

28.06.19

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Hebammenausbildung und zur Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch (Hebammenreformgesetz - HebRefG)

Der Bundesrat hat in seiner 979. Sitzung am 28. Juni 2019 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Der Bundesrat fordert den Bund auf, den durch Umsetzung des Bundesgesetzes entstehenden Erfüllungsaufwand der Länder vollständig zu übernehmen. Der Bundesrat fordert, im weiteren Gesetzgebungsverfahren verbindlich zu klären, wie die Gegenfinanzierung der den Ländern entstehenden Kosten durch den Bund erfolgen kann.

Begründung:

Eine Kostentragung durch die Länder erscheint nicht möglich. Angesichts der begrenzten Haushaltsmittel im Hochschulbereich besteht derzeit kein finanzieller Spielraum, um die nach dem Gesetzentwurf erforderlichen Studienkapazitäten im Bereich des Hebammenwesens an den Hochschulen aus den laufenden Mitteln zu schaffen. Alternativ müssten Studienplätze in anderen Bereichen abgebaut werden, was nicht im Interesse des Bundes sein kann.

Dieses gilt insbesondere angesichts der bereits durch die Regelungen des Pflegeberufereformgesetzes von den Ländern zu tragenden Kosten und der sich abzeichnenden finanziellen Belastungen aus dem Psychotherapeutenreformgesetz.

Ferner ist zu berücksichtigen, dass es sich bei der Reform der Hebammenausbildung nicht „lediglich“ um zusätzliche Studienanfängerplätze in bestehenden Studiengängen handelt, sondern um dauerhafte, neue Plätze, für die administrativer sowie infrastruktureller Aufwuchs notwendig ist.

Hinzu kommen auf die Hochschulen Kosten in noch nicht abzuschätzender Höhe für die Praxisbegleitung durch Hochschulpersonal im Rahmen der berufspraktischen Ausbildung zu. Erste Erfahrungen haben gezeigt, dass die Koordination der Praxiseinrichtungen und die Begleitung durch die Hochschule einen sehr hohen Personalaufwand erfordern.

2. Zu Artikel 1 insgesamt

Im gesamten HebG ist das Wort „Anpassungsmaßnahme“ durch das Wort „Ausgleichsmaßnahme“ in der jeweils grammatisch richtigen Form zu ersetzen.

Begründung:

Der Begriff „Anpassungsmaßnahme“ existiert so nicht. Korrekt ist der Begriff „Ausgleichsmaßnahme“, der durch Artikel 14 der Richtlinie 2005/36/EG definiert wird. Es gibt sogenannte Anpassungslehrgänge, bei denen es sich um einen Unterfall der Ausgleichsmaßnahmen handelt. Um Verwechslungen zu vermeiden, sollte – wie in § 11 des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes auch – der juristisch korrekte Begriff Ausgleichsmaßnahme im Gesetz verwendet werden.

3. Zu Artikel 1 (§ 9 Absatz 4 Nummer 1 Buchstabe e, Buchstabe i, Buchstabe n und Buchstabe o HebG)

In Artikel 1 ist § 9 Absatz 4 Nummer 1 wie folgt zu ändern:

- a) In Buchstabe e sind die Wörter „über die“ durch die Wörter „Verschreibung von“ zu ersetzen und das Wort „aufzuklären“ ist zu streichen.
- b) In Buchstabe i ist das Wort „Kopflage“ durch das Wort „Schädellage“ zu ersetzen.
- c) Dem Buchstaben n sind nach dem Wort „durchzuführen“ die Wörter „und die notwendigen Notfallmedikamente zu verabreichen“ anzufügen.
- d) Dem Buchstaben o sind nach dem Wort „überwachen“ die Wörter „und das Bonding des Neugeborenen mit Mutter und Vater zu gewährleisten und zu fördern“ anzufügen.

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Die Mindestanforderungen des Artikels 42 der EU-Richtlinie 2005/36/EG benennen die Ausübung und Tätigkeit von Hebammen detailliert. Hierbei ist der Wortlaut „Verschreibung von Untersuchungen“ festgelegt. Eine alleinige Aufklärung über die Untersuchungen würde der Ausführung nicht folgen, sondern hinter den benannten Anforderungen verbleiben.

Zu Buchstabe b:

Die Kindslage bezeichnet in der Geburtshilfe die Lage der Frucht in der Gebärmutter. Hiervon können Verständnisse der Geburtsmechanik abgeleitet werden. Der fachliche Begriff für Kopflage ist nach vorgegebener Definition Schädellage.

Zu Buchstabe c:

Um in Notfallsituationen Schaden von der Frau und dem Kind abzuwenden, ist es sinnvoll, dass die Hebamme bis zum Eintreffen des Arztes geeignete Notfallmedikamente verabreichen kann. In den Berufsordnungen der Länder gibt es dazu bereits die Verpflichtung der eigenständigen Verabreichung für wehenhemmende Arzneimittel sowie für wehenfördernde und blutungsstillende Arzneimittel in der Nachgeburtsperiode (vgl. § 2 Absatz 1 Nummer 6 und 10 HebBerufsV ST).

Zu Buchstabe d:

Das Bonding ist eine wichtige gesundheitsfördernde Maßnahme für das Kind und geht über die Pflege und Überwachung hinaus. Es handelt sich hierbei um einen direkten Hautkontakt unmittelbar nach der Geburt. Dieser enge Körperkontakt kann unter anderem dazu beitragen, dass die Belastungen für das Neugeborene im Anschluss an die Geburt abnehmen und der Übergang zum Stillen erleichtert wird.

4. Zu Artikel 1 (§ 9 Absatz 4 Nummer 1 Buchstabe i HebG)

In Artikel 1 sind in § 9 Absatz 4 Nummer 1 Buchstabe i nach dem Wort „durchzuführen“ die Wörter „und Scheidendammschnitte auszuführen“ anzufügen.

Begründung

§ 9 Absatz 3 und Absatz 4 HebG enthalten eine Aufzählung der Kompetenzen, zu denen das Hebammenstudium befähigen soll. Diese Aufzählung bildet inhaltlich die in der Richtlinie 2005/36/EG aufgeführten Befähigungen ab. Allerdings erwähnt die Richtlinie in Artikel 42 Absatz 2 Buchstabe f auch die Durchführung des Scheidendammschnitts als zu gestattende Tätigkeit. Das Sächsische Hebbammengesetz nennt in § 3 Absatz 1 Nummer 6 den Scheidendammschnitt auch als Aufgabe der Hebammen. Aus diesem Grund sollte

dies auch in den Katalog der Kompetenzen, zu denen die Hebamme befähigt sein soll, aufgenommen werden.

5. Zu Artikel 1 (§ 9 Absatz 4 Nummer 4 – neu – HebG)

In Artikel 1 ist § 9 Absatz 4 wie folgt zu ändern:

- a) In Nummer 3 ist der Punkt am Ende durch ein Komma zu ersetzen.
- b) Folgende Nummer 4 ist anzufügen:

„4. Studierende der Hebammenkunde oder -wissenschaft praktisch anzuleiten.“

Begründung:

Das Studium soll zusätzlich zu Hebammenwissen auch Kompetenzen in der Beratung und Anleitung von studierenden Hebammen im Rahmen einer Praxisanleitung vermitteln. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass in den Ländern eine qualifizierte Praxisanleitung durchgehend von Bedarf ist, sollten bereits Hebammenstudierende für diesen Aufgabenbereich sensibilisiert werden. Die eigenständige Vermittlung von Erlerntem trägt überdies zu einem tieferen Verständnis und einer umfassenderen Verknüpfung der Lerninhalte bei.

6. Zu Artikel 1 (§ 10 HebG)

In Artikel 1 ist § 10 zu streichen.

Folgeänderung:

In der Inhaltsübersicht ist die Angabe „§ 10 Zugangsvoraussetzungen“ zu streichen.

Begründung:

Diese Norm, in der die Zugangsvoraussetzungen zum Hebammenstudium geregelt werden sollen, ist zu streichen, da der Bereich des Hochschulzugangs nicht der Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterliegt. Daran ändert sich auch dadurch nichts, dass diese Norm lediglich Artikel 40 Absatz 2 der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen wiedergibt.

Nach Artikel 70 Absatz 1 Grundgesetz haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Eine solche Verleihung ist nicht ersichtlich. Soweit die Gesetzgebungskompetenz für diesen Entwurf überwiegend aus Artikel 74 Absatz 1 Nummern 1, 12, 19 und 19a Grundgesetz hergeleitet wird, gilt dies zumindest nicht für den Hochschulzugang. Vielmehr folgt aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 33 Grundgesetz, der dem Bund im Bereich des Hochschulwesens nur die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse als konkurrierende Gesetzgebung zubilligt, eindeutig, dass die Regelung des Hochschulzugangs nicht dem Bund obliegt.

Im Übrigen betreffen die in § 10 Absatz 1 Nummern 2 und 3 HebG geregelten Voraussetzungen im Kern keine hochschulzugangsrechtliche Materie, sondern den Bereich der Berufsausübung. Insoweit sind diese Voraussetzungen systemkonsequent in § 5 Absatz 2 Nummern 2 und 3 HebG normiert. Eine zusätzliche Verankerung bereits auf der Ebene des Hochschulzugangs begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken mit Blick auf Artikel 12 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz, die aber mit Blick auf die fehlende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes nicht näher vertieft werden müssen.

Sofern die in § 10 Absatz 1 Nummern 2 ff. HebG genannten Voraussetzungen im Hinblick auf den berufspraktischen Teil des Studiums nach §§ 13 ff. HebG, das heißt für die Durchführung der Praxiseinsätze an Praxiseinrichtungen, normiert werden sollen, wäre dies mit dem Vertrag zur akademischen Hebammenausbildung (§§ 27 ff. HebG) zu regeln. Das Vorliegen der Voraussetzungen wäre dann durch die verantwortliche Praxiseinrichtung sicherzustellen.

7. Zu Artikel 1 (§ 17 Absatz 2 Satz 2 – neu – HebG)

In Artikel 1 ist dem § 17 Absatz 2 folgender Satz anzufügen:

„Die Beurteilung erfolgt im Benehmen mit der Praxisanleitung.“

Begründung:

§ 17 Absatz 2 Satz 2 HebG ermöglicht die Einbindung der Praxisanleitung in die Beurteilung durch die Praxisbegleitung während der berufspraktischen Ausbildung. Da während der berufspraktischen Ausbildung eine enge Anbindung an die Praxisanleitung erfolgt, die die Studierenden im Praxiseinsatz begleitet und die diese auf die anfallenden Aufgaben in der Praxis heranzuführt, sollte diese Person ihre Erfahrungen mit den Studierenden in die Beurteilung einfließen lassen können.

8. Zu Artikel 1 (§ 20 Absatz 2 HebG)

In Artikel 1 sind in § 20 Absatz 2 nach den Wörtern „nach Absatz 1“ die Wörter „und bei Übernahme der Leitung nach dem 31. Dezember 2025“ einzufügen.

Begründung:

§ 20 Absatz 2 HebG regelt die fachliche Anforderung an die Leitung des Studiengangs an der Hochschule. Die Norm legt fest, dass die Leitung eines Hebammenstudiengangs, zusätzlich zu dem erforderlichen akademischen Grad selbst, über eine Erlaubnis zum Führen der Berufsbezeichnung nach § 5 Absatz 1 HebG oder nach § 1 Absatz 1 HebG in der bisher geltenden Fassung verfügen muss, also Hebamme oder Entbindungspfleger sein muss.

Diese Regelung würde einen Teil der bereits bestehenden Studienplätze für Hebammen gefährden. Die Studiengangsleitungen insbesondere an Dualen Hochschulen sind meist keine Hebammen, sondern kommen aus fachverwandten Bereichen. Zurzeit steht keine ausreichende Zahl an entsprechend qualifizierten Personen zur Verfügung, welche zugleich die hochschulrechtlichen Anforderungen an eine Studiengangsleitung erfüllen.

Der Bundesrat sieht daher die Notwendigkeit, zum Erhalt der bestehenden Studienplätze eine Übergangsvorschrift einzufügen. Zudem ermöglicht erst die Übergangsfrist die Einrichtung neuer Studiengänge, bis eine ausreichende Zahl akademisch ausgebildeter Hebammen zur Verfügung steht.

9. Zu Artikel 1 (§ 20 Absatz 2 HebG)

In Artikel 1 ist in § 20 Absatz 2 das Wort „darf“ durch das Wort „soll“ zu ersetzen.

Begründung:

Angesichts des Entwicklungsstands der wissenschaftlichen Disziplin erscheint es nicht hinreichend gesichert, dass entsprechend akademisch qualifizierte Hebammen als Studiengangsleitungen von den Hochschulen in absehbarer Zeit flächendeckend gewonnen werden können. Sollte daraus folgen, dass ein Studiengang nicht angeboten werden kann, wäre dies im Hinblick auf die dringend erforderlichen Ausbildungskapazitäten kontraproduktiv. Insofern ist es geboten, im begründeten Einzelfall Ausnahmen hinsichtlich der Qualifikation der Studiengangsleitung zuzulassen, um die Versorgungssicherheit nicht zu gefährden.

10. Zu Artikel 1 (§ 20 HebG)

Der Bundesrat begrüßt im Hinblick auf die Gewährleistung einer qualitativ hochwertigen Ausbildung die Festlegung von Mindestanforderungen an die Qualifikation der Lehrenden.

Ungeachtet dessen sollte für eine bestmögliche Überführung der derzeit in der Hebammenausbildung beschäftigten Lehrkräfte, deren Qualifikation nicht den Mindestanforderungen entspricht, gesorgt werden.

Begründung:

Ziel aller Bemühungen von Bund und Ländern muss die Sicherstellung einer flächendeckenden und qualitativ hochwertigen Versorgung mit Hebammenleistungen sein.

Mit einer Übergangsregelung im Sinne eines Bestandsschutzes für die derzeit an Berufsfachschulen für Hebammen tätigen Lehrkräfte wird gewährleistet, dass die Hochschulen von Beginn an erfahrenes Lehrpersonal zur Verfügung haben, um den Anforderungen der Hebammenausbildung gerecht zu werden. Die Hochschulen sollten unbedingt auf die Expertise der Lehrkräfte zurückgreifen können, auch wenn diese (noch) kein Hochschulstudium absolviert haben.

Mit der Möglichkeit der Weiterbeschäftigung im Rahmen der hochschulischen Ausbildung wird den Lehrkräften eine Perspektive gegeben. Ein Wiedereintritt in die praktische Hebammentätigkeit kann im Einzelfall schwierig sein.

11. Zu Artikel 1 (Teil 4 - Anerkennung von Berufsqualifikationen HebG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens eine Regelung zur elektronischen Antragstellung in den Teil 4 des Hebammengesetzes aufzunehmen.

Begründung:

Artikel 57a der Richtlinie 2005/36/EG schreibt die Möglichkeit einer elektronischen Antragstellung für Anerkennungsverfahren explizit vor. Der Gesetzentwurf enthält hierzu keine Regelung. Eine gesetzliche Regelung könnte sich an § 13b der Bundes-Tierärzteordnung orientieren.

12. Zu Artikel 1 (§ 66 Absatz 1 Nummer 1 und Nummer 2,
Absatz 3 Nummer 1 und
§ 69 Absatz 2 Satz 1 HebG)

Der Bundesrat bittet um Prüfung, ob in § 66 Absatz 1 Nummer 1 und Nummer 2 sowie Absatz 3 Nummer 1 und § 69 Absatz 2 Satz 1 HebG auf die Kriterien der sofortigen Vollziehbarkeit und der Unanfechtbarkeit verzichtet werden kann.

Begründung:

In § 66 Absatz 1 Nummer 1 und Nummer 2 sowie Absatz 3 Nummer 1 und § 69 Absatz 2 HebG wird jeweils an die Unanfechtbarkeit beziehungsweise die sofortige Vollziehbarkeit einer Entscheidung angeknüpft. Es bestehen Zweifel, ob die europäischen Rechtsvorgaben, die lediglich an den Erlass von Entscheidungen anknüpfen, hiermit vollständig umgesetzt werden (siehe auch Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2018/2171 der Europäischen Kommission sowie Ziffer 3 der Stellungnahme des Bundesrates in BR-Drucksache 493/15 (Beschluss)).

13. Zu Artikel 1 (§ 66 Absatz 1 und Absatz 4,
§ 67 Absatz 1 und
§ 69 Absatz 1 HebG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

a) § 66 ist wie folgt zu ändern:

aa) In Absatz 1 sind im Satzteil vor der Nummer 1 nach dem Wort "Behörden" die Wörter "der anderen Länder," einzufügen.

bb) In Absatz 4 sind nach dem Wort „Warnmitteilung“ die Wörter „an die zuständigen Behörden der anderen Mitgliedstaaten, der anderen Vertragsstaaten und der anderen gleichgestellten Staaten“ einzufügen.

b) In § 67 Absatz 1 sind im Satzteil vor der Nummer 1 nach dem Wort "Behörden" die Wörter "der anderen Länder," einzufügen.

c) In § 69 Absatz 1 sind im Satzteil vor der Nummer 1 nach dem Wort "Stellen" die Wörter "der anderen Länder," einzufügen.

Begründung:Zu Buchstabe a und b:

Die vorgeschlagene Änderung ist erforderlich, da der Gesetzentwurf keine Rechtsgrundlage dafür vorsieht, dass die Gesundheitsbehörden, welche für die Erteilung, aber eben auch für das Ruhen beziehungsweise den Entzug der Berufserlaubnis zuständig sind, sich über diese Fälle gegenseitig unterrichten. Die Unterrichtung ist gemäß §§ 66 und 67 HebG auf die zuständigen Behörden der anderen Mitgliedstaaten, der anderen Vertragsstaaten und der gleichgestellten Staaten beschränkt. Die zuständigen Behörden sollten sich in diesen Fällen unbedingt gegenseitig unterrichten können. Dieser Austausch ist auch vor dem Hintergrund der bevorstehenden Ausgabe der Heilberufsausweise erforderlich: Nach § 291a Absatz 5d SGB V müssen die zuständigen Stellen bestätigen, dass eine Person befugt ist, den jeweiligen Beruf auszuüben. Die zuständige Stelle wird dabei in der Regel die Behörde sein, die die Befugnis zur Berufsausübung erteilt hat. Diese Behörde sollte daher auch darüber informiert werden, wenn die zuständige Stelle eines anderen Landes diese Befugnis zum Beispiel entzogen hat. Die Unterrichtungspflichten sollten daher auf die zuständigen Behörden der Länder untereinander erweitert werden.

Zu Buchstabe c:

§ 69 HebG sieht Unterrichtungspflichten der zuständigen Behörden gegenüber den zuständigen Behörden der anderen Mitgliedstaaten, der anderen Vertragsstaaten und der gleichgestellten Staaten vor, wenn gerichtlich festgestellt wurde, dass eine Person gefälschte Berufsqualifikationsnachweise verwendet hat. Eine Unterrichtung der zuständigen Behörden der anderen Länder ist nicht vorgesehen. Eine solche Unterrichtungspflicht sollte jedoch aufgenommen werden, um einer erneuten Antragstellung in einem anderen Land vorzubeugen.

14. Zu Artikel 1 (§ 69 HebG)

Der Bundesrat regt an, in § 69 HebG eine Regelung für die Korrektur von Meldungen vorzusehen.

Begründung:

Auch Warnmitteilungen aufgrund gerichtlicher Feststellungen können sich nachträglich als substanzlos herausstellen, insbesondere, wenn Entscheidungen erfolgreich angefochten wurden. Für solche Fälle wären Vorschriften zur Änderung oder Löschung von Mitteilungen auch in Fällen des § 69 HebG sinnvoll.

15. Zu Artikel 1 (§ 72 Absatz 2 HebG)

In Artikel 1 ist in § 72 Absatz 2 Satz 1 das Wort „dreitausend“ durch das Wort „zehntausend“ zu ersetzen.

Begründung:

Die Ahndung durch Geldbuße in Höhe von bis zu dreitausend Euro ist bei Vorliegen eines ordnungswidrigen Verhaltens deutlich zu niedrig angesetzt. Der Bußgeldrahmen sollte – der Abschreckungswirkung wegen – auf bis zu zehntausend Euro erhöht werden.

16. Zu Artikel 1 (§ 76 Absatz 1 Satz 1 und Satz 2, § 77 Satz 1 und Satz 2 und § 78 Satz 1 HebG) und Artikel 5 Absatz 5 (Außerkräftreten)

- a) In Artikel 1 § 76 Absatz 1 Satz 1 und Satz 2, § 77 Satz 1 und Satz 2, § 78 Satz 1 und in Artikel 5 Absatz 5 ist jeweils die Angabe „2021“ durch die Angabe „2024“ zu ersetzen.
- b) In Artikel 1 § 76 Absatz 1 Satz 1, § 77 Satz 1 und in § 78 Satz 1 Nummer 1 ist jeweils die Angabe „2026“ durch die Angabe „2029“ zu ersetzen.

Begründung:

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Übergangsvorschriften ermöglichen die Aufnahme einer beruflichen Ausbildung respektive eines Modellstudiums nach bislang geltendem Recht nur bis zum 31. Dezember 2021. Diese Frist erscheint zu knapp bemessen und sollte wie vorgeschlagen verlängert werden.

Angesichts der Tatsache, dass noch keine Ausbildungs- und Prüfungsverordnung vorliegt, dass die Studiengänge noch entsprechend endgültiger Gesetzes- und Verordnungslage entwickelt, finanziell abgesichert, eingerichtet und akkreditiert werden müssen und dass die verschiedenen Kooperationen angepasst oder neu geschlossen werden müssen, erscheint diese Übergangsfrist trotz der bereits erfolgten Verlängerung um ein Jahr problematisch. Es steht zu befürchten, dass die Gesamtzahl der Auszubildenden – zumindest vorübergehend – massiv einbrechen wird.

Erschwerend kommt hinzu, dass das geplante Hebammenstudium bis zu einem Jahr länger als der bisherige Ausbildungsgang dauern wird. Insofern ist angesichts des durch die Übergangsvorschriften des Gesetzentwurfs vorgegebenen „harten Schnitts“ davon auszugehen, dass zumindest in einem Jahrgang kaum

Hebammen neu in den Beruf kommen, was zu starken Versorgungsengpässen führen kann.

Auch vor dem Hintergrund der Freiheit von Forschung und Lehre sowie des teilweise auszubauenden akademischen Entwicklungsstands der zugrundeliegenden wissenschaftlichen Disziplin erscheint es zwingend erforderlich, deutlich längere Übergangsfristen für den Aufbau von entsprechenden Studienplatzkapazitäten einzuräumen.