



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Büros des Grossen Rates

Vorstoss-Nr.:	044-2020
Vorstossart:	Motion
Richtlinienmotion:	<input type="checkbox"/>
Geschäftsnummer:	2020.RRGR.65
Eingereicht am:	05.03.2020
Fraktionsvorstoss:	Nein
Kommissionsvorstoss:	Nein
Eingereicht von:	von Arx (Köniz, glp) (Sprecher/in) Streit-Stettler (Bern, EVP) Gnägi (Walperswil, BDP) Hamdaoui (Biel/Bienne, CVP) Imboden (Bern, Grüne) Kullmann (Hilterfingen, EDU) Zybach (Spiez, SP) Müller (Orvin, SVP)
Weitere Unterschriften:	0
Dringlichkeit verlangt:	Nein
Dringlichkeit gewährt	
Sitzung Büro Grosser Rat:	17.08.2020
Antrag Büro Grosser Rat:	Annahme als Postulat

Upgrade für das grossrätliche Interessenbindungsregister

Der Regierungsrat wird wie folgt beauftragt:

1. Das Register der Interessenbindungen¹ bzw. die Auflistung der Interessenbindungen auf den persönlichen Seiten der Grossratsmitglieder wird um zusätzliche, der Transparenz dienliche Angaben erweitert.
2. Die Mitglieder des Grossen Rates werden verpflichtet, auch diese zusätzlichen Angaben zu machen.
3. Die zur Auswahl stehenden Angaben für Typ², Gremium und Funktion werden hinsichtlich Eindeutigkeit und Vollständigkeit überprüft.
4. Das Register der Interessenbindungen wird auch in elektronisch leicht bearbeitbarer Form zur Verfügung gestellt.

Begründung:

Die Erwartungen der Bevölkerung an die Transparenz in der Politik sind im Steigen begriffen. Dies gilt insbesondere für die Interessenbindungen von Politikerinnen und Politikern. Interessenbindungen sind gerade bei Milizparlamenten wie dem Grossen Rat fester Teil des Systems. Umso wichtiger ist, dass wesentliche Angaben zu den Interessenbindungen offengelegt werden und einfach zugänglich sind.

¹ <https://www.gr.be.ch/gr/de/index/mitglieder/mitglieder/interessenbindungen.html>

² A: Tätigkeit in Führungs- und Aufsichtsgremien in- und ausländischer Unternehmungen, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und des öffentlichen Rechts, B: Dauernde Leitungs- und Beratungsfunktionen für in- und ausländische Interessengruppen, C: Tätigkeit (ausserhalb des Grossen Rates) in Kommissionen oder anderen Organen der Eidgenossenschaft, des Kantons und der bernischen Gemeinden, D: Wichtige politische Ämter (ausserhalb des Grossen Rates)

Das heutige Interessenbindungsregister dient diesem Informationsbedürfnis. Es gibt aber noch naheliegende Erweiterungsmöglichkeiten. So war es auch auf Bundesebene, wo das Bundesparlament kürzlich sein Register überarbeitet hat.³ Auch das Interessenbindungsregister der Grossrätinnen und Grossräte soll um zusätzliche Angaben erweitert werden. Der Grundsatz, dass die Angaben im Interessenbindungsregister auf Selbstdeklaration beruhen, ist dabei beizubehalten.

Denkbar sind zum Beispiel folgende Erweiterungen:

- Bei manchen Tätigkeiten, die als Interessenbindung gelten, handelt es sich um Tätigkeiten, die jemand in einer anderen Funktion von Amtes wegen ausübt. Typisch sind Tätigkeiten, die Mitglieder von Gemeindeexekutiven in dieser Funktion ausüben. Solche Tätigkeiten sollen gekennzeichnet werden können.
- Tätigkeiten im Interessenbindungsregister werden unterschiedlich entschädigt: Teils handelt es sich um reine Ehrenämter, teils werden sie mit Spesenentschädigung ausgeübt, teils entlohnt. Bei Interessenbindungen soll angegeben werden können, inwiefern sie entschädigt werden, zum Beispiel, indem die Art der Entschädigung angegeben wird.
- Die Nennung der Arbeitgeberin.

Die Interessenbindungen können heute nach Typ, Gremium und Funktion kategorisiert werden. Die Typen sind teils nicht eindeutig (z. B. Abgrenzung «wichtige politische Ämter (ausserhalb des Grossen Rates)» versus «Tätigkeit (ausserhalb des Grossen Rates) in Kommissionen oder anderen Organen der Eidgenossenschaft, des Kantons und der bernischen Gemeinden»). Zudem stehen nicht alle gängigen Gremien oder Funktionen (z. B. Co-Präsidium) zur Auswahl. Aus diesem Grund sollen die genannten Kategorien überprüft werden.

Im Sinne von Open Data soll das Interessenbindungsregister zusätzlich auch in elektronisch leicht bearbeitbarer Form zur Verfügung gestellt werden.

Antwort des Büros des Grossen Rates

Im Kanton Bern verpflichtet bereits die Verfassung die Ratsmitglieder zur Offenlegung der Interessenbindungen (Art. 82 Abs. 1 Satz 2 KV). Dies im Bewusstsein, dass die Grossratsmitglieder als *Volksvertreter auch Interessenvertreter* sind. Sie stehen in einer Vielzahl von Beziehungen und Interessenverflechtungen, was durch das Milizsystem bedingt und gewollt ist. Trotzdem können Interessenkonflikte entstehen. Die Offenlegung der Interessenbindungen bezweckt, *Transparenz* darüber herzustellen, nicht aber, solche zu verbieten.

Berufsgeheimnisse sind allerdings vorbehalten, weil sich nach Strafgesetzbuch strafbar macht, wer ein Geheimnis offenbart, welches ihm infolge seines Berufes anvertraut worden ist; betroffen sind insbesondere «Geistliche, Rechtsanwälte, Verteidiger, Notare, Patentanwälte, Revisoren, Ärzte, Zahnärzte, Chiropraktoren, Apotheker, Hebammen, Psychologen, Pflegefachpersonen, Physiotherapeuten, Ergotherapeuten, Ernährungsberater, Optometristen, Osteopathen und ihre Hilfspersonen» sowie «in der Forschung am Menschen» und im «Post- oder Fernmeldedienst» tätige Personen (vgl. Art. 321 ff. Strafgesetzbuch [StGB, SR 311.0]).

Die Grossratsgesetzgebung konkretisiert die verfassungsrechtlichen Vorgaben zu den Interessenbindungen. So verpflichtet das Gesetz die Ratsmitglieder dazu, die Interessenbindungen bei Eintritt in den Grossen Rat und bei Änderung der Verhältnisse offenzulegen (Art. 15 Bst. 1 GRG). Die Ratsmitglieder sind für eine vollständige und wahrheitsgemässe Deklaration verantwortlich

³ <https://www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsw%C3%B6rterbuch/parlamentsw%C3%B6rterbuch-detail?WordId=115> und <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/leitfaden-ratsmitglieder-d.pdf> (S. 8)

(*Selbstdeklaration*). Zu diesem Zweck werden sie zweimal jährlich daran erinnert, die Angaben zu überprüfen.

Die Geschäftsordnung konkretisiert die offenzulegenden Angaben und legt fest, dass darüber ein öffentlich zugängliches *Register* geführt wird (Art. 16 GO). Das Register ist auf der Grossratswebseite aufgeschaltet und damit *öffentlich zugänglich*. Ein Link auf die Interessenbindungen erscheint zudem auf der Grossratswebseite noch separat auf jeder Detailseite der Ratsmitglieder.

Vorbehältlich von Berufsgeheimnissen haben die Ratsmitglieder zu informieren über:

- a. ihre beruflichen Tätigkeiten,
- b. Tätigkeiten in Führungs- oder Aufsichtsgremien sowie Beiräten und ähnlichen Gremien von schweizerischen und ausländischen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und des öffentlichen Rechts,
- c. dauernde Leitungs- oder Beratertätigkeiten für schweizerische und ausländische Interessengruppen,
- d. die Mitwirkung in Kommissionen und anderen Organen des Bundes, des Kantons oder von bernischen Gemeinden,
- e. die Ausübung wichtiger politischer Ämter (Art. 16 GO).

Die offenzulegenden Angaben wurden bereits mehrmals überprüft, so etwa im Rahmen der *Parlamentsrechtsrevision 2013*. Zu entscheiden war insbesondere, ob auch berufliche oder nebenberufliche *Einkünfte* im Zusammenhang mit Interessenbindungen offenzulegen wären.⁴ Davon wurde indes abgesehen und *am geltenden Recht festgehalten*. Die mit dem Geschäft befasste Kommission erachtete eine Offenlegung der Einkünfte aus Interessenbindungen als einen weitgehenden Eingriff in die Privatsphäre der Ratsmitglieder, welcher hinsichtlich von *beruflichen* Einkünften zum Vornherein nicht gerechtfertigt sei, weil solche Einkünfte genauso Privatsache seien wie bei der übrigen Bevölkerung; Grossratsmitglieder seien diesbezüglich nicht «abhängiger» als andere Bürgerinnen und Bürger. Von der Offenlegungspflicht *nebenberuflicher* Einkommen wurde abgesehen, da sich Ratsmitglieder einer bestimmten Institution auch ohne Geld verpflichtet fühlen könnten bzw. mögliche Interessenkonflikte keine finanziellen Verflechtungen voraussetzten. Vor allem aber bezweifelte die Kommission die erhoffte Wirkung einer solchen Verschärfung. So würde es in der Praxis nie möglich sein, durchwegs Transparenz herzustellen. Abgrenzungsprobleme zwischen beruflichen und nebenberuflichen Einkünften seien vorprogrammiert, zum Beispiel hinsichtlich von Nebenbeschäftigungen, die sich ohne eine ganz bestimmte berufliche Tätigkeit oder der damit einhergehenden Nähe nicht ergäben oder von Tätigkeiten, die sogar von Amtes wegen zusätzlich ausgeübt würden. Zudem bestünde eine «systemische» Ungenauigkeit, weil wegen des Vorbehalts von Berufsgeheimnissen nicht alle Interessenbindungen erfasst werden könnten.⁵ Sodann *lehnte der Grosse Rat einen ähnlichen Vorstoss auch 2016 ab*.⁶ Im Rat überwog die Ansicht, es reiche aus, die Interessenbindungen als solche anzugeben, ohne die Einkünfte, weil es auch ohne Einkünfte zu Interessenkollisionen kommen könne. Zudem sei die Aussagekraft des Registers bzw. Transparenz wegen der Berufsgeheimnisse ohnehin eingeschränkt.

Die Ziffern 1 und 2 der Motion verlangen eine *Ausweitung* der offenzulegenden Angaben, ohne aber festzulegen, welche Präzisierungen genau zu erfolgen hätten. Bei Annahme dieser Ziffern bestünde folglich Handlungsspielraum. Immerhin zeigt die Vorstossbegründung, in welche Richtung sich die Motionäre Präzisierungen vorstellen können (besondere Kennzeichnung von Tätigkeiten, die jemand in einer anderen Funktion von Amtes wegen ausübt [z. B. als Mitglied einer Gemeindeexekutive],

⁴ Postulat 137-2011 (Masshardt – Für mehr Transparenz: Veröffentlichung der Einkünfte aus Interessenbindungen).

⁵ Vgl. Vortrag Kommission Parlamentsrechtsrevision vom 3.12.2012 zur Grossratsgesetzgebung, Tagblatt 2013, Beilage 2, Erläuterungen zu Art. 16 GO.

⁶ Motion 300-2015 (SP-JUSO-PSA – Transparenz jetzt! Offenlegung der Einkünfte aus Interessenbindungen).

freiwillige Angabe inwiefern Tätigkeiten entschädigt werden [z. B. mit Angabe ob Ehrenamt oder Art der Entschädigung], Nennung des Arbeitgebers). Von freiwilligen Angaben im Register der Interessenbindungen ist nach Ansicht des Büros des Grossen Rates aus Gründen einer diesbezüglich dann nur eingeschränkten Aussagekraft des Registers abzusehen.

Ziffer 3 der Motion verlangt eine *Überprüfung* der gegenwärtig zur Auswahl stehenden Kriterien hinsichtlich Eindeutigkeit und Vollständigkeit. Dabei könnten die Kriterien gemäss Geschäftsordnung einzig im *Register* genauer formuliert werden, falls sie als solche nach wie vor zu überzeugen vermöchten. Es könnten aber auch der «Offenlegungskatalog» generell überprüft werden und Anpassungen in der *Geschäftsordnung* vorgeschlagen werden, beispielsweise in Anlehnung an die Regelung im Bund.⁷ Bei Ziffer 3 handelt es sich gemäss Motionsforderung zum Vornherein «nur» um einen Prüfauftrag. Die Umsetzung von Ziffer 4 der Motion schliesslich würde eine entsprechend aufgearbeitete elektronische Publikationsart bedingen.

Nach Ansicht des Büros des Grossen Rates besteht vorliegend kein dringender Handlungsbedarf. Indes kann eine Überprüfung der Angaben für das Register und/oder der Vorgaben der Geschäftsordnung sowie der Art und Weise des öffentlich Zugänglichmachens des Registers sinnvoll sein, weshalb das Büro beantragt, den Vorstoss als **Postulat** anzunehmen.

Verteiler
– Grosser Rat

⁷ Würden hingegen z. B. auch Angaben zu Einkünften verlangt, wäre höherstufiges Recht zu ändern.