

**– Ausschussvorlage INA 20/74 –  
– Ausschussvorlage SIA 20/91 –  
– öffentlich –**

**Stellungnahmen der Anzuhörenden zur mündlichen Anhörung  
des Innenausschusses und des Ausschusses für Soziales und Integration**

**Sitzung am 12. Mai 2023**

**Gesetzentwurf**

**Fraktion DIE LINKE**

**Hessisches Gesetz zum Schutz vor Störung Schwangerer bei  
Schwangerschaftsberatung und -abbruch**

**– Drucks. [20/10658](#) –**

14.	pro familia Hessen	S. 34
15.	Direktor Prof. Dr. Bernd Grzeszick, Universität Heidelberg Institut für Staatsrecht, Verfassungslehre und Rechtsphilosophie	S. 35
16.	Dr. Kristina Hänel	S. 57
17.	pro familia Beratungsstelle Frankfurt am Main	S. 66

pro familia Palmengartenstraße 14 60325 Frankfurt am Main

Hessischer Landtag  
Innenausschuss  
Der Vorsitzende  
Postfach 3240  
65022 Wiesbaden

Heike Pinne  
heike.pinne@profamilia.de  
069-44 70 62

Frankfurt, 2. Mai 2022

### Mündliche Anhörung im Hessischen Landtag

Gesetzentwurf Fraktion DIE LINKE, Hessisches Gesetz zum Schutz vor Störung Schwangerer bei Schwangerschaftsberatung und -abbruch – Drucks. 20/10658

Sehr geehrte Damen und Herren,

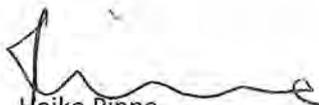
wir bedanken uns für die Beteiligung im Rahmen der o.g. Anhörung und die Möglichkeit der schriftlichen Stellungnahme.

Die pro familia Hessen hat an der gemeinsamen schriftlichen Stellungnahme der Liga der freien Wohlfahrtspflege Hessen mitgewirkt. Unsere Ausführungen zum o.g. Gesetzentwurf sind hierin eingeflossen. Wir schließen uns dieser Stellungnahme – die seitens der Liga zugesandt wird – vollumfänglich an und legen daher keine eigene Stellungnahme als Einzelverband vor.

Für die Möglichkeit der mündlichen Stellungnahme im Innenausschuss danken wir ebenfalls, werden jedoch keine Person entsenden.

Für Rückfragen und weitere Informationen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Heike Pinne  
Geschäftsführerin



## **Stellungnahme**

### **zum Gesetzentwurf zum Hessischen Gesetz zum Schutz vor Störung Schwangerer bei Schwangerschaftsberatung und -abbruch**

#### **Drucksache 20/10658**

#### **A. Gegenstand**

Gegenstand des Gesetzentwurfs ist die Errichtung von Schutzzonen um Einrichtungen der Schwangerschafts(konflikt)beratung, um Proteste und Gegenproteste vorzubeugen, die Frauen, die sich über eine Abtreibung informieren möchten, moralisch unter Druck setzen wollen. Durch das Gesetz sollen an den Öffnungstagen der Beratungsstellen Versammlungen in den Schutzzonen beschränkt werden.

#### **B. Problemstellung**

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

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass um Beratungsstellen nach § 3 SchKG sowie Arztpraxen und Kliniken, in denen Schwangerschaftsabbrüche vorgenommen werden, befriedete Schutzzonen von 150 Metern gebildet werden, in denen öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge grundsätzlich verboten sind, sofern sie sich auf die Beratungsleistungen nach § 2 Abs. 2 SchKG oder die Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen beziehen.

Grundsätzlich sind öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel in Hessen gemäß § 13 HVersFG erlaubnisfrei und können gemäß § 14 HVersFG nur unter bestimmten Voraussetzungen verboten oder mit Beschränkungen versehen werden.

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

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

### **C. Betroffene Rechtspositionen**

Betroffene Rechtspositionen sind die Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG, Art. 13 HessLV und die Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG, Art 11 HessLV der Abtreibungsgegner. Dem gegenüber stehen die Rechtspositionen, die durch das SchKG geschützt werden sollen: Die Anonymität und Ergebnisoffenheit der Beratung sowie das damit verbundene Recht körperlicher und sexueller Selbstbestimmung schwangerer Frauen, deren allgemeines Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG, das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit einschließlich der physischen und psychischen Gesundheit der Schwangeren nach Art. 2 Abs. 2 GG, Recht auf Leben und Gesundheit nach Art. 3 der Verfassung des Landes Hessen sowie Recht auf freie Persönlichkeitsentfaltung nach Art. 5 der Verfassung des Landes Hessen, den Rechten von u. a. Ärzten sowie Beratern auf freie Berufsausübung (Art. 12 Abs. 1 GG) sowie die Bestimmungen des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau der Vereinten Nationen (CEDAW).

### **D. Einzelne Rechtsfragen**

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

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

##### **1. Anwendbarkeit des Versammlungsrechts auf die Proteste**

Zunächst müsste das Versammlungsrecht auf die Proteste anwendbar sein.

##### **a) Anwendbares Versammlungsgesetz**

Grundsätzlich fällt das Versammlungsrecht infolge der Föderalismusreform in die Gesetzgebungskompetenz der Länder, Art. 30, 70 GG. Von dieser Gesetzgebungskompetenz wurde mit dem Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetz (HVersFG) Gebrauch gemacht. Dieses Gesetz gilt seit dem 4. April 2023. Somit ist nunmehr nicht das nach Art. 125a GG bislang geltende Versammlungsgesetz des Bundes, sondern das hessische Versammlungsgesetz anwendbar. Nichtsdestotrotz gibt es große Überschneidungen zwischen dem neuen hessischen Versammlungsgesetz und dem Bundesversammlungsgesetz, da das Landesgesetz auf dem Bundesgesetz beruht und den tatsächlichen und rechtlichen Entwicklungen im Bereich des Versammlungsrechts Rechnung

tragen soll (Hessischer Landtag, Drucksache 20/9471 vom 04.11.2022, S. 16). Insofern sind Kommentare und Anmerkungen zu dem Bundesversammlungsgesetz weitgehend auch auf das neue Landesgesetz übertragbar.

## **b) Proteste als Versammlungen**

Proteste von Abtreibungsgegnern könnten Versammlungen im Sinne des Art. 8 GG, Art. 14 HessLV und des Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetzes sein.

Versammlungen sind Zusammenkünfte mehrerer Personen (nach unterschiedlichen Auffassungen mindestens zwei oder drei Teilnehmer) zur Verfolgung eines gemeinsamen Zwecks. Das BVerfG vertritt einen engen Versammlungsbegriff und fordert überdies, dass der gemeinsame Zweck in einer politischen Meinungs- oder Willensbildung liegen muss. Dieser enge Versammlungsbegriff gilt nach § 2 Abs. 1 HVersFG auch im Rahmen des Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetzes, wonach eine Versammlung im Sinne des Gesetzes eine örtliche Zusammenkunft von mindestens zwei Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten, Erörterung oder Kundgebung.

Die vorliegend in Frage stehenden Proteste verfolgen den Zweck, eine gemeinsame Kundgabe ihrer Haltung gegenüber Abtreibungen zu erreichen. Sofern mindestens zwei beziehungsweise drei Teilnehmer an einem Protest beteiligt sind, sind diese Proteste wohl als Versammlungen sowohl im Sinne von Art. 8 GG als auch des HVersFG zu sehen (zu Art. 8 GG auch Deutscher Bundestag WD 3 – 3000 – 229/18, S. 3 f.).

## **c) Rechtsfolge der Qualifikation als Versammlung**

### **aa) Anmeldepflicht nach § 12 HVersFG**

Gemäß § 12 Abs. 1 HVersFG ist eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel spätestens 48 Stunden vor der Bekanntgabe der Versammlung anzuzeigen. Gleichwohl sind auch Spontanversammlungen ohne vorherige Anmeldung nach § 12 Abs. 6 HVersFG zulässig. Eine unterlassene Anmeldung führt also nicht bereits automatisch zu einem Verbots- oder Auflösungsgrund.

### **bb) Möglichkeit des Verbots nach § 14 HVersFG**

Die Versammlungsbehörde kann die Versammlung gemäß § 14 Abs. 2 HVersFG verbieten. Nach § 14 Abs. 2 S. 2 HVersFG setzt ein Verbot voraus, dass Beschränkungen nicht ausreichen. Insofern kommt ein Verbot aufgrund seiner starken Eingriffsintensität nur als ultima ratio in Betracht. Bestätigt wird dies in der Gesetzesbegründung (Hessischer Landtag, Drucksache 20/9471 vom 04.11.2022, S. 34), was auch dem Verständnis des

bundesgesetzlichen § 15 Abs. 1 Var. 1 BVersammlG und einem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts entspricht (BVerfGE 69, 315, 353).

Kein Verbot im Sinne des § 14 Abs. 2 HVersFG ist ein Flächenverbot, mit dem jede Versammlung in einem bestimmten Gebiet unabhängig von Zeitpunkt und vom Anlass verhindert werden soll. Dies ergibt sich daraus, dass § 14 Abs. 2 HVersFG auf § 15 BVersammlG basiert und § 15 BVersammlG keine Flächenverbote erfasst (*Kniesel*, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze-Kommentar, 18. Auflage, 2019, § 15 VersammlG Rn. 3). Die Gesetzesbegründung zum HVersFG sieht keine Erweiterung auf Flächenverbote vor (Hessischer Landtag, Drucksache 20/9471 vom 04.11.2022, S. 33).

Im Gegensatz zu einer Allgemeinverfügung (die eine Einzelfallregelung darstellt), ist ein Flächenverbot eine abstrakt-generelle Regelung und kann deshalb im Bereich des Versammlungsrechts nur als formelles Gesetz ergehen (*Kniesel*, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze-Kommentar, 18. Auflage, 2019, § 15 VersammlG Rn. 3). Das BVersammlG kennt ein solches Flächenverbot nur als Bannkreisverbot nach § 16 BVersammlG. Das hessische Landesgesetz kennt ein solches Flächenverbot nur als Bannmeilenverbot nach § 1 Gesetz über die Bannmeile des Hessischen Landtags, auf das das HVersFG in §§ 4, 25 Abs. 2 Nr. 4, 26 I Nr. 19 HVersFG Bezug nimmt. Schon der Wortlaut sowohl des § 15 Abs. 1 BVersammlG als auch des § 14 Abs. 2 HVersFG sprechen dafür, dass die jeweiligen Gesetzgeber nur Verbote im Einzelfall über diese Vorschriften ermöglichen wollte (die zuständige Behörde kann nur *die* bzw. *eine* Versammlung und *den* bzw. *einen* Aufzug verbieten). Mithin können diese Vorschriften nicht als Rechtsgrundlage für ein Flächenverbot dienen (*Kniesel*, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze-Kommentar, 18. Auflage, 2019, § 15 VersammlG Rn. 3).

### **cc) Möglichkeit der Beschränkung nach § 14 Abs. 1 HVersFG**

Ferner kann die Versammlungsbehörde im Vorfeld der Versammlung gemäß § 14 Abs. 1 HVersFG eine Beschränkung für die Versammlung erlassen.

### **dd) Möglichkeit der Versammlungsauflösung nach § 14 Abs. 2 HVersFG**

Die Versammlungsbehörde kann eine laufende Versammlung gemäß § 14 Abs. 2 HVersFG auflösen, wenn sie nicht angemeldet ist, wenn von den Angaben der Anmeldung abgewichen oder den Auflagen zuwidergehandelt wird.

### **ee) Zwischenergebnis**

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

## 2. Möglichkeit der Beschränkung der Versammlungsfreiheit durch den Gesetzentwurf

### a) Beschränkung der Versammlungsfreiheit

Der Gesetzentwurf zum Schutz der Rechte von schwangeren Frauen bei Schwangerschaftsberatung und -abbruch stellt in § 1 ein grundsätzliches Verbot öffentlicher Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge in einer festgelegten Schutzzone von circa 150 Metern auf, sofern sie sich thematisch auf die Beratungsleistungen nach § 2 Abs. 2 SchKG oder die Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen beziehen. Mithin verkürzt der Gesetzentwurf die Rechte der Protestteilnehmer final, unmittelbar und mit Zwangswirkung und stellt eine Beschränkung der Versammlungsfreiheit dar.

### b) Rechtfertigung

Fraglich ist, ob dieser Eingriff gerechtfertigt ist.

#### aa) Schranke

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

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

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

Aufgrund der engen Verknüpfung der Versammlungsfreiheit mit der Meinungsfreiheit muss über Art. 8 Abs. 2 GG hinaus auch die Schranke der Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 2 GG beachtet werden (BVerfGE 111, 147, 155; BVerfGE 90, 241, 246; Deutscher Bundestag WD 3 – 3000 – 229/18, S. 6; *Schneider*, in: BeckOK zum GG, 54. Ed. (2023), Art. 8 GG Rn. 38).

Betreffen hoheitliche Eingriffe die Versammlung als solche, so ist Art. 8 Abs. 2 GG einschlägig, knüpft die Ingerenz dagegen an einen bestimmten Meinungsinhalt an, so muss das beschränkende Gesetz nach Ansicht des BVerfG und der Lit. auch den Anforderungen des Art. 5 Abs. 2 GG genügen (BVerfGE 111, 147, 154; *Höfling*, in: Sachs, 9. Auflage, 2021, Art. 8 GG Rn. 84).

Der Gesetzentwurf verbietet grundsätzlich öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel, die sich thematisch auf die Beratungsleistungen nach § 2 Abs. 2 SchKG beziehen. Meinungen sind geprägt durch Elemente des Dafürhaltens, der Stellungnahme, des Meinens im Rahmen

der geistigen Auseinandersetzung. Geschützt sind dabei vor allem Werturteile, Tatsachen indes nur, sofern sie Grundlage für ein Werturteil bilden (*Bethge*, in: Sachs, 9. Auflage, 2021, Art. 5 GG Rn. 25; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Band I, 3. Auflage, 2013, Art. 8 GG Rn. 62). Versammlungen, die sich thematisch auf Beratungsleistungen nach § 2 Abs. 2 SchKG beziehen, werden in der Regel Werturteile darstellen, die sich auf die Kundgabe einer ablehnenden Haltung gegenüber Abtreibungen beziehen. Mithin ist der Schutzbereich der Meinungsfreiheit grundsätzlich betroffen. (Zu einer vollständigen und eigenständigen Prüfung der Meinungsfreiheit siehe unten, D. II.)

Die Schranken der Meinungsfreiheit bestehen gemäß Art. 5 Abs. 2 GG neben dem Schutz der Jugend und dem Recht der persönlichen Ehre (die beide auch in einem allgemeinen Gesetz ausgestaltet sein müssen (vgl. dazu *Bethge*, in: Sachs, 9. Auflage, 2021, Art. 5 GG Rn. 136, 142 ff.)), insbesondere in den „allgemeinen Gesetzen“. Der Gesetzentwurf müsste also zugleich ein allgemeines Gesetz darstellen.

Allgemeine Gesetze sind nach der Kombinationsformel solche, die sich weder gegen bestimmte Meinungen als solche richten, noch Sonderrecht gegen den Prozess freier Meinungsbildung darstellen, sondern vielmehr dem Schutz eines schlechthin ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung zu schützenden Rechtsguts dienen, dem Schutze eines Gemeinschaftswerts, der gegenüber der Betätigung der Meinungsfreiheit den Vorrang hat (BVerfGE 7, 198, 209 f.; 85, 248, 263; 124, 300, 322 f.; *Bethge*, in: Sachs, 9. Auflage, 2021, Art. 5 GG Rn. 143).

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

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

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

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

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

## **(2) Materielle Rechtmäßigkeit des Gesetzentwurfs**

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

### **(a) Kompetenzverschiebung**

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

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

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

Nach dem Prinzip der Teilung der Gewalten wie es in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG zum Ausdruck kommt, wird die Staatsgewalt durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt (*Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu, 15. Auflage, 2021, Art. 20 GG Rn. 57; *Sachs*, in: Sachs, 9. Auflage, 2021, Art. 20 GG Rn. 79). Dabei bedeutet nicht jede Einflussnahme des Parlaments auf die Verwaltung einen Verstoß gegen die Gewaltenteilung (BVerfGE 9, 280; *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu, 15. Auflage, 2021, Art. 20 GG Rn. 57). Allerdings darf keine Gewalt der für die Erfüllung ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben erforderlichen Zuständigkeiten beraubt werden (*Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu, 15. Auflage, 2021, Art. 20 GG Rn. 57). Die Gewaltenteilung statuiert das Erfordernis einer rechtlich festgelegten Zuständigkeitsordnung (*Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz, 99. EL September 2022, Art. 20 GG, Abschnitt V., Rn. 31). Insbesondere wird die Gewaltenteilung als ein Gebot zu einer funktionsadäquaten Aufgabenzuordnung oder funktionsgerechten Aufgabenstruktur verstanden (*Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz, 99. EL September 2022,

Art. 20 GG, Abschnitt V., Rn. 54). Abweichungen von dieser von einem Organ adäquaten Funktion, vor allem Übergriffe in die einer anderen Funktion adäquaten Kernbereiche einer anderen Gewalt sind grundsätzlich ausgeschlossen und bedürfen der Rechtfertigung (*Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz, 99. EL September 2022, Art. 20 GG, Abschnitt V., Rn. 54).

Gegen diese Zuständigkeitsordnung könnte verstoßen werden, indem durch den Gesetzentwurf eine grundsätzliche Kompetenzverschiebung zulasten der Versammlungsbehörde stattfindet. Zwar sind Verstöße gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung nur vereinzelt angenommen worden (*Sachs*, in: Sachs, 9. Auflage, 2021, Art. 20 GG Rn. 93 mit weiteren Nachweisen), gleichwohl könnten dessen Kerngewährleistungen als Argument gegen die Rechtmäßigkeit des Gesetzentwurfs heranzuziehen sein.

Grundsätzlich ist gemäß § 14 Abs. 2 HVersFG die „zuständige Behörde“, mithin die Versammlungsbehörde (ein Organ der Exekutive), zuständig für den Erlass von Verbotsverfügungen. Durch den Gesetzentwurf sind indes Versammlungen innerhalb der befriedeten Schutzzone vor Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen nunmehr grundsätzlich verboten. Für die Verhängung dieses Verbots ist folglich nicht mehr die örtliche Versammlungsbehörde zuständig, sondern es tritt qua Landesgesetz (also durch eine Legislativmaßnahme) ein. Der Behörde verbleibt nunmehr nach § 3 Abs. 2 Gesetzentwurf lediglich die Kompetenz, eine Ausnahmegenehmigung für Ruhetage der Einrichtungen zu erlassen.

Mithin könnte das Gesetz in das Kompetenzgefüge des Polizei- und Ordnungsrechts eingreifen. Insbesondere im Rahmen der Bannmeilengesetze der Länder muss die Ausnahmegenehmigung etwa im Einvernehmen der zuständigen Behörde und dem ggf. betroffenen Verfassungsorgan getroffen werden. Ohne das Einvernehmen des ggf. betroffenen Verfassungsorgans darf die Befreiung nicht erteilt werden. Maßgeblich ist die Entscheidung des Präsidenten des jeweiligen Verfassungsorgans, da es sich nach herrschender Meinung um eine autonome Entscheidung des Verfassungsorgans und nicht um eine Gefahrenabwehrmaßnahme der Sicherheitsbehörden handelt (*Dürig-Friedl*, in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrechts-Kommentar, 2. Auflage, 2022, § 16 VersammlG Rn. 19).

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

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

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

Da Verstöße gegen das Prinzip der Gewaltenteilung von der Rspr. allerdings nur selten angenommen wurden (*Sachs*, in: *Sachs*, 9. Auflage, 2021, Art. 20 GG Rn. 93), kann ein Verstoß aufgrund der Kompetenzverschiebung auch hier abzulehnen sein.

### **bb) Verstoß gegen das Prinzip der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit**

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

Zu der zu beachtenden Rechtssicherheit gehört, dass Unsicherheiten über die Rechtslage vermieden werden (*Sachs*, in: *Sachs*, 9. Auflage, 2021, Art. 20 GG Rn. 122). Der Bürger könnte aber möglicherweise infolge des Erlasses des Gesetzesentwurfs nicht mehr sicher wissen, ob das Versammlungsverbot durch die Behörde erlassen wird, oder ob dieses qua Landesgesetz ergeht, was ihm auch die Inanspruchnahme von Rechtsmitteln erschweren könnte.

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

### **(b) Verhältnismäßigkeit**

#### **(aa) Legitimes Ziel**

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

### **(bb) Geeignetheit**

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

### **(cc) Erforderlichkeit**

An der Erforderlichkeit des Gesetzentwurfs dürfte bereits zu zweifeln sein. Insbesondere kämen als mildere Mittel Verbotsverfügungen oder Auflagen im Einzelfall in Betracht. Ein Versammlungsverbot stellt stets den denkbar stärksten Eingriff dar und darf lediglich als ultima ratio in Betracht kommen (BVerfGE 69, 315, 353; Deutscher Bundestag WD 3 – 3000 – 229/18, S. 5; *Dürig-Friedl*, in: *Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrechts-Kommentar*, 2. Auflage, 2022, § 15 VersammlG Rn. 112; *Schneider*, in: *BeckOK zum GG*, 54. Ed. (2023), Art. 8 GG Rn. 45).

So ist etwa die Rechtmäßigkeit einer Verfügung der Stadt Freiburg aus dem Jahr 2011, die es Abtreibungsgegnern untersagte, sogenannte „Gehsteigberatung“ durchzuführen, vom VGH Baden-Württemberg rechtskräftig bestätigt worden (VGH BW, Beschl. vom 11. Oktober 2012 – 1 S 36/12 –). Auch das VG Karlsruhe bestätigte mit Beschluss vom 27.3.2019 – 2 K 1979/19 – die Rechtmäßigkeit einer zeitlichen und örtlichen Versammlungsbeschränkung vor einer Schwangerschaftskonfliktberatungsstelle. Aus beiden Entscheidungen lässt sich mittelbar entnehmen, dass der Erlass von Maßnahmen im Einzelfall vorrangig gegenüber dem Erlass eines Gesetzes ist, welches Versammlungen gänzlich verbietet. Insbesondere setzt das VG Karlsruhe im Beschluss vom 27.3.2019 – 2 K 1979/19 –, Rn. 22 voraus, dass eine „formelhafte Begründung“ für die Bestätigung eines Versammlungsverbots nicht ausreiche; nach Rn. 26 seien auch an den Erlass von Auflagen bei der Gefahrenprognose hohe Anforderungen zu stellen. Diese sei auf konkrete und nachvollziehbare tatsächliche Anhaltspunkte zu stützen, bloße Verdachtsmomente oder Vermutungen reichen nicht aus (so auch BVerfG, Beschl. vom 20.12.2012 – 1 BvR 2794/10 –).

Schon für den Erlass eines Versammlungsverbots oder einer Beschränkung bzw. Auflage nach § 14 HVersFG wie § 15 BVersammlG sind – auch aus verfassungsrechtlichen Gründen – die hohen Voraussetzungen einer „unmittelbaren Gefahr“ notwendig. Eine solche Unmittelbarkeit der Gefahr ist erst dann gegeben, wenn eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass der Schaden eintritt (VG Karlsruhe mit Beschluss vom 27.3.2019 – 2 K 1979/19 – Rn. 34; BVerfG, Beschl. vom 21.4.1998 – 1 BvR 2311/94 –). Die bloße Möglichkeit oder Vermutung eines solchen Schadenseintritts ohne ausreichende tatsächliche Anhaltspunkte genügt nicht, auch wenn dieser erfahrungsgemäß naheliegend ist (VG Karlsruhe mit Beschluss vom 27.3.2019 – 2 K 1979/19 – Rn.34; BVerfG, Beschl. vom 04.9.2009 – 1 BvR 2147/09 –).

Wenn für ein Verbot oder eine Auflage im Einzelfall bereits derart hohe Anforderungen bestehen, so müssen die Anforderungen für ein grundsätzliches gesetzliches Verbot

mindestens ebenso hoch sowie eine Maßnahme im Einzelfall dabei grundsätzlich als milderes Mittel vorrangig sein. In der Konsequenz ist die Erforderlichkeit des Gesetzesentwurfs in Zweifel zu ziehen.

#### **(dd) Angemessenheit**

Ferner ist jedenfalls die Angemessenheit des Gesetzes starken Zweifeln ausgesetzt.

#### **(1) gegenüberstehende Rechtspositionen**

Als sich einander gegenüberstehende Rechtspositionen müssen einerseits die Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG, Art. 13 HessLV und die Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG, Art. 11 HessLV der Abtreibungsgegner beziehungsweise der Demonstrationsteilnehmer beachtet werden. Demgegenüber stehen die Rechtspositionen, die durch das SchKG gewährt werden: Die Anonymität und Ergebnisoffenheit der Beratung sowie damit in Verbindung das körperliche und sexuelle Selbstbestimmungsrecht schwangerer Frauen und deren allgemeines Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG.

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

Sowohl die Versammlungsfreiheit als auch das allgemeine Persönlichkeitsrecht der schwangeren Frauen, die eine Konfliktberatung aufsuchen, sind Grundrechte mit hohem Rang, denen Beachtung geschenkt werden muss. Die Versammlungsfreiheit ist ein Kommunikationsgrundrecht und elementare Voraussetzung für eine Persönlichkeitsentfaltung (*Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Band I, 3. Auflage 2013, Art. 8 GG Rn. 15). Das in Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG verankerte allgemeine Persönlichkeitsrecht dient dem Schutz der engeren persönlichen Lebenssphäre und der Erhaltung ihrer Grundbedingungen, die sich durch die traditionellen konkreten Freiheitsgarantien nicht abschließend erfassen lassen (vgl. BVerfGE 99, 185; 114, 339; 120, 274). Im Sinne eines Schutzes vor Indiskretion hat hiernach jedermann grundsätzlich das Recht ungestört zu bleiben. Die Schwangerschaft einer Frau ist dabei der Privatsphäre zuzuordnen (VG Karlsruhe, Beschl. v. 27.3.2019 – 2 K 1979/19 – Rn. 37).

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

## **(2) § 16 VersammlG spricht für grundsätzliche Zulässigkeit von Schutzzonen bzw. Bannkreisen**

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

§ 16 Abs. 1 S. 1 und S. 2 VersammlG enthalten einen generellen Verbotstatbestand und eine gesetzliche Regelvermutung der Gefährlichkeit einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel im Bannkreis, der durch eine landesrechtliche Regelung ausgefüllt werden muss, um zu gelten (so *Dürig-Friedl*, in: *Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrechts-Kommentar*, 2. Auflage, 2022, § 16 VersammlG Rn. 6; *Höfling*, in: *Sachs*, 9. Auflage, 2021, Art. 8 GG Rn. 72). § 16 Abs. 2 VersammlG weist darauf hin, dass die befriedeten Bannkreise für die Gesetzgebungsorgane der Länder durch Landesgesetze bestimmt werden. § 16 Abs. 3 VersammlG bestimmt, dass das Weitere die Bannmeilengesetze der Länder regeln.

Die Regelung des § 16 VersammlG geht also von der grundsätzlichen Zulässigkeit derartiger Bannmeilen aus. Mit diesem Verbotstatbestand hat der Gesetzgeber selbst die Versammlungsfreiheit generell beschränkt. Bei § 16 Abs. 1 VersammlG handelt es sich aber um eine Blankettnorm, d.h. die Bestimmung ist nach Maßgabe von § 16 Abs. 2 und Abs. 3 VersammlG durch den Bundes- bzw. die Landesgesetzgeber auszufüllen, indem diese Bannmeilen- bzw. Bannkreisgesetze erlassen und so § 16 Abs. 1 konkretisieren. Dabei muss der Verlauf der Bannmeile durch formelles Gesetz festgelegt werden (so *Kniesel*, in: *Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze-Kommentar*, 18. Auflage, 2019, § 16 VersammlG Rn. 1). § 16 VersammlG ist die einzige versammlungsgesetzliche Grundlage für ein Flächenverbot, mit dem alle Versammlungen und Demonstrationen unter freiem Himmel zu jedem Anlass und zu jeder Zeit untersagt sind (so *Kniesel*, in: *Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze-Kommentar*, 18. Auflage, 2019, § 16 VersammlG Rn. 3). Gleichwohl war auch die grundsätzliche Zulässigkeit dieser Regelung nicht immer unbestritten. Die Verfassungsmäßigkeit dieser Vorschrift ergab sich vor allem durch die verfassungskonforme Auslegung der Vorschrift hin zu einem präventiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt (*Deppenheuer*, in: *Dürig/Herzog/Schoch*, 99. EL [September 2022], Art. 8 GG Rn. 175; *Dürig-Friedl*, in: *Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrechts-Kommentar*, 2. Auflage, 2022, § 16 VersammlG Rn. 4, 13, 19; *Kniesel*, in: *Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze-Kommentar*, 18. Auflage, 2019, § 16 VersammlG Rn. 10; *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier*, Band I, 3. Auflage 2013, Art. 8 GG, Rn. 70; *Höfling* sieht § 16 VersammlG dagegen als repressives Verbot mit Ausnahmevorbehalt und äußert verfassungsrechtliche Bedenken, *Höfling* in: *Sachs*, 9. Auflage, 2021, Art. 8 GG Rn. 72). Ebenfalls wird in der Literatur darauf hingewiesen,

dass ein die Gefahrenprognose unberücksichtigt lassendes Versammlungsverbot in der Bannmeile eine unverhältnismäßige Einschränkung von Art. 8 Abs. 1 GG darstelle (so *Kniesel*, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, *Versammlungsgesetze-Kommentar*, 18. Auflage, 2019, § 16 VersammlG Rn. 10).

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

Allerdings bezieht sich der § 16 VersammlG nur auf die Bannkreise der Gesetzgebungsorgane der Länder und nicht etwa auf Bannmeilen vor privatrechtlichen Einrichtungen, Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen oder Arztpraxen. Der den Eingriff in die Versammlungsfreiheit rechtfertigende Verbotszweck des § 16 VersammlG umfasst die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Verfassungsorgane und die Entscheidungsfreiheit ihrer Mitglieder sowie den Schutz vor physischer Einwirkung auf die Abgeordneten und Blockade des Zugangs zum Parlamentsgebäude (*Dürig-Friedl*, in: *Dürig-Friedl/Enders*, *Versammlungsrechts-Kommentar*, 2. Auflage, 2022, § 16 VersammlG Rn. 4; *Kniesel*, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, *Versammlungsgesetze-Kommentar*, 18. Auflage, 2019, § 16 VersammlG Rn. 6). Schon daraus kann gefolgert werden, dass die Errichtung von Bannkreisen ausschließlich im Umfeld von Gesetzgebungsorganen zulässig ist, und nicht auch in anderen potenziellen Konfliktzonen. Dafür spricht zudem das erhebliche verfassungsrechtliche Gewicht der Meinungsfreiheit, der in weitestgehendem Umfang Rechnung getragen werden muss. Auch daraus folgt, dass nicht jegliche Art belastender oder konflikträchtiger Versammlung vor konflikträchtigen Orten mithilfe eines Bannmeilengesetzes verboten werden darf. Die Bannmeilengesetze vor den Verfassungsorganen sind demnach nach Gesetzessystematik sowie mit Blick auf die nötige verfassungsrechtliche Rechtfertigung eng begrenzte Ausnahmen.

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

### **(4) Vergleich mit der Regelung des § 3 BefBezG**

Der Wortlaut der geltenden Fassung des § 3 Abs. 1 Befriedungs-Bezirksgesetzes (BefBezG) sieht einen Anspruch mit Verbotsvorbehalt vor und lautet: „Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge innerhalb der nach § 1 gebildeten befriedeten Bezirke sind zuzulassen, wenn eine Beeinträchtigung der Tätigkeit des Deutschen Bundestages und seiner Fraktionen, des Bundesrates oder des Bundesverfassungsgerichts sowie ihrer Organe und Gremien und eine Behinderung des freien Zugangs zu ihren in dem befriedeten Bezirk

gelegenen Gebäuden nicht zu besorgen ist. Davon ist im Falle des Deutschen Bundestages und des Bundesrates in der Regel dann auszugehen, wenn die Versammlung oder der Aufzug an einem Tag durchgeführt werden soll, an dem Sitzungen der in Satz 1 genannten Stellen nicht stattfinden. Die Zulassung kann mit Auflagen verbunden werden.“

Demgegenüber sah der Wortlaut der alten Fassung des § 3 BefBezG noch ein Verbot mit Befreiungsvorbehalt vor und wurde deshalb häufig für verfassungswidrig gehalten (*Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Band I, 3. Auflage, 2013, Art. 8 GG Rn. 70). Überwiegend wird auch heute dazu vertreten, dass sich Beschränkungen für Demonstrationen in Bannmeilen nicht über ein repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt, sondern nur über ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt rechtfertigen lassen (*Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, 99. EL [September 2022], Art. 8 GG Rn. 175; *Dürig-Friedl*, in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrechts-Kommentar, 2. Auflage, 2022, § 16 VersammlG Rn. 4, 12-13; *Kniesel*, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze-Kommentar, 18. Auflage, 2019, Teil I Rn. 148 sowie § 16 VersammlG Rn. 10).

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

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

#### **(6) § 3 des Gesetzentwurfs – Ausnahmeregelung**

Daran ändert auch die Ausnahmeregelung des § 3 des Entwurfs nichts. Der § 3 Abs. 1 und 2 des Entwurfs kehrt das Regel-Ausnahme-Verhältnis des Versammlungsrechts um; so sind Versammlungen nach § 1 grundsätzlich verboten, nach § 3 Abs. 1 und 2 sind Ausnahmen davon in eingeschränktem Rahmen zulässig. Allerdings sind gemäß § 13 HVersFG Versammlungen grundsätzlich erlaubnisfrei. Dies spricht ebenfalls gegen eine Angemessenheit der Regelung.

#### **(7) Zwischenergebnis**

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

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

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

Aufgrund des hohen Rangs der Versammlungsfreiheit setzt eine Auflösungs- oder Verbotsverfügung nach § 14 Abs. 2 HVersFG grundsätzlich eine Ermessensentscheidung der zuständigen Behörde im Einzelfall voraus, der eine umfassende Einzelfallprüfung vorauszugehen hat (so auch Hessischer Landtag, Drs. 20/9471 vom 04.11.2022, S. 33 f.).

Mit Blick darauf stellt sich die Frage, ob im Rahmen des Versammlungsgesetzes eine Regelung im Sinne einer „intendierten Ermessensausübung“ zulässig ist. Grundsätzlich spricht der Wortlaut von § 14 Abs. 2 HVersFG von „kann“, mithin ist die Rechtsfolge das Recht der Versammlungsbehörde zur Ermessensausübung. Fraglich ist indes, ob diese Ermessensausübung auch mit einer Pflicht zur Ermessensausübung seitens der Behörde korrespondiert, oder ob der Gesetzgeber vielmehr durch den Erlass einer Regelung im Sinne einer intendierten Ermessensausübung bzw. gebundenen Entscheidung diese vorwegnehmen kann.

Dieses Problem wird im Folgenden anhand der Kommentierungen zu dem bundesgesetzlichen § 15 VersammlG dargestellt. Ausweislich der Gesetzesbegründung berücksichtigt § 14 HVersFG den bundesgesetzlichen § 15 VersammlG und die Entwicklung der versammlungsrechtlichen Rechtsprechung zu Beschränkungen, Verbot und Auflösung einer Versammlung (S. 33). Im Vergleich zu § 15 VersammlG erweitert § 14 HVersFG die Beschränkungsmöglichkeiten gegenüber rechtsextremistischen, insbesondere die Würde der Opfer nationalsozialistischer Gewalt- und Willkürherrschaft beeinträchtigenden Versammlungen (S. 33). Im Übrigen sind die Normen fast deckungsgleich, weswegen sich das Problem, das sich bis vor kurzem im Rahmen von § 15 VersammlG hinsichtlich der Ermessensausübung stellte, sich auch auf § 14 HVersFG übertragen lässt.

#### **(aa) Definition von intendiertem Ermessen**

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

### **(bb) Bedeutung der Ermessensausübung im Einzelfall**

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und die Grundrechte bilden den Rahmen, in dem Ermessen überhaupt ausgeübt werden darf, sie sind also nicht nur nachträgliche Kontrollkriterien für ein zunächst unbeschränktes Ermessen (*Kniesel*, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, *Versammlungsgesetze-Kommentar*, 18. Auflage, 2019, § 15 VersammlG Rn. 126). Ein Versammlungsverbot stellt indes grundsätzlich die ultima ratio dar (*Dürig-Friedl*, in: Dürig-Friedl/Enders, *Versammlungsrechts-Kommentar*, 2. Auflage, 2022, § 15 VersammlG Rn. 112). Meist erfordert das Gebot der Verhältnismäßigkeit, Beschränkungen an den Veranstalter zu richten, die einen verhältnismäßigen Ausgleich zwischen der Versammlung und den von ihr betroffenen Rechten Dritter herstellen. Beschränkungen modifizieren eine geplante Versammlung und verhindern als milderes Mittel ein Verbot der Versammlung, weil die unmittelbare Gefährdung der Rechte Dritter meist bereits durch die Beschränkungen abgewehrt werden kann (*Kniesel*, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, *Versammlungsgesetze-Kommentar*, 18. Auflage, 2019, § 15 VersammlG Rn. 129). Dabei ist für die Abwägung eine Einzelfallbetrachtung erforderlich. Ein Verbot muss immer einen Einzelfall durch einzelnen Verwaltungsakt oder Allgemeinverfügung i.S.d. § 35 VwVfG regeln.

Ein Verbot durch Verordnung für eine Mehrzahl künftiger Fälle oder ein generelles Verbot aller öffentlicher Versammlungen in einem bestimmten Gebiet für unbestimmte Zeit als Flächenverbot ist daher auf der Grundlage des § 15 Abs. 1 VersammlG nicht zulässig (so VGH Kassel, NVwz-RR 1994, 86; *Kniesel*, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, *Versammlungsgesetze-Kommentar*, 18. Auflage, 2019, § 15 VersammlG Rn. 3 f.). Derartige generelle Beschränkungen für alle Versammlungen in einem bestimmten Gebiet, die unabhängig von Art und Anlass der Versammlungen auch künftig unbefristet gelten sollen, sind ebenso wie entsprechende Verbote nach § 15 VersammlG unzulässig, weil es sich bei ihnen um verdeckte normative Regelungen handelt (*Dürig-Friedl*, in: Dürig-Friedl/Enders, *Versammlungsrechts-Kommentar*, 2. Auflage, 2022, § 15 VersammlG Rn. 85). Etwas anderes gilt nur nach § 15 Abs. 2 S. 2 VersammlG, landesrechtliche Regelungen auf Grundlage des § 15 Abs. 2 S. 4 VersammlG sowie die Bannmeilenregelungen nach § 16 VersammlG, da dafür nicht nur eine ausdrückliche gesetzliche Regelung als Ermächtigungsnorm besteht, sondern zudem auch nur bestimmte Orte erfasst sind, deren besondere Bedeutung und Funktion derartige Beschränkungen der Versammlungsfreiheit verfassungsrechtlich rechtfertigen können (vgl. auch *Dürig-Friedl*, in: Dürig-Friedl/Enders, *Versammlungsrechts-Kommentar*, 2. Auflage, 2022, § 15 VersammlG Rn. 117).

### **(cc) Vergleich mit Erlass einer Allgemeinverfügung und Auflagen- bzw. Beschränkungskatalogen**

Ein Versammlungsverbot in Form einer Allgemeinverfügung ist zwar grundsätzlich möglich (*Dürig-Friedl*, in: Dürig-Friedl/Enders, *Versammlungsrechts-Kommentar*, 2. Auflage, 2022, § 15 VersammlG Rn. 117; *Schneider*, in: BeckOK zum GG, 54. Ed. (2023), Art. 8 GG Rn. 45; OVG

Lüneburg, DVBl. 2008, 987). Die Allgemeinverfügung richtet sich dann als Adressaten an alle Veranstalter und potenziellen Teilnehmer, die sich zu einem bestimmten Zeitpunkt an einem bestimmten Ort zu einem konkreten Anlass versammeln wollen und erfasst damit einen unbestimmten (aber bestimmbar) Personenkreis (*Kniesel*, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, *Versammlungsgesetze-Kommentar*, 18. Auflage, 2019, § 15 VersammlG Rn. 2, Rn. 13). Gleichwohl stellt die Allgemeinverfügung eine Einzelfallregelung dar, im Rahmen derer das Ermessen auch im konkreten Fall ausgeübt wird.

Allenfalls der Vergleich mit dem Erlass eines Auflagenkatalogs könnte daher dafür sprechen, dass eine Regelung im Sinne einer intendierten Ermessensausübung zulässig sein könnte. Ausgangspunkt einer solchen Argumentation ist, dass die Regelung von Auflagenkatalogen als zulässig erachtet wird. Hinzu kommt dann in einem zweiten Schritt, dass für bestimmte Konstellationen z.T. in der Lit. vertreten wird, dass bei Erlass eines solchen Auflagenkatalogs für Ermessenserwägungen kein Bedarf mehr sei, sondern die Auflagen an die Veranstalter zu verfügen seien: „Ist der verhältnismäßige Ausgleich von der Versammlungsbehörde über einen Auflagenkatalog gefunden worden, ist für Ermessenserwägungen kein Bedarf mehr. Die Auflage an die Veranstalter sind zu verfügen.“ (*Kniesel*, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, *Versammlungsgesetze-Kommentar*, 18. Auflage, 2019, § 15 VersammlG Rn. 134). Allerdings ist diese Argumentation eine Einzelansicht in der Lit. Zudem vermag sie nichts daran zu ändern, dass ein Ermessen besteht und auch ausgeübt werden muss, nämlich in Form des Auswahlermessens für die angemessene Auflage.

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

Bezüglich der Frage, ob eine Regelung im Sinne einer „intendierten Ermessensausübung“ zulässig sein kann, könnte schließlich versucht werden, eine Parallele zu den Bannmeilengesetzen der Länder und zum BefBezG des Bundes zu ziehen. Die Bannmeilengesetze der Länder sehen vor, dass Versammlungen innerhalb des befriedeten Bannkreises der Gesetzgebungsorgane grundsätzlich unzulässig sind.

Die Verfassungsmäßigkeit dieser Regelungen wird aber häufig bestritten und ist nur im Rahmen einer verfassungskonformen Auslegung hin zu einem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt (s.o.) zulässig (so etwa *Gusy*, in: von Mangoldt/Klein/Stark, 7. Auflage, 2018, Art. 8 GG Rn. 75; *Höfling*, in: Sachs, 9. Auflage, 2021, Art. 8 GG Rn. 72). Teilweise wird deshalb auch angenommen, dass ein vergleichbarer Schutz für andere Orte, wie etwa das Brandenburger Tor oder das Holocaust-Mahnmal verfassungsrechtlich nur in Ausnahmefällen zulässig ist (*Gusy*, in: von Mangoldt/Klein/Stark, 7. Auflage, 2018, Art. 8 GG Rn. 75). Dies spricht deutlich gegen die Zulässigkeit einer Regelung im Sinne einer „intendierten Ermessensausübung“ in Bezug auf den räumlichen Bereich vor Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen.

### **(ee) Zwischenergebnis**

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

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

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

### **1. Schutzbereich der Meinungsfreiheit**

Indem der Gesetzentwurf öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel grundsätzlich verbietet, die sich thematisch auf die Beratungsleistungen nach § 2 Abs. 2 SchKG beziehen, könnte dieser die Meinungsfreiheit verletzen. Meinungen sind geprägt durch Elemente des Dafürhaltens, der Stellungnahme, des Meinens im Rahmen der geistigen Auseinandersetzung. Geschützt sind dabei vor allem Werturteile, Tatsachen indes nur, sofern sie Grundlage für ein Werturteil bilden (*Bethge*, in: Sachs, 9. Auflage, 2021, Art. 5 GG Rn. 25; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Band I, 3. Auflage, 2013, Art. 8 GG Rn. 62). Versammlungen, die sich thematisch auf Beratungsleistungen nach § 2 Abs. 2 SchKG beziehen, werden in der Regel Werturteile darstellen, die sich auf die Kundgabe einer ablehnenden Haltung gegenüber Abtreibungen beziehen. Der Schutzbereich der Meinungsfreiheit ist damit eröffnet.

### **2. Eingriff durch die im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Regelungen**

Die Einrichtung von „Bannmeilen“ um Beratungsstellen der Schwangerschaftskonfliktberatung richtet sich zwar nicht ausdrücklich gegen eine bestimmte Meinung. Wegen der symbolischen Bedeutung dieser Orte träge sie aber tatsächlich in besonderer Weise solche Grundrechtsträger, die sich versammeln wollen, um gegen Schwangerschaftsabbrüche zu demonstrieren. Durch den Gesetzentwurf, der jedenfalls mittelbar gerade die Kundgabe ganz bestimmter Meinungen (thematisch auf Beratungsleistungen bezogene Meinungen nach § 2 Abs. 2 SchKG) verbietet, liegt ein Eingriff in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit vor.

### 3. Rechtfertigung

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

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

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

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

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

##### 1. Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem

Durch den Gesetzentwurf, der öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge grundsätzlich verbietet, sofern sie sich thematisch auf die Beratungsleistungen nach § 2 Abs. 2 SchKG oder die Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen beziehen, könnte eine Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem vorliegen. Eine solche rechtlich relevante Ungleichbehandlung wird vom BVerfG vor allem dann angenommen, wenn an Fälle, die im Tatbestand im Wesentlichen vergleichbar sind, nicht die identischen Rechtsfolgen angeknüpft werden. Die Rechtsfolgen können dabei unmittelbar aus einem Rechtssatz oder einer ständigen Verwaltungspraxis resultieren (*Krieger*, in: Schmidt-Bleibtreu, 15. Auflage, 2021, Art. 3 GG Rn. 23).

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

## 2. Rechtfertigung

Diese Ungleichbehandlung könnte indes gerechtfertigt sein. Während das BVerfG früher Ungleichbehandlungen nach der Willkürformel rechtfertigte, wird heute nach der „neuen Formel“ angenommen, dass eine Ungleichbehandlung nicht gerechtfertigt ist, wenn ein sachlicher Grund besteht und eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppe keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten (BVerfGE 55, 72, 88; *Heun*, in: Dreier, Band I, 3. Auflage 2013, Art. 3 GG Rn. 22; *Krieger*, in: Schmidt-Bleibtreu, 15. Auflage, 2021, Art. 3 GG, Rn. 29 ff.). Die neue Formel verlangt, dass ein angemessenes Verhältnis zwischen den Gründen für eine Beeinträchtigung und der Schwere der Beeinträchtigung besteht (*Krieger*, in: Schmidt-Bleibtreu, 15. Auflage, 2021, Art. 3 GG Rn. 31).

### a) Sachlicher Grund

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

### b) Verhältnismäßigkeitsprüfung (neue Formel)

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

Vorliegend bezieht sich die Ungleichbehandlung auf Personengruppen, also solche Versammlungsteilnehmer, die sich thematisch auf Beratungsleistungen nach § 2 Abs. 2 SchKG oder auf die Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen beziehen. Außerdem betrifft die der Ungleichbehandlung zu Grunde liegende Maßnahme zugleich auch intensiv den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit und der Meinungsfreiheit, s.o. Zuletzt haben die Versammlungsteilnehmer keinen Einfluss auf das Differenzierungskriterium.

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

### c) Zwischenergebnis

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

### V. Kohärenzgebot gemäß der Rechtsprechung des BVerfG

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

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

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

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

Art. 2 CEDAW bestimmt:

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

- *a) den Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau in ihre Staatsverfassung oder in andere geeignete Rechtsvorschriften aufzunehmen, sofern sie dies noch nicht getan haben, und durch gesetzgeberische und sonstige Maßnahmen für die tatsächliche Verwirklichung dieses Grundsatzes zu sorgen;*
- *b) durch geeignete gesetzgeberische und sonstige Maßnahmen, gegebenenfalls auch Sanktionen, jede Diskriminierung der Frau zu verbieten;*
- *c) den gesetzlichen Schutz der Rechte der Frau auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit dem Mann zu gewährleisten und die Frau durch die zuständigen nationalen Gerichte und sonstigen öffentlichen Einrichtungen wirksam vor jeder diskriminierenden Handlung zu schützen;*
- *d) Handlungen oder Praktiken zu unterlassen, welche die Frau diskriminieren, und dafür zu sorgen, daß alle staatlichen Behörden und öffentlichen Einrichtungen im Einklang mit dieser Verpflichtung handeln;*

- e) alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau durch Personen, Organisationen oder Unternehmen zu ergreifen;
- f) alle geeigneten Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Änderung oder Aufhebung aller bestehenden Gesetze, Verordnungen, Gepflogenheiten und Praktiken zu treffen, die eine Diskriminierung der Frau darstellen;
- g) alle innerstaatlichen strafrechtlichen Vorschriften aufzuheben, die eine Diskriminierung der Frau darstellen“

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

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

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

## **E. Alternativen**

Alternativen zum Erlass des Gesetzes liegen in dem Erlass von verhältnismäßigen Verbotsverfügungen im Einzelfall beziehungsweise in der verhältnismäßigen Auflösung der Versammlung gemäß § 14 Abs. 2 HVersFG im Einzelfall. Derartige Einzelfallregelungen werden tatsächlich in der Praxis durch die deutschen Versammlungsbehörden erlassen und infolgedessen durch die Verwaltungsgerichte überprüft und stellen damit eine adäquate Alternative zu dem im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Vorgehen dar.

## **F. Ergebnis**

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

Kristina Hänel  
Fachärztin für Allgemeinmedizin  
Schanzenstraße 6  
35390 Gießen

### **Stellungnahme**

zum Gesetzentwurf  
Fraktion DIE LINKE

Hessisches Gesetz zum Schutz vor Störung Schwangerer bei Schwangerschaftsberatung und -abbruch  
– Drucks. 20/10658 –

Sehr geehrte Landtagsabgeordnete,

herzlichen Dank für die Einladung zur Anhörung zum Gesetzentwurf zur sogenannten Gehsteigbelästigung und die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Ich bin seit über 40 Jahren als Ärztin mit der Thematik ungewollter Schwangerschaft befasst. Zunächst im Rahmen meiner Tätigkeit bei Pro Familia als Schwangerschaftskonfliktberaterin, später auch als mit der Durchführung von Schwangerschaftsabbrüchen befasste Ärztin. Seit 2001 führe ich in eigener Praxis neben allgemeinmedizinischer Versorgung ambulante Schwangerschaftsabbrüche durch. Ich werde im Folgenden zunächst über meine persönlichen Erfahrungen mit „(Gehsteig)belästigung“ berichten, mich dann zur Situation der Betroffenen äußern.

#### **Einschränkung der Berufsausübung, Bedrohung und Belästigung**

Das Thema der Einschränkung der Berufsausübung und der Belästigung und Bedrohung durch sogenannte Abtreibungsgegner\*innen war immer Teil meiner Tätigkeit im Gebiet ungewollte Schwangerschaft und Schwangerschaftsabbruch. Als sich Pro Familia Gießen entschied, neben der Beratung auch Schwangerschaftsabbrüche anzubieten, musste ich miterleben, dass sich neben anderen Abtreibungsgegnern\*innen auch die Ehefrau des damaligen Regierungspräsidenten an den Fenstern unserer Einrichtung ankettete und damit unsere Arbeit behindern wollte. Damals fiel auch bereits der Begriff „Babycaust“, den ich als sehr verletzend empfinde und der zugleich eine Relativierung der Verbrechen des Holocaust darstellt. Am Tag der Eröffnung des Pro Familia-Zentrums 1989 standen wir bereits in Kontakt mit dem Polizeipräsidium. Wir baten Freund\*innen und Bekannte mit Reisetaschen die Einrichtung aufzusuchen, damit wir die wirklichen Patientinnen unbemerkt einen Tag zeitversetzt in Ruhe behandeln konnten. In dieser Zeit wurde es für mich auch notwendig, meine Nummer aus dem Telefonbuch streichen zu lassen, um mich und meine damals kleinen Kinder vor Drohanrufen zu schützen, unter denen wir litten.

Im Laufe der Jahre musste ich immer wieder miterleben, dass Abtreibungsgegner\*innen vor Pro Familia oder später meiner Praxis standen. Ich empfand die Betenden für mich persönlich und meine Kolleg\*innen als Bedrohung. Ich wusste von ärztlichen Kollegen aus Spanien, dass dort Einrichtungen gestürmt worden waren. Ich stand in Kontakt mit einem Kollegen des amerikanischen Abtreibungsarztes Dr. Tiller. Dieser wurde von Abtreibungsgegnern in einer Kirche erschossen.

Über viele Jahre bekam ich regelmäßig Post und Mails, in denen mir gedroht wurde. Seit meinem Gang an die Öffentlichkeit im Jahre 2017 hat sich dieses Aufkommen deutlich erhöht. Meine Lesungen und teils öffentlichen Auftritte werden u.a. von Klaus Günter Annen, dem Betreiber der Webseite

„Babycaust“ regelhaft verfolgt. Er schreibt Organisationen und Vereine vor Ort an, diffamiert mich und versucht zu den Veranstaltungen zu mobilisieren, um zu stören. Meist wird dadurch die Einschaltung der Polizei erforderlich.

Ich erwähne dies alles, um zu verdeutlichen, dass es nicht möglich ist zu unterscheiden, ob die vor der Praxis stehenden Abtreibungsgegner\*innen nur beten wollen, ob sie Patientinnen ansprechen wollen oder ob unter ihnen die Person ist, die mir zuvor per Mail mitgeteilt hat, dass sie „mein Hirn auf dem Boden verteilt sehen möchte“. (Zitat aus einer Mail, die der Staatsanwaltschaft vorgelegt wurde.) Das bedeutet, dass ich mir immer am Arbeitsplatz auch konkrete Vorstellungen über mögliche Fluchtwege im Falle eines tätlichen Angriffs mache und ich und meine Praxismitarbeiterinnen immer ein Gefahrenpotenzial annehmen müssen.

Die Stadt Gießen erteilte mit Bescheid vom 19.12.2019 dem Verein Helfer für Gottes kostbare Kinder Deutschland e.V. Auflagen bzgl. einer für den 30.12.2019 angemeldeten Versammlung mit Kundgebungen. Im Satzungszweck des Vereins ist unter anderem die „Gehsteigberatung“ explizit benannt. Durch die Versammlungsaufgaben wurden u.a. Auflagen zgl. der Aufzugsstrecke und dem Zwischenkundgebungsort gemacht, sowie aktives Ansprechen und Bedrängen von ratsuchenden Personen, Belästigungen untersagt. Der Verein erhob Klage gegen die Stadt Gießen. Dem Verfahren beim Verwaltungsgericht wurde ich als mit meiner Praxis betroffene Ärztin beigeladen. Das Verwaltungsgericht Gießen entschied, die Klage abzuweisen. Juristische Hintergründe finden sich in dem Schriftsatz meiner Anwälte Hoffmann und Elberling, die ich als Anlage beigefügt habe.

Durch Kontakte mit Kolleg\*innen, die Schwangerschaftsabbrüche durchführen, ist mir bekannt, dass in vielen Fällen persönliche Bedrohungen durch Anschreiben, Telefonate etc. erfolgten in dem Moment, wo die Tätigkeit in die Öffentlichkeit gelangt. Da wir in Deutschland von einem zunehmenden Versorgungsproblem ausgehen müssen, wird der Schutz derjenigen wichtiger, die überhaupt noch bereit sind, Abbrüche anzubieten.<sup>1</sup> Die Angst vor Bedrohung ist meiner Erfahrung nach einer der Gründe, warum es immer weniger Ärzt\*innen gibt, die Abbrüche vornehmen. Auch aus meiner jahrelangen Tätigkeit als Notärztin sind mir Übergriffe gegen Kolleg\*innen im Rettungsdienst geläufig, aber hier ist der gesellschaftliche Konsens eindeutig, dass das Personal von Feuerwehr und Rettungsdienst geschützt werden muss, um die notwendige Tätigkeit durchzuführen. Z.B. hätte die Feuerwehr noch größere Nachwuchsprobleme, wenn zu den Übungen und Einsätzen sich regelmäßig eine Menschenansammlung einfinden würde, die die Feuerwehr ablehnt. Oder vielleicht als eingängigeres Beispiel: das Abschirmen der Arbeit des Rettungsdienstes gegen Schaulustige oder alkoholisierte Umstehende z.B. bei Unfällen oder Wiederbelebungsmaßnahmen ist dringend notwendig, um die Arbeit überhaupt durchführen zu können. Einen ähnlichen Schutz gibt es für diejenigen, die die Versorgung mit Schwangerschaftsabbrüchen leisten, nicht.

---

<sup>1</sup> Aktuelle Studien zur Versorgungslage beim Schwangerschaftsabbruch in Deutschland:

- Betroffenenzentrierung von Versorgungs- und Unterstützungsangeboten für Frauen mit ungewollter Schwangerschaft (CarePreg). *In Arbeit*
- Erfahrungen und Lebenslagen ungewollt Schwangerer – Angebote der Beratung und Versorgung (ELSA). *In Arbeit*
- Die medizinische Versorgungssituation zur Durchführung eines Schwangerschaftsabbruchs im Krankenhaussektor in Deutschland (MedVersKH). *veröffentlicht*  
[https://www.versorgungsatlas.de/fileadmin/ziva\\_docs/141/VA-23-02-Schwangerschaftsabbruchs\\_Final.pdf](https://www.versorgungsatlas.de/fileadmin/ziva_docs/141/VA-23-02-Schwangerschaftsabbruchs_Final.pdf)

## **Einschränkungen des Persönlichkeitsrechts und der Intimsphäre der Betroffenen**

Die ungewollt Schwangeren, die eine Beratungsstelle nach §219 StGB oder eine Einrichtung zur Durchführung des Schwangerschaftsabbruchs aufsuchen, befinden sich in der Regel in einer vulnerablen Situation. Die Gründe für einen Abbruch sind zahlreich, so dass ich sie hier nicht im Einzelnen aufzählen kann. Die Mehrheit hat bereits ein oder mehrere Kinder, einige wurden in Gewaltsituationen schwanger oder es liegt zum Beispiel eine schwere Erkrankung eines Familienmitglieds vor. Sie wünschten sich womöglich, die Schwangerschaft austragen zu können, aber die Lebensumstände lassen es nicht zu. Andere leben in kulturellen Zusammenhängen, in denen allein die Kenntnis über den erfolgten sexuellen Kontakt mit der Folge der ungewollten Schwangerschaft der Betroffenen zum Ausstoßen aus der Gemeinschaft oder schlimmer noch zum Ehrenmord führen würde. In diesen Fällen können die sogenannten Gehsteigbelästigungen nicht nur zu einer seelischen Belastung führen, sondern auch zu Lebensgefahr.

Aus eigener Erfahrung können wir berichten, wie Frauen es empfinden, wenn sie auf dem Gang in unsere Praxis an Protestierenden vorbeigehen müssen. Eine Frau kollabierte uns beim Legen des Zugangs vor lauter Angst, sie könne erkannt worden sein und in die Öffentlichkeit geraten. Eine andere, streng katholische Frau, betrat die Praxis mit den Worten, dass sie selbst womöglich vor drei Wochen selbst dort draußen gestanden hätte aber nun persönlich in eine Situation geraten sei, wo es ihr als alleinerziehende Mutter dreier Kinder, die vom Partner verlassen worden war, nicht möglich sei, die Schwangerschaft auszutragen. Es gibt zahlreiche ähnliche Vorfälle.

Frauen wollen ja gerade eben in dieser sehr intimen und unangenehmen Situation nicht gesehen und erkannt werden. Insbesondere da es immer noch ein gesellschaftliches Tabuthema ist. Für sie entspricht der Gang in die Praxis einem Spießrutenlaufen. Dabei wurden früher Verurteilte durch eine Gasse getrieben und bekamen dabei Stockschläge. Für Frauen bedeuten diese Gänge, auch wenn sie nicht körperlich berührt werden – worüber sie sich im Übrigen nie sicher fühlen können – im übertragenen Sinne genau diese Schläge, die genau in die offenen seelischen Wunden dieser Betroffenen geschlagen werden.

Dieses Gefühl der Bedrohung ist neben der oben ausgeführten Bedrohung des Personals von den Abtreibungsgegnern intendiert. Würde es lediglich darum gehen, der Meinungs- und Versammlungsfreiheit nachzugehen zu wollen, könnten die Versammlungen ja in Ruhe zu anderen Zeiten und an anderen Orten stattfinden.

## **Rechtsgüterabwägung**

Die Politik muss eine Rechtsgüterabwägung vornehmen. Betroffen sind Demonstrationsrechte, Versammlungsfreiheit und Meinungsfreiheit auf der einen Seite und allgemeine Persönlichkeitsrechte, wie die Würde des Menschen, Schutz der Intimsphäre sowie das Recht auf Unversehrtheit des Körpers auf der anderen Seite, bzw. die Ausübung der Berufsfreiheit.

Die Situation in anderen Ländern zeigt, dass es unterschiedliche Umgangsweisen mit der zunehmenden Belagerung durch sogenannte Bet- oder Mahnwachen, Gehsteig“beratungen“ etc. gibt. In einigen Ländern wurden Zonen zum Schutz Betroffener gesetzlich verankert geschaffen. Es gibt Länder, in denen Schutzzonen ermöglicht wurden oder Ordnungswidrigkeitentatbestände bei Belästigung eingeführt wurden. (z.B. Frankreich, Kanada, Nord-Irland, Australien, Tasmanien, Südafrika u.a.)

Nach den neuen Leitlinien der Weltgesundheitsorganisation (WHO) ist es ein vorrangiges Gesundheitsziel, die weltweite maternale Sterblichkeit aufgrund von Schwangerschaftsabbrüchen zu senken. Um diesem Ziel näher zu kommen ist ein freier, ungehinderter Zugang zu Informationen und zu medizinischer Versorgung im Falle ungewollter Schwangerschaft obligat. In diesem Sinne bitte ich Sie als Ärztin den Zugang zu Beratungsstellen und medizinischen Einrichtungen zu sichern, indem

Schutzzonen implementiert werden und die Betroffenen sicher, ohne Spießrutenlauf und Belästigung oder Bedrohung ihre gesetzlich vorgeschriebene Beratung und ihr Recht auf einen Schwangerschaftsabbruch wahrnehmen können.

Ich bitte die Mitglieder des Hessischen Landtags, eine Entscheidung zugunsten des allgemeinen Persönlichkeitsrechts der Betroffenen und des Schutzes der Berufsausübung zu fällen und dem Gesetzentwurf zuzustimmen.

Gießen, den 4.5.2023

Kristina Hänel

Rechtsanwälte Hoffmann und Dr. Elberling  
Dänische Straße 15 • 24103 Kiel

Verwaltungsgericht Gießen  
Marburger Straße 4  
D-35390 Gießen

per beA

**In dem Rechtsstreit**  
**Helfer für Gottes kostbare Kinder Deutschland e.V. ./ Stadt Gießen**  
**Hier betr. Beigeladene Kristina Hänel,**  
**4 K 2763/20.GI**

zeigen wir die Vertretung der Beigeladenen an – ordnungsgemäße Bevollmächtigung versichern wir anwaltlich. Wir nehmen wie folgt Stellung mit dem Antrag,

**die Klage als – jedenfalls – unbegründet abzuweisen.**

**I.** Wir teilen die Bedenken der Berichterstatterin betreffend die Zulässigkeit der Klage hinsichtlich beider Aspekte, gegen die diese sich richtet.

Mit Blick auf die im Auflagenbescheid benannte Aufzugstrecke und die Örtlichkeiten der Zwischenkundgebungen folgt dies bereits aus der Kongruenz des Bescheids mit der Anmeldung.

Hinsichtlich der Untersagung bestimmter, belästigender bzw. aufdrängender Ansprache von ratsuchenden Personen (Nr. 6 des Bescheids) ist ebenfalls fraglich, worin hier die Abweichung von der Anmeldung der Demonstration bzw. dem geplanten Vorgehen der Anmelderin und der Demonstrationsteilnehmer\*innen liegen soll. Der Klägervertreter muss sich fragen lassen, ob er mit seiner Klage ausführen will, von Seiten der Klägerin seien genau belästigende Ansprachen geplant gewesen. Inhaltlich teilt er dies aber in der Klagschrift und dem weiteren Schriftsatz vom 19.11.2020 gerade nicht mit, meint im Gegenteil, es seien hier „sämtliche Aktivitäten ... zu unterbinden“. Auch insoweit ist die Klage also mangels Feststellungsinteresse/Rechtsschutzbedürfnis bereits unzulässig.

**II.** Die Klage ist jedenfalls unbegründet. Ein Blick auf die materielle Rechtslage zeigt, dass die Beklagte zu den angegriffenen Auflagen nicht nur berechtigt, sondern sogar verpflichtet war – und dies auch im Falle

**Alexander Hoffmann**  
**Dr. Björn Elberling**

Rechtsanwälte

Dänische Straße 15  
24103 Kiel

Tel: (0431) 534 00 635

Fax: (0431) 545 97 72

info@presserecht-bundesweit.de  
www.presserecht-bundesweit.de

Gerichtsfächer:

Nr. 31 LG Kiel

Nr. 66 AG Kiel

USt-ID-Nr: DE287505335

Bei Antwort bitte immer angeben:

UM-6049/21-HE

Kiel, den 23. Juli 2021

weiterer ähnlicher Anmeldungen im Umfeld der Praxis der Beigeladenen sein wird:

1. Mit Blick auf die Versammlungsörtlichkeit geht die Auffassung des Klägers fehl, das Selbstbestimmungsrecht über Ort und Zeitpunkt einer Versammlung umfasse auch das Recht, sich praktisch ohne jeden Abstand und für längere Zeit direkt vor einer Arztpraxis aufzuhalten, die u.a. von Schwangeren aufgesucht wird, die sich zur Frage des Schwangerschaftsabbruchs ärztlich beraten lassen oder einen solchen durchführen lassen wollen.

Zum einen folgt aus Art. 8 GG zwar grundsätzlich ein Recht auf „Protest in Sicht- und Hörweite“ dessen, wogegen protestiert wird. Hieraus folgt aber kein Recht, ohne Rücksicht auf Rechtsgüter Dritter den Versammlungsort vollkommen frei zu bestimmen erst wenn das mit der Versammlung verbundene Anliegen von einem bestimmten symbolhaften Ort unlösbar abhängig ist, so dass sie bei örtlicher Verlegung ihren Sinn verliert, kommt eine örtliche Auflage einem Verbot gleich (vgl. BVerfG, NJW 2007, 2168 m.w.N.); in anderen Fällen kann eine Abwägung mit anderen Rechtsgütern dazu führen, dass auch eine Durchführung der Versammlung in einem Abstand von dem gewünschten Ort angeordnet werden darf (vgl. ebda, 2171: G8-Gipfel, mehrere km Abstand vom Sicherheitszaun; VG Lüneburg, Beschluss vom 18.05.2020, 5 B 25/20 – Kundgebung in der Nähe des ehemaligen Wohnhauses eines Firmenchefs, 500 m Abstand hiervon).

2. Und von einer Kundgebung in unmittelbarer Nähe der Eingänge zur Praxis der Beigeladenen sind eben genau solche anderen Rechtsgüter betroffen, nämlich das nach Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG grundrechtlich geschützte allgemeine Persönlichkeitsrecht sowohl von Schwangeren als auch von anderen Patient\*innen, die die Praxis aufsuchen wollen, sowie von Mitarbeiter\*innen der Praxis.

Dabei weist das Thema Schwangerschaft eine große Nähe zur Intimsphäre auf. Das VG Karlsruhe hat hierzu ausgeführt (NVwZ 2019, 897, 899 f, ganz ähnlich im dazugehörigen Hauptsacheverfahren: Beschluss vom 12.05.2021, 2 K 5046/19, Rn. 73; ähnlich auch etwa VG Regensburg, Beschluss vom 14.10.2020 – RN 4 E 20.2426, Rn. 26 m.w.N.):

„Insbesondere in der Frühphase der Schwangerschaft, in der diese noch nicht äußerlich erkennbar ist, entscheidet die Frau darüber, die Schwangerschaft publik zu machen oder geheim zu halten. Der Schutz der Privatsphäre ist umso intensiver, je näher der Sachbereich der Intimsphäre steht. Gerade das erste Drittel der Schwangerschaft, in dem sich die überwiegende Mehrzahl der Frauen befinden dürfte, die eine Schwangerschaftsberatungsstelle aufsuchen, weist eine große Nähe zur Intimsphäre auf, so dass für die Prognose der Gefährdungslage iSd § 15 I VersG auch dann ein sehr hohes Schutzniveau für das allgemeine Persönlichkeitsrecht zugrunde zu legen ist, wenn man die Schwangerschaft nicht sogar pauschal der Intimsphäre der Frau zuordnet (so noch BVerfGE 39, 1 = NJW 1975, 573 [Schwangerschaftsabbruch I]). In der Frühphase der Schwangerschaft befinden sich die meisten Frauen in einer besonderen seelischen Lage, in der es in Einzelfällen zu schweren Kon-

fliktsituationen kommt. Diesen Schwangerschaftskonflikt erlebt die Frau als höchstpersönlichen Konflikt. Die Umstände erheblichen Gewichts, die einer Frau das Austragen eines Kindes bis zur Unzumutbarkeit erschweren können, bestimmen sich nicht nur nach objektiven Komponenten, sondern auch nach ihren physischen und psychischen Befindlichkeiten und Eigenschaften (BVerfG, NJW 1993, 1751 = NVwZ 1993, 877 Ls. [Schwangerschaftsabbruch II]). Die emotionalen Konflikte und persönlichen Lebensumstände, die Frauen in dieser Phase über einen Schwangerschaftsabbruch nachdenken lassen, berühren regelmäßig ebenfalls die Privatsphäre der Frau, unter anderem ihre Beziehung zum Vater des Kindes, ihre weitere Lebensplanung und die Beziehung zu dem in ihr wachsenden Kind (vgl. hierzu VGH Mannheim, Urt. v. 11.10.2012 – 1 S 36/12, BeckRS 2012, 59307).

Vor diesem Hintergrund bedeutet schon die länger dauernde Anwesenheit von Personen, die deutlich machen, dass sie Schwangerschaftsabbrüche für Morde an „Gottes kostbaren Kindern“ halten, einen ganz erheblichen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte von Schwangeren, die die Praxis aufsuchen – und zwar auch dann, wenn es bei dieser bloßen Anwesenheit bleibt und nicht zu darüber hinausgehenden Handlungen wie Blockaden, gezieltem Ansprechen von Schwangeren usw. kommt (vgl. VG Karlsruhe, NVwZ 2019, 897, 900; VG Karlsruhe, Beschluss vom 12.05.2021, 2 K 5046/19, Rn. 75 ff). Schon die bloße Anwesenheit von laut Anmeldung etwa 20 Personen, die dem Vorhaben eines Schwangerschaftsabbruchs erkennbar feindselig gegenüberstehen, kann den Weg in die Praxis für die Schwangeren zu einem Spießbrutenlauf (vgl. BVerfG NJW 2011, 47) werden lassen.

Zusammenfassend stellt das VG Regensburg (Beschluss vom 14.10.2020 – RN 4 E 20.2426, Rn. 26) insoweit zum Eingriff in das Persönlichkeitsrechts von Schwangeren, die Beratungsstellen aufsuchen wollen, fest:

„Mitunter folgt der Eingriff daraus, dass die Ratsuchenden ungefragt auf eine Schwangerschaft angesprochen werden und – teils mittels drastischer Darstellungen – an einem Schwangerschaftsabbruch gehindert werden sollen (VGH BW, B.v. 10.6.2011 - 1 S 915/11 - NJW 2011, 2532/2533; U.v. 11.10.2012 - 1 S 36/12 - juris Rn. 47 ff.; VG Freiburg, B.v. 4.3.2011 - 4 K 314/11 - juris Rn. 18). Die spezifische Problematik solcher Aktivitäten kann aber auch darin liegen, dass Ratsuchende durch „stille Vorhaltungen“ von vor der Beratungsstelle Protestierenden vom Besuch solcher Einrichtungen und damit letztlich von einem Schwangerschaftsabbruch abgehalten werden sollen (VG Karlsruhe, B.v. 27.3.2019 - 2 K 1979/19 - NVwZ 2019, 897/900).“

Die o.g. Entscheidungen betreffen Beratungsstellen nach dem SchKG, aber die Ausführungen zu den Persönlichkeitsrechten derjenigen, die von solcher Gehsteigbelästigung betroffen sind, gelten in gleicher Weise wie für Schwangere, die eine solche Beratungsstelle aufsuchen, auch für Schwangere oder auch für andere Patient\*innen, die eine Arztpraxis aufsuchen, in der – der breiten Öffentlichkeit bekannt – auch Schwangerschaftsabbrüche durchgeführt werden.

Im Falle der Praxis der Beigeladenen kommt hinzu, dass diese als Allgemein- und Hausärztin nicht nur Schwangere, sondern auch zahlreiche andere Patient\*innen behandelt, die sich ebenfalls durch die Reihen der Demonstrierenden bzw. an diesen vorbei bewegen müssten, um in die Praxis zu gelangen. All diese Personen würden in ihren Persönlichkeitsrechten in ähnlicher Form betroffen wie Schwangere, die die Praxis zu einem Schwangerschaftsabbruch aufsuchen, obwohl sie in die öffentliche Auseinandersetzung, zu der die Klägerin sich mit ihren Kundgebungen positionieren will, nicht einmal mittelbar involviert sind.

3. Hinsichtlich der Auflage, bestimmte aufgezählte, belästigende bzw. bedrängende Ansprachen von Einzelpersonen zu unterlassen, stellt sich schon die Frage, in welchem Ausmaß diese überhaupt in das Grundrecht aus Art. 8 GG eingreifen, schützt doch die Versammlungsfreiheit die öffentliche Äußerung zu Themen von allgemeinem Interesse, nicht aber den Versuch, Einzelpersonen gegen deren Willen eine Auseinandersetzung zu solchen Themen aufzudrängen. Jedenfalls aber folgt aus dem oben Gesagten, dass die in der Auflage aufgezählten Verhaltensweisen einen besonders schwerwiegenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht der davon betroffenen Personen bedeuten und damit in der Abwägung der betroffenen Grundrechte in jedem Fall das Persönlichkeitsrecht bei weitem überwiegt.

4. In Fällen, in denen von einer Kundgebung dergestalt Eingriffe in das Persönlichkeitsrecht von Schwangeren und anderen Patient\*innen drohen, ist die Versammlungsbehörde daher in aller Regel – so auch hier – nicht nur berechtigt, sondern sogar verpflichtet, dieser Gefahr durch entsprechende Auflagen zu begegnen. So hat das VG Regensburg zu Gehsteigbelästigungen vor Beratungsstellen, die durch Einzelpersonen durchgeführt wurden und daher keinen Versammlungscharakter hatten, ausgeführt (Beschluss vom 14.10.2020 – RN 4 E 20.2426, Rn. 45):

„Dabei ist auch zu bedenken, dass den bei einer Beratungsstelle Ratsuchenden die Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes regelmäßig nicht zugemutet werden kann (VGH BW, B.v. 10.6.2011 - 1 S 915/11 - NJW 2011, 2532/2533 f.; U.v. 11.10.2012 - 1 S 36/12 - juris Rn. 71 f.; VG Freiburg, B.v. 4.3.2011 - 4 K 314/11 - juris Rn. 8 f.). Denn in einem zu führenden Gerichtsverfahren müsste wiederum eine Beiladung des Veranstalters der Mahnwache zu erfolgen. Damit würde sich die betreffende Schwangere in ganz besonderer und für sie unzumutbarer Weise gegenüber dem Beigeladenen identifizieren und exponieren. Hinzu kommt, dass wegen der geltenden gesetzlichen Fristen ein erheblicher Eilbedarf besteht und die Betroffene ihre Anstrengungen in der Regel darauf konzentrieren wird, andernorts einen Beratungstermin zu erhalten. Für eine gerichtliche Erzwingung behördlichen Einschreitens dürften ihr gerade angesichts des bestehenden höchstpersönlichen Konflikts die Kapazitäten fehlen. Zugleich kommt eine spätere Klärung wegen der Einmaligkeit der Situation regelmäßig nicht mehr in Betracht. Damit ist die Behörde mit einer Sachlage konfrontiert, in der es ohne ihr Eingreifen zu Verletzungen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts kommt. Zugleich kann sie damit rechnen, dass gerichtlicher Rechtsschutz gegen ihre Un-

tätigkeit wegen der besonderen Situation der in ihren Rechten Verletzten unterbleibt. In einer derartigen Konstellation wird sich das behördliche Ermessen regelmäßig weit an eine Pflicht zum Einschreiten annähern.“

Diese Erwägungen, die ein Einschreiten der Behörde in Fällen, in denen sie zuvor nicht involviert sind, erfordern, gelten natürlich erst recht, wenn Gehsteigbelästigungen in Form einer Versammlung erfolgen, so dass die Versammlungsbehörde ohnehin bereits mit diesen befasst ist und mindestens in Form einer Anmeldebestätigung, im behördlichen Alltag in den allermeisten Fällen ohnehin in Form eines Auflagenbescheids tätig wird.

Im Übrigen erfordern auch die gesetzgeberischen Wertungen, die dem SchKG zu Grunde liegen, dass Schwangere von aufgedrängter „Beratung“ in unmittelbarer Nähe von Arztpraxen geschützt werden müssen, denn der Gesetzgeber hat in Abwägung der grundrechtlichen geschützten Positionen im Falle eines Schwangerschaftskonflikts gerade angeordnet, dass auch Schwangere zu schützen sind, dass sie ergebnisoffen und ohne Beeinflussung von außen, wenn gewünscht sogar anonym zu informieren sind (vgl. § 5, 6 SchKG). Dass die unerwünschte Konfrontation in der Öffentlichkeit mit unbekanntenen Personen, die dem Thema Schwangerschaftsabbruch erkennbar feindlich gegenüberstehen, diesem Ziel diametral entgegensteht, liegt auf der Hand.

5. Damit war die Beklagte zu der mit der Klage angegriffenen Beauftragung der Versammlung nicht nur berechtigt, sondern sogar verpflichtet. Die Klage ist daher jedenfalls unbegründet.

Alexander Hoffmann  
Rechtsanwalt

pro familia · Palmengartenstraße 14 · 60325 Frankfurt am Main

Der Vorsitzende des Innenausschusses  
Christian Heinz  
Hessischer Landtag  
Schloßplatz 1 – 3 65183 Wiesbaden

Claudia Hohmann  
claudia.hohmann@profamilia.de  
069-90 744 747

### **Öffentliche mündliche Anhörung im Innenausschuss des hessischen Landtags zum Gesetzentwurf Fraktion DIE LINKE Hessisches Gesetz zum Schutz vor Störung Schwangerer bei Schwangerschaftsberatung und -abbruch – Drucks. 20/10658**

#### **Stellungnahme von pro familia Hessen gGmbH, Beratungsstelle Frankfurt am Main**

Bereits in der Stellungnahme zur Anhörung im August 2019 hat pro familia Frankfurt am Main ausführlich dargelegt, weshalb die Aktionen von Abtreibungsgegner\*innen wie den „40 Tagen für das Leben“ in Sicht- und Hörweite unserer Beratungsstelle das gesetzlich vorgeschriebene Beratungskonzept unterwandern und damit der Anspruch von Menschen auf Hilfe in einer besonders verletzlichen Situation empfindlich beeinträchtigt wird.

Leider ist die Situation in Frankfurt im Mai 2023 unverändert. Weiterhin wird unsere Beratungsstelle an zweimal 40 Tagen im Jahr belagert. Weiterhin werden unsere Klient\*innen mit Blicken, Plakaten, Gesängen und Gebeten konfrontiert, die das erklärte Ziel haben, Einfluss zu nehmen auf eine höchstpersönliche Lebensentscheidung. Dies betrifft nicht nur die Verunsicherung und das Erzeugen von Schuldgefühlen bei den betroffenen Frauen\*, sondern auch das Sicherheitsempfinden und das Recht auf Anonymität. Es gibt Lebensumstände, in denen eine Schwangerschaft mit fundamentaler Verzweiflung und Todesängsten einhergeht. Jede Störung des Hilfesystems kann dann weitreichende Folgen für das Leben der Betroffenen haben. Aber auch in weniger dramatischen Ausgangslagen brauchen die Frauen\* ein Beratungssetting, das sie so gut wie möglich unterstützt und stärkt. Jede Störung desselben wirkt sich auf das körperliche und psychische Wohlbefinden aus und behindert die Fähigkeit zur Aufnahme von Informationen.

Eine Einrichtung der  
pro familia Deutsche Gesellschaft für  
Familienplanung, Sexualpädagogik und  
Sexualberatung Hessen gGmbH

Palmengartenstraße 14  
60325 Frankfurt am Main  
Handelsregister: HR-B125784

Geschäftsführung: Brigitte Ott, Heike Pinne

pro familia  
Beratungsstelle Frankfurt am Main  
Palmengartenstraße 14  
60325 Frankfurt am Main

Tel.: 069 90 744 744  
Fax.: 069 90 744 730

frankfurt-main@profamilia.de  
www.profamilia.de/frankfurt-main

**Frankfurter Sparkasse**  
IBAN: DE14 5005 0201 0200 7658 33  
BIC: HELADEF1822

Die Umsetzung der Handreichung des hessischen Ministeriums des Innern von September 2019 bis November 2021, die einen Verweis der „40-Tage-für- das- Leben“- Gruppe auf eine Straße außerhalb der Sicht- und Hörweite von pro familia Frankfurt bewirkte, hatte aus unserer Sicht diese weitreichende Störung unseres Beratungsauftrages beseitigt. Das Recht auf Versammlung, Meinungsäußerung und Religionsausübung der „Pro-Life“-Aktivist\*innen blieb ebenso gewahrt.

Dass es diesen aber nicht in erster Linie darum geht, sondern um die gezielte und persönliche Beeinträchtigung der Ratsuchenden, zeigt ihre - leider erfolgreiche - Klage gegen die Umsetzung der Handreichung durch das Rechtsamt Frankfurt.

Als weitreichend betroffene Institution bleibt uns bisher leider keine andere Wahl, als weiterhin viel Zeit und Mühen zu investieren, um für den Schutz unserer Klient\*innen und ihr Recht auf unbeeinträchtigte Beratung bei Schwangerschaftskonflikt zu kämpfen. Wir begrüßen daher jede Initiative, die zum Ziel hat, dieses Recht nachhaltig abzusichern und eine breite Öffentlichkeit für unser Anliegen herzustellen. Wir sprechen damit nicht nur für uns in Frankfurt, die wir nun schon seit Februar 2017 damit zu tun haben, sondern für alle pro familia Beratungsstellen in- und außerhalb Hessens, die ebenfalls betroffen waren, sind, oder künftig sein können.

An der Anhörung im Hessischen Landtag am 12.05.2023 werde ich als Vertreterin von pro familia Frankfurt am Main und der pro familia Hessen gGmbH teilnehmen.

Frankfurt am Main, den 04.05.2023



Claudia Hohmann  
Prokuristin/Beratungsstellenleitung

Eine Einrichtung der  
pro familia Deutsche Gesellschaft für  
Familienplanung, Sexualpädagogik und  
Sexualberatung Hessen gGmbH

Palmengartenstraße 14  
60325 Frankfurt am Main  
Handelsregister HR-B125784

Geschäftsführung: Brigitte Ott, Heike Pinne

pro familia  
Beratungsstelle Frankfurt am Main  
Palmengartenstraße 14  
60325 Frankfurt am Main

Tel: 069/90 744 744  
Fax: 069 90 744 730

frankfurt-main@profamilia.de  
www.profamilia.de/frankfurt-main

**Frankfurter Sparkasse**  
IBAN: DE14 50050201 0200 7658 33  
BIC: HELADEF1822