

An den Landrat

Glarus, 18. März 2019

Bericht zur Berichterstattung über Altersgrenzen für öffentliche Ämter

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz behandelte das obgenannte Geschäft an ihrer Sitzung vom 18. März 2019 in folgender Zusammensetzung:

Vorsitz: LR Marco Hodel, Glarus, Präsident

Mitglieder: LR Mathias Zopfi, Engi, Vizepräsident
LR Dr. Matthias Auer, Netstal
LR Dr. Peter Rothlin, Oberurnen
LR Hans Rudolf Forrer, Luchsingen
LR Karl Mächler, Ennenda
LR Emil Küng, Obstalden
LR Vreni Reithebuch, Linthal
LR Franz Landolt, Näfels (als Ersatz für LR Dominique Stüssi)

Entschuldigt: LR Dominique Stüssi, Niederurnen

An der Sitzung nahmen sodann der Vorsteher des Departements Sicherheit und Justiz (DSJ), Landammann Dr. Andrea Bettiga, Ratsschreiber Hansjörg Dürst und Ratsschreiber-Stellvertreter Magnus Oeschger von der Staatskanzlei sowie der Departementssekretär DSJ, Arpad Baranyi, teil. Letzterer war auch für die Protokollführung besorgt.

Für die Bearbeitung standen der Kommission der Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 4. Dezember 2018 zur Verfügung.

1. Grundsätzliches

Der vorliegende Bericht über die Altersgrenzen für öffentliche Ämter steht im Zusammenhang mit den Beratungen des Landrates zum Erlass eines Gesetzes über die politischen Rechte (GPR; GS I D/22/2). Mit Beschluss vom 21. Dezember 2016 verabschiedete der Landrat die Gesetzesvorlage in zweiter Lesung an die Landsgemeinde. Gleichzeitig beauftragte er den Regierungsrat, ihm Bericht zur sogenannten Altersguillotine nach Artikel 78 Absatz 5 der Kantonsverfassung (KV; GS I A/1/1) zu erstatten (LRB § 274).

Inhaltlich nimmt der Bericht eine breite Auslegeordnung vor und beleuchtet insbesondere, bei welchen öffentlichen Ämtern rechtlich die grössten Bedenken in Bezug auf die Zulässigkeit einer Altersgrenze bestehen. Die Höchstaltersgrenze für öffentliche Ämter wurde nach ihrer Annahme 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 zu erreichen. Deshalb verzichtet er auch darauf, von sich aus eine Anpassung der Kantonsverfassung vorzuschlagen, und beantragt dem Landrat stattdessen lediglich die Kenntnisnahme des Berichts unter gleichzeitiger Abschreibung des Auftrages.

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 Betracht. Damit würde nach Ansicht des Regierungsrates der aus der Rechtswissenschaft geäusserten Kritik Rechnung getragen. Im Weiteren stelle sich für den Regierungsrat die Frage, ob eine Differenzierung zwischen Ämtern auf Kantons- und Gemeindeebene sinnvoll erscheine. Je nach Beurteilung würde sich eine Erweiterung der Höchstaltersgrenze auf kommunale Behörden aufdrängen. Demgegenüber lehne der Regierungsrat einen Ersatz der Höchstaltersgrenze durch eine Amtszeitbeschränkung ab. Abschliessend weise der Regierungsrat im Bericht darauf hin, dass eine allfällig geänderte Verfassungsbestimmung einer Gewährleistung durch die Bundesversammlung bedürfe. Ob diese erteilt werde, soweit die Höchstaltersgrenze nicht gänzlich abgeschafft würde, sei nicht zuletzt aufgrund des Schreibens der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 20. September 2004 fraglich.

2. Eintreten

Aus der Kommission wird betont, dass es sich gelohnt habe, die Frage der Altersgrenze für öffentliche Ämter 2016 von der GPR-Vorlage zu trennen und dem Regierungsrat einen separaten Prüfauftrag zu erteilen. Der Bericht des Regierungsrates sei eine gute Diskussionsgrundlage. Er zeige die Problemstellungen, mögliche Alternativen und Lösungsvarianten auf. Während einzelne Kommissionsmitglieder die Mutlosigkeit des Regierungsrates bedauern, betonen andere Mitglieder, dass es vorliegend am Landrat sei, dem Regierungsrat einen klaren Auftrag für eine Anpassung der Kantonsverfassung zu erteilen. Im Gegensatz zum Landrat sei der Regierungsrat unmittelbar selbst von der Altersgrenze nach Artikel 78 Absatz 5 KV betroffen, weshalb es nachvollziehbar sei, dass er keine Vorlage ausgearbeitet habe. Der Bericht zeige denn auch, dass es sich bei der Beurteilung von Altersgrenzen primär um eine Frage gesellschaftspolitischer und nicht juristischer Natur handle. Eintreten auf das Geschäft ist unbestritten.

3. Beratung

Der Inhalt des Berichts bleibt in der Kommission unbestritten. Aus dem Bericht gehe hervor, dass Altersgrenzen immer auch Grundrechte berühren würden. Neben dem Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV; SR 101) sei insbesondere auch das aktive und passive Wahlrecht, das durch Artikel 34 BV gewährleistet werde, betroffen. Auch wenn die Rechtsprechung zu Altersgrenzen durchaus differenziert sei, gelte es zu berücksichtigen, dass es vorliegend um die Regelung politischer Rechte gehe.

In der angeregt geführten Diskussion kristallisieren sich folgende Szenarien heraus:

- *Beibehaltung geltende Regelung der Altersgrenze:* Aus der Kommission wird angeführt, dass in der Berufswelt das allgemeine Rentenalter 64/65 gelte. Die meisten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer müssten spätestens mit 65 altersbedingt in den Ruhestand treten. Die Regelung einer eindeutigen Altersgrenze schaffe Planungssicherheit. Sowohl die Personen, die sich für ein Behördenamt interessieren würden, als auch die Parteien wüssten, was und vor allem wann es auf sie zukomme und könnten entsprechend planen. Die Altersgrenze 65 trage zur Erneuerung und einer regelmässigen Verjüngung der von ihr betroffenen Gremien bei. Dies sei auch der Grund, weshalb sie Aufnahme in die Kantonsverfassung gefunden habe. Das Problem der Überalterung, der fehlenden Rotation und der regelmässigen Erneuerung von Gremien habe im Übrigen bei der Einführung der Höchstaltersgrenze nicht nur in Bezug auf haupt- oder vollamtliche Behördenfunktionen bestanden, sondern auch das Laienrichtertum betroffen. Des Weiteren seien auch die durch den Landrat gewählten Kommissionen wie z. B. der ehemalige Bankrat der Glarner Kantonalbank betroffen gewesen.
- *Modifizierung der geltenden Regelung der Altersgrenze:* Es werden – auch unter Verweis auf die Stellungnahmen der Parteien in der Vernehmlassung zum GPR – verschiedene Varianten diskutiert, wie den im Bericht des Regierungsrats geäusserten juristischen Bedenken Rechnung getragen werden könnte. Im Zentrum steht dabei die partielle Aufhebung der Altersgrenze oder deren Erhöhung für Laienrichter. Für die Parteien sei es schwierig, genügend jüngere Personen zu finden, die sich für ein Richteramt zur Verfügung stellen würden. Umgekehrt seien aufgrund der geringeren Belastung auch bereits pensionierte Personen durchaus noch fähig und in der Lage, ein solches Amt auszuüben. Aus der Kommission wird zudem die Ansicht vertreten, dass in diesem Zusammenhang auch die Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten der Altersgrenze zu unterstellen seien. Damit würden alle haupt- bzw. vollamtlichen Behördenfunktionen im Kanton Glarus gleichbehandelt, nämlich als Beruf. Berufsleute müssten mit 65 in Pension, das solle auch für die Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten gelten.
- *Aufhebung der geltenden Regelung der Altersgrenze:* Für die gänzliche Aufhebung der Höchstaltersgrenze und somit für eine Streichung von Artikel 78 Absatz 5 KV wird angeführt, dass damit der Wählerwille beschnitten werde. Die Stimme, die für eine Person von 65 und älter abgegeben werde, sei ungültig. Der Blick über die Kantons Grenzen hinaus zeige, dass es keine überalterten Gremien gäbe. Es bestehe keine Rotations- oder Erneuerungsproblematik. Das Stimmvolk würde korrigierend eingreifen, wenn sich ein Problem ergäbe. Aus heutiger Sicht sei nicht nachvollziehbar, wieso der Kanton Glarus bei den Behörden freiwillig auf das Potential von Personen ab Alter 65 verzichte. Auch im Berufsleben sei das Rentenalter gegen oben flexibilisiert. Die Beschäftigung älterer Personen könne künftig ein Mittel gegen den Fachkräftemangel sein. Die Beschäftigung von Personen im Rentenalter sei rechtlich möglich. Es gäbe keinen Zwang zur Pensionierung mit 65. Schliesslich sei auch die Vorwirkung der starren Altersgrenze 65 nicht zu unterschätzen. Sie wirke sich bereits auf die Wahlchancen von Personen aus, welche die Altersgrenze noch nicht erreicht hätten. Deshalb sei auch eine generelle Erhöhung der Altersgrenze abzulehnen. Der Wählerwille solle gelten. Es sei Sache der Stimmberechtigten, ob sie ein älteres, langjähriges Behördenmitglied wiederwählen wollen oder nicht.
- *Ersatz der geltenden Regelung der Altersgrenze durch ein System der Amtszeitbeschränkung:* Aus der Kommission wird die Einführung eines Systems der Amtszeitbeschränkung an Stelle der bisherigen Höchstaltersgrenze zur Diskussion gestellt. Der Bericht zeige, dass Amtszeitbeschränkungen eine weniger einschneidende Alternative für starre Altersgrenzen sein könnten, auch wenn ihnen die gleichen oder zumindest ähnlichen Argumente entgegengehalten werden könnten. In einigen Kantonen unterständen sogar die Mitglieder des Kantonsparlaments einer Amtszeitbeschränkung. Bei den Amtszeitbeschränkungen gäbe es unterschiedliche Systeme. Entweder es werde bei den Amtsjahren angesetzt (12 oder 16) oder bei der Anzahl Wiederwahlmöglichkeiten, wie dies z. B. im Kanton Graubünden der Fall sei. Habe jemand die Amtszeitbeschränkung erreicht, müsse er lediglich für eine Amtszeit aussetzen. Danach sei eine Kandidatur wieder möglich. In

der Diskussion umstritten blieb, ob ein System der Amtszeitbeschränkung mit einer Ruhegehaltslösung für Regierungsrats- und Gerichtspräsidentenfunktionen einhergehen müsse bzw. solle.

Ausgehend von den soeben umschriebenen Szenarien und in Ergänzung des Antrages des Regierungsrates betreffend Kenntnisnahme des Berichts und Abschreibung des Prüfauftrages werden folgende Anträge zur Einreichung einer Motion gestützt auf Artikel 80 in Verbindung mit Artikel 26 Absatz 1a der Landratsverordnung (LRV; GS II A/2/3) gestellt und in der Kommission zur Abstimmung gebracht:

- Aufhebung der Altersgrenze:
Der Regierungsrat sei zu beauftragen, eine Vorlage zur Änderung der Kantonsverfassung auszuarbeiten, welche die Streichung von Artikel 78 Absatz 5 vorsieht.
- Ersatz der Altersgrenzen durch eine Amtszeitbeschränkung:
Der Regierungsrat sei zu beauftragen, eine Vorlage zur Änderung der Kantonsverfassung auszuarbeiten, mit welcher die Regelung der Altersgrenzen nach Artikel 78 Absatz 5 durch eine Amtszeitbeschränkung von 16 Jahren ersetzt wird, die in persönlicher Hinsicht die Regierungsräte, Ständeräte, Gerichtspräsidenten und Gemeindepräsidenten umfasst.

Während die Einführung einer Amtszeitbeschränkung mit 7:1 Stimmen bei einer Enthaltung unterliegt, spricht sich die Kommission mit 7:2 Stimmen für die Einreichung einer Kommissions-Motion aus, durch welche der Regierungsrat beauftragt werden soll, eine Vorlage zur Änderung der Kantonsverfassung auszuarbeiten, mit welcher die Altersgrenze von Artikel 78 Absatz 5 KV aufgehoben werden soll.

Im Sinne einer Ergänzung spricht sich die Kommission zudem dafür aus, den Regierungsrat zu beauftragen, bei der Erarbeitung der Vorlage das Wahlprozedere an der Landsgemeinde zu überprüfen und allenfalls eine Änderung vorzuschlagen.

4. Antrag

Die Kommission 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.

**Landrätliche Kommission Recht,
Sicherheit und Justiz**



LR Mathias Zopfi
Kommissionsvizepräsident