

Versorgung mit Schwangerschaftsabbrüchen in München II

Aktionen und Veranstaltungen zum Safe Abortion Day organisieren!

Antrag Nr. 20-26 / A 01833 von der SPD / Volt - Fraktion, Fraktion Die Grünen - Rosa Liste vom 16.08.2021, eingegangen am 16.08.2021

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 04292

1 Anlage

Beschluss des Gesundheitsausschusses vom 09.12.2021 (SB) Öffentliche Sitzung

I. Vortrag der Referentin

Mit der Sitzungsvorlage wird über aktuelle und geplante Maßnahmen des Gesundheitsreferats (GSR) im Themenbereich „Versorgung mit Schwangerschaftsabbrüchen in München“ informiert. Darüber hinaus wird der Antrag Nr. 20-26 / A 01833 „Aktionen und Veranstaltungen zum Safe Abortion Day organisieren!“ vom 16.08.2021 behandelt, der entsprechend seinem Titel fordert, in 2022 Veranstaltungen rund um das Thema sicherer und barrierefreier Schwangerschaftsabbruch zu organisieren (siehe Anlage).

In Deutschland werden nur wenige gesicherte Daten über die Versorgung mit Schwangerschaftsabbrüchen erhoben. Diese Daten werden nicht unterhalb der Ebene der Bundesländer veröffentlicht. Berichte von Expert*innen und Beratungsstellen deuten allerdings darauf hin, dass die Versorgungssituation mit Schwangerschaftsabbrüchen in Deutschland, Bayern und München sich seit mehreren Jahren verschlechtert.

Um einen besseren Überblick über die Versorgungssituation in der Landeshauptstadt München zu erhalten, hat das GSR 2019 und 2020 alle Ärzt*innen und Beratungsstellen, die betroffene Frauen versorgen und beraten, befragt. Im Ergebnis droht akut kein allgemeiner Engpass bei der Versorgung mit Schwangerschaftsabbrüchen in München. So schätzte die große Mehrheit der Ärzt*innen die derzeitige Versorgungssituation in München als gut oder eher gut ein und gab an, dass ihre Kapazitäten nicht ausgeschöpft seien.

Beratungsstellen und Ärzt*innen thematisieren allerdings Sorgen über die künftige Versorgungssituation. Ein Kern dieser Sorgen manifestiert sich in Problemen bei der Gewinnung von ärztlichen Nachfolger*innen. Einige der 2019 und 2020 befragten Ärzt*innen wünschen sich außerdem einen besseren Schutz vor Mitgliedern der Anti-Choice Bewegung, die vor Praxen oder Beratungsstellen demonstrierten oder Gehsteigberatung durchführen, um Frauen von einem Schwangerschaftsabbruch abzuhalten. Ein weiterer Wunsch der Befragten ist ein besserer Austausch und eine engere Zusammenarbeit mit Kliniken zu den Themen Ausbildung und Versorgung von Risikopatientinnen.

Entsprechend dem Beschluss „Versorgung mit Schwangerschaftsabbrüchen in München“ vom 12.11.2020 hat das GSR zusammen mit dem Kreisverwaltungsreferat (KVR) eruiert, wie Frauen, Ärzt*innen und Beratungsstellen vor Aktivitäten der Anti-Choice-Bewegung besser geschützt werden können (Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 01223 vom 20.12.2021).¹ Auf Basis der geltenden Rechtslage ist ein pauschales Verbot dieser Aktivitäten aktuell nicht möglich.

Durch einen Austausch mit dem KVR werden Ärzt*innen und Beratungsstellen über ihre Rechte und Ansprechpartner*innen bei der Landeshauptstadt München besser informiert. Dieser Austausch erfolgt(e) im Rahmen des ersten Treffens des Runden Tisches „Versorgung mit Schwangerschaftsabbrüchen in München“, das zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Sitzungsvorlage (September 2021) für Herbst 2021 geplant war.

Eine neue Erhebung über die Versorgungssituation mit Schwangerschaftsabbrüchen in München, die in der oben genannten Beschlussvorlage gefordert wird, ist im Jahr 2022 vorgesehen, um einen Überblick über aktuelle Entwicklungen zu erhalten und eine mögliche Unterversorgung ggf. zu erkennen.

Ein ebenfalls vom Stadtrat beschlossener Brief des Oberbürgermeisters an den Freistaat Bayern mit Forderungen zu einer Verbesserung der Versorgung mit Schwangerschaftsabbrüchen soll die konkreten Ergebnisse des Runden Tisches „Versorgung mit Schwangerschaftsabbrüchen in München“ berücksichtigen.

1. Schutz von Betroffenen, Praxen und Beratungsstellen gegen Demonstrationen und Gehsteigberatung durch Abtreibungsgegner*innen

1.1. Ausgangslage

Als Anti-Choice-Bewegung wird eine Vielzahl von Gruppen und Einzelpersonen bezeichnet, die sich über das gemeinsame Ziel definieren, Schwangerschaftsabbrüche zu kritisieren und dagegen zu agieren.

¹ Zur Definition der „Anti-Choice-Bewegung“ siehe Punkt 2.1

Die Methoden der Anti-Choice-Bewegung in München sind vielfältig (Gehsteigbelästigung, Informationsstände und Demonstrationen vor Kliniken und Beratungsstellen sowie Veranstaltungen, Lobbyarbeit und Aufmärsche). Die Gruppen mobilisieren oft überregional und international auch in extrem rechten Kreisen. Am 20.03.2021 hat beispielsweise der sogenannte „Marsch fürs Leben“ rund 700 Teilnehmer*innen in München mobilisiert.

Beim Schutz von Betroffenen, Kliniken, Praxen und Beratungsstellen vor Aktivitäten der Anti-Choice-Bewegung geraten mehrere Grundrechte in Konflikt: das Persönlichkeitsrecht der betroffenen Frauen gegenüber der Versammlungs- und der Meinungsfreiheit der Demonstrant*innen. Neben grundrechtlichen sind weitere rechtliche Belange zu beachten. Pauschale Aussagen, ob eine Gehsteigbelästigung, Meinungsäußerung und/oder Versammlung zum Schutz der Betroffenen eingeschränkt oder verboten werden kann, sind deshalb nicht möglich, sondern stets einzelfallbezogen zu bewerten.

Nach Erkenntnissen des KVR führen Abtreibungsgegner*innen seit Jahren die sogenannte „Gehsteigberatung“ vor einer staatlich anerkannten Beratungsstelle für Schwangerschaftsfragen des Trägers pro familia sowie einer Klinik in München, in der Schwangerschaftsabbrüche vorgenommen werden, durch. Unter Gehsteigberatung ist das gezielte Ansprechen von Frauen auf einen Schwangerschaftskonflikt zu verstehen. In München sind hier Mitglieder eines Vereins tätig, dessen Zielsetzung „die konkrete Hilfe, die Information und das Gebet für Gottes kostbare Kinder“ ist.

Ebenso organisierten die Mitglieder von zwei „Lebensschützer-Vereinen“ die so genannten „40-Tage-Demos“ vor pro familia. Mitglieder eines Vereins führen zudem regelmäßig einmal im Monat eine sich fortbewegende Versammlung durch, die mit Zwischenstopps vor pro familia oder vor frauenärztlichen Praxen, die Konfliktberatungen oder Schwangerschaftsabbrüche durchführen, unterbrochen wird.

Das KVR erhielt davon Kenntnis, dass die Ansprachen der Frauen im Rahmen der sogenannten „Gehsteigberatungen“ sowie der 40-Tage-Demos vor pro familia in der Vergangenheit auch in belästigender Weise stattfanden. Nähere Ausführungen zu den ergriffenen Maßnahmen finden sich nachfolgend unter Punkt 1.2.

Dem KVR liegen allerdings keine Hinweise vor, dass es in der jüngsten Vergangenheit bzw. aktuell zu aggressiven Ansprachen und Belästigungen von Frauen durch die Mitglieder der Anti-Choice-Bewegung im Bereich der Klinik bzw. von pro familia gekommen ist. Erfahrungsgemäß wenden sich Frauen, die sich in einer emotional schwierigen Ausnahmesituation befinden, nicht an eine Behörde, um auf eine unangemessene Ansprache aufmerksam zu machen. Allerdings erfolgten auch von

Leiter*innen der Praxen und Einrichtungen keine entsprechenden Hinweise. Ebenso liegen dem KVR aktuell keine Erkenntnisse vor, dass Betroffene durch Versammlungen der Lebensschützer belästigt oder bedrängt worden wären. Dies ist sicher auch dem Umstand geschuldet, dass die Versammlungen häufig außerhalb der Öffnungszeiten der Beratungsstellen bzw. frauenärztlichen Praxen stattfinden.

1.2. Maßnahmen in München

Im April 2021 hat das GSR ein Treffen mit dem KVR, der Gleichstellungsstelle für Frauen, der Fachstelle für Demokratie und der Fachinformationsstelle Rechtsextremismus München organisiert. Die teilnehmenden Stellen haben die aktuelle Situation und mögliche Maßnahmen diskutiert. Die Ergebnisse des Treffens können wie folgt zusammengefasst werden:

- Das KVR ergreift schon seit vielen Jahren Maßnahmen, um Betroffene, Ärzt*innen und Beratungsstellen vor der Anti-Choice-Bewegung zu schützen. Dabei orientiert sich das KVR an aktuellen gesetzlichen Regelungen und Rechtsprechung. Das Thema bleibt aufgegriffen und wird regelmäßig durch das KVR neu bewertet. Für eine detaillierte Darstellung der Maßnahmen wird auf die Sitzungsvorlage „Versorgung mit Schwangerschaftsabbrüchen in München“ vom 12.11.2020 (Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 01223) verwiesen.
- Versammlungen können aufgrund der Meinungs- und Versammlungsfreiheit nur als Ultima Ratio verboten werden, wenn die öffentliche Sicherheit und Ordnung unmittelbar gefährdet ist. Das KVR macht den Veranstalter*innen allerdings strenge Vorgaben, damit Betroffene durch die Versammlungen nicht belästigt werden (z. B. räumlicher Abstand zur Klinik oder Beratungsstelle, Verbot von drastischen Kundgebungsmitteln wie Fotos von abgetriebenen Föten und Verbot von Lautsprecheranlagen).
- Da das KVR Kenntnis davon hatte, dass die Gehsteigberatungen auch in belästigender Weise stattgefunden hatten, wurden diese in den Jahren 2011, 2012 und 2015 zum Schutz der Frauen vor Eingriffen in deren Persönlichkeitsrecht in der unmittelbaren Nähe einer Abtreibungsklinik unterbunden. Das Verwaltungsgericht München erklärte mit Urteil vom 12.05.2016 das behördlich verfügte Verbot der Gehsteigberatung vor der Abtreibungspraxis für rechtswidrig. Vielmehr sei die höfliche, sensible Ansprache der Frauen auf einen Schwangerschaftskonflikt grundrechtskonform. Von dem „sensiblen Beratungsmodell“ umfasst ist das Zugehen auf die Frau mit der höflichen Frage, ob Interesse an einer Beratung sowie der Übergabe von Informationsmaterial zu Problemen mit der Schwangerschaft durch die Gehsteigberater*innen besteht. Lehnt die Frau dieses Angebot ab, wird sie nicht mehr weiter behelligt, weder

durch Aushändigen von Informationsmaterial noch weiteres Ansprechen. Falls belastbare Hinweise vorliegen, dass Gruppen oder Einzelpersonen gegen das sensible Beratungsmodell verstoßen, kann eine Unterbindung der Gehsteigberatung für jeden einzelnen Fall geprüft werden. Solche Hinweise können von einer Praxis, von einer Beratungsstelle oder von Betroffenen an das KVR gerichtet werden. Ohne konkrete Hinweise besteht aufgrund der geltenden Rechtslage für das KVR keine Möglichkeit, die Gehsteigberatung pauschal zu verbieten.

- Soweit Gehsteigberatungen ohne Sondernutzungserlaubnis stattfinden oder nicht als Versammlung angezeigt wurden, kann das KVR bei Bekanntwerden prüfen, inwieweit die konkrete Ausgestaltung der Gehsteigberatung vor Ort im Einzelfall die Tatbestände einer nicht angezeigten Versammlung bzw. einer unerlaubten Sondernutzung erfüllen.
- Mitarbeiter*innen aus den beiden Fachabteilungen des KVR – Veranstaltungs- und Versammlungsbüro sowie Allgemeine Gefahrenabwehr – haben an einem Austausch mit Ärzt*innen, Kliniken und Beratungsstellen im Herbst 2021 teilgenommen. Ziel des Austauschs war es, Ärzt*innen und Beratungsstellen über die Vorgaben an Gehsteigberatung und Versammlungen, über die Handlungsmöglichkeiten des KVR sowie über ihre Ansprechpartner*innen im KVR zu informieren. Ein regelmäßiger Austausch mit stark betroffenen Ärzt*innen, Kliniken und Beratungsstellen ist bei Bedarf denkbar (vgl. Ausführungen im Kapitel 2).

1.3. Ausblick

Der deutsche Juristinnenbund hat im Juni 2021 zusammen mit der Heinrich-Böll-Stiftung ein neues Rechtsgutachten zu den Möglichkeiten gesetzlicher Neuregelungen im Konfliktfeld „Gehsteigbelästigungen“ veröffentlicht. Das Gutachten kommt zu dem Schluss, dass „das Persönlichkeitsrecht der schwangeren Person, welches im Falle einer frühen Schwangerschaft der besonders schützenswerten Intimsphäre zuzuordnen ist, in der Regel schwerer wiegt als die Meinungsfreiheit, das Versammlungsrecht oder die Religionsfreiheit der Abtreibungsgegner*innen. Meinungs-, Versammlungs- und Religionsfreiheit könnten auch außerhalb der Hör- und Sichtweite der Einrichtung ausgeübt werden. Die schwangere Person hingegen ist gesetzlich verpflichtet, die Pflichtberatung aufzusuchen, um im Rahmen des § 218 StGB straffrei einen Schwangerschaftsabbruch durchführen zu können.“

Das Gutachten stellt jedoch auch die Schwierigkeiten der Eingriffe in Meinungs-, Religions- und Versammlungsfreiheit heraus. Zur Verwirklichung des Schutzes von Betroffenen schlägt das Gutachten daher die Einführung eines § 14a in das Schwangerschaftskonfliktgesetz (SchKG) mit einem Ordnungswidrigkeitstatbestand

vor, der die versuchte oder erfolgreiche Beeinflussung oder Behinderung der Ratsuchenden mit einem Bußgeld belegt. Das Rechtsgutachten findet sich auf der Internetseite des deutschen Juristinnenbundes (<https://www.djb.de>).

2. Runder Tisch zum Thema „Versorgung mit Schwangerschaftsabbrüchen“

Mit Beschluss vom 12.11.2020 (Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 01223) hat der Stadtrat das GSR beauftragt, einen Runden Tisch einzuführen, der von einem Fachtag und kontinuierlicher Kommunikation zwischen GSR und München Klinik begleitet wird und folgende Themen adressiert:

- stationäre Versorgung von Frauen, bei denen aufgrund von Co-Morbiditäten Komplikationen drohen,
- Anregung einer Kooperation zwischen der München Klinik und den Praxen, um auch langfristig die Versorgung in München sicherzustellen.

Der Runde Tisch „Versorgung mit Schwangerschaftsabbrüchen“ tagte zum ersten Mal am 06.10.2021. Neben der Gesundheitsreferentin und dem zuständigen Fachbereich im GSR nahmen Fachkräfte des KVR, von niedergelassenen Praxen und Kliniken, die in München Schwangerschaftsabbrüche durchführen, sowie der Staatlich anerkannten Beratungsstellen für Schwangerschaftsfragen teil. Es wurden folgende Problemstellungen diskutiert:

- OP-Räume: Niedergelassene Ärzt*innen haben Schwierigkeiten, Räume zu finden, um ambulante Schwangerschaftsabbrüche operativ durchzuführen. Die Teilnehmer*innen des Runden Tisches gehen davon aus, dass Anmietungen oder Mitnutzungen von bestehenden OP-Räumen daran scheitern, dass es große Vorbehalte gegenüber Schwangerschaftsabbrüche gibt; bzw. dass es zu Demonstrationen vor den Räumen kommen könnte.
- Versorgungsengpässe: Es kommt immer häufiger zu Versorgungsengpässen, vor allem in den Schulferien oder in der unmittelbarer zeitlichen Nähe zu Feiertagen, wie Weihnachten oder Ostern. Für diese kritischen Zeiten wünschen sich die Staatlich anerkannten Beratungsstellen für Schwangerschaftsfragen transparente Information bzw. Vertretungsregelungen, dies vor allem mit dem Blick auf die sonst notwendige schwierige Suche unter Zeitdruck nach einem Platz für einen Schwangerschaftsabbruch. In diesem Zusammenhang wurden ein Vertretungssystem und Urlaubsabsprachen befürwortet.
- Schwangerschaftsabbrüche in Kliniken: In Münchner Kliniken werden fast ausschließlich Schwangerschaftsabbrüche nach einer medizinischen Indikation durchgeführt, darunter vor allem Spätabbrüche. Die Durchführung von Schwangerschaftsabbrüchen im stationären Setting ist, laut der teilnehmenden Klinikärzt*innen, nicht unproblematisch, da Personal, Räumlichkeiten und Equipment nur begrenzt zur Verfügung stehen. Schwangerschaftsabbrüche im klinischen Kontext sind nicht wirtschaftlich.

- Nachwuchs: Niedergelassene Ärzt*innen haben Schwierigkeiten Nachfolger*innen zu finden, die bereit sind, Schwangerschaftsabbrüche durchzuführen.
- Gehsteigerberatung./ Versammlungen / Demonstrationen: Mitarbeiter*innen aus den beiden Fachabteilungen des KVR – Veranstaltungs- und Versammlungsbüro sowie Allgemeine Gefahrenabwehr – erläuterten den Anwesenden die Sach- und Rechtslage zum Thema Gehsteigerberatung und Versammlungen. Ebenso wurden die Handlungsmöglichkeiten des KVR vorgestellt. Das GSR leitet die Kontaktdaten der Ansprechpartner*innen des KVR an die Ärzt*innen und Beratungsstellen.

Das GSR wird im ersten Quartal 2022 zu einer weiteren Sitzung einladen, um Lösungsansätze, die am 06.10.2021 zum Teil bereits diskutiert wurden, weiter zu entwickeln.

3. Brief des Oberbürgermeisters an den Freistaat Bayern

Mit dem Beschluss vom 12.11.2020 (Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 01223) wurde der Oberbürgermeister gebeten, in einem Brief an den Freistaat Bayern folgende Punkte zu adressieren:

- Die Versorgung mit Schwangerschaftsabbrüchen muss zum Wohl des Frauen in allen Regierungsbezirken sichergestellt sein.
- Das Wissen zur Durchführung von Schwangerschaftsabbrüchen muss in die medizinische Ausbildung mit aufgenommen werden. Um gerade auch die praktische Ausbildung zu stärken, soll eine Kooperation zwischen den Praxen in München, die Abbrüche durchführen, und den Universitätskliniken angeregt werden.
- Der Zugang zu den Listen für Ärzt*innen, die Schwangerschaftsabbrüche vornehmen, muss in allen Schwangerschaftsberatungen öffentlich zugänglich sein.

Das Schreiben wurde zwischenzeitlich versandt und berücksichtigte o. g. Handlungsempfehlungen oder Forderungen aus dem Runden Tisch zum Thema „Versorgung mit Schwangerschaftsabbrüchen“.

4. Analyse der Versorgungssituation

Entsprechend des o. g. Beschlusses soll das GSR die Erhebung über die Versorgungssituation mit Schwangerschaftsabbrüchen in München 2021 aktualisieren. Das GSR hat im Frühjahr 2020 die letzte Erhebung zu diesem Thema durchgeführt. Es gibt keine Hinweise darauf, dass sich die Versorgungssituation seit der letzten Erhebung und dem Stadtratsbeschluss vom 12.11.2020 dramatisch verändert hat. Aus diesem Grund und um die Bereitschaft der betroffenen Ärzt*innen, sich an Befragungen zu beteiligen, aufrecht zu halten, wird das GSR die Erhebung erst 2022 aktualisieren. In der neuen Befragung werden neben niedergelassenen Ärzt*innen und staatlich anerkannten Beratungsstellen für Schwangerschaftsfragen auch Kliniken systematisch befragt, um einen besseren Überblick über die Versorgungssituation im stationären Bereich zu erhalten.

5. Aktionen und Veranstaltungen zum Safe Abortion Day 2022

Gemäß dem o.g. Antrag Nr. 20-26 / A 01833 wird das GSR beauftragt, „zum Safe Abortion Day am 28. September 2022 Veranstaltungen rund um das Thema sicherer und barrierefreier Schwangerschaftsabbruch zu organisieren und so die Thematik in der Stadtgesellschaft sichtbar zu machen.“ Zusammen mit Kooperationspartner*innen plant das GSR für den Herbst 2022 zwei Veranstaltungen für die Fachöffentlichkeit. Die erste Veranstaltung soll sich insbesondere an medizinische Fachkräfte richten. Als Schwerpunkt ist derzeit das Thema „medikamentöser Schwangerschaftsabbruch“ angedacht. Schwangerschaftsabbrüche werden in Deutschland und in Bayern im Vergleich zu anderen europäischen Ländern seltener medikamentös durchgeführt. Der Fachtag möchte sich mit den Gründen hierfür und möglichen neuen Ansätzen beschäftigen. Die zweite Fachveranstaltung richtet sich insbesondere an staatlich anerkannte Beratungsstellen für Schwangerschaftsfragen. Fokus der Veranstaltung soll das Thema Beratungspflicht bei Konfliktschwangerschaften sein. Das GSR möchte beide Veranstaltungen zusammen mit Kooperationspartner*innen durchführen.

Darüber hinaus wird geprüft, ob und wie Veranstaltungen für eine breitere Öffentlichkeit, z. B. eine Lesung oder eine Filmvorführung, um beispielsweise die Situation in anderen europäischen Ländern zu beleuchten, organisiert werden können.

6. Ausblick

Das GSR legte im Jahr 2021 einen Schwerpunkt auf den Schutz von Frauen, Ärzt*innen und Beratungsstellen vor Aktivitäten der Anti-Choice-Bewegung. Für das Jahr 2022 ist eine neue Erhebung über die Versorgungssituation mit Schwangerschaftsabbrüchen in München geplant. Der Runde Tisch zum Thema „Versorgung mit Schwangerschaftsabbrüchen“ soll etabliert werden. Mögliche Handlungsempfehlungen oder Forderungen, die sich aus den Sitzungen des Runden Tisches ergeben, sollen in dem Brief des Oberbürgermeisters an den Freistaat Bayern mit Forderungen zu einer Verbesserung der Versorgung mit Schwangerschaftsabbrüchen aufgegriffen werden. Für das 2022 sind zudem mehrere Veranstaltungen geplant, um das Thema in die Stadtgesellschaft sichtbarer zu machen.

Die Beschlussvorlage ist mit dem KVR und mit der Gleichstellungsstelle für Frauen abgestimmt, die sie zugestimmt haben.

Anhörung des Bezirksausschusses

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Der Korreferent des Gesundheitsreferats, Herr Stadtrat Stefan Jagel, der zuständige Verwaltungsbeirat, Herr Stadtrat Prof. Dr. Hans Theiss, das Kreisverwaltungsreferat, die Gleichstellungsstelle für Frauen sowie die Stadtkämmerei haben einen Abdruck der Vorlage erhalten.

II. Antrag der Referentin

1. Der Antrag Nr. 20-26 / A 01833 ist damit geschäftsordnungsgemäß erledigt.
2. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Die Vorsitzende

Die Referentin

Verena Dietl

3. Bürgermeisterin

Beatrix Zurek

berufsmäßige Stadträtin

- IV. Abdruck von I. mit III. (Beglaubigungen)
über das Direktorium HA II/V - Stadtratsprotokolle
an das Revisionsamt
an das Direktorium – Dokumentationsstelle
an das Gesundheitsreferat, Beschlusswesen GSR-RB-SB
- V. Wv Gesundheitsreferat, Beschlusswesen GSR-RB-SB
zur weiteren Veranlassung (Archivierung, Hinweis-Mail).