



Prof. Dr. Markus Schefer
Prof. Dr. René Rhinow
unter Mitarbeit von
Martin Looser, Fürsprecher

Universität Basel
Juristische Fakultät
Maiengasse 51
4056 Basel

Zulässigkeit von Altersgrenzen für politische Ämter aus Sicht der Grundrechte

Gutachten im Auftrag des
Schweizerischen Seniorenrats

Anhang I

Ein Überblick über die bestehenden
Altersschränken im schweizerischen Recht

A. Altersschränken in der Rechtsordnung – ein Überblick	3
B. Insbesondere: Altersgrenzen für politische Ämter und Kommissionen	7
I. Exekutiven	7
1. Keine Altersschränken für Mitglieder des Bundesrates	7
2. Höchstaltersschränken für Mitglieder der Kantonsregierungen: Bern, Glarus, Appenzell Ausserrhoden	7
a) Kanton Bern	8
b) Kanton Glarus	8
c) Kanton Appenzell Ausserrhoden	8
d) Übrige Kantone	9
3. Altersschränken für Mitglieder von Gemeindeexekutiven	9
a) Gemeinden im Kanton Bern	9
b) Gemeinden im Kanton Jura	12
c) Gemeinden im Kanton Luzern	13
d) Gemeinden in anderen Kantonen	14
II. Legislativen	15
1. Nationalrat	15
2. Ständerat	15
3. Kantonale und kommunale Legislativen	17
III. Judikativen	18
1. Mitglieder des Bundesgerichts	18
2. Mitglieder der eidgenössischen Rekurs- und Schiedskommissionen	18
3. Richterinnen und Richter der Kantone	19
a) Übersicht	19
b) Kantone Glarus und Appenzell Ausserrhoden	20
c) Kanton Genf	20
d) Kanton Bern	21
e) Kanton Freiburg	21
IV. Kommissionen	22
1. Allgemeines	22
2. Kommissionen des Bundes	22
3. Kommissionen nach kantonalem Recht	23
a) Kanton Freiburg	23
b) Kanton Bern	23
c) Kanton Zug	24
4. Kommissionen in den Gemeinden	24

A. Altersschränken in der Rechtsordnung – ein Überblick

Bestimmungen, die das Alter als Kriterium für rechtliche Differenzierungen heranziehen, sind in der Rechtsordnung nicht selten. Das Erreichen der Volljährigkeit mit 18 Jahren (mit der sowohl das politische Stimmrecht erworben wird als auch die volle zivilrechtliche Handlungsfähigkeit und die strafrechtliche Verantwortlichkeit eintritt) und des AHV-Pensionsalters mit 64/65 Jahren (mit dem ein Rentenanspruch entsteht), sind für den Einzelnen die wohl spürbarsten Alterslimiten. Beispielhaft und in chronologischer Reihenfolge erscheinen darüber hinaus auch die folgenden Altersgrenzen von einiger Bedeutung:

- Die obligatorische *Schulpflicht* beginnt in der Regel mit dem vollendeten 6. Altersjahr (vgl. exemplarisch Art. 22 Volksschulgesetz-BE¹).
- Die *Strafrechtmündigkeit* beginnt mit Vollendung des 7. Altersjahr; auf Kinder unter sieben Jahren ist das Strafgesetz nicht anwendbar (Art 82 Abs. 1 StGB²).
- Kinder und Jugendliche unter 15 Jahren dürfen – von eng umgrenzten Ausnahmen abgesehen – nicht in einem Betrieb *beschäftigt* werden (Art. 30 Arbeitsgesetz³).
- Über sein *religiöses Bekenntnis* kann selbständig bestimmen, wer das 16. Altersjahr zurückgelegt hat (Art. 303 Abs. 3 ZGB⁴).
- *Alkoholische Getränke* dürfen Kindern und Jugendlichen unter 16 Jahren nicht angeboten werden. *Werbung* für alkoholische Getränke⁵, die sich speziell an Jugendliche unter 18 Jahren richtet (vgl. Art. 37 und 37a Lebensmittelverordnung⁶) ist untersagt⁷.
- Die mit Vollendung des 18. Lebensjahrs eintretende *Mündigkeit* eines Menschen (Art. 14 ZGB) ist zugleich eine Voraussetzung für die volle zivilrechtliche Handlungsfähigkeit (Art. 12 ZGB; Fähigkeit, durch eigenes Handeln Rechte und Pflichten zu begründen), der Prozessfähigkeit (siehe etwa Art. 14 BZP⁸; Fähigkeit, einen Prozess selbständig zu führen) sowie der Betreuungsfähigkeit⁹. Auch die Ehemündigkeit tritt mit 18 Jahren ein (Art. 94 ZGB)¹⁰.

¹ Volksschulgesetz (VSG), BSG 432.210.

² Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB), SR 311.0.

³ Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (ArG), SR 822.11

⁴ Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB), SR 210.

⁵ Vgl. die analoge Bestimmung für die Werbung mit Tabakwaren in Art. 15 Tabakverordnung, SR 817.06.

⁶ Lebensmittelverordnung (LMV), SR 817.02.

⁷ Vgl. auch Art. 136 StGB, der das Verabreichen gesundheitsgefährdender Stoffe – unter anderem Alkohol – an unter 16-Jährige unter Strafe stellt.

⁸ Bundesgesetz über den Bundeszivilprozess (BZP), SR 273. Vgl. auch etwa Art. 35 Abs. 1 ZPO-BE, BSG 271.1.

⁹ DOMENICO ACOCELLA, Art. 38, in: Staehelin u.a. (Hrsg.), Kommentar zum SchKG Band I, Basel/Genf/München 1998, Rz. 31.

¹⁰ Weitere Beispiele aus dem Zivilrecht: Art. 144 Abs. 2 (Anhörung von Kindern bei einer Scheidung), Art. 256c Abs. 2 (Anfechtung der Vaterschaftsvermutung), Art. 260c (Anerkennung der Vaterschafts- anerkennung), Art. 467 (erbrechtliche Verfügungsfähigkeit) ZGB. Auch das Schweizerische Obligationenrecht knüpft an verschiedenen Stellen an das Alter an, vgl. etwa Art. 329a Abs. 1 (Ferien), Art. 329e Abs. 1 (Urlaub für ausserschulische Jugendarbeit), Art. 331d f. (Personalvorsorge) OR, SR 220.

- Mit Erreichen der Volljährigkeit (18 Jahre) wird auf Bundesebene und in allen Kantonen¹¹ das *Stimmrecht* verliehen. Verschiedene Kantone kennen hingegen höhere Mindestaltersgrenzen für die *Wählbarkeit* in die Kantonsregierung (Schwyz, Freiburg, Genf) oder für die *Wählbarkeit* in ein Richteramt (Freiburg, Genf)¹².
- Für Waisen endet die Rentenberechtigung in der Regel mit Vollendung des 20. Lebensjahres, bei Vorliegen besonderer Gründe kann sie länger ausgerichtet werden, maximal jedoch bis zum Ende des 25. Altersjahrs (Art. 25 Abs. 4 und 5 AHVG¹³).
- Auch das *strafrechtliche* Sanktionssystem knüpft am Alter an, indem es für jüngere Altersgruppen vom Erwachsenenstrafrecht abweichende Regeln bereithält: So sieht es für Straffällige im Kindes- und Jugendalter und für junge Erwachsene besondere pädagogisch orientierte Massnahmen vor. Unterschieden wird dabei zwischen der Gruppe der sieben- bis 15-jährigen (Art. 82 Abs. 2 StGB), jene der 16- bis 18-jährigen (Art. 89 StGB) und der 19- bis 25-jährigen (100 Abs. 1 i.V.m. Art. 100^{bis} und 100^{ter} StGB). Bei Täter im Alter zwischen 18 bis 20 Jahren kann die Strafe gemildert werden (vgl. Art. 64 letzter Absatz StGB)¹⁴.
- Je nach Kategorie beträgt das Mindestalter für das *Führen von motorisierten Fahrzeugen* 14, 16, 18 oder 21 Jahre (Art. 5 der VZV¹⁵). Motorfahrzeugführer, die das 70. Altersjahr überschritten haben, müssen sich alle zwei Jahre einer vertrauensärztlichen Kontrolluntersuchung unterziehen (Art. 7 Abs. 3 der genannten Verordnung), Inhaber bestimmter Kategorien (Personen- und Gütertransporte) haben bis zum 50. Altersjahr alle fünf Jahre, und nachher alle drei Jahre einer entsprechenden Kontrolle zu unterziehen¹⁶.
- Für eine *Adoption* müssen die adoptionswilligen Eltern das 35. Altersjahr vollendet haben (Art. 264a und 264b ZGB).
- Stipendien werden in der Regel nur bis zu einem bestimmten Alter ausgerichtet. So ist etwa im Kanton Bern nur beitragsberechtigt, wer das 40. Altersjahr noch nicht zurückgelegt hat (Art. 5 Abs. 3 Stipendiengesetz-BE¹⁷).

¹¹ Vgl. IVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Bundesverfassung, Zürich 2000, Rz. 56 f. und 120 f. Hinweise auf das niedrigere Stimmrechtsalter von 14 und 16 Jahren in einzelnen Kantonen der alten Eidgenossenschaft bei Rz. 89.

¹² Vgl. die Hinweise in Anm. 131 (Judikative), und im Gutachten die Anm. 113 (Exekutive).

¹³ Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG), SR 831.10 (vgl. Anhang II, S. 8). Aus der kantonalen Gesetzgebung vgl. ebenso etwa Art. 4 Abs. 3 der Glarner Verordnung über die Alterssicherung der Regierungsräte, der Gerichtspräsidenten und des Staatsanwaltes (GS II D/1/1) oder Art. 24 Abs. 2 der Statuten der Beamtenversicherungskasse des Kantons Glarus (GS II D/2/1).

¹⁴ Das Strafrecht nimmt mit dieser Abstufung Rücksicht auf den heranwachsenden, sich entwickelnden Menschen, dem seine Handlungen nicht gleichermassen zugerechnet werden können, wie einem Erwachsenen; vgl. dazu GÜNTER STRATENWERTH, Schweizerisches Strafrecht, Allgemeiner Teil I, Bern 2. Aufl. 1996, S. 258 f. Zum Strafmilderungsgrund für junge Erwachsene gem. Art. 64 letzter Absatz StGB vgl. DERS., Schweizerisches Strafrecht, Allgemeiner Teil II, Bern 1989, S. 262 f.

Auch das Verfahren, nach welchem Straftaten von Jugendlichen beurteilt werden, folgt eigenen Regeln, die teilweise vom ordentlichen Strafverfahrensrecht erheblich abweichen. Vgl. Art. 369 StGB und für das kantonale Verfahrensrecht beispielhaft das Jugendrechtspflegegesetz (JRPFG) des Kantons Bern, BSG 322.1.

¹⁵ Verordnung über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr (Anhang II, S. 8 f.)

¹⁶ Höchstaltersschranken bestehen auch im Luftfahrtrecht: vgl. Art. 17 Abs. 1, 4 und 5 Reglement über die Ausweise für Flugpersonal (Anhang II, S. 9); sogar die Möglichkeit, als Vertrauensarzt tätig zu sein, endet mit dem 70. Altersjahr, Art. 11 Verordnung über den fliegerärztlichen Dienst der Zivilluftfahrt (Anhang II, S. 10).

¹⁷ Gesetz über die Ausbildungsbeiträge (Stipendiengesetz, StipG), BSG 438.31.

- Die *Militärdienstpflicht* endigt für das Gros der Dienstpflichtigen (Soldaten, Gefreite, Unter- und Subalternoffiziere und Hauptleute) nach Vollendung des 42. Lebensjahres (Art. 13 Abs. 1 und 2 Militärgesetz¹⁸). Eine Weiterverwendung von Militärangehörigen über Grenze hinaus ist nur bei Vorliegen wichtiger Gründe und auch dann nur bis zum 65. Altersjahr möglich (Art. 14 Militärgesetz).
- Zur Übernahme einer *Vormundschaft* kann nur verpflichtet werden, wer das 60. Altersjahres noch nicht vollendet hat (Art. 383 Ziff. 1 ZGB)¹⁹.
- Verschiedene Kantone kennen einen *Amtszwang für politische Ämter*²⁰. Gegen ihren Willen Gewählte können nur bei Vorliegen bestimmter Gründe die Annahme der Wahl verweigern. Regelmässig ist das Überschreiten des 60. oder 65. Altersjahrs ein entsprechender Grund²¹.
- Einen Anspruch auf *Altersrente* erhalten Frauen mit der Vollendung des 64., Männer mit der Vollendung des 65. Lebensjahres (Art. 21 AHVG²²).
- *Ruhestandsregelungen für Bedienstete im öffentlichen Dienst* sind regelmässig als zwingende Alterslimiten ausgestaltet. So müssen Angestellte und Beamte der Bundesverwaltung und in den meisten Kantonen ihre Tätigkeit mit Erreichen des AHV-Pensionsalters aufgeben (vgl. Art. 10 BPG²³). Eine Weiterbeschäftigung im öffentlichen Dienst ist nur in Ausnahmefällen und nur bis zum 70. Altersjahr möglich (Art. 35 Bundespersonalverordnung)²⁴. Analoge Regeln sind in den Kantonen verbreitet²⁵.

Altersschränken existieren auch für Stipendien des schweizerischen Nationalfonds: vgl. etwa Art. 8 Reglement des SNF über die Gewährung von Beiträgen i.V.m Art. 6 Abs. 1 lit. d. Reglement des Schweizerischen Forschungsrats über die Gewährung von Forschungsstipendien an angehende Forscherinnen und Forscher (Antritt des Stipendiums vor Vollendung des 33. Altersjahrs) und Art. 6 Abs. 1 lit. d Reglement des Schweizerischen Forschungsrats über die Gewährung von Forschungsstipendien an fortgeschrittene Forscherinnen und Forscher (35. Altersjahr) (http://www.snf.ch/de/fop/awa/awa_fel.asp – Januar 2003).

¹⁸ Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz; Anhang II, S. 8).

¹⁹ Für weitere Beispiele vgl. MARIO M. PEDRAZZINI/NIKLAUS OBERHOLZER, Grundriss des Personenrechts, 4. Aufl. Bern 1993, S. 53 f.

²⁰ Zur Verbreitung in den Kantonen vgl. Y. HANGARTNER/A. KLEY (Anm. 11), Rz. 259 ff., insb. 264.

²¹ Das Wahlgesetz des Kantons *Zürich* sieht einen Amtszwang für Ämter vor, die nebenberuflich erledigt werden können (Art. 114 Wahlgesetz). Wer das 60. Altersjahr zurückgelegt hat, kann die Annahme der Wahl jedoch verweigern (Art. 115 Wahlgesetz; Anhang II, S. 12). Vergleichbare Regeln kennen etwa die Kantone *St. Gallen* für Gemeindebehörden (Art. 131 Gemeindegesetz; Anhang II, S. 63), *Schwyz* (Art. 2 Gesetz über den Amtszwang; Anhang II, S. 35), *Nidwalden* (Art. 8 Gesetz über die kantonalen und kommunalen Behörden; Anhang II, S. 38 f.). Auch der Kanton *Wallis* sieht für Gewählte einen Amtszwang vor (Art. 92 des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen; Anhang II, S. 74). Dem Zwang kann sich erst entziehen, wer das 65. Altersjahr erreicht hat. Eine vergleichbare Regel besteht auch im Kanton *Uri* (Art. 6 Gesetz über den Amtszwang; Anhang II; S. 32). Der Kanton *Bern* überlässt es den Gemeinden, ob sie für ihre Behörden einen Amtszwang einführen wolle; vgl. STEFAN MÜLLER, Art. 35 GG, in: Daniel Arn u.a., Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, Rz. 1 f. Eine entsprechende Regel kennt etwa die Gemeinden Mattstetten (Anhang II, S. 24). Der Kanton *Solothurn* kennt einen Amtszwang ohne Altersgrenze für nebenamtliche oder Ersatzmitglieder kommunaler Behörden (§115 Gemeindegesetz; Anhang II, S. 50).

Der Kanton Schaffhausen kennt zudem eine Stimmpflicht bis zum vollendeten 65. Altersjahr (Art. 9 Wahlgesetz; Anhang II, S. 57).

²² Vgl. Anhang II, S. 7.

²³ Bundespersonalgesetz (BPG), SR 172.220.1; vgl. Anhang II, S. 7.

²⁴ Bundespersonalverordnung (BPV), SR 172.220.111.3; vgl. Anhang II, S. 7.

²⁵ So im Kanton *Bern*: Nach Art. 16 Personalgesetz (Anhang II, S. 17) haben Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kantonsverwaltung – von Ausnahmen abgesehen – spätestens auf das Ende des Monats zu-

- Im Kanton Zürich wurde kürzlich (Abstimmung vom 22. September 2002) eine Volksinitiative angenommen²⁶, die eine geringere Besteuerung der Seniorinnen und Senioren im AHV-Alter bezweckte. Danach soll für Rentnerinnen und Rentner ein *ermässigte Steuerarif* gelten²⁷.
Bei zahlreichen öffentlichen Einrichtungen (öffentlicher Verkehr, von der öffentlichen Hand betriebene oder unterstützte Kulturinstitutionen) werden Leuten im AHV-Alter ermässigte Tarife angeboten²⁸.

rückzutreten haben, in dem sie das 65. Altersjahr vollenden. Vergleichbare Altersschranken kennen die Kantone *Zürich* (§ 16 Personalgesetz i.V.m. § 10 Abs. 4 Statuten der Versicherungskasse für das Staatspersonal; Anhang II, S. 13 f.), *Luzern* (§ 22 Personalgesetz; Anhang II, S. 30), *Uri* (Art. 20 Personalverordnung; Anhang II, S. 32), *Schwyz* (§ 18 Abs. 3 Personal- und Besoldungsverordnung; Anhang II, S. 34), *Nidwalden* (Art. 71 Personalgesetz; Anhang II, S. 39), *Freiburg* (Art. 58a Gesetz über das Dienstverhältnis des Staatspersonals; Anhang II, S. 46), *Schaffhausen* (Art. 9 Abs. 1 lit. c Personalgesetz; Anhang II, S. 58), *Graubünden* (Art. 11 Personalverordnung; Anhang II, S. 65), *Thurgau* (§ 9 Abs. 1 Ziff. 10 Verordnung über die Rechtsstellung des Staatspersonals; Anhang II, S. 68), *Tessin* (Art. 64 Legge sull' ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti; Anhang II, S. 71).

Mit der Vollendung des 63. Lebensjahres ist die Altersgrenze erreicht in *Basel-Stadt* (§ 35 Personalgesetz i.V.m. § 30 Pensionskassengesetz; Anhang II, S. 52), *Appenzell Ausserrhoden* (Art. 39 Angestelltenverordnung; Anhang II, S. 59), mit 63.5 Jahren in *Solothurn* (§ 31 Gesetz über das Staatspersonal i.V.m. § 1 Verordnung über die Festsetzung der Altersgrenze für das Staatspersonal und die Lehrkräfte an den Kantons-, Berufs- und Volksschulen; Anhang II, S. 50), mit 64 Altersjahren ist sie erreicht in *Zug* (Art. 20 Abs. 1 Personalgesetz; Anhang II, S. 44), *Basel-Landschaft* (Art. 23 Personalgesetz; Anhang II, S. 56).

Auf das Erreichen der AHV-Altersgrenze wird abgestellt in *Obwalden* (Art. 50 Staatsverwaltungsgesetz; Anhang II, S. 37), *Glarus* (Art. 45 Personalgesetz; Anhang II, S. 42), *Aargau* (§ 9 Abs. 2 lit. a Personalgesetz i.V.m. § 17 Abs. 1 Personal- und Lohnverordnung; Anhang II, S. 67), *Neuenburg* (Art. 38 Loi sur le statut de la fonction publique; Anhang II, S. 79).

Der Kanton *Wallis* kennt verschiedene Altersgrenzen für unterschiedliche Kategorien von Beamten und Angestellten (Art. 32 Abs. 1 Beamtengesetz i.V.m. Art. 7 Ausführungsreglement zum Gesetz über das Dienstverhältnis der Beamten; Anhang II, S. 75).

²⁶ Erwarungsbeschluss des Kantonsrats vom 18.11.2002 betr. Volksinitiative «Für eine geringere Besteuerung der Seniorinnen und Senioren», Amtsblatt des Kantons Zürich, Nr. 48; Neue Zürcher Zeitung Nr. 220 vom 23.9.2002, S. 33.

²⁷ Die Initiative wurde in der Form einer allgemeinen Anregung eingereicht und hatte folgenden Wortlaut: „Die Steuergesetzgebung im Kanton Zürich ist dahingehend zu ändern, dass Seniorinnen und Senioren im gesetzlichen AHV-Alter durch einen (Alters-)Abzug steuerlich wieder entlastet werden.“

²⁸ Vergleiche nur etwa die Preise für Generalabonnemente der SBB: Für Senioren beträgt der Preis für ein Jahresabonnement Fr. 2150.-, für die übrigen Erwachsenen Fr. 2900.- (Preise Stand 1.5.2002).

B. Insbesondere: Altersgrenzen für politische Ämter und Kommissionen

Höchstaltersgrenzen für Mitglieder staatlicher Behörden sind im schweizerischen Recht verschiedentlich anzutreffen. Im Folgenden wird ein – nicht vollständiger – Überblick über die wichtigsten heute in Kraft stehenden Regelungen gegeben:

I. Exekutiven

1. Keine Altersschränken für Mitglieder des Bundesrates

In den Bundesrat können Personen gewählt werden, die auch in den Nationalrat wählbar sind (Art. 175 Abs. 3 BV)²⁹. Die Wählbarkeit von Mitgliedern des Bundesrates ist nach oben hin unbeschränkt; auch sind sie *nicht* verpflichtet, auf ein bestimmtes Alter hin zurückzutreten.

In der Geschichte des schweizerischen Bundesstaates hat es denn auch nicht wenige Bundesräte gegeben, die über das Alter von 65 Jahren hinaus im Amt geblieben sind. Zu nennen sind: Otto Stich (Ausscheiden aus dem Amt mit 68 Jahren; Alter bei letztmaliger Bestätigung³⁰ durch das Parlament mit 64 Jahren), Georges-André Chevallaz (68, 64), Pierre Graber (70, 67), Willy Spühler (68, 65), Philipp Etter (68, 64), Eduard von Steiger (70, 66), Ernest Chuard (71, 69), Arthur Hoffmann (im Amt verstorben mit 70, 69), Ludwig Forrer (72, 69), Adolf Deucher (im Amt verstorben mit 81, 80), Simeon Bavier (im Amt verstorben mit 70, 68), Giovanni Battista Pioda (im Amt verstorben mit 73, 72), Willhelm Matthias Naeff (73, 70)³¹.

2. Höchstaltersschränken für Mitglieder der Kantonsregierungen: Bern, Glarus, Appenzell Ausserrhoden

Die drei Kantone Bern, Glarus und Appenzell Ausserrhoden kennen Höchstaltersgrenzen für Mitglieder des Regierungsrates.

²⁹ Also alle Schweizerinnen und Schweizer, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben, nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind (Art. 136 Abs. 1 BV, Art. 2 BPR, Art. 369 ZGB) und nicht von einem Gericht für amtsunfähig erklärt wurden (Art. 51 StGB).

Für die Wählbarkeitsvoraussetzungen in den Nationalrat vgl. auch das Gutachten auf S. 23 ff.

Die Regelung des Bundespersonalgesetzes, wonach das Arbeitsverhältnis mit Erreichen des AHV-Pensionsalters endigt, gilt nicht für die von der Bundesversammlung gewählten Personen, darunter die Mitglieder des Bundesrates (Vgl. Art. 10 Abs. 2 lit. a i.V.m. Art. 2 Abs. 2 lit. a Bundespersonalgesetz und Art. 168 BV).

³⁰ Die Mitglieder des Bundesrates werden auf eine feste Amtsdauer von vier Jahren gewählt (Art. 145 BV). Nach der Gesamterneuerung des Nationalrats im Oktober findet die Gesamterneuerung des Bundesrates jeweils im Dezember statt (Art. 175 Abs. 2 BV, Art. 19 Bundesgesetz über die politischen Rechte, SR 161.1). Vgl. ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Aufl. Zürich 2001, Rz. 1626.

Von 1848 bis 1931 betrug die Amtsdauer drei Jahre; vgl. die Botschaft BBl 1930 II 224; Hinweise bei FRITZ FLEINER/ZACCARIA GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949, S. 573 f.

³¹ Aufzählung in umgekehrt chronologischer Reihenfolge;

Angaben gestützt auf <http://www.admin.ch/ch/d/cf/br/index2.html> – Januar 2003.

a) *Kanton Bern*

In die kantonale Exekutive wählbar sind grundsätzlich alle Stimmberechtigten des Kantons (Art. 67 i.V.m. Art. 55 KV-BE)³². Art. 16 Abs. 1 des bernischen Organisationsgesetzes³³ schränkt die Wählbarkeit jedoch ein:

„Eine Neu- oder Wiederwahl in den Regierungsrat ist nach Vollendung des 65. Altersjahres nicht zulässig.“

Eine Kandidatur für ein Regierungsratsmandat ist demnach letztmals möglich im 65. Lebensjahr. Wer vor seinem 65. Geburtstag gewählt wird, kann das Regierungsamt auch über die Limite hinaus, spätestens aber bis Ablauf der Amtsperiode ausüben. Bei einer Amtsperiode von vier Jahren (Art. 85 i.V.m. 72 KV-BE) kann kein Mitglied des Regierungsrates das Amt über das 69. Altersjahr hinaus ausüben.

b) *Kanton Glarus*

Wählbar sind grundsätzlich alle Stimmberechtigten (Art. 74 i.V.m. Art. 56 der Glarner Verfassung³⁴). Das passive Wahlrecht wird jedoch in Art. 78 KV-GL durch eine obere Altersgrenze eingeschränkt³⁵:

„Art. 78 Amtdauer und Wiederwahl
1-3 [...]

⁴ Die Mitglieder des Regierungsrates [...], die das 65. Altersjahr vollendet haben, scheidern auf die darauffolgende Landsgemeinde aus ihrem Amte aus.“

Zwar beträgt die Amtdauer auch für die Mitglieder des Regierungsrates vier Jahre (Art. 78 Abs. 1 KV-GL). Da ein altersbedingtes Ausscheiden jedoch auf die jährlich stattfindende Landsgemeinde hin erfolgt, kann eine Amtsperiode gegebenenfalls nicht ordentlich beendet werden. Sinngemäss schliesst die Bestimmung auch eine spätere Wahl oder Wiederwahl aus.

c) *Kanton Appenzell Ausserrhoden*

Eine ähnliche Regelung wie die Glarner Verfassung enthält auch die Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden³⁶.

„Art. 66 Altersbeschränkung
Wer als Mitglied des Regierungsrates, des Ober- oder des Verwaltungsgerichtes das 65.

³² Vgl. WALTER KÄLIN/URS BOLZ, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, S. 424 f.

³³ Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz; Anhang II, S. 17).

³⁴ Verfassung des Kantons Glarus vom 1.5.1988 (KV-GL; S. 41).

³⁵ Botschaft des BR über die Gewährleistung in BBl 1989 III 731 ff.; Gewährleistungsbeschluss BBl 1989 III 1723. Die Argumente der bundesrätlichen Botschaft sind zusammengefasst im Gutachten auf S. 28 f. Seit Einführung dieser Altersschranke 1988 war die Abschaffung bereits an zwei Landsgemeinden traktandiert. Die Stimmberechtigten haben sich jedoch bei beiden Gelegenheiten klar gegen eine Aufhebung ausgesprochen. Angaben gemäss Brief der Regierungskanzlei vom 16.8.2002 (in den Unterlagen der Gutachter).

³⁶ Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden (KV-AR; Anhang II, S. 59). Botschaft des BR über die Gewährleistung in BBl 1996 IV 1021 ff.; Gewährleistungsbeschluss BBl 1996 IV 866. Die Argumente der bundesrätlichen Botschaft sind wiedergegeben im Gutachten auf S. 29.

Altersjahr erreicht hat, scheidet auf Ende Mai aus dem Amte aus.“³⁷

Auch hier können Amtsträger nach Erreichen der Alterslimite von 65 Jahren die Amtsperiode nicht zu Ende führen. Eine spätere Wahl oder Wiederwahl ist ebenfalls ausgeschlossen.

d) *Übrige Kantone*

In den übrigen Kantonen bestehen *keine Höchstaltersschränken* für die Mitglieder der kantonalen Exekutive. Wählbar sind überall alle Stimmberechtigten³⁸.

3. Altersschränken für Mitglieder von Gemeindeexekutiven

Das Staatsrecht verschiedener Kantone schliesst Altersschränken für Mitglieder von Exekutivorganen der Gemeinden aus. Es sind dies³⁹: *Zürich, Schwyz, Obwalden, Freiburg, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Waadt, Wallis*.

Jedenfalls in den Kantonen Bern, Jura und Luzern finden sich Altersschränken für Mitglieder von Gemeindeexekutiven⁴⁰. Auf diese ist näher einzugehen.

a) *Gemeinden im Kanton Bern*

Das bernische Gemeindegesetz von 1998⁴¹ enthält keine Bestimmungen über Altersgrenzen⁴². Lehre⁴³ und Praxis⁴⁴ gehen jedoch davon aus, dass Gemeinden ein Höchstalter für die Wählbarkeit in Gemeindeorgane einrichten können⁴⁵.

³⁷ Eine entsprechende Bestimmung enthielt schon die Vorgängerin der heutigen KV-AR von 1995: 1942 wurde die Verfassung mit einer Altersschränke ergänzt: „Wer das 65. Altersjahr überschritten hat, kann als Mitglied des Regierungsrates oder Obergerichts nicht mehr gewählt werden“. Vgl. die Hinweise im Gutachten auf S. 28.

³⁸ Mit der Einschränkung, dass drei Kantone vom Stimmrechtsalter abweichende Mindestaltersgrenzen kennen, vgl. die Hinweise im Gutachten, Anm. 113.

³⁹ Gemäss Auskunft der Staatskanzleien der im nachfolgenden aufgeführten Kantone; die entsprechenden Stellungnahmen befinden sich in den Unterlagen der Gutachter.

⁴⁰ Auf Anfrage weisen die Kantone *Nidwalden, Zug, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Tessin und Genf* darauf hin, dass in ihren Gemeinden keine entsprechenden Schranken vorkommen. Die Kantone *Uri, Glarus, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen und Neuenburg* können diesbezüglich keine verbindlichen Aussagen machen (Unterlagen bei den Gutachtern).

⁴¹ Gemeindegesetz (BSG 170.11; Anhang II, S. 17 f.).

⁴² Demgegenüber ermächtigte das alte Gemeindegesetz von 1973 die Gemeinden ausdrücklich, Altersschränken einzuführen. Abs. 3 von Art. 10 lautete (Sachtitel: Gemeindevorschriften):

„Es [Das Gemeindeglement] kann für die Mitglieder des Gemeinderates und der ständigen Kommissionen sowie für die Beamten Altersgrenzen einführen.“

(Gemeindeggesetz vom 20.5.1973, Amtliche Sammlung der Gesetze, Dekrete und Verordnungen des Kantons Bern, GS 1973, S. 149 ff., 151.; aufgehoben durch das Gemeindegesetz vom 16.3.1998; Anhang II, S. 18).

⁴³ Vgl. S. MÜLLER (Anm. 21), Rz. 22 m.H. Müller macht aber ebenso klar, dass entsprechende Schranken mit dem Diskriminierungs- und Willkürverbot der Verfassung in Konflikt geraten können. Undifferenziert wirkende Altersgrenzen für die Wählbarkeit in Gemeindeorgane dürften deshalb *nur mit grösster Zurückhaltung* eingeführt werden. Als Beispiel einer zulässigen Altersschränke nennt er Höchstaltersgrenzen für Jugendparlamente (a.a.O.).

⁴⁴ Das Amt für Raumordnung und Gemeinden des Kantons Bern (AGR), das für die Genehmigung von Organisationsreglemente der Gemeinden zuständig ist, hat entsprechende Altersschränken auch unter

Verschiedene Gemeinden im Kanton Bern haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Altersgrenzen kennen die Gemeinden Affoltern i.E., Court, Diemtigen, Dürrenroth, Hasle b.B., Heimiswil, Ittigen, Kirchberg, Lenk, Lützelflüh, Madiswil, Mattstetten, Moutier, Renan, Steffisburg, Thierachern, Thun, Wiler b.U., Worb und Zwieselberg⁴⁶.

Illustrativ für die dabei verwendeten Regelungsmuster sind die Bestimmungen der Gemeinden Steffisburg, Hasle bei Burgdorf und Ittigen⁴⁷.

In *Steffisburg* haben Gemeindepräsident oder Gemeindepräsidentin bei Erreichen des AHV-Alters vom Amt zurückzutreten⁴⁸. Die übrigen sechs Mitglieder des Gemeinderates sind von dieser Grenze nicht betroffen. Das Präsidialamt ist als vollzeitliche Tätigkeit ausgestaltet⁴⁹, die übrigen Mitglieder sind nebenamtlich tätig.

dem neuen Gemeindegesetz stets genehmigt, so für die Gemeinden Worb (genehmigt durch das ARG 1999), Diemtigen (2000), Dürrenroth (2000), Hasle b.B. (2000), Kirchberg (2000), Wiler b.U. (2000), Zwieselberg (2000), Thierachern (2001), Lenk (2001), Lützelflüh (2001), Steffisburg (2002).

Im den Musterreglementen, die das AGR den Gemeinden zur Verfügung stellt, sind keine Altersschränken zu finden; vgl. <http://www.be.ch/agr>.

⁴⁵ So auch der Regierungsrat des Kantons Bern in seinem Vortrag an den Grossen Rat betreffend die Totalrevision des Gemeindegesetzes, Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern 1997, Beilage 61, S. 25 (rechte Spalte).

Im Nachgang zur Einführung einer Altersschränke in der Gemeinde Madiswil reagierten verschiedene Mitglieder des Grossen Rates des Kantons Bern mit parlamentarischen Vorstössen, die im Resultat die das Verbot von Altersschränken bezwecken. Im Einzelnen:

Dringliche Motion Fuchs/Sterchi (139/2002): „Ehret das Alter oder „Schaff und erwirb, zahl Steuern und stirb“? Keine Diskriminierung im Kanton Bern aufgrund des Alters“ und *Dringliche Motion Ryser* (171/2002): „Diskriminierungsartikel in der Kantonsverfassung“. Diese beiden Motionen verlangen die Einführung eines Verbots der Diskriminierung wegen des Alters in der Kantonsverfassung.

Motion Pulver (156/2002): „Alterslimiten bei Gemeindebehörden“, welche die Änderung des Gemeindegesetzes dahingehend verlangt, dass Alterslimiten für Gemeindebehörden für unzulässig erklärt werden.

Interpellation Wenger-Schüpbach (184/2002): „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich?“, mit welcher vom Regierungsrat Auskunft über die sachliche Rechtfertigung von Altersgrenzen verlangt wurde. Der Regierungsrat beantragte dem Grossen Rat Annahme der Motionen Fuchs/Sterchi und Pulver sowie Annahme des Vorstosses Ryser als Postulat. Der Grosse Rat folgte diesem Antrag und überwies die Vorstösse ohne Gegenstimme.

Vgl. Tagblatt des Grossen Rates 2002, S. 958-964.

⁴⁶ Zum Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen vgl. Anhang II, S. 19 ff.

Die Auswahl der aufgezählten Gemeinden beruht grösstenteils (ausser Moutier, Thun und Worb) auf einer Auskunft der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (Schreiben vom 30.8.2002); die JGK weist darauf hin, dass die Aufzählung nicht abschliessend ist: Es könne nicht ausgeschlossen werden kann, dass in weiteren Gemeinden Altersschränken existieren.

Die Gutachter haben aus diesem Grund im Sinne einer Stichprobe die Organisationsreglemente folgender weiterer Gemeinden konsultiert: Aarberg, Aarwangen, Adelboden, Aegerten, Aeschi, Bannwil, Bätterkinden, Bern, Biel, Blumenstein, Bolligen, Brienz, Buchholterberg, Büren a.A., Burgdorf, Eggwil, Erlach, Heimberg, Herzogenbuchsee, Hilterfingen, Huttwil, Ins, Interlaken, Jens, Kandersteg, Kapplen, Kiesen, Köniz, Konolfingen, Krattigen, La Neuveville, Langenthal, Laupen, Linden, Lotzwil, Malleray, Meinringen, Moosseedorf, Moutier, Münsingen, Muri b.B., Niederbipp, Niederhünigen, Nods, Reutigen, Rubigen, Spiez, Sumiswald, Thun, Unterseen, Villeret, Worb, Zäziwil, Zollikofen, Zweisimmen.

Innerhalb dieser Auswahl konnten ausser in den Gemeinden Moutier, Thun und Worb keine Höchstaltersschränken festgestellt werden. Nicht auszuschliessen ist hingegen, dass Altersgrenzen an anderem Ort der kommunalen Rechtsordnung verankert sind. In der Lehre wird jedoch zu Recht die Meinung vertreten, Höchstaltersgrenzen könnten allein im Organisationsreglement der Gemeinde verankert werden; vgl. S. MÜLLER (Anm. 21), Rz. 22.

⁴⁷ Im Anhang II ist der Wortlaut zahlreicher weiterer Bestimmungen abgedruckt, auf die hier Bezug genommen wird. Die einschlägigen Normen der bernischen Gemeinden finden sich dort auf S. 20 ff.

⁴⁸ Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Steffisburg, von den Stimmberechtigten angenommen am

„Art. 12 Amtszeitbeschränkung

Die Gemeindepräsidentin oder der Gemeindepräsident scheidet auf Ende der Amtsdauer aus dem Amt aus, in welcher sie oder er das ordentliche AHV-Alter erreicht.“

Die Einwohnergemeinde *Ittigen* schränkt den Anwendungsbereich der Altersgrenze ebenfalls auf das vollamtliche Präsidium ein, formuliert sie jedoch als Voraussetzung der Wählbarkeit und nicht als Amtszeitbeschränkung⁵⁰.

„Art. 9 Wählbarkeit

Wählbar sind

a [...]

b als Gemeindepräsidentin oder Gemeindepräsident Personen bis zum vollendeten 65. Altersjahr,

c [...].“

In der Einwohnergemeinde *Hasle bei Burgdorf* ist die Altersschwelle höher, nämlich bei 70 Jahren angesetzt, sie trifft hingegen alle Mitglieder des siebenköpfigen Gemeinderates gleichermassen⁵¹. Im Unterschied zu Steffisburg und Ittigen üben hier alle Mitglieder des Gemeinderates, auch der Präsident oder die Präsidentin, ihr Amt nebenamtlich aus⁵².

„Art. 53 Amtszeitbeschränkung

¹⁻³ [...]

⁴ Die Mitglieder des Gemeinderates und der ständigen Kommission haben spätestens auf Ende des Monats, in welchem sie das 70. Altersjahr vollenden, zurückzutreten.

⁵ [...].“

Wie schon diese drei Beispiele zeigen, sind Altersschränken nicht in allen Gemeinden mit gleicher Strenge ausgestaltet. Wesentliche Unterschiede bestehen nicht nur hinsichtlich des massgeblichen Zeitpunkts für das Ausscheiden aus der Behörde, sondern auch hinsichtlich des Kreises der betroffenen Behördenmitglieder. Folgende Unterschiede stehen im Vordergrund:

(1) Die *Höhe des massgeblichen chronologischen Alters* wird unterschiedlich angesetzt: So ist entweder das Erreichen des ordentlichen AHV-Alters⁵³, das Vollenden⁵⁴ des 64.⁵⁵, des 65.⁵⁶ oder des 70. Altersjahrs⁵⁷ massgebend.

7.12.2001; Inkrafttreten per 1.1.2003.

⁴⁹ Vgl. Art. 55 der in Anm. 48 genannten Gemeindeordnung, wonach der Gemeindepräsident oder die Gemeindepräsidentin kein besoldetes Nebenamt und keine andere berufliche Tätigkeit ausüben darf.

⁵⁰ Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Ittigen vom 28.11.1999 (Anhang II, S. 22).

⁵¹ Organisationsreglement der Einwohnergemeinde Hasle bei Burgdorf vom 19.6.2000 (Anhang II, S. 21).

⁵² Zudem ist auch die Mitarbeit in einer Kommission der Gemeinde nur bis zum Ende des 70. Altersjahrs möglich.

⁵³ Heute für Männer 65, für Frauen 64 (Art. 21 AHVG). Darauf wird in Steffisburg abgestellt.

⁵⁴ Verschiedene Gemeinden sprechen nicht vom „Vollenden“, sondern vom „Erreichen“ eines bestimmten Altersjahres. Bei dieser Formulierung bleibt sprachlich unklar, ob der Beginn oder das Ende des entsprechenden Lebensjahres gemeint ist.

⁵⁵ So in Thun.

⁵⁶ So in Affoltern i.E., Ittigen, Lenk, Worb, Zwieselberg.

⁵⁷ So in Diemtigen, Dürrenroth, Hasle b.B., Heimiswil, Kirchberg, Lützelflüh, Moutier, Thierachern, Wiler b.U.

Die Gemeinde Diemtigen sieht eine Ausnahmeregelungen vor, sodass die Funktion auch über die Altersgrenze hinaus weiterhin ausgeübt werden kann: Lässt sich keine befriedigende Nachfolge für eine aus Altersgründen an sich zum Rücktritt verpflichtete Person finden, kann das zuständige Wahlorgan die betroffene Person für jeweils ein Jahr weiterhin mit der Aufgabe betrauen.

(2) Auch in der *Strenge der Durchführung* bestehen Unterschiede: In verschiedenen Gemeinden haben Mitglieder der Exekutive bis spätestens zu jenem Zeitpunkt aus der Behörde auszuscheiden, in dem sie die Altersgrenze erreichen⁵⁸. In anderen kann das Amt bis Ende des Monats⁵⁹, des Kalenderjahres⁶⁰ oder bis zum Ablauf der ordentlichen Amtsdauer weiter ausgeübt werden⁶¹. Eine erneute Wahl danach ist jedoch nirgends mehr möglich.

(3) Der *Kreis der betroffenen Mitglieder* ist nicht überall derselbe: In einigen Gemeinden gelten die Altersschranken ausschliesslich für die hauptamtlichen Mitglieder der Exekutive⁶², andere machen ausdrücklich keinen Unterschied zwischen haupt- und nebenamtlichen Behördenmitglieder⁶³.

(4) Auch die *Rechtsfolgen* der einschlägigen Normen sind formal verschieden ausgestaltet: In mehreren Gemeinden können sich Personen, die die Altersgrenze überschritten haben, nicht mehr zur Wahl stellen⁶⁴; andernorts sind die Betroffenen zum Rücktritt verpflichtet⁶⁵, nochmals in anderen Orten scheiden sie mit dem Erreichen eines bestimmten Alters automatisch aus dem Amt aus⁶⁶.

b) *Gemeinden im Kanton Jura*

Das Gemeindegesetz des Kantons Jura⁶⁷ räumt den Gemeinden ausdrücklich die Möglichkeit ein, Altersschranken für Mitglieder des Gemeinderates und von ständigen Kommissionen einzuführen. Die Bestimmung lautet folgendermassen:

„Art. 10 [Eligibilité] 2. Selon les dispositions communales

¹ Le règlement communal peut limiter la rééligibilité des membres d'autorités communales, mais pas pour une durée supérieure à une période de fonctions.

² Il peut introduire une limite d'âge pour les membres du conseil communal et des commissions permanentes ainsi que pour les fonctionnaires.

⁵⁸ So in Madiswil, Wyler b.U., Zwieselberg.

Diesbezüglich wenig klar die Regelung in Dürrenroth: „Für die Mitglieder des Gemeinderates [...] besteht eine generelle Altersgrenze mit Erreichen des 70. Altersjahres“.

⁵⁹ So in Hasle b.B.

⁶⁰ So in Diemtigen, Lützelflüh und Moutier.

⁶¹ So in Affoltern i.E., Heimiswil, Ittigen, Kirchberg, Lenk, Mattstetten, Steffisburg, Thierachern, Thun, Worb.

⁶² So in Ittigen, Steffisburg und Worb.

⁶³ Die Stadtverfassung von Thun nimmt auf unterschiedliche Intensität der Aufgabenerfüllung keine Rücksicht. Alle fünf Mitglieder des Gemeinderates sind von der Altersschranke gleichermassen betroffen, unabhängig davon, ob sie ihre Funktion hauptamtlich (drei Mitglieder) oder nebenamtlich (zwei Mitglieder) wahrnehmen (Art. 12 i.V.m. Art. 42 Stadtverfassung Thun; Anhang II, S. 25).

In verschiedenen Gemeinden ist die Mitgliedschaft im Gemeinderat (einschliesslich Präsidium) als Nebenamt ausgestaltet.

⁶⁴ Die Altersgrenze ist hier als Wählbarkeitshindernis ausgestaltet. So in Affoltern i.E., Ittigen, Lenk, Mattstetten, Thierachern, Thun.

⁶⁵ So in Diemtigen, Hasle b.B., Kirchberg (mit dem Vorbehalt, dass die angefangene Amtsdauer noch vollendet werden kann), Moutier. Sehr deutlich in Zwieselberg: „Es besteht ein Demissionszwang“ (Art. 21 Abs. 4 Satz 2 Organisationsreglement; Anhang II, S. 26).

⁶⁶ So in Heimiswil (die Altersschranke wird hier dadurch abgemildert, dass die angefangene Amtsdauer noch vollendet werden kann), Lützelflüh, Steffisburg, Wiler b.U., Worb.

⁶⁷ Loi sur les communes du 9.11.1978 (SG 190.11; Anhang II, S. 83).

Der Kanton Jura weist ausdrücklich darauf hin, dass die Bestimmung aus dem alten Gemeindegesezt des Kantons Bern⁶⁸ übernommen wurde⁶⁹.

Im Kanton Jura haben zwei Gemeinden, Cornol⁷⁰ und Miécourt, diese Möglichkeit wahrgenommen⁷¹. Hinsichtlich der Einzelheiten unterscheiden sich diese Altersschränken nicht wesentlich von den dargestellten des Kantons Bern nicht, weshalb sich eine detaillierte Darstellung erübrigt (vgl. die vorstehende Ziff. 3.a).

c) *Gemeinden im Kanton Luzern*

Die Luzerner Kantonsverfassung⁷² ermächtigt den Gesetzgeber, zu bestimmen, mit welchem Alter Behördenmitglieder aus dem Amt auszuschneiden haben. Die massgebliche Bestimmung lautet folgendermassen:

§ 16 Dienstverhältnis der Behördenmitglieder und
 des Personals im öffentlichen Dienst

¹ Das Dienstverhältnis, die Rechte, die Pflichten und die Verantwortlichkeit der Mitglieder des Grossen Rates, des Regierungsrates, des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts sowie der andern Behörden und aller im Dienst der öffentlichen Gemeinwesen und ihrer Anstalten stehenden Personen werden, unter Vorbehalt der Verfassungsbestimmungen, im Gesetz geregelt.

² Das Gesetz kann auch bestimmen, in welchem Alter die ihm unterstellten Personen in den Ruhestand zu treten haben.

⁶⁸ Für den Wortlaut des alten bernischen Gemeindegeseztes und weitere Hinweise vgl. Anm. 42 f.

⁶⁹ Brief des Service des communes vom 27.8.2002, in den Akten der Gutachter.

⁷⁰ Die einschlägigen Bestimmungen des Gemeindegeseztes von Cornol sind abgedruckt im Anhang II, S. 84. Die Bestimmung scheint jedoch ausschliesslich für das Gemeindepersonal zu gelten und nicht für Mitglieder des Gemeinderates.

⁷¹ Auskunft des Service des communes im Brief vom 27.8.2002, in den Akten der Gutachter.

⁷² Staatsverfassung des Kantons Luzern (KV-LU; Anhang II, S. 27).

Bezüglich Altersschränken für die Mitglieder kommunaler Exekutiven ist die Rechtslage etwas unübersichtlich. Nach Auskunft des kantonalen Personalamts⁷³ werden in den Gemeinden des Kantons Luzern⁷⁴ die Mitglieder des Gemeinderates nach den Regeln des kantonalen Personalgesetzes⁷⁵ mit Vollendung des 65. Altersjahrs in den Ruhestand geschickt⁷⁶. Den Gemeinden kommt jedoch die Befugnis zu, durch Erlass kommunalen Rechts von dieser personalrechtlichen Lösung abzuweichen und von einer Altersgrenze ganz abzusehen⁷⁷. Verzichtet die Gemeinde jedoch darauf, eigene Regeln zu erlassen, gelten automatisch die Bestimmungen des kantonalen Personalgesetzes⁷⁸, einschliesslich des Pensionierungsalters von 65 Jahren⁷⁹.

Nicht bekannt ist, in wie vielen Gemeinden des Kantons Luzern die dargestellte Pensionierungslösung für Behördenmitglieder tatsächlich zur Anwendung kommt bzw. wie viele Gemeinden abweichende Regeln aufgestellt haben⁸⁰. Wo das kantonale Personalgesetz in der beschriebenen Form jedoch Anwendung findet, hat die Regelung zur Konsequenz, dass vom Volk gewählte Behördenmitglieder mit Erreichen der Altersgrenze⁸¹ von ihrem Amt zurücktreten müssen (oder automatisch aus der Behörde ausscheiden), sogar bevor die ordentliche Amtsdauer abgelaufen ist⁸².

d) *Gemeinden in anderen Kantonen*

Jedenfalls in den *kantonalen Rechtsordnungen* der übrigen Kantone finden sich keine Hinweise auf eine Kompetenz der Gemeinden, obere Altersschränken für Mitglieder kommunaler Exekutivorgane einzuführen⁸³. Dies deckt sich mit den Auskünften, die von den zuständigen kantonalen Amtsstellen erteilt wurden⁸⁴.

⁷³ Schreiben des Personalamts des Kantons Luzern vom 23.8.2002, in den Unterlagen der Gutachter.

⁷⁴ Der im Folgenden geschilderte Regelungsmodus wird vom Personalamt des Kantons Luzern in einem Schreiben vom 23.8.2002 (in den Unterlagen der Gutachter) in dieser Weise erläutert.

Die angegebenen Bestimmungen des luzernischen Personalgesetzes sind abgedruckt in Anhang II, S. 29 f.

⁷⁵ Gesetz über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis (Personalgesetz; am 1.1.2003 in Kraft getreten; vgl. Anhang II, S. 29).

⁷⁶ § 22 Abs. 1 Personalgesetz sieht vor, dass das Arbeitsverhältnis von Angestellten von Amtes wegen spätestens nach der Erfüllung des 65. Altersjahres endet. Angestellte, und nach Interpretation des luzernischen Personalamtes auch *Behördenmitglieder* der Gemeinden, werden grundsätzlich von dieser Regel erfasst; dies ergibt sich aus § 1 Abs. 2 e contrario i.V.m. § 1 Abs. 4 und 5 Personalgesetz (vgl. Anhang II, S. 29 f.).

⁷⁷ Die Gemeinden können die Arbeitsverhältnisse ihrer Angestellten (*einschliesslich Behördenmitglieder*) durch rechtsetzenden Erlass selbständig regeln und so von den Bestimmungen des kantonalen Personalgesetzes abweichen, was sich aus § 1 Abs. 4 Personalgesetz-LU ergibt (vgl. Anhang II, S. 29).

⁷⁸ § 1 Abs. 5 Personalgesetz-LU (vgl. Anhang II, S. 29).

⁷⁹ Es besteht jedoch die Möglichkeit, im Einzelfall eine Person bis zur Vollendung des 68. Altersjahres weiter zu beschäftigen, vgl. § 22 Abs. 3 Personalgesetz-LU (vgl. Anhang II, S. 30). Zuständig ist die oberste Verwaltungsbehörde des Gemeinwesens.

⁸⁰ Schreiben des Personalamts des Kantons Luzern vom 23.8.2002, in den Akten der Gutachter.

⁸¹ Vorbehalten bleibt die beschriebene Verlängerungsmöglichkeit, vgl. Anm. 77.

⁸² Sofern die vom kantonalen Personalamt vertretene Lösung tatsächlich zutrifft, haben etwa die Mitglieder der Luzerner Stadtregierung mit Erreichen der Altersgrenze von 65 Jahren zurückzutreten. Dies ergibt sich aus Art. 4 Abs. 3 Personalreglement der Stadt Luzern (Anhang II, S. 31), der für das „Arbeitsverhältnis“ der vom Volk gewählten Personen (darunter die Mitglieder des Stadtrats = Exekutive) die Bestimmungen des kantonalen Personalgesetzes für anwendbar erklärt. Dieses sieht – wie erwähnt – eine generelle Altersgrenze bei 65 Jahren vor, § 22 Personalgesetz (Anhang II, S. 30).

⁸³ Konsultiert wurden in allen Kantonen neben den Kantonsverfassungen die Gemeindegesetze, die Ge-

In einigen Gemeinden wurden die Gemeindeordnungen stichprobenweise auf Altersschranken untersucht: Die Gemeinden Aarau⁸⁵, Chur⁸⁶, Delémont⁸⁷, Freiburg⁸⁸, Lausanne⁸⁹, Locarno⁹⁰, Lugano⁹¹, Luzern⁹², Pratteln⁹³, St. Gallen⁹⁴, Winterthur⁹⁵ und Zürich⁹⁶ kennen keine Altersschranken für die Mitglieder der kommunalen Exekutiven.

II. Legislativen

1. Nationalrat

Nationalratswahlen werden bundesrechtlich geregelt. Entsprechend beurteilt sich auch die Wählbarkeit allein nach Bundesrecht. Wählbar sind nach Art. 143 BV alle in eidgenössischen Sachen Stimmberechtigten⁹⁷. Eine obere Altersschranke für die Wählbarkeit in den *Nationalrat*, oder die Verpflichtung, mit einem bestimmten Alter zurückzutreten, besteht nicht⁹⁸.

2. Ständerat

Anders als bei den Nationalratswahlen ist Ausgestaltung und Organisation der *Ständeratswahlen* Sache der Kantone (Art. 150 Abs. 3 BV)⁹⁹. In ihrem Organisationsrecht können sie unter anderem auch die Wählbarkeitsvoraussetzungen in den Ständerat festlegen.

setze über die politischen Rechte sowie die Personalgesetze.

⁸⁴ Vgl. die Hinweise in Anm. 39.

⁸⁵ Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Aarau vom 23.6.1980.

⁸⁶ Verfassung der Stadt Chur vom 21.6.1964.

⁸⁷ Règlement d'organisation de la Commune municipale (Delémont) du 20.4.1988.

⁸⁸ Règlement fixant l'organisation generale de la Ville de Fribourg et le statut des membres du Conseil communal du 5.6.2000.

⁸⁹ Règlement pour la Municipalité de Lausanne du 14.12.1965.

⁹⁰ Regolamento comunale della citta' di Locarno del 17.12.1990.

⁹¹ Regolamento comunale della citta' di Lugano del 14.3.1989.

⁹² Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 1.3.2002 (SRS Nr. 0.1.1.1.1).

⁹³ Die Gemeindeordnung der Gemeinde Pratteln vom 23.8.1999 verweist in § 1 Abs. 2 für die Wählbarkeit auf das kantonale Gemeindegesetz und auf das kantonale Gesetz über die politischen Rechte, auch dort finden sich keine Altersschranken (vgl. Anhang II, S. 56, 55). Eine Altersgrenze findet sich jedoch in § 25 des kommunalen Personalreglements vom 24.1.2000, wo auf das AHV-Alter abgestellt wird. Die Bestimmung ist jedoch nur auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeinde Pratteln, nicht hingegen auf die Mitglieder von Behörden und Kommissionen anwendbar, § 2 Abs. 1 des Personalreglements.

⁹⁴ Gemeindeordnung der Stadt St. Gallen vom 14.2.1984 (sRS 111.1).

⁹⁵ Gemeindeordnung der Stadt Winterthur vom 26.11.1989.

⁹⁶ Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26.4.1970 (Systematische Erlasssammlung 101.100)

⁹⁷ Also alle Schweizerinnen und Schweizer, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind (Art. 136 Abs. 1 BV, Art. 2 BPR, Art. 369 ZGB). Nicht wählbar sind zudem Personen, die von einem Gericht, als Nebenstrafe für ein Verbrechen oder Vergehen, für amtsunfähig erklärt wurden (Art. 51 StGB). Vgl. die Ausführungen im Gutachten auf S. 24 mit Anm. 97 und U. HÄFELIN/W. HALLER (Anm. 30), Rz. 1458 f.

⁹⁸ Zur Altersstruktur von National- und Ständerat vgl. ERICH GRUNER, Die Schweizerische Bundesversammlung 1920-1968, Bern 1970, S. 89. und DERS., Die Schweizerisch Bundesversammlung 1848-1920, Band II – Soziologie und Statistik, Bern 1966, S. 46 f. 167, 177. Ein Überblick lässt sich aufgrund der Alphabetischen Liste der Mitglieder des National- und Ständerates (ab 1920) verschaffen, die von den Parlamentsdiensten herausgegeben wird.

⁹⁹ Vgl. PIERRE TSCHANNEN, Eidgenössisches Organisationsrecht, Bern 1997, S. 193. U. HÄFELIN/W.

Als einziger Kanton sieht Glarus eine Höchstaltersgrenze für die Ständeratsmitglieder vor. Sie ist in der Kantonsverfassung verankert.

„Art. 78 Amtsdauer und Wiederwahl

¹⁻³ [...]

⁴ Die [...] Ständeräte, [...] die das 65. Altersjahr vollendet haben, scheiden auf die darauffolgende Landsgemeinde aus ihrem Amte aus.“

Auch bei noch nicht abgelaufener Amtsdauer hat ein glarnerisches Ständeratsmitglied von seinem Amt nach Beendigung des 65. Lebensjahres zurückzutreten. Auch eine spätere Wahl ist ausgeschlossen.

In allen übrigen Kantonen kann in den Ständerat gewählt werden, wer in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt bzw. stimmfähig¹⁰⁰ ist.

HALLER (Anm. 30), Rz. 1496. Die Kantone sind bei der Ausgestaltung des Wahlverfahrens nicht völlig frei; Rahmenbedingungen ergeben sich für die Kantone freilich aus der Bundesverfassung, namentlich aus der Rechtsgleichheit, dem Diskriminierungsverbot und den politischen Rechten sowie dem Völkerrecht.

¹⁰⁰

Vgl. das Gutachten auf S. 24 mit Anm. 90. Also alle Schweizerinnen und Schweizer, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind. Nicht wählbar sind Personen, die von einem Gericht, als Nebenstrafe für ein Verbrechen oder Vergehen, für amtsunfähig erklärt wurden (Art. 51 StGB). Die Kantone können weitere Stimmrechtsausschlussgründe vorsehen, vgl. das Gutachten auf S. 24 f.

Dem Wortlaut nach ist Stimmberechtigung, also Stimmfähigkeit *und* Wohnsitz im Kanton Wählbarkeitsvoraussetzungen etwa in den Kantonen *Zürich* (Art. 2 Wahlgesetz-ZH; Anhang II, S. 12), *Bern* (Art. 67 KV-BE; Anhang II, S. 16), *Uri* (Art. 17 Abs. 4 KV-UR; Anhang II, S. 32), *Schwyz* (§ 7 und 3 Wahlgesetz i.V.m. § 3 Abs. 1 und 3 KV-SZ; Anhang II, S. 34), *Obwalden* (Art. 46 KV-OW; Anhang II, S. 35), *Glarus* (Art. 74 KV-GL; Anhang II, S. 41), *Zug* (§ 27 Abs. 2 KV-ZG; Anhang II, S. 43), *Appenzell A.-Rh.* (Art. 62 i.V.m. Art. 50 KV-AR; Anhang II, S. 59), *Aargau* (§ 69 KV-AG; Anhang II, S. 66), *Thurgau* (§ 18 Abs. 2 KV-TG; Anhang II, S. 68). Hingegen kann das Wohnsitzerfordernis auch blosser Amtsantrittsvoraussetzung sein, vgl. Y. HANGARTNER/A. KLEY (Anm. 11), Rz. 225, 243.

Stimmfähigkeit genügt etwa in den Kantonen *St. Gallen* (Art. 33 und 104 KV-SG; Anhang II, S. 62), *Graubünden* (Art. 7 Abs. 1 KV-GR; Anhang II, S. 64), *Tessin* (Art. 29 KV-TI, Art. 9 Abs. 1 und 2 Legge sull' esercizio dei diritti politici; Anhang II, S. 70), *Wallis* (Art. 88 KV-WS; Art. 13 Gesetz über Wahlen und Abstimmungen; Anhang II, S. 74), *Neuenburg* (Art. 47 KV-NE; Anhang II, S. 78). Unklar etwa die Situation in *Freiburg*: die KV spricht von Stimmfähigkeit (Art. 32 Abs. 1 KV-FR), das Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte von Stimmberechtigung (Art. 48 Abs. 1 PRG; Anhang II, S. 45).

3. Kantonale und kommunale Legislativen

Für die Wählbarkeit in eine kantonale oder kommunale Legislative ist Stimmberechtigung oder Stimmfähigkeit verlangt¹⁰¹. In allen Kantonen wird den Bürgerinnen und Bürgern, die das Stimmrechtsalter erreichen, zeitgleich das aktive und das passive Wahlrecht in die Legislative verliehen¹⁰².

Kein *Kanton* begrenzt die Wählbarkeit in das Kantonsparlament mit einer oberen Altersschränke¹⁰³. Auch ein Zwang zum Rücktritt bei Erreichen eines bestimmten Alters besteht in keinem Kanton.

In *Gemeinden* mit Gemeindeparlament scheinen Altersschränken wenig verbreitet zu sein. So verfügen die folgenden grösseren Gemeinden mit eigenem Parlament über keine entsprechenden Schranken: Aarau¹⁰⁴, Bern¹⁰⁵, Biel¹⁰⁶, Chur¹⁰⁷, Delémont¹⁰⁸, Freiburg¹⁰⁹, Genf¹¹⁰, Lausanne¹¹¹, Locarno¹¹², Lugano¹¹³, Luzern¹¹⁴, Pratteln¹¹⁵, St. Gallen¹¹⁶, Thun¹¹⁷, Winterthur¹¹⁸ und Zürich¹¹⁹.

¹⁰¹ Also das Stimmrechtsalter von 18 Jahren, die Abwesenheit von Entmündigung (nach Art. 369 ZGB) oder Amtsunfähigkeit (das Wählbarkeitshindernis der gerichtlichen Amtsunfähigkeitsklärung nach Art. 51 StGB wird nirgends speziell erwähnt, gilt aber fraglos auch auf kantonaler Ebene; Y. HANGARTNER/A. KLEY (Anm. 11), Rz. 257 f.) und – in einzelnen Kantonen und wohl den meisten Gemeinden zusätzlich – der politische Wohnsitz im Kantons- bzw. Gemeindegebiet, wobei auch hier (vgl. Anm. 100) nicht immer klar ist, ob es sich bei der Voraussetzung des politischen Wohnsitzes um eine Wählbarkeits- oder eine Amtsantrittsvoraussetzung handelt, vgl. Y. HANGARTNER/A. KLEY (Anm. 11), Rz. 225, 243, 245, 1409; ZACCARIA GIACOMETTI, Das Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, Zürich 1941, S. 415 f.

¹⁰² Nämlich mit der Vollendung des 18. Lebensjahres. Noch Mitte des 20. Jahrhunderts bestanden in verschiedenen Kantonen erhöhte Mindestaltersgrenzen für die Wählbarkeit in die kantonale Legislative; vgl. die Hinweise bei Z. GIACOMETTI (Anm. 101), S. 299 mit Anm. 9. Soweit überblickbar treten auch in den Gemeinden aktives und passives Wahlrecht für die kommunale Legislative mit Vollendung des 18. Altersjahres ein; vgl. Y. HANGARTNER/A. KLEY (Anm. 11), Rz. 248, 252 und 1413.

Demgegenüber weichen in verschiedenen Kantonen die Zeitpunkte für die Verleihung des aktiven und passiven Wahlrechts in *kantonale Exekutiven und Judikativen* voneinander ab, vgl. die Hinweise im Gutachten auf S. 26 mit Anm. 113 (Exekutiven) und 114 (Judikativen).

¹⁰³ Y. HANGARTNER/A. KLEY (Anm. 11), Rz. 1413. Bis vor kurzem kannte der Kanton Obwalden eine Altersschränke auch für die Mitglieder der kantonalen Legislative. Sie war verfassungswidrig (Y. HANGARTNER/A. KLEY (Anm. 11), Rz. 1414) und wurde 1998 aufgehoben. Vgl. auch die Hinweise im Gutachten auf S. 28.

¹⁰⁴ Vgl. Anm. 85.

¹⁰⁵ Vgl. Anhang II, S. 19 f. Neben Bern, Biel und Thun kennen etwa folgende Gemeinden im Kanton Bern ebenfalls Gemeindeparlamente (Aufzählung nicht abschliessend): Burgdorf, Interlaken, Köniz, Langenthal, Münsingen, Muri b.B., Steffisburg, Worb, Zollikofen. Keine dieser Gemeinden beschränken die Wählbarkeit in ihre Parlamente durch eine obere Altersschränke.

¹⁰⁶ Stadtordnung der Stadt Biel vom 9.6.1996 (SGR 101.1).

¹⁰⁷ Vgl. Anm. 86.

¹⁰⁸ Vgl. Anm. 87.

¹⁰⁹ Vgl. Anm. 88.

¹¹⁰ Vgl. Anhang II, S. 80.

¹¹¹ Vgl. Anm. 89.

¹¹² Vgl. Anm. 90.

¹¹³ Vgl. Anm. 91.

¹¹⁴ Vgl. Anm. 92.

¹¹⁵ Vgl. Anm. 93.

¹¹⁶ Vgl. Anm. 94.

¹¹⁷ Stadtverfassung der Stadt Thun vom 23.9.2001 (Anhang II, S. 25).

¹¹⁸ Vgl. Anm. 95.

¹¹⁹ Vgl. Anm. 96.

III. Judikativen

1. Mitglieder des Bundesgerichts

In das Bundesgericht sind grundsätzlich alle Stimmberechtigten wählbar (Art. 143 BV)¹²⁰. Besondere Anforderungen an die Ausbildung bestehen nicht.

Das Rücktrittsalter der Bundesrichtern und -richter ist heute gesetzlich nicht geregelt. Die am AHV-Pensionsalter anknüpfende Rücktrittsregelung des Bundespersonalgesetzes gilt für die Mitglieder des Bundesgerichts nicht (vgl. Art. 2 Bundespersonalgesetz i.V.m Art. 168 BV)¹²¹. Hingegen besteht ein sog. „Gentlemen’s Agreement“ zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesgericht, wonach die Richterinnen und Richter mit dem Alter von 68 Jahren von ihrem Amt zurückzutreten haben¹²². Diese Vereinbarung gilt für haupt- und nebenamtliche Richterinnen und Richter gleichermassen. Die Bundesversammlung wird aber durch diese Vereinbarung nicht daran gehindert, im Einzelfall eine Person zu wählen, die älter als 68 Jahre ist¹²³.

Der Entwurf des Bundesrates für ein neues Bundesgerichtsgesetz¹²⁴ enthält nun eine explizite Altersgrenze. Danach scheiden Richterinnen und Richter auf Ende des Kalenderjahres aus dem Amt aus, in dem sie das 68. Lebensjahr¹²⁵ vollenden¹²⁶. Die Vorschriften sind für ordentliche Mitglieder des Gerichts sowie für Ersatzrichterinnen und -richter nach wie vor dieselben¹²⁷.

2. Mitglieder der eidgenössischen Rekurs- und Schiedskommissionen

Vollamtliche Richterinnen und Richter der eidgenössischer Rekurs- und Schiedskommissionen scheiden mit Erreichen des AHV-Pensionsalters aus ihrem Amt aus (Art. 8 Abs. 2 Verordnung über Organisation und Verfahren eidgenössischer Rekurs- und Schiedskommissionen i.V.m Art. 10 Abs. 2 lit. a Bundespersonalgesetz).

¹²⁰ Vgl. das Gutachten auf S. 23 und U. HÄFELIN/W. HALLER (Anm. 30), Rz. 1707.

¹²¹ Vgl. dazu Anm. 29.

¹²² Vgl. die Hinweise in BGE 124 I 297 E4c)aa) S. 302 (Luc Meylan u.a. – Altersgrenze für Notare), deutsche Übersetzung in Pra 1999 S. 1 ff., insb. S. 6 f.

EDUARD SCHNEIDER, 150 und 125 Jahre Bundesgericht, Bern 1998, S. 39 f. weist darauf hin, dass vor Zustandekommen des erwähnten „Gentlemen’s Agreement“ Bundesrichter nicht selten weit über die heute bestehende Altersgrenze hinaus im Amt blieben.

Das Abstellen auf ein „Gentlemen’s Agreement“ für die Festlegung einer Altersgrenze kritisiert zu Recht YVO HANGARTNER, AJP 1999, S. 200 ff. Eine Altersgrenze für Richterinnen und Richter bedarf einer Grundlage in einem Gesetz.

¹²³ Dieser Fall ist zwar bisher noch nie eingetreten, wird hingegen vom Bundesrat in BBl 2001, 4282 angetönt.

¹²⁴ Art. 9 Abs. 2 Entwurf Bundesgerichtsgesetz (vgl. Anhang II, S. 5), BBl 2001, 4482.

¹²⁵ Auffallend ist die unterschiedliche Behandlung der Mitglieder des Bundesgerichts einerseits und jener von Bundesverwaltungsgericht und Bundesstrafgericht andererseits. Erstere haben mit 68 zurückzutreten, letztere mit 65 (dazu sogleich unter 2.). Der Bundesrat hat diese unterschiedliche Behandlung in seiner Botschaft nicht begründet, vgl. BBl 2001, 4281 f., 4380. Sie liegt wohl in der Tatsache begründet, dass den Mitgliedern des Bundesgerichts der Status von Magistratspersonen zukommt, jenen der unterinstanzlichen Bundesjustizorgane hingegen nicht, vgl. die Hinweise in BBl 2001, 4257 f.

¹²⁶ Nach der Botschaft des Bundesrates folgt daraus keine zusätzliche Wählbarkeitsvoraussetzung. Die Bestimmung wäre nicht anwendbar, wenn die Bundesversammlung einen Richter oder eine Richterin wählen würde, die älter als 68 Jahre ist; vgl. BBl 2001, 4281 f.

¹²⁷ Vgl. BBl 2001, 4278 und 4282.

Demgegenüber können nebenamtliche Mitglieder ihr Amt ausüben, bis sie das 70. Lebensjahr vollendet haben (Art. 8 Abs. 3 Verordnung über Organisation und Verfahren eidgenössischer Rekurs und Schiedskommissionen i.V.m. Art. 16 der Kommissionenverordnung).

Im Rahmen der anstehenden Reorganisation der Bundesrechtspflege soll das Rücktrittsalter für Richterinnen und Richter des Bundesverwaltungsgerichts einheitlich am AHV-Pensionsalter ausgerichtet werden¹²⁸.

3. Richterinnen und Richter der Kantone

a) Übersicht

Für die Wählbarkeit in kantonale Gerichtsbehörden ist zunächst überall Stimmfähigkeit oder Stimmberechtigung¹²⁹ erforderlich. Einige Kantone verlangen zusätzlich eine juristische Ausbildung¹³⁰, oder ein über dem Stimmrechtsalter liegendes Alter¹³¹.

Die Regelungen über das altersbedingte Ausscheiden aus den Gerichtsbehörden sind auf der Ebene der Kantone überaus vielfältig. Zahlreiche Kantone wenden auf die Mitglieder – auch vom Volk gewählter – richterlicher Behörden das kantonale Personalrecht an, einschliesslich der Altersgrenzen, die für die Staatsbediensteten gelten¹³². Dabei bestehen in manchen Kantonen Unterschiede für die verschiedenen Instanzen: Für die Mitglieder von Gerichten der höchsten kantonalen Instanz gelten höhere¹³³ (oder gar keine¹³⁴) Altersgrenzen als für die Mitglieder der Vorinstanzen. Wie der Bund¹³⁵ setzen auch einige Kantone die Altersgrenzen für haupt- und nebenamtliche Richterinnen und Richter verschieden hoch an¹³⁶.

¹²⁸ Vgl. Art. 9 Abs. 2 Entwurf BG über das Bundesverwaltungsgericht, BBl 2001, 4540; dasselbe Rücktrittsalter soll für die Mitglieder des zu schaffenden Bundesstrafgerichts gelten, vgl. Art. 9 Abs. 2 Entwurf BG über das Bundesstrafgericht, BBl 2001, 4518 f.

¹²⁹ Vgl. dazu das Gutachten auf S. 23 ff.
Vgl. die Wählbarkeitsbestimmungen in *Zürich* (§ 1 Abs. 1 Wahlgesetz i.V.m. Art. 16 KV-ZH; Anhang II, S. 12); *Bern* (Art. 67 Abs. 1 i.V.m. Art. 55 KV-BE; Anhang II, S. 16); *Luzern* (§ 74, 80, 83 85 i.V.m. § 27 Abs. 1 f. KV-LU; Anhang II, S. 27); *Uri* (Art. 17 Abs. 1 und 4 KV-UR; Anhang II, S. 27); *Schwyz* (§ 3 Abs. 1 und 3 KV-SZ, § 7 Gesetz über Wahlen und Abstimmungen, § 1 Abs. 1 Gerichtsordnung; Anhang II, S. 34 f.); *Obwalden* (Art. 46 KV-OW i.V.m. Art. 15 KV-OW, Art. 4 Abstimmungsgesetz; Anhang II, S. 36); *Nidwalden* (Art. 2 Behördengesetz, Art. 33 f. Gerichtsgesetz; Anhang II, S. 38); *Glarus* (Art. 74 i.V.m. Art. 56 KV-GL; Anhang II, S. 41); *Basel-Landschaft* (Art. 50 KV-BL; Anhang II, S. 55); *St. Gallen* (Art. 33 i.V.m. Art. 31 KV-SG; Anhang II, S. 62); *Graubünden* (Art. 50 Abs. 1 KV-GR; Anhang II, S. 56); *Aargau* (§ 69 i.V.m. § 59 KV-AR, § 5 i.V.m. § 3 Gesetz über die politischen Rechte; Anhang II, S. 67); *Wallis* (Art. 88 Abs. 2 KV-WS; Anhang II, S. 75). Hinweise bei Y. HANGARTNER/A. KLEY (Anm. 11), Rz. 1577.

¹³⁰ So etwa die Kantone *Schwyz* (§ 1 Abs. 2 Gerichtsordnung; Anhang II, S. 35); *Obwalden* (Art. 1 und 2 Verordnung über die Wählbarkeitsvoraussetzungen für Gerichtsbehörden; Anhang II, S. 37); *Basel-Stadt* (§ 7 Abs. 2 Gesetz betreffend Wahl und Organisation der Gerichte sowie der Arbeitsverhältnisse des Gerichtspersonals und der Staatsanwaltschaft; Anhang II, S. 51 f.); *Aargau* (§ 4 Abs. 2 und 3 Gerichtsorganisationsgesetz; Anhang II, S. 67); *Wallis* (Art. 17 Gesetz über die Gerichtsbehörden; Anhang II, S. 77).

Vgl. die Hinweise bei A. HANGARTNER/A. KLEY (Anm. 11), Rz. 1578.

¹³¹ So die Kantone *Freiburg* (Art. 32 Abs. 1 lit. b KV-FR; Art. 11 Gesetz über die Gerichtsorganisation, Art. 7 Gesetz über die Organisation des Verwaltungsgerichts und Art. 2 Gesetz über die Staatsanwaltschaft; Anhang II, S. 45, 47, 48) und *Genève* (Art. 137 Abs. 2 KV-GE, Art. 60B Loi sur l'organisation judiciaire; Anhang II, S. 82 f.), vgl. die Hinweise im Gutachten auf S. 26 mit Anm. 114.

¹³² So die Kantone *Zürich* (§ 16 Personalgesetz; Anhang II, S. 13; davon ausgenommen sind nach § 1 Abs. 3 PG die Mitglieder des Kassationsgerichts, des Obergerichts, des Sozialversicherungsgerichts und des Verwaltungsgerichts); *Bern* (Art. 2 Abs. 2 Personalgesetz; Anhang II, S. 17); *Luzern* (§ 22 Personalge-

Beispielhaft werden im Folgenden die Regeln der verschiedenen Kantone kurz dargestellt.

b) *Kantone Glarus und Appenzell Ausserrhoden*

Diese Beiden Kantone haben als einzige Altersschranken für Gerichtsbehörden bereits auf der Ebene der Kantonsverfassung verankert. Im Kanton Glarus¹³⁷ gilt die Vorschrift für sämtliche Richterinnen und Richter des Kantons:

„Art. 78 Amtsdauer und Wiederwahl
¹⁻³ [...]

⁴ Die [...] Gerichtspräsidenten und Richter, die das 65. Altersjahr vollendet haben, scheiden auf die darauffolgende Landsgemeinde aus ihrem Amte aus.“

In Ausserrhoden ist die Bestimmung auf die oberinstanzlichen Gerichte beschränkt:

„Art. 66 Altersbeschränkung
 Wer als Mitglied [...] des Ober- oder des Verwaltungsgerichtes das 65. Altersjahr erreicht hat, scheidet auf Ende Mai aus dem Amte aus.“

c) *Kanton Genf*

Nach der Verfassung des Kantons Genf¹³⁸ kann als Geschworener nur bestimmt werden, wer älter als 25 Jahre und jünger als 60 Jahre ist.

„Art. 137 Jury
¹ [...]

² Les jurés sont pris parmi les citoyens suisses, sans distinction de sexe, âgés de plus de 25

setz; Anhang II, S. 17; davon ausgenommen sind nach § 1 Abs. 2 lit. c vollamtliche und hauptamtliche Richterinnen und Richter des Ober- und des Verwaltungsgerichts); *Obwalden* (Art. 47 i.V.m. Art. 1 Abs. 3 Staatsverwaltungsgesetz; Anhang II, S. 37); *Basel-Landschaft* (§ 16, 23 i.V.m. § 1 Abs. 1 lit. a Personalgesetz; Anhang II, S. 55);

¹³³ So im Kanton *Genf*: Die generelle Altersschranke liegt bei 65 Jahren, für einzelne Mitglieder bestimmter Gerichte liegt sie bei 72 Jahren (Art. 60 Abs. 1 und 2 Loi sur l'organisation judiciaire; Anhang II, S. 83); teilweise gerade umgekehrt hingegen im Kanton *Aargau*: Die Mitglieder des Obergerichts scheidet mit 65 aus dem Amt aus, unabhängig davon, ob sie dem voll-, teil-, nebenamtlich oder als Ersatzmitglied tätig waren; Ersatzmitglieder und nebenamtliche Mitglieder der übrigen Gerichtsbehörden müssen demgegenüber erst mit 65 zurücktreten (vgl. § 11 Gerichtsorganisationsgesetz; Anhang II, S. 67 f.). Vgl. auch etwa die Regelung in *Neuenburg* (Art. 25 Abs. 4 Loi d'organisation judiciaire neuchâtoise, Art. 4 Abs. 1 Loi sur le statut de la fonction publique; Anhang II, S. 81, 80).

¹³⁴ Vgl. die in Anm. 132 erwähnten Ausnahmen vom Anwendungsbereich der kantonalen Personalgesetze.
¹³⁵ Vgl. oben S. 18 f.

¹³⁶ So z.B. der Kanton *Freiburg*: 65 Jahre für hauptberufliche, 70 Jahre für nebenberufliche Gerichtsmglieder (Art. 20^{bis} Gesetz über die Gerichtsorganisation, Art. 77 Gesetz über die Organisation des Verwaltungsgerichts; Anhang II, S. 47, 48); ähnlich der Kanton *Aargau*: für voll- und teilamtliche Richter liegt die Altersgrenze bei 65 Jahren, für nebenamtliche Richter und Ersatzrichter grundsätzlich bei 70 Jahren; für alle Mitglieder des Obergerichts, auch die nebenamtlichen und Ersatzrichter, gilt hingegen die einheitliche Grenze von 65 Jahren (§ 11 Abs. 1 Gerichtsorganisationsgesetz; Anhang II, S. 67 f.); und *Genf*: Für ordentliche Richterinnen und Richter gilt – Ausnahmen vorbehalten – die Altersschranke von 65 Jahren, für Ersatzrichter eine solche von 72 Jahren (Art. 60 Abs. 1 und 2 Loi sur l'organisation judiciaire; Anhang II, S. 82).

¹³⁷ Verfassung des Kantons Glarus (KV-GL; Anhang II, S. 41).

¹³⁸ Constitution de la République et Canton de Genève (KV-GE; Anhang II, S. 82).

ans et de moins de 60 ans.

³ [...]

Das Gerichtsorganisationsgesetz¹³⁹ sieht zudem spezifische Rücktrittsregeln für die Mitglieder von Gerichten vor:

Art. 60F

¹ Les magistrats du pouvoir judiciaire qui ont atteint l'âge de 65 ans doivent se retirer à fin du mois dans lequel ils atteignent cet âge.

² Cette limite d'âge es portée à 72 ans pour:

- a) les juges de la Cour de cassation;
- b) le président du Tribunal des conflits;
- c) les juges assesseurs;
- d) les juges prud'hommes, y compris le président de la Cour d'appel;
- e) les juges suppléants.

³ [...]

d) **Kanton Bern**

Im Kanton Bern gelten für Richterinnen und Richter die Regeln des kantonalen Personalgesetzes¹⁴⁰.

„Art. 16 Altersgrenze

¹ Die Behördenmitglieder [...] treten spätestens auf Ende des Monats zurück, in welchem sie ihr 65. Altersjahr vollenden. Ausnahmsweise und aus wichtigen Gründen kann sie indessen die Ernennungsbehörde jeweils für ein Jahr wieder ernennen, höchstens aber bis Ende des Monats, in welchem sie das 70. Altersjahr vollenden.

²⁻⁴ [...]

e) **Kanton Freiburg**

Nicht unter das Personalrecht fallen die Richterinnen und Richter im Kanton Freiburg. Hier bestehen im Gerichtsorganisationgesetz spezifische Bestimmungen für Mitglieder von Gerichten¹⁴¹.

¹³⁹ Loi sur l'organisation judiciaire (Anhang II, S. 82 f.).

¹⁴⁰ Gesetz über das öffentliche Dienstrecht (Personalgesetz; Anhang II, S. 17); besondere Vorschriften für die Mitglieder von Gerichten (Art. 2 Abs. 3 Personalgesetz) bestehen bezüglich des Rücktrittsalters nicht. Vergleichbare Regeln kennen die Kantone *Obwalden* (Art. 1 Abs. 3 Staatsverwaltungsgesetz; Anhang II, S. 36), *Nidwalden* (Art. 1 Abs. 1 Personalgesetz; Anhang II, S. 39), *Glarus* (Art. 1 Personalgesetz; Anhang II, S. 41), *Zug* (Art. 1 Abs. 1 Personalgesetz; Anhang II, S. 43), *Solothurn* (§ 2 Abs. 1 und 2 Personalgesetz; Anhang II, S. 50 f.), *Basel-Landschaft* (§ 1 Abs. 1 lit. a Personalgesetz; Anhang II, S. 55), *Schaffhausen* (Art. 1 Abs. 1 und 2 Personalgesetz; Anhang II, S. 57), *St. Gallen* (Art. 1 Abs. 3 Staatsverwaltungsgesetz, Art. 1 Abs. 1 Verordnung über den Staatsdienst; Anhang II, S. 62 f.), Im Kanton *Luzern* ist die Altersgrenze des Personalgesetzes (65 Jahre, § 22 Abs. 1) nur für die unterinstanzlichen Gerichtsbehörden anwendbar, voll- und die hauptamtliche Mitglieder des Ober- und des Verwaltungsgerichts sind ausgenommen (§ 1 Abs. 2 lit. c Personalgesetz; Anhang II, S. 29). Vergleichbare Regeln kennen die Kantone *Zürich* (§ 1 Abs. 3 Personalgesetz, § 2 Abs. 1 lit. b Personalverordnung; Anhang II, S. 13), *Aargau* (§ 11 Gerichtsorganisationsgesetz, § 1 Personalgesetz; Anhang II, S. 68).

¹⁴¹ Gesetz über die Gerichtsorganisation (Anhang II, S. 45), vgl. ebenso Art. 5 und Art. 8 Gesetz über die Gewerbegerichtsbarkeit (SGF 132.1); Art. 5 Gesetz über die Mietgerichtsbarkeit (SGF 132.2); Art. 4

Art. 20^{bis} II^{bis}. Altersgrenze

Die Richter, die ihr Amt hauptberuflich ausüben, scheiden am Ende des Kalenderjahres, in welchem sie das 65. Altersjahr vollendet haben, aus ihrem Amte aus, jene, die ihr Amt nebenberuflich ausüben, am Ende des Kalenderjahres, in welchem sie das 70. Altersjahr vollendet haben.

IV. Kommissionen

1. Allgemeines

Staatliche Kommissionen erfüllen eine Vielfalt verschiedener Aufgaben. Entsprechend ist Wählbarkeit in ausserparlamentarische, etwa die Regierung oder die Verwaltung beratende Kommissionen sehr heterogen ausgestaltet. Generelle Aussagen zu entsprechenden Anforderungen können deshalb kaum gemacht werden.

2. Kommissionen des Bundes

In der Kommissionsverordnung¹⁴² beschränkt der Bundesrat die Wählbarkeit grundsätzlich mit einer Altersgrenze von 70 Jahren. In begründeten Ausnahmefällen, namentlich wenn die Vertretung der Menschen über dieser Grenze erforderlich erscheint, kann davon abgewichen werden¹⁴³.

Art. 16 Altersgrenze

¹ Die Mitglieder von Kommissionen können ihre Tätigkeit bis zum Ende des Jahres ausüben, in dem sie 70 Jahre alt werden.

² Erfordert die Arbeit der Kommission eine Vertretung der älteren Generation, so kann von der Altersgrenze nach Absatz 1 abgewichen werden.

Absatz 2 dieser Bestimmung wurde im Jahr 2000 eingeführt, in der Absicht, dem Verbot der Diskriminierung wegen des Alters (Art. 8 Abs. 2 BV) nachzukommen¹⁴⁴.

und 7^{bis} Gesetz über die Jugendstrafrechtspflege (SGF 132.6); Art. 11 Gesetz über die Organisation des Verwaltungsgerichts (Anhang II, S. 48).

¹⁴² Verordnung über ausserparlamentarische Kommissionen sowie Leitungsorgane und Vertretungen des Bundes, SR 172.31 (vgl. Anhang II, S. 6).

¹⁴³ In andern Erlassen wird auf diese Regelung verwiesen: vgl. etwa Art. 11 der Verordnung über den Entsorgungsfonds für Kernkraftwerke, SR 732.014; Art. 12 der Verordnung über die Stilllegung von Kernanlagen, SR 732.013; Art. 6 der Verordnung über die Eidgenössische Fachkommission für biologische Sicherheit, 172.327.8.

¹⁴⁴ So die Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz in einem Brief vom 25.9.2002 (in den Unterlagen der Gutachter).

3. Kommissionen nach kantonalem Recht

In zahlreichen Kantonen bestehen Altersschränken für die Mitarbeit in ausserparlamentarischen Kommissionen. Das Höchstalter wird in der Regel auf 70 Jahre¹⁴⁵ festgelegt. Verschiedene Kantone knüpfen auch für Kommissionen an die Bestimmungen des Personalrechts an, womit die Grenzen für das Staatspersonal von 64 bzw. 65 Altersjahren zur Anwendung kommen¹⁴⁶. Der Kanton Genf lässt die Mitarbeit in Kommissionen bis zum vollendeten 75. Altersjahr zu.

Exemplarisch sind wiederum einige Regelungen genauer darzustellen.

a) *Kanton Freiburg*

Im Kanton Freiburg enthält das Gesetz betreffend die Dauer der öffentlichen Nebenämter¹⁴⁷ unter anderem für Mitglieder von Kommissionen eine Alterbegrenzung:

Art. 1 Geltungsbereich

¹ Dieses Gesetz ist, unter Vorbehalt von Artikel 3 Abs. 1, anwendbar auf Personen, welche eine nebenamtliche Tätigkeit im Dienste des Staates, seiner Anstalten oder seiner Institutionen ausüben, auf Mitglieder der ständigen Kommissionen des Staates, seiner Anstalten oder seiner Institutionen sowie auf die Delegierten des Staates innerhalb von Körperschaften oder Anstalten privaten oder öffentlichen Rechtes. Die Sonderbestimmungen anderer Gesetze bleiben vorbehalten.

² [...]

Art. 4 Altersgrenze

Die in Artikel 1 Abs. 1 erwähnten Personen scheiden am Ende des Kalenderjahres, in welchem sie das siebzigste Altersjahr erreicht haben, aus ihrem Amt aus.

b) *Kanton Bern*

Der Kanton Bern statuiert die entsprechende Regel im Personalgesetz¹⁴⁸.

Art. 16 Altersgrenze

¹⁻³ [...]

¹⁴⁵ So in den Kantonen *Bern* (Art. 2 Abs. 2 und Art. 16 Abs. 4 Personalgesetz; Anhang II, S. 17), *Freiburg* (Art. 4 Gesetz betreffend die Dauer der öffentlichen Nebenämter; Anhang II, S. 47), *Appenzell Innerrhoden* (Grossratsbeschluss betreffend Amtszeitbeschränkung, wobei es sich hier um Kommissionen handelt, deren Mitglieder vom Parlament gewählt werden; Anhang II, S. 61), *St. Gallen* (Richtlinien des Regierungsrates für die Erneuerungswahlen staatlicher Kommissionen, Experten und Vertreter für die Amtsdauer 1996/2000; Anhang II, S. 63), *Graubünden* (Art. 8 Verordnung für die nebenamtlichen Mitarbeiter des Kantons; Anhang II, S. 66), *Aargau* (Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung; Anhang II, S. 67), *Wallis* (Art. 9 Abs. 2 Reglement über die Organisation der Kantonsverwaltung; Anhang II, S. 76). Im Kanton *Genf* liegt die Schranke bei 75 Jahren (Art. 2 Loi concernant les membres des commissions officielles; Anhang II, S. 82).

¹⁴⁶ Dies muss etwa im Kanton *Zürich* aufgrund von § 2 Abs. 1 Personalverordnung i.V.m. § 16 Personalgesetz und § 10 Abs. 4 Statuten der Versicherungskasse für das Staatspersonal gelten (Anhang II, S. 13 f.), ebenso in *Schaffhausen* (Art. 1 Abs. 2 i.V.m. Art. 9 Personalgesetz; Anhang II, S. 57 f.) Eine Altersgrenze von 64 Jahren gilt im Kanton *Basel-Landschaft* (§ 2 Abs. 1 lit. b i.V.m. § 23 Abs. 1 Personalgesetz; Anhang II, S. 55 f.).

¹⁴⁷ Anhang II, S. 47.

¹⁴⁸ Gesetz über das öffentliche Dienstrecht (Anhang II, S. 17)

⁴ Die nebenamtlichen Mitglieder staatlicher Behörden und Kommissionen sowie Staatsvertreterinnen und Staatsvertreter in Behörden, Kommissionen oder Verwaltungsorganen juristischer Personen haben spätestens auf Ende des Monats zurückzutreten, in welchem sie das 70. Altersjahr vollenden.

c) *Kanton Zug*

Der Kanton Zug kannte bis vor kurzem eine Altersschränke für die Mitglieder ausserparlamentarischer Kommissionen¹⁴⁹. Die Zuger Regierung hat die Regelung auf Betreiben des Kantonsrats aufgehoben¹⁵⁰.

4. Kommissionen in den Gemeinden

Zahlreiche Gemeinden setzen für die verschiedensten Aufgaben Kommissionen ein. Teilweise haben sie ausschliesslich beratende Funktion, teilweise kommt ihnen jedoch Entscheidbefugnis zu. Altersschränken sind auch hier verbreitet.

Altersschränken für Kommissionsmitglieder gelten namentlich in verschiedenen Gemeinden des Kantons Bern. Das Gemeindegesetz des Kantons Bern lässt auch hier Altersschränken zu. Auf die Ausführungen, die zu den Gemeindeexekutiven gemacht wurden, kann hier deshalb verwiesen werden¹⁵¹.

Entsprechend gelten die dargestellten kommunalen Altersschränken in verschiedenen Gemeinden gleichermassen für die Mitglieder des Gemeinderates wie für Mitglieder von Kommissionen¹⁵².

¹⁴⁹ Regierungsratsbeschluss vom 27.10.1998 betreffend Altersgrenzen für nebenamtlich tätige Behörde- und Kommissionsmitglieder sowie Angestellte (in der Rechtssammlung nicht veröffentlicht; am 13.8.02 aufgehoben; vgl. Anhang II, S. 44).

¹⁵⁰ Postulat Bär, Vorlage Nr. 1016.1 – 10876; Bericht und Antrag des Regierungsrates, Vorlage Nr. 1016.2 – 10950.

¹⁵¹ Vgl. vorne S. 10 mit Anm. 41 ff.

¹⁵² Vgl. vorne S. 10 ff.