

Staatskanzlei  
Rathaus  
8750 Glarus

## Aus den Verhandlungen des Regierungsrates vom 4. Dezember 2018

### Altersgrenze für öffentliche Ämter

*Dem Landrat wird beantragt, vom Bericht betreffend Altersgrenze für öffentliche Ämter Kenntnis zu nehmen. Inhaltlich nimmt der Bericht eine breite Auslegeordnung vor und beleuchtet auch, bei welchen Ämtern rechtlich die grössten Bedenken in Bezug auf eine Altersgrenze bestehen. Der Bericht kommt zum Ergebnis, dass es sich bei der Frage, ob ältere Menschen von der Ausübung politischer Ämter ausgeschlossen werden sollen oder nicht, mehr um eine gesellschaftspolitische als um eine juristische handelt. Der Regierungsrat will an der bestehenden Regelung keine Änderung vornehmen. Die 1988 eingeführte und durch mehrere Landsgemeinden bestätigte Altersgrenze habe sich bewährt.*

#### Ausgangslage

Im Zusammenhang mit dem Erlass eines neuen Gesetzes über die politischen Rechte wurde in der Vernehmlassung auch eine Ergänzung der bestehenden Regelung der Höchstaltersgrenzen der Kantonsverfassung (Art. 78 Abs. 5 KV) zur Diskussion gestellt. In der Vernehmlassung wurde die Regelung der Höchstaltersgrenze generell kritisiert. Die dazu geäusserten Meinungen gingen jedoch weit auseinander. Einzelne wollten die Altersgrenze auf weitere Ämter auf kommunaler Ebene ausdehnen, andere wiederum wollten sie ganz abschaffen oder zwischen (vollamtlichen und nebenamtlichen) Richterinnen und Richtern sowie Politikerinnen und Politikern unterscheiden. Aufgrund der kontroversen und teilweise auch gegenläufigen Äusserungen verzichtete der Regierungsrat in seiner Vorlage an den Landrat auf eine Anpassung. Die Altersgrenze sollte nicht zum Gegenstand einer Vorlage werden, die sich mit der Ausübung der politischen Rechte und nicht mit deren Voraussetzungen befasst. Die vorberatende landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz schloss sich der Ansicht des Regierungsrates an und verzichtete darauf, die Verfassungsbestimmung über die Altersgrenze in die Vorlage für die Landsgemeinde 2017 zu integrieren. Da die Fragen der rechtlichen Zulässigkeit, nach dem Geltungsbereich und nach allfälligen Alternativen zur verfassungsrechtlichen Höchstaltersgrenze der Kommission jedoch diskussionswürdig erschienen und in der Vernehmlassung von verschiedenen Seiten mit unterschiedlichen Stossrichtungen aufgeworfen wurden, schlug sie dem Landrat vor, den Regierungsrat zu beauftragen, zuhanden des Parlaments Bericht zu erstatten. Dabei sollten insbesondere die Ausgestaltung, der Umfang und die rechtliche Zulässigkeit der heutigen Lösung geprüft und ihr Alternativen wie z. B. eine Amtszeitbeschränkung gegenübergestellt werden. Der Landrat folgte dem Antrag der vorberatenden Kommission. Mit dem nun vorliegenden Bericht kommt der Regierungsrat dem Auftrag nach.

#### Zusammenfassung der Rechtslage

1. Bestimmungen, welche das Alter als Kriterium für rechtliche Differenzierungen heranziehen, sind in der schweizerischen Rechtsordnung häufig. In der Regel handelt es sich dabei um schematisierende, nicht auf die konkreten Umstände des Einzelfalls abstellende Mindest- oder Höchstaltersgrenzen. Da generelle Altersgrenzen an einem an sich verpönten, grund- und völkerrechtlich geschützten Merkmal der Persönlichkeit anknüpfen, können sie den Charakter einer verbotenen Diskriminierung haben. Das Diskriminierungsverbot beinhaltet jedoch kein absolutes Anknüpfungsverbot. Es schliesst unterschiedliche Regelungen nicht aus. Solche Ungleichbehandlungen bedürfen jedoch einer qualifizierten Rechtfertigung.

2. Die *Rechtsprechung* zu Altersgrenzen zeigt, dass es durchaus qualifizierte Gründe gibt, die eine Ungleichbehandlung aufgrund des Alters rechtfertigen können, sofern sie auch vor dem Verhältnismässigkeitsprinzip bestehen. Soweit es sich bei den von einer Altersgrenze betroffenen Behörden um solche handelt, die durch das Volk gewählt werden, schränken sie die politischen Rechte der Kandidierenden (passives Wahlrecht) sowie der Wählerinnen und Wähler (aktives Wahlrecht) ein. In diesen Fällen ist neben dem Diskriminierungsverbot auch die Vereinbarkeit mit der Wahl- und Abstimmungsfreiheit zu prüfen. Einschränkungen der Wahl- und Abstimmungsfreiheit sind unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit und aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses zulässig, sofern sie auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhen.
3. Die *Glerner Höchstaltersgrenze* von 65 Jahren für Mitglieder des Regierungsrates, die beiden Ständeräte sowie Richterinnen und Richter beruht mit Artikel 78 Absatz 5 KV auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage. Die Regelung wurde an der Landsgemeinde 1988 auf Antrag eines Bürgers gegen den Willen von Regierungs- und Landrat und unter gleichzeitiger Ablehnung einer ebenfalls beantragten Amtszeitbeschränkung in den Verfassungstext aufgenommen. In der Folge war die „Altersguillotine“ auch an den Landsgemeinden der Jahre 1989 und 2000 Verhandlungsgegenstand. Die Bundesversammlung gewährleistete die Bestimmung im Jahr 1989 zusammen mit der totalrevidierten Kantonsverfassung. Dabei wurde die Höchstaltersgrenze als einzige Bestimmung in beiden Räten speziell diskutiert.
4. Im Nachgang an einen Fall im Kanton Bern empfahl der Bundesrat in einem Bericht aus dem Jahr 2004 den Kantonen, noch bestehende Höchstaltersgrenzen für kantonale und kommunale Behörden abzuschaffen oder diese zumindest zu erhöhen. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates teilte den Kantonen 2004 mit, dass sie als zuständiges Organ für die Vorbereitung der Gewährleistung von Kantonsverfassungen inskünftig dem Nationalrat die Nichtgewährleistung beantragen werde, sollte eine Kantonsverfassung Alterslimiten vorsehen. Der definitive Entscheid obliege jedoch weiterhin den eidgenössischen Räten. Aufgrund der Empfehlung des Bundesrates ersetzte im Jahr 2014 der Kanton Appenzell-Ausserrhoden seine in der Kantonsverfassung verankerte Altersschränke für Mitglieder des Regierungsrates durch eine Amtszeitbeschränkung. Zuletzt schaffte der Kanton Bern seine für Mitglieder des Regierungsrates geltende Höchstaltersgrenze auf den 1. Januar 2017 hin ab.
5. Als öffentliche Interessen für Höchstaltersgrenzen werden besondere Anforderungen an die Belastbarkeit bei der Ausübung der Behördentätigkeit, die Verhinderung von „Sesselkleberei“, die regelmässige Erneuerung von Gremien und die damit einhergehende Rotation und Verjüngung genannt, durch die zementierten Machtpositionen entgegengewirkt und verhärtete Fronten in schwierigen Dossiers gelöst werden können. Des Weiteren bildet auch das Ziel einer altersmässig ausgewogenen Zusammensetzung einer Behörde ein öffentliches Interesse für Höchstaltersgrenzen.
6. Alterslimiten für legislative Behörden sind aus *rechtswissenschaftlicher Sicht* einhellig unzulässig. Die grundrechtlichen Anforderungen lassen bei Legislativorganen keine Einschränkungen aufgrund des Alters zu. Die Parlamente haben das gesamte Stimmvolk zu repräsentieren. Die Stimmberechtigten haben das Recht, ihren Willen frei zu bilden und zu wählen. Deshalb sind Altersschränken für legislative Organe generell ausgeschlossen. Hingegen ist die Zulässigkeit von Höchstaltersschränken für Mitglieder des Ständerates in der Lehre umstritten. Zwar handelt es sich beim Ständerat um eine legislative Behörde des Bundes, doch richtet sich die Wahl der Ständeräte nach kantonalem und nicht nach Bundesrecht.
7. Eine gewisse Einigkeit herrscht in der *Rechtswissenschaft* darüber, dass Höchstaltersgrenzen für nebenamtlich tätige Mitglieder von Exekutiv- und Judikativbehörden unzulässig sind, insbesondere, wenn sie beim ordentlichen Pensionierungsalter 65 ansetzen. Zwar steht im Gegensatz zu den Legislativen bei Mitgliedern von Exekutiv- und Judikativbehörden die Organfunktion und somit die körperliche Belastungsfähigkeit im Vordergrund. Gerade in den ersten Jahren nach dem ordentlichen Pensionierungsalter

- sind jedoch viele Personen physisch und psychisch noch rüstig genug, um nebenamtliche Exekutiv- und Judikativfunktionen auszuüben.
8. Hingegen ist die Zulässigkeit von Höchstaltersgrenzen für vollamtliche Exekutiv- und Judikativfunktionen in der *Rechtswissenschaft* umstritten. Ein Teil der Lehre hält hier eine Höchstaltersgrenze mit Blick auf die Arbeitsbelastung bzw. aufgrund der mit zunehmenden Alter tendenziell abnehmenden körperliche Belastungsfähigkeit und Schnelligkeit des menschlichen Auffassungsvermögens als zulässig. Sofern jedoch andere Gründe wie die Verhinderung von „Sesselkleberei“ oder das Ziel einer altersmässig ausgewogenen Zusammensetzung einer Behörde im Vordergrund stehen, wird das Instrument der Amtszeitbeschränkung als milderer, und daher verhältnismässigeres Mittel betrachtet. Bei der Prüfung der Rechtmässigkeit von Höchstaltersgrenzen ist auch zu klären, bei welchem Alter Höchstaltersgrenzen anzusetzen sind, damit sie noch als verhältnismässig erscheinen. Mit Blick auf die steigende Lebenserwartung und den besseren Gesundheitszustand der älteren Generation wird eine Altersgrenze von etwa 70 oder gar 75 Jahren bei durch Volkswahl bestellten Ämtern als angemessenen betrachtet.
  9. Im Gegensatz zu Alterslimiten richten sich *Amtszeitbeschränkungen* nicht spezifisch gegen jüngere oder betagte Menschen, sondern setzen der Mitgliedschaft in Behörden unabhängig vom Alter zeitliche Grenzen. Sofern Amtszeitbeschränkungen Behörden betreffen, die durch Volkswahl bestellt werden, sind sie ebenfalls an der Wahl- und Abstimmungsfreiheit zu messen. Betrachtet man Amtszeitbeschränkungen als grundsätzlich zulässig, ist – im Sinne der Verhältnismässigkeit – auch deren Ausgestaltung zu prüfen. Eine Begrenzung der Amtszeit auf zwei Amtsperioden bzw. auf acht Jahre erscheint dabei als eher unverhältnismässig. Werden Amtszeitbeschränkungen eingeführt, sollten sie, wenn sie Mitglieder von Exekutiven betreffen, von Abgangsentschädigungs- und/oder Ruhegehaltsregelungen flankiert werden, die einen geordneten, finanziell abgesicherten Übergang von der vollamtlichen Regierungstätigkeit in eine berufliche Tätigkeit nach dem Ende der politischen Laufbahn ermöglichen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass sich gerade jüngere Personen nicht mehr zur Wahl für Exekutivämter zur Verfügung stellen.

#### *Beurteilung durch den Regierungsrat*

Die Frage, ob ältere Menschen von der Ausübung politischer Ämter – sei es durch Altersgrenzen oder Amtszeitbeschränkungen – ausgeschlossen werden sollen, ist primär gesellschaftspolitischer und nicht juristischer Natur. Vor diesem Hintergrund erachtet es der Regierungsrat als nicht zwingend erforderlich, dem Landrat und der Landsgemeinde eine Änderung von Artikel 78 Absatz 5 KV vorzuschlagen. Die Höchstaltersgrenze hat sich nach Ansicht des Regierungsrates bewährt, wurde durch das Glarner Stimmvolk an mehreren Landsgemeinden bestätigt und ist von der Bundesversammlung gewährleistet worden. Der Regierungsrat erachtet sie nach wie vor als geeignet, die mit ihr angestrebten Ziele – Förderung der Rotation unter den Amtsträgern und Verhinderung einer übermässigen Überalterung der Gremien – zu erreichen. Deshalb verzichtet er darauf, von sich aus eine Anpassung der Kantonsverfassung vorzuschlagen.

Sollte sich der Landrat für eine Änderung von Artikel 78 Absatz 5 KV aussprechen, so käme für den Regierungsrat die Aufhebung der Höchstaltersgrenze für die beiden Ständeräte in Frage. Damit würde der aus der Rechtswissenschaft geäusserten Kritik Rechnung getragen. Des Weiteren stellt sich für den Regierungsrat die Frage, ob eine Differenzierung zwischen Ämtern auf Kantons- und Gemeindeebene sinnvoll erscheint. Je nach Beurteilung würde sich eine Erweiterung der Höchstaltersgrenze auf kommunale Behörden aufdrängen. Einen Ersatz der Höchstaltersgrenze durch eine Amtszeitbeschränkung lehnt er hingegen ab. Abschliessend weist der Regierungsrat darauf hin, dass eine allfällig geänderte Verfassungsbestimmung der Gewährleistung durch die Bundesversammlung bedarf. Ob diese erteilt wird, soweit die Höchstaltersgrenze nicht gänzlich abgeschafft würde, ist fraglich.

## Interpellation „Verkehrsüberlastung im Kanton Glarus“

*Die im September 2018 von der SP-Fraktion eingereichte Interpellation „Verkehrsüberlastung im Kanton Glarus“ wird wie folgt beantwortet:*

*Welche konkreten Problempunkte verortet der Regierungsrat auf der Strecke Glarus–Näfels?*

Der Regierungsrat verortet die Probleme auf der Strecke Glarus–Näfels im Wechselspiel mehrerer Faktoren. Hauptursache der Probleme ist die grosse Verkehrsmenge. Heute verkehren zwischen Näfels und Glarus in beide Richtungen zusammen knapp 20'000 Fahrzeuge. Die zweispurige Hauptverkehrsstrasse kommt damit an ihre Belastungsgrenze. Stockender Verkehr und Stausituationen in den Morgen- und Abendspitzen sind die logische Folge davon. Die Leistungsfähigkeit der Strasse wird zudem durch viele Zufahrten, Fussgängerstreifen, fehlende Abbiegespuren und Busbuchten weiter beeinträchtigt.

*Was unternimmt oder plant der Regierungsrat, um den Verkehrsfluss auf der Hauptstrasse zu verbessern?* – Die Siedlungsstruktur und das Verkehrsnetz sind historisch gewachsen. Es fehlt der notwendige Platz, um überall Abbiegespuren und Busbuchten zu erstellen.

Bestehende Zufahrten können nicht einfach geschlossen werden, weil Liegenschaften und ganze Quartiere dann nicht mehr erschlossen wären. Die Kapazitätsengpässe auf der Kantonsstrasse können nur gelöst werden, wenn der Durchgangsverkehr aus den Dörfern genommen und um die Siedlungen herumgeleitet wird. Deshalb setzt sich der Regierungsrat stark für die Realisierung der Umfahrungsstrassen ein. Gleichzeitig versucht er mit vielen Einzelmassnahmen den Verkehrsfluss laufend zu verbessern, wo dies sinnvoll und möglich ist. Bei der Umgestaltung der Hauptstrasse im Ortszentrum von Glarus beispielsweise ist die Verbesserung des Verkehrsflusses oberstes Ziel. Nächstes Jahr soll die erste Etappe umgesetzt werden. Eine weitere Verbesserung soll eine neue Bushaldebucht bei der Haltestelle Altersheim, Netstal, bringen. Der Bau ist ebenfalls nächstes Jahr geplant.

Bei der Prüfung neuer Bauprojekte ist die Gewährleistung des Verkehrsflusses auf Kantonsstrassen ein zentraler Aspekt. Bei Bauprojekten innerhalb der Strassenabstandlinien verfolgt der Kanton eine strenge Bewilligungspraxis. Für Bauvorhaben, welche die Verkehrssicherheit oder den Verkehrsfluss beeinträchtigen, werden keine Ausnahmegewilligungen erteilt. Neue Grundstückzufahrten direkt auf die Kantonsstrassen werden nur in Härtefällen, wenn es keine anderen Optionen gibt, bewilligt. Auch bei Bauarbeiten an der Kantonsstrasse wird auf den Verkehrsfluss Rücksicht genommen. Der Verkehr wird jeweils mit grossem Aufwand geregelt und immer öfter wird in der Nacht oder an Wochenenden gearbeitet, um die Verkehrsbehinderung gering zu halten.

*Bis wann sind allfällige Massnahmen umgesetzt und was verspricht sich der Regierungsrat davon?* – Eine deutlich spürbare Entlastung bringen einzig die Umfahrungsstrassen. Auch Einzelmassnahmen bewirken in der Summe etwas und verbessern insbesondere die Verkehrssicherheit. Das zuständige Departement versucht deshalb fortlaufend, wo immer möglich geeignete Lösungen zu finden. Wichtig erscheint dem Regierungsrat zudem, dass der Verkehrsfluss nicht durch zusätzliche Einfahrten erschwert wird.

*Gibt es eine Planung für den Fall, sollten die Umfahrungsstrassen nicht verwirklicht werden?*

*Wenn ja, wie sieht der aus? Wenn nein, warum nicht?* – Die Planung der Umfahrungsstrassen hat eine lange Geschichte. Der Regierungsrat und der Landrat haben 2008 mit dem Richtplan, Sachbereich Verkehr, die Variantendiskussionen beendet und die Linienführung der Umfahrungsstrassen festgesetzt: Näfels, Netstal und Glarus werden durch zweispurige Tunnels im Westen der Siedlungsgebiete umfahren. Das Projekt Umfahrung Näfels ist rechtskräftig bewilligt. Die Strecke vom Zubringer Glarnerland bis zum Kreisel Glarus fällt ab 2020 in die Zuständigkeit des Bundes und die Zeichen stehen gut, dass die Umfahrung Näfels schweizweit zu den ersten Ausbauten auf der Strecke des neuen Netzbeschlusses gehört. Es gibt somit keinen Grund, vom eingeschlagenen Weg abzurücken und alternative Varianten zu entwickeln.



- Geschichte/Staatskunde minus 0,5 Jahreslektionen
- Methodikunterricht minus 2,0 Jahreslektionen
- Kultur/Sprache Antike minus 1,0 Jahreslektion
- Integrationsfach minus 0,5 Jahreslektionen
- *Total minus 6,0 Jahreslektionen*
  
- Wirtschaft und Recht plus 1,0 Jahreslektion
- Informatik plus 4,5 Jahreslektionen
- Schwerpunktfach plus 1,0 Jahreslektion
- *Total plus 6,5 Jahreslektionen*

## **Beiträge und Arbeitsvergabe**

Aus dem Tourismusfonds werden folgende Beiträge gewährt:

- den Eigentümern des Berggasthauses Edelwyss in den Weissenbergen/Matt für den Neu-/ Umbau des Gästehauses ein Beitrag von 25 Prozent der beitragsberechtigten Kosten, maximal 75'000 Franken;
- dem Verkehrsverein Näfels an den Neubau des Mehrzweckgebäudes Obersee (Schwimmbad/Campingplatz) ein Beitrag von 25 Prozent der beitragsberechtigten Kosten, maximal 80'000 Franken.

Der Auftrag „Geschiebeentsorgungskonzept Phase II“ (Konzept für lokale Geschiebeablagerungsstellen bei Naturereignissen) wird an die Marty Ingenieure AG, Ziegelbrücke, vergeben.

## **Feuerwehersatzabgabe 2019**

Der Anteil des Feuerwehinspektorates an der Feuerwehersatzabgabe 2019 wird von 40 auf 45 Prozent erhöht. Die Erhöhung erfolgt im Hinblick auf künftig höhere Investitionen bei den Feuerwehren der Gemeinden, die mit Beiträgen des Feuerwehinspektorates unterstützt werden.

## **Gesetzgebung**

Die Änderung der Korporationsverordnung wird genehmigt und per 1. Januar 2019 in Kraft gesetzt. Mit der Änderung wird die Aufsicht über die privatrechtlichen Korporationen gelockert. Die periodische Aufsichtstätigkeit über diese entfällt.

Der Kanton Glarus tritt der Zusatzvereinbarung zur Interkantonalen Vereinbarung über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten (IVLW) bei. Die Zusatzvereinbarung zur IVLW kommt nur mit der Zustimmung sämtlicher Kantone zustande. Beinahe alle Kantone sind dieser bereits beigetreten, die übrigen Kantone werden dies demnächst tun. Es handelt sich dabei um eine befristete Übergangsregelung (Bezeichnung der interkantonalen Behörde und Gewährleistung ihrer Unabhängigkeit) bis zum Inkrafttreten des gesamtschweizerischen Geldspielkonkordats Mitte 2010.

## **Personelles**

Vom Rücktritt von Lukas Ziltener, Glarus, als Mitglied und Präsident der Gleichstellungskommission per 31. Dezember 2018 wird unter Verdankung der geleisteten Dienste Kenntnis genommen.