

Bericht des Bundesamts für Gesundheit vom 18. Dezember 2025 zuhanden der SGK-N

Analyse der Entlohnung von Pflegepersonal in Ausbildung und mit Abschluss im Vergleich zu anderen Gesundheitsberufen und zur Polizei

1 Auftrag der Kommission

Bei der Beratung des Geschäfts 25.054 «Bundesgesetz über die Arbeitsbedingungen in der Pflege und Änderung des Gesundheitsberufegesetzes» hat die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N) an ihrer Sitzung vom 10. Oktober 2025 die Bundesverwaltung beauftragt, zu prüfen und aufzuzeigen, wie Vorschriften zur Gewährleistung eines Mindestgehalts für diplomiertes Pflegepersonal konkret ausgestaltet werden könnten. Zu diesem Zweck schlägt die Kommission vor, einen Bundesgerichtsentscheid (BGer 2A.20/2003 vom 23.04.2003) zu analysieren sowie berufsübergreifende Vergleiche, insbesondere mit der Polizei, zu ziehen.

2 Rechtliche Grundlagen

2.1 Entwurf des Bundesgesetzes über die Arbeitsbedingungen in der Pflege

Der Bundesrat hat bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass der Entwurf des Bundesgesetzes über die Arbeitsbedingungen in der Pflege (BGAP; BBl 2025 2003) keine Regelung zur Festlegung der Löhne enthält. Die Höhe der Löhne hängt stark von der konkreten Situation ab und variiert erheblich je nach Region. Um dieser Vielfalt angemessen Rechnung zu tragen, sieht der Entwurf insbesondere die Pflicht zur Aushandlung von Gesamtarbeitsverträgen (GAV) vor. So werden die Sozialpartner zu einem angemessenen, flexiblen und raschen Ansatz zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen ermutigt.

Der **Bund** verfügt nach Artikel 110 Absatz 1 Buchstabe a Bundesverfassung (BV; SR 101) über eine allgemeine Rechtsetzungskompetenz zum Schutz der Arbeitnehmenden. Diese Kompetenz umfasst eine breite Palette von Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit und der Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmenden. Das Arbeitsgesetz vom 13. März 1964 (ArG; SR 822.11), das die Gesundheit der Arbeitnehmenden schützen soll, regelt zwar nicht die Löhne, enthält jedoch mehrere Bestimmungen mit finanziellen Auswirkungen auf die Arbeitgeber. Als Beispiele seien hier die Lohnzuschläge für vorübergehende Nachtarbeit (Art. 17b Abs.1) und Sonntagsarbeit (Art. 19 Abs. 3) oder auch der Anspruch auf 80 % des Lohns für schwangere Frauen und stillende Mütter, denen keine gleichwertige Ersatzarbeit angeboten werden kann (Art. 35), genannt. Artikel 122 BV dient als Grundlage für die Regelung des Arbeitsvertrags im Obligationenrecht (OR; SR 220). Gestützt darauf regeln etwa die Artikel 322 ff. OR Fragen zum Lohn.

Zudem kann der Bund mittels eines Normalarbeitsvertrags (NAV) einen Mindestlohn für bestimmte Branchen festlegen, wenn die orts-, berufs- oder branchenüblichen Löhne wiederholt in missbräuchlicher Weise unterboten werden. Eine solche Massnahme kann nur befristet eingeführt werden und ist gemäss dem Subsidiaritätsprinzip nur gerechtfertigt, wenn kein GAV mit Bestimmungen über Mindestlöhne vorliegt, der allgemein verbindlich erklärt werden kann (Art. 360a Abs. 1 OR).

Artikel 117b BV verändert die Kompetenzenverteilung zwischen Bund und Kantonen nicht¹. Der Entwurf des BGAP entspricht diesem Grundsatz und soll die Arbeitsbedingungen unter Wahrung der Kompetenzen von Kantonen und Sozialpartnern verbessern.

Die **Kantone** sind dazu befugt, unter Wahrung der Zuständigkeiten des Bundes soziale oder gesundheitliche Massnahmen zum Schutz der Arbeitnehmenden zu treffen. So können sie kantonale Mindestlöhne festlegen, die derzeit zwischen 20 Franken pro Stunde (Tessin) und 24,48 Franken pro Stunde (Genf) liegen², oder Fragen der Gesundheit am Arbeitsplatz regeln. Zudem werden die Löhne des Personals im kantonalen öffentlichen Dienst strukturiert und transparent nach Lohnklassen und -stufen festgelegt, um zu gewährleisten, dass Angestellte im öffentlichen Dienst mit vergleichbaren Funktionen gleich behandelt werden.

Die Festlegung der Löhne erfolgt in der Schweiz im Wesentlichen auf der Grundlage von **Kollektivverhandlungen**, d. h. von Vereinbarungen zwischen Arbeitgebenden oder deren Organisationen und Organisationen der Arbeitnehmenden. 2021 waren rund zwei Millionen Arbeitnehmende in der Schweiz einem GAV unterstellt, was etwa 50 % aller Arbeitnehmenden über alle Branchen hinweg entspricht³. Im Gesundheits- und Sozialwesen beträgt dieser Anteil knapp 16 %. Die Tradition der Sozialpartnerschaft beruht auf der Gewerkschaftsfreiheit, dem Streikrecht und der Tarifautonomie der Parteien. Letztere ermöglicht die Aushandlung von Löhnen und anderen Arbeitsbedingungen unter Einhaltung der gesetzlichen Mindestanforderungen. Die in einem GAV vorgesehenen Mindestlöhne sind nur für die Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden verbindlich, die am GAV beteiligt sind, es sei denn, der GAV wurde allgemeinverbindlich erklärt⁴. Im letztgenannten Fall gelten die Mindestlöhne auch für Betriebe und Personen, die nicht am GAV beteiligt sind.

Im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen oder der GAV legt jeder **Arbeitgeber** seine eigene Lohnpolitik innerhalb seines Unternehmens fest.

2.2 Gleichstellung von Frau und Mann

Das Urteil des Bundesgerichts 2A.20/2003 vom 23. April 2003 betrifft die Anpassung der Gehaltseinstufung des Pflegepersonals infolge eines Entscheids des Zürcher Verwaltungsgerichts, das 2001 eine Lohndiskriminierung bei Angestellten im öffentlichen Dienst anerkannt hatte. Das Bundesgericht bestätigt im konkreten Fall, dass aus der beschlossenen Neueinstufung kein individueller Anspruch sämtlicher Pflegepersonen auf eine automatische Höhereinreihung um zwei Lohnklassen abgeleitet werden könne, sondern eine individuelle Funktionsbewertung nach Verantwortungs- oder Ausbildungsgrad erforderlich sei.

Dieser Entscheid bestätigt, dass der Grundsatz der Lohngleichheit gemäss Artikel 8 Absatz 3 BV und dem Gleichstellungsgesetz vom 24. März 1995 (GIG; SR 151.1) auch für Angestellte im öffentlichen Dienst gilt, insbesondere in Pflegeeinrichtungen. Der Entscheid verdeutlicht zudem, dass die kantonalen Behörden für eine

¹ Siehe z. B. Stellungnahme des Bundesrats vom 31.08.2022 zur Interpellation 22.3488: «Sofortmassnahmen für den Personalerhalt in der Pflege sind dringend».

² Fünf Kantone (Neuenburg, Jura, Tessin, Genf, Basel-Stadt) haben Mindestlöhne eingeführt [Stand 16.10.2025].

³ Bundesamt für Statistik (BFS), Gesamtarbeitsverträge (GAV) und unterstellte Arbeitnehmende – Schweiz, Stand 1. März 2021. Das Dokument ist abrufbar unter: www.bfs.admin.ch > Statistiken > Arbeit und Erwerb > Gesamtarbeitsverträge und Sozialpartnerschaft > Gesamtarbeitsverträge.

⁴ Siehe Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen vom 28. September 1956 (AVEG; SR 221.215.311).

objektive und transparente Funktionsbewertung sorgen müssen, die im Einklang mit der Rechtsprechung zur Lohngleichheit und mit anderen Referenzberufen im öffentlichen Bereich, wie beispielsweise der Polizei, steht.

3 Lohnvergleiche: Pflege, andere Gesundheitsberufe und Polizei

3.1 Löhne des Pflegepersonals in Ausbildung und mit Abschluss

Die Löhne von Personen in Ausbildung auf Stufe Höhere Fachschule (HF)⁵ basieren in der Regel auf Empfehlungen der kantonalen Organisationen der Arbeitswelt (OdA). Ihre Höhe variiert je nach Ausbildungsjahr. Gemäss den Angaben, welche die Kantone im Rahmen der Gesuche um Bundesbeiträge zur Bildung für 2024 gemacht haben, empfehlen die meisten Kantone Praktikumlöhne zwischen 800 und 2000 Franken pro Monat, aber in einzelnen Kantonen liegen die Empfehlungen zwischen 2000 und 4000 Franken pro Monat.

Im Jahr 2022 betrug der Vollzeit-Medianlohn des Pflegefachpersonals (Pflegedienstleitende, Pflegefachpersonen, Pflegefachpersonen mit Spezialisierung) 7451 Franken brutto pro Monat. Ein Viertel des Pflegepersonals verdiente weniger als 6470 Franken, während das oberste Viertel mehr als 8397 Franken erhielt⁶. Der Medianlohn war in Spitälern und Kliniken (7588 Franken) höher als in Spitex-Diensten (7486 Franken) und Pflegeheimen (7036 Franken). Insgesamt lag er über dem Medianlohn der gesamten Erwerbsbevölkerung in der Schweiz im Jahr 2022 (6788 Franken brutto pro Monat)⁷.

3.2 Vergleich mit anderen Gesundheitsberufen

Der Medianlohn der Pflegefachpersonen liegt weiterhin deutlich über demjenigen anderer Pflege- und Betreuungsberufe: 5634 Franken für Pflege- und Betreuungspersonal der Sekundarstufe II und 5206 Franken für Hilfspersonal (Pflegehelfer und -helferinnen in Institutionen, Haus- und Familienpfleger und -pflegerinnen).

In Bezug auf die anderen Gesundheitsberufe ist zu beachten, dass sich die Schweizerische Lohnstrukturerhebung (LSE) auf Arbeitnehmende in Unternehmen mit mindestens drei Beschäftigten bezieht und daher keine Daten zu Selbstständigerwerbenden vorliegen. Im Vergleich mit anderen Gesundheitsberufen liegt der Medianlohn der Pflegefachpersonen leicht über demjenigen von nicht anderweitig genannten Gesundheitsspezialistinnen und Gesundheitsspezialisten (6608 Franken), Physiotherapeutinnen und Physiotherapeuten (6664 Franken) sowie Hebammen (7415 Franken), aber unter demjenigen von (Assistenz-)Ärztinnen und Ärzten (7849 Franken)⁸.

⁵ Für die Stufe Fachhochschule (FH) liegen derzeit keine Angaben vor.

⁶ Siehe Nationales Monitoring Pflegepersonal, Indikator «Lohn des Pflege- und Betreuungspersonals»: <https://ind.obsan.admin.ch/indikator/pflemono/lohn-des-pflege-und-betreuungspersonals>. Diese Daten stammen aus der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE). Die Statistik ist abrufbar unter: www.bfs.admin.ch > Statistiken > Arbeit und Erwerb > Löhne, Erwerbseinkommen und Arbeitskosten > Lohnstruktur. In den Ergebnissen der LSE sind die Lohnkomponenten wie folgt: «Bruttolohn im Monat Oktober (inkl. Arbeitnehmerbeiträge an die Sozialversicherung, Naturalleistungen, regelmässig ausbezahlte Prämien-, Umsatz- oder Provisionsanteile), Entschädigung für Schicht-, Nacht- und Sonntagsarbeit, 1/12 vom 13. Monatslohn und 1/12 von den jährlichen Sonderzahlungen. Nicht berücksichtigt werden die Familienzulagen und die Kinderzulagen.»

⁷ BFS, LSE 2022 (s. Fussnote 6).

⁸ BFS, LSE 2022 (s. Fussnote 6). Diese Statistiken basieren auf der folgenden Berufsauswahl (Nomenklatur CH-ISCO-19): 2269 Spezialisten in Gesundheitsberufen, anderweitig nicht genannt; 2264 Physiotherapeuten; 2222 Geburtshilfespezialisten; 2210 Ärzte.

3.3 Vergleich mit Polizeiaspirantinnen und -aspiranten sowie Polizistinnen und Polizisten

Zu den Löhnen von Polizeiaspirantinnen und -aspiranten gibt es Angaben in kantonalen Vereinbarungen, die unterschiedliche Berechnungsgrundlagen heranziehen. Zu reinen Informationszwecken lassen sich beispielsweise folgende Beträge (brutto pro Monat) nennen: 4270 Franken im Kanton Wallis, 5075 Franken im Kanton Freiburg, 4594–5596 Franken im Kanton Bern und 5880–6852 Franken im Kanton Zürich. In manchen Kantonen besteht eine Pflicht zur Rückerstattung von Ausbildungskosten, die sich mit jedem geleisteten ganzen Dienstmonat bei der gleichen Kantonspolizei schrittweise reduziert⁹.

Bei Polizistinnen und Polizisten belief sich der monatliche Medianlohn im Jahr 2022 auf 8015 Franken¹⁰.

3.4 Lohnstrukturen im Vergleich: Pflege und Polizei

Für das Verständnis der Löhne braucht es präzise Daten zu den Profilen und Kompetenzen innerhalb der Betriebe. Die Löhne von Pflegefachpersonen variieren erheblich je nach besetzter Stelle, Berufserfahrung, Ausbildungsabschluss (EBA, EFZ, Diplom HF, FH, Master), Spezialisierung (z. B. Intensivpflege, Anästhesie, Advanced Practice Nursing, Erwachsenenbildung) und Anstellungsbedingungen (Nachtarbeit, Teilzeit, usw.). Manchmal gibt es sogar innerhalb desselben Kantons Unterschiede bei vergleichbaren Stellen¹¹. Zur Veranschaulichung: Das Universitäts-Kinderspital Zürich wendet eine in der Schweiz bislang kaum verbreitete Lohntransparenz¹² an. Diese zeigt etwa auf, dass eine diplomierte Pflegefachperson mit 100 %-Pensum zwischen 77 000 und 97 000 Franken verdienen kann, während die stellvertretende Leitung Pflege auf der Intensivpflegestation zwischen 104 000 und 124 000 Franken erhält¹³. Angesichts dieser Vielfalt dürfte die Festlegung harmonisierter Lohnskalen schwierig sein, zumal die Betriebe die Löhne vorzugsweise auf das individuelle Profil abstimmen.

Die Unterschiede zur Polizei zeigen sich namentlich in der Struktur und den Verdienstaussichten: Die Lohnstufen bei der Polizei sind in der Regel starrer und an das Dienstalter gekoppelt, während die Lohnentwicklung in der Pflege eher von der Spezialisierung, Fortbildung und Fach- oder Führungsverantwortung abhängt. Die polizeiliche Ausbildung ist zudem kürzer, wird von Anfang an besser entlohnt und ist in den öffentlichen Dienst eingebunden, wohingegen die Ausbildung zur Pflegefachperson länger dauert und mit einem tieferen Lohn vergütet wird.

⁹ Diese vier Kantone wurden zufällig ausgewählt, um die in der Schweiz bestehende Vielfalt widerzuspiegeln. Die verschiedenen Beträge sind abrufbar unter: <https://job.polizeiwallis.ch/status-und-sozialleistungen/>; <https://www.fr.ch/de/polizei-und-sicherheit/bevoelkerungsschutz/polizistin-werden/polizistin-werden-vorteile-und-sozialleistung>; <https://www.police.be.ch/de/start/karriere/polizei/polizeiausbildung/anstellungsbedingungen.html>; www.zh.ch > Arbeiten beim Kanton > Ein Kanton – viele Möglichkeiten > Arbeiten bei der Sicherheitsdirektion Arbeiten bei der Kantonspolizei > Polizistin & Polizist werden. Bei der Kantonspolizei Bern beläuft sich der maximale Rückerstattungsbetrag nach Abschluss der Ausbildung auf 18 000 Franken. Mit jedem geleisteten ganzen Dienstmonat reduziert sich dieser Betrag um 500 Franken.

¹⁰ BFS, LSE 2022 (s. Fussnote 6). Diese Statistik basiert auf der folgenden Berufsauswahl (Nomenklatur CH-ISCO-19): 5412 Polizisten.

¹¹ Siehe z. B. Artikel « Différence salariale dans les hôpitaux », Le Nouvelliste, 22.10.2025. Der Artikel ist abrufbar unter: www.lenouvelliste.ch/valais/hopital-du-valais-les-infirmieres-nont-pas-le-meme-salaire-dans-le-haut-que-dans-le-bas-1228473.

¹² Der Artikel « Lohnangabe: Einzig das Kispri bricht das Tabu », Medinside, 15.10.2025 ist abrufbar unter: www.medinside.ch/lohnangabe-einzig-das-kispi-bricht-das-tabu-20251015?trk=feed_main-feed-card_feed-article-content.

¹³ Diese Stellenangebote sind abrufbar unter: www.kispi.uzh.ch > Karriere in der Kindermedizin > Pflege [konsultiert am 16.10.2025].

	Pflege	Polizei
In Ausbildung	<i>Keine einheitlichen Daten</i> Höhere Fachschule: - Mehrheit: 800–2000 Franken - Einzelne Kantone: 2000–4000 Fr.	<i>Keine einheitlichen Daten</i> Aspirant/-in: in den analysierten Kantonen BE/FR/VS/ZH: - 4270–6862 Franken
Medianlohn (BFS, LSE 2022)	Landesweit: 7451 Franken Sektoren: - Pflegeheime: 7036 Franken - Spitex: 7486 Franken - Spitäler: 7588 Franken	Landesweit: 8015 Franken

4 Fazit

Die Schweizer Gesetzgebung schafft ein Gleichgewicht zwischen der Zuständigkeit des Bundes für den Erlass von Normen zum Schutz der Arbeitnehmenden, der Zuständigkeit der Kantone für den Sozial- und Gesundheitsbereich und der vorrangigen Rolle der Sozialpartnerschaft, die nach wie vor das wichtigste Instrument zur Festlegung der Löhne ist. Entsprechend diesem Rahmen und unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips (Art. 5a BV) enthält der Entwurf des BGAP keine Regelung zur Festlegung der Löhne, sondern sieht eine Aushandlung von GAV vor. Diese kann sich auch auf Aspekte beziehen, die im BGAP nicht geregelt sind, wie die Festlegung von Mindestlöhnen, die Anzahl Ferientage oder den Elternurlaub. Zudem sieht der Entwurf bestimmte zeitliche und finanzielle Kompensationen vor, insbesondere für Nachtarbeit, Sonntagsarbeit oder kurzfristig angekündigte Einsätze. Das GIG beinhaltet ausserdem die Pflicht zur Festlegung nicht diskriminierender Löhne, damit die Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern in Pflegeeinrichtungen gewährleistet ist (*Ziff. 2 oben*).

Der Lohnvergleich zwischen Pflegefachpersonen und Polizei zeigt eine gewisse Übereinstimmung bei den Löhnen, obschon während der Ausbildung markante Unterschiede festzustellen sind. Polizistinnen und Polizisten erhalten schon zu Beginn ihrer Ausbildung einen höheren Lohn, während die Ausbildung zur Pflegefachperson länger dauert und mit einem tieferen Lohn vergütet wird (*Ziff. 3 oben*).