



**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung Ausführungsgesetz des Landes
Nordrhein-Westfalen zum Schwangerschaftskonfliktgesetz – AG SchKG, Drucksache
16/6095 sowie zum Vor-Entwurf der Verordnung zum Schwangerschaftskonfliktgesetz-
Ausführungsgesetz, Vorlage 16/2054**

**Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Familie, Kinder und Jugend und des Ausschusses
für Frauen, Gleichstellung und Emanzipation am 25.9.2014**

Essen, 22. September 2014

1. Einleitung
2. Ausgewählte Kritikpunkte am Gesetzentwurf im Einzelnen
 - 2a) Der Versorgungsschlüssel ist nicht sichergestellt
 - 2b) Die Konfliktberatung ist nicht sichergestellt
 - 2c) Der Beratungs- und Präventionsauftrag ist durch den Bezug auf das Konstrukt „Schutz des ungeborenen Lebens“ eingeschränkt
 - 2d) Handlungsfelder wie Frühe Hilfen und Netzwerkarbeit werden nicht abgesichert
 - 2e) Qualitätssicherung wird nicht abgesichert
 - 2f) Schwerpunktsetzungen und Bedarfe vor Ort werden nicht berücksichtigt
 - 2g) Der multiprofessionelle Beratungsansatz wird nicht ausreichend berücksichtigt
3. Fazit

1. Einleitung

Das hier vorliegende AG SchKG ist das Ausführungsgesetz des Landes NRW zum „Gesetz zur Vermeidung und Bewältigung von Schwangerschaftskonflikten“, das seinen Ursprung in dem historischen Gruppenantrag im Bundestag von 1992 hat.

Teil des damals gefundenen, präzisen Kompromisses war die Vermeidung des Konstrukts „Schutz des ungeborenen Lebens“ im Gesetzestext. Zudem bestand Einigkeit bei den VertreterInnen aller Fraktionen, dass umfängliche Prävention ein wichtiger Baustein zur Vermeidung von Schwangerschaftskonflikten sei.

So sagte Inge Wettig-Danielmeier (SPD) in der Debatte: „Aber von besonderer Bedeutung (...) ist für uns der Ausbau der Beratung, Sexuaufklärung und Verhütung!“ oder Konrad Weiß (Bündnis 90/Die Grünen): „Dazu gehört, dass junge Menschen es lernen, verantwortungsvoll mit Sexualität umzugehen. Das bedeutet nicht nur Aufklärung im üblichen Sinne, sondern verlangt eine weitreichende und frühzeitige **sexualethische Erziehung**. Jungen und Mädchen, junge Frauen und junge Männer – und nicht nur sie, sondern auch die älteren – sollen Freude an ihrem Körper haben, an der erwachenden und an der erwachten Sexualität. Sie sollen wissend und bewußt sexuell reifen.“¹

Konsequenterweise lautet § 2 des SchKG: „Jede Frau und jeder Mann hat das Recht, sich zu den in § 1 Abs. 1 genannten Zwecken in Fragen der Sexualaufklärung, Verhütung und Familienplanung sowie in allen eine Schwangerschaft unmittelbar oder mittelbar berührenden Fragen informieren und beraten zu lassen.“

Nach den Vorgaben von § 1 SchKG wurde das Rahmenkonzept zur Sexualaufklärung der BZgA mit den Ländern gemeinsam aus diesem Gesetz heraus erarbeitet. Es ist - den gesetzgeberischen Absichten folgend - sehr umfassend, zumal das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil vom 28.05.1993 den § 1, Abs. 1 SFHG (jetzt SchKG) dahingehend kommentierte, dass Sexualaufklärung gemäß der gesetzlichen Vorgabe umfassend angelegt sein - und verschiedenste Alters- und Zielgruppen ansprechen müsse. Sie müsse also mehr sein als Wissensvermittlung über biologische Vorgänge und die Technik der Verhütung. Sexualaufklärung muss emotional ansprechend sein und die vielfältigen Beziehungsaspekte, Lebensstile, Lebenssituationen und Werthaltungen berücksichtigen.

Ein Ausführungsgesetz in NRW muss diesen Anforderungen gerecht werden und darf inhaltlich nicht hinter das Bundesgesetz zurück fallen.

Der vorliegende Gesetzentwurf ist der Versuch, die Leistungen der Schwangerschaftsberatungsstellen in NRW, unabhängig von örtlichen Gegebenheiten und Schwerpunktsetzungen, zu objektivieren.

Die Einführung von rein zahlenbasierten „Beratungsstellenkennziffern“ auf Grundlage der „Leistungen“ der Beratungsstellen und das darauf aufbauend Erstellen eines Rankings aller Beratungsstellen in NRW ist nicht zielführend.

Vermeintlich wird so Objektivität für die Zuteilung von Fördermitteln geschaffen. Im Bereich der Betriebswirtschaft wurde längst entdeckt, dass „harte“ Kennzahlensysteme alleine für eine umfassende Steuerung nicht ausreichen, sondern dass nicht-monetäre Kennzahlen für die Messung, Dokumentation und Steuerung mindestens ebenso wichtig sind.ⁱⁱ

Schwangeren(konflikt)beratung und sexualpädagogische Arbeit können nicht mit Kennzahlen bewertet werden wie ein Industrieunternehmen in den 80er Jahren.

Die im Gesetzentwurf und dem Verordnungsentwurf beschriebenen Verfahren zur Ermittlung der sog. Beratungsstellenkennziffer und in der Folge eines Rankings der Beratungsstellen - insbesondere das Verteilungsverfahren lt. Anlage 1 zur Rechtsverordnung – ist ausgesprochen kompliziert und sehr schwer nachvollziehbar.

2. Ausgewählte Kritikpunkte am Gesetzentwurf im Einzelnen

2a) Der Versorgungsschlüssel ist nicht sichergestellt

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht in § 5 vor, dass weiterhin bis zu 25% des durch das Bundesgesetz vorgeschriebenen Beratungspersonals durch staatlich anerkannte Ärztinnen und Ärzte abgedeckt werden können. Die kleine Anfrage 1681 an die Landesregierung im Oktober 2013 hat

jedoch ergeben, dass diese ÄrztInnen im Jahr 2012 nur 3% der Schwangerschaftskonfliktberatungen durchgeführt haben. Welche ÄrztInnen diese Beratungen durchführen, ist der Öffentlichkeit unbekannt; aktuelle Listen sind bei den Bezirksregierungen nicht zu erhalten. Die kleine Anfrage 16/5831 vom 12. Mai 2014 ergab sogar, dass die ÄrztInnen im Jahr 2012 996 Fälle betreut haben, die landesgeförderten BeraterInnen hingegen 124.860 Fälle. Demzufolge hätten die ÄrztInnen sogar nur 0,8% der Beratungen durchgeführt.

Der Versorgungsschlüssel lt. SchKG sieht verbindlich vor, dass je 40.000 Einwohner mindestens eine Beraterin oder ein Berater vollzeitbeschäftigt oder eine entsprechende Zahl von Teilzeitbeschäftigten zur Verfügung steht.

Das Ausführungsgesetz muss die fehlende Beratungsleistung der staatlich anerkannten Ärztinnen und Ärzte mit Personalstellen in den anerkannten Schwangerschaftsberatungsstellen verbindlich ausgleichen, da sonst der im § 4 SchKG vorgeschriebene Versorgungsschlüssel in NRW nicht erreicht wird.

2b) Die Konfliktberatung ist nicht sichergestellt

Die Schwangerschaftskonfliktberatung nach den §§ 5/6 ist zwingender Bestandteil des gesetzlich vorgeschriebenen Verfahrens im Falle eines Schwangerschaftsabbruches und hat unverzüglich zu erfolgen. Sie erfordert also (anders als die Schwangerschaftsberatungen nach § 2) den Einsatz von personellen Ressourcen, der kurzfristige Terminvergaben ermöglicht, sowie ausreichend freie Termine an Tagen, an denen andere Angebote üblicherweise nicht stark nachgefragt sind („Brückentage“ usw.). Diese strukturelle Besonderheit muss durch das Ausführungsgesetz ausreichend gewürdigt werden und sich in der Leistungsbemessung entsprechend wiederfinden.

§ 8 SchKG verpflichtet das Land NRW in Bezug auf die Konfliktberatung „... ein ausreichendes plurales Angebot wohnortnaher Beratungsstellen sicherzustellen.“

Durch die Verschiebungsprozesse von Stellenanteilen, die durch das geplante Zuteilungsverfahren entstehen, ist es möglich – und wahrscheinlich, dass Beratungsstellen, die die Konfliktberatung nach §§ 5/6 anbieten, Stellenanteile an Beratungsstellen, die ausschließlich Schwangerenberatung nach § 2 vorhalten, abgeben müssen.

Das Ausführungsgesetz muss verbindlich regeln, dass die Verschiebung nicht stattfindet.

2c) Der Beratungs- und Präventionsauftrag ist durch den Bezug auf das Konstrukt „Schutz des ungeborenen Lebens“ eingeschränkt

Die Bestimmungen des § 2 und § 3 des SchKG in Verbindung mit § 1 belegen eindeutig, dass insbesondere die Beratungsgegenstände des § 2 Abs. 2 SchKG auch zukünftig vollumfänglich als förderungswürdige Beratungen angesehen werden müssen.

Die Einschränkung auf Leistungen, die unmittelbaren oder mittelbaren Bezug zu Schwangerschaft und Geburt bzw. zum ungeborenen Leben haben, ist m.E. somit unzulässig. Diese Einschränkung wird jedoch nicht nur im besonderen Teil des Gesetzes ausdrücklich vorgenommen (zu § 11 Zuteilung der verbleibenden förderfähigen Beratungskraftstellen), sondern manifestiert sich auch in der statistischen Datenerfassung.ⁱⁱⁱ Auch dort wird explizit zwischen Angeboten mit Bezug zum Schutz

des ungeborenen Lebens (Kategorie A) sowie Angeboten ohne Bezug zum Schutz des ungeborenen Lebens (Kategorie B) unterschieden, wobei nur die Angebote der Kategorie A in die Leistungsbewertung eingehen.

Hier ist es nicht ausreichend, dass sexualpädagogische Gruppenveranstaltungen mit jungen Erwachsenen bis zum vollendeten 27. Lebensjahr immer in die Kategorie A fallen.

Sollte der vorliegende Gesetzentwurf verabschiedet werden, werden die Beratungsstellen ihre präventiven Beratungsangebote einschränken (müssen). Darunter fallen zum Beispiel sexualpädagogische Angebote in Kindergärten und Schulen, die sich nicht direkt mit Fortpflanzung/Verhütung befassen, Beratungen von Betroffenen von sexualisierter Gewalt, Beratung zum Umgang mit Pornographie, Sexting und Cybermobbing in Schulen, Informationen über Aids oder andere sexuell übertragbare Krankheiten, die Beratung von Menschen mit Behinderung zum Thema Liebe und Beziehungen, Beratung zu Coming-Out oder Transgenderthemen. Darüber hinaus fallen in die Kategorie B Fach- und Fallberatungen (z.B. für ErzieherInnen, LehrerInnen) oder Elternabende zu den o.g. Themen.

Dies ist weder aus fachlicher Sicht sinnvoll, noch politisch tragbar.

Alle Angebote, die durch das Rahmenkonzept der BZgA gedeckt sind, müssen zwingend für die Leistungserfassung der Beratungsstellen, sowohl bei Beratungen als auch bei Gruppenveranstaltungen, herangezogen werden können.

Die Aufteilung in Kategorie A und B in der statistischen Datenerfassung muss ersatzlos gestrichen werden

2d) Handlungsfelder wie Frühe Hilfen und Netzwerkarbeit werden nicht abgesichert

Nach § 4 (2) des SchKG sollen sich die Beratungsstellen vor Ort mit Akteuren im Kinderschutz vernetzen. Dort heißt es: "...zur Sicherstellung einer umfassenden Beratung wirken die Beratungsstellen in Netzwerken nach §3 des Gesetzes zur Kooperation und Information im Kinderschutz mit" (Stichwort: Frühe Hilfen).

Auch die UN-Behindertenrechtskonvention weist den Schwangerschaftsberatungsstellen neue Aufgabenfelder zu.^{iv}

Das Engagement im Netzwerk Frühe Hilfen oder in anderen Vernetzungsstrukturen wird jedoch bei der Leistungsbepunktung durch den vorliegenden Gesetzentwurf nicht berücksichtigt.

Demzufolge werden Beratungsstellen, die Arbeitszeit in fachliche Netzwerke investieren, regelrecht bestraft.

Hier ist der Gesetzentwurf dringend nachzubessern.

2e) Qualitätssicherung wird nicht abgesichert

Dies gilt ebenso für Weiterbildungen oder andere Maßnahmen der Qualitätssicherung in den Beratungsstellen. Die dafür aufgewendete Arbeitszeit ist nicht relevant für die Leistungsbepunktung nach dem vorliegenden Gesetzentwurf.

Lediglich die Länge der Beschäftigung der Beraterin/des Beraters im Arbeitsfeld wird zur Leistungsbepunktung herangezogen, nicht aber ihre Qualifikationen und aktuellen Weiterbildungen.

Demzufolge werden Beratungsstellen, in denen Qualitätssicherung und Weiterbildungsangebote mit Arbeitszeit hinterlegt werden, regelrecht bestraft.

Hier ist der Gesetzentwurf dringend nachzubessern.

2f) Schwerpunktsetzungen und Bedarfe vor Ort werden nicht berücksichtigt

Die differenzierten Leistungen der multiprofessionellen Beratungsstellen lassen sich mit den wenigen im Gesetz geschaffenen Kriterien und dem komplexen Bepunktungssystem nicht sinnvoll erfassen. In der Folge wird nur ein Ausschnitt des Leistungsumfanges der Beratungsstellen gemessen und als Grundlage für eine zukünftige Förderung herangezogen. Die Vorgabe nach § 13 Abs. 3 Rechtsverordnung, nach der Beratungen mit 60% und Gruppenveranstaltungen mit 25% in die sog. Beratungskennziffer einfließen - unabhängig vom Profil der Einrichtung - sind Kennzeichen dieses starren Systems, das den gewachsenen Angebots- und Nachfragestrukturen vor Ort nicht gerecht wird.

Das Verteilungssystem nach dem Ranking bezieht dabei jeweils alle Beratungsstellen eines Regierungsbezirkes ein.

Spezifische Nachfrage oder regionale Verteilung von Beratungsstellen werden bei der Zuweisung von Fördermitteln nicht beachtet, so dass das neue Vergabesystem nicht dazu führen wird, dass die bedarfsgerechte Versorgung in den Kommunen verbessert wird.

Einrichtungen mit einem Schwerpunkt auf präventiver Arbeit dürfen keine schlechtere Leistungsbepunktung und damit einen schlechteren Wert im Ranking erhalten, weil die Gruppenarbeit nur zu 25% in die Beratungsstellenkennziffer einfließt.

2g) Der multiprofessionelle Beratungsansatz wird nicht ausreichend berücksichtigt

Langfristig werden die bewährten, gewachsenen Strukturen in NRW zerschlagen werden, da pro Zuteilungszeitraum jeweils bis zu 10 Stellen für neue Träger geschaffen werden können.^v Da kleine Beratungsstellen Bestandsschutz von einer Beratungsfachkraftstelle genießen, wird es zwangsläufig zu einer ausschließlichen Umverteilung von mittleren und großen Beratungsstellen auf neue Träger kommen. Gerade die mittleren und großen Beratungsstellen zeichnen sich aber durch Multiprofessionalität sowie besondere Stärken in der Projekt- und Netzwerkarbeit aus.

Die in jeder Zuteilungsperiode zu erwartenden Stellenkürzungen oder -aufstockungen führen zu einer Vielzahl von Änderungskündigungen und Vertragsbefristungen, die vor Ort umgesetzt werden müssen und zu einer Verunsicherung des Personals führen.

Das Gesetz sollte deshalb in § 9 (1) jeder Beratungsstelle einen mindestens 80%-igen Bestandsschutz^{vi} ihrer bisherigen Förderung gewähren. Da alle fünf Jahre ein neuer Zuteilungszyklus durchlaufen wird, wären ansonsten mittelfristig unerwünschte Veränderungen in der Träger- und Personalstrukturstruktur zu erwarten.

3. Fazit

Es wird durch den vorliegenden Gesetzesentwurf

- nicht sichergestellt, dass pro 40.000 Einwohner ein/e BeraterIn zur Verfügung steht
- keine Verteilungsgerechtigkeit erzielt
- keine Qualitätssicherung betrieben
- keine sinnvolle, regionale Verteilung der pluralen Beratungsangebote gesichert
- die flächendeckende Konfliktberatung nicht ausreichend abgesichert
- Prävention nur eine untergeordnete Rolle zugesprochen und diese eingeschränkt auf den Bezug zum Schutz des ungeborenen Lebens
- ganze Beratungsfelder nicht in die Leistungsbewertung einbezogen
- die kollegiale Zusammenarbeit zwischen den (örtlichen) Trägern durch das Herbeiführen von Konkurrenzen untergraben
- Qualitätssicherung und Netzwerkarbeit bestraft.

**Insgesamt ist das intransparente Bepunktungs- und Rankingverfahren kontraproduktiv.
Für die Ratsuchenden werden Zugänge erschwert.**

Ein Rückfall hinter die Positionen des SchKG und das Rahmenkonzept zur Sexuaufklärung der BZgA ist inhaltlich nicht sinnvoll und politisch ein verheerendes Zeichen.

Ich empfehle eindringlich, den vorliegenden Gesetzesentwurf, die Verordnung sowie den jährlichen Erhebungsbogen mit seinen Erläuterungen grundlegend zu überarbeiten.

ⁱ Beide Zitate aus Steonografischer Bericht 99. Sitzung Deutscher Bundestag, 25. Juni 1992 (dipbt.bundestag.de/doc/btp/12099.pdf)

ⁱⁱ Siehe z.B. die Entwicklung der Balanced Scorecard ab 1990. www.wikipedia.org/wiki/balanced_scorecard

ⁱⁱⁱ https://mfkjs.formulardb.de/public/download/Erläuterung_10_07_13.pdf

^{iv} Hier sei insbesondere auf die UN-Behindertenrechtskonvention § 23 (1) verweisen „Die Vertragsstaaten treffen wirksame und geeignete Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit anderen in allen Fragen, die Ehe, Familie, Elternschaft und Partnerschaften (...)“

^v Zwar sollen nach § 10 (1) „in der Regel“ nur ein neuer Träger pro Regierungsbezirk pro Zuteilungsperiode berücksichtigt werden. Im besonderen Teil jedoch wird erläutert, dass jeweils die Aufnahme eines zweiten Trägers möglich sei, wenn besondere Umstände dies erfordern, z.B. wenn ein besonderer Bedarf für das Angebot von weiteren Bewerbern besteht.

^{vi} Der Gesetzesentwurf sieht momentan einen Bestandsschutz von 70% vor. Einen Bestandsschutz von 80% hatte der vom Ministerium seinerzeit beauftragte Rechtsgutachter zu dieser Fragestellung für zulässig erklärt.