

Edda-Müller-Archiv

www.bayerischer-anwaltverband.de

Interessenkonflikte im Bereich der wissenschaftlichen Politikberatung (2019)

Interessenkonflikte im Bereich der wissenschaftlichen Politikberatung

Prof. Dr. Edda Müller, Transparency International Deutschland e.V.

Öffentliche Plenarsitzung des Deutschen Ethikrates

Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, Berlin, 26. September 2019

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

Sehr geehrte Damen und Herren Ratsmitglieder,

Interessenkonflikte zwischen der Wahrnehmung einer bestimmten Funktion und privaten Interessen können in allen Aufgabenbereichen vorkommen, in denen Entscheidungen Einfluss und Auswirkungen auf Dritte haben. In Anlehnung an eine Definition von Transparency International zur Korruptionsproblematik geht es dabei um **den möglichen Missbrauch anvertrauter Macht zum privaten Nutzen** – welcher Art dieser Nutzen auch immer sein mag.

Die Maßnahmen und Instrumente zur Vermeidung negativer Auswirkungen von Interessenkonflikten und Interessenkollisionen sind vielfältig. Ihre Nutzung wird jeweils auf den konkreten Anwendungsfall abgestimmt. In der Politik sind es Vorschriften zur Inkompatibilität hinsichtlich der Wahrnehmung bestimmter Ämter, Befangenheitsregeln, Karenzzeitregelungen sowie Offenlegungspflichten zum Beispiel für Einnahmen aus Nebentätigkeiten. Vergleichbare Regelungen gibt es auch im Bereich der Wirtschaft, der freien Berufe und der öffentlichen Verwaltung. Mein Thema sind **Interessenkonflikte im Bereich der wissenschaftlichen Politikberatung**.

Zunächst zu den **Zielen und dem Zweck wissenschaftlicher Politikberatung**. **Aus ihnen ergeben sich die Gefahren von Interessenkollisionen sowie die Notwendigkeit, sie zu vermeiden.**

Die Politik, Parlamente und Regierungen initiieren, organisieren und nutzen wissenschaftliche Politikberatung mit einer dreifachen Zielsetzung¹:

- dem Ziel der Früherkennung und vorsorgenden Vermeidung von Problemen
- dem Wunsch Empfehlungen für politisches Handeln zu erhalten sowie vor allem
- dem Ziel der Legitimationsbeschaffung zur Erlangung der notwendigen Akzeptanz für politische Entscheidungen.

Insbesondere bei komplexen Problemen und kontroversen Politikbereichen kommt der Wissenschaft nicht selten eine Initiativ- und Anstoßfunktion im Prozess der politischen Entscheidungsvorbereitung und der Deutung – dem „framing“ - des Problems zu. Der Beitrag zum problemgerechten „framing“ ist besonders wichtig, weil er für die Art, den Weg und die Instrumente der Problemlösung ausschlaggebend ist.

Alle drei Funktionen – die Frühwarnung, der Rat für politisches Handeln und die Legitimationsbeschaffung wissenschaftlicher Politikberatung - sind im politischen Prozess

¹ vgl. Edda Müller: Zur Verwendung wissenschaftlicher Ergebnisse in der Umweltpolitik. Ein Kommentar aus der Regierungspraxis, in: Axel Murswieck (Hrsg.) Regieren und Politikberatung, Opladen 1994, S. 49-57

der Interessen- und Konfliktaustragung nur hilfreich, wenn die Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit der beteiligten Wissenschaftler, die Offenheit der interdisziplinären wissenschaftlichen Auseinandersetzung und die Reputation der Rat gebenden Institution nicht in Frage gestellt werden können

Zum Deutschen Ethikrat

Der vom Deutschen Bundestag und von der Bundesregierung berufene **Deutsche Ethikrat** soll Wissen über denkbare künftige Entwicklungen und ihre Folgen vermitteln. Er soll Rat geben und gesellschaftliche Akzeptanz schaffen in einem Bereich von Forschung und Entwicklung, der durch zweierlei gekennzeichnet ist: Durch ein hohes Maß an Ungewissheit und Unvorhersehbarkeit der Folgen des wissenschaftlichen Fortschritts im Bereich der **Lebenswissenschaften und Bioethik** sowie durch hohe Erwartungen an die wirtschaftlichen Potentiale einschließlich der Arbeitsplatzeffekte. Insbesondere im Bereich der Medizin sind mit den wirtschaftlichen Potentialen auch gesellschaftliche Erwartungen an die Vermeidbarkeit oder Heilung bestimmter Krankheitsbilder verbunden. Aktuell gilt dies zum Beispiel für das umstrittene deutsche Verbot der Keimbahntherapie.

Unterschiedliche Meinungen und politischer Streit über den richtigen Weg etwa hinsichtlich der Allokation öffentlicher Forschungsgelder sowie der Entscheidung über rechtliche Rahmenbedingungen bis hin zu Verboten sind also vorprogrammiert. Es geht dabei um die Abwägung zwischen dem Nutzen, dem Schaden und den Risiken einer Anwendung. Sie schließt generelle ethische Fragen ein wie das Recht des Menschen, in die Schöpfung einzugreifen oder Handlungsprinzipien, die die Politik leiten sollten. Ich denke an das Vorsorgeprinzip der Umweltpolitik. Es besagt, dass auf Maßnahmen verzichtet werden sollte, so lange begründete wissenschaftliche Zweifel an ihrer Unschädlichkeit nicht ausgeräumt sind. Wie nützlich die Arbeit des Ethikrates in diesem politischen Prozess der Konsensbildung und Konfliktaustragung ist hängt entscheidend von seiner **Glaubwürdigkeit** und der seiner Mitglieder ab.

Individuelle Integrität und die kollektive Reputation des Beratungsgremiums sind zwei Seiten einer Medaille

Es erscheint mir wichtig und notwendig, dass Interessenkonflikte und Regeln zu ihrer Vermeidung immer unter einer **doppelten Zielsetzung** gesehen werden. Es geht zum einen um Regeln zur Vermeidung der Kollision persönlicher Interessen einzelner Mitglieder mit ihrer Rolle als Ratsmitglied. Zum anderen geht es um die Reputation des Gesamtgremiums. Beide Aspekte betreffen unterschiedliche Problembereiche und Regelungen. Sie müssen auch in ihrer Wechselwirkung gesehen werden. Um vorzugreifen: Der Hinweis in der Geschäftsordnung des Rates auf die Unwirksamkeit und Irrelevanz von Interessenkonflikten einzelner Mitglieder für das Beratungsergebnis, das ja von der Ratsmehrheit getragen werden müsse, verkennt diese Wechselwirkung.

Welche Vorkehrungen wurden bisher für und von dem Rat zur Vermeidung von Interessenkonflikten getroffen?

Der Deutsche Bundestag hat mit dem **Ethikratgesetz**² einen unabhängigen Sachverständigenrat konzipiert, dessen Mitglieder je zur Hälfte von Bundestag und Bundesregierung berufen werden. Die **Unabhängigkeit** soll durch Interdisziplinarität und Pluralität der personellen Zusammensetzung des Rates und die Pflicht zur öffentlichen Begründung seiner Vorschläge sichergestellt werden.

Mit der Vorgabe einer Pluralität wissenschaftlicher Disziplinen und ethischer Ansätze trägt das Ethikratgesetz nicht nur der Vielschichtigkeit der Problemstellungen Rechnung. Das Gesetz spiegelt auch ein **nicht-positivistisches Wissenschaftsverständnis** wider. Wissenschaftliche Erkenntnisse werden danach nicht allein durch die Anwendung wissenschaftlich anerkannter Methoden sowie die Überprüfung von Ergebnissen mit dem Ziel der Falsifizierung gewonnen. Wichtig ist auch das der wissenschaftlichen Arbeit vorgelagerte Vorverständnis. Es leitet die Suche nach Problemlösungen und deren Bewertung. Zum Vorverständnis gehören handlungsleitende Orientierungen, Sabatier nennt sie „belief systems“³. Sie werden geprägt von weltanschaulichen und politischen Überzeugungen, von der persönlichen Weltsicht und dem Menschenbild, der Neigung zu optimistischen oder pessimistischen Zukunftsentwürfen und anderem mehr. Um klar zu stellen, diese Überzeugungen bewerte ich nicht als Interessenkonflikte. Die Pluralität der personellen Zusammensetzung des Rates trägt der Gegebenheit Rechnung, dass in die Arbeit von Wissenschaftlern jeweils auch individuelle Überzeugungen eingehen.

Zur Meinungsvielfalt des Ethikrates trägt in dieser Hinsicht auch die **paritätische Auswahl der Mitglieder durch Bundestag und Bundesregierung** bei. Es ist davon auszugehen, dass durch das Benennungsrecht aller im Bundestag vertretenen Parteien für die Pluralität der parteipolitischen Affinitäten nach Maßgabe der Stärkeverhältnisse der einzelnen Bundestagsfraktionen gesorgt ist. Vermutlich wird sich die von der Bundesregierung vorgenommene Wahl dagegen eher an den beteiligten Ressortinteressen ausrichten. Dabei dürfte bei beiden Auswahlentscheidungen die wissenschaftliche Exzellenz maßgeblich sein.

Der Rat hat selbst in seiner **Geschäftsordnung** Regeln zur Vermeidung von Interessenkonflikten festgelegt. Nähere Auskünfte über das berufliche und sonstige Umfeld der Ratsmitglieder sollen die **veröffentlichten Lebensläufe** liefern. Welcher Art potentielle Interessenkonflikte sein könnten, welche konkreten Informationen die Lebensläufe hierzu enthalten sollten, wird nicht spezifiziert. Ein Mitglied soll selbst entscheiden, ob seine Unabhängigkeit bei einer bestimmten Frage durch einen persönlichen Interessenkonflikt beeinträchtigt sein könnte. Es hat dies dem oder der Vorsitzenden anzuzeigen. Sollte es zu keiner Einigung kommen, entscheidet der Rat in Abwesenheit des Betroffenen über seine Teilnahme an bestimmten Beratungen und Beschlussfassungen (§1, 2 GO Ethikrat).

Abschließend will ich die Frage beantworten, ob diese Regelungen ausreichen und wie sie verbessert werden könnten.

Zu den **individuellen Interessenkonflikten** werden üblicherweise gezählt

² Gesetz zur Einrichtung des Deutschen Ethikrats vom 16. 7. 2007, in Kraft seit 1.8.2007, BGBl. I S. 1385

³ Vgl. Paul A. Sabatier: Advocacy Koalitionen, Policy-Wandel und Policy Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, n: PVS-Sonderheft 1993, S. 116-148

- die Möglichkeit Vorteile für Verwandte, Freunde inklusive eigener Mitarbeiter etwa bei der Vergabe von Gutachten zu verschaffen,
- finanzielle Abhängigkeiten zum Beispiel aufgrund großer Drittmittelprojekte für die eigene F+E Tätigkeit, die aus der Wirtschaft finanziert werden.
- Karriereinteressen, die etwa durch regelmäßige Gutachteraufträge für Wirtschaftskreise gefördert werden könnten, die ein Interesse an einer positiven ethischen Bewertung bestimmter Entwicklungen haben.

Ich gehe davon aus, dass mit der derzeitigen Geschäftsordnungsregelung individuelle Interessenkonflikte von der Art der Vorteilsverschaffung bei der Vergabe von Gutachten vermieden werden können. Dies dürfte auch die Verhinderung einer „Selbstbedienung“ einschließen. Allen Ratsmitgliedern sollte klar sein, dass Empfehlungen des Rates für weitergehende Forschungen, nicht zu Aufträgen an die eigene Adresse führen dürfen.

Hinsichtlich potentieller finanzieller und Karriere motivierter Interessen möchte ich eine **Ergänzung der Lebensläufe** der Ratsmitglieder vorschlagen. In der Praxis würde dies die regelmäßige Aktualisierung der Lebensläufe durch Angaben zu Drittmittelprojekten aus dem Bereich der Wirtschaft sowie zu Gutachtertätigkeiten für einen wirtschaftlich interessierten Auftraggeber bedeuten.

Zur Wahrung der **Reputation des Gesamtremiums** sind aus meiner Sicht Verhaltensregeln notwendig, die über die bloße Anzeigepflicht individueller Interessenkonflikte hinausgehen. Anregungen für solche Verhaltensregeln enthalten die Verhaltensleitlinien des Bundesverfassungsgerichts vom November 2017⁴. Vorschlagen möchte ich, die Ziffern 7 und 9 sinngemäß in die **Geschäftsordnung des Rates** zu übernehmen. Die Ziffer 3 sollte in angepasster Form übernommen werden. Die Regeln würden wie folgt lauten:

- Die Mitglieder des Deutschen Ethikrates „nehmen Geschenke und Zuwendungen jeglicher Art nur in sozialen Zusammenhängen und in einem Umfang entgegen, die keine Zweifel an ihrer persönlichen Integrität und Unabhängigkeit entstehen lassen können“⁵.
- Die Mitglieder des Deutschen Ethikrates „können für Vorträge, für die Mitwirkung an Veranstaltungen und für Publikationen eine Vergütung nur und nur insoweit entgegennehmen, als dies das Ansehen“ des Rates „nicht beeinträchtigen und keine Zweifel an der Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, Neutralität und Integrität seiner Mitglieder begründen kann. Dadurch erzielte Einkünfte legen sie offen. Die Übernahme der Kosten für Anreise, Unterkunft und Verpflegung durch den Veranstalter in angemessenem Umfang ist unbedenklich“⁶.
- Die Mitglieder des Deutschen Ethikrates achten in ihrem gesamten Verhalten darauf, dass kein Zweifel an der Unabhängigkeit ihrer Amtsführung gegenüber wirtschaftlichen und politischen Gruppierungen entsteht. Dies schließt die

⁴ vgl. Bundesverfassungsgericht: Verhaltensleitlinien für Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts, November 2017

https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Richter/Verhaltensleitlinie/Verhaltensleitlinien_node.html

⁵ s. a.a.O., Ziff 7

⁶ s. a.a.O., Ziff 9

Zugehörigkeit zu solchen Gruppierungen und bei angemessener Zurückhaltung ein Engagement in ihnen sowie die sonstige Mitwirkung am gesamtgesellschaftlichen Diskurs nicht aus“⁷.

Von besonderer Bedeutung sind die **Regeln zur Teilnahme an Veranstaltungen und zur Mitwirkung in anderen Gremien** nicht allein aufgrund des „Facebook Falls“. Hierbei geht es um den Vorsitz des Vorsitzenden des Ethikrates und anfangs noch die Mitwirkung von zwei weiteren Mitgliedern des Rates im Facebook-Gesprächskreis: Digitalität & Verantwortung“. Zum Mandat des Rates gehört nicht nur die Beratung des Bundestages und der Bundesregierung sondern auch „die Förderung der Diskussion in der Gesellschaft unter Einbeziehung der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen“⁸. Der Gesetzgeber hat dem Rat damit auch eine **aktive Rolle und Einflussnahme auf die gesellschaftliche Diskussion** zugewiesen. Verbunden wäre damit auch das Bemühen um Veränderungen in Bereichen, die als problematisch angesehen werden. Was hinsichtlich der Rolle von Facebook im Bereich der social media und der intransparenten Nutzung von Daten für kommerzielle und sonstige Zwecke sicherlich zutrifft. Ich habe daher großes Verständnis für die Entscheidung, die Chance der Mitwirkung im Facebook Gesprächskreis zu nutzen, um positive Änderungen zu bewirken. Dennoch halte ich die Entscheidung zumindest teilweise für falsch. Relevant für die Beurteilung des Facebook Falls und möglicher ähnlicher Fälle in der Zukunft ist nicht allein die Gefahr individueller Interessenkonflikte. Es geht vielmehr primär um die Vermeidung einer **Beschädigung der Reputation des Deutschen Ethikrates**.

Mein Rat ist daher bei Entscheidungen über die Mitwirkung von Ratsmitgliedern an wichtigen Gremien und externen Veranstaltungen eine Reihe von Bedingungen zu prüfen. Hierzu sollten gehören

- die gesellschaftliche Reputation und wirtschaftliche Macht der einladenden Institution;
- das Ziel und die Fragestellungen eines Gremiums. Worum geht es konkret? Werden Probleme klar benannt, die gelöst werden sollen?
- Verfahrens- und Organisationsfragen: Dazu gehören der Verzicht auf die Übernahme von Vorsitzfunktionen, die es erschweren im Gremium selbst und nach außen, kritische und abweichende Meinungen zu vertreten;
- die Mitwirkung und das Zustimmungsrecht bei öffentlichen Verlautbarungen der Veranstalter mit Bezug auf die Rolle des Ratsmitglieds;
- die Prüfung der Herkunft weiterer Mitwirkender, um die Chance für zielführende Diskussionen und Entscheidungen abschätzen zu können
- die Verabredung eines Zeitplans und die Veröffentlichung der Inhalte und des Ergebnisses von Gesprächen zum Abschluss der Gespräche oder Beratung,
- das Verlassen eines Gremiums verbunden mit einer öffentlichen Stellungnahme des Rates zu den Gründen des Austritts.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

⁷ s. a.a.O., Ziff 3

⁸ Ethikratgesetz, a.a.O., § 2, 1 EthRG

