

## Auszug aus dem substanziellen Protokoll 94. Ratssitzung vom 6. Mai 2020

### 2412. 2019/424

**Weisung vom 02.10.2019:**

**Gesundheits- und Umweltdepartement, ambulante Hebammenversorgung Stadt Zürich, Verein Familystart Zürich, Beiträge 2020–2023**

Antrag des Stadtrats

Dem Verein Familystart Zürich wird für die Jahre 2020–2023 ein jährlicher Beitrag von maximal Fr. 90 000.– bewilligt. Davon sind bis zu Fr. 68 000.– für Kernleistungen und bis zu Fr. 22 000.– für Netzwerk & Innovation vorgesehen.

Referentin zur Vorstellung der Weisung / Kommissionmehrheit:

**Natascha Wey (SP):** *In den letzten Wochen war viel von systemrelevanten, von unsichtbaren und unterschätzten Berufen die Rede. Der Hebammenberuf gehört sicher auch zu den Berufen, die mehr Sichtbarkeit verdient haben. Familystart ist ein Verein, der bereits während der Pilotphase von 2015 bis 2020 Hebammen in der Stadt Zürich für die nachgeburtliche Kontrolle in Familien vermittelte. Familystart wurde 2015 mit Unterstützung des GUD ins Leben gerufen. Bei der Weisung geht es darum, den Verein aus der Pilotphase auf eine dauerhafte finanzielle Basis zu stellen und die Struktur mit einer Leistungsvereinbarung zu stützen. Dies bedeutet einerseits die Professionalisierung der Geschäftsstelle, denn bisher wurde viel Arbeit ehrenamtlich geleistet. Die Pilotphase hat gezeigt, dass das Angebot von Familystart nötig ist, genutzt wird und ein grosses Bedürfnis dafür besteht. Die Stadt Zürich kann in den letzten zehn Jahren auf steigende Geburtenzahlen zurückschauen. Es sind über 5000 Geburten pro Jahr. Laut Prognosen wird sich dies in Zukunft auch nicht ändern. Es ist nicht immer einfach, in der Stadt Zürich eine Hebamme für die nachgeburtliche Betreuung zu finden. Ganz schwierig wird es beispielsweise im Sommer während der Ferienzeit. Ungefähr 80 Prozent der Familien in der Stadt Zürich nehmen nach der Geburt die Betreuung durch eine Hebamme in Anspruch. Diese Wochenbettbesuche sind innerhalb von 56 Tagen nach der Geburt maximal 16 Mal möglich. Sie sind für die Mütter, aber auch für die Neugeborenen sehr wichtig. Für die Mütter, weil diese heute nach der Geburt tendenziell schneller nach Hause gehen. Trotzdem benötigen sie in den ersten Wochen noch Betreuung durch eine Hebamme um sicherzustellen, dass die Rückbildung funktioniert, für die Behandlung von Geburtsverletzungen, für Beratungen bei Stillproblemen und zur Erkennung schwierigerer Diagnosen wie beispielsweise postnatale Depression. Für die Neugeborenen sind sie wichtig, weil dort das Gewicht kontrolliert wird und es kann schneller festgestellt werden, wenn etwas nicht in Ordnung ist. Es ist also auch ein Beitrag daran, die Rehospitalisierungen zu vermindern und so auch Kosten zu sparen. Die Hebammen informieren die Familien aber auch über andere nachbetreuende Angebote. Sie haben Einblick in die Familiensituation und können reagieren, wenn etwas nicht gut läuft. Bei*

der Stadt ist diese nachgeburtliche Betreuung klar im Versorgungsnetz frühe Kindheit angesiedelt, was bei der Präsentation in der Kommission sehr betont wurde. Es ist ebenfalls ein wichtiger Beitrag zum Auftrag der frühen Förderung nach STRB Nr. 86/2016, den das GUD zusammen mit dem Schul- und Sportdepartement erfüllt. Entschädigt werden diese Hebammenbesuche nach KVG und der Mutterschaft ohne Kostenbeteiligung und werden über die Grundversicherung abgerechnet. Die Stadt bezahlt den Hebammen aber zusätzlich noch ein Wartgeld von 115 Franken pro Fall. Dies ist eine Tradition, die sich seit den 1990er-Jahren eingebürgert hat. Dort macht das Projekt Familystart weiter, auch, weil es bei den Hebammen einen Fachkräftemangel gibt. Wichtig zu erwähnen ist, dass es für die freiberuflichen Hebammen keine Versorgungspflicht gibt, was die Situation etwas schwieriger macht. Ein paar Kennzahlen zum Verein selbst: Mitte 2019 hatte Familystart 141 Mitglieder. Diese sind weitgehend Hebammen und eine Geschäftsstelle, die mit 80 Stellenprozenten dotiert ist. Die Hauptaktivität ist die Vermittlung von Hebammen für die nachgeburtliche Betreuung. Dafür wurde in den letzten Jahren ein Betreuungsnetz von Hebammen aufgebaut. Familystart ist heute in der Lage, den drei Spitälern in der Stadt Zürich – dem Triemlispital, dem Universitätsspital und dem Spital Zollikerberg – eine Übernahmegarantie zu gewährleisten. Die Vermittlungen finden rund zur Hälfte in der Stadt Zürich statt und verteilen sich auf die drei Partnerspitäler. Wichtig ist auch, dass Familystart stark von migrantischen Familien genutzt wird. Der Anteil bewegt sich je nach Jahr zwischen 40 und 60 Prozent. Die Zahl der Vermittlungen stieg jährlich an. In den letzten drei Jahren waren es jeweils immer rund 3000 Vermittlungen. Der Verein finanzierte sich in der Pilotphase zu gleichen Teilen durch Beiträge der Stadt Zürich, der Partnerspitäler – bei denen das Spital Winterthur dazu kam – und den Mitgliederbeiträgen der Hebammen. Jetzt geht es darum, den Verein auf eine stabilere Basis zu stellen und die Spitäler von einem Teil der Finanzierung leicht zu entlasten, weil die spitalexternen Versorgungsleistungen grundsätzlich im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden liegt. Deshalb steigen die Beiträge der Stadt leicht an. Die Partnerspitäler leisten aber auch in Zukunft noch leicht tiefere Beiträge. Die Beiträge der Hebammen bleiben gleich wie heute, auch zahlen sie Vermittlungsgebühren. Zukünftig bezahlen die Familien aus der Stadt keine Vermittlungsgebühren mehr, wenn die Geburt in einem der Partnerspitäler stattfindet. Der Antrag des Stadtrats beinhaltet deshalb einen Beitrag von maximal 90 000 Franken pro Jahr für die Jahre 2020 bis 2023. Von diesem Beitrag sind bis zu 68 000 Franken für die Kernleistungen vorgesehen, also für das Vermittlungsgeschäft und die Geschäftsstelle. 22 000 Franken sind für Netzwerke und Innovation vorgesehen. Bei diesem Punkt geht es vor allem darum, die Versorgung in der frühen Kindheit in der Stadt Zürich weiter zu stärken. Es soll bei jenen 20 Prozent an Familien, die heute nach der Geburt keine Betreuung durch eine Hebamme in Anspruch nehmen, nach den Gründen dafür geforscht werden und versucht werden, sie zu erreichen. Zudem soll nach Möglichkeiten gesucht werden, wie dem Fachkräftemangel bei Hebammen entgegengewirkt werden kann. Die Kommissionmehrheit folgt in diesem Antrag dem Stadtrat.

Kommissionsminderheit:

**Walter Anken (SVP):** *Wir hatten in der Fraktion eine intensive Diskussion zu dieser Weisung. Auch uns ist es sehr wichtig, dass unsere Kleinsten einen guten Start ins Leben haben. Auch wir schätzen die Arbeit der Hebammen. Vergleicht man jedoch den Beitrag der Stadt mit den 90 000 Franken, kommt man zum Schluss, dass der Beitrag rund dreimal höher ist als im Zeitraum des Pilotprojekts. Weiter wollen wir kein finanzielles Engagement der Stadt in diesem Bereich. Es ist uns nicht klar, warum sich die Hebammen nicht selbst organisieren können. Es ist nicht einsehbar, warum Frauen, die ausserhalb der Partnerspitäler gebären, 50 Franken für die Vermittlung bezahlen müssen. Wenn man die 90 000 Franken teilt durch die rund 3100 Geburten, die 2018 vermittelt wurden, ergibt sich ein Betrag von 28 Franken. Es ist für uns nicht verständlich, warum eine Familie diese 28 Franken nicht für die Vermittlung aufbringen können soll, damit sie die für Mutter und Kind so wertvollen Leistungen einer Hebamme in Anspruch nehmen können. Das GUD antwortete auf diese Frage, dass die Rechnungstellung und Mahnung viel zu teuer für diesen Betrag. Dies ist verständlich. Unser Vorschlag ist, dass die Hebammen diesen Betrag beim ersten Besuch in den Familien einziehen. So bräuchte man weder eine Rechnung noch eine Mahnung, sondern lediglich eine Quittung.*

Weitere Wortmeldungen:

**Dr. David Garcia Nuñez (AL):** *Familystart hilft unter dem Motto «Wenn die Welt Kopf steht» Frauen, Paaren und Familien, ihren Kompass nach der Ankunft eines oder mehrerer Neugeborener zu rekalibrieren. Die Hebammen mussten den Verein aus der Not heraus gründen, was wiederum dem Versagen unseres ökonomisierten Gesundheitssystems geschuldet ist. Dieses tut so, als wären die Schnittstellen in der Versorgungskette eine Ausnahme und nicht viel mehr die Regel. Doch moderne medizinische Systeme zeichnen sich gerade dadurch aus, dass sich Patientinnen und Patienten sich zwischen den Fächern und den Settings frei und schnell bewegen können müssen. Dementsprechend braucht es in vielen Situationen Fachspezialistinnen und -spezialisten, die sie beim Bewältigen dieser Schnittstellen betreuen und begleiten. In einem medizinischen System, das sich auf die Versorgung von Menschen fokussieren würde, wäre es selbstverständlich, dass diese Leistungen bezahlt würden. Leider ist dies in der Schweiz nicht der Fall, denn unser von manchen so gelobte Gesundheitsmarkt erachtet gerade diese Leistungen als nebensächlich, beziehungsweise geht er davon aus, dass irgendjemand diese verknüpfende Care-Arbeit schon gratis leisten wird. Mit Kreativität und Pioniergeist hat sich der Verein Familystart im Verlauf der letzten Jahre dem staatlichen und dem Marktversagen angenommen. Der Verein hat eine seriöse und tragfähige Struktur für die Versorgung von Familien mit Neugeborenen geschaffen. Insbesondere hat er gezeigt, dass er eine qualitativ hochstehende Versorgung für vulnerable Familien während einer besonders wichtigen Zeit leisten kann. Gerade Hebammen werden von diesen Familien als helfende und nicht als kontrollierende Instanzen angeschaut. So werden die Tipps dieser Fachfrauen akzeptiert und Probleme in dieser intimen Situation können eher angesprochen werden. Manche in der Ratsrechten werden sagen: Prima, schauen wir doch, wo diese Privatinitiative hinführt. Weil ich nicht nur den Verein, son-*

dern auch manche der Gründerinnen kenne, kann ich Ihnen sagen, dass sie sich täuschen. All diese Frauen hätten nämlich besseres zu tun gehabt, als einen Verein zu denken, zu gründen und ihm zu Wachstum zu verhelfen, ihn zu evaluieren und beim Stadtrat um bessere Finanzierung anzusuchen. Der schmerzlichste Teil der ganzen Geschichte ist: Wir haben in diesem Land zwar einen Fachkräftemangel, leisten uns aber den Luxus, die Leistung und die Power von hochmotivierten Hebammen in den absolut falschen Ort, nämlich die Gesundheitsbürokratie, zu stecken. Für die Alternative Liste ist es deshalb essentiell, dass sich der Staat an der Mitfinanzierung des Vereins Familystart beteiligt. Für uns ist es aber auch zentral, dass das Problem des Fachkräftemangels – gerade während Corona-Zeiten – auch bei den Hebammen kantonal angepackt wird. Ausserdem steht für uns ausser Diskussion, dass die aktuelle Finanzierung des Gesundheitssystems und insbesondere der intrinsischen Schnittstellen national geändert werden muss – und zwar schnell. Derartige Fehlallokationen, wie wir am Beispiel Familystart sehen, sind nicht nur teuer, sondern für das Personal auch zermürbend. Ich mag mir nicht ausdenken, wie viele Hebammen ihren Job an den Nagel gehängt haben, wenn Familystart sie in ihrem Alltag nicht unterstützt hätte. Darum möchte ich mich zum Schluss an die Gegnerinnen und Gegner dieser Weisung wenden. Das Gesundheitspersonal besteht nicht aus Lichtwesen, die sich aus dem schönen Ton von Klatschaktionen ernähren. Das Gesundheitspersonal zeigt sich immer solidarisch, wenn in unserer Gesellschaft eine medizinische Krise ausbricht. Manche von Ihnen fordern gerade eine übermenschliche Solidarität. Liebe SVP, Solidarität heisst auch, dass man denen hilft, die helfen. Alles andere nennt man rücksichtslosen Egoismus und soziale Unverantwortlichkeit. Ein Glück, dass die Hebammen von Familystart und viele Parteien in diesem Rat aus einem anderen Holz geschnitzt sind.

**Elisabeth Schoch (FDP):** David Garcia Nuñez (AL), ich höre zum zweiten Mal heute Abend, dass wir einen Markt hätten, der versagt habe. Das ist schlicht und ergreifend nicht wahr. Wir haben einen Markt, der aufgrund der vielen Regulatorien gar nicht als freier Markt spielt. Wenn du von einem Versagen sprechen möchtest, müsstest du von den Institutionen sprechen, die beispielsweise ein Kostenkonstrukt wie Diagnosis Related Group (DRG) produziert haben. Darüber können wir sprechen. Aber es stimmt nicht, dass hier ein freier Markt versagt habe. Es ist auch kein purer Egoismus. In der Schweiz führen wir eines der absolut teuersten Gesundheitssysteme der Welt. In den letzten Monaten haben wir gesehen, dass es nicht zusammengebrochen ist. Das Gesundheitssystem und die dort arbeitenden Menschen haben gezeigt, was und wie viel sie können. Sie haben uns so gezeigt, dass unser System nicht bankrott ist. Ich verbitte mir, dass man hier ständig von einem Marktversagen spricht, denn es handelt sich nicht um einen freien Markt.

**Martina Novak (GLP):** Um die tausend Neugeborene pro Jahr sind in der Stadt Zürich ohne nachgeburtliche Hebammenversorgung. Diese Tendenz ist steigend. Dabei ist die nachgeburtliche Hebammenversorgung für die Gesundheit von Kind und Mutter sehr wichtig. Sie geht die vielschichtigen Herausforderungen an, die nach einer Geburt entstehen können. Gewisse Angehörige dieser tausend Neugeborenen entscheiden sich womöglich bewusst gegen Hebammen. Andere wiederum haben einen erschwerten, oder keinen Zugang zu einer Hebamme fürs Wochenbett. Genau hier kommt der Verein

*Familystart ins Spiel. Er schliesst eine wichtige Marktlücke und schafft aus unserer Sicht in mehrfacher Hinsicht einen Mehrwert. Er trägt einerseits zur Versorgungssicherheit für Gemeinden bei. Dies ist beim vorhandenen Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage wichtig. Er bietet zudem eine Abnahmegarantie und damit eine gewisse Entlastung für die Partnerspitäler. Der Verein ermöglicht einen niederschweligen und vor allem zügigen Zugang zu Hebammen für Familien, die ansonsten einen erschwerten oder gar keinen Zugang hätten. Er trägt auch zur effizienten Arbeitsorganisation der mitwirkenden Hebammen bei. Dies ist gerade im Sommer, wenn sowohl die Geburtenzahl wie auch die Abwesenheitsrate unter den Hebammen hoch ist, sehr wichtig. Schliesslich ist es ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis. Eine gute nachgeburtliche Hebammenversorgung trägt nachweislich zu weniger Rehospitalisierungen von Säuglingen und Müttern bei, was wiederum zu insgesamt geringeren Gesundheitskosten führt. Eine der wichtigsten Leitlinien unseres Gesundheitsdepartements ist es, Chancengerechtigkeit in der Gesundheitsvorsorge und der Gesundheitsversorgung zu ermöglichen und damit die Selbstbestimmung und die Gesundheitskompetenz aller Zürcherinnen und Zürcher zu stärken. Der Verein Familystart leistet dazu vielleicht einen kleinen, aber sicher keinen unwichtigen Beitrag.*

Namens des Stadtrats nimmt der Vorsteher des Gesundheitsdepartements Stellung.

**STR Andreas Hauri:** *Wir sind uns alle einig, dass die nachgeburtliche Versorgung wichtig ist und hilft, Hospitalisierungen von Kind oder Mutter zu verhindern. Es ist auch klar, dass die durch die Hebamme erbrachten Leistungen grundsätzlich durch die Krankenkasse finanziert sind. Das grosse Thema ist also, wie man zu einer Hebamme kommt. Die Pilotphase von Familystart hat gezeigt, dass der Verein eine gute Lösung auf diese Frage ist. Für Familien, die etwas mehr Mühe haben, sich direkt zu orientieren, bietet Familystart eine wichtige Hilfe für die nachgeburtliche Versorgung. Der administrative Aufwand für eine Inkassolösung, wie dies die SVP vorgeschlagen hat, würde zu höheren Kosten führen. Familystart ist auf niederschwellige Art eine grosse Hilfe für Mutter und Kind und sollte in dieser Art auch fortgesetzt werden.*

#### Schlussabstimmung

Die Mehrheit der SK GUD beantragt Zustimmung zum Antrag des Stadtrats.

Die Minderheit der SK GUD beantragt Ablehnung des Antrags des Stadtrats.

Mehrheit:	Natascha Wey (SP), Referentin; Präsidentin Elisabeth Schoch (FDP), Vizepräsident Dr. David Garcia Nuñez (AL), Marcel Bührig (Grüne), Sabine Koch (FDP) i. V. von Corina Ursprung (FDP), Guy Kraysenbühl (GLP), Joe A. Manser (SP), Martina Novak (GLP), Marion Schmid (SP), Barbara Wiesmann (SP)
Minderheit:	Walter Anken (SVP), Referent; Rolf Müller (SVP)
Abwesend:	Marcel Savarioud (SP)

Der Rat stimmt dem Antrag der Mehrheit mit 97 gegen 14 Stimmen (bei 0 Enthaltungen) zu.

6 / 6

Damit ist in Übereinstimmung mit dem Stadtrat beschlossen:

Dem Verein Familystart Zürich wird für die Jahre 2020–2023 ein jährlicher Beitrag von maximal Fr. 90 000.– bewilligt. Davon sind bis zu Fr. 68 000.– für Kernleistungen und bis zu Fr. 22 000.– für Netzwerk & Innovation vorgesehen.

Mitteilung an den Stadtrat sowie amtliche Publikation am 13. Mai 2020 gemäss Art. 12 der Gemeindeordnung (Ablauf der Referendumsfrist 13. Juli 2020)

Im Namen des Gemeinderats

Präsidium

Sekretariat