

Vorlage für das Vernehmlassungsverfahren

Bericht des Regierungsrats

zum Entwurf der Verordnung über die Bereitschaftsentschädigung für
Hebammen

I. Zusammenfassung

Am 27. Januar 2016 reichte Landrat Dr. Toni Moser, Bürglen, eine Motion zur Sicherung der ambulanten Betreuung von Frauen und Neugeborenen daheim ein. Damit wird der Regierungsrat aufgefordert, die Situation der freipraktizierenden Hebammen in Uri zu verbessern, indem eine Bereitschaftsentschädigung für die Leitung einer Hausgeburt und für die ambulante Wochenbettbetreuung wieder eingeführt wird. Der Landrat folgte der Empfehlung des Regierungsrats und erklärte die Motion am 31. August 2016 als erheblich.

Unter Bereitschaftsentschädigung (auch Wartegeld oder Inkonvenienzentschädigung genannt) ist eine Pikettentschädigung zu verstehen, die den Hebammen ausgerichtet werden soll, weil sie für Schwangere ab der 37. Schwangerschaftswoche ständig abrufbar und auch während der Wochenbettpflege – insbesondere während der ersten Tage – in erhöhtem Umfang einsatzbereit sein müssen. Die unmittelbare Verfügbarkeit bei einer Hausgeburt und die zeitnahe Verfügbarkeit beim Erstbesuch nach einer Geburt stellt eine wichtige und erforderliche Leistung der Hebamme dar.

Im Rahmen einer neuen Verordnung wird die künftige Ausgestaltung einer Bereitschaftsentschädigung für die Urner Hebammen geregelt. Denn der Bereitschaftsdienst wird von der obligatorischen Krankenpflegeversicherung nicht abgegolten. Mit der neuen Regelung sollen die Urner Hebammen vom Kanton für die Leitung einer Hausgeburt 400 Franken und für die ambulante Wochenbettbetreuung eine pauschale Bereitschaftsentschädigung von 200 Franken erhalten. Diese Entschädigung unterstützt und fördert die freipraktizierenden Hebammen in Uri, die ein wichtiger Bestandteil der medizinischen Grundversorgung sind. Ohne diese Bereitschaftsentschädigung besteht die Gefahr, dass die ambulante Wochenbettbetreuung durch Hebammen längerfristig in Uri nicht mehr angeboten wird. Insbesondere in den Talschaften droht eine Unterversorgung, da die Krankenkassen den Hebammen auch keine Wegzeitentschädigung bezahlen.

Die (Wieder-)Einführung der Bereitschaftsentschädigung verursacht Kosten zulasten des Kantons von mutmasslich rund 60'000 Franken pro Jahr. Die Regelung über die Bereitschaftsentschädigung für Hebammen soll per 1. Januar 2018 in Kraft treten.

Inhaltsverzeichnis

I.	<i>Zusammenfassung</i>	2
II.	Ausführlicher Bericht	4
1.	Ausgangslage	4
2.	Heutige Regelung der Bereitschaftsentschädigung für Hebammen	4
3.	Neue Regelung für die Bereitschaftsentschädigung der Hebammen.....	5
3.1.	Definition Hausgeburt und Wochenbettbetreuung	5
3.2.	Begründung für die (Wieder)-Einführung einer Bereitschaftsentschädigung.....	5
3.3.	Gesetzliche Grundlage: Förderung der medizinischen Grundversorgung.....	6
4.	Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen	7
5.	Finanzielle Auswirkungen	7
6.	Art der Ausgabe	7

II. Ausführlicher Bericht

1. Ausgangslage

Bis ins Jahr 2008 erfuhren die Hebammen in Uri Unterstützungsleistungen der öffentlichen Hand. Gemäss der einstmaligen Urner Verordnung über das Hebammenwesen aus dem Jahr 1973 waren die Urner Gemeinden verpflichtet, entsprechend der Geburtenzahl und den besonderen Verhältnissen eine oder mehrere Gemeindehebammen anzustellen. Diese Gemeindehebammen hatten die Pflicht, in der Gemeinde oder im «Hebammenkreis» zu wohnen. Aufgrund der Aufgaben als Gemeindehebamme wurden von den Gemeinden ein Wartegeld und ein Ruhegehalt ausbezahlt. Der Kanton hat den Gemeinden die Hälfte der Kosten rückvergütet. Diese Regelung galt bis zum Inkrafttreten des revidierten Gesundheitsgesetzes (2008).

Am 27. Januar 2016 reichte Landrat Dr. Toni Moser, Bürglen, eine Motion zur Sicherung der ambulanten Betreuung von Frauen und Neugeborenen daheim ein. Damit wird der Regierungsrat aufgefordert, die Situation der freipraktizierenden Hebammen in Uri zu verbessern, indem eine Bereitschaftsentschädigung für die Leitung einer Hausgeburt und für die ambulante Wochenbettbetreuung wieder eingeführt wird. Dabei sei eine Lösung wie im Kanton Nidwalden denkbar, wo 420 Franken für die Leitung einer Hausgeburt und 230 Franken für die ambulante Wochenbettbetreuung als Bereitschaftsentschädigung bezahlt werden.

Der Regierungsrat erklärte in seiner Antwort vom 21. Mai 2016, dass die (Wieder-)Einführung einer Bereitschaftsentschädigung für die Leitung einer Hausgeburt und die ambulante Wochenbettbetreuung durch frei praktizierende Hebammen gerechtfertigt sei. Denn die Leistungen der freipraktizierenden Hebammen seien gesundheitspolitisch und versorgungstechnisch sinnvoll. Gestützt auf diese Überlegungen empfahl der Regierungsrat dem Landrat, die Motion zu überweisen. Der Landrat folgte der Empfehlung des Regierungsrats und erklärte die Motion am 31. August 2016 als erheblich.

2. Heutige Regelung der Bereitschaftsentschädigung für Hebammen

Im Jahr 2008 trat das revidierte Gesundheitsgesetz (GG; RB 30.2111) in Kraft. Gemäss Artikel 37 GG sind Ärztinnen und Ärzte, Zahnärztinnen und Zahnärzte sowie Tierärztinnen und Tierärzte, die im Besitz einer Berufsausübungsbewilligung sind, verpflichtet, Notfalldienst zu leisten. Für Leistungen während dem Notfall- oder Pikettdienst können die Medizinalpersonen entsprechende Tarifpositionen abrechnen. Sie werden jedoch nicht separat durch den Kanton oder die Gemeinden entschädigt.

Die freipraktizierenden Hebammen sind von Gesetzes wegen nicht verpflichtet, Notfall- bzw. Pikettdienst zu leisten. Daher wurde mit Inkrafttreten des revidierten Gesundheitsgesetzes (2008) auf die Verpflichtung der Gemeinden zur Ausrichtung einer Bereitschaftsentschädigung verzichtet.

Zurzeit sind in Uri zirka elf Hebammen freipraktizierend tätig. Die Hebammen sind Leistungserbringer nach dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10). Zwischen den Vertragspartnern (Schweizerischer Hebammenverband und tarifsuisse) wurde eine schweizweit geltende Tarifstruktur ausgehandelt. Aufgrund des kantonal geltenden Taxpunktwerts (1.23 Franken) können die Urner Hebammen pro Wochenbett-Besuch (unabhängig vom effektiven Aufwand) pauschal rund 92 Franken sowie die Fahrspesen (60 Rappen pro Kilometer) zulasten der Krankenkassen abrechnen. Da der Bereitschaftsdienst und die Wegzeiten explizit von den Tarifen der Krankenkassen ausgeschlossen sind, erhalten die Hebammen von den Krankenkassen diesbezüglich keine Entschädigung.

In der Schweiz leisten heute etliche Kantone, Bezirke oder Gemeinden eine Bereitschaftsentschädigung an Hebammen. In der Zentralschweiz sind dies die Kantone Obwalden, Nidwalden und Zug. Zudem können die Gemeinden im Kanton Schwyz gemäss kantonaler Gesundheitsverordnung freiwillig eine Bereitschaftsentschädigung an Hebammen zahlen.

3. Neue Regelung für die Bereitschaftsentschädigung der Hebammen

3.1. Definition Hausgeburt und Wochenbettbetreuung

Eine Hausgeburt ist eine ausserklinische Geburt. Sie findet, im Gegensatz zu Geburten im Spital oder Geburtshaus, in der Privatwohnung der Familie statt.

Die Wochenbettbetreuung umfasst die ambulante Betreuung einer Mutter und ihres Kindes in den 56 Tagen¹ nach der Geburt (Hausgeburt oder Geburt im Spital) im Rahmen von Hausbesuchen zur Pflege und zur Überwachung des Gesundheitszustandes. Nach Frühgeburt, Mehrlingsgeburt, bei Erstgebärenden und nach einem Kaiserschnitt kann die Hebamme zulasten der Krankenversicherung höchstens 16 Hausbesuche durchführen; in allen übrigen Situationen höchstens zehn Besuche. In den ersten zehn Tagen nach der Geburt können zudem bis zu fünf Zweitbesuche am gleichen Tag durchgeführt werden.

Zu den Aufgaben der Hebammen in der Wochenbettbetreuung gehören insbesondere die medizinische Überwachung der Mutter (z. B. Blutungskontrolle) und des Kindes. Die Wochenbettbetreuung soll daher spätestens am Folgetag des Spitalaustritts einsetzen, idealerweise bereits am selben Tag. Eine Abschlussuntersuchung erfolgt zehn bis zwölf Wochen nach der Geburt. Häufige Themen, die in der Wochenbettbetreuung ebenfalls angesprochen werden, sind Stillschwierigkeiten, mütterliche Erschöpfung, verzögerte Wundheilung, Unsicherheit bei der Säuglingsbetreuung usw.

3.2. Begründung für die (Wieder)-Einführung einer Bereitschaftsentschädigung

Es liegt in der Natur einer Geburt, dass sie in der Regel nicht geplant werden kann. Somit müssen die Leistungen der Hebammen bei einer Hausgeburt und in vermindertem Ausmass auch bei einer Wochenbettbetreuung auf Abruf und sehr zeitnah erfolgen. Demzufolge ist die Planung des Arbeitstags

¹ Artikel 16 der Verordnung über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Krankenpflege-Leistungsverordnung [KLV]; SR 832.112.31)

einer Hebamme erheblich erschwert. Sie muss je nach zu erwartendem Eintritt einer Geburt oder eines Spitalaustritts nach einer Geburt zeitliche Kapazitäten für solche Fälle reservieren. Die unmittelbare Verfügbarkeit bei einer Hausgeburt und die zeitnahe Verfügbarkeit beim Erstbesuch nach einer Geburt stellt jedoch eine wichtige und notwendige Leistung der Hebamme dar.

Aus den folgenden Gründen erachtet es der Regierungsrat als gerechtfertigt, den Pikettdienst der Hebammen mittels Ausrichtung einer Bereitschaftsentschädigung durch den Kanton zu unterstützen:

- Für die gesundheitliche Versorgung von Mutter und Kind nach einer Geburt ist es wichtig, dass möglichst für alle die Betreuung im Wochenbett sichergestellt ist. Denn die Hebammen erbringen wichtige und wertvolle Leistungen im Bereich der medizinischen Grundversorgung von Gebärenden, Wöchnerinnen und Neugeborenen. Durch die tendenziell kürzeren Spitalaufenthalte der Frauen und Neugeborenen nach der Geburt und die dadurch verlängerte Wochenbettbetreuung durch Hebammen hat der Bedarf und die Wichtigkeit der ambulanten Betreuung zu Hause zugenommen.
- Gemäss dem «Nationalen Versorgungsbericht für die Gesundheitsberufe 2016»² zeichnet sich längerfristig ein Mangel an Hebammen ab. Es gilt daher auch auf kantonaler Ebene gute Rahmenbedingungen zu schaffen, damit in Uri auch weiterhin ausreichend und gut ausgebildete Hebammen tätig sind. Die Hebammen als wichtige Berufsgattung der medizinischen Grundversorgung sollen erhalten und unterstützt werden.
- In der schweizweit geltenden Tarifstruktur sind der Bereitschaftsdienst und die Wegzeiten explizit von den Abgeltungen durch die Krankenkassen ausgeschlossen. Grundsätzlich bestünde die Möglichkeit, die Bereitschaftsentschädigung den Gebärenden bzw. den Wöchnerinnen zu verrechnen, da für solche Leistungen der Tarifschutz (Art. 44 Abs. 1 KVG) nicht gilt. Die Verrechnung der Bereitschaftsentschädigung an die Gebärenden oder die Wöchnerinnen erachtet der Regierungsrat jedoch aus sozial- und gesundheitspolitischer sowie aus familien- und bevölkerungspolitischer Optik als nicht zweckmässig.
- Zudem kann der Bereitschaftsdienst einen Beitrag an die Wegzeiten leisten, die nicht durch die Krankenkassen bezahlt werden.

3.3. Gesetzliche Grundlage: Förderung der medizinischen Grundversorgung

Die Urner Stimmberechtigten haben am 5. Juni 2016 der Änderung des Gesundheitsgesetzes (GG; RB 30.2111) zur Förderung der medizinischen Grundversorgung zugestimmt. Sie haben sich damit für eine Stärkung der medizinischen Grundversorgung auf dem gesamten Kantonsgebiet ausgesprochen.

Die Leistungen der freipraktizierenden Hebammen gehören zweifelsohne zur medizinischen Grundversorgung. Sie bieten eine wertvolle und wichtige Dienstleistung zugunsten der Wöchnerinnen und der Neugeborenen. Das Leistungsangebot der Hebammen wird sehr geschätzt und bildet eine wichtige Voraussetzung, damit die Wöchnerinnen möglichst rasch in ihre gewohnte Umgebung nach Hause zurückkehren können.

Bei der vorgesehenen Bereitschaftsentschädigung für Hebammen schafft der Kanton ein kollektives

² www.gdk-cds.ch/index.php?id=1143

Anreizsystem für medizinische Grundversorgerinnen gemäss Artikel 18d GG. Denn es soll für die Bevölkerung der Zugang zu versorgungstechnisch sinnvollen medizinischen Leistungen im ganzen Kanton sichergestellt werden. Zuständig für die Schaffung von solchen kollektiven Anreizsystemen ist der Landrat (durch Verordnung).

4. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Der vorliegende Verordnungsentwurf über die Bereitschaftsentschädigung für Hebammen schafft die rechtliche Grundlage. Die Verordnung ist selbstredend und regelt die Voraussetzungen, das Erlöschen der Entschädigung und den Vollzug.

Artikel 4 Höhe der Bereitschaftsentschädigung

Der Schweizerische Hebammenverband (SHV) hat im September 2011 bei den Sektionen eine Umfrage bezüglich der Regelungen der Pikettentschädigung in den einzelnen Kantonen gemacht. Gemäss dieser Umfrage bezahlten in neun Kantonen (BL, BS, GL, NW, OW, SH, SZ, TG und ZH) Kanton oder Gemeinden eine Pikettentschädigung. Diese variiert bei der Bereitschaft für eine Hausgeburt zwischen 200 und 650 Franken, bei der Bereitschaft für die Wochenbettbetreuung zwischen 115 und 325 Franken.

Mit Blick auf die vergleichbaren Nachbarkantone ergibt sich folgender Vorschlag für die künftig in Uri zur Anwendung kommende Bereitschaftsentschädigung:

	Kanton Nidwalden	Kanton Obwalden	Vorschlag Kanton Uri
Pauschale pro Hausgeburt	420.--	350.--	400.--
Pauschale pro Wochenbettbetreuung	230.--	200.--	200.--
Grundpauschale pro Jahr	440.--	-.--	-.--

5. Finanzielle Auswirkungen

Rund 80 Prozent der Wöchnerinnen nehmen eine Hebammenbetreuung zu Hause in Anspruch. In Uri sind in den letzten Jahren rund 350 Geburten pro Jahr zu verzeichnen. Zudem gibt es pro Jahr ein bis zwei Hausgeburten. Unter Berücksichtigung der in Artikel 4 der im Verordnungsentwurf aufgeführten Bereitschaftsentschädigungspauschalen ist damit pro Jahr mit einer Summe von rund 60'000 Franken zu rechnen³. Der Betrag ist nicht im Finanzplan 2018 bis 2020 enthalten.

6. Art der Ausgabe

Die durch die Einführung einer Bereitschaftsentschädigung für Hebammen zulasten des Kantons anfallenden Kosten sind nicht gebunden und damit neue Ausgaben im Sinne von Artikel 7 der Finanzhaushaltsverordnung (FHV; RB 3.2111). Nachdem diese Ausgaben den Betrag von 250'000 Franken

³ Zirka 290 Wochenbettbetreuungen à 200 Franken und zwei Hausgeburten à 400 Franken

übersteigen, ist dafür dem Landrat eine besondere Vorlage zu unterbreiten (Art. 54 Abs. 2 FHV). Beiträge im Rahmen der Förderung der medizinischen Grundversorgung sind nach Artikel 18f Absatz 2 GG «auf fünf Jahre zu befristen», wobei diese Frist um weitere fünf Jahre verlängert werden kann. Dieser Grundsatz der Befristung gilt freilich nicht in Fällen wie dem vorliegenden, wo ein kollektives Anreizsystem mittels Verordnung geschaffen wird, die dem Referendum untersteht.

Beilage

- Verordnung über die Bereitschaftsentschädigung für Hebammen