

Notiz des Bundesamtes für Gesundheit vom 27. Januar 2026 an die SGK-N betreffend Ausschluss von pflegenden Angehörigen aus dem Geltungsbereich des BGAP

1. Antrag Nr. 054

Der Antrag Nr. 054 bezweckt, «Arbeitnehmende, die ausschliesslich für die Pflege ihrer Angehörigen angestellt sind» ausdrücklich vom Geltungsbereich des Bundesgesetzes über die Arbeitsbedingungen in der Pflege (BGAP) auszunehmen. Laut dem Antragsteller unterscheiden sich solche Situationen grundlegend von der professionellen Pflegearbeit, da sie in erster Linie in den familiären Rahmen fallen und die Betroffenen in der Regel im Privathaushalt der zu pflegenden Person tätig sind. Die Unterstellung der pflegenden Angehörigen unter den Geltungsbereich des BGAP sei unangemessen, da dies systemfremd sei und der Realität dieser Leistungen, die auf Flexibilität und Anpassung an individuelle Bedürfnisse beruhen, nicht entspreche. Schliesslich vertritt der Antragsteller die Auffassung, dass eine Regelung – wenn sie ins Auge gefasst werden sollte – im Arbeitsgesetz (ArG) und nicht im BGAP zu verankern ist.

2. Ausgangslage

2.1. Aktuelle Debatten auf Bundesebene (Stand: 27. Januar 2026)

Derzeit wird dieses Thema im Rahmen mehrerer Geschäfte behandelt:

- In seiner Stellungnahme vom 19. Februar 2025 zur Motion [24.4353](#) Hässig Patrick «Arbeitsrechtliche Grundsätze für angestellte pflegende Angehörige» führte der Bundesrat aus, dass bei Angehörigen, die zu einem Betrieb in einem Anstellungsverhältnis stehen, für die im Rahmen dieses Arbeitsvertrags geleisteten Tätigkeiten sämtliche arbeitsrechtlichen Schutzvorschriften gelten (vgl. Art. 319 ff. OR). Er vertrat daher die Ansicht, dass es nicht erforderlich ist, spezielle gesetzliche Grundlagen zu erarbeiten, um pflegende Angehörige, die in einer Organisation der Krankenpflege und Hilfe zu Hause (Spitex) angestellt sind, bei ihrer Erwerbstätigkeit zu schützen.
- In seinem Bericht «Pflegeleistungen von Angehörigen im Rahmen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung» vom 15. Oktober 2025¹ hält der Bundesrat fest, dass die Artikel 319 ff. OR zwingende Rechtsvorschriften umfassen, die der Arbeitgeber einhalten muss. Er geht darin aber nicht näher auf die Frage der Anwendbarkeit des ArG ein und verweist auf den Bericht in Erfüllung des Postulats 22.3273 Marti Samira.
- In seinem Bericht vom 5. Dezember 2025 in Erfüllung des Postulats 22.3273 Marti Samira «Nach dem Grundsatzentscheid des Bundesgerichtes. 24-Stunden-Betreuung durch Pendelmigrantinnen endlich dem Arbeitsgesetz unterstellen»² präzisiert der Bundesrat unter Ziffer 8 in einem Exkurs, dass sich das ArG nicht auf die Tätigkeit pflegender Angehöriger anwenden lässt, denn eine Anwendung des ArG nur auf bestimmte, einzelne Leistungen würde den Zweck der Schutzbestimmungen untergraben.
- Am 2. Dezember 2025 wurde die Interpellation [25.4431](#) Nantermod «Regelung der Arbeitszeit von pflegenden Angehörigen, die bei Organisationen für Krankenpflege und Hilfe zu Hause beschäftigt sind» eingereicht. Darin wird der Bundesrat gebeten zu bestätigen, dass die Bestimmungen des Arbeitsgesetzes (tägliche Ruhezeit, wöchentliche Ruhezeit, maximale Arbeitszeit und Gesundheitsschutz) vollumfänglich auch für pflegende Angehörige gelten, die als Arbeitnehmende bei einer Spitex-Organisation angestellt sind. Die Stellungnahme des Bundesrates zu dieser Interpellation liegt noch nicht vor.

¹ Bericht des Bundesrates, 15.10.2025, S. 10, abrufbar unter: <https://www.bag.admin.ch/dam/de/sd-web/TODPM1JGU4IH/Be-richt%20BR%2020251015%20Pflegende%20Angeh%C3%B6rige.pdf>.

² Bericht des Bundesrates, 5.12.2025, S. 30 ff., abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2022/20223273/Be-richt%20BR%20D.pdf>.

2.2. Entwurf des BGAP

In Bezug auf den Entwurf des BGAP ist darauf hinzuweisen, dass die Ausnahme vom Geltungsbereich für private Haushalte nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b E-BGAP nicht für Situationen gilt, in denen eine Person von einer Spitex-Organisation zur Pflege eines oder einer Angehörigen angestellt wird, sondern für Situationen, in denen ein privater Haushalt direkt eine andere arbeitnehmende Person beschäftigt.

Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe c E-BGAP sieht vor, dass Hilfspersonen (Personen mit absolviertem Lehrgang Pflegehelfer/-in SRK, anderer Ausbildung oder keiner Ausbildung) in den Geltungsbereich des Gesetzesentwurfs fallen.

Sollte der Bundesrat beschliessen, dass das ArG für Personen gilt, die Angehörige pflegen und aufgrund eines Vertrags mit einer Spitex-Organisation entlohnt werden, würde auch das BGAP für sie gelten und umgekehrt. Diese Parallelität erklärt sich dadurch, dass das BGAP Fragen der Arbeits- und Ruhezeit behandelt, die im ArG geregelt sind.

2.3. Schlussfolgerung

Nach derzeitigem Stand der Abklärungen auf Bundesebene ist unbestritten, dass die Bestimmungen des OR für solche Situationen gelten. Trotz der Erläuterungen des Bundesrats in seinem Bericht vom Dezember 2025 bleibt jedoch aus rechtlicher Sicht strittig, ob das öffentliche Arbeitsrecht, d. h. das ArG, Anwendung findet. Demnach kommen zwei Optionen in Betracht:

- Option 1 (unten Ziff. 3): Verbleib der pflegenden Angehörigen im Geltungsbereich des BGAP
- Option 2 (unten Ziff. 4): Ausdrückliche Ausnahme der pflegenden Angehörigen vom Geltungsbereich des BGAP (neuer Art. 3 Abs. 1 Bst. b^{bis})

3. Option 1: Verbleib der pflegenden Angehörigen im Geltungsbereich des BGAP

3.1. Rechtliche Kohärenz und Gleichbehandlung

Die Aufnahme einer ausdrücklichen Ausnahme vom Geltungsbereich des BGAP wäre aus der Perspektive der Gleichbehandlung problematisch. Der Ausschluss der pflegenden Angehörigen würde zu einer Ungleichbehandlung gegenüber anderen Hilfspersonen führen, obwohl die Angehörigen im Rahmen eines Arbeitsvertrags analoge Aufgaben im Bereich der Grundpflege übernehmen.

Zudem sind bei einer Spitex-Organisation angestellte Angehörige in die operative Struktur der Organisation eingebunden: Sie unterliegen denselben Richtlinien, Verfahren und administrativen Anforderungen wie das restliche Personal und tragen direkt zur Erbringung der Grundpflege bei.

3.2. Schutz und Gesundheit bei der Arbeit

Ein bedeutender Teil der pflegenden Angehörigen befindet sich bereits an der Grenze zur Überlastung, insbesondere in Situationen, in denen fast ununterbrochen Pflege (und Betreuung) geleistet werden muss. Sie vom Geltungsbereich des BGAP auszunehmen würde eine Schwächung ihres Schutzes bedeuten.

3.3. Beschränkte Anwendung

Die meisten Aufgaben, die pflegende Angehörige im Alltag übernehmen, wie Betreuungsleistungen, administrative Unterstützung oder Hilfe im Haushalt, fallen nicht in den Geltungsbereich des BGAP, da diese Leistungen nicht von der obligatorischen Krankenpflegeversicherung vergütet werden. Das Bundesgericht hat zudem präzisiert, dass nur die Grundpflege nach Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe c der Krankenpflege-Leistungsverordnung (KLV) von pflegenden Angehörigen ohne spezifische berufliche Qualifikationen erbracht werden darf, nicht jedoch Untersuchungen und Behandlungen nach Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe b KLV.

Zur Vermeidung von Umsetzungsschwierigkeiten können auf Verordnungsstufe Präzisierungen vorgenommen werden. Konkret könnten die Bestimmungen zur Sonn- und Feiertagsarbeit (Art. 9) und zur Ankündigung von Dienstplänen (Art. 13) Anwendung finden, wenn bestimmte spezifische Voraussetzungen erfüllt sind, während andere – wie die Bestimmungen zur Umkleidezeit (Art. 10) oder zu den Pausen (Art. 11) – für diesen Kontext nicht relevant sind. Wenn also pflegende Angehörige an einem Sonn- oder Feiertag arbeiten oder eine unvorhergesehene Vertretung übernehmen müssen, sollten sie Anspruch auf eine angemessene Kompensation haben, insbesondere wenn diese Einsätze dazu dienen, die Kontinuität der Pflege in Abstimmung mit anderen von der Spitex-Organisation beschäftigten Mitarbeitenden sicherzustellen.

3.4. Wirtschaftliche Erwägungen

Die Unterstellung der pflegenden Angehörigen unter das BGAP ändert nichts am Wirtschaftsmodell der Leistungserbringer, die solche Angehörige beschäftigen: Sie bringt keine zusätzlichen Einnahmen, verpflichtet jedoch zu einer besseren Entlohnung und einem besseren Schutz der pflegenden Angehörigen.

3.5 Formulierungsvorschlag

Art. 2 Geltungsbereich

³ Der Bundesrat:

- a. bezeichnet die Pflegeleistungen;
- b. kann Personen, die Angehörige pflegen und dafür gestützt auf einen Vertrag mit einer Organisation der Krankenpflege und Hilfe zu Hause im Sinne von Artikel 35 Absatz 2 Buchstaben d^{bis} und e des Bundesgesetzes vom 18. März 1994³ über die Krankenversicherung entschädigt werden:
 1. von Vorgaben nach den Artikeln 5–13 ausnehmen, soweit deren Anwendung nicht erforderlich ist, um den Schutz dieser Personen zu erhöhen und ihre Arbeitsbedingungen zu verbessern, oder
 2. entsprechenden Sonderbestimmungen unterstellen, soweit dies mit Rücksicht auf die besonderen Verhältnisse dieser Personen notwendig ist.

4. Option 2: Ausdrückliche Ausnahme der pflegenden Angehörigen vom Geltungsbereich des BGAP

4.1. Ausdrückliche Ausnahme

Unter Ziffer 8 des Berichts vom 5. Dezember 2025⁴ hält der Bundesrat Folgendes fest: «Die Pflege-, Unterstützungs-, Hilfs- und Begleitaufgaben von Angehörigen erfüllen die Kriterien des Arbeitsgesetzes nicht: Ihre Arbeitsleistung ist nicht in eine fremde Arbeitsorganisation eingeordnet, zumal sie bei ihren Angehörigen oder gar in ihrem eigenen Haushalt erfolgt. [...] Die Anweisungen, die sie erhalten, betreffen einzig die von der obligatorischen Krankenpflegeversicherung übernommenen Grundpflegeleistungen und sind nicht repräsentativ für die gesamte, nicht abgegoltene Unterstützung, die sie tagtäglich ihren Angehörigen zugutekommen lassen». Der Bundesrat gelangt daher zum Schluss, dass «[...] eine Anwendung des ArG nur auf bestimmte, einzelne Leistungen [...] den Zweck der Schutzbestimmungen insbesondere bezüglich der Arbeits- und Ruhezeiten untergraben» würde.

Da das BGAP ebenfalls Fragen zu Arbeits- und Ruhezeiten regelt, wäre es nicht kohärent, pflegende Angehörige, die bei Spitex-Organisationen angestellt sind, dem Geltungsbereich des BGAP zu unterstellen.

4.2. Politische Erwägungen

In den Debatten vor der Abstimmung über die Volksinitiative «Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)» standen die Arbeitsbedingungen des Pflegepersonals in Spitälern sowie in der klassischen Spitex im Zentrum. Auch in den seither laufenden Diskussionen betreffend die Umsetzung der Initiative waren die pflegenden Angehörigen nie ein Thema, auch nicht seitens der Initiantinnen und Initianten. Ziel der Initiative war immer eine «Aufwertung des Pflegeberufs», worunter allseits eine Stärkung des Berufsbilds der Pflegefachperson verstanden wurde. Den Geltungsbereich des BGAP auf pflegende Angehörige (ohne Berufsausbildung) auszuweiten, würde den bisherigen politischen Diskussionen nicht gerecht werden.

³ SR 832.10.

⁴ Siehe Fussnote 2.

4.3. Formulierungsvorschlag

Sollte die Kommission eine ausdrückliche Ausnahme wünschen, könnte dies wie folgt formuliert werden:

Art. 3 Ausnahmen vom Geltungsbereich

¹ Dieses Gesetz gilt nicht für:

~~b^{bis}. Arbeitnehmende, die ausschliesslich für die Pflege ihrer Angehörigen angestellt sind~~ Personen, die Angehörige pflegen und dafür gestützt auf einen Vertrag mit einer Organisation der Krankenpflege und Hilfe zu Hause im Sinne von Artikel 35 Absatz 2 Buchstaben d^{bis} und e des Bundesgesetzes vom 18. März 1994⁵ über die Krankenversicherung entschädigt werden.

⁵ SR 832.10.