

Bioethik und Recht in Japan.
Die demokratische Legitimität der Rechtsetzung im Bereich der Biomedizin

Cornelia Hagedorn, Heidelberg

- I. Einleitung
- II. Historische Entwicklung und Rechtslage
 - 1. Hirntod-Debatte und Transplantationsgesetz
 - 2. Klontechnikgesetz
 - 3. Richtlinien
 - 4. Zusammenfassung
- III. Elemente demokratischer Legitimation in Japan
 - 1. Zum japanischen Rechtsverständnis
 - 2. Zur Stellung des japanischen Parlaments
 - 3. Bürgerbeteiligung
 - 4. Rolle der Medien
 - 5. Zusammenfassung
- IV. Akteure der Rechtsetzung im Bereich der Biomedizin
 - 1. Überblick
 - 2. Bioethik-Akteure auf Regierungsebene
 - 3. Berufs- und Interessenverbände
 - 4. Lokale Ethikkomitees
- V. Fazit

[S. 27 - 62]

ZUSAMMENFASSUNG

Der Beitrag stellt die Rechtslage Japans im Bereich der Biomedizin dar und fragt nach der demokratischen Legitimität der in diesem Bereich vorherrschenden Rechtsetzungsverfahren.

Nach einem Überblick über die Rechtslage werden der Begriff der demokratischen Legitimität behandelt und Spezifika der japanischen Situation sowie die Hauptakteure bei der Rechtsetzung in der Biomedizin dargestellt.

Neben zwei neueren Gesetzen, dem Transplantationsgesetz von 1997 und dem Klontechnikgesetz von 2001 ist die biomedizinische Rechtslage Japans vor allem durch ministerielle, rechtlich unverbindliche Richtlinien geprägt, wie etwa die Stammzellrichtlinie des Wissenschaftsministeriums und die Richtlinie zur Forschung am menschlichen Genom, die aus einer Kooperation von Wissenschafts-, Wirtschafts- und Gesundheitsministerium hervorgegangen ist. Zudem spielen Berufsverbände bei der Ausgestaltung

ethisch problematischer Fragen durch praxisnahe Richtlinien, etwa im Bereich der künstlichen Befruchtung, eine bedeutende Rolle.

Das japanische Parlament hingegen hält sich seit seinem kritisch aufgenommenen Engagement bei der Diskussion um das Transplantationsgesetz weitgehend zurück und überlässt den in den Ministerien wirkenden Expertenkommissionen (*shingi-kai*) das Feld. Dies sind die Hauptakteure Japans bei der Rechtsetzung im Bereich der Biomedizin.

Neben einem beim Rat für Wissenschafts- und Technologiepolitik angesiedelten Bioethik-Expertenpanel, das grundsätzliche bioethische Fragestellungen behandelt, sind die Expertenkommissionen des Wissenschafts- und des Gesundheitsministeriums für den Entwurf der Richtlinien zuständig. Dabei haben die Bürger die Möglichkeit, sich im Entwurfsverfahren durch die Abgabe von Kommentaren, zu denen die Kommissionen Stellung nehmen müssen, zu beteiligen. Unter dem Aspekt der demokratischen Legitimität ist diese Beteiligungsmöglichkeit zwar positiv zu beurteilen, kann aber nicht die mangelnde Transparenz bei der Zusammensetzung der Expertenkommissionen und die fehlende Input-Legitimation ihres maßgeblichen Beitrags zur Rechtsetzung beseitigen.

Auch das Bioethik-Expertenpanel kann seine Rolle als übergeordneter Ethikrat wegen mangelnder Unabhängigkeit und dem aus seiner Zuordnung zum forschungsfreundlich orientierten Rat für Wissenschafts- und Technologiepolitik resultierenden Anschein der Parteilichkeit nicht erfüllen. Allerdings wird den Ethik- oder Expertenkommissionen in Japan weniger als Diskussionsforen ethischer Problematiken Bedeutung beigemessen, als vielmehr ihr pragmatischer Nutzen als Quelle von Expertenwissen bei der Rechtsetzung hervorgehoben.

Dies hängt mit einer Besonderheit der japanischen Gesellschaft zusammen, in der ethische oder religiöse Argumente vergleichsweise geringe Relevanz haben. Auch die Diskussionen im Bereich der Biomedizin sind überwiegend utilitaristisch ausgerichtet und zweckorientiert. Zudem spielen die Konsensorientierung und die hierarchische Struktur der Gesellschaft, aber auch die traditionell starke Stellung der Bürokraten im politischen Gefüge eine Rolle als Eigenheiten der japanischen Rechtsetzung im Bereich der Biomedizin.

Insgesamt ist die „Input-Legitimation“, die das Handeln *durch* das Volk betrifft, in der biomedizinischen Rechtsetzung Japans als gering zu bewerten. Hier wären mehr Öffentlichkeitsarbeit und ein stärkeres Engagement des Parlaments erstrebenswert. Hingegen ist die „Output-Legitimation“, also das Handeln *für* das Volk, die sich u.a. nach der Qualität des Rechtsetzungsergebnisses bemißt, aufgrund der Expertenbeteiligung recht hoch einzuschätzen. Allerdings wäre diesbezüglich die Transparenz bei der Auswahl und Zusammensetzung der Expertenkomitees verbesserungsfähig.

SUMMARY

The paper deals with the legal situation in Japan in the field of biomedicine and considers the democratic legitimacy of the legislative procedures in this area. After giving an overview of the existing laws and regulations and a short introduction to the notion of democratic legitimacy the main actors of Japanese legislation in biomedical issues are described.

Apart from two acts, the Law on Organ Transplantation (1997) and the Law Concerning Regulation Relating to Human Cloning Techniques and Other Similar Techniques (2001) and one legally binding guideline based on the Cloning Law, the legal situation is mainly characterized by legally non-binding ministerial guidelines. Examples are the Guidelines for Derivation and Utilization of Human Embryonic Stem Cells of the MEXT and the Ethical Guideline for Human Genome and Gene Analysis Research of the departments MEXT, MHLW and MITI. In addition, professional societies play an important role in setting standards for treatment in ethically problematic areas such as artificial fertilisation.

The Japanese Parliament on the other hand refrains widely from regulating biomedical issues and leaves the field to the expert committees (shingi-kai) of the ministerial departments. They are the main actors in the law-making process in this field by drafting, reforming and reporting on guidelines. In the drafting process, Japanese citizens can participate in a consultation procedure by commenting on the drafts via the internet (public comments procedure).

In addition, the Expert Panel on Bioethics of the Council for Science and Technology Policy (CSTP) is designed to discuss broad ethical topics such as the status of the human embryo and to advise the expert committees in the drafting of guidelines. Its role as a national ethics commission is, however, threatened by its dependence on and weak position in the CSTP which is by purpose research-friendly. On the other hand, expert or ethics committees in Japan are widely regarded not as fora for ethical debate but rather as sources of expert-knowledge and a means for the efficient and proper development of legal instruments.

This observation relates with the rare use of ethical or religious arguments in the Japanese bioethics debate which tends to be utilitarian, pragmatic and result-oriented. Other features of the Japanese society that influence the decision-making in biomedical issues are its consensus-driven discussion culture, its hierarchical structure and the eminent power of bureaucrats in the political process.

On the whole, the democratic legitimacy of Japanese legislation in the field of biomedicine is more output- than input-oriented in that it does not qualify as action of the people but rather as action for the people. The only factor of input-legitimacy in the drafting process of guidelines is the right of citizens to comment on the draft and thus a slim chance of influencing its contents. In order to improve the input-legitimacy it would

be advisable to strengthen publicity of biomedical issues as well as the role of Parliament in this field.

Output-legitimacy in the Japanese legal situation in the field of biomedicine can be derived from the presumed quality of the guidelines as they are designed by “experts”. However, the criteria for and the process of eligibility to these committees lack transparency and therefore reduce the legitimacy of the committees.