



Alexander Ahlswede

Der Nationale und der Deutsche Ethikrat

Verfassungsrechtliche Anforderungen an die
Einflüsse unabhängiger Politikberatung auf
die staatliche Entscheidungsbildung



PETER LANG

Einleitung

Gemäß Kabinettvorlage vom 25. April 2001 wurde am 2. Mai des gleichen Jahres erstmalig die Einrichtung eines Nationalen Ethikrates durch das Bundeskabinett beschlossen¹. Die anschließende Konstituierung des Rates am 8. Juni 2001² war ein medienpolitisches Ereignis, aufgrund dessen großen Teilen der Öffentlichkeit erstmals zu Bewusstsein gekommen sein dürfte, dass Fragen der Biopolitik, bei denen es um existentielle menschliche Belange – und mitunter sogar buchstäblich „um Leben und Tod“ – geht, in eigens dafür eingerichteten Expertenkommissionen bereits eine richtungweisende Prägung erhalten, bevor über sie in den verfassungsmäßig vorgesehenen Verfahren und Formen entschieden wird³. In einem Zustand zunehmender allgemeiner Verunsicherung hinsichtlich Ausmaß und Konsequenzen des biotechnologischen Fortschritts schien sich die vielfach geäußerte Besorgnis einer fortschreitenden „Entparlamentarisierung“ bzw. Degradierung des Bundestages zur bloßen „Ratifikationsinstanz“ außerparlamentarisch getroffener Entscheidungen⁴ in der Gründung des Nationalen Ethikrates auf besondere Weise zu manifestieren⁵. So wurde wiederholt die Besorgnis geäußert, der Rat könne parlamentsähnliche Funktionen übernehmen⁶, im Extremfall gar den Stellenwert eines Ersatzparlaments einnehmen⁷, ja eine erhebliche „Gefähr-

1 Siehe Anhang. Veröffentlicht wurde der Gründungsbeschluss auf der Webseite des Nationalen Ethikrates, siehe im Einzelnen Teil I. A. II. 3.

2 Vgl. Bulletin der Bundesregierung Nr. 39–3 vom 08.06.2001.

3 Vgl. hierzu „Räte, Bündnisse, Kommissionen: Die Mitstreiter des Bundestages“ (www.bundestag.de/aktuell/bp/2001/bp0107/0107004b.html).

4 Allgemein dazu von *Blumenthal*, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 43/2003, S. 9 ff.

5 Siehe insoweit die Betonung des ehemaligen Bundeskanzlers *Schröder*, der Ethikrat sei kein „Ersatzparlament“ (BT-Plenarprot. 14/173, S. 16893 B), als Reaktion auf die von der damaligen Bundestagspräsidentin *Vollmer* geäußerte Sorge, die Politik und damit letztlich das Parlament könnten unter Berufung auf Stellungnahmen unabhängiger Institutionen auf die eigene Entscheidungsbildung verzichten (FR v. 15.5.2001 – *Vollmer rügt Kanzlergremien*). Beachte hierzu ferner die Kritik der Abgeordneten *Schmidt-Jortzig* und *Lensing*: „Kein noch so eindrucksvoller Ethikrat kann irgend etwas Substantielles beschließen“ ließ *Schmidt-Jortzig* verlauten; *Lensing* sprach von einer „Desavouierung“ des Parlaments durch den Kanzler (FAZ Nr. 112 v. 15.5.2001).

6 Dazu *Weber-Hassemer*, *Politische Entscheidung und Politikberatung in der „konsensualen Demokratie“ am Beispiel des Nationalen Ethikrates* (http://www.staatlichkeit.uni-bremen.de/download/de/aktuelles/stark_Paper.pdf).

7 Siehe FAZ Nr. 112 v. 15.5.2001 (Nationaler Ethikrat ist vollzählig).

dung der Gewaltenteilung“⁸ bewirken. Schließlich hat nicht zuletzt der Präsident des Bundesverfassungsgerichts ihn als aktuelles Beispiel dafür hervorgehoben, wie staatliche Entscheidungen zunehmend von den politisch verantwortlichen Instanzen hinweg auf außerparlamentarische Expertenkommissionen verlagert werden⁹.

Massive Proteste löste aber vor allem die Art und Weise seiner Entstehung aus. Auf allgemeines Unverständnis stieß dabei in erster Linie, dass der Bundestag sowohl bei der Planung als auch der eigentlichen Errichtung des Rates vollkommen außen vor gelassen wurde, obgleich er im abschließenden Kabinettsbeschluss neben Regierung und Öffentlichkeit als einer der Hauptadressaten¹⁰ seiner Tätigkeit vorgesehen worden ist¹¹. Dementsprechend wurden schnell Einwände laut, der Rat solle der Bundesregierung und speziell dem Bundeskanzler wohl eher zur Durchsetzung und Legitimation einer industriefreundlichen Biopolitik dienen¹², sozusagen als „Kampfinstrument“, um der Bundesregierung in der politischen Auseinandersetzung mit dem Bundestag und dessen weniger „liberal“ eingestellten Enquêtekommission „Ethik und Recht der modernen Medizin“ den Rücken zu stärken¹³.

Für zusätzliche Verblüffung sorgte insoweit auch die ausschließliche Übertragung der Berufungskompetenz auf den Bundeskanzler, wodurch sich vor allem bei der politischen Opposition der Verdacht einer von vornherein beabsichtigten Nähe zur Regierung unweigerlich erhärten musste¹⁴. Moniert wurde in diesem Zusammenhang aber auch, dass von Anfang an keine Klarheit darüber bestanden habe, nach welchen Kriterien potentielle Mitglieder des Rates beurteilt und aus-

8 So der Abgeordnete *Merz* (zitiert bei *Kailitz*, Das Parlament, Nr. 46, S.1, www.das-parlament.de/2006/46/Kulissen/002.html).

9 *Papier*, FAZ Nr. 26 v. 31.1.2003 („Reform an Haupt und Gliedern“); vgl. auch FAZ Nr. 214 v. 15.09.2003, S. 2 sowie FAZ Nr. 112 v. 15.4.2001; vgl. dazu *Siefken*, ZRP 2003, S. 483 ff.

10 § 2 Abs. 2, 3 Kabinettsbeschluss.

11 Vgl. *Leicht*, „Ein Rat der Anständigen“ (http://zeus.zeit.de/text/archiv/2001/18/200118_robertleicht_0502.xml).

12 *Sahm*, FAZ Nr. 112 v. 15.5.2001, S. 51; vgl. auch die Informations- und Protestseite der „Interessengemeinschaft Kritische Bioethik Bayern“ zum Nationalen Ethikrat (www.bioethik-bayern.de). *Elizabeth Beck-Gernsheim* hat ihre Mitarbeit im Ethikrat mit dem Hinweis verweigert, in dem Gremium seien ihr zu wenige Personen vertreten, die die Anwendung gentechnischer Erkenntnisse hinreichend kritisch betrachten („Eher ein Zustimmungsgremium“, www.berlinews.de/archiv/1874.shtml).

13 FAZ Nr. 106 v. 8.5.2001, S. 1 (Fremdkörper); *Sahm*, FAZ Nr. 112 v. 15.5.2001, S. 51 (Legt offen, was euch bindet); siehe dazu auch die Stellungnahme des damaligen CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden *Merz* in der Plenardebatte v. 31.5.2001, BT-Plenarprot. 14/173, S. 16894 D.

14 *Kuhlmann*, Merkur 2002 56/1, S. 26 ff., 28.

gewählt werden sollten¹⁵, was bestehende Zweifel an der faktischen Unabhängigkeit des Gremiums noch zusätzlich verstärkte¹⁶. Dies äußerte sich im weiteren Verlauf auch in einigen kritischen Kommentierungen zu diversen Stellungnahmen des Rates, wie etwa zur Einfuhr und Verwendung embryonaler Stammzellen, zur Präimplantationsdiagnostik oder zum Klonen für Forschungs- und Fortpflanzungszwecke¹⁷.

Ihren vorläufigen Höhepunkt erreichte die Debatte um die Hintergründe und Motive der Ratsgründung schließlich in dem Vorwurf fehlender demokratischer Legitimation, der nach und nach zum festen Bestandteil „politischer Folklore“ wurde¹⁸: „Ein Ethikrat, der nicht vom Parlament, sondern vom Kanzleramt berufen wurde, ist selbst in seiner demokratietheoretischen Fiktion kein solcher der ‚Nation‘“¹⁹.

Infolge dessen hat sich auch die Rechtswissenschaft der Problematik angenommen und dabei vor allem die Frage aufgeworfen, ob für die organisatorische und inhaltliche Ausgestaltung des Rates ein Kabinettsbeschluss ausreicht oder hierfür nicht vielmehr eine gesetzliche Grundlage erforderlich ist²⁰. Daneben wurde die Verfassungsmäßigkeit des Institutionalisierungsverfahrens aber auch hinsichtlich genereller Informations- und Beteiligungsrechte des Parlaments sowie angesichts eventuell vernachlässigter Publizitätsanforderungen in Frage gestellt²¹.

Wenngleich die Arbeit des Nationalen Ethikrates mit zunehmender Dauer auch auf positive Resonanzen stoßen und dadurch auch ein differenzierteres Bild über Aufgaben und Funktionen des Gremiums entstehen konnte, ließ die Kritik

15 Kuhlmann, a.a.O.

16 Siehe etwa die Stellungnahme der Vorsitzenden des Bundestagsausschusses für Bildung, Forschung und Technologiefolgenabschätzung Ulrike Flach, wonach eine unabhängige Besetzung des Rates eher zweifelhaft sei (www.berlinews.de/archiv/1874.shtml); beachte ferner Sahn, der die Mitglieder des Nationalen Ethikrates aufgefordert hat, sich zu ihren Beziehungen zur Biotech-Industrie zu äußern und ihre Aktienbestände zu offenbaren (FAZ Nr. 112 v. 15.5.2001) sowie Geyer, FAZ Nr. 102, S. 53 (Geburtsfehler), der im Ethikrat die Philosophie vor allem in ihrer präferenzutilitaristischen Ausprägung vertreten sieht.

17 Pressemitteilung der CDU/CSU-Fraktion vom 19.08.2004 (<http://www.pressrelations.de/search/release.cfm?r=165018>).

18 Die Welt v. 25.1.2003 (Die Zeit des Wertestreits ist vorbei); Leicht, Der Tagesspiegel v. 8.6.2001 (Guter Rat ist billig).

19 Geyer, FAZ Nr. 102, S. 53 (Geburtsfehler); FAZ Nr. 106 v. 8.5.2001; taz v. 3.5.2001 (Eher ein Zustimmungsgremium); taz v. 3.5.2001 (Bioethik ist Chefsache); Berliner Zeitung v. 3.5.2001 (Schröders Ethikrat bleibt umstritten).

20 Schröder, NJW 2001, S. 2144 ff.; Taupitz, JZ 2003, S. 815 ff.; Kuhlmann, Merkur 2002 56/1, S. 26 ff.; Boos, ZRP 2006, S. 66 f.

21 Schröder, a.a.O., S. 2146; ebenso Boos, a.a.O., S. 66 f.

am so genannten „Geburtsfehler“ kaum nach²². Nicht zuletzt dies dürfte schließlich – nach langwierigen politischen Diskussionen – dazu geführt haben, dass der Deutsche Bundestag mit der Verabschiedung eines Gesetzes zur Einrichtung des Deutschen Ethikrates (Ethikratgesetz – EthRG)²³ entschieden hat, den Nationalen Ethikrat durch ein gesetzlich verankertes Gremium zu ersetzen. Während die Mitglieder des Nationalen Ethikrates bereits am 11. September 2007 von der Bundesforschungsministerin offiziell verabschiedet worden waren²⁴, erfolgte am 13. Februar 2008 per Kabinettsbeschluss die Auflösung des Rates selbst²⁵. Gleichzeitig legten Bundesregierung²⁶ und Bundestag²⁷ dem Präsidenten des Deutschen Bundestages ihre Vorschläge für die Besetzung des Deutschen Ethikrates vor; die Konstituierung des Rates erfolgte am 11. April 2008²⁸.

Eine eingehende Auseinandersetzung mit der genannten Kritik hat allerdings bislang noch nicht stattgefunden. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Art und Weise der Entstehung des Nationalen Ethikrates als auch hinsichtlich der Problematik der generellen verfassungsrechtlichen Zulässigkeit dieser Form unabhängiger Politikberatung.

Im Folgenden soll deshalb der Versuch unternommen werden, den Standort einer solchen Institution im Staatsaufbau der BRD näher zu bestimmen, um hier- von ausgehend auch die soeben angerissenen verfassungsrechtlichen Fragen einer genaueren Bewertung unterziehen zu können. Dabei wird die Konzeption des Nationalen Ethikrates zugrunde gelegt, und auch auf die Regelungen des Gesetzes zur Einrichtung des Deutschen Ethikrates eingegangen, sofern dieses Abweichungen vom Kabinettsbeschluss zur Einrichtung des Nationalen Ethikrates enthält.

Im *ersten Teil* erfolgt zunächst eine kurze Beschreibung der Entstehungsgeschichte vor dem Hintergrund der allgemeinen Entwicklung des Gremienwesens im Bereich der Lebenswissenschaften, wodurch die besondere Rolle eines unabhängigen Ethikrates gegenüber anderen Arten von Ethikkommissionen in Deutschland verdeutlicht werden soll. Im Anschluss daran wird auf die Funktionen und die Mitgliederstruktur des Nationalen und des Deutschen Ethikrates nä-

22 Vgl. Ketterer, Das Parlament Nr. 18 v. 30.04.2007.

23 V. 16.07.2007, BGBl. I S. 1385, siehe Anhang.

24 Einzelheiten hierzu können der Niederschrift über die öffentliche Sitzung des Rates am 11.09.2007 entnommen werden (veröffentlicht unter <http://www.ethikrat.org/>).

25 Pressemitteilung der Bundesregierung vom 13.02.2008 (www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2008/02/2008-02-13-deutscher-et).

26 Pressemitteilung 023/2008.

27 Das Plenum stimmte den Vorschlägen der Fraktionen (BT-Drucks. 16/8024) ohne Aussprache zu.

28 Mitteilung des Deutschen Bundestages vom 11.04.2008 (www.bundestag.de/aktuell/archiv/2008/20074660_kw15_ethikrat/index.html).

her eingegangen, um unmittelbar daran anknüpfend noch einen gesonderten Blick auf die Arbeitsweise und Einflussformen des Nationalen Ethikrates zu werfen. Abschließend werden die Räte anderen Gremien im System wissenschaftlicher Politikberatung der BRD zur vergleichenden Betrachtung gegenübergestellt.

Der *zweite Teil* ist der rechtlichen Stellung der Räte und ihrer Mitglieder gewidmet. Ihre Klärung ist nicht nur Voraussetzung für die anschließend zu behandelnden verfassungsrechtlichen Bewertungsfragen, sondern auch hinsichtlich der internen Rechtsbeziehungen unter den einzelnen Ratsmitgliedern von besonderer Bedeutung. In diesem Zusammenhang dürfte insbesondere die Frage im Vordergrund stehen, welche Rechte dem einzelnen Mitglied zukommen und welche rechtlichen Möglichkeiten bestehen, diese in Konfliktfällen – insbesondere gegenüber der Ratsmehrheit – durchzusetzen.

Über die Anforderungen an die Rechtsgrundlage eines unabhängigen Ethikrates bestehen erhebliche Unsicherheiten, wie die mehrfach erhobene, aber gleichwohl nicht unumstritten gebliebene Forderung nach einer gesetzlichen Grundlage belegt²⁹. Vor allem deshalb soll im abschließenden *dritten Teil* zunächst der Frage nachgegangen werden, ob und gegebenenfalls inwieweit die Bundesregierung im Zusammenhang mit der Einberufung des Nationalen Ethikrates verfassungsrechtliche Anforderungen außer Acht gelassen bzw. insbesondere Rechte des Parlaments verletzt oder nicht hinreichend beachtet haben könnte. Im Anschluss daran soll schließlich – unter besonderer Berücksichtigung des Ethikratgesetzes – untersucht werden, ob und inwieweit sich die Errichtung eines unabhängigen Ethikrates überhaupt mit dem Grundgesetz vereinbaren lässt.

Die Arbeit konzentriert sich auf die rechtswissenschaftlichen Fragestellungen. Darüber hinausgehende Probleme, die sich vor allem im Zusammenhang mit der Frage nach der Berechtigung und Wirksamkeit *ethischer* Politikberatung stellen können³⁰, sind nicht Gegenstand dieser Untersuchung. Nur soweit es der Darstellung des Einflusspotentials der Beratungstätigkeit selber dient, ist ein Anreißer dieser Problematik unvermeidlich.

29 Vgl. hierzu insbesondere Schröder, NJW 2001, S. 2146 sowie Taupitz, JZ 2003, S. 817.

30 Vgl. hierzu Taupitz, JZ 2003, S. 815 ff.