

Allgemeinverfügung vom 10. Dezember 2020

betreffend

befristetes Ausgangs- und Besuchsverbot sowie weitere Anordnungen gegenüber sämtlichen Pflegeheimen des Kantons Solothurn

I.

Im Verlauf der Coronavirus-Pandemie waren Ausgangs- und Besuchsbeschränkungen in den Pflegeheimen des Kantons Solothurn mehrfach Gegenstand von Allgemeinverfügungen des Departements des Innern (nachfolgend: DdI). Während ab dem 16. März 2020 ein Besuchsverbot galt, wurde am 25. Mai 2020 im Rahmen der damaligen Lockerungen ein kontrolliertes Besuchsrecht mit entsprechenden Besuchskonzepten seitens der Heime eingeführt. Am 18. Juni 2020 konnte das kontrollierte Besuchsrecht weiter gelockert werden.

Zwecks Eindämmung des Coronavirus und Verhinderung der Überlastung der Intensivpflegestationen der Spitäler sowie des Gesundheitsfachpersonals hat der Bundesrat am 28. Oktober 2020 verschärfte Massnahmen angeordnet, welche seit dem 29. Oktober 2020 gelten.

Am 29. Oktober 2020 gelangte das Amt für soziale Sicherheit aufgrund des dramatischen Anstiegs der Fallzahlen und des Erreichens der Kapazitätsgrenzen in den medizinischen Institutionen an die Pflegeheime und wies diese an, die Schutzmassnahmen gegen COVID-19 punktuell zu verschärfen, indem keine Angehörigenbesuche auf den Zimmern mehr ermöglicht würden, Besuche nur noch in definierten Sektoren möglich seien und diese unter strengen Schutzmassnahmen stattfänden. Die Pflegeheime wurden weiter angewiesen, ihre Bistros und Cafés für Externe zu schliessen und Bewegungen von Bewohnenden ausserhalb des Heimareals möglichst stark einzuschränken. Im Übrigen wurden die Pflegeheime auf die weiterhin geltenden Regelungen für Besuche hingewiesen.

Seither sind die Fallzahlen auf nationaler Ebene zwar tendenziell rückläufig. Sie entwickeln sich aber nicht mehr so gut wie noch zu Beginn. Vielmehr stagniert die Abnahme der Anzahl Neuansteckungen und der Reproduktionszahl R_e an vielen Orten. Die beiden Werte sind in mehreren Kantonen wieder ansteigend und in der Nordwestschweiz gar besorgniserregend. Die Situation auf den Intensivpflegestationen der Spitäler ist sehr angespannt. Die hohen Hospitalisationszahlen haben eine starke Belastung der Infrastruktur im Bereich des Gesundheitswesens und des Gesundheitsfachpersonals zur Folge. Auch wenn sich die Anzahl der Todesfälle stabilisiert, kann nicht von einer klaren Trendwende die Rede sein. In der Altersgruppe der über 65-Jährigen liegt eine erhöhte Übersterblichkeit vor. Überdies bringt die Festtags- und Ferienzeit besondere Herausforderungen mit sich (Weihnachtseinkäufe, verstärkte Benützung der öffentlichen Verkehrsmittel, vermehrte private Treffen und Feiern, rege Nutzung der Skigebiete).

Aufgrund der äusserst angespannten epidemiologischen Situation hat der Bundesrat am 4. Dezember 2020 im Rahmen einer Änderung der Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie vom 19. Juni 2020 (Covid-19-Verordnung besondere Lage; SR 818.101.26) zusätzliche, verschärfte Massnahmen (unter anderem Personenbegrenzungen in Einkaufsläden, obligatorische Erhebung von Kontaktdaten in Restaurations-, Bar- und Clubbetrieben) erlassen. Diese Änderungen traten per 9. Dezember 2020

in Kraft.

Im Rahmen einer Medienkonferenz vom 4. Dezember 2020 hat der Bundesrat zudem diejenigen Kantone, in welchen sich die epidemiologische Lage massgeblich verschlechtert hat, dazu aufgerufen, umgehend zu handeln und strengere Massnahmen zu beschliessen. Vor diesem Hintergrund wurde die Verordnung über Massnahmen des Kantons Solothurn zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (V Covid-19; BGS 100.1) mit Geltung ab 11. Dezember 2020 angepasst und entsprechend neue Massnahmen (unter anderem Schliessung von Barbetrieben und Einrichtungen im Bereich des Sports, Beschränkung auf höchstens 50 gleichzeitig anwesende Gäste in Restaurationsbetrieben) beschlossen.

In den Pflegeheimen des Kantons Solothurn hat sich zudem die Situation in den letzten Wochen deutlich verschärft und es kam zu grösseren Corona-Ausbrüchen in mehreren Pflegeheimen. Während in Kalenderwoche 45 noch lediglich 26 bestätigte Fälle beim Personal, 16 bei den Bewohnenden sowie 4 Covid-19-Todesfälle gemeldet wurden, waren es in Kalenderwoche 46 bereits 77 bestätigte Fälle beim Personal und 61 bei den Bewohnenden sowie 11 Todesfälle. In Kalenderwoche 47 wurden 61 bestätigte Fälle beim Personal sowie 73 bei den Bewohnenden und 15 Todesfälle verzeichnet. In Kalenderwoche 48 kamen 64 bestätigte Fälle beim Personal und 69 bestätigte Fälle bei den Bewohnenden sowie 24 Todesfälle hinzu. In Kalenderwoche 49 waren es beim Personal 110 und bei den Bewohnenden 133 bestätigte Fälle sowie 24 Todesfälle (vgl. Wöchentliche Situationsberichte vom 11. November 2020, 23. November 2020, 30. November 2020, 7. Dezember 2020). Vereinzelt mussten die Pflegeheime sogar durch den Zivilschutz unterstützt werden, da ein Grossteil der Bewohnenden angesteckt war und es auch unter den Mitarbeitenden zahlreiche Infizierte gab.

Anlässlich einer weiteren Medienkonferenz vom 8. Dezember 2020 hat der Bundesrat überdies in Aussicht gestellt, per 11. Dezember 2020 über strengere Massnahmen zu entscheiden.

II.

1.

1.1. Soweit die Covid-19-Verordnung besondere Lage nichts anderes bestimmt, behalten die Kantone ihre Zuständigkeit (Art. 2 Covid-19-Verordnung besondere Lage).

Gestützt auf Art. 40 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG; SR 818.101) können Massnahmen angeordnet werden, um die Verbreitung übertragbarer Krankheiten in der Bevölkerung oder in bestimmten Personengruppen zu verhindern. Entsprechende Massnahmen bezwecken die Verminderung enger Kontakte zwischen Personen oder die Verhinderung einer Exposition in einer bestimmten Umgebung. Ziel ist es, die Wahrscheinlichkeit zu senken, dass Individuen einem Erreger ausgesetzt und dadurch möglicherweise infiziert werden. Diese Massnahmen sind auf die kollektive Ebene ausgerichtet und betreffen vor allem Veranstaltungen, Schulen, öffentliche Institutionen und Unternehmen, da Menschenansammlungen für die Ausbreitung bestimmter Krankheiten besonders förderlich sind. Die möglichen Einschränkungen sollen die Anzahl erkrankter Personen verringern, indem sie die Ausbreitung der Krankheit eindämmen oder verlangsamen. Beim Entscheid, ob konkrete Massnahmen angeordnet werden sollen, sind das epidemiologische Umfeld in der Schweiz und im Ausland (Ort, Ausdehnung und Entwicklung der Herde, Infektiosität, besonders betroffene Gruppen) sowie die Merkmale der Veranstaltung, der Schule, der öffentlichen Institution oder der Unternehmen (Herkunft, Anzahl der Teilnehmenden, Zugehörigkeit der betreffenden Personen zu besonders stark betroffenen Gruppen etc.) zu berücksichtigen. Neben der Beurteilung des Risikos für die öffentliche Gesundheit sind bei der Prüfung entsprechender Einschränkungen auch die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Folgen in Betracht zu ziehen (vgl. Botschaft zur Revision des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen [Epidemiengesetz, EpG] vom 3. Dezember 2010 [BBl 2010 311 ff., 392]).

Es können namentlich Schulen, andere öffentliche Institutionen und private Unternehmungen geschlossen oder Vorschriften zum Betrieb verfügt werden. Überdies können das Betreten und

Verlassen bestimmter Gebäude und Gebiete sowie bestimmte Aktivitäten an definierten Orten verboten oder eingeschränkt werden (Art. 40 Abs. 2 Bst. b und c EpG). Die Absperrung bestimmter Quartiere oder Häusergruppen ist geeignet, die Weiterverbreitung von übertragbaren Krankheiten signifikant einzuschränken (Botschaft EpG, S. 392).

Die Massnahmen dürfen nur so lange dauern, wie es notwendig ist, um die Verbreitung einer übertragbaren Krankheit zu verhindern. Sie sind regelmässig zu überprüfen (Art. 40 Abs. 3 EpG). Damit wird der Grundsatz der Verhältnismässigkeit angesprochen. Verwaltungsmassnahmen müssen zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesses liegenden Ziels geeignet und in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und persönlicher Hinsicht erforderlich sein. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die den betroffenen Personen auferlegt werden (HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 514 ff.).

1.2 Der Bund sieht betreffend die Pflegeheime keine Besuchs- und Ausgangsverbote vor und entzieht den Kantonen in diesem Bereich auch nicht die Regelungsbefugnis. Der Kanton Solothurn behält daher seine Zuständigkeit.

Die Anordnung von Massnahmen gemäss Art. 40 EpG erfolgt im Kanton Solothurn namens des DdI durch die Kantonsärztin oder den Kantonsarzt (§ 49 Abs. 1 Gesundheitsgesetz [GesG; BGS 811.11], § 3 Abs. 2 Bst. g Verordnung über den Vollzug der eidgenössischen Epidemiengesetzgebung [kantonale Epidemienverordnung, V EpG; BGS 811.16] sowie § 4 Abs. 1 Bst. c Ziff. 2 Verordnung über die Delegation der Unterschriftsberechtigung in den Departementen [BGS 122.218]).

Die Kantonsärztin oder der Kantonsarzt ist ebenfalls für die Krankheitsbekämpfung in Institutionen des Bildungs- und Gesundheitswesens, in Strafvollzugsanstalten oder in Unterkünften des Bundes, der Kantone oder der Gemeinden im Asylbereich zuständig (Botschaft EpG; S. 402)).

2. Ein befristetes Besuchsverbot ist eine geeignete Massnahme, um den Ausbruch und die weitere Verbreitung des Coronavirus in den Pflegeheimen wirksam zu bekämpfen. Des Weiteren sind, wie nachfolgend aufzuzeigen ist, mildere Massnahmen nicht zielführend.

Trotz der bestehenden und umgesetzten Schutzkonzepte seitens der Pflegeheime ist es vermehrt zu grösseren Coronavirus-Ausbrüchen gekommen. Entsprechend ist klar ersichtlich, dass diese Massnahmen, d.h. die Erarbeitung und Umsetzung eines Schutzkonzepts, für sich alleine genommen nicht ausreichend sind, um die Ausbreitung des Coronavirus wirksam zu verhindern.

Das systematische Befragen der Besucherinnen und Besucher nach Krankheitssymptomen und das Hinweisen auf die geltenden Hygienevorschriften gewährleisten keine hinreichende Sicherheit vor Infektionen. Es erweist sich zwar als sinnvoll, Besucherinnen und Besucher in unklaren Fällen oder bei unkooperativem Verhalten den Zugang zu den Pflegeheimen zu verwehren. Diese Massnahmen garantieren aber keinen flächendeckenden Schutz vor Infektionen. Es kann längere Zeit dauern, bis eine infizierte Person Symptome entwickelt und andere Personen anstecken kann. Folglich liessen sich Besucherinnen und Besucher nicht in verlässlicher Weise gesundheitlich überprüfen.

Vor diesem Hintergrund und insbesondere in Anbetracht der auf dem Spiel stehenden, hochrangigen Interessen an der Aufrechterhaltung der öffentlichen Gesundheit erscheint ein vorerst bis und mit 22. Dezember 2020 befristetes Besuchsverbot in sämtlichen Pflegeheimen des Kantons Solothurn als geeignet, erforderlich und folglich als verhältnismässig. In sachlich begründeten Einzelfällen (z.B. bei sterbenden Personen) kann die Heimleitung nach erfolgter Beurteilung ihrerseits ausnahmsweise Besuche bewilligen.

3. Ein befristetes Ausgangsverbot ist als zusätzliche Massnahme zum befristeten Besuchsverbot geeignet, um den Ausbruch und die Verbreitung des Coronavirus in den Pflegeheimen wirksam zu bekämpfen. Andere, ergänzende Massnahmen sind, wie nachfolgend aufzuzeigen ist, nicht zielführend.

Ein befristetes Besuchsverbot wäre für sich alleine noch nicht ausreichend, zumal die Bewohnerinnen und Bewohner der Pflegeheime trotz Vorliegen eines Besuchsverbots noch immer anderen Personen ausserhalb der Pflegeheime Besuche abstatten könnten und dadurch die Gefahr besteht, dass sie sich infizieren und bei ihrer Rückkehr in das Pflegeheim andere Bewohnerinnen und Bewohner sowie das Personal anstecken. Wie bereits dargelegt, kann es längere Zeit dauern, bis eine infizierte Person Symptome entwickelt und andere Personen anstecken kann.

Vor diesem Hintergrund und insbesondere in Anbetracht der auf dem Spiel stehenden, hochrangigen Interessen an der Aufrechterhaltung der öffentlichen Gesundheit erscheint ein vorerst bis und mit 22. Dezember 2020 befristetes Ausgangsverbot in sämtlichen Pflegeheimen des Kantons Solothurn als geeignet, erforderlich und folglich als verhältnismässig. In sachlich begründeten Einzelfällen (z.B. bei sterbenden Angehörigen) kann die Heimleitung nach erfolgter Beurteilung ihrerseits ausnahmsweise Ausgänge bewilligen.

4. Aufgrund der mittels vorliegender Verfügung zu treffenden Massnahmen sind das mittels Allgemeinverfügung vom 18. Juni 2020 angeordnete Besuchsrecht (Ziff. 1), die Regelung betreffend Aufenthalte ausserhalb des Pflegeheim-Areals (Ziff. 2) sowie die Regelung betreffend interne Veranstaltungen (Ziff. 5) für die Geltungsdauer der mit der vorliegenden Verfügung angeordneten Massnahmen zu sistieren.

Das Besuchsverbot und das Ausgangsverbot sind vorerst bis und mit am 22. Dezember 2020 befristet. Nach Ablauf der Befristung sind die epidemiologische Situation und der damit einhergehende Handlungsbedarf nochmals einlässlich zu prüfen. Sofern eine Weiterführung der Massnahmen erforderlich sein sollte, ist eine erneute Verfügung zu erlassen.

5. Neben dem befristeten Besuchsverbot sowie dem befristeten Ausgangsverbot werden überdies die nachfolgenden, bis auf Weiteres geltenden Anordnungen erlassen:

- Die Pflegeheime haben die notwendigen Vorkehrungen zu treffen, damit keine Durchmischung der Bewohnerinnen und Bewohner sowie der Mitarbeitenden der verschiedenen Abteilungen stattfindet. Die geltenden Schutzmassnahmen sind zwingend einzuhalten.
- Die Pflegeheime haben des Weiteren die notwendigen Vorkehrungen zu treffen, damit auch während den Pausen keine Durchmischung der Mitarbeitenden der verschiedenen Abteilungen stattfindet. Die geltenden Schutzmassnahmen sind zwingend einzuhalten.

6. Des Weiteren wird den Pflegeheimen an dieser Stelle dringend geraten, die nachfolgenden Empfehlungen bis auf Weiteres einzuhalten:

- Auf nicht zwingend notwendige Sitzungen ist zu verzichten. Notwendige Sitzungen sollen zudem – wenn immer möglich – auf andere Weise erfolgen, wie z.B. via Skype o.Ä.
- Die Mitarbeitenden sollen nochmals einlässlich über die einzuhaltenden Hygiene- und Schutzmassnahmen informiert werden. Auch sind sie über die neu angeordneten und zwingend einzuhaltenden Massnahmen zu orientieren. Ihnen ist aufzuzeigen, wie wichtig diese Massnahmen sind, um eine weitere Verbreitung des Coronavirus zu verhindern bzw. einzudämmen.
- Die Bewohnerinnen und Bewohner sollen – wenn immer möglich – auch die Festtage im Heim verbringen, ansonsten sie sich nach erfolgter Rückkehr für die Dauer von zehn Tagen in Quarantäne zu begeben haben.
- Auf Gruppenveranstaltungen innerhalb der Pflegeheime ist zu verzichten.
- Die allgemein gültigen Empfehlungen des BAG betreffend Hygiene (unter anderem regelmässiges Lüften) sind einzuhalten.

7. Die vorliegende Verfügung regelt einen konkreten Sachverhalt und richtet sich an eine individuell nicht bestimmte, jedoch nach spezifischen Merkmalen bestimmbare Vielzahl von Adressaten (sog. Allgemeinverfügung). Um die Ausbreitung des Coronavirus zu verhindern, müssen die vorerwähnten Massnahmen rasch getroffen werden. Deshalb ist es aus gesundheitspolizeilichen Gründen gerechtfertigt, auf eine vorgängige Anhörung zu verzichten

(vgl. § 23 Abs. 2 Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 124.11]). Da eine individuelle Zustellung von Allgemeinverfügungen überdies nicht möglich bzw. nicht zumutbar ist, kann diese unter sinngemässer Anwendung von Art. 141 der Schweizerischen Zivilprozessordnung (Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272) im Amtsblatt des Kantons Solothurn publiziert werden (§ 21 Abs. 3 VRG). Bei besonderer Dringlichkeit, zur Sicherung der Wirkung oder bei Vorliegen ausserordentlicher Umstände kann eine Publikation im ausserordentlichen Verfahren durch Printmedien, Radio, Fernsehen, Internet, soziale Medien oder andere zweckmässige Mittel erfolgen. Die ordentliche Publikation ist so bald als möglich nachzuholen (§ 11 Gesetz über die amtlichen Publikationsorgane [Publikationsgesetz, PuG; BGS 111.31]). Die Allgemeinverfügung wird demnach in den digitalen Kanälen des Kantons Solothurn publiziert. Die ordentliche Publikation wird im nächsten Amtsblatt nachgeholt. Bei Eröffnung durch amtliche Publikation kann auf die Begründung der Verfügung verzichtet werden (§ 21^{bis} Bst. b VRG). Die Zustellung gilt am Tag der Publikation als erfolgt. Die begründete Allgemeinverfügung wird während der Beschwerdefrist beim Ddl zur Einsicht öffentlich aufgelegt.

8. Die vorliegende Verfügung wird per 10. Dezember 2020 wirksam. Einer Beschwerde an das Verwaltungsgericht kommt nur dann aufschiebende Wirkung zu, wenn der Präsident oder der Instruktionsrichter sie verfügt (§ 70 VRG).

9. Vorsätzliche Verletzungen der Massnahmen gemäss Erwägung 2-3 und 5 werden mit Busse bestraft (Art. 83 Abs. 1 Bst. j EpG).

III.

Demnach wird **entschieden**:

1. Das mittels Allgemeinverfügung vom 18. Juni 2020 angeordnete Besuchsrecht (Ziff. 1), die Regelung betreffend Aufenthalte ausserhalb des Pflegeheimareals (Ziff. 2) sowie die Regelung betreffend interne Veranstaltungen (Ziff. 5) werden für die Geltungsdauer der mit der vorliegenden Verfügung angeordneten Massnahmen sistiert.
2. In sämtlichen Pflegeheimen des Kantons Solothurn gilt ein vorerst bis und mit 22. Dezember 2020 befristetes Besuchsverbot gemäss Erwägung 2.
3. Überdies gilt in sämtlichen Pflegeheimen des Kantons Solothurn ein vorerst bis und mit 22. Dezember 2020 befristetes Ausgangsverbot gemäss Erwägung 3.
4. Zudem sind die bis auf Weiteres geltenden Anordnungen gemäss Erwägung 5 zwingend einzuhalten.
5. Die Allgemeinverfügung tritt per 10. Dezember 2020 in Kraft. Auf eine vorgängige Anhörung wird verzichtet.
6. Die Allgemeinverfügung wird in den digitalen Kanälen des Kantons Solothurn publiziert. Die ordentliche Publikation wird im nächsten Amtsblatt nachgeholt.
7. Die begründete Allgemeinverfügung wird während der Beschwerdefrist beim Departement des Innern öffentlich aufgelegt.
8. Vorsätzliche Verletzungen der Massnahmen gemäss den Ziffern 2-4 werden mit Busse bestraft.

Namens des Departements des Innern



Prof. Dr. med. Lukas Fenner
Kantonsarzt

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diese Verfügung kann innert 10 Tagen seit der Publikation beim Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn, Amthaus 1, 4502 Solothurn, Beschwerde erhoben werden (§§ 29 und 66 ff. Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 124.11]). Die Beschwerde ist schriftlich einzureichen und hat einen Antrag und eine Begründung zu enthalten.

