

Titel:

"Expertokratie" und Moral:
Demokratische Legitimität ethischer Politikberatung

—

Politische Partizipation beim Deutschen Ethikrat

Autor:

Christopher Isensee

Wissenschaftliche Hausarbeit im Fach

Politikwissenschaft: Parlamentsfragen und Zivilgesellschaft

an der

Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

verfasst.

Halle (Saale), 27.09.2019

Hinweis zur Lesbarkeit

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf eine geschlechtsspezifische Differenzierung, wie z. B. Bürger/in, verzichtet. Entsprechende Begriffe gelten im Sinne der Gleichbehandlung für beide Geschlechter.

Gliederung

I Inhaltsverzeichnis

1. Einführung.....	1
1.1 Problemaufriss und Fragestellung.....	1
1.2 Methodisches Vorgehen.....	2
2. Demokratische Legitimation	3
2.1 Theoretische Annahmen.....	3
2.2 Politische Partizipation als Basis demokratischer Legitimation.....	5
3. Ethische Politikberatung.....	8
3.1 Definition einer ethischen Politikberatung.....	8
3.2 Ethik vs. Moral.....	10
3.3 Die Systematisierung von Ethik und Moral im demokratischen Staat.....	11
4. Der Deutsche Ethikrat.....	14
4.1 Ziele und Aufgaben.....	14
4.2 Zusammensetzung und Arbeitsweise.....	16
4.3 Partizipationsmöglichkeiten.....	17
4.4 Demokratische Legitimation des Deutschen Ethikrates.....	22
5. Konklusion.....	24
5.1 Fazit	24
5.2 Verbesserungsvorschläge.....	25
5.3 Ausblick.....	27
II Literaturverzeichnis.....	28
III Abkürzungsverzeichnis.....	33
IV Ehrenwörtliche Erklärung.....	34

1. Einführung

1.1 Problemaufriss und Fragestellung

"Ein moralisch neutraler Mensch ist ein Monstrum." (Jüdisches Sprichwort)

Wissenschaftliche Politikberatung wird regelmäßig als relevanter Bestandteil des politischen Systems begriffen und hat einen hohen Grad an Professionalisierung erreicht (vgl. Rafat 2019: 80.) Keine Ausnahme davon bildet der Zweig der ethischen Politikberatung, der in zunehmenden Maße politische Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse in Form von Ethikräten und ähnlicher Gremien institutionalisiert. Vöneky (vgl. 2009: 87.) stellt fest, dass kaum mehr ein demokratischer Staat ohne einen solchen Rat auskommt.

Wo Expertise Einfluss auf Entscheidungen ausübt, sind Rufe nach einer Bedrohung für die Demokratie nicht fern. Dieses Dilemma der Politikberatung, das diskussionswürdige Verhältnis von Demokratie und Wissenschaft, soll im Folgenden die Rahmung für diesen Aufsatz bilden (vgl. Schützeichel 2008: 26).

Wie bei anderen Formen der Politikberatung allgemein und bei der ethischen Politikberatung in besonderem Maße, stellt sich die Frage, in welcher Weise ethische Politikberatung demokratisch legitimiert ist.

Demokratische Legitimation ruht auf verschiedenen Pfeilern. Einer davon betrifft die politische Partizipation als Teil der Input-Legitimation. Doch *„gerade die ethische Politikberatung zeichnet sich bislang durch eine Vormachtstellung expertokratischer Modelle aus“* (Schraml 2012: 189). Diese weisen nur geringe Partizipationsmöglichkeiten für die Bürger auf. Deshalb soll der Fokus auf diesem Aspekt der Thematik liegen, was sich auch aus den spezifischen Eigenschaften der ethischen Politikberatung ergibt.

Die Beantwortung der obigen Frage erlaubt eine Diagnose bezüglich der demokratischen Legitimation des Deutschen Ethikrates.

Im Allgemeinen werden Erkenntnisse über die Relevanz von partizipativen Verfahren innerhalb der ethischen Politikberatung gewonnen, denn *„[...] in Deutschland sind partizipative Verfahren noch nicht über einen experimentellen Status hinausgekommen.“* (Bogner 2019: 358). Speziell wird analysiert, inwieweit partizipative Elemente zur Steigerung der demokratischen Legitimation beim

Deutschen Ethikrat vorhanden sind. Daraus lassen sich möglicherweise Optimierungspotentiale ableiten.

1.2 Methodisches Vorgehen

Die Arbeit versteht sich als Beitrag zur näheren Erschließung des Untersuchungsgegenstandes. Dies wird erreicht, in dem mit Blick auf die Leitmodelle der Politikberatung nach Jürgen Habermas nach Beteiligungsmöglichkeiten gefragt wird. Auch neuere Konzepte wie die partizipative Politikberatung werden berücksichtigt. Es fließen somit bisherige Erkenntnisse der Partizipations- und Politikberatungsforschung zusammen, indem die entsprechende Literatur systematisch ausgewertet wird.

Im ersten Teil wird ausschnittsweise zunächst die politische Partizipation als Teil demokratischer Legitimation beleuchtet. Dies geschieht stets im Lichte des Forschungsgegenstandes. Hernach werden die spezifischen Charakteristika der ethischen Politikberatung aufgearbeitet. Ethische Politikberatung bezieht moralische Wertungen mit ein und geht daher über wissenschaftliche Politikberatung hinaus. Aus diesem Grund wird ein besonderes Augenmerk auf das Verhältnis von Ethik und Moral auf der einen sowie dem demokratischen Staat auf der anderen Seite gelegt. Exemplarisch wird der Deutsche Ethikrat als wichtiges Gremium ethischer Politikberatung beleuchtet. Es ergeben sich beachtenswerte Fragen nach der Zusammensetzung, der institutionellen Anbindung, nach dem Mandat und den Aufgaben des Gremiums. Letztlich muss nach der moralischen Autorität dieser Expertise gefragt werden.

Auf diese Weise lässt sich das Spannungsverhältnis zwischen ethischer Politikberatung und demokratischer Legitimation diskutieren.

2. Demokratische Legitimation

2.1 Theoretische Annahmen

Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Gemäß Artikel 20 (2) des Grundgesetzes (GG) manifestiert sich die Herrschaft des Volkes in einer repräsentativen Demokratie. Während Sach-Abstimmungen in der Bundesrepublik überaus selten sind, kommt der Wahl der Entscheidungsträger mittels der Parlamente des Bundes

und der Länder eine große Rolle zu. Die Parlamente bestimmen die Regierungen, die Regierungen bestellen Richter.

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht (vgl. BVerfGE 49, 89 sowie BVerfGE 83, 60) und die herrschende Lehrmeinung sind der Auffassung, dass das Handeln dieser Organe zwingend auf den Willen des Volkes zurückzuführen sein muss. Aus diesem Zurechnungszusammenhang erwächst der Wesensgehalt der demokratischen Legitimation, der aus drei zusammenwirkenden Formen der Legitimation besteht: I. der institutionell-funktionellen, II. der sachlich-inhaltlichen und III. der personellen Legitimation.

I.

Institutionell-funktionelle Legitimation bedeutet, dass die Staatsgewalt durch verschiedene Institutionen, die das Grundgesetz bestimmt, ausgeübt wird. Dies ist explizit nicht nur das Parlament mit seinen gewählten Vertretern, sondern auch die Exekutive als verfassungsunmittelbare Institution (vgl. BVerfGE 49, 89).

II.

Sachlich-inhaltliche Legitimation ergibt sich insbesondere aus der Gesetzesbindung von Exekutive und Judikative, dem Art. 20 (3) GG. Alle staatlichen Maßnahmen, beispielsweise der Erlass von Verwaltungsakten oder gerichtliche Urteile, müssen sich inhaltlich auf den Willen des Volkes zurückführen lassen (vgl. Schwab 2008: 218).

III.

Personelle Legitimation beschreibt die Legitimationskette, auf die der Entscheidungsträger seine getroffenen Entscheidungen zurückführen muss. Die Legitimationskette muss ungebrochen und vom gesamten Staatsvolk ausgehend sein (vgl. Weilert 2012: 30ff).

Diese Kategorien bilden die so genannte Input-Legitimation, welche in dieser Lesart auf die traditionelle, juristische Dogmatik zurückgeht. Die Sozialwissenschaft ergänzt dieses Konzept jedoch um die so genannte Output-Legitimation (vgl. ebd.)¹. Beide werden jedoch gerade durch Gremien wie den hier behandelten Deutschen Ethikrat gekoppelt (vgl. Bogumil & Kuhlmann 2015: 245). Die Output-Legitimation beschreibt eher inhaltliche Kriterien, während die Input-Legitimation formale Anforderungen bestimmt. So lassen sich in den von Max Weber (empirisch-deskriptiv) und

1 Im Bereich der Demokratietheorie werden leidenschaftliche Debatten um das Konzept der demokratischen Legitimation geführt. Diese Arbeit schließt sich in der Verortung den Ausführungen von Weilert 2012 an, da an dieser Stelle kein Raum besteht, die Konzepte vertieft zu diskutieren.

später von Jürgen Habermas (normativ) etablierten Konzepten bestimmte, wiederkehrende Elemente definieren. Weilert (2012: 32) nennt hierbei die Richtigkeit einer Maßnahme (Rationalität), die Akzeptanz durch das Volk sowie dessen Partizipation. In Hinblick auf die Politikberatung spielt die Rationalität eine besondere Rolle. Die herrschende Meinung vertritt die Ansicht, dass sie in der modernen Demokratie Teil der so genannten doppelten Legitimation ist. Jene besteht somit zum einen aus der Macht-Delegation des Volkes durch Wahlen und zum anderen aus der *"Rationalität politischer Entscheidungen durch den Bezug auf gesichertes und in der Wissenschaft etabliertes Wissen."* (Brown et al. 2006: 10).

An dieser Stelle wird das Spannungsverhältnis zwischen formal verstandener Legitimation und Politikberatung deutlich. Einerseits der durch eine Wahl demokratisch legitimierte Entscheidungsträger, andererseits der Experte und Berater, der über wissenschaftlich fundierte Informationen verfügt. Und irgendwo dazwischen der Bürger, dem in diesem Konflikt eine untergeordnete Rolle zuzukommen scheint, was aus grundrechtlicher Sicht im Hinblick auf das Demokratieprinzip höchst problematisch ist, denn diesem wohnt der Grundsatz der Gleichheit aller Teile des Staatsvolkes zum einen und die unzweifelhafte Herrschaft desselben bei allen staatlichen Entscheidungen zum anderen inne (vgl. Schwab 2008: 222).

Den Bürgern zuzuordnen ist Akzeptanz als die Hinnahme staatlicher Entscheidungen. Relevant besonders im Hinblick auf die ethische Politikberatung ist jedoch, dass Akzeptanz nicht nur das Verständnis von wissenschaftlicher Richtigkeit und der Einwilligung darauf basierender Entscheidungen tangiert, sondern auch Wertungen mit einschließt (vgl. Weilert 2012: 33).

Ferner ist die Partizipation der Bürger Teil der Output-Seite demokratischer Legitimation. Im Folgenden Kapitel wird dieser Aspekt näher diskutiert.

2.2 Politische Partizipation als Basis demokratischer Legitimation

Bereits der Artikel 20 (2) GG beschreibt die Partizipation der Bürger am demokratischen Prozess, nämlich mittels Wahlen und Abstimmungen. Doch der Begriff der politischen Partizipation ist weiter zu fassen, denn prinzipiell umschreibt er jegliche Aktivitäten von Bürgern, Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen. Diesbezüglich hat sich ein breites Repertoire entwickelt: Vom Unterschriften sammeln, dem Engagement in Bürgerinitiativen oder Neuen Sozialen Bewegungen über die Teilnahme an Demonstrationen bis hin zu bestimmten Konsumentscheidungen. Gemein ist diesen Formen, dass sie die notwendige Lebensgrundlage einer jeden Demokratie bilden (vgl. Van Deth 2009: S. 141).

Der Begriff der Politischen Partizipation ist abhängig vom jeweiligen Demokratieverständnis und lässt sich grob in ein auf die Antike zurückgehendes Verständnis mit Betonung auf einem Entwicklungs- und Selbstverwirklichungscharakter der Bürger und in einem instrumentellen Terminus, der die freiwillige Aktivität der versuchten Entscheidungsbeeinflussung durch den Bürger im politischen System betont, unterscheiden (vgl. Van Deth 2009: 143f.).

Wie auch immer man den Begriff der politischen Partizipation auffasst, welche Formen man auch immer als Teil des Terminus begreift: Einig ist sich die Fachwelt schon seit langem, dass politische Partizipation das Herzstück der demokratischen Theorie und das Herzstück der demokratischen Formel ist (vgl. Verba und Nie 1972: 3.).

Während Wahlen zwar nicht per sé, aber immerhin im Grundsatz für öffentliche Zustimmung staatlicher Entscheidungen und damit demokratische Legitimation sorgen, sind andere Formen der politischen Partizipation zu problematisieren. Gerade diese offenbaren das Spannungsverhältnis der demokratischen Legitimation, sie betonen den Konflikt zwischen techno- respektive expertokratischer Rationalität und politischer Teilhabe beziehungsweise Deliberation².

Um dem Problem der Verbindung von "verwissenschaftlichtlicher Politik" und "politisierte Wissenschaft" zu begegnen, haben sich neue legitimatorische Formen herausgebildet. Dies kommt beispielsweise in plural zusammengesetzten Kommissionen zum Ausdruck.

Diese sollen die Öffentlichkeit stärker miteinbeziehen, in dem Mitglieder aus verschiedenen gesellschaftlichen Interessengruppen ("Laien") zumindest teilweise partizipieren. Dieser Prozess wird als Diskursivierung oder auch Demokratisierung der Expertise beschrieben (vgl. Brown et al. 2006: 45f.).

Bevor im nächsten Kapitel kurz auf die Modelle Politikberatung im Allgemeinen und auf die Ethische Politikberatung im Speziellen eingegangen wird, soll an dieser Stelle bereits die so genannte partizipative Politikberatung vorgestellt werden. Dies geschieht deshalb, weil sie im Kern die Demokratisierung der Expertise in den Fokus rückt.

Partizipative Politikberatung hat das Ziel, die Responsivität politischer Amtsträger sowie die Akzeptanz von Entscheidungen dieser zu erhöhen. Dies soll beispielsweise durch

² Deliberation als gemeinsame, öffentliche Beratschlagung verdeutlicht im Kontext der Politikberatung obigen Konflikt. Demokratietheoretisch wird sie mitunter als eigene Gattung verstanden. Hier wird der Begriff jedoch als Teil partizipativer Demokratie verstanden (vgl. Fuchs 2004: 35).

Bürgerkonferenzen, Moderationsverfahren oder so genannte "Runde Tische" erreicht werden. Bürger werden hier verstärkt als Akteure der Politikberatung betrachtet, nicht nur als Adressaten (vgl. Schützeichel 2008: 19).

Die partizipative Politikberatung ist von Deliberation gekennzeichnet. Dies setzt voraus, dass *"gemeinwohlverträgliche Lösungsoptionen zwischen unterschiedlichen Positionen mittels der Kommunikationsmodi Argumentation und Verhandlung"* eruiert werden (Schraml 2012: 190). Dies stellt eine Erweiterung des bestehenden Verständnisses von Politikberatung dar, denn nunmehr sollen politische Entscheidungen als normative Ergebnisse eines herrschaftsfreien Diskurses im habermasschen Sinne betrachtet werden.

Die Tatsache, dass Bürger oder vielmehr Laien (denn auch Experten entheben sich regelmäßig nicht der bürgerschaftlichen Mitgliedschaft eines Staates) gleichberechtigte Teile der beratenden oder beratschlagenden Entscheidungsfindung auf der Makro-, Meso- und Mikroebene sind, wirft Fragen auf, die sich aus dem Status der "Nicht-Experten" ergeben. Gemäß der Kritik von Silke Schicktanz (vgl. Schicktanz 2008: 61.) umfassen diese Fragen folgende Dimensionen: Das Verhältnis von Quantität und Qualität von Argumenten, das Verhältnis von Beratung und Beeinflussung, das Verhältnis von Rationalität und Emotionalität und jenes von Effizienz und Institutionalisierung.

Diese Probleme partizipativer Politikberatung werden final erneut aufgegriffen, um die Erkenntnisse zur Forschungsfrage einer kritischen Würdigung zu unterziehen.

3. Ethische Politikberatung

3.1 Definition einer ethischen Politikberatung

In seinen bedeutenden Aufsätzen zur Verwissenschaftlichung der Politik stellte der Philosoph und Soziologe Jürgen Habermas (1968: 120ff.) bereits vor über 50 Jahren fest, dass es eine Tendenz zur Verschiebung des Verhältnisses zwischen Wissenschaft und Politik zugunsten einer Rationalisierung politischer Entscheidungen gab. Das Verhältnis von Wissenschaft und Politik lässt sich demnach anhand dreier Modelle beschreiben.

Das **dezionistische** Modell sieht eine strikte Trennung zwischen Wissenschaft und Politik vor. Die Wissenschaft verpflichtet sich der Wertfreiheit im weberschen Sinne, während die Politik Werturteile trifft. Dafür bedient sich letztere instrumentell den Informationen der Wissenschaft. Im **technokratischen** Modell, das von Helmut Schelksy angeregt wurde, ergibt sich die Politik durch fortschreitende Erkenntnisse und Entwicklung wissenschaftlicher Sachzwänge. Sie ist nurmehr als wertneutrales Exekutivorgan der Wissenschaft zu verstehen. Habermas hingegen empfiehlt ein **pragmatisches** Modell, das keine Trennung zwischen Politik und Wissenschaft vorsieht. Vielmehr stehen beide Seiten in einer kritischen Wechselbeziehung. Entscheidungsträger und beratende Experten sollen durch gemeinsame, deliberative Beratungen zu bestmöglichen Entscheidungen gelangen, wobei der Diskurs von Permanenz gekennzeichnet ist (vgl. Schützeichel 2008: 18).

Wie bereits erwähnt, sind diese Modelle um die partizipative Politikberatung, die die deliberativen Elemente des pragmatischen Modells verstärkt, zu erweitern. Doch wo ist nun aber die ethische Politikberatung zu verorten?

Katarina Weilert (vgl. 2012: 23ff.) benennt drei wesentliche Aspekte, wie Ethische Politikberatung verstanden werden kann. Dies sind I. die Beratung in ethischen relevanten Politikbereichen, II. Ethische Politikberatung als Modus und Ziel der Politikberatung und III. als Kennzeichnung von ethischen Politikberatungsakteuren.

I.

Ethisch relevante Politikbereiche sind vor allem jene, die sich mit unmittelbaren Fragen zum Beginn und Ende menschlichen Lebens, des Lebenswertes und der Gesundheit befassen. Doch auch ökonomische Themen sind denkbar. Im Wesentlichen sind Angelegenheiten von Interesse, die moralisch besetzt und von Interesse für die gesamte Gesellschaft sind, auch wenn nur eine

kleine Anzahl an Personen direkt betroffen ist. Potentiell sind Bereiche wie die Bio- und Gesundheitsethik, die Wirtschaftsethik, die Friedens- und Umweltethik oder der Sozialstaat und das Thema Nachhaltigkeit adressierbar.

II.

Der ethische Modus der Politikberatung beschreibt einen Verhaltenskodex für die gesamte Politikberatung. Er dient als Abgrenzung zum Lobbyismus und soll den demokratischen Charakter der Politikberatung wahren, in dem die Interessen des Auftraggebers und des Gemeinwohls geschützt werden. Dazu zählen Grundsätze wie Wahrhaftigkeit, Transparenz und die Trennung von der Beratungstätigkeit und Ämtern oder Mandaten.

III.

Ethische Akteure sind solche Institutionen, die sich ohne weitere Ziele primär für moralische Ziele einsetzen. Da sie keine eigenen bzw. monetären Interessen verfolgen, gelten Institutionen wie die Kirche oder der Deutsche Ethikrat als moralische Instanzen.

Ethische Politikberatung richtet sich an politische Entscheidungsträger sowie an die Öffentlichkeit. Das breite, pluralistische Meinungsbild der Gesellschaft soll erfasst werden. Es erscheint daher naheliegend, die ethische Politikberatung dem habermasschen pragmatischen Modell zuzuordnen. Insbesondere das technokratische Modell scheidet per definitionem aus.

Bert Heinrichs (vgl. 2009: 53ff.) hat in einem vielbeachteten Beitrag analysiert, wo angewandte Ethik (anhand eines Vergleichs von Kant und Habermas) im demokratischen Rechtsstaat zu verorten ist. Er kommt zu dem Schluss, dass es das Modell von Habermas nicht vermag, die Ethik angemessen zu integrieren bzw. institutionalisieren. Es ist jedoch daraufhin zu weisen, dass Habermas bei seiner Modellierung wohl eher die klassische wissenschaftliche denn die ethische Politikberatung im Blick hatte (vgl. Zotti 2009: 103).

Eben weil sich die ethische Politikberatung der Beantwortung rein technischer, naturwissenschaftlicher Fragen erhebt und stattdessen moralische Wertungen in den Mittelpunkt rückt, ist nach der Beratungskompetenz zu fragen. Einem Ethiker ist nicht zwangsläufig ein besseres moralisches Urteil zuzugestehen, auch wenn er sich mit moralischen Fragen auseinandersetzt, denn: "[j]eder Bürger [hat] die Fähigkeit zu moralischen Urteilen, und er sollte sie autonom ausüben" (Rippe 2000: 160).

Die in Kapitel 1.1 vorgestellte Dominanz technokratischer Verfahren im Rahmen der ethischen Politikberatung ist somit zu problematisieren und es bleibt zu prüfen, inwieweit die ethische Politikberatung den normativen Anspruch erheben könnte, in partizipativen Formen der Politikberatung modelliert zu werden.

3.2 Ethik vs. Moral

Ethische Politikberatung, moralische Wertungen und Urteile, Ethik, Instanzen der Moral. Nachdem diese Begriffe im vorherigen Kapitel bereits eingeführt wurden, folgt nun eine genauere Hinwendung dieser Begrifflichkeiten im Kontext des Forschungsgegenstandes.

Ethik stammt von dem griechischen Wort "*ēthos*" ab. Es bedeutet soviel wie Sitte oder Gewohnheit. (vgl. Schneider und Toyka-Seid 2019a) Moral dahingegen stammt vom lateinischen "*moralis*" und bedeutet ebenfalls "die Sitten betreffend" (vgl. Schneider und Toyka-Seid 2019b). Dies hat allerdings mitnichten zu bedeuten, dass die Begriffe synonym zu verwenden sind. Denn im akademischen Sprachgebrauch tauchen sie in verschiedenen Kontexten mit unterschiedlichen Auffassungen auf.

Die Frage, ob die Moral die Ethik begründet oder die Ethik die Moral ist eine an dieser Stelle nicht auflösbare Debatte. Angenähert werden kann sich in Bezug auf die ethische Politikberatung mit einer Unterscheidung von Rafat (vgl. 2019: 82): Demnach kann Moral als eine Reihe an universalistischen, intersubjektiven Prinzipien, die das menschliche Handeln beurteilbar machen, verstanden werden. Ethik hingegen wird von dem Autoren als partikularistische Disziplin, die subjektiv bzw. kontextabhängig Beurteilungen ethischer Art ermöglicht, beschrieben.

Untersuchungen der relativ neuen Disziplin der Kognitionswissenschaft bestätigen die Einschätzung, wonach Moral universell zu sehen ist: "*morality is based on a higher mental faculty, governed by a set of principles universal to the species, that generates moral judgement*" (Mahlmann 2009. 18).

Wenn nun aber die Ethik als subjektives Element aufgefasst wird, muss nach dem Ziel ethischer Politikberatung gefragt werden, denn dieses kann in einer pluralistischen, demokratischen Gesellschaft nur in einem moralischen Konsens gesehen werden (vgl. Zotti 2009: 105).

Weilert (2012: 41) zeigt auf, dass sich gerade moralische Fragen dadurch auszeichnen, dass sie von unterschiedlichen Individuen höchst unterschiedlich beantwortet werden. Ethik ist somit zwar

subjektiv, doch verlangt sie in der Gesellschaft gleichsam nach einer Verobjektivierung, die die Autorin als Wertekonsens bezeichnet.

3.3 Die Systematisierung von Ethik und Moral im demokratischen Staat

Die Verortung von Ethik und Moral lässt sich zunächst durch einen erneuten Blick in das Grundgesetz erfassen. Betrachtet man die Grundrechte, so werden hier zweifellos ethisch relevante Bereiche tangiert. Man denke nur an die unantastbare Würde des Menschen (Art. 1 (1) S. 1 GG), die Freiheit des Glaubens und des Gewissens (Art. 4 (1) GG) oder, abstrakter, dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 (1)). Die Grundrechte sind Rechte des Individuums, die gleichsam den Staat verpflichten. Es handelt sich um subjektive Rechte von Verfassungsrang (vgl. Kingreen und Poscher 2018: 14).

Der Gesetzgeber legte fest, dass die Grundrechte nicht abgeändert werden könnten (Ewigkeitsklausel: Art. 79 (3) GG). Diese Bestandsgarantie lässt sich auf einen gemeinsamen, demokratisch fixierten Wertekonsens zurückführen. Dieser ist gekennzeichnet durch eine Konkurrenz der Freiheit des Einzelnen und den Folgen für die Gesellschaft. Insbesondere ethische Fragen, beispielsweise im Bereich der sozialen Gerechtigkeit, lassen diese Konkurrenz zu Tage treten. Ethische Politikberatung ist in diesem Schnittpunkt zu suchen: Sie soll bestmögliche politische Entscheidungen produzieren. Entscheidungen, die der Freiheit der Beteiligten sowie die Folgen für die Gesellschaft angemessen berücksichtigt (vgl. Weilert 2012: 44.)

Dass Ethik und Moral ferner nicht aus dem Politischen wegzudenken sind, zeigen zwei weitere Gedanken. Erstens bekundet die Öffentlichkeit immer wieder ihr Interesse an ethisch relevanten Themen. Bürger vertreten ihr subjektives Empfinden und transportieren es in die gesellschaftliche bzw. politische Arena. Man könnte auch von einer *"Ethisierung bedeutsamer öffentlicher Probleme"* (Bröchler 2012: 45) sprechen.

Zweitens kommt das Interesse an einer Verbindung von Moral und Politik durch die Institutionalisierung der in dieser Arbeit näher zu beleuchtenden Gremien wie dem Deutschen Ethikrat zum Ausdruck. (vgl. Kaminsky 2005: 10).

Letztlich gründet sich der "Ruf nach Ethik" auf den Wunsch und die Notwendigkeit, *"die Praxis der Einzelnen nach Maßgabe einer intersubjektiv gültigen und verbindlichen [...] Ethik³ zu steuern"* (Kaminsky 2005: 14).

3 Passender im Hinblick auf vorhergehende Eingrenzungen: Moral.

Ziel ist es also, Normen zu universalisieren, damit sie normative Richtigkeit beanspruchen. (vgl. Heinrichs 2009: 56). Es geht der Ethik in der Politik darum, *"begründete Normierungen für die lebensweltliche Praxis zu entwickeln."* (Heinrichs 2009: 80). Für Heinrichs (ebd.) dient hierfür der politische Diskurs als Medium der Konsensfindung.

Dabei ist die so genannte "Konsens-Kultur" nicht unkritisch zu betrachten. Gordian Ezazi (2012: 3f.) stellt fest, dass diese besonders in bioethischen Fragen, die typischerweise Ziel ethischer Politikberatung sind, auftritt.

Im Hinblick auf ethische Expertise und ihrer Ansiedlung im demokratischen Rechtsstaat ist schließlich noch nach moralischen Autoritarismus zu fragen. Kann es einen solchen überhaupt geben? Wer ist Experte für Ethik?

Die Beantwortung dieser Frage kann sich angenähert werden, in dem zunächst der normative Charakter der hier behandelten Fragen betont wird. Denn dass es Experten für die Beschreibung von Moral gibt, dürfte unstrittig sein. Dies könnten beispielsweise Psychologen, Ethnologen, Philosophen oder Soziologen sein. Normativ rechtfertigbare Urteile sind es jedoch, die der ethische Experte leisten soll. Diese unterliegen, anders als die Naturwissenschaften, keiner unstrittigen, nachweisbaren Fakten, die durch die Wissenschaftsgemeinschaft anerkannt sind.

Es lassen sich jedoch auch in der Ethik einige Kriterien für die Akzeptanz ethischer Empfehlungen finden, so zum Beispiel Widerspruchsfreiheit, Kohärenz oder Vollständigkeit. Insofern kann es Experten für normative Fragen der Ethik geben, gleichwohl diese Kriterien nicht abschließend sind⁴. Hervorzuheben ist, dass der ethische Experte hierbei nur Begründungen in diesem Sinne aufzeigen kann, jedoch selbst keine Wertungen trifft. Er erwirbt somit keine moralisch autoritäre Position (vgl. Vönecky 2009: 88ff.)

4 Shamin Rafat entwickelte Standards und Grundsätze ethischer Politikberatung, die diese Problematik bearbeiten (vgl. Rafat 2012).

4. Der Deutsche Ethikrat

4.1 Ziele und Aufgaben

Durch eine fortschreitende Entwicklung im Forschungsbereich der Bio- und Gentechnologie wurden ab Mitte des 20. Jahrhunderts Rufe nach ethischer Beratung von politischen Entscheidungsträgern in diesen Fragen laut. In zahlreichen Ländern gründeten sich daraufhin eine Reihe an entsprechenden Gremien, die in ihren Zuständigkeiten, ihrer Zusammensetzung und der institutionellen Verortung stark divergierten. In Deutschland hatte es seit den 1970er Jahren Enquete-Kommissionen zu verschiedenen ethisch relevanten Themen, wie z. B. "Chancen und Risiken der Gentechnologie" (1984-1987) oder "Ethik und Recht der modernen Medizin" (2000-2005) gegeben, ferner waren Ethikbeiräte am Bundesgesundheitsministerium etabliert. (vgl. Holzheid 2012: 70). Darüber hinaus existierten und teilweise existieren in Deutschland interministerielle Arbeitsgruppen zu ethisch relevanten Themen. In den Bundesländern wurden teilweise Bioethik-Kommissionen ins Leben gerufen. Ethische Politikberatung wird darüber hinaus von Institutionen wie der Zentralen Ethikkommission zur Wahrung ethischer Grundsätze in der Medizin und in ihren Grenzgebieten, einem Gremium der Bundesärztekammer, geleistet (vgl. Bogner 2019: 352f.).

Unter der rot-grünen Bundesregierung kam es im Mai 2001 schließlich zur Gründung des Nationalen Ethikrates *"als nationales Forum des Dialogs über ethische Fragen in den Lebenswissenschaften"* (§ 1 des Einrichtungserlasses NER). Der Nationale Ethikrat bestand aus bis zu 25 Mitgliedern, die vom Bundeskanzler einberufen wurden (vgl. § 3 des Einrichtungserlasses NER). Er arbeitete grundsätzlich selbstbestimmt, jedoch konnten ihm die Bundesregierung und der Bundestag Aufträge erteilen. Der Nationale Ethikrat nahm Stellung zu ethischen Fragen und hatte ferner das Ziel, einen gesellschaftlichen und politischen Diskurs in entsprechenden Bereichen anzuregen.

Infolge des Regierungswechsels im Jahr 2005 wurde beschlossen, die parlamentarische Mitwirkung am Gremium zu stärken⁵, sodass schließlich am 16. Juli 2007 das Gesetz zur Errichtung des Deutschen Ethikrates verabschiedet wurde (vgl. Holzheid 2012: 71). Das Gesetz beauftragt das Gremium damit, *"ethische, gesellschaftliche, naturwissenschaftliche, medizinische und rechtliche Fragen sowie die voraussichtlichen Folgen für Individuum und Gesellschaft, die sich*

5 Es gab zwar, wie oben dargestellt, bereits Enquete-Kommissionen des Bundestages, doch diese unterschieden sich vom Ethikrat, waren sie doch darauf ausgelegt, gesetzgeberische Empfehlungen zu formulieren, während der Ethikrat in Bezug auf Zusammensetzung, Aufgaben und Adressaten abweichend bzw. weitreichender gedacht wurde (vgl. Weber-Hassemer 2003: 84).

im Zusammenhang mit der Forschung und den Entwicklungen insbesondere auf dem Gebiet der Lebenswissenschaften und ihrer Anwendung auf den Menschen ergeben" (§ 2 (1) S. 1 Ethikratgesetz, EthRG), zu bearbeiten. Einzig dieser Auftrag hat Bindungswirkung auf den Deutschen Ethikrat, ansonsten agiert dieser unabhängig (vgl. § 3 S. 1 EthRG).

Die Aufgaben wurden weitreichend formuliert. Der § 2 (1) S. 2 Nr. 1-3 EthRG nennt drei Kernaufgaben: *"die Information der Öffentlichkeit und die Förderung der Diskussion in der Gesellschaft, die Erarbeitung von Stellungnahmen sowie von Empfehlungen für politisches und gesetzgeberisches Handeln für die Bundesregierung und den Deutschen Bundestag sowie die Zusammenarbeit mit nationalen Ethikräten und vergleichbaren Einrichtungen anderer Staaten und internationaler Organisationen."* Somit ist der Deutsche Ethikrat mit deutlich mehr Kompetenzen ausgestattet als sein Vorgängergremium. Beschäftigte sich der Nationale Ethikrat noch ausschließlich mit den Lebenswissenschaften, so findet sich bei seinem Nachfolger ein breites Themenfeld. Beispielsweise wurde sich bereits mit den Auswirkungen autonomer Maschinen und Systemen, mit Beschneidung, mit Hirnforschung, mit Fragen von Migration und Gesundheit oder mit Tierethik befasst (vgl. Deutscher Ethikrat o. J. a).

Die Öffentlichkeit wird informiert, indem der Deutsche Ethikrat öffentliche Veranstaltungen wie das "Forum Bioethik" durchführt und indem er über seine Aktivitäten auf seiner Homepage informiert. Auf letzterer (vgl. Deutscher Ethikrat o. J. b). finden sich Publikationsformate wie die Jahresberichte oder Infobriefe. Das Verfassen von Stellungnahmen und Empfehlungen kann sicherlich als Hauptaufgabe betrachtet werden. Dreimal geschah dies bisher im Auftrag der Bundesregierung. Erwähnenswert ist, dass die Stellungnahmen auch voneinander abweichende Voten der Experten dokumentieren. Jüngst erregte die Stellungnahme "Impfen als Pflicht?" zur Debatte um eine gesetzliche Impfpflicht Aufsehen. Die mit einem Fragezeichen im Titel ausgestattete Stellungnahme beinhaltet mehrheitlich Empfehlungen gegen den Entwurf des Bundesgesundheitsministeriums für ein „Gesetz zum Schutz vor Masern und zur Stärkung der Impfprävention" (vgl. Müller-Lissner 2019). Internationaler Austausch findet durch die Teilnahme am so genannten "Global Summit" nationaler Ethikräte (2016 als Ausrichter) und ähnlichen europäischen und bilateralen Treffen statt.

4.2 Zusammensetzung und Arbeitsweise

Anders als der Nationale Ethikrat besitzt der Deutsche Ethikrat eine transparente Besetzungspolitik. Die Bundesregierung und der Bundestag nominieren die 26 Mitglieder des Rates paritätisch. Diese dürfen neben genannten Organen des Bundes auch keiner

Landesregierung und keinem Gesetzgebungsorgan eines Landes angehören. Sie werden bei einmaliger Wiederberufung für vier Jahre bestellt. Die Mitglieder des Deutschen Ethikrates sollen ein interdisziplinäres, plurales Meinungsspektrum abbilden⁶. So gehören dem Gremium Wissenschaftler aus den Bereichen Naturwissenschaft, Medizin, Theologie, Philosophie, Ethik, Soziales, Ökonomie und Recht an. Neben den fachwissenschaftlichen Experten könnten dem Deutschen Ethikrat auch *"anerkannte Personen [...], die in besonderer Weise mit ethischen Fragen der Lebenswissenschaften vertraut sind"* (§ 4 (1) S. 2, 2. HS EthRG), angehören.

Bogner (vgl. 2019: 354) weist darauf hin, dass die Grenzen zwischen Interessenvertreter und Experte fließend sein können, denn nicht alle Mitglieder können obigen Disziplinen eindeutig zugeordnet werden oder aber besitzen Mehrfachqualifikationen. Manche, wie beispielsweise der Autor und Schauspieler Peter Radtke (2008-2016), scheinen aufgrund ihrer Persönlichkeit berufen worden zu sein.

Aktuell Vorsitzender ist der Theologe und Ethiker Peter Dabrock, seine Stellvertreter sind Katrin Amunts (Neurowissenschaftlerin), Andreas Kruse (Psychologe und Gerentologe) und die Medizinethikerin Claudia Wiesemann (vgl. Deutscher Ethikrat 2016a). Die Mitglieder des Deutschen Ethikrates üben ihr Amt persönlich und unabhängig aus (vgl. § 3 S. 2 EthRG).

Einmal im Monat tagt der Deutsche Ethikrat in Berlin, wo sich auch, angesiedelt bei der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, die Geschäftsstelle befindet. Diese Tagungen können öffentlich, aber auch nicht-öffentlich stattfinden. Grundsätzlich ausgeschlossen ist die Öffentlichkeit bei den Sitzungen der themenspezifischen Arbeitsgruppen, die der Rat zur Erstellung der Stellungnahmen bildet. Entsprechende Textentwürfe werden im Plenum diskutiert und verabschiedet. Unter Umständen bezieht das Gremium zeitlich begrenzt externe Sachverständige in seine Arbeit ein.

Neben den Stellungnahmen und Empfehlungen legt der Deutsche Ethikrat jährlich Rechenschaft über seine Tätigkeit beim Deutschen Bundestag und der Bundesregierung ab und informiert diese über den aktuellen Stand der gesellschaftlichen Debatte. (vgl. Deutscher Ethikrat o. J. b).

Im Bundeshaushalt 2019 wurde für die Arbeit des Deutschen Ethikrates die Summe von 1,945 Millionen Euro eingestellt (vgl. Bundeshaushaltsplan 2019).

6 Dies geschieht, da ethische Diskurse in besonderer Weise von Wertepluralismus geprägt sind (vgl. Schicktanz 2012: 281).

4.3 Partizipation

Per definitionem soll der Deutsche Ethikrat eine Doppel- bzw. Dreifachfunktion erfüllen. Neben der Beratung des Deutschen Bundestages und der Bundesregierung soll auch die Öffentlichkeit adressiert werden. Es hat sich gezeigt, dass die Öffentlichkeit großes Interesse an der Arbeit des Ethikrates hat. Öffentlich zugängliche Veranstaltungen und Sitzungen erfreuen sich hoher Besucherzahlen und medialem Interesse (vgl. Holzheid 2012: 75). Doch genügen diese Formate, um dem Begriff der politischen Partizipation mit der Arbeit des Deutschen Ethikrates in Einklang zu bringen?

Politische Partizipation im engeren Sinne, nämlich durch Wahlen und Abstimmungen seitens der Bürger, findet offenbar nicht statt. Im Kapitel 4.4 wird diskutiert, inwieweit jedoch die Besetzung des Gremiums trotzdem demokratisch legitimiert sein könnte. Es fragt sich indes, inwieweit Partizipation durch Entwicklung und Selbstverwirklichung sowie durch die freiwillige Aktivität zur politischen Entscheidungsbeeinflussung seitens der Bürger beim Deutschen Ethikrat gegeben ist (vgl. S. 5).

Zotti (vgl. 2009: 112ff.) beschreibt die Adressierung der dennoch eher technokratisch verfassten ethischen Politikberatung an die Öffentlichkeit als die Möglichkeit, einen Dialog über Wertentscheidungen zwischen Experten und Bürgern zu führen. Es geht hierbei um eine Verknüpfung des wissenschaftlichen und des gesellschaftlichen Diskurses. Der Autor legt ferner anhand der Debatte über den Import embryonaler Stammzellen in Deutschland dar, dass die Entfaltung einer Diskussion und die Erarbeitung von Argumenten maßgeblich durch wissenschaftliche Expertise voran getrieben werden kann.

Bemerkenswert ist allerdings, dass durch die Umwandlung vom Nationalen in den Deutschen Ethikrat genau an dieser Stelle Einschnitte gemacht wurden. Wurde das Vorgängergremium noch als *"nationales Forum des Dialogs"* (vgl. S. 12) bezeichnet, so ist es nunmehr ein *"unabhängiger Sachverständigenrat"* (§ 1 EthRG). Einzuräumen ist allerdings, dass *"die Information der Öffentlichkeit und die Förderung der Diskussion in der Gesellschaft"* (S. 13) in der Aufgabenbeschreibung an erster Stelle auftaucht (vgl. Vönecky 2009: 95.).

Die öffentliche Präsenz des Deutschen Ethikrates und die Publikation seiner Arbeit führt zu einer Entwicklung und Selbstverwirklichung der Bürger, denn diese haben durch diese Modelle überhaupt erst die Gelegenheit, sich eine Meinung zu bilden.

Doch schon ein Blick in den Duden genügt, um einen Dialog als Wechselrede oder Zwiegespräch zu charakterisieren (vgl. Duden 2019). Folglich benötigt der Bürger ebenfalls den Raum, sich zu artikulieren, um überhaupt Teil des Diskurses zu werden. Im Hinblick auf Partizipation ist dieser Raum gleichbedeutend mit der Öffentlichkeit. Letztere ist somit nicht nur Adressat, sondern muss Bestandteil des Dialoges sein (vgl. Zotti 2009: 108.).

Dies kann durch den Austausch mit zumindest potentiell Betroffenen eines ethisch relevanten Sachverhalts erfolgen. Beim Deutschen Ethikrat bietet allenfalls das "Forum Bioethik" die tatsächliche Möglichkeit für betroffene Bürger, sich zu artikulieren. Zwar sieht die Arbeitsweise des Gremiums auch vor, dass die Arbeitsgruppen Anhörungen durchführen können, doch entscheiden die Mitglieder des Rates selbst, wem sie die Möglichkeit bieten, in den Dialog einzutreten (vgl. Bogner 2019: 355).

Eine Beteiligung der Gesellschaft am Dialog ist ferner durch Interessenvertreter möglich. Wie bereits erörtert, sind die Grenzen zwischen wissenschaftlichem Experten und Interessenvertreter fließend (vgl. auch Weber-Hassemer 2003: 86). Betrachtet man jedoch die Mitglieder des Deutschen Ethikrates, so erscheint es als übertrieben, von einem "gemischtem Gremium" zu sprechen, zumal eine gesetzliche fundierte Reglementierung bürgerschaftlicher Repräsentanz bei der Besetzung in keiner Weise vorgesehen ist. Gab es beispielsweise noch beim Nationalen Ethikrat Vertreter von Patienten- bzw. Angehörigenverbänden, so sucht man diese im Deutschen Ethikrat vergeblich (vgl. Schickanz 2012: 280).

Die Gründe hierfür sind in den unterschiedlichen Bewertungen von Experten und Nicht-Experten zu sehen (vgl. S. 6).

In Fragen des Verhältnisses von Qualität und Quantität von Argumenten und Meinungen erscheint es im Hinblick auf die Forschungsfrage angeraten, für eine stärkere Einbeziehung der Argumente auch von so genannten Laien zu votieren. Weiter oben wurde die in ethischen Fragen hervorzuhebende Pluralität und das Streben nach moralischem Konsens beschrieben. Eine Würdigung dessen kann nicht durch Exklusion erfolgen, denn die Hinzunahme zusätzlicher Perspektiven ist förderlich für das Auffinden bester Lösungen. Vielmehr ist der so genannte "participatory turn", der die Politikberatung besonders in wissenschaftlichen-technischen Fragen bereits erfasst hat, auf die ethische Politikberatung auszuweiten (vgl. Brown 2006: 65, 129). Auf welche Weise dies erfolgen könnte, wird im Schusskapitel vorgestellt.

Was das Verhältnis von Beratung und Beeinflussung betrifft, so ist zu beleuchten, in welchem Maß Experten und Nicht-Experten Beeinflussung ausgesetzt sind. Silke Schicktanz (2008: 62f.) weist darauf hin, dass die Laien häufiger Befürchtungen ausgesetzt sind, in ihrer Urteilsbildung unlauter beeinflusst zu werden. Tatsächlich ist jedoch nicht nachweisbar, dass sich Bürger leichter beeinflussen lassen als Fachwissenschaftler. Letztere haben sich zwar Werten wie Neutralität und Objektivität verschrieben, doch die obige Betrachtung von Ethik hat gezeigt, dass eine Verobjektivierung derselben nur durch eine konsensuale Miteinbeziehung pluraler Meinungsbilder gelingt. Dies löst zwar nicht das Problem der Beeinflussung im Allgemeinen, delegitimiert jedoch eine Exklusion aufgrund Beeinflussungs-Befürchtungen im Hinblick auf die Nicht-Experten.

Bei der Betrachtung von Rationalität und Emotionalität wird die entqualifizierende Emotionalität, die den Nicht-Experten unterstellt wird, mit den wissenschaftlichen Rationalität der Experten diskutiert (vgl. Schicktanz 2008: 63f.). Die Gleichsetzung von Emotionalität und Irrationalität ist hierbei allein schon problematisch, doch Schraml (vgl. 2012: 192) argumentiert in Bezugnahme auf Nussbaum nachvollziehbar weiter, dass Emotionen wie Angst, Hoffnung, Liebe oder Verbundenheit für eine normative Urteilsfindung von Bedeutung sind. Unterstrichen werden kann diese Ansicht mit Erkenntnissen von Matthias Mahlmann (vgl. 2009: 23), der nachwies, dass moralische Urteile eine starke und geradezu charakteristische emotionale Dimension aufweisen. Im Hinblick auf Ethik und Moral kann Emotionalität somit nicht entqualifiziert werden⁷.

Ferner ist nach der Effizienz zu fragen, denn es hat sich gezeigt, dass nicht-institutionalisierte Verfahren, die den gesamtgesellschaftlichen Diskurs fördern, sehr aufwendig sind (vgl. Schicktanz 2008: 64f.). Dies ist schwerlich zu widerlegen, doch es fragt sich, inwieweit entsprechende Diskurse möglicherweise in ein institutionalisiertes Gremium wie dem Deutschen Ethikrat integriert werden können, um eine höhere Effizienz zu erreichen. Anregungen hierzu folgen im Schlusskapitel.

Wenn gerade bei der ethischen Politikberatung auch die Quantität von Argumenten und Meinungen von hoher Relevanz ist, wenn Betroffene nicht nachweislich weniger beeinflussbar sind als Wissenschaftlicher, wenn ihre Emotionalität kein Hinderungsgrund für moralische Urteile, sondern vielmehr Bedingung ist und wenn geringere Effizienz aufgrund der Dringlichkeit von

⁷ Dass moralische Urteile von zufälligen Mustern und lebensgeschichtlichen Prägungen abhängen, wie Weber-Hassemer (vgl. 2003: 87) aufzeigt, scheint zumindest teilweise überholt.

Deliberation keine hinreichende Begründung für Exklusion erreicht, fragt sich, welche Aspekte des Weiteren zu problematisieren sind.

Schraml (vgl. 2012: 192ff.) verweist hier auf die Fähigkeit der politischen Urteilskraft. Diese ist gekennzeichnet durch eine reflexive Anwendung der Vernunft. Die vernünftige Urteilsfähigkeit ist nach Rawls (vgl. 2003: 123) ist von einer rationalen Urteilsfähigkeit abzugrenzen. Letztere betrachtet individuelle Interessen (über die natürlich auch Experten verfügen), während erstere die Konsequenzen einer Handlung auf andere berücksichtigt. Diese Erkenntnisse gehen auf Kant zurück und Schraml zeigt auf, dass Hannah Arendt dessen "Kritik der Urteilskraft" in den Sektor des Politischen überführte. Arendt beschrieb demnach jedoch noch einen inneren, monologischen Perspektivwechsel, während eine tatsächlich von Deliberation gekennzeichnete Demokratie die intersubjektive Konfrontation, den Austausch moralischer Argumente durch kommunikatives Handeln, verlangt⁸.

Solange dies nicht oder kaum gegeben ist, sind die Bürger weit davon entfernt, mittels freiwilliger Aktivität Einfluss auf das Wirken des Deutschen Ethikrates und somit auf politische Entscheidungen zu nehmen.

Anzumerken ist, dass das Gremium im Jahr 2016 selbst sein Selbstverständnis im Hinblick auf Partizipation kritisch diskutierte; konkrete Ergebnisse sind aber nicht bekannt (vgl. Deutscher Ethikrat 2016b).

4.4 Demokratische Legitimation

Das System der grundgesetzlich festgeschriebenen repräsentativen Demokratie sieht vor, dass sich das Volk vor allem durch die Wahl seiner Repräsentanten demokratisch artikuliert. Dies wirft Fragen nach der Besetzungskompetenz des Deutschen Ethikrates auf. Hier ist festzustellen, dass das Gremium paritätisch vom direkt gewählten Bundestag sowie der durch eine ungebrochene Legitimationskette gestützten Bundesregierung gewählt wird, wodurch der Deutsche Ethikrat demokratische Legitimation in diesem Sinne gewinnt, auch deshalb, weil dieser Vorgang anders als beim Vorgängermodell gesetzlich geregelt ist.

Man kann weiter einräumen, dass dem Deutschen Ethikrat eine integrative Mittlerfunktion zwischen politischen Entscheidungsträgern und dem Staatsvolk zukommt, indem Wissenstransfer

⁸ Die Ausführungen erinnern an Habermas, wozu angemerkt werden muss, dass Heinrichs (vgl. 2009: 62) dessen Integration der wissenschaftlichen Politikberatung in die Diskursethik, problematisiert.

und Meinungsbildung gefördert werden. Die partizipative Selbstverwirklichung der Bürger unterstützt die Demokratie.

Da der Deutsche Ethikrat lediglich Stellungnahmen und Empfehlungen abgibt und keine tatsächliche Gesetzgebungskompetenz o. ä. besitzt, ist die Einflussnahme des Gremiums in Bezug auf die Output-Legitimation einer kritischen Würdigung zu unterziehen. Vönecky (vgl. 2010: 559f.) beschreibt die Rolle des Deutschen Ethikrates hier als Kontrollorgan, das zwar keine präjustizierende Wirkung hat, das jedoch durch die Veröffentlichung seiner Stellungnahmen Abgeordnete und Regierungsträger zur Kenntnisnahme und Berücksichtigung aller bekannten Argumente "zwingt". Gerade weil dem so ist, muss die Legitimation im Hinblick auf die Deliberation kritisch gesehen werden. Hierzu sind zwei Argumente zu betrachten:

I.

Die Verfassung garantiert in Art. 42 (1) S. 1 GG öffentliche Verhandlung im Bundestag. Wie die Analyse des Deutschen Ethikrates gezeigt hat, berät dieser nur teilweise öffentlich. Es ist zu erwarten, dass insbesondere in den Arbeitsgruppen Argumente entwickelt werden. Von diesem Prozess sind die Adressaten (sowohl die Bürger als auch die politischen Entscheidungsträger) weitgehend ausgeschlossen. Ihnen geht lediglich das Ergebnis (immerhin auch mit divergierenden Voten, so vorhanden) zu, wobei fragwürdig ist, ob dies für einen umfänglichen Meinungsbildungsprozess ausreicht.

II.

Die Beeinflussung politischer Entscheidungen mittels Einwirkung auf den Deutschen Ethikrat seitens der Bürger ist nur schwach ausgeprägt. Im Gremium sitzen keine Laien wie beispielsweise Vertreter von Betroffenenverbänden. Teilweise finden sich zwar Mitglieder, die als Interessenvertreter gesehen werden können, doch im Grunde ist der Deutsche Ethikrat ein Sachverständigenrat (auch gemäß Selbstbeschreibung). Direkte Einbeziehung durch öffentliche Tagungen mit Beteiligungsmöglichkeiten findet kaum statt. Formate wie das "Forum Bioethik" sind selten. Obwohl die obige Erörterung gezeigt hat, dass es gerade in ethischen Fragen wenig Gründe für eine Exklusion der Bürger gibt, ist nach einer stärkeren institutionellen Anbindung der Bürger zu fragen.

Daraus ist zu folgern, dass es der Deutsche Ethikrat nicht ausreichend vermag, das Spannungsfeld zwischen demokratischer Legitimation und Politikberatung zu lösen. Dass insbesondere die ethische Politikberatung zur Technokratie neigt, ist problematisch. Denn die Analyse der Spezifika dieser Form der Politikberatung haben gezeigt, dass gerade ethisch-

moralische Fragen mehr Deliberation bzw. Partizipation erfordern. Dem Bürger als Träger der Staatsgewalt scheint nur eine untergeordnete Rolle unterzukommen, was dem Demokratieprinzip zuwiderläuft.

5. Konklusion

5.1 Fazit

Ethische Politikberatung unterliegt den selben Dilemmata um bestmögliche Entscheidungen und deren demokratischer Legitimation, denen andere Formen der wissenschaftlichen Politikberatung auch unterliegen. Mehr noch: Gerade in ethischen Fragen scheinen bevorzugt die der Illegitimation besonders anfälligen technokratischen Formen der Politikberatung verbreitet zu sein. Der Deutsche Ethikrat bildet hierbei, trotz einiger aufweichender Faktoren, keine Ausnahme.

Zwar ist die tatsächliche Wirkmächtigkeit des Gremiums im Hinblick auf die Output-Legitimation im Rahmen dieser Arbeit nicht geklärt worden, doch geht man ceteris paribus davon aus, muss der Mangel an partizipativen Elementen kritisch hinterfragt werden. Partizipation ist eine der wichtigsten Faktoren demokratischer Legitimation und die Analyse hat gezeigt, dass der Deutsche Ethikrat hier wenig Möglichkeiten bietet: Die Zusammensetzung bietet wenig Raum für Betroffene bzw. Laien; institutionalisierte Interessenvertreter sind nicht vorgesehen. Auch können die Mitglieder des Deutschen Ethikrates keine moralische Autorität beanspruchen. Verbessert hat sich im Vergleich zum Nationalen Ethikrat die gesetzliche Verankerung inkl. Besetzungsverfahren und die institutionelle Anbindung. Das Mandat und die Aufgaben sind formell als auf Partizipation ausgerichtet einzustufen, doch der Blick in die Praxis hat gezeigt, dass die Verfahren nicht ausreichend sind, um den Bürgern die Möglichkeit zu schaffen, tatsächlich auf das Geschehen einzuwirken.

Die beschriebenen Mängel haben verschiedene Ursachen, für die es teilweise schlüssige Gründe gibt. Doch gerade ethische Fragen verlangen aufgrund pluraler Wertungen nicht nur qualitativ hochwertige Argumente, sondern auch quantitativ eine hohe Anzahl, um bestmögliche Entscheidungen zu treffen. Gefahren der unlauteren Beeinflussung betrifft Experten und Nicht-Experten gleichermaßen. Was die Emotionalität anbelangt, so ist diese im Hinblick auf die ethische Politikberatung kein Hinderungsgrund, sondern vielmehr Bedingung. Einzig die Effizienz leidet naturgemäß, wenn eine größere Beteiligung angestrebt wird.

In Fragen demokratischer Legitimation kann dies jedoch kein Argument für eine Exklusion des Volkes oder gar von Entscheidungen direkt Betroffener sein. Der Deutsche Ethikrat ist ein auf dem Papier demokratisch legitimates Gremium, das sich durch seinen Mangel an Möglichkeiten der bürgerschaftlichen Partizipation jedoch nicht von Vorwürfen technokratischer Handlungsweise frei machen kann.

5.2 Verbesserungsvorschläge

Nachdem die Notwendigkeit von Bürgerbeteiligung bei der ethischen Politikberatung beschrieben wurde, stellt sich die Frage, wie diese in der Praxis organisiert sein könnte. Zu diesem Zweck müssen Modelle gefunden werden, die den Austausch von Argumenten und eine Verhandlung - einen herrschaftsfreien Diskurs - ermöglichen. Ethische Politikberatung muss hierbei nicht nur ethische Positionen aufbereiten, sondern die politische Urteilkraft aller beteiligten Akteure stärken (vgl. Schraml 2012: 194). Deshalb wurden Modelle geschaffen, die einerseits Interessengruppen explizit integrieren, während in anderen Verfahren möglichst unvoreingenommene Laien adressiert werden. (vgl. Brown 2006: 129). Modelle einer solchen partizipativen Politikberatung wären beispielsweise die Mediation, die Bürgerkonferenzen, Planungszellen, die so genannten "runden Tische" (vgl. Schützeichel 2008: 19) oder auch die "Innovationsbündnisse", die neben politischer Führung, Administration, Wissenschaft und gesellschaftlichen Instanzen auch explizit Laien mit einbeziehen (vgl. Bröchler 2012: 64).

Wichtigstes Medium partizipativen Politikberatung ist die Bürgerkonferenz, die sich an die 1987 in Dänemark entwickelte Konsensuskonferenz anlehnt. Hierbei werden 15 bis 20 Bürger dazu eingeladen, an einem mehrwöchigen Informations- und Entscheidungsprozess teilzunehmen. Unter professioneller Moderation und Organisation sollen die Bürger dazu beitragen, die gesellschaftliche Pluralität abzubilden, auch wenn trotz eines anspruchsvollen Auswahlverfahrens keine soziodemografische Repräsentativität⁹ zu erwarten ist (vgl. Schraml 195).

Bisher fanden nur vereinzelt Bürgerkonferenzen zu ethischen relevanten Themen statt, erstmals im Jahr 2001 unter dem Titel "Streitfall Gendiagnostik". In dieser Bürgerkonferenz ging es um die Bewertung vorgeburtlicher Genteste. Es folgte unter anderem eine Bürgerkonferenz zum Thema Stammzellforschung, doch aus den Erfahrungen dieser Verfahren entwickelte sich keine regelmäßige, koordinierte Form der bürgerlichen Partizipation.

9 Oft wird eine Mischung aus Zufallsprinzip und gezielter Auswahl verwendet: Zunächst erstellt man eine Liste mit Personen, die auf Werbemaßnahmen oder ein zufälliges Schreiben hin für eine Teilnahme an einer Bürgerkonferenz interessiert reagieren. Es werden demografische Merkmale und der bisherige Wissensstand zum Thema erfasst. Anhand dieser Liste werden die Teilnehmer nach soziodemografischen Merkmalen hin eingeladen (vgl. Brown 2006: 133).

Insofern ist die politische Wirkung bzw. Bedeutung gering, denn die aus Konferenzen hervorgegangenen Voten und Stellungnahmen wurden kaum in größerem Rahmen diskutiert (vgl. Bogner 2019: 358f.). Dies verwundert, denn Verfahren wie der Bürgerkonferenz werden demokratiethoretisch hohe Bedeutung beigemessen, was die Legitimation angeht.

Es muss jedoch eingeräumt werden, dass Bürgerkonferenzen immer nur für die gleiche Wahrscheinlichkeit stehen, Bürger partizipieren zu lassen, während die faktische Möglichkeit für den Einzelnen nicht besteht (vgl. Brown 2006: 138ff).

In Deutschland sind Bürgerkonferenzen institutionell nicht gebunden, anders als beispielsweise in den Niederlanden oder in Dänemark, wo sie beim Parlament etabliert sind, dasselbe jedoch natürlich nicht ersetzen. Diese institutionelle Anbindung führte beispielsweise dazu, dass Berichte von Bürgerkonferenzen Eingang in Parlamentsdebatten fanden.

Es könnte darüber nachgedacht werden, Bürgerkonferenzen institutionell beim Deutschen Ethikrat zu verorten. Da dieser sowohl in den Medien als auch in der Politik Gehör findet, könnten entsprechende Stellungnahmen in die Berichte des Deutschen Ethikrates integriert werden, was gleichsam die demokratische Legitimation des Gremiums zumindest ein wenig erhöhen würde. Bestenfalls geraten Experten und Nicht-Experten in einen profitablen Austausch.

Auch andere Formen partizipativer Politikberatung könnten verstärkt Eingang finden. Beispielsweise könnten Anhörungen von Betroffenen verpflichtend eingeführt werden.

Denkbar wäre auch, die Besetzung des Deutschen Ethikrates oder das Anforderungsprofil an seine Mitglieder zu überdenken. Zumindest punktuell könnten Betroffene aufgenommen werden, so wie dies teilweise im Kontext der Medizin zu finden ist. Hier finden sich beispielsweise Patienten, Angehörige oder Dritte in Gutachtenkommissionen wieder (vgl. Schicktanz 2008: 58f.), was Vorteile bringen kann: *"Die Einbeziehung von Betroffenen und Dritten kann dazu führen, dass die Fallkonferenzen sich dem ethischen Kern des Konflikts annähern und nicht auf formaler Ebene bei Kommunikationsproblemen zwischen den Professionellen verharren."* (Schraml 2012: 197).

5.3 Ausblick

Modelle der partizipativen Politikberatung scheinen eine Chance zu bieten, das Dilemma der ethischen Politikberatung zu bekämpfen und ihre demokratische Legitimation zu erhöhen. Deshalb könnte in Zukunft nach Möglichkeiten gesucht werden, diese Modelle wirksam beim Deutschen Ethikrat zu institutionalisieren.

Gelegentliche öffentliche Podiumsdiskussionen mit der Möglichkeit, für das Auditorium, in den Diskurs einzusteigen, genügen nicht, um die anspruchsvollen Bedürfnisse politischer Partizipation gerade in ethischen Fragen zu befriedigen.

Hilfreich für eine fortführende Beschäftigung mit dem Forschungsgegenstand wäre es auch, aufgeworfene Probleme empirisch zu beantworten: Lassen sich Bürger leichter beeinflussen als Wissenschaftler? Wie groß ist die Differenz zwischen technokratischen Sachempfehlungen und langen Beteiligungsverfahren in Fragen der Effizienz?

Schlussendlich müssen womöglich in der Praxis auch Experimente gewagt werden, um Partizipationsmöglichkeiten zu schaffen.

II Literaturverzeichnis

Bogner, Alexander (2019): Biopolitik und ethische Politikberatung. In: Svena Falk et al. (Hrsg.), Handbuch Politikberatung. Wiesbaden: Springer VS. S 349-361.

Bröchler, Stephan (2012): Das Lächeln der Grinsekatz, Ethische Politikberatung als Instrument politischer Konfliktbearbeitung. In: Katarina Weilert und Phillipp Hildmann (Hrsg.), Ethische Politikberatung. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. S. 45-68.

Brown, Mark B. / Lentsch, Justus / Weingart, Peter (2006): Politikberatung und Parlament. Opladen: Verlag Barbara Budrich.

Bundeshaushaltsplan (2019): Einzelplan 02 Deutscher Bundestag, [online]

https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2019/soll/Haushaltsgesetz_2019_Bundeshaushaltsplan_Gesamt.pdf [21.08.2019 11:15]

BVerfGE, Entscheidungssammlung, Band 49, S. 89 - Kalkar I, Urteil von 08.08.1978, [online]

<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv049089.html> [23.08.2019 15:30]

BVerfGE, Entscheidungssammlung, Band 83, S. 60 - Ausländerwahlrecht II , Urteil von 26.06.1990, [online]

<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv083060.html> [23.08.2019 15:30]

Deutscher Ethikrat (2016a): Peter Dabrock neuer Vorsitzender des Deutschen Ethikrates, [online]

<https://www.ethikrat.org/mitteilungen/2016/peter-dabrock-neuer-vorsitzender-des-deutschen-ethikrates/?cookieLevel=not-set&cHash=410e094a912245e412ebda033e3fa81b> [21.08.2019 10:45]

Deutscher Ethikrat (2016b): Ethikberatung und öffentliche Verantwortung, [online]

<https://www.ethikrat.org/sitzungen/2016/ethikberatung-und-oeffentliche-verantwortung/> [21.08.2019 21:45]

Deutscher Ethikrat (o. J.): Alle Themen, [online]

<https://www.ethikrat.org/themen/alle-themen/> [20.08.2019 14:15]

Deutscher Ethikrat (o. J. b): Der Ethikrat, Gremium, [online]

<https://www.ethikrat.org/der-ethikrat/> [20.08.2019 15:00]

Duden (2019): Dialog, der, [online]

<https://www.duden.de/rechtschreibung/Dialog> [21.08.2019 13:45]

Einrichtungserlass NER: Erlass über die Einrichtung eines Nationalen Ethikrates vom 02.05.2001 (Beschluss des Bundeskabinetts).

Ezazi, Gordian (2012): Trends der ethischen Politikberatung. Wie der Ethikrat Politik macht – illustriert am Beispiel der Beschneidungsfrage. In: Regierungsforschung.de, Politikmanagement und Politikberatung, [online]

<http://www.regierungsforschung.de/dx/public/article.html?id=171> [17.07.2019, 18:30 Uhr]

EthRG: Gesetz zur Einrichtung des Deutschen Ethikrats. Vom 19.07.2007. (BGBl. I. S. 1385.).

Fuchs, Dieter (2004): Modelle der Demokratie: Partizipatorische, Liberale und Elektronische Demokratie. In: André Kaiser und Thomas Zittel (Hrsg.), *Demokratietheorie und Demokratieentwicklung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 19–53.

GG: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Vom 23.05.1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.03.2019 (BGBl. I S. 404) m.W.v. 04.04.2019 .

Habermas, Jürgen (1968): *Verwissenschaftliche Politik und öffentliche Meinung*. In: *Technik und Wissenschaft als Ideologie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp. S. 120-145.

Heinrichs, Bert (2009): *Anewandte Ethik im demokratischen Rechtsstaat, Ein Blick auf Habermas und Kant*. In: Silja Vöneky et al. (Hrsg.), *Legitimation ethischer Entscheidungen im Recht - Interdisziplinäre Untersuchungen*. Berlin, Heidelberg, New York: Springer Verlag. S. 53-84.

Holzheid, Hildegund (2012): *Bringen Ethikkommissionen und - räte mehr Ethik in die Politik? Eine Analyse am Beispiel des Deutschen Ethikrates*. In: Katarina Weilert und Phillip Hildmann (Hrsg.), *Ethische Politikberatung*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. S. 69-78.

Kaminsky, Carmen (2005): *Moral für die Politik, Eine konzeptionelle Grundlegung der Angewandten Ethik*. Paderborn: mentis Verlag.

Kingreen, Thorsten und Poscher, Ralf (2018): *Grundrechte - Staatsrecht II*. 34. Auflage. Heidelberg: C.F. Müller.

Mahlmann, Matthias (2009): *New Trends of Cognitive Science in Ethical and Legal Reflection*. In: Silja Vöneky et al. (Hrsg.), *Legitimation ethischer Entscheidungen im Recht - Interdisziplinäre Untersuchungen*. Berlin, Heidelberg, New York: Springer Verlag. S. 15-49.

Müller-Lissner, Adelheid (2019): *Ethikrat ist gegen Zwang zu Impfungen*, veröffentlicht am 27.06.2019 in "Der Tagesspiegel", [online]

<https://www.tagesspiegel.de/wissen/impfpflicht-debatte-ethikrat-ist-gegen-zwang-zu-impfungen/24497874.html> [20.08.2019 14:45]

Rafat, Shamin (2012): *Ethik und Qualität in der Politikberatung, Zur Entwicklung von professionellen Standards und Grundsätzen*. Bielefeld: transcript Verlag.

Rafat, Shamin (2019): Politikberatung und Ethik. In: Svenja Falk et al. (Hrsg.), Handbuch Politikberatung. Wiesbaden: Springer VS. S. 79-98.

Rawls, John (2003): Politischer Liberalismus. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

Rippe, Klaus-Peter (2000): Ethikkommissionen in der deliberativen Demokratie. In: Matthias Kettner (Hrsg.), Angewandte Ethik als Politikum. Frankfurt am Main: Suhrkamp. S. 140-164.

Schicktanz, Silke (2008): Politikberatung im Kontext der Medizin. In: Stephan Bröchler und Rainer Schützeichel (Hrsg.): Politikberatung. Stuttgart: Lucius&Lucius, S. 47-69.

Schicktanz, Silke (2012): Bioethik und Gesundheitspolitik - Politikberatung im Spannungsfeld zwischen Expertenwissen und Patienteninteressen. In: Katarina Weilert und Phillipp Hildmann (Hrsg.), Ethische Politikberatung. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. S. 275-296.

Schneider, Gerd und Toyka-Seid, Christiane (2019): Ethik. In: Bundeszentrale für politische Bildung, [online]

<http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/das-junge-politik-lexikon/161061/ethik> [12.08.2019 13:15]

Schneider, Gerd und Toyka-Seid, Christiane (2019): Moral. In: Bundeszentrale für politische Bildung, [online]

<http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/das-junge-politik-lexikon/161429/moral> [12.08.2019 13:15]

Schraml, Christiane (2012): Beteiligte – nicht Betroffene, Partizipation und Deliberation als Leitmotive ethischer Politikberatung. In: Katarina Weilert und Phillipp Hildmann (Hrsg.), Ethische Politikberatung. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. S. 183-199.

Schützeichel, Rainer (2008): Beratung, Politikberatung, wissenschaftliche Beratung. In: Stephan Bröchler und Rainer Schützeichel (Hrsg.): Politikberatung. Stuttgart: Lucius&Lucius, S. 5-32.

Schwab, Martin (2008): Kooperative staatliche Entscheidungen und das Demokratieprinzip. In: Stephan Bröchler und Rainer Schützeichel (Hrsg.): Politikberatung. Stuttgart: Lucius&Lucius, S. 217-240.

Van Deth, Jan W. (2009): Politische Partizipation. In: Viktoria Kaina und Andrea Römmele (Hrsg.), Politische Soziologie - Ein Studienbuch. Wiesbaden: Springer VS. S. 141-161.

Verba, Sidney und Norman H. Nie (1972): *Participation in America*. New York: Harper and Row.

Vöneky, Silja (2009): *Ethische Experten und moralischer Autoritarismus*. In: Silja Vöneky et al. (Hrsg.), *Legitimation ethischer Entscheidungen im Recht - Interdisziplinäre Untersuchungen*. Berlin, Heidelberg, New York: Springer Verlag. S. 85-98.

Vöneky, Silja (2010): *Recht, Moral und Ethik - Grundlagen und Grenzen demokratischer Legitimation für Ethikgremien*. Frankfurt am Main: Mohr Siebeck.

Weber-Hassemer, Kristiane (2003): *Politische Entscheidung und Politikberatung in der "konsensualen Demokratie", Das Beispiel des Nationalen Ethikrates*. In: Kirsten Mensch und Jan C. Schmidt (Hrsg.), *Technik und Demokratie - Zwischen Expertokratie, Parlament und Bürgerbeteiligung*. Opladen: Leske + Budrich. S. 77-87.

Weilert, Katarina (2012): *Grundlinien einer „Ethischen Politikberatung“*. In: Katarina Weilert und Philipp Hildmann (Hrsg.), *Ethische Politikberatung*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. S. 23-44.

Zotti, Stefan (2009): *Ethische Politikberatung, Anmerkungen zur Frage der Legitimation von Expertenkommissionen im bioethischen Diskurs*. In: Silja Vöneky et al. (Hrsg.), *Legitimation ethischer Entscheidungen im Recht - Interdisziplinäre Untersuchungen*. Berlin, Heidelberg, New York: Springer Verlag. S. 99-114.

III Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erklärung
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht
EthRG	Ethikratgesetz
GG	Grundgesetz
NER	Nationaler Ethikrat