

Fragen und Antworten zur Sicherung der Unabhängigkeit des Bundesinstituts für Risikobewertung

Aktualisierte FAQ des BfR vom 27. Februar 2015

Die Unabhängigkeit der Experten von wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Interessen ist eine fundamentale Voraussetzung einer objektiven, rein auf wissenschaftlichen Fakten basierenden Risikobewertung. Seit mehr als 10 Jahren hat sich daher in Deutschland und auf der europäischen Ebene die Trennung von wissenschaftlicher Risikobewertung und dem sich anschließenden Risikomanagement bewährt. Das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) ist eine unabhängige wissenschaftliche Einrichtung im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL). Es betreibt auf der Grundlage seines Errichtungsgesetzes eigene Forschung und berät die Bundesregierung und die Bundesländer zu Fragen der Lebensmittel-, Chemikalien- und Produktsicherheit. Das BfR ist in seiner wissenschaftlichen Bewertung, Forschung und Kommunikation unabhängig.

Der gesetzliche Auftrag des BfR sieht explizit vor, sich mit allen Stakeholdern (NGO, Verbraucherverbänden, Wirtschaft, Politik, Wissenschaft, Medien) auszutauschen. Liegen konträre wissenschaftliche Positionen zu einem Sachverhalt vor, ist es wichtig, die verschiedenen Stakeholder in den Diskussionsprozess gesundheitlicher Bewertungen über wissenschaftliche Foren und Stakeholderkonferenzen einzubinden. Aus Gründen der Unabhängigkeit werden keine finanziellen Mittel aus der Industrie eingeworben, das BfR beteiligt sich auch nicht finanziell an solchen Forschungsprojekten.

Im Folgenden sind Regeln, die die Unabhängigkeit des Bundesinstituts für Risikobewertung sichern, zusammengestellt.

Wie erfolgen die Risikobewertungen des Bundesinstituts für Risikobewertung?

Die Risikobewertungen erfolgen durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BfR. Externe Sachverständige beraten das BfR bei Bedarf, sie treffen keine amtlichen Entscheidungen. Die Arbeitsergebnisse und Empfehlungen des BfR dienen allen interessierten Kreisen als wichtige Entscheidungshilfe für Maßnahmen. Die vom BfR getroffenen Aussagen orientieren sich an international anerkannten Prinzipien und werden auch für Außenstehende transparent dargestellt. Dabei wird vorhandenes Wissen adäquat berücksichtigt. Relevante wissenschaftliche Gegenauffassungen werden angegeben.

Auf allen Ebenen der Risikobewertung ist Transparenz notwendig. Von der Zielsetzung und dem Geltungsbereich der Stellungnahme über Quelle, Art und Evidenz der zugrunde liegenden Daten, die verwendeten Methoden, Annahmen, Unsicherheit und Variabilität bis zum Ergebnis und der Schlussfolgerung ist die Bewertung klar, verständlich und reproduzierbar.

Das BfR hat einen Leitfaden für gesundheitliche Bewertungen im Verbraucherschutz herausgegeben (BfR 2010: Leitfaden für gesundheitliche Bewertung¹). Der BfR-Leitfaden ist Vorgabe für die Bewertung möglicher gesundheitlicher Risiken von Lebensmitteln, chemischen Stoffen und Verbraucherprodukten und Leitdokument für das BfR und damit Bestandteil seines Qualitätsmanagement-Systems.

¹ <http://www.bfr.bund.de/cm/350/leitfaden-fuer-gesundheitliche-bewertungen.pdf>

Welche gesetzlichen Regelungen sichern im Einzelnen, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BfR Bewertungen allein auf wissenschaftlicher Basis unbeeinflusst von anderen Interessen vornehmen?

Nach den tarifrechtlichen Bestimmungen haben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Nebentätigkeiten gegen Entgelt ihrem Arbeitgeber rechtzeitig vorher schriftlich anzuzeigen. Der Arbeitgeber kann die Nebentätigkeit untersagen, wenn diese geeignet ist, die Erfüllung arbeitsvertraglicher Pflichten der Beschäftigten oder berechnete Interessen des Arbeitgebers zu beeinträchtigen. Bei Hinweisen darauf, dass durch eine Tätigkeit von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BfR die gesetzlich gewollte Unabhängigkeit beeinträchtigt wird, macht das BfR von der vorgesehenen Untersagungsmöglichkeit konsequent Gebrauch.

Für Bundesbeamte gelten nach Bundesbeamtengesetz vergleichbare Regelungen mit der Maßgabe, dass hier in der Regel sämtliche entgeltlichen Nebentätigkeiten vor Aufnahme genehmigungspflichtig bzw. anzeigespflichtig sind. Zusätzlich sind bei Beamten unentgeltliche Nebentätigkeiten in gesetzlichem Umfang, wie z. B. die Wahrnehmung eines Nebenamtes oder die Mitarbeit bei gewerblicher oder freiberuflicher Tätigkeit sowie der Eintritt in ein Organ eines Unternehmens, genehmigungspflichtig.

Wie wird die Unabhängigkeit der BfR-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sichergestellt?

Maßgeblich für BfR-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind die Kriterien, die durch die Rechtsvorschriften des Bundes vorgegeben sind. Durch den Arbeitsvertrag oder die Übernahme in das Beamtenverhältnis ist jede BfR-Mitarbeiterin und jeder BfR-Mitarbeiter verpflichtet, die dort angegebenen Verpflichtungen einzuhalten. Alle am BfR beschäftigten Beamtinnen und Beamten sowie die Tarifbeschäftigten müssen die rechtlichen Bestimmungen des öffentlichen Dienstes einhalten. Dazu gehören zum Beispiel behördliche Regelungen zur Unbefangenheit, Effektivität, Sachkunde und Korruptionsprävention, wie sie von den deutschen Gesetzen und den Ausführungsbestimmungen des Bundesministeriums des Innern vorgeben sind (siehe z. B. das Bundesbeamtengesetz, § 10 Verwaltungsverfahrensgesetz und andere Vorschriften).

Dürfen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BfR für Stiftungen, Institutionen, Netzwerke oder Vereine, die von der Industrie finanziert werden, ehrenamtlich oder nebenamtlich tätig sein?

Grundsätzlich gehört es zu den Aufgaben der Beschäftigten des BfR, im Rahmen ihrer Dienstaufgaben mit Interessenvertretern, sog. Stakeholdern, zu kommunizieren. Dazu gehören auch Stiftungen oder Institutionen sowie Interessenvertretungen von Industrie bzw. Verbraucherschutzverbände. Dies ist Bestandteil der hauptberuflichen Tätigkeit. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BfR nehmen gemäß der gesetzlichen bzw. tarifvertraglichen Verpflichtung ihre Aufgaben unparteiisch und unabhängig wahr. Sie werden nicht nur bei ihrer Einstellung bzw. Ernennung ausdrücklich hierzu verpflichtet, sondern sie werden auch regelmäßig dafür sensibilisiert.

Wie wird gewährleistet, dass die Mitarbeit von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BfR in von der Industrie finanzierten Gremien und Institutionen nicht die Unabhängigkeit des BfR gefährdet?

Es gilt hier zunächst die Verpflichtung zur Anzeige von Nebentätigkeiten im entgeltlichen Bereich, die, wie im Beamtenrecht, auch auf den unentgeltlichen Bereich und genau definierte Tatbestände ausgedehnt werden kann. Soweit dem BfR unentgeltliche Nebentätigkeiten angezeigt oder auf andere Weise bekannt werden, die geeignet sind, die Unabhängigkeit des BfR zu gefährden, werden entsprechende Nebentätigkeiten untersagt.

In jedem Fall sind sowohl Beamte als auch Tarifbeschäftigte verpflichtet, auch unentgeltliche Nebentätigkeiten, die sie in einen Interessenkonflikt mit dem Arbeitgeber bzw. Dienstherrn bringen könnten, zu unterlassen. Zusätzlich sind alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BfR sowohl während als auch nach Beendigung des Beamtenverhältnisses bzw. Arbeitsverhältnisses zur Verschwiegenheit über Angelegenheiten verpflichtet, die ihnen in ihrer öffentlich-rechtlichen Tätigkeit bekannt geworden sind.

Können BfR-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aufgrund einer parallelen Tätigkeit in einem Interessenkonflikt stehen?

Nebentätigkeiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BfR sind nach den einschlägigen rechtlichen Bestimmungen grundsätzlich durch die Behörde genehmigungspflichtig. In diesem Rahmen werden Interessenkonflikte vorab geprüft. Somit können Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BfR nicht aufgrund einer parallelen Tätigkeit in einem unzulässigen Interessenkonflikt stehen. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BfR können aus den genannten Unabhängigkeitsgründen zum Beispiel nicht parallel für die Industrie tätig sein. Mit diesen Regeln und Verfahrensweisen stellt der Gesetzgeber eine objektive Beratung der Bundesregierung durch ihre wissenschaftlichen Einrichtungen sicher.

Welche Regeln gelten für die Teilnahme von BfR-Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern an Kongressen und wissenschaftlichen Veranstaltungen?

Die Teilnahme von BfR-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeitern an Kongressen und anderen wissenschaftlichen Veranstaltungen gehört zur wissenschaftlichen Arbeit des BfR. Jede Teilnahme als Vertreterin oder Vertreter des BfR muss von der Leitung des BfR genehmigt werden. Im Genehmigungsverfahren wird auch geprüft, ob durch eine Teilnahme an der entsprechenden Veranstaltung ein Interessenkonflikt hinsichtlich der Aufgaben und der Unabhängigkeit des Instituts besteht. Wissenschaftliche Veranstaltungen können auch von Stakeholdern ausgerichtet werden, mit denen das BfR regelmäßig Gespräche führt. Eine Liste dieser Stakeholder enthält die BfR-Hintergrundinformation Nr. 033/2014 „Die Risikokommunikation des Bundesinstituts für Risikobewertung in der Praxis“ auf der BfR-Webseite (<http://www.bfr.bund.de/cm/343/die-risikokommunikation-des-bundesinstituts-fuer-risikobewertung-in-der-praxis.pdf>).

Welche Regeln gelten für die Auswahl von Sachverständigen?

Mitglieder der BfR-Kommissionen und des Wissenschaftlichen Beirats werden nach objektiven und transparenten Kriterien ausschließlich aufgrund ihrer wissenschaftlichen Exzellenz, ihrer Kompetenz und ihrer Fachkenntnisse ausgewählt.

Das Konzept der BfR-Kommissionen sieht als entscheidendes Kriterium wissenschaftliche Exzellenz vor, nicht die Zugehörigkeit oder Nicht-Zugehörigkeit zu bestimmten gesellschaftlichen Gruppen. Die ehrenamtlichen Positionen werden nach einem öffentlichen Ausschreibungsverfahren vergeben, in dem es jedem Experten weltweit frei steht, sich aufgrund seiner fachlichen Selbsteinschätzung zu bewerben. Das Verfahren ist offen gestaltet und adressiert ausdrücklich nicht nur Fachleute aus Universitäten und Forschungseinrichtungen, sondern auch Vertreter der Verbraucher- und Umweltschutzorganisationen, der Industrie und der Behörden, um in fachlicher Breite und Tiefe den wissenschaftlichen Beratungsbedarf des BfR zu decken. Das Verfahren gestaltet sich wie folgt: Zunächst werden alle Sachverständigen, die sich für eine Mitarbeit in einer BfR-Kommission interessieren, in einem öffentlichen Aufruf um eine Bewerbung gebeten. Anschließend wählt der eigens eingerichtete Berufungsbeirat geeignete Sachverständige aus dem Kreise der Bewerberinnen und Bewerber aus. Der Berufungsbeirat setzt sich aus den Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirats des BfR, den jeweiligen Vorsitzenden der Senatskommissionen zur gesundheitlichen Bewertung von Lebensmitteln sowie für Stoffe und Ressourcen in der Landwirtschaft der Deutschen For-

schungsgemeinschaft (DFG) und einer Vertretung des Senats der Bundesforschungsinstitute zusammen.

Welche Regeln gelten für die Arbeit der Kommissionen?

Die BfR-Kommissionen arbeiten alle nach einer verbindlichen Geschäftsordnung. Die Kommissionen beraten das BfR in offenen wissenschaftlichen Fachfragen und sind ausdrücklich aufgefordert, den jeweiligen Stand von Wissenschaft und Technik kritisch auf die aktuelle Bewertungsarbeit des BfR zu reflektieren und auch zukünftige Arbeitsfelder der Risikobewertung aufzuzeigen. Das BfR nimmt die Auffassungen der Kommissionen zu einzelnen Sachverhalten zur Kenntnis. Ob diese Auffassungen in die Bewertungen einfließen, entscheidet das BfR unabhängig von den Kommissionen. An Entscheidungen des BfR sind die Kommissionen nicht unmittelbar beteiligt. Die Mitglieder der Kommissionen kommen aus Hochschulen und anderen Forschungseinrichtungen, Behörden des Bundes und der Länder, Wirtschafts- und Verbraucherverbänden, privaten Laboratorien und der Industrie.

Wie werden mögliche Interessenkonflikte der Mitglieder der BfR-Kommissionen dokumentiert?

Eventuelle Interessenkonflikte der Mitglieder der Kommissionen müssen schriftlich festgehalten werden. Dazu unterzeichnen die Experten eine entsprechende Erklärung, die auf der Webseite des BfR veröffentlicht wird. Zusätzlich werden Interessenkonflikte zu den in der Kommission behandelten Themen zu Beginn jeder Sitzung mündlich abgefragt. Liegt ein Interessenkonflikt vor, wird das Kommissionsmitglied von den Beratungen zu den entsprechenden Sachverhalten ausgeschlossen. Dies wird im Ergebnisprotokoll vermerkt. Sämtliche BfR-Kommissionsprotokolle sind auf der BfR-Webseite einsehbar. BfR-Mitarbeiter haben in den Kommissionen ausdrücklich kein Stimmrecht, so dass die Beratungsarbeit der Kommissionen vollständig von den behördlichen Bewertungsabläufen getrennt ist.