der weiteren Grundrechtsabwägungen steht auf der anderen Seite eine überaus intensive Beeinträchtigung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts der

63 Vgl. BVerfGE 32, 98 (106).

64 In Bezug auf Feiertage konkretisiert Art. 140 GG iVm. Art. 139 WRV die Religionsfreiheit, die somit auch einen Feiertagsschutz enthält, vgl. *Kokott* in: Sachs, GG, Art. 4 Rn. 83.

65 Das Bundverfassungsgericht erkennt eine negative Komponente des Freiheitsrechts an, vgl. BVerfGE 108, 282 (301 f.).

66 Vgl. *Starck* in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 4 Rn. 24.

67 So ist die negative Religionsfreiheit nicht bei der bloßen Konfrontation mit religiösen Symbolen betroffen, allerdings aber das Recht, diesen nicht unausweichlich ausgesetzt zu sein, vgl. BVerfGE 93, 1 (19 ff.). Zur negativen Religionsfreiheit ausführlich *Starck* in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 4 Rn. 23 ff.

schwangeren Frauen, der sich die Frauen nicht entziehen können. Somit muss auf Grund derselben Erwägungen auch die Religionsfreiheit in einer Abwägung hinter dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht zurücktreten.

2. Das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der Ärzt*innen und Berater*innen in der Abwägung

In Bezug auf die Ärzt*innen und Berater*innen steht wiederum das Allgemeine Persönlichkeitsrecht in der Abwägung mit den kollidierenden Grundrechten der Abtreibungsgegner*innen.

Betroffen ist in dieser Hinsicht die Sozialsphäre. Der berufliche Lebensbereich der Betroffenen unterfällt dem Grundrechtsschutz. Jedoch zeigt eine Anlehnung an die Sphärentheorie, nach der Grundrechtseingriffe in dieser Sphäre unter den geringsten Anforderungen gerechtfertigt werden können, dass das Schutzniveau das niedrigste ist. Es handelt sich um einen Lebensbereich, der sich von Bereichen, die der Privat- oder Intimsphäre unterfallen, auffallend dadurch unterscheidet, dass er einen starken Öffentlichkeitsbezug hat. Genau genommen ist dieser Lebensbereich sogar schon begriffsnotwendig mit der Öffentlichkeit verbunden, das heißt, er kann und soll von der Umwelt gar nicht abgeschirmt werden. Das berufliche Umfeld zeichnet sich gerade dadurch aus, dass es um Interaktion mit der Umwelt geht; die berufliche Tätigkeit ist keine Tatsache, deren Preisgabe in der Regel mit einer besonderen Privatheit verbunden wäre. Wenn das Allgemeine Persönlichkeitsrecht in diesem Bereich also überhaupt betroffen ist, kann zumindest die Intensität der Beeinträchtigung in Bezug auf dieses Grundrecht nur marginal sein.^[68] Die Ärzt*innen und Berater*innen üben zwar einen Beruf aus, der sich in einem gesellschaftlich kontrovers beurteilten Themenfeld bewegt. Dass sie ihre Tätigkeit ausüben, ist jedoch öffentlich bekannt, sodass Reaktionen darauf ihren vom Allgemeinen Persönlichkeitsrecht geschützten Bereich der freien Persönlichkeitsentfaltung nur am Rande tangieren.

Für die Abtreibungsgegner*innen bedeuten Beschränkungen von «Gehsteigbelästigungen» hingegen, dass sie – wenn auch nur punktuell – einen sehr einschneidenden Eingriff in ihre Meinungs- und/oder Versammlungs- sowie Religionsfreiheit hinnehmen müssen. Diese Beeinträchtigungen sind – zumindest in Bezug auf die Meinungs- und Versammlungsfreiheit – jede für sich genommen bereits intensiver als die Beeinträchtigung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts der Ärzt*innen und Berater*innen.

Eine Grenze ist jedoch sicherlich erreicht, wenn durch die Abtreibungsgegner*innen nicht nur die berufliche Tätigkeit, sondern auch die individualisierte Person als solche, losgelöst von ihrem Beruf, diffamiert wird. Unterstellt, dass im Rahmen von «Gehsteigbelästigungen» dieses Maß regelmäßig nicht erreicht wird, ist somit allgemein festzustellen, dass die

68 Von diesem Kontext losgelöst auch *Di Fabio* in: Maunz/Dürig, GG, Art. 2 Abs. 1 Rn. 160.

Grundrechte der Abtreibungsgegner*innen in einer Abwägung mit dem nur in der Sozial-sphäre betroffenen Allgemeinen Persönlichkeitsrecht der Ärzt*innen und Berater*innen überwiegen. Damit können Beschränkungen von «Gehsteigbelästigung» verfassungsrechtlich im Regelfall nicht maßgeblich auf das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der Ärzt*innen und Berater*innen gestützt werden.

3. Die Berufsfreiheit in der Abwägung

Die Berufsfreiheit der Ärzt*innen sowie Mitarbeiter*innen von Beratungsstellen steht ebenfalls in Konflikt mit der Meinungs-, Versammlungs- und Religionsfreiheit der Abtreibungsgegner*innen und ist mithin dagegen abzuwägen.

Zu beachten ist zunächst, dass die Berufsfreiheit weniger eng mit der Menschenwürde verknüpft ist als das Allgemeine Persönlichkeitsrecht, sodass die Bedeutung des Grundrechts vergleichsweise geringer ist. Gleiches gilt für die konkrete Beeinträchtigung. Es ist zwar durchaus mit Störungen der beruflichen Tätigkeit durch «Gehsteigbelästigungen» zu rechnen (dazu Erster Teil B. III.). Den Ärzt*innen bzw. Mitarbeiter*innen von Beratungsstellen wird aber die Ausübung ihrer grundrechtlich geschützten Freiheit nicht völlig verwehrt. Sie können trotz dessen weiterhin beratend tätig werden oder Schwangerschaftsabbrüche vornehmen. Somit sind diese Beeinträchtigungen weniger schwerwiegend. Die Intensität der Grundrechtsbeeinträchtigung ist nicht mit der Persönlichkeitsrechtsverletzung der schwangeren Frauen vergleichbar.

Diese geringere Intensität wirkt sich auch auf die Beurteilung in der Abwägung mit den Grundrechten der Abtreibungsgegner*innen aus. Mögen diese Beeinträchtigungen der Meinungs-, Versammlungs- und Religionsfreiheit im Vergleich zu der Verletzung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts noch gering gewirkt haben, sind sie an dieser Stelle relativ betrachtet von einer viel größeren Bedeutung. Insbesondere wiegt es schwer, dass die Abtreibungsgegner*innen von den betroffenen Grundrechten zwar an anderen Orten und zu anderen Zeiten Gebrauch machen können, konkret vor den Einrichtungen zu deren Öffnungszeiten aber überhaupt nicht, obgleich jedenfalls aus Sicht der Meinungs- und Versammlungsfreiheit auch die Wahl von Ort und Zeit dem Grundrechtsträger obliegt. Somit stehen der Beeinträchtigung der Berufsfreiheit die stärkere Beeinträchtigung gleich dreier bedeutender Grundrechte entgegen. Die Abwägung wird daher zu Lasten der Berufsfreiheit der Ärzt*innen und Berater*innen ausfallen. Beschränkungen von «Gehsteigbelästigungen» in dem hier vorgegebenen Sinne können aus verfassungsrechtlicher Perspektive also nicht mit Verweis auf die Berufsfreiheit gerechtfertigt werden.

VI. Staatlicher Schutzauftrag für das Allgemeine Persönlichkeitsrecht

Aus verfassungsrechtlicher Perspektive spielt außerdem eine Rolle, dass den Staat eine Schutzpflicht trifft, schwangeren Frauen die Wahrnehmung ihres Selbstbestimmungsrechts zu ermöglichen.^[69] Diese Schutzpflicht ergibt sich aus dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 iVm. Art. 1 Abs. 1 GG, wobei sie insbesondere durch das Schwangerschaftskonfliktgesetz erfüllt wird.

Das Ziel des Schwangerschaftskonfliktgesetzes ist es, neben dem Schutz des ungeborenen Lebens, die betroffenen schwangere Frauen zu schützen.^[70] Die Beratungen sollen den Frauen keine Entscheidung vorgeben, sondern bloß die Informationen vermitteln, welche notwendig sind, um eine selbstbestimmte Entscheidung zu treffen.^[71] Sie sind deshalb ergebnisoffen (vgl. § 5 Abs. 1 SchKG), ohne Einflüsse von außen und auch anonym zu führen, wenn das gewünscht ist (vgl. § 6 Abs. 2 SchKG). Diese Zielsetzung entspricht dem Schutz der Frauen, wie er sich von Verfassungswegen aus dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht ergibt, weil die Schwangerschaft eine Angelegenheit der höchstpersönlichen privaten Lebensführung darstellt.^[72]

Wird nun der Zugang zur Beratungsstelle, Arztpraxis oder zum Krankenhaus durch «Gehsteigbelastigungen» erschwert, widerspricht das dieser Zielsetzung diametral. Die Frauen können weder anonym bleiben noch sich der Beeinflussung durch die Abtreibungsgegner*innen entziehen, da sie gesetzlich verpflichtet sind, die Beratungsstelle vor einem möglichen Abbruch aufzusuchen (§ 218a Abs. 1 Nr. 1 StGB). Um den Schutz der Frauen durch das Allgemeine Persönlichkeitsrecht nicht leerlaufen zu lassen, hat der Staat die Verwirklichung der Rechte der schwangeren Frauen zu gewährleisten und ihnen einen ungehinderten Zugang zu den entsprechenden Einrichtungen zu ermöglichen. Dazu gehört insbesondere auch die Pflicht, Behinderungen durch Dritte zu unterbinden.

Eine Schutzpflicht besteht darüber hinaus auch aus internationaler Perspektive. Die für Deutschland als Vertragsstaat verbindliche und damit in nationales Recht umzusetzende Frauenrechtskonvention verpflichtet nach der Auffassung des Frauenrechtsausschusses nämlich dazu, «den Zugang zu sicherem Schwangerschaftsabbruch sicherzustellen, ohne der Frau eine verpflichtende Beratung und eine dreitägige Wartezeit aufzuerlegen, welche von der WHO für medizinisch nicht erforderlich erklärt wurde, und gewährleistet, dass

69 *Lembke*, djbZ 2017, 11 (11); *Fontana*, Recht und Politik 2019, 451 (451); vgl. bereits VG Freiburg, Beschl. vom 04.03.2011 – 4 K 314/11, Rn. 13 = BeckRS 2011, 48953.

70 Vgl. BT-Drs. 12/1605, S. 5 f.

71 Siehe BT-Drs. 12/2605, S. 5, 19; vgl. auch den Wortlaut des § 219 Abs. 1 S. 2 StGB.

72 Vgl. VG Freiburg, Beschl. vom 04.03.2011 – 4 K 314/11, Rn. 13 = BeckRS 2011, 48953.

solche Eingriffe von der Krankenkasse übernommen werden»^[73]. Genau genommen ist nach Auffassung des Ausschusses also schon eine verpflichtende Beratung nicht mit der Frauenrechtskonvention konform. Sie entspricht aber der derzeit geltenden Rechtslage in Deutschland und ist damit auch Grundlage für die rechtliche Bewertung eines möglichen Vorgehens gegen «Gehsteigbelästigungen». Mit der Konvention erst recht nicht in Einklang stehen kann es daher, wenn der Staat den Frauen nicht nur eine derartige Verpflichtung auferlegt, sondern gleichzeitig auch hinnimmt, dass die Frauen keinen ungehinderten Zugang zu den Beratungsstellen und damit nicht die Chance auf eine unbeeinflusste, selbstverantwortliche Entscheidung haben.

Die Pflicht des Staates, gegen «Gehsteigbelästigungen» vorzugehen, ergibt sich mithin zunächst aus dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht in seiner Schutzpflichtkomponente. Zudem besteht eine – zusätzliche – Schutzpflicht aus der Frauenrechtskonvention.

VII. Staatlicher Schutzauftrag für das ungeborene Leben

Zu untersuchen ist schließlich die Frage, welche Rolle der Schutz des ungeborenen Lebens in dieser Debatte spielt. Immerhin stützen sich viele Abtreibungsgegner*innen darauf, durch die Beeinflussung der Schwangeren das ungeborene Leben zu schützen, und vereinzelt wird auch in Urteilen auf den Lebensschutz rekurriert.^[74] Grundsätzlich ist festzuhalten, dass nach den Maßstäben der Verfassung auch das ungeborene Leben absolut schützenswert ist (Art. 2 Abs. 2 GG). Deshalb hat das Bundesverfassungsgericht einen staatlichen Schutzauftrag postuliert,^[75] auf dessen Grundlage die Regelungen zur Strafbarkeit von Schwangerschaftsabbrüchen beruht. Dieser Schutzauftrag richtet sich aber an den Staat, nicht an private Dritte. Der Gesetzgeber hat entschieden, diesem Schutzauftrag durch Schaffung der §§ 218 ff. StGB sowie dem Schwangerschaftskonfliktgesetz nachzukommen.^[76] In diesem Sinne heißt es in der Gesetzesbegründung explizit: «Die Gesamtheit dieser Maßnahmen bringt die vom Bundesverfassungsgericht gebotene rechtliche Mißbilligung des Schwangerschaftsabbruchs zum Ausdruck und verspricht einen der Bedeutung des werdenden Lebens entsprechenden tatsächlichen Schutz zu gewährleisten.»^[77]

73 CEDAW/C/DEU/CO/7-8, Ziff. 38 lit. b.

74 So etwa das VG München, NJOZ 2017, 636 (639).

75 Vgl. BVerfGE 88, 203 (Ls. 1).

76 Vgl. BT-Drs. 12/2605, S. 5 f.; vgl. auch VG Karlsruhe, NVwZ 2019, 897 (901) mit Verweis auf BVerfGE 88, 203 (s. insb. 266).

77 BT-Drs. 12/2605, S. 5.

Daran zeigt sich auch, dass die Abtreibungsgegner*innen nicht auf den Schutz des ungeborenen Lebens verweisen können. Der Ansatz, den Lebensschutz des ungeborenen Kindes im Konflikt mit dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht der Schwangeren auch außerhalb des Schutzkonzeptes als eine Art Freifahrtschein für «Gehsteigbelästigungen» anzuführen,^[78] verkennt die Schutzrichtung von Grundrechten und geht mithin völlig fehl. Ganz im Gegenteil wird der Lebensschutz, welcher durch das Beratungskonzept gerade bezweckt wird, durch «Gehsteigbelästigungen» torpediert. Indem die Frauen starkem psychischen Druck ausgesetzt werden, wird die Umsetzung des Beratungskonzeptes behindert, wenn nicht sogar verhindert. Im schlimmsten Fall hat dies außerdem zur Folge, dass Frauen abgeschreckt werden, überhaupt eine Beratung in Anspruch zu nehmen, wodurch möglicherweise sogar die Zahl illegaler Abtreibungen erhöht werden kann.^[79] So werden weder das Allgemeine Persönlichkeitsrecht noch das ungeborene Leben geschützt.

78 Darauf läuft aber die Argumentation des VG München, NJOZ 2017, 636 (639) hinaus. Den Schutz des ungeborenen Lebens im Sinne von zivilgesellschaftlichem Engagement befürwortend auch *Büchner*, ZfJ 2011, 102 (103); ebenfalls in diese Richtung *Gropp* in: MüKO StGB, Vorb. § 218 Rn. 11.

79 Ebenfalls auf diese Gefahr hinweisend *Schwanenflug*, NVwZ 2019, 902 (904).

ZWEITER TEIL:

GELTENDE RECHTSLAGE

A. Rechtliche Möglichkeiten der Beschränkung von Gehsteigbelästigungen

«Gehsteigbelästigungen» können bereits nach der geltenden Rechtslage beschränkt werden. Dabei handelt es sich in der Umsetzung regelmäßig um eine Verlegung an einen anderen Ort. In Bezug auf die rechtliche Grundlage muss dabei differenziert werden, denn in allen Ländern existieren zwei verschiedene Eingriffsermächtigungen. Zum einen besteht die Möglichkeit des Zugriffs über das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht. Zum anderen kann über Normen des Versammlungsrechts eine Beschränkung erreicht werden. Letzteres setzt jedoch voraus, dass es sich bei der «Gehsteigbelästigung» um eine Versammlung im Sinne des Versammlungsrechts handelt. Liegt eine solche vor, ist ein Rückgriff auf das allgemeine Ordnungsrecht ausgeschlossen (Polizeifestigkeit der Versammlung).^[80] Es ist also im Einzelfall zu entscheiden, welche der beiden – sich gegenseitig ausschließenden – Normen einschlägig ist.

I. Versammlungsrecht als Grundlage

Vielfach sind «Gehsteigbelästigungen» Versammlungen im Sinne des Versammlungsrechts. In diesem Falle sind Maßnahmen auf Regelungen des Versammlungsrechts zu stützen, da dieses als *lex specialis* gegenüber dem allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht Vorrang genießt. Seit 2006 ist das Versammlungsrecht Länderkompetenz.^[81] In denjenigen Ländern, in denen der Gesetzgeber von dieser Befugnis keinen Gebrauch gemacht hat, gilt jedoch gem. Art. 125a Abs. 1 GG das Versammlungsgesetz des Bundes fort. Sowohl im Versammlungsgesetz des Bundes als auch in allen Landesgesetzen finden sich durchweg Regelungen, die explizit die Möglichkeit vorsehen, Versammlungen zu beschränken, also sie zum Beispiel zeitlich oder örtlich zu verlegen.^[82]

Für die Bestimmung der richtigen Ermächtigungsgrundlage entscheidend ist somit zunächst, was unter einer Versammlung in diesem Sinne zu verstehen ist. Der Versammlungsbegriff der Landesgesetze stimmt mit demjenigen des Grundgesetzes, wie er in Art. 8 Abs. 1 GG (Versammlungsfreiheit) auftaucht, überein. In einigen Ländern wird dieser Begriff zusätzlich auf einfachgesetzlicher Ebene in den Versammlungsgesetzen legaldefiniert,^[83]

80 Dazu *Depenheuer* in: Maunz/Dürig, GG, Art. 8 Rn. 136 ff.

81 Vgl. *Rozek* in: von Magoldt/Klein/Starck, GG, Art. 70 Rn. 3.

82 Vgl. § 15 bay. VersG; § 15 bw. VersG; § 8 Nds. VersG; § 15 sächs. VersG; § 13 sh. VersG; § 13 VersG Sachsen-Anh.; für alle übrigen Länder, in denen nach Art. 125a Abs. 1 GG das Versammlungsgesetz des Bundes fortgilt, ist § 15 VersG des Bundes einschlägig.

83 So etwa in Niedersachsen (§ 2 Nds. VersG) oder Bayern (§ 2 Abs. 1 bay. VersG).

ohne dass sich wesentliche Unterschiede zum verfassungsrechtlichen Versammlungsbegriff ergeben. Wie bereits dargestellt (Erster Teil B. IV. 1.), handelt es sich bei «Gehsteigbelästigungen» oft um eine Gruppe von Menschen, die zu einem gemeinsamen Zweck – die Verhinderung von Schwangerschaftsabbrüchen bzw. die Beeinflussung der Frauen, die dies erwägen – zusammenkommen und damit an der öffentlichen Meinungsbildung teilhaben. Ist dies der Fall und wird neben der Beeinflussung jedenfalls auch eine Meinungskundgabe transportiert, handelt es sich folglich um eine Versammlung.

In allen Ländern hängen die Möglichkeiten der Behörden, eine Versammlung zu beschränken davon ab, ob eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit vorliegt.^[84] Der Begriff der öffentlichen Sicherheit umfasst mehrere Schutzgüter: die objektive Rechtsordnung, die subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen sowie den Bestand, die Einrichtungen und die Veranstaltungen des Staates.^[85] Anknüpfungspunkt für Beschränkungen von Gehsteigbelästigungen ist bisher der Schutz subjektiver Rechte des Einzelnen. Denn diese Veranstaltungen beeinträchtigen das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der Frauen, welches ein solches subjektives Recht darstellt.^[86] Zwar fungieren Grundrechte primär als Abwehrrechte gegenüber dem Staat, weshalb bei Beeinträchtigungen durch Private nicht vorschnell auf Grundrechtsgehalte abgestellt werden darf. Vielmehr muss beim Schutz privater Rechte zumindest auch ein öffentliches Interesse bestehen («*öffentliche Sicherheit*»)^[87]

Jegliche Beeinflussung der Frauen durch «Gehsteigbelästigungen» vor Beratungsstellen hindert sie daran, ihre durch das Allgemeine Persönlichkeitsrecht geschützten Rechte auszuüben (siehe dazu ausführlich Erster Teil, B. IV.). Gleichzeitig sind sie durch die Beratungspflicht gezwungen, sich diesem psychischen Zwang auszusetzen. Dies betrifft eine unbestimmte Anzahl von Frauen, sodass es sich nicht um den Schutz rein privater Interessen handelt, sondern auch ein Öffentlichkeitsbezug besteht.^[88]

Eine unmittelbare Gefahr für eines der genannten Schutzgüter liegt vor, wenn ein Zustand oder ein Verhalten bei ungehindertem Geschehensablauf mit hinreichender Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit zu einem Schaden bei diesem führen wird.^[89] Dies ist in Hinblick auf das Allgemeine Persönlichkeitsrecht von schwangeren Frauen mit Beratungswunsch

84 Art. 15 Abs. 1 bay. VersG; § 15 Abs. 1 bw. VersG; § 8 Abs. 1 Nds. VersG; § 15 Abs. 1 sächs. VersG; § 13 Abs. 1 sh. VersG; § 13 Abs. 1 VersG Sachsen-anh.; für alle übrigen Ländern, in denen nach Art. 125a Abs. 1 GG das Versammlungsgesetz des Bundes fortgilt: § 15 Abs. 1 VersG des Bundes.

85 Vgl. *Erbguth/Mann/Schubert*, Besonderes Verwaltungsrecht, Rn. 435.

86 Vgl. VGH Baden-Württemberg, NVwZ-RR 1995, 527 (528); NVwZ-RR 2008, 700 (701); Zf 3/2011, 97 (98).

87 Vgl. *Erbguth/Mann/Schubert*, Besonderes Verwaltungsrecht, Rn. 442.

88 Ebenso VGH Baden-Württemberg, Zf 3/2011, 97 (99).

89 Vgl. zu dieser gängigen Definition nur *Erbguth/Mann/Schubert*, Besonderes Verwaltungsrecht, Rn. 462.

(und -pflicht) bereits dann zu bejahen, wenn die Abtreibungsgegner*innen sich in unmittelbarer Nähe zu einer Beratungsstelle mit der Absicht zur Einwirkung auf passierende Frauen aufhalten. Sobald die betroffenen Frauen sich in die Umgebung einer solchen Stelle begeben, ist eine Persönlichkeitsrechtsverletzung nicht mehr zu vermeiden. Das gilt für den Fall des direkten Ansprechens der Frauen, aber auch bei anderen Formen der Beeinflussung, egal ob verbal oder nonverbal. Denn auch Letzteres ist eine Art der Kommunikation und somit eine Beeinflussung der Frauen von außen. Die Verletzung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts wiegt außerdem umso schwerer, je mehr Leute teilnehmen, da das «Sich-Entziehen» für die Frauen dadurch immer schwieriger wird.^[90] Damit liegt eine Gefahr für das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der Frauen und somit für die öffentliche Sicherheit vor.^[91]

Eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit könnte außerdem aus einer Beeinträchtigung des gesetzlichen Beratungskonzeptes folgen.^[92] Das Beratungskonzept in seiner Normierung nach den §§ 218 ff. StGB sowie dem Schwangerschaftskonfliktgesetz ist ein Teil der vom Schutzgut der öffentlichen Sicherheit umfassten objektiven Rechtsordnung. Eine Gefahr für die objektive Rechtsordnung liegt indes normalerweise vor, wenn gegen diese Rechtsordnung verstoßen wird. Durch die «Gehsteigbelästigungen» wird nach geltender Rechtslage jedoch nicht gegen die §§ 218 ff. StGB oder das Schwangerschaftskonfliktgesetz verstoßen.

Um eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit auf dieser Grundlage anzunehmen, muss das Beratungskonzept also über seinen tatsächlichen Regelungsinhalt hinaus einen weitergehenden normativen Charakter haben. Ein Ansatzpunkt dafür ist, das Beratungskonzept, welches den expliziten Regelungen zu Grunde liegt, angesichts der Erfüllung der staatlichen Schutzpflicht für das ungeborene Leben anzuerkennen.^[93] Insofern ist eine Beeinträchtigung des Beratungskonzeptes zugleich als eine Beeinträchtigung des vom Gesetzgeber beabsichtigten Schutzes des ungeborenen Lebens zu qualifizieren. Die «Gehsteigbelästigungen» können somit de facto den Schutz des ungeborenen Lebens gefährden.

90 So zu verstehen VGH Baden-Württemberg, Zfl 3/2011, 97 (99), der eine besonders starke Beeinträchtigung annimmt, weil die Frauen regelmäßig mit zwei «Gehsteigberaterinnen» konfrontiert sind.

91 Grundsätzlich kommt auch eine Gefahr für das Allgemeine Persönlichkeitsrecht bzw. Berufsfreiheit der Ärzt*innen und Berater*innen in Betracht. Ein behördliches Eingreifen auf dieser Grundlage wäre auf Grund der überwiegenden Grundrechte der Abtreibungsgegner*innen (s.o.) aber unverhältnismäßig und somit ermessensfehlerhaft, sodass dieses Gutachten in Anbetracht der gewichtigeren Persönlichkeitsrechtsverletzung der Frauen direkt auf diese Gefahr für die öffentliche Sicherheit fokussiert.

92 Diesen Gedanken greifen der VGH Baden-Württemberg, Urt. vom 11.10.2012 – 1 S/3612, Rn. 60 = BeckRS 2012, 59307 sowie das VG Freiburg, Beschl. vom 04.03.2011 – 4 K 314/11, Rn. 11 = BeckRS 2011 48953 auf, lassen die Frage im Ergebnis aber offen, weil schon eine Verletzung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts der Schwangeren angenommen wird.

93 So der VG Freiburg, Beschl. vom 04.03.2011 – 4 K 314/11, Rn. 11 = BeckRS 2011 48953 mit Verweis auf BVerfGE 88, 203 (301), wo die Beratung als staatliche Aufgabe begriffen wird.

Ohne ein Eingreifen der Behörden liegt im Falle von «Gehsteigbelästigungen» eine große Wahrscheinlichkeit vor, dass die Frauen durch die Abtreibungsgegner*innen beeinflusst oder unter Umständen auch davon abgehalten werden, die Beratungsstelle aufzusuchen. Die Verwirklichung des Beratungskonzepts und der Schutz des ungeborenen Lebens wird damit unmittelbar gefährdet. Somit liegt eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit auch in Form einer Gefahr für das gesetzliche Beratungskonzept als Teil der objektiven Rechtsordnung vor.

Im Versammlungsrecht ist zu beachten, dass ein Versammlungsverbot in Hinblick auf die besondere Bedeutung der Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG) immer das letzte Mittel (*ultima ratio*) bleiben muss.^[94] In der Regel wird eine verhältnismäßige Beschränkung von Gehsteigbelästigung also in Form von Auflagen^[95] erfolgen. Eine solche Auflage kann zum Beispiel die Verlegung der Versammlung an einen anderen Ort oder der Ausschluss bestimmter Zeiten sein. Wenn diesen Auflagen allerdings nicht Folge geleistet wird, ist eine Auflösung der Versammlung möglich.

II. Polizei- und Ordnungsrecht als Grundlage

Liegt keine Versammlung vor, ist das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht einschlägig.^[96] Das ist der Fall, wenn es sich bei den betreffenden «Gehsteigbelästigungen» um individuelle Kommunikation mit Einzelpersonen handelt und es zu diesem Zweck nicht zu einer Gruppenbildung kommt;^[97] teilweise wird diese Erscheinungsform auch als «Gehsteigberatung»^[98] bezeichnet. In den verschiedenen Gefahrenabwehrgesetzen der Länder finden sich Ermächtigungsgrundlagen. Die speziellere und somit vorrangige Norm ist der

94 Vgl. *Schulze-Fielitz* in: Dreier, GG, Art. 8 Rn. 93.

95 Eine solche Auflage ist ein selbstständiger Verwaltungsakt und mithin keine Auflage iSd § 36 II Nr. 4 VwVfG, da Versammlungen im Grundsatz erlaubnisfrei sind und somit kein Grundverwaltungsakt besteht, welcher mit einer solchen Auflage verbunden werden könnte, vgl. *Weiß* in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, § 36 Rn. 103.

96 Darauf, ob die Regelung des Straßenrechts zur erlaubnisfähigen Sondernutzung eine Sperrwirkung entfaltet, kommt es nicht an, da «Gehsteigberatungen» als Teil «kommunikativen Verkehrs» als Gemeingebrauch einzuordnen sind, siehe VGH Baden-Württemberg, Urt. vom 11.10.2012 – 1 S 36/12, Rn. 42 nwN = BeckRS 2012, 59307.

97 Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urt. vom 11.10.2012 – 1 S 36/12, Rn. 43 = BeckRS 2012, 59307 mit Verweis auf BVerwG, NVwZ 2007, 1434 (Rn. 15).

98 So z.B. der VGH Baden-Württemberg, Urt. vom 11.10.2012 – 1 S 36/12 = BeckRS 2012, 59307 (s. Ls.).

Platzverweis.^[99] Greift die Norm nicht, sind die sogenannten «Generalklauseln»^[100] einschlägig. Die Behörden können zur Abwehr einer Gefahr eine Person vorübergehend eines Ortes verweisen oder ihr das Betreten verbieten oder auf Grundlage der Generalklausel die «erforderlichen Maßnahmen» treffen. In beiden Fällen sind die Behörden damit befugt, entsprechende Maßnahmen zu treffen, wenn eine Gefahr für die «öffentliche Sicherheit» vorliegt.

Ebenso wie eine Versammlung können auch Einzelpersonen Druck auf die Frauen ausüben, der dieselben negativen psychischen Effekte hat. Auch hier ist bei ungehindertem Geschehensablauf eine Beeinträchtigung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts nicht zu vermeiden. Auch für ein Eingreifen auf Grundlage des Polizei- und Ordnungsrechts liegt eine Gefahr für das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der schwangeren Frauen vor. Zusätzlich ist auch hier angesichts der Beeinflussung der Frauen eine Beeinträchtigung des gesetzlichen Beratungskonzeptes zu befürchten, sodass auch in dieser Hinsicht eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit angenommen werden kann.

Im Polizei- und Ordnungsrecht ist in Bezug auf den Schutz subjektiver, also privater Rechte allerdings nicht nur zu beachten, dass ein öffentliches Interesse bestehen muss (dazu oben), sondern auch, dass gerichtlicher Schutz vorrangig ist. Alle Landesgesetze enthalten dahingehend eine Klausel, welche für den Schutz privater Rechte Subsidiarität anordnet, also dem gerichtlichen Rechtsschutz Vorrang vor gefahrenabwehrrechtlichem Einschreiten einräumt.^[101] Dieser Vorrang gilt allerdings nur solange, wie gerichtlicher Schutz rechtzeitig zu erlangen ist und dadurch die Rechtsverwirklichung nicht vereitelt oder wesentlich erschwert wird.

Die schwangeren Frauen haben grundsätzlich einen Unterlassungsanspruch nach §§ 823 Abs. 1, 1004 BGB, den sie mit einer einstweiligen Verfügung durchsetzen können.^[102] Der Subsidiaritätsgrundsatz könnte also der Anwendung des Polizei- und Ordnungsrechts entgegenstehen. Im Vergleich zu einem behördlichen Einschreiten sind einzelne Klagen aber nicht geeignet, den Schutz aller potentiell beratungspflichtigen Frauen, auch

99 Zur Spezialermächtigung Platzverweis etwa *Erbguth/Mann/Schubert*, Besonderes Verwaltungsrecht, Rn. 584 f.

100 § 17 Abs. 1 ASOG Bln; Art. 11 bay. PAG; § 10 Abs. 1 BbgPolG; § 10 Abs. 1 BremPolG; § 1 Abs. 1 bw. PolG; § 3 Abs. 1 Hmb. SOG; § 11 HSOG; § 162 Abs. 2 LVwG; § 13 SOG M-V; § 11 NPOG; § 8 Abs. 1 PolG NRW; § 13 SOG LSA; § 12 Abs. 1 sächs. PBG; § 8 Abs. 1 SPOG; § 9 Abs. 1 rh-pf. POG; § 12 Abs. 1 th. PAG.

101 Vgl. § 1 Abs. 4 ASOG Bln; Art. 2 Abs. 2 bay.PAG; § 1 Abs. 2 BbgPolG; § 1 Abs. 2 BremPolG; § 2 Abs. 2 bw. PolG; § 3 Abs. 2 Hmb. SOG; § 1 Abs. 3 HSOG; § 174 LVwG; § 1 Abs. 3 SOG M-V; § 1 Abs. 3 NPOG; § 1 Abs. 2 PolG NRW; § 2 Abs. 2 sächs.PBG; § 1 Abs. 2 SOG LSA; § 1 Abs. 3 SPOG; § 1 Abs. 3 rh-pf. POG; § 2 Abs. 2 th. PAG.

102 Vgl. VGH Baden-Württemberg, ZfI 3/2011, 97 (99f.); *Keukenschrijver* in: Ring/Grziwotz/Keukenschrijver, BGB/Sachenrecht, § 1004 Rn. 196 ff.

zukünftig, zu gewährleisten. In dieser Hinsicht ist eine gefahrenabwehrrechtliche Verfügung effektiver als der Rechtsschutz vor den ordentlichen Gerichten^[103] und zudem durch die staatliche Schutzpflicht geboten. Nachträglicher Rechtsschutz ist hingegen zu spät und somit wirkungslos, also nicht rechtzeitig im Sinne des Subsidiaritätsgedanken. Die Rechtsverwirklichung wird somit zumindest wesentlich erschwert.

Ein weiterer Aspekt, der die Rechtsverwirklichung beeinträchtigt, ist, dass die Frauen durch Anrufung der ordentlichen Gerichte ihre Anonymität aufgeben müssen. Die Anonymität wird den Frauen aber durch § 6 Abs. 2 SchKG gewährt.^[104] Dieses Recht auf Anonymität wird durch ein strafprozessrechtliches Zeugnisverweigerungsrecht^[105] sowie in arbeitsrechtlicher Hinsicht durch vereinbarte Schweigepflichten auch dann geschützt, wenn die Anonymität durch das Ausstellen einer Beratungsbescheinigung nach § 7 SchKG partiell aufgegeben werden muss. Vor den Gerichten kann ein vergleichbares Niveau an Anonymität schon aufgrund der Pflicht zur Angabe der persönlichen Daten bei Klageerhebung nicht erreicht werden. Für viele Frauen wird gerade dieser Aspekt nicht nur eine wesentliche Erschwerung, sondern sogar die Vereitelung des Rechtsschutzes bedeuten. Hinzu kommt der Umstand, dass neben dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht das staatliche Beratungskonzept beeinträchtigt ist und damit von subjektiven Rechtsgütern losgelöste Interessen betroffen sind. Somit steht die Subsidiaritätsklausel der Anwendbarkeit des Polizei- und Ordnungsrechts nicht entgegen.

Eine konkrete Gefahr für das Allgemeine Persönlichkeitsrecht als subjektives Recht der einzelnen Frauen sowie eine Gefahr für das Beratungskonzept als Teil der objektiven Rechtsordnung und somit eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit sind damit in aller Regel gegeben. Die Person kann mithin entweder vorübergehend des Platzes verwiesen werden, oder es kann über die Generalklausel die jeweils erforderliche Maßnahme – also in der Regel die Verlegungsanordnung – getroffen werden.

III. Rechtfertigung von Beschränkungen vor dem Hintergrund kollidierender Grundrechte

Alle Maßnahmen, unabhängig davon, ob sie auf Grundlage des Polizei- und Ordnungsrechts oder des Versammlungsrechts getroffen werden, müssen ermessensfehlerfrei ergehen.^[106] Auch wenn die Beurteilung einer Ermessensentscheidung einzelfallabhängig ist, soll

103 So auch VGH Baden-Württemberg, ZfJ 3/2011, 97 (100).

104 Vgl. dazu VGH Baden-Württemberg, ZfJ 3/2011, 97 (100).

105 Vgl. § 53 Abs. 1 Nr. 3a Strafprozessordnung (StPO).

106 Vgl. *Erbguth/Mann/Schubert*, Besonderes Verwaltungsrecht, § 16 Rn. 532 ff. Zur Ermessensfehlerlehre ausführlich *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rn. 328 ff.

nachfolgend für den klassischen Fall einer «Gehsteigbelästigung» herausgearbeitet werden, ob Beschränkungen sich *typischer Weise* innerhalb des Ermessensspielraums bewegen. Dass im Einzelfall überhaupt Ermessenserwägungen angestellt werden und diese nicht durch sachfremde Motive beeinflusst sind, soll an dieser Stelle vorausgesetzt werden.

Im verfassungsrechtlichen Kontext relevant ist die Frage, ob die Behörden in typischer Weise eine «Gehsteigbelästigung» beschränken, das heißt verlegen können, ohne dabei ihr Ermessen in Form einer Verletzung des im Rechtsstaatsprinzip wurzelnden Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu überschreiten. Nach diesem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist ein staatlicher Eingriff nur dann gerechtfertigt, wenn er einen legitimen Zweck verfolgt und zu dessen Erreichung geeignet, erforderlich und angemessen ist.^[107]

Eine Verlegung der Veranstaltung oder eine Platzverweisung dient dem legitimen Ziel, das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der Frauen zu schützen. In Folge dessen sind die Schwangeren nicht mehr der Beeinflussung vor der Beratungsstelle ausgesetzt, sodass die Maßnahme auch geeignet ist, dieses Ziel zu fördern.^[108] Erforderlich ist die Verlegung, wenn keine anderen Maßnahmen, die bei gleicher Effektivität weniger eingriffsintensiv sind, in Frage kommen.^[109] Denkbar wären strenge Auflagen oder Einschränkungen, mit denen die Veranstaltungen weiterhin in der Nähe von Beratungsstellen abgehalten werden könnten. Jedoch ist zu beachten, dass diese verschärften Verfügungen nur dann gleich effektiv sind, wenn sie eine Beeinflussung der Frauen ausschließen. Unabhängig davon, dass es sehr zweifelhaft ist, ob dies überhaupt realistisch möglich ist, wären solche Maßnahmen auch nicht weniger eingriffsintensiv, da damit noch stärkere Eingriffe insbesondere in die Meinungsfreiheit der Abtreibungsgegner*innen einhergingen. Es ist kein relativ milderes Mittel ersichtlich, sodass die Verlegung erforderlich ist.

Angemessen ist die Maßnahme, wenn sie im Rahmen einer Güterabwägung einen zumutbaren Ausgleich zwischen den betroffenen Rechtspositionen findet.^[110] In Bezug auf die Angemessenheit der Beschränkung von «Gehsteigbelästigungen» stellt sich insbesondere die Frage, ob diese nicht in unverhältnismäßiger Weise die Meinungs- und Religionsfreiheit oder im Falle von Versammlungen in die Versammlungsfreiheit der Abtreibungsgegner*innen eingreift. Wie bereits oben (Erster Teil, B. V.) ausführlich dargelegt, stellen Verlegungen der Veranstaltungen im Regelfall aufgrund der besonders intensiven Persönlichkeitsrechtverletzung der schwangeren Frauen einen angemessenen Ausgleich zwischen den Rechtsgütern dar. Sicherlich ist zu beachten, dass häufig nicht nur eines

107 Vgl. *Grzeszick* in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 Rn. 110; BVerfGE 65, 1 (54); 70, 278 (286); 92, 262 (273).

108 Erforderlich ist nur, dass die Wahrscheinlichkeit erhöht wird, den Zweck zu erreichen; tatsächlich eintreten muss das vorgegebene Ziel nicht, vgl. dazu BVerfGE 33, 171 (187); 67, 157 (175); 96, 10 (23).

109 Dazu *Grzeszick* in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 Rn. 113 f.

110 Zur Angemessenheit, die häufig auch als Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne bezeichnet wird, z.B. *Schulze-Fielitz* in: Dreier, GG, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 184.

dieser Grundrechte betroffen ist, sondern unter Umständen sogar alle drei. In einer Abwägung muss dann dieser Tatsache Rechnung getragen werden, um den Effekt der Kumulation mehrerer Grundrechtsbeeinträchtigungen nicht unberücksichtigt zu lassen. Nichts desto trotz hat das Gewicht der Persönlichkeitsrechtverletzung als besonders schwerwiegende Beeinträchtigung eine ganz andere Qualität. Durch die «Gehsteigbelästigungen» wird den Schwangeren in einem Teilbereich die Ausübung ihrer Rechte vollständig genommen, weshalb dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht auch dann der Vorrang einzuräumen ist.

Sofern die Maßnahme im Einzelfall auch an den richtigen Adressaten gerichtet ist, bestehen somit keine Bedenken. Die behördlichen Beschränkungen von «Gehsteigbelästigungen» sind folglich auch vor dem Hintergrund der kollidierenden Grundrechte typischerweise gerechtfertigt.

IV. Rechtsprechungsüberblick zur geltenden Rechtslage

Die aktuelle Rechtsprechung bestätigt diesen Befund. So hat beispielsweise das VG Freiburg das Verbot einer «Gehsteigbelästigung» in unmittelbarer Nähe von «pro familia» für rechtmäßig erklärt^[111] und die Entscheidung hielt vor dem VGH Mannheim^[112] sowie dem Bundesverwaltungsgericht^[113] stand. Auch das VG Karlsruhe hat in einer Eilentscheidung die zeitliche und örtliche Verlegung einer gegenüber «pro familia» geplanten «Mahnwache» bestätigt.^[114] Für eine Protestaktion hat auch das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass ein Verbot verfassungsrechtlich tragfähig sein kann.^[115]

Die Rechtsprechung auf internationaler Ebene reiht sich nahtlos ein: Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte entschied, dass «Gehsteigbelästigungen», die gezielt darauf ausgelegt sind, Frauen von der Vornahme eines Schwangerschaftsabbruchs abzuhalten, nicht von der Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit aus Art. 9 Abs. 1 EMRK^[116] erfasst sind. In der Abwägung zwischen der Meinungsfreiheit aus Art. 10 Abs. 1 EMRK und den Rechten der Frauen sei außerdem Letzteren der Vorrang einzuräumen.^[117]

111 VG Freiburg, Beschl. vom 04.03.2011 – 4 K 314/11, = BeckRS 2011, 48953.

112 VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 11.10. 2012 – Az. 1S 36/12 = BeckRS 2012, 59307.

113 BVerwG, Beschl. vom 22.07.2013 – 6 B 3.13 = BeckRS 2013, 54389.

114 VG Karlsruhe, NVwZ 2019, 897.

115 BVerfG (K), NJW 2011, 47 (48).

116 Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.10.2010 (BGBl. II S. 1198), zul. geändert durch 15. EMRK-Protokoll vom 24.06.2013 (BGBl. 2014 II S. 1034).

117 EGMR, Application No. 22838/93.

Die Rechtssprechungsentwicklung ist auch im Kontext der gesetzgeberischen Entscheidung, den Schwangerschaftsabbruch im Grundsatz für strafbar zu erklären, und dem auch vom Bundesverfassungsgericht zahlreich betonten absoluten Lebensschutz für das ungeborene Leben zu betrachten. So ist in den zitierten Entscheidungen eine Tendenz hin zu einer verstärkten Betonung der Stellung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts der Frauen im Kontext von Schwangerschaftsabbrüchen erkennbar. Dabei bleibt der Lebensschutz für das ungeborene Leben aus Perspektive der Rechtsprechung, aber auch aus Perspektive dieses Gutachtens unumstößlich.

B. Reformbedarf

Obwohl bereits nach der geltenden Rechtslage ein Einschreiten der Behörden in Fällen von «Gehsteigbelästigungen» möglich ist und entsprechende Maßnahmen vielfach von der Rechtsprechung einschließlich des Bundesverfassungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte bestätigt wurden, besteht ein Reformbedarf. Denn für den effektiven Schutz des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts ebenso wie des staatlichen Beratungskonzepts bedarf es einer strukturellen Lösung.

I. Umsetzungshemmnisse in der Praxis

Das Problem zeigt sich in der Behördenpraxis. *Theoretisch* bestehen Handlungsmöglichkeiten, *praktisch* werden diese jedoch von den Behörden in der Mehrzahl der Fälle nicht genutzt. Vergleichsweise wirksame Maßnahmen kommen nur zustande, wenn die Beratungsstelle selbst aktiv wird und mit den zuständigen Behörden in Kontakt tritt, um ein mögliches Vorgehen abzustimmen. Aus dieser praktischen Wirkungslosigkeit resultiert auch der Reformbedarf. Gründe für die mangelnde Umsetzung gibt es verschiedenartige.

Zum einen resultiert eine Hemmschwelle für die Behörden daraus, dass bei der Feststellung, ob eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit vorliegt, auf das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der Frauen aus Art. 2 Abs. 1 iVm Art. 1 Abs. 1 GG rekurriert werden muss. In der Sache ist dies vollkommen richtig. Für die Rechtsanwendung ist das stark richterrechtlich geprägte Grundrecht aber schwer zu handhaben. Insofern besteht also eine gewisse Unklarheit und damit eine Unsicherheit in Bezug auf das verletzte Rechtsgut sowie dessen gefahrenabwehrrechtliche Einordnung. Es hilft auch nicht, dass zusätzlich auch auf eine Gefahr für das gesetzliche Beratungskonzept als weiteres Rechtsgut abgestellt werden kann; auch diese Konstruktion ist abstrakt und darüber hinaus mangels bestätigender Rechtsprechung ohnehin eine eher unsichere Grundlage.

Zum anderen haben auch die entgegenstehenden Grundrechte der Abtreibungsgegner*innen eine hemmende Wirkung bei der Umsetzung von Beschränkungen durch die Behörden. Mit der Meinungs-, Religions- und nicht zuletzt Versammlungsfreiheit geht es um drei Schutzgüter, welche zu denjenigen Verfassungswerten gehören, die für das Grundgesetz und die freiheitlich-demokratische Grundordnung von herausragender Bedeutung sind. Mit einer Beschränkung solcher Veranstaltungen wird notwendiger Weise in mindestens eines dieser Grundrechte – oft sogar in alle drei – eingegriffen. Mit den hohen Anforderungen, die an die Rechtfertigung solcher Grundrechtseingriffe zu stellen sind, entstehen weitere Unsicherheiten und Hemmfaktoren für die Behörden, die davor zurückschrecken, eine vermeintlich verfassungswidrige Entscheidung zu treffen.

Unter Umständen kann auch die allgemeine rechtliche^[118] sowie die teilweise herrschende gesellschaftliche Missbilligung von Schwangerschaftsabbrüchen dazu führen, dass die Behörden vor einem wirksameren Vorgehen zurückschrecken.

II. Rechtsschutzlücken

Zwar reicht es zur Verwirklichung des staatlichen Schutzauftrags generell nicht aus, Frauen auf die Möglichkeit des gerichtlichen Rechtsschutzes zu verweisen. Vorliegend sind die dargelegten Hemmfaktoren aber deshalb besonders problematisch, weil ohne ein selbstständiges behördliches Einschreiten die Rechtsschutzmöglichkeiten für die schwangeren Frauen unzureichend sind. Zunächst ist es für die Frauen unzumutbar, gerichtlichen Schutz erst nachdem sie sich zu der Beratungsstelle, einem Krankenhaus oder einer Arztpraxis begeben haben, in Anspruch zu nehmen. Zu diesem Zeitpunkt waren sie schon von «Gehsteigbelästigungen» betroffen und wurden in der freien Entscheidung über den Abbruch der Schwangerschaft beeinträchtigt. Die Rechtsverletzung ist mithin nicht mehr zu beseitigen. Dadurch wird ihnen kein Schutz davor geboten, gar nicht erst in ihrem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht verletzt zu werden, sondern allenfalls die nachträgliche Feststellung der Rechtswidrigkeit des behördlichen Handelns oder Unterlassens ermöglicht. Jeder nachträgliche Rechtsschutz scheidet mithin als effektiver Schutzmechanismus aus.

Ebenso erweist sich aber auch ein präventives gerichtliches Vorgehen nicht als erfolgversprechend. Das liegt zunächst daran, dass es keine rechtlichen Möglichkeiten gibt, präventiv gegen «Gehsteigbelästigungen» in erfolgsversprechender Weise vorzugehen. Das Begehren der schwangeren Frau vor einem Verwaltungsgericht wäre es, die Behörde zu einer Verlegung oder Verschiebung der Protestaktion, also zum Erlass eines Verwaltungsaktes iSd § 35 VwVfG zu verpflichten. Grundsätzlich ist dafür die Verpflichtungsklage nach § 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO in Gestalt der Unterlassungsgegenklage statthaft. Da hier aber zusätzlich eine Eilbedürftigkeit vorläge, wäre ein Antrag nach § 123 Abs. 1 VwGO zu stellen, um im einstweiligen Rechtsschutz gegen die Abtreibungsgegner*innen vorzugehen.

Nach der Verwaltungsgerichtsordnung setzt eine Klage vor dem Verwaltungsgericht jedoch eine subjektive Rechtsverletzung voraus.^[119] Für den Fall des § 123 Abs. 1 VwGO bedeutet das, dass die Antragstellerin zumindest möglicherweise einen Anspruch auf das begehrte Verwaltungshandeln haben muss.^[120] Die Frauen müssten also einen auf ihr Allgemeines Persönlichkeitsrecht gestützten Anspruch geltend machen können, der die Behörde zu Erlass einer Verlegungsanordnung verpflichtet. Problematisch ist dahingehend, dass eine

118 Der Schwangerschaftsabbruch ist im Grundsatz strafbar, vgl. § 218 StGB.

119 Vgl. §§ 42 Abs. 2, 113 Abs. 1 S. 1 VwGO. Im Falle des § 123 Abs. 1 VwGO gilt § 42 Abs. 2 VwGO analog.

120 Zum Anordnungsanspruch *Kuhla* in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, § 123 Rn. 76 ff.

Rechtsverletzung schwer zu begründen ist, bevor die schwangeren Frauen sich zur Beratungsstelle oder einer anderen Einrichtung begeben, vielleicht noch nicht mal schwanger sind. Möglich wäre es zwar durchaus zu argumentieren, dass auch im Vorfeld schon durch die abschreckende Wirkung der «Gehsteigbelästigungen» das Allgemeine Persönlichkeitsrecht verletzt wird. Insofern könnte für einen Anspruch auf behördliches Einschreiten auf den staatlichen Schutzauftrag für den Schutz der Frauen rekuriert werden. Allerdings wäre ein solches Vorgehen im Einzelfall juristisch unsicher, insbesondere, da abermals auf den schwer zu handhabenden verfassungsrechtlichen Persönlichkeitsschutz abzustellen wäre.

Darüber hinaus ist es auch aus einem anderen Grund schwierig, einen Anspruch der Frauen zu begründen. Bei den behördlichen Entscheidungen handelt es sich um Ermessensentscheidungen. Ein Anspruch auf ein konkretes Handeln ist deshalb nur gegeben, wenn dieses Ermessen durch die Grundrechtsbeeinträchtigung der Frauen derart begrenzt ist, dass nur eine Entscheidung – die Verlegung oder Verschiebung der «Gehsteigbelästigung» – ermessensfehlerfrei wäre. Es müsste eine Ermessensreduzierung auf Null gegeben sein.^[121] Nur dann ist ein Verpflichtungsurteil (§ 113 Abs. 5 S. 1 VwGO) möglich, ansonsten käme nur ein Bescheidungsurteil auf ermessensfehlerfreie Entscheidung (§ 113 Abs. 5 S. 2 VwGO) in Betracht. Ob eine Ermessensreduzierung auf Null vorliegt, welche die Behörde zum Einschreiten verpflichten würde, ist stark einzelfallabhängig. In Anbetracht der durch ein Einschreiten der Behörden betroffenen Grundrechte der Abtreibungsgegner*innen bedarf die Annahme einer solchen Ermessensreduktion zumindest einer gründlichen Begründung, um die Bedeutung der entgegenstehenden Grundrechte angemessen zu berücksichtigen. Dies vorausgesetzt ist es allerdings durchaus möglich, dass im konkreten Fall aufgrund der drohenden gravierenden Persönlichkeitsrechtverletzung eine Ermessensreduzierung auf Null vorliegt. Auch hier ist aber Vorsicht geboten, da es nicht vorhersehbar und äußerst unsicher ist, wie ein Gericht dies im Einzelfall beurteilen würde.

Sofern man zu dem Ergebnis kommt, dass im Vorfeld schon keine subjektive Rechtsverletzung der Frauen gegeben ist, kommt auch vorbeugender vorläufiger Rechtsschutz in Betracht. Für das Begehren, vorbeugend die Rechtswidrigkeit des Unterlassens der Behörden feststellen zu lassen, käme eine vorbeugende Feststellungsklage in Betracht. Das im vorbeugenden Rechtsschutz auf Grund der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2, 3 GG) erforderliche besondere Rechtsschutzbedürfnis^[122] würde in Hinblick auf die drohende irreversible Rechtsgutverletzung der betroffenen Frauen wohl bejaht werden. Ein Feststellungsurteil ist zwar nicht vollstreckbar,^[123] aber es darf davon ausgegangen

121 Zur Ermessensreduzierung auf Null *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rn. 336.

122 Vgl. *Schoch* in: *Schoch/Schneider/Bier*, VwGO, § 123 Rn. 45.

123 Vgl. *Pietzcker* in: *Schoch/Schneider/Bier*, VwGO, § 43 Rn. 42.

werden, dass sich der Staat, also die Behörden, an ein solches Urteil halten würden.^[124] Auf Grundlage der rechtlichen Beurteilung dieses Gutachtens kann die Rechtswidrigkeit des behördlichen Unterlassens, die Protestaktionen nicht zu verlegen oder zu verschieben, festgestellt werden. Aber auch hier kann die gerichtliche Entscheidung im Einzelfall ganz anders ausgehen.

Andererseits und hauptsächlich ist ein gerichtliches Vorgehen schon aus rein faktischen Faktoren nicht geeignet, die Rechte der Frauen effektiv zu schützen. In der Praxis entscheidend ist nämlich die Tatsache, dass es sich um höchstpersönliche und intime Angelegenheiten der betroffenen Frauen handelt. Es ist unrealistisch, dass die meisten Frauen diese Angelegenheiten vor Gericht aushandeln wollen; unzumutbar ist es allemal. Diesen Befund bestätigt die vorhandene Rechtsprechung, welche zumeist mit Klagen beschäftigt war, die von den Teilnehmenden an «Gehsteigbelästigungen» ausgingen.^[125] Darüber hinaus ist ein präventives Vorgehen unmöglich, wenn die Schwangeren keine Kenntnis von einer geplanten Protestaktion haben. Oft wird es der Fall sein, dass die betroffenen Frauen erst von den «Gehsteigbelästigungen» erfahren, wenn sie schon vor Ort sind. Eine umfassende Kenntnis aller Protestaktionen mag auch bei Behörden nicht immer vorliegen, jedoch haben diese im Vergleich zu einer Privatperson andere Möglichkeiten, an diese Informationen zu gelangen, zum Beispiel, wenn eine Versammlung im Vorfeld angemeldet wird.

Die Erwirkung einer einstweiligen Verfügung vor den ordentlichen Gerichten zur Durchsetzung des Unterlassungsanspruchs aus §§ 823, 1004 BGB bleibt grundsätzlich möglich. Problematisch ist dies aber insbesondere dann, wenn im Vorfeld noch gar keine «Gehsteigbelästigungen» vor den betreffenden Einrichtungen stattfanden. Dann wissen die Frauen gar nicht, dass sie diesen Anspruch hätten und gegen wen sich dieser Anspruch richten würde. Darüber hinaus stehen auch einer Klage vor den Zivilgerichten die gleichen faktischen Hemmfaktoren wie vor dem Verwaltungsgericht entgegen. Einzuwenden ist außerdem, dass es zuvörderst Aufgabe des Staates ist, seinen Schutzauftrag für die Frauen umzusetzen und diese nicht darauf zu verweisen, ihre Rechte selber einzuklagen. Einzelne Klagen sind schließlich auch nicht geeignet, die Gesamtheit der potentiell betroffenen schwangeren Frauen zu schützen. Dafür bedarf es vielmehr einer strukturellen Lösung.

Festgestellt werden kann also, dass die Rechtsschutzmöglichkeiten der schwangeren Frauen sehr eingeschränkt oder zumindest mit großen rechtlichen Unsicherheiten verbunden sind. Insbesondere ist auch davon auszugehen, dass die wenigsten Frauen erwägen würden, überhaupt gerichtlich gegen «Gehsteigbelästigungen» vorzugehen. Selbst wenn die Bereitschaft besteht, kann ein rechtzeitiger Rechtsschutz daran scheitern, dass die

124 Davon geht zumindest die Rechtsprechung aus, welche auf dieser Grundlage bei Klagen gegen den Staat eine Ausnahme von der Subsidiarität der Feststellungsklage macht, vgl. BVerwGE 36, 179 (182); 114, 61 (63).

125 Vgl. nur die zitierten Entscheidungen im Zweiten Teil, A. IV.

betroffenen Frauen keine Kenntnis von den geplanten Protestaktionen und den teilnehmenden Personen hatten. Deshalb kann ein effektiver Schutz nur durch effektive gesetzliche Maßnahmen und ein konsequenteres Vorgehen von Seiten der Behörden erreicht werden.

III. Negativeffekte für das Beratungskonzept

Auch für das Schutzkonzept der §§ 218 ff. StGB iVm Schwangerschaftskonfliktgesetz hat die geltende Rechtslage Negativeffekte. Der Mangel einer expliziten Regelung verhindert die Verwirklichung dieses Konzeptes, wie es der Gesetzgeber zur Gewährleistung des Lebensschutzes vorgesehen hat. Das Konzept schützt nicht nur das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der Frauen, sondern soll auch das ungeborene Leben schützen. Wird die Umsetzung dieses Konzepts erschwert oder vereitelt, ist somit auch der effektive Schutz des ungeborenen Lebens gefährdet. Auch in dieser Hinsicht besteht also Verbesserungsbedarf der Gesetzeslage.

IV. Zwischenfazit

Alles in allem ist für einen wirksamen Schutz des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts der Frauen und des Beratungskonzeptes des Schwangerschaftskonfliktberatungsgesetzes eine gesetzliche Neuregelung geboten. Es besteht ein dringender Reformbedarf.

DRITTER TEIL:

LÖSUNGSVORSCHLÄGE –
GESETZLICHE NEUREGELUNG

Eine effektive und vergleichsweise einfach zu realisierende Möglichkeit, die beschriebenen Umsetzungshemmnisse zu verringern, ist die Schaffung einer Regelung im Schwangerschaftskonfliktgesetz. Als Teil der objektiven Rechtsordnung gehört das Schwangerschaftskonfliktgesetz zum Schutzgut der öffentlichen Sicherheit. Das heißt, dass die Behörden in Zukunft bei «Gehsteigbelästigungen» «nur» eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit in Gestalt einer Verletzung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes feststellen müssten, um für ihr Handeln verlässlich auf die Ermächtigungsgrundlagen aus dem Polizei- und Ordnungsrecht oder dem Versammlungsrecht zurückgreifen zu können.

Den Behörden eine verfassungsmäßige Norm an die Hand zu geben entspricht auch dem Bedürfnis nach Rechtssicherheit in Hinblick auf die hohe Bedeutung der eingeschränkten Grundrechte der Abtreibungsgegner*innen. Auch diesbezüglich kann eine explizite Regelung dazu beitragen, die Hemmungen vor Maßnahmen in diesem Bereich abzubauen oder zu beseitigen. Ein Verstoß gegen eine ausdrücklich formulierte Rechtsnorm ist eindeutiger festzustellen, als ein Verstoß gegen das «abstrakte» verfassungsrechtliche Allgemeine Persönlichkeitsrecht oder das in dieser Hinsicht schwer greifbare gesetzliche Beratungskonzept. Außerdem kommt der Staat nur so seiner Schutzpflicht den Frauen gegenüber nach und kann *tatsächlich* gewährleisten, dass sie ihr Selbstbestimmungsrecht wahrnehmen können.

Regelungstechnisch ist das Schwangerschaftskonfliktgesetz der richtige Standort für eine entsprechende Regelung. Denn dieses Gesetz verfolgt die Zielrichtung, eine ergebnisoffene Beratung zu ermöglichen, die frei von jedem Zwang und Druck ist und trägt damit bereits zum jetzigen Zeitpunkt der staatlichen Schutzpflicht für das Allgemeine Persönlichkeitsrecht Rechnung, wenn auch mit fortbestehenden Schutzlücken. Zugleich dient es der Umsetzung des ebenfalls schützenswerten staatlichen Beratungskonzepts. Einer Gefährdung dieser Rechtsgüter ist durch das Schwangerschaftskonfliktgesetz selbst zu begegnen. Eine Verortung im Polizei- und Ordnungsrecht oder im Versammlungsrecht erscheint hingegen nicht zuträglich, da eine Neuregelung keine originär gefahrenabwehrrechtliche Stoßrichtung entfalten soll und würde, sondern sich vielmehr als Teil des Schutzkonzepts für das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der schwangeren Frauen einerseits und des ungeborenen Lebens andererseits darstellt. Folgerichtig ist eine solche auch im Zusammenhang der gesetzlichen Regelungen über den Schwangerschaftsabbruch und hierbei konkret im Schwangerschaftskonfliktgesetz zu verorten. Die (verfassungs-)rechtlichen Voraussetzungen hierfür sind gegeben.

Im vorliegenden Gutachten werden nachfolgende zwei alternative Vorschläge für gesetzliche Neuregelungen dargelegt und geprüft.

A. Ergänzung des § 8 SchKG

Der erste Vorschlag ist eine klarstellende Regelung im Schwangerschaftskonfliktgesetz, welche sich in den bestehenden Normenkomplex eingliedert. Diese Ergänzung soll ausdrücklich festhalten, dass für die schwangeren Frauen gewährleistet sein muss, dass sie von ihrem aus dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht resultierenden Recht, eine von außen unbeeinflusste Entscheidung über den Fortgang ihrer Schwangerschaft zu treffen, Gebrauch machen können.

I. Verfassungsrechtliche Vorgaben – Materielle Verfassungsmäßigkeit

Eine solche Neuregelung muss die Vorgaben der Verfassung berücksichtigen und darf somit zum Schutz des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts der Frauen nicht in unverhältnismäßiger Weise in die Grundrechte Dritter eingreifen.

1. Vereinbarkeit mit dem Lebensschutz des ungeborenen Kindes

Im Rahmen der Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit der Neuregelung durch den Gesetzgeber spielt der Schutz des ungeborenen Lebens eine Rolle. Der Staat muss seiner Schutzpflicht nachkommen, wenn er in diesem Bereich gesetzgeberisch tätig wird (siehe dazu Erster Teil, B. VI.). Hier ist darauf zu verweisen, dass dieser Schutzauftrag durch die strafrechtlichen Vorschriften zum Schwangerschaftsabbruch sowie das Schwangerschaftskonfliktgesetz^[126] erfüllt werden soll. Dieses Regelungskonzept hat durch die grundsätzliche Strafbarkeit des Schwangerschaftsabbruches und die ausdifferenzierten, engen Voraussetzungen, unter denen dieser straffrei bleibt, dem Lebensschutz bereits hinreichend Rechnung getragen. Es erfüllt die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes, nach dem das Lebensrecht auch gegenüber der Schwangeren zu gewährleisten ist, weshalb ein Schwangerschaftsabbruch im Grundsatz verboten und strafrechtlich sanktioniert bleiben müsse, und zwar für die ganze Dauer der Schwangerschaft.^[127] Das Konzept hält sich ferner in dem ebenfalls durch das Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Rahmen, welcher ein «Beratungskonzept» miteinschließt.^[128]

Eine Neuregelung darf dieses Konzept freilich nicht ohne weiteres zulasten des Lebensschutzes verschieben. Sofern man durch § 8 SchKG n.F. eine derartige Verschiebung

126 Vgl. BT-Drs. 12/6643, S. 10.

127 Vgl. BVerfGE 88, 203 (255).

128 Vgl. BVerfGE 88, 203 (264).

feststellen würde, wäre also die Einhaltung des Schutzauftrages zu hinterfragen. Hier soll aber eine Regelung vorgeschlagen werden, die das bisherige Regelungskonzept überhaupt nicht berührt. Der Zweck der Neuregelung soll es sein, die eigenverantwortliche, selbstbestimmte Entscheidung der Schwangeren, auf die sie nicht nur aufgrund des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts ein Recht hat, sondern die auch Ziel des Regelungskonzeptes ist, zu ermöglichen. Somit wird die Neuregelung nicht über das hinausgehen, was dem Konzept ohnehin zu Grunde liegt. Es obliegt dem Gesetzgeber zu entscheiden, wie er seinen Schutzauftrag erfüllt, solange dieser nicht offensichtlich komplett ungeeignet ist, also solange die Schutzpflicht nicht evident verletzt wird.^[129] Die gesetzgeberische Entscheidung, den Lebensschutz durch die bestmögliche Information und Unterstützung der Frauen zu verwirklichen, muss respektiert werden. Das gilt insbesondere, da sie sich in dem vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Rahmen bewegt.

2. Vereinbarkeit mit den Grundrechten der Abtreibungsgegner*innen

Auch in die Grundrechte der Abtreibungsgegner*innen darf eine Neuregelung nicht in unverhältnismäßiger Weise eingreifen. Erste Voraussetzung ist damit, dass die Regelung überhaupt geeignet ist, das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der Frauen zu schützen. Ein Eingriff in die Grundrechte der Abtreibungsgegner*innen wäre somit immer dann unverhältnismäßig, wenn die Neuregelung ein grundrechtlich geschütztes Verhalten beträfe, welches die unbeeinflusste Entscheidung der schwangeren Frauen nicht tangiert. So können «Gehsteigbelästigungen» nicht an Orten verboten werden, die sich außerhalb der Sicht- und Rufweite der Frauen befinden und die diese nicht zwingend auf dem Weg zur Beratungsstelle oder einer sonstigen mit dem Schwangerschaftsabbruch betrauten Einrichtung passieren müssen. Sowohl in die Versammlungs-, Meinungs- und auch Religionsfreiheit würde so nämlich unverhältnismäßig eingegriffen werden. Ein Totalverbot darf eine Neuregelung deshalb keinesfalls vorsehen. Sofern aber Verhaltensweisen betroffen sind, die es den Frauen erschweren oder unmöglich machen, eine von außen unbeeinflusste Entscheidung über den Fortgang ihrer Schwangerschaft zu treffen, überwiegt in einer Abwägung das Allgemeine Persönlichkeitsrecht (siehe Erster Teil, B. V.), sodass eine betreffende Regelung gerechtfertigt wäre.

Verfassungsrechtlich am unbedenklichsten ist es aber, wenn die Neuregelung an sich überhaupt nicht in die Grundrechte der Abtreibungsgegner*innen eingreift. Kein Eingriff in die Grundrechte Dritter liegt vor, wenn sich die Norm lediglich an den Staat richtet und

129 Vgl. zur Evidenzkontrolle BVerfGE 56, 54 (80). Auf konkrete Anforderungen des Untermaßverbotes weist das BVerfG auch im Urteil bzgl. der Neuregelung des Rechts über Schwangerschaftsabbrüche hin, vgl. BVerfGE 88, 203 (254 ff., 257 f., 262 f.).

damit den staatlichen Stellen auferlegt, den Schutz der Rechte der Frauen zu gewährleisten.^[130]

II. Konkreter Vorschlag

Gemessen an den dargelegten Grundsätzen soll hier eine Neuregelung vorgeschlagen werden, die sich nur an den Staat richtet und somit nicht in Grundrechte der Abtreibungsgegner*innen eingreift, wodurch in materieller Hinsicht die Verfassungsmäßigkeit gesichert ist. In kontextueller Hinsicht liegt § 8 SchKG als Anknüpfungspunkt nahe. Diese Norm regelt unter anderem die Sicherstellung eines flächendeckenden Angebots von Beratungsstellen durch die Länder (vgl. § 8 S. 1 SchKG). In diesem Zusammenhang bietet es sich an, den Regelungsgehalt dahingehend zu ergänzen, dass dieses Angebot von der Schwangeren auch ohne Hindernisse wahrgenommen werden können muss. Damit zusammenhängend soll sogleich auch sichergestellt werden, dass die Frauen auch zu allen anderen Einrichtungen, welche im Zusammenhang mit dem Beratungskonzept stehen, unbeeinflusst Zugang haben. Damit würde neben dem Schutz des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts der Frauen auch der Schutz des gesetzlichen Beratungskonzeptes bewirkt werden.

Eine Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes kommt konkret wie folgt in Betracht. Möglich wäre die Einfügung eines neuen § 8 S. 2 SchKG:

§ 8 S. 2 SchKG n.F.:

«Für die Beratungsstelle nach den §§ 5 und 6 haben die Länder ein ausreichendes plurales Angebot wohnortnaher Beratungsstellen sicherzustellen. Für die Schwangere muss der ungehinderte Zugang zu diesen Stellen sowie zu Einrichtungen, die Schwangerschaftsabbrüche vornehmen, gewährleistet sein.»

III. Materielle Verfassungsmäßigkeit in der Anwendung

Die Behörden hätten auf Grundlage des Versammlungs- oder Polizei- und Ordnungsrechts die Möglichkeit, einen Verstoß gegen § 8 S. 2 SchKG n.F. festzustellen, und somit aufgrund einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit «Gehsteigbelästigungen» zu beschränken.

130 Dies gilt nicht auch für die Anwendung der Norm über die Eingriffsbefugnisse aus dem Versammlungs- und Polizeirecht. Zum Eingriffscharakter und der materiellen Verfassungsmäßigkeit der Anwendung Dritter Teil, A. III.

Die materielle Verfassungsmäßigkeit einer solchen Maßnahme hängt von der verfassungskonformen Auslegung und Anwendung der Neuregelung durch die Behörden ab. Verfassungskonform ist die Auslegung und Anwendung der Norm in der Praxis nur dann, wenn unverhältnismäßige Eingriffe in Grundrechte Dritter ausgeschlossen sind.

a) Meinungsfreiheit

Grundsätzlich greift jede Beschränkung von «Gehsteigbelästigungen» in die Meinungsfreiheit der Abtreibungsgegner*innen ein. Dass ein Überwiegen des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts in einer Abwägung möglich ist, wurde bereits dargelegt (Erster Teil, B. V. 2. a)). Vorausgesetzt ist aber, dass auf Grundlage der Neuregelung keine intensiveren Eingriffe möglich sind, als sie vorstehend vorausgesetzt wurden. Das geringe Eingriffsgewicht wurde mit den Argumenten begründet, dass die Abtreibungsgegner*innen erstens weiterhin an einem anderen Ort ihre Meinung kundtun können und zweitens außerhalb der Öffnungszeiten der Beratungsstellen in ihrer Meinungsfreiheit überhaupt nicht eingeschränkt werden. § 8 SchKG n.F. darf also nicht dazu führen, dass ein darüber hinaus gehender Eingriff möglich wird.

Schlüsselbegriff der Neufassung ist der «ungehinderte Zugang». Fraglich ist, ob auf dieser Grundlage auch in Verbindung mit der jeweiligen polizei- und ordnungsrechtlichen oder versammlungsrechtlichen Ermächtigungsgrundlage in zeitlicher oder örtlicher Hinsicht unverhältnismäßig weitgehende Beschränkungen vorgenommen werden können.

In zeitlicher Hinsicht ist zunächst festzustellen, dass das Wort «Zugang» schon rein sprachlich voraussetzt, dass der Zugang möglich ist, was außerhalb der Öffnungszeiten nicht der Fall ist. Auch nach Sinn und Zweck der Regelung – nämlich dem Schutz des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts sowie des Beratungskonzeptes – kann diese Formulierung nur einen Zeitraum meinen, in dem eine Gefährdungslage für das Allgemeine Persönlichkeitsrecht sowie das Beratungskonzept dem Grunde nach besteht. Außerhalb der Öffnungszeiten wird keine Frau eine Beratungsstelle aufsuchen, sodass keine Gefährdung besteht und der Telos der Norm hier mithin nicht greift. Soweit die Berufsausübung der Berater*innen und Ärzt*innen betroffen ist, wurde aufgezeigt, dass im Regelfall die Grundrechte der Abtreibungsgegner*innen überwiegen werden (dazu B. V. 2.), sodass eine Beschränkung der «Gehsteigbelästigung» einer verfassungsrechtlichen Prüfung nicht standhalten würde. Gleiches gilt in Hinblick auf Frauen, die nicht schwanger sind, oder Personen, welche die Beratungsstelle aus anderen Gründen aufsuchen, da nur im Falle der Schwangerschaft die besondere Drucksituation besteht, die den Eingriff in die Rechte der Abtreibungsgegner*innen rechtfertigt.

Gleiches gilt für Beschränkungen von «Gehsteigbelästigungen» außerhalb der Sicht- und Rufweite einer Beratungsstelle. Das Wort «Zugang» ist im allgemeinen Sprachsinne so zu verstehen, dass damit der unmittelbare Zutritt zu einem Ort gemeint ist; Assoziationen an ein gesamtes Stadtviertel, riesige Bannmeilen oder ähnliches liegen fern. Außerdem

erfordert und erlaubt es der dem § 8 S. 2 SchKG n.F. innewohnende Persönlichkeitsschutz nicht, die Formulierung «ungehinderter Zugang» so auszulegen, dass den Abtreibungsgegner*innen die «Gehsteigbelästigung» im Sinne von Meinungskundgaben auch an Orten untersagt werden könnte, wo keine vergleichbare Gefährdung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts gegeben ist. Nach Sinn und Zweck der Norm kann also auch in örtlicher Hinsicht nur ein Bereich gemeint sein, indem es möglich ist, die Frauen zu beeinflussen, also in Sicht- und Rufweite der Beratungsstellen.

Außerdem dürften auf Grund der Neuregelung keine Meinungskundgaben verboten werden, deren Inhalt oder Art und Weise der Kundgabe keine Verletzung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts der Frauen darstellen. Aufgrund der Neuregelung können nur solche Meinungskundgaben beschränkt werden, die den «ungehinderten Zugang» beeinträchtigen. Die Meinungskundgabe muss also ein «Hindernis» darstellen. Im Hinblick auf den Schutzzweck kann eine Meinungskundgabe nur dann ein solches «Hindernis» sein, wenn sie geeignet ist, das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der Frauen zu verletzen. Dies wiederum ist nur dann der Fall, wenn von der Meinungskundgabe eine Beeinflussung der Frauen ausgeht, die ihnen ihre selbstbestimmte Entscheidung erschweren. Sofern es sich um ein «Meinungsaufdrängen» handelt, ist das sicherlich der Fall. Insoweit ist aber von der Verfassungsmäßigkeit auszugehen, weil in einem solchen Fall erst recht das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der Frauen überwiegt (vgl. Erster Teil B. V. 1. a)). Wenn es sich nicht um ein Aufdrängen handelt und eine Beeinflussung der Frauen weder bezweckt noch tatsächlich möglich ist, fällt dieses Verhalten nicht unter ein «Hindernis» im Sinne der Norm. In diesem Falle ermöglicht die Neuregelung also gar keinen Eingriff in die Meinungsfreiheit, sodass auch unter diesem Aspekt die Verfassungsmäßigkeit nicht anzuzweifeln ist. Ob die jeweilige Protestform unter die Norm zu subsumieren ist, muss mit Blick auf den konkreten Einzelfall ermittelt werden. Hinsichtlich der Wirksamkeit der Neuregelung ist insoweit allerdings anzumerken, dass es nur wenig Fälle geben wird, in denen ein Aufdrängen und eine Beeinflussung weder bezweckt noch tatsächlich möglich ist, da bei «Gehsteigbelästigungen» der Zweck in der Regel in der Einflussnahme auf die Schwangeren liegt und somit regelmäßig ein Aufdrängen der eigenen Meinung vorliegt. Sofern eine Protestform diese Schwelle nicht überschreitet, stehen ihrer Beschränkung die verfassungsrechtlichen Direktiven entgegen.

Insofern ergibt eine verfassungskonforme Auslegung der Norm, dass nur dann ein Verstoß gegen § 8 S. 2 SchKG n.F. und somit nur dann eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit vorliegen könnte, wenn das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der Frauen durch das Verhalten der Abtreibungsgegner*innen überhaupt beeinträchtigt werden kann. Die Norm ist also so auszulegen, dass der «ungehinderte Zugang» nur dann nicht gegeben ist, wenn während der Öffnungszeiten der Beratungsstelle an einem Ort durch die Meinungskundgabe Einfluss auf die Frauen genommen wird, welcher derart in unmittelbarer Nähe zur Beratungsstelle liegt, dass die Frauen ihn zwingend passieren müssen und sich der Einflussnahme folglich nicht entziehen können. Damit ist nach dem oben gesagten (Erster Teil, B. V. 1. a)) von einem Überwiegen des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts auszugehen,

sodass eine behördliche Verlegung von «Gehsteigbelästigung» auf Grundlage § 8 S. 2 SchKG n.F. im Zusammenspiel mit der polizei- und ordnungsrechtlichen oder versammlungsrechtlichen Ermächtigungsgrundlage materiell verfassungsmäßig wäre.

b) Versammlungsfreiheit

Auch für den Eingriff in die Versammlungsfreiheit kann ein Überwiegen des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts unter den im ersten Teil genannten Voraussetzungen bejaht werden (vgl. Erster Teil, B. V. 1. b)). Zu diesen Voraussetzungen gehört insbesondere, dass der Eingriff aufgrund der Möglichkeit, die Versammlung an einem anderen Ort oder zu einer anderen Zeit durchzuführen im Verhältnis zur Beeinträchtigung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts milde bleibt. Nach der soeben besprochenen Auslegung des § 8 SchKG n.F. sind Versammlungsbeschränkungen nur zu den Öffnungszeiten und nur in unmittelbarer Nähe zur Beratungsstelle möglich, da nur dann die Frauen gezwungen sind, sich der Beeinflussung auszusetzen, und somit am Zugang gehindert werden. Somit ist auch in Hinblick auf die Versammlungsfreiheit bei einer verfassungskonformen Auslegung der Norm von der materiellen Verfassungsmäßigkeit darauf gestützter Beschränkungen von «Gehsteigbelästigungen» auszugehen.

c) Religionsfreiheit

Für die durch Beschränkung von «Gehsteigbelästigungen» am geringsten betroffene Religionsfreiheit der Abtreibungsgegner*innen muss dasselbe gelten, da auf Grundlage der neuen Gesetzeslage nicht in unverhältnismäßiger Weise das religiös motivierte Verhalten einschränkt werden könnte, sondern nur im Rahmen von «Gehsteigbelästigungen» zu den Öffnungszeiten und nur in unmittelbarer Nähe zur Beratungsstelle. Mit Verweis auf die oben (Erster Teil, B. V. 1. c)) herausgearbeiteten Maßstäbe ist von der materiellen Verfassungsmäßigkeit einer auf der neuen Regelung beruhenden Verlegung auszugehen.

B. Neuer Ordnungswidrigkeitentatbestand

I. Verfassungsrechtliche Vorgaben – Materielle Verfassungsmäßigkeit

Eine Ordnungswidrigkeit ist eine rechtswidrige und vorwerfbare Handlung, die den Tatbestand eines Gesetzes verwirklicht, das die Ahndung mit einer Geldbuße zulässt (§ 1 Abs. 1 OWiG^[131]). In der Rechtspraxis kann ein Ordnungswidrigkeitentatbestand deshalb rein formal daran erkannt werden, dass das Verhalten bußgeldbewehrt ist. In materieller Hinsicht ist die Beurteilung, was eine Ordnungswidrigkeit ist und welches Verhalten der Gesetzgeber als Tatbestand ausgestalten und damit ahnden darf, schwieriger.

Auf der einen Seite muss das betreffende Verhalten zu missbilligen sein, und zwar so, dass eine staatliche Ahndung geboten ist – es muss also tatsächlich bußgeldwürdig sein;^[132] im Übrigen ist der Verwaltungszwang das richtige Mittel.^[133] Dem Gesetzgeber steht bei der Beurteilung jedoch ein weiter Einschätzungsspielraum zu.^[134] Vorliegend ist das in Rede stehende Verhalten der Versuch der Abtreibungsgegner*innen, schwangere Frauen auf dem Weg zu einer Schwangerschaftskonfliktberatungsstelle oder einer Einrichtung, welche Abtreibungen vornimmt, zu beeinflussen oder ihnen anderweitig den ungehinderten Zugang zu erschweren. Durch diese «Gehsteigbelästigungen» wird das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der Frauen beeinträchtigt und auch das Beratungskonzept des Gesetzgebers zum Schutz des ungeborenen Lebens tangiert. Sie stellen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit dar (dazu Zweiter Teil A. I.), was zeigt, dass es sich um ein missbilligtes Verhalten handelt. Die Tatsache, dass die Frauen sich dieser gravierenden Rechtsverletzung nicht entziehen können und somit die besondere Konflikt- und Pflichtenlage der Frauen ausgenutzt wird, macht außerdem deutlich, dass das Verhalten auch in einem Maße missbilligt werden muss, das die staatliche Ahnung zulässt. Hinzu kommt, dass der durch das Beratungskonzept bezweckte Lebensschutz durch die Belästigungen gefährdet wird. Der Lebensschutz hat als Voraussetzung für die Ausübung aller Grundrechte eine «fundamentale Bedeutung»^[135], sodass jegliche Beeinträchtigung zu missbilligen ist. In einem derart sensiblen Bereich ist folglich auch die Bußgeldwürdigkeit nicht anzuzweifeln.

131 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.02.1987 (BGBl. I S. 602), zul. geändert durch Art. 185 Elfte ZuständigkeitsanpassungsVO vom 19.06.2020 (BGBl. I. S. 1328).

132 Vgl. *Bülte*, Ordnungswidrigkeitenrecht, § 1 Rn. 35.

133 Vgl. *Rogall* in: *Karlsruher Kommentar zum OWiG*, § 1 Rn. 9.

134 Vgl. *Bülte*, Ordnungswidrigkeitenrecht, § 1 Rn. 35.

135 So *Murswiek/Rixen* in: *Sachs, GG*, Art. 2 Rn. 8; vgl. auch BVerfGE 39, 1 (42); 49, 24 (53); 115, 118 (139): «Höchstwert» innerhalb der grundgesetzlichen Ordnung).

Die Entscheidung, solche Verhaltensweisen mit einem Bußgeld zu bewehren, ist also von der gesetzgeberischen Einschätzungsprärogative gedeckt.

Auf der anderen Seite darf das betreffende Verhalten aber auch nicht dem Kriminalstrafrecht zuzuordnen sein. In Hinblick auf Art. 92 GG, der garantiert, dass Strafen nur durch einen unabhängigen Richter verhängt werden, ist der Ermessensspielraum des Gesetzgebers beschränkt, da im Ordnungswidrigkeitenrecht kein Richter entscheidet, sondern die Verwaltung.^[136] Wie genau Straftaten von Ordnungswidrigkeiten abzugrenzen sind, ist umstritten.^[137] Die herrschende Meinung in der Rechtsprechung und Literatur vertritt die «gemischt qualitativ-quantitative Theorie», sodass in der Rechtspraxis keine Unsicherheiten bestehen und eine Beurteilung auf dieser Grundlage vorgenommen werden kann.^[138] Nach dieser Theorie, die insbesondere auch das Bundesverfassungsgericht vertritt, gibt es gewisse Kernbereiche der Kriminalstrafen und Ordnungswidrigkeiten, in denen eine eindeutige Abgrenzung möglich ist, sowie Grenzbereiche, in denen eine weite Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers dahingehend besteht, den Unrechtsgehalt des betreffenden Verhaltens zu gewichten. Der Unrechtsgehalt ist es nämlich, nach welchem das Bundesverfassungsgericht differenziert. Während eine Straftat mit einem sozialem Unwerturteil verbunden sei, komme einer Ordnungswidrigkeit nur ein erheblich verminderter Unrechtsgehalt im Sinne von Ordnungsunrecht zu.^[139] Das Verhalten sei nach allgemeinen gesellschaftlichen Auffassungen nicht als (kriminell) strafwürdig anzusehen,^[140] das Bußgeld nur eine Pflichtenmahnung, der der Ernst der staatlichen Strafe fehle.^[141]

Sofern es sich bei dem hier betreffenden Verhalten also nicht um den «Kernbereich» handelt, bleibt es im Grenzbereich wiederum der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers überlassen, sich für die Schaffung eines Ordnungswidrigkeitentatbestandes zu entscheiden. Dass «Gehsteigbelästigungen» nicht dem Kernbereich des Kriminalstrafrechts zuzuordnen sind, zeigt ein vergleichender Blick auf andere Beispiele, die nach der «gemischt qualitativ-quantitativen Theorie» diesem Bereich zugehörig sind. Erfasst sind davon nämlich vor allem die «bedeutsamen Unrechtstatbestände»^[142], wie Mord, Totschlag, Raub oder Diebstahl. Wenngleich mit «Gehsteigbelästigungen» gravierende Persönlichkeitsrechtsverletzungen einhergehen, ist das sozialem Unwerturteil nicht mit demjenigen dieser Tatbestände vergleichbar. Auch die Tatsache, dass es sich bei der Pönalisierung von «Gehsteigbelästigungen» um den Schutz des gesetzgeberischen Schutzkonzepts handelt, spricht

136 Vgl. *Kraatz*, Ordnungswidrigkeitenrecht, § 1 Rn. 29.

137 Zum Theorienstreit vgl. z.B. *Kraatz*, Ordnungswidrigkeitenrecht, § 1 Rn. 30 ff.

138 Vgl. *Kraatz*, Ordnungswidrigkeitenrecht, § 1 Rn. 34.

139 BVerfGE 27, 18 (28); BVerfGE 27, 36 (43); dargestellt von *Bohnert/Krenberger/Krumm* in: *Krenberger/Krumm*, OWiG, § 1 Rn. 4; *Rogall* in: *Karlsruher Kommentar zum OWiG*, Erster Teil: Vorbemerkungen Rn. 1; *Bülte*, Ordnungswidrigkeitenrecht, § 1 Rn. 34.

140 BVerfGE 8, 197 (207); BVerfGE 27, 18 (28).

141 BVerfGE 27, 18 (33), BVerfGE 45, 272 (288 f.).

142 BVerfGE 22, 49 (81); 27, 18 (28).

dafür, dass der Aspekt des Ungehorsams gegenüber der staatlichen Ordnung eine Rolle spielt. Zumindest ist es von dem gesetzgeberischen Ermessensspielraum umfasst, in diesem Fall kein solches sozialetisches Unwerturteil festzustellen, das dazu zwänge, das Verhalten als Kriminalstrafe zu ahnden.

Schließlich müssen Ordnungswidrigkeiten als Teil des Strafrechts im weiteren Sinne dem Gesetzlichkeitsprinzip entsprechen; es gelten das Rückwirkungs- und Analogieverbot, das Verbot strafbegründenden Gewohnheitsrechts sowie insbesondere auch das Bestimmtheitsgebot.^[143] Insofern ist auch im «Grenzbereich» der Ermessensspielraum des Gesetzgebers nicht unbeschränkt. Während die ersteren drei Grundsätze hier ohnehin ohne weiteres einzuhalten sind, ist auf die Formulierung einer *bestimmten* Norm hingegen besonders acht zu geben. Dabei genügt es jedoch, wenn für den Einzelnen vorhersehbar ist, welches Handeln der Staat mit einer Geldbuße bewehrt,^[144] sodass zum Beispiel die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe keinesfalls ausgeschlossen, sondern sogar geboten ist, wenn nur so die «Vielgestaltigkeit des Lebens»^[145] erfasst werden kann.

II. Konkreter Vorschlag

Unter Berücksichtigung dieser Grundlagen könnte das Schwangerschaftskonfliktgesetz durch den folgenden Ordnungswidrigkeitstatbestand (§ 14a SchKG) ergänzt werden:

«Wer in Sicht- oder Rufweite einer anerkannten Beratungsstelle oder einer Einrichtung, die Schwangerschaftsabbrüche vornimmt, die Ratsuchenden durch gezieltes Ansprechen oder sonstige Ausübung von Zwang oder Druck zu beeinflussen oder sie am Zugang zu hindern versucht, handelt ordnungswidrig. Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße von bis zu 500 € geahndet werden.»

Der § 14a wurde gewählt, weil § 14 ebenfalls Bußgeldvorschriften normiert. Denkbar wäre auch, in diesen einen weiteren Absatz einzufügen, sodass alle Ordnungswidrigkeiten in einem Tatbestand vorzufinden sind. Allerdings adressieren diese Ordnungswidrigkeiten zuvörderst die Ärzt*innen bzw. Berater*innen. Dass der neue Tatbestand hingegen außenstehende Dritte betrifft, spricht für eine Ausgliederung, die allerdings keineswegs zwingend ist. Der Regelungsstandort ist für die rechtliche Wirkung nicht relevant. Diese tritt vielmehr unabhängig von der systematischen Verortung ab. Die konkrete Höhe des

143 Kleszczewski, Ordnungswidrigkeitenrecht, § 2 Rn. 70.

144 Kleszczewski, Ordnungswidrigkeitenrecht, § 2 Rn. 72; *Bülte*, Ordnungswidrigkeitenrecht, § 2 Rn. 7; zur Bestimmtheit im Sinne von Vorhersehbarkeit auch BVerfGE 47, 109 (121).

145 BVerfG (K), NJW 2005, 349 (349); BVerfGE 143, 38 (54).

Bußgeldes kann noch diskutiert werden, wobei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Berücksichtigung finden muss.

Die Formulierung «handelt ordnungswidrig» ist nur deklaratorisch, weil sich der Charakter als Ordnungswidrigkeit schon aus der Ahndung mit einer Geldbuße ergibt.^[146] Nichtsdestotrotz wird sie als «guter gesetzgeberischer Brauch»^[147] bezeichnet. Die Wendung «(...) kann mit einer Geldbuße geahndet werden» spiegelt das im Ordnungswidrigkeitenrecht geltende Opportunitätsprinzip (§ 47 Abs. 1 OWiG) wider, ist damit aber ebenfalls nicht konstitutiver Natur.^[148]

In Bezug genommen sind nicht nur anerkannte Beratungsstellen, sondern auch Einrichtungen, die Schwangerschaftsabbrüche vornimmt, da es dort für die schwangeren Frauen zu vergleichbaren Drucksituationen kommt. Nicht erforderlich ist nach der vorgeschlagenen Formulierung («versucht»), dass tatsächlich ein Erfolg eintritt, die schwangeren Frauen also tatsächlich beeinflusst oder am Zugang gehindert werden. In Hinblick auf die Verwendung der Formulierung «sonstige Ausübung von Zwang oder Druck» könnte an der Bestimmtheit gezweifelt werden, weil hierunter mannigfaltige Verhaltensweisen fallen. Jedoch sind unbestimmte Rechtsbegriffe gerade darauf ausgelegt, einen weit gefächerten Lebenssachverhalt, der sich naturgemäß nicht in jeder Facette normieren lässt, zu erfassen.^[149] Die Prüfung, ob die tatbestandlichen Voraussetzungen vorliegen, obliegt den mit der Anwendung und Auslegung betrauten Behörden.^[150] Im Rahmen von «Gehsteigbelästigungen» kommt es zu einer Vielzahl an unterschiedlichen Protestformen. Die Beeinflussung wird durch Ansprechen, Verteilen von Flugblättern, das Abhalten von Gebeten, aber auch vielen anderen Aktionen verursacht. Um diese Vielgestaltigkeit abzubilden ist die Verwendung eines unbestimmten Rechtsbegriffes somit notwendig und geboten. Verfassungsrechtlich ist ihre Verwendung zulässig, sofern die unbestimmten Begriffe mit den herkömmlichen rechtswissenschaftlichen Auslegungsmethoden der Auslegung zugänglich sind.^[151] Indem die Norm nur Verhaltensweisen miteinschließt, die objektiv geeignet sind, durch Druck oder Zwang eine «Beeinflussung» der Frauen hervorzurufen oder sie am «Zugang» zu den Einrichtungen zu hindern versucht, ist nicht nur für die Behörden, sondern auch für Einzelne vorhersehbar, welche Verhaltensweisen davon erfasst sind. Insbesondere die explizite Nennung des gezielten Ansprechens und ein Vergleich damit machen hinreichend deutlich, welche Verhaltensweisen durch den Tatbestand erfasst werden. Mithin wird mit dem vorgeschlagenen Ordnungswidrigkeitentatbestand den Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes genügt.

146 Vgl. dazu *Gerhold* in: BeckOK OWiG, § 1 Rn. 1.

147 *Rogall* in: Karlsruher Kommentar zum OWiG, § 1 Rn. 10.

148 Vgl. *Gerhold* in: BeckOK OWiG, § 1 Rn. 11.

149 *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rn. 349.

150 *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rn. 30.

151 St. Rspr. des BVerfG, vgl. zuletzt BVerfGE 131, 316 (343).

III. Materielle Verfassungsmäßigkeit in der Anwendung

Die Verfolgung der Ordnungswidrigkeit selbst liegt nach § 47 Abs. 1 OWiG im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde. Im hier betrachteten Kontext geht es aber weniger um die Verfolgung des Verhaltens im Bußgeldverfahren, sondern um die Betrachtung des Tatbestandes in seiner Funktion als «Hebel» für die Anwendung der Ermächtigungsgrundlagen aus dem Polizei- und Ordnungsrecht oder dem Versammlungsrecht. Auch hier gilt, dass diese Norm nicht ermöglichen darf, einen Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit schon anzunehmen, wenn eine tatsächliche Gefährdung für das Allgemeine Persönlichkeitsrecht gar nicht vorliegt. Eine Auslegung der Norm muss eine solche Anwendung also ausschließen.

In örtlicher Hinsicht ist der Gesetzestext eindeutig, sodass auf dieser Grundlage kein Verstoß angenommen werden kann, wenn an Orten protestiert wird, an denen das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der Frauen nicht tangiert wird. In zeitlicher Hinsicht ergibt die sprachliche und teleologische Auslegung des Begriffs «Zugang», dass nur Zeiten erfasst sind, zu welchen der tatsächliche Zugang auch möglich ist, das heißt zu den Öffnungszeiten. Insofern gilt das in Bezug auf § 8 S. 2 SchKG n.F. Gesagte.

Die tatbestandlichen Handlungen «gezieltes Ansprechen» und «sonstige Ausübung von Zwang oder Druck» bilden auch das typische Verhalten im Rahmen von «Gehsteigbelästigungen» ab. Die Norm erfasst nicht etwa jedes «gezielte Ansprechen», sondern nur solches, durch das Zwang oder Druck auszuüben versucht wird, wie die systematische Auslegung innerhalb der Regelung ergibt. Das Wort «sonstige» zeigt, dass sich diese Folge auch aus der Alternative des Ansprechens ergeben muss. Hinzu kommt, dass die Norm den Versuch einer Beeinflussung der Frauen oder einer Zugangsverhinderung voraussetzt, wobei die Beeinflussung sowohl verbal als auch nonverbal erfolgen kann. Handlungen, die dazu objektiv ungeeignet sind und somit auch nicht das Allgemeine Persönlichkeitsrecht verletzen können, werden also nicht erfasst. Somit ermöglicht die Norm es nicht etwa, ein «Ansprechen» oder andere Verhaltensweisen als Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu werten, wenn diese keine Persönlichkeitsrechtverletzung und damit zugleich auch keine Beeinträchtigung des gesetzgeberischen Schutzkonzeptes zur Folge haben können. Der Umstand, dass die Intimsphäre der schwangeren Frauen betroffen ist und zugleich eine gesetzliche Verpflichtung zum Aufsuchen einer Beratungsstelle besteht, rechtfertigen es, an der Versuchsschwelle anzusetzen.

Somit ist bei richtiger Auslegung der Norm in Verbindung mit der jeweiligen Ermächtigungsgrundlage eine materiell verfassungsmäßige Anwendung zu erwarten.

VIERTER TEIL:

FORMELLE VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT –
GESETZGEBUNGSKOMPETENZ

In formeller Hinsicht ist ein Gesetz – auch eine Ergänzung oder Neuregelung – nur dann verfassungsmäßig, wenn es kompetenzgerecht erlassen wurde. Die Kompetenzverteilung ergibt sich aus dem Grundgesetz und ist zwingend. Nach Art. 70 Abs. 1 GG steht im Grundsatz den Ländern die Gesetzgebungsbefugnis zu, sofern sich aus der Verfassung kein Kompetenztitel des Bundes ergibt.

Die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes kann dabei aus geschriebenen oder ungeschriebenen Kompetenzzuweisungen folgen. Die geschriebenen Kompetenztitel ergeben sich direkt aus dem Grundgesetz. Der Bund kann entweder gem. Art. 71, 73 GG ausschließlich oder gem. Art. 72, 74 GG konkurrierend zur Gesetzgebung befugt sein. In Einzelfällen sieht das Grundgesetz darüber hinaus spezielle Kompetenztitel vor.^[152] Von der Rechtsprechung wurden darüber hinaus ungeschriebene Regeln entwickelt: die Kompetenzen kraft Natur der Sache, die Kompetenzen kraft Sachzusammenhang und sog. Annexkompetenzen.^[153]

152 Etwa im Parteienrecht (Art. 20 Abs. 3 GG) oder in Bezug auf Zölle und Finanzmonopole (Art. 105 Abs. 1 GG), vgl. die umfassende Aufzählung bei *Wittreck* in: *Dreier*, GG, Art. 71 Rn. 6.

153 Einen Überblick bietet *Degenhart* in: *Sachs*, GG, Art. 70 Rn. 29 ff.

A. Bundeskompetenz für § 8 SchKG n.F.

Zur Begründung einer Bundeskompetenz für den vorgeschlagenen § 8 SchKG n.F. kommen sowohl geschriebene Kompetenztitel als auch ungeschriebene Kompetenztitel in Betracht.

I. Geschriebene Kompetenztitel

Eine der geschriebenen Zuständigkeitsregelungen müsste dem Bund die Zuständigkeit für die Gesetzgebung auf dem hier einschlägigen Gebiet einräumen. Eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz enthält Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 GG für die Regelungsmaterie «Strafrecht». Diesen heranzuziehen, kann erwogen werden, weil die Neuregelung in Zusammenhang mit dem strafrechtlichen Regelungssystem der §§ 218 ff. StGB steht. Dem ist aber entgegenzuhalten, dass § 8 S. 2 SchKG n.F. der Sache nach kein Strafrecht ist. Denn die Ergänzung soll das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der schwangeren Frauen sowie die Einhaltung des Beratungskonzeptes aus dem Schwangerschaftskonfliktgesetz gewährleisten und hat somit präventiven (Schutz-)Charakter. Aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 GG kann also kein Kompetenztitel hergeleitet werden. Ein anderer Titel aus dem Kompetenzkatalog des Art. 74 GG ist nicht ersichtlich. Insbesondere greift auch nicht Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG. Denn für die Materie der «öffentlichen Fürsorge» ist es allgemeine Meinung, dass dieser Titel nur öffentliche Hilfeleistungen in wirtschaftlicher Notlage, also vor allem Sozialhilfen, erfasst.^[154] Gleiches gilt für die konkurrierenden Kompetenzzuweisungen des Art. 73 GG. Auch existiert keine andere spezielle Zuständigkeitsnorm des Grundgesetzes, welche hier herangezogen werden könnte.

II. Ungeschriebene Kompetenzen

In Betracht kommt demgegenüber eine ungeschriebene Gesetzgebungskompetenz. Zu beachten ist, dass diese nur sehr zurückhaltend angenommen werden dürfen, um die verfassungsmäßigen Kompetenzregelungen nicht zu umgehen.^[155] An diesen Maßstäben muss sich die Beurteilung der formellen Verfassungsmäßigkeit der vorgeschlagenen Neuregelungen folglich messen lassen.

154 Kunig in: von Münch/Kunig GG, Art. 74 Rn. 28; Degenhart in: Sachs, GG, Art. 74 Rn. 35.

155 Vgl. Degenhart in: Sachs, GG, Art. 70 Rn. 29.

1. Kompetenz kraft Natur der Sache

Eine Kompetenz kraft Natur der Sache liegt vor, wenn eine Materie begriffsnotwendig (der Natur nach) nur auf Bundesebene geregelt werden kann.^[156] Reine Zweckmäßigkeit hingegen genügt nicht.^[157] Regelungen, welche beispielsweise Bundessymbole betreffen, sind demnach eindeutig Bundessache.^[158] Für die vorgeschlagene Neuregelung hingegen zeigt dieser Vergleich, dass sie nicht begriffsnotwendig nur durch Bundesgesetz erlassen werden kann. Zwar würde eine bundeseinheitliche Regelung im Schwangerschaftskonfliktgesetz die Durchsetzung von Beschränkungen und damit den Persönlichkeitsrechtsschutz länderübergreifend einheitlich effektuieren. Allerdings handelt es sich dabei um eine reine Zweckmäßigkeitserwägung. Somit liegt keine Bundeskompetenz kraft Natur der Sache vor.

2. Kompetenz kraft Sachzusammenhang und Annexkompetenz

Die Kompetenz kraft Sachzusammenhang und die Annexkompetenz als die weiteren ungeschriebenen Kompetenzzuweisungen beruhen auf sehr ähnlichen Begründungen.

Das Bundesverfassungsgericht nimmt eine Kompetenz kraft Sachzusammenhang an, «wenn (...) ein Übergreifen in nicht ausdrücklich zugewiesene Materien *unerlässliche* Voraussetzung ist für die Regelung einer der Bundesgesetzgebung zugewiesenen Materie»^[159]. Der Zusammenhang zwischen der ausgeübten Bundeskompetenz und der nicht ausdrücklich dem Bund zugeordneten Materie muss also *zwingend*, die Regelung durch den Bund ganz im Sinne der Rechtsprechung also «unerlässlich» sein.

Wegen ihrer Ähnlichkeit muss diese Kompetenz von der Annexkompetenz abgegrenzt werden. Letztere bietet die Möglichkeit, eine Bundeszuständigkeit mit dem Argument herzuleiten, dass es eine Hauptmaterie gibt, welche in die Bundeszuständigkeit fällt, für deren Vorbereitung oder Durchführung die betreffende Materie (Annexmaterie) erforderlich ist.^[160] Im Ergebnis muss dabei auch hier ein enger sachlicher Zusammenhang bestehen. So gewendet wird deutlich, warum die Abgrenzung zur Kompetenz kraft Sachzusammenhang schwer ist. Deshalb qualifizieren einige die Annexkompetenz als einen Unterfall der Kompetenz kraft Sachzusammenhang.^[161] Im Ergebnis ist jedoch in beiden Fällen eine Bundeskompetenz gegeben.

156 Vgl. *Heintzen* in: Bonner Kommentar GG, Art. 70 Rn. 182 mit umfassenden Rechtsprechungsnachweisen in Fn. 612, so etwa BVerfGE 3, 407 (422); 12, 205 (251).

157 Vgl. BVerfGE 12, 205 (251 ff.).

158 Vgl. BVerfGE 3, 407 (422).

159 So schon BVerfGE 3, 407 (421); vgl. auch BVerfGE 98, 265 (299); 106, 62 (115).

160 Vgl. etwa BVerfGE 8, 143 (149) (bzgl. Durchführung); 77, 288 (299) (bzgl. Vollzug); ebenso *Rozek* in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 70 Rn. 48.

161 Z.B. *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth GG, Art. 70 Rn. 12.

Die Voraussetzungen, um diese Kompetenzen zu bejahen, sind in beiden Fällen besonders streng; denn mithilfe dieser Konstruktionen wird für eine Materie eine Bundeszuständigkeit bejaht, die dem Bund nicht ausdrücklich in der Verfassung zugewiesen ist.^[162] Die Kompetenzordnung der Verfassung wird somit berührt, wobei ein substantieller Eingriff in die positiv normierte Kompetenzverteilung nicht vorgenommen werden darf.^[163] Anders formuliert darf es sich bei der Materie nur um einen Gegenstand von untergeordneter Bedeutung handeln, der sich innerhalb des sie legitimierenden Regelungszusammenhanges befinden muss.^[164] Nichts desto trotz kann ein Unterschied zwischen den Kompetenzfiguren benannt werden: Während die Annexkompetenz dazu fungiert, eine Kompetenz zu einer Materie «in die Tiefe» zu begründen und sich durch ihren «dienenden Charakter»^[165] in Bezug auf diese auszeichnet, geht es bei der Kompetenz kraft Sachzusammenhang um das Auffinden von Materien, die «in der Breite» mit einer Bundeskompetenz im engen Sachzusammenhang stehen.^[166]

Hier kommt durch die Erweiterungen der strafrechtlichen Regelungen zum Schwangerschaftsabbruch sowohl eine Kompetenz kraft Sachzusammenhang als auch eine Annexkompetenz des Bundes in Betracht, wie sie auch für den Erlass der Schwangerschaftskonfliktgesetzes in seiner derzeit geltenden Fassung besteht.

a) Die Bundeskompetenz für das Schwangerschaftskonfliktgesetz

Eingangs soll deshalb erläutert werden, warum das Schwangerschaftskonfliktgesetz auf Basis einer Annexkompetenz erlassen wurde. Ausgangspunkt war die Novellierung der strafrechtlichen Bestimmungen in Bezug auf Schwangerschaftsabbrüche im Jahre 1992, wobei das Inkrafttreten zunächst durch das Bundesverfassungsgericht ausgesetzt und später auch teilweise für verfassungswidrig und nichtig erklärt wurde.^[167] Unter Berücksichtigung der verfassungsgerichtlichen Vorgaben wurde eine Neuregelung, das Schwangeren- und Familienhilfeänderungsgesetz, erst deutlich später verabschiedet und trat 1995 in Kraft.^[168] Im Zuge dieser Novellierungen wurde auch das Gesetz über Aufklärung, Verhütung, Familienplanung und Beratung erlassen, welches seit der Gesetzesänderung

162 Vgl. *Uhle* in: Maunz/Dürig, GG, Art. 70 Rn. 64.

163 So formuliert für die Kompetenz kraft Sachzusammenhang von *Degenhart*, Staatsrecht I, Rn. 183. Gleiches muss aber auch für die Annexkompetenzen gelten.

164 Vgl. *Uhle* in: Maunz/Dürig, GG, Art. 70 Rn. 64.

165 So *Heintzen* in: Bonner Kommentar, GG, Art. 70 Rn. 178.

166 Vgl. *Degenhart*, Staatsrecht I, Rn. 184.

167 Ausführlich dazu *Gopp* in: MüKo StGB, Vor. § 218 Rn. 1 ff., ab Rn. 3 zu den Entwicklungen der 90er Jahre.

168 Das Schwangeren- und Familienhilfeänderungsgesetz vom 21.08.1995 (BGBl. I S. 1050) wurde am 26.6.1995 verabschiedet und trat am 01.10.1995 in Kraft.

von 1995 den Namen «Gesetz zur Vermeidung und Bewältigung von Schwangerschaftsabbrüchen (Schwangerschaftskonfliktgesetz)» trägt.^[169]

Kompetenzrechtlich gesehen hat der Bund bei Schaffung des strafrechtlichen Normenkomplexes von seiner konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 GG Gebrauch gemacht. Für das Schwangerschaftskonfliktgesetz bestand dieser geschriebene Kompetenztitel nicht, da es sich nicht als Strafrecht darstellt. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht bestätigt, dass der Bund eine Annexkompetenz für ein Schutzkonzept für die Frauen und das ungeborene Leben hat, welches in den strafrechtlichen Regelungen wurzelt und für diese ein erforderliches Folgekonzept darstellt.^[170] Gleichzeitig betonte es in diesem Zusammenhang aber auch die Grenzen einer solchen Kompetenz, die nicht für Regelungen greift, die über das im Strafrecht angelegte Konzept hinausgehen.

Das Schwangerschaftskonfliktgesetz enthält Regelungen, die sich innerhalb dieses konzeptionellen Rahmens bewegen. So regelt beispielsweise § 9 SchKG^[171] die staatliche Anerkennung von Beratungsstellen, wie sie in § 219 Abs. 2 S. 1 StGB vorausgesetzt wird. Ein anderes Beispiel ist § 5 SchKG, der den Inhalt der Schwangerschaftskonfliktberatung konkretisiert, welche wiederum in § 218a StGB vorausgesetzt und in § 219 StGB in ihren inhaltlichen Leitlinien vorgegeben wird. Es handelte sich um Materien, welche mit den strafrechtlichen Regeln in einem zwingenden sachlichen und funktionalen Zusammenhang stehen. Sie ergänzen diesen Regelungskomplex «in der Tiefe» und füllen ihn inhaltlich aus, ohne über den Regelungszusammenhang hinauszugehen. Ihr Zweck ist lediglich, die Durchführung dieses Konzeptes zu ermöglichen, also um ihm zu «dienen». Für den Erlass des Gesetzes bestand mithin die Gesetzgebungskompetenz des Bundes als Annexkompetenz.

b) Begründung einer Bundeskompetenz für § 8 S. 2 SchKG n.F.

Wie bereits dargestellt, ist die Bundeskompetenz für die Neuregelung des § 8 SchKG begründungsbedürftig, weil sie vom Regelfall der Gesetzgebungskompetenz der Länder nach Art. 70 GG abweicht. Allein der Umstand, dass diese Neuregelung in den Kontext des Schwangerschaftskonfliktgesetzes eingebettet würde, für welches wiederum der Bund zuständig ist, genügt freilich nicht, um eine Bundeskompetenz für die Änderung zu begründen. Änderungen bedürfen einer separaten inhaltlichen Überprüfung, da ansonsten nach Erlass eines Bundesgesetzes der Bundesgesetzgeber mit diesem Gesetz als Instrumentarium die zwingende Kompetenzordnung des Grundgesetzes umgehen könnte. Trotzdem kann ein Blick auf die Bundeskompetenz für das Schwangerschaftskonfliktgesetz argumentativ weiterhelfen, wenn es sich bei der hier beabsichtigten Neuregelung genau wie

169 Siehe BGBl. I. 1995, S. 1050.

170 Vgl. BVerfGE 88, 203 (331).

171 Damals § 3 Abs. 3 Gesetz über Aufklärung, Verhütung, Familienplanung und Beratung.

bei den sonstigen Bestimmungen des Schwangerschaftskonfliktgesetzes um eine notwendige Ausgestaltung des gesetzgeberischen Konzepts der §§ 218 ff. StGB handeln würde. Dabei darf es sich nur um Regelungen handeln, die das im Strafrecht angelegte Schutzkonzept ausfüllen, dieses aber nicht selbstständig weiterentwickeln (s.o.).

Das Regelungskonzept der §§ 218 ff. StGB dient dem Schutz des ungeborenen Lebens und der eigenverantwortlichen Entscheidung der Frauen.^[172] Der Gesetzgeber geht ausweislich dieses Konzeptes davon aus, dass beides am besten dadurch erreicht wird, dass sich schwangere Frauen mit dem Wunsch, die Schwangerschaft abbrechen zu wollen, innerhalb eines Zeitfensters beraten lassen müssen. Diese Beratung dient ausdrücklich nicht (nur) dem Schutz des ungeborenen Lebens, sondern auch dem Schutz der Eigenverantwortung der Frauen.^[173] Ziel der Beratung ist es, trotz der vom Gesetzgeber^[174] und dem Bundesverfassungsgericht^[175] betonten Missbilligung von Schwangerschaftsabbrüchen gerade nicht in den ersten 12 Wochen eine Entscheidung vorzugeben – also auch nicht eine zugunsten des Austragens des Kindes –, sondern die Frauen zu informieren.^[176] Eine *tatsächlich* eigenverantwortliche Entscheidung setzt jedoch voraus, dass alle dafür grundlegenden und potentiell relevanten Informationen bekannt sind. Diesem Konzept widerspricht es diametral, wenn nicht gewährleistet ist, dass betroffene Frauen zu einer Beratung von solcher Bedeutung Zugang ohne Beeinflussung von außen haben. Das gilt auch für eine Beeinflussung, die von Abtreibungsgegner*innen ausgeht.

Die Neuregelung soll für die Frauen keine neue Beratungsmöglichkeiten schaffen oder anderweitige neuartige Schutzmechanismen etablieren, und damit weder das Regelungskonzept aus dem Strafrecht erweitern noch ein neues Regelungskonzept begründen. Sie soll lediglich den Zugang zu den strafrechtlich vorausgesetzten Beratungsstellen garantieren. Dass die schwangeren Frauen tatsächlich Zugang zu den Stellen haben, ist für die Umsetzung der Beratung nach § 219 StGB zwingend erforderlich und somit nicht nur eine Ausgestaltung dieses Schutzkonzepts. Vielmehr stellt sich die Gewährleistung des ungehinderten Zugangs als notwendige Grundlage dieses Konzeptes dar. Die Regelung stellt damit im Ergebnis auch keine Neuregelung von einem eigenen substantiellen neuen Gewicht und Inhalt dar, welche das Kompetenzgefüge beeinträchtigen würde. Sie verdeutlicht nur, was sich ohnehin bereits aus dem Regelungskonzept der §§ 218 ff. StGB und dem Schwangerschaftskonfliktgesetz ergibt. Wenngleich ihr damit gewissermaßen ein «deklaratorischer» Charakter attestiert wird, hat sie eine eigenständige praktische Bedeutung, da nur durch

172 Vgl. BT-Drs. 12/1605, S. 4: «Das Ziel des Lebensschutzes und die Interessen der Schwangeren stellen keine unüberbrückbaren Gegensätze dar».

173 Vgl. BT-Drs. 12/1605, S. 5 f.

174 So explizit in BT-Drs. 12/1605, S. 5.

175 BVerfGE 88, 203 (255).

176 Vgl. BT-Drs. 12/2605, S. 5; vgl. auch den Wortlaut des § 219 Abs. 1 S. 2 StGB.

eine solche Regelung ein effektiver Schutz des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts und des Beratungskonzepts gewährleistet werden kann (vgl. Zweiter Teil, B.).

Somit steht die Neuregelung in einem engen sachlichen und funktionalen Zusammenhang mit dem strafrechtlichen Schutzkonzept. Die Regelung betrifft dabei nicht eine Ausgestaltung dieser Normen «in die Breite», sondern ist grundlegend und unerlässlich für das Funktionieren des Schutzkonzepts und somit eine Regelung «in die Tiefe». Ebenso wie für die restlichen Regelungen des Schwangerschaftskonfliktgesetzes besteht auch für § 8 S. 2 SchKG n.F. eine Annexkompetenz des Bundes.^[177] Die formelle Verfassungsmäßigkeit der Neuregelung kann mithin im Ergebnis bejaht werden.

177 Unberührt bleibt die Tatsache, dass das Gefahrenabwehrrecht in den Zuständigkeitsbereich der Länder fällt. Es sind auch die Normen des Landesrechts (also des Polizei- und Ordnungsrechts oder des Versammlungsrechts) die für ein Eingreifen der Behörden die entscheidende Rechtsgrundlage bleiben.

B. Bundeskompetenz für das Ordnungswidrigkeitenrecht

Für die Schaffung eines Ordnungswidrigkeitentatbestandes müsste der Bund zuständig sein. Hier kommt ein Kompetenztitel aus dem Grundgesetz in Betracht, namentlich die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das Strafrecht aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 GG. «Strafrecht» im Sinne dieser Norm umfasst alle Regelungen von repressiven oder präventiven Reaktionen des Staates, die an eine Straftat anknüpfen.^[178] Der Begriff ist also weit zu verstehen und erstreckt sich neben Strafen und Bußregeln sowie Maßregeln der Besserung und Sicherung auch auf das Ordnungswidrigkeitenrecht.^[179]

Die Bewehrung eines Beeinflussungsversuchs mit einer Geldbuße ist nicht präventiv-abwehrrechtlich, sondern setzt bereits ein bußgeldwürdiges Verhalten voraus und ist somit repressiver Natur. Damit stellt sich hier nicht die problematische Abgrenzung zum Gefahrenabwehrrecht, zumal sich mit Art. 71 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 GG ohnehin ein eindeutiger Kompetenztitel des Bundes ausmachen lässt. Kompetenzrechtlich bestehen folglich keine Bedenken. Dass ein Ordnungswidrigkeitentatbestand mittelbar über das Schutzgut der öffentlichen Ordnung den behördlichen Zugriff über das Polizei- und Ordnungsrecht oder das Versammlungsrecht eröffnet, ändert an dieser Bewertung nichts. Vielmehr bleibt es bei dem im Grunde repressiven Charakter, der hier die Bundeskompetenz begründet.

178 Vgl. BVerfGE 109, 190 (212) = NJW 2004, 750 (751).

179 St. Rspr., vgl. schon BVerfGE 27, 18 (32 f.); ebenfalls allg. Meinung in der Literatur, vgl. nur Wittreck in: Dreier, GG, Art. 74 Rn. 19; Maunz in: Maunz/Dürig GG, Art. 74 Rn. 65.

FÜNFTER TEIL:

POLITISCHE HANDLUNGSEMPFEHLUNG

Zur Begründung der Neuregelung sollte vor allem auf die Schutzpflicht des Staates für das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der schwangeren Frauen verwiesen werden. Zwar hat die Untersuchung ergeben, dass auch das Allgemeine Persönlichkeitsrecht sowie die Berufsfreiheit der Ärzt*innen und Berater*innen durch «Gehsteigbelästigungen» beeinträchtigt werden. Allerdings werden in der Regel – insbesondere sofern nicht eine individualisierte Diffamierung stattfindet – die kollidierenden Grundrechte der Abtreibungsgegner*innen im Ergebnis überwiegend. Das schließt freilich nicht aus, die Grundrechte der Ärzt*innen und Berater*innen dennoch stark zu machen, um die Dringlichkeit des Handlungsbedarfs zusätzlich zu unterstreichen. Die Berater*innen nehmen immerhin einen gesetzlich begründeten Auftrag wahr, den sie auch ungehindert ausüben sollen können. Vergleichsweise wenig Beachtung in den rechtlichen und rechtspolitischen Diskurs findet bisher die Überlegung, dass zudem das staatliche Beratungskonzept schützenswert ist und zwar gerade auch in Hinblick auf das damit verfolgte Ziel des Schutzes des ungeborenen Lebens. Denn durch das Beratungskonzept nimmt der Staat seinen Schutzauftrag für das ungeborene Leben wahr. Wird dieses Beratungskonzept durch Abtreibungsgegner*innen gefährdet, hat dies unmittelbare Auswirkungen auf den Schutz des ungeborenen Lebens, der gerade eine ergebnisoffene Beratung ohne jeden Zwang und Druck auch von Dritten voraussetzt. Der Verweis auf die Sicherung des staatlichen Beratungskonzepts bietet daher einen gewichtigen weiteren Begründungsstrang neben dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht mit einer anderen Stoßrichtung.

Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Neuregelung sind aus verfassungsrechtlicher Perspektive beide vorgeschlagenen Alternativen denkbar, weisen jedoch ihre Vor- und Nachteile auf, die abschließend zu diskutieren und gegeneinander abzuwägen sind.

In Hinblick auf die formelle Verfassungsmäßigkeit ist zu bedenken, dass die Schaffung eines neuen Ordnungswidrigkeitentatbestandes auf einen eindeutigen geschriebenen Kompetenztitel des Bundes gestützt werden kann. Die Kompetenz lässt sich also ohne Weiteres aus dem Grundgesetz ableiten. Somit ist diese Alternative im Vergleich zu § 8 S. 2 SchKG n.F. aus kompetenzrechtlicher Perspektive einfacher zu begründen und unterliegt in dieser Hinsicht keinen verfassungsrechtlichen Einwänden, wobei auch die Neufassung des § 8 SchKG möglichen Einwänden standhalten würde. In Bezug auf die materielle Verfassungsmäßigkeit sind die beiden Alternativen rechtlich gesehen als Schutzmechanismus für das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der schwangeren Frauen sowie das staatliche Beratungskonzept ebenbürtig.

Auch praktisch gesehen bestehen auf Grundlage beider Neuregelungen dieselbe Möglichkeit, im Falle von «Gehsteigbelästigungen» einen Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit anzunehmen und somit auf die versammlungsrechtlichen oder polizei- und ordnungsrechtlichen Eingriffsbefugnisse zurückzugreifen, um Beschränkungen anzuordnen. Als Vorteil kann der Ordnungswidrigkeitentatbestand aus Sicht ihrer Effektivität allerdings noch gereichen, dass die Ahndung mit einer Geldbuße die Abtreibungsgegner*innen explizit adressiert und ihr Verhalten sanktioniert, womit sie eine zusätzliche Abschreckungs-

wirkung auf diese und damit eine größere Schutzintensität haben kann. Anzumerken ist aber auf der anderen Seite, dass die Schaffung eines Ordnungswidrigkeitentatbestandes aufgrund der Bewehrung mit einer Geldbuße einen höheren Eingriffscharakter aufweist und daher auch im rechtspolitischen Diskurs tendenziell eher auf Gegenwind stoßen könnte.

Welche der beiden Alternativen der Vorzug gewährt werden sollte, hängt im Ergebnis davon ab, welche Priorität gesetzt wird. Soll die Neuregelung im rechtspolitischen Diskurs auf möglichst wenig Gegenstimmen stoßen, ist § 8 S. 2 SchKG n.F. die sicherere und für die Abtreibungsgegner*innen mildere Alternative. Allerdings bestünde weiterhin die Gefahr, dass die Ordnungsbehörden auch unter Rückgriff auf diese Vorschrift zur Begründung einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Sinne des Polizei- und Ordnungsrechts oder des Versammlungsrechts dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht der Frauen weiterhin nicht hinreichend Gewicht beimessen, um effektiv gegen «Gehsteigbelästigungen» vorzugehen. Denn zum einen ist die Aussage des § 8 S. 2 SchKG n.F. weniger eindeutig. Zum anderen geht damit jedenfalls keine explizite rechtliche Missbilligung des Verhaltens der Abtreibungsgegner*innen einher; eine solche schwingt allenfalls mittelbar mit. Demgegenüber bringt ein Ordnungswidrigkeitentatbestand die rechtliche Missbilligung des Verhaltens eindeutig zum Ausdruck und wirkt damit gewissermaßen als Gegengewicht zur Missbilligung des Schwangerschaftsabbruchs, die sowohl aus rechtlicher als auch aus gesellschaftlicher Perspektive weiterhin fortbesteht. So kann der Staat durch die gesetzliche Missbilligung von «Gehsteigbelästigung» als bußgeldwürdiges Verhalten ein eindeutiges Zeichen setzen, dass «Gehsteigbelästigungen» auch rechtlich zu missbilligen sind. Zur Gewährleistung eines möglichst effektiven Schutzes des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts der schwangeren Frauen ist daher die Normierung einer Ordnungswidrigkeit vorzuziehen. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass ein effektiver Schutz des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts angesichts der staatlichen Schutzpflicht verfassungsrechtlich geboten ist.

Zwar erlangen die Behörden durch die Schaffung eines solchen Ordnungswidrigkeitentatbestands keine weiteren Möglichkeiten, um «Gehsteigbelästigungen» zu beschränken. Denn es wird gerade keine gefahrenabwehrrechtliche Eingriffsermächtigung geschaffen, sondern lediglich der Zugriff über das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit in Gestalt der objektiven Rechtsordnung erweitert. Die mit dem Ordnungswidrigkeitentatbestand verbundene Klarstellung erleichtert jedoch den Zugriff deutlich. Sie ist zudem geeignet, etwaige Hemmschwellen abzubauen, die angesichts des besonderen Schutzes der auf Seiten der Abtreibungsgegner*innen betroffenen Rechte und der rechtlichen sowie gesellschaftlichen Missbilligung des Schwangerschaftsabbruchs auf Seiten der Behörden bestehen mögen. Präventiver Schutz wird zudem durch die mit der Ahndung des Verhaltens mit einer Geldbuße verbundenen Abschreckungseffekte bewirkt. In jedem Fall gehört die Neuregelung von ihrem Standort her in das Schwangerschaftskonfliktgesetz. Denn sie ist trotz ihrer auch präventiven Wirkung Teil des staatlichen Beratungskonzepts.

Die praktischen Auswirkungen der beiden alternativen Reformvorschläge stellen sich wie folgt dar. Eine Verlegung der Zusammenkunft von Abtreibungsgegner*innen bedürfte nach beiden Alternativen nach der Rechtsänderung weiterhin einer gesetzlichen Ermächtigung, die entweder im Polizei- und Ordnungsrecht oder im Versammlungsrecht zu finden ist. Insofern würde die Ergänzung im Schwangerschaftskonfliktgesetz also unabhängig von der jeweiligen Regelungsalternative keine Neuerung gegenüber der bisherigen Rechtslage bewirken. Die heranzuziehenden Ermächtigungsgrundlagen des Polizei- und Ordnungsrechts oder des Versammlungsrechts setzten eine Gefahr für die Öffentliche Sicherheit und Ordnung voraus, die unter anderem anzunehmen ist, wenn gegen die objektive Rechtsordnung verstoßen wird. Auch der Verstoß gegen das Schwangerschaftskonfliktgesetz ist ein solcher Verstoß gegen die objektive Rechtsordnung und berechtigt damit zum behördlichen Einschreiten.

Unterstellt wird im Folgenden der in der Praxis zu beobachtende Sachverhalt, dass Abtreibungsgegner*innen in Sicht- oder Rufweite einer anerkannten Beratungsstelle oder einer Einrichtung, die Schwangerschaftsabbrüche vornimmt, die Ratsuchenden gezielt ansprechen, sie durch sonstige Ausübung von Zwang oder Druck beeinflussen oder sie am Zugang zu hindern versucht.

Im Falle der Ergänzung des § 8 SchKG läge ein Verstoß des Staates gegen § 8 S. 2 SchKG und damit gegen die objektive Rechtsordnung vor, da der ungehinderte Zugang zu der Beratungseinrichtung oder der Einrichtung, die Schwangerschaftsabbrüche vornimmt, nicht sichergestellt ist. Die Vorschrift würde mithin einerseits den Staat verpflichten, durch geeignete Maßnahmen Sorge für einen ungehinderten Zugang zu tragen und zugleich angesichts des Verstoßes hiergegen den Zugriff über das Polizei- und Ordnungsrecht oder das Versammlungsrecht eröffnen. Der Nachteil der Vorschrift liegt darin, dass sie die Abtreibungsgegner*innen zunächst außen vorlässt. Eine Missbilligung ihres Verhaltens kommt in der Vorschrift gerade nicht zum Ausdruck. Obgleich die Störung von den Abtreibungsgegner*innen ausgeht, werden sie erst dann Adressat*innen, wenn eine entsprechende Maßnahme der Behörde erfolgt. Diese setzt wiederum voraus, dass die Behörden tatsächlich tätig werden und eine auf das Polizei- und Ordnungsrecht oder das Versammlungsrecht gestützte Verlegung der Veranstaltung außerhalb von Ruf- und Sichtweise anordnen. Zwar würde die Ergänzung des § 8 SchKG eine solche – bereits nach geltender Rechtslage denkbaren, wenn nicht sogar gebotenen – Anordnung ermöglichen. Die Gefahr, dass Behörden vor einem Einschreiten zurückschrecken, besteht allerdings fort. Denn die Ergänzung bewirkt zwar eine Verbesserung, bringt aber nicht klar zum Ausdruck, inwieweit und auf welche Weise ein Verhalten Dritter zu unterbinden ist. Vielmehr gibt sie zwar die Ermöglichung des ungehinderten Zugangs als Ergebnis vor, nicht aber die Art und Weise, wie dieser ungehinderte Zugang zu verwirklichen ist. Der Schutzpflicht des Staates für das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der schwangeren Frauen wird damit nicht hinreichend Rechnung getragen, und auch das staatliche Beratungskonzept ist weiterhin gefährdet.

Demgegenüber würde die Einfügung eines Ordnungswidrigkeitentatbestandes als Ergänzung des § 14 SchKG oder als eigenständiger § 14a SchKG bewirken, dass die Abtreibungsgegner*innen selbst gegen die objektive Rechtsordnung verstoßen. Zunächst kann gegenüber ihnen ein Bußgeld verhängt werden, wobei dieses innerhalb der gesetzlich festgelegten Grenzen nach pflichtgemäßem Ermessen durch die Behörden festzusetzen ist. Bereits das drohende Bußgeld und die verhängte Sanktion haben eine abschreckende Wirkung auch in Hinblick auf weitere Aktionen. Die Tatsache, dass das Verhalten bußgeldbewehrt ist, bringt daneben eine Missbilligung des Verhaltens zum Ausdruck, was zugleich die Position der schwangeren Frauen sowie der Mitarbeiter*innen der Beratungseinrichtungen und der Ärzt*innen stärkt. Zuletzt wird die Verantwortung dort verortet, wo sie auftritt, nämlich auf Seiten der Abtreibungsgegner*innen, deren Verhalten für die Beeinträchtigung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts der schwangeren Frauen sowie des staatlichen Beratungskonzepts ursächlich ist. Nach geltender Rechtslage und ohne die Einführung eines Ordnungswidrigkeitentatbestands wird das Verhalten der Abtreibungsgegner*innen hingegen nicht sanktioniert, sondern allenfalls die Kundgebung untersagt.

Bereits all diese Überlegungen sprechen dafür, den Ordnungswidrigkeitentatbestand gegenüber der Ergänzung des § 8 SchKG zu priorisieren. Zudem folgt als unmittelbare rechtliche Konsequenz aus dem Verstoß gegen den Ordnungswidrigkeitentatbestand, dass im Falle des beschriebenen und vom Tatbestand erfassten Verhaltens wiederum eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung vorliegt, die den Zugriff über das Polizei- und Ordnungsrecht oder das Versammlungsrecht eröffnet. Dieser Verstoß lässt sich ohne Weiteres feststellen, da die Tatbestandsvoraussetzungen eindeutig sind. Sofern die Formulierung «oder sonstige Ausübung von Zwang oder Druck» als unbestimmter Rechtsbegriff der Auslegung bedarf, wird durch die Rechtsanwendung durch Behörden und Gericht eine weitere Konkretisierung erfolgen, die wiederum die Gesetzgebung zum erneuten Nachjustieren veranlassen kann.

Es ist daher zu erwarten, dass die Behörden auch tatsächlich tätig werden. Zwar sind in der Abwägung wiederum die Grundrechtspositionen der Abtreibungsgegner*innen zu berücksichtigen – also je nach Fallgestaltung die Meinungsfreiheit, die Versammlungsfreiheit und die Religionsfreiheit – und gegen das Schutzgut – das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der schwangeren Frauen sowie die Sicherung des staatlichen Beratungskonzepts – abzuwägen. Der Ordnungswidrigkeitentatbestand bringt jedoch klar zum Ausdruck, dass das Verhalten der Abtreibungsgegner*innen nicht hinzunehmen ist, gibt damit eine klare Stoßrichtung vor und sorgt für mehr Handlungssicherheit seitens der Behörden. Sollten die Behörden dennoch nicht tätig werden, besteht jedenfalls für die schwangere Frau weiterhin die Möglichkeit, verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz zu ersuchen, ohne dass sie zum Schutz ihres Allgemeinen Persönlichkeitsrechts darauf verwiesen wäre.

Ein mit der Einfügung eines Ordnungswidrigkeitentatbestandes möglicherweise einhergehender erhöhter politischer Gegenwind kann auch positiv genutzt werden, um den rechtspolitischen Diskurs über das in den §§ 218 ff. sowie dem Schwangerschaftskonfliktgesetz

geregelte wechselseitige Schutzkonzept anzuregen und die Öffentlichkeit stärker für das Thema zu sensibilisieren. Das gilt zunächst insoweit, als die grundsätzliche Missbilligung des Schwangerschaftsabbruchs nicht mit dem Schutzgehalt des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts in Einklang steht, aber auch in Hinblick auf etwaige weitergehende Reformüberlegungen zum besseren Schutz des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts der Frauen, die sich normativ etwa auf die verbindlichen Vorgaben der Frauenrechtskonvention stützen lassen. Die besseren Argumente sprechen daher für die Einführung eines Ordnungswidrigkeitentatbestandes in das Schwangerschaftskonfliktgesetz, die nach alldem als politische Handlungsoption empfohlen wird. Das Recht liefert hierfür gewichtige Argumente, auf die im politischen Diskurs verwiesen werden kann.

Literaturverzeichnis

- Büchner, Bernward* Anmerkung zur gerichtlichen Untersagung der Gehsteigberatung im vorläufigen Rechtsschutz, in: Zeitschrift für Lebensrecht 2011, 102- 104.
- Bülte, Jens* Ordnungswidrigkeitenrecht, 6. Aufl., München 2020.
- Bohnert, Joachim (Begr.)/Krenberger, Benjamin/Krumm, Carsten* Ordnungswidrigkeitengesetz: Kommentar, 6. Aufl., München 2020.
- Degenhart, Christoph* Das allgemeine Persönlichkeitsrecht, Art 2 I iV mit Art 1 I GG, in: JuS 1992, 361 – 368.
- Degenhart, Christoph* Staatsorganisationsrecht: mit Bezügen zum Europarecht, 36. Aufl., Heidelberg 2020.
- Detterbeck, Steffen* Allgemeines Verwaltungsrecht: mit Verwaltungsprozessrecht, 18. Aufl., München 2020.
- Dreier, Horst (Hrsg.)* Grundgesetz: Kommentar, Bd. 1 Präambel, Artikel 1- 19, 3. Aufl., Tübingen 2013
- Dreier, Horst (Hrsg.)* Grundgesetz: Kommentar, Bd. 2 Artikel 20- 82, 3. Aufl., Tübingen 2015
- Epping, Volker* Grundrechte, 8. Aufl., Berlin 2019
- Erbguth, Wilfried/Mann, Thomas/Schubert, Mathias* Besonderes Verwaltungsrecht, 13. Aufl., Heidelberg 2020.
- Fontana, Sina* «Gehsteigbelästigungen»: Staatliche Schutzpflicht für das Persönlichkeitsrecht, Recht und Politik 2019, 451- 453.
- Graf, Jürgen (Hrsg.)* Beck Online Kommentar zum Ordnungswidrigkeitengesetz, 27. Edition [Stand: 01.07.2020]
- Jarass, Hans (Hrsg.)/Pieroth, Bodo (Hrsg.)* Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar, 16. Aufl., München 2020
- Joecks, Wolfgang (Hrsg.)/Miebach, Klaus (Hrsg.)* Münchener Kommentar zum StGB, Bd. 4 §§185-262, 3. Aufl., München 2017.
- Kahl, Wolfgang (Hrsg.)/Waldhoff, Christian (Hrsg.)/Walter, Christian (Hrsg.)/Dolzer, Rudolf (Begr.)* Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 14, 193. Aktualisierungslieferung Oktober 2018
- Kluszczewski, Diethelm* Ordnungswidrigkeitenrecht: ein Lehrbuch, 2. Aufl., München 2016.
- Kraatz, Erik* Ordnungswidrigkeitenrecht, 1. Aufl., Baden-Baden 2020.
- Lembke, Ulrike* Staatliche Schutzpflichten gegen «Gehsteigbelästigungen», djbZ 2017, 11-12.
- von Mangoldt, Hermann (Hrsg.)/Klein, Friedrich (Hrsg.)/Starck, Christian (Hrsg.)* Grundgesetz: Kommentar, 7. Aufl., München 2018.
- Mann, Thomas/Sennekamp, Christoph/Uechtritz, Michael (Hrsg.)* Verwaltungsverfahrensgesetz: Großkommentar, 2. Aufl., Baden- Baden 2019.
- Martini, Mario* Das allgemeine Persönlichkeitsrecht im Spiegel der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, In: JA 2009, 839 - 845.
- Maunz, Theodor (Hrsg.)/Dürig, Günter (Hrsg.)* Grundgesetz: Kommentar, München 1958.

- Maurer, Hartmut*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Aufl. 2020.
- Mitsch, Wolfgang (Hrsg.)* Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, 5. Aufl., München 2018.
- von Münch, Ingo/Kunig, Philip* Grundgesetz: Kommentar, 6. Aufl., München 2012.
- Posser, Herbert (Hrsg.)/Wolff, Heinrich Amadeus (Hrsg.)* Beck Online Kommentar Verwaltungsgerichtsgesetz, 55. Edition [Stand: 01.07.2020].
- Ring, Gerhard (Hrsg.)/Grziwotz, Herbert (Hrsg.)/Keukenschrijver, Alfred (Hrsg.)* Sachenrecht: §854-1296, 4. Aufl., Baden-Baden 2016.
- Sachs, Michael (Hrsg.)* Grundgesetz: Kommentar, 8.Aufl., München 2018.
- Schoch, Friedrich (Hrsg.)/Schneider, Jens-Peter (Hrsg.)/Bier, Wolfgang (Hrsg.)* Verwaltungsgerichtsordnung, 38. EL [Stand: Januar 2020].
- Scholz, Rupert/Konrad, Karlheinz* Meinungsfreiheit und allgemeines Persönlichkeitsrecht, In: AöR 123 (1998), 60 – 121.
- von Schwanenflug, Noreen* Anmerkung zu VG Karlsruhe, Beschl. V. 27.3.2019- 2 K 1979/19 Versammlungsbeschränkung von Betern in Nähe zur Konfliktberatungsstelle, In: NVwZ 2019, 902 - 904.

Die Autorin

Dr. Sina Fontana, MLE, hat nach dem Studium nebst Ergänzungsstudiengang «Rechtsintegration in Europa» (Göttingen und Budapest) zunächst an der Universität Göttingen zum Thema «Universelle Frauenrechte und islamisches Recht – Zur Umsetzung von Menschenrechten in einer islamisch geprägten Rechtsordnung» promoviert und sodann die Referendarzeit am OLG Frankfurt a.M. absolviert, mit Station beim Bundesverfassungsgericht. Seit 2017 ist sie Akademische Rätin a. Z. und Habilitandin an der Universität Göttingen.

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Schumannstraße 8, 10117 Berlin
Kontakt: Derya Binisik, Gunda-Werner-Institut **E** binisik@boell.de

Erscheinungsort: www.boell.de

Erscheinungsdatum: Februar 2021

Covermotiv: Nic Frank (flickr)

Lizenz: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Die vorliegende Publikation spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Heinrich-Böll-Stiftung wider.

Weitere E-Books zum Downloaden unter www.boell.de/publikationen