

Ambassadorshof / Riedholzplatz 3
4509 Solothurn

Allgemeinverfügung vom 24. November 2021

betreffend

Besuchsregelung für Alters- und Pflegeheime sowie Heime für Menschen mit einer Behinderung

I.

Per 23. Juni 2021 hat der Bundesrat das epidemiologische Instrumentarium betreffend die Bekämpfung der Covid-19-Epidemie angepasst. Die neu vorgesehenen Zertifikate für Impf-, Test- und Genesungsnachweise ermöglichen eine optimierte Steuerung von Personengruppen zwecks Vermeidung von Ansteckungen mit dem Coronavirus.

Die Zahl der Neuansteckungen steigt seit Mitte Oktober 2021 in der gesamten Schweiz wieder signifikant an. Am 16. November 2021 wurden 4'297, am 17. November 2021 5'981, am 18. November 2021 6'017, am 19. November 2021 6'169, am 22. November 2021 14'590 und am 23. November 2021 6'354 Neuansteckungen gemeldet. Die 14-Tage-Inzidenz pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner liegt in der Schweiz gegenwärtig bei 564 (Stand 18. November 2021). Seit letzter Woche steigt auch die Belegung der Intensivstationen mit Covid-19 Patientinnen und -Patienten signifikant mit 14% pro Woche (Stand 16. November 2021).

Auch im Kanton Solothurn sind die Fallzahlen in den letzten Tagen und Wochen markant angestiegen. So wurden in der Woche 44 insgesamt 471, in der Woche 45'722 und in der Woche 46 1'042 Neuinfektionen verzeichnet. Die 14 Tage-Inzidenz pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner im Kanton Solothurn liegt bei 722 (Stand 22. November 2021). Da der Anteil der positiv getesteten Personen im Verhältnis zur Gesamtzahl getesteter Personen (Positivitätsrate) deutlich zugenommen hat, ist auch die Dunkelziffer erheblich angestiegen. Neuansteckungen erfolgten überdies auch verschiedentlich in den Solothurner Alters- und Pflegeheimen.

Bereits im Herbst bzw. Winter 2020 liessen sich ähnliche Entwicklungen beobachten. Dies lässt sich namentlich mit der wetter- bzw. winterbedingten Verlagerung der Aktivitäten der Bevölkerung in die Innenbereiche erklären (Weihnachtseinkäufe und -essen, private Treffen und Feiern etc.). Es ist zu erwarten, dass sich diese Tendenz weiter zuspitzen wird. Ebenso hat sich gezeigt, dass sich vermehrt Personen mit dem Coronavirus infizieren, obschon sie vollständig geimpft wurden (sog. «Impfdurchbrüche»). Im Oktober 2021 wurden im Kanton Solothurn 179 Impfdurchbrüche registriert. Im November 2021 (Stand 19. November 2021) waren es bereits 551. Die Covid-19-Auffrischimpfung (sog. Booster-Impfung) ist im Kanton Solothurn seit dem 15. November 2021 verfügbar, allerdings erst für Personen über 65 Jahre.

Die epidemiologische Situation ist überdies mit Blick auf die Nachbarkantone – und nicht isoliert auf den Kanton Solothurn – zu beobachten. Es ist naturgemäss die internationale, nationale und regionale Lage zu berücksichtigen. In einem Kanton aufgetretene Ansteckungsherde können in der kleinräumigen Schweiz rasch auch auf andere Kantone überspringen. Sollten epidemiologische Massnahmen zu spät eingeführt werden, führt dies unweigerlich zu einer Erschwerung der Kontrolle der Covid-19-Epidemie. Ebenso steigt das Risiko einer weiteren Ansteckungswelle mit exponentiellem Wachstum erheblich an. Dies würde sich negativ auf Wirtschaft und Gesellschaft auswirken.

Auch wenn die Situation in den kantonalen Spitälern derzeit noch nicht besorgniserregend ist, kann sich dies erfahrungsgemäss rasch ändern. Die derzeit dominierende Delta-Variante verursacht schwerere Verläufe als die zuvor in der Schweiz dominierenden Stämme. In einer grossen Studie in England hatten Patientinnen und Patienten mit der Delta-Variante im Vergleich zu Patientinnen und Patienten mit der ursprünglichen Alpha-Version ein mehr als doppelt so hohes Hospitalisationsrisiko. Die Delta-Variante macht aktuell 98.5% der relevanten Virusvarianten aus (Stand 23. November 2021, 7-Tagesschnitt vom 12. November 2021).

Im Kanton Graubünden gilt bereits seit 13. September 2021 eine Zertifikatspflicht für Besucherinnen und Besucher von Spitälern, Kliniken, Einrichtungen der stationären Pflege und Betreuung von Langzeitpatientinnen und -patienten, Spitex-Organisationen, Wohnheimen für Menschen mit Behinderung, Wohnheimen für Kinder und Jugendliche sowie Kindertagesstätten. Der Kanton Zürich hat per 22. September 2021 eine Zertifikatspflicht für Besucherinnen und Besucher von Spitälern und Altersheimen und für Begleitpersonen von Heimbewohnerinnen beschlossen. Im Kanton Basel-Landschaft gilt diesbezüglich seit 19. November 2021 eine Pflicht von Besucherinnen und Besuchern zur Vorlage eines Covid-19-Zertifikats oder eines anderen Nachweises eines negativen Tests auf Sars-CoV-2, welcher zur Ausstellung eines Zertifikats führen würde. Eine ähnliche Regelung hat ebenfalls der Kanton Basel-Stadt am 22. November 2021 beschlossen. Die Nachbarländer der Schweiz haben teilweise rigorose Massnahmen, um der erneuten Ansteckungswelle wirksam begegnen zu können (z.B. Einführung von 2G, totaler Lockdown auch für Geimpfte, Impfpflicht der Bevölkerung), angeordnet.

Der Kantonsärztliche Dienst des Kantons Solothurn empfiehlt den sozialmedizinischen Einrichtungen des Kantons bereits seit geraumer Zeit vordringlich, Besucherinnen und Besucher sowie Begleitpersonen in solchen Einrichtungen nur unter Vorweisung eines Covid-19-Zertifikats Zutritt zu ihren Räumlichkeiten zu gewähren und für diese eine Maskentragpflicht vorzusehen.

Um die Bewohnerinnen und Bewohner in Alters- und Pflegeheimen und in Heimen für Menschen mit einer Behinderung besser schützen zu können und die Verbreitung des Coronavirus zu vermindern, verfügen die Kantone – in Ergänzung zu den Massnahmen des Bundes – über ein zusätzliches Instrumentarium. Durch die Verpflichtung zur Vorlage von Impf-, Test- und Genesungsnachweisen seitens der Besucherinnen und Besucher sowie der Begleitpersonen von Heimbewohnerinnen und -bewohnern wird es den Betreiberinnen und Betreibern von Alters- und Pflegeheimen sowie Heimen für Menschen mit Behinderungen ermöglicht, nur noch Besucherinnen und Besucher sowie Begleitpersonen zu empfangen, welche potentiell ein geringeres Ansteckungsrisiko bzw. ein geringfügiges Risiko eines schweren Krankheitsverlaufs aufweisen. In Kombination mit der Zertifikatspflicht soll durch die Maskentragpflicht der Besucherinnen und Besucher von Alters- und Pflegeheimen sowie von Heimen für Menschen mit einer Behinderung bzw. von Begleitpersonen dazu beigetragen werden, die Verbreitung des Coronavirus zusätzlich einzudämmen und das Risiko des Einbringens in die Alters- und Pflegeheime sowie in Heime für Menschen mit einer Behinderung zu minimieren.

II.

1.

1.1 Der Bundesrat hat die Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung besondere Lage; SR 818.101.26) per 23. Juni 2021 einer Totalrevision unterzogen. Soweit diese Covid-19-Verordnung besondere Lage nichts anderes bestimmt, behalten die Kantone ihre Zuständigkeiten (Art. 2 Abs. 1 Covid-19-Verordnung besondere Lage). Letztere treffen zusätzliche Massnahmen gemäss Art. 40 des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG; SR 818.101), sofern die epidemiologische Lage im Kanton oder in einer Region dies erfordert. Sie beurteilen die Lage anhand anerkannter Indikatoren und ihrer Entwicklung. Des Weiteren können sich weitergehende kantonale Massnahmen aufdrängen, wenn ein Kanton aufgrund der epidemiologischen Lage nicht mehr über die notwendigen Kapazitäten für ein zweckmässiges Contact-Tracing verfügt (Art. 23 Abs. 1 Covid-19-Verordnung besondere Lage).

1.2 Gestützt auf Art. 40 Abs. 1 EpG kann die Kantonsärztin bzw. der Kantonsarzt namens des Departements des Innern (nachfolgend: DDI) die – nicht dem Regierungsrat vorbehaltenen Massnahmen – anordnen, um die Verbreitung übertragbarer Krankheiten in der Bevölkerung oder in bestimmten Personengruppen zu verhindern. Hierunter fallen unter anderem gesundheitspolizeiliche Anordnungen an die – der Aufsicht des DDI unterstehenden – Alters- und Pflegeheime sowie Heime für Menschen mit einer Behinderung (Art. 40 Abs. 2 Bst. b EpG, § 49 Abs. 1 Gesundheitsgesetz [GesG; BGS 811.11] sowie § 1^{bis} und § 3 Abs. 2 Bst. g^{bis} Verordnung über den Vollzug der eidgenössischen Epidemiengesetzgebung [kantonale Epidemienverordnung, V EpG; BGS 811.16]).

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 Interesse 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, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 514 ff.).

2. Für Besucherinnen und Besucher sowie für Begleitpersonen von Heimbewohnerinnen und -bewohnern in Alters- und Pflegeheimen sowie Heimen für Personen mit einer Behinderung, welche das 16. Altersjahr vollendet haben, wird auf dem Areal und in den Innenräumen der betreffenden Einrichtungen der Zugang auf Personen mit einem Covid-19-Zertifikat gemäss Art. 3 Covid-19-Verordnung besondere Lage oder einer vergleichbaren Bescheinigung beschränkt. Als «Besucherinnen und Besucher» und «Begleitpersonen» gelten Personen, die direkten Kontakt mit Heimbewohnerinnen und -bewohnern haben, wobei die Dauer des Kontakts nicht von Relevanz ist. Für Personen unter 16 Jahren gilt ausdrücklich keine Zertifikatspflicht bzw. Pflicht zur Vorlage einer entsprechenden Bescheinigung.

In Bezug auf ungeimpfte bzw. nicht genesene Personen können die vorerwähnten Einrichtungen – alternativ zum Testnachweis mittels eines offiziellen Test-Zertifikats gemäss Art. 3 Covid-19-Verordnung besondere Lage – vor Ort die Möglichkeit bieten, einen Schnelltest durchführen zu lassen. Letzterer hat eine dem Covid-19-Zertifikat vergleichbare Bescheinigung zur Folge. Dadurch lassen sich Besuche von Heimbewohnerinnen und -bewohnern durch ungeimpfte Personen besser ermöglichen. Die ungeimpften bzw. nicht genesenen Besucherinnen und Besucher sowie Begleitpersonen sind aufgrund dieser Bescheinigung aber lediglich dazu berechtigt, die Heimbewohnerinnen und -bewohner auf ihrem Zimmer zu besuchen. Der Besuch des Restaurants oder einer Veranstaltung der betreffenden Einrichtung ist hingegen nicht zulässig.

Die Alters- und Pflegeheime sowie Heime für Personen mit einer Behinderung bzw. deren Leitungsorgane können in besonderen Fällen (z.B. Besuch von sterbenden Personen, im Bereich der Behindertenhilfe) Ausnahmen von der Pflicht, ein Covid-19-Zertifikat oder eine vergleichbare Bescheinigung vorzulegen, vorsehen. Ob und wieweit von dieser Ausnahme Gebrauch gemacht werden soll, haben die betreffenden Einrichtungen in eigener Kompetenz zu entscheiden.

Ferner haben die vorerwähnten Einrichtungen bzw. deren Leitungsorgane für die Einhaltung der betreffenden Vorschriften gemäss dieser Erwägung zu sorgen.

3. Auf dem Areal und in den Innenräumen der in Erwägung 2 genannten Einrichtungen müssen sämtliche Besucherinnen und Besucher sowie Begleitpersonen von Heimbewohnerinnen und -bewohnern eine Gesichtsmaske tragen. Von der Maskenpflicht ausgenommen sind:

- Kinder bis zum Alter von 12 Jahren,
- Personen, die nachweisen können, dass sie aus besonderen Gründen, insbesondere medizinischen, keine Gesichtsmaske tragen können, wobei für den Nachweis medizinischer Gründe ein Attest einer Fachperson erforderlich ist, die gemäss der Medizinalberufe- oder der Psychologieberufegesetzgebung des Bundes zur Berufsausübung in eigener fachlicher Verantwortung befugt ist.

Als zulässige Gesichtsmasken gelten Atemschutzmasken und Hygienemasken. Textilmasken, Schals oder andere unspezifische Textilien sind unzureichend.

Die Ausnahmen von der Maskentragpflicht sind identisch mit Art. 6 Abs. 2 Bst. a und b Covid-19-Verordnung besondere Lage. Bei Behinderungen, die dem Tragen einer Maske offensichtlich entgegenstehen (z.B. fehlende oder stark eingeschränkte Motorik der Arme oder des Oberkörpers), muss überdies – analog zum Bundesrecht – kein Attest vorgewiesen werden.

Die betreffenden Einrichtungen bzw. deren Leitungsorgane haben für die Einhaltung der betreffenden Vorschriften gemäss dieser Erwägung zu sorgen.

4. Infolge der stetig steigenden Ansteckungszahlen und der übrigen massgeblichen Indikatoren, der wetter- bzw. winterbedingten Verlagerung des gesellschaftlichen Lebens in die Innenbereiche sowie aufgrund des Kursierens von stark ansteckenden Virusvarianten erweist sich die Anordnung der vorliegenden Besuchsregelung – beinhaltend eine Zertifikats- und eine Maskenpflicht – in Alters- und Pflegeheimen sowie in Heimen für Personen mit einer Behinderung als geeignet und notwendig, um den Anstieg der Ansteckungszahlen zu bremsen und der drohenden Überlastung des Gesundheitswesens wirksam vorzubeugen. Es ist zentral, die sich in den betreffenden Einrichtungen aufhaltenden, besonders vulnerablen Personen spezifisch und nachhaltig vor Erkrankungen zu schützen. Die angeordneten Massnahmen sind – im Vergleich zu Besuchsverboten – als relativ mild zu erachten. Der angestrebte Zweck der Eindämmung der Covid-19-Epidemie steht in einem vernünftigen Verhältnis zur gewählten Besuchsregelung. Bereits gegenwärtig sehen zahlreiche Institutionen die betreffenden Massnahmen auf freiwilliger Basis vor. Zudem haben auch benachbarte Kantone entsprechende Massnahmen angeordnet oder beabsichtigen dies in absehbarer Zeit.

5. Die Anordnungen gemäss den Erwägungen 2 und 3 treten am 1. Dezember 2021 in Kraft und gelten bis am 31. Januar 2022.

6. Die vorliegende Verfügung regelt einen konkreten Sachverhalt (Besuchsregelung in Alters- und Pflegeheimen sowie in Heimen für Menschen mit einer Behinderung) und richtet sich an eine individuell nicht bestimmte, jedoch nach spezifischen Merkmalen bestimmbare Vielzahl von Adressaten (sog. Allgemeinverfügung). Zwecks wirksamer Bekämpfung der Covid-19-Epidemie müssen die Anordnungen gemäss den Erwägung 2 und 3 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 (§ 21^{bis} Bst. b VRG). Die Zustellung gilt am Tag der Publikation als erfolgt.

7. Einer Beschwerde an das Verwaltungsgericht kommt nur dann aufschiebende Wirkung zu, wenn der Präsident oder der Instruktionsrichter sie verfügt (§ 70 VRG).

III.

Demnach wird **entschieden**:

1. Für Besucherinnen und Besucher sowie für Begleitpersonen von Heimbewohnerinnen und Heimbewohnern, welche das 16. Altersjahr vollendet haben, wird der Zugang auf dem Areal und in den Innenräumen von Alters- und Pflegeheimen sowie Heimen für Menschen mit einer Behinderung im Sinne von Erwägung 2 auf Personen mit einem Covid-19-Zertifikat oder einer vergleichbaren Bescheinigung beschränkt.
2. Auf dem Areal und in den Innenräumen von Alters- und Pflegeheimen sowie Heimen für Menschen mit einer Behinderung haben alle Besucherinnen und Besucher sowie Begleitpersonen von Heimbewohnerinnen und -bewohnern im Sinne von Erwägung 3 eine Gesichtsmaske zu tragen.
3. Die Allgemeinverfügung tritt am 1. Dezember 2021 in Kraft und gilt bis am 31. Januar 2022. Auf eine vorgängige Anhörung wird verzichtet.
4. Die Allgemeinverfügung wird in den digitalen Kanälen des Kantons Solothurn publiziert. Die ordentliche Publikation wird im nächsten Amtsblatt nachgeholt.

Namens des Departements des Innern


Susanne Schaffner
Frau Landammann


Dr. med. Bettina Dübi
Stv. Kantonsärztin

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.

