KANTON solothurn

Regierungsratsbeschluss

vom 21. Dezember 2021

Nr. 2021/1931

Durchführung von präventiven repetitiven Tests an Primar- und Sekundarschulen der Volksschule

---

1. Ausgangslage

Aufgrund der seit Beginn des Schuljahres 2021/2022 gesammelten Erfahrungen wurde eine deutliche Zunahme von Ansteckungen mit dem Coronavirus auch in den Solothurner Schulen beobachtet. Dies hat zu Isolationen, Quarantänen und Schulabsenzen einzelner Schülerinnen und Schüler und teilweise ganzer Klassen geführt. Deshalb muss – insbesondere aufgrund der aktuell besorgniserregenden epidemiologischen Situation und der neuen Omikron-Variante – davon ausgegangen werden, dass auch künftig, insbesondere nach den Ferienzeiten, vermehrte Ansteckungen im schulischen Umfeld erfolgen werden.

Die Inzidenz der Infizierten ist in der Gruppe der Personen unter 20 Jahre besonders gross, da diese Gruppe nicht oder nur mit tiefer Impfquote geimpft ist. Die Inzidenz in den Schulen korreliert in der Regel jeweils mit der Inzidenz innerhalb der Allgemeinbevölkerung. Überdies besteht eine massgebliche Korrelation zwischen der Häufigkeit der Ansteckungsfälle in den Schulen und der kantonalen Impfrate.

Zusätzlich besteht eine erhöhte Gefahr einer Ausbreitung des Coronavirus aus dem schulischen Umfeld in die Familien. Ein erheblicher Anteil der Infektionen findet im familiären Umfeld statt. Sowohl die Eltern- als auch die Grosselterngeneration weisen nach wie vor noch keine Impfrate auf, welche die Eindämmung des Coronavirus in ausreichendem Umfang zu gewährleisten vermag. Das primäre Ziel von Massnahmen an Schulen ist jedoch nicht der Schutz ungeimpfter Erwachsener, sondern das Wohlergehen der Schülerinnen und Schüler sowie die Aufrechterhaltung eines kontinuierlichen und zuverlässigen Bildungsangebots.

Es erweist sich als schwierig, die Entwicklung der Covid-19-Epidemie in den nächsten Monaten in verlässlicher Weise zu prognostizieren. Zahlreiche Faktoren, wie die Impfrate, das Verhalten der Bevölkerung in der kälteren Jahreszeit sowie das Auftreten neuer Virusvarianten, beeinflussen bzw. verändern den Verlauf der Covid-19-Epidemie massgeblich. Aufgrund dessen ist es nicht möglich, präzise Angaben zu den Ansteckungen innerhalb der verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu machen.

Das unkontrollierte Zirkulierenlassen des Coronavirus in den Schulen muss verhindert werden. Die somatische Krankheitslast bei Kindern, insbesondere das Risiko von Komplikationen, ist im Vergleich zu Erwachsenen grundsätzlich als gering zu bezeichnen. Allerdings treten gemäss gegenwärtigem Wissensstand längerfristige, zumeist mindestens vier Wochen anhaltende Symptome bei knapp 3 % der Schülerinnen und Schüler auf, welche eine Covid-19-Infektion durchlaufen haben. Gemäss einschlägigen Studien können Schülerinnen und Schüler auch nach 12 Wochen noch an Müdigkeit und erhöhtem Schlafbedarf leiden. Zur Dauer der Symptome können derzeit aber keine allgemeingültigen Angaben gemacht werden.

Demgegenüber belegen zahlreiche Studien, dass einschneidende Massnahmen, wie Quarantänen und Schulunterbrüche, die einen geregelten Schulablauf behindern, einen

negativen Einfluss auf Bildung und Ausbildung haben und zu einer deutlichen psychischen und psyochosozialen Belastung von Schülerinnen und Schülern führen können. Davon sind sehr häufig sozial schwache Familien betroffen.

Das Risiko einer Ansteckung lässt sich jedoch nicht vollkommen reduzieren und stellt deshalb auch nicht das ausschliessliche Ziel von Massnahmen im Schulbereich dar. Massnahmen sind stets im gesamtgesellschaftlichen Kontext zu betrachten. Insbesondere bei Kindern und Jugendlichen sind deren psychische Gesundheit und soziales Wohlbefinden besonders zu berücksichtigen. Das übergeordnete Ziel ist folglich die Aufrechterhaltung eines normalen, geordneten Schulbetriebs im Rahmen der vorhandenen Möglichkeiten.

Im Vordergrund steht die impfbasierte Bewältigungsstrategie, die es allen Personen ab 12 Jahren ermöglicht, sich vor einer schwerwiegenden Erkrankung effektiv zu schützen. Trotz der erfolgten Zulassung eines Impfstoffes für Kinder unter 12 Jahren wird der Aufbau eines Impfschutzes für jüngere Kinder noch einige Zeit beanspruchen.

Da die Fallzahlen auch im Kanton Solothurn hoch und die Kapazitäten auf den Intensivpflegestationen der Solothurner Spitäler begrenzt sind, besteht auf kantonaler Ebene – in Ergänzung zu den bundesrechtlichen Massnahmen – zusätzlicher Handlungsbedarf.

An den Volksschulen im Kanton Solothurn wird seit Mai 2021 präventiv repetitiv getestet. Die Schulträger entscheiden derzeit, ob sie die Tests anbieten und die Eltern, ob ihre Kinder an den Tests teilnehmen dürfen. Aktuell nehmen rund 80 % der Schulen an den Testungen mit über 15'500 Einzeltests pro Woche teil.

Durch regelmässig durchgeführte Tests an Schulen wird eine möglichst frühzeitige Erfassung von asymptomatischen oder lediglich geringfügig symptomatischen Fällen bei Schülerinnen und Schülern ermöglicht. Dies trägt massgeblich dazu bei, die Weiterverbreitung des Coronavirus zu verhindern. Ebenso können durch repetitive Testungen an Schulen weitgehende Quarantäne-Anordnungen für die Schülerinnen und Schüler, die Lehrpersonen und weitere, an den Schulen tätige, erwachsene Personen zu einem wesentlichen Teil vermieden werden. Begleitende Erhebungen während der Umsetzung der repetitiven Teststrategie in verschiedenen Kantonen haben gezeigt, dass die repetitive Testung zu einer deutlichen Senkung der Inzidenz innerhalb der regelmässig getesteten Gruppen im Vergleich zu der Inzidenz innerhalb der allgemeinen Bevölkerung führt. Dies dient letztlich der Aufrechterhaltung des Präsenzunterrichts. Ein für die Schulen geltendes Angebotsobligatorium ab Schulbeginn nach den Weihnachtsferien für den Rest des Schuljahres 2021/2022 und somit bis und mit 8. Juli 2022 soll neu allen Erziehungsberechtigten die Möglichkeit eröffnen, ihr Kind auf freiwilliger Basis testen zu lassen. Es handelt sich hierbei, im Vergleich zu Fernunterricht oder Schulschliessungen, um eine relativ milde, verhältnismässige Massnahme.

2. Erwägungen

2.1 Zuständigkeiten und Erlassform

Soweit die Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie vom 23. Juni 2021 (Covid-19-Verordnung besondere Lage; SR 818.101.26) nichts anderes bestimmt, behalten die Kantone ihre Zuständigkeiten gemäss der eidgenösssischen Epidemiengesetzgebung. Massnahmen im Bereich der obligatorischen Schulen und der Sekundarstufe II fallen in die Zuständigkeit der Kantone (Art. 2 Covid-19-Verordnung besondere Lage).

Gestützt auf Art. 40 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG; SR 818.101) kann die Kantonsärztin bzw. der

Kantonsarzt namens des Departements des Innern 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 Schulen, wie insbesondere Schulschliessungen oder Vorschriften zum Schulbetrieb (Art. 40 Abs. 2 Bst. b EpG, § 49 Abs. 1 Gesundheitsgesetz [GesG; BGS 811.11] sowie § 1bis und § 3 Abs. 2 Bst. g^{bis} Verordnung über den Vollzug der eidgenössischen Epidemiengesetzgebung [kantonale Epidemienverordnung, V EpG; BGS 811.16]; siehe ferner Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn VWBES.2021.143, E. 7.4).

Gemäss Art. 77 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) ist der Regierungsrat die leitende und oberste vollziehende Behörde des Kantons (vgl. auch Art. 81 KV). Der Regierungsrat ist den Behörden der Zentralverwaltung hierarchisch übergeordnet (sog. Hierarchieprinzip). Er kann aufgrund dessen Entscheidungen, welche den einzelnen Departementen und Amtsstellen zustehen, an sich ziehen (sog. Kompetenzattraktion).

Vorliegend soll der Entscheid über die Pflicht der Primar- und Sekundarschulen der Volksschule zur Durchführung von repetitiven Tests aufgrund dessen, dass diese Anordnung grundsätzlich sowohl den Geschäftskreis des Departements für Bildung und Kultur als auch jenen des Departements des Innern betrifft, vom Regierungsrat gefällt werden. Die betreffende Anordnung hat in der Form einer Allgemeinverfügung zu ergehen.

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.).

2.2 Durchführung von präventiven repetitiven Tests an Primar- und Sekundarschulen der Volksschule

Die Primar- und Sekundarschulen der Volksschule werden verpflichtet, ihren Schülerinnen und Schülern, ihren Lehrpersonen und den weiteren, an den Schulen tätigen, erwachsenen Personen die Möglichkeit zu bieten, einmal pro Woche an einem Test auf Covid-19 teilzunehmen. Der Kindergarten wie auch die Privatschulen werden von dieser Pflicht nicht erfasst.

Die Teilnahme an den betreffenden Tests ist für die Schülerinnen und Schüler, die Lehrpersonen und die weiteren, an den Schulen tätigen, erwachsenen Personen freiwillig und kostenlos. Der Entscheid, ob eine Schülerin bzw. ein Schüler getestet werden darf, fällen die jeweiligen Erziehungsberechtigten. Dies geschieht durch die Unterzeichnung einer entsprechenden Einverständniserklärung. Schülerinnen und Schüler ab 18 Jahren unterzeichnen die Einverständniserklärung eigenhändig.

Es werden jeweils PCR-Speicheltests verwendet (kein Nasen-Rachen-Abstrich). Die Tests erfolgen in beständigen Gruppen. Die durchgeführten Tests werden zu einem sog. «Pool» gemischt. In einem ersten Schritt wird nur die gemischte Klassenprobe an das Labor übermittelt. Bei einem positiv getesteten «Pool» werden die Speichelproben der Personen in diesem «Pool» einzeln ausgewertet.

Bei offensichtlichen Krankheitssymptomen sollen die Schülerinnen und Schüler, die Lehrpersonen und die weiteren, an den Schulen tätigen, erwachsenen Personen zu Hause bleiben. Die Klassentests bezwecken die Entdeckung minimal- oder asymptomatischer Personen.

Personen, welche innerhalb der letzten drei Monate an Covid-19 erkrankt sind, sollen bis zu drei Monaten nach der Erkrankung nicht an den Pooltests teilnehmen. Dadurch sollen «falsch-positive» Pools möglichst vermieden werden.

Die Schulleitung sorgt für eine zweckmässige Organisation der wöchentlichen Tests und bestimmt eine hierfür verantwortliche Person oder bei Bedarf mehrere hierfür verantwortliche Personen.

Es werden ausschliesslich die Daten der jeweiligen Schule und Vor- und Nachname sowie Geburtsdatum der Schülerinnen und Schüler erfasst. Die betreffenden Daten können von den Systemadministratoren, den jeweiligen Schulverantwortlichen und den für die Durchführung der Tests verantwortlichen Personen eingesehen werden.

Das Gesundheitsamt erlässt im Einvernehmen mit dem Volksschulamt die näheren Vorschriften.

2.3 Inkrafttreten und Befristung der Massnahme

Aufgrund dessen, dass seitens der Testanbietenden zuerst die erforderliche Infrastruktur sowie die nötigen Kapazitäten auf- bzw. ausgebaut werden müssen, soll die betreffende Massnahme für die Bezirke Dorneck und Thierstein per 3. Januar 2022 und für die übrigen Bezirke per 10. Januar 2022 in Kraft treten. Sie soll vorerst in den Unterrichtswochen bis und mit 8. Juli 2022 gelten.

3. Beschluss

3.1 An den Primar- und Sekundarschulen der Volksschule ist den Schülerinnen und Schülern, den Lehrpersonen und den weiteren, an den Schulen tätigen, erwachsenen Personen im Sinne von Erwägung 2.2 die Möglichkeit zu bieten, einmal pro Woche an einem Test auf Covid-19 teilzunehmen. Der Kindergarten und die Privatschulen werden von dieser Pflicht nicht erfasst. Die Teilnahme an den Tests ist für die Schülerinnen und Schüler, die Lehrpersonen und die weiteren, an den Schulen tätigen, erwachsenen Personen freiwillig.

3.2 Das Gesundheitsamt erlässt im Einvernehmen mit dem Volksschulamt die näheren Vorschriften.

3.3 Dieser Beschluss tritt für die Bezirke Dorneck und Thierstein am 3. Januar 2022 und für die übrigen Bezirke am 10. Januar 2022 in Kraft und gilt vorerst in den Unterrichtswochen bis und mit 8. Juli 2022. Auf eine vorgängige Anhörung wird verzichtet.

3.4 Dieser Beschluss wird in den digitalen Kanälen des Kantons Solothurn publiziert. Die ordentliche Publikation wird im nächsten Amtsblatt nachgeholt.

Andreas Eng
Staatsschreiber

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss kann innert 10 Tagen Beschwerde 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

Regierungsrat (6)
Departemente (5)
Staatskanzlei
Gesundheitsamt (2)
Volksschulamt (2)
Amtsblatt
Medien (elektronischer Versand durch STK Kommunikation)