

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – Aufhebung des Verbots der Werbung für den Schwangerschaftsabbruch (§ 219a StGB), zur Änderung des Heilmittelwerbegesetzes und zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch

A. Problem und Ziel

Ärztinnen und Ärzte, die Schwangerschaftsabbrüche unter den Voraussetzungen des § 218a Absatz 1 bis 3 des Strafgesetzbuches (StGB) vornehmen, müssen mit strafrechtlicher Verfolgung rechnen, wenn sie sachliche Informationen über Ablauf und Methoden des Schwangerschaftsabbruchs öffentlich (etwa auf ihrer Homepage) bereitstellen oder in einer Versammlung oder durch Verbreiten eines Inhalts (§ 11 Absatz 3 StGB) darüber berichten. Sie sind auch gehindert, auf diese Weise bekannt zu geben, welche Methode des Schwangerschaftsabbruchs sie anbieten. Betroffenen Frauen wird hierdurch zum einen der ungehinderte Zugang zu sachgerechten fachlichen Informationen über den sie betreffenden medizinischen Eingriff und zum anderen das Auffinden einer geeigneten Ärztin oder eines geeigneten Arztes erschwert. Dies behindert den Zugang zu fachgerechter medizinischer Versorgung sowie die freie Arztwahl und beeinträchtigt das Recht auf sexuelle und reproduktive Selbstbestimmung der Frau.

Die Aufhebung der Strafvorschrift des § 219a StGB soll daher erreichen, dass sich betroffene Frauen besser informieren können. Denn die Bereitstellung von Informationen gerade durch Ärztinnen und Ärzte, die selbst Schwangerschaftsabbrüche vornehmen, auch außerhalb eines persönlichen Beratungsgesprächs, stellt für sie eine wichtige Entscheidungshilfe dar. Ärztinnen und Ärzte müssen Frauen unterstützen können, ohne eine Strafverfolgung befürchten zu müssen. Genau dies aber gewährleistet die aktuelle Rechtslage trotz einer Reform der Regelung im Jahr 2019 nicht. So kam es etwa in dem Fall einer Gießener Ärztin, der Auslöser der letzten Reform gewesen ist, dennoch zu einer Verurteilung (Landgericht Gießen, Urteil vom 12. Dezember 2019 – 4 Ns 406 Js 15031/15).

Die Aufhebung des § 219a StGB ist mit der grundgesetzlichen Schutzpflicht für das ungeborene Leben vereinbar. § 219a StGB ist kein tragender Bestandteil des danach gebotenen Schutzkonzepts, dem der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Rechts des Schwangerschaftsabbruchs Rechnung zu tragen hat. Die Norm wird auch in den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zum Schwangerschaftsabbruch (vergleiche BVerfG, Urteil vom 25.2.1975 – 1 BvF 1/74 u. a. – Schwangerschaftsabbruch I; BVerfG, Urteil vom 27.10.1998 – 1 BvR 2306/96 u. a. – Bayerisches Schwangerenhilfeergänzungsgesetz; BVerfG, Urteil

vom 28.5.1993 – 2 BvF 2/90, 2 BvF 4/92, 2 BvF 5/92 – Schwangerschaftsabbruch II) nicht erwähnt. Eine Aufhebung des § 219a StGB steht im Einklang mit dem Beratungskonzept, für das sich der Gesetzgeber im Lichte der Vorgaben des BVerfG zum Schutz des ungeborenen Lebens entschieden hat. Der Gesetzgeber darf hier auf die informationsbasierte Entscheidung der betroffenen Frau vertrauen, die von sachlichen Informationen über einen straffreien Eingriff in dieser Entscheidungssituation nicht ferngehalten werden sollte. § 219a StGB kann sogar verhindern, dass Frauen im Zeitraum der ersten zwölf Wochen der Schwangerschaft (§ 218a Absatz 1 Nummer 3 StGB) eine verantwortungsvolle Entscheidung über die Fortführung oder Beendigung der Schwangerschaft treffen können, weil ihnen wichtige sachliche Informationen fehlen. Indem betroffenen Frauen der Zugang zu diesen Informationen ermöglicht wird, wird das Beratungskonzept sogar gestärkt. Denn die erleichterte Auswahl der Ärztin oder des Arztes ermöglicht eine zügige weitergehende Information der betroffenen Frau.

Um der Gefahr zu begegnen, dass nach Aufhebung des § 219a StGB unsachliche oder gar anpreisende Werbung für Schwangerschaftsabbrüche betrieben wird, wird eine Änderung des Heilmittelwerbegesetzes (HWG) vorgenommen. Der Anwendungsbereich des HWG wird auf Schwangerschaftsabbrüche ohne Krankheitsbezug erweitert. Da § 1 Absatz 1 Nummer 2 HWG nur Werbung für andere Mittel, Verfahren, Behandlungen und Gegenstände erfasst, soweit sich die Werbeaussage auf die Erkennung, Beseitigung oder Linderung von Krankheiten, Leiden, Körperschäden oder krankhaften Beschwerden beim Menschen bezieht, waren medizinisch nicht indizierte Schwangerschaftsabbrüche wegen des fehlenden Krankheitsbezuges bisher nicht vom Anwendungsbereich des HWG erfasst. Die Aufnahme der Werbung für medizinisch nicht indizierte Schwangerschaftsabbrüche in den Anwendungsbereich des HWG führt dazu, dass die Vorgaben des HWG für die Werbung für alle Arten von Schwangerschaftsabbrüchen Anwendung finden. Die Vorgaben des HWG gelten für jedermann, das heißt sowohl für Ärztinnen und Ärzte als auch für Dritte, die für die Durchführung von Schwangerschaftsabbrüchen werben. So ist insbesondere eine irreführende Werbung nach § 3 HWG verboten und nach § 14 HWG strafbar. Im Rahmen der Publikumswerbung müssen zudem die Vorgaben des § 11 Absatz 1 HWG beachtet werden. Hiernach darf außerhalb der Fachkreise für Arzneimittel, Verfahren, Behandlungen, Gegenstände oder andere Mittel sowie für Medizinprodukte nur in bestimmter Weise geworben werden. Untersagt ist beispielsweise die Werbung mit missbräuchlichen, abstoßenden oder irreführenden Wiedergaben von Behandlungsverläufen. Verstöße sind nach § 15 Absatz 1 Nummer 8 HWG bußgeldbewehrt. Hierdurch ist der Schutzpflicht des Gesetzgebers für das ungeborene Leben Rechnung getragen. Daneben existieren bereits heute weitere strafrechtliche und berufsrechtliche Regelungen (vergleiche § 27 Absatz 3 der Berufsordnungen der Landesärztekammern), die sicherstellen, dass die Information über den Schwangerschaftsabbruch nicht in einer Weise erfolgt, welche die Entscheidungsfreiheit der Frau beeinträchtigt, in eine bestimmte Richtung lenkt oder gar Schwangerschaftsabbrüche „kommerzialisiert“.

§ 219a StGB kann zu einer paradoxen Situation führen, wenn eine sachliche Information über einen Schwangerschaftsabbruch strafbar ist, obwohl die Rechtsordnung den Schwangerschaftsabbruch selbst nicht unter Strafe stellt. Wenn aber die Rechtsordnung Wege zur Durchführung von Schwangerschaftsabbrüchen durch Ärztinnen und Ärzte eröffnet, muss es Ärztinnen oder Ärzten auch ohne negative Folgen für sich selbst möglich sein, darauf hinzuweisen, dass Patientinnen ihre Dienste in Anspruch nehmen können (siehe BVerfG, Beschluss vom 24.5.2006, 1 BvR 1060/02, Rn. 36). Darüber hinaus ist die öffentliche Information über Schwangerschaftsabbrüche gerade dann strafbar, wenn sie durch Ärztinnen und Ärzte erfolgt, obwohl diese mit am besten für die Erteilung seriöser

sachlicher Information qualifiziert sind und großes Vertrauen der ratsuchenden Frauen genießen. Demgegenüber können selbst unqualifizierte, gegebenenfalls sogar falsche öffentliche Informationen anderer Personen, die selbst nicht von § 219a StGB erfasst werden, straffrei bleiben. Eine Werbung, die sich auf die Erkennung, Beseitigung oder Linderung von krankhaften Komplikationen der Schwangerschaft bezieht, ist bisher zudem durch § 12 Absatz 2 HWG in Verbindung mit Buchstabe A Nummer 4 der Anlage zum HWG vollständig verboten. Diese Regelung erfasst auch die Werbung für medizinisch indizierte Schwangerschaftsabbrüche. Durch eine entsprechende Änderung der Vorschriften des HWG wird das generelle Verbot der Werbung für medizinisch indizierte Schwangerschaftsabbrüche aufgehoben, um dem Informationsbedürfnis der betroffenen Frauen auch in dieser schwierigen Situation Rechnung zu tragen. Zukünftig besteht die Möglichkeit der Information über medizinisch indizierte und medizinisch nicht indizierte Schwangerschaftsabbrüche im Rahmen der allgemeinen Vorgaben des HWG.

Indem die Änderung den allgemeinen Zugang zu Informationen und Aufklärung im Hinblick auf sexualmedizinische und reproduktive Versorgung und reproduktive Rechte verbessert, trägt sie zur Erreichung von Ziel 3 „Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern“ und Ziel 5 „Geschlechtergleichstellung erreichen und alle Frauen und Mädchen zur Selbstbestimmung befähigen“ der Ziele für nachhaltige Entwicklung bei.

Ärztinnen und Ärzten, die wegen Werbung für den Schwangerschaftsabbruch strafgerichtlich verurteilt wurden, haftet ein Strafmakel an, der für sie gerade im Hinblick auf ihr Berufsethos und das besondere Vertrauen, das die Öffentlichkeit ihnen aufgrund ihrer Berufsausübung entgegenbringt, besonders belastend ist.

B. Lösung

Der Entwurf sieht vor, § 219a StGB aufzuheben. Begleitend sind die Aufhebung des im HWG geregelten Verbots der Werbung für einen Schwangerschaftsabbruch, der zur Beseitigung von krankhaften Komplikationen der Schwangerschaft vorgenommen wird, sowie die Erweiterung des Anwendungsbereichs des HWG auf Schwangerschaftsabbrüche ohne Krankheitsbezug vorgesehen. Durch die Ausweitung des Anwendungsbereichs des HWG auf alle Schwangerschaftsabbrüche finden die Verbote und Vorgaben des HWG nunmehr auch auf die Publikumswerbung Anwendung. Durch eine Regelung im Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch sollen seit dem 3. Oktober 1990 ergangene strafgerichtliche Urteile wegen Werbung für den Schwangerschaftsabbruch nach dem geltenden § 219a StGB oder seinen Vorgängervorschriften aufgehoben werden.

C. Alternativen

Eine Beibehaltung des unbefriedigenden aktuellen Rechtszustands kommt nicht in Betracht. Er beeinträchtigt das Recht auf sexuelle und reproduktive Selbstbestimmung der Frau, führt weiterhin zu Rechtsunsicherheit für Ärztinnen und Ärzte und ist zudem nicht zum Schutz des ungeborenen Lebens geboten.

In Betracht gezogen werden könnte eine Beschränkung der Strafandrohung in § 219a StGB auf Verhaltensweisen, die strafbare Schwangerschaftsabbrüche zum Gegenstand haben, sowie auf Fälle grob anstößiger Werbung für den Schwangerschaftsabbruch. Die erwünschte Rechtssicherheit für Ärztinnen und Ärzte wird jedoch am besten durch eine Aufhebung dieser Strafvorschrift erreicht. Durch die

begleitenden Regelungen im Heilmittelwerbegesetz wird sichergestellt, dass irreführende, missbräuchliche oder abstoßende Werbung für Schwangerschaftsabbrüche verboten ist und sanktioniert werden kann.

Alternativ könnten rechtskräftig verhängte und noch nicht vollstreckte Strafen erlassen werden oder es könnte der Erlass dieser Strafen dem Gnadenverfahren überlassen bleiben. Einer Aufhebung der strafgerichtlichen Urteile ist hier jedoch der Vorzug vor einer Amnestieregelung zu geben, um die Betroffenen vollständig vom Strafmakel zu befreien und nicht weiter zu belasten.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Keiner.

F. Weitere Kosten

Mit Mehrkosten im justiziellen Kernbereich ist bei Bund und Ländern nicht zu rechnen. Auswirkungen auf Einzelpreise und das allgemeine Preisniveau, insbesondere auf die Verbraucherpreise, sind nicht zu erwarten.

**BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER**



Berlin, 2. Mai 2022

An die
Präsidentin des
Deutschen Bundestages
Frau Bärbel Bas
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – Aufhebung des Verbots der Werbung für den Schwangerschaftsabbruch (§ 219a StGB), zur Änderung des Heilmittelwerbegesetzes und zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch

mit Begründung und Vorblatt (Anlage).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Justiz.

Der Gesetzentwurf ist dem Bundesrat am 8. April 2022 als besonders eilbedürftig zugeleitet worden.

Die Stellungnahme des Bundesrates zu dem Gesetzentwurf sowie die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates werden unverzüglich nachgereicht.

Mit freundlichen Grüßen

Olaf Scholz

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – Aufhebung des Verbots der Werbung für den Schwangerschaftsabbruch (§ 219a StGB), zur Änderung des Heilmittelwerbegesetzes und zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Strafgesetzbuches

Das Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. November 2021 (BGBl. I S. 4906) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird die Angabe zu § 219a wie folgt gefasst:
„§ 219a (weggefallen)“.
2. In § 218b Absatz 2 wird die Angabe „§§ 218, 219a“ durch die Angabe „§§ 218“ ersetzt.
3. § 219a wird aufgehoben.

Artikel 2

Änderung des Heilmittelwerbegesetzes

Das Heilmittelwerbegesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Oktober 1994 (BGBl. I S. 3068), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 27. September 2021 (BGBl. I S. 4530) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 1 Absatz 1 Nummer 2 wird wie folgt gefasst:
„2. andere Mittel, Verfahren, Behandlungen und Gegenstände, soweit sich die Werbeaussage bezieht
 - a) auf die Erkennung, Beseitigung oder Linderung von Krankheiten, Leiden, Körperschäden oder krankhaften Beschwerden beim Menschen,
 - b) auf Schwangerschaftsabbrüche,
 - c) auf operative plastisch-chirurgische Eingriffe zur Veränderung des menschlichen Körpers ohne medizinische Notwendigkeit,“.
2. § 12 Absatz 2 Satz 2 wird wie folgt gefasst:
„Satz 1 gilt nicht für die Werbung für Verfahren oder Behandlungen
 1. zur Durchführung von Schwangerschaftsabbrüchen durch Ärztinnen und Ärzte,
 2. in Heilbädern, Kurorten und Kuranstalten.“

Artikel 3

Änderung des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch

Vor Artikel 317 des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch vom 2. März 1974 (BGBl. I S. 469; 1975 I S. 1916; 1976 I S. 507), das zuletzt durch Artikel 3 Absatz 2 des Gesetzes vom 14. September 2021 (BGBl. I S. 4250) geändert worden ist, wird folgender Artikel 316... [einsetzen: bei der Verkündung nächster freier Buchstabenzusatz] eingefügt:

„Artikel 316... [einsetzen: bei der Verkündung nächster freier Buchstabenzusatz]

Übergangsvorschrift zum Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches – Aufhebung des Verbots der Werbung für den Schwangerschaftsabbruch (§ 219a StGB), zur Änderung des Heilmittelwerbegesetzes und zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch

(1) Strafgerichtliche Urteile, die aufgrund der folgenden Vorschriften nach dem 3. Oktober 1990 ergangen sind, werden aufgehoben:

1. aufgrund des § 219a des Strafgesetzbuches
 - a) in der vom 16. Juni 1993 bis einschließlich 31. Dezember 1998 geltenden Fassung,
 - b) in der vom 1. Januar 1999 bis einschließlich 28. März 2019 geltenden Fassung,
 - c) in der vom 29. März 2019 bis einschließlich 31. Dezember 2020 geltenden Fassung oder
 - d) in der seit dem 1. Januar 2021 geltenden Fassung sowie
2. aufgrund des § 219b des Strafgesetzbuches in der vom 1. Oktober 1987 bis einschließlich 15. Juni 1993 geltenden Fassung.

(2) Die Verfahren, die den in Absatz 1 genannten Urteilen zugrunde liegen, werden eingestellt.“

Artikel 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

§ 219a des Strafgesetzbuches (StGB) stellt in seinem Absatz 1 Handlungen, die öffentlich, in einer Versammlung oder durch das Verbreiten eines Inhalts (§ 11 Absatz 3 StGB) des Vermögensvorteils wegen oder in grob anstößiger Weise für einen Schwangerschaftsabbruch werben, unter Strafe. Die Vorschrift, die auf ein Gesetz vom 26. Mai 1933 zurückgeht, sollte dem Schutz des ungeborenen Lebens dienen und verhindern, dass der Schwangerschaftsabbruch in der Öffentlichkeit verharmlost dargestellt und kommerzialisiert wird. Zum einen erfasst sie Fälle, in denen eigene oder fremde Dienste zur Vornahme oder Förderung eines Schwangerschaftsabbruchs angeboten, angekündigt, angepriesen oder Erklärungen solchen Inhalts bekanntgegeben werden (Nummer 1). Zum anderen wird nach dieser Vorschrift bestraft, wer entsprechende Handlungen in Bezug auf Mittel, Gegenstände oder Verfahren, die zum Abbruch der Schwangerschaft geeignet sind, unter Hinweis auf diese Eignung vornimmt (Nummer 2). § 219a StGB sieht Ausnahmen vom Werbeverbot vor. So dürfen Ärztinnen und Ärzte sowie anerkannte Beratungsstellen darüber unterrichtet werden, welche Ärztinnen und Ärzte, Krankenhäuser oder Einrichtungen straffreie Schwangerschaftsabbrüche vornehmen (Absatz 2). Werbung für Mittel, Gegenstände oder Verfahren ist zulässig, soweit sie sich an Ärztinnen und Ärzte oder Personen richtet, die zum Handel mit den genannten Mitteln oder Gegenständen befugt sind, oder sofern die Werbung in ärztlichen oder pharmazeutischen Fachzeitschriften erfolgt (Absatz 3). Durch Artikel 1 des Gesetzes zur Verbesserung der Information über einen Schwangerschaftsabbruch vom 22. März 2019 (BGBl. I S. 350) wurde mit dem neu angefügten Absatz 4 für Ärztinnen und Ärzte, Krankenhäuser sowie andere Einrichtungen die Möglichkeit geschaffen, zum einen selbst – auch öffentlich – darauf hinzuweisen, dass sie Schwangerschaftsabbrüche unter den Voraussetzungen des § 218a Absatz 1 bis 3 StGB durchführen (Nummer 1). Zum anderen dürfen sie auf Informationen einer insoweit zuständigen Bundes- oder Landesbehörde, einer Beratungsstelle nach dem Schwangerschaftskonfliktgesetz (SchKG) oder einer Ärztekammer über einen Schwangerschaftsabbruch hinweisen (Nummer 2). Das Gesetz zielte auf eine Verbesserung der Information von Frauen ab, die einen Schwangerschaftsabbruch in Erwägung ziehen, sowie auf Rechtssicherheit für Ärztinnen, Ärzte, Krankenhäuser und Einrichtungen, die Schwangerschaftsabbrüche durchführen (vergleiche Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Bundestagsdrucksache 19/7693, S. 1).

Diese Ziele sind nicht vollständig erreicht worden. Für Ärztinnen und Ärzte besteht noch immer Rechtsunsicherheit. Denn sie bleiben einem strafrechtlichen Risiko ausgesetzt, wenn sie sachliche Informationen über von ihnen angebotene straffreie Schwangerschaftsabbrüche öffentlich (etwa auf ihrer Homepage), in einer Versammlung oder durch Verbreiten eines Inhalts (§ 11 Absatz 3 StGB) bereitstellen. Denn für das Handeln eines „Vermögensvorteils wegen“ reicht es aus, dass die Ärztin oder der Arzt ein Honorar erhält (vergleiche Eser/Weißer, in: Schönke/Schröder, StGB, 30. Auflage 2019, § 219a, Rn. 8). Auch sind Ärztinnen und Ärzte daran gehindert, auf die genannte Weise bekannt zu geben, welche Methode des Schwangerschaftsabbruchs sie anbieten.

Auslöser für die Ergänzung des § 219a StGB im Jahr 2019 waren verschiedene Strafverfahren gegen Ärztinnen wegen Werbung für den Schwangerschaftsabbruch nach § 219a Absatz 1 Nummer 1 StGB, insbesondere die Verurteilung einer Gießener Ärztin durch das Amtsgericht Gießen im Jahr 2017 (507 Ds 501 Js 15031/15). Die Ärztin informierte auf der von ihr unterhaltenen frei zugänglichen Homepage über die Methoden eines straffreien Schwangerschaftsabbruchs, die von ihr in ihrer Praxis angewandt werden. Das von der Ärztin angerufene Berufungsgericht änderte das amtsgerichtliche Urteil auch unter der neuen Rechtslage nur im Rechtsfolgenausspruch ab und verwarf die Berufung im Übrigen (Landgericht Gießen, Urteil vom 12. Dezember 2019 – 4 Ns 406 Js 15031/15). Die anschließend eingelegte Revision verwarf das Oberlandesgericht Frankfurt am Main durch Beschluss vom 22. Dezember 2020 (1 Ss 96/20, NStZ-RR 2021, 106). Gegen ihre rechtskräftige Verurteilung hat die Ärztin beim Bundesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerde (2 BvR 390/21) eingelegt, über die noch nicht entschieden ist.

Auch die mit der Gesetzesänderung im Jahr 2019 beabsichtigte Erleichterung des Zugangs zu sachlichen Informationen für betroffene Frauen in Konfliktsituationen ist unzureichend. Denn schwangere Frauen können die für eine verantwortungsvolle Entscheidung über die Fortführung oder den Abbruch ihrer Schwangerschaft benötigten Informationen über Methoden und Abläufe der möglichen medizinischen Eingriffe zwar über die insoweit zuständigen Bundes- oder Landesbehörden, Beratungsstellen nach dem SchKG oder Ärztekammern erhalten, auf die auch Stellen, die selbst Schwangerschaftsabbrüche durchführen, beispielsweise auf ihrer Homepage, straffrei hinweisen dürfen. Die Information durch die Schwangerschaftsabbrüche durchführenden Stellen selbst kann aber grundsätzlich erst bei Inanspruchnahme eines persönlichen Beratungstermins erfolgen. Gerade Ärztinnen und Ärzte mit eigener Erfahrung in der Vornahme von Schwangerschaftsabbrüchen sind für Frauen, die sich mit dem Gedanken an einen Schwangerschaftsabbruch tragen, als Informationsquellen von besonderer Bedeutung. Indem Ärztinnen und Ärzten verboten wird, sachliche Informationen über das Spektrum ihrer Angebote und Leistungen auch öffentlich bereitzustellen, wird betroffenen Frauen zudem die oft unter großem Zeitdruck erfolgende Auswahl der Ärztin oder des Arztes für ein Beratungsgespräch oder den Schwangerschaftsabbruch selbst erschwert. Transparente Informationen über den Schwangerschaftsabbruch tragen jedoch gerade zur Vertrauensbildung – auch schon im Vorfeld des Behandlungsvertrages – und zur bewussten Auswahl der Ärztin oder des Arztes nicht unerheblich bei. Das strafbewehrte Verbot der Bereitstellung sachlicher Informationen durch Ärztinnen und Ärzte erschwert damit mittelbar auch die freie Arztwahl nach § 76 des Fünften Buches des Sozialgesetzbuches (SGB V). Es ist zudem kein Grund ersichtlich, ausgerechnet Ärztinnen und Ärzten, die fachlich am ehesten zur Aufklärung über einen Schwangerschaftsabbruch beitragen können, die Bereitstellung von Informationen zu verwehren, während gleichzeitig solche Informationen und damit zusammenhängende Bewertungen von Personen außerhalb des Adressatenkreises des § 219a StGB im Internet frei abrufbar sind.

Die nach Einführung des § 13 Absatz 3 SchKG geschaffene und im Internet veröffentlichte Liste von Ärztinnen und Ärzten sowie Krankenhäusern und Einrichtungen, die Schwangerschaftsabbrüche vornehmen (abrufbar unter <https://www.bundesaerztekammer.de/aerzte/versorgung/schwangerschaftsabbruch/>), reicht nicht aus, um ein bestehendes Informationsdefizit seitens betroffener Frauen zu beseitigen. Denn die bereitgestellten Informationen über angewendete Methoden sind aufgrund der Strafbewehrung in § 219a StGB auf die Angabe beschränkt, ob der Schwangerschaftsabbruch medikamentös oder operativ vorgenommen wird. Ärztinnen und Ärzte sehen teilweise von der Beantragung einer Aufnahme in diese Liste ab, weil sie Anfeindungen von Abtreibungsgegnern befürchten, wenn sie auf diese Weise öffentlich in Erscheinung treten (vergleiche nur www.sueddeutsche.de/muenchen/muenchen-abtreibung-aerzte-mangel-1.5121832). Die faktische Begrenzung des Beratungsangebots kann dazu führen, dass schwangere Frauen in Konfliktlagen nicht zeitnah – zu einem angemessenen Zeitpunkt innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Frist von zwölf Wochen (§ 218a Absatz 1 Nummer 3 StGB) – in die Lage versetzt werden, eine verantwortungsvolle Entscheidung über die Fortführung oder die Beendigung der Schwangerschaft zu treffen. Diese Erschwerung des Zugangs zu sexual- und reproduktionsmedizinischer Versorgung beeinträchtigt sie in ihrem Recht auf sexuelle und reproduktive Selbstbestimmung. Der Verzicht auf die in § 219a StGB geregelte Strafbewehrung der Werbung für den Schwangerschaftsabbruch ist mit der grundrechtlichen Schutzpflicht für das ungeborene Leben vereinbar. Der in Reaktion auf das letzte maßstabsbildende Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Mai 1993 (2 BvF 2/90, 2 BvF 4/92, 2 BvF 5/92 – Schwangerschaftsabbruch II) konzipierte Schutz ungeborenen Lebens durch den Staat ist auch ohne diese Strafandrohung wirksam. Die Strafandrohung für die Werbung für den Schwangerschaftsabbruch ist kein tragender Pfeiler des grundrechtlich gebotenen Schutzkonzepts für das ungeborene Leben. Die Regelungen über den in den §§ 218 ff. StGB, insbesondere die Voraussetzungen der Strafbarkeit des Schwangerschaftsabbruchs (§ 218 StGB), und die Regelungen im SchKG bleiben von der Aufhebung des § 219a StGB unberührt. Als Teil des Beratungskonzepts, für das sich der Gesetzgeber entschieden hat, ist § 219a StGB verzichtbar. Denn der Gesetzgeber vertraut darauf, dass die betroffene Frau mit Unterstützung durch Zugang zu sachlichen Informationen eine verantwortungsvolle Entscheidung über die Inanspruchnahme eines straffreien Schwangerschaftsabbruchs trifft.

Die Strafandrohung in § 219a StGB erscheint auch vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Entwicklung und der mit Hilfs- und Unterstützungsangeboten einhergehenden Stärkung der Autonomie der Frauen nicht mehr erforderlich, um die betroffenen Frauen vor einem möglichen Druck zu schützen, die Schwangerschaft abzubrechen. Genauso wenig ist davon auszugehen, dass der freie Zugang zu sachgerechten fachlichen Informationen über Durchführung und Methoden eines Schwangerschaftsabbruchs auch durch Stellen, die selbst straffreie Schwangerschaftsabbrüche vornehmen, dazu führt, Schwangerschaftsabbrüche als alltägliche Maßnahmen erscheinen zu lassen, und so den Rang des Rechtsguts des ungeborenen Lebens im allgemeinen Rechtsbewusstsein schmälern

würde. Es liegen auch keine Anhaltspunkte dafür vor, dass die Zahl der Schwangerschaftsabbrüche im Fall der Aufhebung des Werbeverbots in § 219a StGB zunehmen wird. Ausschlaggebend für die Entscheidung, eine Schwangerschaft abzuberechnen, ist nicht ein Übermaß an verfügbaren Informationen, sondern der Konflikt, in dem sich die Schwangere befindet.

Um der Gefahr zu begegnen, dass nach Aufhebung des § 219a StGB unsachliche oder gar anpreisende Werbung für Schwangerschaftsabbrüche betrieben wird, wird eine entsprechende Änderung des Heilmittelwerbegesetzes (HWG) vorgenommen. Der Anwendungsbereich des HWG wird auf Schwangerschaftsabbrüche ohne Krankheitsbezug erweitert. Da § 1 Absatz 1 Nummer 2 HWG nur Werbung für andere Mittel, Verfahren, Behandlungen und Gegenstände erfasst, soweit sich die Werbeaussage auf die Erkennung, Beseitigung oder Linderung von Krankheiten, Leiden, Körperschäden oder krankhaften Beschwerden beim Menschen bezieht, waren medizinisch nicht indizierte Schwangerschaftsabbrüche wegen des fehlenden Krankheitsbezuges bisher nicht vom Anwendungsbereich des HWG erfasst. Die Aufnahme der Werbung für medizinisch nicht indizierte Schwangerschaftsabbrüche in den Anwendungsbereich des HWG führt dazu, dass die Vorgaben des HWG nunmehr für die Werbung für alle Arten von Schwangerschaftsabbrüchen (medizinisch indizierte und medizinisch nicht indizierte Schwangerschaftsabbrüche) Anwendung finden. Die Vorgaben des HWG gelten dabei für jedermann, das heißt für Ärztinnen und Ärzte und für Dritte, die für die Durchführung von Schwangerschaftsabbrüchen werben. So ist beispielsweise eine irreführende Werbung nach § 3 HWG verboten. Im Rahmen der Publikumswerbung müssen zudem die Vorgaben des § 11 Absatz 1 HWG beachtet werden. Hiernach darf außerhalb der Fachkreise für Arzneimittel, Verfahren, Behandlungen, Gegenstände oder andere Mittel sowie Medizinprodukte nur in bestimmter Weise geworben werden. So ist die Werbung mit missbräuchlichen, abstoßenden oder irreführenden Wiedergaben von Behandlungsverläufe untersagt. Für Ärztinnen und Ärzte gelten zudem die jeweiligen von den Landesärztekammern erlassenen Berufsordnungen. Diese untersagen berufswidrige Werbung. § 27 Absatz 3 der von der Bundesärztekammer bekanntgemachten (Muster-)Berufsordnung für die in Deutschland tätigen Ärztinnen und Ärzte (MBO-Ä) sieht eine Untersagung von berufswidriger Werbung durch Ärztinnen und Ärzten vor. Berufswidrig ist danach insbesondere eine anpreisende, irreführende oder vergleichende Werbung. Ärztinnen und Ärzte dürfen nach § 27 Absatz 3 Satz 3 MBO-Ä eine solche Werbung durch andere weder veranlassen noch dulden. Eine Werbung für eigene oder fremde gewerbliche Tätigkeiten oder Produkte im Zusammenhang mit der ärztlichen Tätigkeit ist nach § 27 Absatz 3 Satz 4 MBO-Ä unzulässig. Werbeverbote aufgrund anderer gesetzlicher Bestimmungen bleiben unberührt. Die Landesärztekammern haben derzeit Regelungen in ihrer jeweiligen Berufsordnung getroffen, die Ärztinnen und Ärzten berufswidrige Werbung untersagen.

Eine Werbung für die Durchführung von Schwangerschaftsabbrüchen, die gegen die Menschenwürde verstößt, kann überdies gemäß § 3 Absatz 1 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) eine unlautere geschäftliche Handlung darstellen, sofern die Werbung wegen ihres Inhalts auf die absolute Grenze der Menschenwürde stößt (BVerfG, Beschluss vom 11. März 2003 (1 BvR 426/02 – Benetton-Werbung II, vergleiche auch Köhler, in: Köhler/Bornkamm/Fedderson, UWG, 40. Auflage 2022, § 3 Rn. 2.33 ff.). Gleiches gilt für entsprechende Werbung für Mittel, Gegenstände oder Verfahren, die zum Abbruch der Schwangerschaft geeignet sind.

Es gibt daher keine Anhaltspunkte, dass nach der Aufhebung der Strafnorm des § 219a StGB werbende Handlungen für den straffreien Schwangerschaftsabbruch in einem Ausmaß erfolgen werden, das dem Schutz des ungeborenen Lebens zuwiderläuft.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Das strafbewehrte Verbot der Werbung für den Schwangerschaftsabbruch in § 219a StGB soll aufgehoben werden. Hierdurch soll Ärztinnen und Ärzten Rechtssicherheit beim Umgang mit sachlichen Informationen gegeben und für betroffene Frauen ein ungehinderter Zugang zu diesen Informationen gewährleistet werden. Um der Gefahr unsachlicher oder anpreisender Werbung zu begegnen, werden begleitende Regelungen im HWG geschaffen. Durch eine Regelung im Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch (EGStGB) sollen seit dem 3. Oktober 1990 ergangene strafgerichtliche Urteile wegen Werbung für den Schwangerschaftsabbruch nach § 219b des Strafgesetzbuches in der vom 1. Oktober 1987 bis einschließlich 15. Juni 1993 geltenden Fassung und § 219a StGB in den seit dem 16. Juni 1993 geltenden Fassungen aufgehoben werden.

Gesetze, die rückwirkend in die Rechtskraft von Gerichtsentscheidungen eingreifen, berühren den Grundsatz der Gewaltenteilung sowie das Rechtsstaatsprinzip (BVerfGE 72, 302, 328). Die Generalkassation nachkonstitutioneller Strafurteile durch den Gesetzgeber ist daher eine Maßnahme, die in einem Rechtsstaat besonderer Rechtfertigung bedarf (vergleiche BVerfG, Beschluss vom 8. März 2006 – 2 BvR 486/05). Sie ist nur ausnahmsweise möglich, wenn besonders gewichtige, den Erwägungen der Rechtssicherheit übergeordnete Gründe dazu Anlass geben. Im Rahmen des grundrechtlichen Schutzauftrags des Staates kann eine Verpflichtung zu aktivem Handeln gegeben sein, sofern der Schutz von Individualrechtsgütern anders nicht gewährleistet werden kann. Insbesondere kann die fortwährende Belastung der durch Verurteilungen betroffenen Personen durch einen ihnen aufgrund einer strafgerichtlichen Verurteilung anhaftenden Strafmakel zu einem Rehabilitierungsauftrag für den Staat führen. Bei erneuter Bewertung der geltenden Rechtslage ist festzustellen, dass der Strafmakel, der mit den wegen Werbung für den Schwangerschaftsabbruch ergangenen strafgerichtlichen Urteilen verbunden ist, besonders schwer wiegt. Die Strafvorschrift der Werbung für den Schwangerschaftsabbruch erschwert eine Entscheidung von Schwangeren auf Basis möglichst umfassender sachlicher Informationen. In der für Frauen, die sich mit dem Gedanken an einen Schwangerschaftsabbruch tragen, außerordentlich schwierigen Konflikt- und Entscheidungssituation streiten Interessen des Schutzes des ungeborenen Lebens gegen das Recht auf sexuelle und reproduktive Selbstbestimmung. Der aus einer strafgerichtlichen Verurteilung wegen Werbung für den Schwangerschaftsabbruch resultierende Strafmakel ist gerade für Ärztinnen und Ärzte besonders belastend, weil sie zum Wohle der schwangeren Frau – ihrem Berufsethos entsprechend – durch sachliche Informationen über den Abbruch einer Schwangerschaft bestmögliche Hilfestellung geben wollten, sich in der Folge aber dem Vorwurf ausgesetzt sehen, „Werbung“ hierfür betrieben zu haben. Mit der Aufhebung der strafgerichtlichen Urteile wegen Werbung für den Schwangerschaftsabbruch soll dieser Unvereinbarkeit Rechnung getragen werden.

III. Alternativen

Eine Beibehaltung des unbefriedigenden aktuellen Rechtszustands kommt nicht in Betracht. Er beeinträchtigt das Recht auf sexuelle und reproduktive Selbstbestimmung der Frau, führt weiterhin zu Rechtsunsicherheit für Ärztinnen und Ärzte und ist zudem nicht zum Schutz des ungeborenen Lebens geboten.

In Betracht gezogen werden könnte auch eine Beschränkung in § 219a StGB, die Werbung für strafbare Schwangerschaftsabbrüche sowie alle Fälle grob anstößiger Werbung für den Schwangerschaftsabbruch unter Strafe stellt. Die erwünschte Rechtssicherheit für Ärztinnen und Ärzte wird am ehesten durch eine Aufhebung der Strafvorschrift erreicht. Der Gefahr einer unsachlichen oder anpreisenden Werbung kann durch begleitende Regelungen im HWG Rechnung getragen werden. Alternativ könnten rechtskräftig verhängte und noch nicht vollstreckte Strafen erlassen oder es könnte der Erlass dieser Strafen dem Gnadenverfahren überlassen bleiben. Einer Aufhebung der strafgerichtlichen Urteile ist hier jedoch der Vorzug vor einer Amnestieregelung zu geben, um die Betroffenen vollständig vom Strafmakel zu befreien und nicht weiter zu belasten.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Änderung des StGB folgt aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 des Grundgesetzes (Strafrecht) und für die Änderung des HWG aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 19 des Grundgesetzes.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Entwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und mit völkerrechtlichen Verträgen, welche die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat, vereinbar.

Die Aufhebung des Verbots der Werbung für den Schwangerschaftsabbruch (§ 219 a StGB) entspricht den Zielen der Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe e UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW) und Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe b UN-Behindertenrechtskonvention (CRPD), wodurch Frauen und Menschen mit Behinderungen gleiches Recht auf freie und verantwortungsbewusste Entscheidung über Anzahl und Altersunterschied ihrer Kinder sowie auf Zugang zu den für die Ausübung dieses Rechts erforderlichen Informationen und Mitteln garantiert wird. Ebenso entspricht die Aufhebung den vom UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in seiner

Allgemeinen Bemerkung Nr. 22 (2016) aufgestellten Grundsätzen. In seinen aktuellen Abschließenden Bemerkungen zum siebten Staatenbericht Deutschlands hat der UN-Menschenrechtsausschuss die Änderungen an § 219a StGB vom März 2019 ausdrücklich begrüßt: „The Committee commends the State party for amendments to section 219a of the Criminal Code to allow for the publication of information about voluntary termination of pregnancy.“ (Concluding observations on the seventh periodic report of Germany, CCPR/C/DEU/CO/7, para 18, 19).

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Durch die Aufhebung des § 219a StGB wird das Strafrecht vereinfacht.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Entwurf steht im Einklang mit den Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, die der Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen dient. Die Aufhebung der Strafbarkeit der Werbung für den Schwangerschaftsabbruch und der damit verbundene erleichterte Zugang zu medizinischen Informationen für schwangere Frauen dient der Erreichung von Ziel 5 der Ziele für nachhaltige Entwicklung, insbesondere von Unterziel 5.6 („Den allgemeinen Zugang zu sexueller und reproduktiver Gesundheit und reproduktiven Rechten gewährleisten, wie im Einklang mit dem Aktionsprogramm der Internationalen Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung, der Aktionsplattform von Beijing und den Ergebnisdokumenten ihrer Überprüfungskonferenzen vereinbart“). Die Änderung dient außerdem der Verwirklichung von Ziel 3 („Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern“), hier insbesondere von Unterziel 3.7 („Bis 2030 den allgemeinen Zugang zu sexual- und reproduktionsmedizinischer Versorgung, einschließlich Familienplanung, Information und Aufklärung, und die Einbeziehung der reproduktiven Gesundheit in nationale Strategien und Programme gewährleisten“).

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand sind für Bund, Länder und Gemeinden durch den Entwurf nicht zu erwarten.

4. Erfüllungsaufwand

Für die Bürgerinnen und Bürger und für die Wirtschaft entsteht kein Erfüllungsaufwand. Gleiches gilt für die Verwaltung.

5. Weitere Kosten

Mehrkosten im justiziellen Kernbereich sind nicht zu erwarten. Beim Bund und bei den Ländern entsteht kein Mehraufwand sachlicher oder personeller Art.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Die Regelungen werden keine Auswirkungen für Verbraucherinnen und Verbraucher haben. Sie dienen einer verbesserten Information über einen Schwangerschaftsabbruch und betreffen damit insbesondere Frauen. Demografische Auswirkungen sind ebenfalls nicht zu erwarten.

VII. Befristung; Evaluierung

Der Entwurf dient der Herstellung der Rechtssicherheit. Eine Befristung würde dem auf Dauer angelegten Ziel zuwiderlaufen. Eine Evaluierung erscheint im Hinblick auf die fehlende Kostenfolge nicht erforderlich.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Strafgesetzbuches)

Zu Nummer 1

§ 219a StGB wird aufgehoben. Die Inhaltsübersicht ist entsprechend anzupassen.

Zu Nummer 2

Es handelt sich um eine Folgeänderung zu der Aufhebung des § 219a StGB.

Zu Nummer 3

Nummer 3 hebt die Strafvorschrift des § 219a StGB auf.

Zu Artikel 2 (Änderung des Heilmittelwerbegesetzes)

Zu Nummer 1

Durch die Ausweitung des Anwendungsbereichs des HWG auf Schwangerschaftsabbrüche ohne Krankheitsbezug finden die Verbote und Vorgaben des HWG nunmehr auf die Publikumswerbung für jegliche Form des Schwangerschaftsabbruchs Anwendung. So ist insbesondere eine irreführende Werbung für Schwangerschaftsabbrüche (§ 3 HWG) verboten. Zudem sind die Vorgaben für die Publikumswerbung in § 11 Absatz 1 HWG einzuhalten. Diese Ausweitung des Anwendungsbereichs soll gewährleisten, dass für Schwangerschaftsabbrüche nicht in irreführender, unsachlicher oder anstößiger Form geworben werden kann. Im Gegensatz zu den Regelungen in den Berufsordnungen der Landesärztekammern, die sich ausschließlich an Ärztinnen und Ärzte richten, gelten die Vorgaben des HWG für jedermann.

Zu Nummer 2

Eine Publikumswerbung, die sich auf die Erkennung, Beseitigung oder Linderung von krankhaften Komplikationen der Schwangerschaft bezieht, ist bisher aufgrund der Vorschrift des § 12 Absatz 2 HWG in Verbindung mit Buchstabe A Nummer 4 der Anlage vollständig verboten. Die Regelung erfasst auch die Werbung für medizinisch indizierte Schwangerschaftsabbrüche. Um betroffenen Frauen gerade in besonders sensiblen und schwierigen Situationen das erforderliche Beratungsangebot zur Verfügung zu stellen, ist eine Anpassung der Vorschrift erforderlich. Das Werbeverbot für ärztlich durchgeführte, medizinisch indizierte Schwangerschaftsabbrüche wird daher aufgehoben. Zukünftig besteht die Möglichkeit der Information über medizinisch indizierte und medizinisch nicht indizierte Schwangerschaftsabbrüche im Rahmen der allgemeinen Vorgaben des HWG.

Zu Artikel 3 (Änderung des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch)

Durch Artikel 3 wird nach Artikel 316m EGStGB eine Regelung neu in das EGStGB eingefügt, durch die strafgerichtliche Urteile wegen Straftaten nach § 219b StGB in der vom 1. Oktober 1987 bis einschließlich 15. Juni 1993 geltenden Fassung und nach § 219a StGB in den Fassungen seit dem 16. Juni 1993 aufgehoben werden. Absatz 2 regelt die gesetzliche Einstellung der den aufgehobenen strafgerichtlichen Urteilen zugrundeliegenden Verfahren. Nach der Aufhebung wären diese Verfahren formal nicht beendet, sondern würden sich aus strafprozessualer Sicht wieder in dem Stand nach dem gerichtlichen Eröffnungsbeschluss befinden. Mit der Regelung wird vermieden, diese Verfahren allein für den Erlass eines Einstellungsbeschlusses wieder bei Gericht anhängig zu machen.

Zu Artikel 4 (Inkrafttreten)

Artikel 4 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

