

An den Landrat

---

Glarus, 17. November 2020

## **Dringliche Interpellation SP-Fraktion «Generelles Besuchsverbot der Alters- und Pflegeheime in der Phase Rot des COVID-19-Rebound-Konzepts»**

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

### **1. Ausgangslage**

Am 25. Oktober 2020 reichte die SP-Fraktion die Interpellation «Generelles Besuchsverbot der Alters- und Pflegeheime in der Phase Rot des COVID-19-Rebound-Konzepts» ein (s. Beilage) und bezeichnete diese als dringlich. Das Landratsbüro erklärte die Interpellation am 28. Oktober 2020 für dringlich.

### **2. Vorbemerkung**

Der Bundesrat hat aufgrund der epidemiologischen Entwicklung am 19. und 28. Oktober 2020 verschiedene Massnahmen zur Bekämpfung von COVID-19 und damit zusammenhängend eine Anpassung seiner COVID-19-Verordnung besondere Lage beschlossen. Diese gehen kantonalen Regelungen und Massnahmen vor. Der Kanton Glarus hat zusammen mit den Ostschweizer Kantonen gefordert, dass eine überregionale Absprache der Massnahmen sichergestellt sein muss. Die Bevölkerung hält sich in ihrem Arbeits-, Sozial- und Freizeitverhalten nicht an die Kantonsgrenzen. Es braucht deshalb möglichst einheitliche und klare Regeln, damit sich die Bevölkerung diese einfach merken und verinnerlichen kann. Der Regierungsrat des Kanton Glarus begrüsst daher, dass der Bundesrat (wieder) eine führende Rolle in der Pandemiebekämpfung einnimmt und einheitliche Regeln für die gesamte Schweiz erlassen hat. Die Übersteuerung durch den Bund führt zu einer starken Einschränkung des Handlungsspielraums des Kantons. Aufgrund dieser Entwicklungen auf nationaler Ebene ist das kantonale Rebound-Konzept mit den verschiedenen Alarmierungsstufen obsolet geworden und kann nicht mehr als Grundlage für etwaige kantonale Massnahmen angesehen werden. Nichtsdestotrotz behalten sich die zuständigen kantonalen Behörden vor, je nach epidemiologischer Entwicklung einzelne im Rebound-Konzept erwähnte Massnahmen aufzugreifen und bei Bedarf soweit sinnvoll anzuordnen.

### **3. Vorgeschichte**

Im Zuge der ersten Welle der Coronavirus-Pandemie verfügte das Departement Finanzen und Gesundheit am 13. März 2020 gestützt auf das Epidemienengesetz ein generelles Besuchsverbot für alle Spitäler, Alters- und Pflegeheime (APH) sowie Einrichtungen für Men-

schen mit Behinderung im Kanton Glarus. Damit sollten die besonders gefährdeten Patientinnen und Patienten bzw. Bewohnerinnen und Bewohner dieser Einrichtungen geschützt werden. Das Besuchsverbot wurde in der Folge am 31. März 2020 in die Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) und dessen Auswirkungen im Kanton Glarus (COVID-19-Verordnung GL) integriert (Art. 7) und mit einem Ausflugsverbot (Art. 8) ergänzt. Das Ausflugsverbot verbot den Bewohnerinnen und Bewohnern der Einrichtungen, Besuche ausserhalb der Einrichtungen zu machen oder Ausflüge zu unternehmen. Das Ausflugsverbot war jedoch keine Ausgangssperre, da eine solche gegen Bundesrecht verstossen hätte. Der Erlass des Besuchs- und Ausflugsverbotes deckte sich auch mit einer Forderung des Bundesrates, wie er sie in einem Schreiben des Vorstehers des Departements des Innern (EDI) an die kantonalen Gesundheitsdirektoren vom 20. März 2020 zum Ausdruck brachte.

Am 5. Mai 2020 beschloss der Regierungsrat im Zuge der allgemeinen Lockerungsmassnahmen seitens des Bundes und in Koordination mit den Kantonen Zürich, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden und St. Gallen eine Lockerung des Besuchsverbots. Ab dem 11. Mai 2020 waren Besuche wieder möglich, wenn sie:

- a. angemeldet und kontrolliert erfolgten;
- b. in einer definierten Begegnungszone (im Garten, in Besucherboxen mit durch Plexiglas abgetrennten Gesprächsbereichen, in Besucherzimmern oder Besuchsecken im öffentlichen Bereich der Heime) stattfanden; und
- c. die Präventionsmassnahmen gemäss Empfehlungen des Bundesamtes für Gesundheit eingehalten wurden.

Am 19. Mai 2020 hob der Regierungsrat das Ausflugsverbot (Art. 8) für Spitäler und Einrichtungen für Menschen mit Behinderung auf. Ebenfalls wurden die Besuchseinschränkungen für Einzelwohnungen und dezentrale Wohngruppen der Einrichtungen für Menschen mit Behinderung aufgehoben. Am 9. Juni 2020 hob der Regierungsrat die Vorgabe, wonach Besuche in einer definierten Begegnungszone stattfinden müssen, auf. Neu konnten aber die Leitungen der Einrichtungen weitergehende Besuchseinschränkungen erlassen, wie etwa eine Begrenzung auf eine definierte Begegnungszone, eine Beschränkung der Besuchsdauer oder der Anzahl der Besucher sowie das Tragen von Schutzmaterialien (z. B. Gesichtsmaske).

In Zusammenhang mit dem Wechsel von der ausserordentlichen in die besondere Lage beschloss der Regierungsrat, dass auch im Kanton Glarus in Bezug auf die gesundheitspolizeilichen Massnahmen wieder die ordentlichen Zuständigkeiten gelten sollen. Er hob daher am 2. Juli 2020 die Besuchseinschränkungen, das Ausflugsverbot für die Bewohnerinnen und Bewohner der APH und die Isolationspflicht gemäss den Artikeln 7–9 COVID-19-Verordnung GL auf. Stattdessen erliess das Departement Finanzen und Gesundheit am 2. Juli 2020 eine Allgemeinverfügung mit Anordnungen gegenüber den Gesundheitseinrichtungen bezüglich Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus. Dies beinhaltet unter Ziffer 5 auch Besuchseinschränkungen für Spitäler, APH sowie Einrichtungen für Menschen mit Behinderung. Die entsprechenden Bestimmungen gelten auch aktuell noch und lauten wie folgt:

*«5.1. Der Besuch von Patientinnen und Patienten von Spitälern oder Bewohnerinnen und Bewohnern von Alters- und Pflegeheimen sowie von Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen ist möglich, wenn er:*

- a. angemeldet und kontrolliert erfolgt; und*
- b. die Präventionsmassnahmen gemäss den Empfehlungen des BAG eingehalten werden.*

*5.2. Die Leitungen der Einrichtungen können weitergehende Einschränkungen erlassen. Sie können insbesondere:*

- a. die Besuche auf definierte Begegnungszonen begrenzen;*
- b. die Besuchsdauer beschränken;*

- c. die Anzahl Besucher in einzelnen Räumen oder der Einrichtung insgesamt begrenzen; oder
- d. das Tragen von Schutzmaterialien vorschreiben.

5.3. Die Leitungen der Einrichtungen berücksichtigen insbesondere bei folgenden Personen die persönliche Situation angemessen:

- a. Eltern, die ihre Kinder besuchen;
- b. Partner, die eine gebärende Frau besuchen;
- c. Angehörige, die eine sterbende Person besuchen;
- d. Angehörige von Personen, die sich in einer besonders schwierigen oder belastenden Situation befinden.

5.4. Keine Einschränkungen gelten für Einzelwohnungen oder Wohngruppen von Einrichtungen für Menschen mit Behinderung.»

Bei den erwähnten Schritten während des Lockdowns wie auch den anschliessenden Lockerungen befanden sich die kantonalen Behörden in einem regelmässigen und guten Austausch mit den Verantwortlichen der verschiedenen Heime. Sie haben diese insbesondere im Vorfeld der einzelnen Lockerungsschritte jeweils angehört.

#### 4. Beantwortung

Zu Frage 1. – Der Regierungsrat und das für ein Besuchsverbot bzw. für Besuchseinschränkungen zuständige Departement Finanzen und Gesundheit sind sich des ethischen Dilemmas wie auch der negativen gesundheitlichen Auswirkungen auf die Bewohnerinnen und Bewohner, die mit einem generellen Besuchsverbot in Heimen verbunden sind, sehr bewusst. Ein generelles Besuchsverbot für sämtliche Heime ist denn auch nur als Ultima Ratio denkbar. Ein vorübergehendes Besuchsverbot in einem einzelnen APH im Falle von mehreren an COVID-19 erkrankten Personen ist jedoch nicht gänzlich ausgeschlossen. Der Regierungsrat möchte jedoch grundsätzlich an den geltenden Besuchseinschränkungen (s. oben) festhalten. Gestützt auf diese können die Leitungen der Einrichtungen aufgrund der epidemiologischen Lage und der konkreten Situation vor Ort die Besuche so beschränken, dass das Risiko einer Einschleppung des Coronavirus durch eine Besucherin oder einen Besucher möglichst minimiert wird. Hingegen ist es den Leitungen untersagt, ein generelles Besuchsverbot zu erlassen. Wie die Entwicklungen der letzten Wochen zeigen, nehmen die Einrichtungen ihren diesbezüglichen Spielraum und ihre Verantwortung auch wahr.

Zu Frage 2. – Namentlich aus den Schutzkonzepten der vier APH im Kanton Glarus können deren Haltung und die daraus resultierenden Handlungen abgeleitet werden. Stellvertretend dafür steht die entsprechende Haltung des APH Salem (gekürzt):

*«Alters- und Pflegeheime verfolgen zu allererst ein Ziel: den Bewohnerinnen und Bewohnern ein gutes Leben zu ermöglichen, und zwar so, wie es den individuellen Vorstellungen der Bewohnerinnen und Bewohner entspricht. Wann immer das Recht, über das eigene Leben zu bestimmen, beschnitten wird (etwa durch Besuchsverbote), bedarf es einer verantworteten Begründung. Freiheits- und Persönlichkeitsrechte einer Person dürfen niemals leichtfertig, sondern nur aus schwerwiegenden Gründen eingeschränkt werden. Die Verhältnismässigkeit der Eingriffe muss jederzeit gewahrt sein.*

*Viele Menschen bilden ein Gemeinwesen mit mehreren gemeinsamen Räumen (inkl. Küche, Speisesaal, Aktivierung etc.) und kleineren sowie nahen privaten Räumlichkeiten. Lösungen, die alle Beteiligten zufriedenstellen, sind deswegen nicht zu erwarten. Die Alters- und Pflegeheime stehen in diesem Spannungsfeld:*

*individuelles Recht zu belassen versus dem Schutzauftrag zugunsten der Bewohnenden. Im Kontext der Alters- und Pflegeheime sind die Grundwerte «Recht auf Selbstbestimmung» und «Schutz vor Fremdgefährdung» sich teilweise konkurrierende Determinanten. Bei der Definition von Richtlinien zum Gesundheitsschutz müssen beide Aspekte berücksichtigt werden. Umso wichtiger ist es, Lösungen zu finden, die möglichst alle Beteiligten aus guten Gründen mittragen.*

*In diese Güterabwägung gehört auch die Abschätzung des einzugehenden Risikos. Dabei gibt es verschiedene Risiken und Risikostufen.*

- *Ist das Risiko einer Ansteckung und einer Ausbreitung der Erkrankung im Haus hoch, steht bei der Güterabwägung der Schutz aller im Vordergrund. Ist das Risiko klein, steht eher die Frage der Selbstbestimmung und der Lebensqualität im Vordergrund.*
- *Die Beurteilung des Ansteckungsrisikos hängt von verschiedenen Faktoren ab. Es kann davon ausgegangen werden, dass beim Personal und den Besuchenden eine hohe Eigenverantwortung zum Thema herrscht (bei Krankheitssymptomen erscheint das Personal nicht zur Arbeit und Angehörige verzichten auf Besuche).»*

Bei der Bekämpfung der Ausbreitung des neuen Coronavirus dienen die in den Schutzkonzepten festgehaltenen Massnahmen dazu, besonders gefährdete Personen zu schützen. Dabei ist Rücksicht auf die Infra- und Bewohnerstruktur der einzelnen Einrichtungen zu nehmen. Die Schutzkonzepte tragen dem Selbstbestimmungsrecht von Bewohnerinnen und Bewohnern solcher Einrichtungen Rechnung und sehen allenfalls auch organisatorische und räumliche Anpassungen vor. Dabei ist aber immer eine Güterabwägung vorzunehmen, wie dies das Schutzkonzept des APH Salem vorsieht.

*Zu Frage 3.* – Gemäss Ziffer 4 der Anordnungen des Departements Finanzen und Gesundheit gegenüber den Gesundheitseinrichtungen bezüglich Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus vom 2. Juli 2020 sind sämtliche Gesundheitseinrichtungen verpflichtet, im Hinblick auf eine zweite epidemische Welle – allenfalls in Kombination mit einer Grippewelle – die für eine Dauer von 40 Tagen benötigten Bestände an Schutzmaterialien zu halten. Die Einhaltung dieser Vorgabe wurde vom Kanton mittels Umfrage bei den Gesundheitseinrichtungen im September 2020 überprüft.

Zusätzlich zu den Schutzmaterialien in den Einrichtungen halten auch der Kanton und der Bund Bestände an Schutzmaterialien für einen durchschnittlichen Bedarf über je 40 Tage.

*Zu Frage 4.* – Vorweg gilt es klarzustellen, dass die SARS-CoV-2-Antigen-Schnelltests einzig ein schnelleres Testergebnis liefern. Für positiv getestete Personen verkürzen sie die Dauer der Isolation nicht. Für Personen mit einem engen Kontakt zu einer infizierten Person kann die Quarantäne aufgrund eines negativen Testergebnisses ebenso wenig vorzeitig aufgehoben werden.

Betreffend die Frage einer Durchführung von Antigen-Schnelltests in Heimen gilt es festzuhalten, dass diese gemäss Artikel 24 Absatz 1 COVID-19-Verordnung 3 nur in bewilligten Laboratorien und von ihnen betriebenen Probeentnahmestellen sowie in Arztpraxen, Apotheken und Spitälern sowie in Testzentren, die vom Kanton oder in dessen Auftrag betrieben werden, durchgeführt werden dürfen.

Darüber hinaus sind die Antigen-Schnelltests gemäss den Empfehlungen des Bundesamtes für Gesundheit nur für Personen vorgesehen, die Symptome des neuen Coronavirus haben und alle vier folgenden Kriterien erfüllen:

1. Die Symptome haben vor weniger als vier Tagen begonnen.
2. Die Person gehört nicht zu den besonders gefährdeten Personen.
3. Die Person arbeitet nicht im Gesundheitswesen mit direktem Patientenkontakt.
4. Die Person wird ambulant behandelt.

Aufgrund dieser Kriterien ist die alleinige Anwendung von Antigen-Schnelltests für Bewohnerinnen und Bewohner (Kriterium 2) und Mitarbeitende (Kriterium 3; mit Ausnahme von allfälligen Mitarbeitenden ohne direkten Patientenkontakt) in APH ausgeschlossen.

Die generelle Durchführung von Antigen-Schnelltests in Heimen ist demnach weder erlaubt noch entspricht sie den Empfehlungen des Bundesamtes für Gesundheit. Denkbar wäre einzig die Anwendung im Rahmen einer Ausbruchsuntersuchung im Auftrag des Kantons, wobei jedoch mittels Schnelltest negativ getestete Kontaktpersonen trotzdem unter Quarantäne gestellt würden.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

**Im Namen des Regierungsrates**

*Marianne Lienhard, Landammann  
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:

- Interpellation