

Allgemeinverfügung vom 5. Juni 2020

betreffend

Aufhebung des Urlaubsverbots sowie des kontrollierten Besuchsrechts in den kantonalen Durchgangszentren des Kantons Solothurn

I.

Am 28. Februar 2020 hat der Bundesrat für die Schweiz aufgrund des Coronavirus die «besondere Lage» gemäss Art. 6 Abs. 1 Bst. b des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG; SR 818.101) erklärt. Am 13. März 2020 wurden auf dem Verordnungsweg (Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus [COVID-19-Verordnung 2; SR 818.101.24]) unter anderem befristete Verbote und Einschränkungen von öffentlichen und privaten Veranstaltungen und die zeitweise Schliessung von öffentlich zugänglichen Betrieben beschlossen. Am 16. März 2020 hat der Bundesrat die Situation in der Schweiz als «ausserordentliche Lage» im Sinne von Art. 7 EpG eingestuft.

Vor diesem Hintergrund hat der Kantonsarzt am 27. März 2020 namens des Departements des Innern (nachfolgend: Ddl) in den kantonalen Durchgangszentren des Kantons Solothurn (Durchgangszentrum «Kurhaus Balmberg», Durchgangszentrum «Oberbuchsiten», Durchgangszentrum «Villa Schläfli» sowie später Durchgangszentrum «Fridau») ein vorerst bis am 19. April 2020 befristetes Besuchsverbot erlassen. Dieses wurde mit Allgemeinverfügung vom 16. April 2020 bis am 1. Juni 2020 verlängert. Gleichzeitig wurde ein Verbot für die praxisgemäss dreimal monatlich gewährten Urlaubstage (sog. Urlaubsverbot) angeordnet; ebenfalls bis längstens am 1. Juni 2020 befristet.

Seit dem 27. April 2020 hat der Bundesrat die angeordneten Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus schrittweise gelockert. Aufgrund dessen wurde seitens Ddl mit Allgemeinverfügung vom 22. Mai 2020 einerseits das Urlaubsverbot bis am 7. Juni 2020 verlängert und andererseits das Besuchsverbot durch ein kontrolliertes Besuchsrecht (u.a. vorgängige Anmeldung, Angabe der Personalien, Begrenzung der Anzahl der Besucherinnen und Besucher etc.) ersetzt.

Weitere Lockerungen wurden durch den Bundesrat bereits beschlossen oder in Aussicht gestellt. Der Bundesrat hat überdies am 27. Mai 2020 entschieden, die ausserordentliche Lage gemäss EpG per 19. Juni 2020 zu beenden und die besondere Lage beizubehalten.

II.

1.1. Wenn es eine ausserordentliche Lage erfordert, kann der Bundesrat für das ganze Land oder für einzelne Landesteile die notwendigen Massnahmen anordnen (Art. 7 EpG). Dem Bund wird für die besondere und ausserordentliche Lage somit die Befugnis übertragen, selber die erforderlichen Massnahmen anzuordnen. Der Vollzug bleibt bei den Kantonen (vgl. Botschaft zur Revision des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen [Epidemiengesetz, EpG] vom 3. Dezember 2010 [BBl 2010 311 ff., 337]). Soweit die COVID-19-Verordnung 2 nichts anderes bestimmt, behalten die Kantone ihre Zuständigkeiten (Art. 1a).

1.2. Gestützt auf Art. 40 Abs. 1 EpG können Massnahmen angeordnet werden, um die Verbreitung übertragbarer Krankheiten in der Bevölkerung oder in bestimmten Personengruppen zu verhindern. Entsprechende Massnahmen bezwecken die Verminderung enger Kontakte zwischen Personen oder die Verhinderung einer Exposition in einer bestimmten Umgebung. Es können namentlich Schulen, andere öffentliche Institutionen und private Unternehmungen geschlossen oder Vorschriften zum Betrieb verfügt werden. Überdies können das Betreten und Verlassen bestimmter Gebäude und Gebiete sowie bestimmte Aktivitäten an definierten Orten verboten oder eingeschränkt werden (Art. 40 Abs. 2 Bst. b und c EpG). Die Absperrung bestimmter Quartiere oder Häusergruppen ist geeignet, die Weiterverbreitung von übertragbaren Krankheiten signifikant einzuschränken (Botschaft EpG, S. 392).

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, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 514 ff.).

1.3. Die Anordnung und entsprechend auch die Aufhebung von Massnahmen gemäss Art. 40 EpG erfolgt im Kanton Solothurn namens des Departements des Innern (nachfolgend: Ddi) durch die Kantonsärztin oder den Kantonsarzt (§ 49 Abs. 1 Gesundheitsgesetz [GesG; BGS 811.11] und § 3 Abs. 2 Bst. g Verordnung über den Vollzug der eidgenössischen Epidemienverordnung [kantonale Epidemienverordnung, V EpG; BGS 811.16]). Die Kantonsärztin oder der Kantonsarzt ist ebenfalls für die Krankheitsbekämpfung in Institutionen des Bildungs- und Gesundheitswesens, in Strafvollzugsanstalten oder in Unterkünften des Bundes, der Kantone oder der Gemeinden im Asylbereich zuständig (Botschaft EpG; S. 402]).

2.

2.1. Aufgrund der durch den Bundesrat entweder bereits erfolgten oder per 6. Juni 2020 in Aussicht gestellten, weitgehenden Lockerungen der Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus drängt sich die Überprüfung des in den kantonalen Durchgangszentren angeordneten Urlaubsverbots sowie des kontrollierten Besuchsrechts auf.

Per 30. Mai 2020 wurde seitens Bundesrat bereits das Verbot von Menschenansammlungen im öffentlichen Raum von mehr als fünf Personen aufgehoben. Gemäss Art. 7c der COVID-19-Verordnung 2 sind im öffentlichen Raum neu Menschenansammlungen von bis zu 30 Personen erlaubt. Ab 6. Juni 2020 sind überdies beispielsweise Veranstaltungen mit bis zu 300 Personen erlaubt und Freizeitbetriebe wieder geöffnet.

2.2. Aufgrund dieser durch die derzeitige epidemiologische Situation begründeten, weitgehenden Lockerungen der Massnahmen erscheinen sowohl das Urlaubsverbot sowie das kontrollierte Besuchsrecht in den kantonalen Durchgangszentren als nicht mehr verhältnismässig; dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass es sich bei den asyl- und schutzsuchenden Personen nicht in erster Linie um besonders gefährdete Personen handelt. Im Übrigen sind nach wie vor die Empfehlungen des BAG betreffend Hygiene und soziale Distanz einzuhalten.

Zudem müssen die asyl- und schutzsuchenden Personen den in den kantonalen Durchgangszentren verantwortlichen Mitarbeitenden ohnehin jeweils vorgängig die Namen und Adressen jener Personen angeben, bei denen sie sich aufhalten und übernachten werden. Auch die Besucherinnen und Besucher der asyl- und schutzsuchenden Personen, die sich in den kantonalen Durchgangszentren aufhalten, haben jeweils ihre Kontaktdaten zu hinterlegen. Dadurch ist eine Rückverfolgung derjenigen Personen, mit denen Kontakt bestanden hat, möglich.

In Bezug auf die Gewährung von Besuchen und Urlauben gelten die vor der Anordnung der Massnahmen gültigen Vorgaben.

Sofern es die epidemiologische Situation erfordern sollte, werden wiederum Massnahmen geprüft und nötigenfalls angeordnet.

3. Die vorliegende Verfügung regelt einen konkreten Sachverhalt und richtet sich an eine individuell nicht bestimmte, jedoch nach spezifischen Merkmalen bestimmbare Vielzahl von Adressaten. Es handelt sich dabei um eine sog. Allgemeinverfügung, die sich an ein anonymes, individuell nicht näher bestimmtes Adressatenkollektiv richtet. Dabei ist von einem offenen Adressatenkreis auszugehen, da dieser im Moment des Verfügungserlasses zahlenmässig unbestimmt ist und in der Zeitachse variabel bleibt. Die Identifikation der einzelnen, meist zahlreichen Adressaten wäre nicht nur mit erheblichen praktischen Schwierigkeiten verbunden, sondern ist für die anordnende Behörde überdies auch von untergeordnetem Interesse, da die Allgemeinverfügung auf ein Kollektiv fokussiert (MÜLLER MARKUS, in: AUER CHRISTOPH/MÜLLER MARKUS/SCHINDLER BENJAMIN [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2019, N 41 ff. zu Art. 5 VwVG).

Aufgrund der erfolgten oder per 6. Juni 2020 in Kraft tretenden Lockerungen sind sowohl das Urlaubsverbot als auch das kontrollierte Besuchsrecht per 6. Juni 2020 nicht mehr verhältnismässig und müssen entsprechend rasch aufgehoben werden. Aufgrund dessen und des Umstands, dass bei Aufhebungen von angeordneten Einschränkungen die Anforderungen an das rechtliche Gehör ohnehin geringer sind, 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. Bei Eröffnung durch amtliche Publikation kann auf die Begründung der Verfügung verzichtet werden (§ 21^{bis} Bst. b VRG). Die Zustellung gilt am Tag der Publikation als erfolgt. Die begründete Allgemeinverfügung wird während der Beschwerdefrist beim DdI zur Einsicht öffentlich aufgelegt.


4. Die vorliegende Verfügung tritt am 6. Juni 2020 in Kraft. 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. Das in den kantonalen Durchgangszentren gemäss § 155 Abs. 1 SG im Kanton Solothurn angeordnete Urlaubsverbot sowie das kontrollierte Besuchsrecht werden aufgehoben.
2. Die Allgemeinverfügung tritt am 6. Juni 2020 in Kraft. Auf eine vorgängige Anhörung wird verzichtet.
3. Sofern es die epidemiologische Situation erfordern sollte, werden wiederum Massnahmen geprüft und nötigenfalls angeordnet.
4. Die Allgemeinverfügung wird in den digitalen Kanälen des Kantons Solothurn publiziert. Die ordentliche Publikation wird im nächsten Amtsblatt nachgeholt.
5. Die begründete Allgemeinverfügung wird während der Beschwerdefrist beim Departement des Innern öffentlich aufgelegt.

Namens des Departements des Innern



Prof. Dr. med. Lukas Fenner
Kantonsarzt

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.