



## Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

vom 17. April 2024

GR Nr. 2024/173

### **Städtische Gesundheitsdienste, Verordnung über die Entschädigung an Hebammen für Wochenbettpflege und Hausgeburten (VEH), Neuerlass und Abschreibung Dringliches Postulat**

Am 13. Juli 2022 reichten die Mitglieder des Gemeinderats Florine Angele (GLP), Tanja Maag Sturzenegger (AL) und drei Mitunterzeichnende folgendes Dringliche Postulat, GR Nr. 2022/353 ein, das dem Stadtrat am 14. September 2022 zur Prüfung überwiesen wurde:

Der Stadtrat wird aufgefordert zu prüfen, wie alle Hebammen, die in der Stadt Zürich in eigener fachlicher Verantwortung Wöchnerinnen betreuen (Wochenbettpflege), eine Pikettentschädigung erhalten, unabhängig davon, ob sie dies als Freipraktizierende oder im Rahmen einer Anstellung tun.

Begründung:

Nach einer Geburt bleibt eine Frau nur drei bis vier Nächte im Spital. Um dennoch eine angemessene Betreuung zu gewährleisten, wird sie während den ersten Wochen zuhause (im Wochenbett) von einer ausgewählten Hebamme begleitet. In den ersten Tagen besucht die Hebamme ihre Wöchnerin oft täglich – auch am Wochenende oder zu Randzeiten, um die Gesundheit und das Wohlbefinden von Kind und Mutter zu überwachen. Auch ist die Hebamme rund um die Uhr telefonisch erreichbar.

Die Krankenkasse übernimmt die Kosten von max. 16h Betreuung durch die Hebamme. Nicht berücksichtigt wird dabei der Bereitschaftsdienst um den Zeitpunkt der Geburt und die Wochenbettpflege. Da der Wochenbettbetreuung eine sehr grosse gesundheitliche sowie soziale Bedeutung zugeschrieben wird, zahlen andere Zürcher Gemeinden, wie zum Beispiel die Stadt Dietikon auf freiwilliger Basis eine Entschädigung unabhängig vom Arbeitssetting. Auch der Stadtrat hat im Jahr 1997 (STRB Nr. 616 vom 9.04.1997) beschlossen, eine Pikettentschädigung von 115.- pro Wöchnerin mit Wohnsitz in der Stadt Zürich auszubezahlen. Diese Entschädigung ist jedoch nur für «freipraktizierende» Hebammen bestimmt.

Seit dem Jahr 2017 ist es Hebammen erlaubt, andere Hebammen anzustellen. Das Berufsfeld der Hebammen zeichnet sich durch einen hohen Anteil an teilzeitarbeitenden Fachkräften aus. Gerade bei einem Teilzeitpensum bringt eine Anstellung für Hebammen in der Wochenbettpflege viele Vorteile mit sich (geregelter Teilzeitarbeit, Ferien- und Urlaubsanspruch, fachlicher Austausch etc.). Ein Beispiel einer solchen Organisation ist die Hebammenpraxis Zürich AG in Wipkingen, welche 16 Hebammen angestellt hat und ca. 10% der Mütter in der Stadt Zürich betreut. Da ein direktes Betreuungsverhältnis zwischen der Wöchnerin und der Hebamme besteht, arbeiten die angestellten Hebammen innerhalb ihres Tagesablaufs in eigener Verantwortung. Sie leisten also denselben Bereitschaftsdienst wie freipraktizierende Hebammen.

Die aktuelle Regelung hinkt der Realität hinterher und bremst unternehmerische Initiativen wie die Hebammenpraxis Zürich, welche mitgeholfen hat, den akuten Hebammenmangel in Zürich zu lindern. Die Stadt Zürich verlangt Versorgungssicherheit in der frühen Kindheit. Hebammen leisten dabei einen relevanten Anteil in Form eines niederschweligen und gut akzeptierten Zugangs in häuslichem Umfeld. Neue Organisationsansätze, wie bspw. in gemeinsamen Praxen zu arbeiten und dadurch Betreuungssicherheit von Familien zu gewährleisten, sollen mit einer Anpassung der Pikettentschädigungsmodalitäten gewürdigt werden.

#### **1. Zweck der Vorlage**

Mit dieser Vorlage wird dem Gemeinderat der Erlass der Verordnung über die Entschädigung an Hebammen für die Wochenbettpflege und Hausgeburten (VEH) unterbreitet. Neu wird die Entschädigung für den Bereitschaftsdienst der Hebammen in einem Gesetz im formellen Sinn



2/7

geregelt, um die Vorgaben von Art. 38 Abs. 1 lit. e Verfassung des Kantons Zürich (KV, LS 101) in Bezug auf staatliche Leistungen (Subventionen) zu erfüllen.

Die VEH nimmt das Anliegen des Dringlichen Postulats auf und sieht eine Ausrichtung der Entschädigung für den Bereitschaftsdienst bei Wochenbettpflege und Hausgeburten sowohl an freipraktizierende Hebammen<sup>1</sup> als auch an Hebammenorganisationen vor. Zudem wird in der VEH die Höhe der Pikettentschädigung neu festgelegt. Die letztmals mit Stadtratsbeschluss (STRB) Nr. 616/1997 festgelegten Beträge werden um die seither aufgelaufene Teuerung erhöht und betragen neu pauschal Fr. 135.– (bisher Fr. 115.–) für ein Wochenbett und Fr. 235.– (bisher Fr. 200.–) für eine Hausgeburt.

## **2. Ausgangslage und Handlungsbedarf**

In der Stadt kommen jährlich zwischen 4000 und 5000 Kinder zur Welt, wobei die Geburtenzahl von Jahr zu Jahr schwankt. Schwangerschaft, Geburt und Wochenbett sind für die körperliche und psychische Gesundheit von Mutter, Kind und Familie eine sensible Phase und der Zugang zur Gesundheitsversorgung ist während dieser Zeit äusserst bedeutsam.

Hebammengeleitete Hausgeburten sind in der Stadt selten (rund 30 pro Jahr), hingegen beanspruchen vier von fünf Familien die Wochenbettpflege durch Hebammen. Für die Wochenbettpflege gehen die Hebammen zu den Familien nach Hause und leisten zentrale Versorgungsmassnahmen für die mütterliche und kindliche Gesundheit (z. B. Uteruskontrolle, Wundheilung, Stillberatung, Nahrungsaufnahme, Gewichtskontrolle, Screening von Krankheiten, Wohn- und Lebenssituation).

Die Pflegeleistungen der freipraktizierenden Hebammen im Kanton Zürich werden über die Obligatorische Krankenversicherung (OKP) und nach Vorgabe des Taxpunktswerts im Tarifvertrag zwischen dem Schweizerischen Hebammenverband (SHV) und der Santésuisse vom 28. Dezember 1995, mit Ergänzungen der Tarife betreffend Verbrauchsmaterial und Wegentschädigung im Jahr 2020, vergütet. Zudem sind diese Hebammenleistungen befreit von Franchise und Selbstbehalt, d. h. für die Familien entstehen keine zusätzlichen Kosten durch die Inanspruchnahme von Hebammenleistungen. Hebammenorganisationen sind ebenfalls als Leistungserbringende der OKP anerkannt (vgl. Art. 45a Verordnung über die Krankenversicherung, SR 832.102) und können ihre Pflegeleistungen über den genannten Tarifvertrag abrechnen.

Hingegen ist die Entschädigung für Pikettleistungen (Bereitschaftsdienst) für die Wochenbettpflege und Hausgeburt nicht Teil des Tarifvertrags und wird nicht durch die OKP übernommen.

Die Santésuisse begründet das mit dem historischen Umstand, dass sich die Gemeinden seit jeher zuständig sahen, für die häusliche Hebammenpflege zu sorgen. Eine gesetzliche Regelung auf kantonaler Ebene betreffend Pikettentschädigung liegt im Kanton Zürich nicht vor. Der Entscheid über eine finanzielle Entschädigung liegt weiterhin bei den einzelnen Gemein-

<sup>1</sup> Die Berufsbezeichnung Hebamme schliesst alle Geschlechter ein.



3/7

den (vgl. RRB Nr. 118/2023). Im Kanton Zürich übernimmt die grosse Mehrzahl von Gemeinden weiterhin die Kosten für die Pikettentschädigung, in rund 50 Zürcher Gemeinden tragen die Familien diese Kosten selbst.

Damit alle Familien Zugang zur Wochenbettpflege haben, kommt die Stadt für die Pikettentschädigungen von Hebammen auf. Die aktuelle Regelung der Pikettentschädigung für Hebammen basiert auf STRB Nr. 616/1997. Darin legte der Stadtrat die Entschädigung für den Bereitschaftsdienst an freierwerbende Hebammen für die Betreuung bei in der Stadt wohnhaften Frauen auf Fr. 200.– für Hausgeburt und Fr. 115.– für Wochenbettpflege fest. Die Ausrichtung der Pikettentschädigung erfolgt bis anhin somit ausschliesslich an freipraktizierende Hebammen.

Das Berufsfeld der Hebammen hat sich seit 1997 massgebend verändert. Den Hebammen ist seit dem Jahr 2017 erlaubt, andere Hebammen anzustellen. Die Hebammenorganisationen, die Hebammen anstellen, erbringen u. a. Koordinations- und Administrativarbeiten für ihre angestellten Hebammen und stellen die diesbezüglich erforderliche Infrastruktur zur Verfügung. Die angestellten Hebammen arbeiten innerhalb ihres Tagesablaufs in eigener Verantwortung und erbringen dieselben Dienstleistungen und Bereitschaftsdienste wie freipraktizierende Hebammen. Das Anstellungsverhältnis der Hebammen führt jedoch unter den aktuell geltenden Bestimmungen dazu, dass für den von ihnen geleisteten Bereitschaftsdienst kein Anspruch auf eine Pikettentschädigung besteht. Der Anspruch auf eine Pikettentschädigung soll deshalb auf die Hebammenorganisationen ausgeweitet werden.

Die Höhe der Pikettentschädigungen wurde letztmals im Jahr 1997, also vor 27 Jahren, angepasst. Die Teuerung seit 1997 beträgt 17,4 Prozent (Preisstand Februar 2024 [Landesindex der Konsumentenpreise]). Die Pikettentschädigung soll deshalb um die Teuerung seit 1997 aufgerechnet werden.

Bei der Entschädigung für den Bereitschaftsdienst der Hebammen handelt es sich um eine staatliche Leistung. Gemäss Art. 38 Abs. 1 lit. e KV müssen solche Leistungen eine Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn haben. Die Entschädigung wird daher in einer Verordnung des Gemeinderats, die dem fakultativen Referendum unterliegt, geregelt. Neben der Anspruchsberechtigung und Höhe der Entschädigung ist insbesondere auch der Ablauf für die Ausrichtung in der Verordnung festzulegen.

### **3. Erläuterungen zu den Bestimmungen der VEH**

#### **A. Allgemeine Bestimmungen (Art. 1 und 2 VEH)**

Die VEH regelt die Entschädigung, die Hebammen für den Bereitschaftsdienst bei Wochenbettpflege und Hausgeburten erhalten, und enthält insbesondere Bestimmungen zur Anspruchsberechtigung, Höhe und Ausrichtung der Entschädigung (Art. 1).

Art. 2 definiert die Begriffe «Bereitschaftsdienst» und «Pikettentschädigung». Unter Bereitschaftsdienst wird die Einsatzbereitschaft und Erreichbarkeit der Hebamme oder Sicherstellung ihrer Stellvertretung im Zeitraum vor und während der Wochenbettpflege oder der voraussichtlichen Hausgeburt verstanden. Da der Zeitpunkt der Geburt jeweils im Voraus nicht genau bekannt ist, kann sich die Dauer, während der eine Hebamme einsatzbereit und erreichbar



4/7

sein muss, über einen längeren Zeitraum hinweg erstrecken. Pikettenschädigung ist die Entschädigung für den geleisteten Bereitschaftsdienst.

## **B. Anspruch und Höhe (Art. 3–7 VEH)**

In Art. 3–7 werden der Anspruch auf die Pikettenschädigung, die Höhe der Pikettenschädigung sowie deren Anpassungsmöglichkeit geregelt.

Art. 3 Abs. 1 hält den Grundsatz fest, dass die Stadt eine Pikettenschädigung entrichtet, wenn Hebammen Bereitschaftsdienst für Wöchnerinnen mit zivilrechtlichem Wohnsitz in der Stadt leisten. Ausnahmen von der Wohnsitzpflicht der Wöchnerin sind gemäss Abs. 2 zulässig, wenn besondere Gründe dafür vorliegen. Zu denken ist dabei beispielsweise an Wöchnerinnen in Asylzentren oder Durchgangszentren.

Art. 4 regelt die Anspruchsberechtigung. Wie bis anhin sind Hebammen in selbstständiger Erwerbstätigkeit (sogenannte freipraktizierende Hebammen) berechtigt, eine Pikettenschädigung zu erhalten. Vorausgesetzt ist, dass sie über eine Berufsausübungsbewilligung der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich verfügen (Art. 4 lit. a).

Neu sind zudem Hebammenorganisationen anspruchsberechtigt (Art. 4 lit. b). Hebammenorganisationen stellen Hebammen an, die zu Hause bei den Wöchnerinnen im Wochenbett oder bei einer Hausgeburt fachlich eigenverantwortlich betreuen. Diese müssen ebenfalls über eine Berufsausübungsbewilligung der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich verfügen. Die bei Hebammenorganisationen angestellten Hebammen erbringen ihre Leistungen der Wochenbettpflege und bei Hausgeburt gleich wie selbstständig tätige Hebammen fachlich eigenverantwortlich. Sie leisten ebenfalls Bereitschaftsdienst. Die Hebammenorganisationen tragen wesentlich zur Sicherstellung der Versorgung mit Hebammen bei. Sie übernehmen die Administration der Hebammen, erbringen u. a. Koordinationsleistungen und stellen die erforderliche Infrastruktur zur Verfügung. Das Berufsfeld der Hebammen zeichnet sich durch einen hohen Anteil an teilzeitarbeitenden Fachkräften aus. Gerade bei einem Teilzeitpensum ist eine Anstellung für eine Hebamme vorteilhaft, beispielsweise hinsichtlich geregelter Teilzeitarbeit, Ferien- und Urlaubsanspruch oder fachlichem Austausch. Aus diesem Grund macht es Sinn, dass die Hebammenorganisationen Anspruch auf die Pikettenschädigung haben. Nach Berücksichtigung ihrer eigenen Kosten für die Leistungen, mit denen sie die angestellten Hebammen entlasten, sollen sie die Entschädigung ihren angestellten Hebammen weitergeben. Damit wird das zentrale Anliegen des Dringlichen Postulats, GR Nr. 2022/353, erfüllt.

Spitäler und Geburtshäuser oder bei solchen Institutionen angestellte Hebammen haben keinen Anspruch auf eine Pikettenschädigung. Sie arbeiten in der jeweiligen Institution und erbringen eine Wochenbettpflege im stationären Rahmen, weshalb kein Bereitschaftsdienst im Sinne dieser Verordnung vorliegt.

In Art. 5 wird die anspruchsbegründende Leistung beschrieben. Für jedes begleitete Wochenbett und jede begleitete Hausgeburt kann eine Pikettenschädigung geltend gemacht werden. Bei Mehrlingsgeburten kann die Pikettenschädigung lediglich einmal geltend gemacht werden. Auch bei Totgeburt des Kindes besteht ein Anspruch auf Pikettenschädigung.



5/7

Art. 6 bestimmt die Höhe der Pikettentschädigung. Die bisherige, seit 1997 unveränderte Höhe der Pikettentschädigungen beträgt für die Wochenbettpflege Fr. 115.– und für die Hausgeburt Fr. 200.–. Die Teuerung seit 1997 beträgt 17,4 Prozent (Preisstand: Februar 2024 [Landesindex der Konsumentenpreise]). Die inflationsbereinigte Pikettentschädigung für Hausgeburten beträgt somit Fr. 235.–, jene für Wochenbettpflege Fr. 135.–.

Neu soll die Pikettenschädigung an die Teuerung angepasst werden können. Art. 7 sieht daher die Möglichkeit vor, dass der Stadtrat die Höhe der Entschädigung in angemessener Weise an die Lohn- und Preisentwicklung anpassen kann.

### **C. Ausrichtung (Art. 8–13 VEH)**

Art. 8 hält fest, dass die Anspruchsberechtigten bei der zuständigen Instanz die Pikettentschädigung zu beantragen haben. Sie sind verpflichtet, der zuständigen Instanz die für die Prüfung des Anspruchs erforderlichen Angaben zu erteilen.

Die zuständige Instanz prüft die Angaben und den Anspruch. Sie kann für die Prüfung auf verwaltungsintern zugängliche Informationen zugreifen. Bei einer vollständigen oder teilweisen Ablehnung des Gesuchs erlässt die zuständige Instanz eine Anordnung (Art. 9). Damit ist eine Anordnung gemäss § 10 Verwaltungsrechtspflegegesetz (LS 175.2) zu verstehen. Die Ausrichtung der Pikettentschädigung erfolgt, wenn die vollständigen Angaben vorliegen und der Anspruch feststeht (Art. 10).

Ungerechtfertigterweise ausgerichtete Pikettentschädigungen sind gemäss Art. 11 rückzuerstatten, wenn die Antragstellenden bei der Einreichung des Antrags unwahre oder unvollständige Informationen erteilt haben. Die zuständige Instanz erlässt in diesen Fällen eine Anordnung gemäss § 10 Verwaltungsrechtspflegegesetz (LS 175.2). Aus Billigkeitsgründen kann auf eine Rückforderung verzichtet werden.

Gemäss Art. 12 beträgt die Verjährungsfrist für die Geltendmachung der Pikettentschädigungen oder für die Rückforderung von ausbezahlten Pikettentschädigungen fünf Jahre.

Art. 13 regelt schliesslich die Grundsätze der Datenerhebung. Da besondere Personendaten, wie Name der Wöchnerinnen, bearbeitet werden, bedarf die Datenerhebung einer Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn. In der VEH wird daher festgehalten, dass Personendaten und besondere Personendaten bearbeitet werden dürfen, soweit sie für die Überprüfung des Anspruchs und die Ermittlung der Höhe des Anspruchs erforderlich sind. In den Ausführungsbestimmungen zur VEH, die der Stadtrat im Nachgang zur Verabschiedung der VEH erlassen wird, werden die Datenkategorien im Einzelnen bestimmt.

### **D. Schlussbestimmungen (Art. 14 VEH)**

Art. 14 gibt dem Stadtrat den Auftrag, die VEH in Kraft zu setzen. Der Stadtrat ist zudem gestützt auf Art. 86 Gemeindeordnung der Stadt Zürich (GO, AS 101.100) zuständig für den Erlass der Ausführungsbestimmungen zur VEH. Der Stadtrat wird diese nach rechtskräftigem Erlass der VEH erlassen und zusammen mit der VEH in Kraft setzen.



#### **4. Finanzielle Auswirkungen**

Durch die Ausweitung der Anspruchsberechtigung auf Hebammenorganisationen wird die Anzahl der Pikettenschädigungsanträge ansteigen. Die Anpassung der Entschädigungshöhe auf Fr. 235.– für eine begleitete Hausgeburt und Fr. 135.– für Pikettleistungen für die Wochenbettpflege hat ebenfalls Auswirkungen auf die Kosten.

Die jährlichen Kosten für die Entschädigung für Hausgeburt und Pikettleistungen während der Wochenbettpflege bewegten sich in den Jahren 2018–2023 zwischen Fr. 354 180.– und Fr. 480 415.–. Ausgehend vom geburtenstärksten Jahr 2021 mit 4100 Geburten mit Wochenbettpflege und Ausgaben von Fr. 480 415.– ist aufgrund der Erhöhung der Entschädigung und der Ausweitung der Anspruchsberechtigung mit jährlichen Gesamtkosten von Fr. 580 000.– zu rechnen. Die Vorlage führt somit zu Mehrkosten von rund Fr. 100 000.– jährlich. Die dafür notwendigen finanziellen Mittel werden im Rahmen des jeweiligen Budgetierungsprozesses beziehungsweise bei der Erstellung des Finanz- und Aufgabenplans im entsprechenden Planjahr berücksichtigt.

#### **5. Regulierungsfolgenabschätzung**

Gemäss Art. 3 ff. Verordnung über die Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMU (AS 930.100) und dem zugehörigen Leitfadens ist im Rahmen der Vorbereitung von Stadtratsgeschäften eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) betreffend kleinere und mittlere Betriebe (KMU) durchzuführen.

Diese Vorlage sieht eine Ausrichtung einer staatlichen Leistung an selbstständig erwerbende Hebammen und an Hebammenorganisationen vor. Hebammenorganisationen als KMU erfahren dadurch positive Auswirkungen, einschränkend oder in für sie negativer Weise sind sie nicht betroffen. Weiter hat die Verordnung keine Verschlechterung der Wettbewerbsbedingungen zur Folge. Die Verordnung bedarf somit keiner weiteren Regulierungsfolgenabschätzung.

#### **6. Abschreibung Dringliches Postulat**

Mit dem Dringlichen Postulat, GR Nr. 2022/353, wurde der Stadtrat aufgefordert zu prüfen, wie angestellte Hebammen, die in eigener fachlicher Verantwortung Wöchnerinnen betreuen, eine Pikettenschädigung erhalten. Die dem Gemeinderat zur Verabschiedung vorgelegte VEH erfüllt dieses Anliegen, indem neu auch Hebammenorganisationen anspruchsberechtigt sind. Deshalb soll das Dringliche Postulat als erledigt abgeschrieben werden.

#### **7. Zuständigkeit**

Gemäss Art. 54 Abs. 1 GO ist der Gemeinderat für den Erlass der VEH zuständig.

Für Beschlüsse über parlamentarische Vorstösse, wie vorliegend die Abschreibung eines Dringlichen Postulats, ist der Gemeinderat abschliessend zuständig (Art. 57 lit. d GO).



7/7

**Dem Gemeinderat wird beantragt:**

- 1. Es wird eine Verordnung über die Entschädigung an Hebammen für Wochenbett-  
pflege und Hausgeburten (VEH) gemäss Beilage (datiert vom 17. April 2024) erlas-  
sen.**

**Unter Ausschluss des Referendums:**

- 2. Das Dringliche Postulat, GR Nr. 2022/353, von Florine Angele, Tanja Maag Stur-  
zenegger und drei Mitunterzeichnenden vom 13. Juli 2022, betreffend Pikettent-  
schädigung für Hebammen, die in eigener fachlicher Verantwortung Wöchnerinnen  
betreuen, wird als erledigt abgeschrieben.**

**Die Berichterstattung im Gemeinderat wird dem Vorsteher des Gesundheits- und Um-  
weltdepartements übertragen.**

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin  
Corine Mauch

Die Stadtschreiberin  
Dr. Claudia Cuche-Curti