

Allgemeinverfügung vom 16. April 2020

betreffend

Anordnungen und Empfehlungen an sämtliche Pflegeheime des Kantons Solothurn

I.

Der COVID-19 ist ein sich rasant ausbreitender Virus, der eine ansteckende Atemwegserkrankung auslöst. Diese kann schwere Komplikationen verursachen, 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.

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 einen Grossteil der öffentlich zugänglichen Einrichtungen geschlossen (Einkaufsläden, Restaurants, Bars, etc.). Von diesen Verboten gibt es verschiedene Ausnahmen. Die Massnahmen des Bundes wurden in der Zwischenzeit mehrfach ergänzt. Seit 21. März 2020 gilt ein Verbot für Menschenansammlungen von mehr als 5 Personen im öffentlichen Raum.

Besondere Probleme stellen sich im Zusammenhang mit dem COVID-19 in den Pflegeheimen des Kantons Solothurn gemäss § 144 Abs. 3 des Sozialgesetzes (SG; BGS 831.1). Zu den Risikogruppen betreffend eine Ansteckung mit dem neuartigen Virus gehören gemäss bisherigen Erkenntnissen bspw. Herz-Kreislauf-Erkrankungen und Bluthochdruck, Diabetes, chronische Atemwegserkrankungen, Krebs sowie Erkrankungen und Therapien, die das Immunsystem schwächen. Ausserdem gefährdet sind gemäss BAG Menschen ab 65 Jahren. Es besteht die Gefahr, dass mit dem COVID-19 infizierte Besucherinnen und Besucher Bewohnerinnen und Bewohner bzw. Patientinnen und Patienten infizieren, welche für schwere Krankheitsverläufe besonders gefährdet sind. Auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die für die Betreuung der Risikogruppen besonders wichtig sind, könnten angesteckt werden. Vor diesem Hintergrund hat der Kantonsarzt am 16. März 2020 namens des Departements des Innern (nachfolgend: DdI) ein bis am 19. April 2020 befristetes Besuchsverbot in Pflegeheimen erlassen.

Der Bundesrat hat am 8. April 2019 die Geltungsdauer der COVID-19-Verordnung 2 und der darin vorgesehenen Massnahmen bis am 26. April 2020 verlängert. Danach sollen die Massnahmen

schrittweise gelockert werden. Die Kriterien für die Lockerung sind zum einen die Anzahl der Neuinfektionen, der Spitaleinweisungen und der Todesfälle. Zum anderen ist entscheidend, wie gut die Massnahmen betreffend Abstandhalten und Hygiene eingehalten und grössere Ansammlungen von Menschen vermieden werden können. Ziel des Bundesrats bleibt, die Bevölkerung, insbesondere vulnerable Personen, zu schützen, die weitere Ausbreitung der Krankheit zu verhindern und das Gesundheitssystem vor einer Überlastung zu bewahren.

Aufgrund dessen ist das Besuchsverbot in Pflegeheimen weiterhin aufrechtzuerhalten, da es sich bei Heimbewohnerinnen und -bewohnern um vulnerable Personen handelt. Des Weiteren sind zur Entlastung der Spitäler neu Vorgaben betreffend die Verlegung von Heimbewohnerinnen und -bewohnern in Spitäler zu machen. Ferner sind Anordnungen betreffend die Verwendung von Schutzmaterial und die Meldung von Todesfällen erforderlich. Des Weiteren soll eine Empfehlung betreffend den Ausgang für Heimbewohnerinnen und -bewohner abgegeben werden.

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 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 [BBI 2010 311 ff., 337]). Soweit der Bundesrat nichts anderes bestimmt, behalten die Kantone ihre Zuständigkeiten (Art. 1a COVID-19-Verordnung 2). 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. Ebenso dürfen die kantonalen Vollzugsbehörden mit ihren Vollzugshandlungen die Bundesratsverordnung nicht unterlaufen. Verzichtet der Bundesrat auf eine explizite Regelung in der Absicht, den Kantonen eine Regelungsbefugnis einzuräumen, können die Kantone entsprechende Vorschriften erlassen. So können die Kantone beispielsweise Vorgaben in Bezug auf die Besuchsmöglichkeiten und -zeiten in Pflegeheimen machen (vgl. Erläuterungen zur COVID-19-Verordnung 2, Stand 8. April 2020, S. 2 f.).

1.2 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 [BBI 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).

1.3 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.).

1.4 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 Epidemiengesetzgebung [kantonale Epidemieverordnung, 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. Ein Besuchsverbot ist weiterhin eine geeignete Massnahme, um den Ausbruch und die Verbreitung des COVID-19 in Pflegeheimen wirksam zu bekämpfen. Mildere Massnahmen sind nach wie vor nicht zielführend, da das systematische Befragen der Besucherinnen und Besucher nach Krankheitssymptomen und das Hinweisen auf die Hygienevorschriften keine hinreichende Sicherheit vor Infektionen gewährleisten. 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 bekanntermassen bis 14 Tage nach einer Infektion mit dem COVID-19 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 ist das Besuchsverbot in Pflegeheimen weiterhin aufrechtzuerhalten. In sachlich begründeten Einzelfällen (z.B. Palliative Care) kann die Heimleitung ausnahmsweise Besuche bewilligen.

3. Eine Verlegung bestätigter oder mutmasslicher COVID-19-Heimpatientinnen und -patienten in Spitäler ist nur unter folgenden Voraussetzungen zulässig:

- der Spitalaufenthalt bietet die Möglichkeit für eine erfolgreiche Behandlung,
- der Spitalaufenthalt ist aufgrund des Gesundheitszustands der Patientin bzw. des Patienten zwingend notwendig,
- die Einweisung in ein Spital wird durch die behandelnde Ärztin bzw. den behandelnden Arzt oder ersatzweise durch die Heimärztin bzw. den Hausarzt in die Wege geleitet und
- die Verlegung stützt sich auf den tatsächlich geäusserten oder mutmasslichen, sorgfältig abgeklärten Willen der Patientin bzw. des Patienten ab

Die übrigen Patientinnen und Patienten sind heimintern und gegebenenfalls palliativ zu betreuen.

Vor der Verlegung ist durch Rücksprache mit der Notfallstation des betreffenden Spitals zu prüfen, ob sich eine Spitaleinweisung unter Abwägung der Behandlungsmöglichkeiten und der vorhandenen Ressourcen des Spitals und den heiminternen Pflegemöglichkeiten als zweckmässig erweist und eine Möglichkeit für eine erfolgreiche Behandlung besteht.

4. Für die Verwendung von Schutzmaterial sind die Empfehlungen des Bundes ab sofort verbindlich einzuhalten. Das klinisch tätige Personal hat im Kontakt mit bestätigten COVID-19-

Patientinnen und -Patienten und mit COVID-19-Verdachtsfällen Schutzmasken zu tragen. Dasselbe gilt bei Kontakt zu Risikogruppen oder wenn die Mitarbeitenden selber Symptome aufweisen. Ob das generelle Tragen von Schutzmasken durch das klinisch tätige Personal sinnvoll ist, beurteilen die Pflegeheime für ihren Betrieb aufgrund der obgenannten Kriterien und der konkreten Verhältnisse selber. Schutzmaterial ist im Generellen bewusst und ressourcenschonend einzusetzen. Masken sind erst nach vier bis acht Stunden zu wechseln, auch wenn diese feucht sind.

5. Die Bewohnerinnen und Bewohner der Pflegeheime gehören zur Gruppe der besonders gefährdeten Personen. Letztere sollen – im Sinne einer Empfehlung des Bundes – möglichst zuhause bleiben und Menschenansammlungen vermeiden (vgl. Art. 10b COVID-19 Verordnung 2). Sie sollten das Areal der Pflegeheime deshalb grundsätzlich nicht verlassen, da sie sich im Rahmen von Aussenkontakten mit dem COVID-19 anstecken und nach erfolgter Rückkehr in das Pflegeheim andere Heimbewohnerinnen und -bewohner und das Personal des Pflegeheims infizieren könnten. Solange Bewohnerinnen und Bewohner von Pflegeheimen nicht unter Quarantäne gestellt worden sind, kann die Empfehlung des Bundes jedoch nicht verbindlich durchgesetzt werden. Die Pflegeheime haben aber die Möglichkeit, ihre Hausordnungen folgendermassen anzupassen:

«Der weitere Aufenthalt im Pflegeheim kann von der Heimleitung verboten werden, wenn sich die Heimbewohnerinnen und -bewohner nicht an die Empfehlungen des Bundes halten.

Sofern besondere Gründe vorliegen, kann die Heimleitung Ausnahmen bewilligen.

Heimbewohnerinnen und -bewohner, welche diese Vorgaben nicht einhalten, werden vorerst verwarnet. Erst im Wiederholungsfall erfolgt eine Ausweisung aus dem Pflegeheim.»

6. Die vorerwähnten Massnahmen sind gültig, solange sie sich – unter Zugrundelegung der Anordnungen und Empfehlungen des Bundesrats und des BAG – als erforderlich erweisen. Sie können durch die zuständigen Behörden jederzeit gelockert oder aufgehoben werden, sofern dies die epidemiologische Situation zulässt.

7. Die vorliegende Verfügung regelt einen konkreten Sachverhalt und richtet sich an eine individuell nicht bestimmte, jedoch nach spezifischen Merkmalen bestimmbare Vielzahl von Adressaten. Es handelt sich dabei um eine sog. Allgemeinverfügung, die sich an ein anonymes, individuell nicht näher bestimmtes Adressatenkollektiv richtet. Dabei ist von einem offenen Adressatenkreis auszugehen, da dieser im Moment des Verfügungserlasses zahlenmässig unbestimmt ist und in der Zeitachse variabel bleibt. Die Identifikation der einzelnen, meist zahlreichen Adressaten wäre nicht nur mit erheblichen praktischen Schwierigkeiten verbunden, sondern ist für die anordnende Behörde überdies auch von untergeordnetem Interesse, da die Allgemeinverfügung auf ein Kollektiv fokussiert (MÜLLER MARKUS, in: AUER CHRISTOPH/MÜLLER MARKUS/SCHINDLER BENJAMIN [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2019, N 41 ff. zu Art. 5 VwVG).

Um die Ausbreitung des COVID-19 zu verhindern, muss die vorerwähnte Massnahme 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 sofort 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 von Anordnungen gemäss den Erwägungen 2-4 werden mit Busse bestraft (Art. 83 Abs. 1 Bst. j EpG).

III.

Demnach wird **entschieden**:

1. In Pflegeheimen des Kantons Solothurn gemäss § 144 Abs. 3 SG ist der Empfang von Besucherinnen und Besuchern nicht gestattet. Ausnahmsweise können in sachlich begründeten Einzelfällen Besuche bewilligt werden. Für den Vollzug des Besuchsverbots und die Bewilligung von Ausnahmen ist die Heimleitung zuständig.
2. Verlegungen von bestätigten oder mutmasslichen COVID-19-Heimpatientinnen und -patienten in Spitäler dürfen nur im Rahmen der in Erwägung 3 gemachten Vorgaben erfolgen.
3. Für die Verwendung von Schutzmaterial sind im Sinne von Erwägung 4 die Empfehlungen des Bundes ab sofort verbindlich einzuhalten.
4. Die Allgemeinverfügung tritt mit sofortiger Wirkung in Kraft. Auf eine vorgängige Anhörung wird verzichtet.
5. Die Allgemeinverfügung wird in den digitalen Kanälen des Kantons Solothurn publiziert. Die ordentliche Publikation wird im nächsten Amtsblatt nachgeholt.
6. Die begründete Allgemeinverfügung wird während der Beschwerdefrist beim Departement des Innern öffentlich aufgelegt.
7. Vorsätzliche Verletzungen von Anordnungen 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.