

**DAS BERATUNGSWESEN IM BUNDESMINISTERIUM
FÜR JUGEND, FAMILIE UND GESUNDHEIT**

UNTERSUCHUNGSBERICHT UND REFORMVORSCHLÄGE

vorgelegt von:

Projektgruppe Regierungs- und
Verwaltungsreform beim Bundes-
minister des Innern

Prof. Dr. Renate Mayntz,
Institut für angewandte Sozial-
forschung, Universität zu Köln

An der Untersuchung haben mitgewirkt:

MD Alfred Faude

Prof. Dr. Renate Mayntz

RR'n z.A. Dr. rer.pol.
Barbara Schuster
ORR Dr. jur. Dietmar Seiler

Dipl.-Soz. Hans-Ulrich Derlien
Stud. rer.pol. Jochen Hucke
Dipl.-Soz. Kerstin Kießler
Dipl.-Vw. Robert Zimmermann

G l i e d e r u n g

	Seite
I. Einleitung	1
II. Das Beratungswesen im BMJFG: Analyse	3
1. Funktionen und Formen von Beratung	3
1.1 Funktionen der Beratung	3
1.2 Beratungsalternativen	
2. Beratungsgremien des BMJFG	8
3. Beratungsbedarf	18
3.1 Ermittlung des Beratungsbedarfs	18
3.2 Gegenwärtiger Beratungsbedarf	20
3.3 Zukünftiger Beratungsbedarf	25
4. Die Funktionen der Gremien	27
4.1 Errichtung der Gremien: Zeitpunkt, Grundlage, Anlaß	28
4.2 Restriktionen und Überlegungen zu Alternativen bei der Beiratsgründung	32
4.3 Aufgabenstellung der Gremien	35
4.4 Gremienfunktionen	38
4.5 Funktionserfüllung: Die Leistung der Gremien	44
4.5.1 Sitzungshäufigkeit	45
4.5.2 Arbeitsergebnisse	47
4.5.3 Einfluß der Gremien	48
4.5.4 Nutzung des Beratungspotentials	49
4.5.5 Erwartungserfüllung	51
4.5.6 Ursachen von Funktionsmängeln	52

	Seite
5. Organisation, Zusammensetzung und Arbeitsweise der Gremien	54
5.1 Institutionelle Verknüpfung	54
5.2 Die Mitglieder der Gremien	60
5.2.1 Zusammensetzung der Gremien	60
5.2.2 Rekrutierung der Mitglieder	61
5.2.3 Die Motivation der Mitglieder	64
5.3 Struktur und Arbeitsweise der Gremien	69
5.3.1 Größe der Gremien	69
5.3.2 Formalisierungsgrad	72
5.3.3 Formen der Arbeitssteuerung	75
5.3.4 Arbeitsweise der Gremien	81
5.3.5 Infrastruktur	83
5.3.6 Empfundene Mängel	84
5.4 Konflikte im Beratungsprozeß	86
III. Verbesserungsvorschläge	
1. Vorbemerkung	93
2. Typologie	94
3. Leitlinien für eine Neuordnung	96
4. Einzelvorschläge zum Beratungswesen im BMJFG	112
4.1 Bereinigung des Beiratstitels	113
4.2 Auflösung wegfallender Gremien	116
4.3 Beratungseinrichtungen auf gesellschaftspolitischem Gebiet	117
4.4 Berichtskommissionen	123
4.5 Bundesgesundheitsrat	126
4.6 Beirat für Fragen der Arzneimittelsicherheit	130
4.7 Zuordnung weiterer Beratungseinrichtungen zum Bundesgesundheitsamt	131
4.8 Technische Fragen	131
IV. Schlußbemerkung	134

T a b e l l e n v e r z e i c h n i s

	Seite
Tabelle 1: Liste der Beratungsgremien des BMJFG	10
Tabelle 2: Liste der untersuchten Gremien	14
Tabelle 3: Bereinigte Liste Haushalt Kapitel 15 01 Titel 526 03	16
Tabelle 4: Aufgabenstruktur	20 a + b
Tabelle 5: Errichtungszeitpunkt der Gremien	29
Tabelle 6: Beratungsgremien nach zentralen Funktionen	42
Tabelle 7: Beratungsgremien nach Sitzungs- häufigkeit	46
Tabelle 8: Zufriedenheit der Mitglieder	64
Tabelle 9: Subjektiver Gewinn der Mitglieder aus der Beratungstätigkeit	66
Tabelle 10: Subjektive Kosten der Mitglieder durch die Beratungstätigkeit	67
Tabelle 11: Größe der Gremien	69
Tabelle 12: Formalisierungsgrad der Gremien	74
Tabelle 13: Arbeitssteuerung der Gremien	78
Tabelle 14: Typen der Arbeitssteuerung	79

I. Einleitung

Das Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit hat mit Schreiben vom 28. November 1974 die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beauftragt, in Zusammenarbeit mit einer sozialwissenschaftlichen Forschergruppe unter Leitung von Professor Mayntz, Universität zu Köln, eine empirische Untersuchung des Beratungswesens des BMJFG vorzunehmen, um dessen Effektivität zu beurteilen und Vorschläge für eine Neugestaltung zu machen.

Die Untersuchung wurde im Dezember 1974 begonnen, die Erhebung im Juli 1975 abgeschlossen. Die Fragestellung der Untersuchung erforderte ein multidimensionales Vorgehen. Dabei wurden verschiedene Erhebungsmethoden benutzt.

- Eine als Totalerhebung durchgeführte schriftliche Umfrage zwecks Erfassung der persönlichen Erfahrungen der derzeit für das Ministerium tätigen Berater mit der Beratungstätigkeit; sie wurde von 73 % (319 Personen) beantwortet.
- Für die in die Untersuchung einbezogenen Beratungsgremien¹⁾ wurde jeweils eine Aktenanalyse durchgeführt, die genaueren Aufschluß über Art und Umfang der bisherigen Tätigkeit erbrachte.
- Aktenanalyse und Umfrage wurden durch mündliche Interviews mit den für Beratungsgremien zuständigen Referenten ergänzt.
- Die Ermittlung der Aufgabenstruktur des Ministeriums²⁾ erfolgte in engem Kontakt mit Mitarbeitern der Planungsgruppe.

¹⁾ siehe Tabelle 2, S. 14 f.

²⁾ siehe S. 18 ff.

- Interviews mit der politischen Leitung, den Abteilungs- und Gruppenleitern des Ministeriums sowie dem Präsidenten und dem Abteilungspräsidenten der Zentralabteilung des Bundesgesundheitsamts stellten den Bezug zwischen Beratungsleistung der einzelnen Gremien und Aufgabenspektrum des Ministeriums her.

II. Das Beratungswesen im BMJFG: Analyse

1. Funktionen und Formen der Beratung

1.1 Funktionen der Beratung

Moderne Ministerialtätigkeit kann grundsätzlich nicht auf die Inanspruchnahme externen Sachverständigen verzichten. Insbesondere die Entwicklung von Gesetzesvorlagen und die spätere Ausgestaltung von Gesetzen (Durchführungsverordnungen usw.) hat, wie generell die zunehmende Planungstätigkeit im Bereich der Ministerialverwaltung, das Bedürfnis nach Daten, Fakten und relevantem Kausalwissen als Entscheidungsgrundlagen erhöht. Externer Sachverständiger kann hier eine Vielzahl möglicher Funktionen erfüllen, die man schematisch nach der Reihenfolge der Phasen in Entscheidungsprozessen ordnen kann. So kann externer Sachverständiger erwünscht sein, um Probleme zu diagnostizieren, die ein politisches Handeln erforderlich machen, und um in diesem Sinne Handlungsimpulse und Anregungen zu vermitteln. Diese Funktion ist häufig verbunden mit der Artikulation von Interessen. Ist ein Problem bereits als lösungsbedürftig erkannt, kann externer Sachverständiger bei der Erarbeitung von Problemlösungen helfen, das hierzu notwendige Fach- und Situationswissen bereitstellen und Alternativen im Hinblick auf ihre voraussichtlichen Konsequenzen beurteilen. Auch in dieser Phase ist die Einbringung der Ansichten von Betroffenen wichtig. Neben der Wissensvermittlung treten in dieser Phase verschiedene politische¹⁾ Funktionen der Einbringung externen Sachverständigen. Für den späteren Erfolg eines Vorhabens kann es wichtig sein, sich bereits in einer frühen Phase des Entscheidungsprozesses der Zustimmung der potentiell Betroffenen zu

1) Der Begriff "politisch" wird hier im sozial-wissenschaftlichen Sinn - d.h. als bezogen auf die Erhaltung und Anwendung von Macht, bzw. im gegebenen Zusammenhang als durchsetzungsbezogen - benutzt und darf nicht mit "parteilich" gleichgesetzt werden.

versichern; dies wird allgemein als Konsensbildung (auf der Dimension Ressort/Umwelt) bezeichnet. Durchsetzungsorientierte Funktionen sollen auch erfüllt werden, wenn über die Einbringung externen Sachverstands versucht wird, potentielle Kritiker frühzeitig in den Entscheidungsprozeß zu integrieren bzw. das eigene Vorhaben sowohl innerhalb der Gesamtregierung als auch gegenüber der Öffentlichkeit unterstützen zu lassen.

Liegen die bisher genannten Funktionen der Heranziehung externen Sachverstands zeitlich gesehen im Stadium der Vorbereitung politischer Entscheidungen, dann gibt es auch in der Phase danach noch mögliche Funktionen für außenstehende Experten. Sie liegen vor allem in zwei Bereichen: einmal bei der Hilfe in der Erfüllung laufender Aufgaben, sofern diese weder delegiert noch im Ministerium selbst erfüllt werden können; zum anderen bei der Evaluation, der Prüfung und Bewertung der Wirkungen politischen Tuns in einem bestimmten Bereich.

Nicht alle diese Funktionen lassen sich als "Beratung" im eigentlichen Wortsinn bezeichnen; das gilt vor allem für die Wahrnehmung laufender Verwaltungsaufgaben. Interessenvertretung ist dagegen immer zugleich ein Vehikel für Informationsübermittlung, und wenn die Information sich nur auf die Durchsetzungschancen einer geplanten Regelung bezieht. Auch politische Funktionen wie Konsensbildung sind nicht im klassischen Sinne Beratung; auch sie sind jedoch wie die Interessenartikulation in aller Regel eng verknüpft mit der Wissens- und Informationsvermittlung. Wir wenden deshalb die Bezeichnung "Beratung" und "Beratungsgremium" auch dann an, wenn die Heranziehung Externer neben der Wissens- und Informationsvermittlung faktisch mehr oder weniger stark der Konsensbildung oder der Interessenartikulation dient.

Im Prinzip läßt sich bei vielen dieser eben aufgezählten möglichen Funktionen der Einbringung externen Sachverständs zunächst fragen, wieso der Sachverständ notwendigerweise von außen eingebracht werden muß bzw. ob nicht eine Erledigung im Hause oder durch nachgeordnete Behörden möglich ist. Offensichtlich sind die Funktionen der Interessenartikulation und der Konsensbildung an Externe geknüpft. In den anderen Fällen können die folgenden Gründe für die Rekrutierung externen Sachverständs sprechen:

- der eigene Sachverständ ist nicht spezialisiert genug, und es besteht auch keine langfristige, ständige Verwendung im Hause für derartige Spezialisten,
- neue wissenschaftliche Erkenntnisse und Forschungsergebnisse sollen eingebracht werden,
- Daten und Fakten, die man erst mühsam erheben müßte, liegen bei Externen schon parat,
- die Unabhängigkeit des Externen von dem Ratsuchenden ist eine Voraussetzung für die Funktionserfüllung.

1.2 Beratungsalternativen

Ein Ministerium hat verschiedene Möglichkeiten, externen Sachverständ zu rekrutieren; die Einrichtung von Beratungsgremien nach § 62 GGO I ist nur eine davon. Die verschiedenen Möglichkeiten sind: Anhörung nach § 23 GGO II bzw. gesetzlich vorgeschriebene Anhörungen (z.B. gemäß § 39 des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes); ad hoc Heranziehung von Sachverständigen nach § 61 GGO I, einzeln oder ggf. auch in kleineren Gruppen; Vergabe von Forschungsaufträgen; und schließlich die Inanspruchnahme von Zuwendungsempfängern. Ferner ist zu berücksichtigen, daß das Ministerium natürlich auch auf das Fachwissen der nachgeordneten Behörden zurückgreifen kann. Von allen diesen Möglichkeiten wird im BMJFG Gebrauch gemacht.

Einschlägige Beispiele für die Deckung des Beratungsbedarfs durch die Vergabe von Forschungsaufträgen bilden das umfassende zweiteilige Programm zum Stand der Forschung über soziale Randgruppen und zu den Hilfen für soziale Randgruppen im Teilbereich "Individuelle soziale Hilfen" sowie die zahlreichen Einzelaufträge zur Erforschung der Freizeitmöglichkeiten verschiedener Bevölkerungsgruppen und der Voraussetzungen sinnvoller Freizeitangebote.

Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang auch die Behörden des nachgeordneten Bereichs des Ministeriums, die neben ihren sonstigen Aufgaben laufend die Funktion der Beratung des Hauses wahrnehmen. Das gilt insbesondere für das Bundesgesundheitsamt mit seinen fünf (zukünftig sieben) Instituten für den Gesundheits-, Umweltschutz-, Veterinär- und Lebensmittelbereich sowie für das Paul-Ehrlich-Institut, die sowohl auf Anfrage als auch aus eigener Initiative beratend tätig werden.

Im Rahmen der Allgemeinen Bewilligungen werden zahlreiche selbständige Institutionen gefördert, denen zwar formell keine Beratungsleistungen im einzelnen abverlangt werden können, die aber aufgrund ihrer speziellen Kenntnisse und ihrer selbst gestellten Aufgaben häufig dem Ministerium in den entsprechenden Teilbereichen zuarbeiten. Zu nennen sind hier vor allem

- Deutsches Jugendinstitut München e.V., das seine Tätigkeit über die Jugendforschung auf den Bereich der Familienforschung ausdehnt und noch stärker in die Arbeit des Ministeriums einbezogen werden soll (siehe Unterstützung bei der Erstellung der Jugend- und Familienberichte);
- Deutsches Zentrum für Altersfragen, Berlin, das eigens zum Zweck der Beratung der Bundesregierung, aber auch der Länder und der Sozialhilfeträger gegründet wurde;

- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt, der sogar eine typische Beratungsfunktion wahrnimmt, indem er beispielsweise fortlaufend Anregungen zur Überarbeitung des BSHG gibt;
- Deutsche Gesellschaft für Ernährung e.V., Frankfurt, die u.a. mit der Erstellung des Ernährungsberichts befaßt ist.

Ferner wird von einigen, ebenfalls geförderten Beratungsstellen (Pro Familia etc.) eine wissenschaftliche Begleitung von Modellen durchgeführt, bei der externer wissenschaftlicher Sachverstand eingebracht und dem Ministerium nutzbar gemacht wird. Darüber hinaus können noch weitere Institutionen dem Haus Hilfen in Form von Dokumentation zur Verfügung stellen (z.B. Deutsche Gesellschaft für medizinische Dokumentation).

Unsere Untersuchung bezog sich auftragsgemäß und ausdrücklich nicht auf alle Formen der Rekrutierung externen Sachverstands; die eben aufgeführten Alternativen müssen jedoch mit bedacht werden, wenn die Frage zu beantworten ist, ob bei den vorgefundenen Beratungsgremien die Institutionalisierung als Beirat, Kommission o.ä. tatsächlich die optimale Form war, das wahrgenommene Beratungsbedürfnis zu befriedigen. Wir wenden uns im folgenden den institutionalisierten Beratungsgremien des BMJFG zu. Dabei sollen als Beratungsgremien institutionalisierte (formell verankerte) Gruppen von ehrenamtlich tätigen, ad personam benannten Externen bezeichnet werden, die Beratungsaufgaben (im oben näher erläuterten, weitgefaßten Sinne) wahrnehmen.

2. Beratungsgremien des BMJFG

Da bei Beginn dieser Untersuchung keine vollständige und aktuelle Liste der das BMJFG beratenden Gremien vorlag, war es unsere erste und wider Erwarten sehr zeitaufwendige Aufgabe, uns selbst einen Überblick über die existierenden Gremien zu verschaffen. Es bot sich an, von den "Fachbeiräten und ähnlichen Ausschüssen" auszugehen, die in Kap. 15 01 Tit. 526 03 im Haushaltsplan 1975 ausgewiesen sind. Von diesen waren einige jedoch nicht oder nicht mehr zu berücksichtigen, weil sie noch nicht berufen wurden bzw. weil es sich nicht um Gremien, sondern um Sachverständigen-Anhörungen handelt etc. (s. dazu Nr. IV.1. - 2., 4. - 6. in Tab. 1 und die entsprechenden Bemerkungen dort). Dagegen waren einige Gremien einzu beziehen, die in anderen Kapiteln und Titeln des BMJFG oder sogar im Einzelplan eines anderen Ressorts etatisiert sind (s. dazu Nr. I. in Tab. 1.). Darüber hinaus wurde eine Reihe von Beratungseinrichtungen einbezogen, die ihre Arbeit zwar beendet haben, aber aus ganz unterschiedlichen Gründen der Untersuchung wert schienen (s. dazu Nr. II. in Tab. 1):

- Projektgruppe Freizeit und Erholung, da sie erst im Laufe des Jahres 1975 ihre Arbeit beendet hat und zudem als Sondertyp (Werkvertrag mit den externen Mitgliedern) Beachtung verdient;
- Kleine Kommission zur Neuordnung der Krankenpflege-Ausbildung, da sie erst im Jahre 1974 ihre Arbeit beendet hat und als Modell für ein abgeschlossenes Vorhaben gut geeignet schien;
- Sachverständigenkommission zur Neuregelung des ärztlichen Gebührenrechts (Kleine Gebührenkommission), da die Arbeit lediglich vorläufig ausgesetzt ist;

- Kommission für die Gesamtreform des Lebensmittelrechts, da die Mitglieder wegen einer möglichen weiteren Sitzung noch nicht verabschiedet wurden und die Kommission als Modell für ein besonders komplexes abgeschlossenes Vorhaben gut geeignet schien.

Ferner erwies es sich als notwendig, die Beratungseinrichtungen der nachgeordneten Behörden des BMJFG daraufhin zu überprüfen, ob sie evtl. auch direkte Beratungsleistungen für das Ministerium erbringen. Aus dieser Gruppe wurden einige Gremien beispielhaft in die Untersuchung einbezogen (s. dazu Nr. III. in Tab. 1).

Einige weitere beim BMJFG existierende Gremien wurden jedoch nicht oder nur teilweise aufgenommen, weil sie nicht oder nur teilweise als Beratungseinrichtungen des BMJFG anzusehen sind (s. dazu Nr. IV., 7. - 10. in Tab. 1) oder weil sie zur Zeit der Untersuchung noch nicht berufen waren (s. dazu Nr. IV. 3. in Tab. 1).

Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß vor Beginn unserer Untersuchung der Anregung des Haushaltsausschusses vom 11. Mai 1973 insofern bereits gefolgt wurde, als eine Reihe von Gremien gestrichen und ab 1974 nicht mehr in den Haushalt aufgenommen wurde (s. dazu Nr. V. in Tab. 1).

In Tab. 2 werden die in der Untersuchung berücksichtigten Gremien nochmals in alphabetischer Reihenfolge und mit Angabe der im Text verwandten Abkürzungen zusammengefaßt. Die in den Tabellen 1 und 2 zusammengestellten Listen werden durch eine weitere Liste unter Tab. 3 ergänzt, in der nur die in Kapitel 1501 Titel 526 03 enthaltenen Beratungseinrichtungen aufgeführt sind. Die für den Haushalt zu machenden Angaben sind darin auf den neuesten Stand gebracht, ferner sind die Beratungseinrichtungen nach den Politikbereichen des Hauses gruppiert. Hinweise auf bestimmte Eigenschaften, die die Aufnahme einiger Positionen in diese Liste fragwürdig erscheinen lassen, sind in den Fußnoten gegeben. Sie werden zum Teil im Vorschlagskapitel wieder aufgegriffen.

Tabelle 1:

Liste der Beratungsgremien des BMJFG

Bezeichnung	Haushalts- stelle (Haus- halt 75)	Bemerkung
<u>I. Noch vorhanden</u>		
1. Wissenschaftlicher Beirat für Familien- fragen	Kap. 1501 Tit. 526 03	
2. Bundesjugendkurato- rium und Ausschüsse	"	
3. Bundesjugendspiele - Kuratorium - Ausschuß	" "	
4. Beirat für Fragen der älteren Generation (Altenbeirat)	"	
5. Sachverständigenkom- mission zur Erstellung eines Jugendberichts der Bundesregierung	Deutsches Jugend- institut e.V. (s.Kap. 1502 Tit. 685 08)	jeweils neu zu berufen
6. Sachverständigenkom- mission zur Erstellung eines Familienberichts der Bundesregierung	Deutsches Jugend- institut e.V.; früher Kap. 1502 Tit. 685 02	jeweils neu zu berufen (nicht empirisch unter- sucht)
7. Sachverständigenkom- mission für Zigeuner- fragen	Kap. 15 01 Tit. 526 02	
8. Bundesgesundheitsrat	Kap. 1501 Tit. 526 03	
9. Beirat für Fragen der Arzneimittelsicherheit	"	
10. Kommission "Umweltra- dioaktivität"	"	nicht empirisch untersucht
11. Sachverständigenkom- mission zur Erarbei- tung der Enquête über die Lage der Psychia- trie in der BRD	Kap. 1502 Tit. 685 01	
12. Kommission zur Schaf- fung eines Lebensmit- telbuches (Deutsche Lebensmittelbuch-Kom- mission)	Kap. 1501 Tit. 526 03	
13. Gemeinsamer Beirat für Verkehrsmedizin	BMV	Federführung BMV

Bezeichnung	Haushalts- stelle (Haus- halt 75)	Bemerkung
II. <u>Erledigt, aber in die Untersuchung einbezogen</u>		
1. Projektgruppe Freizeit und Erholung	Kap. 1502 Tit. 685 01	Arbeit beendet und aufgelöst
2. Kleine Kommission zur Neuordnung der Krankenpflege-Ausbildung	nicht im Haushalt	Arbeit beendet
3. Sachverständigenkommission zur Neuregelung des ärztlichen Gebührenrechts (Kleine Gebührenkommission)	Kap. 1501 Tit. 526 03	Arbeit ruht
4. Kommission für die Gesamtreform des Lebensmittelrechts	nicht mehr im Haushalt, früher Kap. 1501 Tit. 526 03	Arbeit vorläufig beendet
III. <u>Untersuchte Beratungsgremien des nachgeordneten Bereichs</u>		
1. Kommission zur Vorbereitung eines Deutschen Arzneibuches (Deutsche Arzneibuch-Kommission)	Kap. 15 03 Tit. 526 03	Geschäftsführung beim BGA, Beratung des BMJFG
2. Kosmetik-Kommission	"	BGA
3. Kunststoff-Kommission	"	BGA
4. Weinkommission	"	BGA
5. Beirat nach § 33 AMG	"	BGA
6. Beirat nach § 35 Abs. 4 AMG	"	PGA
7. Wissenschaftlicher Beirat für Sera und Impfstoffe	Kap. 1506 Tit. 526 03	Geschäftsführung beim PEI, Beratung des BMJFG
IV. <u>Im Haushalt, aber nicht untersucht</u>		
1. Ständige Kommission zur Approbationsordnung der Ärzte	Kap. 1501 Tit. 526 03	bisher nicht berufen

Bezeichnung	Haushalts- stelle (Haus- halt 75)	Bemerkung
2. Ausschuß für Fragen der wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser	Kap. 1501 Tit. 526 03	Bund-Länder-Koordinierungsgremium
3. Sachverständigenkommission im Zusammenhang mit der Änderung des § 218 StGB	Kap. 1501 Tit. 425 11 459 19 526 11 547 11	noch nicht berufen
4. Anhörung von Sachkennern nach § 39 LMBG (vom 15.8.74)	Kap. 1501 Tit. 526 03	nur Anhörung wechselnder Gruppen von Sachkennern
5. Sachverständigen-gremium zur Vorbereitung eines Bundesgiftgesetzes	"	dto.
6. Beirat für Untersuchungen über medizinische Entwicklungen und Einrichtungen	"	soll nicht mehr einberufen werden
7. Kuratorium zum internationalen Jahr der Frau	Kap. 1502 Tit. 685 03	keine Beratungsfunktion für BMJFG
8. Ständiger Arbeitskreis der Drogenbeauftragten des Bundes und der Länder	Kap. 1502 Tit. 532 07	Bund-Länder-Koordinierungsgremium, aber <u>teilweise</u> in Untersuchung einbezogen
9. Arbeitsgemeinschaft für technische Orthopädie und Rehabilitation e.V.	Kap. 1502 Tit. 685 01	private Einrichtung, aber <u>teilweise</u> in Untersuchung einbezogen
10. Arbeitsgemeinschaft zur Koordinierung der CP-Forschung	"	private Einrichtung

Bezeichnung	Haushalts- stelle (Haus- halt 75)	Bemerkung
<p>V. <u>Im Haushalt 1974 ge- strichen</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nationalkomitee für Gesundheitsstatistik im Rahmen der Zusammenarbeit mit der Weltgesundheitsorganisation 2. Beirat für Verkehrsmedizin 3. Ausschuß für medizinische Rehabilitation behinderter Personen 4. Kommission für die Gesamtreform des Lebensmittelrechts 5. Ausschuß für Familienenerholung 6. Ausschuß für Ehe- und Elternberatung 7. Prämierungsausschuß für den Deutschen Jugendfilmpreis 8. Kommission für Laserstrahlen 9. Kommission für Mikrowellen 10. Kommission für Dosisrichtlinien 	<p>(früher Kap. 1501, Tit. 526 03)</p> <p>"</p> <p>"</p> <p>"</p> <p>"</p> <p>"</p> <p>"</p> <p>"</p> <p>"</p> <p>"</p> <p>"</p>	<p>in die Untersuchung einbezogen (s.Nr. II.4.)</p>

Tabelle 2:

Liste der untersuchten Gremien

Bezeichnung	Abkürzung	in Tab. 1
Beirat für Fragen der älteren Generation (Altenbeirat)	ABEI	I.4.
Kommission zur Vorbereitung eines Deutschen Arzneibuchs (Deutsche Arzneibuch-Kommission)	AMBU	III.1.
Beirat nach § 33 AMG	AM 33	III.5.
Beirat nach § 35 Abs. 4 AMG	AM 35	III.6.
Beirat für Fragen der Arzneimittelsicherheit	AMSI	I.9.
Bundesgesundheitsrat	BGR	I.8.
Ständiger Arbeitskreis der Drogenbeauftragten des Bundes und der Länder	DROGEN	IV.8.
Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen	FAMI	I.1.
Projektgruppe Freizeit und Erholung	FRZT	II.1.
Sachverständigenkommission zur Neuregelung des ärztlichen Gebührenrechts (Kleine Gebührenkommission)	GERE	II.3.
Sachverständigenkommission zur Erstellung des 4. Jugendberichts der Bundesregierung	JJBE	I.5.
Bundesjugendkuratorium und Ausschüsse	JUKU	I.2.
Ausschuß für die Bundesjugendspiele	JUSp (A)	I.3.
Kuratorium für die Bundesjugendspiele	JUSp (K)	I.3.

Bezeichnung	Abkürzung	in Tab. 1
Kosmetik-Kommission	KOKO	III.2.
Kleine Kommission zur Neuordnung der Krankenpflege-Ausbildung	KRPF	II.2.
Kunststoff-Kommission	KUKO	III.3.
Kommission zur Schaffung eines Lebensmittelbuches (Deutsche Lebensmittelbuch-Kommission)	LEBU	I.12.
Kommission für die Gesamtreform des Lebensmittelrechts	LERE	II.4.
Arbeitsgemeinschaft für technische Orthopädie und Rehabilitation e.V.	ORTH	IV.9.
Sachverständigenkommission zur Erarbeitung der Enquête über die Lage der Psychiatrie in der BRD	PSYCHO	I.11.
Wissenschaftlicher Beirat für Sera und Impfstoffe	SERA	III.7.
Gemeinsamer Beirat für Verkehrsmedizin	VERK	I.13.
Weinkommission	WEIN	III.4.
Sachverständigenkommission für Zigeunerfragen	ZIFR	I.7.

Tabelle 3:

Bereinigte Liste für Haushaltszwecke

(mit korrigierten Angaben je Gremium; umgruppiert nach Politikbereichen; ohne Berücksichtigung der Streichungsvorschläge in Abschnitt III.)

- 1) nicht berufen
- 2) Bund-Länder-Gremium
- 3) kein festes Gremium
- 4) Arbeit beendet
- 5) Arbeit ausgesetzt

Bezeichnung	Zeitpunkt des Wegfalls der Aufgabe	Anzahl der Mitglieder	Rechtsgrundlage für die Einrichtung
<u>I. Jugend, Familie, Soziales</u>			
Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen	Daueraufgabe	21 (derzeit 19)	Verwaltungsentscheidung
Bundesjugendkuratorium und Ausschüsse	Daueraufgabe	20	§ 26 Jugendwohlfahrtsgesetz; Allg. Verwaltungsvorschrift zu § 26 JWG
Bundesjugendspiele	Daueraufgabe	35	Verwaltungsentscheidung
- Kuratorium	Daueraufgabe	8	Verwaltungsentscheidung
- Ausschuß			
Beirat für Fragen der älteren Generation (Altenbeirat)	Daueraufgabe	16	Verwaltungsentscheidung
<u>II. Gesundheitswesen, Arzneimittel</u>			
Bundesgesundheitsrat	Daueraufgabe	80	Beschluß der Bundesregierung vom 15. März 1963
1) Ständige Kommission zur Approbationsordnung der Ärzte			
Beirat für Fragen der Arzneimittelsicherheit	Daueraufgabe	14	Verwaltungsentscheidung
Kommission "Umweltradioaktivität"	Daueraufgabe	11	Verwaltungsentscheidung

Bezeichnung	Zeitpunkt des Wegfalls der Aufgabe	Anzahl der Mitglieder	Rechtsgrundlage für die Einrichtung
2) Ausschuß für Fragen der wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser 3) Sachverständigengremium zur Vorbereitung eines Bundesgiftgesetzes 4) Beirat für Untersuchungen über medizinische Entwicklungen und Einrichtungen 5) Sachverständigenkommission zur Neuregelung des ärztlichen Gebührenrechts (Kleine Gebührenkommission)	Daueraufgabe Daueraufgabe	nach Bedarf 9	Verwaltungsentscheidung Verwaltungsentscheidung
III. <u>Lebensmittelwesen</u> Kommission zur Schaffung eines Lebensmittelbuches (Deutsche Lebensmittelbuch-Kommission) 3) Anhörung von Sachkennern nach § 39 LMBG (vom 15.8.1974)	Daueraufgabe Daueraufgabe	28 nach Bedarf	Errichtung gem. § 34 LMBG vom 15.8.1974 Verwaltungsentscheidung
IV. <u>Ad-hoc-Kommissionen</u>	Daueraufgabe	nach Bedarf	Verwaltungsentscheidung

3. Beratungsbedarf

Will man die Leistungsfähigkeit des bestehenden Beratungswesens im BMJFG beurteilen und Vorschläge zu seiner Verbesserung machen, so kann das nur aufgrund eines Vergleichs der Beratungsbedürfnisse des Hauses mit den Leistungen des Beratungssystems erfolgen. Dies setzt jedoch die Kenntnis des Gesamtbedarfs des Ministeriums an Beratung voraus. Die dazu erforderlichen Informationen - etwa in Form einer Auflistung der vergangenen, gegenwärtigen und zukünftigen, kurz- und mittelfristigen Beratungsbedürfnisse - wurden vom Auftraggeber nicht vorgegeben; sie mußten deshalb im Rahmen der Untersuchung zunächst ermittelt werden.

3.1 Ermittlung des Beratungsbedarfs

Die Ermittlung des Beratungsbedarfs begegnet erheblichen methodischen Problemen und ist überaus zeitaufwendig. Das hängt damit zusammen, daß der subjektiv empfundene Beratungsbedarf nach Art und Umfang nur in Grenzen als Indikator eines sachlich gebotenen Beratungsbedarfs gelten kann. Um den Beratungsbedarf einigermaßen objektiv abschätzen zu können, müßte eine detaillierte inhaltliche Politikanalyse anhand sämtlicher Aufgaben des Hauses sowie einer lückenlosen Ableitung des Bedarfs mit Hilfe einer umfassenden Ziel- und Programmuntersuchung vorgenommen werden. Das war unter den gegebenen zeitlichen Bedingungen nicht möglich. So mußte ein in Umfang und Methode begrenzter Ansatz gewählt werden.

Zur Ermittlung des Beratungsbedarfs wurde zunächst eine Grobstrukturierung der Aufgaben des BMJFG vorgenommen, wobei neben den bestehenden auch voraussehbare zukünftige Aufgaben berücksichtigt wurden. Hierzu wurden alle verfüg-

baren schriftlichen Unterlagen ausgewertet¹⁾. Die so festgestellten Tätigkeiten wurden zu Maßnahmen bzw. Maßnahmenbündeln zusammengefaßt, wobei zwischen Daueraufgaben und kürzlich in Angriff genommenen bzw. im Endstadium der Planung befindlichen Aufgaben unterschieden wurde. Die Aufgaben wurden sodann den drei großen Politikbereichen des Hauses zugeordnet, die hier mit den Arbeitsbezeichnungen "Individuelle soziale Hilfen", "Gesundheitspolitik" und "Lebensmittelwesen/Verbraucherschutz" belegt werden. Innerhalb dieser drei großen Bereiche wurden die festgestellten Aufgaben (Maßnahmen, Maßnahmenbündel) zu Teilbereichen gebündelt, wobei Gleichartigkeit der Funktion sowie der angesprochenen Zielgruppen in der Bevölkerung maßgebende Kriterien waren. So entstanden als Untergliederung im Bereich "Individuelle soziale Hilfen" sieben Teilbereiche unterschiedlichen Umfangs, nämlich: Jugendpolitik, Familienpolitik, Politik für Frauen, Hilfen für ältere Menschen, Weiterentwicklung sozialer Hilfen, sonstige Bereiche: soziale Berufe und - zunächst noch als Sonderteilbereich - Freizeitpolitik. In den Bereichen "Gesundheitspolitik" und "Lebensmittelwesen/Verbraucherschutz" entstanden jeweils fünf Teilbereiche: Organisation und Struktur des Gesundheitswesens, Gesundheitsschutz/Gesundheitsvorsorge, Rehabilitation, Berufe im Gesundheitswesen, Arzneimittel- und Apothekenwesen sowie Lebensmittelrecht, Höchstmengen/Rückstände/Bestrahlungen, Hygiene der Lebensmittel, Kosmetika und sonstiger Bedarfsgegenstände, sonstige Bereiche: Berufe, Tierarzneimittel sowie Verbraucherschutz und -aufklärung.

1) Herangezogen wurden Organisationserlasse des Bundeskanzlers, Geschäftsverteilungspläne, Haushaltspläne 1974 und 1975, Aufgabenplan, Arbeitsplan der Bundesregierung für die 2. Hälfte der Legislaturperiode (BMJFG), Schwerpunkte im Arbeitsprogramm (hausintern) - Vorhabenplanung, Ministerreden, aktuelle Übersichten über die laufenden Vorhaben sowie sonstige Veröffentlichungen des BMJFG.

Die dergestalt gewonnene grobe Aufgabenstruktur wurde in der Folgezeit in zahlreichen Einzelgesprächen mit Vertretern der Planungsgruppe und Gruppenleitern sowie Referenten verfeinert und vervollständigt.

War hiermit ein Überblick über Bedeutung, Umfang, arbeitsmäßige Aufwendigkeit und Fristigkeit aller größeren Aufgaben gewonnen, so wurden im nächsten Arbeitsschritt die zuvor ermittelten, gegenwärtig das Haus beratenden Gremien der Aufgabenstruktur zugeordnet. Für den Zweck dieser Zuordnung wurden die Gremien dabei unterteilt in solche, die das Ministerium beraten und auch von hier aus betreut werden, und solche, die - nach Angaben aus dem Haus - dieses zwar beraten, organisatorisch jedoch im Bundesgesundheitsamt (BGA) oder im Paul-Ehrlich-Institut (PEI) angebunden sind. Einrichtungen, die ihre Tätigkeit kürzlich vorläufig oder endgültig beendet hatten, aber in die empirische Untersuchung einbezogen wurden, sind ebenfalls berücksichtigt.

Nach einem Zwischenschritt der Verknüpfung der Beratungseinrichtungen mit der Organisationsstruktur (betreuende Referate), die einen Aufschluß über die relative Besetzung der einzelnen Abteilungen mit Gremien gab, erfolgte die Zuordnung zur Aufgabenstruktur. Maßgebende Kriterien hierfür waren u. a. die Motive und Zielsetzungen bei der Errichtung sowie die dem jeweiligen Gremium gestellten Aufgaben einschließlich ihrer Operationalisierung im Verlauf seiner Tätigkeit.

3.2 Gegenwärtiger Beratungsbedarf

Die Zuordnung der Gremien zur Aufgabenstruktur (vgl. Tab. 4) läßt erkennen, in welchen Aufgabenbereichen des Hauses Beratung in Anspruch genommen wird, ob auffällige Lücken bestehen oder ob Überschneidungen bzw. Überbesetzungen vor-

LEGENDE zu Tabelle 4:



Daueraufgabe



im Stadium der Planung befindliche Aufgaben

- 1 Bundesjugendkuratorium und -ausschüsse
- 2 Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen
- 3 Altenbeirat
- 4 + 5 Bundesjugendspiele
- Kuratorium
- Ausschuß
- 6 Jugendberichtskommission(en)
- 7 Sachverständigenkommission für Zigeunerfragen
- 8 Projektgruppe Freizeit¹⁾
- 9 Bundesgesundheitsrat
- 10 Kleine Gebührenkommission¹⁾
- 11 Psychiatrie-Enquête-Kommission
- 12 Kommission "Umweltradioaktivität"
- 13 Ständiger Arbeitskreis der Drogenbeauftragten des Bundes und der Länder²⁾
- 14 Wissenschaftlicher Beirat für Sera und Impfstoffe³⁾
- 15 Gemeinsamer Beirat für Verkehrsmedizin⁴⁾
- 16 Arbeitsgemeinschaft für technische Orthopädie und Rehabilitation e.V.²⁾
- 17 Kleine Kommission zum Krankenpflegegesetz¹⁾
- 18 Beirat für Arzneimittelsicherheit
- 19 Beirat nach § 33 AMG³⁾
- 20 Beirat nach § 35 AMG³⁾
- 21 Arzneibuchkommission³⁾
- 22 Weinkommission³⁾
- 23 Kunststoffkommission³⁾
- 24 Kosmetikkommission³⁾
- 25 Lebensmittelbuchkommission
- 26 Kommission für die Gesamtreform des Lebensmittelrechts¹⁾

1) Arbeit (vorläufig) beendet

2) Keine unmittelbare Beratungsfunktion

3) Beratungseinrichtungen bei nachgeordneten Behörden

4) Geschäftsführung beim Bundesministerium für Verkehr

liegen. Die Interpretation stützt sich dabei im folgenden zusätzlich auf die in zahlreichen Interviews von den Beteiligten im Hause wahrgenommenen und artikulierten Beratungsbedürfnisse. Dennoch handelt es sich hier zunächst um einen eher formalen Vergleich von "Aufgaben, die Beratungsbedarf erzeugen können", mit "Existenz oder Nicht-Existenz eines diesem Aufgabenbereich zugeordneten Gremiums". Ob existierende Gremien die an sie gerichteten Erwartungen auch inhaltlich erfüllen, ist daraus noch nicht zu ersehen, sondern wird in den nächsten Kapiteln untersucht.

Der Beratungsbedarf im BMJFG variiert einmal in qualitativer Hinsicht zwischen den drei großen Aufgabenbereichen. Die Politikentwicklung in den Bereichen "Gesundheitspolitik" und "Lebensmittelwesen/Verbraucherschutz" ist stark von naturwissenschaftlichen Kenntnissen und Forschungsergebnissen abhängig, während im Bereich der individuellen sozialen Hilfen gesellschaftswissenschaftliche Kenntnisse dienlich sind, im übrigen aber die Problematik eher bei der Zielformulierung und der Durchsetzung liegt, d.h. die Anregungs- und Konsensbildungsfunktionen der Beratung vergleichsweise stärker akzentuiert sind als die Einbringung von Fachwissen zur Entscheidung von Sachfragen.

Der Beratungsbedarf variiert aber nicht nur in horizontaler Richtung zwischen den Aufgabenbereichen, sondern auch in vertikaler Richtung.

Einerseits besteht ein Bedarf an problembezogener Beratung, entsprechend der Spezialisierung bei der Wahrnehmung von Aufgaben in einzelnen Teilbereichen. Gekennzeichnet ist diese Form des Bedarfs durch eine Beschränkung auf einen klar abgegrenzten und definierten Problembereich.

Hinzu kommt ein Bedarf an bereichsbezogener Beratung, der aus den innerhalb größerer Einheiten (Abteilungen, Gruppen) lokalisierten Aufgabenschwerpunkten folgt.

Nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (vgl. § 4 Abs. 2 und 3 GGO I) bedient sich die Leitung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben des gesamten in ihrem Haus verfügbaren Potentials und damit auch aller vorhandenen Beratungseinrichtungen. Darüber hinaus kann jedoch bei der Spitze eines Ministeriums ein spezifischer Beratungsbedarf bestehen, der nicht notwendig durch den Apparat und/oder die ihn unterstützenden Einrichtungen gedeckt wird. Dieser Bedarf ist an den Erfordernissen der Leitungsfunktion ausgerichtet und ergibt sich überwiegend aus den Problemen bei der Koordinierung der Arbeit der einzelnen Abteilungen sowie den Wechselwirkungen zwischen einzelnen Bereichen. Die Leitung hat ein Bedürfnis an Unterstützung beim Auffinden der aus der Gesamtschau relevanten Probleme sowie beim Setzen von Prioritäten für deren Lösung. Das erfordert aber u.U. Leistungen anderer Art als sie von Gremien zu erwarten sind, die für eine spezifischere Beratung einzelner Bereiche oder gar eng problembezogen konstruiert wurden.

Betrachtet man nun das Schaubild (Tab. 4), dann ist zunächst festzustellen, daß es kein Gremium gibt, das ausschließlich die Aufgabe hätte, die Leitung zu beraten. In Betracht käme hierfür der Bundesgesundheitsrat mit 10 Ausschüssen, der von seiner Aufgabenstellung her geeignet ist, die Bereiche "Gesundheitspolitik" und "Lebensmittelwesen/ Verbraucherschutz" zu beraten, letzteren deswegen, weil dessen Aufgaben unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der menschlichen Gesundheit wahrgenommen werden. Zu dem Bereich "Individuelle soziale Hilfen" ergeben sich jedoch so gut wie keine Bezugspunkte. In diesem Bereich finden sich hingegen gleich drei Gremien: das Bundesjugendkuratorium für

den Teilbereich "Jugendpolitik", der Familienbeirat für die Teilbereiche "Familienpolitik" und "Jugendpolitik" sowie der Altenbeirat für den Teilbereich "Hilfen für ältere Menschen". Alle diese Gremien, sowohl der Bundesgesundheitsrat als auch die drei zuletzt genannten, sind grundsätzlich in der Lage, dem spezifischen Beratungsbedarf der Leitung zu entsprechen, wenngleich dies über ihre erklärte Aufgabenstellung hinausginge. Es kann hier somit ein Rest ungedeckten Bedarfs bestehen bleiben, in dem sich auch die Heterogenität der Aufgaben des Ministeriums widerspiegelt und der sicherlich historisch gewachsen ist und mit der erst 1969 erfolgten Zusammenfassung der Aufgabenbereiche in diesem Haus zusammenhängt.

Der Vergleich von Aufgabenstruktur und Struktur des Beratungssystems zeigt, daß allein von der Zahl der Beratungseinrichtungen her der Bereich "Individuelle soziale Hilfen" im Verhältnis zu den beiden anderen Bereichen schwächer besetzt ist. Dennoch läßt sich hier keine wirkliche "Beratungslücke" feststellen. Neben dem Bundesjugendkuratorium, dem Wissenschaftlichen Beirat für Familienfragen und dem Altenbeirat, die jeweils größere Teilbereiche abdecken, finden sich hier noch Ausschuß und Kuratorium für die Bundesjugendspiele, die Jugend- und Familienberichtskommissionen, die Sachverständigenkommission für Zigeunerfragen und die Projektgruppe Freizeit. Damit sind in allen Teilbereichen mit Ausnahme der Politik für Frauen und der sozialen Berufe Beratungseinrichtungen vertreten, und zwar auch dort, wo die Zuständigkeit erst 1972 auf das Haus übergegangen ist (Freizeitprobleme, Angelegenheiten der alten Menschen). Hinsichtlich der erwähnten Ausnahmen und hier insbesondere bei den "Allgemeinen und Grundsatzfragen der Politik für Frauen" hat die nähere Nachprüfung ergeben, daß es sich insofern lediglich um eine scheinbare

Lücke handelt, als der in diesem Teilbereich nicht unerhebliche Beratungsbedarf zufriedenstellend durch intensive Kontakte zu den einschlägigen Verbänden gedeckt wird.

Dieses Beispiel ist geeignet, die allgemeine, auch auf die übrigen Bereiche - insbesondere auch "Lebensmittelwesen/ Verbraucherschutz" - zutreffende Feststellung zu belegen, daß überall dort, wo die Gegenüberstellung von Aufgaben und Gremien wegen des Fehlens einer Beratungseinrichtung auf eine Lücke schließen lassen könnte, dem Beratungsbedarf in anderer Form genügt wird¹⁾.

Weiterhin zeigt die Gegenüberstellung, daß der Bereich "Gesundheitspolitik" - selbst wenn man vom Bundesgesundheitsrat und dessen Ausschüssen absieht - relativ stark besetzt ist. Doch kann hier nicht von einer Überbesetzung oder von wirklichen Überschneidungen in der Aufgabenstellung der Gremien ausgegangen werden. Vielmehr läßt dieser Bereich, der überwiegend umfangreiche und problemträchtige Aufgaben wahrnimmt, einen großen und differenzierten Bedarf an Beratung der verschiedensten Ausprägung erkennen. Es ist im Gegenteil anzunehmen, daß der Bedarf eher noch größer ist, da auch hier wie schon bei der Frage der scheinbaren Lücken gilt, daß die Gegenüberstellung nicht deutlich erkennen läßt, in welchem Umfang von den bereits erwähnten Alternativen zur Deckung des Bedarfs Gebrauch gemacht wird. Neben den besonders zahlreichen Forschungsaufträgen (vgl. die Projektliste 1975 der laufenden Forschungsvorhaben) liegen auf diesem Sektor die wesentlichen Aktivitäten der Institute des nachgeordneten Bereichs (BGA, PEI).

Ferner zeigt das Beispiel der Errichtung der Gebührenrechtskommission und der Krankenpflege-Kommission, die in ihren

¹⁾ Vgl. II. 1.2.

formalen Aufgabenstellungen weitgehend deckungsgleich mit den entsprechenden Ausschüssen des Bundesgesundheitsrats sind, welche Bedeutung den jeweils besonderen inhaltlichen Ausprägungen des Beratungsbedarfs zukommt. Sie kann zu der Einsetzung sich scheinbar überschneidender Gremien führen, die in Wirklichkeit jedoch entsprechend ihren unterschiedlichen Funktionen unterschiedliche Aspekte des Beratungsbedarfs abdecken.

3.3 Zukünftiger Beratungsbedarf

Zu unterscheiden von dem bisher angesprochenen Bedarf an Beratung bei der Durchführung laufender Vorhaben ist der bereits absehbare zukünftige Bedarf aufgrund neuer Aufgabenschwerpunkte. Ein Beispiel dafür könnte sich im Teilbereich Familienpolitik finden, in dem die bisher noch nicht in vollem Umfang aufgegriffene Aufgabe der Klärung familienpolitischer Aspekte der Bevölkerungspolitik möglicherweise zusätzlichen Beratungsbedarf mit sich bringen würde. Ein weiteres Beispiel aus dem Gesundheitsbereich bildet die Behandlung des Diskussionsentwurfs eines Bundesgiftgesetzes. Schließlich ist die im Entstehen begriffene und bereits in den Haushalt 1975 eingestellte Sachverständigenkommission im Zusammenhang mit der Änderung des § 218 StGB zu erwähnen, zu deren Errichtung der Bundestag im März 1974 die Bundesregierung aufgefordert hat. Sie hat den Auftrag zu prüfen, ob und welche Maßnahmen möglich und notwendig sind, um den Schutz ungeborenen Lebens und die Hilfen für Schwangere noch wirksamer zu gewährleisten. Außerdem soll die Kommission die Erfahrungen von Ärzten, Krankenanstalten und Beratungsstellen über die Beratung der Schwangeren und Folgen von Schwangerschaftsabbrüchen sammeln und auswerten. Ein erster Bericht soll spätestens zum 1. Januar 1978 vorgelegt werden.

Eine objektive Ermittlung des künftig zu erwartenden Bedarfs ist methodisch so gut wie nicht zu leisten. Trotzdem läßt sich verallgemeinernd sagen, daß Beratungsbedarf mindestens ebenso häufig wie bei der Erarbeitung neuer Gesetze auch im Anschluß an bereits abgeschlossene Vorhaben entsteht, - z.B. Bundessozialhilfegesetz, Krankenhausfinanzierungsgesetz -, wenn es darum geht, zur Durchführung der Gesetze Einzelheiten im Verordnungswege zu regeln.

Hatte schon die Sachverständigenkommission für Zigeunerfragen wertvolle Beiträge zur Vorbereitung einer Verordnung nach § 72 BSHG geliefert, so wird künftig ein entsprechender Bedarf hinsichtlich der Behandlung weiterer sozialer Randgruppen zu decken sein.

Im Bereich Gesundheitspolitik ist damit zu rechnen, daß im Zuge der Neuordnung des Arzneimittelrechts (Gesetzentwurf vom 7.1.1975) in absehbarer Zeit ein nicht unerheblicher Beratungsbedarf entstehen wird. In Betracht kommt die Einberufung sowohl von ständigen Gremien als auch von ad-hoc-Sachverständigengruppen, die zum Teil in verschiedenen Bestimmungen des Gesetzentwurfs ausdrücklich vorgesehen sind, zum Teil aus sachlichen Gründen notwendig werden können. Im einzelnen könnte das die Errichtung einer ad-hoc-Gruppe (Anhörung von Sachverständigen) nach § 24 Abs. 1 und Abs. 2, einer Kommission zur Zulassung und Freistellung von Arzneimitteln nach § 34 Abs. 1 Ziff. 4, einer Kommission zur Freistellung von der Registrierung nach § 37 Abs. 3 des Arzneimittelgesetzentwurfs sowie einer Homöopathischen Arzneibuchkommission betreffen.

Im Bereich Lebensmittelwesen/Verbraucherschutz könnte sich im Anschluß an den Erl. 8 des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes ein Bedarf an Beratung bei der Ausfüllung des Begriffs "Bedarfsgegenstände" ergeben.

Zusammenfassend kann man sagen, daß aus einem Vergleich zwischen der ermittelten grobflächigen Aufgabenstruktur und den bestehenden Beratungseinrichtungen des Hauses keine gravierende Mängel im Sinne von evidenten Lücken und Überschneidungen/Verdoppelungen hervorgehen. Das liegt sicher teilweise daran, daß bereits vor Beginn dieser Untersuchung alle offensichtlich nicht benötigten Gremien, deren Beratungsangebot de facto schon länger nicht mehr genutzt wurde, gestrichen worden sind. Zum anderen verweist dieses erste Teilergebnis darauf, daß die im folgenden angesprochenen Mängel im bestehenden Beratungswesen primär in der Konstruktion und der Arbeitsweise einzelner Gremien zu suchen sind.

4. Die Funktion der Gremien

Wenn im folgenden die Funktion der Beratungsgremien behandelt wird, dann muß jeweils unterschieden werden zwischen:

- der erwarteten oder gewünschten Gremienfunktion (Beratungsbedürfnis); hier ist noch einmal zwischen der Funktionserwartung bei Einrichtung des Gremiums und zur jetzigen Zeit zu unterscheiden, da hier Veränderungen aufgetreten sein können;
- der offiziell deklarierten Funktion (Aufgabenstellung);
- der tatsächlich erfüllten Funktion (Wirkungsweise).

Das empfundene Beratungsbedürfnis, das nicht immer ein Bedürfnis nach Beratung im engeren Sinne zu sein braucht, beeinflusst zwar gewiß die Errichtung, die offizielle Aufgabenstellung und die Form von Beratungsgremien, determiniert diese Entscheidung jedoch nicht im einzelnen. Neben rationalen Überlegungen, wie ein empfundener Beratungsbedarf

optimal zu befriedigen sei, wird der Errichtungsprozeß von Opportunitätsüberlegungen, rechtlichen und praktischen Restriktionen beeinflusst. Auch subjektive Motive wie Prestigewert und mögliche Kompetenzerweiterung durch die Betreuung eines Gremiums spielen eine Rolle. Sofern es - was sicher in den 60er Jahren überwiegend galt - relativ leicht ist, die Zustimmung zur Errichtung eines neuen Beratungsgremiums zu erhalten, besteht ein verhältnismäßig geringer Druck, bei der Einrichtung neuer Gremien im Hinblick auf das Ob und das Wie rational zu verfahren. Wird später der Effizienzdruck und damit der Rechtfertigungszwang für Fortbestehen und Neueinrichtung von Beratungsgremien stärker, dann können die unter anderen Bedingungen eingerichteten Gremien leicht als uneffektiv erscheinen. Diese Feststellungen treffen ohne Zweifel auf die derzeitige Situation im BMJFG zu.

4.1 Errichtung der Gremien: Zeitpunkt, Grundlage, Anlaß

Im Hinblick auf die eben skizzierte Fragestellung interessiert der Errichtungsprozeß der Beratungsgremien im BMJFG. Allerdings ließen das Aktenmaterial und die Erinnerung der (oft neuen) Referenten nur teilweise eine genaue Rekonstruktion der Ereignisse zu, die zur Errichtung der untersuchten Gremien geführt hatten.

Von den 25 in die Untersuchung einbezogenen Gremien wurden 13 bereits vor 1969, dem von uns als Schnittpunkt gewählten Jahr, gegründet. Zu den 'alten' bzw. 'jungen' Gremien zählen im einzelnen:

Tabelle 5:

Errichtungszeitpunkt der Gremien

vor 1969	1969 ¹⁾ und später
BGR (Gesundheitsrat)	ABEI (Altenbeirat)
JUKU (Jugendkuratorium)	AMSI (Arzneimittelsicherheit)
JUSP (Jugendspiele, Ausschuß und Kuratorium)	AM33 (Komm. nach § 33 AMG)
JUBE (Jugendberichtsk.)	AM35 (Komm. nach § 35 AMG)
FAMI (Familienbeirat)	FRZT (Freizeit)
FAMBE (Familienberichtsk.)	GERE (Gebührenrecht)
VERK (Verkehrsmedizin)	KRPF (Krankenpflege)
LEBU (Lebensmittelbuch)	PSYCHO (Psychiatrie-Enquête)
LERE (Lebensmittelrecht)	SERA
AMBU (Arzneimittelbuch)	ZIFR (Zigeuner)
KUKO (Kunststoffk.)	ORTH (Orthopädie und Rehabilitation)
KOKO (Kosmetikk.)	DROGEN
WEIN (Weinkomm.)	

(Für die vollen Gremienbezeichnungen vergleiche Tabelle 2; im folgenden werden zur Zeit- und Platzersparnis überwiegend die Abkürzungssymbole benutzt).

Eindeutig häufigste Errichtungsgrundlage dieser Gremien ist eine Verwaltungsentscheidung nach § 62 GGO I, in dem die Bildung von Beiräten bei einem Ministerium für Arbeitsgebiete von größerer Bedeutung vorgesehen ist. Gründungsakt ist dann eine Weisung oder ein Erlaß des Ministers. Damit ist jedoch nicht in allen Fällen gesagt, daß der Minister auch der wirkliche Urheber der Einrichtung ist. Ausschlaggebend können z.B. Vorgaben anderer Stellen (Kabinetts, Gesetzgeber) gewesen sein. Ein Beispiel dafür ist die Arzneibuchkommission (AMBU), deren (Wieder-)Errichtung in § 5 Arzneimittelgesetz vorgesehen ist. Die entsprechende gesetzliche Regelung kann allerdings auf Vorschlag des Hauses ins Gesetz aufgenommen worden sein, so daß die

1) Gemeint ist der 1.1.1969

Gründungsinitiative hier dennoch beim Haus lag. Gründungsakt kann allerdings auch ein Bundestagsbeschluß sein, so im Fall der Psychiatrie-Enquête-Kommission (BT-Beschluß vom 23.6.1971); oder ein Kabinettsbeschluß wie bei der Wiedererrichtung des BGR (15.3.1963). Eine Besonderheit stellen die Sachverständigen für Zigeunerfragen dar, deren Zusammenarbeit mit dem Haus sich formlos gestaltet.

Auffällig ist, daß von den nach 1969 gegründeten Gremien nur AM33 und AM35 noch gesetzlich vorgeschrieben sind. Das könnte heißen, daß man in jüngerer Zeit mit der gesetzlichen Verankerung von Beratungsgremien zurückhaltender geworden ist, um spätere Anpassungen und evtl. Auflösungen nicht zu erschweren. (Vgl. auch die entsprechenden Rundschreiben des BMI von 1969 und vom 23.4.1971, in denen empfohlen wird, Beratungsgremien nach Möglichkeit nicht gesetzlich zu verankern.) Bei AMSI und SERA sind diese Überlegungen aktenkundig.

Ferner ist festzustellen, daß viele der nach 1969 gegründeten Gremien dem gesundheitspolitischen und dem Sozialbereich zugeordnet sind, die beide nach dem Regierungswechsel von 1969 stärker akzentuiert wurden.

Die Vielfalt der vorgefundenen Bezeichnungen für Beratungseinrichtungen läßt Rückschlüsse aus der Bezeichnung etwa auf Aufgabenstellung, Zusammensetzung oder geplante Dauer einer Einrichtung nicht zu. Tendenziell finden sich in der Gruppe mit den Bezeichnungen "Rat", "Beirat", "wissenschaftlicher Beirat" und "Kuratorium" eher die auf Dauer angelegten Beratungseinrichtungen, während in der Gruppe mit den Bezeichnungen "Kommission", "Ausschuß" oder "Arbeitskreis" eher Gremien zur Lösung konkreter Aufgaben innerhalb eines abgrenzbaren Zeitraums zu finden sind. Auch für diese

Regel gibt es jedoch Ausnahmen. Eine stärkere Systematisierung (nicht Vereinheitlichung !) der Gremienbezeichnungen wäre möglich, doch wird sich die große Variationsbreite bestehender Gremien jedem einfachen Klassifikationsversuch entziehen.

Was das Motiv für die Errichtung der Gremien angeht, so ist man wenigstens bei den noch existierenden "alten Gremien" weitgehend auf Vermutungen angewiesen. Es scheint jedoch, daß bei ihrer Gründung überwiegend ein Dauerbedarf an Beratung und Entlastung des Ministeriums gesehen wurde, der eine - auch gesetzlich begründete - Schaffung der Gremien zweckmäßig erscheinen ließ. Ist der aktuelle Beratungsbedarf zu einem bestimmten Zeitpunkt gedeckt, dann ist die Gründung neuer Beratungsgremien ein Zeichen dafür, daß bestimmte Aufgabengebiete an Bedeutung gewonnen haben oder neu hinzugekommen sind. Bei den neueren Beratungseinrichtungen des BMJFG lassen sich hier zwei Typen unterscheiden. Im ersten Fall wurde ein neues Gremium als Reaktion des Ressorts auf akut aufgetretene soziale Probleme oder politische Konsensbildungsprobleme eingerichtet (Beispiele: Arzneimittelsicherheit, Krankenpflege, Gebührenrecht und Drogen). Im zweiten Fall wurden neue Aufgaben ohne akuten Anlaß in Verfolg längerfristiger politischer Ziele aufgegriffen. Dies trifft zu für die Gremien Altenbeirat, Zigeunerfragen und Freizeit.

Nicht immer entspricht die Gründungsinitiative einem eigenständigen Bedürfnis des Hauses. Eine originäre Parlamentsinitiative liegt der Gründung der Psychiatrie-Enquête-Kommission zugrunde. Auch für die anderen Berichtskommissionen, deren Ergebnisse dem Parlament zugeleitet werden, ist ein parlamentarisches Interesse, in diesem Fall an der Kontrolle der Regierungstätigkeit in bestimmten Bereichen, zu unterstellen.

Was den Inhalt der ursprünglichen Funktionserwartung betrifft, so liegt, soweit überhaupt rekonstruierbar, der Schwerpunkt im Bereich der Informationsvermittlung und -verarbeitung. Das gilt unabhängig davon, ob es sich um eine externe oder hauseigene Initiative handelte. Daß das Informationsbedürfnis als Errichtungsmotiv dominiert, bedeutet jedoch nicht, daß mit der Gründung von Gremien nicht von Anfang an auch andere Motive verfolgt würden. Unbestreitbar politische Erwägungen¹⁾ dominieren jedoch bei der Gründung von Gremien nur ausnahmsweise; so im Falle der Gebührenrechtskommission. Für die Berücksichtigung von organisierten Interessen werden in erster Linie Anhörungsverfahren benutzt, so daß dies nur ein sekundäres Motiv der Beiratsgründung ist. Wo allerdings Sachverstand aus oder mit Hilfe von Verbänden rekrutiert werden muß, eröffnen sich verständlicherweise Möglichkeiten der Interessenvertretung für die Mitglieder. Interessenvertretung und Konsensbildung mit Betroffenen treten im allgemeinen bei den Errichtungsmotiven weniger deutlich hervor als später bei den tatsächlich erfüllten Funktionen. Wird dagegen das Ministerium von außen, sei es von einem Zweig der Wirtschaft oder von Verbänden, zur Einrichtung eines Gremiums gedrängt, dann geschieht dies eher unter dem Gesichtspunkt der Interessenvertretung; einschlägige Beispiele wurden zumal aus der Abteilung 4 berichtet.

4.2 Restriktionen und Überlegungen zu Alternativen bei der Beiratsgründung

In der Regel liegt die Initiative bei der Einrichtung eines Beratungsgremiums bei den Fachreferenten. Die Leitung steuert diesen Prozeß durch Selektionsentscheidungen (Zustimmung oder Ablehnung) und legt dabei zusätzlich politische Gesichtspunkte an. Die Steuerungsbemühungen der Leitung sind in diesem Bereich weniger dadurch beschränkt, daß die

1) Vgl. die Fußnote auf S. 3

Gründungsinitiativen aus den Facheinheiten kommen, als durch die Tatsache, daß das jeweils bestehende Beratungswesen als Ganzes nur in Grenzen an wechselnde Bedürfnisse und Beurteilungskriterien anzupassen ist. Beratungseinrichtungen waren - wenigstens bis vor kurzer Zeit - wesentlich leichter zu schaffen als abzuschaffen, falls ihre Auflösung nicht offiziell vorgesehen war. Insofern ist die Wahl nicht-institutionalisierter Beratungsformen oder zumindest fest terminierter Beratungsgremien ein wichtiges Mittel, um das Beratungssystem für die Leitung besser steuerbar und insgesamt anpassungsfähiger zu gestalten.

Während nach der grundsätzlichen Billigung durch die Leitung in der Regel das Haushaltsreferat eingeschaltet wird, so wird das Organisationsreferat bei der Entscheidung über die Gremiengründung offensichtlich meist nicht gehört. Allenfalls erfolgt die spätere Formulierung der Geschäftsordnung in Abstimmung mit dem Organisationsreferat. Dagegen gibt es keinen Hinweis, daß differenzierte Überlegungen über eine möglichst wirkungsvolle Gremienkonstruktion in diesem Zusammenhang angestellt werden, obwohl - wie später deutlich werden wird - ganz offensichtlich Zweckmäßigkeitserwägungen bei der Wahl der Gremienform eine Rolle spielen.

In jüngerer Zeit gewinnen offenbar Überlegungen an Bedeutung, welche Alternativen es zu fest institutionalisierten und vor allem zu gesetzlich fixierten Gremien gibt. So wollte man im Falle von ZIFR bewußt keinen ständigen Beirat schaffen, weil dieser dann auch dauernd eingeladen werden mußte. Auch die aus Forschungsmitteln finanzierte Projektgruppe Freizeit ist in dieser Form eine bewußt gewählte Konstruktion. Ausschlaggebend war hier der Wunsch, in kurzer Zeit umfangreiche Grundlagen für ein Programm erarbeiten zu lassen, wo für einerseits im Hause nicht die erforderlichen Kapazität verfügbar waren, andererseits ein Beirat, wie man meinte, nicht kontinuierlich und intensiv genug arbeiten würde.

Bei der Abwägung zwischen verschiedenen Beratungsformen spielen haushaltstechnische Aspekte eine wichtige Rolle. Die bestehenden Beratungseinrichtungen werden, sofern sie überhaupt Kosten verursachen (keine Kosten: KRPF), fast ausschließlich aus dem Titel 526 03 (Kosten für Mitglieder von Fachbeiräten und ähnlichen Ausschüssen) finanziert, und zwar je nach ihrer organisatorischen Aufhängung aus den Kapiteln des BMJFG, BGA oder Paul-Ehrlich-Instituts. Die Mittel fallen für Fahrkostenerstattung, Tage- und Übernachtungsgeld an. Im übrigen geht der Finanzminister davon aus, daß die Beiratstätigkeit grundsätzlich ehrenamtlich ist. Unter bestimmten Bedingungen wird auch eine Sitzungsvergütung bezahlt. Damit ist die Arbeit ehrenamtlicher Beiräte ein Mittel, externen Sachverstand zu relativ geringen Kosten zu nutzen.

Vier Gremien werden aus anderen Quellen finanziert. Die Projektgruppe Freizeit und die Psychiatrie-Enquête belasten den Forschungstitel (Kapitel 1502, Titel 685 01), die Jugend- und die Familienberichtskommission werden über das Deutsche Jugendinstitut (Kapitel 1502, Titel 685 08) finanziert, während die Kommission für Zigeunerfragen als einziges Gremium aus dem Sachverständigentitel (Kapitel 1501, Titel 526 02) bezahlt wird. Dabei ist der Sachverständigentitel insgesamt niedriger angesetzt als der Beiratstitel (Kapitel 1501, Titel 526 03). Im laufenden Haushaltsjahr stehen dem Haus ohne BGA und Paul-Ehrlich-Institut folgende Beträge zur Verfügung:

Mittel für Sachverständige 125.000,- DM (angesetzt waren 220.000,- DM, Ist-Ergebnis 1973: 63.000,- DM).

Mittel für Mitglieder von Fachbeiräten 200.000,- DM (angesetzt waren 350.000,- DM, Ist-Ergebnis 1973: 175.000,- DM).

Sowohl der Sachverständigentitel als auch der Titel "Fachbeiräte" werden zentral bewirtschaftet. In beiden Fällen muß sich das Fachreferat einen Betrag reservieren lassen. Bei institutionalisierten Gremien ist dies einfacher, weil sie bereits im Haushaltsplan ausgewiesen sind und die Mittel nach Erfahrungswerten fortgeschrieben werden. Insofern gibt es einen gewissen haushaltstechnischen Druck, Beiräte zu institutionalisieren. Das wird noch dadurch verstärkt, daß u.a. die Zahl der Sitzungen eines bestimmten Personenkreises im Jahr als Kriterium dafür benutzt wird, ob es sich noch um 'Sachverständige' handelt. Die mögliche Schwierigkeit zu begründen, warum bestimmte Sachverständige in gleicher oder ähnlicher Zusammensetzung über Jahre hinaus immer wieder konsultiert werden müssen, kann so Anlaß für die aus sachlichen Gründen vielleicht gar nicht notwendige Institutionalisierung von Gremien bilden. Dem ließe sich durch eine Verfahrensänderung bei der Gestaltung des Sachverständigentitels entgegenwirken.

4.3 Aufgabenstellung der Gremien

In offiziellen Formulierungen der Gremienaufgaben herrschen Begriffe wie Beratung, Stellungnahme und Erarbeitung vor, während die möglichen politischen Funktionen, die von Referenten wie Mitgliedern durchaus wahrgenommen werden, offiziell kaum zum Ausdruck kommen. Diese Neutralität der Aufgabenformulierung entspricht herrschenden normativen Auffassungen von wissenschaftlicher Politikberatung.

Je präziser die Aufgabenstellung von Gremien formuliert ist, umso leichter kann sich die Beiratsarbeit im einzelnen daran orientieren. Hinsichtlich der Operationalität der Aufgabenstellung lassen sich drei Gremientypen grob unterscheiden:

- nicht befristete Gremien mit generellen, bereichsbezogenen Zuständigkeiten,
- Gremien mit konkreten Daueraufgaben,
- Gremien zur Lösung von konkreten Einzelproblemen.

In der Kategorie der Gremien mit bereichsbezogenen, generellen Zuständigkeiten besitzt das BMJFG verschiedene Beiräte (BGR, FAMI, JUKU, ABEI). Diese Gremien sollen typischerweise eher anregen und Impulse liefern als zur Lösung spezifisch benannter Probleme beitragen. Eine derartige Aufgabenstellung ist von vornherein in Hinsicht auf die ständige Herstellung einer Übereinstimmung zwischen Beratungsbedarf und Gremientätigkeit viel problematischer als die beiden anderen Gremientypen, denen konkrete Aufgaben zugewiesen sind. Konkrete Daueraufgaben sind den Berichtskommissionen und den "Buchkommissionen" AMBU und LEBU gestellt; dasselbe gilt für JUSP und SERA. Wenigstens ursprünglich mit einem konkreten Einzelproblem befaßt waren Gremien wie FRZT, ZIFR, PSYCHO, AMSI, LERE, KRPF, GERE. Mit einer Ausnahme sind alle Gremien, deren Aufgabenstellung als generelle Zuständigkeit formuliert ist, vor 1969 gegründet worden (Ausnahme: ABEI). Die meisten neueren Gremien sind dagegen mit konkreten Einzelproblemen befaßt.

Bei einigen Gremien, die ursprünglich für eine klar umrissene, terminierte Aufgabe eingerichtet wurden, hat sich im Laufe der Zeit eine zusätzliche Beratungsnotwendigkeit ergeben, so daß diese Gremien entgegen der ursprünglichen Absicht mit veränderter Aufgabenstellung beibehalten werden. Dies gilt z.B. für AMSI und das Bund-Länder-Gremium DROGEN; auch LERE ist noch nicht offiziell aufgelöst, weil ein möglicher Anschlußbedarf an Beratung antizipiert wird. Die definitive Auflösung ist nur bei 4 der untersuchten Gremien

vorgesehen (GERE, KRPF, PSYCHO) bzw. bereits vorgenommen worden (FRZT).

Ein Aufgabenwandel ist zwar in den Gremien, die konkrete Aufgaben zu erfüllen haben, methodisch leichter feststellbar als in Gremien mit generellen Zuständigkeiten. Trotzdem konstatieren zumindest die Mitglieder bei Gremien mit generellen Zuständigkeiten häufiger einen Aufgaben- oder Funktionswandel als bei solchen mit konkreten Dauer- oder Einzelaufgaben. Während im allgemeinen fast 90 % aller befragten Gremienmitglieder die gegenwärtige Tätigkeit für konsistent mit der Aufgabenstellung ihrer Gremien hielten, galt dies für drei der fünf Gremien mit genereller Zuständigkeit (FAMI, JUKU, ABEI) aus unterschiedlichen, aber jeweils plausiblen Gründen nicht. Hier bestätigt sich die Vermutung, daß generell formulierte Beratungszuständigkeiten bereichsbezogener Gremien besonders problemträchtig sind, bzw. daß solche Gremien besondere Schwierigkeiten haben, ihre Aufgaben für sich zu konkretisieren und damit gleichzeitig dem Beratungsbedarf des Hauses zu entsprechen. So kommt es bei diesen Gremien nicht selten zu Meinungsverschiedenheiten mit dem Haus darüber, ob eine bestimmte Frage behandelt werden soll oder nicht. Dies läßt sich z.B. für den BGR oder für den Familienbeirat (Frage der Tagesmütter) zeigen.

Ebenfalls infolge der weiten Aufgabenformulierung tritt bei den Gremien mit genereller Zuständigkeit auch besonders leicht das Problem auf, daß Beratungsthemen aufgegriffen werden, deren Regelung nicht allein in der Kompetenz des BMJFG liegt. Das trifft für das Jugendkuratorium genauso zu wie für die Familienberichtskommission. Verständlicherweise stoßen Ratschläge zu derartigen Themen dann oft ins Leere.

4.4 Gremienfunktionen

Ohne eine längerfristige direkte Beobachtung der Gremientätigkeit sind objektive Aussagen über die tatsächlichen Gremienfunktionen kaum möglich. Da dies aus Zeitgründen nicht möglich war, haben wir uns wenigstens des Erfahrungswissens der Mitglieder und der zuständigen Referenten versichert, um daraus zusätzlich zu den Hinweisen aus der Aktenanalyse und einer Anzahl von Sitzungsbeobachtungen die nötigen Schlüsse wenigstens für eine grob klassifizierende Funktionsbeschreibung der Gremien zu gewinnen. Den befragten Mitgliedern und Referenten wurde eine Liste von 10 möglichen Gremienfunktionen vorgelegt, die daraufhin beurteilt werden sollten, ob sie für das betreffende Gremium von geringer, mittlerer oder erheblicher Bedeutung sind¹⁾. Mehrere dieser Funktionen werden hier zusammenfassend als "Informationsfunktionen" bzw. genauer als Funktionen der Informationsbeschaffung und -verarbeitung bezeichnet. Dazu gehören: das Hinweisen auf Probleme, die vom Ministerium bisher nicht aufgegriffen wurden; die Sammlung und Auswertung von Daten und Fakten; sowie die Entwicklung von Vorschlägen zur Lösung von Problemen, mit denen sich das Ministerium befaßt. Eine zweite Gruppe von Gremienfunktionen wird hier unter der Bezeichnung "politische Funktionen" zusammengefaßt. Dazu gehören: die Vertretung Betroffener (oder Interessenartikulation), die Konsensbildung über Vorhaben des Hauses, die Integration von potentiellen Kritikern sowie die Unterstützung des Hauses gegenüber anderen Ressorts und die Vertretung bzw. Legitimation seiner Vorhaben in der Öffentlichkeit. Weitere Gremienfunktionen sind die arbeitsmäßige Entlastung des Hauses oder die kritische Evaluation einzelner Vorhaben bzw. der Ressortpolitik in einem bestimmten Bereich. Es sei betont, daß der Begriff der "Funktion" nicht identisch ist mit "Tätigkeit"; "Funktion" ist vielmehr ein analytischer Begriff, sodaß eine gegebene Gremientätigkeit im Regelfall nicht nur eine, sondern mehrere Funktionen - wenn auch mit unterschiedlichem Gewicht - erfüllt.

1) Die Befragten wurden gebeten, die Wichtigkeit der einzelnen Funktionen auf einer Fünf-Punkte-Skala einzustufen. Der objektive Indikatorwert der Einschätzungen leidet allerdings darunter, daß teilweise nicht zwischen faktischen und Soll-Funktionen unterschieden wurde, obwohl die Frage sich auf erstere bezog.

Wie schon im Hinblick auf das Errichtungsmotiv und die Aufgabenformulierung festgestellt, dominieren auch in der Wahrnehmung der Mitglieder die Funktionen der Informationsbeschaffung und -verarbeitung. Dagegen spielen die politischen Funktionen mit Ausnahme der häufig betonten Interessenberücksichtigungsfunktion eine deutlich untergeordnete Rolle. Sehr niedrig wird von den Gremienmitgliedern auch die Funktion der arbeitsmäßigen Entlastung des Ministeriums eingeschätzt, was von den Urteilen der Referenten bestätigt wird und darauf zurückzuführen ist, daß die Gremien ja für das Haus einen Input erzeugen, der dort erst einmal verarbeitet werden muß. Insofern ist die Bindung hauseigener Kapazität durch die Betreuung von Gremien und die Verarbeitung ihrer Hinweise, Stellungnahmen usw. ein Kostenfaktor, der in der Regel eine sehr viel ernsthaftere Restriktion für die Gründung und Nutzung von Gremien darstellt als die haushaltsmäßige Finanzierung der Beiratstätigkeit.

Auch sonst stimmen die Referenten in ihrer Funktionswahrnehmung im wesentlichen mit den Mitgliedern überein. Deutlichere Unterschiede gibt es lediglich im Hinblick auf die Einschätzung der politischen Funktionen, wo die Referenten der Interessenvertretung und Konsensbildung weniger Bedeutung zumessen als die Mitglieder. Offensichtlich schätzen die Referenten sehr realistisch die direkten Kontakte mit Verbänden im Anhörungsverfahren im Hinblick auf diese Funktionen höher ein. Charakteristischerweise erfüllen Gremien, die keine organisierten Interessen vertreten (z.B. PSYCHO, ZIFR, AMSI) auch nach Ansicht der Referenten wichtige Funktionen bei der Artikulation von Interessen Betroffener (Advokaten-Funktion). Die Integration von Kritikern in den Entscheidungsprozeß und die Vertretung der Vorhaben des Hauses gegenüber der Öffentlichkeit wird dagegen von den Referenten höher eingeschätzt als von den Mitgliedern.

Die verschiedenen Funktionen sind voneinander nicht unabhängig. So wirkt ein Gremium, das Hinweise auf Probleme und Problemlösungsvorschläge produziert, für das Haus weniger entlastend als eines, das Daten und Fakten sammelt. Auch zwischen der Interessenberücksichtigung, der Konsensbildung und der Integration potentieller Kritiker besteht ein tendenzieller Zusammenhang. Generell hängen die verschiedenen politischen Funktionen untereinander besonders stark zusammen. Die Zusammenhänge zwischen Informationsfunktionen und

politischen Funktionen sind dagegen schwächer. Diese sachlich plausiblen Zusammenhänge werden auch von den Befragten wahrgenommen und in jedem Fall durch eine Korrelationsanalyse der Funktionsbeurteilung durch die Mitglieder bestätigt.

Die Aussagen von Mitgliedern und Referenten über die relative Bedeutung der verschiedenen Funktionen variiert naturgemäß von Gremium zu Gremium erheblich. Das kann man zur Grundlage einer Klassifikation der untersuchten Gremien nach ihren Funktionen machen. Wir behandeln dabei die Informationsfunktionen und die politischen Funktionen zunächst getrennt. Es gibt kein Gremium, in dem keine der drei Informationsfunktionen (Hinweisen auf Probleme, Datensammeln, Problemlösungsvorschläge erarbeiten) für wichtig gehalten würde¹⁾. Unterschiede treten jedoch in Zahl und Kombination der für wichtig gehaltenen Informationsfunktionen auf. Offensichtlich unterscheiden die Gremien sich danach, ob sie von sich aus auf Probleme hinweisen und ggfs. Lösungsvorschläge entwickeln oder ob sie Lösungsvorschläge für vom Ministerium vorgegebene Probleme entwickeln bzw. auf Aufforderung hin Daten und Fakten sammeln und aufbereiten. Zur ersten Kategorie von Gremien, zu deren zentralen Funktionen das Aufgreifen und Hinweisen auf Probleme gehört, zählen KRPF, LERE, AMSI, PSYCHO, ZIFR und (solange er noch tätig war) ABEI. Alle anderen Gremien sind, im Hinblick auf ihre Informationsfunktionen, durch das BMJFG gesteuert, d.h. zu ihren für wichtig gehaltenen Funktionen zählt nur das Sammeln von Daten und Fakten und/oder die Entwicklung von Problemlösungsvorschlägen. Mit einer Ausnahme sind alle Gremien, die wesentlich mit dem Aufgreifen von Problemen

¹⁾ Eine Funktion gilt dann als wichtig, wenn 50 % und mehr der befragten Mitglieder ihr eine erhebliche oder große Bedeutung beimaßen. Unterschieden sich Mitglieder- und Referenteneinschätzung, dann erfolgte die Klassifikation eines Gremiums auf der Grundlage sonstiger Untersuchungsergebnisse nach unserer eigenen Einschätzung.

befasst sind, auf die Lösung konkreter Einzelprobleme angesetzt. Der mehr aktive als reaktive Charakter der von ihnen erfüllten Informationsfunktionen ist hier in der Mehrzahl der Fälle kein Anzeichen für eine mangelnde Steuerung der Gremientätigkeit durch das Haus, sondern gehört zur definierten Gremienaufgabe. Wie oben bereits ausgeführt, wurden als politische Funktionen von uns bezeichnet: die Vertretung Betroffener, Konsensbildung, Integration von potentiellen Kritikern, Unterstützung des Hauses gegenüber anderen Ressorts und Vertretung von Vorhaben in der Öffentlichkeit. Bei der Gesamtheit der befragten Mitglieder lag der Prozentsatz derjenigen, die die politischen Funktionen für wichtig hielten, nur bei der Interessenvertretung über 50 %. Bei allen anderen politischen Funktionen waren höchstens 31 % (Konsensbildung) der Ansicht, daß dieser Funktion erhebliche bis große Bedeutung zukäme. Trotzdem zeigen sich auch im Hinblick auf die politischen Funktionen deutliche beiratsspezifische Unterschiede. Wie Tab. 6 zeigt, gibt es zunächst eine Gruppe von Gremien, denen keine wichtigen politischen Funktionen zugeschrieben werden. Sodann gibt es eine Gruppe von Gremien, für die sowohl die Interessenberücksichtigung wie die Konsensbildung wichtige Funktionen sind. Von einer dritten Kategorie von Gremien, die wichtige Interessenberücksichtigungsfunktionen wahrnehmen, für die aber die Konsensbildung keine wichtige Funktion ist, kann angenommen werden, daß sie nicht-organisierte Interessen im Sozial- und Jugendbereich vertreten und damit als Advokaten fungieren, während in den Gremien der davor genannten Kategorie eher organisierte Interessen zum Ausdruck kommen. Eine vierte Kategorie von Gremien könnte man als gemeinwohlorientierte Beratung bezeichnen. Hier wird zwar nicht die Interessenvertretungsfunktion, jedoch die Konsensbildung bzw. die Integration von Kritikern für wichtig gehalten. Gleichzeitig nehmen diese Gremien wichtige Vertretungsfunktionen gegenüber der Öffentlichkeit wahr. Die nachfolgende Übersicht zeigt die Zuordnung der untersuchten Gremien zu diesen vier Kategorien.

Tabelle 6:

Beratungsgremien nach zentralen Funktionen¹⁾

1. Keine der politischen Funktionen für besonders wichtig gehalten	AMBU, AM35, SERA, KOKO, WEIN, VEPK, FAMI, FRZT
2. Interessenvertretung als zentrale Funktion angesehen ("Advokaten")	ZIFR, PSYCHO, ABEI, JUKU, JUSP, JUBE, FAMBE
3. Interessenvertretung und Konsensbildung für besonders wichtig gehalten ("Interessenvertreter")	KRPF, LERE, GERE, LEBU, KUKO, AM35
4. Keine Interessenvertretung, aber andere politische Funktionen für wichtig gehalten ("gemeinwohl-orientierte Beratung")	BGR, AMSI, DROGEN

Auffällig viele der hier als unpolitisch eingestuften Gremien sind dem BGA zugeordnet. Da mit der Wahl dieser Anbindung tatsächlich u.a. eine politische Neutralisierung oder Neutralität beabsichtigt wird, kann man in diesem Ergebnis die Bestätigung für die Zweckmäßigkeit dieser organisatorischen Lösung sehen. Interessant ist noch, daß Gremien, die im Bereich der Informationsfunktionen bei der Problemsuche initiativ werden, alle auch wichtige politische Funktionen wahrnehmen.

Exkurs: Zur Funktion des Bundesgesundheitsrates

Der BGR ist bisher als eine Einheit behandelt worden. Obwohl die Mitgliederbefragung wie die Aktenanalyse bei einem Gremium dieser Größenordnung, das über 10 Ausschüsse verfügt, natürlich ausschusspezifische Unterschiede ergeben hat, rechtfertigt sich diese Behandlung einmal aus der relativ homogenen Beurteilung des BGR durch Befragte im BMJFG, zum anderen aber auch strukturell dadurch, daß die Arbeitsweise der Ausschüsse stark formalisiert ist und von einer gemeinsamen Geschäftsstelle administrativ begleitet wird. Schließlich verbindet die Ausschussarbeit die gemeinsame jähr-

1) Die Einordnung der einzelnen Gremien in die Kategorien stützt sich in erster Linie auf die Funktionswahrnehmung der befragten Mitglieder; ergänzend wurden die Urteile der Referenten berücksichtigt sowie in einigen Zweifelsfällen Informationen aus der Aktenanalyse.

liche Plenarsitzung, auf der die Voten verabschiedet werden. Die dem BGR insgesamt zugeschriebenen Funktionen lassen sich jedoch auch anhand der Arbeitsweise und der Aufgabenstellung der Ausschüsse in der untersuchten Zeit zwischen 1972 und 1974 belegen.

Die 8 in dieser Zeit arbeitenden Ausschüsse - die Ausschüsse 9 und 10 des Umweltschutzbereiches waren inaktiv, weil das BMI keine Voten einholte - bearbeiteten 1973/74 in jeweils 2 bis 7 Ausschusssitzungen 18 Themen, zu denen Voten und Berichte dem Plenum vorgelegt wurden. Nach den Ergebnissen der Mitgliederbefragung zu urteilen, gehört es bei 7 Ausschüssen zu den wichtigen Funktionen, das Ministerium von sich aus auf Probleme hinzuweisen. Diese Initiativfunktion wird jedoch im Hause selbst weniger betont. Tatsächlich ist die Einschätzung der Referenten hier realistischer, da die Beratungsfragen laut Aktenanalyse nur z.T. von den Ausschüssen selbst thematisiert wurden; Vorschläge zu Beratungsthemen kommen gleichermaßen von Seiten des BMJFG und von Seiten der Ausschußvorsitzenden. Abgesehen von der Frage nach dem Maß der Eigeninitiative im Bereich der Informationsverarbeitung ist festzuhalten, daß das Schwergewicht der BGR-Funktionen sowieso nicht im Bereich der Wissensvermittlung bei der Lösung hochgradig spezialisierter Fachfragen liegt. Selbst nachdem 1973 mehr als die Hälfte der Mitglieder neu berufen worden war, was eine erwünschte Gelegenheit zur Verjüngung und zur Einbeziehung neueren Fachwissens bot, besteht weiterhin das Grundproblem des BGR fort, daß auch ein begrenzter und fester Kreis von Fachleuten nicht die jeweils höchste fachliche Kompetenz für die Beantwortung sehr verschiedenartiger fachlicher Spezialfragen besitzt, die im Laufe der Zeit an ihn gestellt werden. Das drückt sich auch in der Tatsache aus, daß bei der Beratung in den Ausschüssen in der Regel Sachverständige von außen hinzugezogen wurden. Die Bedeutung des BGR und seiner Ausschüsse muß daher stärker in seinen politischen Funktionen gesehen werden. Dabei ist die Unterstützung von Vorhaben und Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung in der Öffentlichkeit besonders wichtig. Entsprechend sehen auch die befragten Mitglieder politische Funktionen als wichtig an, die dem BMJFG und der Bundesregierung etwa durch die Integration von potentiellen Kritikern (Ausschuß 6 oder durch die Vertretung von Entscheidungen des Ministeriums gegenüber der Öffentlichkeit (Ausschuß 5, Strahlenschutz und Strahlenbelastung, und Ausschuß 2, Seuchenbekämpfung und Hygiene) dienen. Die politischen Funktionen der Interessenvertretung und Konsensbildung treten demgegenüber auch in der Wahrnehmung der Mitglieder zurück. Dabei trifft es zwar zu, daß der BGR insgesamt nicht Sprachrohr organisierter Interessengruppen ist; das heißt aber nicht, daß nicht in einzelnen Ausschüssen auch dies tendenziell eine wichtige Funktion ist. (Beispiel: die Ausschüsse 1, Heilberufe und Krankenhauswesen, 3, Gesundheitsvor- und

-fürsorge, und 4, Arzneimittel- und -Apothekenwesen, Giftwesen, wo diese Funktion jeweils von mehr als 50 % der Mitglieder für wichtig gehalten wurde). Selbst wo die Artikulation von Interessen Betroffener für wichtig gehalten wird, wird jedoch der Konsensbildung keine große Bedeutung zugemessen; hierfür sind entweder andere Mechanismen und Gremien vorhanden, wie z.B. im Arzneimittel-sektor, oder die infragestehenden statuspolitischen Interessen z.B. der Krankenschwestern, Sozialarbeiter und Mediziner sind nicht konfliktfähig organisiert.

Der hier skizzierten Funktionsbeurteilung widerspricht nicht die Tatsache, daß als Wissenschaftler vornehmlich renommierte Leute in den BGR berufen werden. Die Prominenz der Fachvertreter hilft ihnen, die Funktion der wissenschaftlichen Legitimation in der Öffentlichkeit zu erfüllen. Zwangsläufig verfügen aber gerade diese Berater oft über generellen Sachverstand und nicht mehr über die von den Fachreferaten oft benötigten Detailkenntnisse. Seinen faktischen Funktionen entsprechend wird die Tätigkeit des BGR auf der mittleren Leitungsebene, wo die politischen Funktionen stärker gewürdigt werden, positiver beurteilt als häufig von Seiten der Fachreferate.

.5 Funktionserfüllung: Die Leistung der Gremien

Eine zugleich objektive und vergleichende Leistungsbeurteilung der untersuchten Gremien stößt auf eine Reihe methodischer Schwierigkeiten. Abgesehen von den schon bemerkten Schwierigkeiten einer gültigen Ermittlung des Beratungsbedarfs (der Funktionserwartungen) und der tatsächlich erfüllten Funktionen, würde eine Leistungsbeurteilung die Gleichartigkeit oder zumindest Gleichgewichtigkeit der gestellten Aufgaben voraussetzen. Da diese Aufgaben jedoch verschieden schwer zu erfüllen sind, wird man die Leistung eines Gremiums, das eine schwere Aufgabe nur mittelmäßig erfüllt, nicht ohne weiteres geringer schätzen dürfen als die eines anderen Gremiums, das eine einfache Aufgabe gut erfüllt. Es kommt hinzu, daß weder die befragten Referenten noch die Mitglieder präzise und systematisch zwischen normativer Funktionszuschreibung und deskriptiver Funktionsbeschreibung im Hinblick auf ihre Gremien unterschieden haben.

Das liegt daran, daß offensichtlich in vielen Fällen ein Prozeß der Erwartungsanpassung stattgefunden hat, durch den die Funktionserwartungen tendenziell den Gegebenheiten, d.h. der tatsächlichen Leistung eines Gremiums, angenähert werden. Wo das geschehen ist, ist ein Soll-Ist-Vergleich nicht mehr systematisch durchzuführen. Man müßte entsprechend das Effektivitätsurteil danach gewichten, ob die Funktionserwartung im Zuge einer solchen Anpassung realistisch-bescheiden oder aber unrealistisch-anspruchsvoll formuliert ist. Je nach dem angelegten Maßstab wird dieselbe Leistung eines Gremiums verschieden bewertet werden. Unser Material zeigt ganz deutlich, daß verschiedene Mitglieder wie auch verschiedene Mitarbeiter dieses Hauses bei der Beurteilung desselben Gremiums unterschiedliche Maßstäbe anlegen. Diese Einschränkungen sind notwendig, wenn wir uns im folgenden den Arbeitsergebnissen und der Beurteilung der Gremien zuwenden.

4.5.1 Sitzungshäufigkeit

Zunächst ist es wichtig, sich die eingeschränkten Leistungsmöglichkeiten ehrenamtlicher Beratergremien zu vergegenwärtigen. Einen Überblick über die Arbeitsintensität der Gremien, gemessen an der Sitzungshäufigkeit (1974), gibt einen ersten Eindruck (vgl. Tabelle 7); nicht berücksichtigt sind hier die seit Jahren inaktiven Gremien Altenbeirat und Lebensmittelrechtskommission sowie die Gebührenrechts- und Krankenpflegekommissionen, die ihre Arbeit 1974 vorläufig abgeschlossen haben. Neben der Sitzungsteilnahme arbeiten die Mitglieder mancher Gremien auch noch individuell. So belasten insbesondere alle häufig tagenden Gremien (Kategorie 2) ihre Mitglieder noch durch zusätzliche "Hausaufgaben". Das gilt auch für zwei der seltener tagenden Gremien (JUKU, JUSP), die damit arbeitsintensiver sind, als die Sitzungshäufigkeit zeigt.

Tabelle 7:

Beratungsgremien nach Sitzungshäufigkeit

Sitzungshäufigkeit (1974)

Kategorie 1: Kommission / Plenum tagt selten,
Ausschüsse / Arbeitsgruppen häufiger

- PSYCHO (Kommission: 3 zweitägige Sitzungen;
Arbeitsgruppen häufiger)
- AMBU (Kommission: 2 Sitzungen;
Ausschüsse, Unterausschüsse: 2 - 5 Sitzungen)
- BGR (Plenum: 1 zweitägige Sitzung;
Ausschüsse tagen 1 - 5 Tage pro Jahr;
Ausschüsse 9 und 10 inaktiv)
- LEBU (Kommission: 1 Sitzung;
Fachausschüsse tagen häufiger)

Kategorie 2: Häufig tagende Gremien

- FRZT (10 z.T. zweitägige Sitzungen)
- FAMI (5 Sitzungen, 9 Untergruppensitzungen)
- JUBE (1 Plenarsitzung und 4 auf alle Mitglieder er-
weiterte Unterausschußsitzungen)
- DROGEN (5 z.T. zweitägige Sitzungen)

Kategorie 3: Selten tagende Gremien

- JUKU (3 Sitzungen)
- AMSI (2 Sitzungen)
- JUSP (A) (2 Sitzungen)
- VERK (2 Sitzungen)
- SERA (1 Sitzung)
- ZIFR (1 Sitzung)

Die relative Dominanz der verschiedenen politischen bzw. Informationsfunktionen hat keinen klaren Einfluß auf die Sitzungshäufigkeit, doch läßt sich feststellen, daß Gremien mit allgemeiner Zuständigkeit sich eher seltener treffen als solche, die konkrete Daueraufgaben oder Einzelprobleme bearbeiten. Im übrigen wurde kein Zusammenhang zwischen der Sitzungshäufigkeit und der Beurteilung der Gremienleistung festgestellt.

4.5.2 Arbeitsergebnisse

Die greifbaren Arbeitsergebnisse der Gremien sind im wesentlichen schriftliche Stellungnahmen, Voten oder Berichte, wobei jedoch nur eine kleinere Zahl von Gremien formell zur schriftlichen Fixierung und Herausgabe ihrer Arbeitsergebnisse verpflichtet ist. Sitzungsprotokolle werden von allen Gremien erstellt.

Adressat schriftlich fixierter Beratungsleistungen ist für das Ministerium das Referat oder die Gruppe, die sich des Gremiums bedient und es betreut. Entsprechend einer Hausanordnung erhält außerdem die Hausleitung jeweils am Tag nach einer Sitzung in knapper Form Kenntnis von den wesentlichen Ergebnissen. Daneben erhalten in der Regel die Mitglieder des Gremiums die Sitzungsprotokolle (Ausnahme: KRPF), desgleichen weitere Personen, die an den Beratungen teilgenommen haben. Je nach der Aufgabenstellung erhalten auch andere Ressorts, die Länder und (so bei JUSP) Institutionen, die Vertreter entsenden, Kenntnis von der Arbeit der Gremien und ihren Ergebnissen. Die Ergebnisse der Berichtskommissionen und einiger anderer Gremien (PSYCHO, LEBU, AMBU) müssen veröffentlicht werden; auch beim BGR und beim Familienbeirat wird die Öffentlichkeit von den abgegebenen Voten unterrichtet, während einige andere Gremien im Rahmen der Beratungstätigkeit entstandene Monographien herausgeben. Beim größten Teil der Gremien hat die Beratung jedoch internen Charakter, so daß eine Veröffentlichung der

Ergebnisse grundsätzlich entfällt. Die Mitglieder sind mit diesen Regelungen überwiegend einverstanden. Die Möglichkeit, Empfehlungen zu veröffentlichen, wird im wesentlichen dort bejaht, wo sie tatsächlich gegeben ist, während etwa die beim BGA verankerten Beiräte eine solche Möglichkeit gar nicht wünschen. Die Mitglieder haben auch durchweg Verständnis dafür, daß ihnen die Verpflichtung zur Vertraulichkeit auferlegt wird; sie meinen überwiegend nicht, daß die Auflage der Vertraulichkeit dazu führt, daß die Öffentlichkeit zu wenig über die Arbeit des Gremiums unterrichtet ist, und beurteilen den Vorschlag, die Verpflichtung zur Vertraulichkeit vor der offiziellen Abgabe eines Votums aufzuheben, sehr zurückhaltend.

4.5.3 Einfluß der Gremien

Wenn wir uns nunmehr der Leistungsbeurteilung der Gremien zuwenden, dann stellt sich zunächst die Frage, wie gewichtig ihr Beitrag für die Tätigkeit des Hauses ist¹⁾. Dabei ist zu berücksichtigen, daß einige Gremien nicht mit Beratungsaufgaben im engeren Sinne befaßt sind, so daß von ihnen von vornherein kein Einfluß auf die Arbeit des Ministeriums erwartet wird. Das gilt eindeutig für die Lebensmittelbuchkommission und Ausschuß und Kuratorium für die Jugendspiele. Die Berichtskommissionen, die auch keine Beratung im engeren Sinne durchführen, können mit ihren Hinweisen und Vorschlägen trotzdem die Überlegungen des Ministeriums beeinflussen.

Die Chance, daß ein dem Hause zuarbeitendes Gremium tatsächlich Entscheidungen und Maßnahmen des Ministeriums in wesentlichen Punkten beeinflusst, hängt davon ab, daß es rechtzeitig und präzise auf aktuelle und noch offene bzw.

¹⁾ Die Darstellung stützt sich im folgenden auf Hinweise aus der Aktenanalyse, Antworten der Referenten und der Gremienmitglieder auf entsprechende Fragen.

absicherungsbedürftige Fragen in laufenden Vorhaben antworten kann. Es ist verständlich, daß dies im allgemeinen Gremien mit konkreter Einzel- oder Daueraufgabe leichter fällt als bereichsbezogenen Gremien mit genereller Zuständigkeit. Tatsächlich wird der erstgenannten Art von Gremien von Referenten und Mitgliedern entsprechend häufiger ein wesentlicher Einfluß auf Maßnahmen und Entscheidungen des Hauses zugeschrieben (das gilt für FRZT, LERE, ZIFR, AMSI und in Zukunft auch für SERA sowie für die beim BGA aufgehängten und in die Untersuchung einbezogenen Gremien, allerdings auch für VERK). Skeptisch beurteilt oder gar abgesprochen wird der Einfluß auf Maßnahmen des Hauses dagegen einer Reihe von Gremien mit genereller Zuständigkeit (so verständlicherweise ABEI, aber auch FAMI und JUKU) und zwar nicht nur von den Referenten, sondern überwiegend auch von den eigenen Mitgliedern. Auch die zwei mit schwierigen politischen Regelungsaufgaben belasteten Gremien aus dem Gesundheitsbereich, die Gebührenrechts- und die Krankenpflegekommission, haben Entscheidungen des Hauses kaum beeinflusst, wobei allerdings zu berücksichtigen ist, daß das bei diesen beiden Gremien wenigstens teilweise durchaus im Sinne der ihnen zgedachten Funktionen liegt.

4.5.4 Nutzung des Beratungspotentials

Was eine weitere Dimension der Leistungsbeurteilung angeht, nämlich die tatsächliche Nutzung des Beratungspotentials der verschiedenen Gremien, so sind die Referenten in der Mehrzahl der Fälle davon überzeugt, daß die von ihnen betreuten Gremien genügend genutzt werden. Zum Teil beruht dieses Urteil allerdings auf einer Anpassung der Erwartungen nach unten - wenn etwa einschränkend hinzugefügt wird, das Gremium würde entsprechend den Fähigkeiten der Leute genutzt bzw. man könne von ihm in seiner gegenwärtigen Form nicht mehr verlangen. Als nicht genügend genutzt wird der (faktisch inaktive) Altenbeirat, der BGR und die Kommission für Zigeunerfragen bezeichnet. Die gemessen an dem vorhandenen

Beratungspotential unvollständige Nutzung des BGR manifestiert sich in der relativen Seltenheit, mit der zumindest bestimmten Ausschüssen vom BMJFG oder gar von anderen Ressorts Fragen vorgelegt werden. Dafür ist einerseits die Tatsache verantwortlich, daß die Formulierung von Fragen für den BGR die Facheinheit des Hauses (auch im Hinblick auf die spätere Verarbeitung des Votums) arbeitsmäßig belastet, so daß man sich des dort vorhandenen und quasi in Reserve gehaltenen Beratungspotentials sowieso nur bei aktuellem Anlaß bedient. Dann jedoch kommt hinzu, daß für die Beantwortung vieler Spezialfragen der in den Ausschüssen des BGR vorhandene Sachverstand nicht optimal zusammengesetzt ist.

Die Unterauslastung von ZIFR hat einen anderen Grund: Hier wären die Mitglieder aus eigenem Engagement fähig und willens, mehr zu leisten, als man jetzt noch von ihnen benötigt. Die ungenügende Nutzung des Altenbeirats ist u.a. darauf zurückzuführen, daß für das, was dieses Gremium als Gremium tun könnte und möchte, im Hause kein Bedarf besteht, zumal der bestehende Beratungsbedarf auf andere Art (Deutsches Zentrum für Altersfragen; Beratung durch einzelne Sachverständige) gedeckt werden kann.

Interessant ist, daß bei denjenigen Gremien, denen einerseits ein erheblicher Einfluß auf Maßnahmen oder Entscheidungen des Ministeriums zugeschrieben wird, auch das Beratungspotential andererseits voll genutzt wird. Hierzu gehören einmal die beim BGA verankerten Gremien sowie die überwiegend mit konkreten Aufgaben befaßten Gremien FRZT, LERE, SERA und VERK. Schon jetzt stellt sich damit ein bestimmter Kreis durchaus positiv beurteilter Gremien heraus.

4.5.5 Erwartungserfüllung

Die bisherigen Ergebnisse werden ergänzt und bestätigt, wenn man abschließend betrachtet, welche Gremien nach Meinung der Referenten und der eigenen Mitglieder die in sie gesetzten Erwartungen des Ministeriums erfüllen oder nicht erfüllen. In der Mehrzahl der Fälle geben die Referenten an, daß die von ihnen betreuten Gremien ihre Erwartungen voll oder wenigstens in sachlicher Hinsicht voll erfüllen. In all diesen Fällen wird auch von den Mitgliedern die Erwartungserfüllung als gut oder überdurchschnittlich gut eingeschätzt, die Erwartungen des Ministeriums werden gleichzeitig überwiegend für sachlich und zeitlich realistisch gehalten. In dieser Gruppe der übereinstimmend positiv beurteilten Gremien finden sich alle jene wieder, die mit ihrer Arbeit einen nennenswerten Einfluß auf Maßnahmen und Entscheidungen des Ministeriums haben (vgl. oben) und deren Beratungspotential zugleich gut genutzt erscheint. Auch mit der Arbeit einiger Gremien, die nicht Beratungsaufgaben im engeren Sinne erfüllen (z.B. Ausschuß und Kuratorium für die Jugendspiele, Lebensmittelbuchkommission und DROGEN) herrscht im wesentlichen Zufriedenheit. Immerhin bei einem Drittel der Gremien sind die Referenten dagegen nur mit Einschränkung mit den erbrachten Leistungen einverstanden bzw. bezeichnen die Erwartungen des Hauses als nicht erfüllt. Häufig ist es den kritisierten Gremien nicht gelungen, mit ihren Gutachten und Empfehlungen rechtzeitig für die politische Entscheidung fertig zu werden. In der Regel allerdings geben andere Gründe eher Anlaß zur Kritik als die reine Fristüberschreitung. Den Mitgliedern der von den Referenten kritisierten Gremien ist in der Regel klar, daß ihre Leistung nicht die Erwartungen des Ministeriums erfüllt. In teilweise auffälliger Bestätigung bisher schon gewonnener Eindrücke wird die Erwartungserfüllung bei 5 Gremien von den Referenten

und der Mehrzahl der Mitglieder übereinstimmend negativ beurteilt: Es handelt sich um Alten- und Familienbeirat, Jugendkuratorium und Jugendberichtskommission sowie die Krankenpflegekommission. Was den BGR und die Psychiatrie-Enquête angeht, sind die Meinungen geteilt. Bei der Psychiatrie-Enquête sind im Verlauf der Arbeit Steuerungsprobleme entstanden, und wie weit die Ergebnisse schließlich die Erwartungen erfüllen werden, ist noch nicht genau abzusehen. Beim BGR meinen zwar die Mitglieder, daß er die in ihn gesetzten Erwartungen erfülle, doch ist die Meinung hierzu im BMJFG teilweise skeptischer.

4.5.6 Ursachen von Funktionsmängeln

Die unter Leistungsgesichtspunkten problematischen Gremien zeichnen sich überwiegend durch bestimmte Merkmale hinsichtlich ihrer Aufgaben- und Funktionsbestimmung aus. Das spricht dafür, daß nicht zufällige menschliche Unzulänglichkeiten oder prinzipiell leicht vermeidbare Fehler, etwa bei der Leitung oder Betreuung der Gremien, für die beobachteten Mängel verantwortlich sind, sondern eher systematische, funktions- und strukturbestimmte Gründe. Gremien mit generellen, bereichsbezogenen Beratungszuständigkeiten enttäuschen die in sie gesetzten Erwartungen besonders leicht. Zumal die drei großen, dem Sozialbereich zugeordneten Beratungsgremien mit genereller Zuständigkeit, Alten- und Familienbeirat und Jugendkuratorium, haben sich in jeder der hier untersuchten Hinsichten als problematisch erwiesen. Die Erfüllung konkreter Einzel- oder auch Daueraufgaben wird dagegen von den Beiräten in der Regel erfolgreicher bewältigt. Das gilt noch einmal besonders, wenn es sich dabei inhaltlich um wichtige Informationsfunktionen wissenschaftlich-fachlicher Natur ohne Verquickung mit mehr oder weniger dominanten politischen Funktionen handelt. So glauben dann auch nur Mitglieder von Gremien, die überwiegend unpolitisch Daten sammeln, in der

Mehrzahl, daß sie die Erwartungen des Ministeriums überdurchschnittlich gut erfüllen. Bei den politischen Funktionen mögen es die mit ihrer Erfüllung häufig verbundenen Konflikte sein, die nicht nur den Eindruck von Spannungsgeladenheit erzeugen, sondern auch die Einigung im Gremium und damit die reibungslose Erzeugung von Beratungsleistungen behindern. Hierfür wären die Vorgänge im Jugendkuratorium ein gutes Beispiel. Konflikte sind allerdings mit bestimmten Funktionen wie der Konsensbildung und der Integration von Kritikern zwangsläufig verbunden, so daß nicht ihr Auftreten, sondern erst ihre fehlende Bewältigung sinnvollerweise zum Gegenstand der Kritik werden kann.

Bei den unbefristet eingerichteten Beratungsgremien mit bereichsbezogener Zuständigkeit ist die Allgemeinheit ihres Auftrags problemträchtig. Um ihre Aufgaben allgemeiner Politikberatung zu erfüllen, müssen solche Gremien etwa im Hinblick auf die jeweilige Auswahl konkreter Beratungsthemen relativ frei sein; was sie in dieser Weise jedoch aufgreifen, hängt dann u.U. so wenig mit den laufenden Vorhaben des Hauses und dem darauf bezogenen aktuellen Beratungsbedarf zusammen, daß ihre Beratungsergebnisse potentiell weniger als positive Beiträge erscheinen, als das bei Gremien der Fall ist, die ihnen vorgelegte Probleme fristgerecht bearbeiten. Dabei können jedoch nur Gremien mit einem relativ allgemeinen Beratungsauftrag und entsprechender Selbständigkeit bei der Themenwahl eine kritische Funktion erfüllen, wie sie nicht nur von seiten der Wissenschaft normativ gefordert, sondern gelegentlich auch zum Zwecke der Selbstprüfung und zur Gewinnung von Anregungen von ministerieller Seite gewünscht wird. Kritik und typischerweise mit der eigenen Aufgabenplanung des Hauses nicht abgestimmte Anregungen für politische Maßnahmen sind dann jedoch wiederum Gremienleistungen, die naturgemäß viel eher das Risiko laufen, vom Adressaten als Belästigung statt als positiver Beitrag empfunden zu werden, als das bei Gremien der Fall ist, die auf Aufforderung hin fachliche Probleme ohne erkennbare politische Folgen beraten.

5. Organisation, Zusammensetzung und Arbeitsweise der Gremien

Im vorigen Kapitel hat sich als wesentliche Voraussetzung für eine wirkungsvolle Gremientätigkeit die möglichst genaue sachliche und zeitliche Abstimmung mit dem jeweiligen aktuellen Beratungsbedarf des Hauses herausgestellt. In diesem Kapitel soll untersucht werden, wieweit bestimmte organisatorische Merkmale und Verfahrensweisen der Gremien sich hierbei förderlich oder hinderlich auswirken. Bei der Einrichtung eines Gremiums ist außer über die Aufgabenstellung prinzipiell über seine institutionelle Verknüpfung mit dem Ressort, seine Größe und Zusammensetzung sowie eine Reihe von Struktur- und Verfahrensmerkmalen zu entscheiden. Das gilt auch für gesetzlich verankerte Gremien, bei denen entsprechende Bestimmungen z.B. über die Zusammensetzung zu erfüllen sind, soweit die Gesetzesvorlage aus dem Haus stammt. Allerdings ist die Wahl der Organisationsformen nur in Grenzen freigestellt. Über weite Strecken bestimmt die Funktionserwartung die Wahl der Organisationsform. Insofern sind bei vorgegebener Aufgabenstellung Organisation und Arbeitsweise von Beratungsgremien nicht beliebig manipulierbar.

5.1 Institutionelle Verknüpfung

Die Art der institutionellen Verknüpfung schafft Unterschiede in der organisatorischen Distanz zwischen Beratern und Beratenem, die Auswirkungen auf Inanspruchnahme und Verwertbarkeit der Beratungsleistungen haben können. Von besonderer Bedeutung ist der Einfluß des Verknüpfungsmodus auf die Möglichkeiten der Steuerung der Gremien durch das Haus. Mit der Intensität der Steuerung nimmt dabei die Selbständigkeit der Gremien ab. Wie weit intensive Steuerung prinzipiell erwünscht ist, hängt mit von der Gremienfunktion ab. So ist eine gewisse Selbständigkeit von Beratungsein-

richtungen mit der damit verbundenen Möglichkeit der fallweisen Distanzierung des Ressorts von ihren Ergebnissen unter bestimmten Umständen durchaus erwünscht. Ein gewisses Maß von Selbständigkeit ist auch im Falle einer betonten Kritikfunktion notwendig. Man könnte weiter vermuten, daß eine gewisse Selbständigkeit des Gremiums auf die Mitglieder motivierend wirkt. Wie unten gezeigt wird, ist das jedoch offensichtlich nicht die Regel.

Im BMJFG gibt es drei häufiger vertretene Typen institutioneller Verknüpfung:

Typ 1: Die Sekretariatsfunktionen liegen bei einem Referat des BMJFG, dessen Vertreter auch regelmäßig an den Sitzungen teilnehmen. Steuerung und erbrachte Beratungsleistung laufen primär über das federführende Referat; andere Stellen des Ministeriums werden bei Bedarf fallweise beteiligt. Diese Konstruktion gilt für die Mehrzahl der untersuchten Gremien (FRZT, ABEI, JUSP, FAMI, JUKU, ZIFR, GERE, KRPF, AMSI, LEBU, LERE).

Typ 2: Die Sekretariatsfunktionen liegen bei einer nachgeordneten Behörde oder einem Zuwendungsempfänger des BMJFG. Die Vertreter des im BMJFG federführenden Referats nehmen an den Sitzungen der Beratungsgremien regelmäßig teil. So werden die beiden Berichtskommissionen vom Deutschen Jugendinstitut, SERA vom Paul-Ehrlich-Institut und AMBU vom BGA betreut.

Typ 3: Eine Vielzahl von Beratungsgremien ist nicht dem BMJFG, sondern dem BGA zugeordnet, was impliziert, daß die Kontakte zwischen Ministerium und diesen Gremien weniger eng sind. Sie liefern ihre Beratungsleistung vorwiegend an das BGA, haben aber immerhin so intensive Kontakte mit dem BMJFG bzw. bestimmten hier laufenden Vorhaben, daß sie in einem weiteren Sinne als Beratungsgremien des Hauses gelten können (hierzu zählen: KOKO, KUKO, WEIN, AM33, AM35).

Jeweils eine Sonderstellung nehmen ein:

- VERK: Federführung beim BMV,
- PSYCHO: Sekretariatsfunktionen bei einer vom Ministerium unabhängigen Geschäftsstelle,
- BGR: Sekretariatsfunktionen zwar von einem Referat des BMJFG wahrgenommen, jedoch gehen die Beratungsleistungen an die jeweils zuständigen Fachreferate, die ihrerseits die Gremientätigkeit über die Formulierung von Aufgaben inhaltlich steuern.

Bei Typ 1 ist das Beratungsgremium unmittelbar dem für die Verwertung seiner Beratungsleistung zuständigen Fachreferat zugeordnet. Hierdurch ist eine günstige Ausgangslage für die Kommunikation zwischen Beratern und Beratenem geschaffen. Im Zuständigkeitsbereich der Facheinheit auftretende Probleme können im Bedarfsfall bereits kurzzeitig an das Gremium übermittelt werden, während umgekehrt die Berater ihrerseits erkannte Probleme unmittelbar an das zuständige Fachreferat weiterleiten können. Da die zuständige Instanz in regelmäßigem Kontakt zum Beratungsgremium steht und somit auch die Eigenarten einzelner Berater besser kennenlernen kann, sind die Voraussetzungen für eine gezielte Steuerung der Beratungsleistung durch das Ministerium erfüllt. Andererseits bringt dieser Verknüpfungstyp eine besondere zeitliche Belastung des Hauses mit sich. Probleme können auch durch die Entwicklung einer zu starken Identifizierung von Referat und Gremium entstehen, zumal wenn das Gremium von seiner fachlichen Kompetenz und vielleicht auch von seiner Aufgabenstellung her auch anderen als der federführenden Einheit zuarbeiten könnte.

Die Verknüpfungsformen der Typen 2 und 3 stärken zwangsläufig die Verbindungen zwischen Beratungsgremium und nachgeordneter Behörde. Für die Verwertbarkeit der Beratungsleistung durch das Ministerium wird somit zusätzlich die Frage entscheidend, welches Verhältnis zwischen diesem und der nachgeordneten Behörde besteht. Diese Form der Zuordnung

wird vor allem dann gewählt, wenn nachgeordnete Behörde bzw. Zuwendungsempfänger über Forschungskapazitäten verfügen, die das Gremium für seine Arbeit benötigt, die ihm aber vom Ministerium selbst nicht bereitgestellt werden können. Die Auslagerung der Sekretariatsfunktionen kommt allerdings leicht einer Schwächung der direkten Steuerungsbeziehung gleich, was bei Beratungsgremien mit umfassend und allgemein formuliertem Auftrag eher zu einer ungewollten Ver selbständigung führt als bei Gremien mit konkreten Dauer- oder Einzelaufgaben. So ist die Zuordnung der mit dem BGA organisatorisch verknüpften Gremien im allgemeinen unproblematisch, da bei ihnen die Erfüllung von Informationsfunktionen medizinisch-naturwissenschaftlicher Art und nicht von politischen Funktionen im Vordergrund steht. Die Verankerung beim BGA kann, neben der Bereitstellung von Forschungskapazität, sogar absichtlich eingesetzt werden, um politisch ambitionierte Berater (auch Interessenvertreter) auf Distanz zu halten. Dagegen führt eine Beratung nach dem Typ 2 aufgrund der schwierigen Konstruktion einer Dreiecksbeziehung zwischen Ministerium, Beratungsgremium und betreuender Instanz sehr viel eher zu Abstimmungsproblemen. Nicht zufällig findet sich dieser Verknüpfungsmodus gerade bei den beiden Berichtskommissionen, die für ihre Kritikfunktion ein gewisses Maß an Selbständigkeit benötigen, was dann jedoch, zumindest für das BMJFG, Probleme bei der Verwertung der Beratungsleistungen erzeugt.

Auch bei der Psychiatrie-Enquête-Kommission ist dem Ministerium aufgrund der Auslagerung der Sekretariatsfunktionen die Möglichkeit der unmittelbaren Steuerung des Gremiums genommen. Trotzdem erscheint die Auslagerung in diesem Fall aus Kapazitätsgründen sinnvoll. Die wichtigste Möglichkeit der Einflußnahme ist unter den gegebenen Bedingungen die Teilnahme der Fachreferenten an den für ihren Aufgaben-

bereich relevanten Sitzungen des Gremiums. Die Einschaltung einer Planungsfirma zu Steuerungszwecken dürfte schon aus Kostengesichtspunkten keinen Regelfall der indirekten Steuerung darstellen.

Auch beim BGR, für den im Hause ein besonderes Kontaktreferat besteht, sind die Kommunikationsbeziehungen zu den Fachreferenten nicht sehr eng. Dafür entfallen aber bei dieser Konstruktion gewisse Probleme, die im Zusammenhang mit Typ 1 erwähnt wurden. Die nur lose Beziehung zwischen Fachreferaten und BGR ist allerdings für die teilweise nur geringe Nutzung des BGR mit verantwortlich. Da die Fachreferenten die Behandlung der von ihnen eingegebenen Fragen nur in Grenzen steuern können, verzichten sie teilweise darauf, als kontrovers erachtete Fragen überhaupt vorzulegen. Das den BGR zentral betreuende Referat dagegen verfügt, da die Fachausschüsse praktisch die gesamte Bandbreite der Medizin abdecken, nicht über hinreichende eigene Fachkenntnisse, um den Gang der Argumentation in jedem Fall inhaltlich nachvollziehen zu können. Das schränkt - bei dieser Konstruktion durchaus gewollt - die Steuerungsmöglichkeiten des betreuenden Referats ein und beeinträchtigt überdies die kompetente und fristgerechte Erstellung von Protokollen. Das gilt, obwohl die rein administrative Betreuung durch das Referat sich als hervorragend organisiert erwies.

Die Analyse der Verknüpfungsformen hat gezeigt, daß ihre Wahl im wesentlichen durch wahrgenommene Funktionsnotwendigkeiten bzw. Restriktionen bestimmt wird. Die im Hinblick auf Steuerungs- und Abstimmungsmöglichkeiten optimal erscheinende Zuordnung zu einem Fachreferat, das auch die Sekretariatsfunktionen wahrnimmt (Typ 1), kann nur problemlos funktionieren, wenn

- die Beratungsaufgabe voll im Zuständigkeitsbereich des betreuenden Referats liegt,

- die Erfüllung der Beratungsaufgabe keine relativ ausgeprägte Selbständigkeit des Gremiums verlangt,
- die Erfüllung der Beratungsaufgabe keine umfangreichen Forschungs- oder Datensammlungstätigkeiten von Seiten des betreuenden Referats voraussetzt.

Eine Zuordnung zum BGA (Typ 3) empfiehlt sich vor allem dann, wenn die Beratungsaufgabe im medizinisch-naturwissenschaftlichen Bereich liegt, das Gremium keine wichtigen politischen Funktionen erfüllt und erfüllen soll, dafür aber die im BGA lokalisierte Forschungskapazität benötigt. Schwieriger ist die Wahl einer adäquaten Verknüpfungsform bei Gremien, die in ihren Merkmalen und Funktionsvoraussetzungen nicht in eine der beiden eben geschilderten Klassen passen. In solchen Fällen bietet sich keine problemlose Form der organisatorischen Verknüpfung an. So gesehen ist die Wahl der organisatorischen Verknüpfung bei den untersuchten Gremien auch dort, wo eine der beiden problemfreien Lösungen sich nicht anbietet, zumindest als plausibler Versuch einer Kompromißlösung bei teilweise schwer zu vereinbarenden Funktionsvoraussetzungen anzusehen.

Zumindest in technisch-administrativer Hinsicht scheint die Kommunikation mit den Gremien recht gut zu funktionieren. So meinen 85 % der befragten Mitglieder, daß die Sitzungstermine früh genug bekannt gegeben werden; 76 % der Mitglieder meinen, die Sitzungsunterlagen seien weder zu umfangreich noch zu dürftig, sondern gerade richtig, und 70 % finden, ihr Gremium werde für die Erfüllung der eigenen Aufgaben hinreichend über die Vorhaben des Ministeriums informiert, sofern das für die eigene Arbeit überhaupt wichtig ist. Überdurchschnittlich kritisch in einer dieser drei Fragen äußerten sich die Mitglieder des Altenbeirats, die dessen Inaktivität beklagen; die Mitglieder des Jugendkuratoriums, bei denen darin auch eine generelle Unzufriedenheit mit

dem Funktionieren des Gremiums zum Ausdruck kommt; die Mitglieder des BGR, des Gemeinsamen Beirats für Verkehrsmedizin und des Beirats für Arzneimittelsicherheit, dessen direkte Zuordnung zum BMJFG seit seinem faktischen Aufgabenwandel in Richtung auf Forschungsbegutachtung tatsächlich problematisch geworden ist.

5.2 Die Mitglieder der Gremien

5.2.1 Zusammensetzung der Gremien

Ebenso wie die organisatorische Verknüpfung ist auch die Zusammensetzung der Gremien im wesentlichen von ihrer Aufgabenstellung bzw. der von ihnen erwarteten Funktion bestimmt. So wird man suchen, das Gremium möglichst prominent zusammenzusetzen, wenn eine Öffentlichkeitswirkung erstrebt wird. Verbandsvertreter müssen berücksichtigt werden, wo ein Gremium wenigstens u.a. Funktionen der Interessenvertretung wahrzunehmen hat und diese Interessen verbandsmäßig organisiert sind. Bei hochgradig spezialisierten wissenschaftlichen Fachfragen wird man dagegen nach dem besten Experten suchen.

Für die meisten Gremien ist vorgesehen, daß ihre Mitglieder in einem ausgewogenen Verhältnis aus Wissenschaft und Praxis kommen, wobei die "Praxis" je nach der Aufgabenstellung des Gremiums und der Struktur des angesprochenen Umweltsektors sowohl durch die Verwaltung wie durch Verbände vertreten sein kann. Die einzigen ausschließlich mit Wissenschaftlern besetzten Gremien sind SERA und der Beirat für Familienfragen. Allerdings bilden Wissenschaftlern keine von allen anderen Kategorien von Beiratsmitglieder immer sauber zu trennende Gruppe. Wo der erforderliche Sachverstand an wissenschaftliche Kenntnisse gebunden ist, sind z.B.

Verbandsvertreter häufig selbst Wissenschaftler. Auch die Wissenschaftler, die keine Verbände vertreten, bringen in die Gremien ein Element von Interessenvertretung hinein, wobei es sich je nachdem um die Interessen der eigenen Berufsgruppe, der eigenen Klienten (oder Patienten) oder auch der in einem Sektor tätigen Industrie, der die Wissenschaftler wiederum über Forschungsaufträge verbunden sind, handeln kann. Unbestreitbar werden bei der Entscheidung über die Zusammensetzung eines neuen Gremiums Überlegungen über eine funktionsnotwendige und gewollte - oder umgekehrt absichtlich zu vermeidende - Interessenrepräsentation angestellt. Wie systematisch und kompetent das gewöhnlich geschieht, läßt sich in einer Untersuchung wie dieser begreiflicherweise nicht im einzelnen nachvollziehen. Jedenfalls erscheint die Zusammensetzung der bestehenden Gremien im Hinblick auf die von ihnen zu erfüllenden Funktionen zumindest nachträglich plausibel. Nicht objektiv rekonstruierbar ist, wieweit sich die Erfüllung bestimmter politischer Funktionen insbesondere im Bereich der Interessenvertretung nolens volens aus der gewählten Zusammensetzung ergibt, ohne zunächst beabsichtigt worden zu sein.

5.2.2 Rekrutierung der Mitglieder

Von der Frage nach der kategorialen Zusammensetzung der Mitglieder ist ihre konkrete Auswahl im einzelnen zu unterscheiden. Selbst bei funktionsadäquat konstruierter Zusammensetzung können bei der Auswahl die falschen Personen zu Mitgliedern werden. Daß hier im Hause ein gewisses Unbehagen besteht, dokumentiert die immer wieder aufflackernde Diskussion über das Instrument der Beraterkartei, die den Auswahlprozeß objektivieren und vor allem verhindern soll, daß infolge mangelnden Überblicks bzw. mangelnder Bekanntheit potentieller Mitglieder die theoretisch am besten geeigneten gar nicht erst angesprochen werden.

Diese Gefahr liegt dort besonders nahe, wo die Mitglieder eines Gremiums von Mitarbeitern des BMJFG, ggfs. unter Beteiligung eines anderen Ressorts, vorgeschlagen werden (ABEI, AMSI, FRZT, JUBE, LEBU, VERK). Für die dem BGA zugeordneten Gremien (vgl. oben Typ 3) werden die Vorschläge vom BGA gemacht. Läßt man diese Gremien einmal außer Betracht, dann wirken bei der Mehrzahl der untersuchten Beratungsgremien des BMJFG externe Instanzen bei der Rekrutierung der Mitglieder mit. Generell gilt das insbesondere für Gremien, die mit konkreten Einzelproblemen befaßt sind, und für Gremien mit einer Advokaten- oder Interessenberücksichtigungsfunktion. Bei SERA haben die ersten Mitglieder weitere Mitglieder kooptiert. Bei JUSP (Kuratorium) und DROGEN, beides keine Beratungsgremien im engeren Sinne, ist die Mitgliedschaft ex officio festgelegt. Bei den beiden stark mit politischen Funktionserwartungen belasteten Gremien GERE und KRPF haben Verbände und andere Instanzen auf Aufforderung Mitglieder benannt; hier spiegeln sich die Funktionserwartungen besonders deutlich im Rekrutierungsmodus. Beim BGR ist festgelegt, daß die Mitglieder vom BMJFG im Einvernehmen mit dem BMI und im Benehmen mit dem BMA und BML dem Kabinett vorzuschlagen sind; das BMJFG nutzt jedoch die Federführung, um die Rekrutierung zu steuern.

Da die Zahl der Vorschläge in der Regel die vorgesehene Mitgliederzahl eines Gremiums übersteigt, entsteht häufig ein Selektionszwang; so sehr deutlich beim BGR. Gelegentlich wird in solchen Fällen ein formales Selektionskriterium wie jüngeres Alter oder weibliches Geschlecht angewandt. Häufiger sucht man qualitative Kriterien anzulegen, wobei es nicht selten notwendig ist, einem äußeren Druck auf Benennung bestimmter Personen (Parteifreunde, Interessenten oder auch Kapazitäten, die man meint nicht übergehen zu können) entgegenzutreten. Wenn in dem Politikfeld, auf

das sich die Tätigkeit eines neu eingerichteten Beratungsgremiums bezieht, überhaupt irgendwelche Interessengruppierungen existieren, dann werden diese häufig mit dem Ziel aktiv, die Auswahl der Mitglieder zu beeinflussen. Das geschieht nicht notwendigerweise von Anfang an in der Absicht, ein ganz bestimmtes inhaltliches Konzept zu vertreten und möglichst durchzusetzen, sondern zunächst einmal, um überhaupt dabei zu sein und im Bedarfsfall inhaltlich Einfluß nehmen zu können. Vor allem bei der Gründung und später vielfach noch einmal bei der Neubesetzung eines Gremiums entstehen deshalb relativ häufig Konflikte. Gelingt keine Einigung, ohne die funktionsnotwendige Zusammensetzung des Gremiums zu gefährden, dann kann das Ministerium den Konflikt entweder durch Nachgeben gegenüber den Interessenten oder durch Berufung eines "völlig neutralen" Beraterkreises begegnen. Beide Strategien können leicht negative Folgen zeitigen, wie einerseits das Beispiel des Jugendkuratoriums, wo den Interessengruppen weitgehend nachgegeben und versucht wurde, ein interessenmäßig möglichst ausgeglichenes Spektrum der relevanten Jugendverbände zu erzielen, und andererseits das Beispiel des Beirats für Familienfragen zeigt, bei dem aufgrund einschlägiger Erfahrungen mit Interessenvertretern der entgegengesetzte Weg beschritten wurde, indem man nur noch Fachwissenschaftler berief. Ein reines Wissenschaftlergremium sollte nur gebildet werden, wenn der Beratungsgegenstand unpolitisch ist bzw. keine Interessengruppierungen davon unmittelbar betroffen sind.

Die Gremienmitglieder sind über die Details des Auswahlprozesses naturgemäß nicht voll informiert. Danach befragt, weshalb sie ihrer Meinung nach in den Beirat berufen wurden, meinten sie überwiegend, dies sei geschehen, weil sie ein spezielles Fachwissen einbringen könnten. Nur in wenigen Gremien (KRPF, JUBE und JUKU) wurde Interessenvertretung als Hauptgrund genannt. Beim BGR vermuten mehr Mitglieder als

in anderen Gremien, daß man von ihnen eine partei- und interessenpolitisch unabhängige Stellungnahme erwartet. Neben dieser - unterschiedlichen und oft subjektiv gefärbten - Wahrnehmung der besonderen Auswahlkriterien im eigenen Fall beeinflussen die gremienspezifischen Funktionserwartungen auch die allgemeine Auffassung der Mitglieder von der Rolle des Beraters. So betonen z.B. die Mitglieder von FAMI, JUKU und FRZT (neben der Mehrzahl der BGR-Ausschüsse) die innovativen Elemente der Beraterrolle (Anregungen und Impulse geben, Neuland bearbeiten), die Mitglieder von AMBU, LEBU, LERE, PSYCHO, einige BGR-Ausschüsse und BGA-Gremien dagegen das Einbringen von Fachwissen.

5.2.3 Die Motivation der Mitglieder

Die Motivation der Mitglieder ist gewiß eine wichtige Voraussetzung für die Leistung der Gremien. Die ehrenamtliche Tätigkeit macht es dem Berater relativ leicht, sich durch Passivität den Anforderungen zu entziehen, wenn sich die Mitarbeit subjektiv für ihn nicht lohnt. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, inwieweit die Mitglieder mit ihrer Tätigkeit zufrieden sind, wenn sie die von ihnen darin investierte Zeit und Arbeit mit dem Ergebnis in Beziehung setzen.

Tabelle 8:

Zufriedenheit der Mitglieder

sehr zufrieden	12,6 %
einigermaßen zufrieden	52,8 %
unentschieden	15,9 %
eher unzufrieden	12,3 %
unzufrieden	6,5 %

Tabelle 8 zufolge bezeichnet sich rund 1/5 der Mitglieder zumindest tendenziell als unzufrieden. Die Unzufriedenheit ist allerdings in den einzelnen Gremien sehr verschieden ausgeprägt und stimmt im großen und ganzen mit der Beurteilung der Gremien im Hinblick auf ihre Erfüllung überein. So ist die Unzufriedenheit der Mitglieder in den Gremien FAMI, JUKU, GERE, und KRPF am höchsten (für die Mitglieder des Altenbeirats traf diese Frage aufgrund ihrer faktischen Inaktivität nicht zu). Tendenziell sind in den gut funktionierenden Gremien also auch die Mitglieder zufrieden.

Die Tabellen 9 und 10 zeigen, was die Mitglieder insgesamt als besonders belastend empfinden bzw. worin die Berater den persönlichen Gewinn aus ihrer Tätigkeit sehen. Gewiß ist der persönliche Gewinn, der vor allem im Bereich des fachlichen Dazulernens und des anregenden Kontakts mit den anderen Gremienmitgliedern gesehen wird, nicht das einzige und oft sicher auch nicht das primäre Motiv für die Mitarbeit. So erreicht denn auch die Korrelation zwischen der persönlichen Zufriedenheit der Berater und einem eigens gebildeten Index des persönlichen Gewinns nur einen Wert von $Q = .64$.¹⁾ Einmal gibt es noch andere Arten des subjektiven Gewinns, die wohl motivierend wirken, aber nicht direkt abgefragt werden können. Zum anderen bildet aber auch die Genugtuung, an der Verwirklichung eines für wichtig gehaltenen Vorhabens tatkräftig mitzuwirken, ein wichtiges Motiv, das dann auch Belastungen leichter in Kauf nehmen läßt, ohne zur Unzufriedenheit zu führen. Objektiv gesehen sind die Belastungen in arbeits-

¹⁾ Das Assoziationsmaß Q ist ein statistisches Maß für die Sicherheit, mit der ein Zusammenhang zwischen zwei ermittelnden Merkmalen erwartet werden kann. Ein Wert von Q nahe $.0$ bedeutet, daß kein Zusammenhang vorliegt, während Werte nahe ± 1 auf einen starken (positiven oder negativen) Zusammenhang hindeuten.

Tabelle 9:

Subjektiver Gewinn der Mitglieder aus der
Beratungstätigkeit

Aussagen zu persönlichem Gewinn in der Beratungstätigkeit	Grad der Zustimmung			
	nicht %	etwas %	größten- teils/voll %	N ¹⁾
1. Ich habe fachlich viel dazugelernt	11	50	39	(305)
2. Ich konnte neue Forschungsmöglichkeiten erschließen	64	30	6	(293)
3. Ich lerne, wie man Forschungsergebnisse in praktische Politik umsetzt	52	34	14	(289)
4. Ich kann meine politische Meinung zum Ausdruck bringen	68	17	15	(275)
5. Ich bin auch außerhalb von Fachkreisen bekannt geworden	59	31	10	(290)
6. Die Sitzungen bieten einen guten Anlaß mit interessanten Leuten zusammenzukommen	12	48	40	(300)

1) Anzahl der Personen, die die entsprechende Fragebogenfrage beantworteten.

Tabelle 10:

Subjektive Kosten der Mitglieder durch die
Beratungstätigkeit

Belastungen, die mit ihrer Beratungstätig- keit verbunden sind	Grad der Zustimmung			
	nicht %	etwas %	größten- teils/voll %	N ¹⁾
1. Die Beratungstätig- keit geht auf Kosten anderer Verpflichtungen	18	47	35	(306)
2. Das Reisen und die langen Sitzungen sind für mich eine starke physische Belastung	54	36	10	(304)
3. Ich muß mich manch- mal in Probleme einarbeiten, die mich nur am Rande interessieren	41	53	6	(305)
4. Ich habe durch die Beratungstätigkeit Verdienstauffälle	73	15	12	(300)

1) Anzahl der Personen, die die entsprechende Fragebogen-
frage beantworteten.

intensiven Gremien größer; Ergebnissen der Korrelationsanalyse zufolge werden die Belastungen auch in den stärker formalisierten und untergliederten Gremien sowie in konfliktintensiven Gremien mehr empfunden. Die Belastung allein führt jedoch nicht zur Unzufriedenheit der Mitglieder mit ihrer Tätigkeit. In diesem Zusammenhang ist interessant, daß nur 1 % der Mitglieder die Sitzungstätigkeit ihres Gremiums als zu hoch bezeichnen, während 28 % die Sitzungen zu selten finden (71 % häufig genug). Das gilt verständlicherweise zumal für ABEI und ZIFR, die letztthin wesentlich weniger tagten, als ihren Mitgliedern lieb ist.

Die Art der vorwiegend empfundenen Belastung wie auch der dominanten Quelle persönlichen Gewinns variiert von Gremium zu Gremium. Daß die Beratungstätigkeit auf Kosten anderer Verpflichtungen gehe, wird überdurchschnittlich in den Gremien JUKU, AMSI, FRZT, GERE, AM35 und zwei Ausschüssen des BGR genannt. Reisen und Sitzungen stellen für die Mitglieder von AMBU, JUBE und PSYCHO eine besonders starke physische Belastung dar. AMBU, FAMI, KOKO, KUKO und ein BGR-Ausschuß sind die Gremien, deren Mitglieder sich am häufigsten beklagen, daß sie sich in randseitige Probleme einarbeiten müssen. Die insgesamt sehr selten beklagten Verdienstauffälle wurden etwas häufiger in den Gremien SERA, PSYCHO, AM35 und KOKO genannt. Nach dem eben Gesagten ist jedoch nicht erstaunlich, daß in denselben Gremien, in denen bestimmte Belastungen besonders empfunden werden, gleichzeitig mit anderen, positiven Aspekten der Beratertätigkeit besonders hohe Zufriedenheit herrscht. So meinen u.a. die Mitglieder von FRZT, KOKO und KUKO besonders häufig, durch ihre Tätigkeit fachlich dazuzulernen. Im übrigen scheint die Gelegenheit, durch die Gremienmitgliedschaft auch außerhalb des eigenen Fachkreises bekannt zu werden, den BGR-Mitgliedern besonders oft als Gewinn, was indirekt auf das bei diesem

Gremium als Motiv wichtige Prestigestreben hinweist. Das wird noch dadurch bestätigt, daß es insbesondere Mitglieder mehrerer BGR-Ausschüsse sind, die häufiger als der Durchschnitt dem Prestigestreben ganz allgemein motivierende Bedeutung für die Mitgliedschaft beimessen.

5.3 Struktur und Arbeitsweise der Gremien

5.3.1 Größe der Gremien

Ein auch für die Leistungsfähigkeit wichtiges Gremienmerkmal ist die Größe. Tabelle 11 zeigt die Größe der untersuchten Beratungseinrichtungen. Eine gewisse Mindestgröße für ein Gremium läßt sich in der Regel aus der Aufgabenstellung

Tabelle 11:

Größe der Gremien

Anzahl der Mitglieder	Benennung der Gremien (in Klammern: Ausschüsse des BGR)	Anzahl der Gremien
bis zu 10 M	SERA FRZT JUBE JUSp(A) FAMBE KOKO KOKO (BGR 5)	7
10 bis 15 M	AMSI AMBU GERE ZIFR WEIN (BGR 2, 6, 7, 9, 10)	5
15 bis 20 M	ABEI FAMI VERK JUKU AM35 (BGR 4, 8)	5
über 20 M	JUSp(K) DROGEN KRPF PSYCHO LERE LEBU AM33 (BGR 1, 3)	7
80 (79) M	BGR	1
Summe		25

und der für die Funktionserfüllung notwendigen Zusammensetzung ableiten. Je mehr unterschiedliche Fachsparten oder Gruppen dabei aus Gründen der Aufgabenerfüllung in einem Gremium vertreten sein müssen, umso größer wird es sein. Daneben wirkt jedoch eine gewisse Ausdehnungstendenz auf eine weitere Vergrößerung hin, zumal wenn der Beratungsauftrag zu einem Beteiligungsdruck von Gruppenvertretern führt bzw. aus anderen Gründen mehr Mitglieder in die Gremien drängen bzw. hineingedrückt werden sollen als von seinen Initiatoren zunächst vorgesehen. Da die Nachteile einer weiteren Vergrößerung nicht von vornherein evident sind, sind Konkurrenzkonflikte um die Mitgliedschaft leichter durch Nachgeben als durch Ablehnen eines der Konkurrenten zu lösen. Das Zusammenwirken beider Faktoren, der sachlichen Notwendigkeit und der interessenbedingten Ausdehnungstendenz, führt dann dazu, daß Gremien mit Advokaten- oder Interessenvertretungsfunktionen deutlich größer sind als Gremien, die primär Daten und Fakten sammeln und verarbeiten.

Die Größe eines Gremiums wirkt sich dann wieder auf seine Struktur und Arbeitsweise aus. So sind große Gremien stärker formalisiert, sie sind häufiger untergliedert und die Hauptarbeit lastet eher auf dem Vorsitzenden oder einigen besonders engagierten Mitgliedern als auf alle Mitglieder gleichmäßig verteilt zu sein.

Teilweise als Folge ihrer größenbestimmten Struktur und Arbeitsweise ist die Arbeitseffektivität großer Gremien nicht so hoch wie die von kleinen. So wird das Arbeitspotential kleiner Gremien nach Auffassung des Referenten eher genutzt ($Q = .43$), und sie erfüllen sowohl nach Auffassung der Referenten wie der eigenen Mitglieder die in sie gesetzten Erwartungen deutlich besser als große Gremien ($Q = .81$ und $.67$). Diese deutlichen Zusammenhänge

dürfen allerdings nicht zu dem Irrtum verleiten, mit der Größe ließe sich die Arbeitseffektivität unmittelbar beeinflussen. Vielmehr neigen gerade Gremien, die von ihrer Aufgabenstellung und ihren Funktionen her sowieso problemträchtig sind, infolge der oben genannten Gründe gleichzeitig zu einer überdurchschnittlichen Größe.

Zweifel an der Notwendigkeit ihrer Größe lassen sich im Hinblick auf den nur aus Wissenschaftlern bestehenden Familienbeirat und den BGR sowie rückblickend für LERE und KRPF äußern. Die Mitglieder selbst sind in den folgenden Gremien mehrheitlich für eine Verringerung der Mitgliederzahl: JUKU, ABEI, LEBU, KRPF, PSYCHO, GERE, LERE, VERK und WEIN. Die befragten Referenten waren allerdings meist nicht gleicher Ansicht; sie können sich wohl im Hinblick auf bestehende Interessengruppierungen und Proporzanforderungen weniger gut vorstellen, auf einen Teil der Mitglieder zu verzichten.

Im folgenden wollen wir uns mit dem eben grob angedeuteten Zusammenhang zwischen der Aufgabenstellung, der Struktur und Arbeitsweise und der Leistung von Beratungsgremien näher beschäftigen. Bei der Errichtung von Gremien und gelegentlich auch später noch werden Entscheidungen über ihre Formalstruktur getroffen. Ist die Gremienstruktur auch prinzipiell frei wählbar und stellt sie deswegen einen besonders günstigen Ansatzpunkt für Reformüberlegungen dar, so werden die Entscheidungen inhaltlich doch durch das Errichtungsmotiv und durch Effektivitätsüberlegungen beeinflusst. Insofern interessiert hier, welche Wirkungen die verschiedenen Strukturmerkmale tatsächlich zeitigen.

.3.2 Formalisierungsgrad

Ein erstes wichtiges Strukturmerkmal ist der Formalisierungsgrad der Gremien, worunter das Maß formeller Regelung der Gremienarbeit verstanden wird. Der Formalisierungsgrad der Gremien wird auf der Grundlage von drei relativ leicht feststellbaren Indikatoren bestimmt: Dem Vorhandensein einer Geschäftsordnung, dem Bestehen einer Vorsitzregelung und dem Vorhandensein institutionalisierter Untergliederungen.

Die Geschäftsordnungen enthalten wesentliche Vorstrukturierungen der Arbeitsweise der Gremien, u.a. was die Dauer der Amtsperiode, die Vorsitzregelung und Sitzungsleitung, Stimmberechtigung und Beschlußfähigkeit, Ausschuß oder Arbeitsgruppenbildung, Heranziehung von externem Sachverstand, Öffentlichkeit oder Vertraulichkeit der Sitzungen und Veröffentlichung der Ergebnisse angeht. Eine Geschäftsordnung zu haben, ist bei den Beratungseinrichtungen des BMJFG keineswegs die Regel. Gremien, die zur Behandlung eines konkreten Einzelproblems errichtet wurden, erhalten überwiegend keine Geschäftsordnung, während fast alle Gremien, die einen konkreten oder allgemeinen Dauerauftrag haben, auch eine Geschäftsordnung besitzen.

Was den zweiten Formalisierungsindikator betrifft, so interessiert unter dem Aspekt der Formalisierung lediglich die Tatsache, ob von Anfang an ein bestimmter Vorsitzender bestimmt wurde. Wenn eine Geschäftsordnung vorhanden ist, so enthält diese in der Regel eine Bestimmung über den Vorsitzenden; aber auch in einigen Fällen, in denen es keine Geschäftsordnung gibt, wurden feste Vorsitzende bestimmt.

Was schließlich den dritten Formalisierungsindikator angeht, so finden sich in den meisten der untersuchten Gremien irgendwelche zeitweisen oder ständigen Untergliederungen, in denen Teilprobleme des Aufgabenbereichs detaillierter als im Plenum

verhandelt werden können. Ausnahmen bilden hier nur einige sehr kleine Gremien und KRPF. Die lockerste Form zeitweiliger Untergliederungen sind fallweise zusammentretende Redaktionsausschüsse, wie es sie in zahlreichen BGR-Ausschüssen gibt. Nicht auf Dauer angelegte, wohl aber über einige Zeit existierende und zumeist problemspezifische Arbeitsgruppen finden sich bei einer größeren Anzahl von Gremien (z.B. bei FAMI und JUKU). Von fest institutionalisierten Untergliederungen sprechen wir dagegen erst dann, wenn innerhalb eines Gremiums ständige, meist bereichsspezifische Untergliederungen mit eigenen Vorsitzenden und einer Geschäftsordnung (der Geltungsbereich der GO des Gremiums wird expressis verbis auf die Ausschüsse ausgedehnt) existieren. Wenn solche Untergliederungen existieren, findet dort auch die Hauptarbeit des Gremiums statt. Gremien mit solcherart formalisierten Untergliederungen sind stets hierarchisch gegliedert: Es gibt ein Entschlußorgan und als Arbeitsorgan(e) den oder die Ausschüsse.

Tabelle 12 zeigt, wie sich die untersuchten Gremien im Hinblick auf die drei Formalisierungsmerkmale verteilen. Gruppiert man die Gremien nach der Punktschme des Index, dann ergeben sich drei Gruppen. In dem hier gemeinten Sinne nicht formalisiert sind die Gremien AMSI, GERE, KRPF, LERE, ZIFR, DROGEN. Stark formalisiert sind die Gremien AMBU, BGR, JUSP, LEBU und PSYCHO. Die übrigen Gremien fallen in eine Mittelkategorie. Vor allem die stark formalisierten Gremien bilden eine deutlich unterscheidbare Klasse: Sie wurden mit Ausnahme von PSYCHO vor 1969 gegründet und haben einen generellen, bereichsbezogenen Beratungsauftrag oder eine konkrete Daueraufgabe zu erfüllen, sie sind eher groß und sind gemischt (d.h. aus Wissenschaftlern, Verwaltung und/oder Interessenvertretern) zusammengesetzt und relativ konfliktfrei. Die niedrig formalisierten Gremien bilden keine derart homogene Gruppe, doch ist ihnen immerhin

Tabelle 12:

Formalisierungsgrad der Gremien

GREMIUM	Geschäftsordnung ¹⁾	Ausschuß-Formalisierung ²⁾	Vorsitzregelung ³⁾	Merkmals-Summe (Index)
ABEI	+		+	2
AMBU	+	+	+	3
AMSI				0
BGR (P1)	+	+	+	3
FAMI	+		+	2
FRZT			+	1
GERE				0
JUBE			+	1
JUKU	+		+	2
JUSP	+	+	+	3
KRPF				0
LEBU	+	+	+	3
LERE				0
PSYCHO	+	+	+	3
SERA	+		+	2
VERK	+		+	2
ZIFR				0
DROGEN				0

- LEGENDE:
- 1) Geschäftsordnung: + = vorhanden
 - 2) Formalisierung von Ausschüssen: + = ja
 - 3) Vorsitzregelung: + = Vorsitzender bestimmt

gemein, daß sie alle durch das Haus direkt betreut werden, so daß hier die Direktheit der Kommunikation und die größere Möglichkeit der Steuerung des Gremiums eine Formalisierung unnötig machen können.

Auf die Leistungsfähigkeit hat der Formalisierungsgrad keinen deutlichen Einfluß. Zwar wird der Einfluß der stark formalisierten Gremien von den Referenten eher als erheblich bezeichnet, was aber angesichts dieser großen und quasi zu Institutionen des BMJFG gewordenen Gremien nicht weiter erstaunt. Auf der anderen Seite fallen die fünf hoch formalisierten Gremien weder durch besonders gute Arbeitsweise noch durch einen größeren Enthusiasmus ihrer Mitglieder auf. Umgekehrt ist jedoch die niedrige Formalisierung auch kein Garant für ein gutes Funktionieren von Beratungseinrichtungen. Ein gewisser Grad an Formalisierung ist bei relativ großen und ständigen Beratungseinrichtungen eine arbeitstechnische Notwendigkeit, trägt aber nicht unmittelbar zu ihrer Effektivität bei.

5.3.3 Formen der Arbeitssteuerung

Anders ist es bei den Formen der Arbeitssteuerung, denen wir uns nun zuwenden. Für die wirksame Erfüllung der Gremienaufgaben ist die Steuerung der Gremientätigkeit durch das Haus von zentraler Bedeutung, wobei allerdings die optimale Steuerungsintensität von der Funktion abhängt, die ein Gremium erfüllen soll. So setzt die Funktion der kritischen Evaluation und in Grenzen auch die Funktion der Vermittlung von Anregungen für die Politik in einem bestimmten Bereich eine gewisse Selbständigkeit der Gremien voraus. Wir unterscheiden die folgenden Steuerungsformen:

- Steuerung über die Aufgabenstellung,
- Steuerung über die Formalstruktur,
- Steuerung des Ablaufs von Sitzungen,
- Steuerung über die Personalpolitik.

Steuerung über die Aufgabenstellung bedeutet, daß man durch die Formulierung der Aufgabe bzw. der jeweils vorgelegten Fragen (etwa beim BGR) dem Gremium mehr oder weniger Spielraum bei der Definition dessen lassen kann, was getan wird. Wir unterscheiden grob zwischen operational und nicht operational formulierten Aufgabenstellungen. Dabei erschweren bestimmte Gremienfunktionen zwangsläufig eine operationale Aufgabenstellung oder schließen sie gar aus. Das gilt für generelle, bereichsbezogene Zuständigkeiten genauso wie für den Auftrag zur Strukturierung eines neuen Problemfeldes, aber auch für politische Gremienfunktionen.

Steuerung über die Formalstruktur läuft in erster Linie über die Geschäftsordnung und/oder die Satzung des Gremiums. Durch die darin enthaltenen Regelungen wird allerdings nur ein institutioneller Rahmen gesetzt, in dem sich die Tätigkeit des Gremiums entfaltet, ohne daß damit ein gezielter Einfluß auf den inhaltlichen Aspekt der Beratungstätigkeit genommen werden kann.

Die Ablaufsteuerung kann über die Einberufung des Gremiums und die Erstellung der Basisordnung sowie die Ausarbeitung schriftlicher Diskussionsgrundlagen erfolgen, was teilweise an den Vorsitz gebunden ist. Die wesentliche Möglichkeit der Ablaufsteuerung liegt in der Sitzungsleitung selbst, was deshalb hier auch als Indikator der Ablaufsteuerung benutzt wird. Bei der unmittelbaren Zuordnung eines Gremiums zum Haus (Verknüpfung nach Typ 1) ist Ablaufsteuerung die Regel. Allerdings kann dieser Verknüpfungsmodus aus anderen Rücksichten nicht immer gewählt werden, wenn eine Ablaufsteuerung unter Gesichtspunkten der Steuerungsintensität wünschenswert erscheint. Je größer im übrigen der Steuerungseffekt der operational formulierten Aufgabenstellung ist,

umso eher kann auf die Ablaufsteuerung verzichtet werden. Fungiert ein Beiratsmitglied als Vorsitzender, sind die Möglichkeiten der Ablaufsteuerung durch das Haus deutlich schwächer. Entsprechend wichtig werden die Einstellungen und der Führungsstil des Vorsitzenden für die Abstimmung der Gremientätigkeit auf den aktuellen Beratungsbedarf.

Der letzte Hinweis zeigt, daß eine Steuerung über Personalpolitik eine wichtige Ersatzfunktion erfüllen kann, wenn eine Ablaufsteuerung nicht oder nur beschränkt möglich ist und der Steuerungseffekt der Aufgabenstellung schwach ist. Steuerung über Personalpolitik bedeutet, daß man versucht, die "richtigen Leute an den richtigen Platz" zu setzen. Sie hat nicht nur den Nachteil der Inflexibilität, indem die Personen nicht so leicht wieder ausgewechselt werden können, sondern ist in ihren Anwendungsmöglichkeiten auch durch formelle Regelungen über Zusammensetzung und Auswahl von Mitgliedern bzw. die Vorsitzendenwahl beschränkt. Häufig geschieht die Steuerung über Personalpolitik nur fallweise und auf informelle Art, so daß sie hier im folgenden vernachlässigt werden muß.

Tabelle 13 zeigt die Verteilung der untersuchten Gremien im Hinblick auf die Formen der Arbeitssteuerung. Die nachfolgende Tabelle 14 zeigt die verschiedenen Kombinationsformen der drei unterschiedenen Steuerungsformen. Diese Übersicht macht zunächst deutlich, daß die Gremien des Politikbereiches "Jugend, Familie und Soziales" durchweg weniger operationale Aufgabenstellungen haben als die der anderen beiden Politikbereiche. Wegen des inhaltlich offenen Beratungsauftrags gilt das auch für FRZT, ZIFR und PSYCHO, obwohl sie keine Gremien mit generellen, bereichsbezogenen, sondern mit einem speziellen Beratungsauftrag sind. Wo bei diesen Gremien eine hohe Ablauf-

Tabelle 13:

Arbeitssteuerung der Gremien

STEUERUNG GREMIEN	Aufgaben- steuerung ¹⁾	Formal- steuerung ²⁾	Ablauf- steuerung ³⁾
ABEI		+	
AMBU	+	+	+
AMSI	+		+
BGR (Pl)	+	+	+
BGR (Auss)	+	+	
FAMI		+	
FRZT			+
GERE	+		+
JUBE			
JUKU		+	
JUSP (K)	+	+	+
JUSP (A)	+	+	
KRPF	+		+
LEBU	+	+	
LERE	+		+
PSYCHO		+	
SERA (Ist)	+		+
SERA (Soll)	+	+	
VERK	+	+	
ZIFR			+
DROGEN	+		+

- LEGENDE:
- 1) Aufgabensteuerung: + = hoch (Aufgabenstellung operational)
 - 2) Formalsteuerung: + = hoch (GO vorhanden)
 - 3) Ablaufsteuerung: + = hoch (Sitzungen leitet ein Vertreter des Hauses)

Tabelle 14:

Typen der Arbeitssteuerung

Formal- steuerung	Aufgabensteuerung			
	niedrig		hoch	
	Ablaufsteuerung		Ablaufsteuerung	
	nein	ja	nein	ja
nein	JUBE	FRZT ZIFR	X	AMSI KRPF GERE LERE DROGEN
ja	FAMI ABEI JUKU PSYCHO	X	LEBU JUSP (A) SERA VERK BGR (AUSS)	AMBU JUSP (K) BGR (P1)

steuerung die niedrige Aufgabensteuerung kompensiert, funktionieren sie dennoch besonders gut (so FRZT, ZIFR). In den Politikbereichen "Gesundheit" und "Lebensmittel" mit hoher Aufgabensteuerung scheinen Ablauf- und Formalsteuerung weniger Gewicht zu haben. In Bereichen mit niedriger Aufgabensteuermöglichkeit kommt dagegen der Ablaufsteuerung, wie oben aufgrund allgemeiner Überlegungen schon vermutet, eine größere Bedeutung zu.

Die Bedeutung der Ablaufsteuerung zeigt sich besonders klar in der Tatsache, daß bei neun der elf Gremien mit hoher Ablaufsteuerung die Referenten uneingeschränkt bejahen, daß die Beratungserwartungen des Hauses erfüllt

werden, während das nur für drei der neun Gremien mit niedriger Ablaufsteuerung gilt. Ein Zeichen für die bessere Kommunikation zwischen Gremium und Haus in ablaufgesteuerten Gremien ist auch, daß dort die Mitglieder - zu Recht - mehrheitlich glauben, daß sie die Erwartungen des Hauses erfüllen. Aus diesem Ergebnis läßt sich die folgende Organisationsregel ableiten: Bei klar definierten, d.h. operationalen Aufgabenstellungen kann einem Gremiumsmitglied der Vorsitz übertragen werden, zumal wenn es sich um fachlich stark spezifizierte Probleme handelt, die nur noch der Experte, nicht aber der Verwaltungsmann vollkommen versteht. Bei wenig operationalen Aufgabenstellungen, die dem Gremium einen hohen Definitionsspielraum lassen, sollte ein Vertreter des Hauses die Sitzungen leiten, um die Problemlösungsentwicklung zu steuern - es sei denn, das Gremium soll die Funktion kritischer Bewertung erfüllen.

Auch bei systematischer und gezielter Arbeitssteuerung durch das Haus fehlt dem einzelnen Berater oft zwangsläufig das Überblickswissen, um anders als punktuell darauf reagieren zu können. Während im Hause der mittelfristig zu erwartende Beratungsbedarf wie auch die Beratungskapazität der Gremien wenigstens den betreuenden Fachreferenten im Überblick bekannt sind, sind für den Berater die Strukturen des Ministeriums, seine Vorhaben und die damit verbundenen Beratungsanforderungen nicht im gleichen Maße einsehbar, was zu Kommunikationsproblemen führen kann. Zwar meinen die meisten Beiratsmitglieder, die Vorhaben des Ministeriums wenigstens soweit zu kennen, wie es für die Erfüllung der eigenen Aufgaben nötig ist. Gleichzeitig meinen jedoch zwischen 25 und 30 % der Mitglieder, die Hausleitung würde von den Facheinheiten nicht ausreichend über die Arbeit des Gremiums unterrichtet, sie interessieren sich

nicht genügend dafür und das Gremium werde umgekehrt nicht genügend darüber informiert, ob und wie das Ministerium seine Vorschläge verwertet.

Da eine derart kritische Meinung zumindest das Selbstwertgefühl der Berater beeinträchtigen dürfte, lassen es diese Ergebnisse geraten erscheinen, den Beratungsgremien häufiger Hinweise auf den Verbleib ihrer Arbeitsergebnisse sowie auf deren Nützlichkeit zu geben, also die mehr informellen Aspekte der Kommunikation stärker zu beachten. Im übrigen konzentriert sich die Kritik an der kommunikativen Einbeziehung in die Arbeit des Hauses nicht auf die Gremien, die sich bisher immer als besonders problematisch erwiesen haben. Mangelnde Information und mangelndes Interesse der Leitung beklagen vor allem KUKO und VERK sowie der BGR-Ausschuß 4, während die mangelnde Kenntnis der Verwertung der eigenen Arbeitsergebnisse insbesondere von GERE, ZIFR und wiederum VERK beklagt wird.

3.4 Arbeitsweise der Gremien

Wie die Gremien ihre Aufgaben bewältigen, d.h. ihre faktische Arbeitsweise, ließe sich am besten durch Beobachtungen der Sitzungen ermitteln. Da es uns aber nicht möglich war, die Gremien systematisch über längere Zeit zu beobachten, müssen wir uns mit einigen Facetten der faktischen Arbeitsweise begnügen, die wir den Akten entnehmen oder wozu wir den notwendigerweise subjektiven Eindruck der Mitglieder erfragen könnten.

Nach Meinung der Mitglieder belastet die faktische Arbeitsverteilung in den Gremien nicht alle gleichmäßig. Die Mitglieder meinten:

- Die Hauptarbeit lastet auf dem Vorsitzenden 15,6 %
- die Arbeit verteilt sich auf einige besonders Engagierte (ggfs. einschließlich Vorsitzendem) 60,6 %
- die Arbeit ist einigermaßen gleichmäßig verteilt 23,5 %.

Gleichmäßig verteilt ist die Arbeit dabei vor allem in den überwiegend sehr kleinen Gremien FRZT, SERA, ZIFR, AMSI. In Gremien mit mehr als 15 Mitgliedern sind in der Regel nicht alle gleichmäßig belastet. Die Gremien, in denen alle Mitglieder gleichmäßig stark arbeiten, weisen neben der Größe noch weitere Gemeinsamkeiten auf. Sie arbeiten typischerweise an konkreten Dauer- oder Einzelaufgaben, sind überwiegend aus Wissenschaftlern zusammengesetzt, nur wenig oder nicht formalisiert und ablaufgesteuert. Was ihre Effektivität betrifft, so handelt es sich hier um eine Gruppe von Gremien, die im wesentlichen voll genutzt werden, nach Ansicht der Referenten und der Mitglieder die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen und auch einen erheblichen Einfluß auf Maßnahmen bzw. Entscheidungen des Hauses haben. Die eben genannten Merkmale der Organisation und Arbeitsweise bilden in dieser Kombination offensichtlich eine besonders günstige Voraussetzung für effektive Beratungstätigkeit. Da, wie mehrfach betont, der Gestaltungsfreiheit bei der Errichtung von Gremien durch die zu erfüllende Aufgabe Grenzen gesetzt sind, kann man dieses Ergebnis auch dahingehend formulieren, daß Beratung in der Form institutionalisierter Gremien besonders dann zufriedenstellende Ergebnisse bringt, wenn die zu erfüllende Funktion mit einer operationalen Aufgabenstellung, der Ablaufsteuerung durch das Haus, geringer Mitgliederzahl und geringer Formalisierung vereinbar ist.

Infrastruktur

Wichtig für die Leistungsfähigkeit der Gremien ist auch ihre Ausstattung mit verschiedenen organisatorischen oder arbeitsmäßigen Hilfen. Ähnlich wie bei der Formalisierung handelt es sich hier jedoch eher um arbeitstechnische Notwendigkeiten, deren Fehlen im Einzelfall bei objektivem Bedarf wohl hinderlich ist, deren Vorhandensein aber nicht unabhängig von anderen Faktoren zu einer besseren Leistung führt. Für besonders wichtig wird dabei die Ausstattung des Gremiums mit einem Protokollanten gehalten (von 78 % der Mitglieder). Dies gilt vor allem für die Gremien, in denen es auf genaue Formulierungen ankommt (so AMBU, LEBU, KUKO, KOKO sowie einige BGR-Ausschüsse), denn hier erfordert die Protokollführung professionelle Kompetenz, die ein Sachbearbeiter nicht ohne weiteres besitzt.

Die Befürwortung des Protokollanten ist relativ unabhängig von weiteren Ausstattungswünschen, die gleichzeitig seltener geäußert werden. Das bezieht sich einerseits auf die Verfügung über einen Assistenten, den noch 44 % der Mitglieder für wichtig halten, sowie auf eine vom Ministerium unabhängige Geschäftsstelle, die nur noch 23 % der befragten Mitglieder für wichtig halten. Dabei verteilen die wenigen Befürworter einer unabhängigen Geschäftsstelle sich in erster Linie auf die Gremien, die tatsächlich über eine solche verfügen (AMBU, JUBE, PSYCHO); dazu kommt allerdings das Jugendkuratorium, das noch nicht über eine eigene Geschäftsstelle verfügt, aber stark danach strebt.

Die Mehrzahl der untersuchten Gremien zieht bei Gelegenheit weiteren Sachverstand in unterschiedlicher Form heran, und zwar aus nachgeordneten Behörden oder von institutionell geförderten Einrichtungen des Ministeriums (z.B. AMBU, BGR vom BGA; JUBE, JUKU und FAMI vom DJI; SERA vom PEI; VERK

von der Bundesanstalt für Verkehr), als Anhörung von Sachverständigen oder in Form von Einzelgutachten. In den meisten Fällen ist diese Heranziehung weiteren Sachverständigen nicht von der Verfügung über eigene Mittel abhängig. Dennoch wird dieser Wunsch häufig ausgesprochen (48 % der Befragten).

Die Befürwortung einer eigenen Geschäftsstelle, eines Assistenten und der Verfügung über Eigenmittel stellt einen in sich geschlossenen Komplex dar (die Befürwortungen korrelieren untereinander), der zusätzlich noch mit der Auffassung zusammenhängt, ehrenamtliche Beratungstätigkeit sei nicht mehr zeitgemäß und müsse vielmehr bezahlt werden. Hieraus läßt sich deutlich ablesen, daß bei einigen Gremien Tendenzen zum institutionellen Ausbau und zur "Professionalisierung" der Beratungstätigkeit bestehen, die gleichzeitig ein gewisses Autonomiebestreben einschließen.

5.3.6 Empfundene Mängel

Im allgemeinen bleiben den Mitgliedern strukturbedingte Funktionsmängel ihrer Gremien keineswegs verborgen. Wenn auch die meisten Mitglieder die Organisation der Arbeit ihres Gremiums für zweckmäßig halten (73 %) und seine personelle Zusammensetzung angesichts der Aufgabenstellung sinnvoll finden (77 %), dann konzentrieren die negativen Antworten auf diese beiden Fragen sich doch sehr deutlich auf jene Gremien, die im Hinblick auf ihre Nutzung, ihren Einfluß und ihre Erwartungserfüllung weiter oben besonders negativ beurteilt wurden (nämlich ABEI, FAMI, JUKU, GEPE und KRPF; mit Abstand am unzufriedensten sind dabei die Mitglieder von JUKU). Das Ergebnis wird eindrucksvoll bestätigt, wenn man neben dem Urteil über Organisation und Zusammensetzung des Gremiums noch die Zufriedenheit mit der eigenen Beratertätigkeit (vgl. oben) einbezieht und

aus diesen drei Variablen einen Arbeitszufriedenheitsindex bildet. Neben zwei BGR-Ausschüssen (1 und 3) finden sich dann in der Gruppe der Gremien mit den unzufriedensten Mitgliedern ABEI, FAMI und JUKU sowie GERE und KRPF. Dabei dürfte die Unzufriedenheit der Mitglieder eher ein subjektiver Reflex der Funktionsschwächen sein, als daß die Unzufriedenheit wesentliche Ursache der mangelnden Gremienleistung wäre.

Im übrigen geben die Ergebnisse dieses Kapitels rückblickend noch zusätzliche Hinweise auf die Gründe der bei den fünf genannten Gremien auftretenden Mängel sowie auf den Stellenwert der Struktur und der Arbeitsweise von Gremien. Die drei problematischen Gremien mit genereller, bereichsbezogener Zuständigkeit haben eigene Vorsitzende (geringe Ablaufsteuerung durch das Haus) und wenig operationale Aufgabenstellungen. Beides gilt jedoch nicht für die Gremien GERE und KRPF. Offensichtlich können Strukturvariablen und faktische Arbeitsweise unter bestimmten Umständen in den Beratungsprozeß zwischen Errichtung und Beratungsergebnis eingreifen - sie können aber nicht entscheidend die mit dem Errichtungsmotiv zusammenhängenden Probleme neutralisieren. So ist es denkbar, daß die Gremien ABEI, FAMI und JUKU durch Problemeingrenzung und Ablaufsteuerung durch ~~das~~ Haus zu funktionierenden Gremien umgestaltet werden. GERE und KRPF sind dagegen in dieser Hinsicht schon optimal organisiert, jedoch liegt im Errichtungsprozeß die Institutionalisierung eines Konfliktes, die ein Funktionieren dieser Gremien im Sinne der Hervorbringung eines greifbaren und verwertbaren Arbeitsprodukts sehr schwer macht.

3.4 Konflikte im Beratungsprozeß

Als letzter Aspekt der Funktionsweise von Beratungsgremien soll auf die bei der Beratungstätigkeit auftretenden Konflikte eingegangen werden. Wie die Korrelationsanalyse zeigen konnte, beeinträchtigen Konflikte sowohl die Zufriedenheit der Berater mit ihrer Tätigkeit als auch die Gremienleistung. Auf jeden Fall erweisen sich wiederum die fünf im Hinblick auf ihre Leistungen negativ beurteilten Gremien ABEI, FAMI, JUKU, GERE und KRPF als besonders konfliktintensiv (Grundlage: Aktenanalyse, Referenteninterviews und Mitgliederbefragung). Hier interessiert vor allem die Frage, ob die Konflikte in und mit den genannten Gremien prinzipiell vermeidbar wären, es sich also um abstellbare Fehler handelt, oder ob die Konflikte unvermeidbar mit dem Beratungsauftrag der betreffenden Gremien zusammenhängen.

Bei der Untersuchung konnten wir eine Vielzahl unterschiedlicher Konfliktarten feststellen, die häufiger auftreten. Im einzelnen handelt es sich dabei um:

(1) Konflikte des Ressorts mit einzelnen Beratern:

Bei JUBE etwa beteiligte sich ein Berater nicht an der Arbeit. Von den anderen Beratern wurde eine abweichende politische Auffassung als Ursache vermutet.

(2) Konflikte zwischen den Beratern:

Bei PSYCHO etwa vertrat eine kleinere Gruppe von Beratern eine von der Mehrheit abweichende Auffassung über Stellenwert und Methode der Psychiatrie, die sie mit Nachdruck und der Drohung, eventuell ein Gegengutachten zu erarbeiten, gegenüber der Mehrheit zur Geltung zu bringen verstand.

(3) Konflikte wegen der Nichtberücksichtigung bestimmter Interessengruppen bei der Berufung in das Beratungsgremium: Bei KRPF etwa wurde die Mitgliederzahl des Gremiums erheblich ausgeweitet, um alle als relevant erachteten Berufsverbände des Bereichs Krankenpflege beteiligen zu können.

(4) Konflikte aufgrund unterschiedlicher Orientierungsstandards von Wissenschaftlern und politischen Praktikern:
Bei FRZT etwa wurde eine längere Anlaufphase dazu verwendet, eine gemeinsame praxisorientierte Sprache zu entwickeln.

(5) Kompetenzkonflikte zwischen einzelnen Beratungsgremien:
Im Falle von BGR 1 und BGR 3 wurden zu nahezu identischen Beratungsthemen unterschiedliche Lösungen entwickelt. Eine Abstimmung konnte über das Plenum des BGR unter zeitlicher Verzögerung herbeigeführt werden.

(6) Konflikte zwischen Beratungsgremien und BMJFG:
In unserem Zusammenhang interessieren hier die in vielfältiger Weise zwischen dem Haus und einzelnen Beratungsgremien auftretenden Konflikte am meisten. Im einzelnen geht es dabei vor allem um Meinungsunterschiede hinsichtlich der Auswahl von Beratungsschemen und um Meinungsunterschiede in der Sache selbst. Einen gewissen Eindruck von der Häufigkeit solcher Konflikte gibt die Antwort der Mitglieder auf die Frage, ob es vorkomme, daß ihr Gremium in seinen Voten eine andere Meinung vertrete als das Ministerium. Nur 12 % der Mitglieder verneinten das zumindest gelegentliche Auftreten solcher Divergenzen; etwa die Hälfte bejahte es, und die übrigen verwiesen darauf, daß ihr Gremium keine Voten abgebe bzw. dies zumindest bisher noch nicht getan hätte. Dabei zählen zu den Gremien, die sich nach Angaben der Mitglieder besonders häufig in sachlichen Meinungsverschiedenheiten mit dem Haus befinden, nicht nur die auch sonst als problematisch angesehenen JUKU, FAMI und KRPF, sondern ebenfalls LERE, KOKO und einige BGR-Ausschüsse, die im übrigen gut funktionierende Gremien sind.

Das verweist bereits auf die Tatsache, daß die Mehrzahl der zwischen dem BMJFG und den Gremien auftretenden Konflikte in irgendeiner Form geregelt wird, ohne langfristig die Beratungsleistung zu beeinträchtigen. Eine typische Form der Konfliktregelung ist dabei die Suche nach einem Kompro-

miß, der den Positionen beider Seiten einigermaßen entgegenkommt. In anderen Fällen macht das BMJFG seinen Einfluß gegenüber dem Beratungsgremium geltend, um so eine unerwünschte Entwicklung bei den Beratungen zu vermeiden. Genauso häufig verweisen die Unterlagen aber auf ein Nachgeben des Ministeriums gegenüber externen Forderungen, besonders im Falle des Wunsches nach Berufung in ein Beratungsgremium. Konnte in bestimmten Fällen kein Kompromiß zwischen Gremium und BMJFG herbeigeführt werden, so wurde u.a. der Weg einer Distanzierung von einem vorliegenden Beratungsergebnis gewählt (Beispiele: 2. Familienbericht und die JUKU-Arbeit "Mehr Chancen für die Jugend", BMJFG-Schriftenreihe, Bd. 13). Nicht zu übersehen ist letztlich, daß auch der Zeitfaktor eine wesentliche Rolle spielt, da bei der relativ geringen Tagungshäufigkeit der Beratungsgremien sich bestimmte Konfliktstoffe praktisch "von selbst" regeln oder sogar in Vergessenheit geraten.

Zu erörtern bleiben somit letztlich nur diejenigen Fälle, in denen dauerhafte Konflikte die Kommunikationsbeziehungen zwischen Berater und Beratenem nachhaltig stören bzw. als inadäquat zu erachtende Konfliktregelungsformen angewandt wurden. Hierfür kann es drei hauptsächliche Gründe geben:

- das besonders hohe Konfliktpotential eines bestimmten Politikfeldes,
- das besonders hohe Konfliktpotential bestimmter Beratungsaufträge bzw. Funktionserwartungen sowie
- die Wahl einer Organisationsform, die das Auftreten von Konflikten begünstigt.

Was zunächst den ersten Punkt angeht, so variiert die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Konflikten zwischen den Politikbereichen. Besonders konfliktintensiv ist der Bereich der medizinischen Versorgung, in dem eine eindeutige Interessendivergenz zwischen BMJFG als Vertreter der Abnehmer medizinischer Leistungen und Mitverantwortlichem für die

Bereitstellung der medizinischen Infrastruktur und der Ärzteschaft als Anbieter medizinischer Leistungen und Nutzer der medizinischen Infrastruktur besteht. Diese Konflikte werden jedoch meistens nicht auf der Ebene des Beratungswesens ausgetragen (Ausnahme: GERE), da die Trennungslinien zwischen den Kontrahenten eindeutig fixiert sind und die Ärzteschaft aufgrund ihrer gesellschaftlichen Stellung Zugang zu wesentlich wirkungsvolleren Ebenen der Konfliktaustragung besitzt.

Interessendivergenzen bestehen auch im Bereich des Lebensmittel- und Arzneimittelwesens. Hier sind es typischerweise konkrete Normsetzungen oder Einzelregelungen, die jeweils ganz bestimmte (ökonomische) Interessen berühren. Dieser konkrete und abgegrenzte Charakter der Konflikte auf dem Hintergrund eines gewissen Einverständnisses über die Notwendigkeit von Regelungen überhaupt erleichtert die Konfliktregelung und verhindert oder schwächt doch den Aufbau dauerhafter, intensiver und generalisierter Konfliktfronten. So ergab denn auch die Befragung der Beiratsmitglieder, daß in den Gremien AMSI, AM33, KOKO und LERE zwar häufig Einzelvoten abgegeben wurden, die von der Meinung des Ministeriums abwichen, daß man über diese Voten aber später meist zu einer grundsätzlichen Einigung gelangte.

Grundsätzlich anders gelagert ist die Problematik dagegen im Bereich der Jugend-, Familien- und Altenpolitik sowie bei Fragen der nicht-ärztlichen medizinischen Berufe. Auf der Seite der Interessenten besteht hier kein ähnlicher Organisationsgrad wie etwa bei der Ärzteschaft, da die angesprochenen Gruppen entweder überhaupt nicht genau abgrenzbar oder interessenmäßig diffus (Jugend, Familie, Alte, soziale Randgruppen), aufgrund ihrer gesellschaftlich schwachen Stellung aus eigenen Kräften nicht organisierungsfähig oder aufgrund beruflicher Spezialisierung organisatorisch zersplittert (nicht-ärztliche Berufe) sind. Die Folge ist

einerseits das Entstehen einer Vielzahl von kaum durchsetzungsfähigen Interessentengruppen, andererseits das Auftreten von Gruppen oder Personen, die aufgrund einer bestimmten allgemeinen ideologischen Grundposition die vermeintlichen Interessen der nicht organisierten Gruppen advokatorisch zu vertreten suchen. Die Fragmentierung der Interessentengruppen sowie ihre relative Schwäche bringen es nahezu zwangsläufig mit sich, daß die für die Interessenten leicht zugängliche Ebene der Beratungsgremien zu einem vorrangigen Feld der Konfliktaustragung wird. Die Konfliktregelung wird dabei durch die Vielzahl der in ihrem Verhalten nicht genau prognostizierbaren Einzelinteressenten erschwert; hinzu kommt, daß zur Konfliktregelung weniger als in anderen Bereichen der Beratung auf empirische Fakten als Beurteilungsmaßstab unterschiedlicher Positionen rekurriert werden kann, da Kausalzusammenhänge im sozialen Bereich selten klar und eindeutig nachgewiesen werden können. Schließlich erschwert manchmal auch die in diesem Bereich herrschende Zersplitterung der Zuständigkeiten die Konfliktregelung. So ist in diesem Politikbereich das Beratungswesen besonders mit vielfältigen, manchmal diffusen und schwer regelbaren Konflikten belastet.

Die Bedeutung der intendierten Gremienfunktion für die Konfliktintensität kann ein Vergleich der Gremien GERE und KRPF mit den anderen im Gesundheitsbereich tätigen Beratungseinrichtungen illustrieren. GERE und KRPF wurden in Zusammenhang mit aktuellen Auseinandersetzungen und vorwiegend zur Konfliktaustragung bzw. politischen Unterstützung des Ministeriums in der Verfolgung seiner Absichten errichtet, d.h. in diesen Gremien wurden bestehende Konfliktfelder sozusagen institutionalisiert. Charakteristisch ist, daß beiden Gremien von den Mitgliedern eine gewisse Alibifunktion zugeschrieben wird, d.h. man hält die sachliche Meinung

des Hauses für schon feststehend, so daß - zumal bei GERE - die bloße Existenz des Gremiums eine seiner wesentlichen Funktionen darstellte. Dabei kann die gezielt herbeigeführte Konfrontation von Interessen in einem Gremium wichtige klärende Wirkungen haben (die divergierenden Zielvorstellungen werden wechselseitig zu Gehör gebracht, wobei Unklarheiten der Zielformulierung beseitigt und der Umfang der Unterstützung kontroverser Positionen sichtbar werden) und zur Verdeutlichung sachgegebener Restriktionen und damit eventuell zur Einschränkung von Ansprüchen beitragen. Wichtiger kann im Einzelfall noch die Symbolfunktion der Gremienexistenz sein, durch die den Interessenten die Bereitschaft des Ministeriums zur Zusammenarbeit gezeigt wird, während gleichzeitig aktuelle Forderungen von außen mit dem Verweis auf den tätigen Beirat abgewiesen oder hingehalten werden können. Allerdings verlangt sowohl die Konstruktion wie die begleitende Steuerung von Gremien, die derartige Funktionen erfüllen sollen, besondere Aufmerksamkeit, wenn man verhindern will, daß der Konflikt für das Ministerium nicht mehr kontrollierbar und grundsätzlich eher verschärft als in eine regelungsfähige Form überführt wird.

Auch bei den Gremien ABEI, FAMI und JUKU ist der Beratungsauftrag potentiell konfliktträchtig, jedoch nicht durch die intendierte Konfrontation divergierender Positionen innerhalb des Gremiums bzw. zwischen Gremium und BMJFG, sondern durch seine weite und allgemeine Formulierung, die ein Durchschlagen der strukturell angelegten Konfliktträchtigkeit des betreffenden Umweltbereichs oder Politikfeldes begünstigt, wenn dem nicht durch intensive Steuerung entgegengewirkt wird. Gerade das findet jedoch, wie oben gezeigt, bei diesen Gremien nicht statt, so daß hier auch der dritte der genannten Gründe für das Auftreten dauerhafter und unregelter Konflikte zutrifft.

Die Analyse in diesem Kapitel hat somit gezeigt, daß für das mangelhafte Funktionieren bestimmter Beratungsgremien nicht allein und oft nicht einmal primär frei wählbare Organisationsformen verantwortlich sind, sondern daß bestimmte Beratungsaufträge selber problematisch sind, sei es unmittelbar oder infolge der von ihnen quasi erzwungenen Entscheidungen über Größe, Zusammensetzung, Struktur und organisatorische Verknüpfung des Gremiums mit dem Haus. Das wird zu berücksichtigen sein, wenn Vorschläge für die Veränderung des gegenwärtigen Beratungssystems im BMJFG gemacht werden.

III. Verbesserungsvorschläge

1. Vorbemerkung

Die Anzahl der als fortbestehend ermittelten Beratungseinrichtungen des BMJFG nimmt sich, gemessen an den spezifischen Aufgaben dieses Ministeriums sowie der damit verbundenen Interessenvielfalt, verhältnismäßig bescheiden aus. Sie beläuft sich gegenwärtig - ohne den Gemeinsamen Beirat für Verkehrsmedizin (Federführung beim BMV), aber mit den jeweils neu zu berufenden Berichtskommis- sionen - auf 12. Diese Feststellung wird allerdings da- durch relativiert, daß dem BMJFG im nachgeordneten Be- reich besonders mit dem Bundesgesundheitsamt eine Ein- richtung zur Verfügung steht, die ebenfalls Beratungs- leistungen zu erbringen hat, und daß im Haushaltskapi- tel dieser Behörde wie auch im Paul-Ehrlich-Institut Be- ratungsgremien ausgewiesen sind, deren Arbeit ihm eben- falls zugute kommt (z.B. Kommission zur Vorbereitung eines deutschen Arzneibuches).

Gleichwohl ist davon auszugehen, daß wegen der verschie- denartigen Zwecke (Funktionen), die mit den Beratungs- einrichtungen verfolgt werden, ein Bedarf an unmittelba- rer Beratung des Ministeriums durch Externe in bestimm- ten Fällen besteht. Es ist ferner zu berücksichtigen, daß die Ergänzung spezifischen Sachverständigenstandes des Ministeriums durch die Heranziehung Externer vielfach wirtschaftlicher ist als eine Ausweitung seiner personellen Kapazität und oft der einzige Weg, um Lücken im Sachwissen zu schließen.

Anzahl der
Gremien

Notwendig-
keit exter-
ner Beratung

Im übrigen ist noch darauf hinzuweisen, daß nicht alle 12 "Beratungseinrichtungen" tatsächlich das Ministerium unmittelbar beraten. Kuratorium und Ausschuß für die Bundesjugendspiele erfüllen keine Beratungsfunktionen, sondern erbringen eigenständige Leistungen; auch die Berichtskommissionen sowie die Sachverständigenkommission zur Erarbeitung der Enquête über die Lage der Psychiatrie können nur in einem sehr vermittelten Sinne als Beratungsgremien angesehen werden.

Entscheidend ist indessen nicht so sehr die Anzahl der Beratungseinrichtungen als die Auftragsgestaltung im einzelnen sowie die Organisation des Beratungswesens insgesamt. Der Umfang externer Beratung kann allerdings insoweit problematisch sein, als diese nur sinnvoll ist, wenn die Beratungsleistungen vom Ministerium verkraftet werden können. Schon unter diesem Aspekt können vor allem bereichsbezogene Beratungseinrichtungen mit Initiativfunktionen im Einzelfall zum Problem werden. Außerdem beansprucht zumindest ein Teil der Gremien - in unterschiedlichem Umfang - personelle Kapazität des Ministeriums für die Steuerung der Beratungstätigkeit.

Die Vorschläge in diesem Berichtsteil zielen auf Effektivität und Effizienz des Beratungswesens. Der Partizipationsgedanke - soweit er im Beratungswesen Raum hat - ist nicht gesondert berücksichtigt. Doch ist er in bestimmten Formen der Beratung impliziert.

2. Typologie

Die Untersuchung hat erkennen lassen, daß bei der Schaffung der Einrichtungen in der Vergangenheit uneinheitlich verfahren wurde. Zwar sind angesichts der unterschiedlichen

Grenzen der
Beratung

Wildwuchs

Funktionen, denen externe Beratung dienen soll, Differenzierungen z.B. in der Institutionalisierung, im Formalisierungsgrad sowie in Art und Umfang der Steuerung usw. unvermeidlich. Es ist aber nicht zu übersehen, daß die jeweils punktuell getroffenen Entscheidungen einen gewissen Wildwuchs verursacht haben, der auch in den verschiedenartigsten Bezeichnungen Niederschlag fand.

Dagegen ist dann nichts zu sagen, wenn sich aus der Bezeichnung Rückschlüsse auf die Art der zugeordneten Aufgabenstellung ergeben. Dies ist jedoch nicht durchweg der Fall.

Nach allgemeinem Sprachgebrauch hat ein Beirat keine eigenständigen Leistungen etwa in der Form eines abschließenden Werkes (Gutachten oder Bericht) zu erbringen. Bei Kommissionen ist es umgekehrt; ihre Arbeit kann sich aber auch in einem fortlaufenden Werk niederschlagen (vgl. z.B. die Buchkommissionen). Kuratorien unterscheiden sich von den vorgenannten Typen durch Entscheidungs- oder Kontrollbefugnisse innerhalb eines überantworteten Bereichs. Sie sind nicht Beratungseinrichtungen im engeren Sinne.

Legt man diese Terminologie zugrunde, dann durften z.B. die Gremien zur Neuordnung der Krankenpflegeausbildung, zur Neuregelung des ärztlichen Gebührenrechts und zur Gesamtreform des Lebensmittelrechts nicht die Bezeichnung "Kommission" führen. Das gleiche gilt für die Kommission "Umweltradioaktivität". Die Bezeichnung "Kuratorium für die Bundesjugendspiele" ist zutreffend, dagegen nicht die Bezeichnung "Bundesjugendkuratorium". Dieses ist ein Beirat (mit Ausschüssen).

Anhörungen
Gesprächs-
kreise

Von diesen institutionalisierten Typen zu unterscheiden sind Sachverständigenanhörungen (einzeln oder kleiner Kreis, jeweils ad hoc, auch in wechselnder Zusammensetzung) sowie Gesprächskreise, die zwar für längere Zeit vorgesehen sind, aber ohne jede Formalisierung, und die nur bei Bedarf, sei es zu einem bestimmten Problem, sei es bereichsbezogen, einberufen werden. Einen solchen Gesprächskreis stellt wohl die sog. Sachverständigenkommission für Zigeunerfragen dar.

Notwendig-
keit ein-
heitlicher
Terminologie

Es wird angeregt, in künftigen Fällen im Interesse größerer Transparenz eine einheitliche Terminologie für die verschiedenen Beratungsformen zu wählen. Dies ist - abgesehen von der Optik - auch aus haushaltstechnischen Gründen geboten, da nur die Kosten für Beiräte und Kuratorien sowie allenfalls für solche Kommissionen in den Beiratstitel gehören, die ein fortlaufendes Arbeitsprodukt zu erstellen haben (vgl. dazu auch die Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes).

Die Kosten für ad hoc-Anhörungen von Sachverständigen sowie für Gesprächskreise sollten aus dem Sachverständigentitel aufgebracht werden, da andernfalls über den Haushalt eine nicht gewünschte Institutionalisierung mit vermeintlichen oder tatsächlichen Sachzwängen erreicht wird.

3. Leitlinien für eine Neuordnung

Beratungs-
funktionen

Bei einer Neuordnung des Beratungswesens liegt es nahe, an den unterschiedlichen Funktionen anzuknüpfen, denen externe Beratung dienen soll. Sie lassen sich - vergrößert - in zwei Kategorien fassen,

- noch
Beratungs-
funktionen
- fachliche Beratungs- und Unterstützungsfunktionen (Problemhinweis, Problemlösung, Hilfe bei der Durchführung, Evaluation der Wirkungen von Maßnahmen),
 - politische Beratungs- und Unterstützungsfunktionen (Interessenvertretung, Interessenberücksichtigung, Konsensbildung)

Mehrfach-
funktionen

Die Schwierigkeit besteht darin, daß die Beratungsgremien selten nur eine der genannten Funktionen allein erfüllen. Auch Fachgremien, selbst wissenschaftliche Fachgremien, haben zusätzlich Konsensbildungsfunktion. Umgekehrt erbringen Gremien, die zur Konfliktlösung, zum Interessenausgleich oder zur Interessenartikulation beitragen sollen, in aller Regel auch fachliche Beratungsleistungen.

Gleichwohl hat die Untersuchung der einzelnen Gremien Ergebnisse gebracht, die einige generelle Aussagen ermöglichen. Sie gelten auch für die Beratung bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften durch das Ministerium.

- 3.1
- problemorientierte Beratung
- Fachgremien für konkrete Einzelprobleme (z.B. Gesamtreform des Lebensmittelrechtes, Arzneimittelsicherheit) sowie für konkrete Daueraufgaben (z.B. Buchkommissionen, Kuratorium und Ausschuß für Bundesjugendspiele) haben sich als wirksam erwiesen, und zwar auch insoweit, als ein gewisser Interessenausgleich mit zu den Funktionen gehört.

Ausnahmen bilden die Kleine Kommission zur Neuordnung der Krankenpflegeausbildung sowie die Sachverständigenkommission zur Neuregelung des ärztlichen Gebührenrechtes. Sie waren von vornherein nach Zusammensetzung und konkreter Aufgabenstellung in hohem Maße konfliktträchtig. Dabei war der Konfliktstoff schon so eindeutig strukturiert, daß es sehr schwierig sein mußte, in einem Beirat zu Kompromissen zu finden, und dies trotz klarer Aufgabenstellung und hoher Ablaufsteuerung (Vorsitz bei einem Ressortvertreter).

bereichsbe-
zogene Bera-
tung

Als grundsätzlich problematisch stellten sich bereichsbe-
zogene Beratungsgremien heraus, besonders soweit bei ihnen
auch politische Beratungsfunktionen ins Gewicht fallen
(Bundesjugendkuratorium, Wissenschaftlicher Beirat für
Familienfragen, Beirat für Fragen der älteren Generation).
Zum Teil gilt dies aber auch - aus anderen Gründen - für
den Bundesgesundheitsrat.

3.2 Angesichts dieser Ergebnisse ist nach den Voraussetzungen
zu fragen, unter denen Beratungsgremien in institutionalisi-
erter Form (Beiräte, Kommissionen) eingerichtet werden
sollen.

3.2.1 Generell läßt sich sagen, daß diese Formen der Beratung
nur in Betracht kommen, wenn

generelle Vor-
aussetzungen
f. die Ein-
richtung von
Gremien

- der Umfang und der Schwierigkeitsgrad der zu lösenden
Probleme (noch zu geringe Strukturierung eines Problem-
bereichs),
- die Art der Aufgaben (Anforderungen an spezifischen Sach-
verstand in Fachfragen und/oder Erfahrungswissen für
politische Beratungsfunktionen),
- die Dauer der Aufgabe (mindestens zwei Jahre)

negative Vor-
aussetzungen:
andere Bera-
tungsmöglich-
keiten

zusammengenommen eine institutionalisierte Form für die
Heranziehung Externer angezeigt erscheinen lassen und
andere Beratungsmöglichkeiten nicht zur Verfügung stehen
oder im Einzelfall weniger zweckmäßig sind.

3.2.2 Beratung durch
nachg. Behör-
den u. Zu-
schußempfän-
ger

In vielen Fällen bieten sich andere Beratungsmöglichkeiten an.
In erster Linie ist dabei an nachgeordnete Einrichtungen
besonders des eigenen Ressorts und an Zuwendungsempfänger
zu denken, soweit dort der notwendige Sachverstand zur
Verfügung steht. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die
Heranziehung externen Sachverstandes durch die Einrichtung
von Beiräten oder Kommissionen nach dem Ergebnis der Unter-

suchung nie ganz risikofrei und überdies mit einem laufenden Aufwand (Steuerung, Kosten) verbunden ist. Der Aufwand für die Steuerung dürfte im allgemeinen kaum geringer sein als bei der Beauftragung der eigenen Einrichtung. Hier wie dort bedarf es einer klaren Aufgabenformulierung und der Aufrechterhaltung eines ausreichenden Kontaktes.

Im übrigen ist es einfacher, einer eigenen Einrichtung einen Auftrag wieder zu entziehen, als einen Beirat aufzulösen, der die Erwartungen nicht erfüllt.

Allerdings kommt eine Beauftragung etwa des Bundesgesundheitsamtes oder einer ähnlichen Einrichtung nur in Betracht, wenn konkrete Fachfragen oder Fragenkomplexe zu klären sind. Sog. politische Beratungs- oder Unterstützungsfunktionen kann es, wenn fachliche Gesichtspunkte nicht im Vordergrund stehen, kaum erfüllen.

Bei Zuwendungsempfängern, besonders mit gesellschaftspolitisch relevanter Aufgabenstellung (z.B. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Deutsches Zentrum für Altersfragen), kann dies anders sein. Sie kommen deshalb **a u c h** für politische Beratungsfunktionen in Betracht.

3.2.3 Auch wenn externe Beratung nötig ist, ist zu prüfen, ob es einer Institutionalisierung bedarf. Unter bestimmten Voraussetzungen bieten sich andere Lösungsmöglichkeiten an:

- Wenn Sachverstand aus Wissenschaft und Forschung benötigt wird, kann es genügen, zu einzelnen Fachfragen ad hoc Anhörungen einzelner Sachverständiger oder einer kleinen Gruppe von Sachverständigen durchzuführen. Eine mehrfache Heranziehung kann motivierend wirken, also das nötige Engagement herbeiführen.

- Unter den gleichen Voraussetzungen kann es sich empfehlen, einen losen Gesprächskreis von Sachverständigen zu bilden, der bei Bedarf einberufen wird und zu dessen Stamm im Einzelfall auch weitere Sachverständige hinzugezogen werden können. Diese Form eignet sich auch für bereichsbezogene, insbesondere politische Beratungsfunktionen (Durchsetzungschancen vorgesehener Maßnahmen, Interessenartikulation usw.). Die Zahl der Sachverständigen sollte dabei klein gehalten und von jeglicher Formalisierung abgesehen werden. Solche Gesprächskreise mit politischer Beratungsfunktion eignen sich auch für die höheren Leitungsebenen.

Gesprächs-
kreise

3.2.4 Wenn Sachverstand aus Wissenschaft und Forschung für konzeptionelle Arbeiten benötigt wird und zur Strukturierung eines Problemfeldes ein erheblicher Aufwand bei der Sammlung und Verarbeitung von Daten und Fakten vorauszusehen ist, kann es sich anbieten, die externe Beratung als "gelenkte Forschung" zu organisieren. Sie ist eine in ihrer Effektivität hoch einzuschätzende Alternative zu sonst üblichen Kommissionen, soweit diese nicht aus anderen Gründen im Einzelfall den Vorzug verdienen. Folgende Varianten kommen in Betracht:

Beratung bei
konzeptionel-
len Arbeiten:

- Wenn umfangreiche Forschungsarbeiten mit Primärdatenerhebung nötig sind, empfiehlt sich die Vergabe aufeinander abgestimmter Forschungsaufträge. Sie müssen komplementär definiert sein. Die Koordinationsleistung des Ministeriums liegt dabei in der Aufstellung des Forschungsprogramms und in der Auswahl der Auftragnehmer für die Teilprojekte. Es kann zweckmäßig sein, die Auftragnehmer (Bewerber) zusammenzubringen und zur gegenseitigen Feinabstimmung zu veranlassen. Auftragnehmer sind dabei in der Regel Institutsleiter, nicht die Forscher selber.

Forschungs-
aufträge

- Eine weitere Variante ist die straff koordinierte Gruppe von Experten, die aufgrund eines Werkvertrages tätig werden und die teils in Einzelarbeit, teils im Team die konzeptionelle Leistung (z.B. ein Programm) erarbeiten. Ein Beispiel hierfür ist die Projektgruppe Freizeit und Erholung. Diese Form beansprucht jedoch einen erheblichen Zeitaufwand für die Steuerung des Projektes. Sie setzt voraus, daß aktive jüngere Forscher gewonnen werden, nicht die Institutsleiter.
- Eine Alternative zu den beiden vorgenannten Formen stellen Projektgruppen dar, die entweder die Funktion eines steering committee haben, also gehalten sind, nach ausreichender Strukturierung der Probleme Wissenschaftler zu Untersuchungen und zur Erarbeitung von Lösungsvorschlägen heranzuziehen sowie ihre Arbeit aufeinander abzustimmen, oder in denen Ressortvertreter und Experten auf Zeit zusammenwirken, um die angestrebte Gesamtleistung gemeinsam zu erbringen (gemischt zusammengesetzte Projektgruppen).

Beiden Formen ist gemeinsam, daß abweichend von der klassischen Form der Beratung diejenigen, die die Entscheidung vorbereiten, mit den Trägern des speziellen Sachverständs ständig zusammenwirken und gemeinsam den Entscheidungsvorschlag entwickeln. Der Vorteil liegt darin, daß die dabei notwendige enge Zusammenarbeit die Wissenschaftsferne der Praktiker wie die fehlende Praxisnähe der Wissenschaftler ebenso schnell überwinden hilft wie die anfänglich vorhandenen Verständigungsschwierigkeiten.

Diese Alternative eignet sich besonders für die Lösung bereichs- oder ressortübergreifender komplexer Aufgaben.

Experten-
gruppen

Projektgruppen
mit Experten

3.2.5 Wenn die Funktion der Interessenberücksichtigung und Konsensbildung dominiert, ist es zweckmäßiger,

Besonderheiten bei politischer Beratung

- Verbände und etwa vorhandene sonstige Einrichtungen (ggfs. Zuwendungsempfänger) zu befragen oder
- sich mit Gesprächskreisen oder Anhörungen zu behelfen als institutionalisierte Gremien zu bilden. Andernfalls wird eine Tendenz zur Verlängerung des Entscheidungsprozesses begünstigt.

Eine Gremienbildung in institutionalisierter Form ist höchstens angezeigt, wenn

- gleichzeitig noch Sachfragen zu klären sind und nicht lediglich eine Reaktion auf bereits fertige Entwürfe abgefragt wird,
- die Interessengegensätze nicht bereits klar strukturiert und so verfestigt sind, daß eine Kompromißbildung trotz häufigen Kontaktes innerhalb des Gremiums kaum noch erwartet werden kann, und
- es sich um die Lösung konkreter Probleme handelt.

3.2.6 Bereichsbezogene Gremien mit der generalisierten Funktion der Interessenvertretung und Konsensbildung sind unzuweckmäßig. Abgesehen davon, daß der Kreis der Betroffenen bei speziellen Vorhaben in der Regel ein verschiedener ist, besteht auch die Gefahr einer gewissen Verselbständigungstendenz und der Festschreibung von Konfliktfronten.

bereichsbezogene Beratung m. polit. Funktionen

Auch bereichsbezogene Fachgremien, bei denen politische Beratungsfunktionen nicht im Vordergrund stehen, sind nicht problemfrei. Es kommt nicht von ungefähr, daß der Einfluß der Beratungsleistungen auf das Ministerium gerade von Mitgliedern bereichsbezogener Gremien bei der Untersuchung als gering bewertet wurde.

Da die Mitglieder solcher Beratungseinrichtungen kaum alle Fachprobleme des Bereichs abdecken können, sind sie im Einzelfall auf fachwissenschaftliche Zuarbeit von dritter Seite (u.U. auch Vergabe von Forschungsaufträgen) angewiesen. Sie haben überdies nur Sinn, wenn ihnen eine Problemhinweisfunktion (auch Interessenartikulation), also ein Initiativrecht, zugestanden wird.

Zwar scheinen solche auf Dauer berechneten, bereichsbezogenen Fachgremien besonders geeignet zu sein, die kritische Funktion der Wissenschaft einzubringen, Initiativen zu entwickeln und die Arbeit der Exekutive auch politisch (Legitimationsfunktion) abzusichern. Dies jedoch in der Praxis zu verifizieren, ist mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Einerseits wären bei dieser Art von Beratung ein hohes Maß an Autonomie und nicht unerhebliche Forschungsmittel wünschenswert, andererseits birgt dies die Gefahr in sich, daß mangels Steuerung durch das Ministerium an den Bedürfnissen und Interessen des Ressorts vorbeigearbeitet, Realisierungschancen von Vorschlägen falsch beurteilt und Kompetenzverhältnisse verkannt werden. Das eine wie das andere ist problematisch: Der Aufwand für eine intensive Steuerung solcher Einrichtungen ist relativ groß; noch mehr Kapazität erfordert u.U. die Bewältigung von Konflikten, zu denen eine weitgehende Autonomie bereichsbezogener Beratungsgremien (besonders mit gesellschaftspolitischer Aufgabenstellung) führen müßte.

Es empfiehlt sich daher, die Einrichtung bereichsbezogener Beratungsgremien restriktiv zu handhaben.

Der ebenfalls bereichsbezogene wissenschaftliche Beirat des BMF kann nicht als Beispiel herangezogen werden, da seine Aufgabenstellung naturgemäß wesentlich konkreter ist, als sie in den meisten anderen Bereichen sein könnte.

Probleme bereichsbezogener Fachberatung

noch bereichsbezogene Fachberatung

- 3.3 Bei der Institutionalisierung von Beratungseinrichtungen
Verfahren bei ist - abgesehen von den bereits erörterten grundsätzlichen
Errichtung: Voraussetzungen - folgendes zu beachten:
- 3.3.1 Zunächst ist über die Art der Beratungseinrichtung zu ent-
scheiden. Hierzu ist auf Abschnitt 2 (Typologie) zu ver-
weisen. Hinzuzufügen ist, daß Kommissionen als u n a b -
h ä n g i g e Einrichtungen zu schaffen sind, wenn
- Auswahl der - das Gremium die Verantwortung für eine eigenständige
Art Leistung (Gutachten, Bericht) auch nach außen selber
tragen soll,
- eine Distanzierungsmöglichkeit bestehen muß, oder
- dem Gremium ohnehin eine kritische Funktion (Evaluation)
zugedacht ist.
- 3.3.2 Wichtig ist die Konkretisierung (Operationalisierung) der
Aufgabenstellung. Unklarheiten insoweit können zu Konflikten
innerhalb der Beratungseinrichtung und im Verhältnis zum
Ministerium führen. Je konkreter der Auftrag gefaßt ist,
desto leichter läßt sich das Gremium steuern. Andererseits
darf die Konkretisierung nicht bereits das Ergebnis vor-
wegnehmen. Die bloße Akklamation kann nicht Funktion einer
Beratungseinrichtung sein.
- 3.3.3 Wenn der Beratungseinrichtung keine Daueraufgabe übertragen
wird, ist eine Laufzeit (Befristung) zu bestimmen. Dies em-
pfeht sich auch bei längerdauernden Aufgaben, bei denen
der Zeitbedarf nicht genau abgeschätzt werden kann. Die Be-
fristung verschafft eine größere Flexibilität für die Anpas-
sung der Aufgabenstellung an veränderte Bedingungen.
- Befristung d. Gremiums

Bei Beratungseinrichtungen mit Daueraufgaben (z.B. Buchkommissionen, Bundesgesundheitsrat) ist die Mitgliedschaft zu befristen. Darüber hinaus kann es zweckmäßig sein, eine Altersgrenze zu bestimmen.

Befristung
d. Mitglied-
schaft

Die Laufzeit der Beratungseinrichtung und die Dauer der Mitgliedschaft werden je nach den Aufgaben des Gremiums unterschiedlich sein müssen.

- 3.3.4 Die Größe der Beratungseinrichtung hängt von den zugedachten Funktionen und der Aufgabenstellung ab. Bei konkreten Fachaufgaben sollten 5-7 Mitglieder (normale Teamgröße) genügen. Dies gilt vor allem für Gremien, deren Aufgabe sich im Sammeln von Primärdaten und Fakten erschöpft. Kommen politische Beratungsfunktionen, insbesondere Interessenvertretung, hinzu, müssen mehr Mitglieder in Kauf genommen werden. Soll ein Beratungsgremium über die eigentliche Beratungsleistung hinaus in die Öffentlichkeit wirken, kann ebenfalls ein größeres Gremium am Platze sein, besonders dann, wenn seine Aufgabenstellung einen breiten Bereich abdeckt.

Größe des
Gremiums

Auch Gremien mit Untergliederungen (Beschlußorgan mit Arbeitsausschüssen) müssen über mehr Mitglieder verfügen, wenn diese in den Ausschüssen mitwirken sollen.

Bei der Bestimmung der Größe muß indessen stets davon ausgegangen werden, daß große Gremien regelmäßig weniger produktiv sind als kleine. Die Einrichtung großer Gremien ist daher auf die genannten Ausnahmen zu beschränken.

- 3.3.5 Bei der Zusammensetzung eines Beratungsgremiums bzw. der Mitgliederauswahl kommt es darauf an, zunächst zu klären, welche Kategorien von Mitgliedern und welche Typen innerhalb

der Kategorien benötigt werden. Diese Vorabklärung ist notwendig, damit nicht von vornherein an "sich aufdrängende" Namen gedacht wird. Wenn Fachfragen zu klären sind, ist in erster Linie an Wissenschaftler zu denken; zur Interessenvertretung, Konsensbildung, Interessenartikulation müssen auch andere (z.B. Verbandsvertreter) hinzugezogen werden.

Mitglieder-
auswahl

Soll ein Gremium besondere Wirkung nach außen entfalten ("Lautverstärkerfunktion"), kommt es auf eine möglichst prominente Zusammensetzung an.

Bei der Auswahl der einzelnen Mitglieder müssen deren Belastbarkeit und das zu erwartende Engagement berücksichtigt werden. Nach dem Ergebnis der Untersuchung über die Zufriedenheitsfaktoren hängt die Leistungsfähigkeit der Mitglieder stark von dem möglichen Engagement und dieses von der Belastbarkeit ab.

Vertretung

Wenn die Beratungsleistung an die Person des Beraters gebunden ist, sollte eine Vertretung nicht zugelassen werden. Dies sollte g r u n d s ä t z l i c h auch für Vertreter von Interessengruppen gelten, da die Mitwirkung in einem Beirat ein persönliches Ehrenamt darstellt. Anders kann dies sein, wenn bei kontinuierlich arbeitenden Gremien ein Mitglied für längere Zeit ausfällt und daraus eine weitergehende Konsequenz nicht gezogen werden muß.

weitere Sach-
verständige

Bei größeren Gremien, besonders solchen mit Daueraufgaben oder bereichsbezogenen Aufgaben, empfiehlt es sich, die ad hoc-Hinzuziehung von weiteren Experten, insbesondere Wissenschaftlern, vorzusehen. Die Dispositionsbefugnis insoweit sollte grundsätzlich beim Ministerium liegen. Anderes kann aber bei Gremien mit Untergliederungen (Arbeitsausschüssen) gelten.

Kooptation
Eine Kooptation von Mitgliedern durch die Beratungseinrichtung selber (wie z.B. beim Wissenschaftlichen Beirat für Familienfragen) sollte grundsätzlich ausgeschlossen sein. Die "Personalpolitik" ist ein wichtiges Steuerungsinstrument. Auch wenn unterschiedliche Interessen in einer Beratungseinrichtung vertreten sein müssen, sollte sich das Ministerium nicht der Auswahlentscheidung begeben; dies gilt auch im Falle der Berufung von Verbandsvertretern (nach entsprechenden Vorschlägen der Verbände).

3.3.6
Untergliederungen
In besonderen Fällen, besonders bei bereichsbezogenen Beratungsgremien, kann es sich empfehlen, Untergliederungen des Beratungsorgans vorzusehen. In der Regel sollte ihre Einrichtung aber ad hoc geschehen, es sei denn, daß konkretisierte Daueraufgaben von vornherein feststehen. Ein gutes Beispiel für die Zweckmäßigkeit einer Trennung von Beschlußorgan und Arbeitsorgan in einem Sonderfall stellen Kuratorium und Ausschuß für die Bundesjugendspiele dar. Diese auch mit dem Wesen eines Kuratoriums zu vereinbarende organisatorische Lösung hat sich nach dem Ergebnis der Untersuchung gut bewährt.

3.3.7
Steuerung
Von wesentlicher Bedeutung ist die Steuerung einer Beratungseinrichtung, es sei denn, daß volle Unabhängigkeit vorausgesetzt ist (z.B. Berichtskommissionen). Nach dem Ergebnis der Untersuchung ist eine ausreichende Steuerung auch für die Motivation der Mitglieder von Beratungseinrichtungen wichtig.

Art und Umfang der Steuerung sind im Zusammenhang mit den zugedachten Funktionen zu sehen. Auch die Größe eines Gremiums kann eine Rolle spielen.

In Teil II dieses Berichtes wurde bereits darauf hingewiesen, daß neben oder anstelle der "Steuerung über eine klare Aufgabenstellung" die "Ablaufsteuerung" von entscheidender

Bedeutung ist. Sie ist am ehesten in der Form der Übernahme des Vorsitzes durch einen geeigneten Ressortvertreter und Dispositionsrechte hinsichtlich der Tagesordnung gewährleistet. Die sog. "Formalsteuerung" (z.B. mittels Geschäftsordnung) tritt dahinter zurück. Allerdings ist die Ablaufsteuerung für das Ministerium mit nicht unerheblichem Arbeitsaufwand verbunden. Eine wichtige Ersatzfunktion hinsichtlich der Steuerung kann auch die Personalpolitik (Mitgliederauswahl) erfüllen.

Nach dem Ergebnis der Untersuchung lassen sich folgende generalisierte Thesen aufstellen:

- Eine hohe Ablaufsteuerung (Vorsitz beim Ministerium) kann Operationalisierungsmängel in der Aufgabenstellung kompensieren (vgl. Kommission für Zigeunerfragen, Projektgruppe Freizeit und Erholung); sie ist daher unverzichtbar bei offener Aufgabenstellung (noch Definitionsspielraum bei den Aufgaben) sowie besonders bei bereichsbezogener Beratung; hier ist sie aber auch am schwierigsten (deshalb Gesprächskreis bevorzugt, vgl. Nr. 3.2.3).
- Bei konkreten Einzel- und Daueraufgaben fachlicher Art ist die Ablaufsteuerung nicht ganz so wichtig; der Vorsitz kann daher, von Sonderfällen abgesehen, einem Mitglied der Beratungseinrichtung überlassen werden (z.B. Ausschüsse von Beratungsgremien).
- Beratungsgremien mit dominierenden politischen Funktionen (z.B. Interessenvertretung) bedürfen hoher Ablaufsteuerung; deshalb ist Vorsitz beim Ministerium angezeigt.
- Bei großen Fachgremien (mit in der Regel geringer ausgeprägter Operationalisierung der Aufgaben) ist ebenfalls Ablaufsteuerung durch das Ministerium wichtig.

Arten der
Steuerung

Maximen f.
Steuerung

- Wenn der Vorsitz bei einem Mitglied liegen soll, kommt der Mitgliederauswahl und der Regelung für die Vorsitzbestimmung (Formalsteuerung insoweit) erhöhte Bedeutung zu.
- Je höher die Ablaufsteuerung ist, desto geringer ist die Notwendigkeit einer Formalsteuerung.
- Eine Formalsteuerung kann aber dazu beitragen, Konflikte zu minimieren und bei großen Beratungsgremien anstattstechnische Erleichterungen zu gewährleisten; sie ist daher unabhängig von der Ablaufsteuerung angezeigt
 - . bei Gremien mit politischen Beratungsfunktionen,
 - . bei großen Fachgremien, besonders Beschlußgremien mit Arbeitsausschüssen,
 - . bei Fachgremien mit Daueraufgaben.
- Formalisierung ist danach entbehrlich bei nicht auf Dauer berechneten fachlichen Beratungseinrichtungen mit konkreten Einzelaufgaben.

Die vorstehenden Grundsätze gelten nicht für unabhängige Kommissionen. Bei ihnen spielen aber eine klare Aufgabenstellung und die Formalisierung eine wesentliche Rolle. Eine Ablaufsteuerung ist nicht angezeigt.

- 3.3.8 Neben der Steuerung nicht unabhängiger Beratungseinrichtungen ist auch die Nutzung ihrer Beratungsleistungen ein wesentlicher Motivationsfaktor. Werden Beratungsleistungen nicht abgerufen oder bleiben sie ohne Einfluß auf die Arbeit des Beratenen, so erlischt das Engagement. Das Ergebnis der Untersuchung über die Zufriedenheitsfaktoren stützt diese Feststellung. Dies spricht auch dafür, Beratungseinrichtungen ausreichend zu beschäftigen, d.h., soweit sie nicht ohnehin einen kontinuierlichen Arbeitsauftrag haben, sie häufiger zu konkreten Sachproblemen hinzuzuziehen. Kann dies nicht geschehen, so ist die Beratungseinrichtung überflüssig.

noch
Maximen

unabhängige
Kommissionen

Nutzung der
Gremien

Etwas anderes gilt für Beratungsgremien mit Untergliederung. Hier schreibt die "Beschlußfunktion" im wesentlichen die Sitzungshäufigkeit des Dachgremiums vor.

Es gibt Möglichkeiten, den Einfluß von Beratungseinrichtungen - zumindest formal - zu verstärken. So könnte bei Beratungseinrichtungen, die bestimmte Voten abzugeben haben (z.B. zu einem Arbeitsprogramm), daran gedacht werden, vorzuschreiben, daß vom Referenten eine höhere Ebene oder gar die Ressortleitung einzuschalten ist, wenn von den Voten abgewichen werden soll. Ein so weitgehendes Zugeständnis wird allerdings nur in Betracht kommen können, wenn die Beratungseinrichtung nach Auftrag und Zusammensetzung besonders bedeutsam ist und anders ein ausreichendes Engagement der Mitglieder nicht gewährleistet werden kann.

Einfluß als
Motivations-
faktor

3.3.9 Das BMJFG entscheidet nicht in allen Fällen selber über die Institutionalisierung einer Beratungseinrichtung. Einige Gremien sind gesetzlich vorgeschrieben (z.B. Bundesjugendkuratorium). Soweit damit eine fortdauernde Interessenberücksichtigung wie bei der Jugendhilfe gewährleistet werden soll, muß dann auch dafür gesorgt werden, daß dem Ministerium die erforderliche Verarbeitungskapazität zur Verfügung steht.

gesetzl. Ver-
ankerung

Im allgemeinen ist eine gesetzliche Verankerung von Beratungseinrichtungen nicht zweckmäßig. Die Exekutive muß selber in der Lage sein, über die Notwendigkeit der Heranziehung fehlenden oder zusätzlichen Sachverständs für ihre Zwecke zu entscheiden und darin auch Bewegungsspielraum haben.

3.3.10 Bei Ministerien mit nachgeordneten Bereichen, die selber Beratungsleistungen erbringen und sich dazu von Fall zu Fall ebenfalls externen Sachverstands bedienen, ist die Frage zu klären, ob eine Beratungseinrichtung dem Ministerium oder der nachgeordneten Behörde zugeordnet werden soll.

Nach dem Ergebnis der Untersuchung läßt sich generell folgendes sagen:

- Gremien mit fachlichen Beratungsfunktionen sind der nachgeordneten Behörde zuzuordnen, soweit diese auf dem gleichen Gebiet tätig ist, oder
- wenn bei ihr wissenschaftlicher Sachverstand vorhanden ist, der dem Beratungsgremium zugute kommen kann.

org. Zuordnung

Dies gilt auch, wenn die Beratungsleistung der Vorbereitung von Rechtsvorschriften zugutekommen soll, es sei denn, daß zur Beratungsleistung auch bereits die Mitwirkung bei der Formulierung der einzelnen Rechtsvorschriften gehört. In diesem Fall ist es im allgemeinen zweckmäßig, das Beratungsgremium dem Ministerium zuzuordnen.

Soweit eine Beratungseinrichtung der nachgeordneten Behörde zuzuordnen ist, obliegt ihr auch die Steuerung des Gremiums, ggfs. der Vorsitz. Ob ein Vertreter des Ministeriums wegen dessen Interessenlage an den Sitzungen des Beratungsgremiums teilnehmen sollte, läßt sich nur im Einzelfall entscheiden. Bei einer funktionierenden nachgeordneten Behörde, auch einer Forschungseinrichtung, sollte dies im Regelfall entbehrlich sein.

3.3.11 Wenn Geschäftsordnungen für Beratungseinrichtungen erforderlich sind (vgl. Nr. 2.7), sollten sie grundsätzlich vom Ministerium erlassen werden, auf jeden Fall der Zustimmung des Ministeriums bedürfen. Bei großen Gremien kann eine Satzung in Betracht kommen, die in jedem Fall vom Ministerium zu erlassen ist.

Geschäftsordnung

- 3.3.12 Wenn dem Ministerium der Vorsitz in einem Beratungsgremium vorbehalten ist, sollte es regelmäßig auch die Geschäftsführung wahrnehmen. Eine solche Regelung trägt auch der in diesen Fällen gegebenen Notwendigkeit einer Ablaufsteuerung Rechnung. Die Geschäftsführung ist dann grundsätzlich Aufgabe des federführenden Referates. Bei zuständigkeitsübergreifenden Aufgaben von Beratungseinrichtungen muß ein solches Referat bestimmt werden, über das dann auch in der Regel der Verkehr der verschiedenen Fachreferate mit der Beratungseinrichtung abzuwickeln ist. Bei Beratungsgremien mit Untergliederungen ist ein unmittelbarer Kontakt des Fachreferates mit dem entsprechenden Fachausschuß zweckmäßig.

Geschäfts-
führung

Ist der Vorsitz dem Mitglied eines Beratungsgremiums vorbehalten, so entfällt auch eine Geschäftsführung durch das Ministerium. In diesen Fällen dürfte in der Regel eine besondere Geschäftsführung entbehrlich sein. Dies besagt indessen nichts für die Notwendigkeit, zu der Beratungseinrichtung Kontakt zu halten, für einen ausreichenden Informationsfluß zu sorgen und u.U. auch einen Protokollanten zur Verfügung zu stellen, der die Sitzungsniederschriften (Ergebnisprotokolle) aufnimmt.

Bei größeren Kommissionen, auch unabhängigen Kommissionen, ist es selbst bei externem Vorsitz aus Wirtschaftlichkeitsgründen zweckmäßig, wenn das Ministerium eine Geschäftsstelle zur Verfügung stellt, bzw. die Geschäfte führt.

4. Einzelvorschläge zum Beratungswesen im BMJFG

Die Vorschläge beziehen sich auf Beratungseinrichtungen, die in der abschließenden Übersicht (vgl. Abschnitt II, Kap. 2) ausgewiesen sind. Soweit sie nach ihrer Aufgabenstellung, Struktur, Arbeitsweise oder Effektivität den im 3. Kapitel

entwickelten Leitvorstellungen entsprechen, bedarf es keiner Vorschläge. Für Einzelvorschläge ist nur insoweit Raum, als

- Beratungseinrichtungen aufgelöst und/oder im Beiratstitel des BMJFG gestrichen werden können,
- Beratungseinrichtungen in ihrer Wirksamkeit problematisch sind,
- einige technische Fragen klärungsbedürftig erscheinen.

4.1 Bereinigung des Beiratstitels

Nachdem Klarheit über die unterschiedlichen Typen von Beratungseinrichtungen gewonnen ist und ferner Aussagen darüber möglich sind, ob eine Beratungseinrichtung auch benötigt oder mit einiger Sicherheit im nächsten Haushaltsjahr errichtet wird, sollte der Beiratstitel bereinigt werden, um eine schiefe Optik zu vermeiden.

Im einzelnen wird dazu folgendes vorgeschlagen:

- 4.1.1 Die "Sachverständigenkommission zur Neuregelung des ärztlichen Gebührenrechtes" sollte im Beiratstitel (Bundeshaushalt 1976) gestrichen werden. Dieser Beirat hat sich insoweit als problematisch erwiesen, als seine Arbeit mit erheblicher Interessendivergenz belastet war. Andererseits war es wegen der materiellen Bedeutung der Gebührenregelung, auch wenn sie nur sektoral relevant ist, unerlässlich, die unterschiedlichen Interessen zusammenzubringen und zur Klärung der zahlreichen Detailfragen externen Sachverständigen zu nutzen.

Kommission
Gebühren-
recht

Fraglich bleibt, ob angesichts der vorstrukturierten Interessengegensätze eine andere Beratungsform vorteilhafter gewesen wäre (Sachverständigenanhörung, Anhörung der Verbände). Das Problem ist aber dadurch entschärft, daß nach dem Ergebnis der Untersuchung mit der Fertigstellung des

Referentenentwurfs in der laufenden Legislaturperiode nicht mehr zu rechnen ist. Die nach der Fertigstellung dieses Entwurfes vorgesehene erneute Einberufung des Beirates kann in der Form einer Sachverständigenanhörung, u.U. in anderer Zusammensetzung, geschehen.

- 4.1.2 Die "Ständige Kommission zur Approbationsordnung der Ärzte" gibt es noch nicht. Das Gremium (Beirat) wird nach den getroffenen Feststellungen auch 1976 noch nicht benötigt. Die Aufnahme in den Bundeshaushalt für 1976 sollte daher rückgängig gemacht werden.
- 4.1.3 Der in § 7 KHG vorgesehene Ausschuß für Fragen der wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser ist kein Beirat, sondern ein Bund/Länder-Gremium. Er ist daher fälschlich im Beiratstitel ausgebracht. Wie in Erfahrung gebracht wurde, soll allerdings nunmehr auch ein Beirat gebildet werden. Grundlage ist ebenfalls § 7 KHG.
- 4.1.4 Der Beirat für Untersuchungen über medizinische Entwicklungen und Einrichtungen wurde seit 1973 nicht mehr einberufen. Es ist auch fraglich, ob die ihm zugedachte Aufgabe nicht zweckmäßiger in anderer Form erfüllt werden kann. Da der Beirat, wie festgestellt wurde, vorläufig nicht mehr einberufen werden soll, wird vorgeschlagen, ihn im Beiratstitel zu streichen.

ommission
pprobations-
rdnung

Beirat wirt-
chaftl.Siche-
rung der
rankenhäuser

Beirat med.
ntwicklungen

- 4.1.5 Die Aufgabenstellung der Kommission "Umweltradioaktivität" wurde in der Zwischenzeit geändert. Sie arbeitet seit geraumer Zeit mit Schwerpunkt auf dem Gebiet der Medizintechnik (Laserstrahlen, Mikrowellen etc.). Es ist daher zumindest eine Umbenennung nötig. Bei der Kommission, die nicht im einzelnen untersucht wurde, dürfte es sich um einen Beirat handeln. Er verfügt über einen festen Mitgliederstamm, zieht aber ad hoc Sachverständige zu Einzelproblemen hinzu.

Kommission
Umweltradio-
aktivität

Zu fragen ist, ob ein solches Fachgremium dem Ministerium oder dem Bundesgesundheitsamt zuzuordnen ist. Die Affinität zu Aufgaben des Bundesgesundheitsamtes ist unverkennbar. Da der Beirat aber seit geraumer Zeit mit dem Ministerium zusammenarbeitet und intensiv tätig ist, wird von einem entsprechenden Änderungsvorschlag abgesehen.

- 4.1.6 Beim Sachverständigenrat zum Bundesgiftgesetz handelt es sich nicht um einen Beirat, sondern um Sachverständigenanhörungen. Ob es später eines Beirates bedarf, ist noch nicht zu übersehen. Nach den getroffenen Feststellungen ist in der laufenden Legislaturperiode damit nicht zu rechnen. Das Gremium sollte daher im Beiratstitel gestrichen werden (Bezahlung aus dem Sachverständigentitel).

Sachverst.
Bundesgift-
gesetz

- 4.1.7 Auch die Anhörung von Sachkennern nach § 39 LMBG betrifft den Sachverständigentitel, nicht den Beiratstitel. Diese Position ist daher im Beiratstitel zu streichen.

Sachkenner
LMBG

- 4.1.8 Der Beiratstitel enthält eine Position "ad hoc-Kommissionen". Wie festgestellt werden konnte, brauchte diese Position bisher nie für Beiräte in Anspruch genommen werden, die noch

ad hoc-
Kommissionen

vor ihrer "Etatisierung" gebildet werden mußten. Doch kann dies für die Zukunft nicht ausgeschlossen werden. Im Interesse der nötigen Flexibilität wird daher vorgeschlagen, es bei der Veranschlagung im Beiratstitel zu belassen, wenn möglich aber die Bezeichnung zu ändern in "ad hoc-Beratungseinrichtungen".

Kommission
Krankenpflege-
ausbildung

- 4.1.9 Die "Kleine Kommission für die Krankenpflegeausbildung" - trotz der Mitwirkung einiger Ländervertreter ebenfalls ein Beirat - hat ihre Arbeit beendet. Die Einrichtung dieses Beirates war nach den im 3. Kapitel entwickelten Grundsätzen von vornherein nicht problemfrei. Soweit es darum ging, Unterstützung etwa für die Herabsetzung des Mindestalters zu gewinnen, wäre es wohl zweckmäßiger gewesen, die Verbände und sonstige Stellen zu hören und schließlich ein Sachverständigengutachten einzuholen.

Ein Streichungsvorschlag entfällt, da der Beirat nicht in den Beiratstitel aufgenommen wurde. Die Reisekosten für die Mitglieder wurden von den entsendenden Stellen getragen.

Kommission
Verkehrsme-
dizin beim
BGA

- 4.1.10 Neben dem Gemeinsamen Beirat für Verkehrsmedizin unterhält das Bundesgesundheitsamt eine "Kommission Verkehrsmedizin", die indessen nicht in die Untersuchung einbezogen werden konnte. Da nicht auszuschließen ist, daß sich die Aufgabenstellung der beiden Beiräte überlagern, wird angeregt, die Möglichkeit einer Streichung des Beirates beim Bundesgesundheitsamt zu prüfen.

4.2 Auflösung wegfallender Gremien

Soweit nach den Vorschlägen unter Nr. 4.1 bisher bestehende Beratungseinrichtungen zu streichen sind (Nr. 1.1, 1.4), sollten sie auch formal aufgelöst werden. Letzteres gilt auch für die Kleine Kommission für die Krankenpflege-

ausbildung sowie für die bereits früher gestrichene Kommission für die Reform des Lebensmittelrechtes. Den Beiratsmitgliedern sollte dabei schriftlich für die geleistete Arbeit gedankt werden, u.U. mit dem Zusatz, daß sie zu gegebener Zeit noch einmal zu den dann vorliegenden Arbeitsergebnissen gehört würden. Bei der Verabschiedung der Beiratsmitglieder sollte auf eine angemessene Form Wert gelegt werden, da das BMJFG wegen der Besonderheit seiner Aufgabenstellung immer wieder auf Externe zurückgreifen können muß.

4.3 Beratungseinrichtungen auf gesellschaftspolitischem Gebiet

In Abschnitt II dieses Berichtes wurde bereits darauf hingewiesen, daß sich die drei Beiräte auf gesellschaftspolitischem Gebiet,

- Bundesjugendkuratorium,
- Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen,
- Beirat für Fragen der älteren Generation,

als besonders problematisch erwiesen haben. Zum Teil spielen dabei Konstruktionsmängel (z.B. beim Bundesjugendkuratorium) und Steuerungsmängel eine Rolle, letztere auch insoweit, als die Transformation wissenschaftlicher Ideen in realitätsnahe Handlungsprogramme zu wünschen übrig ließ.

Beiräte
Jugend, Familie,
Alte

Zu diesen Mängeln kommen Schwierigkeiten hinzu, die bereichsbezogener Beratung mehr oder weniger eigentümlich sind, so z.B.

- die Entfaltung von Aktivitäten oder Initiativen jenseits des Ressortinteresses oder zum falschen Zeitpunkt,
- die fehlende Berücksichtigung finanzieller und sonstiger Realisierungschancen,
- die Verkennung der Kompetenzverhältnisse (Zersplitterung der Ressortzuständigkeiten in den drei Politikbereichen).

Weitere Schwierigkeiten ergeben sich aus der Struktur der genannten Politikbereiche. Sie ist dadurch gekennzeichnet, daß

- vielfältige unterschiedliche Interessen ungleich organisiert sind (z.B. organisierte Jugendverbände, nicht-organisierte Randgruppen).
- eine Programmstruktur, die eine aktive Politikentwicklung begünstigen könnte, noch fehlt und
- die spezifischen Einzelprobleme sowie ihre Querschnittsaspekte deshalb nicht hinreichend strukturiert sind.

Wären die beiden zuletzt genannten Restriktionen behoben, so wäre mehr als heute Raum für eine problembezogene ad hoc-Fachberatung. Allerdings stehen für diese bereits Sonder-einrichtungen zur Verfügung (z.B. Deutsches Jugendinstitut, dessen Tätigkeit sich zunehmend auch auf den Bereich der Familienforschung erstreckt, Deutsches Zentrum für Altersfragen, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Deutsche Gesellschaft für Freizeit).

Eine naheliegende Lösung wäre es, sich auf die Zusammenarbeit mit diesen Einrichtungen zu beschränken und auf die Beratungsgremien zu verzichten. Sie scheidet aber aus, da sie zu Lasten der nichtorganisierten Betroffenen gehen könnte.

Auch eine Änderung der Aufgabenstellung der Beratungsgremien mit dem Ziel, sie mit konkretisierten Daueraufgaben zu versehen, ist nicht möglich, weil sie dafür nicht konstruiert sind und auch die Konkretisierung der Aufgaben auf Schwierigkeiten stoßen dürfte.

Lösungsmöglichkeiten
(Jugend,
Familie, Alte)

Nicht befriedigend wären auch punktuelle Lösungen, die darauf hinauslaufen, den seit Jahren nicht mehr hinzugezogenen "Altenbeirat" aufzulösen, die Konstruktion des Bundesjugendkuratoriums zu verbessern und eine intensivere Ablaufsteuerung durch das Ministerium beim Wissenschaftlichen Beirat für Familienfragen zu organisieren.

Es gibt indessen praktikablere Lösungsmöglichkeiten. Sie haben jedoch alle ihre Vor- und Nachteile, die gegeneinander abgewogen werden müssen:

- 4.3.1 Zwischen den drei Bereichen, zu denen noch die Frauenfragen hinzugenommen werden könnten, bestehen Querbezüge, die es nahelegen könnten, die Bereiche als Einheit zu betrachten und eine einheitliche Lösung anzustreben. So wäre daran zu denken, entsprechend den im 3. Kapitel¹⁾ entwickelten Grundgedanken einen Gesprächskreis zu bilden, der relativ klein gehalten wird (etwa 7 Persönlichkeiten), sich im wesentlichen aus Wissenschaftlern zusammensetzt (keine Zusammensetzung nach Interessensgesichtspunkten) und der in erster Linie die Ressortleitung berät.

Zu seinen Aufgaben könnte u.a. gehören,

- Vermittlungs- und Steuerungsfunktionen bei der Rekrutierung externen Sachverständigen für die Beratung bei konkreten Einzelaufgaben zu erfüllen,
- Querschnittsaspekte innerhalb und zwischen den genannten Politikbereichen herauszuarbeiten,
- Anregungen für die Forschungsprobleme z.B. des Deutschen Jugendinstituts und des Deutschen Zentrums für Altersfragen zu geben,
- bei der Auswertung der Forschungsergebnisse und deren politischer Umsetzung **b e r a t e n d** mitzuwirken.

Es könnte ferner daran gedacht werden, den Gesprächskreis bei Bestimmung der inhaltlichen Schwerpunkte für die Berichte der Berichtskommissionen hinzuzuziehen. Die Mitglieder des Gesprächskreises dürften keine engen Bereichsspezialisten sein; sie müßten vor allem Überblick besitzen und fähig sein, fallweise Sachverständigen zu Spezialfragen zu rekrutieren. Sie sollten politisches Verständnis haben, aber nicht unbedingt gebunden sein. Vor allem

1) Siehe Ziff. 3.2.3. auf S. 100.

einheitl. Gesprächskreis?

müßten sie willens sein, jederzeit auf unterschiedliche Beratungswünsche einzugehen, ohne sich zu einem autonomen "Rat der Weisen" hochzustilisieren.

Der Gesprächskreis hätte nach alledem weder Interessenvertretungsfunktionen zu erfüllen noch spezielle Beratungsaufgaben zu übernehmen. Dies könnte er nach der vorgeschlagenen Konstruktion auch nicht, weil er sonst wesentlich größer und nach der Provenienz seiner Mitglieder auch anders zusammengesetzt sein müßte.

Diese Lösung hätte den Vorzug, daß nicht notwendig stets der Gesprächskreis insgesamt einberufen werden müßte; im Einzelfall könnte es genügen, den jeweils Kompetenten oder einzelne Kompetente heranzuziehen.

Die Lösung hat gegen sich, daß das Bundesjugendkuratorium gesetzlich verankert ist, es folglich einer Änderung des Jugendwohlfahrtsgesetzes bedürfte.

4.3.2 Wenngleich lose Gesprächskreise in den Fällen bereichsbezogener Beratung im allgemeinen den Vorzug verdienen, so fragt es sich doch, ob diese Beratungsform im vorliegenden Falle optimal wäre. Bedenken könnten sich vor allem aus folgendem ergeben:

- Die dem Gesprächskreis zgedachten Aufgaben dürften eine größere Kontinuität im Zusammenwirken mit dem Ressort voraussetzen, als sie von einem bloßen Gesprächskreis erwartet werden kann; außerdem dürfte die Natur der Aufgaben eine gewisse Kontinuität auch im Zusammenwirken innerhalb der Gruppe erforderlich machen.

Bewertung

- Eine solche Kontinuität im Zusammenwirken mit dem Ressort und untereinander setzt ein Mindestmaß an Formalisierung voraus, jedenfalls die Wahrnehmung von Geschäftsführungsfunktionen (Einberufung, Tagesordnung, Zuleitung von Unterlagen usw.) durch eine Stelle innerhalb der Abteilung 2.
- Da die bisherigen Beiräte entfallen sollen, könnte dies politisch leichter realisierbar sein, wenn an ihre Stelle ein als Dachgremium zu verstehender **B e i r a t** tritt, der im Bedarfsfalle zu Einzelproblemen weiteren Sachverstand hinzuzieht oder ihn in einem Unterausschuß gruppiert.
- Die Schaffung eines wissenschaftlichen Beirates für die genannten Bereiche könnte es dem Gesetzgeber erleichtern, das Jugendwohlfahrtsgesetz zu ändern.

Wegen dieser Gesichtspunkte erscheint es vorteilhafter, an Stelle der bisherigen drei Beiräte einen einzigen Beirat (aber im wesentlichen mit der Funktion eines Gesprächskreises) mit der vorgeschlagenen Zusammensetzung und Aufgabenstellung zu institutionalisieren, ihn im Interesse seiner Effektivität eng an das Haus anzubinden und seine Steuerung durch das Ministerium organisatorisch zu sichern. Wenn der Beirat nicht im Einzelfall von der Ressortleitung als Gesprächskreis genutzt wird, sollte der Vorsitz beim Leiter der Abteilung 2 liegen. Einer Geschäftsordnung bedarf es nicht.

Gesamtbeirat

Beiden Konstruktionen (Gesprächskreis, Beirat) ist gemeinsam, daß die Funktionen der Interessenvertretung und Konsensbildung entfallen. Angesichts der Möglichkeit, hierfür die vorhandenen, vom Bund bezuschußten Einrichtungen zu nutzen, könnte dies in Kauf genommen werden.

Der Bedarf an fachlicher Beratung zu Einzelfragen oder -vorhaben könnte durch ad hoc-Ausschüsse oder einzelne Sachverständige befriedigt werden.

- 4.3.3 Eine weitere, weniger günstig zu beurteilende Alternative bestünde darin, die vorhandenen Beiräte, je einzeln, als fest institutionalisierte Gesprächskreise für eine der höheren Leitungsebenen zu nutzen. Ihre Aufgabenstellung könnte im wesentlichen der in den vorigen Alternativen genannten entsprechen. Für die Lösung von Einzelproblemen wären auch hier ad hoc Ausschüsse zu bilden, die überwiegend mit besonders hinzuzuziehenden Sachverständigen besetzt sein müßten. Die Auswahlentscheidung hätte dabei beim Ministerium zu liegen.

mehrere Gesprächskreise ?

Diese Lösung, bei der die sog. politischen Beratungsfunktionen (Interessenvertretungen, Konsensbildung) wieder durchschlagen würden, hätte einige Änderungen bei den Gremien zur Voraussetzung:

- Beim Bundesjugendkuratorium müßte das Übergewicht an Interessenvertretung abgebaut und bei seiner Zusammensetzung die Notwendigkeit wissenschaftlicher Beratung stärker berücksichtigt werden;
- beim Wissenschaftlichen Beirat für Familienfragen wäre die Aufgabenstellung im Hinblick auf die Funktionen der Familienberichtskommissionen zu korrigieren;
- auf den Beirat für Fragen der älteren Generation könnte nicht verzichtet werden; er müßte aber durch neue Mitgliederauswahl aufgefrischt werden.

Alle drei Gremien müßten - nach Maßgabe ihrer Funktion - verkleinert und eine intensive Ablaufsteuerung gesichert werden. Die Dauer der Mitgliedschaft in diesen Gremien wäre, wie generell vorgeschlagen, zu befristen.

4.4 Berichtskommissionen

Die Jugendberichtskommission und die Familienberichtskommission sind unabhängige Kommissionen, die gesetzlich vorgeschrieben bzw. vom Parlament gewünscht sind und die Aufgabe haben, periodisch Berichte (Zustandsbeschreibungen mit Verbesserungsvorschlägen) zu erstellen. Da es sich um unabhängige Kommissionen handelt, kommt es wesentlich darauf an,

- daß die Berichte nicht nur in ureigenster Verantwortung der Kommissionen erstellt werden, sondern daß dies auch deutlich wird,
- daß auch nicht der Anschein einer - ungewollten - Identifikation des Ministeriums mit den Berichten entstehen kann, und
- daß Distanzierungsmöglichkeiten für das Ministerium offenbleiben.

Bei der Form, in der die letzten Berichte dem Parlament vorgelegt worden sind, war dies nicht voll gewährleistet. Insbesondere konnte die Bezeichnung "Bericht der Bundesregierung" für beide Teile der Vorlage, nämlich den Kommissionsbericht und die Stellungnahme der Bundesregierung, bei oberflächlicher Betrachtung zu Mißverständnissen führen (vgl. auch Abs. 3 der Einleitung zur Stellungnahme zum Zweiten Familienbericht, BT-Drucks. 7/3502). Künftig sollten die beiden Teile unter genauer Kennzeichnung der Urheberschaft getrennt vorgelegt werden.

Doch löst dies nicht die Kernprobleme.

Form der
Berichte

- 4.4.1 Unabhängige Berichtskommissionen haben nicht die Funktion, das Ministerium arbeitsmäßig zu entlasten. Gleichviel, ob ein Bericht Situationsanalysen, kritische Evaluationen oder Vorschläge für künftige Maßnahmen enthalten soll, kann sich das Ministerium nicht der Diskussion der Einzelprobleme mit der Kommission, und zwar schon vor Erstellung des Berichtes, entziehen. Die Diskussionsnotwendigkeit ist umso größer, je konkreter Maßnahmen oder Programmentwicklungen des Ministeriums in bezug genommen werden. Hinzu kommt, daß sich das Ministerium einer Stellungnahme zu solchen Berichten, auch wenn sie nicht ausdrücklich verlangt wäre, nicht entziehen kann.

Arbeitsaufwand des Ministeriums

Dadurch wird erhebliche Kapazität beansprucht.

- 4.4.2 Zusätzlicher Arbeitsaufwand entsteht dann, wenn Kommissionen mangels ausreichender Information möglicherweise Situationen nicht zutreffend beschreiben, Maßnahmen der Bundesregierung unrichtig bewerten oder Vorschläge erarbeiten, die nicht realisierbar sind oder als nicht zielwirksam erscheinen. Dies kann in der Regel nur dadurch verhindert oder in Grenzen gehalten werden, daß - bei Wahrung der Unabhängigkeit der Kommission - ein enger Kontakt zwischen den "fachlich" und "politisch" zuständigen Stellen des Ministeriums und der Kommission sichergestellt, eine vollständige Unterrichtung der Kommission gewährleistet und eine ausreichende Rückkoppelung seitens der Kommission "institutionalisiert" wird.

zusätzliche Belastungen

Dies verursacht nicht nur erheblichen Arbeitsaufwand, es setzt auch organisatorische Vorkehrungen voraus, um den genannten Erfordernissen entsprechen zu können. Die Plausibilität, aber auch die Erfahrung sprechen dafür, daß eine fachlich gut besetzte Geschäftsstelle der Kommission beim Ministerium hilfreich sein kann.

Geschäftsstelle f. Berichtskommissionen

Dies mag mehr Kapazität erfordern als ein "Laufenlassen" der Kommission, erspart aber nachträglichen Ärger, politische Kosten, die notwendige "Nacharbeit" im Ministerium und es kommt schließlich auch dem Parlament sowie der Öffentlichkeit zugute. Die Alternative, eine solche Kommission sich weitgehend selber zu überlassen, kann daher nicht befriedigen.

Die vorgeschlagene Lösung schließt selbstverständlich nicht aus, die Geschäftsstelle durch potente Kräfte, etwa des Deutschen Jugendinstituts, zu verstärken.

4.4.3 Angesichts dieser Sachlage kann die Einsetzung unabhängiger Kommissionen zur Aufarbeitung hochkomplexer Situationen oder zur Erarbeitung von Problemlösungen in solchen Bereichen nur bei **u n a b w e i s b a r e m** Bedürfnis in Betracht kommen. Dieses Bedürfnis muß hier unterstellt werden.

Zu fragen ist aber, ob wegen des erheblichen Verwaltungsaufwands die Berichtsperioden nicht gestreckt und vor allem Zwischenberichte entfallen können. Der Verwaltungsaufwand wäre auch zu reduzieren, wenn sich Zwischenberichte auf die Wiedergabe von Daten und Fakten beschränken würden.

Als Alternative zur Einsetzung unabhängiger Kommissionen könnten die Bildung von gemischt zusammengesetzten Projektgruppen oder die Vergabe von Forschungsaufträgen in Betracht kommen. Beides dürfte aber vom finanziellen Aufwand her nicht hinter dem Aufwand zurückbleiben, der mit der begleitenden Unterstützung einer Berichtskommission durch das Ministerium verbunden ist.

Berichts-
perioden

4.5 Bundesgesundheitsrat

Der Bundesgesundheitsrat und seine Ausschüsse sind bereichsbezogene Beratungseinrichtungen. Politische Beratungs- und Unterstützungsfunktionen (Interessenvertretung, Konsensbildung) sind dabei weniger ausgeprägt, die Initiativfunktionen mehr fachbezogen als auf Interessenartikulation gerichtet.

- 4.5.1 Die Probleme, die sich nach dem Ergebnis der Untersuchung stellen, wurzeln weniger in der Tatsache, daß der BGR bereichsbezogene Aufgaben hat. Das Hauptproblem wird vielmehr in der Größe dieser Beratungseinrichtung und der davon abhängigen inneren Struktur (auch der Ausschüsse) gesehen. Dies hat im Ergebnis bewirkt, daß der BGR trotz seiner hochkarätigen Zusammensetzung vielfach zu wenig genutzt wurde.

Problematik
des BGR

Tatsächlich ist das Plenum des BGR mit rund 80 Mitgliedern zu eigenständigen Beratungsleistungen kaum imstande. Es ist mehr ein Ratifizierungsorgan bezüglich der Arbeitsergebnisse der Fachausschüsse.

Gleichwohl bietet sich der BGR prinzipiell als gesundheitspolitisches Instrument der Bundesregierung an. Dabei kann seine Aufgabe allerdings weniger darin bestehen, umfassende Konzeptionen zu erarbeiten, als vielmehr die Bundesregierung mit Hilfe seiner Ausschüsse in Einzelfragen sowie bei konkreten Vorhaben zu beraten, die für die gesundheitspolitische Entwicklung wesentlich sind, also eine Weichenstellung für die Zukunft bedeuten. Da das Plenum des BGR diese Fragen nicht selber aufarbeiten kann, müssen seine hauptsächlichen Funktionen darin bestehen, die mit den Einzelfragen befaßten Ausschüsse zu steuern, für deren sachgerechte Zusammensetzung zu sorgen und schließlich die Arbeitsergebnisse kritisch zu überprüfen.

Funktionen

Aufgrund seiner Tradition und wegen seiner prominenten Zusammensetzung ist der BGR darüber hinaus hervorragend geeignet, Entscheidungen der Bundesregierung bzw. des Ministeriums, die auf seinen Beratungsleistungen basieren, gegenüber der Öffentlichkeit zu vertreten, also unmittelbare Unterstützungsfunktionen zu erfüllen. Seine gegenwärtige Größe ist dafür kein Hindernis.

Eine ins Gewicht fallende Verkleinerung des BGR (Reduzierung auf etwa die Hälfte der Mitglieder) würde ihn aber beweglicher machen und dazu beitragen können, Hemmnisse zu überwinden, die heute seiner Befassung entgegenstehen. Dabei brauchte an seiner prinzipiellen Zusammensetzung nichts geändert werden. Es ist aber nicht einzusehen, daß die verschiedenen Zweige zahlenmäßig so stark wie heute vertreten sind. Es müssen insbesondere nicht alle Länder vertreten sein. Insoweit könnte ein turnusmäßiger Wechsel in der ohnehin befristeten Mitgliedschaft die Entscheidung erleichtern. Es kann den Vertretern der verschiedenen Zweige überlassen bleiben, in wichtigen Fragen in ihre Bereiche rückzukoppeln.

Eringerung
r Mitglie-
erzahl

4.5.2 Eine Gesundshrumpfung des BGR insgesamt hätte auch durchaus positive Auswirkungen auf die Struktur der Ausschüsse und ihre Arbeitsfähigkeit.

Dabei muß zunächst davon ausgegangen werden, daß sich die in der Geschäftsordnung der Bundesregierung für den Bundesgesundheitsrat vorgesehene Permanenz der Ausschüsse bewährt hat. Sie ist Voraussetzung dafür, daß innerhalb bestimmter Bereiche Initiativen entfaltet und Anregungen an die Bundesregierung herangetragen werden können. Ihr thematischer Zuschnitt (Zuständigkeitsbereich) ist auch so bemessen, daß der fachliche Beratungsbedarf auf gesundheitspolitischem Gebiet - soweit es nicht wesentlich auf politische Unterstützung (Interessenausgleich) ankommt - nahezu lückenlos gedeckt werden kann.

Soweit darüber Klage geführt wird, daß die Ausschüsse zu unbeweglich seien, ist dies darauf zurückzuführen, daß ihre Zusammensetzung zu starr gehandhabt wird. Eine mit Blick auf bestimmte Projekte einmal geschaffene Zusammensetzung kann ihren Sinn verlieren, wenn andersgeartete Fragen oder Projekte zu bearbeiten sind. Hinzu kommt, daß einige Ausschüsse weit über den in der Geschäftsordnung vorgeschriebenen Rahmen hinaus überbesetzt sind (bis zu 23 Mitglieder).

Struktur der Ausschüsse

Es wird deshalb - im Zusammenhang mit der Verkleinerung der Mitgliederzahl des Plenums - vorgeschlagen,

- die Ausschüsse mit jeweils 3 bis 4 Mitgliedern des BGR zu besetzen,
- den im Einzelfall zusätzlich nötigen Sachverstand ad hoc zu rekrutieren,
- Überschneidungen der Mitgliedschaft in den verschiedenen Ausschüssen, soweit möglich, zu vermeiden.

Die dadurch zu erreichende größere Beweglichkeit der Ausschüsse dürfte die Möglichkeit eröffnen, den BGR mehr als bisher mit Aufträgen zu versehen, d.h. Fragestellungen an ihn heranzutragen, hinsichtlich derer heute manchmal die Neigung besteht, besondere Beratungseinrichtungen zu schaffen.

4.5.3

Wegen der bei bereichsbezogenen Beratungseinrichtungen nötigen Ablaufsteuerung ist es richtig, es bei der geltenden Vorsitzregelung im Plenum zu belassen. Die Zusammenarbeit könnte aber erleichtert werden, wenn auch auf Seiten des BGR eine Persönlichkeit ausgewählt würde, die diesen gegenüber dem Ministerium vertritt und die Funktion eines Ansprechpartners für das Ministerium hat.

Vorsitzregelung, Sprecher d. BGR

Diese vom BGR selber ausgehende Anregung könnte wesentlich dazu beitragen, Kontaktnahme und Informationsaustausch

zu verbessern und die Inanspruchnahme des BGR bzw. seiner Ausschüsse in gesundheitspolitisch relevanten Fragen zu verstärken.

Auch zur Vorsitzregelung in den Ausschüssen reicht die gegenwärtige Geschäftsordnung aus. Regelmäßig dürfte es zweckmäßig sein, ein Mitglied mit dem Vorsitz zu beauftragen. Von der Möglichkeit, den Vorsitz durch das Ministerium wahrnehmen zu lassen, sollte aber Gebrauch gemacht werden, wenn Fragen von wesentlicher politischer Bedeutung alsbald zu klären sind.

4.5.4

Aufmerksamkeit verdient auch die Geschäftsführung für den BGR. Wenn die mit dieser bedeutenden Beratungseinrichtung verbundenen Zielvorstellungen erreicht werden sollen, muß gewährleistet sein, daß das zuständige Referat nach seiner personellen Ausstattung in der Lage ist, die notwendigen Kontakte zu pflegen, im Zusammenwirken mit den Fachreferenten - über die Leitungsebene - Impulse zu geben und für einen reibungslosen technischen Ablauf der Zusammenarbeit (auch der Sitzungen) zu sorgen.

Geschäfts-
führung

Das für die Geschäftsführung zuständige Referat wäre aber überfordert, wenn es auch die Fachausschüsse zu betreuen hätte. Dies kann nur Aufgabe der Fachreferate sein. Von deren regelmäßigem Kontakt mit den Ausschüssen bzw. den Ausschußvorsitzenden hängt es entscheidend ab, ob das Potential des BGR genutzt wird (Aufträge, Auslösung von Initiativen). Ob eine regelmäßige Teilnahme der Fachreferenten an den Sitzungen der Ausschüsse nötig ist, kann nicht generell entschieden werden. Je enger der Kontakt gestaltet ist, desto eher kann im Einzelfall auf eine Teilnahme verzichtet werden. Die Teilnahme an entscheidenden Sitzungen ist allerdings dringend angezeigt. Dagegen sollte die Anwesenheit von Fachreferenten an Plenarsitzungen restriktiv gehandhabt werden.

Betreuung der
Ausschüsse

4.6 Beirat für Fragen der Arzneimittelsicherheit

Nach dem Ergebnis der Untersuchung hat beim Beirat für Fragen der Arzneimittelsicherheit seit seiner Errichtung eine Aufgabenverschiebung stattgefunden. Während er ursprünglich eingerichtet wurde, um aktuelle Erfahrungen über Arzneimittelwirkungen und -nebenwirkungen zu erfassen und im Verdachtsfall rasch und wirksam Sicherheitsvorkehrungen zu treffen, befaßt er sich seit einiger Zeit überwiegend mit der fachlichen Begutachtung von Forschungsvorhaben auf dem Gebiet der Arzneimittelsicherheit.

Die zuletzt genannte Funktion läßt es fraglich erscheinen,

- ob es hierfür einer ständigen Beratungseinrichtung bedarf, und
- ob ggfs. die prominente Zusammensetzung des Beirates beibehalten werden muß.

Wegen der bei der Untersuchung zum Ausdruck gekommenen Unzufriedenheit der Beiratsmitglieder dürfte es zweckmäßig sein, nach neuen Lösungen zu suchen:

- Da sich das Bundesgesundheitsamt künftig verstärkt mit der Arzneimittelprüfung beschäftigen wird, liegt es nahe, dort einen Beirat für die allgemeinen Fragen der Arzneimittelsicherheit und - soweit dies notwendig ist - für einschlägige forschungspolitische Fachfragen einzurichten. Die Zusammensetzung des Beirates müßte dann aber wohl geändert werden. Die Lösung würde es nicht ausschließen, daß bei aktuellem Anlaß (gravierende Verdachtsfälle) Minister oder Staatssekretär den Vorsitz übernehmen und prominente Sachverständige zum Beirat hinzuziehen;

Aufgaben-
wandel

Neuordnung

- alternativ dazu könnte daran gedacht werden, neben dem Beirat beim Bundesgesundheitsamt den bisherigen Beirat beim Ministerium "in Reserve zu halten", um ihn im Bedarfsfall einberufen zu können. Die Mitglieder müßten ggfs. davon verständigt werden.

4.7 Zuordnung weiterer Beratungseinrichtungen zum Bundesgesundheitsamt

Arzneibuch-
kommission

Nach dem Ergebnis der Untersuchung ist es zweifelhaft, ob die Kommission zur Vorbereitung eines Deutschen Arzneibuches dem Ministerium oder dem Bundesgesundheitsamt zugeordnet ist. Die Mittel für die Kommission sind beim BGA veranschlagt, das auch Vorsitz und Geschäftsführung innehat. Die Mitglieder wurden indessen vom Ministerium berufen. Tatsächlich unterstützt die Kommission das Ministerium bei der Vorbereitung einschlägiger Rechtsvorschriften. Solche Vorbereitungsarbeiten schließen es aber nicht aus, die Einrichtung dem BGA zuzuordnen, zumal dessen wissenschaftliche Kapazität mit benötigt wird.

Beirat Sera
und Impfstoffe

Es wird daher vorgeschlagen, die Kommission als Einrichtung des BGA zu behandeln. Entsprechendes hätte bezüglich des Beirates für Sera und Impfstoffe (im Haushalt des Paul-Ehrlich-Institutes) zu gelten.

4.8 Technische Fragen

Da das BMJFG wegen seiner Aufgabenstellung in besonderem Maße externer Beratung bedarf, fragt es sich, ob und inwieweit zentrale Maßnahmen vorzusehen sind.

- 4.8.1 Die Schaffung von Beratungseinrichtungen in institutionalisierter Form bedarf in jedem Falle einer Entscheidung der Ressortleitung. Dafür spricht neben der Bedeutung, die der Berufung eines solchen Gremiums zukommt, auch die Tatsache, daß jeweils eine sorgfältige Prüfung veranlaßt ist, ob andere Beratungsformen (vgl. Kap. 3) in Betracht kommen. Auch bei der Bildung von Gesprächskreisen sollte die Ressortleitung zumindest unterrichtet sein.
- Leitungs-
entscheidung
- 4.8.2 Es wird für unerlässlich gehalten, daß im Ministerium eine Stelle vorhanden ist, die einen Überblick über alle Beratungseinrichtungen und ihre Zusammensetzung hat. Dies sollte das Organisationsreferat sein. Es wird deshalb vorgeschlagen, daß das Organisationsreferat bei der Bildung und Auflösung von Beiräten sowie beim Erlaß von Geschäftsordnungen beteiligt wird. Es sollte durch entsprechende Mitteilungspflichten der Fachreferate in die Lage versetzt werden, ein Verzeichnis über die Beiräte, ihre Aufgabenstellung, Zusammensetzung und Vorsitzregelung zu führen und fortzuschreiben.
- Einschaltung
Org.Referat
- 4.8.3 Ein sog. Beratungsplan wird nicht für erforderlich gehalten. Eine entsprechende Planung, die mehr sein müßte als eine Auflistung der bestehenden Gremien, ihrer Aufgabenstellung und Mitglieder, hätte im voraus festzulegen, welcher Beratungsbedarf auf dem Hintergrund welcher Aufgaben wann entstehen wird und wie er zu decken ist. Eine solche Voraus-schätzung wäre aber zuverlässig kaum zu leisten, zumal sie das Vorhandensein einer Ziel- und Programmstruktur mit Vorhaben-Analysen voraussetzen würde. Aber auch dann wären einer exakten Vorausberechnung der zu bestimmten Zeiten benötigten Beratungsleistungen Grenzen gesetzt. Aufwand und Nutzen dürften daher außer Verhältnis geraten und außerdem mangels sicherer Vorausschau die Tendenz einer vorsorglichen Etatisierung von Beratungseinrichtungen verstärkt werden.
- Beratungs-
plan

Der sonstige Nutzen eines Beratungsplanes, nämlich die Vermittlung einer sicherlich wünschenswerten Transparenz des Beratungswesens, kann auch auf dem bereits erörterten Weg (über Org.Referat) erreicht werden.

Dies bedeutet indessen nicht, daß sich die Fachreferate nicht mit der Frage zu beschäftigen hätten, wann sie - auf kürzere Frist - bestimmte Beratungseinrichtungen benötigen und mit welcher Sitzungshäufigkeit innerhalb des auf die Aufstellung des Haushaltsentwurfs folgenden Jahres zu rechnen ist. Entsprechende Überlegungen sind für die jeweiligen Haushaltsanmeldungen unverzichtbar. Insoweit sind auch Kontrollen über die zugrundegelegten Annahmen sowie den tatsächlichen Ablauf innerhalb eines Haushaltsjahres angezeigt, um die Tendenz zu einer realistischen Einschätzung zu verstärken.

- 4.8.4 Auch die Führung einer zentralen Beraterkartei, in der alle für die verschiedenen Sachbereiche qualifizierten potentiellen Berater verzeichnet sind, kann nicht empfohlen werden, da eine solche auf Perfektion zielende Erfassung zu aufwendig wäre. Dagegen kann es durchaus sinnvoll sein, wenn sich Fachreferenten, die für Aufgaben mit voraussichtlich wiederkehrendem Beratungsbedarf zuständig sind, einen Überblick über potentiell wichtige Sachverständige verschaffen, ihn schriftlich festhalten und fortschreiben.

ater-
tei

IV. Schlußbemerkung

Die in diesem Bericht enthaltenen Feststellungen und Wertungen beziehen sich auf die untersuchten Einrichtungen. Auch die Einzelschlüsse knüpfen hieran an. Die im übrigen gezogenen Schlußfolgerungen, so vor allem die in Kapitel 3 des Abschnitts III auf der Grundlage der Untersuchungsergebnisse entwickelten Leitlinien sind als generelle Hinweise und Empfehlungen für das Beratungswesen insgesamt zu verstehen.

Soweit einzelne Vorschläge gesetzliche oder sonstige Vorschriften tangieren, wurde darauf nicht besonders eingegangen. Insoweit ist im Einzelfall zu prüfen, ob Rechtsänderungen (z.B. JWG) aussichtsreich erscheinen.

Sowohl den Leitlinien wie den Einzelschlüssen ist zu entnehmen, daß - ausgenommen unabhängige Kommissionen - auf die Steuerung externer Beratung durch die zu beratende Stelle besonderer Wert gelegt ist, um Effektivität und Effizienz der Beratung zu sichern. Damit soll nicht die Entscheidungsfreiheit von Beratern infragegestellt werden. Sie ist auch gewährleistet, wenn die Beratungsleistungen nur zu bestimmten Fragestellungen oder im Rahmen von Verfahrensregeln begehrt werden, die zwar den Gegenstand der Beratung fixieren können, nicht aber das materielle Beratungsergebnis selbst beeinflussen.

Köln/Bonn, den 6. Oktober 1975

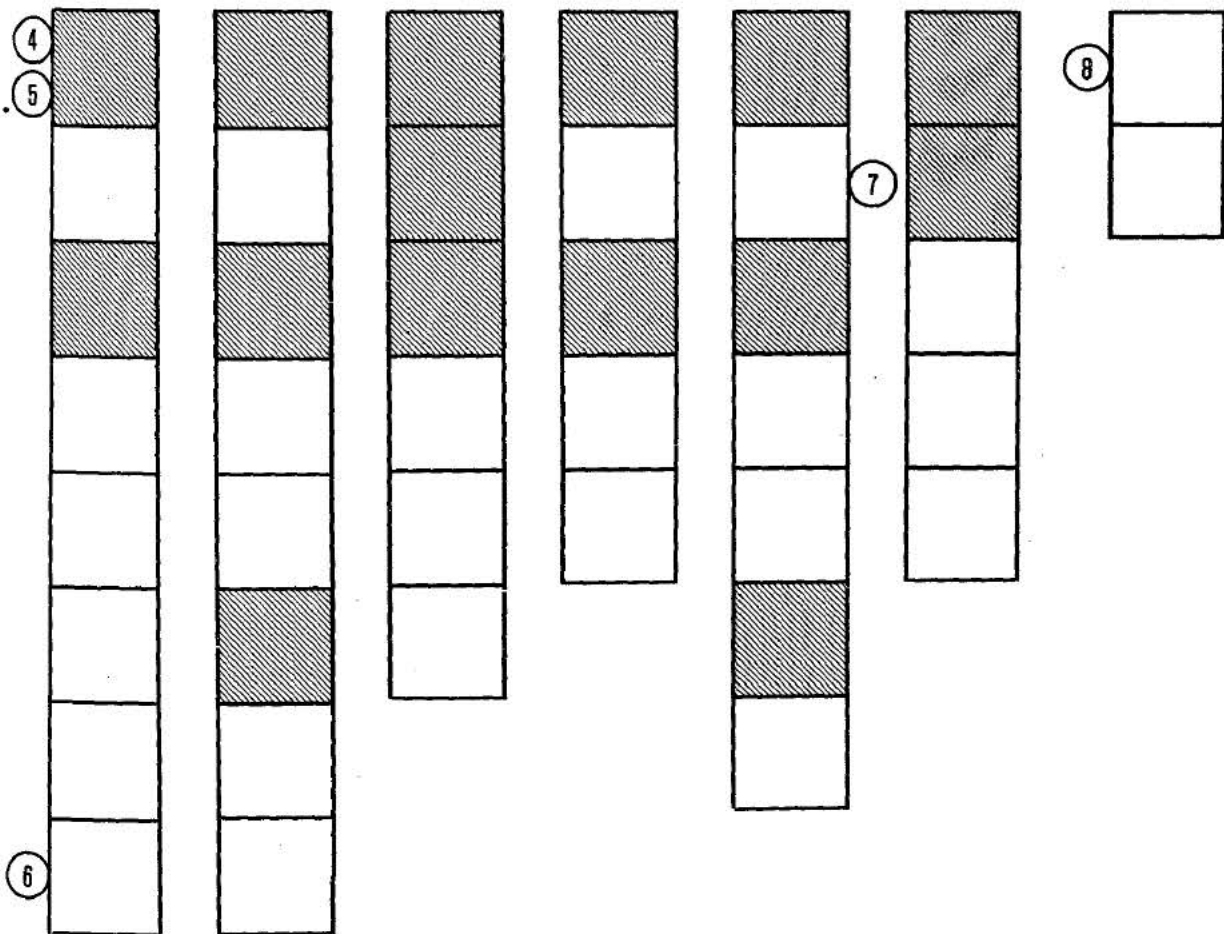
(für die Projektgruppe
Regierungs- und Verwaltungsreform)

(Prof. Dr. Renate Mayntz)

Tabelle 4: Aufgabenstruktur

Individuelle soziale Hilfen

①	②		③			
Jugend-politik	Familien-politik	Politik für Frauen	Hilfen für ältere Menschen	Weiterent-wicklung soziale Hilfen	Sonstige Bereiche Soziale Berufe	Freizeit-politik



Gesundheitspolitik

Lebensmittelwesen / Verbraucherschutz

9

Organisation u. Strukturen des Gesundheitswesens	Gesundheitsschutz Gesundheitsvorsorge	Rehabilitation	Berufe im Gesundheitswesen	Arzneimittel- und Apothekenwesen
--	---------------------------------------	----------------	----------------------------	----------------------------------

Lebensmittelrecht	Höchstmengen Rückstände Bestrahlungen	Hygiene der Lebensmittel tierischer Herkunft	Sonstige Bereiche: Berufe Tierarzneimittel	Verbraucherschutz und -aufklärung
-------------------	---------------------------------------	--	--	-----------------------------------

