



Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion

Rathausgasse 1  
Postfach  
3000 Bern 8  
+41 31 633 79 41 (Telefon)  
+41 31 633 79 56 (Fax)  
info.ra.gsi@be.ch  
www.be.ch/gsi

Referenz: 2021.GSI.2486 / mes, stm

## **Beschwerdeentscheid vom 8. Juli 2022**

in der Beschwerdesache

**A.**\_\_\_\_

Beschwerdeführer

gesetzlich vertreten durch seine Eltern **B.**\_\_\_\_

gegen

**Gesundheitsamt (GA), Kantonsärztlicher Dienst (KAD),** Rathausgasse 1, Postfach, 3000 Bern 8

Vorinstanz

betreffend Anordnung Quarantäne

(Verfügung der Vorinstanz vom 18. Oktober 2021)

## I. Sachverhalt

1. Nachdem am 1. September 2021 ein Schüler der Schule C.\_\_\_\_ positiv auf Covid-19 getestet wurde, erhielten alle Schülerinnen und Schüler sowie Lehrpersonen der betroffenen Klasse eine Testempfehlung und der Kantonsärztliche Dienst (KAD) des Gesundheitsamtes (GA; fortan: Vorinstanz) ordnete für sieben Tage eine Maskenpflicht an.<sup>1</sup> Weil am 10. und 15. September 2021 weitere Schülerinnen und Schüler positiv auf Covid-19 getestet wurden, sowie aufgrund der Tatsache, dass trotz Maskenpflicht Ansteckungen erfolgten, ordnete die Vorinstanz eine Ausbruchstestung am 16. September 2021<sup>2</sup> für die gesamte Schule C.\_\_\_\_ an.<sup>3</sup> Im Rahmen dieser Ausbruchstestung vom 16. September 2021 wurden acht weitere Personen positiv auf Covid-19 getestet.<sup>4</sup> Aufgrund dieser insgesamt elf positiv auf Covid-19 getesteten Personen im Zeitraum zwischen dem 10. und 16. September 2021 und weil wegen der Durchmischung der Klassen davon ausgegangen werden musste, dass jedes Kind potenziellen Kontakt mit einer positiv getesteten Person gehabt hatte, ordnete die Vorinstanz eine Gesamtquarantäne für die Schule C.\_\_\_\_ an.<sup>5</sup> Als Schüler dieser Schule war davon auch A.\_\_\_\_ (fortan: Beschwerdeführer) betroffen. Mit Schreiben vom 18. September 2021 hat die Vorinstanz gegenüber ihm eine Quarantäne von 10 Tagen ab letztmaligem Kontakt mit den positiv getesteten Personen bis zum 25. September 2021 angeordnet.<sup>6</sup>

2. Auf Ersuchen des Beschwerdeführers verfügte die Vorinstanz am 18. Oktober 2021 die Quarantäneanordnung schliesslich noch formell.<sup>7</sup>

3. Mit Schreiben vom 19. Oktober 2021 («*Widerspruch gegen die Verfügung für A.\_\_\_\_ vom 18. Oktober 2021*») ersuchte der Beschwerdeführer die damalige Kantonsärztin um Beantwortung verschiedener Fragen. Er reichte dazu einige Fragen ein und beantragte weiter die Feststellung der Nichtigkeit der Verfügung vom 18. Oktober 2021.

4. Mit Schreiben vom 27. Oktober 2021 forderte die Rechtsabteilung des Generalsekretariats (fortan: Rechtsabteilung), welche die Beschwerdeverfahren für die Gesundheits-, Sozial- und

<sup>1</sup> Vgl. Stellungnahme Vorinstanz vom 22. März 2022, S. 1

<sup>2</sup> In der Beschwerdevernehmlassung der Vorinstanz vom 14. Januar 2022 wurde fälschlicherweise der 17. September 2021 angegeben.

<sup>3</sup> Stellungnahme Vorinstanz vom 22. März 2022, S.2

<sup>4</sup> Stellungnahme Vorinstanz vom 22. März 2022, Beilage 12, S. 21

<sup>5</sup> Stellungnahme Vorinstanz vom 22. März 2022, Beilage 2, S. 2, E-Mail von Herrn Pfister, wonach Schüler und Schülerinnen mit positivem Testresultat sowohl in ihren Stammklassen als auch in Niveau-Gruppen unterrichtet worden waren.

<sup>6</sup> Vgl. Quarantäneanordnung vom 18. September 2021

<sup>7</sup> Vgl. Quarantäneverfügung vom 18. Oktober 2021

Integrationsdirektion des Kantons Bern (GSI) leitet,<sup>8</sup> den Beschwerdeführer auf, bis zum 4. November 2021 mitzuteilen, als was seine Eingabe entgegenzunehmen seien. Weiter wurde der Beschwerdeführer darauf hingewiesen, dass, im Falle einer formellen Beschwerde, die angefochtene Verfügung der Beschwerde beigelegt werden müsste.

**5.** Innert erstreckter Frist ersuchte der Beschwerdeführer mit Schreiben vom 4. November 2021 die Rechtsabteilung um eine Begründung für die Quarantäneanordnung. Er gab weiter an, erst nach Eingang dieser Begründung erklären zu können, ob er formell Beschwerde gegen die Verfügung vom 18. Oktober 2021 erheben möchte. Dem Schreiben legte der Beschwerdeführer die angefochtene Verfügung bei.

**6.** Mit Eingabe vom 14. November 2021 erhob der Beschwerdeführer schliesslich formell Beschwerde gegen die Verfügung vom 18. Oktober 2021 und beantragte die Aufhebung der angefochtenen Verfügung.

**7.** Am 17. November 2021 eröffnete die Rechtsabteilung ein formelles Beschwerdeverfahren und nahm das Schreiben vom 14. November 2021 als Beschwerde entgegen. Die Rechtsabteilung holte die Vorakten ein und führte den Schriftenwechsel durch. Die Vorinstanz beantragt in ihrer Beschwerdevernehmlassung vom 14. Januar 2022 sinngemäss die Abweisung der Beschwerde.

**8.** Mit unaufgeforderter Replik vom 21. Januar 2022 hielt der Beschwerdeführer an seinen Anträgen und Begründungen fest.

**9.** Mit Schreiben vom 3. Februar 2022 ersuchte der Beschwerdeführer sinngemäss um Einholung weiterer Akten bei der Vorinstanz. Gestützt darauf ersuchte die Rechtsabteilung die Vorinstanz, diverse Akten, soweit vorhanden, einzureichen.

**10.** Dieser Aufforderung kam die Vorinstanz mit Eingabe vom 21. Februar 2022 nach, indem sie weitere Vorakten einreichte.

**11.** In der Folge ersuchte die Rechtsabteilung mit Instruktionsverfügung vom 24. Februar 2022 die Vorinstanz, den Sachverhalt ergänzend auszuführen.

**12.** Mit Eingabe vom 22. März 2022 reichte die Vorinstanz eine Stellungnahme ein.

**13.** Gleichtags beantragte der Beschwerdeführer vollumfängliche Akteneinsicht und stellte sinngemäss ein Gesuch um Fristansetzung für eine mögliche Stellungnahme seinerseits.

<sup>8</sup> Art. 7 Abs. 1 Bst. m der Verordnung vom 30. Juni 2021 über die Organisation und die Aufgaben der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (Organisationsverordnung GSI, OrV GSI; BSG 152.221.121) i.V.m. Art. 14a der Direktionsverordnung über die Delegation von Befugnissen der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion vom 17. Januar 2001 (DelDV GSI; BSG 152.221.121.2)

14. Mit Instruktionsverfügung vom 25. März 2022 stellte die Rechtsabteilung dem Beschwerdeführer die Stellungnahme der Vorinstanz zu und räumte ihm antragsgemäss Gelegenheit ein, bis am 11. April 2022 Schlussbemerkungen zum Verfahren einzureichen. Weiter kündigte sie die anschliessende voraussichtliche förmliche Schliessung des Beweisverfahrens an.

15. Nach Eingang der Stellungnahme des Beschwerdeführers vom 4. April 2022 schloss die Rechtsabteilung wie angekündigt das Beweisverfahren im Sinne von Art. 25 VRPG<sup>9</sup> und wies die sinngemässen Beweisanträge auf Einholung weiterer Akten und Ausführungen bei der Vorinstanz ab.

Auf die Rechtsschriften und Akten wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

## II. Erwägungen

### 1. Sachurteilsvoraussetzungen

1.1 Angefochten ist die Verfügung der Vorinstanz vom 18. Oktober 2021. Diese Verfügung ist gemäss Art. 62 Abs. 1 Bst. a VRPG bei der GSI als der in der Sache zuständigen Direktion anfechtbar. Somit ist die GSI zur Beurteilung der Beschwerde vom 14. November 2021 zuständig.

1.2 Die Beschwerde wurde gemäss Art. 67 VRPG frist- und formgerecht eingereicht.

1.3 Wer Beschwerde führt, muss prozessfähig sein. Prozessfähig ist, wer nach dem Zivilrecht handlungsfähig ist (vgl. Art. 11 Abs. 1 VRPG). Die Prozessfähigkeit ist die Befugnis, in eigener Person (selber) oder durch eine selbst gewählte Vertreterin bzw. einen Vertreter in einem Verwaltungs- oder Verwaltungsjustizverfahren Rechte wahrzunehmen. Sie ist der prozessuale Ausdruck der Handlungsfähigkeit und setzt diese daher grundsätzlich voraus. Beschränkt oder gar nicht Handlungsfähigen fehlt im Allgemeinen die Prozessführungsbefugnis, d.h. die Möglichkeit, in einem Verwaltungs- oder Verwaltungsjustizverfahren die Rechte als Partei selber wahrzunehmen und darüber zu verfügen; sie müssen das Verfahren durch ihre gesetzlichen Vertreterinnen bzw. Vertreter führen lassen (Art. 19 Abs. 1 ZGB<sup>10</sup>). Eltern vertreten ihre Kinder im Umfang der ihnen zustehenden elterlichen Sorge (Art. 304 Abs. 1 und 2 ZGB). Vorliegend ist der Beschwerdeführer mangels Volljährigkeit handlungsunfähig und wird im Verfahren von seinen Eltern, B.\_\_\_\_, vertreten.

1.4 Nach Art. 65 Abs. 1 VPRG ist zur Beschwerde befugt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene

<sup>9</sup> Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

<sup>10</sup> Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210)

Verfügung oder den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Abänderung der Verfügung oder des Entscheids hat (Bst. c).

**1.4.1** Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist als Adressat der angefochtenen Verfügung davon besonders berührt.

**1.4.2** Ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Abänderung der Verfügung oder des Entscheids i.S.v. Art. 65 Abs. 1 Bst. c VRPG liegt vor, wenn die anfechtende Person aus der Gutheissung der Beschwerde und der damit verbundenen Aufhebung oder Abänderung des Anfechtungsobjekts einen *praktischen Nutzen* ziehen könnte. Dieser besteht darin, dass der verursachte Nachteil ganz oder teilweise wieder aufgehoben würde. Das schutzwürdige Interesse muss auch *aktuell* sein. Die tatsächliche oder rechtliche Situation der beschwerdeführenden Person muss durch den Ausgang des Verfahrens effektiv – schon oder noch – beeinflusst werden können, oder anders gesagt: Ein günstiger Entscheid müsste für sie (noch) von praktischem Nutzen sein. An Aktualität fehlt es unter anderem dann, wenn die verlangte Amtshandlung nunmehr ergangen ist, wenn das Ereignis oder die Zeitperiode, auf welches oder welche sich das Anfechtungsobjekt bezogen hat, bereits vorüber ist oder wenn der Hoheitsakt bereits vollstreckt worden ist und auch nicht wieder rückgängig gemacht werden kann.<sup>11</sup>

**1.4.3** Die Rechtsprechung verzichtet lediglich in zwei Konstellationen auf das Erfordernis der Aktualität: Erstens, wenn es um Fragen von grundsätzlicher Bedeutung geht, die sich jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen und die wegen der Dauer des Verfahrens kaum je rechtzeitig einer endgültigen Beurteilung zugeführt werden können. Fragen von grundsätzlicher Bedeutung sind insbesondere dann anzunehmen, wenn vergleichbare Problemstellungen bisher nicht oder nur teilweise zu behandeln waren. Zweitens gebieten in gewissen Fällen die Garantien von Art. 5, 6 und 13 EMRK<sup>12</sup> einen Verzicht auf das Erfordernis der Aktualität.

**1.4.4** Der Beschwerdeführer bringt in seiner Beschwerde vom 14. November 2021 vor, dass, auch wenn die Quarantäne längst abgelaufen sei, nach wie vor ein Rechtsschutzinteresse an der Feststellung der unrechtmässigen Quarantäneanordnung bestehe, da der schulpflichtige Beschwerdeführer jederzeit erneut in Quarantäne versetzt werden könne. Es sei entscheidend, dass die Quarantäneanordnung präzise begründet werde und dass geklärt werde, weshalb der Beschwerdeführer eine Gefahr für die Öffentlichkeit darstelle. Die Tatsache, dass der Verwaltungsapparat des Kantons länger Zeit brauche, um die verhängten Massnahmen korrekt anzuordnen und damit die Quarantäne bereits beendet ist, bevor er überhaupt Beschwerde erheben konnte, bedeute nicht, dass er keinen Anspruch

<sup>11</sup> Pflüger, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Auflage 2020, Art. 65 Nrn 13 und 18

<sup>12</sup> Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK, SR 0.101)

auf die Überprüfung der Verfügung durch eine unabhängige Stelle habe. Des Weiteren habe der Beschwerdeführer ein Recht auf Auskunft bezüglich der nachvollziehbaren Begründung und deren gesetzlichen Grundlagen.

**1.4.5** Vorliegend wurde die am 18. September 2021 angeordnete und am 18. Oktober 2021 formell verfügte Quarantäne mit Beschwerde vom 14. November 2021 angefochten. Die vom Beschwerdeführer als unrechtmässig gerügte Quarantäne ist bereits verstrichen, womit sein Interesse an deren Überprüfung nicht mehr aktuell ist. Die Gutheissung der Beschwerde und damit die Aufhebung der Verfügung vom 18. Oktober 2021 würde weder die tatsächliche noch die rechtliche Situation des Beschwerdeführenden beeinflussen. Demzufolge fehlt es vorliegend an einem aktuellen und praktischen Rechtsschutzinteresse des Beschwerdeführers.

**1.4.6** Zu prüfen bleibt damit, ob eine Ausnahme im Sinne der Erwägungen in Ziffer 1.4.3 hiervor vorliegt, wonach trotz fehlenden aktuellen und praktischen Rechtsschutzinteresses auf die Beschwerde einzutreten wäre.

**1.4.7** Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist, wie bereits ausgeführt, ausnahmsweise auf das Erfordernis des aktuellen praktischen Interesses zu verzichten, wenn sich die aufgeworfenen Fragen unter gleichen oder ähnlichen Umständen jederzeit wieder stellen können, eine rechtzeitige Überprüfung im Einzelfall kaum je möglich wäre und die Beantwortung wegen deren grundsätzlicher Bedeutung im öffentlichen Interesse liegt.<sup>13</sup>

Der Beschwerdeführer beantragt die Feststellung der Unrechtmässigkeit seiner Quarantäneanordnung. Aus der Beschwerde vom 14. November 2021 und auch aus den restlichen Verfahrensakten geht hervor, dass der Beschwerdeführer sinngemäss rügt, seine Quarantäne sei nicht korrekt angeordnet worden und es fehle insbesondere an einer nachvollziehbaren Begründung. Vorliegend wäre damit die Rechtmässigkeit der Anordnung der Quarantäne im konkreten Einzelfall des Beschwerdeführers zu prüfen und nicht eine (Rechts-)frage grundlegender Bedeutung zu beantworten. Überdies liegt es auch nicht im öffentlichen Interesse, ob die Quarantäne in diesem konkreten Einzelfall korrekt angeordnet worden ist. Ob sich die aufgeworfenen Fragen unter gleichen oder ähnlichen Umständen jederzeit wieder stellen können scheint ebenfalls fraglich, zumal im Wesentlichen sinngemäss geltend gemacht wird, der Beschwerdeführer habe in diesem konkreten Fall keinen nachweisbaren engen Kontakt zu einer Covid-19-positiven Person gehabt und erfülle damit die Voraussetzungen für eine Quarantäne nicht.<sup>14</sup> Hinzu kommt, dass mittlerweile weder für Covid-19- Infizierte eine Isolation, geschweige denn für Kontaktpersonen eine Quarantäne angeordnet wird. Der Beschwerdeführer wird sich damit zukünftig aller Voraussicht nach auch nicht mehr in einer gleichen oder ähnlichen Situation befinden. Nach dem Geschriebenen liegt unter Vorbehalt der nachfolgenden Erwägung kein Fall vor,

<sup>13</sup> Statt vieler: BGE 136 II 101, E. 1.1.

<sup>14</sup> Vgl. dazu Erwägung Ziff. 2.3 hiernach

der es rechtfertigen würde, auf das Vorliegen eines aktuellen und praktischen Interesses zu verzichten.

**1.4.8** Vom Eintretenserfordernis des aktuellen Interesses kann, wie bereits kurz festgehalten, auch in Fällen, in denen durch die EMRK geschützte Ansprüche zur Diskussion stehen, abgesehen werden.<sup>15</sup> Voraussetzung dafür ist, dass vom Beschwerdeführer rechtsgenügend begründet und in vertretbarer Weise («griefs 'défendables' fondés sur la Convention») eine Missachtung von Garantien der EMRK geltend gemacht wird, wobei diesbezüglich nicht überspitzt formalistisch zu entscheiden ist.<sup>16</sup> Weiter muss die Verletzung einer EMRK-Garantie offensichtlich sein. In einem solchen Fall rechtfertigt es sich, unter Berücksichtigung der Verfahrensgrundsätze des Gebots des fairen Verfahren gemäss Art. 29 Abs. 1 BV<sup>17</sup> sowie der Prozessökonomie, trotz fehlenden aktuellen Rechtsschutzinteresses auf die Beschwerde einzutreten.<sup>18</sup>

Angesichts der auf dem Spiel stehenden durch die EMRK geschützten Rechte wird in einem solchen Fall der Anspruch auf die Feststellung der Rechtswidrigkeit einer Verfügung bejaht. Wo dies anders nicht möglich ist, muss im vom Gesetz gegen die zu beanstandende Verfügung vorgesehenen Rechtsmittelverfahren ein entsprechendes Rechtsschutzinteresse bejaht werden; dies jedenfalls dort, wo andernfalls kaum je die behauptete Verfassungs- oder EMRK-Verletzung geprüft werden könnte.<sup>19</sup>

Vorliegend ist der Beschwerdeführer durch die Anordnung einer Quarantäne in seinem Recht auf Freiheit und Sicherheit gemäss Art. 5 EMRK eingeschränkt. Dieser sieht vor, dass jede Person das Recht auf Freiheit und Sicherheit hat. Die Freiheit darf nur in den in Art. 5 EMRK vorgesehenen Fällen und nur auf die gesetzlich vorgeschriebene Weise entzogen werden.

Der Beschwerdeführer macht zwar eine Verletzung seines Rechts auf persönliche Freiheit gemäss Art. 10 Abs. 2 BV geltend, verweist dabei aber nicht auf das in der EMRK garantierte Recht auf Freiheit und Sicherheit. Weiter begründet er die Verletzung seines Rechts auf persönliche Freiheit auch nicht in nachvollziehbarer Weise, sondern führt lediglich aus, dass ein Freiheitsentzug eine einschneidende Massnahme für ein Kind sei, und dass die Quarantäneanordnung mangels Vorliegen eines engen Kontaktes zu Unrecht erfolgt sei.<sup>20</sup>

Bei einer unrechtmässig angeordneten Quarantäne würde eine Verletzung des Rechts auf Freiheit und Sicherheit gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. e EMRK vorliegen, wonach ein Freiheitsentzug mit dem Ziel, eine Verbreitung ansteckender Krankheiten zu verhindern grundsätzlich rechtmässig ist – sofern die Freiheit in gesetzlich vorgeschriebener Weise entzogen wird.

<sup>15</sup> BGE 142 I 135, E. 1.3.1

<sup>16</sup> BGE 139 I 206, E. 1.2.1

<sup>17</sup> Bundesverfassung vom 18. April 1999 der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101)

<sup>18</sup> Vgl. BGE 137 I 296, E. 4.3; BGE 136 I 274, E. 1.3

<sup>19</sup> Urteil des BGer 1P.75/2000 vom 7. Juni 2000, E.4

<sup>20</sup> Vgl. Beschwerde vom 14. November 2021

Nur eine offensichtliche Verletzung dieser EMRK-Garantie würde ein Eintreten trotz fehlendem aktuellen und praktischen Rechtsschutzinteresse rechtfertigen. Wie nachfolgend darzulegen sein wird, stützt sich die angeordnete Quarantäne vorliegend auf eine genügende gesetzliche Grundlage.<sup>21</sup> Die fehlerhafte Begründung der Verfügung stellt zwar eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör dar,<sup>22</sup> aber nicht eine EMRK-Verletzung im hier zu prüfenden Sinne. Auch ansonsten liegen keine Hinweise vor, dass mit der Quarantäneanordnung Art. 5 Abs. 1 Bst. e EMRK offensichtlich verletzt worden wäre. Ein Fall, welcher trotz fehlendem Rechtsschutzinteresses ein Eintreten rechtfertigen würde, liegt damit nicht vor.

**1.4.9** Nach dem Geschriebenen ist auf die Beschwerde vom 14. November 2021, soweit sie die Aufhebung der Verfügung vom 18. Oktober 2021 betrifft, nicht einzutreten.

**1.5** Der Beschwerdeführer bringt in seiner Beschwerde vom 14. November 2021 und auch in weiteren Eingaben neben der Aufhebung der Verfügung vor, die Verfügung vom 18. Oktober 2021 sei nichtig. Dabei handelt es sich um einen sinngemässen Antrag auf Feststellung der Nichtigkeit der Verfügung und somit um ein Feststellungsbegehren. Solche Begehren sind subsidiär zu Leistungsbegehren und nur zulässig, wenn daran ein schutzwürdiges Feststellungsinteresse besteht.<sup>23</sup> Die Frage der Nichtigkeit einer Verfügung kann mit einer Feststellungsverfügung geklärt werden. Zur Feststellung der Nichtigkeit ist jede Behörde berechtigt, die auf irgendeine Weise mit der Sache befasst wird.<sup>24</sup> Demnach besteht vorliegend insoweit ein schutzwürdiges Feststellungsinteresse, als dass bei Bejahung der Nichtigkeit der Sachverfügung vom 18. Oktober 2021 eine entsprechende Feststellungsverfügung zu erlassen wäre. Soweit die Feststellung der Nichtigkeit der Verfügung vom 18. Oktober 2021 betreffend ist daher auf die Beschwerde vom 14. November 2021 einzutreten.

**1.6** Die GSI prüft, ob die Vorinstanz von einer unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des Sachverhalts ausgegangen ist, ob sie Recht verletzt hat (einschliesslich allfälliger Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens) und ob die angefochtene Verfügung unangemessen ist (Art. 66 VRPG). Der GSI steht somit volle Kognition zu.

## **2. Nichtigkeit der Verfügung vom 18. Oktober 2021**

Wie ausgeführt, beantragt der Beschwerdeführer unter anderem in seiner Beschwerde vom 14. November 2021 sinngemäss die Feststellung der Nichtigkeit der Verfügung vom 18. Oktober 2021. Streitgegenstand und damit zu prüfen ist damit die geltend gemachte Nichtigkeit der Quarantäneanordnung vom 18. Oktober 2021.

<sup>21</sup> Vgl. dazu Erwägung Ziff. 2.4 hiernach

<sup>22</sup> Vgl. dazu Erwägung Ziff. 2.5 hiernach

<sup>23</sup> Statt vieler: Urteil des Bundesgerichts vom 4. Dezember 2018 (20\_403/2017)

<sup>24</sup> Vgl. BGE 133 II 366, E. 3.1

## 2.1 Argumentation der Verfahrensbeteiligten

**2.1.1** Der Beschwerdeführer begründet die geltend gemachte Nichtigkeit der Verfügung vom 18. Oktober 2021 damit, dass er entgegen den Ausführungen in der Verfügung keinen Kontakt zu einer positiv auf Covid-19 getesteten Person gehabt habe. Aus der Verfügung gehe nicht klar genug hervor, um wen es sich hierbei handle und wann der fragliche Kontakt stattgefunden habe. Die Anordnung der Quarantäne sei deshalb unter Berücksichtigung der damit einhergehenden Grundrechtseinschränkung nicht hinreichend begründet, zumal zum Zeitpunkt des angeblichen Kontaktes in der Schule eine Maskentragpflicht für Schüler sowie Lehrpersonen gegolten habe. Weiter macht der Beschwerdeführer sinngemäss eine Verletzung seines rechtlichen Gehörs aufgrund der verspätet zugestellten Quarantäneanordnung in Form einer anfechtbaren Verfügung geltend. Zudem sei die Verfügung fälschlicherweise nicht an seine Erziehungsberechtigten adressiert, es sei nicht die richtige Schreibweise seines Vornamens verwendet worden und unter der angegebenen Nummer sei nicht der KAD erreichbar gewesen.

**2.1.2** Mit Beschwerdevernehmlassung vom 14. Januar 2022 wendet die Vorinstanz ein, dass aufgrund mehrerer positiv auf Covid-19 getesteter Schüler in der Schule C.\_\_\_\_ am 17. September 2021 [recte: 16. September 2021] ein Ausbruchstest in den betroffenen Klassen erfolgt sei. Dabei seien erneut mehrere Schüler positiv auf Covid-19 getestet worden, womit die Schwelle für eine Gesamtquarantäne erreicht worden sei. Für alle Schüler, welche im Zeitraum vom 1. bis 16. September 2021 die Schule besucht hatten und somit einen nachgewiesenen Kontakt gehabt hatten, sei daraufhin eine Quarantäne angeordnet worden. Davon sei auch der Beschwerdeführer betroffen gewesen.

## 2.2 Nichtigkeitsgründe

Die Fehlerhaftigkeit einer Verfügung bewirkt nur in seltenen Fällen deren Nichtigkeit. Nichtigkeit meint «absolute Unwirksamkeit». Nichtige Verfügungen entfalten zu keinem Zeitpunkt Rechtsverbindlichkeit; weder sind sie vollstreckbar noch darf ihre Missachtung mit Sanktionen belegt werden. Nichtigkeit ist jederzeit und von sämtlichen staatlichen Instanzen von Amtes wegen zu beachten.<sup>25</sup> Ob Nichtigkeit vorliegt, bestimmt sich im Einzelfall nach der Evidenztheorie. Danach müssen kumulativ drei Voraussetzungen erfüllt sein:

1. Der Mangel muss besonders schwer wiegen;
2. Er muss zudem offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar sein;
3. Die Rechtssicherheit darf durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet werden.

<sup>25</sup> Tschannen/Zimmerli/Müller, allgemeines Verwaltungsrecht., § 31 Rz. 14, mit Hinweisen

Entscheidend ist somit der Grad der Fehlerhaftigkeit. Nur qualifizierte Fehler vermögen Nichtigkeitsgründe zu setzen.<sup>26</sup> Offenkundig ist ein Fehler, der einer durchschnittlich (nicht juristisch) gebildeten Person auffallen sollte.<sup>27</sup> Um das Gewicht der Rechtssicherheit zu ermessen, muss im Einzelfall eine Interessenabwägung vorgenommen werden. Dem allgemeinen Anliegen an der richtigen Rechtsanwendung sind die Interessen gegenüberzustellen, welche die Betroffenen an der Beibehaltung der Anordnung haben (insbesondere Vertrauensschutzgesichtspunkte) und die seitens der Verwaltung am Nichtwiederaufgreifen abgeschlossener Fälle bestehen. Angesichts der ohnehin strengen Voraussetzungen für die Annahme der Nichtigkeit vermögen dem Rechtssicherheitsinteresse jedoch nur besondere Umstände ein überwiegendes Gewicht zu verleihen.<sup>28</sup>

Bei den Nichtigkeitsgründen stehen die formellen Mängel im Vordergrund. Als Nichtigkeitsgründe anerkennen Lehre und Rechtsprechung:

- die offensichtliche örtliche oder sachliche Unzuständigkeit der verfügenden Behörde;<sup>29</sup>
- sehr gewichtige Verfahrens- oder Eröffnungsfehler; wie qualifizierte Verletzungen des Gehörsanspruchs. Bei Form- und Eröffnungsfehlern gilt der Grundsatz, dass den Beteiligten daraus kein Nachteil erwachsen darf. Auch derartige Mängel führen deshalb nur in schweren Fällen zur Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes. Nichtig ist eine Verfügung, welche die Gültigkeitserfordernisse nicht erfüllt (Schriftlichkeit, wo diese vorgeschrieben ist; fehlende Nennung der verfügenden Behörde oder des Adressatenkreises; fehlendes Dispositiv). Weist ein Verwaltungsakt aber keine Begründung, keine Rechtsmittelbelehrung oder kein Datum auf oder sind die entsprechenden Angaben unrichtig, so ist er deswegen nicht geradezu nichtig. Dagegen muss eine überhaupt nicht eröffnete Verfügung als nichtig betrachtet werden;<sup>30</sup>
- Inhaltliche Mängel sind nur ganz ausnahmsweise, in besonders schweren Fällen, mit der Nichtigkeitsfolge verbunden. Die Unwirksamkeit einer Verfügung wird angenommen, wenn ein Mangel sie geradezu wirkungslos, unsinnig oder unsittlich werden lässt. Das ist z.B. der Fall bei offensichtlichen Verstössen gegen Grundrechte wie die Anordnung einer Körperstrafe (Art. 10 Abs. 2 und 3 BV) oder im Falle einer "Vereinbarung" zwischen der Staatsanwaltschaft und einer privaten Sterbehilfeorganisation wegen fehlender gesetzlicher Grundlage sowie wegen Verletzung mehrerer Bundesgesetze. Nichtigkeit wird demgegenüber nicht angenommen, wenn die Verfügung gestützt auf eine ungenügende gesetzliche Grundlage ergangen ist.<sup>31</sup>

<sup>26</sup> Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 31 Rz. 15, mit Hinweisen auf BGE 139 II 243 E. 11.2 S. 260; 138 II 501 E. 3.1 S. 503

<sup>27</sup> Müller, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Auflage 2020, Art. 49 N. 85

<sup>28</sup> Müller, a.a.O., Art. 49 N. 85, mit weiteren Hinweisen

<sup>29</sup> Müller, a.a.O., Art. 49 N. 87

<sup>30</sup> Müller, a.a.O., Art. 49 N. 89, mit Hinweisen

<sup>31</sup> Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 31 Rz. 16, mit Hinweisen auf BGE 137 I 273 E. 3.1 S. 275; 127 II 32 E. 3g S. 47; 137 I 273 E. 3.4 S. 280 ff.; 136 II 415 E. 3 S. 426 f.; Müller, a.a.O., Art. 49 N. 90

Ein nichtiger Verwaltungsakt ist rechtsunwirksam und darf nicht vollstreckt werden. Auf die Nichtigkeit können sich Betroffene jederzeit berufen; sie wird auch durch Zeitablauf nicht geheilt.<sup>32</sup> Dementsprechend ist sie von jeder rechtsanwendenden Behörde zu beachten und kann auch im Rechtsmittelverfahren sowie im Vollstreckungsverfahren geltend gemacht werden.<sup>33</sup>

### 2.3 Nichtigkeit infolge fehlerhafter Feststellung des Sachverhalts

Der Beschwerdeführer begründet die geltend gemachte Nichtigkeit der Verfügung vom 18. Oktober 2021 unter anderem mit der fehlerhaften Feststellung des massgebenden Sachverhalts. So sei dem Beschwerdeführer nicht bekannt, in engem Kontakt mit einer positiv auf Covid-19 getesteten Person gestanden zu haben.

Ein enger Kontakt liegt praxisgemäss vor, wenn zwischen der Person, deren Covid-19-Erkrankung bestätigt oder wahrscheinlich ist, und einer anderen Person während mehr als 15 Minuten ein Kontakt von weniger als 1.5 Metern Abstand besteht, ohne dass geeignete Schutzmassnahmen ergriffen werden. Massgebend sind somit drei Elemente: ein örtliches (weniger als 1.5 Metern Abstand), ein zeitliches (während mehr als 15 Minuten) und ein materielles Element (ohne geeignete Schutzmassnahmen). Keine geeigneten Schutzmassnahmen liegen z.B. vor, wenn zwischen den Personen keine Trennwand besteht oder sie keine Gesichtsmaske tragen.<sup>34</sup>

Sind die drei Voraussetzungen für einen engen Kontakt, d. h. geringer Abstand, längerer Zeitraum und Fehlen geeigneter Schutzmassnahmen, nur teilweise erfüllt, so kann die Bewertung der Risikoparameter dennoch auf eine Exposition mit hohem Risiko hindeuten. Es ist Sache der zuständigen kantonalen Behörde zu entscheiden, ob eine solche Exposition im konkreten Fall als enger Kontakt im Sinne von Art. 7 Abs. 1 der Covid-19-Verordnung besondere Lage<sup>35</sup> zu werten ist, womit eine Quarantäne für die betroffene Person angezeigt ist.<sup>36</sup>

Die «Anleitung für Schulleitungen zur Abklärung von Sars-CoV-2-Ansteckungen in Volks-, Mittel- und Berufsfachschulen» der GSI mit Stand vom 14. September 2021 sah vor, dass der KAD für Klassen mit nur einem angesteckten Schüler oder einer angesteckten Schülerin für alle Schüler und Schülerinnen sowie alle Lehrpersonen dieser Klasse eine Maskenpflicht für eine Woche anordnet und eine Testempfehlung ausspricht. Wurden in einer Klasse innert fünf Tagen zwei bis drei Schülerinnen oder Schüler positiv auf Covid-19 getestet, ordnete der KAD eine Ausbruchstestung in der Schule an. Je nach Resultat ist vorgesehen, dass weitere Massnahmen angeordnet

<sup>32</sup> Müller, a.a.O., Art. 49 N. 85

<sup>33</sup> Vgl. Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Auflage 2020, Art. 40 N. 20, sowie Müller, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Auflage 2020, Art. 49 N. 85, mit weiteren Hinweisen

<sup>34</sup> Vgl. Erläuterungen zur Verordnung vom 23. Juni 2021 über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der COVID-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung besondere Lage; SR 818.101.26), Stand vom 11.08.2021, S. 8.

<sup>35</sup> Verordnung vom 23. Juni 2021 über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der COVID-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung besondere Lage; SR 818.101.26), Stand vom 13.09.2021

<sup>36</sup> Vgl. Erläuterungen zur Verordnung vom 23. Juni 2021 über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der COVID-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung besondere Lage; SR 818.101.26), Stand vom 11.08.2021, S. 8.

werden könnten. Wurden in derselben Klasse innert fünf Tagen vier Schülerinnen oder Schüler positiv auf Covid-19 getestet, ordnete der KAD eine Quarantäne für die gesamte Klasse an.<sup>37</sup>

Aus den Vorakten geht hervor, dass der KAD in Absprache mit der Schulleitung sowie mit dem Contact-Tracing eine Maskentragpflicht für sieben Tage anordnete, nachdem am 1. September 2021 ein Schüler der Schule C.\_\_\_\_ positiv auf Covid-19 getestet worden war. Nachdem am 10. und 15. September 2021 weitere Schülerinnen und Schüler positiv auf Covid-19 getestet worden waren, ordnete der KAD eine Ausbruchstestung am 16. September 2021 für die gesamte Schule C.\_\_\_\_ an. Im Rahmen dieser Ausbruchstestung wurden acht weitere Personen positiv auf Covid-19 getestet. Damit waren im Zeitraum zwischen dem 10. und 16. September 2021 insgesamt elf Personen der Schule C.\_\_\_\_ positiv auf Covid-19 getestet worden. Da aufgrund der Durchmischung der Klassen davon ausgegangen werden musste, dass jedes Kind potenziellen Kontakt mit einer positiv auf Covid-19 getesteten Person hatte, und da trotz Maskenpflicht weitere Ansteckungen erfolgt waren, ordnete der KAD eine Gesamtquarantäne für die Schule C.\_\_\_\_ an.

Ziel dieses Vorgehens gemäss «Anleitung für Schulleitungen zur Abklärung von Sars-CoV-2-Ansteckungen in Volks-, Mittel- und Berufsfachschulen» der GSI mit Stand vom 14. September 2021 war es, solange wie möglich die Aufrechterhaltung des Präsenzunterrichts und gleichzeitig die rasche Unterbrechung der Ansteckungsketten sicherzustellen. Um von einer Quarantäne absehen zu können, wurde deshalb in einem ersten Schritt eine Maskenpflicht und danach eine Ausbruchstestung angeordnet. Im Rahmen dieser Ausbruchstestung wurden weitere Schülerinnen und Schüler positiv auf Covid-19 getestet, womit trotz Maskenpflicht Ansteckungen erfolgt waren.<sup>38</sup> Nach epidemiologischer Analyse der Ausbruchssituation kam der KAD deshalb zum Schluss, dass eine Klassenquarantäne nur für jene Klassen, die die Schwelle für die Klassenquarantäne gemäss «Anleitung für Schulleitungen zur Abklärung von Sars-CoV-2-Ansteckungen in Volks-, Mittel- und Berufsfachschulen» der GSI mit Stand vom 14. September 2021 erreichten, zur Durchbrechung der Ansteckungsketten keine ausreichende Massnahme darstellte und stattdessen eine Quarantäne für alle Klassen mit mindestens einer positiv getesteten Person, d.h. für die gesamte Schule C.\_\_\_\_ anzuordnen ist. Wer dieselbe Klasse mit einer positiv auf Covid-19 getesteten Person besuchte, galt damit als ansteckungsverdächtig i.S.v. Art. 35 Abs. 1 Bst. a EpG und Art. 7 Abs. 1 der Covid-19-Verordnung besondere Lage und wurde unter Quarantäne gestellt, ungeachtet davon, ob die Voraussetzungen für das Vorliegen eines nachweisbaren engen Kontaktes mit einer positiv getesteten Person vorlagen.

Dies macht nicht zuletzt aus praktischen Gründen Sinn: Kinder im Primarschulalter kommen in Kontakt mit allen möglichen Kindern in ihrer Klasse und auch in der restlichen Schule. Es ist daher

<sup>37</sup> Anleitung für Schulleitungen zur Abklärung von Sars-CoV-2-Ansteckungen in Volks-, Mittel- und Berufsfachschulen vom 14. September 2021, vgl. Vorakten vom 01. März 2022, S. 58

<sup>38</sup> Vgl. Stellungnahme des KAD vom 22. März 2022, S. 23.

unmöglich, im Nachhinein mögliche Infektionsketten zu eruieren und Letztere wirksam zu unterbrechen. Das Resultat der Ausbruchstestung vom 16. September 2021 zeigte, dass die Anordnung der Maskenpflicht, die Isolation positiv getesteter Schülerinnen und Schüler sowie die Anordnung einer Quarantäne für deren enge Kontakte im Sinne von Art. 35 Abs. 1 Bst. A EpG und Art. 7 Abs. 1 Covid-19-Verordnung besondere Lage nicht ausreichte, um Ansteckungen in der gesamten Schule zu verhindern. Die Gesamtquarantäne stellte damit die letzte und einzige Möglichkeit dar, die Ansteckungskette zu durchbrechen und so das Infektionsgeschehen in der Schule wieder einigermassen unter Kontrolle halten zu können.

Vorliegend wurde somit eine Gesamtquarantäne für die Schule C.\_\_\_\_ angeordnet. Als Schüler dieser Schule wurde auch für den Beschwerdeführer eine Quarantäne angeordnet, unabhängig davon, ob zwischen dem Beschwerdeführer und einer an Covid-19 erkrankten Personen ein nachweisbarer enger Kontakt bestanden hatte. Ob ein tatsächlicher enger Kontakt im Sinne von Art. 7 Abs. 1 der Covid-19-Verordnung besondere Lage vorlag, ist damit nicht von Bedeutung.

Zusammenfassend ist Folgendes festzuhalten: Der KAD hat den Sachverhalt in Zusammenarbeit mit dem Contact-Tracing sowie der Schulleitung abgeklärt. Die Gesamtquarantäne wurde als letzte mögliche Massnahme zur Durchbrechung der Ansteckungskette angeordnet, nachdem die zuvor angeordneten mildereren Massnahmen (Isolation der positiv Getesteten, Maskenpflicht sowie die Ausbruchstestung) die Ansteckungen nicht zu verhindern vermochten. Damit ist der KAD gemäss der «Anleitung für Schulleitungen zur Abklärung von Sars-CoV-2-Ansteckungen in Volks-, Mittel- und Berufsfachschulen» der GSI vorgegangen und hat die Situation nach pflichtgemäßem Ermessen eingeschätzt. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern der Sachverhalt fehlerhaft festgestellt worden wäre, geschweige denn, dass deshalb die Verfügung als nichtig zu betrachten wäre. Die Tatsache, dass gemäss der Verfügung vom 16. September 2021 die Quarantäne aufgrund eines engen Kontakts des Beschwerdeführers mit einer mit Covid-19 infizierten Person angeordnet wurde, ändert nichts an der richtigen Sachverhaltsfeststellung durch die Vorinstanz. Wie in Ziffer 3.5 hiernach dargelegt wird, handelt es sich dabei nicht um eine fehlerhafte Sachverhaltsfeststellung, sondern vielmehr um einen Begründungsfehler.

## **2.4 Nichtigkeit infolge fehlender gesetzlicher Grundlage**

Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, die Verfügung vom 18. Oktober 2021 stütze sich auf keine gesetzliche Grundlage.

Nach Art. 31 Abs. 1 EpG ordnen die zuständigen kantonalen Behörden die erforderlichen Massnahmen nach den Artikeln 33 bis 38 EpG gegenüber einzelnen Personen an. Nach Art. 34 Abs. 1 EpG kann eine Person, die krank, krankheitsverdächtig, angesteckt oder ansteckungsverdächtig ist oder Krankheitserreger ausscheidet, einer medizinischen Überwachung unterstellt werden. Gemäss Art. 34 Abs. 2 EpG ist die betroffene Person dabei verpflichtet, der zuständigen Ärztin oder dem zuständigen Arzt Auskunft über ihren Gesundheitszustand und über ihre Kontakte zu anderen Personen zu geben.

Genügt die medizinische Überwachung gemäss Art. 34 EpG nicht, kann nach Art. 35 Abs. 1 Bst. b EpG eine Person, die krank oder angesteckt ist oder Krankheitserreger ausscheidet, abgesondert werden. Nach Art. 35 Abs. 1 Bst. a EpG kann eine Person, die krankheits- oder ansteckungsverdächtig ist, unter Quarantäne gestellt werden. Gemäss Art. 7 Abs. 1 der Covid-19-Verordnung besondere Lage gilt eine Person dabei als krankheits- oder ansteckungsverdächtig, wenn sie mit einer Person, deren Covid-19-Erkrankung bestätigt oder wahrscheinlich ist, engen Kontakt hatte,

- als die Person mit bestätigter oder wahrscheinlicher Covid-19-Erkrankung symptomatisch war: in den letzten 48 Stunden vor dem Auftreten der Symptome und bis zu 10 Tagen danach, oder
- als die Person mit bestätigter Covid-19-Erkrankung asymptomatisch war: in den letzten 48 Stunden vor der Probenentnahme, wenn der Test positiv ausfällt, und bis zur Absonderung der Person.

Das Vorgehen bei einer positiv auf Covid-19 getesteten Person in der Schule wird in der «Anleitung für Schulleitungen zur Abklärung von Sars-CoV-2-Ansteckungen in Volks-, Mittel- und Berufsfachschulen» der GSI konkretisiert. Dabei handelt es sich nicht um einen Rechtsatz, sondern um vollzugslenkende Verwaltungsverordnungen, welche nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung und herrschender Lehre eine einheitliche Handhabung des Verwaltungsermessens sicherstellen sollen.<sup>39</sup> Verwaltungsverordnungen entfalten grundsätzlich nur im Verhältnis zwischen übergeordneter und untergeordneter Verwaltungseinheit verpflichtende Wirkung. Für die Gerichte sind sie zwar nicht verbindlich, aber gemäss der bundesgerichtlichen Praxis dennoch zu berücksichtigen, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen; das Gericht weicht nicht ohne triftigen Grund von der Verwaltungsverordnung ab, wenn diese eine überzeugende Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben darstellt. Eine allfällige Abweichung müsste deshalb begründet werden.<sup>40</sup>

Das in der «Anleitung für Schulleitungen zur Abklärung von Sars-CoV-2-Ansteckungen in Volks-, Mittel- und Berufsfachschulen» der GSI mit Stand vom 14. September 2021 vorgesehene Vorgehen deckt sich mit den obgenannten verbindlichen gesetzlichen Grundlagen. Die Verwaltungsverordnung ist dem vorliegenden Fall angepasst, bietet eine einzelfallgerechte Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen und gewährleistet ein transparentes und faires Verfahren. Es ist daher nicht zu beanstanden, dass sich die Vorinstanz darauf abstützt und kein Grund ersichtlich, weshalb vorliegend davon abgewichen werden sollte.

Für den Vollzug von Massnahmen nach den Artikeln 33–38 EpG sind die Kantone zuständig (vgl. Art. 31 Abs. 1 EpG). Im Kanton Bern ist das Gesundheitsamt für den Vollzug des EpG zuständig, sofern die Aufgabe gemäss EpG nicht der Kantonsärztin oder dem Kantonsarzt übertragen sind

<sup>39</sup> Vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 41 N. 13

<sup>40</sup> Vgl. zum Ganzen: BGE 141 III 401 E. 4.2.2 S. 404 f.

(Art. 2 EV EpG<sup>41</sup>). Der kantonsärztliche Dienst des Gesundheitsamtes ist intern für die Wahrnehmung der epidemiologischen Aufgaben zuständig. Für Massnahmen betreffend die Kontaktquarantäne und die Absonderung gemäss Abschnitt 3 der Covid-19-Verordnung besondere Lage ist gemäss Art. 17c Covid-19 V<sup>42</sup> die Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion die zuständige Behörde.

Vorliegend wurde die Quarantäne gestützt auf die obgenannten relevanten Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen sowie nach dem in der der «Anleitung für Schulleitungen zur Abklärung von Sars-CoV-2-Ansteckungen in Volks-, Mittel- und Berufsfachschulen» vorgesehenen Vorgehen durch die zuständige Behörde angeordnet. Damit stützt sich die Verfügung vom 18. Oktober 2021 auf eine genügende gesetzliche Grundlage und die Rüge der fehlenden gesetzlichen Grundlage erweist sich als unbegründet. Indes wäre selbst bei Fehlen einer genügenden gesetzlichen Grundlage keine Nichtigkeit der Verfügung anzunehmen, da als Nichtigkeitsgründe hauptsächlich funktionelle und sachliche Unzuständigkeit einer Behörde sowie schwerwiegende Verfahrensfehler in Betracht fallen, während inhaltliche Mängel nur in seltenen Ausnahmefällen die Nichtigkeit einer Verfügung zur Folge haben; erforderlich ist hierzu ein ausserordentlich schwerwiegender Mangel.<sup>43</sup> Damit liegt keine Nichtigkeit infolge fehlender oder ungenügender gesetzlicher Grundlage vor.

## 2.5 Nichtigkeit infolge Verletzung der Begründungspflicht

Der Beschwerdeführer bringt zudem vor, dass die Anordnung der Quarantäne nicht ausreichend begründet gewesen sei. So seien insbesondere die Einzelheiten des angeblichen Kontakts des Beschwerdeführers zur infizierten Person nicht genügend klar dargelegt worden.

Die behördliche Begründungspflicht ist ein wesentlicher Bestandteil des Anspruchs auf rechtliches Gehör, der in Art. 29 Abs. 2 BV sowie Art. 26 Abs. 2 KV<sup>44</sup> verankert ist und als grundlegende Verfahrensgarantie der Gewährleistung eines fairen Verfahrens dient. Im kantonalen Verwaltungsverfahren wird der Gehörsanspruch in Art. 21 ff. VRPG konkretisiert.<sup>45</sup>

Ein wesentlicher Bestandteil des Gehörsanspruchs bildet die Begründungspflicht. Die betroffene Partei soll wissen, warum die Behörde entgegen ihrem Antrag entschieden hat. Die Pflicht zur Begründung kann zudem im Sinn einer Selbstkontrolle zur Rationalisierung der Entscheidungsfindung beitragen und verhindern, dass sich die Behörde von unsachlichen Erwägungen leiten lässt. Im Allgemeinen muss die Begründung zumindest so abgefasst sein, dass die Betroffenen die Verfügung oder den

<sup>41</sup> Verordnung vom 22. Mai 1979 über den Vollzug der eidgenössischen Epidemien- und Tuberkulosegesetzgebung (EV EpG; BSG 815.122).

<sup>42</sup> Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie vom 04. November 2020 (BSG 815.123), Stand vom 13.09.2021

<sup>43</sup> Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 31 Rz. 16, mit Hinweisen auf BGE 137 I 273 E. 3.1 S. 275 und E. 3.4 S. 280 ff.; 127 II 32 E. 3g S. 47; 136 II 415 E. 3 S. 426 f.; Müller, a.a.O., Art. 49 N. 90

<sup>44</sup> Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1)

<sup>45</sup> Daum, a.a.O., Art. 21 N. 1

Entscheid gegebenenfalls sachgerecht anfechten können. Es müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt.<sup>46</sup> Im Einzelnen können Umfang und Inhalt der Begründungspflicht nicht abstrakt umschrieben werden, sondern sind je nach Sach- und Rechtslage nach Fallgruppen sowie im Einzelfall zu konkretisieren. Bei Akten der Massenverwaltung sind die Anforderungen an die Begründung aus verfahrensökonomischen Gründen grundsätzlich stark herabgesetzt. In einer solchen Situation können sehr einfache, knappe oder formelhafte Begründungen genügen.<sup>47</sup>

Die Begründungspflicht ist in Art. 52 Abs. 1 Bst. b VRPG normiert. Demnach muss eine Verfügung die Tatsachen, Rechtssätze und Gründe, auf die sie sich stützt, enthalten.

Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur. Seine Verletzung führt ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache grundsätzlich zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids.<sup>48</sup> Die Rückweisung einer Sache zur Gewährung des rechtlichen Gehörs muss durch ein entsprechendes Interesse der betroffenen Person gerechtfertigt sein. Die Praxis lässt deshalb unter bestimmten Voraussetzungen die Heilung von Gehörsverletzungen zu oder verzichtet auf prozessuale Folgen. Voraussetzung ist, dass der Rechtsmittelinstanz die gleiche Kognition zukommt wie der Vorinstanz und der betroffenen Partei kein Nachteil erwächst, d.h. sie ihre Rechte voll wahrnehmen konnte. Dem Umstand, dass sich die Partei erst vor einer höheren Instanz äussern konnte, ist in der Regel im Kostenpunkt Rechnung zu tragen.<sup>49</sup>

Bei der angefochtenen Verfügung vom 18. Oktober 2021 handelt es sich um eine standardisierte Quarantäneverfügung der Vorinstanz. Weder die Verfügung vom 18. Oktober 2021 noch die ursprüngliche Quarantäneverfügung vom 18. September 2021 setzen sich indessen mit der konkreten Situation des Beschwerdeführers auseinander. Wie in Ziffer 3.3 ausgeführt, war für die Anordnung der Quarantäne für den Beschwerdeführer nicht der nachweisbare enge Kontakt mit einer mit Covid-19 infizierten Person massgebend. Stattdessen ordnete die Vorinstanz für die gesamte Schule C.\_\_\_\_ eine Quarantäne an. Der angefochtenen Verfügung ist dahingegen zu entnehmen, dass die Quarantäne aufgrund eines engen Kontakts des Beschwerdeführers angeordnet worden sei. Die Verfügung vom 18. Oktober 2021 wurde damit fehlerhaft begründet, womit eine Verletzung des rechtlichen Gehörs vorliegt. Es stellt sich die Frage, ob diese fehlerhafte Begründung die Nichtigkeit der angefochtenen Verfügung zur Folge hat.

Die fehlerhafte Begründung der Verfügung stellt eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör und somit einen Formfehler dar. Die Verletzung des rechtlichen Gehörs führt hingegen in der Regel lediglich zur Anfechtbarkeit des Entscheids und nur in qualifizierten Fällen zu dessen

<sup>46</sup> Daum, a.a.O., Art. 21 N. 28

<sup>47</sup> Daum, a.a.O., Art. 52 N. 8

<sup>48</sup> BVR 2018/281 E. 3.1

<sup>49</sup> Daum, a.a.O., Art. 21 N. 11

Nichtigkeit. Gar nicht oder ungenügend begründete Verwaltungsakte sind nicht etwa nichtig, sondern bloss anfechtbar.<sup>50</sup> Bei Form- und Eröffnungsfehlern gilt der Grundsatz, dass den Beteiligten daraus kein Nachteil erwachsen darf.<sup>51</sup>

Am Tag der Anordnung der Quarantäne am 18. September 2021 lag der 7-Tage-Schnitt der schweizweit bestätigten Covid-19 Infektionen bei 1611 Fällen. Die Quarantäneanordnungen waren entsprechend zahlreich. Auch zum Verfügungszeitpunkt am 18. Oktober 2021 war der 7-Tage-Schnitt bei 1152 Fällen und damit die Arbeitsbelastung des KAD sehr hoch. Aufgrund dieser sehr hohen Infektionszahlen ist es grundsätzlich verständlich, dass sich die Vorinstanz aus Ressourcengründen nicht mit jedem Einzelfall detailliert auseinandersetzen konnte. Die angefochtene Verfügung enthält zudem die Rechtsätze und Gründe, auf die sich die Vorinstanz standardmässig bei der Anordnung einer Quarantäne stützt und der Beschwerdeführer konnte den Entscheid sachgerecht anfechten. Die Verletzung des rechtlichen Gehörs ist daher nicht als schwer zu werten. Da der GSI als Rechtsmittelinstanz zudem dieselbe Kognition wie der Vorinstanz zukommt, kann die Gehörsverletzung im vorliegenden Verfahren geheilt werden. Damit liegt kein qualifizierter Fehler vor, der die Nichtigkeit der Verfügung vom 18. Oktober 2021 zur Folge hätte.

## 2.6 Nichtigkeit infolge Formmängel

Der Beschwerdeführer bringt schliesslich vor, dass die Anordnung der Quarantäne die Formvorschriften einer Verfügung nicht erfülle. So seien weder eine Rechtsmittelbelehrung noch eine Unterschrift einer zuständigen Person vorhanden.<sup>52</sup>

Gemäss Art. 52 Abs. 1 VRPG muss eine Verfügung Folgendes enthalten:

- a die Bezeichnung der verfügenden Behörde
- b die Tatsachen, Rechtssätze und Gründe, auf die sie sich stützt,
- c die Verfügungsformel und die Kostenregelung,
- d den Hinweis auf das zulässige ordentliche Rechtsmittel mit Angabe von Frist und Instanz (Rechtsmittelbelehrung),
- e die Adressatinnen oder Adressaten,
- f das Datum und
- g die Unterschrift; bei Massenverfügungen kann darauf verzichtet werden.

<sup>50</sup> Daum, a.a.O., Art. 52 N. 9

<sup>51</sup> Daum, a.a.O., Art. 44 N. 50

<sup>52</sup> Schreiben Beschwerdeführer vom 14. November 2021.

Bei diesen in den Bst. a–g von Abs. 1 VRPG aufgezählten Elementen handelt es sich um Formvorschriften, welche eine Verfügung zu erfüllen hat.<sup>53</sup> Fehlen Elemente oder sind die geforderten Angaben unvollständig, so ist der Verwaltungsakt zwar mangelhaft, aber nicht zwingend rechtsunwirksam. Vielmehr sind die Folgen solcher Mängel unterschiedlich. Sie richten sich nach der Bedeutung der Fehler: Bei untergeordneten Mängeln genügt es, wenn den Betroffenen daraus keine Rechtsnachteile erwachsen (Art. 44 Abs. 6 VRPG, auch analog). Gewichtigere Fehler führen in vielen Fällen zur Aufhebung der Verfügung, wenn diese angefochten wird. Schwere Mängel bewirken die Nichtigkeit.<sup>54</sup> Zur Nichtigkeit eines Verwaltungsakts führen Eröffnungsfehler nur in Ausnahmefällen.<sup>55</sup>

Mit Ausnahme von Akten der Massenverwaltung, die nicht unterzeichnet werden müssen oder mit einer aufgedruckten Unterschrift versehen werden können, bedarf die Verfügung einer Originalunterschrift.<sup>56</sup> Fehlt die Unterschrift ausserhalb der Massenverwaltung, ist die Verfügung fehlerhaft eröffnet.<sup>57</sup> Die Umschreibung der Massenverfügung erfasst dabei die Massenverwaltung schlechthin, d.h. die Verwaltungstätigkeit, welche die Behandlung einer sehr grossen Anzahl gleichartiger Fälle umfasst und damit aus Gründen der Praktikabilität und Verwaltungsökonomie auf eine Unterschrift verzichtet werden kann.<sup>58</sup>

Auch eine zu Unrecht unterlassene Rechtsmittelbelehrung stellt eine mangelhafte Eröffnung dar. Der Anspruch auf eine Rechtsmittelbelehrung ist im Kanton Bern ein verfassungsmässiges Recht (Art. 26 Abs. 2 KV). Die Belehrung hat mindestens das zulässige ordentliche Rechtsmittel, die Anfechtungsfrist und die Rechtsmittelinstanz zu nennen.<sup>59</sup>

Vorliegend wurde die Quarantäne für den Beschwerdeführer mittels einer standardisierten Quarantäneanordnung mit Datum vom 18. September 2021 durch die Vorinstanz angeordnet. Auf Ersuchen des Beschwerdeführers wurde ihm schliesslich eine formelle Verfügung, datiert auf den 18. Oktober 2021, zugestellt. Zwar ist dem Beschwerdeführer dahingehend zuzustimmen, als dass die standardisierte Quarantäneanordnung vom 18. September 2021 weder eine Rechtsmittelbelehrung noch eine Originalunterschrift einer zuständigen Person enthielt und damit mangelhaft eröffnet worden ist. Jedoch wurde mit der Verfügung vom 18. Oktober 2021 eine formgültige Verfügung mit Rechtsmittelbelehrung und Originalunterschrift der damaligen Kantonsärztin zugestellt, die der Beschwerdeführer sachgerecht anfechten konnte. Schliesslich dient auch nur diese Verfügung vorliegend als Anfechtungsobjekt. Damit ist dem Beschwerdeführer aus der ursprünglich mangelhaften Eröffnung kein Nachteil erwachsen. Hinzu kommt, dass, wie in Ziffer 3.5 ausgeführt, die Vorinstanz aufgrund der hohen Infektionszahlen zum Zeitpunkt des Erlasses der hier angefochtenen Verfügung eine Vielzahl

<sup>53</sup> Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Auflage 2020, Art. 52 N. 1 f.

<sup>54</sup> Daum, a.a.O., Art. 52 N. 1, m.w.H.

<sup>55</sup> Daum, a.a.O., Art. 44 N 55 f.

<sup>56</sup> BVR 2000 S. 145, S. 146.

<sup>57</sup> Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Auflage 2020, Art. 44 N 55 f.

<sup>58</sup> Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Auflage 2020, Art. 44 N 28

<sup>59</sup> vgl. Art. 52 Abs. 1 Bst. d VRPG

von Quarantäneanordnungen anordnen musste. Damit enthält die Anordnung einer Quarantäne zumindest gewisse Elemente einer Massenverfügung, in welchem Fall die Verfügung ohnehin nicht unterschrieben werden müsste.

Nach dem Ausgeführten ist die mangelhafte Eröffnung daher insgesamt nicht als schwer zu werten – zumindest liegt kein qualifizierter Form- respektive Eröffnungsfehler vor, der die Nichtigkeit der Verfügung vom 18. Oktober 2021 zur Folge hätte.

### **3. Ergebnis**

Nach dem Geschriebenen liegt keine qualifizierte Fehlerhaftigkeit und damit keine Nichtigkeit der Verfügung vom 18. Oktober 2021 vor. Die Beschwerde vom 14. November 2021 ist daher abzuweisen.

### **4. Kosten**

**4.1** Die Verfahrenskosten bestehen aus einer Pauschalgebühr. Diese beträgt für Entscheide in Verwaltungsjustizsachen CHF 200.00 bis 4'000.00 (Art. 103 Abs. 1 VRPG i.V.m. Art. 19 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 2 GebV<sup>60</sup>). Die Verfahrenskosten werden der unterliegenden Partei auferlegt, es sei denn, das prozessuale Verhalten einer Partei gebiete eine andere Verlegung oder die besonderen Umstände rechtfertigten, keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Behörden im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. a VRPG werden keine Verfahrenskosten auferlegt. Anderen Vorinstanzen oder beschwerdeführenden und unterliegenden Behörden werden Verfahrenskosten nur auferlegt, wenn sie in ihren Vermögensinteressen betroffen sind (Art. 108 Abs. 2 VRPG).

Vorliegend unterliegt der Beschwerdeführer vollumfänglich. Dementsprechend werden ihm die gesamten Verfahrenskosten zur Bezahlung auferlegt.

**4.2** In sinngemässer Anwendung von Art. 9a Abs. 1 GebV und gestützt auf Art. 103 Abs. 2 VRPG ist jedoch dem Umstand Rechnung zu tragen, dass gleichzeitig ein weiteres Beschwerdeverfahren mit weitgehend ähnlichem Sachverhalt betreffend die Schwester des Beschwerdeführers bei der Beschwerdeinstanz zu beurteilen war. Ebenfalls reduzierend zu berücksichtigen ist die leichte Gehörsverletzung aufgrund der fehlerhaften Begründung. In Würdigung dieser Umstände sind die Verfahrenskosten angemessen zu reduzieren.

Die Verfahrenskosten sind nach dem Geschriebenen pauschal festzulegen auf CHF 800.00 und vollumfänglich dem Beschwerdeführer aufzuerlegen.

<sup>60</sup> Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

**4.3** Parteikosten sind keine angefallen (Art. 104 VRPG) und demzufolge keine zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 VRPG).

### **III. Entscheid**

1. Die Beschwerde vom 14. November 2021 wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
2. Die Verfahrenskosten, festgesetzt auf CHF 800.00, werden dem Beschwerdeführer auferlegt.  
  
Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.
3. Parteikosten werden keine gesprochen.

### **IV. Eröffnung**

- Beschwerdeführer, per Einschreiben
- Vorinstanz, per Kurier

#### in Kopie z.K.

- Staatsanwaltschaft des Kantons Bern, Region D.\_\_\_\_ (EO 22 3643),  
per A-Post Plus

Gesundheits-, Sozial- und  
Integrationsdirektion

Pierre Alain Schnegg  
Regierungsrat

#### **Rechtsmittelbelehrung**

Dieser Entscheid kann innert 30 Tagen seit seiner Eröffnung mit schriftlicher und begründeter Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, Speichergasse 12, 3011 Bern, angefochten werden. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde, die mindestens in 3 Exemplaren einzureichen ist, muss einen Antrag, die Angabe von Tatsachen und Beweismitteln, eine Begründung sowie eine Unterschrift enthalten; der angefochtene Entscheid und greifbare Beweismittel sind beizulegen.