

Ambassadorenhof / Riedholzplatz 3  
4509 Solothurn

## Allgemeinverfügung vom 16. März 2020

### betreffend

### **Besuchsverbot in Wohnheimen für Menschen mit einer Behinderung und einer Suchterkrankung gemäss Art. 40 des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG; SR 818.101)**

#### I.

Der Coronavirus (nachfolgend: COVID-19) ist ein kürzlich in China entdeckter Virus, welcher sich von dort aus rasant ausbreitet. Er löst eine ansteckende Atemwegserkrankung aus. Viele Einzelheiten dazu sind noch unbekannt. Atemwegserkrankungen mit COVID-19 sind ansteckend und können schwere Komplikationen mit sich bringen, insbesondere bei älteren Menschen. Es kann bis 14 Tage nach einer Infektion mit dem COVID-19 dauern, bis eine infizierte Person Symptome entwickelt und andere Personen anstecken kann. Damit stellt das COVID-19 eine erhebliche Gefährdung der öffentlichen Gesundheit dar.

Am 30. Januar 2020 hat die Weltgesundheitsorganisation (nachfolgend: WHO) die gesundheitliche Notlage von internationaler Tragweite (Public Health Emergency of International Concern) ausgerufen. Am 28. Februar 2020 hat der Bundesrat für die Schweiz aufgrund des COVID-19 die besondere Lage gemäss Art. 6 Abs. 1 Bst. b EpG erklärt und die Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19 [SR 818.101.24]) beschlossen. Diese sah zeitlich befristete Verbote und Einschränkungen von öffentlichen und privaten Veranstaltungen vor. Die WHO hat die Verbreitung des COVID-19 mittlerweile als Pandemie eingestuft. Am 13. März 2020 hat der Bundesrat auf dem Verordnungsweg (Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus [COVID-19], SR 818.101.24) Einschränkungen beim Grenzverkehr, befristete Schulschliessungen und befristete Verbote und Einschränkungen von öffentlichen und privaten Veranstaltungen beschlossen.

Besondere Probleme stellen sich im Zusammenhang mit dem COVID-19 in den Wohnheimen für Menschen mit einer Behinderung gemäss § 141 Sozialgesetz (SG; BGS 831.1) des Kantons Solothurn und Menschen mit einer Suchterkrankung gemäss § 136 SG. Viele der in diesen Wohnheimen lebenden Personen haben Vorerkrankungen und gehören damit zu einer Gruppe, für die der Coronavirus besonders gefährlich ist. Zudem sind einige von Ihnen auch nicht in der Lage, sich beim Kontakt mit anderen Menschen selbstverantwortlich und wirkungsvoll zu schützen. Es besteht das Risiko, dass mit dem COVID-19 infizierte Besucherinnen und Besucher von Bewohnern letztere oder die Betreuenden anstecken.

#### II.

##### 1.

1.1 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. Ziel ist es, die Wahrscheinlichkeit zu senken, dass Individuen einem Erreger ausgesetzt und dadurch möglicher-

weise 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 sind 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 Die Anordnung von Massnahmen gemäss Art. 40 EpG erfolgt im Kanton Solothurn namens des Departements des Innern (nachfolgend: Ddl) 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 Epidemiengesetzgebung [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. Besuchsverbote sind geeignete Massnahmen, um den Ausbruch und die Verbreitung des COVID-19 in den Wohnheimen für Menschen mit Behinderung und Suchterkrankungen wirksam zu bekämpfen. Des Weiteren sind, wie nachfolgend aufzuzeigen ist, mildere Massnahmen nicht zielführend.

Das systematische Befragen der Besucherinnen und Besucher nach Krankheitssymptomen und das Hinweisen auf die Hygienevorschriften gewährleistet keine hinreichende Sicherheit vor Infektionen. Ferner ist es zwar sinnvoll, Besucherinnen und Besucher in unklaren Fällen oder bei unkooperativem Verhalten den Zugang zu den Wohnheimen zu verwehren. Diese Massnahmen garantieren jedoch ebenfalls keinen flächendeckenden Schutz vor Infektionen. Es ist an dieser Stelle nochmals zu betonen, dass es bis 14 Tage nach einer Infektion mit dem COVID-19 dauern kann, bis eine infizierte Person Symptome entwickelt und andere Personen anstecken kann. Somit liessen sich Besucherinnen und Besucher nicht in verlässlicher Weise gesundheitlich überprüfen.

3. Vor diesem Hintergrund erweisen sich aufgrund der vom Bundesrat erklärten besonderen Lage bis 19. April befristete Besuchsverbote, insbesondere in Anbetracht der auf dem Spiel stehenden, hochrangigen Interessen an der Aufrechterhaltung der öffentlichen Gesundheit als geeignet, erforderlich und folglich als verhältnismässig. Es gelten folgende Anordnungen:

- In den Wohnheimen ist der Empfang von Besucherinnen und Besuchern nicht gestattet. Ausnahmsweise können in sachlich begründeten Einzelfällen Besuche bewilligt werden.

Die vorerwähnten Massnahmen sind gültig, solange sie sich – unter Zugrundelegung der Empfehlungen des Bundesrats und des BAG – für die Vermeidung des COVID-19 in den Wohnheimen als erforderlich erweisen. Sie können durch die zuständigen Behörden jederzeit gelockert oder aufgehoben werden, sofern dies die epidemiologische Situation zulässt.

Nach Ablauf der Befristung sind die epidemiologische Situation und der damit einhergehende Handlungsbedarf nochmals einlässlich zu prüfen. Sofern erneute Massnahmen erforderlich sein sollten, ist eine erneute Verfügung zu erlassen.

4. 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 (permanente Neueintritte und Austritte von Bewohnern/Patienten). 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).

Um die Ausbreitung des COVID-19 in den Wohnheimen 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 Eröffnung durch amtliche Publikation kann auf die Begründung der Verfügung verzichtet werden (§ 21<sup>bis</sup> 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.

5. Aufgrund der Dringlichkeit der Massnahmen für einen wirksamen Schutz der öffentlichen Gesundheit ist die vorliegende Verfügung sofort wirksam und einer allfälligen Beschwerde wird die aufschiebende Wirkung entzogen (§ 36 Abs. 2 und 3 VRG).

6. Widerhandlungen gegen die Besuchsverbote werden mit Busse bestraft (Art. 83 Abs. 1 Bst. j EpG).

### III.

Demnach wird **entschieden**:

1. In Wohnheimen für Menschen mit einer Behinderung gemäss § 141 SG und Wohnheimen für Menschen mit einer Suchterkrankung gemäss § 136 SG ist der Empfang von Besucherinnen und Besuchern nicht gestattet.
2. Ausnahmsweise können in sachlich begründeten Einzelfällen Besuche bewilligt werden. Zuständig ist die Leitung der Institution.
3. Die Leitungen sind für den Vollzug des Besuchsverbotes in ihrer Institution verantwortlich.
4. Die Allgemeinverfügung tritt mit sofortiger Wirkung in Kraft. Auf eine vorgängige Anhörung wird verzichtet. Die Allgemeinverfügung gilt bis 19. April 2020.
5. Einer allfälligen Beschwerde wird die aufschiebende Wirkung entzogen.

6. Sofern nach Ablauf der Gültigkeit der Allgemeinverfügung erneute Massnahmen erforderlich sind, wird eine erneute Verfügung erlassen.
7. Die begründete Allgemeinverfügung wird während der Beschwerdefrist beim Departement des Innern öffentlich aufgelegt.
8. Eine Verletzung der Besuchsverbote wird gemäss Art. 83 Abs. 1 Bst. j EpG strafrechtlich geahndet.

Namens des Departements des Innern



Prof. Dr. med. Lukas Fenner  
Kantonsarzt

**Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen diese Verfügung kann innert 10 Tagen seit der Publikation im Amtsblatt 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.

Ambassadorshof / Riedholzplatz 3  
4509 Solothurn

## Allgemeinverfügung vom 17. April 2020

### betreffend

#### **Verlängerung des Besuchsverbots in Wohnheimen für Menschen mit einer Behinderung und einer Suchterkrankung gemäss Art. 40 des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG; SR 818.101)**

#### I.

Der Coronavirus (nachfolgend: COVID-19) ist ein kürzlich in China entdeckter Virus, welcher sich von dort aus rasant ausbreitet. Er löst eine ansteckende Atemwegserkrankung aus. Viele Einzelheiten dazu sind noch unbekannt. Atemwegserkrankungen mit COVID-19 sind ansteckend und können schwere Komplikationen mit sich bringen, insbesondere bei älteren Menschen. Es kann bis 14 Tage nach einer Infektion mit dem COVID-19 dauern, bis eine infizierte Person Symptome entwickelt und andere Personen anstecken kann. Damit stellt das COVID-19 eine erhebliche Gefährdung der öffentlichen Gesundheit dar.

Am 30. Januar 2020 hat die Weltgesundheitsorganisation (nachfolgend: WHO) die gesundheitliche Notlage von internationaler Tragweite (Public Health Emergency of International Concern) ausgerufen. Am 28. Februar 2020 hat der Bundesrat für die Schweiz aufgrund des COVID-19 «die besondere Lage» gemäss Art. 6 Abs. 1 Bst. b EpG erklärt und die Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19-Verordnung [SR 818.101.24]) beschlossen. Diese sah zeitlich befristete Verbote und Einschränkungen von öffentlichen und privaten Veranstaltungen vor. Die WHO hat die Verbreitung des COVID-19 mittlerweile als Pandemie eingestuft. Am 13. März 2020 hat der Bundesrat auf dem Verordnungsweg (Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus [COVID-19-Verordnung 2], SR 818.101.24) Einschränkungen beim Grenzverkehr, befristete Schulschliessungen und befristete Verbote und Einschränkungen von öffentlichen und privaten Veranstaltungen beschlossen. Am 16. März 2020 hat der Bundesrat die Situation in der Schweiz als «ausserordentliche Lage» im Sinne von Art. 7 EpG eingestuft und die COVID-19-Verordnung 2 vom 13. März 2020 ergänzt. Er hat bestehende Massnahmen verschärft und neue Anordnungen gegenüber der Bevölkerung, Organisationen und Institutionen sowie den Kantonen erlassen. Er hat u.a. öffentliche und private Veranstaltungen verboten und einen Grossteil der öffentlich zugänglichen Einrichtungen geschlossen (Einkaufsläden, Restaurants, Bars, etc.). Von diesen Verboten gibt es verschiedene Ausnahmen. Die Massnahmen des Bundes wurden in der Zwischenzeit mehrfach ergänzt. Seit 21. März 2020 gilt ein Verbot für Menschenansammlungen von mehr als 5 Personen im öffentlichen Raum.

Der Bundesrat hat die COVID-19-Verordnung 2 und die darin vorgesehenen Massnahmen am 8. April 2020 bis am 26. April 2020 verlängert. Danach sollen die Massnahmen schrittweise gelockert werden. Die Kriterien für die Lockerung sind zum einen die Anzahl der Neuinfektionen, der Spitaleinweisungen und der Todesfälle. Zum anderen ist entscheidend, wie gut die Massnahmen betreffend Abstandhalten und Hygiene eingehalten und grössere Ansammlungen von Menschen vermieden werden können. Ziel des Bundesrats bleibt, die Bevölkerung, insbesondere vulnerable Personen, zu schützen, die weitere Ausbreitung der Krankheit zu verhindern und das Gesundheitssystem vor einer Überlastung zu bewahren.

Vor diesem Hintergrund ist das mit Allgemeinverfügung vom 16. März 2020 erlassene Besuchsverbot in Wohnheimen für Menschen mit einer Behinderung gemäss § 141 Sozialgesetz (SG; BGS 831.1) des Kantons Solothurn und Menschen mit einer Suchterkrankung gemäss § 136 SG weiterhin aufrechtzuerhalten. Viele der in diesen Wohnheimen lebenden Personen haben Vorerkrankungen und gehören damit zu einer Gruppe, für die der Coronavirus besonders gefährlich ist. Zudem sind einige von ihnen auch nicht in der Lage, sich beim Kontakt mit anderen Menschen selbstverantwortlich und wirkungsvoll zu schützen. Es besteht das Risiko, dass mit dem COVID-19 infizierte Besucherinnen und Besucher von Bewohnern letztere oder die Betreuenden anstecken.

## II.

### 1.

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). Die Bestimmung wiederholt die verfassungsmässige Kompetenz des Bundesrates, in ausserordentlichen Situationen ohne Grundlage in einem Bundesgesetz Polizeinotverordnungsrecht zu erlassen (Art. 185 Abs. 3 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV; SR 101]). 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 [BBI 2010 311 ff., 337]). Soweit die COVID-19-Verordnung 2 nichts anderes bestimmt, behalten die Kantone ihre Zuständigkeiten (Art. 1a). In den durch die Verordnung regulierten Bereichen haben die Kantone keinen Handlungsspielraum mehr, sondern erfüllen einen Vollzugsauftrag des Bundes. Sofern für einen Bereich eine Bundesregelung besteht, ist diese abschliessend. Ebenso dürfen die kantonalen Vollzugsbehörden mit ihren Vollzugshandlungen die Bundesratsverordnung nicht unterlaufen (vgl. Erläuterungen zur COVID-19-Verordnung 2, Stand 8. April 2020, Ziff. 2.1).

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. 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 [BBI 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 sind 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 Wenn der Bundesrat zu einem Sachverhalt keine (explizite) Regelung getroffen hat, gilt es zu unterscheiden: Entweder hat der Bundesrat auf eine explizite Regelung verzichtet in der Absicht, den Kantonen eine Regelungsbefugnis einzuräumen (Bsp.: Besuchsmöglichkeiten und Besuchszeiten in Altersheimen) oder er hatte die Absicht, dass der betreffende Bereich in der ausserordentlichen Lage nicht geregelt werden soll, auch nicht durch die Kantone (Bsp.: Ausgehverbot). Welche der beiden Fallgruppen bei der sich konkret stellenden Frage zur Anwendung gelangt, ist durch die üblichen Auslegungsregeln zu eruieren (vgl. Erläuterungen zur COVID-19-Verordnung 2, Fassung vom 8. April 2020, Ziff. 2.1). Der Bund sieht keine Besuchsverbote in Wohnheimen für Menschen mit Behinderung und Suchterkrankungen vor. Es ist davon auszugehen, dass bei den Wohnheimen für Menschen mit Behinderung und Suchterkrankungen eine ähnliche Situation wie bei Altersheimen vorliegt und der Bundesrat den Kantonen eine Regelungsbefugnis einräumen wollte. Der Kanton Solothurn behält daher in diesem Bereich seine Zuständigkeit.

Die Anordnung 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 Epidemiengesetzgebung [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. Besuchsverbote sind geeignete Massnahmen, um den Ausbruch und die Verbreitung des COVID-19 in den Wohnheimen für Menschen mit Behinderung und Suchterkrankungen wirksam zu bekämpfen. Des Weiteren sind, wie nachfolgend aufzuzeigen ist, mildere Massnahmen nicht zielführend.

Das systematische Befragen der Besucherinnen und Besucher nach Krankheitssymptomen und das Hinweisen auf die Hygienevorschriften gewährleistet keine hinreichende Sicherheit vor Infektionen. Ferner ist es zwar sinnvoll, Besucherinnen und Besucher in unklaren Fällen oder bei unkooperativem Verhalten den Zugang zu den Wohnheimen zu verwehren. Diese Massnahmen garantieren jedoch ebenfalls keinen flächendeckenden Schutz vor Infektionen. Es ist an dieser Stelle nochmals zu betonen, dass es bis 14 Tage nach einer Infektion mit dem COVID-19 dauern kann, bis eine infizierte Person Symptome entwickelt und andere Personen anstecken kann. Somit liessen sich Besucherinnen und Besucher nicht in verlässlicher Weise gesundheitlich überprüfen.

3. Vor diesem Hintergrund erweist sich aufgrund der vom Bundesrat erklärten ausserordentlichen Lage und der Verlängerung der bisherigen Massnahmen bis am 26. April 2020 sowie der ab dann angekündigten schrittweisen Lockerung ein vorerst längstens bis 7. Juni 2020 befristetes Besuchsverbot, insbesondere in Anbetracht der auf dem Spiel stehenden, hochrangigen Interessen an der Aufrechterhaltung der öffentlichen Gesundheit als geeignet, erforderlich und folglich als verhältnismässig. Es gelten folgende Anordnungen:

- In den Wohnheimen für Menschen mit Behinderung und Suchterkrankungen ist der Empfang von Besucherinnen und Besuchern weiterhin nicht gestattet. Ausnahmsweise können in sachlich begründeten Einzelfällen Besuche bewilligt werden.

Die vorerwähnten Massnahmen sind gültig, solange sie sich – unter Zugrundelegung der Empfehlungen des Bundesrats und des BAG – für die Vermeidung des COVID-19 in den Wohnheimen als erforderlich erweisen. Sie können durch die zuständigen Behörden jederzeit gelockert oder aufgehoben werden, sofern dies die epidemiologische Situation zulässt.

Nach Ablauf der Befristung sind die epidemiologische Situation und der damit einhergehende Handlungsbedarf nochmals einlässlich zu prüfen. Sofern erneute Massnahmen erforderlich sein sollten, ist eine erneute Verfügung zu erlassen.

4. 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 (permanente Neueintritte und Austritte von Bewohnern/Patienten). 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).

Um die Ausbreitung des COVID-19 in den Wohnheimen für Menschen mit Behinderung und Suchterkrankungen zu verhindern, müssen die bis zum 19. April 2020 geltenden Massnahmen rasch verlängert 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<sup>bis</sup> 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.

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

6. Vorsätzliche Widerhandlungen gegen das Besuchsverbot werden mit Busse bestraft (Art. 83 Abs. 1 Bst. j EpG).

### III.

Demnach wird **entschieden**:

1. In Wohnheimen für Menschen mit einer Behinderung gemäss § 141 SG und Wohnheimen für Menschen mit einer Suchterkrankung gemäss § 136 SG ist der Empfang von Besucherinnen und Besuchern weiterhin nicht gestattet.
2. Ausnahmsweise können in sachlich begründeten Einzelfällen Besuche bewilligt werden. Zuständig ist die Leitung der Institution.
3. Die Leitungen sind für den Vollzug des Besuchsverbotes in ihrer Institution verantwortlich.
4. Die Allgemeinverfügung tritt am 20. April 2020 in Kraft. Auf eine vorgängige Anhörung wird verzichtet. Die Allgemeinverfügung gilt bis längstens am 7. Juni 2020.
5. Die Allgemeinverfügung wird in den digitalen Kanälen des Kantons Solothurn publiziert. Die ordentliche Publikation wird im nächsten Amtsblatt nachgeholt.



6. Sofern nach Ablauf der Gültigkeit der Allgemeinverfügung erneute Massnahmen erforderlich sind, wird eine neue Verfügung erlassen.
7. Die begründete Allgemeinverfügung wird während der Beschwerdefrist beim Departement des Innern öffentlich aufgelegt.
8. Vorsätzliche Widerhandlungen gegen das Besuchsverbot werden mit Busse bestraft (Art. 83 Abs. 1 Bst. j EpG).

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.