

§ 17 Änderung der Verfassung des Kantons Glarus (Aufhebung der Höchstaltersgrenze für öffentliche Ämter)

Die Vorlage im Überblick

Die in der Glarner Kantonsverfassung verankerte Höchstaltersgrenze von 65 Jahren für Mitglieder des Regierungsrates, die beiden Glarner Vertretungen im Ständerat sowie für sämtliche Richterinnen und Richter bildete seit ihrem Erlass im Jahr 1988 wiederholt Thema der politischen Debatte im Kanton Glarus. Letztmals lehnte die Landsgemeinde 2000 einen Memorialsantrag ab, welcher eine Aufhebung der Höchstaltersgrenze forderte. Nachdem die Frage im Landrat 2016 wieder aufgenommen wurde, kam der Regierungsrat in einem Bericht 2018 nach einer Würdigung der Glarner Höchstaltersgrenze aus rechtswissenschaftlicher Sicht zum Schluss, dass die Frage, ob ältere Menschen von der Ausübung politischer Ämter durch Altersgrenzen ausgeschlossen werden sollen, primär gesellschaftspolitischer und nicht juristischer Natur sei. Entsprechend sah sich der Regierungsrat nicht veranlasst, von sich aus tätig zu werden. Nach seiner Auffassung hat sich die geltende Regelung zur Erreichung der damit angestrebten Ziele in der Praxis bewährt

Mit der nun vorgeschlagenen Änderung der Kantonsverfassung wird ein parlamentarischer Auftrag – basierend auf einer Motion der landrätlichen Kommission Recht, Sicherheit und Justiz – aus dem Jahr 2019 umgesetzt. Damit forderte der Landrat die – zumindest teilweise – Aufhebung der Höchstaltersgrenze. Der Regierungsrat sprach sich im Grundsatz weiterhin für deren Beibehaltung aus, schlug jedoch eine differenziertere Lösung vor. So soll die Höchstaltersgrenze künftig nur noch für die Mitglieder des Regierungsrates sowie für die Gerichtspräsidien und die künftigen teileamtlichen Gerichtsvizepräsidien gelten. Bei diesen Funktionen steht die Organfunktion im Vordergrund. Die Höchstaltersgrenze für Milizrichterinnen und -richter sowie für die beiden Glarner Vertretungen im Ständerat soll jedoch abgeschafft werden. Eine Ausweitung der Höchstaltersgrenze auf Mitglieder kommunaler Behörden kann und soll im Zusammenhang mit der anstehenden Totalrevision des Gemeindegesetzes diskutiert und auf Gesetzesstufe verankert werden.

Die differenzierte Umsetzung der Motion wurde in der Vernehmlassung als ausgewogen und sachgerecht begrüsst. Das Festhalten an der Höchstaltersgrenze für Mitglieder des Regierungsrates sowie für die Gerichtspräsidien und die künftigen Gerichtsvizepräsidien unter gleichzeitiger Aufhebung der Höchstaltersgrenze für Milizrichterinnen und -richter wurde in der Vernehmlassung breit mitgetragen; eine generelle Aufhebung wird nur noch vereinzelt gefordert. Umstritten blieb in der Vernehmlassung die Aufhebung der Höchstaltersgrenze für das Amt als Ständerätin bzw. als Ständerat.

Die landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz sprach sich in Vorberatung der Vorlage für eine andere Lösung aus. Sie schlug für die Gerichtspräsidien und -vizepräsidien analog der Regelung für Bundesrichter eine Höchstaltersgrenze von 68 Jahren, für die Mitglieder des Regierungsrates eine solche von 65 Jahren vor. Mit der Abschaffung der Höchstaltersgrenze für Milizrichterinnen und -richter war sie einverstanden. Im Landrat selber wurden diese Fragen kontrovers diskutiert. Dieser schloss sich schliesslich dem Vorschlag des Regierungsrates an. Zuvor lehnte er Anträge auf die vollständige Streichung der Höchstaltersgrenze aus der Kantonsverfassung, auf deren Aufhebung auch für die Mitglieder des Regierungsrates sowie auf deren Beibehaltung für die Vertretungen im Ständerat ab. Künftig soll die Höchstaltersgrenze zudem nicht mehr mit der fixen Zahl 65, sondern mit dem höheren ordentlichen Rentenalter gemäss AHV-Gesetzgebung (aktuell 65 Jahre) definiert werden. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde grossmehrheitlich, der so bereinigten Verfassungsänderung zuzustimmen.

1. Ausgangslage

1.1. Geltendes Recht

Die Verfassung des Kantons Glarus (Kantonsverfassung, KV) enthält in Artikel 78 Absatz 5 eine obere Altersgrenze zur Ausübung bestimmter, abschliessend aufgezählter öffentlicher Ämter. 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 beenden. Obwohl nicht explizit geregelt, schliesst die Bestimmung sinngemäss auch eine spätere Wahl oder Wiederwahl aus. Im Ergebnis wird somit in persönlicher Hinsicht sämtlichen Stimmberechtigten ab Alter 65 das passive Wahlrecht für die abschliessend aufgezählten politischen Ämter entzogen (Wegfall einer Wählbarkeitsvoraussetzung). In sachlicher Hinsicht werden von der Altersgrenze neben den Mitgliedern des Regierungsrates (Exekutive), die beiden Vertretungen im Ständerat (Legislative auf Bundesebene) sowie sämtliche Richterinnen und Richter (Judikative) erfasst. Nicht darunter fallen hingegen die Glarner Vertretung 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.

Die Bestimmung fand – ausgehend von einem Abänderungsantrag eines Bürgers – im Rahmen der letzten Totalrevision an der Landsgemeinde 1988 Eingang in die Kantonsverfassung. Bei der Gewährleistung der neuen Kantonsverfassung durch den Bund stellte der Bundesrat die Zwecktauglichkeit von Höchstaltersgrenzen zwar in Frage, beantragte der Bundesversammlung jedoch, auch diese Bestimmung zu gewährleisten. In der Folge gewährleisteten der National- wie auch der Ständerat die Kantonsverfassung. Noch im Jahr des Erlasses der neuen Kantonsverfassung verlangte ein Bürger mit einem Memorialsantrag eine Anpassung von Artikel 78 KV. Neu sollte eine Höchstaltersgrenze von 70 Jahren für Landrätinnen und Landräte eingeführt werden. Des Weiteren verlangte der Antragsteller, zwischen Gerichtspräsidentinnen und -präsidenten und den übrigen Richterinnen und Richtern zu differenzieren. Für Letztere sollte eine höhere Altersgrenze von 70 Jahren gelten. Die Landsgemeinde lehnte den Memorialsantrag in der Folge 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. Die Landsgemeinde lehnte den Memorialsantrag ab.

1.2. Handlungsbedarf

Die Rechtsordnung kennt zahlreiche Regelungen, welche an das Alter anknüpfen und Altersgrenzen festlegen (z.B. Mündigkeitsalter, Alter für den Beginn der Schulpflicht, Mindestalter für den Erwerb des Führerausweises oder für eine Adoption, Rentenalter, Mindestalter für verkehrsmedizinische Kontrolluntersuchungen). Die Rechtsprechung zeigt, dass sachliche Gründe eine Ungleichbehandlung aufgrund des Alters rechtfertigen können, sofern diese auch vor dem Verhältnismässigkeitsprinzip bestehen. So bestätigte das Bundesgericht in einem Entscheid vom 16. Juni 2020 die Praxis des Kantonsrates des Kantons Zürich, Richterinnen und Richter der obersten kantonalen Gerichte nur wiederzuwählen, wenn sie zu Beginn der neuen Amtsperiode das 65. Altersjahr noch nicht vollendet haben. Die umstrittene Wahlpraxis verstosse weder gegen das Legalitätsprinzip noch gegen das Diskriminierungsverbot von Artikel 8 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV). Es sei – so das Bundesgericht – allgemein bekannt, dass mit zunehmendem Alter die körperliche und geistige Leistungsfähigkeit des Menschen abnehme, die Konzentrationsfähigkeit sich vermindere und die Erholungszeit nach Beanspruchungen länger werde. Indem die strittige Wahlpraxis an das übliche Rentenalter (von Männern) von 65 Jahren anknüpfe, trage sie dieser Entwicklung im legitimen Interesse einer geeigneten Besetzung der obersten kantonalen Gerichte Rechnung und erfolge daher aus sachlichen Gründen. Im Weiteren sei die strittige Wahlpraxis gemäss Bundesgericht auch verhältnismässig, vermöge sie doch die Besetzung der obersten Gerichte im gewünschten Sinn zu beeinflussen, sei keine praktikable mildere Alternative zur Anknüpfung an das Alter ersichtlich und treffe sie die betroffenen Richterinnen und Richter nicht übermässig hart, da diese zumindest bis zum Erreichen des üblichen Rentenalters (von Männern) von 65 Jahren im Amt bleiben könnten. Hingegen erkannte das Bundesgericht im Umstand, dass es beim Abstellen auf das Alter zu Beginn einer neuen Amtsperiode beim Wiederwahlentscheid zu Unterschieden bei der Dauer der Amtsausübung von bis zu fast sechs Jahren kommen kann, einen Verstoss gegen das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot von Artikel 8 Absatz 1 BV. Es forderte den Kantonsrat auf, seine Wahlpraxis diesbezüglich anzupassen.

Die rechtspolitische Debatte um Altersgrenzen für öffentliche Ämter entfachte sich in der Schweiz zuletzt um die 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 in verschiedenen Kantonen und auf Bundesebene, für ein Rechtsgutachten im Auftrag des Schweizerischen Seniorenrates sowie für einen Bericht des Bundesrates in Erfüllung der parlamentarischen Vorstösse. Darin erachtete der Bundesrat Altersschränken 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. Das im Auftrag des Schweizerischen Seniorenrates erstellte Rechtsgutachten kam zum Schluss, dass Altersgrenzen bei Organen mit primär legislativer Funktion gänzlich unzulässig seien, erachtete sie für Mitglieder von Exekutivbehörden jedoch als in engen Grenzen zulässig.

Im Kanton Glarus wurde die zuletzt im Zusammenhang mit einem Memorialsantrag an der Landsgemeinde 2000 geführte rechtspolitische Debatte durch die landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz im Jahr 2016 neu aufgenommen. Diese schlug dem Landrat bei der Beratung des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) vor, den Regierungsrat zu beauftragen, zuhanden des Parlaments zur rechtlichen Zulässigkeit, zur Ausgestaltung, zum Umfang und zu allfälligen Alternativen zur bestehenden Regelung von Artikel 78 Absatz 5 KV Bericht zu erstatten. Der Landrat folgte dem Antrag seiner Kommission und überwies den Auftrag an den Regierungsrat.

In seinem Bericht vom 4. Dezember 2018 zeigte der Regierungsrat dem Landrat in Erfüllung des Auftrags aus rechtswissenschaftlicher Sicht auf:

- dass – soweit es sich bei den von einer Altersgrenze betroffenen Behörden um solche handelt, die durch das Volk gewählt werden – die Höchstaltersgrenze von Artikel 78 Absatz 5 KV neben dem Diskriminierungsverbot von Artikel 8 Absatz 2 BV auch die Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 BV) betreffe.
- dass mit Artikel 78 Absatz 5 KV eine genügende gesetzliche Grundlage für die Höchstaltersgrenze bestehe.
- dass 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, zwischen der nebenamtlichen und der vollamtlichen Ausübung sowie zwischen der Mitgliedschaft in einer exekutiven, judikativen und legislativen Behörde zu unterscheiden sei.
- dass Alterslimiten für legislative Behörden generell rechtlich unzulässig seien, da die Parlamente das gesamte Stimmvolk zu repräsentieren hätten.
- dass die Zulässigkeit von Höchstaltersgrenzen für Mitglieder des Ständerates trotzdem umstritten sei, weil sich die Wahl der Ständeräte – obwohl es sich beim Ständerat um eine legislative Behörde des Bundes handle – nach kantonalem und nicht nach Bundesrecht richte (Art. 150 Abs. 3 BV).
- dass in der Lehre eine gewisse Einigkeit darüber herrsche, dass Höchstaltersgrenzen für nebenamtlich tätige Mitglieder von Exekutiv- und Judikativbehörden eher unzulässig seien.
- dass hingegen die rechtliche Zulässigkeit von Höchstaltersgrenzen für vollamtliche Exekutiv- und Judikativfunktionen in der Rechtswissenschaft umstritten sei bzw. dass ein Teil der Lehre Höchstaltersgrenzen mit Blick auf die mit zunehmendem Alter abnehmende körperliche und geistige Leistungsfähigkeit und die sich vermindernde Konzentrationsfähigkeit des Menschen als zulässig erachte.
- dass bei der Prüfung der Rechtmässigkeit von Höchstaltersgrenzen auch zu klären sei, bei welchem Alter sie anzusetzen seien, damit sie noch als verhältnismässig erscheinen, wobei die Lehre aufgrund der steigenden Lebenserwartung und des besseren Gesundheitszustands der älteren Generation eine Altersgrenze von etwa 70 oder gar 75 Jahren bei durch Volkswahl bestellten Ämtern als angemessen erachte.

Aus rechtspolitischer Sicht erachtete es der Regierungsrat in seinem Bericht als nicht zwingend erforderlich, dem Landrat und der Landsgemeinde eine Änderung von Artikel 78 Absatz 5 KV vorzuschlagen. Die Höchstaltersgrenze habe sich – so der Regierungsrat – bewährt, sei durch das Glarner Stimmvolk an mehreren Landsgemeinden bestätigt und von der Bundesversammlung gewährleistet worden. Der Regierungsrat erachtete die Höchstaltersgrenze in seinem Bericht als nach wie vor geeignet, die mit ihr angestrebten Ziele zu erreichen. Deshalb verzichtete er darauf, von sich aus eine Anpassung der Kantonsverfassung vorzuschlagen.

Im Zusammenhang mit der Beratung des regierungsrätlichen Berichts durch den Landrat reichte die Kommission Recht, Sicherheit und Justiz am 18. März 2019 eine Motion mit dem Ziel ein, die in Artikel 78 Absatz 5 KV geregelte Höchstaltersgrenze abzuschaffen. Der Wählerwille solle gelten, auch bezüglich des Alters. Es müsse Sache der Stimmberechtigten und nicht einer rechtlichen Höchstaltersgrenze sein, ob ein älteres, langjähriges Behördenmitglied wiedergewählt werde oder nicht. Daneben forderte die Motion eine Überprüfung des Wahlverfahrens an der Landsgemeinde. In seiner Stellungnahme vom 5. November 2019 beantragte der Regierungsrat dem Landrat, die Motion abzulehnen. In seiner Sitzung vom 20. November 2019 überwies der Landrat die Motion schliesslich an den Regierungsrat. Dabei wurde in der Debatte betont, dass auch nur eine teilweise Umsetzung der Motionsforderung denkbar sei, die zwischen den aktuell von der Höchstaltersgrenze betroffenen öffentlichen Ämtern differenziere. Die Überweisung der Motion an den Regierungsrat bedeute nicht, dass die Altersgrenze generell abgeschafft werden solle.

1.3. Zielsetzung

Mit der vorgeschlagenen Anpassung soll die Höchstaltersgrenze 65 nicht gänzlich, sondern – in Abhängigkeit von den betroffenen öffentlichen Ämtern – nur teilweise aufgehoben werden. Dabei orientierte sich der Regierungsrat neben der im Landrat geführten Debatte an den von ihm in seinem Bericht vom 4. Dezember 2018 aufgezeigten Szenarien zur Anpassung der Höchstaltersgrenze.

1.4. Wesentliche Inhalte

Die bestehende Regelung in Artikel 78 Absatz 5 KV, deren Regelungsinhalt sich nach der Sachüberschrift und dem Wortlaut eigentlich lediglich auf die Regelung der Amtsdauer und der Wiederwahl beschränkt, wird angepasst und mit einer neuen Bestimmung in Artikel 74 KV zur Wählbarkeit ergänzt. Dabei wird die Höchstaltersgrenze für die beiden Mitglieder des Ständerates sowie für Milizrichterinnen und -richter aufgehoben. An der Höchstaltersgrenze für die Mitglieder des Regierungsrates sowie die Gerichtspräsidien und -vizepräsidien wird jedoch festgehalten. Sie lenken ihre jeweilige Organisation und verfügen über eine grosse Entscheidungsautonomie. Bei diesen Ämtern steht somit die Organfunktion, nicht die Volksvertretungsfunktion im Vordergrund.

Die Höchstaltersgrenze soll zudem neu über das jeweils höhere ordentliche Rentenalter gemäss AHV-Gesetzgebung (derzeit 65 Jahre) definiert werden, nicht mehr über eine fixe Alterszahl in der Verfassung.

Auf die explizite Erweiterung der Höchstaltersgrenze auf Ämter auf kommunaler Ebene wird verzichtet. Gemäss Artikel 74 Absatz 2 KV kann das Gesetz «für bestimmte Behörden zusätzliche Wählbarkeitsvoraus-

setzungen vorsehen». Damit ist bereits nach geltendem Verfassungsrecht die Einführung einer Altersbegrenzung auf kommunaler Ebene auf dem Gesetzesweg möglich. Die Diskussion, ob solche eingeführt werden sollen, soll im Zusammenhang mit den in den Gemeinden teilweise bereits angestossenen Reformbestrebungen des politischen Systems auf kommunaler Ebene geführt und geklärt werden. Eine entsprechende Regelung kann in die anstehende Totalrevision des Gemeindegesetzes aufgenommen werden.

Ebenfalls verzichtet wird auf die Möglichkeit, beim Erreichen der Altersgrenze während der Amtsdauer die gesamte Amtsdauer im Amt bleiben zu dürfen statt vorzeitig auf die nächste Landsgemeinde bzw. auf Ende Juni zurücktreten zu müssen. Dies würde – wie das Bundesgericht in seinem jüngsten Entscheid festhielt – zu einer rechtungleichen Behandlung von Amtsinhaberinnen und Amtsinhabern führen, die sich kurz vor oder nach Erreichen der Höchstaltersgrenze einer Wiederwahl stellen müssen, wobei das Bundesgericht offenliess, wo die Grenze der unzulässigen Differenzierung liegt.

Schliesslich sieht der Regierungsrat keinen Anpassungsbedarf beim Wahlverfahren von Richterinnen und Richtern. So lehnt er eine Wahl an der Urne anstelle einer Wahl durch die Landsgemeinde ab. Was das Wahlprozedere an der Landsgemeinde selbst betrifft, so ist darauf hinzuweisen, dass Artikel 69 Absatz 2 GPR zwar vom Regelfall ausgeht, dass die Wahl der sich zur Wiederwahl stellenden Mitglieder der Gerichte gesamthaft in einem Wahlgang erfolgt, es jedoch jeder stimmberechtigten Person an der Landsgemeinde zusteht, eine Einzelwahl der sich zur Wiederwahl stellenden Richterinnen und Richter in der Reihenfolge ihres Amtsalters zu verlangen.

2. Vernehmlassungsverfahren

In der Vernehmlassung wurde die Vorlage als ausgewogen und sachgerecht gewürdigt. Der Handlungsbedarf und die Zielsetzung wurden anerkannt. Die differenzierte, die Debatte im Landrat berücksichtigende Umsetzung der Motion durch den Regierungsrat wurde positiv gewürdigt. Das Anknüpfen an der Organfunktion bei der differenzierten Ausgestaltung der Höchstaltersgrenze wurde als sachlich begründet angesehen. Eine generelle Aufhebung der Höchstaltersgrenze forderte einzig eine Vernehmlassung. Für eine Beibehaltung der bestehenden Regelung sprachen sich zwei Vernehmlassungen aus. Die Vernehmlassungsergebnisse lassen im Detail wie folgt zusammenfassen:

- *Regierungsrat*: Die Vernehmlassungsteilnehmenden begrüsst die Beibehaltung der Höchstaltersgrenze für Mitglieder des Regierungsrates mit einer Ausnahme ausdrücklich.
- *Gerichtspräsidien und Gerichtsvizepräsidien*: Ebenfalls bis auf eine Ausnahme unterstützt wurde die Beibehaltung der Höchstaltersgrenze für die Gerichtspräsidien und die künftigen Gerichtsvizepräsidien.
- *Milizrichterinnen und -richter*: Die Abschaffung der Höchstaltersgrenze für die nebenamtlichen Richterinnen und Richter wurde breit befürwortet. Die Judikative soll von den Lebenserfahrungen und der Verfügbarkeit dieser Personen auch über ihre Pensionierung hinaus profitieren können. Als Alternative zur Abschaffung schlug eine Vernehmlassung eine Erhöhung der Höchstaltersgrenze für Milizrichterinnen und -richter vor.
- *Ständerat*: Die Abschaffung der Höchstaltersgrenze für die Vertretungen im Ständerat war umstritten. Während ein Teil der Vernehmlassungen darin eine rechtliche Notwendigkeit sah, mit der auch eine Gleichbehandlung der Glarner Vertretung im Nationalrat hergestellt werde, wurde sie von einem anderen Teil abgelehnt. Das Amt einer Ständerätin bzw. eines Ständerates sei punkto Arbeitsumfang und Verantwortung mit dem Amt eines Vizegerichtspräsidiums, wenn nicht gar mit einem Regierungsratsamt vergleichbar. Zudem werde die Tätigkeit als Ständerat im Vergleich zu derjenigen eines Nationalrates etwas höher entschädigt.
- *Kommunale Behörden, insbesondere Gemeinderat*: Eine Vernehmlassung erachtete es als sinnvoll, die Frage der Höchstaltersgrenzen auf kommunaler Ebene im Rahmen der anstehenden Totalrevision des Gemeindegesetzes zu behandeln. Zwei Vernehmlassungsteilnehmende forderten hingegen, die verfassungsrechtliche Höchstaltersgrenze neu und zusätzlich auf Mitglieder von kommunalen Behörden (generell oder zumindest ab einem gewissen Pensum) auszudehnen.
- *Amtszeitbeschränkungen statt Höchstaltersgrenze*: Als Alternative zur Höchstaltersgrenze und als geeigneteres Instrument zur Verhinderung von «Sesselkleeberei» wurde in einigen Vernehmlassungen die Einführung oder Prüfung von Amtszeitbeschränkungen gefordert, sei es für sämtliche betroffene Ämter, nur für den Regierungsrat oder nur für diejenigen Ämter, für die künftig keine Höchstaltersgrenze mehr gelten soll.
- *Heraufsetzung der Höchstaltersgrenze*: Für den Fall, dass an Höchstaltersgrenzen festgehalten werde, erachtete eine Vernehmlassung eine solche zwischen 67 und 70 Jahren als angemessen.
- *Erhöhung Amtsdauer für Richterinnen und Richter*: Mit Blick auf die Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit regte eine Vernehmlassung an, zu prüfen, ob nicht ein System mit längeren Amtsdauern (allenfalls kombiniert mit einer Amtszeitbeschränkung und einer Abberufungsmöglichkeit) eingeführt werden soll.
- *Verzicht auf Festschreibung eines konkreten Altersjahres*: In der Annahme, dass das (sozialversicherungsrechtliche) Rentenalter in Zukunft nach oben angepasst werden könnte, schlugen einzelne Vernehmlassungen vor, in den Verfassungsbestimmungen nicht mehr an einem bestimmten Alter (z. B. 65 Jahre) anzuknüpfen und stattdessen das Höchstalter abstrakter zu umschreiben (z. B. ordentliches Pensionsalter, AHV-Alter, ordentliches Rentenalter).

3. Stellungnahme des Regierungsrates zur Vernehmlassung

Das Konzept, anhand der Organ- oder Volksvertretungsfunktion der betroffenen Ämter eine differenzierte Regelung vorzusehen, wurde in der Vernehmlassung grossmehrheitlich anerkannt. Das Festhalten an der Höchstaltersgrenze für Mitglieder des Regierungsrates sowie für die Gerichtspräsidien und die künftigen Gerichtsvizepräsidien unter gleichzeitiger Aufhebung der Höchstaltersgrenze für Milizrichterinnen und -richter wurde in der Vernehmlassung breit mitgetragen. Vor diesem Hintergrund hielt der Regierungsrat an seiner Vorlage fest.

Einen Systemwechsel weg von einer Höchstaltersgrenze hin zu einer Amtszeitbeschränkung lehnte der Regierungsrat explizit ab. Letztere kann ein geeignetes Mittel bilden, um dem Phänomen der «Sesselkleberei» entgegenzuwirken. Die Aussicht, sich aufgrund der Amtszeitbeschränkung nach dem Ende der politischen Laufbahn im mittleren Alter neu orientieren zu müssen, ist gerade für jüngere Personen ein Grund, sich nicht für ein Amt zur Verfügung zu stellen. Dies insbesondere, wenn die Amtszeitbeschränkung nicht durch Massnahmen wie Abgangsentschädigungs- oder Ruhegehaltsregelungen abgefedert wird. Dagegen spricht zudem, dass Amtszeitbeschränkungen zu einem zwangsweisen, vorzeitigen Abzug von wertvoller Erfahrung führen können. Zudem forderte die Motion der Kommission Recht, Sicherheit und Justiz die Aufhebung der Höchstaltersgrenze und nicht den Ersatz durch eine Amtszeitbeschränkung.

An der beabsichtigten Aufhebung der Höchstaltersgrenze für die Glarner Vertretung im Ständerat wurde jedoch festgehalten. 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 sowie 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. Zum Parlament, also zur Legislative auf Bundesebene, zählt auch der Ständerat. Als Teil des Bundesparlaments steht beim Ständerat die Volksvertretungsfunktion im Vordergrund. Die Volksvertretungsfunktion des Ständerates spricht nach Ansicht des Regierungsrates gegen eine kantonale Höchstaltersgrenze. Kommt hinzu, dass mit der Aufhebung der Höchstaltersgrenze die Glarner Vertretung im Ständerat bezüglich Wählbarkeit mit der Glarner Vertretung im Nationalrat gleichgestellt wird.

Ebenfalls abgelehnt wurde die Ausdehnung der verfassungsmässigen Höchstaltersgrenze auf kommunale Ämter. Die Diskussion, ob Höchstaltersgrenzen auch auf kommunaler Ebene eingeführt werden sollen, soll im Zusammenhang mit den in den Gemeinden teilweise bereits angestossenen Reformbestrebungen des politischen Systems auf kommunaler Ebene geführt und geklärt werden. Eine entsprechende Regelung kann in die anstehende Totalrevision des Gemeindegesetzes aufgenommen werden.

Die Frage, ob mit Blick auf die Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit die Amtsdauer von Richterinnen und Richtern erhöht werden soll oder nicht, wurde bereits im Rahmen der Totalrevision des Gerichtsorganisationsgesetzes geprüft; das Konzept jedoch nicht weiterverfolgt. Vor diesem Hintergrund erachtete es der Regierungsrat als nicht notwendig, diesen Punkt im Rahmen dieser Vorlage nochmals aufzugreifen.

Schliesslich lehnte der Regierungsrat auch eine Heraufsetzung der Altersgrenze auf 67 bzw. 70 Jahre oder gar höher ab. Hingegen soll im Verfassungstext auf die Erwähnung eines konkreten Altersjahres verzichtet werden und die Altersgrenze abstrakt definiert werden.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 74; Wählbarkeit

Artikel 74 KV ergänzt die allgemeine Bestimmung von Artikel 57 zum Inhalt des Stimmrechts und stellt im Verhältnis dazu eine Spezialregelung zur Wahl von Behördenmitgliedern an der Urne oder an der Landsgemeinde dar. Der neue Absatz 1b stellt klar, dass es sich bei der Höchstaltersgrenze um eine Wählbarkeitsvoraussetzung handelt, die primär das passive Wahlrecht der stimmberechtigten Personen betrifft. Als Grenze wird das höhere ordentliche Rentenalter gemäss AHV-Gesetzgebung (aktuell 65 Jahre) definiert. Wird das Rentenalter herauf- oder herabgesetzt, ändert sich somit auch die Höchstaltersgrenze. Die neue Bestimmung folgt systematisch auf die Vorschrift, welche mit Inkrafttreten des totalrevidierten Gerichtsorganisationsgesetzes die Wählbarkeitsvoraussetzungen für die Gerichtspräsidien und teilamtlichen Vizepräsidien regelt, wonach diese über ein an einer Schweizer Hochschule mit einem Lizenciat oder Master abgeschlossenes juristisches Studium verfügen müssen (vgl. Abs. 1a gemäss Memorial für die Landsgemeinde 2021, Teil 2, S. 52).

Neu nicht mehr der Höchstaltersgrenze unterstellt sind die beiden Vertretungen im Ständerat. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass es sich beim Ständerat um ein legislatives Organ auf Bundesebene handelt, bei welchem die Volksvertretungsfunktion – und nicht die Organfunktion – im Vordergrund steht. Dies spricht gegen eine Einschränkung des Wahlrechts durch eine Höchstaltersgrenze.

Mit der Beschränkung der Höchstaltersgrenze bei den Judikativbehörden auf die Gerichtspräsidien und die teilamtlichen Gerichtsvizepräsidien wird berücksichtigt, dass die Zulässigkeit von Höchstaltersgrenzen für

nebenamtliche Judikativbehörden in der Rechtswissenschaft umstritten ist. Entsprechend wurde in der Landratsdebatte bei der Überweisung der Motion auch angeführt, dass die Milizrichterinnen und -richter im Nebenamt tätig seien und dabei die Lebens- und Amtserfahrung wichtig sei. Nebenamtliche Richterinnen und Richter hätten gerade auch nach ihrer Pensionierung genügend Zeit zur Ausübung ihres Amtes und seien physisch und psychisch noch fit genug dazu.

Artikel 78; Amtsdauer und Wiederwahl

Der geänderte Absatz 5 entspricht inhaltlich der neuen Bestimmung in Artikel 74 und regelt den Fall, wenn die Amtsinhaberin oder Amtsinhaber das höhere ordentliche AHV-Rentenalter von derzeit 65 Jahren während einer laufenden Amtsdauer erreicht. Wie bisher darf die betroffene Person das angebrochene Amtsjahr, nicht jedoch die laufende Amtsdauer beenden. Davon betroffen sind nur noch die Mitglieder des Regierungsrates sowie die Gerichtspräsidenten und die teilsamtlichen Gerichtsvizepräsidenten. Bei ihnen steht die Organfunktion im Vordergrund.

5. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Die Änderungen verursachen gegenüber dem geltenden Recht keine zusätzlichen Kosten.

6. Inkrafttreten

Über den Zeitpunkt des Inkrafttretens soll der Regierungsrat befinden. Dabei dürfte es sich als sinnvoll erweisen, mit der Inkraftsetzung zumindest so lange zuzuwarten, bis feststeht, ob die Bundesversammlung die geänderten Verfassungsbestimmungen gewährleistet oder nicht. Dies vor dem Hintergrund, dass die Staatspolitische Kommission des Nationalrates den Kantonsregierungen in einem Schreiben vom 20. Oktober 2004 mitteilte, 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 vorsehen. Des Weiteren wird der Regierungsrat bei der Festlegung des Zeitpunkts des Inkrafttretens auch anstehende Wahltermine zu berücksichtigen haben.

7. Beratung der Vorlage im Landrat

7.1. Kommission

Die landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz unter dem Vorsitz von Landrat Bruno Gallati, Näfels, nahm sich der Vorlage an. In der Kommission war Eintreten unbestritten. Kontroverser wurden die Diskussionen in der Detailberatung.

7.1.1. Definition der Altersgrenze

Hier kamen vorerst Fragen zur Definition des AHV- bzw. Pensionsalters auf. Es dürfe nicht das Basisreglement einer Pensionskasse für die Höchstaltersgrenze entscheidend sein. Eine solche Anknüpfung an das Pensionsalter der Glarner Pensionskasse schlug der Regierungsrat ursprünglich vor. Bei einer Definition mit dem AHV-Rentenalter gebe es hingegen eine unterschiedliche Regelung für Mann und Frau. In der Folge einigte man sich in der Kommission darauf, dass eine Höchstaltersgrenze – wenn überhaupt – entgegen des Vorschlags des Regierungsrates mit einer konkreten Zahl zu fixieren sei.

7.1.2. Altersgrenze für Mitglieder des Ständerates

Beim Ständerat schloss sich die Kommission rasch dem Vorschlag des Regierungsrates an. Die Gründe für die Aufhebung der Höchstaltersgrenze überzeugten in der Kommission. Insbesondere handle es sich bei der Vertretung im Ständerat um ein Legislativamt. Die zeitliche Belastung liege gemäss Aussagen des in der Kommission Einsitz nehmenden Ständeratsmitglieds bei unter 50 Prozent. Im Vordergrund stehe zudem die Volksvertretungsfunktion.

7.1.3. Altersgrenze für Mitglieder des Regierungsrates

Bezüglich Regierungsrat gingen die Meinungen in der Kommission weit auseinander. Für die Aufhebung der Höchstaltersgrenze wurde argumentiert, dass diese heute nicht mehr zeitgemäss sei. Die Menschen seien heute länger leistungsfähig. Es sei an den Wahlberechtigten, über die Eignung von Kandidierenden zu befinden. Nebst dem aktiven schränke die Höchstaltersgrenze auch das passive Wahlrecht eines erheblichen Teils der Bevölkerung ein. Die Erfahrungen beim Bund und in anderen Kantonen zeigten, dass auch ohne Höchstaltersgrenze keine Probleme mit dem Alter der Amtsinhabersinnen und -inhaber bestünden. Für die Beibehaltung der Höchstaltersgrenze wurde ins Feld geführt, dass das Amt des Regierungsrates ein 100-Prozent-Pensum mit Organfunktion sei. Folglich verlange dieses die volle Leistungsfähigkeit. Eine Rotation in den

Gremien bzw. eine regelmässige Verjüngung sei wichtig. Auch jüngeren Personen müsse eine Perspektive geboten werden. Und letztlich habe die Landsgemeinde die Altersgrenze bereits mehrfach bestätigt.

Ein ins Spiel gebrachter Kompromissvorschlag, der den Verbleib eines Regierungsrates im Amt bis zum Ende der Legislatur beinhaltete, war in der Kommission aussichtslos. In der Folge entschied die Kommission vorerst entgegen dem regierungsrätlichen Vorschlag, die Höchstaltersgrenze für die Mitglieder des Regierungsrates aufzuheben. Aufgrund von zusätzlichen Informationen und Abklärungen wurde die Altersbeschränkung bzw. deren Aufhebung beim Regierungsratsamt aber an einer weiteren Kommissionssitzung nochmals diskutiert. Der noch einmal ins Spiel gebrachte Kompromiss mit dem Verbleib im Amt bis Ende Legislatur bzw. der neu eingebrachte Vorschlag mit einer Höchstaltersgrenze von 68 Jahren waren jedoch weiterhin aussichtslos. Nach einem Rückkommensantrag konnte in der Kommission nochmals über die Höchstaltersgrenze für die Mitglieder des Regierungsrates befunden werden. Schliesslich schloss sie sich aber mit einem knappen Mehr dem Antrag des Regierungsrates an.

7.1.4. Altersgrenze bei den Mitgliedern der Gerichte

Beim Richteramt ist zwischen Präsidium und Vizepräsidium sowie den Milizrichtern zu unterscheiden. Der Regierungsrat schlug bezüglich Gerichtspräsidien und teilamtlichen Vizepräsidien den Verbleib bei einer Höchstaltersgrenze von 65 Jahren vor. Bei den Milizrichtern sei sie hingegen aufzuheben. Die Kommission hörte zu diesem Vorschlag auch die Obergerichtspräsidentin an. Dass ein Richteramt nicht so stark in der Öffentlichkeit stehe, spreche bei den Präsidien und Vizepräsidien für eine Höchstaltersgrenze. Allerdings müsse diese nicht schon bei 65 Jahren liegen. Auch die neu vorgeschriebene berufliche Qualifikation und somit die höhere Hürde für Gerichtspräsidien und den Vizepräsidien würden eher für eine höhere Grenze als 65 Jahre sprechen. Zudem biete sich die Höchstaltersgrenze von 68 Jahren aufgrund der analogen Regelung bei den Bundesrichtern an. Die Kommission entschied daraufhin, eine Höchstaltersgrenze bei den Gerichtspräsidien und den -vizepräsidien von 68 Jahren zu beantragen. Bei den Milizrichterinnen und -richtern war sie sich die Kommission grossmehrheitlich einig, dass die Höchstaltersgrenze – wie vom Regierungsrat vorgeschlagen – aufgehoben werden soll.

Die Kommission beantragte dem Landrat schliesslich, der so bereinigten Vorlage zuzustimmen.

7.2. Landrat

Eintreten auf die Vorlage war im Landrat nicht bestritten. Schon in der Eintretensdebatte zeigte sich ein Graben. Ein Teil der Fraktionen stellte sich hinter die Argumentation der Kommission: Die höheren Höchstaltersgrenzen für die Gerichtspräsidien und -vizepräsidien seien sachlich gerechtfertigt. Andere Fraktionen sprachen sich – mit Abweichungen – für die regierungsrätliche Vorlage aus, die einheitliches Höchstalter vorsah. Die Vorlage des Regierungsrates sei, wenn überhaupt etwas geändert werden soll, ausgewogen und sinnvoll. Der Regierungsrat halte am Grundsatz der Höchstaltersgrenze fest. Das sei richtig und wichtig. Der Vorschlag differenziere aber auch.

Bei der Bereinigung wurde vorerst die Kommissionsvorlage mit den zwei unterschiedlichen Höchstaltersgrenzen für Gerichtspräsidien bzw. -vizepräsidien und Regierungsrat der Vorlage des Regierungsrates mit einer einheitlichen Höchstaltersgrenze gegenübergestellt. Mit beinahe einer Dreiviertelmehrheit sprach sich der Landrat für die Regierungsvorlage aus, womit unterschiedliche Höchstaltersgrenzen vom Tisch waren.

7.2.1. Altersgrenze für Mitglieder des Regierungsrates

Die Grüne Fraktion stellte Antrag, die Höchstaltersgrenze für die Mitglieder des Regierungsrates abzuschaffen. Es sei zwar gut, wenn der Regierungsrat regelmässig erneuert werde. Aber die Höchstaltersgrenze sei das falsche Mittel dazu. Die Auswahlmöglichkeiten für die Wählenden würden eingeschränkt, über 65-Jährige diskriminiert. Wenn die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger feststellten, dass die Leistungsfähigkeit eines Regierungsmitgliedes abnehme, könnten sie es abwählen. Die Höchstaltersgrenze sei zudem eine fast rein glarnerische Eigenheit.

Dem wurde entgegengehalten, dass man für ein solch herausforderndes Amt über die vollen geistigen und körperlichen Kräfte verfüge müsse. Diese liessen mit der Zeit nach – ob man das wolle oder nicht. Hier sollten die gleichen Regeln wie bei öffentlichen Anstellungen gelten, man müsse mit Erreichen des Pensionsalters zurücktreten. In Gesamterneuerungswahlen gegen einen rücktrittsunwilligen Bisherigen anzutreten, sei zudem eine grosse Hürde. Es gebe keine Garantie, dass dann auch tatsächlich der oder die 67-Jährige abgewählt werde und nicht jemand anderes.

Mit klarer Mehrheit sprach sich der Landrat für die Beibehaltung der Höchstaltersgrenze für Regierungsräte aus.

7.2.2. Altersgrenze für Mitglieder des Ständerates

Ein weiterer Antrag wollte – im Gegensatz zur vorbereitenden Kommission und zur Regierungsvorlage – die Höchstaltersgrenze für die Mitglieder des Ständerates beibehalten. Es sei 1988 gerade ein Ständerat gewesen, der deren Einführung provoziert habe. Das Amt sei weit mehr als bloss ein Nebenamt und werde öffent-

lich stark wahrgenommen. Dem wurde entgegengehalten, dass gerade diese Grenze aus wissenschaftlicher Sicht höchst fragwürdig sei. In Legislativen müssten möglichst alle Altersgruppen vertreten sein. Es bestehe die Gefahr, dass die Gewährleistung dieser Altersgrenze durch die Bundesversammlung verweigert werde.

Mit einer Zweidrittelmehrheit votierte der Landrat für die Streichung der Höchstaltersgrenze für Mitglieder des Ständerates.

7.2.3. Definition der Höchstaltersgrenze

Diskutiert wurde, ob eine fixe Alterszahl (65 Jahre) oder ein Verweis auf ein Renten- oder Pensionsalter in die Verfassungsbestimmung aufgenommen werden soll. Der Regierungsrat schlug ursprünglich vor, künftig auf das ordentliche Pensionsalter der Glarner Pensionskasse abzustellen, während die Kommission eine konkrete Zahl vorschlug. Gegen eine solche wurde vorgebracht, dass Verfassungsänderungen Weitsicht erforderten. Man müsse Regelungen treffen, die nicht regelmässig wieder angepasst werden müssten. Ein Verweis auf das ordentliche AHV-Rentenalter würde Amtsträgerinnen diskriminieren. In erster Lesung obsiegte deshalb die Fassung des Regierungsrates, in der Verfassung keine konkrete Zahl mehr zu nennen, sondern auf das Pensionsalter abzustellen. Dies führte in der zweiten Lesung zu weiteren Diskussionen. Es könne nicht sein, dass man auf eine Referenzgrösse abgestellt werde, die allein durch den Stiftungsrat einer Pensionskasse geändert werden könne. In zweiter Lesung wurde der Vorschlag eingebracht, man solle das höhere ordentliche AHV-Rentenalter als Referenzgrösse in die Verfassungsbestimmung aufnehmen. Diese Regelung erlaube eine flexible Anpassung an die aktuellen Gegebenheiten und diskriminiere Amtsträgerinnen nicht. Der Landrat stimmte diesem Antrag schliesslich zu.

7.2.4. Streichungsantrag

In zweiter Lesung wurde die vollständige Abschaffung der Höchstaltersgrenze in der Glarner Kantonsverfassung beantragt. Eine Verknappung des Angebots von Kandidierenden sei schlecht. Der politische Wettbewerb werde dadurch weniger dynamisch, wie ein Blick in andere Kantone, die überdies keine Probleme mit Sesselkleberei bekundeten, zeige. Zudem habe eine Altersgrenze für öffentliche Ämter auch eine Vorwirkung: Ein 60-Jähriger kandidiere nicht mehr für ein Amt. Zudem sei die Altersbeschränkung diskriminierend, 25 Prozent der Wähler seien über 65-jährig. 18-Jährigen ohne Lebenserfahrung traue man das Amt eines Regierungsrates zu, einem lebenserfahrenen 66-Jährigen hingegen nicht. Dem wurde entgegengehalten, dass bei den Mitgliedern des Regierungsrates und den Gerichtspräsidenten bzw. -vizepräsidenten die Aufgabe und die Organfunktion im Vordergrund stünden, eine Altersgrenze hier aufgrund der Belastung des Amtes durchaus ihre Berechtigung habe. Zudem habe man mit der Altersbeschränkung für Mitglieder des Regierungsrates gute Erfahrungen gemacht. Es gebe keinen stichhaltigen Grund, diese abzuschaffen. Der Streichungsantrag wurde schliesslich mit einer Zweidrittelmehrheit verworfen.

In der Schlussabstimmung wurde die so bereinigte Verfassungsänderung mit wenigen Gegenstimmen verabschiedet. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Verfassungsänderungen zuzustimmen.

8. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Verfassungsänderung zuzustimmen:

Änderung der Verfassung des Kantons Glarus

(Vom

(Erlassen von der Landsgemeinde am

I.

GS I A/1/1, Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 (Stand 1. Januar 2020), wird wie folgt geändert:

Art. 74 Abs. 1b (neu)

^{1b} Stimmberechtigte, die im Zeitpunkt der Wahl das höhere ordentliche Rentenalter erreicht haben, können nicht mehr als Regierungsrat oder in die Gerichtspräsidien und die teilamtlichen Gerichtsvizepräsidien gewählt werden.

Art. 78 Abs. 5 (geändert)

⁵ Die Mitglieder des Regierungsrates sowie der Gerichtspräsidien und der teilamtlichen Gerichtsvizepräsidien, welche das höhere ordentliche Rentenalter erreicht haben, scheiden auf die darauffolgende Landsgemeinde bzw. auf Ende Juni aus ihrem Amte aus.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.