Bericht des Bundesamtes für Gesundheit vom 2. Oktober 2026 zuhanden der SGK-S

Präzisierungen des Entwurfs BGAP sowie von Art. 3 GesBG (SR 811.21) nach dem Entscheid des Nationalrates vom 28. April 2026

Mit dem vorliegenden Bericht soll die SGK-S auf die aus Sicht der Verwaltung erforderlichen Anpassungen hingewiesen werden, die sich aus den parlamentarischen Beratungen zum Entwurf des Bundesgesetzes über die Arbeitsbedingungen in der Pflege (E-BGAP; Kapitel A. und B.) sowie zum Entwurf der Änderung des Gesundheitsberufegesetzes (GesBG; Kapitel C.) ergeben.

A. Mindestdauer und Entlöhnung von Pausen (Art. 11 Abs. 2 und 3 E-BGAP): Vorschlag der Verwaltung nach dem Entscheid des Nationalrates vom 28. April 2026

1. Kontext

1.1 Die Beschlüsse der SGK-N und des Nationalrates

Die SGK-N hat sich zweimal zu Art. 11 Abs. 2 E-BGAP geäussert. Bei der ersten Abstimmung am 8. Januar 2026 schloss sie sich mit 12 zu 11 Stimmen bei 2 Enthaltungen der Fassung des Bundesrats an («Die Pausen gelten als bezahlte Arbeitszeit, wenn die Arbeitnehmenden ihren Arbeitsplatz nicht verlassen dürfen.»). Bei der zweiten Abstimmung am 12. Februar 2026 nahm sie mit 13 zu 12 Stimmen einen Antrag an, mit dem das Ende von Art. 11 Abs. 2 E-BGAP gestrichen wurde. Gemäss dieser Fassung gelten Pausen ohne weitere Bedingungen als bezahlte Arbeitszeit. Der Kreis der Pausen, die unter die Entlöhnung fallen, wird dadurch erweitert. Der Nationalrat folgte am 28. April 2026 mit 105 zu 80 Stimmen dem Antrag seiner Kommission. Während der Debatte im Nationalrat warfen einige Mitglieder Fragen zur Tragweite dieser Änderung von Art. 11 Abs. 2 E-BGAP auf und verlangten, dass diese Frage im Hinblick auf die Debatte im Zweitrat geklärt werde.

1.2 Geltendes Recht

Art. 15 Abs. 1 des Arbeitsgesetzes (ArG; SR 822.11) schreibt Pausen vor, deren Dauer mit der Dauer des Arbeitstages zunimmt: eine Viertelstunde bei einer täglichen Arbeitszeit von mehr als fünfeinhalb Stunden, eine halbe Stunde bei einer täglichen Arbeitszeit von mehr als sieben Stunden, eine Stunde bei einer täglichen Arbeitszeit von mehr als neun Stunden. Diese Dauerangaben stellen Mindestwerte dar, die auf der effektiven Arbeitszeit berechnet werden. Pausen im Sinne von Art. 15 Abs. 1 ArG, während denen die Arbeitnehmenden ihren Arbeitsplatz nicht verlassen dürfen, gelten bereits heute als Arbeitszeit (Art. 15 Abs. 2 ArG). Das Ziel von Art. 15 Abs. 2 ArG ist es, Situationen zu erfassen, in denen die Arbeitnehmenden einsatzbereit bleiben müssen. In diesem Fall stellt die Pause keine eigentliche Unterbrechung der Arbeit dar und zählt als Arbeitszeit.

Das ArG regelt die Entlöhnung für Pausen nicht; diese fällt unter das Privatrecht. Auch in Art. 319 ff. des Obligationenrechts (OR; SR 220) sind die Pausenzeiten und deren Entlöhnung nicht geregelt. Folglich hängt die Entlöhnung vom Arbeitsvertrag, vom Gesamtarbeitsvertrag oder vom Personalreglement ab und ist daher nicht einheitlich geregelt.

Gemäss dem Entwurf des Bundesrats wären Pausen, während denen die Arbeitnehmenden den Arbeitsplatz nicht verlassen dürfen, bezahlte Arbeitszeit. Das ist der zusätzliche Regelungsinhalt, den die Bestimmung des BGAP gemäss dem Entwurf des Bundesrates gegenüber dem geltenden Recht schaffen würde. Daraus folgt, dass die Mittagspause der Arbeitnehmenden nicht entlöhnt wird, es sei denn, es ist ihnen nicht gestattet, ihren Arbeitsplatz zu verlassen. Dies ist die vom Entwurf des

Bundesrats beabsichtigte Wirkung und entspricht einer häufigen Situation in der Pflege, wo das Personal oft vor Ort bleiben und während seiner Pause einsatzbereit sein muss.

1.3 Bedeutung des Begriffs «Pause»

Die Diskussionen während der Debatte im Nationalrat drehten sich um die «Kaffeepausen». Das zur Begründung des im Nationalrat behandelten Antrags angeführte Beispiel bezog sich auf eine Mitarbeiterin, die ihre Arbeit kurz unterbricht, beispielsweise um ein paar Minuten an die frische Luft zu gehen.

Diese kurzen Unterbrechungen fallen jedoch nicht unter die in Ziffer 1.2 erwähnten obligatorischen Pausen im Sinne von Art. 15 ArG; sie werden zusätzlich zu diesen gesetzlichen Pausen gewährt. Weder das ArG noch der Entwurf des BGAP regeln solche Unterbrechungen. Art. 11 Abs. 1 E-BGAP verweist für die Definition der Arbeitsunterbrechung durch Pausen auf Art. 15 Abs. 1 ArG. Werden solche «Kaffeepausen» vom Arbeitgeber gewährt, gelten sie in der Praxis als bezahlte Arbeitszeit.

Der vom Nationalrat verabschiedete Text regelt also tatsächlich etwas anderes als die «Kaffeepausen». Er zielt auf die Pausen gemäss Art. 15 Abs. 1 ArG ab, d. h. bei einem ordentlichen Arbeitstag von achteinhalb Stunden auf die Mittagspause. Durch die Streichung der vom Bundesrat vorgesehenen Bedingung bewirkt die vom Nationalrat verabschiedete Fassung, dass diese Mittagspause auch dann entlöhnt wird, wenn die Arbeitnehmenden ihren Arbeitsplatz verlassen und frei über ihre Zeit verfügen können. Aus den Debatten geht nicht hervor, dass diese Wirkung beabsichtigt war. Genau diese Diskrepanz soll der in Ziffer 2 vorgestellte Vorschlag der Verwaltung korrigieren.

Sollte die Kommission dennoch auf die geäusserten Anliegen bezüglich der «Kaffeepausen» eingehen wollen, wird in Ziffer 3 ein subsidiärer Vorschlag der Verwaltung unterbreitet.

2. Vorschlag der Verwaltung

Es wird vorgeschlagen, für Art. 11 Abs. 2 E-BGAP zur Fassung des Bundesrates zurückzukehren:

Art. 11 Mindestdauer und Entlöhnung von Pausen

[1] Die Unterbrechung der Arbeit durch Pausen richtet sich nach Artikel 15 Absatz 1 ArG.

[2] Die Pausen gelten als bezahlte Arbeitszeit, wenn die Arbeitnehmenden ihren Arbeitsplatz nicht verlassen dürfen.

Die vom Nationalrat beschlossene Streichung der Bedingung «wenn die Arbeitnehmenden ihren Arbeitsplatz nicht verlassen dürfen» hat zur Folge, dass alle Pausen zu bezahlter Arbeitszeit werden, einschliesslich jener, während denen die Arbeitnehmenden ihren Arbeitsplatz verlassen und frei über ihre Zeit verfügen können.

Die «Kaffeepausen», die im Plenum des Nationalrats diskutiert wurden, fallen grundsätzlich nicht unter die Pausen im Sinne von Art. 15 Abs. 1 ArG und gehören in der Praxis im Allgemeinen zur bezahlten Arbeitszeit, wenn der Arbeitgeber sie gewährt. Sie sind vom Entwurf des Bundesrats nicht betroffen.

3. Subsidiärer Vorschlag der Verwaltung: Entlöhnung von kurzen Pausen, die zusätzlich zu den gesetzlich vorgeschriebenen Pausen gewährt werden

Die Verwaltung empfiehlt in erster Linie, zur Fassung des Bundesrates zurückzukehren (vgl. Ziffer 2). Sollte die SGK-S dennoch das im Nationalrat geäusserte Anliegen konkretisieren und die Entlöhnung von «Kaffeepausen» im E-BGAP festschreiben wollen, könnte sie den Entwurf des Bundesrats durch einen neuen Absatz 3 ergänzen:

Art. 11 Mindestdauer und Entlöhnung von Pausen

[1] Die Unterbrechung der Arbeit durch Pausen richtet sich nach Artikel 15 Absatz 1 ArG.

[2] Die Pausen gelten als bezahlte Arbeitszeit, wenn die Arbeitnehmenden ihren Arbeitsplatz nicht verlassen dürfen.

[3] Gewährt der Arbeitgeber zusätzlich zu den Pausen nach Absatz 1 Pausen mit einer Höchstdauer von 15 Minuten, so gelten diese als bezahlte Arbeitszeit.

Eine solche Formulierung ermöglicht es, in den Absätzen 1 und 2 die Kohärenz mit dem ArG zu wahren. Dies insbesondere hinsichtlich des massgebenden Kriteriums dafür, ob eine Pause als bezahlte Arbeitszeit gilt, nämlich ob die Arbeitnehmenden den Arbeitsplatz verlassen dürfen oder nicht.

Der neue Absatz 3 regelt zugunsten der Arbeitnehmenden die kurzen Pausen («Kaffeepausen»), die über die Mindestanforderungen des ArG hinaus gewährt werden. Werden solche Pausen gewährt, gelten sie als bezahlte Arbeitszeit. Dies ist in der Praxis bereits häufig der Fall. Auf die Einführung einer gesetzlichen Verpflichtung zur Gewährung solcher Pausen wird jedoch verzichtet.

B. Detailkorrekturen im E-BGAP

Bestimmung	Aktueller Text	Zu korrigierender Text / Bemerkung
Art. 15	Der Bundesrat erlässt die Vorschriften, die nach den Artikeln 5-9, 12 und 13 in seinen Kompetenzbereich fallen, nach Anhörung der Sozialpartner.	Die Kompetenz des Bundesrats wurde in den Artikeln 5, 6, 7, 9 und 13 vom Nationalrat gestrichen. Um den Artikel nicht bei jeder Änderung anpassen zu müssen, wird folgende Lösung vorgeschlagen: Der Bundesrat erlässt die Vorschriften, die **gestützt auf Bestimmungen dieses Abschnitts** ~~nach den Artikeln 5-9, 12 und 13~~ in seinen Kompetenzbereich fallen, nach Anhörung der Sozialpartner.
Art. 25 Abs. 2	Verweis auf die in Art. 24 Abs. 2 genannten Berichte der Kommissionen	Sollte die SGK-S den Beschluss des Nationalrates bestätigen, die kantonalen Kommissionen im Pflegebereich abzuschaffen, muss Absatz 2 von Art. 25 gestrichen werden.

C. Präzisierung von Art. 3 Abs. 2 Bst. e des Entwurfs zur Änderung des GesBG

1. Art. 3 Abs. 2 Bst. e GesBG

Art. 3 Abs. 2 GesBG: Die Absolventinnen und Absolventen eines Studiengangs nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a müssen insbesondere folgende Kenntnisse, Fertigkeiten und Fähigkeiten aufweisen:

1.1.	**Geltendes Recht**	e. Sie verfügen über die Kenntnisse, die für präventive, diagnostische, therapeutische, rehabilitative und palliative Massnahmen erforderlich sind.
1.2.	**Vorschlag des Nationalrates**	e. Sie verfügen über die Kenntnisse, die für präventive, diagnostische, therapeutische, rehabilitative und palliative Massnahmen erforderlich sind; sie sind zudem fähig, in der direkten Patientenversorgung komplexe Situationen zu bewältigen und eine koordinierte Behandlung sicherzustellen;
1.3.	**Vorschlag der Verwaltung**	e. Sie verfügen über die Kenntnisse, die für präventive, diagnostische, therapeutische, rehabilitative und palliative Massnahmen erforderlich sind; sie sind zudem fähig, im Rahmen ihrer Berufsausübung mit komplexen Situationen umzugehen und eine koordinierte Behandlung sicherzustellen.

1.1 Geltendes Recht

Die in Art. 3 GesBG geregelten allgemeinen Kompetenzen gelten für alle Berufe des GesBG, nämlich: Pflegefachfrauen und -männer, Physiotherapeutinnen und -therapeuten, Ergotherapeutinnen und -therapeuten, Hebammen, Ernährungsberaterinnen und -berater, Optometristinnen und Optometristen sowie Osteopathinnen und Ostheopaten. Sie sind somit berufsübergreifend und so formuliert, dass sie mit den Ausbildungszielen im Einklang stehen, insbesondere im Hinblick auf die Förderung der interprofessionellen Zusammenarbeit. Sie werden im Ausführungsrecht durch berufsspezifische Kompetenzen ergänzt. Jede Anpassung der bestehenden Kompetenzen muss daher in diesen Gesamtzusammenhang eingebettet sein.

1.2 Vorschlag des Nationalrates

Der Vorschlag ging ursprünglich von der SGK-N aus. Diese hob den zunehmenden Einsatz von Pflegeexpertinnen und -experten Advanced Practice Nurse (APN) in komplexen Situationen sowie die Notwendigkeit einer koordinierten Versorgung zwischen den Akteuren hervor, um Kosten zu senken, unnötige Behandlungen zu vermeiden und die Qualität der Pflege zu verbessern. In den parlamentarischen Debatten zu diesem Vorschlag wurde systematisch die Frage der Bewältigung komplexer Situationen im Zusammenhang mit dem Beruf der Pflegeexpertinnen und -experten APN oder, allgemeiner gesagt, der Pflegenden, angesprochen. So wies beispielsweise Nationalrat Roduit in der Debatte darauf hin, dass diese Kompetenz das «Pflegepersonal» betreffe.

Eine Aufnahme dieser Kompetenz in die allgemeinen Bestimmungen des Gesetzes würde jedoch dazu führen, dass sie für alle durch das GesBG geregelten Berufe gilt und nicht nur für Pflegeexpertinnen und -experten APN und Pflegefachpersonen.

Daraus ergeben sich mehrere Probleme:

- Der Begriff «komplexe Situationen» ist derzeit nicht definiert und daher auslegungsbedürftig;
- Das Verb «bewältigen» lässt sich nicht einheitlich auf alle Berufe anwenden, da es eine Kompetenz im Fallmanagement impliziert, die nur mit einem Masterabschluss erworben werden sollte;

- Der Begriff «direkte Patientenversorgung» bezieht sich ausschliesslich auf Berufe, die «Pflegeleistungen» erbringen, und nicht auf alle im GesBG geregelten Berufe (z. B. Optometristen);
- Der Begriff «koordinierte Behandlung» könnte gestrichen werden, da er bereits implizit in Art. 3 Abs. 2 Bst. f GesBG zum Ausdruck kommt. Seine Beibehaltung wäre jedoch ohne wesentliche Auswirkungen auf die Tragweite der Bestimmung möglich.

Schliesslich stammt dieser Vorschlag aus der Zeit nach der Fertigstellung der Botschaft. Es ist daher zu beachten, dass die Bestimmung im Falle einer Verabschiedung in der Botschaft nicht kommentiert würde, da sie erst im Rahmen der parlamentarischen Debatte eingeführt wurde.

1.3 Vorschlag der Verwaltung

Es wird eine präzisere Formulierung von Art. 3 Abs. 2 Bst. e GesBG vorgeschlagen:

> **« […] sie sind zudem fähig, im Rahmen ihrer Berufsausübung mit komplexen Situationen umzugehen und eine koordinierte Behandlung sicherzustellen. »**

Dieser Vorschlag ist für alle Berufe des GesBG besser geeignet, da er nicht den Begriff «direkte Patientenversorgung» enthält, der zu spezifisch für Pflegende und Pflegeexpertinnen und -experten APN ist. Das Verb «umzugehen» ist ebenfalls passender, da es nicht für alle Berufe das gleiche Mass an Verantwortung voraussetzt und jedem die Möglichkeit lässt, im Rahmen seiner Kompetenzen zu handeln.