

Regierungsratsbeschluss

vom 22. September 2020

Nr. 2020/1376

KR.Nr. AD 0155/2020 (DDI)

Dringlicher Auftrag fraktionsübergreifend: Anpassung Gesundheitsgesetz - Stufengerechte Kompetenzverteilung Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat so schnell wie möglich eine Vorlage zu unterbreiten, mit welcher die Gesetzgebung, insbesondere das Gesundheitsgesetz, so angepasst wird, dass es künftig Aufgabe des Regierungsrates ist, Rechtserlasse im Rahmen des Vollzugs der (eidgenössischen und kantonalen) Epidemiengesetzgebung zu erlassen, und nicht der Kantonsarzt oder andere Behörden bspw. mittels Allgemeinverfügungen tätig werden.

2. Begründung (Vorstosstext)

Der Regierungsrat soll nicht nur die Aufsicht über das öffentliche Gesundheitswesen ausüben. Er soll auch für den Vollzug der Epidemiengesetzgebung zuständig sein, sofern die Anordnung bspw. mittels Allgemeinverfügung erfolgt. Aufgaben sollen aber weiterhin an andere Behörden oder Organe übertragen werden können, wenn die Anordnung mittels Einzelfallverfügung erfolgt.

Bei der Ausarbeitung des Gesundheitsgesetzes (GesG) wurden die Zuständigkeiten vom Gesetzgeber nicht für Ausnahmesituationen wie bspw. die aktuelle Corona-Pandemie definiert. Dies ergibt sich bereits aus der damaligen Botschaft zur Totalrevision des Gesundheitsgesetzes: „Vorschriften mit untergeordnetem oder überwiegend technischem Charakter sind auf Verordnungsebene anzusiedeln“. Identisch verhält es sich mit den Verantwortlichkeiten in der Verordnung über den Vollzug der eidgenössischen Epidemiengesetzgebung (V EpG).

Die Erfahrungen der vergangenen Wochen und Monate zeigen, dass die bestehenden Gesetzes- und Ordnungsgrundlagen im Kanton Solothurn einer Einzelperson (Kantonsarzt) eine sehr grosse, teils übermässige Entscheidungskompetenz zusprechen. Wiederholt hat der Kantonsarzt beispielsweise mittels Allgemeinverfügung erheblichen Einfluss auf das Wirtschaftsleben und die persönlichen Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger des Kantons Solothurn genommen. Diese Kompetenz steht ihm aufgrund der aktuellen gesetzlichen Grundlagen zu.

Es kann und darf nicht sein, dass die Kompetenzen für die Anordnung von bspw. maximalen Gästezahlen in Gastwirtschaftsbetrieben, die Anordnung einer Maskenpflicht in Einkaufsläden oder die Verlängerung entsprechender Massnahmen bei einer Einzelperson angesiedelt sind. Dies wäre Aufgabe der Regierung! Selbstverständlich können ein Grossteil der Kompetenzen gemäss Paragraph 3 V EpG beim Kantonsarzt belassen werden. Grundrechtseingriffe für eine Vielzahl von Unternehmen und/oder eine Vielzahl von Bürgerinnen und Bürger sind jedoch vom Regierungsrat anzuordnen. Dies handhaben diverse Kantone ebenfalls so.

Kollegialentscheide durch den Regierungsrat würden sicherstellen, dass verschiedene Sichtweisen berücksichtigt werden. Durch diese Perspektivenvielfalt würde die Akzeptanz der angeordneten Massnahmen erhöht und gleichzeitig wäre es dem Regierungsrat weiterhin möglich, bei seiner Entscheidungsfindung Expertenwissen (bspw. Kantonsarzt) zu berücksichtigen. Wir sind überzeugt, dass der Regierungsrat bereits heute so vorgeht und Anordnungen mittels Allgemeinverfügung diskutiert und gemeinsam „beschliesst“. Es ist daher nur richtig, wenn die entsprechen-

den Verfügungen auch von ihm unterzeichnet werden. Die Anpassung wäre folglich nur eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen an die bereits heute vom Regierungsrat gelebte Praxis. Wenn eine Gesetzesrevision vorgenommen wird, sollte man sich zudem überlegen, ob Anordnungen mittels Allgemeinverfügung das richtige Mittel sind.

3. Dringlichkeit

Der Kantonsrat hat am 9. September 2020 die Dringlichkeit beschlossen.

4. Stellungnahme des Regierungsrates

Wir vertreten ebenfalls die Auffassung, dass Massnahmen im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Coronavirus mit einem erheblichen Einfluss auf die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger sowie auf das Wirtschaftsleben demokratisch legitimiert sein sollen und unter Berücksichtigung verschiedener Sichtweisen zu treffen sind. Deshalb wurden die Einführung und die Verlängerung der 100er-Regeln für Gastwirtschaftsbetriebe und Veranstaltungen sowie die Ausdehnung der Maskenpflicht auf Einkaufsläden und -zentren zuerst im Regierungsrat diskutiert und mit Einverständnis des Regierungsrats verfügt, ehe die betreffenden Allgemeinverfügungen namens des Departements des Innern durch den Kantonsarzt erlassen worden sind.

Art. 40 des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 28. September 2012 (Epidemiengesetz, EpG; SR 818.101) regelt die Massnahmen gegenüber der Bevölkerung und bestimmten Personengruppen. Entsprechende Massnahmen sind von den zuständigen kantonalen Behörden anzuordnen, um die Verbreitung übertragbarer Krankheiten in der Bevölkerung oder in bestimmten Personengruppen zu verhindern. Es können insbesondere Veranstaltungen verboten oder eingeschränkt, Schulen, andere öffentliche Institutionen und private Unternehmen geschlossen oder Vorschriften zum Betrieb verfügt sowie das Betreten und Verlassen bestimmter Gebäude und Gebiete sowie bestimmte Aktivitäten an definierten Orten verboten oder eingeschränkt werden. Die betreffenden Massnahmen dürfen nur so lange dauern, wie es notwendig ist, um die Verbreitung einer übertragbaren Krankheit zu verhindern. Sie sind regelmässig zu überprüfen.

Für entsprechende Anordnungen ist nach geltendem Recht die Kantonsärztin bzw. der Kantonsarzt zuständig (vgl. § 49 Abs. 1 Gesundheitsgesetz vom 19. Dezember 2018 [GesG; BGS 811.11] und § 3 Abs. 2 Bst. g Verordnung über den Vollzug der eidgenössischen Epidemiengesetzgebung vom 30. April 2019 [kantonale Epidemieverordnung, V EpG; BGS 811.16]). Diese Zuständigkeitsordnung gilt bereits seit 20 Jahren und geht auf das alte Gesundheitsgesetz vom 27. Januar 1999 (aGesG) und die ab dem 1. August 2000 geltende Fassung der früheren Verordnung über die Delegation der Unterschriftsberechtigung in den Departementen vom 18. Dezember 1995 zurück. Entsprechende Zuständigkeiten der Kantonsärztin bzw. des Kantonsarztes oder des Gesundheitsamts kennen beispielsweise ebenfalls die Kantone Aargau, Glarus, Luzern, Schaffhausen, Thurgau und Zürich.

Es handelt sich bei Massnahmen gemäss Art. 40 EpG grossmehrheitlich um sog. Allgemeinverfügungen, welche gewissermassen «zwischen Rechtssatz und Verfügung stehen». Sie regeln «eine konkrete Situation» (z.B. das Einkaufen in öffentlich zugänglichen Innenräumen von Einkaufsläden und -zentren) und richten sich an eine individuell nicht bestimmte Anzahl von Personen. Allgemeinverfügungen sind jeweils örtlich, sachlich und zeitlich begrenzt. Der Rechtsschutz gegen Allgemeinverfügungen ist bürgerfreundlich ausgestaltet. Es kann unmittelbar beim kantonalen Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden. Auch wenn es sich hierbei nicht um Rechtssätze handelt, können mit Allgemeinverfügungen gemäss Art. 40 EpG Massnahmen von erheblicher Tragweite angeordnet werden, die mit Grundrechtsbeeinträchtigungen gegenüber einem beträchtlichen Teil der Bevölkerung verbunden sind (z.B. 100er-Regeln für Gastwirt-

schaftsbetriebe und Veranstaltungen, Ausdehnung der Maskenpflicht auf Einkaufsläden und -zentren).

Rechtserlasse (z.B. Verordnungen des Regierungsrats) regeln eine unbestimmte Anzahl von Situationen und richten sich an eine unbestimmte Zahl von Personen. Rechtserlasse sind grundsätzlich auf Dauer angelegt, sofern sie nicht ausnahmsweise ausdrücklich befristet sind. Der Rechtsschutz gegen Erlasse ist im Kanton Solothurn nicht bürgerfreundlich. Es kann einzig direkt beim Bundesgericht Beschwerde eingereicht werden.

Das rechtliche Mittel für Anordnungen gemäss Art. 40 EpG ist nicht frei wählbar. Die gebotene rechtliche Handlungsform ist vielmehr vom Inhalt der betreffenden Anordnung abhängig. Die Regelung einer konkreten Situation, die sich an eine unbestimmte Anzahl von Personen richtet, kann mittels Allgemeinverfügung angeordnet werden. Die Regelung einer unbestimmten Anzahl von Situationen, die sich an eine unbestimmte Anzahl von Personen richtet, hat in einem Rechtssatz zu erfolgen (vgl. Art. 79 Verfassung des Kantons Solothurn [KV; BGS 111.1]).

Die Kantone Basel-Stadt, Fribourg und Zürich haben in ihren regierungsrätlichen Coronavirus-Verordnungen – nebst der Ausdehnung der Maskenpflicht auf Einkaufsläden und -zentren – noch zahlreiche weitere Anordnungen (z.B. Maskenpflicht für Mitarbeitende in Restaurationsbetrieben [BS], Pflicht der Betreibenden von Clubs und Bars, die von den Besuchenden angegebenen persönlichen Angaben auf ihre Richtigkeit hin zu überprüfen, 100er-Regeln bei Gastwirtschaftsbetrieben und bei Veranstaltungen, Massnahmen im Bildungsbereich [FR]) erlassen. Solche «Massnahmebündel» müssen aufgrund des Legalitätsprinzips mittels Verordnung beschlossen werden.

Bis zum Ausbruch der Corona-Pandemie hatten Massnahmen gegenüber der Bevölkerung gemäss Art. 40 EpG nahezu keine praktische Relevanz. Die seit März 2020 gesammelten Erfahrungen haben gezeigt, dass bestimmte Anordnungen mit einer besonderen Tragweite, auch wenn diese noch keinen Rechtssatzcharakter aufweisen, demokratisch abgestützt sein sollten. Dementsprechend wurden bereits bisher Massnahmen mit erheblicher Bedeutung im Regierungsrat diskutiert und mit Einverständnis des Regierungsrats verfügt, ehe der Kantonsarzt namens des Departements des Innern die betreffende Allgemeinverfügung erlassen hat.

Die V EpG soll dahingehend geändert werden, dass die Anordnung von Massnahmen gemäss Art. 40 EpG mit einer erheblichen Tragweite - analog der heutigen Praxis - künftig auch formell zwingend der vorgängigen Zustimmung des Regierungsrats bedarf. Als Anordnungen «mit einer erheblichen Tragweite» gelten solche, welche schwere Grundrechtseingriffe gegenüber einem beträchtlichen Teil der Gesamtbevölkerung oder Auswirkungen auf mehrere Departemente zur Folge haben. Nach erfolgter Zustimmung soll eine Allgemeinverfügung des Departements des Innern ergehen, welche gemeinsam durch die Departementsvorsteherin bzw. den Departementsvorsteher sowie die Kantonsärztin bzw. den Kantonsarzt unterzeichnet wird. Dadurch kann die bereits heute gelebte Praxis zeitnah und ohne langwieriges Gesetzgebungsverfahren in die V EpG überführt und die politische Legitimation entsprechender Entscheide massgeblich erhöht werden. Die übrigen Anordnungen gemäss Art. 40 EpG (z.B. örtlich und zeitlich begrenzte Schliessung mehrerer, besonders gefährdender Betriebe, betriebliche Vorschriften für öffentliche Institutionen und private Unternehmen, befristetes Verbot des Betretens und Verlassens bestimmter Gebäude und Gebiete) sollen weiterhin namens des Departements des Innern durch die Kantonsärztin bzw. den Kantonsarzt erfolgen.

Von einer Revision des GesG soll derzeit abgesehen werden. Vielmehr erachten wir es als sinnvoll, eine entsprechende Gesetzesrevision dann an die Hand zu nehmen, wenn mehr Erfahrungswerte zur Coronapandemie und den sich in diesem Zusammenhang stellenden Vollzugsfragen vorliegen. So könnten aus einer Gesamtsicht – nebst den Zuständigkeiten für Anordnungen von Massnahmen gemäss Art. 40 EpG – auch weitere Revisionsbedürfnisse geprüft und bei Bedarf umgesetzt werden.

5. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit folgendem Wortlaut:

Der Regierungsrat wird eingeladen, die Verordnung über den Vollzug der eidgenössischen Epidemiengesetzgebung (kantonale Epidemienverordnung, V EpG) so anzupassen, dass der Erlass von Anordnungen gemäss Art. 40 des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG) mit einer erheblichen Tragweite einer vorgängigen Zustimmung des Regierungsrats bedarf und die betreffenden Allgemeinverfügungen jeweils von der Departementsvorsteherin bzw. dem Departementsvorsteher sowie der Kantonsärztin bzw. dem Kantonsarzt gemeinsam unterzeichnet werden.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission

Verteiler

Departemente (5)
Gesundheitsamt (2)
Aktuariat Sozial- und Gesundheitskommission
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat