



Alexander Ahlswede

## Der Nationale und der Deutsche Ethikrat

Verfassungsrechtliche Anforderungen an die  
Einflüsse unabhängiger Politikberatung auf  
die staatliche Entscheidungsbildung



# Inhaltsverzeichnis

Einleitung _____	15
1. Teil: Bestandsaufnahme _____	21
A. Entstehung und Entwicklung eines unabhängigen Ethikrates und andere Ethikkommissionen _____	21
I. Die Notwendigkeit wissenschaftlicher Beratung im Bereich der Lebenswissenschaften _____	21
II. Bestand und Entwicklung so genannter Ethikkommissionen in der BRD _____	24
1. Medizinische Ethikkommissionen _____	25
a. Ethikkommissionen als lokale Einrichtungen _____	25
b. Ethikkommissionen auf Landesebene _____	26
c. Ethikkommissionen auf nationaler Ebene _____	27
aa. Die „Zentrale Ethikkommission zur Wahrung ethischer Grundsätze in der Medizin und ihren Grenzgebieten“ _____	27
bb. Die „Zentrale Ethikkommission für Stammzellenforschung“ _____	28
2. Ethikkommissionen von Legislative und Exekutive _____	28
a. Parlamentarische Enquêtekommissionen _____	29
aa. Die Enquêtekommission „Wahrung der Würde des menschlichen Lebens in Grenzsituationen“ des Thüringer Landtages _____	29
bb. Enquêtekommissionen des Deutschen Bundestages _____	29
(1) Die Enquêtekommission „Chancen und Risiken der Gentechnologie“ _____	29
(2) Die Enquêtekommission „Recht und Ethik der modernen Medizin“ _____	30
(3) Die Enquêtekommission „Ethik und Recht der modernen Medizin“ _____	31
b. Beratungsgremien der Exekutive _____	31
aa. Gremien auf Landesebene _____	31
(1) Die Bioethikkommission des Landes Rheinland-Pfalz _____	31
(2) Die Bioethikkommission der bayerischen Landesregierung _____	32

bb. Gremien auf Bundesebene _____	32
(1) Die Bendakommission _____	32
(2) Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Fortpflanzungsme- dizin und Genomanalyse“ _____	33
(3) Der Ethikbeirat des Bundesgesundheitsministeriums _____	33
3. Der Kabinettsbeschluss zur „Einrichtung eines Nationalen Ethik- rates“ vom 2. Mai 2001 _____	34
4. Der Regierungsentwurf zur „Einrichtung des Deutschen Ethik- rats“ und parlamentarische Initiativen zur Neustrukturierung der politischen Ethikdebatte _____	37
a. Der Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Einrichtung des Deutschen Ethikrats vom 4. Oktober 2006 _____	39
b. Die Anträge der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Fraktion DIE LINKE zur Einrichtung eines Ethik- Komitees des Deutschen Bundestages vom 27. Oktober und 7. November 2006 _____	40
c. Der Antrag der FDP-Fraktion zur Einrichtung eines Parla- mentarischen Beirates für Bio- und Medizinethik vom 8. No- vember 2006 _____	42
d. Der gemeinsame Antrag der CDU/CSU- und der SPD-Frak- tion zur Einrichtung eines Parlamentarischen Beirats zu Fra- gen der Ethik insbesondere in den Lebenswissenschaften (Ethikbeirat) vom 25. April 2007 _____	43
e. Die Beschlüsse des Deutschen Bundestages vom 26. April 2007 _____	44
5. Die gesetzliche Ausgestaltung des Deutschen Ethikrats _____	44
III. Zusammenfassung _____	45
B. Funktionen und Stellung eines unabhängigen Ethikrates im System wissenschaftlicher Politikberatung der BRD _____	46
I. Funktionen _____	46
1. Integration und Beratung _____	46
2. Kontrolle _____	47
3. „Feigenblattfunktion“ _____	48
II. Zusammensetzung _____	49
1. Besetzung des Nationalen Ethikrates _____	49
2. Besetzung des Deutschen Ethikrates _____	51
III. Form der Beratung und Einflussnahme _____	52
1. Stellungnahmen _____	52
a. Empfehlungsgebot _____	54
b. Auswirkungen auf die staatliche Entscheidungsbildung _____	55

2. Weitere Beratungsformen _____	59
a. Sonstige Publikationen _____	59
b. Gesellschaftlicher Diskurs _____	60
c. Zusammenarbeit auf nationaler und internationaler Ebene _____	62
3. Zusammenfassung _____	63
IV. Vergleich mit anderen politischen Beratungsgremien _____	63
1. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung _____	64
2. Die Monopolkommission _____	65
3. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen _____	66
4. Der Wissenschaftsrat _____	67
5. Vergleichende Betrachtung _____	68
2. Teil: Rechtliche Qualifikation _____	71
A. Rechtliche Stellung des Nationalen und des Deutschen Ethikrates _____	71
I. Zuordnung zum staatlichen Bereich _____	71
II. Einordnung innerhalb des Staatsaufbaus _____	72
1. Beratung als verfassungsrechtlich relevante Staatstätigkeit _____	73
a. Das Problem der Abgrenzbarkeit von Beratung und Entscheidung _____	75
b. Selbständige Beratung zur Gestaltung der öffentlichen Willensbildung _____	78
c. Ergebnis _____	81
2. Qualifizierung als Staatsorgan _____	81
a. Der organisationsrechtliche Organbegriff _____	82
b. Qualifizierung als oberstes Bundesorgan _____	85
3. Abgrenzung zum Verfassungsorgan _____	86
III. Kontrollmöglichkeiten _____	87
1. Rechtsaufsicht _____	88
2. Gerichtliche Kontrolle _____	89
a. Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht _____	89
b. Verwaltungsgerichtliche Kontrolle _____	90
3. Politische Kontrolle _____	91
a. Voraussetzungen der Kontrolle _____	91
b. Kontrollinstrumente _____	92
aa. Regierungskontrolle _____	92
bb. Parlamentskontrolle _____	93
4. Zusammenfassung _____	94
B. Rechtsstellung der Ratsmitglieder _____	94
I. Voraussetzungen für die Mitgliedschaft _____	94

1. Fachliche und persönliche Anforderungen _____	94
2. Inkompatibilitäten _____	96
II. Berufung der Ratsmitglieder _____	96
III. Status der Ratsmitglieder _____	98
IV. Rechte der Mitglieder _____	98
1. Persönliche Rechte _____	98
a. Ausdrücklich eingeräumte Rechte _____	98
b. Grundgesetzlich verbürgte Rechtspositionen (Art. 5 Abs. 3 GG) _____	99
aa. Schutz der freien Wissenschaftsbetätigung _____	99
bb. Objektive Teilhabe- bzw. Leistungsrechte _____	100
2. Mitgliedschaftsrechte _____	101
a. Beteiligungsrecht _____	102
b. Recht zur unabhängigen Amtsführung _____	103
c. Recht auf Unterstützung durch externen Sachverstand _____	104
d. Recht zur Abgabe eines abweichenden Votums _____	105
V. Pflichten der Mitglieder _____	106
VI. Justiziabilität der Rechte der Mitglieder _____	107
VII. Beendigung der Mitgliedschaft _____	108
3. Teil: Verfassungsrechtliche Bewertung _____	111
A. Verfassungsrechtliche Defizite im Zusammenhang mit der Errichtung des Nationalen Ethikrates durch die Bundesregierung _____	111
I. Vernachlässigung von Informations- und Kooperationspflichten gegenüber dem Bundestag _____	111
1. Art. 53 S. 3 GG analog _____	112
2. Prinzip der Verfassungsorgantreue _____	113
3. Ergebnis _____	115
II. Publizität unabhängiger Beratungsinstitutionen _____	115
1. Formelle Publizität _____	115
2. Materielle Publizität _____	116
III. Zuständigkeit für die Errichtung des Nationalen Ethikrates _____	118
1. Organisationsgewalt der Regierung und parlamentarisches Zugriffsrecht _____	118
2. Errichtungskompetenz kraft allgemeinen Gesetzesvorbehalts _____	121
a. Herleitung eines institutionellen Gesetzesvorbehalts anhand der „Wesentlichkeitstheorie“ _____	122
aa. Entstehung und Entwicklung der „Wesentlichkeitstheorie“ im Verhältnis Staat-Bürger _____	122
(1) Die Problematik des Kriteriums der „Wesentlichkeit“ _____	127

(2) Präzisierung des Kriteriums der „Wesentlichkeit“	129
(3) Umfang parlamentarischer Regelung	131
bb. Geltung der „Wesentlichkeitstheorie“ im innerstaatlichen Bereich	133
b. Andere Ansätze zur Begründung eines allgemeinen institutionellen Gesetzesvorbehalts	135
c. Die Ratserrichtung als „wesentliche“ Entscheidung	137
d. Ergebnis	139
3. Gegenstand einer gesetzlichen Regelung	139
a. Organisatorische Rahmenbedingungen	140
b. Inhaltliche Reichweite	141
IV. Zusammenfassung	142
B. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines gesamtstaatlichen Ethikrates als unabhängige Beratungsinstitution von Staat und Gesellschaft	143
I. Ausübung hoheitlicher Befugnisse (Art. 33 Abs. 4 GG)	144
II. Parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung (Art. 65 GG)	144
III. Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG)	146
1. Anforderungen des Demokratieprinzips	147
a. Typen demokratischer Legitimationsvermittlung	147
b. Legitimationsniveau	148
2. Vereinbarkeit der Beratungstätigkeit mit den Anforderungen des Demokratieprinzips	149
a. Organisatorisch-personelle Legitimation	149
b. Sachlich-inhaltliche Legitimation	151
aa. Reichweite parlamentarischer Kontrolle	152
bb. Funktionsbedingte Anpassung parlamentarischer Kontrolle	153
cc. Rechtfertigung der Einschränkung von Kontrollrechten	155
3. Zusammenfassung	157
IV. Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG)	158
1. Zulässigkeit neuer Funktionsträger	158
2. Unzulässige Einschränkung bestehender Funktionsträger	159
a. Regierungsfunktionen	159
b. Parlamentsfunktionen	161
3. Zusammenfassung	163
V. Gesetzgebungskompetenz	163
Zusammenfassende Thesen	165

Literaturverzeichnis	169
Anhang	187