

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

29. August 2017

Nr. 2017-476 R-630-12 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Verordnung über die Bereitschaftsentschädigung für Hebammen

I. Zusammenfassung

Am 27. Januar 2016 reichte Landrat Dr. Toni Moser, Bürglen, eine Motion zu 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 Geburt und die zeitnahe Verfügbarkeit beim Erstbesuch nach einer Geburt stellt eine wichtige und notwendige 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 bei einer Hausgeburt oder einer Beleghebammen-Geburt eine pauschale Bereitschaftsentschädigung von 400 Franken und bei einer ambulanten Wochenbettbetreuung 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.

Die (Wieder-)Einführung der Bereitschaftsentschädigung verursacht Kosten zulasten des Kantons von mutmasslich rund 68'000 Franken pro Jahr. Die Regelung über die Bereitschaftsentschädigung für Hebammen soll per 1. Januar 2018 in Kraft treten.

Inhaltsverzeichnis

I.	<i>Zusammenfassung</i>	1
II.	Ausführlicher Bericht	3
1.	Ausgangslage	3
2.	Heutige Regelung der Bereitschaftsentschädigung für Hebammen.....	3
2.1.	Aktuelle Tarifverhandlungen	4
2.2.	Andere Kantone	4
3.	Neue Regelung für die Bereitschaftsentschädigung der Hebammen.....	4
3.1.	Definitionen	4
3.2.	Begründung für die (Wieder)-Einführung einer Bereitschaftsentschädigung	5
3.3.	Gesetzliche Grundlage: Förderung der medizinischen Grundversorgung	5
4.	Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens.....	6
5.	Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen	7
6.	Finanzielle Auswirkungen	8
III.	Antrag	8

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 (GG; RB 30.2111) (2008).

Am 27. Januar 2016 reichte Landrat Dr. Toni Moser, Bürglen, eine Motion zu 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. Juni 2016, dass die (Wieder-)Einführung einer Bereitschaftsentschädigung für die Leitung einer Hausgeburt und die ambulante Wochenbettbetreuung durch freipraktizierende 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 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 hingegen 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. Es erfolgte infolgedessen auch keine finanzielle Kompensation durch anderweitige Abgeltungen zugunsten der Hebammen.

In Uri sind zurzeit elf Hebammen im Besitz einer Berufsausübungsbewilligung. Die Hebammen sind Leistungserbringerinnen nach dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10). Zwischen den Vertragspartnern (Schweizerischer Hebammenverband und tarifsuisse) wurde eine

schweizweit geltende Tarifstruktur ausgehandelt. Da der Bereitschaftsdienst in dieser Tarifstruktur explizit ausgeschlossen ist, erhalten die Hebammen von den Krankenkassen diesbezüglich keine Entschädigung. Auf Basis des aktuell im Kanton Uri geltenden Taxpunktwerts (1.23 Franken) können die Urner Hebammen pro Wochenbett-Besuch pauschal rund 92 Franken sowie die Fahrspesen (60 Rappen pro Kilometer) zulasten der Krankenkassen abrechnen.

2.1. Aktuelle Tarifverhandlungen

Die aktuell laufenden Verhandlungen zwischen den Krankenversicherern und dem Schweizerischen Hebammenverband (SHV) über eine neue, schweizweit geltende Tarifstruktur sind sistiert (Stand August 2017). Der früheste Termin für die Inkraftsetzung der neuen Tarifstruktur ist der 1. Juli 2018. Folgende relevanten Punkte sind jedoch aus Sicht der Krankenversicherer unbestritten:

- a) Die Entschädigung des Bereitschaftsdiensts wird nach wie vor vollständig von den Tarifberechnungen und -strukturen ausgeschlossen sein. Die Krankenversicherer stellen sich auf den Standpunkt, dass die Bereitschaftsentschädigung keine KVG-pflichtige Leistung darstellt.
- b) Hingegen wird eine teilweise Entschädigung der Wegzeiten in der neuen Tarifstruktur berücksichtigt.

Voraussichtlich werden durch die neue Tarifstruktur die kantonal geltenden Taxpunktwerte nicht angepasst.

2.2. Andere Kantone

In der Schweiz leisten heute etliche Kantone, Bezirke oder Gemeinden eine Bereitschaftsentschädigung an Hebammen. Jüngstes Beispiel ist der Kanton Basel-Landschaft, der den Hebammen seit 1. Januar 2017 eine Inkonvenienzensentschädigung für geleistete Bereitschaftsdienste ausrichtet. In der Zentralschweiz wird in den Kantonen Obwalden, Nidwalden und Zug eine Bereitschaftsentschädigung ausbezahlt. Zudem können die Gemeinden im Kanton Schwyz gemäss kantonomer Gesundheitsverordnung freiwillig eine Bereitschaftsentschädigung an Hebammen zahlen.

3. Neue Regelung für die Bereitschaftsentschädigung der Hebammen

3.1. Definitionen

Eine Hausgeburt ist eine durch die freipraktizierende Hebamme geleitete ausserklinische Geburt. Sie findet, im Gegensatz zu Geburten im Spital oder Geburtshaus, in der Privatwohnung der Familie statt. Die Beleghebammen-Geburt hingegen wird in Spitälern oder Geburtshäusern durch freipraktizierende Hebammen durchgeführt.

Die Wochenbettbetreuung umfasst die Betreuung, Pflege und medizinische Überwachung des Gesundheitszustands von Mutter und Kind nach der Geburt (Hausgeburt oder Geburt im Spital) im Rahmen von Hausbesuchen.

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

Die Hebammen leisten einen wichtigen Beitrag zur Versorgung der Frauen und Kinder während der Schwangerschaft, der Geburt und im Wochenbett. 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 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:

- Es gilt, attraktive Rahmenbedingungen für die Tätigkeit der Hebammen zu schaffen. Denn die Hebammen ermöglichen eine medizinische Begleitung ausserhalb der Arztpraxis und Spitäler, die zweckmässig und kostengünstig ist. Dies ist durch diverse Studien belegt.
- 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 Frauen, Wöchnerinnen und Neugeborenen. Durch die tendenziell kürzeren Spitalaufenthalte der Frauen und Neugeborenen nach der Geburt und die dadurch verlängerte Wochenbettbetreuung durch Hebammen haben der Bedarf und die Wichtigkeit der ambulanten Betreuung zu Hause zugenommen. Zudem kann die Wochenbettbetreuung durch Hebammen Komplikationen vermindern und die Zahl von Notfalleinweisungen ins Kantonsspital Uri reduzieren.
- Gemäss dem «Nationalen Versorgungsbericht für die Gesundheitsberufe 2016»¹ 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 ist der Bereitschaftsdienst explizit von den Abgeltungen durch die Krankenkassen ausgeschlossen. Grundsätzlich bestünde die Möglichkeit, die Bereitschaftsentschädigung den gebärenden Frauen 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 Frauen oder die Wöchnerinnen erachtet der Regierungsrat jedoch aus sozial- und gesundheitspolitischer sowie aus familienpolitischer Optik als nicht zweckmässig.

3.3. Gesetzliche Grundlage: Förderung der medizinischen Grundversorgung

Die Urner Stimmberechtigten haben am 5. Juni 2016 der Änderung des Gesundheitsgesetzes zur Förderung der medizinischen Grundversorgung zugestimmt. Sie haben sich damit für eine Stärkung der

¹ www.gdk-cds.ch/index.php?id=1143

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 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. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Zur Vernehmlassung wurden die Einwohnergemeinden, die politischen Parteien, der Schweizerische Hebammenverband (Sektion Zentralschweiz), das Kantonsspital Uri und die beiden Krankenversicherer-Verbände eingeladen. Es sind insgesamt 25 Stellungnahmen eingegangen.

Alle Vernehmlassungsadressaten stimmen der Einführung einer Bereitschaftsentschädigung für Hebammen zu. Neben kleineren redaktionellen Anpassungen wurden die folgenden Änderungsvorschläge aufgenommen:

- Der Schweizerische Hebammenverband, Sektion Zentralschweiz, beantragt, dass nicht nur bei Hausgeburten eine Bereitschaftsentschädigung ausgerichtet wird, sondern auch bei durch Beleghebammen durchgeführten Geburten im Geburtshaus und im Kantonsspital Uri. Denn die Beleghebamme habe auch bei solchen Geburten einen Bereitschaftsdienst zu leisten. Auch das Kantonsspital Uri begrüsst eine Bereitschaftsentschädigung bei Beleghebammen-Geburten. Dieses Anliegen wurde daher berücksichtigt. Es soll somit auch eine Bereitschaftsentschädigung ausbezahlt werden, wenn eine Geburt durch eine Beleghebamme in Einrichtungen durchgeführt wird, die mit dem entsprechendem Leistungsauftrag (Geburtshilfe) auf der kantonalen Spitalliste² aufgeführt sind (Kantonsspital Uri). Damit entstehen gegenüber der Vernehmlassungsvorlage Mehrkosten von rund 8'000 Franken (zirka 20 Beleghebammen-Geburten à 400 Franken).
- Der Schweizerische Hebammenverband, Sektion Zentralschweiz, beantragt zudem, auf das Kriterium «erster Wochenbett-Pflegebesuch innerhalb von 96 Stunden nach der Geburt» (Art. 2 Bst. b) zu verzichten. Auch dieses Anliegen ist gerechtfertigt und wurde berücksichtigt. Denn es ist tatsächlich so, dass z. B. bei einem Kaiserschnitt (rund einem Drittel aller Geburten) die gebärende Frau erst nach zirka fünf Tagen aus dem Spital entlassen werden kann. Damit kann auch der erste Wochenbett-Pflegebesuch erst dann erfolgen. Die Hebamme ist jedoch auch in einem solchen Fall auf Abruf bereit und leistet somit auch einen Bereitschaftsdienst, der entsprechend entschädigt werden soll.

² Spitalliste des Kantons Uri (RB 20.3235)

Nachfolgende Änderungsvorschläge wurden nicht aufgenommen:

- Der Wunsch, dass die Bereitschaftsentschädigung auch für freipraktizierende Pflegefachpersonen gilt, die Wochenbettbetreuung anbieten, wurde nicht berücksichtigt. Denn freipraktizierende Pflegefachpersonen können nur nach ärztlicher Verordnung tätig werden. Sie können ausschliesslich Pflegeleistungen nach Artikel 7 der Verordnung des EDI über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung³ erbringen (Abklärung, Behandlungspflege, Grundpflege) und abrechnen. Für die Leistungen der freipraktizierenden Pflegefachpersonen gelten somit auch die Regeln der Pflegefinanzierung. Das heisst, die Krankenversicherer zahlen nur einen Beitrag an die Leistungen, und der Kanton übernimmt die anfallenden Pflegerestkosten pro Stunde. Hebammen hingegen erbringen Leistungen im Rahmen ihrer beruflichen Kompetenzen selbstständig und ohne ärztliche Verordnung. In der Tarifstruktur der Hebammen sind zudem explizit Positionen für die Wochenbettbetreuung enthalten, die auch vollständig durch die Krankenversicherer vergütet werden.
- Der Vorschlag, die Pauschalen auf das Niveau des Kantons Nidwalden anzuheben, erscheint im Vergleich mit anderen Kantonen nicht gerechtfertigt.
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 darauf sind in der Verordnung folgende Bereitschaftsentschädigungs-Pauschalen enthalten:
 - 400 Franken für eine Hausgeburt;
 - 400 Franken für eine Beleghebammen-Geburt;
 - 200 Franken für eine Wochenbettbetreuung.
- Eine politische Partei wünschte zudem, dass die Ergebnisse der auf nationaler Ebene laufenden Tarifverhandlungen zwischen dem Schweizerischen Hebammenverband und den Krankenversicherern berücksichtigt werden. Der Ausgang der Tarifverhandlungen hat jedoch keinen Einfluss auf die Bereitschaftsentschädigung bzw. auf die vorliegende Verordnung (siehe dazu die Ausführungen unter Ziff. 2.1). Die Ausrichtung einer Bereitschaftsentschädigung durch den Kanton ist daher nach wie vor gerechtfertigt.
- Im Rahmen der Vernehmlassung wurde zudem darauf hingewiesen, dass auch Hebammen aus Nachbarkantonen, die Urnerinnen betreuen, Anrecht auf eine Bereitschaftsentschädigung haben sollen. Mit der vorliegenden Formulierung von Artikel 1 ist gewährleistet, dass sämtliche Hebammen, die gebärende Frauen in Uri betreuen, Anrecht auf eine Bereitschaftsentschädigung haben. Voraussetzung ist, dass sie über eine Berufsausübungsbewilligung des Kantons Uri verfügen.

5. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Der vorliegende Verordnungsentwurf über die Bereitschaftsentschädigung für Hebammen schafft die

³ Krankenpflege-Leistungsverordnung (KLV; SR 832.112.31)

rechtliche Grundlage. Die Verordnung ist selbstredend und regelt die Voraussetzungen, das Erlöschen der Entschädigung und den Vollzug.

6. 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 im Verordnungsentwurf aufgeführten Bereitschaftsentschädigungspauschalen ist damit pro Jahr mit einer Summe von rund 68'000 Franken zu rechnen⁴. Dieser Betrag ist im Budget 2018 sowie im Finanzplan 2019 bis 2021 unter dem Konto 2415.3130.03 (Förderung medizinische Grundversorgung) enthalten.

III. Antrag

Gestützt auf diese Überlegungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Die Verordnung über die Bereitschaftsentschädigung für Hebammen, wie sie in der Beilage enthalten ist, wird beschlossen.
2. Die Motion von Landrat Dr. Toni Moser, Bürglen, vom 27. Januar 2016 zu Sicherung der ambulanten Betreuung von Frauen und Neugeborenen daheim wird als materiell erledigt am Protokoll abgeschrieben.

Beilage

- Verordnung über die Bereitschaftsentschädigung für Hebammen (RB 30.2135)

⁴ Annahme: zirka 290 Wochenbettbetreuungen à 200 Franken, zwei Hausgeburten à 400 Franken, 20 Beleghebammen-Geburten à 400 Franken