

Stellungnahme des
Katholischen Büros Nordrhein-Westfalen
zum Gesetzentwurf eines
Ausführungsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen zum
Schwangerschaftskonfliktgesetz
(Schwangerschaftskonfliktgesetz-Ausführungsgesetz - AG SchKG)
und des
Vor-Entwurfs für den Referentenentwurf einer
Verordnung des Landes Nordrhein-Westfalen
über die Finanzierungsbeteiligung an den Kosten für
Beratungsstellen nach dem Schwangerschaftskonfliktgesetz
(Verordnung zum Schwangerschaftskonflikt-Ausführungsgesetz
– AG SchKG VO)

Das Katholische Büro NW nimmt nach Rücksprache mit den Diözesancaritasverbänden wie folgt Stellung:

A. Allgemeine Anmerkungen:

Grundlage für das im Entwurf vorliegende Ausführungsgesetz zum Schwangerschaftskonfliktgesetz (künftig: AG SchKG-E) ist das Schwangerschaftskonfliktgesetz (SchKG) vom 27. Juli 1992 (BGBl. I S. 1398), das zuletzt durch Artikel 3 Absatz 2 des Gesetzes vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2975) geändert wurde. Dieses überträgt in § 4 Absatz 1 SchKG den Ländern die Verpflichtung, dafür Sorge zu tragen, dass den Beratungsstellen nach §§ 3 und 8 SchKG für je 40.000 Einwohner mindestens eine Beraterin oder ein Berater vollzeitbeschäftigt oder eine entsprechende Zahl von Teilzeitbeschäftigten zur Verfügung steht. § 4 Absatz 3 SchKG begründet den Anspruch, dass die zur Sicherstellung eines ausreichenden Angebotes nach den §§ 3 und 8 SchKG erforderlichen Beratungsstellen angemessen öffentlich gefördert werden und dies gemäß § 4 Absatz 4 SchKG durch Landesrecht im Einzelnen geregelt werden soll.

Das derzeit in Nordrhein-Westfalen geltende AG SchKG normiert die Voraussetzungen für die Finanzierungsbeteiligung des Landes, den Förderumfang, den Versorgungsschlüssel von nur einer Beratungsfachkraft für je 40.000 Einwohner sowie die Auswahlkriterien, wenn mehr Förderanträge gestellt werden, als zur (angeblichen) Erfüllung des Versorgungsschlüssels

notwendig sind. Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens war der erforderliche Versorgungsschlüssel von einer Beratungsfachkraft auf 40.000 Einwohner nicht in allen Versorgungsgebieten erreicht. Das Regelungsziel war daher, den Versorgungsschlüssel zu erfüllen. Dazu sollten die Beratungsstrukturen möglichst plural ausgebaut und auch gänzlich neue Anbieter aufgenommen werden. In der Zwischenzeit haben alle Träger ihr Angebot soweit aufgebaut, dass zwar nicht der im § 4 Absatz 1 SchKG vorgesehene Versorgungsschlüssel (nämlich mindestens eine Beratungsfachkraft pro 40.000 Einwohner), aber zumindest der im § 5 AG SchKG-E vorgesehene Versorgungsschlüssel (nämlich maximal eine Beratungsfachkraft pro 40.000 Einwohner) in allen Versorgungsgebieten erreicht ist.

Mit dem nun vorgelegten Gesetzentwurf soll eine Regelung geschaffen werden, die eine gesetzliche Grundlage für künftige Verteilungskriterien darstellt. So sollen u.a. Träger, die bislang noch nicht gefördert wurden, in die Förderung aufgenommen werden, ohne über den im § 5 AG SchKG-E vorgesehenen Versorgungsschlüssel hinauszugehen. Dies stellt insbesondere Träger bzw. Trägergruppen von Beratungsstellen mit erfahrenen Beratungsfachkräften vor große Herausforderungen, da die notwendige Planungssicherheit nicht mehr gewährleistet scheint.

Kern des Gesetzentwurfs ist, in Zukunft die Leistungen und Erfahrungen der Beratungskräfte als Entscheidungsgrundlagen für die Verteilung der Förderung heranzuziehen. Dazu sollen die pro festangestellter Vollzeit-Beratungsfachkraft durchgeführten Schwangerschaftsberatungen, die Gruppenveranstaltungen, die Mitwirkung an Großveranstaltungen und die Berufsjahre der festangestellten Fachkräfte in der Schwangerschaftsberatung mit Punkten bewertet werden. Zu den eventuellen künftigen Veränderungen in der Förderung und damit in der Trägerlandschaft gibt es aber auf der Grundlage der im Jahre 2013 erhobenen Daten bislang nur Schätzungen, weil das Antragsverhalten der bisher geförderten Träger und der eventuellen Neubewerber nicht mehr vorhersehbar sind.

Zwar sieht der Gesetzentwurf vor, jeder Beratungsstelle einen 70%-igen Bestandsschutz ihrer bisherigen Förderung plus zusätzliche Stellenanteile je nach Leistung und Erfahrung zuzusichern und außerdem kleinen Beratungsstellen (bis zu einer Vollzeitstelle als Mindestgröße) ihre bisherige Förderung zu garantieren. Es muss aber weiterhin bezweifelt werden, dass dem in § 4 Absatz 1 SchKG vorgesehenen Versorgungsschlüssel (nach dem in den Beratungsstel-

len gemäß §§ 3 und 8 SchKG für je 40.000 Einwohner mindestens eine Beraterin oder ein Berater vollzeitbeschäftigt oder eine entsprechende Zahl von Teilzeitbeschäftigten zur Verfügung stehen muss,) durch § 5 AG SchKG-E genüge getan werden kann und somit eine (vermeintlich) drohende Überversorgung tatsächlich abgewehrt werden muss. Unsere Träger setzen derzeit immer noch zusätzliche, nicht durch Landesmittel geförderte, Beratungsfachkräfte ein. Hierin zeigt sich ein tatsächlich deutlich höherer Bedarf an Beratungsfachkräften, als das Land (entgegen § 4 Absatz 1 Satz 2 SchKG und § 5 Abs. 1 Satz 2 AG SchKG-E) derzeit zu fördern bereit ist.

Zur „Berechnung der Beratung“ weisen wir darauf hin, dass die im Gesetzentwurf bzw. Vor-Entwurf für den Referentenentwurf einer Verordnung zum Schwangerschaftskonfliktgesetz-Ausführungsgesetz vorgesehene doppelte Zählung einer Erstberatung im Schwangerschaftskonfliktfall mit Ausstellung der Beratungsbescheinigung und anschließender (allgemeiner Schwangerschafts-) Beratung zu einer nicht zulässigen Ungleichbehandlung bei der Anerkennung der Beratungsleistungen nach der u.E. auch insoweit einschlägigen Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts führt, da es sich tatsächlich nur um eine Erstberatung in einem Beratungsfall handelt. Gemäß dem nun vorgelegten AG SchKG-E i.V.m. § 13 des Vor-Entwurfs für den Referentenentwurf der Verordnung des Landes Nordrhein-Westfalen über die Finanzierungsbeteiligung an den Kosten für Beratungsstellen nach dem Schwangerschaftskonfliktgesetz (Verordnung zum Schwangerschaftskonfliktgesetz-Ausführungsgesetz) sollen die Beratungsstellen, die die Schwangerschaftskonfliktberatung durchführen, bei gleichem Umfang der Beratungsgespräche (2 x 2,5 statt 1 x 2,5 + 1 =) 1,5 Punkte mehr erhalten, wenn dort die Beratung im Rahmen einer allgemeinen Schwangerenberatung fortgesetzt wird, obwohl „in den Fällen der allgemeinen Schwangerenberatung ... durchschnittlich 2,5 Beratungsgespräche je Einzelfall ...; in den Fällen der Schwangerschaftskonfliktberatung ... (aber nur) rd. 1,05 Beratungsgespräche je Einzelfall geführt“ werden (vgl. Begründung zu § 13 des Entwurfs der Verordnung zum Schwangerschaftsausführungsgesetz, S. 17 unten). Wir plädieren daher dafür, jeden Beratungskontakt (also auch die Erstberatung) mit nur einem Punktwert zu versehen. Damit würde der vom Bundesverwaltungsgericht hervorgehobenen Gleichwertigkeit der Beratungen Rechnung getragen.

Im Folgenden soll zu den einzelnen Vorschriften des Gesetzentwurfs Stellung genommen werden:

B. Zu den Vorschriften des Gesetzentwurfs im Einzelnen:

Zu § 5 AG SchKG-E

Gemäß dem neuen § 5 Abs. 1 Satz 2 AG SchKG-E bleibt § 4 Absatz 1 Satz 2 SchKG unberührt. Damit soll klargestellt werden, dass - entsprechend der insoweit zwingenden Vorgabe des Bundesgesetzes - nur dann, wenn die Tätigkeit der Beratungsstellen mit dem vorgesehenen Personal auf Dauer nicht ordnungsgemäß durchgeführt werden kann, mehr als mindestens 1 Beratungsfachkraft auf 40.000 Einwohner zur Verfügung stehen soll. Damit ist aber dem – zumindest nach unserer Auffassung entgegen der auch insoweit zwingenden Vorgabe des Bundesgesetzes - landesgesetzlich vorgegebenen Versorgungsschlüssel von maximal einer vollzeitbeschäftigten Beratungsfachkraft oder einem anerkannten Arzt oder einer anerkannten Ärztin oder von Beratungsstellen, die landesweite Aufgaben wahrnehmen, auf 40.000 Einwohner je Versorgungsgebiet nach § 5 Abs. 1 Satz 1 AG SchKG-E konkludent eine Absage erteilt.

Rechnerisch bleibt es somit weiterhin bei maximal einer Vollzeitberatungsfachkraftstelle pro 40.000 Einwohner, wodurch der in § 4 SchKG vorgesehene Versorgungsschlüssel von mindestens einer Vollzeitberatungsfachkraftstelle pro 40.000 Einwohner schon bei krankheits- oder urlaubsbedingter Abwesenheit nur einer Beratungsfachkraft nicht mehr erfüllt werden kann.

Darüber hinaus sollen nach § 5 Abs. 1 Satz 3 AG SchKG-E die staatlich anerkannten Ärztinnen und Ärzte mit einem Anteil von bis zu 25 v.H. auf den Versorgungsschlüssel angerechnet werden. Durch die Bevorzugung von nur die Schwangerschaftskonfliktberatung durchführenden Ärztinnen und Ärzten gegenüber allen anderen Beratungsfachkräften kann aber schon nicht das nach § 3 SchKG vorgeschriebene unterschiedlich weltanschaulich ausgerichtete Angebot gewährleistet werden. Somit darf bezweifelt werden, dass eine über 10% hinausgehende Anrechnung der auf den nach § 4 SchKG anzulegenden Versorgungsschlüssel von mindestens einer vollzeitbeschäftigten Beraterin oder einem Berater je 40.000 Einwohner genügen kann.

Gemäß § 5 Abs. 1 Satz 4 AG SchKG-E sollen schließlich auch die Fachkraftstellen landesweit tätiger Beratungsstellen zu gleichen Teilen zur Erfüllung des Versorgungsschlüssels in den Versorgungsgebieten beitragen. Landesweit tätige Beratungsstellen sollten nach der Begründung zum derzeit noch geltenden § 3 Abs. 3 AG SchKG die Beratungsstellen sein, die aufgrund ihrer Spezialisierung, wie z.B. Beratung i.V.m. Pränataldiagnostik, von Ratsuchen-

den aus dem ganzen Land aufgesucht werden. Auch dies begegnet weiterhin Bedenken. Einerseits wird die Beratung im Zusammenhang mit Pränataldiagnostik ausdrücklich im § 2 SchKG als Aufgabe der Schwangerschaftsberatung angesehen (vgl. insbes. §§ 1 und 2 Abs. 2 Nr. 3, 5, 6 und 7 SchKG). Andererseits werden Frauen mit Wohnsitz im Norden des Landes schon aufgrund der weiten Anreise entsprechende Einrichtungen mit Sitz im Süden des Landes Nordrhein-Westfalen nicht aufsuchen können und wollen, womit die Voraussetzung des § 4 Abs. 1 Satz 3 SchKG, nach der auch zu berücksichtigen ist, dass Schwangere in angemessener Entfernung von ihrem Wohnort eine Beratungsstelle aufsuchen können, nicht erfüllt sein dürfte. Wir weisen in diesem Zusammenhang ausdrücklich darauf hin, dass wir ebenfalls Beratungsfachkräfte für eine Beratung nach erfolgter Pränataldiagnostik bereit halten.

Zu § 6 AG SchKG-E

Durch den Wegfall der „Trägergruppe“ gewinnt die Frage, wer Träger einer Beratungsstelle im Sinne des AG SchKG-E ist, neue Bedeutung. Zur Klarstellung bedarf es nun der Definition, wer „Träger einer Beratungsstelle“ im Sinne des (§ 6) AG SchKG-E sein kann. Soll dies nur eine rechtsfähige (juristische) Person sein können, weil ja gemäß § 6 Absatz 1 AG SchKG-E bei nicht rechtsfähigen Beratungsstellen von dem „zuständigen Träger“ der Antrag zu stellen sein soll, oder soll „Träger einer Beratungsstelle“ im Sinne des § 6 AG SchKG-E auch eine (u.U. nicht rechtsfähige) Vereinigung sein können? Wer soll bestimmen, welche Beratungsstelle zu welchem Träger gehört und welcher Träger für welche Beratungsstelle zuständig ist? Gemäß § 6 Abs. 5 AG SchKG-E „kann der Träger die Übertragung von Beratungskraftstellen auf andere Beratungsstellen im selben Versorgungsgebiet beanspruchen“, wenn innerhalb einer Zuteilungsperiode geförderte Beratungskraftstellen einer Beratungsstelle wegfallen. Da zunächst Beratungsstellen desselben Trägers zu berücksichtigen sind, stellt sich auch insoweit die Frage nach einer Definition des „Trägers einer Beratungsstelle“ im Sinne des (§ 6) AG SchKG-E. Somit besteht u.E. weiterer Regelungsbedarf, wobei allerdings auch die Frage, was entsprechend der einschlägigen Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts staatlicherseits geregelt werden darf, nicht außer Acht bleiben sollte.

Zu § 8 AG SchKG-E

§ 8 AG SchKG-E ist mit der Überschrift „Zuteilungsverfahren bei Überschreitung des Versorgungsschlüssels“ versehen. Hier ist allerdings der Versorgungsschlüssel nach § 5 Abs. 1 AG SchKG-E von maximal einer Vollzeitberatungsfachkraftstelle pro 40.000 Einwohner und nicht der bundesgesetzlich in § 4 SchKG vorgegebene Versorgungsschlüssel von mindestens einer Vollzeitberatungsfachkraftstelle pro 40.000 Einwohner gemeint, wodurch es deutlich eher zu einer vermeintlichen „Überschreitung des Versorgungsschlüssels“ kommen dürfte. Neu beantragte Fachkräftestellen sollen nur dann und soweit in die Förderung aufgenommen

werden, wenn und soweit der Versorgungsschlüssel gemäß § 5 Abs. 1 AG SchKG-E nicht überschritten wird. Deshalb steht zu befürchten, dass die in einem Versorgungsgebiet zur Erfüllung des in § 4 Abs. 1 SchKG vorgesehenen Versorgungsschlüssels erforderliche Anzahl von vollzeitbeschäftigten Beraterinnen oder Beratern tatsächlich nicht erreicht wird und daher eine dauernde Unterversorgung im Versorgungsgebiet festgeschrieben wird. Trotz grundsätzlichem Verständnis für eine die Anzahl der zu fördernden Fachkraftstellen beschränkende Regelung würden auch hier unsere Bedenken gegen den u.E. vom bundesgesetzlichen Verteilungsschlüssel abweichenden landesgesetzlichen Verteilungsschlüssel bestehen bleiben müssen.

Zu § 10 AG SchKG-E

Was genau ist unter einem „neuen Bewerber“ nach § 10 AG SchKG-E zu verstehen? Wäre dies wirklich schon jeder „bisher nicht geförderte, rechtlich selbständige Träger“ entsprechend der Begründung des Gesetzentwurfs? Dann bleibt aber auch hier wiederum die Frage nach einer Definition des „Trägers einer Beratungsstelle“ im Sinne des AG SchKG-E. Unklarheit dürfte darüber hinaus aber auch darin bestehen, was ein „besonderer Bedarf“ im Sinne des § 10 Abs. 2 Nr. 1 AG SchKG-E sein soll.

Zu § 11 AG SchKG-E

Wir befürworten eine „differenzierte Erfassung der Beratungsleistung unter Beibehaltung des status quo“. Es wäre allenfalls zu überlegen, die Gesamtleistungen von Beratungsstellen im Verhältnis zu den landesgeförderten Stellen zu erfassen, um auch weitere Eigen- und Drittmittel sowie die ehrenamtliche Arbeit würdigen zu können.

Eine „Deckelung der Leistungen“ scheint einerseits zwar wegen der festgestellten teils extremen Unterschiede der erfassten Daten in einzelnen Bereichen denkbar, begegnet andererseits aber erheblichen Bedenken, da es sich oft auch um bedarfsbezogene Entwicklungen vor Ort handelt, und es deshalb zu regionalen Unterschieden kommt, die zwar der Bundesgesetzgeber wohl in § 4 Abs. 1 Satz 2 SchKG erkannt hat, dem die landesgesetzlichen Ausführungsbestimmungen des AG SchKG-E aber wohl nicht Rechnung tragen (sollen).

Hinsichtlich der „Median- oder Bestenorientierung“ sprechen wir uns erneut wegen der festgestellten, bereits mehrfach benannten, teils extremen aber nicht nachvollziehbaren Unterschiede der erfassten Daten in einzelnen Bereichen für eine Medianorientierung in diesen Bereichen aus.

Zur „Berechnung der Beratung“ weisen wir ebenfalls erneut darauf hin, dass die doppelte Zählung einer Erstberatung im Schwangerschaftskonfliktfall mit Ausstellung der Beratungsbescheinigung und anschließender Beratung zu einer nicht zulässigen Ungleichbehandlung bei der Anerkennung der Beratungsleistungen nach der u.E. auch insoweit einschlägigen Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts führt, da es sich tatsächlich nur um eine Erstberatung in einem Beratungsfall handelt. Die kritisierte Zählweise führt zu einer zwangsläufigen Benachteiligung bei der Förderung von Beratungsstellen, die keinen Beratungsschein ausstellen. Im Übrigen plädieren wir dafür, jeden Beratungskontakt (also auch die Erstberatung) mit nur einem Punktwert zu versehen. Damit würde der vom Bundesverwaltungsgericht hervorgehobenen Gleichwertigkeit der Beratungen Rechnung getragen.

Die nun vorgenommene Unterscheidung nach der Art der Beratung begegnet ebenfalls grundlegenden Bedenken, da diese Unterscheidung u.E. nicht mit der einschlägigen Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in Übereinstimmung zu bringen ist. So soll jeder erste Beratungskontakt mit 2,5 Punkten und jeder weitere Beratungskontakt lediglich mit 1 Punkt gewichtet werden, obwohl „in den Fällen der allgemeinen Schwangerenberatung ... durchschnittlich 2,5 Beratungsgespräche je Einzelfall geführt (werden); in den Fällen der Schwangerschaftskonfliktberatung ... (aber nur) rd. 1,05 Beratungsgespräche je Einzelfall geführt“ werden (vgl. Begründung zu § 13 des Entwurfs der Verordnung zum Schwangerschaftsausführungsgesetz, S. 17 unten). Auch die durch das AG SchKG-E i.V.m. § 13 des Referentenentwurfs der Verordnung des Landes Nordrhein-Westfalen über die Finanzierungsbeitragung an den Kosten für Beratungsstellen nach dem Schwangerschaftskonfliktgesetz (Verordnung zum Schwangerschaftskonfliktgesetz-Ausführungsgesetz) vorgesehene Regelung, nach der die Beratungsstellen, die die Schwangerschaftskonfliktberatung durchführen, bei gleichem Umfang der Beratungsgespräche ($2 \times 2,5$ statt $1 \times 2,5 + 1 =$) 1,5 Punkte mehr erhalten sollen, widerspricht u.E. gegen die vom Bundesverwaltungsgericht hervorgehobene Gleichwertigkeit der Beratungen nach den §§ 2 und 5/6 SchKG in § 4 SchKG.

Die „Zuteilung der verbleibenden förderfähigen Beratungskraftstellen“ gemäß § 11 AG SchKG-E und die damit in Verbindung stehende „Zuteilung nach der Beratungsstellenkenn-

ziffer“ gemäß § 14 des Referentenentwurfs der Verordnung des Landes Nordrhein-Westfalen über die Finanzierungsbeteiligung an den Kosten für Beratungsstellen nach dem Schwangerschaftskonfliktgesetz (Verordnung zum Schwangerschaftskonfliktgesetz-Ausführungsgesetz) bleibt u.E. intransparent und für Betroffene kaum nachvollziehbar.

Im Übrigen verweisen wir auf unsere Stellungnahme gegenüber dem Ministerium. Wir hoffen, dass die aufgezeigten Bedenken auf Fragen aufmerksam gemacht haben, die vor dem Inkrafttreten eines mit den Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts kompatiblen Landesausführungsgesetzes erörtert werden sollten.

Düsseldorf, den 22. September 2014
7.3.3.1 - 107/14