

Ambassadorshof / Riedholzplatz 3
4509 Solothurn

Verfügung vom 19. März 2020

betreffend

Schliessung der Tagesstätten für Seniorinnen und Senioren gemäss Art. 40 des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG; SR 818.101)

I.

Der Coronavirus (nachfolgend: COVID-19) ist ein kürzlich in China entdeckter Virus, welcher sich von dort aus rasant ausbreitet. Er löst eine ansteckende Atemwegserkrankung aus. Viele Einzelheiten dazu sind noch unbekannt. Atemwegserkrankungen mit COVID-19 sind ansteckend und können schwere Komplikationen mit sich bringen, insbesondere bei älteren Menschen. Es kann bis 14 Tage nach einer Infektion mit dem COVID-19 dauern, bis eine infizierte Person Symptome entwickelt und andere Personen anstecken kann. Damit stellt das COVID-19 eine erhebliche Gefährdung der öffentlichen Gesundheit dar.

Am 30. Januar 2020 hat die Weltgesundheitsorganisation (nachfolgend: WHO) die gesundheitliche Notlage von internationaler Tragweite (Public Health Emergency of International Concern) ausgerufen. Am 28. Februar 2020 hat der Bundesrat für die Schweiz aufgrund des COVID-19 «die besondere Lage» gemäss Art. 6 Abs. 1 Bst. b EpG erklärt und die Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19-Verordnung [SR 818.101.24]) beschlossen. Diese sah zeitlich befristete Verbote und Einschränkungen von öffentlichen und privaten Veranstaltungen vor. Die WHO hat die Verbreitung des COVID-19 mittlerweile als Pandemie eingestuft. Am 13. März 2020 hat der Bundesrat auf dem Verordnungsweg (Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus [COVID-19-Verordnung 2], SR 818.101.24) Einschränkungen beim Grenzverkehr, befristete Schulschliessungen und befristete Verbote und Einschränkungen von öffentlichen und privaten Veranstaltungen beschlossen. Am 16. März 2020 hat der Bundesrat die Situation in der Schweiz als «ausserordentliche Lage» im Sinne von Art. 7 EpG eingestuft und die COVID-19-Verordnung 2 vom 13. März 2020 ergänzt. Er hat bestehende Massnahmen verschärft und neue Anordnungen gegenüber der Bevölkerung, Organisationen und Institutionen sowie den Kantonen erlassen. Er hat u.a. öffentliche und private Veranstaltungen verboten und alle öffentlich zugänglichen Einrichtungen geschlossen (Einkaufsläden, Restaurants, Bars, etc.). Von diesen Verbote gibt es verschiedene Ausnahmen.

Besondere Probleme stellen sich im Zusammenhang mit dem COVID-19 in den Tagesstätten für Seniorinnen und Senioren des Kantons Solothurn gemäss § 143^{bis} Sozialgesetz (SG; BGS 831.1). Als besonders gefährdete Personen gelten gemäss Art. 10b Abs. 2 COVID-19-Verordnung 2 Personen ab 65 Jahren und Personen, die insbesondere folgende Erkrankungen aufweisen: Bluthochdruck, Diabetes, Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Chronische Atemwegserkrankungen, Erkrankungen und Therapien, die das Immunsystem schwächen, Krebs. Es besteht somit die Gefahr, dass mit dem COVID-19 infizierte Seniorinnen und Senioren, welche in Bezug auf schwere Krankheitsverläufe besonders gefährdet sind, sich in einer Tagesstätte gegenseitig anstecken.

II.

1.

1.1 Wenn es eine ausserordentliche Lage erfordert, kann der Bundesrat für das ganze Land oder für einzelne Landesteile die notwendigen Massnahmen anordnen (Art. 7 EpG). Die Bestimmung wiederholt die verfassungsmässige Kompetenz des Bundesrates, in ausserordentlichen Situationen ohne Grundlage in einem Bundesgesetz Polizeinotverordnungsrecht zu erlassen (Art. 185 Abs. 3 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV; SR 101]). Dem Bund wird für die besondere und ausserordentliche Lage somit die Befugnis übertragen, selber die erforderlichen Massnahmen zu anzuordnen. Der Vollzug bleibt bei den Kantonen (vgl. Botschaft zur Revision des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen [Epidemiengesetz, EpG] vom 3. Dezember 2010 [BBl 2010 311 ff., 337]).

Gestützt auf Art. 40 Abs. 1 EpG 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 sind 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 Soweit die COVID-19-Verordnung 2 nichts anderes bestimmt, behalten die Kantone ihre Zuständigkeiten (Art. 1a). In den durch die Verordnung regulierten Bereichen haben die Kantone keinen Handlungsspielraum mehr, sondern erfüllen einen Vollzugauftrag des Bundes. Sofern für einen Bereich eine Bundesregelung besteht, ist diese abschliessend. Es bleibt den Kantonen beispielsweise überlassen, die Besuchszeiten in Altersheimen zu regeln oder ein Besuchsverbot zu erlassen, da die COVID-19-Verordnung 2 diesbezüglich keine Vorgaben enthält (vgl. Erläuterungen zur COVID-19-Verordnung 2, Fassung vom 16. März 2020, Ziff. 2.1). Der Betrieb von Tagesstätten für Seniorinnen und Senioren wird durch den Bund nicht geregelt. Der Kanton Solothurn behält daher in diesem Bereich seine Zuständigkeit.

Die Anordnung von Massnahmen gemäss Art. 40 EpG erfolgt im Kanton Solothurn namens des

Departements des Innern (nachfolgend: DdI) durch die Kantonsärztin oder den Kantonsarzt (§ 49 Abs. 1 Gesundheitsgesetz [GesG; BGS 811.11] und § 3 Abs. 2 Bst. g Verordnung über den Vollzug der eidgenössischen Epidemienetzgebung [kantonale Epidemienverordnung, V EpG; BGS 811.16]). 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. Die Schliessung von Tagesstätten für Seniorinnen und Senioren ist eine geeignete Massnahme, um den Ausbruch und die Verbreitung des COVID-19 innerhalb einer Risikogruppe wirksam zu bekämpfen. Art. 10b Abs. 1 COVID-19-Verordnung 2 hält ausdrücklich fest, dass besonders gefährdete Personen zu Hause bleiben und Menschenansammlungen meiden sollen. Gemäss Abs. 2 derselben Bestimmung gelten Personen ab 65 Jahren und Personen, die insbesondere folgende Erkrankungen aufweisen: Bluthochdruck, Diabetes, Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Chronische Atemwegserkrankungen, Erkrankungen und Therapien, die das Immunsystem schwächen, Krebs, als besonders gefährdet. Seniorinnen und Senioren, die sich in Tagesstätten gemäss § 143^{bis} SG aufhalten, gehören demnach ausnahmslos zu den Risikogruppen. Des Weiteren sind, wie nachfolgend aufzuzeigen ist, mildere Massnahmen nicht zielführend.

Das systematische Befragen der Tagesstätten-Besucherinnen und Tagesstätten-Besucher nach Krankheitssymptomen und das Hinweisen auf die Hygienevorschriften gewährleisten keine hinreichende Sicherheit vor Infektionen. Ferner ist es zwar sinnvoll, Tagesstätten-Besucherinnen und Tagesstätten-Besucher in unklaren Fällen oder bei unkooperativem Verhalten den Zugang zu den Tagesstätten zu verwehren. Diese Massnahmen garantieren jedoch ebenfalls keinen flächendeckenden Schutz vor Infektionen. Es ist an dieser Stelle nochmals zu betonen, dass es bis 14 Tage nach einer Infektion mit dem COVID-19 dauern kann, bis eine infizierte Person Symptome entwickelt und andere Personen anstecken kann. Somit liessen sich Tagesstätten-Besucherinnen und Tagesstätten-Besucher nicht in verlässlicher Weise gesundheitlich überprüfen. Eine weitere Problematik liegt im Umstand, dass die Besucherinnen und Besucher der Tagesstätten in aller Regel zu Hause wohnen und dadurch mit weiteren nicht kontrollierbaren Kontakten zu rechnen ist. Im Falle einer Ansteckung wird der Virus sodann in der Tagesstätte direkt innerhalb einer Risikogruppe verbreitet.

3. Vor diesem Hintergrund erweisen sich aufgrund der vom Bundesrat erklärten aussergewöhnlichen Lage bis 19. April 2020 befristete Schliessungen der Tagesstätten für Seniorinnen und Senioren, insbesondere in Anbetracht der auf dem Spiel stehenden, hochrangigen Interessen an der Aufrechterhaltung der öffentlichen Gesundheit und dem Schutz besonders vulnerabler Bevölkerungsgruppen, als geeignet, erforderlich und folglich als verhältnismässig. Es gelten folgende Anordnungen:

- Die Tagesstätten für Seniorinnen und Senioren haben den Betrieb einzustellen.

Die vorerwähnten Massnahmen sind gültig, solange sie sich – unter Zugrundelegung der Empfehlungen des Bundesrats und des BAG – für die Vermeidung des COVID-19 in den Tagesstätten für Seniorinnen und Senioren als erforderlich erweisen. Sie können durch die zuständigen Behörden jederzeit gelockert oder aufgehoben werden, sofern dies die epidemiologische Situation zulässt.

Nach Ablauf der Befristung sind die epidemiologische Situation und der damit einhergehende Handlungsbedarf nochmals einlässlich zu prüfen. Sofern erneute Massnahmen erforderlich sein sollten, ist eine erneute Verfügung zu erlassen.

4. Um die Ausbreitung des COVID-19 in den Tagesstätten für Seniorinnen und Senioren 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]).

5. Aufgrund der Dringlichkeit der Massnahmen für einen wirksamen Schutz der öffentlichen Gesundheit ist die vorliegende Verfügung sofort wirksam und einer allfälligen Beschwerde wird die aufschiebende Wirkung entzogen (§ 36 Abs. 2 und 3 VRG).

6. Widerhandlungen gegen die Aufforderung zur Schliessung von Tagesstätten für Seniorinnen und Senioren werden mit Busse bestraft (Art. 83 Abs. 1 Bst. j EpG).

III.

Demnach wird **entschieden**:

1. Der Betrieb von Tagesstätten für Seniorinnen und Senioren gemäss § 143^{bis} SG ist im Kanton Solothurn nicht gestattet.
2. Die Trägerschaften sind für die Umsetzung der Schliessung zuständig.
3. Die Verfügung tritt mit sofortiger Wirkung in Kraft. Auf eine vorgängige Anhörung wird verzichtet. Die Verfügung gilt bis 19. April 2020.
4. Einer allfälligen Beschwerde wird die aufschiebende Wirkung entzogen.
5. Sofern nach Ablauf der Gültigkeit der Verfügung erneute Massnahmen erforderlich sind, wird eine erneute Verfügung erlassen.
6. Widerhandlungen gegen die Aufforderung zur Schliessung von Tagesstätten für Seniorinnen und Senioren werden gemäss Art. 83 Abs. 1 Bst. j EpG strafrechtlich geahndet.

Namens des Departements des Innern



Prof. Dr. med. Lukas Fenner
Kantonsarzt

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diese Verfügung kann innert 10 Tagen seit der Eröffnung 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.

Verteiler:

- Departement des Innern, Gesundheitsamt
- Departement des Innern, Amt für soziale Sicherheit
- Tagesstätten für Seniorinnen und Senioren gemäss § 143^{bis} SG **(R)**