
Hans-Ulrich Derlien

Vorwort

Das Programm "Gemeinschaftswerk Aufschwung-Ost" wurde im März 1991 ins Leben gerufen, nachdem sich gezeigt hatte, daß die Mittel aus dem Fonds Deutsche Einheit den Finanzbedarf der neuen Länder nicht decken würden. Insofern besteht ein innerer Zusammenhang zwischen diesem als Sondervermögen ausgestalteten Fonds und dem Gemeinschaftswerk, das als Programm bezeichnet und aus dem Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) des regulären Bundeshaushalts bedient wird. Das Gemeinschaftswerk Aufschwung-Ost ist befristet. Schon 1993 wandern die Ansätze in die institutionellen Einzelpläne zurück. 1991 und 1992 waren je 12 Mrd. DM veranschlagt.

Der Fonds Deutsche Einheit ist nicht programmspezifisch angelegt, sondern dient der Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs der neuen Länder. Er ist somit ein funktionales Äquivalent zum für die neuen Länder suspendierten Länderfinanzausgleich. Hingegen benennt das Programm "Gemeinschaftswerk Aufschwung-Ost" (GAO) Handlungsfelder, und es kündigt Maßnahmen an, aber keine einseitigen Maßnahmen des Bundes, sondern - eben als Gemeinschaftswerk - kooperativ mit den neuen Ländern und mit Verbänden.

Warum befaßte sich die GfP auf ihrem workshop im November 1992 mit diesem vergleichsweise kleinen Programm, klein im Vergleich zu den Transfer-Summen, an die wir uns inzwischen gewöhnt haben? Aus der Sicht der Programmforschung sollten die Entstehung und die formalen Qualitäten dieses Programms rekonstruiert, die Erfahrungen mit seinem Vollzug festgehalten und die Voraussetzungen seiner Evaluation diskutiert werden. Denn schließlich einmal schienen in diesem Falle der wissenschaftliche Begriff eines Programm (policy), der in Deutschland immer noch schwer Fuß faßt, und der Programmbegriff der Praxis zur Deckung zu kommen; darüberhinaus war die Verbindung von Programm und Budget wie in seltenen Fällen schulmäßig hergestellt worden.

Die im folgenden abgedruckten Beiträge und Diskussionen zeigen indes, daß das GAO unter extremem Zeitdruck für eine historische Ausnahmesituation entwickelt worden war. Das Krisen-Management im Frühjahr 1991 bediente sich weitgehend der etablierten Routinen der Koordination, und das Programm enthält, wie Mäding zeigt, neben vielen tradierten Instrumenten westdeutscher Politik auch innovative Elemente. Mädings Rekonstruktion des Entscheidungsprozesses bei der Entwicklung des Programms wird im Beitrag von Jochen Homann unterstrichen und aus der Insider-Sicht verfeinert; nochmals werden die hohe politische Priorität und der Zeitdruck sichtbar, unter dem die Programm-

entwicklung stand. Dabei hatte das Bundeskanzleramt in diesem Falle eine äußerst aktive, aus der üblichen Routine der interministeriellen Koordination herausgehobene Rolle gespielt, was sich auch in der Einrichtung eines neuen Kabinettausschusses ausdrückte; es fungierte als Ersatz für das gegen Ressortpartikularismen nicht durchsetzbare Aufbauministerium. Das Bundesfinanzministerium hingegen, bei dem wegen der Verankerung des GAO im Einzelplan 60 eine ähnlich zentrale Funktion hätte vermutet werden können, scheint sich auf budgettechnische Gesichtspunkte beschränkt zu haben. Der Beitrag Gerd Ottenburgers macht deutlich, mit welchen budget- und kassentechnischen Problemen das BMF fertig werden mußte, um den letzte DDR-Haushalt zu verdauen und bei Fortfall von Behörden und noch nicht aufgebauter neuer Landesverwaltung den Vollzug des Programms zu sichern. Wie ungewöhnlich die innovative Integration von Programm und Budget bei Fortbestehen der budgetmaximierenden Ressortstruktur für das BMF war, macht die Erleichterung über die Rückkehr zum traditionellen Budgetieren deutlich.

Die folgenden drei Beiträge befaßten sich mit der Implementation des GAO. Bei der Gestaltung des workshop war davon ausgegangen worden, daß die im Programm genannten Aufbaustäbe in den neuen Ländern ein neuartiges Element der Vollzugsorganisation darstellten, über das vor allem das Bundeswirtschaftsministerium den Vollzug steuern würde. Diese Annahme hat sich als falsch erwiesen. Operatives Kriterium der Vollzugssteuerung war, wie schon im ersten Teil des workshop deutlich geworden war, die Geschwindigkeit des Mittelabflusses über Länder und Gemeinden. Entsprechende, regionalisierte Daten wurden sogar vom Bundeskabinett ausgewertet. Ein interessantes Vollzugsproblem, auf das besonders Klaus Feiler eingeht, bestand im fehlenden planerischen Vorlauf der Gemeinden (zur Entwicklung von Projekten) und der neuen Länder, die sich aufgrund des Zeitdrucks an der Programmentwicklung des Bundes nicht hinreichend beteiligt gefühlt hatten; da die materielle Seite des Programms Abstimmungen zwischen Ländern und Fachministerien in Bonn erforderlich machte, konnte diese Abstimmung über Verwaltungsvereinbarungen erst während der Implementation geleistet werden. Daß man sich daher im Rückblick eher pauschalierte anstatt zweckgebundener Mittel und eine weitergehende Dezentralisierung der Projektentscheidungen gewünscht hätte, wird verständlich aus der Funktion des GAO neben dem Fonds deutsche Einheit: einen Finanzausgleich zu erreichen. Die verzweifelte fiskalische Situation der Gemeinden analysiert Hanns Karrenberg und unterstreicht die Bedeutung der nur 1991 zur Verfügung gestellten Kommunalen Investitionspauschale im GAO. Anschließend stellt Matthias Schürgers den Mittelabfluß einschließlich Umschichtungen im Programm dar und dokumentiert damit, wie intensiv der Programmvollzug von der Bundesregierung datenmäßig verfolgt wurde. Er gelangt zu einer positiven Beurteilung

speziell der Investitionshilfen und der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, wenngleich aufgrund externer Faktoren die Zielerreichung natürlich nicht befriedigen könne.

Der anschließende dritte Teil des workshop widmete sich der schon verschiedentlich angeklungenen Frage, ob und wie ein derartiges Programm, das für eine sich im Lande nicht wiederholende historische Situation auch aus tradierten und unter der Vermutung der Effektivität stehenden Elementen entwickelt worden war, zu evaluieren sei. Klaus Lenk lokalisiert einerseits Evaluationsbedarf für die Feinsteuerung von Haushalts- und Programmvollzug, also Bedarf an Vollzugsbeobachtung, wie sie in den voranstehenden Referaten deutlich wird. Trotz der Singularität des Anlasses für das GAO beantwortet Lenk auch das "ob" seiner Fragestellung im Hinblick auf zukünftige Programmgestaltung positiv, allerdings nicht ohne für eine Erweiterung des Bezugsrahmens der Evaluation zu plädieren; nicht nur die unmittelbaren Programmziele, sondern Folgen auch für darüber hinausreichende Ziele ("Hoffnung machen") und Werte (z.B. "Bürgernähe") sollten dabei Berücksichtigung finden. Daß der für das erste Programmjahr so wichtige Mittelabfluß allenfalls ein Vollzugskriterium sein kann, war ohnehin klar, aber ein neuer Gesichtspunkt, der sich auch aus der Diskussion herauschälte, war der Nutzen des Programms als Übungsfeld der im Aufbau und Umbau befindlichen Verwaltungen und ihres Personals. Ferner sei dies ein Anlaß, die tradierten Instrumente zu evaluieren. Lenk folgert im Hinblick auf die Programmevaluation im Kontext epochalen Wandels, daß es eines "meta-policymaking" bedürfe, um über Vernetzung der vielfältigen evaluativen Prozesse und Ergebnisse kausale Beziehungen zwischen Intervention und Wandel im Großen erkennen zu können.

Uwe Wartenberg referierte über die Finanzkontrolle und die Rolle der Rechnungshöfe bei der ex-post-Analyse des GAO. Dabei wird nicht nur deutlich, welche methodischen Probleme bei der Bestimmung von Programmzielen und bei der Ursache-Wirkungsbeurteilung sich den Prüfern stellen, sondern man erkennt, daß auch der Bundesrechnungshof bei diesem Programm nach der institutionellen Haushaltssystematik arbeitet und nur einzelne, ressortierbare Programmelemente überprüft. Eben dies versetzt ihn aber in die Lage, bei den traditionellen Programmelementen neue Erfahrungen mit früheren Evaluationen zu verbinden.

In der abschließenden Podiumsdiskussion stellte man sich die weitergehende Frage, ob das Programm "Gemeinschaftswerk Aufschwung-Ost" generalisierbar und auf Länder anwendbar sei, die sich ebenfalls im Transformationsprozeß von der Plan- zur Marktwirtschaft befinden. Damit wurde der deutsche Einzelfall daraufhin befragt, ob sich aus ihm theoretisch im Hinblick auf Prämissen und

Randbedingungen lernen ließe. Die Diskussion verdeutlicht vor allem die Unvergleichbarkeit der Ausgangsbedingungen in Osteuropa mit der Lage der neuen Länder sowie die z.T. potenzierte Größenordnung der dort zu bewältigenden Probleme. Dabei wurde vor allem eines deutlich: das Vorhandensein einer institutionellen und speziell administrativen Infrastruktur als Voraussetzung des Wirksamwerdens von Finanzhilfeprogrammen. Klaus König, der die Parallele zur Entwicklungshilfepolitik herausarbeitete und dabei zu einer eher positiven Beantwortung der Leitfrage gelangte, hatte seine auf dem Podium nur teilweise vorgetragenen Überlegungen auch zu Papier gebracht; dieses nicht gehaltene Referat veröffentlichen wir im Anschluß ebenfalls.

Allen Referenten und Teilnehmern an der Podiumsdiskussion sei an dieser Stelle für ihre Mitwirkung gedankt. Gedankt sei auch speziell für die Offenheit des Meinungs- und Informationsaustausches, der auch diesen workshop der GfP auszeichnete. Es versteht sich, daß alle Äußerungen die persönliche Meinung der Referenten und Diskutanten wiedergeben. Leider ist ein Teil der Diskussionsbeiträge aufgrund von Störungen der für viel Geld angemieteten Tonbandanlage nicht erhalten geblieben, ja in zwei Fällen wurde dankenswerterweise sogar der dadurch verlorene, ursprünglich nur zum freien Vortrag vorgesehene Beitrag in Schriftform nachgeliefert. Das Protokoll der Diskussionen wurde von mir redaktionell geglättet, und an einer Stelle habe ich die Reihenfolge der Referate aus inhaltlichen Gründen geändert.

Für die nicht einfache Transkription und Textverarbeitung für diesen Bericht danke ich Frau Gisela Baumgärtner, Bamberg, die diese Aufgaben mit Sorgfalt und Geduld erledigt hat.

Der technischen Panne sind leider auch die Worte von Staatssekretär Dr. Michael Bürsch zum Opfer gefallen, die er zur Begrüßung in der Vertretung des Landes Schleswig-Holstein sprach, in deren Räumen die GfP mit dieser Veranstaltung zu Gast sein durfte. Für diese großzügige Unterstützung dankt der Vorstand der GfP dem Lande Schleswig-Holstein.