

An den Landrat

Glarus, 4. Dezember 2018

Altersgrenzen für öffentliche Ämter

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Mit Beschluss vom 26. April 2016 (RRB 271/2016) gab der Regierungsrat den Entwurf für den Erlass eines neuen Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) für die Vernehmlassung frei. Der Vernehmlassungsentwurf sah unter anderem eine Ergänzung von Artikel 57 der Kantonsverfassung¹ mit einem neuen Absatz vor, wonach Stimmberechtigte, die im Zeitpunkt der Wahl das 65. Altersjahr vollendet haben, nicht mehr als Regierungsrätin oder Regierungsrat, Ständerätin oder Ständerat, Gerichtspräsidentin oder -präsident sowie als Richterin oder Richter gewählt werden können. Mit der Ergänzung beabsichtigte der Regierungsrat, eine Regelungslücke zu schliessen. Die bestehende Bestimmung von Artikel 78 Absatz 5 KV regelt nämlich lediglich, was passiert, wenn die besagten Behördenmitglieder die Altersgrenze 65 im Amt erreichen. Eine explizite Regelung, was passiert, wenn sich nichtamtierende Personen, welche das 65. Altersjahr vollendet haben, zur Wahl stellen, findet sich hingegen in der Verfassung nicht. Diese Lücke sollte im Sinne einer kongruenten und konsequenten Anwendung der geltenden verfassungsrechtlichen Höchstaltersgrenze geschlossen werden.

In der Vernehmlassung zur Gesetzesvorlage wurde die Regelung der Höchstaltersgrenze in der Kantonsverfassung (Art. 78 Abs. 5 KV) generell kritisiert. Die dazu geäusserten Meinungen gingen 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. Und nicht zuletzt wurde angemerkt, dass Amtszeitbeschränkungen, wie sie etwa der Kanton Graubünden kennt, zur Erreichung der mit einer Altersgrenze verfolgten Ziele geeigneter und wirksamer wären. Aufgrund der kontroversen und teilweise auch gegenläufigen Äusserungen verzichtete der Regierungsrat in seiner Vorlage an den Landrat auf eine Anpassung von Artikel 57 KV. 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 (Art. 78 Abs. 5 KV) in die Vorlage zu integrieren. Die Frage, ab welchem Alter

¹ Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 (KV; GS I A/1/1).

Personen für gewisse Ämter nicht mehr wählbar sind oder vom Amt zurücktreten müssen, betreffe den Inhalt des passiven Wahlrechts der betroffenen Personen einerseits und das aktive Wahlrecht der übrigen Stimmberechtigten andererseits. Das Thema Altersbeschränkung beschlechte damit eine Frage der politischen Rechte an sich und nicht, wie diese ausgeübt werden. 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 werden². Der Landrat folgte dem Antrag der vorberatenden Kommission und beauftragte den Regierungsrat, ihm Bericht zu erstatten.

Mit dem nun vorliegenden Bericht kommt der Regierungsrat dem Auftrag nach. Dabei vertritt er weiterhin die Ansicht, dass sich die 1988 eingeführte und durch mehrere Landsgemeinden bestätigte Höchstaltersgrenze bewährt hat. Sie ist geeignet, die mir ihr angestrebten Ziele zu erreichen. 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 denn juristische handelt.

2. Altersgrenzen im Allgemeinen

2.1. Altersgrenzen in der Rechtsordnung

Bestimmungen, welche das Alter als Kriterium für rechtliche Differenzierungen heranziehen, sind in der Schweizerischen Rechtsordnung häufig. Das Erreichen der Volljährigkeit und des AHV-Pensionsalters sind für die einzelne Person die wohl spürbarsten Altersschränken. Darüber hinaus sind auch die folgenden, beispielhaft ausgewählten und chronologisch geordneten Altersgrenzen von Bedeutung:

- Die obligatorische Schulpflicht beginnt in der Regel mit dem vollendeten 4. Altersjahr (Art. 43 Bildungsgesetz³);
- Die Strafrechtsmündigkeit beginnt mit Vollendung des 10. Altersjahres. Auf Kinder unter zehn Jahren ist das Strafgesetz nicht anwendbar (Art. 3 JStGB⁴);
- Kinder und Jugendliche unter 15 Jahren dürfen nicht in einem Betrieb beschäftigt werden (Art. 30 ArG⁵);
- Alkoholische Getränke dürfen nicht an Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren abgegeben werden (Art. 11 LGV⁶);
- Über sein religiöses Bekenntnis bestimmt selbstständig, wer das 16. Altersjahr vollendet hat (Art. 303 ZGB⁷);
- Mit 16 Jahren wird – mit Ausnahme des passiven Wahlrechts – auf kantonaler und kommunaler Ebene das Stimmrecht verliehen (Art. 56 und 57 KV);
- Die mit Vollendung des 18. Lebensjahres eintretende Volljährigkeit eines Menschen (Art. 14 ZGB) ist zugleich eine Voraussetzung für seine volle zivilrechtliche Handlungsfähigkeit (Art. 12 ZGB), die Prozessfähigkeit sowie die Betreuungsfähigkeit;
- Die Ehemündigkeit tritt mit 18 Jahren ein (Art. 94 ZGB);
- Mit 18 Jahren werden das Stimmrecht für Wahlen und Abstimmungen in Bundesangelegenheiten (Art. 136 BV⁸) sowie das passive Wahlrecht auf Kantons- und Gemeindeebene (Art. 57 KV) verliehen;

² Landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz, Bericht zum Gesetz über die politischen Rechte vom 9. November 2016, Ziff. 1.

³ Gesetz über Schule und Bildung vom 6. Mai 2001 (Bildungsgesetz; GS IV B/1/3).

⁴ Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht vom 20. Juni 2003 (Jugendstrafgesetz, JStG; SR 311.1).

⁵ Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel vom 13. März 1964 (Arbeitsgesetz, ArG; SR 822.11).

⁶ Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 23. November 2005 (LGV; SR 817.02).

⁷ Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210).

- Für das Führen von motorisierten Fahrzeugen beträgt das Mindestalter je nach Kategorie 14, 16, 18 oder 21 Jahre (Art. 6 VZV⁹);
- Die Militärdienstplicht endet für das Gros der Angehörigen der Armee nach Vollendung des 34. Lebensjahres (Art. 13 MG¹⁰);
- Für eine Adoption müssen die adoptionswilligen Eltern das 35. Altersjahr vollendet haben (Art. 264a und 264b ZGB);
- Stipendien werden in der Regel nur für Ausbildungen bis zu einem bestimmten Alter ausgerichtet. So ist gemäss Artikel 4 Stipendiengesetz¹¹ nur beitragsberechtigt, wer die Ausbildung vor Vollendung des 45. Altersjahres begonnen hat;
- Einen Anspruch auf AHV-Altersrente erhalten Frauen mit der Vollendung des 64., Männer mit der Vollendung des 65. Lebensjahres (Art. 21 AHVG¹²);
- Ruhestandsregelungen für Angestellte im öffentlichen Dienst sind regelmässig als zwingende Alterslimite ausgestaltet. So müssen Angestellte des Kantons ihre Tätigkeit mit Vollendung des 65. Altersalters aufgeben. Eine Weiterbeschäftigung im öffentlichen Dienst ist lediglich in Ausnahmefällen und nur bis zum 70. Altersjahr möglich (Art. 45 PG¹³)¹⁴;
- Inhaberinnen und Inhaber von Führerausweisen, welche das 70. bzw. ab 2019 das 75. Altersjahr¹⁵ überschritten haben, müssen sich alle zwei Jahre einer medizinischen Kontrolluntersuchung unterziehen (Art. 27 VZV).

2.2. Altersgrenzen in der Rechtsprechung

Die Zusammenstellung der Beispiele in Ziffer 2.1 zeigt, dass die Schweizerische Rechtsordnung in verschiedenen Lebensbereichen zahlreiche Altersgrenzen kennt, die zum Teil in einem Gesetz, zum Teil aber auch nur auf Verordnungsstufe geregelt sind. Das Erreichen eines bestimmten Lebensalters schliesst im Sinne von Schematisierungen ohne Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalles von Berechtigungen aus, führt zu bestimmten Verpflichtungen oder bildet Voraussetzung für die Ausübung von Rechten, für die Geltendmachung von Ansprüchen oder den Bezug von Leistungen¹⁶. Aufgrund dessen erstaunt es nicht, beschäftigte sich auch die Rechtsprechung regelmässig mit der Zulässigkeit von Altersgrenzen.

Eine Reihe von Urteilen zeigt, dass die Gerichte Altersgrenzen – insbesondere gesetzliche Höchstaltersgrenzen – in verschiedenen Lebensbereichen in der Regel als zulässig erachten¹⁷:

- In BGE 124 I 297 erachtete das Bundesgericht eine Neuenburger Altersgrenze von 70 Jahren für freie Notarinnen und Notare als zulässig. Es begründete seinen Entscheid mit den im Alter abnehmenden körperlichen und geistigen Fähigkeiten. Dies stehe einer tadellosen Ausführung der Notariatsfunktion entgegen;

⁸ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

⁹ Verordnung über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr vom 27. Oktober 1976 (Verkehrszulassungsverordnung, VZV; SR 741.51).

¹⁰ Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung vom 3. Februar 1995 (Militärgesetz, MG; SR 510.10).

¹¹ Gesetz über die Ausbildungs- und Schulgeldbeiträge vom 6. Mai 2012 (Stipendiengesetz; GS IV E/1/1).

¹² Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946 (AHVG; SR 831.10).

¹³ Gesetz über das Personalwesen vom 5. Mai 2002 (Personalgesetz, PG; GS II A/6/1).

¹⁴ In diesem Zusammenhang für Aufsehen gesorgt hat der Fall des ETH-Professors Kurt Wüthrich, der im Alter von 64 Jahren den Nobelpreis für Chemie erhalten hatte, jedoch aufgrund der ETH-Professorenverordnung (SR 172.220.113.40) mit 65 in den Ruhestand versetzt wurde. Wüthrich sah sich aufgrund des starren Pensionierungsalters der ETH gezwungen, als Schweizer Nobelpreisträger seine Forschungstätigkeit in die USA zu verlegen.

¹⁵ Siehe AS 2018 2809.

¹⁶ PÄRLI KURT, Altersgrenzen als Diskriminierungsproblem, Die Zulässigkeit von Altersgrenzen im Lichte völker-, verfassungs- und europarechtlicher Diskriminierungsverbote, in: Lorandi Franco/Staehelin Daniel (Hrsg.), Innovatives Recht, Festschrift für Ivo Schwander, Zürich/St. Gallen, 2011, 107–124, 118.

¹⁷ Vgl. zur Gerichtspraxis auch PÄRLI, a.a.O., 119 ff. sowie WALDMANN BERNHARD, Das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV als besonderer Gleichheitssatz, unter besonderer Berücksichtigung der völkerrechtlichen Diskriminierungsverbote einerseits und der Rechtslage in den USA, Deutschland, Frankreich sowie im europäischen Gemeinschaftsrecht andererseits, Habil. Freiburg, Bern 2003, 733 ff.

- In BGE 124 V 201 erachtete es das Bundesgericht als zulässig, dass Versicherer Taggeldversicherungen nach KVG von über 65-jährigen Personen statutarisch einschränken oder gar aufheben können;
- In BGE 125 V 101 erachtete es das Bundesgericht als zulässig, wenn einer mehr als 62-jährigen versicherten Person nach einem Aufenthalt in der Privatabteilung eines Spitals im Rahmen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung nach KVG vom Krankenversicherer ein geringerer Pauschalbetrag als einer jüngeren Person zugestanden wird. Die Ungleichbehandlung beruhe auf statistischen Daten, wonach die Spitalkosten je nach Alter variierten;
- In einem Entscheid aus dem Jahr 2003 erachtete das Bundesgericht die Pflicht zur zweijährigen vertrauensärztlichen Untersuchung für Fahrzeuglenkerinnen und -lenker ab Alter 70 als zulässig. Sämtliche Lenkerinnen und -lenker hätten jederzeit den medizinischen Anforderungen zu genügen. Da sich ab einem gewissen Alter aber Zweifel an der gesundheitlichen Eignung begründen liessen, sei die Massnahme zum Schutz der Allgemeinheit wie auch zum Schutz der betroffenen Personen selbst gerechtfertigt¹⁸;
- In einem Entscheid aus dem Jahr 2004 bejahte das Bundesgericht die Rechtmässigkeit einer Altersgrenze von 65 Jahren für die Ausrichtung von landwirtschaftlichen Direktzahlungen. Sie stelle keine Diskriminierung aufgrund des Alters dar¹⁹;
- In BGE 133 I 259 befasste sich das Bundesgericht mit der Altersgrenze von 75 Jahren für freie Notarinnen und Notare im Kanton Basel-Stadt. Es befand sie für verfassungskonform. Die körperlichen und geistigen Fähigkeiten der Menschen nähmen im Alter ab, so dass für jede Notarin bzw. jeden Notar der Zeitpunkt komme, ab dem sie oder er gesundheitsbedingt nicht mehr Gewähr für eine tadellose Ausübung der übertragenen Funktion bieten könne. Obwohl sich dieser Moment durch eine periodische Überprüfung des körperlichen und geistigen Gesundheitszustands individuell bestimmen liesse, erachtete das Bundesgericht die Einführung einer einheitlichen Altersgrenze für alle praktizierenden freien Notarinnen und Notare als zulässig;
- Im Jahr 2010 erachtete das Bundesverwaltungsgericht die Verweigerung eines Stipendiums durch den Schweizerischen Nationalfonds (SNF) an einen 48-jährigen Wissenschaftler unter Verweis auf sein fortgeschrittenes Alter als rechtmässig. Im Umstand, dass der SNF die Erfolgsaussichten des Gesuchstellers auf eine akademische Laufbahn aufgrund seines Alters als gering erachtete und deshalb das Forschungsstipendium ablehnte, erblickte das Gericht keine Diskriminierung²⁰;
- In BGE 136 I 121 erachtete das Bundesgericht die in der Leistungsverordnung zum Krankenversicherungsgesetz vorgesehene Nichtübernahme der Kosten einer chirurgischen Behandlung bei Adipositas durch die obligatorische Krankenversicherung bei Personen ab Alter 60 als gerechtfertigt. Zum einen nehme die Sterbewahrscheinlichkeit als Folge des Übergewichts mit zunehmendem Alter ab. Zum anderen sei die medizinische Indikation nicht mehr gegeben. Die mit dem chirurgischen Eingriff verbundenen Gefahren seien im Verhältnis zum Nutzen zu gross. Für die versicherte Person bedeutete das Urteil, dass sie die Kosten für eine Magenbandoperation in der Höhe von 24 955 Franken selber übernehmen musste.

3. Altersgrenzen für öffentliche Ämter im Besonderen

3.1. Mindestaltersgrenzen

Ausländische Staatsverfassungen des 19. Jahrhunderts beinhalteten regelmässig Bestimmungen, welche für die Besetzung von politischen Ämtern ein Mindestalter festlegten, das über dem Alter der allgemeinen politischen Mündigkeit lag. Das schweizerische Verfassungsrecht war demgegenüber deutlich zurückhaltender. Besondere Mindestaltersgrenzen für das passive Wahlrecht gab es in der ersten Verfassung der Helvetischen Republik und in

¹⁸ BGer, Urteil 2A.234/2003 vom 28. Mai 2003.

¹⁹ BGer, Urteil 2A.292/2004 vom 7. Juni 2004.

²⁰ BVGer, Urteil B-4569/2009 vom 7. Mai 2010.

vereinzelt Kantonsverfassungen (so z. B. in den Kantonsverfassungen der Kantone FR, LU oder SZ)²¹. Im Zuge der fortschreitenden Demokratisierung wurden die besonderen Mindestaltersgrenzen, die üblicherweise zwischen dem vollendeten 25. und dem vollendeten 30. Altersjahr lagen, weitgehend abgeschafft²². Im Ausland fallen heute vor allem noch die hohen Mindestaltersgrenzen für die Wahl von Staatspräsidentinnen und -präsidenten auf. So muss die deutsche Bundespräsidentin oder der deutsche Bundespräsident mindestens 40²³ und die italienische Staatspräsidentin oder der italienische Staatspräsident wenigstens 50 Jahre²⁴ alt sein. In den Vereinigten Staaten von Amerika müssen Abgeordnete für das Repräsentantenhaus mindestens 25²⁵, Senatorinnen und Senatoren mindestens 30 Jahre²⁶ alt sein. In Italien setzt die Wahl in die Abgeordnetenversammlung mindestens das vollendete 25.²⁷ und die Wahl in den Senat mindestens das vollendete 40. Altersjahr²⁸ voraus.

3.2. Höchstaltersgrenzen

Im Gegensatz zu Mindestaltersgrenzen (Ziff. 3.1) waren Höchstaltersgrenzen für politische Ämter lange Zeit kein Thema, insbesondere nicht für Mitglieder der obersten Behörden. Im In-²⁹ und Ausland³⁰ gab und gibt es Beispiele von Staatsfrauen und Staatsmännern, die noch in hohem Alter politische Ämter bekleideten oder bekleiden.

In der Schweiz entfachte sich die rechtspolitische Debatte um die letzte Jahrtausendwende im Zusammenhang mit der Berner Gemeinde Madiswil, welche in ihrem Organisationsreglement für alle öffentlichen Ämter eine Altersgrenze von 70 Jahren eingeführt (und ein Jahr später wieder aufgehoben) hatte. Der Fall Madiswil war Auslöser für parlamentarische Vorstösse auf Kantons-³¹ und Bundesebene³², für ein Rechtsgutachten im Auftrag des Schweizerischen Seniorenrates³³ sowie für einen Bericht des Bundesrates³⁴ in Erfüllung der parlamentarischen Vorstösse. Darin erachtete der Bundesrat Altersschranken für politische Ämter als „verfassungsrechtlich fragwürdig“ sowie „gesellschaftspolitisch unnötig und untauglich“. Dem Kanton Glarus empfahl er in seinem Bericht, die Aufhebung der Alterslimite von 65 Jahren oder zumindest deren Heraufsetzung zu prüfen. Die beiden Professoren für öffentliches Recht an der Universität Basel, MARKUS SCHEFER und RENÉ RHINOW, kamen in ihrem Rechtsgutachten für den Schweizerischen Seniorenrat zum Schluss, dass Altersgrenzen bei Organen mit primär legislativer Funktion gänzlich unzulässig seien, erachteten sie für Mitglieder von Exekutivbehörden jedoch als zulässig, wenn auch nur in engen Grenzen³⁵. Zuletzt in das Bewusstsein einer breiteren Öffentlichkeit trat die Altersgrenze 65 für den Regie-

²¹ HANGARTNER YVO, Altersgrenzen für öffentliche Ämter, ZBI 2003, 339–351, 339.

²² HANGARTNER, a.a.O., 340.

²³ Vgl. Art. 54 Abs. 1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949.

²⁴ Vgl. Art. 84 Abs. 1 Verfassung der Italienischen Republik vom 27. Dezember 1947.

²⁵ Vgl. Art. 1 Abschnitt 2 Ziffer 2 Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika vom 17. September 1787.

²⁶ Vgl. Art. 1 Abschnitt 3 Ziffer 3 Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika vom 17. September 1787.

²⁷ Vgl. Art. 56 Abs. 2 Verfassung der Italienischen Republik vom 27. Dezember 1947.

²⁸ Vgl. Art. 58 Abs. 2 Verfassung der Italienischen Republik vom 27. Dezember 1947.

²⁹ So verstarb z. B. *Karl Schenk*, der während der Rekordzeit von 31 Jahren Bundesrat war, 1895 im Alter von 72 Jahren im Amt. *Henri Guisan* wurde 1939 kurz vor seiner Pensionierung zum Oberbefehlshaber der Schweizer Armee gewählt und übte das Amt bis zum Kriegsende, seinem 71. Altersjahr aus. Als General hatte Guisan zwar kein politisches Amt inne, erfüllte jedoch trotzdem eine wichtige politische Funktion.

³⁰ Zu denken ist etwa an *Winston Churchill*, der 1940 im Alter von 66 Jahren Premierminister Grossbritanniens wurde und das Amt nach seinem Rücktritt 1945 als inzwischen 77-Jähriger von 1951 bis 1955 nochmals ausübte, den ersten Kanzler der Bundesrepublik Deutschland, *Konrad Adenauer*, der sein Amt 1949 mit 73 Jahren antrat, an *Golda Meir*, die 1969 als bereits über 70-Jährige als erste Frau Premierministerin von Israel wurde, an *Ronald Reagan*, der bei seiner Wahl zum US-Präsidenten 1981 70-jährig war, oder an *Nelson Mandela*, der 1994 als 76-Jähriger zum ersten schwarzen Staatspräsidenten von Südafrika gewählt wurde. *Angela Merkel* wurde am 14. März 2018 in ihrem 64. Altersjahr vom Bundestag zum vierten Mal zur deutschen Bundeskanzlerin gewählt. Am 1. November 2017 ebenfalls zum vierten Mal von der Nationalversammlung zum Premierminister Japans gewählt wurde *Shinzo Abe*, Jahrgang 1954.

³¹ S. unten Ziff. 6.

³² Motion Egerszegi-Obrist, 02.3413, vom Nationalrat am 21. März 2003 als Postulat überwiesen; vgl. auch einfache Anfrage Maury-Pasquier, 00.1022 vom 15. März 2000.

³³ SCHEFER MARKUS/RHINOW RENÉ, Zulässigkeit von Altersgrenzen für politische Ämter aus Sicht der Grundrechte, Gutachten im Auftrag des Schweizerischen Seniorenrates, Jusletter vom 7. April 2003.

³⁴ Bericht des Bundesrates über Altersschranken auf kantonaler und kommunaler Ebene für Mitglieder der Exekutive und der Legislative vom 21. April 2004, BBI 2004, 2113–2194.

³⁵ SCHEFER/RHINOW, a.a.O., N 153 ff.

rungsrat des Kantons Bern³⁶ im Zusammenhang mit den Regierungsratswahlen des Jahres 2014 bzw. der Wiederwahl des damals 64-jährigen Hans Jürg Käser³⁷.

3.3. Glarner Höchstaltersgrenze

3.3.1. Inhalt und Umfang

Die Kantonsverfassung enthält in Artikel 78 Absatz 5 eine obere Altersgrenze. Sie liegt beim vollendeten 65. Altersjahr. Wer die Altersgrenze im Amt erreicht, scheidet auf die nächstfolgende Landsgemeinde bzw. auf Ende Juni aus dem Amt aus, darf also das laufende Amtsjahr, nicht jedoch die laufende Amtsperiode ordentlich beenden. Obwohl nicht explizit geregelt, schliesst die Bestimmung sinngemäss wohl auch eine spätere Wahl oder Wiederwahl aus³⁸. Im Ergebnis wird somit in persönlicher Hinsicht sämtlichen Stimmberechtigten ab Alter 65 das passive Wahlrecht für die abschliessend aufgezählten politischen Ämter entzogen (Wählbarkeitsvoraussetzung). In sachlicher Hinsicht werden von der Altersgrenze neben den Mitgliedern des Regierungsrates (Exekutive), die beiden Ständerätinnen oder Ständeräte (Legislative auf Bundesebene) sowie sämtliche Richterinnen und Richter (Judikative) erfasst. Nicht darunter fallen hingegen der Glarner Vertreter im Nationalrat, Landrätinnen und Landräte sowie die Mitglieder politischer Behörden (Exekutive und Legislative) auf kommunaler Ebene. Schliesslich differenziert die Bestimmung nicht zwischen einer voll- oder nebenamtlichen Ausübung eines von der Altersgrenze betroffenen Amtes.

3.3.2. Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte

Die Bestimmung von Artikel 78 Absatz 5 fand 1988 im Rahmen der letzten Totalrevision Eingang in die Kantonsverfassung. Im Vorentwurf aus dem Jahr 1977 und im Entwurf aus dem Jahr 1987 noch nicht enthalten, wurde die Altersgrenze gestützt auf einen Abänderungsantrag eines Bürgers an der Landsgemeinde, der zunächst ein Ausscheiden aus dem Amt am Ende der Amtsperiode vorsah, in welcher der Amtsträger das 65. Altersjahr vollendete, in den Verfassungstext aufgenommen. Dies entgegen des Antrags von Regierungs- und Landrat³⁹. Als Begründung führte der Bürger an, dass jede angestellte und jede Arbeit nehmende Person spätestens mit 65 in den Ruhestand zu treten habe und dass kein Grund ersichtlich sei, für Behördenmitglieder eine Sonderregelung vorzusehen. Der Grundsatz der Rechtsgleichheit verlange vielmehr eine Gleichbehandlung⁴⁰. Trotz eines gewissen Verständnisses für den Antrag mit Blick auf die Chancen jüngerer Stimmbürgerinnen und -bürger, einfacher in politische Ämter gewählt werden zu können, lehnten Regierungs- und Landrat den Antrag zuhanden der Landsgemeinde als zu rigoros und zu schematisch ab. Behördenmitglieder würden sich nicht mit Angestellten vergleichen lassen. Erstere würden in unterschiedlichem Alter, meist sogar vergleichsweise spät, in ein Amt gewählt. Wie geeignet jemand für die Ausübung eines politischen Amtes sei, hänge zudem nicht bzw. wenn überhaupt, dann nur bedingt mit dem Alter zusammen. Es solle den Stimmberechtigten überlassen bleiben, ihr Wahlrecht im Einzelfall zugunsten von älteren oder jüngeren, sich zur Neu- oder Wiederwahl stellenden Personen auszuüben. Überdies differenziere der Antrag nicht zwischen der voll- oder teilamtlichen und nebenamtlichen Ausübung eines politischen Amtes. Auch erfasse er eine reichlich grosse Altersgruppe von vier Jahrgängen. Schliesslich führe der Antrag zu einer Ungleichbehandlung: Von der vorgeschlagenen Altersgrenze würden nur Behördenmitglieder auf kantonaler Ebene erfasst, jedoch nicht solche auf Gemeindeebene. Es sei nicht einzusehen, weshalb eine Person aufgrund der Altersgrenze z. B. zwar als Richterin oder Richter auf Kantonsebene nicht mehr amten könne, wohl aber als Gemeindepräsidentin oder -präsident auf kommunaler Ebene⁴¹.

³⁶ Gemäss Artikel 16 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung vom 20. Juni 1995 (Organisationsgesetz, OrG; BSG 152.01 in der Fassung gültig bis 31. Dezember 2016) war eine Neu- oder Wiederwahl in den Regierungsrat nach Vollendung des 65. Altersjahres nicht zulässig, eine angebrochene Amtsperiode konnte jedoch noch ordentlich beendet werden.

³⁷ Vgl. Nur Bern und Glarus haben eine Alterslimite, in: Bernerzeitung vom 23. Januar 2014.

³⁸ SCHEFER/RHINOW, a.a.O., Anhang I, B.I.2.b.

³⁹ Vgl. Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus vom Jahre 1988, 25.

⁴⁰ Vgl. Memorial 1988, 24.

⁴¹ Memorial 1988, 24 f.

Gleichzeitig mit der Aufnahme einer Altersgrenze in Artikel 78 KV lehnte die Landsgemeinde einen Antrag der CVP auf Einführung einer Amtszeitbeschränkung ab. Der Antrag sah vor, die Verweildauer von Regierungsrätinnen und Regierungsräten sowie der beiden Ständerätinnen und Ständeräte im Amt von Verfassungen wegen auf drei volle Amtsdauern (12 Jahre) zu begrenzen. Allfällige Amtszeitbeschränkungen für weitere Behördenmitglieder des Kantons und der Gemeinden sollten zudem zulässig sein, falls in einem formellen Gesetz vorgesehen (Gesetzesvorbehalt)⁴². In einer Zeit des raschen Wandels und sich anhäufender Probleme sei eine raschere Ämterrotation erforderlich, um die Last der Behördentätigkeit auf mehrere Schultern zu verteilen. Ansonsten bestehe Gefahr, dass langjährige Behördenmitglieder der Routine verfallen und sich neueren Entwicklungen verschliessen würden. Mit einer Amtszeitbeschränkung solle die Voraussetzung geschaffen werden, rechtzeitig frischen Kräften Platz zu machen, die gegenüber neuen Ideen aufgeschlossen seien. Demgegenüber brachten Regierungs- und Landrat vor, dass die Beschränkung auf zwölf Jahre unangemessen sei. Die Einarbeitung in die Regierungs- und Departementstätigkeit sei zeitaufwändig. Mit zunehmender Verweildauer im Amt steige die Erfahrung in Sach- wie auch in Führungsfragen. Erfahrene und qualifizierte Amtsinhaberinnen und -inhaber sollten aufgrund der Amtszeitbeschränkung nicht zu früh aus ihrem Amt ausscheiden müssen. Die Regelung führe schliesslich auch zu einer Ungleichbehandlung der Bundesparlamentarier, da eine Amtszeitbeschränkung für die Mitglieder des Nationalrates von Bundesrechts wegen unzulässig sei⁴³.

Noch in demselben Jahr verlangte ein Bürger mit einem Memorialsantrag eine Anpassung von Artikel 78 KV. Neu sollte eine Höchstaltersgrenze von 70 Jahren für Landrätinnen und Landräte festgeschrieben werden. Des Weiteren verlangte der Antragsteller, zwischen Gerichtspräsidentinnen und -präsidenten und den übrigen Richterinnen und Richtern zu differenzieren. Eine voll- oder teilamtliche Tätigkeit einer Gerichtspräsidentin oder eines -präsidenten sei etwas ganz anderes als eine Nebentätigkeit einer Richterin oder eines Richters, die maximal zehn Prozent eines Vollamtes ausmache. Deshalb sei es gerechtfertigt, für Richterinnen und Richter eine höhere Altersgrenze von ebenfalls 70 Jahren vorzusehen. Richterinnen und Richter sowie Landrätinnen und Landräte seien Mitglieder kantonaler Behörden. Richter- und Landratsmandat seien vergleichbare Nebenämter, die gleich zu behandeln seien. Wenn schon eine Altersgrenze für politische Ämter in der Verfassung stehe, so solle diese für alle Behörden auf kantonaler Ebene bestehen, wenn auch nicht zwingend für alle dieselbe Altersgrenze gelten müsse⁴⁴. Demgegenüber führten der Regierungs- und Landrat an, dass es durchaus gute Gründe gäbe, die Landrätinnen und Landräte von der Altersgrenze auszunehmen. Das Landratsmandat sei wesentlich weniger zeitraubend und arbeitsintensiv wie das Amt eines Mitglieds des Regierungsrates oder dasjenige einer Ständerätin oder eines Ständerates. Zudem solle der Landrat möglichst die gesamte Bevölkerung repräsentieren, also insbesondere auch die Gruppe der über 65- bzw. 70-jährigen. Eine Altersgrenze für Landräte hätte zur Folge, dass alle älteren Bürgerinnen und Bürger von der direkten Vertretung im Parlament ausgeschlossen wären. Was schliesslich die richterlichen Behörden betreffe, so lasse sich die unterschiedliche zeitliche Belastung zwar anführen, aus dem Aspekt der Gleichbehandlung seien jedoch sämtliche Richterinnen und Richter der Altersgrenze zu unterstellen⁴⁵. Die Stimmberechtigten folgten der Argumentation des Regierungs- und Landrates und lehnten den Memorialsantrag an der Landsgemeinde 1989 ab.

Ein drittes und bisher letztes Mal hatte sich die Landsgemeinde im Jahr 2000 mit der Altersgrenze zu befassen. Ein Bürger forderte mit einem Memorialsantrag, Artikel 78 Absatz 5 KV ersatzlos zu streichen. Die Bestimmung stelle eine Diskriminierung von Bürgerinnen und Bürgern im Rentenalter dar. Bei Wahlen in den Regierungsrat, den Ständerat und die Gerichte sei jede Stimme ungültig, die auf Personen im Rentenalter entfalle. Behördenmitglieder, welche das Rentenalter erreichten, würden während der Amtszeit zum Rücktritt ge-

⁴² Memorial 1988, 25.

⁴³ Memorial 1988, 25.

⁴⁴ Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus vom Jahre 1989, 3 f.

⁴⁵ Memorial 1989, 4.

zwungen. Die Altersgrenze sei 1988 eingeführt worden, weil die massgebenden Repräsentanten des Kantons im oder an der Schwelle zum Rentenalter gestanden hätten, was zu einem Missbehagen in der Bevölkerung geführt habe. Da die fraglichen Behördenmitglieder jedoch bereit waren, innert nützlicher Frist aus eigenem Entschluss zurückzutreten, wäre es schon damals nicht erforderlich gewesen, eine Höchstaltersgrenze einzuführen, um eine Verjüngung herbeizuführen. Das Volk könne Behördenmitglieder, die zu lange an ihrem Sessel kleben würden, abwählen. Die Altersgrenze habe sich in der Praxis nicht bewährt. Verdiente Regierungsratsmitglieder, Ständeräte sowie Richterinnen und Richter, die im Vollbesitz ihrer geistigen Kräfte standen, hätten während ihrer Amtszeit demissionieren müssen. Die daraus entstehenden Kosten für Ersatzwahlen hätte man sich sparen können. Schliesslich sei die Ausgestaltung der Altersgrenze völlig willkürlich, da sie weder das Landratsamt noch die politischen Behörden auf kommunaler Ebene erfasse. An der Schwelle zum dritten Jahrtausend sei es an der Zeit, die einzigartige Altersschränke aufzuheben und Personen im Rentenalter die vollen politischen Rechte zurückzugeben⁴⁶. In seiner Stellungnahme hielt der Regierungsrat an der Altersgrenze fest. Die Zielsetzungen wie insbesondere die Förderung der Rotation unter den Amtsträgern und die Verhinderung einer übermässigen Überalterung seien erreicht worden. Würde anstelle der Altersgrenze eine Amtszeitbeschränkung eingeführt, so hätte dies zur Folge, dass sich insbesondere Regierungsratsmitglieder sowie Gerichtspräsidentinnen und -präsidenten – je nach Lebensalter bei ihrer Wahl – zwischen dem 50. und 60. Altersjahr nach einer neuen Tätigkeit umsehen müssten. Dies sei bei den Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt nicht einfach. Es sei kaum denkbar, dass jemand nach 12- oder 16-jähriger Absenz wieder problemlos in den erlernten Beruf einsteigen könne. Um die Auswahl geeigneter Kandidatinnen und Kandidaten dadurch nicht bereits faktisch einzuschränken, wäre bei einer Amtszeitbeschränkung die Einführung einer Ruhegehaltslösung erforderlich. Deshalb sei bei Haupt- und Vollämtern, die faktisch einer vollen Berufstätigkeit entsprechen würden, eine Altersgrenze nach wie vor der bessere Weg⁴⁷. Anlässlich der ersten Lesung, sprach sich der Landrat dafür aus, nebenamtliche Richterinnen und Richter von der Altersgrenze auszunehmen. Zuhanden der zweiten Lesung hielt der Regierungsrat an seinem ursprünglichen Antrag fest, schlug jedoch eventualiter vor, Richterinnen und Richter einer Altersgrenze von 70 Jahren zu unterstellen. Der Landrat sprach sich schliesslich dafür aus, an der bisherigen Regelung der Altersgrenze festzuhalten, und lehnte den Memorialsantrag zuhanden der Landsgemeinde ab. Diesem Antrag folgend lehnte die Landsgemeinde den Memorialsantrag ebenfalls ab.

3.3.3. Gewährleistung durch die Bundesversammlung

Nach Artikel 51 Absatz 2 BV sind die Kantone verpflichtet, für ihre Verfassungen die Gewährleistung des Bundes einzuholen. Der Bund gewährleistet diese, wenn sie dem Bundesrecht nicht widersprechen. Zuständig für die Gewährleistung ist die Bundesversammlung (Art. 172 Abs. 2 BV). Bei der Überprüfung der Kantonsverfassung im Gewährleistungsverfahren handelt es sich um eine Rechtskontrolle. In Anbetracht der Rechtskontrolle durch die Bundesversammlung sieht das Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung von einer abstrakten Normenkontrolle ab und tritt auf Beschwerden gegen Kantonsverfassungen nicht ein⁴⁸. Zudem lässt es die vorfrageweise Überprüfung kantonaler Verfassungsbestimmungen im konkreten Anwendungsfall nur eingeschränkt zu. Und zwar nur dann, wenn das übergeordnete Recht zum Zeitpunkt, als der Gewährleistungsbeschluss erging, noch nicht in Kraft stand oder es seither massgeblich weiterentwickelt worden ist⁴⁹. So hat das Bundesgericht etwa diverse Beschwerden gegen kantonale Parlamentswahlverfahren aufgrund der Weiterentwicklung des aus Artikel 34 BV abgeleiteten Grundsatzes der Erfolgswertgleichheit materiell behandelt, obwohl die Bundesversammlung die entsprechenden Kantonsverfassungen zuvor gewährleistet hatte⁵⁰. Was eine allfällige vorfrageweise Überprüfung der Glarner Höchstaltersgrenze für die Ausübung politischer Ämtern betrifft, gilt es zu berücksichtigen,

⁴⁶ Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus vom Jahre 2000, 10.

⁴⁷ Memorial 2000, 12 f.

⁴⁸ Vgl. BGE 111 Ia 239 E. 3; 118 Ia 124 E. 3.

⁴⁹ BGE 140 I 394 E. 9.1.

⁵⁰ Vgl. zuletzt BGE 140 I 394 (KV AR); BGer, Urteil 1C_511/2015 vom 12. Oktober 2016 (KV UR).

dass die Bundesverfassung mit der expliziten Aufnahme des Kriteriums Alter in Artikel 8 Absatz 2 BV eine materielle Neuerung geschaffen hat, wurden doch bis zum Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung Ungleichbehandlungen aufgrund des Alters bloss nach Massgabe des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 4 Abs. 1 aBV) beurteilt⁵¹. Ob das Bundesgericht auch weiterhin an seiner restriktiven Überprüfungspraxis festhalten wird, hat es in jüngster Zeit wiederholt offen gelassen⁵².

Der Bundesrat ging in seiner Botschaft zur Gewährleistung der totalrevidierten Glarner Kantonsverfassung⁵³ ausführlich auf die Frage der Altersschränken ein: Altersgrenzen nach unten – wie sie die Kantone Schwyz und Freiburg mit 25 Jahren, Genf mit 27 Jahren damals noch kannten – könnten gemäss Bundesrat damit gerechtfertigt werden, dass für die Ausübung bestimmter Ämter eine etwas grössere Lebenserfahrung verlangt werden dürfe. Allerdings in engen Grenzen: ein Mindestalter von 30 Jahren wäre nicht mehr verfassungskonform. Hingegen sei die Beurteilung einer oberen Altersgrenze schwieriger. Für Ämter mit vollziehender oder richterlicher Funktion stehe den Kantonen ein erheblicher Gestaltungsspielraum zu: Sie hätten nur die Voraussetzungen für die Gewährleistung von Kantonsverfassungen (Art. 51 BV), das Gebot der Gleichbehandlung (Art. 8 BV) und das Verbot der Willkür (Art. 9 BV) zu beachten. Die oberen Altersschränken seien von den Kantonen bisher damit begründet worden, dass solche Ämter einen grossen zeitlichen und persönlichen Einsatz erforderten; sie seien dem Status von Personen im öffentlichen Dienst vergleichbar, für die ebenfalls ein Ausschluss bei Erreichen des Pensionsalters vorgesehen sei. Zudem überwiege bei Exekutiv- und Judikativämtern die Organfunktion die Volksvertretungsfunktion. Die Bundesversammlung habe bisher alle Kantonsverfassungen gewährleistet, die solche Altersgrenzen vorgesehen hatten. Für Mitglieder des Parlaments müsse demgegenüber ein strengerer Massstab angelegt werden, weil die Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 BV) stärker zu gewichten sei. Eine Altersschränke wäre rechtswidrig, wenn dadurch eine wesentliche Gruppe der Stimmberechtigten von einer direkten Vertretung im Parlament ausgeschlossen würde. Bei der Wahl des Ständerats sei die Besonderheit zu beachten, dass das Bundesrecht – im Unterschied zu den kantonalen Parlamenten – keine Volkswahl voraussetze. Zudem seien die Anforderungen an Mitglieder des Ständerats vergleichbar mit der Belastung in anderen öffentlichen Ämtern. Daher könnten in Kantonsverfassungen verankerte Altersschränken für die Wahl in den Ständerat gewährleistet werden.

Gleichzeitig stellte der Bundesrat jedoch die Zwecktauglichkeit von Altersschränken in Frage. Er erwähnte, dass er in zwei Gewährleistungsbotschaften von 1942 noch davon ausgegangen sei, dass zwischen 65 und 70 Jahren die geistigen und körperlichen Kräfte nachlassen würden, weshalb sich Altersgrenzen rechtfertigen liessen. Eine solche Argumentation hielt er in seiner Botschaft von 1989 für fraglich: Ein grosser Anteil der über 65-Jährigen sei noch immer in der Lage, verantwortungsvolle Aufgaben zu übernehmen und zu erfüllen. Das lasse sich etwa auch daran erkennen, dass für das Führen von Motorfahrzeugen ein medizinisches Attest erst vom 70. Altersjahr an und dann nur alle zwei Jahre verlangt werde. Ausserdem seien die Lebenserwartung gestiegen und der Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung wesentlich angewachsen. Da im Gewährleistungsverfahren die Zweckmässigkeit einer Regelung jedoch nicht geprüft werde, sei die Verfassung des Kantons Glarus zu gewährleisten.

In der Folge gewährleisten der National-⁵⁴ wie auch der Ständerat die Kantonsverfassung, wobei die Höchstaltersgrenze als einzige Bestimmung in beiden Räten speziell erwähnt wurde. Dabei brachte der Ständerat sein Erstaunen zum Ausdruck, dass sich ausgerechnet ein Landsgemeindekanton mit einer Höchstaltersgrenze selber Fesseln anlege⁵⁵. Nach Kennt-

⁵¹ Vgl. WALDMANN, a.a.O., 732.

⁵² BGE 138 I 378 E. 5.3; 131 I 85 E. 2.4; BGer, Urteil 1C_511/2015 vom 12. Oktober 2016 E. 4.1; vgl. auch bereits schon BGE 98 Ia E. 3d, wo es um die vorfrageweise Überprüfung der in der Kantonsverfassung des Kantons Basel-Stadt verankerten und durch die Bundesversammlung gewährleistetete Amtszeitbeschränkung (s. Ziff. 6) ging.

⁵³ BBl 1989 III 736–743.

⁵⁴ Amt.Bul. N 1989 1947.

⁵⁵ Amt.Bul. S 1989 680.

nisnahme des Berichts des Bundesrates über Altersschränken vom 21. April 2004⁵⁶, teilte die Staatspolitische Kommission des Nationalrates den Kantonsregierungen in einem Schreiben vom 20. Oktober 2004 mit, dass sie als zuständiges Organ für die Vorbereitung der Gewährleistung von Kantonsverfassungen inskünftig dem Rat die Nichtgewährleistung beantragen werde, sollte eine Kantonsverfassung Alterslimiten für den Einsitz in eine kantonale oder kommunale Behörde vorsehen⁵⁷.

4. Völker- und bundesverfassungsrechtliche Vorgaben

Zur Beantwortung der Frage nach der rechtlichen Zulässigkeit der Höchstaltersschränke ist zunächst der völker- und bundesverfassungsrechtliche Rahmen darzustellen, an dem sich Altersschränken zu messen haben. Dabei ist insbesondere auf das Diskriminierungsverbot aufgrund des Alters (Ziff. 4.1) und die Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Ziff. 4.2) einzugehen.

4.1. Diskriminierungsverbote aufgrund des Alters

4.1.1. Bundesverfassungsrechtliches Altersdiskriminierungsverbot

Nach Artikel 8 Absatz 2 BV darf niemand diskriminiert werden, namentlich nicht aus einer Reihe von Merkmalen, die einen nicht oder nur schwer aufgebaren Teil der Persönlichkeit eines Menschen auszeichnen. Zu diesen in Artikel 8 Absatz 2 BV explizit aber nicht abschliessend aufgeführten Merkmalen zählen neben dem Geschlecht, der Herkunft, der Rasse, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung, einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung auch das Alter⁵⁸. Mit dem Altersbegriff ist irgendein Lebensabschnitt gemeint⁵⁹. Am Verbot der Diskriminierung nach Artikel 8 Absatz 2 BV aufgrund des Alters sind daher nicht nur Höchstalters-, sondern auch bestehende Mindestaltersgrenzen zu messen⁶⁰.

Beim Diskriminierungsverbot handelt es sich nicht um ein absolutes Anknüpfungsverbot⁶¹. Rechtfertigen qualifizierte sachliche Gründe eine Differenzierung und kann eine verhältnismässige Lösung gefunden werden, darf auch eine Sonderregelung getroffen werden, die an einem an sich verpönten persönlichen Merkmal anknüpft⁶². Die Frage, ob ein sachlicher Grund eine Ungleichbehandlung zu rechtfertigen vermag, ist vor dem Hintergrund der spezifischen Gesellschaft und der in ihr herrschenden Gerechtigkeitsvorstellungen zu beurteilen⁶³. Dabei gilt es zu beachten, dass das Diskriminierungsverbot vom Grundgedanken getragen ist, dass gewisse Ungleichbehandlungen den Kern einer Entwürdigung oder Ausgrenzung in sich tragen⁶⁴. Eine Ungleichbehandlung bei der Ausübung politischer Ämter aufgrund des Alters ist somit im Lichte von Artikel 8 Absatz 2 BV nicht von vornherein ausgeschlossen, bedarf jedoch einer qualifizierten Rechtfertigung⁶⁵.

4.1.2. Völkerrechtliche Altersdiskriminierungsverbote

Der Schutz vor Diskriminierung bildet heute einen festen Bestandteil des internationalen Menschenrechtsschutzes. Diskriminierungsverbote finden sich in zahlreichen völkerrechtli-

⁵⁶ BBI 2004, 2113–2194.

⁵⁷ STAATSPOLITISCHE KOMMISSION DES NATIONALRATES, Schreiben vom 20. September 2004, eingegangen bei der Staatskanzlei am 23. September 2004; vgl. dazu auch LÜTHI RUTH, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Art. 143 N 5.

⁵⁸ PÄRLI, a.a.O., 107.

⁵⁹ WALDMANN, a.a.O., 717.

⁶⁰ HANGARTNER, a.a.O., 342; vgl. SCHEFER/RHINOW, a.a.O., N 25–28.

⁶¹ HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN/THURNHERR DANIELA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2016, N 774.

⁶² HANGARTNER, a.a.O., 342; POLEDNA THOMAS, Altersgrenzen für öffentliche Ämter, Jusletter vom 26. August 2002, N 2; KETTIGER DANIEL, Altersgrenze für die Ausübung von Arbeiten der amtlichen Vermessung, Gutachten zu Handen der Eidgenössischen Kommission für Ingenieur-Geometerinnen und -Geometer (Geometerkommission) vom 18. März 2011, in: VPB 2011 Nr. 1, 13.

⁶³ SCHEFER/RHINOW, a.a.O., N 8.

⁶⁴ SCHEFER/RHINOW, a.a.O., N 10, 32.

⁶⁵ BBI 2004 2140; KETTIGER, VPB 2011, 13.

chen Verträgen. Dabei kommt den Diskriminierungsmerkmalen „Rasse“ und den damit in engem Zusammenhang stehenden Merkmalen „Hautfarbe“, „nationale und soziale Herkunft“, „nationale Minderheit“ sowie „Volkstum“ einerseits sowie dem Merkmal „Geschlecht“ andererseits eine überragende Rolle zu. Diese Merkmale sind in UN- wie auch in regionalen Menschenrechtsabkommen mehrfach als verbotene Diskriminierungsgründe erwähnt⁶⁶.

Das Diskriminierungsmerkmal „Alter“ findet sich hingegen in keinem Menschenrechtsvertrag ausdrücklich erwähnt⁶⁷. Aus der Praxis wird jedoch ersichtlich, dass das „Alter“ im völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz zu den verbotenen Diskriminierungsmerkmalen gehört. Benachteiligungen, die an das Alter anknüpfen, erfordern deshalb auch aus völkerrechtlicher Sicht besondere sachliche Gründe zu ihrer Rechtfertigung:

- Der *Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte* vom 16. Dezember 1966 (UNO-Pakt II)⁶⁸ sieht kein ausdrückliches Diskriminierungsverbot aus Gründen des Alters vor. Die Liste der in Artikel 26 UNO-Pakt II verankerten Diskriminierungsmerkmale ist jedoch nicht abschliessend. Verboten ist auch die Diskriminierung wegen eines „anderen Status“. Der für Individualbeschwerden zuständige Menschenrechtsausschuss anerkennt denn auch das „Alter“ als Diskriminierungsmerkmal in seiner Rechtsprechung⁶⁹. Da die Schweiz gegenüber Artikel 26 UNO-Pakt II einen Vorbehalt angebracht und das erste Fakultativprotokoll zum Individualbeschwerderecht nicht ratifiziert hat, können nationale Vorschriften zu Altersgrenzen nicht auf Individualbeschwerde hin überprüft werden. Neben dem allgemeinen Diskriminierungsverbot von Artikel 26 sieht Artikel 25 Buchstabe c UNO-Pakt II vor, dass jede Staatsbürgerin oder jeder Staatsbürger das Recht und die Möglichkeit haben muss, ohne Rücksicht auf die in Artikel 2 des Paktes genannten Merkmale unter allgemeinen Gesichtspunkten der Gleichheit zu öffentlichen Ämtern seines Landes zugelassen zu werden. Gemeint sind Persönlichkeitsmerkmale, worunter auch das Alter fällt⁷⁰.
- Für die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) bildet der Kampf gegen Diskriminierung bei Arbeit und Beschäftigung eine zentrale Aufgabe. Im *Übereinkommen Nr. 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf*⁷¹ sind sieben Diskriminierungsmerkmale (Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Glaubensbekenntnis, politische Meinung, nationale Abstammung und soziale Herkunft) aufgeführt. Für den Sachverständigenausschuss der ILO sind Merkmale wie Behinderung, Langzeitarbeitslosigkeit, HIV/Aids, genetische Veranlagung aber auch das Alter ebenfalls Merkmale, aufgrund derer Arbeit nehmende Personen nicht benachteiligt werden dürfen. Gestützt auf das ILO-Übereinkommen Nr. 111 müssen die Vertragsstaaten, zu denen auch die Schweiz zählt, für einen wirksamen Schutz vor Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf auch aus Gründen des Alters sorgen.
- Die *Europäische Menschenrechtskonvention* (EMRK)⁷² enthält in Artikel 14 ein akzessorisches Diskriminierungsverbot. Das Merkmal „Alter“ ist in der nicht abschliessenden Liste der Diskriminierungsmerkmale nicht enthalten. Aus mehreren Entscheiden des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) lässt sich erkennen, dass der EGMR das Alter unter „anderer Status“ subsumiert und dass somit die Diskriminierung wegen des Alters im Anwendungsbereich der EMRK verboten ist⁷³. Ein ausdrückliches Verbot der Altersdiskriminierung findet sich im zwölften Zusatzprotokoll zur EMRK, das ein allgemeines Diskriminierungsverbot beinhaltet und damit über das strikt akzessorische Diskriminierungsverbot nach Artikel 14 EMRK hinausgeht. Die Schweiz hat das Zusatzprotokoll bisher nicht ratifiziert.

⁶⁶ PÄRLI, a.a.O., 110 f.

⁶⁷ PÄRLI, a.a.O., 111; WALDMANN, a.a.O., 720.

⁶⁸ SR 0.103.2.

⁶⁹ Human Rights Committee (HRC), Communication No. 855/1999, Schmitz de Jong vs. Netherlands; Communication No. 983/2001, Love et al. vs. Australia.

⁷⁰ HANGARTNER, a.a.O., 343.

⁷¹ SR 0.822.721.1.

⁷² Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK; SR 0.101).

⁷³ Vgl. statt vieler EGMR, Urteil Nr. 7525/76 vom 22. Oktober 1981, Dudgeon vs. United Kingdom, Rz. 67–70; s. auch die Hinweise auf die Rechtsprechung bei WALDMANN, a.a.O., 722.

4.1.3. Spezifische Diskriminierungsverbote zum Schutz älterer Menschen

Die für die Schweiz nicht verbindliche EU-Grundrechtscharta⁷⁴ enthält in den Artikeln 20–26 eine Vielzahl von Gleichheitsbestimmungen. Gemäss Artikel 21 Absatz 1 ist auch die Diskriminierung aus Gründen des Alters explizit verboten. Nicht jede Ungleichbehandlung aufgrund des Alters stellt jedoch eine Diskriminierung dar. Eine am Kriterium Alter anknüpfende Ungleichbehandlung bedarf einer sachlichen Begründung⁷⁵. In Artikel 25 der Charta anerkennt und achtet die Europäische Union das Recht älterer Menschen, auf ein würdiges und unabhängiges Leben sowie auf Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben. Unmittelbare Ansprüche lassen sich aus der Bestimmung jedoch nicht ableiten. Sie hat den Charakter eines Grundsatzes, der gemäss Artikel 52 Absatz 5 der Umsetzung durch die Union und die Mitgliedstaaten bedarf⁷⁶.

Die 1961 im Rahmen des Europarates ausgearbeitete und 1996 revidierte Europäische Sozialcharta⁷⁷ garantiert die in der EMRK nicht gewährleisteten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Sie bildet das europäische Pendant zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 (UNO-Pakt I)⁷⁸. Artikel 23 der Charta ist spezifisch auf den Schutz älterer Menschen und ihrer Bedürfnisse ausgerichtet. Die Schweiz hat die revidierte Sozialcharte bisher weder unterzeichnet noch ratifiziert⁷⁹.

4.2. Wahl- und Abstimmungsfreiheit

Artikel 34 Absatz 1 BV gewährleistet die politischen Rechte als grundrechtliche Ansprüche. Zu den politischen Rechten gehört insbesondere das Recht, als stimmberechtigte Person in Volkswahlen zu wählen (aktives Wahlrecht) und in solchen Wahlen gewählt zu werden (passives Wahlrecht). Welche politischen Rechte bestehen und durch Artikel 34 Absatz 1 BV gewährleistet sind, bestimmt sich grundsätzlich nach dem jeweils anwendbaren Bundes- oder Kantonsrecht. Bund und Kantone sind in der Ausgestaltung der politischen Rechte jedoch nicht völlig frei. Artikel 25 Buchstaben a und b UNO-Pakt II bestimmen, dass jede Staatsbürgerin und jeder Staatsbürger das Recht und die Möglichkeit haben muss, „an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen“ und bei „allgemeinen (...) Wahlen (...) zu wählen und gewählt zu werden“. Für die Kantone ergibt sich eine entsprechende Verpflichtung auch aus der Pflicht zum Erlass einer demokratischen Verfassung (Art. 51 Abs. 1 BV). In Verbindung mit diesen Regelungen hat Artikel 34 Absatz 1 BV die Qualität einer grundrechtlichen Institutsgarantie. Auf sie können sich Wählerinnen und Wähler wie Wahlbewerberinnen und -bewerber berufen. Auch wenn Altersschränken die Garantien von Artikel 34 BV und Artikel 25 Buchstaben a und b UNO-Pakt II tangieren, schliessen sie Altersgrenzen bei Wahlen nicht von vornherein aus⁸⁰. Diese bedürfen jedoch für ihre Zulässigkeit einer formell-gesetzlichen Grundlage, müssen durch sachliche, im öffentlichen Interesse liegende Gründe gerechtfertigt und verhältnismässig sein⁸¹.

5. Zulässigkeit von Altersgrenzen

5.1. Sachliche Gründe

Untere und obere Altersgrenzen für die Einsitznahme in öffentliche Ämter verstossen nach dem in Ziffer 4 Ausgeführten an sich weder gegen das Diskriminierungsverbot von Artikel 8 Absatz 2 BV und von Artikel 26 i. V. m. Artikel 25 Buchstabe c UNO-Pakt II noch gegen das

⁷⁴ Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 18. Dezember 2000, ABl. C 202 vom 7. Juni 2016, 389–405.

⁷⁵ PÄRLI, a.a.O., 114.

⁷⁶ PÄRLI, a.a.O., 114; vgl. auch SCHEFFER/RHINOW, a.a.O.,

⁷⁷ SEV Nr. 035 bzw. 163.

⁷⁸ SR 0.103.1.

⁷⁹ Vgl. zuletzt Abschreibung der PaV 91.419, Sozialdemokratische Fraktion, Genehmigung der Europäischen Sozialcharta, vom 17. Dezember 2004.

⁸⁰ HANGARTNER, a.a.O., 343 f.; vgl. auch BBI 2004 2141.

⁸¹ Vgl. BGE 123 I 97 E. 4b.

grundrechtlich durch Artikel 34 BV und Artikel 25 Buchstaben a und b UNO-Pakt II gewährleistet aktive und passive Wahlrecht. Angesichts der Funktion des Diskriminierungsverbots, das benachteiligende Regelungen in Anknüpfung an persönliche Merkmale nur ausnahmsweise zulässt, sowie der Bedeutung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit bei Volkswahlen sind Altersgrenzen jedoch nur zulässig, wenn qualifizierte sachliche Gründe des öffentlichen Interesses sie rechtfertigen⁸².

Für Altersgrenzen werden als sachliche Gründe insbesondere angeführt⁸³:

- *Mindestaltersgrenzen*: Mangelnde Kenntnisse, Erfahrung, Einsicht, Sachlichkeit und Reife sowie ungenügende Autorität allzu junger Amtsinhaberinnen und -inhaber.
- *Höchstaltersgrenzen*: Abnehmende Leistungskraft, abnehmende oder nicht mehr à jour gebrachte Kenntnisse und Einschätzungen älterer Amtsinhaberinnen und -inhaber.

Gleichzeitig gibt es aber auch sachliche Gründe, die gegen Altersgrenzen sprechen, wie das Interesse an jungen, dynamischen Kräften einerseits, das Interesse an Erfahrung und Kontinuität andererseits und allgemein eine gute Mischung der verschiedenen Altersstufen in der Erledigung der öffentlichen Aufgaben. Als Argument zugunsten von Höchstaltersgrenzen lässt sich schliesslich auch geltend machen, dass mit ihr unerwünschte „Sesselkleberei“ eingedämmt⁸⁴ bzw. eine gewisse Rotation und Erneuerung und damit einhergehend eine Verjüngung der Behörde erreicht werden kann. Gerade diese Überlegungen bewogen den Regierungsrat im Jahr 2000 dazu, sich für die Beibehaltung der Altersgrenze auszusprechen: Die durch die Landsgemeinde 1988 eingeführte Altersgrenze habe die Rotation gefördert und ein übermässige Überalterung der Amtsträger und Gremien verhindert⁸⁵. Zudem wirken Höchstaltersschränken zu starken Machtpositionen entgegen, die mit einer langandauernden Amtszeit einhergehen können⁸⁶.

5.2. *Verhältnismässigkeit*

Auch eine durch ein öffentliches Interesse begründete Altersgrenze ist nur zulässig, wenn die damit einhergehende Ungleichbehandlung und Beschränkung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit verhältnismässig ist. Die Verhältnismässigkeit muss sowohl in grundsätzlicher Hinsicht als auch in Bezug auf das Ausmass der Altersgrenze gegeben sein. Die Regelung muss im Hinblick auf das angestrebte legitime Ziel geeignet, notwendig und für die Betroffenen zumutbar sein, was letztlich eine Interessenabwägung bedingt:

- *Eignung*: Die Verhältnismässigkeit setzt zunächst voraus, dass die Massnahme geeignet ist. Dies ist der Fall, wenn die Altersschränke solchen Tatsachen Rechnung trägt, die bei Menschen eines gewissen Alters mit überwiegender Häufigkeit zutreffen. In diesem Fall ist die Schlechterstellung älterer Menschen in den tatsächlichen Verhältnissen genügend begründet. So nimmt z. B. das Gehör- und Sehvermögen mit zunehmendem Alter bei der überwiegenden Mehrzahl der Menschen markant ab. Diese Tatsache darf die Rechtsordnung dadurch berücksichtigen, dass sie für gewisse gefährliche Tätigkeiten – wie etwa das Autofahren – ab einem bestimmten Alter Kontrollen der Sehschärfe und des Gehörs verlangt⁸⁷.
- *Erforderlichkeit*: Als nächstes setzt die Verhältnismässigkeit einer Altersschränke voraus, dass sie erforderlich ist, um das von ihr anvisierte legitime Ziel tatsächlich zu erreichen. Dies bedeutet insbesondere, dass andere, nicht auf das Alter abstellende Massnahmen das fragliche Ziel im Sinne einer mildereren Massnahme nicht ebenso oder jedenfalls annähernd so gut zu erreichen vermögen. Primär ist hier in Betracht zu ziehen, ob statt einer

⁸² HANGARTNER, a.a.O., 345.

⁸³ Vgl. dazu ausführlich HANGARTNER, a.a.O., 345.

⁸⁴ HANGARTNER, a.a.O., 345; a.M. KETTIGER DANIEL, Zur rechtlichen Problematik von Altersgrenzen für öffentliche Ämter, Jusletter vom 19. August 2002, N 6, der zur Verhinderung der „Sesselkleberei“ stattdessen die Schaffung von Minderheitenschutzbestimmungen zugunsten junger Kandidatinnen und Kandidaten vorschlägt.

⁸⁵ Memorial 2000, 12.

⁸⁶ Vgl. LORETAN THEO/SAILE PETER, Amtszeitbeschränkung für Zürcher Gemeindeexekutiven, in: Rüssli Markus/Hänni Julia/Häggi Furrer Reto (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht auf vier Ebenen, Festschrift für Tobias Jaag, Zürich 2012, 103–113, 106.

⁸⁷ SCHEFER/RHINOW, a.a.O., N 68; KETTIGER, VPB 2011, a.a.O., 14.

Altersschranke etwa eine individualisierte Abklärung ebenso gut zum Ziele führen würde, welche die Eigenschaften jedes Einzelnen feststellt und nicht an die generalisierten Fähigkeiten älterer Menschen anknüpft. So hat der Bundesgesetzgeber nicht ein generelles Autofahrverbot für über 70- bzw. ab 2019 für über 75-Jährige erlassen, sondern eine individuelle Prüfung jedes einzelnen Autofahrers angeordnet⁸⁸.

Das Kriterium der Erforderlichkeit einer Altersschranke verlangt aber auch, dass die Altersgrenzen nicht mehr ältere Personen treffen, als nötig. Damit ist insbesondere die Frage zu beantworten, ob das ihr zugrunde gelegte Alter nicht auch höher angesetzt werden könnte, ohne dass dadurch die Erreichung des Regelungsziels substantiell beeinträchtigt würde. Wird z. B. bei Notaren ein Höchstalter festgelegt, um damit eine ausgeglichene Altersstruktur sicherzustellen, muss dieses so angesetzt sein, dass daraus keine Übervertretung junger Notare resultiert⁸⁹.

- *Zumutbarkeit*: Schliesslich verlangt die Verhältnismässigkeit, dass die fragliche Altersschranke für die davon konkret Betroffenen zumutbar ist. Die Interessen an der Erreichung des legitimen Ziels sind mit jenen älterer Menschen abzuwägen, die von der Altersschranke betroffene Tätigkeit oder sonstige Lebensgestaltung weiterhin wahrnehmen zu können. Je intensiver die Einzelnen in ihrer Persönlichkeit betroffen werden, desto gewichtiger müssen die mit der Altersschranke angestrebten Ziele sein⁹⁰. Im vorliegenden Zusammenhang geht es dabei vor allem um eine Rechtsgüterabwägung in Bezug auf die Handhabung des Diskriminierungsverbots und – im Falle der Bestellung öffentlicher Ämter durch Volkswahlen – in Bezug auf die Ausübung politischer Rechte der Betroffenen im Verhältnis zu den mit Altersgrenzen verfolgten öffentlichen Interessen⁹¹.

5.3. Schematisierende Regelungen

Altersgrenzen sind schematisierende Regelungen. Sie berücksichtigen nicht, dass die als massgebend angesehenen Umstände (Fähigkeiten, Kenntnisse, Reife usw.) auch im altersbedingten Zusammenhang unterschiedlich sein können⁹². Dies hat zur Abschaffung besonderer Mindestaltersgrenzen für die Ausübung bestimmter politischer Ämter geführt, hängt die individuelle Lebenserfahrung und Reife bekanntlich doch nicht vom biologischen Alter ab, sondern wird durch zahlreiche andere Faktoren beeinflusst. Auch im fortgeschrittenen Alter wäre eine Beurteilung von Fall zu Fall an sich angemessener, da der Alterungsprozess sehr unterschiedlich verläuft und die mit ihm verbundenen Defizite schon sehr früh oder eben erst spät einsetzen können⁹³.

Schematisierende Altersgrenzen sind aber – wenn ein öffentliches Interesse und die Verhältnismässigkeit ausgewiesen sind – aus Praktikabilitätsüberlegungen gerechtfertigt. Die Beendigung von Amtsverhältnissen aufgrund von Höchstaltersgrenzen erleichtert die generationenbedingte personelle Erneuerung. Sie erscheint auch als menschlich bessere Lösung: Der Verweis auf eine vorgeschriebene starre Altersgrenze ist unter psychologischen Aspekten die mildere Massnahme als der im Einzelfall zu begründende Hinweis auf die Notwendigkeit eines Weggangs⁹⁴.

In diesem Zusammenhang gilt es aber zu beachten, dass das schematische Abstellen auf ein bestimmtes Höchstalter für die Ausübung eines politischen Amtes dazu geeignet ist, eine negative Altersstereotype zu verfestigen, die darin besteht, die Lebensphase Alter mit schlechter Gesundheit, fehlender körperlicher und geistiger Beweglichkeit, Hilfsbedürftigkeit, Passivität, Intoleranz, körperlicher Gebrechlichkeit, psychischem Abbau, finanzieller Unsicherheit, persönlicher Isolierung, Einsamkeit usw. zu verknüpfen⁹⁵. Demgegenüber zeigt die gerontologische Forschung, dass die kognitiven Fähigkeiten im Alter nicht generell zurück-

⁸⁸ SCHEFER/RHINOW, a.a.O., N 71–74; KETTIGER, VPB 2011, a.a.O., 14.

⁸⁹ SCHEFER/RHINOW, a.a.O., N 75 f.

⁹⁰ SCHEFER/RHINOW, a.a.O., N 77.

⁹¹ HANGARTNER, a.a.O., 346.

⁹² In diesem Zusammenhang wird auch von einem sog. Generalisierungsunrecht gesprochen (vgl. PÄRLI, a.a.O., 119).

⁹³ HANGARTNER, a.a.O., 346.

⁹⁴ HANGARTNER, a.a.O., 347.

⁹⁵ Vgl. ERNST HEINZ, *Geschriebene und ungeschriebene Alterslimiten bei politischen Ämtern*, Balzerswil, 2003, 9.

gehen. Nur gewisse solche Fähigkeiten nehmen mit hoher statistischer Wahrscheinlichkeit ab. So gehen etwa episodische Erinnerungsleistung, Verarbeitungsgeschwindigkeit und Arbeitskapazität mit zunehmendem Alter zurück. Demgegenüber wird das verbale oder semantische Langzeitgedächtnis durch das zunehmende Alter kaum beeinträchtigt. Erst im höheren Alter muss auch hier mit einem Leistungsabfall gerechnet werden. Was die körperliche und psychische Gesundheit älterer Menschen betrifft, sind Verschlechterungen festzustellen. Multimorbidität sowie die Häufigkeit chronischer Erkrankungen treten mit zunehmendem Alter vermehrt auf. Generell ist die Anfälligkeit für Erkrankungen im höheren Alter grösser⁹⁶. Auch wenn Altersgrenzen geeignet sind, Stereotype zu verfestigen, so dürfte für die Zuschreibung eines Stereotyps die Zugehörigkeit zur sozialen Schicht, zum Geschlecht oder zur Rasse regelmässig eine grössere Rolle spielen als das Alter. Stereotype gegenüber alten Menschen führen nicht in dem Masse zur Ausgrenzung und letztlich Herabwürdigung einer ganzen Gruppe von Menschen, wie dies etwa bei Schwarzen und Frauen der Fall war. Vielmehr sind gewisse Entwicklungen eine typische Folge des Alterns. Ihnen darf auch die Rechtsordnung Rechnung tragen⁹⁷. Unzulässig wäre jedoch eine Altersschränke, welche das Ziel verfolgt, gewisse Stereotype älterer Menschen zu verfestigen oder diese vom gesellschaftlichen Leben auszugrenzen. So wäre es z. B. unzulässig, für die Miete von Wohnungen des Gemeinwesens eine Altersgrenze vorzusehen, mit dem Ziel, die alten Menschen möglichst in den für sie gebauten Altersheimen unterzubringen⁹⁸.

6. Altersgrenzen in der Exekutive

Die Mitglieder der Exekutive werden in der Schweiz vom Volk gewählt. Die Wahl erfolgt in der Regel auf Vorschlag der Parteien. Für Exekutivämter vorgeschlagen werden Kandidatinnen und Kandidaten, die sich regelmässig auch gegenüber ihrer Partei hochgedient haben. Das Auswahlverfahren bietet Gewähr, dass nicht allzu junge und unerfahrene Personen gewählt werden. Spezielle Mindestaltersgrenzen sind deshalb nicht erforderlich⁹⁹.

Hingegen ist die Wahrscheinlichkeit grösser, dass Exekutivmitglieder (wieder-)gewählt werden, die wegen ihres fortgeschrittenen Alters den Anforderungen des Amtes nicht mehr voll gewachsen sind. Insbesondere dort, wo die Exekutive als Vollamt ausgestaltet ist, können die körperlichen und psychischen Belastungen erheblich sein. Der zunehmende Ruf nach Transparenz und Volksnähe verlangt nach stärkerer Präsenz in der Öffentlichkeit¹⁰⁰. Zudem sind die Anforderungen an eine schnelle Einarbeitung in komplexe Regelungsmaterien regelmässig hoch. Neben die Repräsentation des Stimmvolkes (Volksvertretungsfunktion) tritt bei Exekutivämtern die Forderung nach einer qualifizierten geistigen und körperlichen Leistungsfähigkeit als Voraussetzung für die Ausübung der Behördentätigkeit in den Vordergrund (Organfunktion)¹⁰¹. Da mit zunehmendem Alter die körperliche Belastungsfähigkeit und die Schnelligkeit des Auffassungsvermögens des Menschen tendenziell abnehmen, ist eine damit begründete Altersgrenze grundsätzlich geeignet, die entsprechenden Qualifikationen der Amtsträger sicherzustellen¹⁰². Als ein milderer Mittel, welches dasselbe Ziel verfolgt, käme allenfalls eine individualisierte Abklärung dieser Eigenschaften bei den Kandidierenden in Frage. Dies würde bedeuten, dass sämtliche Kandidatinnen und Kandidaten einen Test absolvieren müssten, bevor sie sich zur Wahl oder Wiederwahl stellen dürfen¹⁰³. Ein solches Vorgehen erweist sich aber als nicht praktikabel¹⁰⁴. Dies spricht für die Zulässigkeit einer

⁹⁶ SCHEFER/RHINOW, a.a.O., N 50 f. mit zahlreichen Hinweisen auf gerontologische Fachliteratur und Studien.

⁹⁷ SCHEFER/RHINOW, a.a.O., N 49, 52.

⁹⁸ SCHEFER/RHINOW, a.a.O., N 64 f.; vgl. auch BBI 2004 2140 sowie KETTIGER, VPB 2011, a.a.O., 14.

⁹⁹ HANGARTNER, a.a.O., 348.

¹⁰⁰ HANGARTNER, a.a.O., 348.

¹⁰¹ BUNDESRAT, Bericht Altersschränken, BBI 2004, 2145; a.M. POLEDNA, a.a.O., N 6, wonach, wo die Verfassung für ein politisches Amt eine Volkswahl vorsehe, die Repräsentation im Vordergrund stehe und nicht die Ausübung des Amtes und die dazu erforderlichen Eigenschaften.

¹⁰² SCHEFER/RHINOW, a.a.O., N 130; a.M. KETTIGER, a.a.O., N 6.

¹⁰³ SCHEFER/RHINOW, a.a.O., N 130.

¹⁰⁴ Unabhängig davon erscheint eine individualisierte Prüfung der Fähigkeiten, ein bestimmtes Amt auszuüben, dann als problematisch, wenn die Prüfung gerade anlässlich der Wahl vorgenommen wird. Statt, dass solche Tests der rechtsgleichen Ausgestaltung des Wahlsystems dienen, entsteht die Gefahr, dass sie neue und ganz besonders schwerwiegende Un-

schematischen Höchstaltersgrenze bei Exekutivämtern¹⁰⁵ (s. Ziff. 5.3), insbesondere bei Regierungsrätinnen und Regierungsräten jedoch auch bei Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten, deren Behördentätigkeit als Vollamt ausgestaltet ist.

Neben dem Kanton Glarus kannten bis vor einigen Jahren drei weitere Kantone (Appenzell-Ausserrhoden, Bern, Obwalden) Höchstaltersgrenzen für die Mitglieder der Kantonsregierung:

- Im Jahr 1942 gewährleistete die Bundesversammlung eine Änderung der Ausserrhoder Kantonsverfassung, die neu eine Höchstaltersgrenze von 65 Jahren für die Mitglieder des Regierungsrats einführte. Die Altersschränke fand 1996 in leicht verändertem Wortlaut Eingang in die neue Verfassung. Der Bundesrat führte in seiner Gewährleistungsbotschaft aus, dass die für die Besetzung der Behördenstellen eingeführten Wählbarkeitsvoraussetzungen und Ausschlussgründe bundesrechtskonform seien. Das gelte auch für die auf 65 Jahre festgelegte Altersgrenze für Mitglieder des Regierungsrates. Den Kantonen würde bei der Festlegung einer oberen Altersgrenze für Ämter mit vollziehender oder richterlicher Funktion ein erheblicher Ermessensspielraum zustehen. Ein strengerer Massstab wäre lediglich bei altersbedingten Wählbarkeitsbeschränkungen für Mitglieder der Legislative anzusetzen¹⁰⁶. Mit der Annahme der Staatsleitungsreform im Jahr 2014 ersetzte der Kanton Appenzell-Ausserrhoden die Alterslimite für Mitglieder des Regierungsrates in der Kantonsverfassung durch eine Amtszeitbeschränkung¹⁰⁷.
- Ebenfalls im Jahr 1942 gewährleistete die Bundesversammlung eine Änderung der Obwaldner Kantonsverfassung, wonach die Wählbarkeit in kantonale und kommunale Behörden und Ämter mit vollendetem 70. Lebensjahr erlosch. Der Bundesrat führte in seiner Gewährleistungsbotschaft dazu aus, dass der Umstand, dass ein Nachlassen der geistigen und körperlichen Kräfte beim einen Amtsträger früher als beim andern eintrete und dass auch noch mit 70 Jahren die Leistungsfähigkeit wohl erhalten sein könne, den Verfassungsgeber nicht daran hindere, eine Höchstaltersgrenze einzuführen. Es dürfe von der Durchschnittserfahrung ausgegangen werden. Die Bestimmung sei auch nicht rechtsungleich oder willkürlich. Sie treffe einerseits gleichmässig alle, welche die Altersgrenze erreichen. Und andererseits lasse sich nach der Natur der Sache eine Begrenzung der Wählbarkeit rechtfertigen, obwohl das aktive Wahlrecht keiner Beschränkung aus Gründen des Alters unterliege. Die Ausübung eines öffentlichen Amtes könne, was die Anforderungen betreffe, nicht mit der gelegentlichen Betätigung des Stimm- und Wahlrechts in eine Linie gestellt werden¹⁰⁸. Die in Frage stehende Bestimmung wurde im Jahre 1985 in die totalrevidierte Kantonsverfassung überführt. Anlässlich einer Verfassungsänderung im Jahr 1998 wurde sie aufgehoben.
- Im Gegensatz zu den Kantonen Appenzell-Ausserrhoden und Obwalden fanden sich die Regelungen zur Höchstaltersgrenze im Kanton Bern nicht auf verfassungs-, sondern lediglich auf Gesetzesstufe. Im Nachgang an den Fall Madiswil verbot der Kanton Bern durch Änderung des Gemeindegesetzes im Jahr 2004 Höchstaltersgrenzen auf kommunaler Ebene¹⁰⁹, also insbesondere für Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten. Ein parlamentarischer Vorstoss¹¹⁰, welcher die Abschaffung der Altersgrenze auch für Mitglieder des Regierungsrates forderte, wurde im Jahr 2005 im Grossen Rat – entgegen den Antrag des Regierungsrates – abgelehnt. Im Jahr 2014 hiess der Grosse Rat einen neuerlichen parlamentarischen Vorstoss¹¹¹ gut, worauf der Regierungsrat dem Parlament

gleichheiten schaffen. So haben etwa in den USA Lese- und Schreibtests als Voraussetzungen für die Wahlfähigkeit regelmässig dazu gedient, Schwarzen das Wahlrecht abzusprechen (SCHEFER/RHINOW, a.a.O., N 131).

¹⁰⁵ HANGARTNER, a.a.O., 348; SCHEFER/RHINOW, a.a.O., N 134.

¹⁰⁶ BBI 1996 2029.

¹⁰⁷ Art. 83 Abs. 1^{bis} Verfassung des Kantons Appenzell-Ausserrhoden vom 30. April 1995 (dreimalige Wiederwahl).

¹⁰⁸ BBI 1942 584.

¹⁰⁹ Der Anstoss für die Anpassung des Gemeindegesetzes kam aus dem Parlament (vgl. Motionen Fuchs/Sterchi 139/2002, Ryser 171/2002, Pulver 156/2002 sowie Interpellation Wenger-Schüpbach 184/2002). Vgl. dazu auch BBI 2004 2123 ff.

¹¹⁰ Motion Lagger 176/2004.

¹¹¹ Motion Perina-Werz 096-2014.

eine Änderung des Organisationsgesetzes¹¹² unterbreitete. Diese wurde in der Folge durch den Grossen Rat gutgeheissen und trat auf den 1. Januar 2017 in Kraft.

Aufgrund des soeben Ausgeführten ist die aus rechtlicher Sicht entscheidende Frage nicht ob, sondern bei welchem Alter Höchstaltersgrenzen für Mitglieder der Exekutive anzusetzen sind, damit sie noch als verhältnismässig erscheinen. Unter Hinweis auf die Parallelen mit dem im beruflichen Bereich anerkannten Pensionsalter von 65 Jahren erachtete der Bundesrat bei der Gewährleistung der totalrevidierten Glarner Kantonsverfassung im Jahr 1989 eine Höchstaltersgrenze von 65 Jahren als zulässig¹¹³. Mit Blick auf die steigende Lebenserwartung und den besseren Gesundheitszustand der älteren Generation stellt sich jedoch die Frage, ob eine Grenze von 65 Jahren bei Exekutivämtern zu niedrig ist bzw. unter den heutigen Verhältnissen eine Altersgrenze von etwa 70 oder gar 75 Jahren nicht angemessener wäre¹¹⁴.

Gegen eine Höchstaltersgrenze für Mitglieder der Exekutive spricht, dass Volkswahlen in hohem Mass auch ein Akt des Vertrauens sind. Die Wahlberechtigten sollen in der Auswahl möglichst nicht behindert werden. Das Wahlorgan durch eine Rechtsnorm zur Beachtung einer Altersgrenze zu zwingen, erscheint deshalb problematisch¹¹⁵. Das Volk kann und soll frei entscheiden können, wen es zur Ausübung des Amtes als geeignet ansieht. Der Staat soll keine Wertungen über die Wahlwürdigkeit einer Person vornehmen, sondern dies im Einzelfall den Stimmberechtigten überlassen¹¹⁶. Sie sollen durch ihre Stimmabgabe darüber entscheiden, ob eine Person körperlich und geistig (noch) in der Lage ist, eine exekutive Behördenfunktion auszuüben oder nicht¹¹⁷. Von einem grundsätzlichen Verstoss gegen das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) und die Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 BV) kann jedoch bei der Festlegung von Höchstaltersgrenzen für Exekutivmitglieder nicht gesprochen werden¹¹⁸. Dies zumindest, soweit es sich um ein vollamtliches Exekutivamt handelt. Wo jedoch die körperliche Belastung bei einem Nebenamt markant geringer ist als bei einem Vollamt, ist fraglich, ob sich eine Altersgrenze allein aus Gründen der geistigen Beweglichkeit im Hinblick auf komplexe Sachfragen rechtfertigen liesse. Angesichts der strengen Anforderungen, welche das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) wie auch die Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 BV) stellen, sind Altersschränken bei exekutiven Nebenämtern nicht erforderlich und deshalb rechtlich grundsätzlich unzulässig¹¹⁹.

7. Altersgrenzen in der Judikative

Die Mitglieder der Judikative werden in der Schweiz durch das Volk oder das Parlament regelmässig auf Amtszeit¹²⁰ gewählt. Eine Wiederwahl ist möglich, in einigen Kantonen unbeschränkt, in anderen bis zum Erreichen der maximalen Amtszeit (s. Ziff. 9) oder des spezialgesetzlich geregelten Pensionierungsalters¹²¹. Die Problematik der Altersgrenze stellt sich – gleich wie bei Mitgliedern der Exekutive – vor allem dort, wo Personen in ein Richteramt gewählt werden können, die über keine juristische Ausbildung verfügen und ihre Tätigkeit nicht im Haupt- oder Vollamt und somit nicht als Berufsrichterin oder -richter ausüben. Während Alterslimiten bei nebenamtlichen Mitgliedern von Judikativbehörden aufgrund des Diskriminierungsverbotes (Art. 8 Abs. 2 BV) und – im Falle einer Volkswahl – aufgrund der Wahl- und

¹¹² Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung vom 20. Juni 1995 (Organisationsgesetz, OrG; BSG 152.01).

¹¹³ BBI 1989 III 742.

¹¹⁴ HANGARTNER, a.a.O., 348; SCHEFER/RHINOW, a.a.O., N 137.

¹¹⁵ HANGARTNER, a.a.O., 348.

¹¹⁶ POLEDNA, a.a.O., N 3

¹¹⁷ KETTIGER, a.a.O., N 9.

¹¹⁸ HANGARTNER, a.a.O., 348.

¹¹⁹ SCHEFER/RHINOW, a.a.O., N 140.

¹²⁰ Ein Sonderfall stellt der Kanton Freiburg dar, wo die Richterinnen und Richter durch das Parlament auf unbestimmte Zeit gewählt werden (Art. 121 Abs. 2 Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 [KV; SGF 10.1]; Art. 6 Abs. 1 Justizgesetz vom 31. Mai 2010 [JG; SGF 130.1]).

¹²¹ AUER ANDREAS, Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, Bern 2016, N 281, 284.

Abstimmungsfreiheit (Art. 34 BV) eher rechtlich unzulässig sein dürften, dürften sie in Bezug auf Berufsrichterinnen und -richter unter Berücksichtigung der Arbeitsbelastung und die Anforderungen an die Auffassungsgabe eher zu rechtfertigen sein.

Gerade in den ersten Jahren nach dem ordentlichen Pensionierungsalter sind viele ältere Personen geistig und physisch noch rüstig genug, um als nebenamtliche Richterinnen oder Richter für das Gemeinwesen tätig zu sein. Vor allem aber haben sie nach Ausscheiden aus dem Anstellungsverhältnis oder nach Aufgabe bzw. Reduktion einer selbstständigen Erwerbstätigkeit mehr Zeit, um eine nebenamtliche Tätigkeit auszuüben. Diese Personen sind zeitlich flexibel, zuverlässig und in Bezug auf Vergütungen für ihre Tätigkeiten weniger anspruchsvoll¹²². Vor diesem Hintergrund wäre es durchaus im öffentlichen Interesse, wenn das Gemeinwesen für die Ausübung einer nebenamtlichen Richtertätigkeit auf diese Ressourcen zugreifen könnte. In diesem Sinne differenziert z. B. der Kanton Freiburg bei der Regelung des Pensionierungszeitpunktes zwischen Berufsrichterinnen und -richtern und nebenberuflichen Richterinnen und Richtern. Während erstere – analog den Überlegungen, die für eine Höchstaltersgrenze für die Beschäftigung im Beruf sprechen – am Ende des Kalenderjahres, in dem sie ihr 65. Altersjahr vollenden, aus dem Amt ausscheiden müssen, können letztere ihre Tätigkeit bis zum Ende des Kalenderjahres ausüben, in dem sie das 70. Altersjahr vollendet haben¹²³.

Unabhängig davon sehen einige Kantone wie z. B. der Kanton Graubünden auch für vollamtliche, durch das Parlament gewählte Berufsrichterinnen und -richter spezialgesetzlich ein generell höheres Pensionierungsalter vor. So scheidet Bündner Kantons- und Verwaltungsrichterinnen und -richter spätestens am Ende des Jahres aus ihrem Amt aus, in welchem sie das 68. Altersjahr vollenden (Art. 26 Abs. 2 GOG¹²⁴). Schliesslich gilt auch für die Richterinnen und Richter am Bundesgericht, Bundesverwaltungsgericht und Bundesstrafgericht von Gesetzes wegen eine Höchstaltersgrenze von 68 Jahren (vgl. Art. 9 Abs. 2 BGG¹²⁵, Art. 9 Abs. 2 VGG¹²⁶, Art. 48 Abs. 2 StBOG¹²⁷). Eine über 68 Jahre alte Person ist somit nicht mehr an die Gerichte des Bundes wählbar¹²⁸.

8. Altersgrenzen in der Legislative

Als Volksvertretung nehmen die Parlamente unter den Behörden eine singuläre Stellung ein. Ihre primäre Funktion besteht darin, den in einer breiten Öffentlichkeit nur beschränkt funktionierenden Diskurs zu Fragen des Gemeinwohls quasi treuhänderisch zu führen. Das Parlament hat die Anliegen der Bevölkerung in die Staatsleitung einzubringen und, unter Vorbehalt von Volksabstimmungen, in Zusammenarbeit mit der Regierung die Richtung der Politik zu bestimmen und die Tätigkeit von Verwaltung und Justiz zu legitimieren. Besondere Fachkenntnisse, Fähigkeiten und Qualifikationen stehen dabei nicht im Vordergrund. Es ist vielmehr sicherzustellen, dass die Bevölkerung in ihrer gesamten Vielfalt möglichst gut repräsentiert wird (Volksvertretungsfunktion). Dies impliziert, dass der Kreis derjenigen Personen, welche den Stimmberechtigten zur Wahl vorgeschlagen werden, möglichst umfassend ist. Jede Beschränkung der Wahl ins Parlament, die sich nicht zwingend aufdrängt, ist daher systemwidrig.

Eine Höchstaltersgrenze für die Wahl von Mitgliedern der Legislative beschränkt sowohl das Recht zu wählen als auch das Recht, gewählt zu werden, in unverhältnismässiger Weise ein,

¹²² Vgl. HANGARTNER, a.a.O., 349.

¹²³ Art. 6 Abs. 2 JG.

¹²⁴ Gerichtsorganisationsgesetz vom 16. Juni 2010 (GOG; BR 173.000).

¹²⁵ Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110).

¹²⁶ Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG; SR 173.32).

¹²⁷ Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes vom 19. März 2010 (Strafbehördenorganisationsgesetz, StBOG; SR 173.71).

¹²⁸ Vgl. für das Bundesgericht HUGI YAR THOMAS/KLEY ANDREAS, in: Niggli Marcel Alexander/Uebersax Peter/Wiprächtiger Hans (Hrsg.), Basler Kommentar Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl., Basel 2018, Art. 9 N 7.

ohne dass es dafür qualifizierte sachliche Gründe gäbe¹²⁹. Insbesondere vermag auch das Ziel, eine übermässige Überalterung legislativer Organe zu verhindern, Höchstaltersschränken nicht zu rechtfertigen. Falls sich die Stimmberechtigten durch ältere Menschen besonders gut vertreten fühlen und sie dementsprechend überproportional häufig in die Legislative wählen, ist dieser Entscheid zu akzeptieren¹³⁰. Höchstaltersgrenzen sollen nicht einen den Wählerinnen und Wählern zustehenden Entscheid vorwegnehmen¹³¹.

Zur Legislative zählt auch der Ständerat. Der Ständerat ist kein kantonales Organ, sondern eine Bundesbehörde, bestehend aus 46 Abgeordneten der Kantone, deren Zuständigkeit und Funktionsweise dem Bundesrecht, deren Wahl aber dem kantonalen Recht untersteht (Art. 150 Abs. 3 BV)¹³². Gestützt auf Artikel 150 Absatz 3 BV steht es den Kantonen frei, das passive Wahlrecht für den Ständerat in den Schranken des Bundesrechts¹³³ enger oder weiter zu umschreiben als dasjenige für den Nationalrat¹³⁴. Für eine Limitierung bietet sich neben einer Amtszeitbeschränkung, wie sie der Kanton Jura kennt¹³⁵, insbesondere das Kriterium des Alters an. Vor dem Hintergrund, dass bei Legislativen die Volksvertretungsfunktion im Vordergrund steht, überrascht es nicht, dass die rechtliche Zulässigkeit der Höchstaltersgrenze für die beiden Glarner Ständeräte in der Literatur umstritten ist¹³⁶. Dieser Diskussion bewusst, empfahl der Bundesrat in seinem Bericht aus dem Jahr 2004 dem Kanton Glarus, die Alterslimite von 65 Jahren für die Mitglieder des Ständerates aufzugeben¹³⁷.

9. Alternativen zur Altersgrenze

Als Alternative zu Höchstaltersgrenzen kommen insbesondere Amtszeitbeschränkungen in Betracht. Für Amtszeitbeschränkungen spricht, dass sie ein einfaches Mittel sind, um „Sesselkleberei“ zu verhindern. Als „Vorkehrung zur personellen Erneuerung“¹³⁸ können sie auch einer zu starken, mit einer langen Amtszeit verbundenen Machtposition einzelner Personen entgegenwirken. Eine Amtszeitbeschränkung führt zu einer ständigen Rotation und garantiert dadurch die Verjüngung einer Behörde, was wiederum das Durchschnittsalter senkt und die Vertretung der jüngeren Generationen verbessert. Durch die mit der Amtszeitbeschränkung verbundene Rotation wird die politische Auseinandersetzung im Vorfeld von Wahlen belebt, und das „Heranziehen politischen Nachwuchses“¹³⁹ gefördert. Schliesslich kann die „Amtszeitguillotine“ auch dazu beitragen, verhärtete Fronten in schwierigen Dossiers zu entkrampfen, indem ein altes durch ein neues, unbelastetes Gesicht abgelöst wird¹⁴⁰. Gegen die Amtszeitbeschränkung wird angeführt, dass die Aussicht, sich nach dem Ende der politischen Laufbahn im mittleren Alter neu orientieren zu müssen, gerade für jüngere Personen ein Grund ist, sich nicht für ein Amt zur Verfügung zu stellen. Dagegen spricht auch, dass Amtszeitbeschränkungen zu einem zwangsweisen, vorzeitigen Abzug von wertvollem Erfahrungsschatz führen können¹⁴¹. Schliesslich werden Amtszeitbeschränkungen auch als „eng-

¹²⁹ HANGARTNER, a.a.O., 350; SCHEFER/RHINOW, a.a.O., N 121.

¹³⁰ SCHEFER/RHINOW, a.a.O., N 124.

¹³¹ SCHEFER/RHINOW, a.a.O., N 148.

¹³² AUER, a.a.O., N 294; CARONI ANDREA/KÜHNE DANIELA, 26 Kantone – ein „Stöckli“, ZSR 2017 I, 399–422, 399.

¹³³ S. dazu CARONI/KÜHNE, a.a.O., 400.

¹³⁴ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, a.a.O., N 1496.

¹³⁵ Art. 66 Abs. 1 Constitution de la République et Canton du Jura du 20 mars 1977 (RS 101): zweimalige Wiederwahl.

¹³⁶ Während u.a. ANDREAS AUER (a.a.O., N 297), GIOVANNI BIAGGINI (in: BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 150 N 7), YVO HANGARTNER (a.a.O. 350 f.) zusammen mit ANDREAS KLEY (Demokratische Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N 1508) oder DANIELA THURNHERR (in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid [Hrsg.], Basler Kommentar Bundesverfassung, Art. 150 N 11) zusammen mit ULRICH HÄFELIN, WALTER HALLER, HELEN KELLER (a.a.O., N 1496) an der Verfassungskonformität zweifeln, gehen JEAN-FRANÇOIS AUBERT (Bundesstaatsrecht der Schweiz, Band II, Basel 1995, N 1285) zusammen mit PASCAL MAHON (in: AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MAHON PASCAL, Petit commentaire de la Constitution fédérale suisse due 18 avril 1999, Zürich/Basel/Genf 2003) davon aus, dass die Höchstaltersgrenze für die beiden Glarner Ständeräte Bundesrecht nicht verletzt.

¹³⁷ BBI 2004 2146.

¹³⁸ HANGARTNER/KLEY, a.a.O., N 251.

¹³⁹ BGE 98 Ia 627 E. 4b.

¹⁴⁰ LORETAN/SAILE, a.a.O., 106 m.w.H.

¹⁴¹ LORETAN/SAILE, a.a.O., 106 m.w.H., die im Übrigen darauf hinweisen, dass auch die Argumente, die für eine Amtszeitbeschränkung sprechen, nicht unumstritten sind. So lasse sich z. B. gegen das Argument der Machtfülle einwenden, dass dieses bei Exekutivämtern bereits durch das Kollegialitätsprinzip stark relativiert werde.

herzig¹⁴² und nur schwer mit der Volksvertretungsfunktion von Behörden vereinbar betrachtet. Dies insbesondere, wenn sie Legislativbehörden treffen¹⁴³. Dies dürfte auch der Grund sein, weshalb – mit Ausnahme des Kantons Jura – die Kantone, welche für ihre Behördenmitglieder Amtszeitbeschränkungen vorsehen, darauf verzichten, die Regelung auch auf Ständeräte anzuwenden¹⁴⁴.

Im Gegensatz zu Alterslimiten richten sich Amtszeitbeschränkungen nicht spezifisch gegen jüngere oder betagte Menschen, sondern setzen der Mitgliedschaft in Behörden unabhängig vom Alter zeitliche Grenzen¹⁴⁵. Sie legen den Entscheid darüber, ob eine ältere Kandidatin oder ein älterer Kandidat als Mitglied einer Behörde gewählt werden soll, in die Zuständigkeit der Wahlbehörde. Bei Volkswahlen entscheiden die Stimmberechtigten, ob sie eine bei ihrer erstmaligen Wahl schon ältere Person wieder wählen wollen oder nicht¹⁴⁶. Die „Amtszeitgilotine“ sorgt lediglich dafür, dass die Ziele einer altersmässig ausgewogenen und einer personell regelmässig erneuerten Behörde eher erreicht werden¹⁴⁷. Entsprechend wird die Amtszeitbeschränkung in der Rechtswissenschaft im Verhältnis zu Altersgrenzen auch als geeigneteres, ebenso wirksames aber milderer Mittel angesehen, um dem Phänomen der „Sesselkleberei“ entgegenzuwirken¹⁴⁸.

Amtszeitbeschränkungen finden sich in einigen Kantonen. Der Kanton Graubünden kennt seit langem die Amtszeitbeschränkung für Mitglieder der Regierung. Artikel 39 Absatz 3 KV¹⁴⁹ erlaubt die Wiederwahl in die Bündner Regierung höchstens zweimal. Der Kanton Obwalden beschränkt die Amtszeit der Mitglieder des Kantonsrates (Legislative), der Gerichte (ohne deren Präsidentinnen oder Präsidenten) sowie der Gemeinderäte (Exekutiven) auf sechzehn Jahre (Art. 49 KV¹⁵⁰). Hingegen besteht für den Regierungsrat keine Amtszeitbeschränkung. Im Kanton Jura können die Ständeräte, die Parlamentsmitglieder und die Mitglieder der Regierung nur zweimal (nacheinander) wiedergewählt werden (Art. 66 Abs. 1 und 2 KV). Die Kantone Basel-Stadt (§ 82 KV¹⁵¹)¹⁵² und Basel-Landschaft (§ 54 KV¹⁵³) beschränken die Amtszeit der Mitglieder ihrer kantonalen Legislativen übereinstimmend auf vier (ununterbrochene) Amtszeiten. Zuletzt führte der Kanton Appenzell-Ausserrhodon im Rahmen seiner Staatsleitungsreform 2014 eine Amtszeitbeschränkung für Mitglieder des Regierungsrates ein (§ 83 Abs. 1^{bis} KV: dreimalige Wiederwahl). Die Einführung steht zum einen in Zusammenhang mit der Abschaffung der Altersbeschränkung (s. oben Ziff. 6) und soll als deren Ersatz weiterhin eine kontinuierliche Erneuerung des Regierungsrates gewährleisten. Zum anderen soll die Amtszeitbeschränkung eine gewisse Vorhersehbarkeit und Planungssicherheit bringen. Gerade jüngere Kandidatinnen und Kandidaten würden so in die Lage versetzt, ihre Karriere besser zu planen¹⁵⁴.

Betrachtet man die Gesetzgebung der Kantone, welche für Mitglieder der Exekutiven Amtszeitbeschränkungen eingeführt haben, etwas näher, so fällt auf, dass sie von einer besonderen Abgangsentschädigungs- oder Ruhegehaltsregelung flankiert sind. Mit ihnen soll ein geordneter Übergang von der vollamtlichen Regierungstätigkeit in eine berufliche Tätigkeit ausserhalb der Politik nach dem Ende der politischen Laufbahn erheblich erleichtert werden¹⁵⁵. Eine attraktive Abgangsentschädigungs- oder Ruhegehaltslösung soll es gerade auch jüngeren Personen ermöglichen, ihren angestammten Beruf zu verlassen und sich für ein öffentli-

¹⁴² HANGARTNER/KLEY, a.a.O., N 1415.

¹⁴³ HANGARTNER/KLEY, a.a.O., N 251, 1509; vgl. auch CARONI/KÜHNE, a.a.O., 402.

¹⁴⁴ HANGARTNER/KLEY, a.a.O., N 1509.

¹⁴⁵ SCHEFER/RHINOW, a.a.O., N 150; CARONI/KÜHNE, a.a.O., 402.

¹⁴⁶ SCHEFER/RHINOW, a.a.O., N 151.

¹⁴⁷ SCHEFER/RHINOW, a.a.O., N 149; vgl. auch HANGARTNER/KLEY, a.a.O., N 251.

¹⁴⁸ KETTIGER, a.a.O., N 6; SCHEFER/RHINOW, a.a.O., N 124.

¹⁴⁹ Verfassung des Kantons Graubünden vom 14. September 2003 (BR 110.100).

¹⁵⁰ Verfassung des Kantons Obwalden vom 19. Mai 1968 (GDB 101.0).

¹⁵¹ Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (GS 111.100).

¹⁵² Vgl. zur Entstehungsgeschichte BGE 98 Ia 627.

¹⁵³ Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (SGS 100).

¹⁵⁴ REGIERUNGSRAT DES KANTONS APPENZELL-AUSSERRHODEN, Kantonsverfassung, Teilrevision (Reform der Staatsleitung), Bericht zum Vernehmlassungsentwurf vom 25. September 2012, 18.

¹⁵⁵ RR AR, Bericht Staatsleitungsreform, a.a.O., 18.

ches Amt zur Verfügung zu stellen. So sieht z. B. der Kanton Graubünden für ehemalige Regierungsmitglieder einen Anspruch auf ein lebenslängliches Ruhegehalt in der Höhe von dreieinhalb Prozent des zuletzt bezogenen Gehalts für jedes Amtsjahr vor¹⁵⁶. Solange ein ehemaliges Mitglied der Regierung ein Erwerbseinkommen erzielt, das zusammen mit dem Ruhegehalt das Jahresgehalt eines amtierenden Mitglieds übersteigt, wird das Ruhegehalt um den Mehrbetrag gekürzt. Leistungen aus der beruflichen Vorsorge gelten dabei zum Rentenwert als Erwerbseinkommen (Art. 8 Abs. 1 und 2 GGVR¹⁵⁷). Auch der Kanton Appenzell-Ausserrhoden hat mit der Einführung der Amtszeitbeschränkung seine bisherige Regelung zur Abgangsentschädigung zugunsten ehemaliger Mitglieder angepasst. Demnach hat ein ehemaliges Mitglied des Regierungsrates bei einem Ausscheiden vor dem Erreichen des ordentlichen Pensionierungsalters während 18 Monaten einen Anspruch auf Ausrichtung einer Entschädigung in der Höhe des zuletzt bezogenen Gehalts. Die Entschädigung wird gekürzt, soweit sie zusammen mit weiteren Einkünften die zuletzt ausgerichtete Besoldung übersteigt (Art. 6 Abs. 2–4 Besoldungsverordnung¹⁵⁸).

Gleich wie Alterslimiten begrenzen Amtszeitbeschränkungen die Wählbarkeit von Behördenmitgliedern. Damit schränken sie die Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 BV) der Wählerinnen und Wähler (Auswahlfreiheit, aktives Wahlrecht) wie auch der Kandidatinnen und Kandidaten (passives Wahlrecht) ein¹⁵⁹. Diese Einschränkung ist aber ebenfalls nicht von vornherein unzulässig¹⁶⁰. Amtszeitbeschränkungen sind dann rechtlich nicht zu beanstanden, wenn sie auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhen, ein genügendes öffentliches Interesse verfolgen und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachten. In einem älteren Entscheid aus dem Jahr 1972 erachtete das Bundesgericht die Amtszeitbeschränkung des Kantons Basel-Stadt für zulässig, auch wenn deren Ausgestaltung dazu führen kann, dass sich jemand für eine vierte Amtsperiode nicht mehr zur Wahl stellen kann, wenn er in den drei vorangehenden Amtsperioden lediglich nur wenige Tage oder Monate dem Grossen Rat zugehörig war¹⁶¹. Im politischen Leben – so das Bundesgericht – kämen Härten immer wieder vor. Die Amtszeitbeschränkung reduziere das passive Wahlrecht jedoch nicht auf null, sondern hebe es in zeitlicher Hinsicht lediglich für vier Jahre auf, wenn jemand drei Amtsperioden dem Grossen Rat angehört habe¹⁶². Im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung erachten THEO LORETAN und PETER SAILE eine Begrenzung der Amtszeit auf zwei Amtsperioden bzw. auf acht Jahre als eher unverhältnismässig, da bei einer solch kurzen Amtszeit die Nachteile der Begrenzung wesentlich stärker zu tragen kämen als die Vorteile¹⁶³.

¹⁵⁶ Dies entspricht bei einer maximalen Amtszeit von zwölf Jahren 42 Prozent des Gehalts eines amtierenden Mitglieds der Regierung.

¹⁵⁷ Gesetz über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Mitglieder der Regierung vom 19. Oktober 2006 (BR 170.380).

¹⁵⁸ Verordnung über die Besoldung und die berufliche Vorsorge der Mitglieder des Regierungsrates vom 23. Februar 2015 (bGS 142.13). – Vor der Staatsleitungsreform wurde die Entschädigung, abhängig von der Verweildauer im Regierungsrat, für mindestens vier (ab zwei Jahren) bis maximal 18 Monate ausgerichtet (vgl. Art. 6 Verordnung über die Besoldung und die berufliche Vorsorge der Mitglieder des Regierungsrates vom 15. November 1999, Stand 1. Januar 2008). Wird im Kanton Glarus ein Mitglied des Regierungsrates nicht wiedergewählt, so hat es Anspruch auf sechs Monate Lohnfortzahlung (Art. 20 Abs. 1 Verordnung über die Entlohnung der Behördenmitglieder sowie des Staats- und Lehrpersonals vom 28. Juni 2017 [Lohnverordnung, LohnV; GS II C/1/1]).

¹⁵⁹ SCHEFER/RHINOW, a.a.O., N 150; BGE 125 I 289 E. 4a.

¹⁶⁰ HANGARTNER/KLEY, a.a.O., N 251, N 1415, N 1509.

¹⁶¹ BGE 98 Ia 627 E. 3.

¹⁶² BGE 98 Ia 627 E. 4c; vgl. auch KETTIGER, a.a.O., N 6, wonach die Gemeinden des Kantons Bern die Wiederwählbarkeit von Personen in ihre Organe zwar einschränken können, jedoch nicht für mehr als eine Amtsdauer, was maximal sechs Jahren entspricht (vgl. Art. 35 Abs. 3 Gemeindegesetz vom 16. März 1998 [GG; BSG 170.11]).

¹⁶³ LORETAN/SAILE, a.a.O., 107.

10. Zusammenfassung

Zusammenfassend ergeben sich folgende Feststellungen und Erkenntnisse:

- (1) Bestimmungen, welche das Alter als Kriterium für rechtliche Differenzierungen heranziehen, sind in der Schweizerischen Rechtsordnung häufig.
- (2) In der Regel handelt es sich dabei um schematisierende, nicht auf die konkreten Umstände des Einzelfalls abstellende Mindest- oder Höchstaltersgrenzen.
- (3) Da generelle Altersgrenzen an einem an sich verpönten, grund- und völkerrechtlich geschützten Merkmal der Persönlichkeit anknüpfen, können sie den Charakter einer verbotenen Diskriminierung haben.
- (4) Das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) beinhaltet jedoch kein absolutes Anknüpfungsverbot. Es schliesst unterschiedliche Regelungen, die an einem an sich verpönten Merkmal anknüpfen, nicht aus. Solche Ungleichbehandlungen bedürfen jedoch einer qualifizierten Rechtfertigung.
- (5) Die Rechtsprechung zu Altersgrenzen zeigt, dass es durchaus qualifizierte Gründe gibt, die eine Ungleichbehandlung, welche an dem Kriterium Alter anknüpft, zu rechtfertigen vermögen, sofern sie auch vor dem Verhältnismässigkeitsprinzip bestehen.
- (6) 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 (Art. 8 Abs. 2 BV) auch die Vereinbarkeit mit der Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 BV) zu prüfen.
- (7) Einschränkungen der Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 BV) sind unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit und aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses zulässig, sofern sie auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhen.
- (8) Die Glarner 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.
- (9) Die Vorschrift 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.
- (10) 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.
- (11) Im Nachgang an den Fall Madiswil 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.
- (12) Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates teilte den Kantonen mit Schreiben vom 20. September 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.
- (13) Aufgrund der Empfehlung des Bundesrates ersetzte im Jahr 2014 der Kanton Appenzell-Ausserrhodon im Rahmen einer Staatsleitungsreform seine in der Kantonsverfassung verankerte Altersschränke für Mitglieder des Regierungsrates durch eine Amtszeitbeschränkung.
- (14) Zuletzt schaffte der Kanton Bern seine für Mitglieder des Regierungsrates geltende Höchstaltersgrenze auf den 1. Januar 2017 hin ab.
- (15) Kandidatinnen und Kandidaten, denen aufgrund von Alterslimiten die Teilnahme an Volkswahlen verweigert oder denen gestützt darauf die Wahl nicht anerkannt wird, können sich mit einer Beschwerde bis an das Bundesgericht wenden. Dabei ist offen,

- ob das Bundesgericht die Rechtmässigkeit von Artikel 78 Absatz 5 KV vorfrageweise überprüfen oder sich praxismässig einer Zurückhaltung auferlegen würde.
- (16) 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.
 - (17) Bei der Prüfung, ob hinreichende öffentliche Interessen vorliegen, die eine Ungleichbehandlung aufgrund des Alters (Art. 8 Abs. 2 BV) und – im Falle einer Volkswahl – eine Einschränkung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 BV) zu rechtfertigen vermögen, ist zwischen der nebenamtlichen und der vollamtlichen Ausübung sowie zwischen der Mitgliedschaft in einer exekutiven, judikativen und legislativen Behörde zu unterscheiden.
 - (18) 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.
 - (19) 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 (Art. 150 Abs. 3 BV).
 - (20) 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.
 - (21) 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 zunehmendem 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.
 - (22) 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.
 - (23) 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.
 - (24) Sofern Amtszeitbeschränkungen Behörden betreffen, die durch Volkswahl bestellt werden, sind sie ebenfalls an der Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 BV) zu messen.
 - (25) 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.

- (26) 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 die Gefahr besteht, dass sich gerade jüngere Personen nicht mehr zur Wahl für Exekutivämter zur Verfügung stellen.
- (27) Unabhängig von der rechtlichen Beurteilung dürfte der gewichtigste Grund, weshalb in der Schweiz weder besondere Altersgrenzen noch Amtszeitbeschränkungen eine grosse Verbreitung gefunden haben, in der Auffassung liegen, dass es Sache der Stimmberechtigten sein soll, ob sie ein langjähriges Behördenmitglied wiederwählen möchten oder nicht. Die Volkswahl ist ein besonderer Kreativevorgang. Wo die Verfassung eine Volkswahl vorsieht, steht die Repräsentation und nicht die Begründung eines Amtsverhältnisses zum Staat im Vordergrund¹⁶⁴.

11. Beurteilung durch den Regierungsrat

11.1. Grundhaltung

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 Natur¹⁶⁵. 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.

11.2. Szenarien für eine Anpassung der Kantonsverfassung

Sollte der Landrat die Grundhaltung des Regierungsrates nicht teilen, so sieht er – ausgehend vom geltenden Artikel 78 Absatz 5 KV – folgende Szenarien für eine Anpassung der Kantonsverfassung:

- Abschaffung der Höchstaltersgrenze;
- Aufhebung der Höchstaltersgrenze für die beiden Ständeräte;
- Aufhebung der Höchstaltersgrenze für nebenamtliche Richterinnen und Richter;
- Heraufsetzung der Höchstaltersgrenze;
- Ersatz der Höchstaltersgrenze durch eine Amtszeitbeschränkung;
- Erweiterung der Höchstaltersgrenze mit kommunalen Behörden.

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.

¹⁶⁴ POLEDNA, a.a.O., N 5.

¹⁶⁵ KETTIGER, a.a.O., N 1; LORETAN/SAILE, a.a.O., 107.

12. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, vom Bericht Kenntnis zu nehmen und den Auftrag als erledigt abzuschreiben.

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

Im Namen des Regierungsrates

*Andrea Bettiga, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*