

Allgemeinverfügung vom 22. Dezember 2020

betreffend

befristetes Urlaubs- und Besuchsverbot in den kantonalen Durchgangszentren des Kantons Solothurn

I.

Im Verlauf der Coronavirus-Pandemie waren Urlaubs- und Besuchsbeschränkungen in den Durchgangszentren des Kantons Solothurn mehrfach Gegenstand von Allgemeinverfügungen des Departements des Innern (nachfolgend: DdI). Mit Allgemeinverfügung vom 27. März 2020 wurde ein Besuchsverbot erlassen, welches am 16. April 2020 verlängert wurde. Zusätzlich wurde ein Urlaubsverbot angeordnet. Am 22. Mai 2020 wurde das Urlaubsverbot verlängert und das Besuchsverbot durch ein kontrolliertes Besuchsrecht ersetzt. Beide Massnahmen wurden per 6. Juni 2020 aufgehoben.

Zwecks Eindämmung des Coronavirus und Verhinderung der Überlastung der Intensivpflegestationen der Spitäler sowie des Gesundheitsfachpersonals hat der Bundesrat am 28. Oktober 2020 verschärfte Massnahmen angeordnet, welche ab dem 29. Oktober 2020 galten.

Aufgrund der äusserst angespannten epidemiologischen Situation hat der Bundesrat am 4. Dezember 2020 im Rahmen einer Änderung der Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie vom 19. Juni 2020 (Covid-19-Verordnung besondere Lage; SR 818.101.26) zusätzliche, verschärfte Massnahmen (unter anderem Personenbegrenzungen in Einkaufsläden, obligatorische Erhebung von Kontaktdaten in Restaurations-, Bar- und Clubbetrieben) erlassen. Diese Änderungen traten per 9. Dezember 2020 in Kraft.

Anlässlich der Medienkonferenz vom 4. Dezember 2020 hat der Bundesrat zudem diejenigen Kantone, in welchen sich die epidemiologische Lage massgeblich verschlechtert hat, dazu aufgerufen, umgehend zu handeln und strengere Massnahmen zu beschliessen. Vor diesem Hintergrund wurde die Verordnung über Massnahmen des Kantons Solothurn zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (V Covid-19; BGS 100.1) mit Geltung ab 11. Dezember 2020 angepasst und entsprechend neue Massnahmen (unter anderem Schliessung von Barbetrieben und Einrichtungen im Bereich des Sports, Beschränkung auf höchstens 50 gleichzeitig anwesende Gäste in Restaurationsbetrieben) beschlossen.

Der Bundesrat hat am 11. Dezember 2020 zudem weitere Massnahmen beschlossen (z.B. Sperrstunde für Restaurationsbetriebe ab 19:00 Uhr, Verbot von nicht privaten Veranstaltungen etc.) und diese am 18. Dezember 2020 noch verschärft (Schliessung von Restaurants sowie Freizeit-, Sport- und Kultureinrichtungen ab 22. Dezember 2020). Am 21. Dezember 2020 hat der Regierungsrat beschlossen, im Kanton Solothurn ab 27. Dezember 2020 Einkaufsläden und Märkte mit Ausnahme u.a. der Lebensmittelläden und sonstiger, Lebensmittel oder andere Güter des kurzfristigen und täglichen Bedarfs verkaufender Läden zu schliessen.

Die epidemiologische Lage in der ganzen Schweiz wie auch im Kanton Solothurn ist nach wie vor äusserst besorgniserregend. Sowohl die Spitäler als auch die Solothurner Alters- und Pflegeheime

sind am Anschlag. Die Intensivpflegeplätze sind fast vollständig belegt. Die Reproduktionszahl R_e , welche angibt, wie viele Personen von einer infektiösen Person durchschnittlich angesteckt werden, beträgt immer noch hohe 1.1. Die Ansteckungszahlen nehmen seit Wochen entsprechend zu. Überdies bringt die Festtags- und Ferienzeit besondere Herausforderungen mit sich (Weihnachtseinkäufe, verstärkte Benützung der öffentlichen Verkehrsmittel, vermehrte private Treffen und Feiern).

Im Zusammenhang mit dem Coronavirus stellen sich in den kantonalen Durchgangszentren besondere Probleme. Gemäss § 155 Abs. 1 des Sozialgesetzes (SG; BGS 831.1) nimmt der Kanton vom Bund zugewiesene asyl- und schutzsuchende Personen in regionalen Asylzentren auf. Die asyl- und schutzsuchenden Personen, welche sich in den Durchgangszentren, d.h. Durchgangszentrum «Kurhaus Balmberg», Durchgangszentrum «Oberbuchsiten» sowie Durchgangszentrum «Villa Schläfli» aufhalten, sind in der Zusammensetzung durchmischt. In sämtlichen Durchgangszentren im Kanton Solothurn befinden sich sowohl alleinreisende Personen als auch Familien. Auch hinsichtlich des Alters findet eine Durchmischung statt. Somit handelt es sich bei den asyl- und schutzsuchenden Personen in den kantonalen Durchgangszentren zwar nicht zwingend und in erster Linie um Personen, die besonders gefährdet sind, jedoch ist die Wahrscheinlichkeit einer Verbreitung und Übertragung umso höher, je mehr Personen sich an einem bestimmten Ort in geringem Abstand über längere Zeit aufhalten.

Zudem kann den asyl- und schutzsuchenden Personen in den Durchgangszentren des Kantons Solothurn gemäss kantonomer Praxis grundsätzlich dreimal pro Monat ein Urlaubstag gewährt werden. Dies bedeutet, dass es ihnen erlaubt ist, dreimal pro Monat ausserhalb des kantonalen Durchgangszentrums, welchem sie zugewiesen worden sind, zu übernachten (unter anderem bei Freunden, Bekannten etc.). Auch dies birgt die Gefahr, dass sich die Personen mit Covid-19 infizieren und bei erfolgter Rückkehr weitere Personen in den Durchgangszentren anstecken.

In den kantonalen Durchgangszentren hat sich die Situation Ende November/Anfang Dezember 2020 verschärft und es kam zu einer grösseren Anzahl an positiv getesteten Personen innerhalb der Zentren. Der Kantonsarzt hat daher mit Allgemeinverfügung vom 11. Dezember 2020 in den kantonalen Durchgangszentren ein vorerst bis 23. Dezember 2020 befristetes Besuchs- und Urlaubsverbot angeordnet.

Aktuell befinden sich aufgrund positiver Testergebnisse in den kantonalen Durchgangszentren 3 Personen in Isolation und 6 Personen aufgrund eines engen Kontaktes mit einer positiv getesteten Person in Quarantäne.

II.

1.

1.1. Soweit die Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung besondere Lage; SR 818.101.26) nichts anderes bestimmt, behalten die Kantone ihre Zuständigkeit (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) 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. Ziel ist es, die Wahrscheinlichkeit zu senken, dass Individuen einem Erreger ausgesetzt und dadurch möglicherweise infiziert werden. Diese Massnahmen sind auf die kollektive Ebene ausgerichtet und betreffen vor allem Veranstaltungen, Schulen, öffentliche Institutionen und Unternehmen, da Menschenansammlungen für die Ausbreitung bestimmter Krankheiten besonders förderlich sind. Die möglichen Einschränkungen sollen die Anzahl erkrankter Personen verringern, indem sie die Ausbreitung der Krankheit eindämmen oder verlangsamen. Beim Entscheid, ob konkrete Massnahmen angeordnet werden sollen, sind das epidemiologische Umfeld in der Schweiz und im Ausland (Ort, Ausdehnung und Entwicklung der Herde, Infektiosität, besonders betroffene Gruppen) sowie die Merkmale der Veranstaltung, der Schule, der öffentlichen Institution oder der Unternehmen (Herkunft, Anzahl der Teilnehmenden,

Zugehörigkeit der betreffenden Personen zu besonders stark betroffenen Gruppen etc.) zu berücksichtigen. Neben der Beurteilung des Risikos für die öffentliche Gesundheit sind bei der Prüfung entsprechender Einschränkungen auch die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Folgen in Betracht zu ziehen (vgl. Botschaft zur Revision des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen [Epidemiengesetz, EpG] vom 3. Dezember 2010 [BBl 2010 311 ff., 392]).

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 Interesses 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.).

1.2 Der Bund sieht betreffend die kantonalen Durchgangszentren keine Besuchs- und Urlaubsbeschränkungen vor und entzieht den Kantonen in diesem Bereich auch nicht die Regelungsbefugnis. Der Kanton Solothurn behält daher seine Zuständigkeit.

Die Anordnung von Massnahmen gemäss Art. 40 EpG erfolgt im Kanton Solothurn namens des DdI durch die Kantonsärztin oder den Kantonsarzt (§ 49 Abs. 1 Gesundheitsgesetz [GesG; BGS 811.11], § 3 Abs. 2 Bst. g Verordnung über den Vollzug der eidgenössischen Epidemiengesetzgebung [kantonale Epidemieverordnung, V EpG; BGS 811.16] sowie § 4 Abs. 1 Bst. c Ziff. 2 Verordnung über die Delegation der Unterschriftsberechtigung in den Departementen [BGS 122.218]). 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. Ein befristetes Besuchsverbot ist eine geeignete Massnahme, um den Ausbruch und die weitere Verbreitung des Coronavirus in den kantonalen Durchgangszentren wirksam zu bekämpfen. Des Weiteren sind, wie nachfolgend aufzuzeigen ist, mildere Massnahmen nicht zielführend.

Trotz der bestehenden und umgesetzten Schutzkonzepte seitens der kantonalen Durchgangszentren ist es vermehrt zu Ansteckungen innerhalb der Durchgangszentren gekommen. Entsprechend ist klar ersichtlich, dass diese Massnahmen, d.h. die Erarbeitung und Umsetzung eines Schutzkonzepts, für sich alleine genommen nicht ausreichend sind, um die Ausbreitung des Coronavirus wirksam zu verhindern.

Würden in den kantonalen Durchgangszentren weiterhin Besucherinnen und Besucher zugelassen, besteht das Risiko, dass mit COVID-19 infizierte Besucherinnen und Besucher die sich in den kantonalen Durchgangszentren aufhaltenden, asyl- und schutzsuchenden Personen anstecken. Innerhalb der Durchgangszentren besteht überdies die Gefahr einer schnellen Verbreitung, da dort viele Personen auf relativ engem Raum zusammenwohnen. Auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Durchgangszentren könnten durch allfällige Besucherinnen und Besucher angesteckt werden.

Das systematische Befragen der Besucherinnen und Besucher nach Krankheitssymptomen und das Hinweisen auf die geltenden Hygienevorschriften gewährleisten keine hinreichende Sicherheit vor Infektionen. Es erweist sich zwar als sinnvoll, Besucherinnen und Besucher in unklaren Fällen oder bei unkooperativem Verhalten den Zugang zu den kantonalen Durchgangszentren zu verwehren.

Diese Massnahmen garantieren aber keinen flächendeckenden Schutz vor Infektionen. Es kann längere Zeit dauern, bis eine infizierte Person Symptome entwickelt und andere Personen anstecken kann. Folglich liessen sich Besucherinnen und Besucher nicht in verlässlicher Weise gesundheitlich überprüfen.

Vor diesem Hintergrund und insbesondere in Anbetracht der auf dem Spiel stehenden, hochrangigen Interessen an der Aufrechterhaltung der öffentlichen Gesundheit erscheint die Verlängerung des bestehenden Besuchsverbotes in sämtlichen Durchgangszentren des Kantons Solothurn vorerst bis und mit 10. Januar 2021 als geeignet, erforderlich und folglich als verhältnismässig. In sachlich begründeten Einzelfällen können Besuche bewilligt werden. Für die Beurteilung ist die ORS AG in Absprache mit dem Amt für soziale Sicherheit zuständig.

3. Ein befristetes Urlaubsverbot ist als zusätzliche Massnahme zum befristeten Besuchsverbot geeignet, um den Ausbruch und die Verbreitung des Coronavirus in den kantonalen Durchgangszentren wirksam zu bekämpfen. Andere, ergänzende Massnahmen sind, wie nachfolgend aufzuzeigen ist, nicht zielführend.

Ein befristetes Besuchsverbot wäre für sich alleine noch nicht ausreichend, zumal die asyl- und schutzsuchenden Personen an gewährten Urlaubstagen nach wie vor Bekannte oder Verwandte besuchen und bei diesen übernachten dürften. Die asyl- und schutzsuchenden Personen haben den in den kantonalen Durchgangszentren verantwortlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zwar jeweils vorgängig die Namen und Adressen jener Personen anzugeben, bei denen sie sich aufhalten und übernachten werden, jedoch gewährleistet dies – selbst bei einem systematischen Befragen der betreffenden Personen nach Krankheitssymptomen und dem Hinweisen auf die Hygienevorschriften – keine hinreichende Sicherheit vor Infektionen. Dadurch besteht die Gefahr, dass sie sich während den Übernachtungen ausserhalb der kantonalen Durchgangszentren anstecken und anschliessend in diese zurückkehren und dort die anderen asyl- und schutzsuchenden Personen sowie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter anstecken.

Vor diesem Hintergrund und insbesondere in Anbetracht der auf dem Spiel stehenden, hochrangigen Interessen an der Aufrechterhaltung der öffentlichen Gesundheit erscheint die Verlängerung des Urlaubsverbots (sowohl unter der Woche als auch an den Wochenenden) in sämtlichen Durchgangszentren des Kantons Solothurn vorerst bis und mit 10. Januar 2021 als geeignet, erforderlich und folglich als verhältnismässig. In sachlich begründeten Einzelfällen können Besuche bewilligt werden. Für die Beurteilung ist die ORS AG in Absprache mit dem Amt für soziale Sicherheit zuständig.

4. Das Besuchsverbot und das Urlaubsverbot sind vorerst bis und mit 10. Januar 2021 befristet. Nach Ablauf der Befristung sind die epidemiologische Situation und der damit einhergehende Handlungsbedarf nochmals einlässlich zu prüfen. Sofern eine Weiterführung der Massnahmen erforderlich sein sollte, ist eine erneute Verfügung zu erlassen. Für den Vollzug der beiden Massnahmen ist das Amt für soziale Sicherheit bzw. die ORS AG zuständig.

5. Die vorliegende Verfügung regelt einen konkreten Sachverhalt und richtet sich an eine individuell nicht bestimmte, jedoch nach spezifischen Merkmalen bestimmbare Vielzahl von Adressaten (sog. Allgemeinverfügung). Um die Ausbreitung des Coronavirus zu verhindern, müssen die vorerwähnten Massnahmen rasch getroffen werden. Deshalb ist es aus gesundheitspolizeilichen Gründen gerechtfertigt, auf eine vorgängige Anhörung zu verzichten (vgl. § 23 Abs. 2 Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 124.11]). Da eine individuelle Zustellung von Allgemeinverfügungen überdies nicht möglich bzw. nicht zumutbar ist, kann diese unter sinngemässer Anwendung von Art. 141 der Schweizerischen Zivilprozessordnung (Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272) im Amtsblatt des Kantons Solothurn publiziert werden (§ 21 Abs. 3 VRG). Bei besonderer Dringlichkeit, zur Sicherung der Wirkung oder bei Vorliegen ausserordentlicher Umstände kann eine Publikation im ausserordentlichen Verfahren durch Printmedien, Radio, Fernsehen, Internet, soziale Medien oder andere zweckmässige Mittel erfolgen. Die ordentliche Publikation ist so bald als möglich nachzuholen (§ 11 Gesetz über die amtlichen Publikationsorgane [Publikationsgesetz, PuG; BGS 111.31]). Die Allgemeinverfügung wird demnach in den digitalen Kanälen des Kantons Solothurn publiziert. Die ordentliche

Publikation wird im nächsten Amtsblatt nachgeholt. 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 Ddl zur Einsicht öffentlich aufgelegt.

6. Die vorliegende Verfügung wird per 23. Dezember 2020 wirksam. Einer Beschwerde an das Verwaltungsgericht kommt nur dann aufschiebende Wirkung zu, wenn der Präsident oder der Instruktionsrichter sie verfügt (§ 70 VRG).

7. Vorsätzliche Verletzungen der Massnahmen gemäss Erwägungen 2 und 3 werden mit Busse bestraft (Art. 83 Abs. 1 Bst. j EpG).

III.

Demnach wird **entschieden**:

1. In sämtlichen Durchgangszentren des Kantons Solothurn wird das befristete Besuchsverbot gemäss Erwägung 2 vorerst bis und mit 10. Januar 2021 verlängert.
2. Überdies wird das in sämtlichen Durchgangszentren des Kantons Solothurn geltende Urlaubsverbot gemäss Erwägung 3 vorerst bis und mit 10. Januar 2021 verlängert.
3. Die Allgemeinverfügung tritt per 23. Dezember 2020 in Kraft. Auf eine vorgängige Anhörung wird verzichtet.
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.
6. Vorsätzliche Verletzungen der Massnahmen gemäss den Ziffern 1 und 2 werden mit Busse bestraft.

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.