

Daniel Kettiger

Zur rechtlichen Problematik von Altersgrenzen für öffentliche Ämter

Die Einführung einer generellen Altersgrenze für öffentliche Ämter in der bernischen Gemeinde Madiswil hat – zu Recht – in den Medien und in der Öffentlichkeit eine Diskussion zur Frage von Altersgrenzen für politische Ämter ausgelöst. Generelle und unspezifische Alterslimiten für öffentliche Ämter sind aus verfassungsrechtlicher Sicht unzulässig. Demgegenüber können spezifische Altersgrenzen für öffentliche Ämter zulässig sein.

1. Altersgrenzen: Verfassungsrechtliche und staatspolitische Dimension

[Rz 1] Die Gemeindeversammlung der bernischen Gemeinde Madiswil hat Mitte Mai 2002 beschlossen, in Ihrem Organisationsreglement für alle öffentlichen Ämter eine generelle Alterslimite von 70 Jahren einzuführen. Dieser Beschluss, die Genehmigung durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) des Kantons Bern und der Protest des Schweizerischen Seniorenrats fanden ein grosses Echo in den Medien und in der Öffentlichkeit [Fn 1]. Der aktuelle Fall bietet Anlass, sich mit der Frage von Alterslimiten für öffentliche Ämter zu befassen. Die Frage, ob ältere Menschen von der Ausübung öffentlicher Ämter ausgeschlossen werden sollen, ist primär gesellschaftspolitischer Natur [Fn 2]. Sie hängt eng mit der Frage des Generationenvertrags zusammen und erhält dadurch zunehmende Aktualität, dass durch die demographischen Veränderungen in unserer Gesellschaft die Rentnerinnen und Rentner politisch und wirtschaftlich zunehmend an Macht gewinnen, während der Einfluss der sich in Ausbildung befindlichen und der berufstätigen Generation abnimmt [Fn 3]. Nachfolgend soll aber nur auf die verfassungsrechtlichen Aspekte von Alterslimiten für öffentliche Ämter eingegangen werden.

[Rz 2] Eine Beschränkung des aktiven und passiven Wahlrechts auf Grund des Alters stellt einen Eingriff in die in Artikel 8 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV) [Fn 4] verankerte Rechtsgleichheit und in das Recht, alle von der Rechtsordnung vorgesehenen Partizipationsrechte ausüben zu können, als Teilgehalt der Grundrechtsgarantie der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 1 BV) [Fn 5] dar. Die Rechtsgleichheit erhält im demokratischen Rechtsstaat als Gleichheit in der politischen Partizipation ein besonderes Gewicht [Fn 6].

2. Zur Frage des Diskriminierungsverbots

[Rz 3] Die Bundesverfassung verbietet zudem explizit jede Diskriminierung wegen des Alters (Art. 8 Abs. 2 BV) [Fn 7]. Nicht jede Ungleichbehandlung auf Grund des Alters stellt aber eine Diskriminierung dar, selbst wenn sich die Benachteiligung sachlich nicht rechtfertigen lässt [Fn 8]. Eine Diskriminierung liegt erst bei "abwertender Andersbehandlung eines oder mehrerer Menschen auf Grund seiner oder ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe" [Fn 9] vor. Das Diskriminierungsverbot schützt damit die Mitglieder gesellschaftlicher Gruppen, die auf Grund geschichtlicher Erfahrung oder neuerer Entwicklungen besonders gefährdet sind, davor, sachlich nicht gerechtfertigte Benachteiligungen zu erleiden [Fn 10]. Ein genereller Entzug des passiven Wahlrechts für alle Stimmberechtigten über 70 Jahren [Fn 11], der sich unspezifisch auf alle öffentlichen Ämter eines Gemeinwesens bezieht, kann nun durchaus den Charakter einer Diskriminierung haben: Er kann im Rahmen des Generationenkonflikts Ausdruck der Verachtung gegenüber einer übermächtig werdenden Rentnergeneration darstellen und unterschiebt auf Grund von Symmetrieüberlegungen mit der generellen unteren Alterslimite des aktiven und passiven Wahlrechts (politische Mündigkeit) [Fn 12] den betagten Menschen, sie würden nicht (mehr) über die notwendige Urteilskraft verfügen, um politische Ämter ausüben zu können [Fn 13]. Kleine, ländliche Gemeinden haben zudem oft eine starke kommunotaristische Prägung, und das Mitwirken in Vereinen und in politischen Gremien stellt ein wesentliches Element des gesellschaftlichen Lebens bzw. der sozialen Integration dar [Fn 14].

[Rz 4] Die Frage, ob eine unspezifische, generelle Altersgrenze für die Wählbarkeit in sämtliche

öffentlichen Ämter eines Gemeinwesens eine unzulässige Diskriminierung auf Grund des Alters (Art. 8 Abs. 2 BV) darstellt, kann jedoch offen bleiben, weil einerseits – wie nachfolgend aufzuzeigen ist – solche unspezifischen Alterslimiten auch im Lichte des allgemeinen Gleichheitsgebotes (Art. 8 Abs. 1 BV) unzulässig sind und weil andererseits begründete Alterslimiten für bestimmte öffentliche Ämter selbst dann keine Diskriminierung darstellen, wenn sie bei näherer Prüfung den Voraussetzungen für eine Differenzierung nicht standhalten und sich damit als rechtswidrig erweisen.

3. Zur Frage der Zulässigkeit unspezifischer Altersgrenzen

[Rz 5] Im Unterschied zu den Freiheitsrechten kennt die Rechtsgleichheit keine zulässigen Einschränkungen [Fn 15]; Artikel 36 BV findet hier entgegen dem Wortlaut keine Anwendung [Fn 16] (trotzdem können einzelne Kriterien von Artikel 36 BV auch hinsichtlich der Rechtsgleichheit verfassungsrechtlich massgeblich sein [Fn 17], so erfordern Ungleichbehandlungen grundsätzlich eine Regelung in einem formellen Gesetz). Das verfassungsrechtliche Gleichheitsgebot lässt Differenzierungen durch den Gesetzgeber zu, wenn für die Ungleichbehandlung ein vernünftiger oder sachlicher Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist [Fn 18]. Zudem sind rechtliche Differenzierungen in einem beschränkten Ausmass auch zur Verwirklichung rechtspolitischer Ziele zulässig [Fn 19].

[Rz 6] Wie bereits erwähnt, hat die Rechtsgleichheit im Bereich der politischen Rechte einen hohen Stellenwert [Fn 20]. Differenzierungen sind somit ganz grundsätzlich nur zurückhaltend vorzunehmen. Weiter gilt es zu bedenken, dass sich jede Einschränkung des passiven Wahlrechts durch besondere Wählbarkeitserfordernisse auch einschränkend auf das aktive Wahlrecht aller Stimmberechtigten auswirkt, indem mögliche geeignete Kandidatinnen und Kandidaten wegfallen und damit die Wahlmöglichkeiten bzw. die Möglichkeit einer differenzierten politischen Willensäusserung eingeschränkt werden. Es sind kaum vernünftige oder sachliche Gründe denkbar, die eine generelle Altersgrenze für die Wählbarkeit in Behörden eines Gemeinwesens rechtfertigen können [Fn 21]. So ist das Alter einer Person in der Regel nur in beschränktem Mass ausschlaggebend für die Eignung zur Ausübung eines öffentlichen Amtes [Fn 22]. Diesbezüglich muss auch berücksichtigt werden, dass auf Grund der medizinischen Errungenschaften der letzten Jahrzehnte die körperliche und geistige Leistungsfähigkeit der Menschen bis in immer höhere Altersstufen erhalten bleibt [Fn 23]. Führungspersonen in Industriekonzernen und ausländische Staatsoberhäupter weisen nicht selten ein Alter um die 70 Jahre auf [Fn 24]. Eine undifferenzierte Alterslimite ist insbesondere nicht dazu geeignet, das Phänomen der "Sesselkleber" zu verhindern. Das geeignete Instrument hierzu stellt die Amtszeitbeschränkung (Beschränkung der Wiederwählbarkeit) dar [Fn 25]. Selbst die Amtszeitbeschränkung muss aber im Lichte des Rechtsgleichheitsgebots ausgestaltet bzw. angewendet werden. So lässt beispielsweise das bernische Gemeindegesetz [Fn 26] die Einschränkung der Wiederwählbarkeit jeweils höchstens für eine Amtsdauer zu. Auch einer generellen Überalterung der Stimmberechtigten und der damit verbundenen Erschwerung der politischen Einflussnahme junger Stimmberechtigter kann mit einer Alterslimite nicht sinnvoll begegnet werden. Soweit ein gewisser Ausgleich rechtspolitisch erwünscht ist, kann dieser wirkungsvoll nur durch Minderheitenschutzbestimmungen zu Gunsten junger Kandidatinnen und Kandidaten durchgesetzt werden.

4. Zur Frage der Zulässigkeit spezifischer Altersgrenzen

[Rz 7] Als grundsätzlich zulässig betrachtet werden demgegenüber generelle Altersgrenzen, wenn die Ausübung des öffentlichen Amtes mit einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis gekoppelt ist (hauptamtliche oder teilzeitliche Ausübung eines öffentlichen Amtes). Das öffentliche Dienstrecht lässt Altersgrenzen (in der Regel in Übereinstimmung mit dem allgemeinen Rentenalter) grundsätzlich zu [Fn 27]. Hier folgen die Wählbarkeitserfordernisse sachlogisch dem Dienstrecht. Oft wird allerdings den besonderen Anforderungen der politischen Rechte dadurch Rechnung getragen, dass die Amtszeit, in die der Eintritt ins Rentenalter fällt, noch ordentlich beendet werden darf [Fn 28].

[Rz 8] Auch die Besonderheit einer behördlichen Funktion kann es sachlich rechtfertigen, für die

Wahl in diese Behörde eine Altersgrenze festzulegen. So wäre es beispielsweise zulässig, für einen Jugendrat oder für eine Gemeindegemeinschaft für Jugendarbeit [Fn 29] eine obere und für einen Seniorenrat eine untere Altersgrenze festzusetzen [Fn 30]. Sachlich nicht gerechtfertigt erscheint demgegenüber ein Mindestalter von 25 Jahren für die Wählbarkeit in Gerichtsbehörden im Kanton Freiburg [Fn 31]. Es ist nicht ersichtlich, weshalb beispielsweise eine 24-jährige ausgebildete Lehrkraft mit Berufserfahrung zwar Schulunterricht erteilen, nicht aber als Mitglied eines Jugendgerichts amten darf. Eine sachgerechte Lösung zur Sicherung des nötigen Erfahrungswissens bei Gerichtspersonen kann etwa im Nachweis genügender Berufserfahrung als Wahlvoraussetzung bestehen, wie dies der Kanton Aargau für die voll- und teilamtlichen Mitglieder des Obergerichts vorsieht [Fn 32].

5. Fazit

[Rz 9] Zusammenfassend kann aus *rechtlicher Sicht* festgehalten werden, dass generelle, unspezifische Altersgrenzen für die Wählbarkeit in öffentliche Ämter Verfassungsrecht verletzen und deshalb unzulässig sind. Demgegenüber sind spezifische, in unmittelbarem Zusammenhang mit der behördlichen Funktion stehende Altersgrenzen zulässig. Zulässig sind Altersgrenzen zudem dann, wenn die Ausübung des öffentlichen Amtes unmittelbar an ein Dienstverhältnis gebunden ist. Den gesetzgebenden Organen muss angesichts dieses Befunds empfohlen werden, das Instrument der Altersgrenzen für die Wählbarkeit äusserst zurückhaltend einzusetzen. Aus *gesellschaftspolitischer Sicht* bleibt unabhängig davon die Frage bestehen, ob Alterslimiten erwünscht sind. Letztlich kann es durchaus den Stimmberechtigten überlassen werden, durch ihre Stimmabgabe im Einzelfall darüber zu entscheiden, ob eine Person (noch) in der Lage sei, eine Behördenfunktion auszuüben, und ob allenfalls der "Sesselkleberei" ein Ende gesetzt werden soll [Fn 33].

Fürsprecher/Mag.rer.publ. Daniel Kettiger war von 1990 bis 1999 Leiter des Rechtsdienstes der Staatskanzlei des Kantons Bern und ist heute freiberuflich als Rechtsanwalt und Berater in Burgdorf tätig.

Dieser Beitrag ist in gekürzter Form auch in der Neuen Zürcher Zeitung vom 15. August 2002 (Nr. 187), S.12 erschienen.

[Fn 1] Vgl. z.B. Neue Zürcher Zeitung NZZ vom 7. August 2002, S. 26; NZZ am Sonntag vom 11. August 2002, S. 1, 13 und 15.

[Fn 2] In diesem Sinne auch der Kommentar in der NZZ am Sonntag vom 11. August 2002, S. 15.

[Fn 3] Vgl. zur Überalterung der Gesellschaft HORST W. OPASCHOWSKI: Wir werden es erleben: Zehn Zukunftstrends für unser Leben von morgen; Darmstadt 2002, S. 140 ff., insbesondere S. 147; zur destabilisierenden Wirkung der demographischen Veränderungen vgl. CARL BÖHRET/GÖTZ KONZENDORF: Ko-Evolution von Gesellschaft und funktionellem Staat; Opladen 1997, S. 159 f.

[Fn 4] Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV); SR 101.

[Fn 5] Vgl. RENÉ RHINOW: Die Bundesverfassung 2000. Eine Einführung; Basel/Genf/München 2000, S. 235.

[Fn 6] Vgl. JÖRG PAUL MÜLLER (1): Grundrechte in der Schweiz; 3. Aufl.; Bern 1999, mit Hinweisen auf BGE 125 I 21 E3d/dd und 123 I 152 E8.

[Fn 7] Das explizite Verbot der Diskriminierung wegen des Alters gilt erst unmittelbar gestützt auf die Bundesverfassung und – anders als z.B. das Diskriminierungsverbot bezüglich Geschlecht, Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion und Weltanschauung – nicht bereits auf Grund von Völkerrecht (Art. 14 EMRK; Art. 2 Abs. 1, Art. 24 und Art. 26 UNO-Pakt II).

[Fn 8] Anderer Ansicht offenbar das Bundesgericht in BGE 124 II 424 f. und 530 f. Nach diesem Verständnis würde sich aber das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2) mit dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 8 Abs. 1 BV) decken, vgl. BEATRICE WEBER-DÜRLER:

Rechtsgleichheit, in: Daniel Thürer et al. (Hrsg.): Verfassungsrecht der Schweiz; Zürich 2001, Rz. 23, S. 668 f.

[Fn 9] Vgl. RHINOW, a.a.O., S. 140.

[Fn 10] In diesem Sinne auch RHINOW, a.a.O., S. 140; J. P. MÜLLER (1), a.a.O., S. 414 ff.

[Fn 11] Einige bernische Gemeinden (z.B. Lenk i.S., Zwieselberg) kennen sogar eine generelle Alterslimite von 65 Jahren.

[Fn 12] Vgl. zur politischen Mündigkeit PASCAL MAHON: La citoyenneté active en droit public suisse, in: Daniel Thürer et al. (Hrsg.): Verfassungsrecht der Schweiz; Zürich 2001, Rz. 14 f., S. 340 f., insbesondere Rz. 16: "La limite d'âge inférieure trouve sa justification dans la présomption qu'une personne de moins de 18 ans ne dispose pas d'une maturité politique suffisante."

[Fn 13] Der Auffassung von J. P. MÜLLER (1), a.a.O., S. 422, es sei fraglich, ob die betagten Mitmenschen des Schutzes des Diskriminierungsverbots bedürften, da "ihr bedeutender und aus demographischen Gründen wachsender Einfluss im demokratischen Entscheidungsprozess und die zahlreichen wohlfahrtstaatlichen Einrichtungen zu ihren Gunsten" dagegen sprechen, kann im Zusammenhang mit der Ausübung des passiven Wahlrechts nicht gefolgt werden.

[Fn 14] Gedanken in diesem Sinne hat z.B. FRANZ KARDINAL KÖNIG: Altwerden. Wohin gehen wir?, in: Markus Schächter: Was kommt. Was geht. Was bleibt; Freiburg i.Br. 2001, S. 20 wie folgt formuliert: "Altwerden und Altsein kann nicht losgelöst werden aus dem ganzen Menschenleben. Alte Menschen sind nicht eine Welt für sich, sondern sie geben den jungen Menschen zu verstehen: Was du in der Jugend säst, wirst Du im Alter ernten. [...] Die selbstverständliche Gemeinschaft zwischen Senioren und jungen Menschen kann solche wichtigen Zusammenhänge bewusst machen. Solches wird in grösseren menschlichen Gemeinschaften leichter erfahren."

[Fn 15] Vgl. WEBER-DÜRLER, a.a.O., Rz. 15, S. 664.

[Fn 16] In diesem Sinne auch RHINOW, a.a.O., S. 154.

[Fn 17] JÖRG PAUL MÜLLER (2): Allgemeine Bemerkungen zu den Grundrechten, in: Daniel Thürer et al. (Hrsg.): Verfassungsrecht der Schweiz; Zürich 2001, Rz. 52, S. 641.

[Fn 18] Vgl. RHINOW, a.a.O., S. 139; J. P. MÜLLER (1), a.a.O., S. 397; WEBER-DÜRLER, a.a.O., Rz. 11, S. 661.

[Fn 19] Vgl. J. P. MÜLLER (1), a.a.O., S. 435.

[Fn 20] In diesem Sinne auch STEFAN MÜLLER: Kommentar zu Artikel 35 des Gemeindegesetzes, Rz. 22, in: Daniel Arn et al. (Hrsg.): Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern; Bern 1999: "Undifferenziert wirkende Altersgrenzen für die Wählbarkeit in Gemeindeorgane dürften nur mit grösster Zurückhaltung eingeführt werden, da das Alter nur in stark beschränktem Mass relevant ist für die Eignung zur Ausübung einer Organtätigkeit bzw. zur Einsitznahme in einer Kommission ohne Entscheidungsbefugnis."

[Fn 21] Vgl. S. MÜLLER, a.a.O., Rz. 22.

[Fn 22] Vgl. OPASCHOWSKI, a.a.O., S. 143 f.

[Fn 23] Auch Artikel 143 BV lässt zur Wahl in den Bundesrat unabhängig vom Alter alle Stimmberechtigten zu.

[Fn 24] Vgl. S. MÜLLER, a.a.O. Rz. 18.

[Fn 25] Artikel 35 Absatz 3 des Gemeindegesetzes des Kantons Bern vom 16. März 1998; BSG 170.11.

[Fn 26] Vgl. MATTHIAS MICHEL: Beamtenstatus im Wandel, Zürich 1998, S. 275 .

[Fn 27] Vgl. beispielsweise Artikel 16 Abs. 1 des Gesetzes vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG) des Kantons Bern; BSG 152.01.; dazu auch MICHEL, a.a.O., S. 280 f.

[Fn 28] Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe c des bernischen Gemeindegesetzes (vgl. Fn. 25) lässt es auch zu, urteilsfähige Personen unter 18 Jahren in Gemeindekommissionen zu wählen, wenn die Kommission keine Entscheidungsbefugnis hat; vgl. auch S. MÜLLER, a.a.O., Rz. 8 ff.

[Fn 29] Vgl. S. MÜLLER, a.a.O., Rz. 22.

[Fn 30] Art 11 Loi du 22 novembre 1949 d'organisation judiciaire; RSF 131.0.1.; anderer Auffassung oder undifferenziert zu dieser Frage REGINA KIENER: Richterliche Unabhängigkeit; Bern 2001, S. 264.

[Fn 31] Vgl. § 4 Absatz 3 des Gerichtsorganisationsgesetzes (Gesetz über die Organisation der ordentlichen richterlichen Behörden, GOG) vom 11. Dezember 1984 des Kantons Aargau, SAR 155.100: "Der Wahl zum Obergericht muss eine mindestens fünfjährige Tätigkeit in der

Rechtsprechung, Verwaltung oder Advokatur vorausgehen."
[Fn 32] In diesem Sinne auch S. MÜLLER, a.a.O., Rz. 22.

Rechtsgebiet	Grundrechte
Erschienen in	Jusletter 19. August 2002
Zitiervorschlag	Daniel Kettiger, Zur rechtlichen Problematik von Altersgrenzen für öffentliche Ämter, in: Jusletter 19. August 2002 [Rz]
Internetadresse	http://www.weblaw.ch/jusletter/Artikel.jsp?ArticleNr=1837