

An den Landrat

Glarus, 5. November 2019

Motion Kommission Recht, Sicherheit und Justiz «Aufhebung der Höchstaltersgrenze für öffentliche Ämter»

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Am 13. Juni 2019 reichte die landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz die Motion «Aufhebung der Höchstaltersgrenze für öffentliche Ämter» ein (s. Beilage). Darin fordert sie den Regierungsrat auf, eine Vorlage auszuarbeiten, mit welcher die in Artikel 78 Absatz 5 der Kantonsverfassung (KV) verankerten Höchstaltersgrenze von 65 Jahren für Mitglieder des Regierungsrates, die beiden Ständeräte sowie die Gerichtspräsidenten und weiteren Richter aufgehoben werden soll. Gleichzeitig soll das Wahlverfahren an der Landsgemeinde überprüft und allenfalls angepasst werden. Dies unter Bezugnahme auf den regierungsrätlichen Bericht «Altersgrenzen für öffentliche Ämter» vom 4. Dezember 2018, der aufzeigt, dass die Glarner Höchstaltersgrenze grundrechtliche Garantien der Bundesverfassung (BV) berührt, namentlich das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) sowie das aktive und passive Wahlrecht (Art. 34 BV).

2. Vereinbarkeit mit dem Diskriminierungsverbot

Gesetzliche Altersgrenzen führen dazu, dass Menschen aufgrund ihres Alters ungleich behandelt werden. Die Verfassungsmässigkeit von Altersschränken beurteilt sich deshalb auf der Grundlage des Diskriminierungsverbots von Artikel 8 Absatz 2 BV, welches die Diskriminierung auf Grund des Alters ausdrücklich verbietet. Die Anknüpfung an das Alter ist jedoch nicht per se unzulässig. Die Vermutung der Diskriminierung kann widerlegt und damit eine Sonderbehandlung auf der Grundlage eines an sich verpönten Merkmals gerechtfertigt werden.

Ausgelöst von der Diskussion über die in der Gemeinde Madiswil (BE) im Jahr 2002 beschlossene generelle Altersgrenze von 70 Jahren für öffentliche Ämter entwickelte die Lehre Kriterien für die Zulässigkeit von Höchstaltersschränken:

- *Legitimes Ziel*: Die Altersgrenze muss ein legitimes Ziel verfolgen, um zulässig zu sein. Sie muss durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sein. Hinsichtlich des Verbots der Altersdiskriminierung erscheinen insbesondere jene Altersschränken als unzulässig, die – bewusst oder unbewusst – das Ziel verfolgen, gewisse stereotype Rollen älterer Menschen zu verfestigen oder diese vom gesellschaftlichen Leben auszugrenzen.

- *Eignung der Massnahme:* Voraussetzung für die Zulässigkeit von Altersschränken ist, dass diese geeignet sind, das von ihnen angestrebte Ziel tatsächlich zu erreichen. Dies ist zunächst dann der Fall, wenn die Altersschränke solchen Tatsachen Rechnung trägt, die bei Menschen eines gewissen Alters mit überwiegender Häufigkeit zutreffen. Diesfalls ist die Schlechterstellung betagter Menschen in den tatsächlichen Verhältnissen genügend begründet.
- *Erforderlichkeit der Massnahme:* Eine Altersgrenze muss erforderlich sein, um das von ihr anvisierte Ziel tatsächlich zu erreichen. Dies bedeutet insbesondere, dass andere, nicht auf das Alter abstellende Massnahmen das fragliche Ziel nicht ebenso oder zumindest annähernd so gut zu erreichen vermögen. Es muss daher geprüft werden, ob statt einer Altersgrenze z. B. eine individuelle Abklärung, welche die Eigenschaften jedes Einzelnen feststellt und nicht an die generalisierten Fähigkeiten älterer Menschen anknüpft, ebenso gut zum Ziel führt. Das Kriterium der Erforderlichkeit einer Altersgrenze verlangt zudem, dass diese nicht mehr Menschen trifft als notwendig. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob das der Schranke zugrunde gelegte Alter nicht auch höher angesetzt werden könnte, ohne dass dadurch die Erreichung des Regelungsziels substantiell beeinträchtigt würde.
- *Zumutbarkeit für die Betroffenen:* Voraussetzung für eine Altersgrenze ist letztlich die Zumutbarkeit der fraglichen Altersschränke für die konkret davon Betroffenen. Es sind die Interessen an der Erreichung des fraglichen Ziels mit jenen älterer Menschen abzuwägen, die von der Altersschränke betroffene Tätigkeit oder sonstige Lebensgestaltung weiterhin wahrnehmen zu können. Je intensiver die Einzelnen in ihrer Persönlichkeit betroffen werden, desto gewichtiger müssen die mit der Altersschränke angestrebten Ziele sein. In der Lehre und Rechtsprechung wird es z. B. als zumutbar erachtet, dass die Notarinnen und Notare mit 70 Jahren ihre Tätigkeit aufgeben müssen, um jüngeren Kollegen Zugang zu diesem Beruf zu eröffnen und um eine einwandfreie Ausübung der ihnen übertragenen hoheitlichen Aufgabe sicherzustellen.

3. Vereinbarkeit mit der Wahl- und Abstimmungsfreiheit

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. Einschränkungen der Wahl- und Abstimmungsfreiheit sind unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit und aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses zulässig, sofern sie auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhen. Insofern kann auf die Ausführungen in Ziffer 2 verwiesen werden.

4. Vereinbarkeit bezogen auf die einzelnen öffentlichen Ämter

Höchstaltersgrenzen für legislative Behörden sind aus rechtswissenschaftlicher Sicht einheitlich 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 Höchstaltersschränken für legislative Organe generell ausgeschlossen. Hingegen ist die Zulässigkeit von Höchstaltersschränken für Mitglieder des Ständerates in der Lehre umstritten. Zwar handelt es sich auch 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).

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 Belastbarkeit 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.

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 körperlichen Belastbarkeit und des schlechter werdenden 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 tendenziell milderes, und daher verhältnismässigeres Mittel beurteilt. Erachtet man eine Amtszeitbeschränkung als Alternative, ist deren Ausgestaltung zu beachten: Eine Begrenzung der Amtszeit auf zwei Amtsperioden bzw. auf acht Jahre erscheint dabei als eher unverhältnismässig.

Bei der Prüfung der Rechtmässigkeit von Höchstaltersgrenzen ist schliesslich auch zu klären, bei welchem Alter diese anzusetzen sind, damit sie noch als verhältnismässig erscheinen. Mit Blick auf die steigende Lebenserwartung und den besseren Gesundheitszustand der älteren Generationen wird in der Lehre eine Altersgrenze von etwa 70 oder gar 75 Jahren bei durch Volkswahl bestellten Ämtern als angemessenen erachtet.

5. Stellungnahme des Regierungsrates

Der Regierungsrat hat dem Landrat bereits in seinem Bericht «Altersgrenzen für öffentliche Ämter» seine Grundhaltung aufgezeigt: Die Frage, ob ältere Menschen von der Ausübung politischer Ämter ausgeschlossen werden sollen, ist primär eine politische und keine juristische. Vor diesem Hintergrund erachtet es der Regierungsrat als nicht zwingend, dem Landrat und der Landsgemeinde eine Änderung von Artikel 78 Absatz 5 KV vorzuschlagen.

Die Glarner Höchstaltersgrenze für Mitglieder des Regierungsrates, die beiden Ständeräte sowie Richterinnen und Richter hat sich nach Ansicht des Regierungsrates bewährt. Sie beruht mit Artikel 78 Absatz 5 KV auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage. Die Vorschrift wurde an der Landsgemeinde 1988 in den Verfassungstext aufgenommen. Dies auf Antrag eines Bürgers und gegen den Willen von Regierungs- und Landrat. Gleichzeitig lehnte die Landsgemeinde eine ebenfalls beantragte Amtszeitbeschränkung ab. In der Folge war die «Altersguillotine» auch an den Landsgemeinden der Jahre 1989 und 2000 Verhandlungsgegenstand. Die Bundesversammlung gewährleistete die Bestimmung im Jahr 1989 zusammen mit der totalrevidierten Kantonsverfassung. Dabei wurde die Höchstaltersgrenze als einzige Bestimmung in beiden Räten speziell diskutiert.

Bestimmungen, welche das Alter als Kriterium für rechtliche Differenzierungen heranziehen, sind in der Schweizerischen Rechtsordnung häufig. In der Regel handelt es sich dabei um schematisierende, nicht auf die konkreten Umstände des Einzelfalls abstellende Mindest- oder Höchstaltersgrenzen. Als öffentliche Interessen wurden in der politischen Diskussion im Kanton Glarus für die Höchstaltersgrenze 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. Auch begründet das Ziel einer altersmässig ausgewogenen Zusammensetzung einer Behörde ein öffentliches Interesse an Höchstaltersgrenzen.

Einen Ersatz der Höchstaltersgrenze durch eine Amtszeitbeschränkung – wie sie teilweise andere Kantone kennen – lehnt der Regierungsrat ab (vgl. Bericht «Altersgrenzen für öffentliche Ämter», S. 19–21). Hier würden sich sofort weitere Fragen stellen. Zum einen müssten sich gerade jüngere Kandidierende die Frage stellen, welche Tätigkeit sie nach Ablauf der Amtszeitbeschränkung ausüben würden. Nach einer Amtszeit von 12 oder 16 Jahren dürfte es für viele schwierig werden, in ihren angestammten Beruf zurückzukehren, weshalb sie oftmals ein höheres politisches Amt auf Bundesebene oder Verwaltungs- bzw. Stiftungsratsmandate anstreben. Es besteht die Gefahr, dass sich mit einer Amtszeitbeschränkung weniger Personen für ein öffentliches Amt zur Verfügung stellen. Zudem dürfte eine Amtszeitbeschränkung nach Auffassung des Regierungsrates die Einführung einer Abgangsentschädigungs- bzw. Ruhegehaltsregelung bedingen, die sehr wahrscheinlich teurer als die heutige schlanke Lösung ist.

Für den Regierungsrat käme einzig 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. Jede Änderung der bestehenden Verfassungsbestimmung bedarf aber zwingend der Gewährleistung durch die Bundesversammlung. Ob diese erteilt wird, soweit die Höchstaltersgrenze nicht gänzlich abgeschafft würde, ist offen. Daher besteht die Gefahr, dass bei einer Änderung der Bestimmung auch politisch gewollte und sinnvolle Altersbeschränkungen abgeschafft würden. Aus diesen Gründen lehnt der Regierungsrat eine Änderung von Artikel 78 Absatz 5 KV ab. Sollte sich der Landrat für die Motion aussprechen und diese zur Ausarbeitung einer entsprechenden Vorlage an den Regierungsrat überweisen, so wird dieser – wie von den Motionären beantragt – dabei auch das Wahlverfahren an der Landsgemeinde überprüfen und allfällige Änderungen vorschlagen.

6. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die Motion abzulehnen.

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

Im Namen des Regierungsrates

*Andrea Bettiga, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:
- Motion