

Ambassadorsenhof / Riedholzplatz 3
4509 Solothurn

Allgemeinverfügung vom 24. November 2021

betreffend

Testpflicht für Angestellte von Alters- und Pflegeheimen, Heimen für Menschen mit einer Behinderung und Spitex-Organisationen

I.

Per 23. Juni 2021 hat der Bundesrat das epidemiologische Instrumentarium betreffend die Bekämpfung der Covid-19-Epidemie angepasst. Die 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 Testpflicht für das ungeimpfte oder nicht genesene Personal 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, wobei Einrichtungen der Sonderschulung im Bereich Volksschule sowie Wohnheime im Bereich der beruflichen Grundbildung, der Mittelschulen sowie der Tertiärstufe von dieser Pflicht ausgenommen sind. Der Kanton Zürich hat per 22. September 2021 beschlossen, dass Angestellte von Spitälern, Heimen und Spitex-Institutionen über ein gültiges Covid-19-Zertifikat verfügen oder sich regelmässig auf eine Covid-19-Infektion testen lassen müssen. Im Kanton Basel-Landschaft gilt diesbezüglich seit 19. November 2021 eine Testpflicht für Mitarbeitende von Spitälern, Alters- und Pflegeheimen und Heimen der Behindertenhilfe mit direktem Kontakt zu den Patientinnen und Patienten oder Heimbewohnerinnen und -bewohnern, wobei Personen, welche über ein Covid-19-Genesungszertifikat verfügen, von dieser Testpflicht ausgenommen sind. Der Kanton Basel-Stadt hat am 22. November 2021 beschlossen, Mitarbeitende von Spitälern, Alters- und Pflegeheimen, Institutionen der Behindertenhilfe sowie der Spitex mit direktem Kontakt zu Patientinnen und Patienten oder Heimbewohnerinnen und -bewohnern zu verpflichten, den Nachweis zu erbringen, dass sie geimpft, genesen oder negativ getestet sind. Ebenso sollen die betreffenden Personen verpflichtet werden, während der Arbeit eine Gesichtsmaske zu tragen. Die Nachbarländer der Schweiz haben teilweise rigorose Massnahmen angeordnet, um der erneuten Ansteckungswelle wirksam begegnen zu können (z.B. Einführung von 2G, totaler Lockdown auch für Geimpfte, Impfpflicht der Bevölkerung).

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 Pflicht von Angestellten von Alters- und Pflegeheimen, Heimen für Personen mit einer Behinderung und von Spitex-Organisationen, welche direkten Kontakt zu den Heimbewohnerinnen und -bewohnern bzw. Klientinnen und Klienten haben, sich regelmässig auf Sars-CoV-2 testen zu lassen, kann das Ansteckungsrisiko in den betreffenden Einrichtungen signifikant gesenkt werden. Dadurch lässt sich wesentlich dazu beitragen, die Verbreitung des Coronavirus zusätzlich einzudämmen und das Risiko des Einbringens in die Alters- und Pflegeheime, in Heime für Menschen mit einer Behinderung und in die Haushalte von Klientinnen und Klienten der Spitex-Organisationen zu minimieren. Der Kantonsärztliche Dienst des Kantons Solothurn empfiehlt das regelmässige Testen von Angestellten mit direktem Kontakt zu Heimbewohnerinnen und -bewohnern bzw. Klientinnen und Klienten der Spitex-Organisationen bereits seit geraumer Zeit vordringlich.

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 – Spitäler, 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. Angestellte von Alters- und Pflegeheimen, Heimen für Menschen mit einer Behinderung sowie Spitex-Organisationen mit direktem Kontakt zu Heimbewohnerinnen und -bewohnern bzw. zu Klientinnen und Klienten haben sich zweimal wöchentlich auf Sars-CoV-2 testen zu lassen. Für Angestellte, die Teilzeit arbeiten, haben die jeweiligen Einrichtungen bzw. deren Leitungsorgane eine einzelfallbezogene, zweckmässige Regelung zu treffen.

Unter den Begriff «Angestellte» fallen sämtliche in einem Alters- und Pflegeheim, in einem Heim für Menschen mit einer Behinderung oder in einer Spitex-Organisation tätigen Personen, wobei hierzu das von der betreffenden Einrichtung selbst angestellte Personal, beigezogenes, selbstständig tätiges Personal oder von Dritten vermitteltes Personal gehört. Personen, deren berufliche Tätigkeit keinen unmittelbaren Kontakt mit Heimbewohnerinnen und -bewohnern bzw. Klientinnen und Klienten voraussetzt, sind von den wöchentlichen Testungen ausgenommen.

Die Angestellten haben an den von den betreffenden Einrichtungen anzubietenden, kostenlosen Pooltests teilzunehmen. Ersteren steht es ebenfalls frei, sich anderenorts einem Test zu unterziehen. In diesem Fall haben sie ein gültiges Testzertifikat vorzuweisen. Die Teilnahme an den gepoolten Tests ist für die Angestellten in jedem Fall kostenlos. Die entstehenden Kosten werden vom Kanton übernommen und dem Bund weiter belastet (vgl. Art. 26 und Ziff. 1.2 Anhang 6 Verordnung 3 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus [Covid-19; Covid-19-Verordnung 3; SR 818.101.24]).

Von der Testpflicht ausgenommen sind jene Angestellte, welche über ein Covid-19-Genesungszertifikat gemäss den Art. 16 ff. der Verordnung über Zertifikate zum Nachweis einer Covid-19-Impfung, einer Covid-19-Genesung oder eines Covid-19-Testergebnisses (Covid-19-Verordnung Zertifikate; SR 818.102.2) verfügen. Genesene Personen sind gegebenenfalls noch für eine bestimmte Zeitdauer PCR-positiv. Deshalb ist es nicht sinnvoll, genesene Personen mit Genesungszertifikat in die Pooltests miteinzuschliessen. Durch dieses Vorgehen lassen sich falsche positive Resultate bei Pooltests verhindern. Von der Testpflicht ausgenommen sind ebenfalls Angestellte, welche über eine Covid-19-Auffrischimpfung (sog. Booster-Impfung) verfügen, sowie Angestellte, bei welchen weniger als sechs Monate seit der vollständigen Covid-19-Impfung vergangen sind.

Die betreffenden Einrichtungen bzw. dessen Leitungsorgane sind verpflichtet, die Personen, welche sich innerhalb einer angemessenen Frist zweimal wöchentlich den Tests zu unterziehen haben, zu bestimmen. Ebenso haben sie für Teilzeitangestellte zweckmässige Lösungen vorzusehen. Personelle Änderungen sind in der Planung jeweils umgehend zu berücksichtigen.

3. 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 einer Testpflicht von Angestellten in Alters- und Pflegeheimen, Heimen für Personen mit einer Behinderung und Spitex-Organisationen mit direktem Kontakt zu Heimbewohnerinnen und -bewohnern bzw. Klientinnen und Klienten als geeignet und notwendig, um einen weiteren Anstieg der Ansteckungszahlen zu verhindern und der drohenden Überlastung des Gesundheitswesens wirksam vorzubeugen. Diese Massnahme erlaubt es den betreffenden Einrichtungen, Übertragungsketten des Coronavirus frühzeitig zu erkennen. Es ist zentral, besonders vulnerable Personen spezifisch und nachhaltig vor Erkrankungen zu schützen. Die angeordnete Massnahme ist als relativ mild zu erachten. Der angestrebte Zweck der Eindämmung der Covid-19-Epidemie steht in einem vernünftigen Verhältnis zur gewählten Testpflicht. Bereits gegenwärtig sehen zahlreiche Institutionen die betreffende Massnahme auf freiwilliger Basis vor. Zudem haben auch benachbarte Kantone vergleichbare Massnahmen angeordnet oder beabsichtigen dies in absehbarer Zeit. Der Aufwand für die Angestellten und die Leitungsorgane der betreffenden Einrichtungen sowie die hieraus resultierenden Kosten erweisen sich aus einer gesamtheitlichen Sicht als verhältnismässig.

4. Die Anordnung gemäss Erwägung 2 tritt am 1. Dezember 2021 in Kraft und gilt bis am 31. Januar 2022.

5. Die vorliegende Verfügung regelt einen konkreten Sachverhalt (Testpflicht für Angestellte in Solothurner Alters- und Pflegeheimen, Heimen für Menschen mit einer Behinderung und Spitex-Organisationen) und richtet sich an eine individuell nicht bestimmte, jedoch nach spezifischen Merkmalen bestimmbar Vielzahl von Adressaten (sog. Allgemeinverfügung). Zwecks wirksamer Bekämpfung der Covid-19-Epidemie muss die Anordnung gemäss Erwägung 2 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.

6. 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. Angestellte von Alters- und Pflegeheimen, Heimen für Menschen mit einer Behinderung sowie Spitex-Organisationen mit direktem Kontakt zu Heimbewohnerinnen und -bewohnern bzw. Klientinnen und Klienten haben sich im Sinne von Erwägung 2 zweimal wöchentlich auf Sars-CoV-2 testen zu lassen. Von der Testpflicht ausgenommen sind jene Angestellte, welche über ein Covid-19-Genesungszertifikat verfügen. Von der Testpflicht ausgenommen sind ebenfalls Angestellte, welche über eine Covid-19-Auffrischimpfung (sog. Booster-Impfung) verfügen, sowie Angestellte, bei welchen weniger als sechs Monate seit der vollständigen Covid-19-Impfung vergangen sind.
2. Die Allgemeinverfügung tritt am 1. Dezember 2021 in Kraft und gilt bis am 31. Januar 2022. Auf eine vorgängige Anhörung wird verzichtet.
3. 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.