Bericht des Bundesamtes für Gesundheit vom 29. Oktober 2026 zuhanden der SGK-S

Pflegende Angehörige und Geltungsbereich des BGAP

1. Ausgangslage

1.1. Anstellung von Angehörigen durch Spitex-Organisationen

Seit einem Urteil des Bundesgerichts aus dem Jahr 2019 (BGE 145 V 161) hat sich die Praxis bezüglich der Anstellung von pflegenden Angehörigen durch Spitex-Organisationen in der Schweiz stark weiterentwickelt. Spitex-Organisationen können pflegende Angehörige anstellen, wenn sie Leistungen der Grundpflege erbringen. Über die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) werden nur die Kosten für die Grundpflege vergütet (Art. 7 Abs. 2 Bst. c KVV), es sei denn, bei den Angehörigen handelt es sich um diplomierte Pflegefachpersonen. Die pflegenden Angehörigen sind über einen Arbeitsvertrag bei der Spitex-Organisation angestellt: Sie handeln gemäss den Anweisungen und unter Aufsicht der Organisation sowie auf Basis der durch Pflegefachpersonen erstellten Pflegebedarfserhebung und Pflegeplanung. In den meisten Fällen beträgt der Zeitaufwand der Angehörigen weniger als 7 Stunden pro Woche (77 %). Pflegeleistungen machen in der Regel nur einen geringen Teil der Betreuungsleistungen aus (ca. 23 bis 34 %)[1].

Das Parlament hat den Bundesrat beauftragt, eine spezifische Regelung für pflegende Angehörige vorzusehen, die bei einer Spitex-Organisation angestellt sind und Leistungen erbringen, die von der OKP übernommen werden (siehe Motion 23.4281 Rechsteiner, Motion 26.3012 SGK-S und Motion 26.3013 SGK-S; darüber hinaus werden die Motionen 24.4355 Hässig, 24.4356 Zybach und 26.3519 SGK-N derzeit im Parlament beraten). Die Ausarbeitung einer solchen Regelung durch die Verwaltung ist im Gange. Ziel ist es, die Wirtschaftlichkeit, die Qualität der erbrachten Leistungen sowie die Transparenz zu verbessern und die geltenden Definitionen zu präzisieren. Der Einsatz von pflegenden Angehörigen soll weiterhin möglich sein, das starke Wachstum in diesem Bereich jedoch gebremst werden. Eine schweizweite Vernehmlassung zu diesem Thema ist im Frühjahr 2027 vorgesehen.

1.2. Besonderheiten der Situation

Der Arbeitsvertrag bindet die pflegende Angehörige an die Spitex-Organisation. Die im Rahmen dieser Tätigkeit erbrachte Grundpflege macht jedoch nur einen Teil der geleisteten Unterstützung aus: Die Begleitung und Beaufsichtigung von Angehörigen sowie die Mithilfe im Haushalt und bei administrativen Aufgaben fallen nicht unter den Vertrag und werden nicht vergütet. Nur die vertraglich geregelten Tätigkeiten, also die durch die OKP vergüteten Leistungen der Grundpflege, fallen unter das Bundesgesetz über die Arbeitsbedingungen in der Pflege (BGAP). Die Situation der pflegenden Angehörigen unterscheidet sich zudem von derjenigen des übrigen Spitex-Personals: Erstere arbeiten meist für eine einzige Person, die oft im selben Haushalt lebt. Verschiedene Regelungen, die für in einer Organisation tätiges Personal konzipiert sind, bspw. jene zu Pausen oder Ankleidezeit, lassen sich nicht auf die Situation von Pflegenden Angehörigen anwenden.

1.3. Anwendbares Recht

Die Anwendbarkeit arbeitsrechtlicher Vorschriften (privatrechtlich und öffentlich-rechtlich) hängt von der Beurteilung des Rechtsverhältnisses ab. Es muss sich um ein Arbeitsverhältnis im Sinne des ArG und von Art. 319 OR handeln. Wurde zwischen der Spitex-Organisation und der oder dem pflegenden Angehörigen ein formeller Arbeitsvertrag abgeschlossen, unterliegen die auf dieser Grundlage erbrachten Leistungen grundsätzlich den Bestimmungen des Obligationenrechts (Art. 319 ff. OR). Der im BGAP vorgesehene Ausschluss privater Haushalte (Art. 3 Abs. 1 Bst. b) betrifft diese tripartiten Beziehungen nicht, sie unterliegen somit dem Gesetz.

[1] Bericht des Bundesrates vom 15. Oktober 2025. Pflegeleistungen von Angehörigen im Rahmen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung, S. 6. www.bag.admin.ch > Services > Publikationen > Bundesratsberichte

2. Beschluss des Nationalrates

2.1. Anträge in der Kommission und vom BAG vorgestellte Optionen

Im Rahmen der Beratung des Gesetzesentwurfs in der SGK-N wurde ein Antrag gestellt, die bei einer Spitex-Organisation angestellten pflegenden Angehörigen ausdrücklich aus dem Geltungsbereich des BGAP auszuschliessen. In seiner Notiz vom 27. Januar 2026 an die SGK-N stellte das BAG zwei Optionen vor: einen ausdrücklichen Ausschluss oder die Regelung im Rahmen des Anwendungsbereichs, verbunden mit einer Delegation an den Bundesrat. Am 12. Februar 2026 entschieden sich die SGK-N und anschliessend am 28. April 2026 der Nationalrat für die zweite Option und ergänzten Art. 2 Abs. 3 BGAP wie folgt:

> [3] Der Bundesrat:
>
> a. Bezeichnet die Pflegeleistungen ;
> b. muss 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 1994 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.

2.2. Herkunft der Ziffern 1 und 2

Der Text übernimmt den vom BAG in seiner Notiz vom 27. Januar 2026 vorgeschlagenen Wortlaut (Option 1), mit einem Unterschied: Der Nationalrat hat «kann» durch «muss» ersetzt. Die Delegation verpflichtet den Bundesrat somit, die Situation der von einer Spitex-Organisation angestellten pflegenden Angehörigen in der Verordnung zu regeln. Ziffer 2 orientiert sich am Wortlaut des ArG, wonach bestimmte Kategorien von Arbeitnehmenden besonderen Bestimmungen unterstellt werden, wenn ihre spezifische Situation dies erfordert (Art. 27 Abs. 1 ArG).

Konkret fallen die von einer Spitex-Organisation angestellten pflegenden Angehörigen in den Geltungsbereich des Gesetzes. Für jede Regelung der Arbeitsbedingungen muss der Bundesrat prüfen, ob diese zu ihrem Schutz notwendig ist (andernfalls Ausnahmeregelung gemäss Ziff. 1) oder ob sie an ihre Situation angepasst werden muss (Sonderbestimmungen gemäss Ziff. 2).

3. Erste Überlegungen mit den Sozialpartnern

Das BAG hat den Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer an der Plattform «Gesundheitspersonal» vom 28. September 2026 Arbeitshypothesen unterbreitet. Da die wöchentliche Höchstarbeitszeit (Art. 5) vom Nationalrat gestrichen worden war, beschränkte sich die Diskussion ausschliesslich auf die Artikel 6 bis 13. Zur Erinnerung: Diese betreffen nur den Teil der Tätigkeit, der durch den Vertrag mit einer Spitex-Organisation geregelt ist.

BGAP	Arbeitsbedingung	Vorläufige Ausrichtung	Mit den Sozialpartnern diskutierte Punkte
Art. 6	Wöchentliche Normalarbeitszeit	Zu klären	Begrenzte Tragweite: Ohne Art. 6 könnte für pflegende Angehörige eine längere Normalarbeitszeit gelten als für das übrige Personal: gleicher Beschäftigungsgrad, gleicher Lohn, aber mehr Stunden pro Woche. Ob dieses Risiko in der Praxis tatsächlich besteht, hängt vom Entlöhnungsmodell ab (Stundenlohn oder Monatslohn).
Art. 7	Überstunden	Zu klären	Stunden, die über dem vertraglich vereinbarten Umfang liegen, z. B. bei einer Verschlechterung des Gesundheitszustands der gepflegten Person.

BGAP	Arbeitsbedingung	Vorläufige Ausrichtung	Mit den Sozialpartnern diskutierte Punkte
Art. 8	Nachtarbeit	Zu klären	Relevant, wenn im Vertrag kurze nächtliche Einsätze vorgesehen sind.
Art. 9	Sonn- und Feiertage	Anwendung wahrscheinlich (Ziff. 2)	Auch an Sonn- und Feiertagen besteht Bedarf an Pflegeleistungen.
Art. 10	Umkleidezeit	Ausnahme vorgesehen (Ziff. 1)	Im familiären Umfeld ist kein Kleiderwechsel vorgeschrieben.
Art. 11	Pausen	Zu klären	Begrenzte Dauer: Einsätze dauern selten länger als 5,5 Stunden am Stück.
Art. 12	Bereitschafts- und Pikettdienste	Zu klären – Kein Ausschluss zum vornherein	Muss der Angehörige sich verfügbar halten, vertraglich geregelte Grundpflegeleistungen im Bereitschafts- oder Pikettdienst zu erbringen?
Art. 13	Dienstpläne	Anwendung wahrscheinlich (Ziff. 2)	Relevant bei Personalwechseln bei der Spitex-Organisation oder bei der Koordination mit dieser.

4. Zu klärende Punkte und weiteres Vorgehen

Die Unterscheidung zwischen den vertraglich geregelten Pflegeleistungen und der unentgeltlichen Unterstützung sollte machbar sein: Die Spitex-Organisationen erbringen bereits Leistungen, die nicht durch die OKP finanziert werden, beispielsweise die Haushaltshilfe, und unterscheiden diese von der Grundpflege.

Der Austausch mit den Sozialpartnern wird fortgesetzt, um diese Hypothesen (Punkt 3) unter Berücksichtigung der Praxis der Spitex-Organisationen zu überprüfen.