

Dringlichkeitsantrag der Fraktionen Die Linke, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Zugang zu Schwangerschaftsabbrüchen sicherstellen – Bürokratie abbauen!

Eine ungewollte Schwangerschaft ist für die Betroffenen eine sehr belastende und schwierige Situation. Alle Betroffenen müssen sicher sein können, dass sie die bestmögliche Unterstützung erhalten – unabhängig davon, ob sie sich für oder gegen die Schwangerschaft entscheiden. Dazu gehört auch, dass die Entscheidung frei von finanziellen Erwägungen getroffen werden kann.

Die Kosten für einen nach derzeitiger Rechtslage rechtswidrigen, aber straffreien Schwangerschaftsabbruch werden jedoch nicht von der gesetzlichen Krankenversicherung getragen und müssen selbst übernommen werden. Liegt das Einkommen oder Vermögen der schwangeren Person jedoch unter einer definierten Grenze, kann nach § 19 des Schwangerschaftskonfliktgesetzes (SchKG) ein Antrag auf Kostenübernahme durch das Land Bremen bei der Krankenkasse eingereicht werden. Voraussetzung ist zusätzlich, dass die antragsstellende Person ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt im Land Bremen hat.

In Bremen gibt es zur Umsetzung des SchKG eine Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Land Bremen und den Krankenkassen aus dem Jahr 2002, die heute noch gültig ist. Darin wird das Antrags- und Abrechnungsverfahren der Schwangerschaftsabbrüche geregelt. Im Land Bremen ist das Verfahren so gestaltet, dass die Krankenkassen die Anträge auf Kostenerstattung zunächst prüfen und bei positivem Entscheid eine Kostenübernahmeerklärung ausstellen. Die behandelnde Stelle rechnet den Schwangerschaftsabbruch dann mit der Krankenkasse ab. Im Anschluss bekommt die Krankenkasse die Ausgaben vom Land Bremen erstattet.

Laut Gesetz reicht es bei der Antragsstellung aus, die Angaben zum Einkommen, Vermögen und Wohnsitz bzw. gewöhnlichem Aufenthalt „glaubhaft“ zu machen, das Verfahren kann zudem „auf Wunsch der Frau schriftlich durchgeführt“ werden (§ 21 SchKG). Damit ist das Verfahren bewusst niedrigschwellig angelegt. Es soll ermöglicht werden, dass die Leistungsvoraussetzungen allein auf Grund ihrer schlüssigen und mündlich glaubhaften Darstellung als gegeben anerkannt werden. In der bremischen Verwaltungsvereinbarung steht hingegen, dass die Krankenkassen bei der Antragsprüfung grundsätzlich Nachweise zum Bezug von Sozialleistungen oder, wenn solche nicht bezogen werden, Nachweise zum Einkommen und Vermögen verlangen müssen. Welche Nachweise genau, wird nicht weiter spezifiziert, sodass die Kassen in der Praxis teils sehr unterschiedliche Nachweise verlangen und akzeptieren.

Das Verlangen schriftlicher Nachweise ist besonders problematisch für Menschen in prekären Lebenslagen. Sie besitzen häufig keine schriftlichen Nachweise über ihr (oftmals gar nicht vorhandenes) Einkommen. Geflüchtete Menschen, Unionsbürger*innen oder obdachlose Menschen haben zudem oft zwar ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Bremen, aber nicht immer die geforderten schriftlichen Nachweise hierfür. Teils dauert es einfach länger, bis die Ämter die entsprechenden Nachweise ausstellen. Da ein Schwangerschaftsabbruch ein zeitkritischer Eingriff ist, ist aber auch das temporäre Fehlen von Nachweisen ein Problem.

Die in den Auslegungsbestimmungen zur bremischen Verwaltungsvereinbarung festgeschriebene Regelung, dass „Ausländische Frauen, die sich ohne Aufenthaltsgestattung, -befugnis oder -erlaubnis (illegal) in Bremen aufhalten“, ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Bremen nicht begründen können und daher keinen Anspruch auf die Kostenübernahme eines Schwangerschaftsabbruchs haben, steht zudem im Widerspruch zum Gesetz und muss geändert werden. Der gewöhnliche Aufenthalt ergibt sich nicht aus einem bestimmten aufenthaltsrechtlichen Status oder der Anmeldung eines Wohnsitzes. Laut § 30 Abs. 3 SGB I ist der gewöhnliche Aufenthalt der Ort, an dem jemand „nicht nur vorübergehend verweilt“ – also dort, wo sich der Lebensmittelpunkt befindet. Der Nachweis eines rechtmäßigen Aufenthaltes, wie einer Meldebescheinigung oder eines Aufenthaltstitels, ist dafür nicht erforderlich, denn genau das ist der zentrale Unterschied und Regelungsgehalt zwischen rechtlchem (Wohnsitz) und tatsächlichem („gewöhnlichem“) Aufenthalt. Die derzeitige Regelung schließt darüber hinaus zumindest auf dem Papier auch alle Menschen, die mit einer Duldung in Bremen leben, von der Kostenübernahme aus, obwohl diese offensichtlich ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in Bremen haben.

Wenn Krankenkassen grundsätzlich schriftliche und teilweise unmögliche Nachweise für die Kostenübernahme eines Schwangerschaftsabbruchs fordern, erschwert dies den Zugang zum Schwangerschaftsabbruch unnötig. Dadurch werden Menschen von Leistungen ausgeschlossen, auf die sie eigentlich einen Anspruch haben und das Grundrecht auf die Selbstbestimmung über den eigenen Körper wird vom Staat behindert. Deshalb sollte das Verfahren zur Kostenerstattung so einfach wie möglich gestaltet werden, wie es auch im SchKG vorgesehen ist. Bremen ist neben Nordrhein-Westfalen, dem Saarland und Sachsen-Anhalt eines der wenigen Bundesländer, das in seiner Verwaltungsvereinbarung mit den Krankenkassen grundsätzlich Nachweise im Rahmen des Antragsverfahrens verlangt. In allen anderen Bundesländern reicht eine einfache Selbsterklärung der antragsstellenden Person, dass die gemachten Angaben korrekt sind. Auch in Bremen sollte das vom Gesetz verlangte niedrigschwellige Verfahren der Glaubhaftmachung die Regel sein. Eine Glaubhaftmachung verlangt keinen Vollbeweis, sondern lediglich eine überwiegende Wahrscheinlichkeit im Sinne einer guten Möglichkeit, dass die Angaben richtig sind, wobei durchaus gewisse Zweifel hingenommen werden können.

Darüber hinaus ist die in der Auslegungsbestimmung enthaltende Regelung zur Leistungsgewährung an Empfänger*innen von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz inhaltlich und begrifflich veraltet und muss angepasst werden. Asylsuchende werden dort unter anderem mit Leistungsempfänger*innen gleichgesetzt und das dort benannte Stadtamt gibt es nicht mehr.

In anderen Bundesländern ist die Kostenübernahme für Schwangerschaftsabbrüche einfacher und unbürokratischer geregelt: Dort prüfen die Krankenkassen den Antrag, und nach Genehmigung rechnen die Ärzt*innen direkt mit dem Land ab. Zusätzlich ist in einigen Ländern eine Abrechnung über Pauschalen mit höheren Sätzen möglich. Schwangerschaftsabbrüche mit einer Kostenübernahme durch das Land sind für die ausführenden Einrichtungen zudem oftmals nicht kostendeckend, da sie unter anderem mit einem höheren Verwaltungsaufwand verbunden sind. Viele Einrichtungen bieten sie daher nicht an. Eine kostendeckende Pauschale, wie sie auch im bremischen Schwangerenhilfesicherstellungsgesetz vorgesehen ist, könnte hier helfen, wurde aber bisher in Bremen nicht umgesetzt. Daher sollte geprüft werden, wie auch im Land Bremen das Verfahren des Schwangerschaftsabbruchs vereinfacht, unbürokratisch, kostendeckend und somit für alle Menschen zugänglich gemacht werden kann.

Im Rahmen der kürzlich veröffentlichten ELSA-Studie ("Erfahrungen und Lebenslagen ungewollt Schwangerer. Angebote der Beratung und Versorgung") gab jede fünfte Frau an, dass es ihr eher oder sehr schwerfiel, für die angefallenen Kosten rund um den Schwangerschaftsabbruch aufzukommen. Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass das derzeitige System möglicherweise nicht ausreicht, um allen betroffenen Schwangeren einen gleichberechtigten Zugang zu Schwangerschaftsabbrüchen zu gewährleisten. Die Studie sieht daher die Notwendigkeit einer Verbesserung der gesetzlichen Regelungen. Es wird argumentiert, dass eine regelhafte Übernahme der Kosten durch die Krankenkassen diese Hürden verringern und zu einem diskriminierungsärmeren Zugang zu Schwangerschaftsabbrüchen sowie zu einer freien Methodenwahl beitragen könnte.

Die Bürgerschaft (Landtag) möge beschließen:

Beschlussempfehlung:

Die Bürgerschaft (Landtag) fordert den Senat auf,

1. die Verwaltungsvereinbarung zur Umsetzung des § 19 SchKG und die dazugehörigen Anlagen mit dem Ziel zu überarbeiten, das Verfahren zur Kostenerstattung eines Schwangerschaftsabbruchs entsprechend der gesetzlichen Vorgabe so niedrigschwellig wie möglich zu gestalten. Dabei sollte
 - a. im Regelfall auf schriftliche Nachweise verzichtet werden und die glaubhafte Darlegung der antragsstellenden Person ausreichend sein;
 - b. die in den zur Verwaltungsvereinbarung zugehörigen Auslegungsbestimmungen (Anlage 2a) beschriebenen Anforderungen zum gewöhnlichen Aufenthalt entsprechend dessen rechtlicher Definition angepasst werden und die bisher geltende Voraussetzung eines Aufenthaltstitels gestrichen werden;
 - c. die dort beschriebene Regelung zur Leistungsgewährung an Empfänger*innen von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz so angepasst werden, dass Schwangere, die Leistungen in einem anderen Bundesland beziehen, an den dort zuständigen Träger verwiesen werden;
2. gemeinsam mit den Krankenkassen im Land Bremen zu prüfen, inwieweit das Kostenerstattungsverfahren vereinfacht werden kann, indem beispielsweise die Ärzt*innen direkt mit dem Land abrechnen;

3. zu prüfen, wie auch im Land Bremen eine auskömmliche Finanzierung von Schwangerschaftsabbrüchen über eine Pauschale ermöglicht werden kann;
4. die Krankenkassen im Land Bremen über die angepasste Verwaltungsvereinbarung umfassend zu informieren und mit den Krankenkassen ins Gespräch zu gehen, damit auch diese ihre Arbeitsanweisungen und -prozesse zur Bearbeitung von Anträgen zur Kostenübernahme eines Schwangerschaftsabbruchs nach § 19 SchKG entsprechend der angepassten Verwaltungsvereinbarung ändern;
5. sich auf Bundesebene auf Grundlage der Erkenntnisse der ELSA-Studie dafür einzusetzen, dass die Kosten eines Schwangerschaftsabbruchs künftig regelhaft von den Krankenkassen übernommen werden, um allen betroffenen Schwangeren einen gleichberechtigten Zugang zu Schwangerschaftsabbrüchen zu gewährleisten;
6. der staatlichen Deputation für Gesundheit, Pflege und Verbraucherschutz sowie dem Ausschuss für die Gleichstellung der Frau sechs Monate nach Beschlussfassung zu berichten.

Nelson Janßen, Cindi Tuncel, Sofia Leonidakis und Fraktion Die Linke

Ute Reimers-Bruns, Selin Arpaz, Katharina Kähler, Mustafa Güngör und Fraktion der SPD

Ralph Saxe, Dr. Solveig Eschen, Dr. Emanuel Herold und Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN