

Az.: II/52-1351

Rechtliche Prüfung der Bedeutung der verfassungssystematischen Stellung einer Bestimmung über den Schutz des ungeborenen Lebens

I. Auftrag

Im Zusammenhang mit den Bemühungen um eine Reform der Landesverfassung Rheinland-Pfalz hat der Abgeordnete Dr. Schiffmann für die Fraktion der SPD den Wissenschaftlichen Dienst gebeten, kurzfristig eine rechtliche Prüfung der Frage vorzunehmen, ob und inwieweit sich der Regelungszusammenhang einer Bestimmung über den Schutz des ungeborenen Lebens auf deren Regelungsinhalt selbst auswirkt. Die in Frage stehende Bestimmung lautet: „Für den Schutz des ungeborenen Lebens ist insbesondere durch umfassende Aufklärung, Beratung und soziale Hilfe zu sorgen.“ Zu prüfen ist dabei, welche inhaltlichen Änderungen mit der Einordnung dieser Verfassungsvorschrift bei Artikel 3 der Landesverfassung (Schutz des Lebens) bzw. bei den Artikeln 23 und 24 der Landesverfassung (Ehe und Familie) verbunden sind.

II. Stellungnahme

1. Ursprung der Verfassungsbestimmung

Die ins Auge gefasste Bestimmung über den Schutz des ungeborenen Lebens lehnt sich weitgehend an Artikel 8 Abs. 2 der Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992 (GVBl. I, S. 298 ff.) an. Die gewählte Formulierung geht auf einen Kompromissvorschlag der SPD im Verfassungsausschuss Brandenburg zurück¹, mit dem man in erster Linie zum Ausdruck bringen wollte, dass der Staat nicht von grundgesetzeswegen gezwungen sei, zum Schutze des ungeborenen Lebens das Strafrecht zum Einsatz zu bringen, sondern dass er auch neben dem Strafrecht durch soziale Hilfen agieren könne. Das Verhältnis des Selbstbestimmungsrechts der Frau zum Lebensrecht des ungeborenen Kindes wollte man demgegenüber angesichts der positiven Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Gunsten des Letzteren ausdrücklich nicht zum Gegenstand einer Regelung machen.² Insofern

¹ Zur Entstehungsgeschichte vgl. Iwers, Entstehung, Bindung und Ziele der materiellen Bestimmungen der Landesverfassung Brandenburg, Band I, S. 243.

² Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit von Artikel 8 Abs. 2 der Landesverfassung Brandenburg weist Sachs in Simon/Franke/Sachs, Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1995, S. 105, darauf hin, dass dieser Regelung ausdrücklich keine abschließende Bedeutung beansprucht, weswegen trotz des zwischenzeitlich ergangenen zweiten Abtreibungsurteils des Bundesverfassungsgerichts gegen dessen Akzentuierung keine entscheidenden Bedenken bestünden.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag

sollte Artikel 8 Abs. 2 der Landesverfassung Brandenburg keine grundrechtliche Gewährleistung beinhalten, sondern als Staatsziel ohne subjektiv-rechtliche Komponente konzipiert werden.³

Im Rahmen der Enquete-Kommission 12/1 „Verfassungsreform“ hat die Fraktion der CDU gemäß ihrem Simmerner Entwurf vorgeschlagen, die Verfassungsbestimmung über Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 3 LV) wie folgt zu ergänzen: „Dies gilt auch für das ungeborene Leben.“⁴ Die Enquete-Kommission 12/1 ist diesem Vorschlag jedoch nicht gefolgt.⁵

2. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Schutz des ungeborenen Lebens

Wenn auch die Diskussion um die Verfassungsreform in Rheinland-Pfalz die Frage des Grundrechtsschutzes des werdenden Lebens nicht unmittelbar aufnimmt, so ist die hier zu prüfende Regelung doch nur vor diesem Hintergrund verständlich. Daher soll vorab die maßgebliche Verfassungslage kurz skizziert werden:

Bereits in seiner **ersten Entscheidung** zu § 218 StGB hat das Bundesverfassungsgericht festgehalten, dass das sich im Mutterleib entwickelnde Leben als selbständiges Rechtsgut unter dem Schutz der Verfassung (Artikel 2 Abs. 2 Satz 1, Artikel 1 Abs. 1 GG)⁶ steht. Die Schutzpflicht des Staates verbiete nicht nur unmittelbare staatliche Eingriffe in das sich entwickelnde Leben, sondern gebiete dem Staat auch, sich schützend und fördernd vor dieses Leben zu stellen. Diese Verpflichtung des Staates bestehe auch gegenüber der Mutter; der Lebensschutz der Leibesfrucht genieße dabei grundsätzlich für die gesamte Dauer der Schwangerschaft Vorrang vor dem Selbstbestimmungsrecht der Schwangeren. Dabei hat das Bundesverfassungsgericht festgehalten, dass der Gesetzgeber die grundsätzlich gebotene rechtliche Missbilligung des Schwangerschaftsabbruchs auch auf anderer Weise zum Ausdruck bringen kann als mit dem Mittel der Strafdrohung. Diese Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht in seiner **zweiten Entscheidung** zu § 218 StGB vom 28. Mai 1993 fortgeführt: Ein rechtlicher Schutz des ungeborenen Lebens sei nur dann möglich, wenn der Gesetzgeber der Mutter einen Schwangerschaftsabbruch grundsätzlich verbiete und ihr damit die grundsätzliche Rechtspflicht auferlege, das Kind auszutragen.⁷ Die Reichweite der Schutzpflicht für das ungeborene menschliche Le-

³ Kanther, Die neuen Landesverfassungen im Lichte der Bundesverfassung, S. 184 f. Vgl. Protokolle des Verfassungsausschusses Brandenburg, I/9, S. 7 f. Demgegenüber war Finkelburg (CDU) der Ansicht, es handele sich um ein „verkaptetes Grundrecht“, dem man die Form einer Staatszielbestimmung gegeben habe, da eine grundrechtliche Regelung in der Landesverfassung nicht möglich sei; vgl. Verfassungsausschuss I/9, S. 13. Dazu ausführlich Iwers, Entstehung, Bindung und Ziele der materiellen Bestimmungen der Landesverfassung Brandenburg, Band II, S. 325 m.w.N.

⁴ Vgl. Drs. 12/5555, S. 39.

⁵ Vgl. Bericht der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ in Drs. 12/5555, S. 39. Vergleiche zur Frage der Staatszielbestimmungen in Grundgesetz und Landesverfassung auch die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes in der Vorlage 36 EK 12/1.

⁶ BVerfGE Band 39, 1 ff.

⁷ BVerfGE 88, 203 ff.

ben sei im Blick auf die Bedeutung und Schutzbedürftigkeit des zu schützenden Rechtsguts einerseits und damit kollidierender Rechtsgüter andererseits zu bestimmen. Als vom Lebensrecht des Ungeborenen berührte Rechtsgüter kämen dabei - ausgehend vom Anspruch der schwangeren Frau auf Schutz und Achtung ihrer Menschenwürde (Artikel 1 Abs. 1 GG) - vor allem ihr Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Artikel 2 Abs. 2 GG) sowie ihr Persönlichkeitsrecht (Artikel 2 Abs. 1 GG) in Betracht. Gleichzeitig hat das Bundesverfassungsgericht festgehalten, dass es dem Gesetzgeber verfassungsrechtlich grundsätzlich nicht verwehrt sei, zu einem Konzept für den Schutz des ungeborenen Lebens überzugehen, das in der Frühphase der Schwangerschaft in Schwangerschaftskonflikten den Schwerpunkt auf die Beratung der schwangeren Frau legt, um sie für das Austragen des Kindes zu gewinnen, und dabei auf eine indikationsbestimmte Strafdrohung und die Feststellung von Indikationstatbeständen durch einen Dritten verzichtet. Dabei hat das Bundesverfassungsgericht festgehalten, dass die Aufstellung und normative Umsetzung eines solchen Schutzkonzeptes Sache des Gesetzgebers sei.⁸ Ausdrücklich hat das Bundesverfassungsgericht hierzu festgehalten, dass dem Gesetzgeber ein „Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum“ auch dann zukomme, wenn er verfassungsrechtlich verpflichtet sei, wirksame und ausreichende Maßnahmen zum Schutz eines Rechtsguts zu ergreifen.⁹ Verfassungsrechtlicher Prüfung unterliege dabei, ob der Gesetzgeber seinen Einschätzungsspielraum in vertretbarer Weise gehandhabt hat.

3. Regelungsgehalt der vorgesehenen Bestimmung

Die vorgesehene Bestimmung über den Schutz des ungeborenen Lebens zielt – ebenso wie die entsprechende Regelung in der Verfassung des Landes Brandenburg - darauf ab, die in Frage kommenden staatlichen Maßnahmen zugunsten des werdenden Lebens aufzuzeigen und zu gewichten. Mit dem Schwangeren- und Familienhilfegesetz von 1992 (BGBl. I S. 1998) ging der Bundesgesetzgeber - mit Billigung des Bundesverfassungsgerichts¹⁰ - von einem schwerpunktmäßig strafgesetzlich gestützten Konzept zu einem durch Beratung und Hilfsangebote abgesicherten Schutzkonzept zugunsten des werdenden Lebens über („Von der Repression zur Prävention“). Dieses Konzept würde durch die vorgesehene Bestimmung auch im Verfassungstext zum Ausdruck gebracht, wobei durch den vorgesehenen Wortlaut der Aufklärung, der Beratung und der sozialen Hilfe im Verhältnis zum Strafrecht besonderes Gewicht beigemessen würde.

4. Auswirkungen des Regelungszusammenhangs auf den Regelungsinhalt

⁸ BVerfGE 88, 203 (261).

⁹ BVerfGE 88, 203 (262).

¹⁰ BVerfGE 88, 203 ff.

Die Frage, ob sich der Regelungszusammenhang der ins Auge gefassten Norm auf ihren Regelungsinhalt auswirken könnte, so dass sie – bei gleichem Wortlaut – einen anderen Inhalt hätte, je nachdem, ob sie im Kontext mit Artikel 3 LV oder mit Artikel 23, 24 LV stünde, ist zu verneinen, und zwar aus mehreren Gründen.

Zum einen kann eine Verfassungsbestimmung nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ohnehin nicht isoliert betrachtet werden, sondern ist im Gesamtkontext der Verfassung zu sehen. Dies aber hat zur Folge, dass eine Regelung über den Schutz des ungeborenen Lebens auch dann vor dem Hintergrund der Artikel 23, 24 LV zu sehen ist, wenn sie nicht dort, sondern bei Artikel 3 LV verankert wäre.

Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass es sich bei der vorgesehenen Bestimmung um ein Staatsziel handelt. Staatsziele aber sind im allgemeinen mit einem so großen Gestaltungsspielraum für den Gesetzgeber verbunden, dass allein ein konkreter Regelungszusammenhang grundsätzlich nicht zur Einschränkung des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums führen kann. Ein anderes Ergebnis liefe dem Charakter von Staatszielen zuwider. Solche Bestimmungen sind insbesondere dadurch gekennzeichnet, dass sie dem Gesetzgeber nur ein bestimmtes Ziel vorgeben, ihm im Übrigen aber weitgehend „freie Hand“ lassen; das gilt etwa für die zur Erreichung des Ziels aufzubietenden Mittel, für deren Form und für die Gewichtung des Ziels, insbesondere in Relation zu anderen Staatszielen.¹¹ Dieser Gestaltungsspielraum trägt dem Umstand Rechnung, dass die Entscheidung, wie ein bestimmtes Ziel erreicht werden soll, in der Regel von zahlreichen Faktoren abhängt,¹² etwa von der Art, der Nähe und dem Ausmaß der drohenden Gefahr, von der Art und dem Rang der beteiligten staatlichen und privaten Interessen sowie von den schon vorhandenen Regelungen und den schon getroffenen Maßnahmen.¹³ Diese Faktoren abzuschätzen, ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers.¹⁴ Unbestimmtheit und Offenheit der Staatszielbestimmungen mindern daher auch die Möglichkeit richterlicher Kontrolle und Sanktion.¹⁵ Im Hinblick auf die dem Gesetzgeber zustehende Gestaltungsfreiheit kann das Bundesverfassungsgericht daher nach eigenem Verständnis erst dann eingreifen, wenn der Gesetzgeber seine Pflicht evident verletzt hat,¹⁶ was etwa dann der Fall wäre, wenn er Schutzvorkehrungen überhaupt nicht getroffen hat oder die getroffenen Maßnahmen offensichtlich gänzlich ungeeignet und völlig unzulänglich sind.¹⁷

¹¹ Merten, Über Staatsziele, DÖV 1983, S. 371 unter Hinweis auf Joseph Isensee, Der Sozialstaat in der Wirtschaftskrise, S. 371.

¹² H. H. Klein, Staatsziele im Verfassungsgesetz, DVBl. 1991, S. 733.

¹³ Vgl. BVerfGE 49, S. 89 (142); 56, S. 54 (78).

¹⁴ Pieroth/Schlink, Grundrechte Staatsrecht II, 9. Auflage 1993, Rdnr. 104.

¹⁵ BVerfGE 56, 54 (81); Katz, Staatsrecht, 9. Auflage 1989, Rdnr. 132.

¹⁶ BVerfGE 56, 54 (80 f.).

¹⁷ Vgl. BVerfGE 77, 170 (174 f.). Als weiteres Beispiel für diese Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lässt sich die Numerus clausus - Entscheidung anführen, wo zur Frage der Bereitstellung ausreichende Ausbildungskapazitäten die Eigenverantwortlichkeit des Gesetzgebers betont wird, der bei seiner Haushaltswirtschaft auch andere Gemeinschaftsbelange zu berücksichtigen habe und

Vor diesem Hintergrund erweist sich die Möglichkeit, dass der konkrete Regelungszusammenhang eines Staatsziels dessen Inhalt mitbestimmen könnte, eher als eine theoretische. Dies gilt allgemein für Staatsziele, aber auch für das ins Auge gefasste Staatsziel zum Schutz des ungeborenen Lebens. Denn auch diese Regelung würde den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers nicht weiter einschränken als dies durch das Grundgesetz und den Wortlaut der vorgesehenen Bestimmung bereits geschieht. Im übrigen zeigt auch die systematische Einordnung von Staatszielen in den einzelnen Landesverfassungen, dass dem konkreten Zusammenhang, in dem ein Staatsziel steht, grundsätzlich keine besondere Bedeutung zukommt. Denn auch in den Bundesländern, die Staatsziele in einem eigenen Abschnitt ihrer Landesverfassung zusammenfassen,¹⁸ erhalten diese keinen anderen Inhalt als in den Verfassungen, in denen die Staatsziele im Kontext mit besonderen Grundrechten oder sonstigen Verfassungsbestimmungen geregelt sind.

Selbst wenn man entgegen der hier vertretenen Auffassung der Ansicht sein wollte, die vorgesehene Bestimmung sei grundrechtlicher Natur, würde sich im Ergebnis nichts daran ändern, dass dem Regelungszusammenhang hier keine Bedeutung zukommt. Zwar kann der auf die Verfassungssystematik gestützten Interpretation bei Grundrechten – etwa bei der Bestimmung ihres Schutzbereiches – grundsätzlich eine größere Bedeutung zukommen als bei Staatszielbestimmungen; im vorliegenden Fall bliebe dies jedoch ohne Konsequenzen für den Regelungsinhalt der Bestimmung: Ihr Wortlaut lässt keine Fragen offen, die unter Heranziehung systematischer Interpretation beantwortet werden müssten; außerdem kann in der Gesetzesbegründung der Regelungszweck nochmals besonders hervorgehoben werden. Schließlich wären auch bei einer Anbindung der Bestimmung an Art. 3 LV die verfassungsrechtlichen Positionen der Artikel 23 f. LV im Wege der praktischen Konkordanz – also des gegenseitigen Ausgleichs grundrechtlicher Positionen - zu berücksichtigen. Auch dies belegt, dass im vorliegenden Fall Fragen des Regelungszusammenhangs sich nicht auf den Regelungsinhalt auswirken.

III. Ergebnis

Es steht im Belieben des Verfassungsgebers, den Regelungszusammenhang für die Bestimmung über den Schutz des ungeborenen Lebens im ersten oder im zweiten Abschnitt der Landesverfassung zu finden. Relevante Auswirkungen auf den Regelungsinhalt der genannten Bestimmung sind mit ihrer verfassungssystematischen Stellung nicht verbunden.

Wissenschaftlicher Dienst

dem gegenüber verfassungsrechtliche Konsequenzen erst bei evidenter Verletzung des Verfassungsauftrages in Betracht kämen, BVerfGE 33, 303 (333 f.).

¹⁸ Art. 11 – 19 LV-Mecklenburg-Vorpommern, Art. 34-40 LV Sachsen-Anhalt.