



Vorlage an den Landrat

Stellungnahme des Regierungsrates zum Postulat der CVP/EVP-Fraktion vom 27. Mai 2004

(2004/130) betreffend Alterslimiten bei politischen Ämtern im Kanton BL

vom 27. September 2005

I.

Am 27. Mai 2004 hat die CVP/EVP-Fraktion ein Postulat mit folgendem Wortlaut eingereicht:

Alterslimiten bei politischen Ämtern im Kanton BL

Während für die Volkswahl keine Alterslimite festgesetzt ist, scheiden Inhaberinnen und Inhaber von Nebenämtern und kantonalen Kommissionen spätestens auf das Ende des Kalenderjahres, in dem sie das 70. Altersjahr vollenden, aus dem Amt aus (§ 67 des Personalgesetzes).

Die Lebenserwartung hat sich in den letzten 120 Jahren fast verdoppelt und es gibt heute viel mehr gesunde ältere Menschen als früher. Gleich geblieben sind aber das vergangenheitsorientierte Bild vom Alter und das Rücktrittsalter bei politischen Kommissionen und Nebenämtern. In Anbetracht der demographischen Entwicklung wird u.a. eine Flexibilisierung des gesetzlichen Rentenalters verlangt; wäre eine Flexibilisierung auch im politischen Sektor sinnvoll?

Auf Grund der immer komplexer werdenden Probleme, der grösseren Mobilität der Gesellschaft und des gesunkenen Sozialprestiges ist es nicht mehr immer einfach, fähige Persönlichkeiten für die vielen politischen Ämter zu finden. In den letzten Jahren haben die politischen Parteien mit Recht und auch mit gutem Erfolg, sich bemüht, jungen Bürgerinnen und Bürger politische Verantwortung zu übertragen. Dies soll auch weiterhin der Fall sein. Es wäre aber in Zeiten von knappen personellen Ressourcen zu prüfen, ob die bisherige Alterslimite gestrichen werden sollte. Auf Grund der Bundesverfassung ("Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen....des Alters..." Bundesverfassung, Art. 8, Abs. 2) erachtet auch der Bundesrat Altersschränken für Mitglieder politischer Behörden als untauglich und verfassungsrechtlich fragwürdig (Schweizer Gemeinde 5/04). Das Problem der "Sesselkleber" sollte mittels Amtszeitbeschränkung und nicht mittels Alterslimite gelöst werden.

Wir bitten deshalb die Regierung zu prüfen, wie die jetzt gültige Alterslimite durch eine Amtszeitbeschränkung ersetzt werden kann, und u.a. die nachfolgenden Fragen zu beantworten:

1. Seitdem die neue Bundesverfassung die Diskriminierung wegen des Alters verbietet, stellt sich die Frage, ob Alterslimiten bei politischen Ämtern oder Fachgremien/Verwaltungsräten (Bank-

rat) sinnvoll und zulässig seien. Hat die Regierung bereits gesetzgeberische Massnahmen geplant, um dem Bundesrecht zu folgen?

2. Wieviele Kommissionsmitglieder und Inhaber und Inhaberinnen von Nebenämtern müssen wegen der Alterslimite jedes Jahr aus dem Amt scheiden?
3. Die Gemeindeversammlung von Madiswil/BE hat die Einführung einer Alterslimite nach einem Jahr bereits rückgängig machen müssen. In unserem Kanton hat Biel-Benken die Altersgrenze bei politischen Ämtern aufgehoben. Haben andere Gemeinden gleiche Beschlüsse gefasst?

II.

Antwort des Regierungsrates

Zur Frage 1:

1. Ausgangslage

a) Übersicht

Das kantonale Personalgesetz unterscheidet hinsichtlich der Personen, welche Leistungen im Dienste des Kantons erbringen, zwischen Mitarbeitenden und Inhaberinnen und Inhaber von Nebenämtern. Das Arbeitsverhältnis der Mitarbeitenden endet grundsätzlich am letzten Tag des Monats, in dem sie das vierundsechzigste Altersjahre vollendet haben (§ 23 Absatz 1 Personalgesetz [PersG]¹). Die Inhaberinnen und Inhaber eines Nebenamtes demgegenüber scheiden spätestens auf Ende des Kalenderjahres, in dem sie das 70. Altersjahr vollenden, aus dem Amt aus (§ 67 Absatz 2 PersG). Gegenstand der vorliegenden Anfrage bildet ausschliesslich die Zulässigkeit der Altersgrenze von 70 Jahren für die Inhaberinnen und Inhaber eines Nebenamtes.

b) Definitionen

Für die Beantwortung der Anfrage ist zunächst zu klären, was unter dem Begriff eines Nebenamtes zu verstehen ist. Gemäss Legaldefinition von § 4 Absatz 1 PersG ist Inhaberin oder Inhaber eines Nebenamtes, wer ohne Begründung eines Arbeitsverhältnisses, insbesondere als Richterin oder Richter oder als Mitglied einer nichtparlamentarischen Kommission, mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut und auf Amtsperiode gewählt ist. Da das Arbeitsverhältnis mit einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter u.a. auch durch Wahl begründet werden kann (vgl. § 13 Absatz 1 PersG), liegt der wesentliche Unterschied zwischen einem Haupt- und einem Nebenamt darin, dass bei letzterem kein Arbeitsverhältnis begründet wird. Unter dem Begriff des Nebenamtes sind demnach Tätigkeiten zu verstehen, welche neben einer (Haupt-)Berufstätigkeit erfolgen und nicht mit dem primären Zweck, ein Erwerbseinkommen zu erzielen, wahrgenommen werden. Vielmehr steht hier der Dienst zu Gunsten der Allgemeinheit im Vordergrund.

Als Inhaberin oder Inhaber eines Nebenamtes gelten insbesondere die Mitglieder der ausserparlamentarischen Kommissionen sowie die nebenamtlichen Richterinnen und Richter (vgl. § 4 Absatz 1 PersG). Ausserparlamentarische Kommissionen beraten die Direktionen in Sachfragen und unterstützen sie in der Rechtssetzung. Die Mitglieder werden vom Regierungsrat auf Amtsperiode gewählt (§ 36 Verwaltungsorganisationsgesetz [VwOG]²). Die nebenamtlichen Richterinnen und

¹ SGS 150, GS 32.1008

² SGS 140, GS 28.436

Richter demgegenüber nehmen zusammen mit den Gerichtspräsidien die Funktion der Rechtsprechung wahr und werden entweder durch das Volk (Friedensrichterinnen und -richter, Bezirksgerichte) oder durch den Landrat gewählt (vgl. § 31 Gerichtsorganisationsgesetz [GOG]³). Für beide Kategorien ist nachfolgend die Zulässigkeit der Altersgrenze 70 einzeln zu untersuchen.

2. Allgemeines zur Verfassungsmässigkeit von Altersgrenzen

a) Vorbemerkung

Im Gegensatz zu Altersgrenzen für die Einsitznahme in politische Ämter, scheint die Zulässigkeit der Altersgrenze für die Mitarbeitenden als unbestritten zu gelten (vgl. Yvo Hangartner, Altersgrenzen für öffentliche Ämter, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 2003, S. 339 ff., 348). Dies obwohl die Grenze mit 64 Jahren tiefer angelegt wird als bei den Nebenämtern (vgl. § 23 Absatz 1 PersG). Es wird also ein Unterschied gemacht, ob es bei einer Tätigkeit primär um das Erzielen eines Erwerbseinkommens geht oder aber ob das Leisten eines Beitrages an die Allgemeinheit im Vordergrund steht.

b) Rechtsgleichheit

Altersgrenzen sind aus verfassungsrechtlicher Sicht unter zwei Aspekten zu prüfen. Einerseits können sie das Recht auf Gleichbehandlung bzw. das Verbot einer Diskriminierung aufgrund des Alters (vgl. Art. 8 Absatz 2 der Bundesverfassung [BV]⁴) verletzen und andererseits auch die Wahl- und Abstimmungsfreiheit (vgl. Art. 34 BV) tangieren. Das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Absatz 2 BV ist verletzt, wenn ein staatlicher Akt rechtliche Unterscheidungen trifft, für die kein vernünftiger, sachlicher Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen. Das Alter wird in der neuen Bundesverfassung zwar ausdrücklich als möglicher Grund für eine Ungleichbehandlung genannt. Dies heisst jedoch nicht, dass die Anknüpfung einer Ungleichbehandlung an das Alter von vornherein zulässig ist. Es werden strenge Anforderungen an die Verhältnismässigkeit einer Ungleichbehandlung gestellt. So muss die Altersgrenze ein legitimes Ziel verfolgen, sie muss geeignet und erforderlich sein, dieses Ziel auch tatsächlich erreichen zu können und schliesslich muss sie für die bzw. den Betroffenen auch zumutbar sein. Eine Altersschranke kann demnach beispielsweise zulässig sein, wenn Tatsachen Rechnung getragen werden soll, die auf Menschen eines gewissen Alters vermehrt zutreffen und nicht auch eine individualisierte Abklärung ebenso gut zum Ziel führen würde (vgl. Prof. Dr. Markus Schefer/Prof. Dr. René Rhinow, Zulässigkeit von Altersgrenzen für politische Ämter aus Sicht der Grundrechte, Gutachten im Auftrag des Schweizerischen Seniorenrates vom 9. Januar 2003, S. 15 ff.).

c) Wahlfreiheit

Sind die Mitglieder einer Behörde durch Volkswahl zu bestimmen, so kann eine Altersgrenze auch die verfassungsrechtlich garantierte Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 BV) beeinträchtigen. Diese beinhaltet:

- Passives Wahlrecht: Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit garantiert, als Kandidatin oder als Kandidat mit gleichen Chancen an einer Wahl teilnehmen zu können. Altersgrenzen schränken dies ein, indem sie älteren Menschen diese Chance entziehen.
- Aktives Wahlrecht: Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit garantiert der Wählerin bzw. dem Wähler die Möglichkeit, selber bestimmen zu können, durch wen sie oder er sich vertre-

³ SGS 170, GS 34.0161

⁴ SR 100

ten lassen will. Altersgrenzen schränken diese Freiheit ein, in dem eine bestimmte Kategorie von Menschen von der Wahl ausgeschlossen wird.

Das passive Wahlrecht darf nur aus besonders qualifizierten Gründen beeinträchtigt werden. Auch Einschränkungen des aktiven Wahlrechts sind nur dann zulässig, wenn sie unabdingbar sind, um die grundlegendsten Voraussetzungen zur Ausübung des in Frage stehenden Amtes sicherzustellen. Welches die minimalsten Grundbedingungen für eine funktionierende Amtsausübung sind, ist von der Art des Amtes abhängig. Ob eine Beschränkung zulässig ist, beurteilt sich daher primär nach der Funktion des jeweiligen Organs (Schefer/Rhinow, a.a.O., S. 27). Steht vor allem die Repräsentation im Vordergrund und kommt daher den individuellen Fähigkeiten eine weniger tragende Bedeutung zu, sind Beeinträchtigungen der Wahlfreiheit nur sehr beschränkt zulässig. Sind hingegen vor allem die fachlichen Fähigkeiten einer Person gefragt und/oder ist die Aufgabe mit physischen und psychischen Belastungen verbunden, können Beschränkungen allenfalls durchaus zulässig sein.

d) Gutachten der Prof. M. Schefer und R. Rhinow

Der Schweizerische Seniorenrat hat bei den Professoren Markus Schefer und René Rhinow ein Gutachten zur Frage der Zulässigkeit von Altersgrenzen für politische Ämter in Auftrag gegeben. Die Schlussfolgerungen dieses Gutachtens werden nachfolgend zusammengefasst dargestellt:

- Legislativorgane: Altersschränken für Mitglieder eines Legislativorgans sind unzulässig. Es muss gewährleistet werden, dass die Bevölkerung in ihrer gesamten Vielfalt repräsentiert wird. Dies muss auch für die ältere Bevölkerungsgruppe gelten.
- Exekutivorgane: Im Gegensatz zu den legislativen Organen steht bei der Exekutive nicht die Funktion der Repräsentation im Vordergrund. Hier kommt vielmehr den Qualifikationen des Amtsträgers ein erhöhtes Gewicht zu. *Vollamtliche Exekutivämter* sind vielfach mit erheblichen körperlichen und psychischen Belastungen verbunden. Zudem sind die Anforderungen an eine schnelle Einarbeitung in komplexe Regelungsmaterien oft hoch. Die erheblichen Belastungen und die geistige Beweglichkeit bilden qualifizierte Gründe, welche eine Altersgrenze als zulässig erscheinen lassen. Problematischer sind hingegen Altersgrenzen bei *nebenamtlichen Exekutivämtern* zu bewerten, da hier die Anforderungen an die körperliche Belastbarkeit geringer sind.
- Ausserparlamentarische Kommissionen, Vertretung in Verwaltungsräten: Die Mitglieder von Kommissionen, wie auch die Vertretungen in Verwaltungsräten, werden nicht durch das Volk, sondern den Regierungsrat bestimmt. Die Zulässigkeit von Altersgrenzen beurteilt sich infolgedessen einzig anhand des Rechtsgleichheitsgebotes. Altersgrenzen bedürfen zur Zulässigkeit keiner besonders qualifizierten Gründe, es reichen sachliche Gründe. Allerdings werden hohe Anforderungen an die Verhältnismässigkeit gestellt. Das heisst, die Altersgrenze muss ein legitimes Ziel verfolgen, notwendig und geeignet sein, dieses Ziel zu erreichen und für die Betroffenen auch zumutbar sein. In diesem Sinne sind Altersgrenzen als zulässig zu erachten, wenn sich eine Kommission mit spezifischen Problemen technischer oder allgemein fachlicher Art beschäftigt. Anders ist die Frage der Zulässigkeit hingegen zu beantworten, wenn sich eine Kommission mit allgemeinen politischen Fragen oder mit Fragestellungen, welcher vor allem betagte Menschen betreffen auseinandersetzt. Konkret wird eine Altersgrenze von 70 Jahren als angemessen erachten (so auch Hangartner, a.a.O., S. 339 ff.)

3. Meinung des Bundesrates

Der Bundesrat hat sich aus Anlass einer nationalrätlichen Motion zum Thema Altersschranken geäußert (vgl. Bericht des Bundesrates vom 21. April 2004 über Altersschranken auf kantonaler und kommunaler Ebene für Mitglieder der Exekutive und der Legislative). Zusammenfassend kam er zum Schluss, dass er Altersschranken für gesellschafts- und rechtspolitisch unnötig und untauglich halte. Das Milizsystem lebe von der Bereitschaft aller, Aufgaben für das Gemeinwesen zu übernehmen. Nur wenige seien, auch wegen der beruflichen Belastung, dazu bereit. Mit der Pensionierung falle dieser Grund weg, weshalb es nicht einsichtig sei, dass dann eine Tätigkeit an der Altersvoraussetzung scheitert. Altersschranken seien schematisch und fragen nicht nach den individuellen Neigungen, obwohl ältere Menschen in der Politik, Kultur und Wirtschaft zeigen, dass sie zu höchsten Leistungen fähig sind. Insgesamt kommt der Bundesrat zum Schluss, dass Altersschranken für vom Volk gewählte Behörden unzulässig sind und empfiehlt, dass auch bei nicht durch Volkswahl bestimmten Behördenmitgliedern auf Altersschranken verzichtet werden sollte.

4. Stellungnahme zu den geltenden Altersgrenzen im Kanton Basel-Landschaft

a) Landrat, Ständerat, Regierungsrat

Der Vollständigkeit wird darauf hingewiesen, dass die basellandschaftliche Rechtsordnung keine Altersgrenzen für die Ausübung eines Mandates in der Exekutive oder Legislative kennt.

b) Ausserparlamentarische Kommissionen, Vertretungen in Verwaltungsräten

Die Kommissionsmitglieder werden vom Regierungsrat gewählt (vgl. § 36 Absatz 2 Verwaltungsorganisationsgesetz⁵). Die rechtliche Zulässigkeit der Altersgrenze beurteilt sich daher ausschliesslich nach dem Rechtsgleichheitsgebot. Nach der Rechtslehre⁶ sind Altersgrenzen für Kommissionen unter Wahrung der Verhältnismässigkeit durchaus zulässig. Zum selben Ergebnis gelangte grundsätzlich auch der Bundesrat und empfiehlt nicht aus rechtlichen, sondern vielmehr aus gesellschaftspolitischen Gründen, auf Altersgrenzen zu verzichten (vgl. Ziff. II., 3.).

Eine Prüfung der Altersgrenze 70 gemäss § 67 Absatz 2 PersG unter rechtlichen und politischen Aspekten zeigt, dass daran festgehalten werden kann. Die Aufgabe der Kommissionen besteht darin, die Direktionen und die Regierung in jeweils bestimmten Rechtsgebieten unterstützend beizustehen. Dazu sind ohne Zweifel besondere Fachkenntnisse gefragt. Dies sind erfahrungsgemäss am ehesten dann gesichert, wenn sich die Mitglieder einer Kommission auch im Rahmen ihrer Hauptberufstätigkeit in einem Fachgebiet bewegen oder sich kurz zuvor noch bewegt haben und damit auch (noch) über aktuelles Know-how verfügen. Das Vorhandensein dieses Know-hows könnte allenfalls auch durch eine individualisierte Abklärung gewährleistet werden. Aus Sicht des Regierungsrates ist dies jedoch keine angemessene Alternative. Von den praktischen Schwierigkeiten eines solchen Tests abgesehen, ist es aus psychologischer Sicht menschlicher, die Beendigung eines Mandates mit dem Erreichen eines bestimmten Alters zu erklären, als feststellen zu müssen, dass die notwendigen Kenntnisse nicht mehr vorhanden sind.

Die Altersgrenze 70 verfolgt somit ein legitimes Ziel, ist geeignet und erforderlich, um dieses Ziel zu erreichen zu können und ist für die bzw. den Betroffenen auch zumutbar. Was die im Postulat vorgeschlagene Amtszeitbeschränkung als Alternative zur Altersgrenze betrifft, so ist festzustellen, dass diese das Ziel der Sicherstellung des Know-hows nicht erreichen kann. Es gibt damit keine angemessene Alternative zu einer schematischen Altersgrenze. Dass dadurch auch Personen von einem Amt ausgeschlossen werden, welche die notwendigen Fähigkeiten noch vorweisen könnten, lässt sich nicht ausschliessen. Jedoch wird dem Umstand, dass ältere Personen vielfach noch so

⁵ SGS 140, GS 28.436

⁶ Schefer/Rhinow, a.a.O., S. 30 ff., Hangartner, a.a.O., S. 347 f.

rüstig sind, dass sie nebenamtlich noch gewisse Tätigkeiten für das Gemeinwesen erfüllen können, mit der geltenden Regelung durchaus Rechnung getragen, liegt doch die Altersgrenze von 70 Jahren über dem ordentlichen Pensionierungsalter.

Zusammenfassend ist damit festzuhalten, dass eine verfassungsrechtlich unzulässige Diskriminierung älterer Personen nicht gegeben ist. Der Regierungsrat ist daher der Ansicht, dass die Altersgrenze von 70 Jahren für die ausserparlamentarischen Kommissionen beizubehalten ist.

c) Richterliche Funktionen

Nebenamtliche Richterinnen und Richter werden teilweise durch das Volk, teilweise durch den Landrat gewählt (vgl. Ziff. II., 1b). Bei den durch Volkswahl bestimmten Richterinnen und Richtern ist die Altersgrenze nicht nur unter dem Aspekt des Gleichbehandlungsgebotes, sondern auch unter demjenigen der Wahlfreiheit zu prüfen. Es liegt eine vergleichbare Situation wie bei nebenamtlichen Exekutivorganen vor. Die Professoren Schefer und Rhinow kamen in ihrem Gutachten zum Schluss, dass Altersgrenzen bei nebenamtlichen Exekutivfunktionen angesichts der im Vergleich zu einer vollamtlichen Exekutivaufgabe geringeren körperlichen und psychischen Belastung nur sehr beschränkt zulässig sein können (vgl. Schefer/Rhinow, a.a.O., S. 30 f.). Insofern ist die Zulässigkeit von Altersgrenzen für die nebenamtlichen Richterinnen und Richter zunächst durchaus fraglich. Dem ist nun aber Folgendes gegenüberzustellen: In Dienstverhältnissen sowie bei öffentlichen Ämtern, welche unmittelbar an ein Dienstverhältnis gebunden sind, gelten Altersgrenzen als zulässig (vgl. Hangartner, a.a.O., S. 348; Daniel Krattiger, Zur rechtlichen Problematik von Altersgrenzen für öffentlichen Ämtern, in: Jusletter 19. August 2002). Von einem Dienstverhältnis ist dann auszugehen, wenn die Leistungserbringerin bzw. der Leistungserbringer eine Tätigkeit ausübt, die marktkonform entschädigt wird und somit eine eigentliche Erwerbstätigkeit vorliegt (vgl. Ziff. II., 1). Es ist festzustellen, dass die nebenamtlichen Richterinnen und Richter faktisch eine Entschädigung beziehen, welche einer Teilzeitbeschäftigung entspricht (vgl. §§ 33 ff. Personaldekret⁷). Die Rechtsverhältnisse der Richterinnen und Richter sind - auch wenn sie formal durch § 4 Absatz 1 PersG den Nebenämtern zugeordnet werden - faktisch nahe bei einem Arbeitsverhältnis angesiedelt. Für diese gilt, unabhängig ob es sich um eine Teilzeit- oder Vollzeitbeschäftigung handelt, eine unbestrittene Altersgrenze von 64 Jahren (§ 23 Absatz 1 PersG). Mit der vergleichsweise höheren Altersgrenze von 70 Jahren wird dem Anspruch der Wählerinnen und Wähler, ihre Vertreterinnen und Vertreter frei aussuchen zu können, angemessen Rechnung getragen. Unter Würdigung all dieser Aspekte ist der Regierungsrat der Ansicht, dass die Bestimmung von § 67 Absatz 2 PersG auch bezüglich der nebenamtlichen Richterinnen und Richter beizubehalten ist.

Zur Frage 2:

Es dürfte sich jährlich um ca. 5 Personen handeln.

Zur Frage 3:

Dem Regierungsrat sind keine solchen Beschlüsse bekannt.

⁷ SGS 150.1, GS 33.1248

III.

Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen beantragen wir dem Landrat das Postulat der CVP/EVP-Fraktion 2004/130 betreffend Alterslimiten bei politischen Ämtern im Kanton BL abzuschreiben.

://: Das Postulat sei abzuschreiben.

Liestal, 27. September 2005

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Schneider-Kenel

Der Landschreiber:

Mundschin