

# Investitionsprogramm zum beschleunigten Infrastrukturausbau der Ganztagsbetreuung

Analyse der Förderrichtlinien der Länder

René Geißler, Professor für öffentliche Verwaltung, Technische Hochschule Wildau



© Bertelsmann Stiftung, Gütersloh  
2024

#### Herausgeber

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256, 33311 Gütersloh  
bertelsmann-stiftung.de

#### Verantwortlich

Christina Wieda  
Bildung und Next Generation  
E-Mail: christina.wieda@bertelsmann-stiftung.de

#### Lektorat

Heike Herrberg

#### Layout und Datenvisualisierung

werkzwei Detmold

#### Bildnachweis

Titel: Montage: © magele-picture - stock.adobe.com  
Seite 7: © Ansichtssache\_Britta\_Schroeder

DOI 10.11586/2024074

# Investitionsprogramm zum beschleunigten Infrastrukturausbau der Ganztagsbetreuung

Analyse der Förderrichtlinien der Länder

René Geißler, Professor für öffentliche Verwaltung, Technische Hochschule Wildau

## Tabellenverzeichnis

TABELLE 1	Mittelabrufe zum 31.12.2022	25
TABELLE 2	Antragsberechtigung der Ganztagsträger in den Länder	28
TABELLE 3	Verteilung der Fördermittel	29
TABELLE 4	Förderquote in den Ländern	31
TABELLE 5	Antrags- und Bewilligungsbehörden	33
TABELLE 6	Inhaltliche Voraussetzungen der Förderung	35
TABELLE 7	Vergleich weiterer Formalitäten	37

# Inhalt

<b>Vorwort: Warum eine Untersuchung zu den Beschleunigungsmitteln des Ganztagsausbaus?</b>	6
Der Einsatz von Fördermitteln	6
Erkenntnisse aus der Förderung des Ganztagsausbaus zur Betreuung von Grundschulkindern	7
<b>1   Summary</b>	8
1.1 Wie verteilen die Länder die Gelder an die Kommunen?	9
1.2 Wie ist das Bewilligungsverfahren organisiert?	9
1.3 Welche konkreten Maßnahmen sind förderfähig?	9
1.4 Welche sachlich-konzeptionellen Voraussetzungen müssen die Kommunen erfüllen?	10
1.5 Wie werden gemeindeindividuelle Faktoren, etwa Ausbaustand, Demografie, Sozialstruktur oder Haushaltslage, berücksichtigt?	10
<b>2   Hintergrund</b>	11
<b>3   Zielstellung</b>	13
<b>4   Genese des Förderprogramms</b>	14
<b>5   Inhalt des Förderprogramms</b>	16
<b>6   Verfassungsrechtlicher Rahmen</b>	18
6.1 Finanzverfassung	18
6.2 Kritische Einordnung der Schaffung eines Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung für Grundschülerinnen und Grundschüler durch den Bund	19
<b>7   Stand der Forschung</b>	21
7.1 Erfahrungen	21
7.2 Empfehlungen	23
7.3 Erkenntnisse	23
<b>8   Auswertung der Förderrichtlinien</b>	24
8.1 Erfolg des Beschleunigungsprogramms	24
8.2 Entwicklung der Förderrichtlinien in den Ländern	25
8.3 Zuwendungsberechtigte	27
8.4 Verteilung der Fördermittel	28
8.5 Förderquote	30
8.6 Antrags- und Bewilligungsbehörden	31
8.7 Voraussetzungen der Förderung	34
8.8 Weitere Formalia	36
<b>9   Diskussion</b>	38
9.1 Besonderheiten	38
9.2 Förderberechtigung	39
9.3 Fördersätze	39
9.4 Der Einfluss von Verwaltungsverfahren	39
9.5 Resümee	40
<b>Fazit</b>	41
<b>Literatur</b>	43

# Vorwort: Warum eine Untersuchung zu den Beschleunigungsmitteln des Ganztagsausbaus?

---

Die Bundesregierung hat 2021 den Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern ab dem Schuljahr 2026/2027 beschlossen und im SGB VIII geregelt. Die im Jahr 2026 eingeschulten Kinder sind der erste Jahrgang, der einen Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung bis zur fünften Klasse hat. Damit wird eine wichtige Lücke bei der Förderung von Kindern über die Kindertagesbetreuung geschlossen und die Eltern werden bei der Organisation von Familie und Beruf unterstützt.

Auch wenn das SGB VIII aktuell schon in § 24 Abs. 4 SGB VIII die Kindertagesbetreuung für Kinder im schulpflichtigen Alter regelt, steigert der Rechtsanspruch die Verbindlichkeit der Angebote, die zur Verfügung zu stellen sind. So regelt der Gesetzgeber in § 24 Abs. 4 SGB VIII n. F.:

„Ein Kind, das im Schuljahr 2026/2027 oder in den folgenden Schuljahren die erste Klassenstufe besucht, hat ab dem Schuleintritt bis zum Beginn der fünften Klassenstufe einen Anspruch auf Förderung in einer Tageseinrichtung. Der Anspruch besteht an Werktagen im Umfang von acht Stunden täglich. Der Anspruch des Kindes auf Förderung in Tageseinrichtungen gilt im zeitlichen Umfang des Unterrichts sowie der Angebote der Ganztagsgrundschulen, einschließlich der offenen Ganztagsgrundschulen, als erfüllt. Landesrecht kann eine Schließzeit der Einrichtung im Umfang von bis zu vier Wochen im Jahr während der Schulferien regeln.“

Viele Kommunen stellt die Umsetzung des Rechtsanspruchs vor große Herausforderungen. Es fehlt an Räumen, Ausbaumöglichkeiten und nicht zuletzt an Personal. Mit Blick auf die Probleme der Kommunen ist zu begrüßen, dass der Bund als die Ebene, die den

Rechtsanspruch gesetzlich geregelt hat, den Unterstützungsbedarf zumindest finanziell aufgreift, indem er den Kommunen 3,5 Milliarden Euro über das Ganztagsfinanzierungsgesetz zur Verfügung stellt, um Plätze für die Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern zu schaffen.<sup>1</sup> Davon wurden 750 Millionen Euro als Bonusmittel für den beschleunigten Ausbau von ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangeboten ausgewiesen.<sup>2</sup> Die vorliegende Untersuchung beleuchtet, wie ein politisches Ziel in der Realität einer Kommune wirkt – oder konkret: inwieweit die über das Beschleunigungsprogramm zur Verfügung gestellten Mittel tatsächlich mehr Ganztagsplätze schaffen.

## Der Einsatz von Fördermitteln

Fördermittel sind ein beliebtes Instrument und für die Kommunen ein starker Anreiz, um politisch gewünschte Entwicklungen umzusetzen. Darüber hinaus kann Politik über die Bereitstellung von Fördermitteln verdeutlichen, welche Themen ihr am Herzen liegen, oder auch, dass sie Handlungsbedarf hinsichtlich gesellschaftlicher Problemlagen erkannt hat und einen Beitrag zur Lösung leisten möchte. Über Förderrichtlinien, die die Verwendung der Gelder regeln, hat der Fördermittelgeber die Möglichkeit, inhaltliche Schwerpunkte zu setzen, Ziele zu definieren und folglich die Ausgestaltung des Fördergegenstandes zu steuern.

Gleichzeitig sind Fördermittel ein umstrittenes Instrument. Beklagt wird der hohe Verwaltungsaufwand bei Beantragung, Abruf und dem Nachweis der Mittelverwendung sowie die finanzielle Beteiligung, die die Kommunen selbst aufbringen müssen, um gefördert zu werden. Darüber hinaus machen Kommunen häufig

<sup>1</sup> BGBl. 2020 I Nr. 61.

<sup>2</sup> BGBl. 2021 I Nr. 71.

die Erfahrung, dass ein über Fördermittel adressiertes Problem nicht die Maßnahmen unterstützt, die in der jeweiligen Kommune als Beitrag für das politische Ziel notwendig wären. Vor dem Hintergrund der Unterschiede in den Kommunen der 16 Bundesländer lässt sich dieses Problem über eine zentrale Steuerung nicht beheben.

### **Erkenntnisse aus der Förderung des Ganztagsausbaus zur Betreuung von Grundschulkindern**

Die Ergebnisse aus der Untersuchung zum „Investitionsprogramm zum beschleunigten Infrastrukturausbau der Ganztagsbetreuung für Grundschulkindern“ sollen am Beispiel der Beschleunigungsmittel nachzeichnen, inwieweit politischer Gestaltungswille über den Einsatz von Fördermitteln in der Umsetzung greift. Der Forschungsschwerpunkt liegt auf der administrativen Ausgestaltung der Förderrichtlinie des Bundes, der Adaption des Steuerungsimpulses in den Förderrichtlinien durch die Länder sowie dem Einfluss der gewählten Verwaltungsverfahren auf den Abruf der Fördermittel durch die Kommunen. Die Länder haben die Möglichkeit, landesspezifischen Herausforderungen über eine angepasste Schwerpunktsetzung und Definition des Fördergegenstandes zu begegnen.

Die Gestaltung der Förderrichtlinien durch die Länder wurde auf qualitative Aspekte hin untersucht: Lassen sich Kriterien finden, um die Mittel nicht mit der Gießkanne, sondern nach Bedarf zu verteilen? Inwieweit werden die finanziellen Handlungsmöglichkeiten der jeweiligen Kommune bei der Verteilung berücksichtigt? Welcher Ausbaubedarf besteht faktisch mit Blick auf die zu erwartende Inanspruchnahme des Rechtsanspruchs auf Ganztage? Inwieweit wird beim Ausbau der Anspruch auf Förderung des Kindes nach § 22 Abs. 3 SGB VIII berücksichtigt, der Erziehung, Bildung und Betreuung des Kindes umfasst und sich auf dessen soziale, emotionale, körperliche und geistige Entwicklung bezieht?

Insbesondere der letzte Aspekt ist für die Frage nach dem realen Ausbaubedarf für Ganztagsplätze relevant. Nach der Einführung des Rechtsanspruchs auf einen KiTa-Platz für Kinder unter drei Jahren hat sich gezeigt, dass von diesem Recht sozioökonomisch

besser gestellte Familien häufiger Gebrauch machten, doch Kinder aus einem anregungsarmen Elternhaus von einer Inanspruchnahme mehr profitieren würden. Sollen alle Kinder eine tatsächliche Chance auf die Teilnahme am Ganztage erhalten, müssen die Kommunen besondere Anstrengungen unternehmen, um Kindern aus teilhabegefährdeten Familien den Zugang in die Ganztagsbetreuung zu ebnet – auch wenn sich dadurch der Druck auf den Ausbau des Platzangebots weiter erhöht.

**Christina Wieda**

*Senior Project Manager, Bertelsmann Stiftung*

# 1 | Summary

Die Bundesregierung beschloss Mitte 2020 ein Förderprogramm zum beschleunigten Infrastrukturausbau der Ganztagsbetreuung für Grundschulkindern: das Beschleunigungsprogramm. Über dieses Programm sollten kurzfristig im Haushaltsjahr 2021 750 Millionen Euro verausgabt werden, mit dem Ziel, die Anzahl der Betreuungsplätze oder deren Qualität zu erhöhen.

Der Erfolg des Beschleunigungsprogramms ist fraglich. Insgesamt wurden von den Kommunen nur 72 Prozent der Gelder abgerufen, obwohl die Laufzeit des Programms zwischenzeitlich um ein Jahr verlängert wurde. Selbst in Ländern mit garantierten kommunalen Kontingenten und vollständiger Bund-Land-Förderung wurden die Gelder nicht vollständig abgerufen. Das deutet auf zeitliche und administrative Engpässe bei Kommunen und Lieferanten hin. Letztlich floss der Großteil der Mittel in die Ausstattung bestehender Ganztagsplätze. Diese Maßnahmen waren schneller umsetzbar als Bauprojekte.

In den zwölf untersuchten Ländern<sup>3</sup> gibt es neun unterschiedliche Verwaltungsverfahren für die Vergabe der Fördermittel. In einigen Ländern ist eine zentrale Behörde für den gesamten Prozess zuständig. Das trifft für das Bildungsministerium in Thüringen und im Saarland zu. In anderen Ländern wie beispielsweise in Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg sind dezentrale Bündelungsbehörden benannt, die für Regierungsbezirke zuständig sind. Ein grundsätzlich anderes Modell sieht die Trennung von Antrags- und Bewilligungsbehörden vor – das ist in Brandenburg der Fall. In fünf Ländern sind Förderbanken als Geschäftsbesorger involviert.

Diese Strukturentscheidungen können auf Strukturen der Landesverwaltung oder der Träger zurückzuführen sein. Klar ersichtlich ist das jedoch nur in Bezug

auf die Regierungsbezirke. Es zeigt sich: Wenn klassische Bündelungsbehörden fehlen, zieht das oft eine gewisse Zufälligkeit und Intransparenz bei der Ausgestaltung von Strukturen der Landesverwaltung nach sich. Insgesamt spiegeln die Verfahren grundlegende Förderstrategien der Länder wider oder sind aus früheren Förderrichtlinien übernommen, wie die Nutzung von Förderbanken zeigt.

Das Beschleunigungsprogramm wurde aus Notlagenkrediten des Bundes finanziert und musste daher zügig umgesetzt werden. Die Förderrichtlinien der Länder wurden unter Zeitdruck parallel zu den Bundesverhandlungen entwickelt. Dass die Mittel im veranschlagten Zeitraum tatsächlich abgerufen werden, wurde von Beginn an bezweifelt. Deshalb vereinfachten die Länder Zugang und Verfahren und definierten die Fördergegenstände weit. Sie knüpften daher auch kaum sachliche Voraussetzungen an die Förderung. Allenfalls der Nachweis des langfristigen Bedarfs in Ostdeutschland ist hier zu nennen und vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung nachvollziehbar. Ob ein Ganztagskonzept vorliegen muss, bestimmen landesspezifische Normen.<sup>4</sup> Der Zeitdruck zeitigte für die Kommunen neben negativen Effekten wie operative Überlastung auch positive Effekte: Die Mittel konnten flexibel verwendet werden, es standen hohe Fördersätze zur Verfügung und Verfahren wurden vereinfacht.

Insgesamt nutzten die Länder ihre Spielräume in der Ausgestaltung der Förderrichtlinien primär in den für die Kommunen wesentlichen Aspekten Mittelverteilung, Fördersatz und Verwaltungsverfahren. Die Länder sind offensichtlich bestrebt, die Hürden für die Nutzung der Mittel des Beschleunigungsprogramms möglichst niedrig zu halten, um den Abfluss zu begünstigen. Damit verzichteten sie bewusst auf

<sup>3</sup> Berlin, Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Saarland, Sachsen, Thüringen.

<sup>4</sup> Einschlägige Normen können je nach Trägerschaft KiTa-Gesetze (Brandenburg § 3) oder Schulgesetze sein (Thüringen § 10). Bereits § 22a SGB VIII schreibt für Einrichtungen der Jugendhilfe pädagogische Konzepte vor. Die Bund-Länder-Vereinbarung nennt eine Betriebserlaubnis als Fördervoraussetzung.



Steuerungspotenziale. Zusammenhänge zwischen der Ausgestaltung von Mittelverteilung, Fördersatz und Verwaltungsverfahren sind nicht ersichtlich.

Im Folgenden werden die wichtigsten Untersuchungsergebnisse mit Blick auf die verwaltungswissenschaftlich relevanten Forschungsfragen im Überblick dargestellt.

### 1.1 Wie verteilen die Länder die Gelder an die Kommunen?

Die Trägerlandschaft des Ganztags ist infolge der föderalen Aufgabenverteilung sehr heterogen. Träger können die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie nicht staatliche Organisationen wie Kirchen, Wohlfahrtsverbände oder private Träger sein. Beide Optionen treten in allen Ländern auf, unabhängig davon, ob Ganztags eine Angelegenheit der Schulen oder der Jugendhilfe ist. Gleichwohl flossen 83 Prozent des Beschleunigungsprogramms an die Kommunen, ob als Schul- oder KiTa-Träger.

Hessen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, das Saarland und Thüringen verteilten die Mittel über indikatorbasierte Kontingente wie Schülerzahlen an die Kommunen, was diesen Planungssicherheit verschaffte und eine transparente interkommunale Verteilung bewirkte. In Brandenburg, Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz wurden offene Antragsverfahren gewählt, über die Kommunen ohne Bindung der Beträge an bestimmte Vorgaben frei Anträge stellen konnten. In Sachsen fand die Kontingentierung der Mittel auf Kreisebene statt, ohne den einzelnen Gemeinden einen festen Betrag zuzuordnen. Über dieses Verfahren besteht stets die Gefahr, dass Mittel frühzeitig aufgebraucht sind, weil manche Kommunen schneller beantragen können als andere. Für finanzschwache Kommunen kann das empfindliche Lücken in der Finanzierung nach sich ziehen. Dieses Risiko hat sich jedoch nicht realisiert.

In keinem Land erfolgte die Verteilung über antragslose Förderpauschalen.<sup>5</sup>

### 1.2 Wie ist das Bewilligungsverfahren organisiert?

Die Organisation der Förderverfahren ist Sache der Länder. In den zwölf untersuchten Bundesländern finden sich neun unterschiedliche Varianten der Antrags- und Bewilligungsbehörden. Die Ausgestaltung dieser Verfahren ist relevant für die Steuerung durch die Länder.

In Schleswig-Holstein, dem Saarland und Thüringen ist eine Behörde landesweit für Antragsentscheidung und Administration zuständig; in Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen existieren dezentrale Bündelungsbehörden. In Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Sachsen ist das Verfahren auf zwei Behörden verteilt.

In der Summe ist ein großes Spektrum dezentraler und zentraler Verfahren gegeben mit allen Vor- und Nachteilen hinsichtlich Effizienz und Steuerbarkeit. Die klassische Frage der Verwaltungswissenschaft, ob Bündelungs- oder Sonderbehörden der Vorzug gegeben werden soll, wird unterschiedlich beantwortet.

Die Varianz ist nur begrenzt aus Gegebenheiten des Landes wie Verwaltungs- und Trägerstruktur erklärbar. Auf eine etablierte Verwaltungsstruktur greifen Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg zurück. Insgesamt dominieren bei der Wahl der Verfahren förderpolitische Grundsatzentscheidungen, beispielsweise zur Rolle von Förderbanken oder anderer Regelungsmuster, sowie situative Faktoren.<sup>6</sup>

### 1.3 Welche konkreten Maßnahmen sind förderfähig?

Die Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung definiert den äußeren Rahmen der förderfähigen Bereiche. Ziel und Gegenstand des Beschleunigungsprogramms ist der zusätzliche, kurzfristige quantitative und qualitative Ausbau des Ganztags. Förderfähig sind sowohl vorbereitende Maßnahmen wie Grundstückskauf oder Planung als auch Baumaßnahmen. Zu Letzteren gehören Neubau, Modernisierung und gutachterliche Begleitmaßnahmen, aber auch Investitionen in die Ausstattung wie Inneneinrichtung, Spielgeräte oder

<sup>5</sup> Vgl. Kapitel 8.3 und 8.4

<sup>6</sup> Vgl. Kapitel 8.6

sanitäre Anlagen. Nur wenige Länder definieren relevante Mindestbeträge der Förderung, um den Verwaltungsaufwand und das Risiko von Mitnahmeeffekten bei zu kleinen Projekten auszuschließen.

Die möglichen Gegenstände der Förderung sind sehr weit formuliert. Diese ungewöhnliche Breite resultiert aus unterschiedlichen quantitativen oder qualitativen Bedarfen der Länder, die sämtlich abgedeckt werden mussten. Dazu kam der Zeitdruck, die Mittel schnell auszugeben, dem über flexible Mittelverwendung begegnet wurde.

Die Länder haben die Möglichkeit, in ihren Förderrichtlinien eigene Schwerpunkte zu setzen und auf Fördergegenstände der Bund-Länder-Vereinbarung zu verzichten. Lediglich Sachsen macht von dieser Option Gebrauch, indem es von der Förderung von Bauplanungen absieht. Die übrigen Länder übernehmen die Bundesregelungen eins zu eins.

#### 1.4 Welche sachlich-konzeptionellen Voraussetzungen müssen die Kommunen erfüllen?

Die Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung nennt eine Vielzahl formaler Bewilligungsvoraussetzungen, verzichtet jedoch vollständig auf inhaltliche. Diese obliegen der Rechtsetzung der Länder, welche die Finanzhilfen eigenständig bewirtschaften. Über solche Regelungen ergeben sich Steuerungsansätze für die Länder, die Mittelverwendung in eine landespolitisch gewünschte Richtung zu lenken.

Dennoch finden sich sachlich-konzeptionelle Voraussetzungen nur vereinzelt in den Förderrichtlinien. In Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen ist eine Klausel zur demografischen Entwicklung verankert, um zu verhindern, dass Einrichtungen gefördert werden, deren Existenz nicht gesichert ist.

Einige Länder wie Brandenburg, Bayern und Hessen verweisen auf konzeptionelle Voraussetzungen für die Gestaltung des Ganztags.<sup>7</sup> In anderen Fällen ergeben sich diese Voraussetzungen über den Fördergegenstand oder die Trägerschaft der bestehenden Angebote.

Im Rahmen der Antragsbewilligung können inhaltliche Voraussetzungen formlos einfließen. Grundsätzlich sind die Länder jedoch bestrebt, die Hürden des Beschleunigungsprogramms möglichst niedrig zu halten, um angesichts der kurzen Laufzeit den Mittelabruf zu begünstigen.<sup>8</sup>

#### 1.5 Wie werden gemeindeindividuelle Faktoren, etwa Ausbaustand, Demografie, Sozialstruktur oder Haushaltslage, berücksichtigt?

Solche Faktoren werden nicht systematisch in den Förderrichtlinien der Länder ausgestaltet. Es ist denkbar, dass sie formlos in Auswahl- und Beurteilungsentscheidungen der Länder einfließen. Da die zur Verfügung stehenden Fördermittel aber meist nicht vollständig aufgebraucht wurden, ist eine entsprechende Priorisierung unwahrscheinlich.

Der Ausbaustand des Ganztagsangebots ist nicht Gegenstand der Antragsbewertung. Im Gegenteil: Die breite Regelung der Fördergegenstände dient dem Ziel, auch bei hohem quantitativem Ausbaustand Förderungen zu ermöglichen.

Die demografische Lage und Entwicklung sind vor allem in Ostdeutschland sensibel. Hier sind in den Förderrichtlinien entsprechende Klauseln zum langfristigen Bedarf enthalten. Bedarf und Demografie spiegeln sich teilweise in den Förderkontingenten für die Kommunen wider, die sich an aktuellen oder mittelfristigen Schülerzahlen wie in Sachsen orientieren. Insgesamt ist jedoch nur die Schülerzahl relevant. Etwaige Aspekte der Sozialstruktur, die ggf. einen höheren Förderbedarf nach sich ziehen, werden nicht genannt.

Die Haushaltslage der Kommunen wird in der Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung insoweit aufgegriffen, als dass finanzschwache Kommunen zu berücksichtigen sind. Nur Niedersachsen und Thüringen setzen dies formal über eine Differenzierung der Fördersätze um. Einige Länder stocken die Fördersätze für alle auf. Grundsätzlich erscheint das Risiko der Exklusion finanzschwacher Kommunen – häufig eine Folge der Sozialstruktur im Beschleunigungsprogramm – gering.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> In Brandenburg verlangt die Förderrichtlinie in 4.1 „ein genehmigtes pädagogisches Konzept entsprechend der geltenden Rechtsvorschriften“. Inwieweit dieses dem Zuwendungsantrag beigelegt werden muss oder der Antragsteller dessen Existenz lediglich zusichert, ist offen.

<sup>8</sup> Vgl. Kapitel 8.7

<sup>9</sup> Vgl. Kapitel 8.5

## 2 | Hintergrund

Die flächendeckende und rechtlich garantierte Versorgung mit Ganztagsangeboten im Grundschulbereich gehört zu den großen politischen Zielen der deutschen Bildungspolitik. Bereits im Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode findet sich das als prioritär eingestufte und finanziell unterlegte Vorhaben, einen Rechtsanspruch bis 2025 umzusetzen.<sup>10</sup> Folgerichtig stellt der Bund Investitionshilfen zur Förderung der Infrastruktur bereit. Der aktuelle Koalitionsvertrag der 20. Legislatur stärkt dieses Ziel und führt die laufenden Programme fort. Die Erwartungen an die langfristigen Wirkungen dieser Investition sind mannigfaltig: bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie daraus resultierende höhere Erwerbsbeteiligung von Müttern, intensivere Förderung von Kindern aus sozial schwachen Elternhäusern und nicht zuletzt die Integration sprunghaft wachsender Anteile von Kindern mit Migrationshintergrund. Bildungsstudien zeigen, dass gerade Investitionen in frühkindliche Bildung hoch effektiv und fundamentale Veränderungen im Bildungssystem vonnöten sind.<sup>11</sup>

Obgleich der öffentliche Zuspruch sehr groß ist, die politischen Mehrheiten gegeben sind und auch Bundesgelder bereitstehen, stößt die Umsetzung flächendeckender Ganztagschulen aus Sicht des Bundes auf einige Hürden. Trotz des erheblichen Ausbaus von Ganztagsplätzen und der Steigerung der Betreuungsquoten seit 2006 besteht in allen Ländern eine Bedarfslücke in bundesweitem Umfang von fast 400.000 Plätzen. Auch die Qualität der Angebote gilt als nicht zufriedenstellend.<sup>12</sup>

Operativ liegt die Zuständigkeit für den Ausbau von Ganztagsplätzen in allen Ländern bei den Kommunen, unabhängig davon, ob es sich um schulische Angebote wie in Berlin, Nordrhein-Westfalen und Thüringen

handelt oder um Angebote der Kindertagesbetreuung wie in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern oder Sachsen. Die Länder haben über jeweils eigene Förderrichtlinien erhebliche Regelungsspielräume in der Umsetzung des Bundesprogramms, die sie in deutlicher Varianz ausfüllen. Diese Länderregelungen haben Konsequenzen für die Programmumsetzung, für die Steuerungsoptionen der Länder hinsichtlich der Ausgestaltung des Ganztags durch die Träger, für die Mittelverteilung zwischen den Kommunen als auch für Fördereffekte.

Hinderlich für die Umsetzung eines gleichwertigen Ganztags ist die komplexe verfassungsrechtliche Struktur der Bundesrepublik mit dem hier notwendigen Zusammenwirken von Bund, Land und Kommune mit je eigenen Rechten, Hoheiten, Finanzen, politischen Zielen, Traditionen und nicht zuletzt auch Eitelkeiten. Eine weitere Hürde ist die regional teils ungenügende Finanz- und Investitionskraft der Kommunen, die in der vergangenen Dekade in den Fokus der wissenschaftlichen Debatte und bundespolitischer Aktivitäten rückte.<sup>13</sup>

Beide Hürden machen eine umfangreiche, aufeinander aufbauende Rechtsetzung bei Bund und Ländern erforderlich, welche wiederum die Steuerung durch den Bund erheblich erschwert und neue Hindernisse schafft. Verfassungsrechtlich handelt es sich um eine Finanzhilfe nach Art. 104c GG, die befristet zur Förderung von Investitionen durch den Bund getragen und durch die Länder administriert wird. Empfänger dieser Fördermittel waren weit überwiegend die Kommunen als Träger der Ganztagsinfrastruktur, gleich ob über die Schulen oder im Rahmen der KiTa. Eine besondere Herausforderung besteht darin, dass die Länder jeweils eigene Förderrichtlinien zum Bundesprogramm

10 Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode, S. 19 ff. und S. 67.

11 Vgl. z. B. OECD 2023; Spieß/Zambre 2016, S. 456.

12 BMFSFJ 2023, S. 36.

13 Beispielsweise Arnold et al. 2015; Beznoska/Kauder 2019.

erlassen, die Umsetzung und Zielerreichung in den Kommunen beeinflussen und die Steuerung durch den Bund erschweren.

Vor diesem Hintergrund legte der Bund Mitte 2020 zusätzlich zu einem für die Folgejahre bereits geplanten Investitionsprogramm das „Investitionsprogramm zum beschleunigten Infrastrukturausbau der Ganztagsbetreuung für Grundschulkindern“ (im Weiteren Beschleunigungsprogramm) auf. Ziel war, den Kommunen zu ermöglichen, kurzfristig zusätzliche räumliche Kapazitäten zu schaffen.

Die Entwicklung von Förderrichtlinien ist eine regelmäßige und standardisierte Aufgabe der Fachministerien in den Ländern. Dabei fließen Vorgaben des Bundes, landesrechtliche Regelungen, eigene inhaltlichen Interessen und Gegebenheiten der Zielgruppen ein. Die Länder haben erhebliche eigene Regelungsspielräume in der Umsetzung der Bundesprogramme, die sie individuell nutzen. Diese Länderregelungen haben Konsequenzen für den Verwaltungsaufwand der Verfahren, für das Tempo der Programmumsetzung, für die Zugangschancen zum Programm und die Wirkung der Verteilung unter den Kommunen.<sup>14</sup> Der Erfolg des Bundesprogramms ist in erheblichem Maße von der Rechtsetzung der Länder abhängig.

<sup>14</sup> Nützliche Anregungen liefern erste diesbezügliche Analysen des Digitalpakts Schule; vgl. Rohde/Wrase 2022, Kapitel 2.

## 3 | Zielstellung

Die vorliegende Untersuchung betrachtet die Rechtsetzung in den Förderrichtlinien und vergleicht deren Ausgestaltung. Die Dokumentenanalyse soll insbesondere folgende Fragen beantworten:

1. **Wie verteilen die Länder die Gelder an die Kommunen?**
2. **Wie ist das Verfahren organisiert?**
3. **Welche Maßnahmen sind förderfähig?**
4. **Welche sachlich-konzeptionellen Voraussetzungen müssen die Kommunen erfüllen?**
5. **Wie werden gemeindeindividuelle Faktoren, etwa der Ausbaustand von Ganztagsplätzen, Demografie, Sozialstruktur oder Haushaltslage, berücksichtigt?**

Die Untersuchung ist verwaltungswissenschaftlich fundiert und deskriptiv angelegt. Im ersten Schritt werden die Länderregelungen verglichen, deren Varianz dargestellt und das Regelungsspektrum der Länder verdeutlicht. Das steigert die Transparenz, zeigt den Möglichkeitsraum der Gestaltung, begünstigt den Wissensaustausch zwischen den Ländern und bietet Ansatzpunkte tieferer verwaltungswissenschaftlicher Forschung. Im zweiten Schritt werden auf Grundlage einiger Expertengespräche mit den Fachministerien und über die Auswertung der Fachliteratur Hintergründe der differierenden Ausgestaltung beleuchtet. Die Bewertung der unterschiedlichen Förderrichtlinien der Länder ist bewusst nicht Gegenstand der Untersuchung.

Beide Untersuchungsschritte zusammen betrachtet verbessern das Verständnis föderaler Rechtsetzung im Kontext von Investitionsprogrammen. Dieses Verständnis ist in Anbetracht der mittelfristig enormen gesamtstaatlichen Finanzierungsbedarfe öffentlicher Infrastruktur und der dafür nötigen föderalen Kooperation von hohem Wert.

Die Arbeit ist wie folgt aufgebaut: Zunächst wird das Investitionsprogramm als Untersuchungsgegenstand hinsichtlich seiner Ziele und politischen Genese beschrieben, dann der verfassungsrechtliche Rahmen skizziert, innerhalb dessen das Programm aufgesetzt und verwirklicht werden muss. Im siebten Kapitel wird der Stand der Forschung zur Umsetzung von Investitionsprogrammen aufgezeigt, bevor im Kapitel 8 die Auswertung zur empirischen Erhebung der Ausgestaltung der Förderrichtlinien stattfindet.<sup>15</sup> In Kapitel 9 werden die Ergebnisse interpretiert und in Bezug zur bestehenden Forschung gesetzt.

<sup>15</sup> Die Untersuchung bezieht sich auf die Flächenländer. Für das Land Sachsen-Anhalt sind trotz Anfrage beim Ministerium keine Informationen verfügbar.

## 4 | Genese des Förderprogramms

Die infrastrukturellen Voraussetzungen der Bildung zu verbessern, ist seit dem historischen U3-Beschluss von 2007 eine offizielle Zielsetzung des Bundes.<sup>16</sup> Nachdem über zehn Jahre der quantitative Ausbau der klassischen KiTa im Vordergrund stand, rückten danach die Grundschulen fast zwangsläufig in den Fokus. Folgerichtig sah der Koalitionsvertrag der 19. Legislatur von 2017 Finanzhilfen des Bundes an die Länder zum Ausbau des Ganztags in Höhe von zwei Milliarden Euro (je eine Milliarde Euro 2020 und 2021) vor.

Um dieses politische Ziel zu verwirklichen, musste ein komplexer rechtlicher Rahmen vom Bund geschaffen werden:

- Mit dem *Ganztagsfinanzierungsgesetz* vom 14. Dezember 2020 wurde das Sondervermögen beschlossen, aus dem die Finanzhilfen bis 2027 an die Länder fließen.
- Das *Ganztagsförderungsgesetz* vom 2. Oktober 2021 beinhaltet einen bundesweiten Rechtsanspruch auf Ganztags stufenweise ab 2026 sowie die dauerhafte Kofinanzierung der Betriebskosten durch den Bund über die Anpassung der Umsatzsteuerverteilung (ab 2030 jährlich 1,3 Mrd. Euro).
- Das *Ganztagsfinanzhilfengesetz* (Art. 3 des *Ganztagsförderungsgesetzes*) widmet sich der Bewirtschaftung der Bundesgelder im Sondervermögen (u. a. Regelungen zu Fördergegenständen, Förderquote und Verteilung).
- An diese Bundesgesetze schließt sich die *Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung zum Beschleunigungsprogramm* sowie in jedem Bundesland eine eigene Förderrichtlinie an.<sup>17</sup>

Der Gesetzgebungsprozess zum *Ganztagsfinanzierungsgesetz* begann im Februar 2020 und wurde vom Ausbruch der Covid-Pandemie überschattet, dadurch verzögert und inhaltlich verändert. Ursprünglich waren im Koalitionsvertrag zwei Milliarden Euro (Basismittel) geplant. Beschlossen wurden letztlich für 2021 und 2022 insgesamt bis zu 3,5 Milliarden Euro.<sup>18</sup> Die Aufstockung umfasste 750 Millionen Euro für das Beschleunigungsprogramm als politisches Resultat der Pandemie. Im Juni 2020 beschloss die Bundesregierung angesichts der volkswirtschaftlich enormen Belastungen ein umfangreiches „Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket“, das über 50 Maßnahmen listete und sich auf über 160 Milliarden Euro belief. Finanziert wurde es über einen kreditfinanzierten zweiten Nachtragshaushalt, der infolge der krisenbedingt ausgesetzten Schuldenbremse möglich war. Unter den gut 50 Maßnahmen der Krisenreaktion fand sich auch die Aufstockung des im Gesetzgebungsverfahren befindlichen *Ganztagsfinanzierungsgesetzes*. Die Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung begründet die Mittelbereitstellung mit einem „wichtigen konjunkturellen Impuls“. Diese Begründung impliziert eine besonders schnelle Umsetzung.<sup>19</sup>

Kern des *Ganztagsfinanzierungsgesetzes* ist die Gründung des Sondervermögens „Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter“, aus dem bis zum Jahr 2027 den Ländern die nunmehr bis zu 3,5 Milliarden Euro gewährt werden sollen. Das Sondervermögen ist ein Extrahaushalt, in den die entsprechenden Mittel 2020 und 2021 eingebracht wurden und mehrjährig – jenseits der Planung und Bewirtschaftung des eigentlichen Bundeshaushaltes – zur Verfügung stehen.

16 Bereits in Konsequenz des sogenannten Pisa-Schocks von 2003 setzte die Bundesregierung ein Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ (IZBB) zur Förderung von Ganztags in den Ländern auf.

17 Die Bund-Länder-Vereinbarung wurde im Verlaufe des Programms einmal geändert. Im Wesentlichen wurde die Laufzeit um ein Jahr verlängert, darüber hinaus aber auch Details der Berichtspflichten.

18 Die zweite Hälfte der Aufstockung sollte als „Bonusmittel“ nur unter festgelegten Bedingungen fließen. Diese Regelung erwies sich als nicht praktikabel und entfiel später.

19 Die Kreditfinanzierung ist für einen erheblichen Teil der Krisenreaktionen verfassungsrechtlich zweifelhaft, da kein Bezug zur Corona-Pandemie vorliegt. Es handelt sich eher um eine politische „Wunschliste“ der Koalitionsparteien, die in einem „window of opportunity“ kurzfristig vorhandener unbegrenzter Haushaltsspielräume verwirklicht wurde.

Die 750 Millionen Euro des Beschleunigungsprogramms standen formal am 31. Dezember 2020 bereit. Praktisch bedurfte es zur Abwicklung jedoch einer Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung, die erst im Januar von allen 16 Ländern unterzeichnet vorlag. Da die Länder im zweiten Schritt noch jeweils eigene Förderrichtlinien erlassen mussten, betrug die tatsächliche formale Laufzeit des Beschleunigungsprogramms in allen Ländern (außer Sachsen) weniger als ein Jahr.<sup>20</sup>

Diese Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung regelt nur die Vergabe der 750 Millionen Euro des Beschleunigungsprogramms. Die Vergabe der restlichen 2,75 Milliarden Euro aus dem Ganztagsfinanzierungsgesetz wird durch das im Oktober 2021 verkündete Ganztagsfinanzhilfengesetz und eine darauf aufbauende separate Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung abgedeckt, die im Mai 2023 unterzeichnet wurde.

Im Zuge der Umsetzung des Beschleunigungsprogramms im Jahr 2021 stellte sich heraus, dass die zeitlichen Vorgaben für den Mittelabruf durch die Kommunen zu eng waren. In einigen Ländern war die Nachfrage bereits in der Antragsphase gering, in anderen Ländern wurden bewilligte Mittel nicht abgerufen, da die Maßnahmen sich als nicht umsetzbar erwiesen. Die Verwaltungsvereinbarung wurde Ende 2021 deshalb geändert.<sup>21</sup> Förderzeitraum und Berichterstattungsfrist wurden um je ein Kalenderjahr verlängert.

Die Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung regelte die Ausgestaltung der Bundeshilfen und setzte einen Rahmen für die Förderrichtlinien der Länder. Mit Blick auf die Zielstellungen dieser Untersuchung wird der Frage nachgegangen, an welche Voraussetzungen die Bundesländer die Mittelnutzungen in den jeweils etablierten Systemen zur Ganztagsbetreuung für Kinder an Grundschulen knüpfen, um die räumlichen Kapazitäten zu erweitern und die Ausstattung anzupassen.

<sup>20</sup> In Baden-Württemberg wurde die Richtlinie erst am 17. Mai 2021 verkündet, in Hessen am 29. März 2021. Am schnellsten war Sachsen mit dem 18. Dezember 2020.

<sup>21</sup> Der „Änderungsvereinbarung zur Verwaltungsvereinbarung“ ging auch ein Gesetzesantrag der CDU vom 10. November 2021 voraus; Bundestags-DRS 20/29. Die letzte Unterschrift wurde am 7. Januar 2022 geleistet.

## 5 | Inhalt des Förderprogramms

- Ziel und Gegenstand des Beschleunigungsprogramms ist der zusätzliche, kurzfristige quantitative und qualitative Ausbau des Ganztags. Förderfähig im Rahmen des Programms sind – und das ist ungewöhnlich – vorbereitende Maßnahmen wie Grundstückskauf, Planung von Betreuungsstätten, Baumaßnahmen (u. a. Neubau, Modernisierung, gutachterliche Begleitmaßnahmen) und auch die Ausstattung. Darunter fallen beispielsweise die Inneneinrichtung der Gebäude, Spielgeräte oder Sanitäreinrichtungen. Die Länder müssen sicherstellen, dass die Maßnahmen zusätzlich zu bereits geplanten und vorhandenen Maßnahmen umgesetzt werden. Das Beschleunigungsprogramm darf bestehende und bereits finanzierte Maßnahmen nicht ersetzen, sondern muss sie ergänzen. Es dürfen keine Mitnahmeeffekte zugunsten anderer Finanzierungsquellen eintreten.

Die Fördermöglichkeiten sind weit formuliert. Die Länder erhalten die Möglichkeit, in ihren Richtlinien eigene Schwerpunkte zu setzen und einzelne in der Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung genannte Fördergegenstände auszulassen. Dies entspricht den äußerst unterschiedlichen Interessen der Länder und Zielgruppen und fördert einen schnellen Mittelabruf. Es bedeutet jedoch auch, dass im Ergebnis des Beschleunigungsprogramms nicht zwingend ein Zuwachs an Ganztagsplätzen steht, weil die Gelder in die Sanierung oder bessere Ausstattung der bestehenden Plätze fließen können. Der Erfolg des Programms ist folglich über den Mittelabfluss hinaus schwer quantifizierbar.

- Der Förderzeitraum begann mit dem Inkrafttreten der Bund-Länder-Vereinbarung und endete zu-

nächst am 31. Dezember 2021, wurde dann aber bis Dezember 2022 verlängert. Die Vorhaben mussten bis zum 30. Juni 2021 begonnen und bis Jahresende abgerechnet werden. Diese Zeitplanung kann bereits unter normalen Bedingungen als ambitioniert bezeichnet werden. In Anbetracht erst später vorliegender Länderrichtlinien und Ausschreibungsmodalitäten sowie von Kapazitätsengpässen im Handwerk schien sie von Beginn an unrealistisch. Die Verlängerung der Laufzeit ergab sich zwangsläufig. Nicht verlängert wurde hingegen die Frist des Maßnahmenbeginns nach § 3 der Bund-Länder-Vereinbarung zum 30. Juni 2021.

- Mittel des Beschleunigungsprogramms werden entsprechend dem Königsteiner Schlüssel auf die Länder verteilt.<sup>22</sup> Andere Verteilungsschlüssel waren denkbar – wie zum Beispiel die Zahl der Kinder mit Rechtsanspruch oder der jeweilige Ausbaustand –, aber unter den Ländern nicht mehrheitsfähig. Die Verteilung über den Königsteiner Schlüssel zieht einen Mittelfluss unabhängig vom objektiven quantitativen Ausbaubedarf nach sich.<sup>23</sup> Das Programm musste auch qualitative Maßnahmen und Sanierungen abdecken, um Ländern mit hohem Ausbaustand Verwendungsmöglichkeiten zu eröffnen.<sup>24</sup> Die bis zum 31. Dezember 2022 nicht abgerufenen Mittel verbleiben im Sondervermögen.
- Der Bund gab einen Fördersatz von 70 Prozent vor, der im Landesdurchschnitt erreicht werden musste. Sechs Länder stockten den Fördersatz aus eigenen Mitteln auf, zwei Länder differenzierten nach Finanzkraft der Kommunen. Ein in früheren Programmen oft beklagter Ausschluss finanzschwacher Kommunen ist nicht ersichtlich.

<sup>22</sup> Dieser Mechanismus wurde bereits 1949 von den Ländern eingeführt, um die Verteilung gemeinsam zu tragender Lasten zu regeln. Die Anteile der Länder bemessen sich zu zwei Dritteln anhand der Steuerkraft und zu einem Drittel an der Einwohnerzahl.

<sup>23</sup> Diese Problematik wurde jüngst im Zuge des Brennpunktschulprogramms thematisiert; vgl. Helbig 2023.

<sup>24</sup> Die Förderung von Sanierungen bestehender Infrastrukturen war ein Verhandlungsziel der ostdeutschen Länder mit traditionell hohem quantitativem Ausbaustand. Sie wird bereits im § 3 des Ganztagsfinanzhilfengesetzes verankert.



- Aus den Bundesgeldern dürfen die Landesbehörden eine Förderquote von maximal 70 Prozent gewähren. Diese bemisst sich in Summe aller Maßnahmen. Die Länder können die Verteilung zwischen Land und Kommune eigenständig regeln, somit für bestimmte Konstellationen unterschiedliche Fördersätze festsetzen. In diesem Zusammenhang ist der ausdrückliche Auftrag der Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung zu sehen, finanzschwachen Kommunen die Teilnahme zu ermöglichen. Die Länder wurden verpflichtet, dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) zunächst bis zum 31. Dezember 2022 über die Fördermaßnahmen Bericht zu erstatten. Die Frist wurde bis zum 31. Dezember 2023 verlängert.
- Die Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung trifft auch einige grundsätzliche und administrativ selbstverständliche Regelungen zu den Verwaltungsverfahren der Länder. So müssen eine zuständige Behörde benannt, Mindestinhalte der Förderanträge festgelegt oder die Geltung der Haushaltsgrundsätze festgeschrieben werden.

## 6 | Verfassungsrechtlicher Rahmen

---

Das Grundgesetz ordnete 1949 die Gesetzgebungskompetenzen sowie die administrativen und finanziellen Zuständigkeiten Bund und Ländern zu. Die Aufgabentrennung zwischen Bund und Ländern wird auch als separativer Föderalismus bezeichnet. Danach haben die Länder nach Art. 30 und Art. 70 GG die Gesetzgebungskompetenz für alle Themen, die nicht ausdrücklich dem Bund zugeordnet sind.

Der Bund hat im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG die Gesetzgebungskompetenz für die öffentliche Fürsorge. Einfachrechtlich übt er diese beispielsweise über das Sozialgesetzbuch aus. Für die Kindertagesbetreuung schöpft der Bund seine Kompetenz aus und regelt diese im SGB VIII. § 69 SGB VIII bestimmt die Kreise und kreisfreien Städte in den Ländern zum örtlichen Träger der aus der Jugendhilfe resultierenden umfangreichen und stetig wachsenden Aufgaben.<sup>25</sup> Der seit 2013 geltende, bundesrechtlich begründete Rechtsanspruch auf U3-Betreuung ist in § 24 Abs. 2 SGB VIII verankert. Auch der ab 2026 sukzessiv geplante Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für Grundschüler und Grundschülerinnen wird in § 24 Abs. 4 n.F. SGB VIII geregelt. Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG verwehrt dem Bund, Kommunen als Teil der Länder direkt Aufgaben zu übertragen. Die Länder stehen in der Verantwortung, das Bundesrecht zu gestalten.

### 6.1 Finanzverfassung

Die Bundesländer tragen nach Art. 104a Abs. 1 GG die aus den gesetzlichen Regelungen entstehenden Kosten allein. Die Trennung von Gesetzgebungskompetenz und Kostenverantwortung nach föderalen Ebenen soll transparent machen, welche politischen Entscheidungen auf welcher Ebene gefällt werden,

sowie die Handlungsspielräume der Länder, deren Verantwortung und letztlich auch politische Varianz sichern.

Art. 106 GG regelt die vertikale Steuerverteilung und nahezu vollständig das Steueraufkommen der Gemeinden. Im Rahmen des Länderfinanzausgleichs und der kommunalen Finanzausgleiche werden die Gemeinden im Grundgesetz genannt.

Die Umsetzung verfassungsrechtlicher Regelungen ist nicht immer eindeutig. Mit Primarschule, Sekundarschule, Hochschule und Weiterbildung sind Bildungsthemen seit jeher Länderaufgaben. Von der klaren Trennung hinsichtlich der Zuständigkeit der jeweiligen föderalen Ebene, die bei Verabschiedung der Verfassung bestand, hat sich die Praxis über die Jahrzehnte entfernt. Entscheidende Wegpunkte bei der Ausgestaltung der Finanzverfassung waren dabei die Jahre 1969, 2006 und 2017.

Mit der Reform der Finanzverfassung von 1969 öffnete der Bund eine Tür, den Kommunen (investive) Finanzhilfen nach Art. 104b GG zu gewähren. Die inhaltlichen Voraussetzungen begründet der unscharf formulierte Begriff von Bedarfen der Wirtschafts- und Konjunkturpolitik. Ein Bezug zum Politikfeld Bildung wurde nicht hergestellt. Die Länder wirken über ein zustimmungspflichtiges Bundesgesetz oder über Verwaltungsvereinbarungen mit. Der historische Bund-Länder-Grundsatzbeschluss zum U3-KiTa-Ausbau per Sondervermögen aus dem Jahr 2007 stützte sich auf Art. 104b GG.<sup>26</sup> Dieser Grundsatzbeschluss wurde, inhaltlich fragwürdig, mit dem Ziel begründet, „die strukturellen Bedingungen für die Wirtschaftsentwicklung in Deutschland zu verbessern“. Das Nähere der entsprechenden Finanzhilfen – u. a. besonders strittige Kontrollrechte des Bundes – sind nach Art.

<sup>25</sup> Ähnlich verhält es sich traditionell mit der Sozialhilfe und ab 2005 mit dem neu geschaffenen SGB II.

<sup>26</sup> Der Bund gründete ein Sondervermögen „Kinderbetreuungs-ausbau“ und stattete es mit 2,15 Milliarden Euro aus, woraus in den Jahren 2008 bis 2013 Investitionshilfen an die Länder flossen. BT-Drs. 16/6596, S. 3; vgl. auch Thöne 2019.

104b Abs. 2 GG über ein zustimmungspflichtiges Gesetz oder eine Bund-Länder-Vereinbarung zu regeln. Die Details des Mittelflusses zum Kinderbetreuungs-ausbau regelte eine Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung.<sup>27</sup>

Die unterschiedlichen föderalen Interessen und Grundsatzkonflikte werden in jedem Vorhaben nach Art. 104b GG neu aufgerollt und ggf. unterschiedlich geregelt. Herauszuheben ist, dass die Finanzhilfen des Bundes – dem Durchgriffsverbot des Bundes nach Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG folgend – stets über die Länder und nicht etwa direkt an die Kommunen fließen.

Diese „Politikverflechtung“ sollte durch die Föderalismusreformkommission I im Jahr 2006 überwunden werden.<sup>28</sup> Über diese Reform wurde die Kompetenz des Bundes für Investitionshilfen auf Politikfelder begrenzt, in denen der Bund auch die Gesetzgebungskompetenz besitzt. Investitionshilfen für Bildung wurden in der Gesetzesbegründung ausdrücklich ausgeschlossen.<sup>29</sup> Ein wichtiges Ergebnis dieser Reform im Hinblick auf die vorliegende Untersuchung ist das „Kooperationsverbot“ zwischen Bund und Ländern im Schulbereich.<sup>30</sup> Es war eine Forderung der Länder, die verhindern sollte, dass der Bund Einfluss (auch über etwaige konditionierte Transfers) auf die Schulpolitik der Länder als letzte sichtbare „Bastion“ ihrer Eigenstaatlichkeit nimmt. Die Länder sahen ihre Eigenstaatlichkeit schleichend ausgehöhlt und die Verflechtung per se als Problem, da Bund und Ländern zunehmend eigenständige Handlungsspielräume fehlten.

Im Jahr 2017 nutzte der Bund im Zuge der Neuordnung des Bund-Länder-Finanzausgleiches die Gelegenheit, seine Kompetenzen zu schärfen und auszuweiten. Der neu hinzugefügte Art. 104c GG vermittelt dem Bund die Kompetenz für Investitionshilfen an die Kommunen zum Ausbau der kommunalen Bildungsinfrastruktur. Zunächst beschränkte sich die Kompetenz auf die Förderung „finanzschwacher Kommunen“. Im Jahr 2019 fiel diese Einschränkung weg und Finanzhilfen wurden ermöglicht für „mit Investitionen in die Bildungsinfrastruktur in Verbindung stehende Aus-

gaben“.<sup>31</sup> Voraussetzung und Ziel von Art. 104c GG ist die „Steigerung der Leistungsfähigkeit des Bildungssystems“.

Die Anforderungen an die Finanzierung des Ganztags sind mit Blick auf Art. 104c GG zweifellos erfüllt. Diese Finanzhilfen des Bundes müssen jedoch befristet sein und durch die Länder kofinanziert werden, um tatsächlich einen Zuwachs an Mitteln für die Kommunen zu erreichen. Eine dauerhafte Kofinanzierung des Ganztags durch den Bund ist somit über Finanzhilfen nach Art. 104c GG nicht möglich und nicht intendiert. Die Unterstützung des Bundes hinsichtlich der Betriebskosten für den Ganztags ist nur mittelbar über die vertikale Umverteilung der Umsatzsteuer nach Art. 106 Abs. 3 GG möglich und wird in Art. 4 des Ganztagsfinanzierungsgesetzes geregelt.

## 6.2 Kritische Einordnung der Schaffung eines Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung für Grundschülerinnen und Grundschüler durch den Bund

Das Grundgesetz weist die Zuständigkeit für Schule und Bildung den Ländern zu. Die Kommunen sind Teil der Länder und haben das Recht zur Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze. Der Bund verfügt jedoch über Möglichkeiten, den Aufgabenkatalog und die Finanzierung der Kommunen zu beeinflussen, wenn auch stets mit Zustimmung des Bundesrates.

Die regulatorischen (Rechtsanspruch) als auch finanziellen Aktivitäten des Bundes in Bezug auf den Ganztags berühren grundsätzliche verfassungsrechtliche Regelungen und damit die Eigenstaatlichkeit der Länder als Kern des bundesdeutschen Föderalismus. Betroffen ist die Schule als Länderkompetenz wie auch die Kommunen als Teil der Länder über die Kofinanzierung des Ganztagsausbaus durch den Bund. Aus diesem Grund war das Engagement des Bundes per se und auch in der gesetzlichen Abwicklung strittig, und umfangreiche föderale Abstimmungen zum Ganztagsförderungsgesetz wurden notwendig.<sup>32</sup>

27 In der Umsetzung zeigten sich bereits damals unterschiedliche und kreative Wege der Länder, die Bundesgelder zu verwenden; vgl. Dieckmann/Thöne 2011.

28 BT-Drs. 16/813; Scharpf 2009, S. 27 ff.; zu den Effekten der FÖKO I auf die Gestaltungsspielräume von Bund und Ländern vgl. Zolnhöfer 2009.

Die 1969 eingeführte Rahmengesetzgebung für allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens wurde 2006 wieder abgeschafft, ebenso wie die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau und die gemeinsame Bildungsplanung

29 BT-Drs. 16/813, S. 19. In Krisensituationen kann der Bund auch außerhalb seiner Zuständigkeiten fördern; Scharpf 2009, S. 112.

30 Vgl. Wrase 2018 zu Zustandekommen, Inhalt und Konsequenzen.

31 Vgl. Lenk/Glinka/Hesse 2019.

32 Der Bundesanteil an den Betriebskosten Ganztags wird ab 2026 über die vertikale Umsatzsteuerverteilung nach § 1 Abs. 4 FAG geregelt; vgl. auch Woisin 2008.

Die verfassungsrechtliche Lage solcher Investitionsprogramme des Bundes, wie sie der Ganztagsausbau darstellt, ist komplex und historisch volatil. Das Kompetenzgefüge des Grundgesetzes sieht die Zuständigkeit für Schule bei den Ländern, und die Kommunen sind Teil der Länder. Das föderale Gefüge allgemein wurde über Jahrzehnte jedoch immer weiter ausgehöhlt und hat zu einem Ausmaß an Verflechtung geführt, das über die Föderalismuskommission I 2006 eigentlich aufgelöst werden sollte, insbesondere im Politikfeld Bildung und hinsichtlich der Übertragung von Aufgaben durch den Bund auf die Kommunen. Paradoxe Weise ist in den folgenden Jahren das Gegenteil eingetreten.

Beginnend mit dem U3-Ausbau 2008 stiegen die Bundestransfers und der Bund nahm eine wachsende Rolle in Bildung und kommunalen Finanzen ein, die verfassungsrechtlich auf tönernen Füßen stand. Mit der Anpassung von Art. 104c GG im Jahr 2019 wurde dieses Auseinanderfallen von Verfassung und politischer Praxis geheilt. Im Ergebnis sind die Kompetenzen weiterhin geteilt und verflochten. Finanztransfers des Bundes treffen auf unterschiedliches Landesrecht und müssen jeweils individuell in der Abwicklung über Verwaltungsvereinbarungen ausgehandelt werden, wobei den Ländern eigene Regelungsspielräume verbleiben. Auch die Wirksamkeit der Finanzhilfen zur Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Ganztags wird gehemmt durch unterschiedliche Regelungen zu Schule und kommunaler Finanzierung in den Ländern. Zwar haben die Kommunen nach Landesrecht flächendeckend die Trägerschaft der schulischen Infrastruktur, doch die Finanzierungsaufteilung zwischen Kommunen und Ländern ist je nach Land unterschiedlich geordnet. So kann das Land die Kommunen über den kommunalen Finanzausgleich (z. B. Nebenansatz, Mehrbelastungsausgleich) oder über Kostenerstattungen und Zweckzuweisungen unterstützen.<sup>33</sup> Diese Regelungen haben Effekte, da die eigene Steuerkraft der Gemeinden unterschiedlich ins Gewicht fällt. Auch die allgemeine Dotation der Ausgleichsmasse durch das Land ist bedeutsam für die Finanzkraft der Kommunen. Das bedeutet, dass die Finanzhilfen des Bundes für kommunale Bildungsinfrastruktur auf eine regional diffe-

rente Finanzkraft der Kommunen treffen, die durch die individuelle Regelung in den Ländern intransparent und kaum vergleichbar ist. Somit ist auch der regionale Bedarf kaum zu messen, und für den Bund besteht die ständige Gefahr, mit eigenen Mitteln fehlende Mittel der Länder zu kompensieren. Insgesamt sind rechtlich und praktisch Rechtslage und Umsetzungspraxis für den Bund nicht befriedigend. Die Steuerungsoptionen des Bundes sind weiterhin begrenzt.

<sup>33</sup> Der Finanzbedarf einer Kommune wird in den Systemen des kommunalen Finanzausgleichs grundlegend über die Zahl der Einwohner als Hauptansatz kalkuliert. Ein Nebenansatz (z. B. Schülerzahl) ergänzt diesen Hauptansatz. In Summe ergibt sich daraus der Finanzbedarf. Je höher der kalkulierte Finanzbedarf ausfällt, desto größer fällt der Betrag der Schlüsselzuweisungen in einer Kommune aus, da diese die Lücke zwischen eigener Finanzkraft und Finanzbedarf (teilweise) schließen. Ein Mehrbelastungsausgleich wird hingegen als Betrag pauschal unabhängig von Finanzkraft und Finanzbedarf gewährt. Kostenerstattungen kommen u. a. im Zuge der Konnexität vor. Wenn das Land den Kommunen eine Aufgabe neu verpflichtend zuordnet, muss es deren Kosten vollständig tragen. Zweckzuweisungen sind Transfers des Landes zur Kofinanzierung einer bestimmten Aufgabe, etwa zur Finanzierung des Schülerverkehrs nach § 10a BayFAG.

## 7 | Stand der Forschung

Finanzielle Transfers des Bundes für Investitionen der Kommunen haben, trotz der Finanzverfassung und der gegenteilig intendierten Föderalismuskommission I, seit 2007 stetig zugenommen. Die Erfahrungen der vergangenen Dekade stießen eine Fülle wissenschaftlicher Diskussionen zu Umsetzungsproblemen und Reformoptionen an. Die Essenz wird an dieser Stelle aufgezeigt. Sie bildet die Grundlage der empirischen Betrachtungen in Kapitel 7.

Finanzhilfen des Bundes werden grundsätzlich mit der zentralen Bedeutung kommunaler Infrastruktur für die gesellschaftliche, wirtschaftliche und ökologische Entwicklung Deutschlands begründet.<sup>34</sup> So spielen die Kommunen nicht nur eine zentrale Rolle bei frühkindlicher Bildung und in ihrer Rolle als Schulträger, sondern auch bei Straßen, ÖPNV, Wohnungsbau und Klimaschutz (u. a. in dem Zusammenhang auch für Energie-, Wasser-, Abwasserinfrastruktur). Die Ausgaben für Aufbau, Erhalt, Um- oder Ausbau dieser Infrastrukturen fallen unter den Begriff „kommunale Sachinvestitionen“.<sup>35</sup> Diese Investitionen bewegen sich seit Langem im Durchschnitt auf zu geringem Niveau. Investitionsquoten sanken in den vergangenen zwanzig Jahren, Nettoinvestitionen sind negativ und der von den Kommunen wahrgenommene Investitionsrückstand wächst.<sup>36</sup> Hinzu treten regionale Ungleichgewichte. Einen dauerhaften Vorsprung haben die Kommunen in Bayern und Baden-Württemberg, einen erheblichen Rückstand die Kommunen in Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland.<sup>37</sup> Auf interkommunaler Ebene sind besonders Steuereinnahmen, Kassenkredite und Sozialausgaben relevant für

das Investitionsverhalten.<sup>38</sup> Mit zu geringen Investitionen einher gehen Qualitätsverluste öffentlicher Leistungen sowie mittelbar Standort- und Lebensqualität. Diese spitzen sich in strukturschwachen Kommunen zu, obwohl diese besonders hohe Bedarfe haben, aber chancenlos sind, sie finanziell zu erfüllen.

Diese vielfach bestätigten und in der Fachdiskussion unstrittigen Beobachtungen veranlassten den Bund 2015, das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG) zu beschließen und mit insgesamt 3,5 Milliarden Euro Finanzhilfen auszustatten.<sup>39</sup> In den Jahren 2015 bis 2018 gewährte der Bund daraus Förderquoten von 90 Prozent. Bemerkenswert ist der Fokus auf „finanzschwache Kommunen“ und der vom Königsteiner Schlüssel abweichende, indikatorgestützte Verteilungsschlüssel für die Länder. 2017 wurde dieses Programm – nun bereits unter der neuen Rechtslage Art. 104c GG – mit weiteren 3,5 Milliarden Euro ausgestattet und um das KInvFG II ergänzt.

### 7.1 Erfahrungen

Aus diesem Programm lassen sich einige Erfahrungen ableiten. 2015 war der Rahmen der Finanzverfassung noch ungenügend, so dass das Spektrum der Fördergegenstände begrenzt war. Der Fokus auf finanzschwache Kommunen nebst den anzuwendenden Indikatoren musste mit den Ländern ausgehandelt werden.<sup>40</sup> In der anschließenden Rechtsetzung der Länder musste der Bund zur Kenntnis nehmen, dass dieser Fokus durch eigenständige Definitionen der Länder teils

34 Kommunen tragen rund 60 Prozent der gesamtstaatlichen Investitionen; vgl. Rietzler 2019.

35 Zu den Investitionen allgemein zählen darüber hinaus auch der Erwerb von Beteiligungen, Darlehen oder Zuweisungen an Dritte.

36 Vgl. Gornig/Michelsen/Deuverden 2015; Beznoska/Kauder 2019, S. 11; Raffer/Scheller 2023, S. 13.

37 Boettcher/Freier/Geißler 2021, Teil A, S. 14.

38 Arnold et al. 2015, S. 1038f.; Boettcher et al. 2018, S. 597.

39 Begründet mit der Förderung wirtschaftlicher Entwicklung nach Art 104b GG.

40 Die Konstruktion des Verteilungsmaßstabes aus unterschiedlichen Indikatoren (Einwohner, Arbeitslose, Kassenkredite) sowie deren Gewichtung ergibt jeweils unterschiedliche Verteilungswirkungen zwischen den Ländern. So nützte eine höhere Gewichtung des Indikators „Einwohner“ eher den finanzstarken Ländern, während die Gewichtung der „Kassenkredite“ den Interessen von Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen diene. Der letztlich fixierte Schlüssel ist ein Kompromiss.

verloren ging.<sup>41</sup> Die größte Erkenntnis war, dass der angestrebte, kurzfristige Effekt auf Wirtschaftswachstum und kommunale Infrastruktur über den Förderzeitraum von drei Jahren nicht zu erreichen war.<sup>42</sup> So belief sich der Mittelabruf selbst neun Monate nach Ablauf der Frist auf lediglich 66 Prozent der Gelder.<sup>43</sup> Der Zeitraum zum Abruf der Gelder wurde daher in mehreren Stufen um fünf Jahre von 2019 auf 2024 verlängert. Dazu trugen Krisensituationen wie die Corona-Pandemie und das Hochwasser im Juli 2021 bei, aber auch strukturelle Engpässe in den Kommunalverwaltungen und im Baugewerbe.

Mit Blick auf die Aufstockung des KInvFG griff der Bund einige dieser Erfahrungen auf. Zuvorderst wurde der verfassungsrechtliche Rahmen geändert, was das Spektrum der Förderbereiche und auch die Position des Bundes, u. a. Kontrollrechte, im Verfahren stärkte. Der Auswahl finanzschwacher Kommunen durch die Länder wurden Grenzen gesetzt und der Förderzeitraum wurde um ein Jahr verlängert (2017 bis 2022). Dennoch blieb die Umsetzungsgeschwindigkeit unbefriedigend, und die Fristen konnten nicht eingehalten werden. Ende 2022 waren im Bundesdurchschnitt nur 49 Prozent der Gelder abgerufen.<sup>44</sup> Auffällig ist die Varianz der Abrufe, welche bei den Ländern zwischen 26 Prozent und 100 Prozent liegt. Dies kann ein Hinweis auf die Wirkung unterschiedlicher Verwaltungsverfahren sein.

Das Phänomen der zu langsamen Mittelabflüsse und damit nicht erreichter politischer Ziele stieß einige Analysen an. Früh wurden die zu geringen Kapazitäten in Baugewerbe und Kommunalverwaltungen ausgemacht.<sup>45</sup> So verzeichnete die Bauwirtschaft in den Jahren 2007 bis 2015 eine Zunahme des Auftragsbestandes um mehr als 50 Prozent, Personal konnte aber nur um weniger als zehn Prozent aufgestockt werden. Die Bundesprogramme trafen auf eine bereits durch die anziehende Konjunktur ausgelastete Baubranche. Innerhalb der Kommunalverwaltungen erwiesen sich die begrenzten Kapazitäten der Bauplanung als limi-

tierend, die einen kurzfristigen Zuwachs an Vorhaben nicht umsetzen konnten. In beiden Sektoren, Baubranche und Kommunalverwaltungen, hatten die Akteure ihre Kapazitäten an den früheren langjährigen Trend geringer Investitionen angepasst. Aus organisatorischen Gründen, aber auch zunehmende, demografisch-bedingte Engpässe machten einen kurzfristigen Stellenaufbau unmöglich.

Die Überlastung der kommunalen Bauverwaltungen zeigt sich u. a. in Fluktuationsraten, unbesetzten Stellen und Sorgen angesichts der Zahl der Mitarbeitenden, die in den Ruhestand gehen.<sup>46</sup> Diese Probleme fallen regional unterschiedlich aus und betreffen verstärkt strukturschwache Kommunen, in denen die Zuwendungen durch die Bundesprogramme höher ausfielen und mehr Arbeit anfiel. Ein Teil des Personal mangels ist auch Folge personalintensiver Verfahren in der Abwicklung von Fördermitteln, Bauplanung, Bürgerbeteiligung und Vergabe, welche beständig Komplexität und damit erhöhten Personalbedarf nach sich ziehen.<sup>47</sup> Die Überlastung führt zu Verschiebungen von Bauprojekten, Verzicht auf Fördermittel und verzögerte Fertigstellung.<sup>48</sup>

Die Förderdatenbank des Bundes enthält über 900 an Kommunen adressierte Programme. Diese Vielzahl ist ein- hausgemachter – Grund für die beklagte Fördermittelbürokratie. Eine vergleichende Untersuchung in vier Bundesländern kommt zu dem Ergebnis, dass im Durchschnitt über 200 Förderprogramme von den Landesverwaltungen bearbeitet werden.<sup>49</sup> Diese Untersuchung zeigt, dass keine Transparenz hinsichtlich der vertikalen Geldflüsse besteht, die Verteilungswirkung auf die Kommunen unbekannt ist, die Länder keine übergreifende Strategie oder Evaluation anwenden, die Programme dezentral konzipiert werden, diverse Bewilligungsbehörden involviert sind und die Verfahren sich von Programm zu Programm und von Land zu Land unterscheiden. Diese Förderlandschaft im Blick zu behalten und mit den unterschiedlichen Standards umzugehen, erhöht den Aufwand der Kommunen.

41 Vgl. Geißler 2018.

42 Die förderfähigen Maßnahmen durften nach dem 30. Juni 2015 beginnen und sollten bis 31. Dezember 2018 vollständig abgenommen sein (§ 5 KInvFG). Gemäß der Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung sollte die Hälfte der Mittel bis 31. März 2017 bewilligt sein.

43 BT-Drucksache 19/25211 vom 11.12.2020; zum 31. März 2023 waren 94 Prozent der Mittel abgerufen.

44 Information des Bundesministeriums der Finanzen aus April 2023 vgl. [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finanzen/Foederale\\_Finanzbeziehungen/Kommunal Finanzen/Foerderung-Investitionen/umsetzung-kinvfg-II.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=46](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunal Finanzen/Foerderung-Investitionen/umsetzung-kinvfg-II.pdf?__blob=publicationFile&v=46) (abgerufen am 20. Juli 2023).

45 Gornig/Michelsen 2017, S. 214.

46 Scheller et al. 2021, S. 24f.

47 Scheller et al. 2021, S. 22ff., S. 32 f., S. 35; Bart/Grömling 2017; Brand/Steinbrecher 2016.

48 Scheller et al. 2021, S. 27; 55 Prozent der Kommunen haben, u. a. angesichts der Personalsituation, bereits auf Fördermittel verzichtet; vgl. Deutscher Städtetag/Partnerschaften Deutschland 2021, S. 39.

49 Vgl. Raffer 2022; diese Programme richten sich nur zum Teil an die Kommunen.

Aus diesen Beobachtungen lassen sich folgende Empfehlungen ableiten.

## 7.2 Empfehlungen

1. **Kommunale Investitionen sollten verstetigt werden, um in Bauwirtschaft und Kommunalverwaltungen Kapazitäten aufbauen und vorhalten zu können.**
2. **Baustandards und Verfahren sollten dereguliert werden, um die Personalintensität sowohl in der Bauwirtschaft als auch in den kommunalen Planungsämtern zu reduzieren.**
3. **Die Förderprogramme sollten**
  - a. eine größere inhaltliche Flexibilität beinhalten,
  - b. Personalkosten bei den Bauämtern fördern,
  - c. längere Vorlauf- und Programmlaufzeiten haben,
  - d. geringere kommunale Eigenanteile verlangen,
  - e. Verfahren standardisieren,<sup>50</sup>
  - f. über investive Schlüsselzuweisungen fördern.<sup>51</sup>

Mit der Herausforderung, Förderverfahren zu vereinfachen, steht Deutschland nicht allein da. Im Gegenteil: Es existiert eine internationale Debatte unter den Schlagworten „Pauschalierung der Mittel“, „risikoorientierte Prüfung“, „einheitliche Regularien“ oder „Digitalisierung der Verfahren“. Ziel der Debatte ist, auf Seiten der Fördermittelgeber und -nehmer Aufwand zu reduzieren und Ressourcen für die eigentlichen Förderziele freizumachen.<sup>52</sup>

Diese Punkte weisen direkt auf Erkenntnisse der verwaltungswissenschaftlichen Forschung hin, nach welcher Struktur und Organisation spürbare Effekte auf die Art und Weise des Verwaltungsvollzugs haben.<sup>53</sup> So kann etwa die Auswahl der Bewilligungsbehörde nach Zentralität oder Aufgabentypus direkte Konsequenzen für die Rationalität, Entscheidungsfindung und damit die Verteilung der Mittel unter den Kommunen haben. Handelt es sich um eine zentrale Behörde, so spricht dies für eher formale, indikatorgestützte Entscheidungen, da zwangsläufig die Zahl

der betreuten Verfahren hoch und die Ortskenntnisse gering sind. Im Gegensatz dazu verfügen dezentrale Behörden über mehr Informationen und informelle Gesprächskanäle. Verhandlungen zwischen Fördermittelgeber und -nehmer sind eher denkbar. Nachteile sind ggf. intransparente und regional unterschiedliche Entscheidungen.

Eine weitere organisationale Frage ist, ob es sich bei der Bewilligungsbehörde um eine thematisch enge Sonderbehörde (z. B. Förderbank, Finanzministerium) oder eine thematisch breite Bündelungsbehörde (z. B. Bezirksregierung, Kreise) handelt.<sup>54</sup> Ersteres spricht für einen klaren inhaltlichen Fokus, Letzteres für den Ausgleich unterschiedlicher, teils konfliktärer Aspekte. Diese organisationalen Entscheidungen der Länder beeinflussen Rationalitäten, nach denen Fördermittel vergeben werden, wie die Kommunikation zwischen Geber und Nehmer verläuft und wie die Genehmigungsbehörde top down politisch steuerbar ist. Diese organisationalen Effekte wirken noch stärker, wenn die Fördermittel antragsbasiert vergeben werden, da dann die Entscheidungsspielräume der Genehmigungsbehörden weiter reichen.

## 7.3 Erkenntnisse

Zusammenfassend lassen sich aus der Debatte um Förderverfahren folgende Lehren ziehen: Einige verfassungsrechtliche Einschränkungen des Bundes sind gefallen, dennoch bleiben Umsetzungsspielräume in den Ländern und die Steuerung durch den Bund begrenzt. Die Umsetzung der Programme wird durch Kapazitätsengpässe der Bauwirtschaft und Bauverwaltungen gebremst. Letztere werden auch durch hohe Förderbürokratie verursacht und belasten verstärkt kleine und strukturschwache Kommunen. Die organisationalen Entscheidungen der Länder haben Effekte auf Bürokratie, Steuerung und Verteilungsergebnisse.

50 Deutscher Städtetag/Partnerschaften Deutschland 2021.

51 Der Bund transferiert über einen mittelfristigen Zeitraum indikatorgestützt und ohne Beantragung jährliche Budgets an die Kommunen, welche diese innerhalb definierter Politikfelder und mit einem turnusgemäßen Online-Reporting verwenden; vgl. Geißler 2021.

52 Einen Überblick guter Beispiele bietet Hammerschmid et al. 2019.

53 Vgl. z. B. Egeberg 2012; Ebinger/Richter 2016.

54 Im Verlauf des KInvFG praktizierten vier Länder zentrale und vier Länder dezentrale Antragsverfahren; Geißler 2018, S. 447.



## 8 | Auswertung der Förderrichtlinien

In diesem Kapitel erfolgt der Vergleich der Förderrichtlinien der Länder hinsichtlich zentraler Variablen. Zu diesem Zweck wurden einige Hintergrundgespräche mit Zuständigen der Landesministerien geführt. Das Kapitel beginnt mit einer kurzen Diskussion zum Erfolg des Beschleunigungsprogramms und einigen Erläuterungen zur Entwicklung der Förderrichtlinien. Daran anschließend werden für die in der Einleitung vermerkten Leitfragen wesentliche Inhalte in ihrer Varianz dargestellt. Betrachtet werden die Verteilung der Mittel auf die Kommunen, Antrags- und Bewilligungsverfahren, Förderquote sowie inhaltliche Fördervoraussetzungen.

### 8.1 Erfolg des Beschleunigungsprogramms

Anspruch des Beschleunigungsprogramms ist es, Zahl und Qualität der Ganztagsplätze kurzfristig zu erhöhen und Konjunkturimpulse zu setzen. In den Ländern und Kommunen stieß dieses Ansinnen von Beginn an auf Skepsis. Die Erfahrungen aus früheren Förderprogrammen zeigen, dass effektive Maßnahmen einen Planungsvorlauf benötigen und bei Vergabe, Lieferung oder Bau regelmäßig Verzögerungen auftreten. Folglich widersprechen sich Programmziel und Programmdesign.

Trotz der Verlängerung der Programmlaufzeit flossen die Mittel des Beschleunigungsprogramms nur zu 72 Prozent ab. Die nicht verausgabten Mittel gehen dem Ganztagsausbau nicht verloren, sondern fließen in das Basisprogramm.<sup>55</sup> Es sind deutliche Länderunterschiede zu verzeichnen (Tabelle 1). In Bayern und Berlin muss das Programm als gescheitert betrachtet werden.

Das BMFSFJ gibt über den „Bericht zum Ausbaustand“ Einblicke in die geförderten Maßnahmen der Länder.<sup>56</sup> Die Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung nennt drei Förderbereiche. Durchaus überraschend kategorisieren die Länder fast die Hälfte der rund 4.000 gemeldeten Projekte als Baumaßnahmen. Allerdings verbergen sich dahinter überwiegend Sanierungen. Nicht überraschend entfielen nur 22 Prozent der Mittel auf Neubaumaßnahmen.

Auch Bauvorbereitungen waren Fördergegenstand der Richtlinie. Das ist ungewöhnlich. Im Normalfall sind Planungen nur im direkten Zusammenhang mit den Bauten förderfähig. Die Regelung erklärt sich über das folgende, deutlich größere und länger laufende Basisprogramm zum Ausbau von Ganztagsplätzen an Grundschulen, das hierdurch vorbereitet werden konnte. Immerhin neun Prozent der geförderten Projekte hatten diesen Charakter. Lediglich Sachsen verzichtete in der Länderrichtlinie auf diesen Fördergegenstand, da über die Förderung der Planung keine indirekte Selbstbindung an das spätere Basisprogramm geschaffen werden sollte.

Die Masse der Projekte wurde über den Fördergegenstand „Ausstattung“ realisiert. Darunter fielen beispielsweise Mobiliar, Spiel- und Sportgeräte, Außenanlagen und auch Fahrzeuge. Müssen Fördermittel schnell verausgabt werden, ist die Verwendung der Mittel für Maßnahmen dieser Art nahezu zwingend, da sie einen geringen zeitlichen Vorlauf benötigen.

Das BMFSFJ macht keine Angaben zu den Zahlen der durch das Beschleunigungsprogramm entstandenen oder qualitativ aufgewerteten Ganztagsplätze. Die Kultusministerkonferenz weist 2021 rund 11.000

<sup>55</sup> Dort werden sie nach dem Königsteiner Schlüssel verteilt. Somit ist der Verlust z. B. für Brandenburg oder Schleswig-Holstein nur marginal, für Bayern schrumpft er zumindest, Hessen profitiert.

<sup>56</sup> Vgl. BMFSFJ 2023.



TABELLE 1 Mittelabrufe zum 31.12.2022

Land	Verfügungsrahmen	Abfluss	Mittelabrufe in Prozent
Saarland	9.014.775	9.014.775	100
Hamburg	19.184.250	19.184.000	100
Bremen	7.221.300	7.220.660	100
Sachsen-Anhalt	20.637.300	20.553.029	100
Baden-Württemberg	97.596.000	96.366.240	99
Sachsen	37.431.375	35.425.278	95
Thüringen	19.855.200	17.883.422	90
Mecklenburg-Vorpommern	14.881.425	13.270.978	89
Nordrhein-Westfalen	158.150.700	130.247.038	82
Hessen	55.825.800	44.804.229	80
Rheinland-Pfalz	36.184.425	27.712.133	77
Niedersachsen	70.574.475	49.489.555	70
Brandenburg	22.635.150	14.906.047	66
Schleswig-Holstein	25.539.450	15.900.229	62
Berlin	38.531.550	13.007.681	34
Bayern	116.736.825	21.762.517	19
Deutschland gesamt	750.000.000	536.747.811	72

Quelle: BMFSFJ 2023

| BertelsmannStiftung

Ganztagsschulen<sup>57</sup> aus, die von rund 1,7 Millionen Schülerinnen und Schülern besucht werden. Erwartungsgemäß erreichte das Beschleunigungsprogramm mit seinen rund 4.000 Maßnahmen nur einen kleinen Teil der Ganztagschulen. Es wurde in der Regel für punktuelle Maßnahmen genutzt.

Qualitative Gesichtspunkte eröffnen weitere Bewertungsperspektiven. Ein großer Teil der Mittel entfiel auf kleinteilige Ausstattungsprojekte, die eigentlich Sache der Träger, nicht Angelegenheit des Bundes sein sollten. Größere Projekte, insbesondere im Bau, wurden eher zufällig gefördert, wenn bereits fertige Planungen vorlagen. Schnelligkeit war die klare Priorität der Mittelvergabe, die Effektivität von Maßnahmen stand hinten an. Anzumerken ist ebenso, dass die Mittel des Beschleunigungsprogramms in gewisser Weise dem Basisprogramm entzogen werden, welches eine sehr viel größere Wirkung verspricht. Vor diesem Hintergrund erscheint die vom Beschleunigungsprogramm verursachte Be- und Überlastung der Verwal-

tungen bei Land und Kommunen als wenig vertretbar. Der intendierte Konjunkturimpuls war nicht feststellbar und angesichts der hohen Auslastung in Bauwirtschaft und Handel auch nicht notwendig.

## 8.2 Entwicklung der Förderrichtlinien in den Ländern

Gemäß der Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung muss jedes Bundesland die operative Umsetzung des Beschleunigungsprogramms durch eine eigene Förderrichtlinie regeln. Das ist nicht allein dem föderalen Staatsaufbau geschuldet, sondern auch sachlich unumgänglich. Die Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung lässt wesentliche Regelungen offen, da es in Anbetracht unterschiedlicher Gegebenheiten der Länder keine bundeseinheitliche Regelung geben kann.

Wenn auf Bundesebene ein Förderprogramm geplant wird, müssen die Länder zuvorderst die Federführung

57 <https://www.ganztagsschulen.org/SharedDocs/Kurzmeldungen/de/m-o/neue-kmk-statistik-ganztagsschulen-2021-22.html#:~:text=Nach%20Schularten%20verzeichnen%20die%20h%C3%B6chsten,11.020%203D%2072%2C1%20%25>

eines Fachministeriums festlegen. Diese Entscheidung trifft der Ministerpräsident oder das Kabinett sachlogisch je nach Inhalt des Förderprogramms. Die Entwicklung von Förderrichtlinien ist eine Routine-Aufgabe in den Ministerien. In allen Ländern existieren sowohl formale Verfahrensvorgaben als auch eine geübte Praxis und Erfahrungen.

Im Folgenden wird geschaut, wie die Länder die Gelder an die Kommunen verteilen, wie das Verfahren organisiert ist, welche Maßnahmen förderfähig sind, welche sachlich-konzeptionellen Voraussetzungen die Kommunen erfüllen müssen und ob und wie gemeindeindividuelle Faktoren, wie der Ausbaustand von Ganztagsplätzen, Demografie, Sozialstruktur oder Haushaltslage, berücksichtigt werden.

Je nach Organisation des Ganztags in den Ländern – als Angelegenheit der Schulen oder der KiTa – können zwei Ressorts betroffen sein: Bildung (Schulen) und Jugendhilfe oder Soziales (KiTa). Alle Länder haben sich entschieden, das Beschleunigungsprogramm in der Zuständigkeit des Schulministeriums (Bildung, Kultus) umzusetzen. Lediglich in Bayern standen zwei Ministerien parallel in Verantwortung: das Schulministerium und das Ministerium für Familie, Arbeit und Soziales. In einigen Ländern war die Vergabe der Federführung angesichts der gemischten Ganztagsstruktur nicht eindeutig. In Brandenburg liegen wiederum beide Politikfelder – Schule und Jugend/Soziales – im gleichen Ministerium, so dass nur innerhalb des Ministeriums die Prozesse abgestimmt werden mussten. Mecklenburg-Vorpommern entschied sich hingegen für eine geteilte Förderung. Sozialministerium und Bildungsministerium erließen jeweils eigene Förderrichtlinien. Die Federführung insgesamt oblag dem Sozialministerium.

Angesichts des hohen Zeitdrucks bei der Umsetzung des Beschleunigungsprogramms begann die Entwicklung der Förderrichtlinien unmittelbar nach Bekanntgabe der Programmidee und parallel zur föderalen Abstimmung der Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung. Im Idealfall liegt die Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung final vor, bevor die Länder ihre Richtlinien planen. Die Verwaltungsvereinbarung wurde vom Fachreferat im BMFSFJ entworfen und anschließend mit den Ländern abgestimmt. Dieser Prozess verlief aus Zeitgründen formlos, formelle Unterarbeitsgrup-

pen oder eine Verhandlungsführung der Länder wurde nicht eingerichtet.

Grundsätzlich prüft jedes Land für sich die Kompatibilität des Entwurfs mit den eigenen Strukturen und Zielen. Daraus ergeben sich individuelle Verhandlungskonstellationen und Anpassungswünsche. Gleichwohl versuchen die Länder, bei gemeinsamen Interessen geschlossen aufzutreten. Das können Berichtspflichten, Prüfungsrechte, Förderquote oder die Laufzeit sein. Da die Änderungswünsche der Länder oft unterschiedlich sind und es nur eine für alle gültige Verwaltungsvereinbarung geben kann, können inhaltliche Widersprüche auftreten, die durch langwierige Verhandlungen erhebliche Verzögerungen nach sich ziehen. Die Verwaltungsvereinbarung tritt nämlich erst in Kraft, wenn alle Länder unterschrieben haben. Das war in diesem Fall für Baden-Württemberg erst im Mai 2021 gegeben, so dass an diesem Datum auch das Inkrafttreten der Länderrichtlinien hängt.

Die zeitlichen Unwägbarkeiten bis zum Abschluss der Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung machten es für die Länder unumgänglich, ihre Richtlinien auf Basis des Entwurfes zu erstellen. Grundsätzlich sind bei dieser ministeriellen Rechtsetzung fünf Aspekte relevant:

- Die Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung setzt in einigen Inhalten den Rahmen, den man nicht ausschöpfen muss (z. B. Förderbereiche), aber auch nicht überschreiten darf.
- Thematisch bestehen in den Ländern eigene inhaltliche politische Interessen, die abgebildet werden sollen.
- Die Strukturen der Landesverwaltung und der Zielgruppen können sachlogische Regelungsentscheidungen nach sich ziehen.
- In vielen Ländern existieren sogenannte Muster-Richtlinien oder verbindliche landesrechtliche Vorgaben für bestimmte Inhalte.<sup>58</sup>
- Alle Fachministerien haben Erfahrungen mit ähnlichen Förderrichtlinien, derer man sich bei der Erstellung der Förderrichtlinie für die Beschleunigungsmittel bedient.

Die Verantwortung, diese Förderrichtlinien zum Beschleunigungsprogramm zu entwerfen, obliegt dem im federführenden Ministerium durch die Hausleitung bestimmten Referat. Der Entwurf wird im ersten

<sup>58</sup> Beispielsweise Anlage 7 zur VV zu §44 Sächsische Haushaltsordnung.

Schritt hausintern mit den Referaten abgestimmt, die Berührungspunkte zum Programm haben. Danach folgen die Ressortabstimmung und die Beteiligung externer Akteure, wofür es in jedem Land formale Regelungen – meist Geschäftsordnungen genannt – gibt.<sup>59</sup> Ob alle Ressorts oder welche Ressorts ggf. beteiligt werden müssen und was Beteiligung konkret meint, wird in diesen Geschäftsordnungen behandelt. Teils ergibt sich der Umfang der Ressortabstimmung aus der politischen Bedeutung der Richtlinie. Diese bewertet wiederum das federführende Ministerium oder die Staatskanzlei. Unverzichtbar bei Förderrichtlinien ist das Finanzministerium und, wenn Kommunen Adressat sind, auch das Innenministerium als das für Kommunen rechtlich zuständige Ministerium. In einigen Ländern gibt es spezielle Fachreferate für Förderprogramme oder eine Leitstelle Bürokratieabbau, welche ebenso involviert werden.

Parallel zur Ressortabstimmung müssen externe Fachverbände beteiligt werden. Es liegt im Ermessen des federführenden Ministeriums, wer eingebunden wird und inwieweit Stellungnahmen der Fachverbände berücksichtigt werden.<sup>60</sup> In jedem Land wurden die kommunalen Landesverbände befragt. Die Einbindung weiterer Verbände ergab sich aus der Trägerstruktur des Landes zum Ganztags. Sie speiste sich aus dem Kontext der Schule mit Landeselternrat oder dem Verband der Privatschulen und der KiTa mit der Liga der freien Wohlfahrtspflege.

Wenn alle internen und externen Abstimmungen aus Sicht des Fachministeriums erfolgreich durchlaufen wurden, kann die Förderrichtlinie in Kraft treten. Formal werden Richtlinien von dem jeweiligen Fachminister unterschrieben und im Amtsblatt verkündet. Je nach Bundesland und Geschäftsordnung kann eine Kabinettsbefassung vorgesehen sein.<sup>61</sup>

### 8.3 Zuwendungsberechtigte

Die Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung intendiert, die Bildungsinfrastruktur für Grundschulkindern zu stärken. Zuwendungsberechtigte können Kommunen, KiTa-Träger, Schulen sowie weitere, nicht staatliche Träger des Ganztags sein. Meist liegt in den Ländern eine Mischung der Strukturen vor.<sup>62</sup> Zuvorderst ist somit zu klären, welche Organisationen überhaupt Anträge stellen dürfen und potenziell in den Genuss der Fördermittel gelangen können. Träger können – je nach Strukturen in den Ländern – die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie nicht staatliche Träger wie die Kirchen, die freie Wohlfahrtspflege oder private Träger sein. Einige Länder haben nicht staatliche Träger vom Beschleunigungsprogramm ausgeschlossen.

Eine Frage ist, nach welchen Kriterien die Gelder unter diesen Trägern verteilt werden. Die Trägerlandschaft für das Ganztagsangebot ist in Deutschland sehr heterogen. Als Träger fungieren

- Kommunen als staatliche Schulträger (je nach Landesrecht Gemeinden, Ämter, Kreise)
- Private Schulträger (z. B. Kirchen)
- Kommunen als Träger der Jugendhilfe (im Regelfall operativ die Gemeinden)
- Freie Träger der Jugendhilfe (z. B. Sozialverbände, Kirchen, Elternvereine)

In der Mehrzahl der Länder treten alle vier Varianten auf, wenn auch teils nur mit minimalen Anteilen.<sup>63</sup> Somit könnten die Fördermittel an eine große Zahl potenziell Zuwendungsberechtigter fließen.

59 Diese Gemeinsamen Geschäftsordnungen regeln im Kern die Verfahren der Landesregierung und der Fachministerien untereinander, z. B. Kabinettsbefassungen, Beteiligungen, Dienstwege.

60 Beteiligung ist ein dehnbarer Begriff und bedeutet zunächst lediglich Information und die Gelegenheit zu einer Stellungnahme. Im Gegensatz dazu ist in der Ressortabstimmung der Ministerien ein „Einvernehmen“ notwendig. Alle etwaigen Konflikte müssen somit ausgeräumt werden.

61 Beispielsweise § 8 Abs. 2 der GO Landesregierung NRW zu Kabinettsvorlagen: „Ist ein Ministerium zum Erlass von Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften ermächtigt, so sind die Entwürfe zur Beratung der Landesregierung zu stellen, sofern sie von besonderer politischer oder sonst grundsätzlicher Bedeutung sind.“

62 In acht der 16 Länder gibt es ein Mischsystem in der Verortung des Ganztags. In vier Ländern liegt der Schwerpunkt klar bei den Schulen und in vier Ländern in der Kindertagesbetreuung; vgl. Stöbe-Blossey 2024, S. 11.

63 Stöbe-Blossey 2024, S. 11.

TABELLE 2 Antragsberechtigung der Ganztagsträger in den Ländern

	BB	BY	BW	HE	MV	NI	NW	RP	SH	SL	SN	TH
Staatliche Schulträger	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Private Schulträger	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Staatliche KiTa-Träger	X	X	X	X	X			X			X	
Private KiTa-Träger	X		X	X	X			X			X	

Quelle: Eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung

Ob und welche Träger die Länder fördern, können sie über die Förderrichtlinie festlegen. Tabelle 2 zeigt, dass die Länder unterschiedlich mit der Trägerstruktur umgehen. Eine fast vollständige schulische Verortung findet sich in Thüringen und Nordrhein-Westfalen, was dort dafür sprach, nur Schulträger zu berücksichtigen. In Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern existieren hingegen fast ausschließlich Horte. In der Mehrzahl der Länder liegt eine mehr oder weniger starke Mischung der Ganztagsvarianten vor. Hier wäre es möglich, die Fördermittel allen Trägervarianten zugänglich zu machen. Hierfür entscheiden sich Brandenburg, Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen. Das Saarland, Niedersachsen und Bayern schließen private Schulträger über ihre Förderrichtlinien aus, während private KiTa-Träger in Thüringen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Bayern und im Saarland nicht berücksichtigt werden.

Die Entscheidung, alle Ganztagsträger zuzulassen, hat einige sachliche und politische Vorteile. Es erscheint grundsätzlich unlogisch, nicht alle Träger im Land zu fördern. Ein Ausschluss Einzelner muss begründet werden. Viele berechnete Antragsteller steigern die Chancen eines großen Mittelabrufs.

Bestimmte Gruppen auszuschließen kann ein Resultat der Verbändeanhörung, eine Folge nur sehr geringer statistischer Trägeranteile oder eine politische Prioritätensetzung für bestimmte Ganztagsformate sein. In einigen Ländern können die generell antragsberechtigten Kommunen ihre Fördermittel weiterleiten.

In der Gesamtabrechnung des Beschleunigungsprogramms entfallen 83 Prozent der Projekte auf die

Kommunen, nur ein geringer Anteil auf die Träger privater Schulen oder auf freie KiTa-Träger.<sup>64</sup> Nicht staatliche Träger sind damit in Bezug auf die Grundgesamtheit der Einrichtungen und betreuten Kinder unterrepräsentiert. Möglicherweise wirkt sich die enge zeitliche Frist des Beschleunigungsprogramms in nicht staatlichen Strukturen noch schwerwiegender aus.

#### 8.4 Verteilung der Fördermittel

Nachdem beantwortet wurde, welche Organisationen zuwendungsberechtigt sind und Gelder aus dem Beschleunigungsprogramm erhalten können, stellt sich die Frage, wie diese Gelder fließen. Diese Regelungen sind von höchster Relevanz. In allen Ländern sind formale Anträge notwendig. Eine pauschale Weiterleitung war durch die Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung grundsätzlich ausgeschlossen. Gleichwohl legen die Förderanträge infolge der von den Ländern gesetzten Verfahrensregelungen unterschiedliche Schwerpunkte.

##### Kontingente oder freie Antragstellung

Die Verteilung der Mittel erfolgt entweder auf Basis von Kontingenten, die sich an der Anzahl der Schüler und Schülerinnen orientieren, oder über freie Anträge der Träger. Kontingentierung bietet den Kommunen Planungssicherheit und bewirkt eine faire, transparente Verteilung. Antragsverfahren vergrößern den Steuerungseinfluss der Länder, bergen aber besonders für finanz- und verwaltungsschwache Kommunen Risiken.

Sechs der zwölf Länder stellten den Trägern des Ganztags Kontingente zur Verfügung. Sie bildeten entweder anhand der Schülerzahlen oder, wie in Sachsen,

64 BMFSFJ 2023, S. 49.

über Schülerzahlprognosen Budgets für die einzelnen Schulträger. Mit Vorlage der Förderrichtlinie war jeder Kommune die Höhe der zur Verfügung stehenden Mittel bekannt, und sie konnte die Antragsfrist ausschöpfen. Das Verfahren ist fair, weil alle Kommunen profitieren können. Der politische Verteilungskonflikt ist gering. Gleichwohl müssen die Kommunen Anträge stellen, damit sie die inhaltlichen und formalen Bedingungen erfüllen, um diese Budgets auch tatsächlich zu erhalten. Nachteil der Förderbudgets ist, dass die Gelder nicht nach Bedarf verteilt werden, sondern nach Schülerzahlen. Auch der lokalpolitische Druck zur Ausschöpfung des Kontingents ist hoch. Somit erhalten einige Kommunen, die keinen realen Förderbedarf haben und die das Budget ggf. für zweitrangige Projekte nutzen, Mittel, während in anderen Kommunen Geld für wichtige Investitionen fehlt. Schöpfen die Kommunen die zugeteilten Kontingente nicht aus, werden die verbleibenden Mittel auf die übrigen Träger neu verteilt, wobei dann auch Bedarfskriterien Berücksichtigung finden können. Die Verteilung der Mittel über Trägerbudgets ist in den meisten Ländern ein bewährtes Verfahren, das bekannt und in der Zielgruppe akzeptiert ist.

In sechs Ländern wurden klassische, offene Antragsverfahren gewählt. Das bedeutet, dass jede zuwendungsberechtigte Kommune einen Antrag auf Mittel in beliebiger Höhe stellen konnte, soweit die geplanten Aktivitäten von der Fördermittel-Richtlinie gedeckt waren. Vorteile davon können sein, dass sich auch große Projekte umsetzen lassen und es keinen „Druck“ gibt, Anträge stellen zu müssen. Nachteilig wirkt, dass die Mittel ggf. ungleich in der kommunalen Familie verteilt werden. Für kleine und finanzschwache Kommunen stellen sich hier tendenziell größere Hürden. Werden die Anträge der Kommunen dann auch noch, wie in Niedersachsen, bei der Landesbehörde nach Eingang bearbeitet, gehen nachkommende Anträge leer aus, falls die Mittel bereits aufgebraucht sind. Dieses „Windhundverfahren“ lässt sich kontrollieren, wenn über die Anträge erst nach Fristende entschieden wird. Die Antragsfrist für die Beschleunigungsmittel war von Land zu Land sehr unterschiedlich bemessen. In Nordrhein-Westfalen endete sie am 28. Februar 2021, in Bayern erst am 30. Juni 2021. Angesichts des Zeitdrucks mussten die Anträge im Beschleunigungsprogramm fortlaufend bearbeitet werden, damit die Kommunen schnellstmöglich mit der Umsetzung beginnen konnten.

### Der Einfluss der Behörden

Die Macht der Antrags- und Bewilligungsbehörde ist im klassischen Antragsverfahren größer als bei Förderbudgets, da es keine quasi garantierten Ansprüche der Kommunen gibt und das Auswahlermessens breiter ist – allerdings nur, wenn auch genügend Anträge eingehen. Da insgesamt die Anträge für das Beschleunigungsprogramm die vorhandenen Mittel nicht ausschöpften, war das Risiko aufgebrauchter Mittel im Beschleunigungsprogramm gering. Darüber hinaus waren die Kommunen frühzeitig über die Entwicklung der Förderrichtlinie informiert und konnten ihre Planungen beginnen.

Baden-Württemberg und Bayern praktizieren eine Kontingentierung auf Ebene der Regierungspräsidien als Antrags- und Bewilligungsbehörde. Das mindert das Risiko der Überbuchung der zur Verfügung stehenden Mittel und der regionalen Ungleichverteilung.

Eine allgemeingültige Regel, bei welchen Förderprogrammen die Kontingentierung angewandt wird, besteht nicht. Sinnvoll ist dieses Verfahren hinsichtlich der Fairness der Verteilung bei Fördergegenständen,

TABELLE 3 Verteilung der Fördermittel

Land	Mittelverteilung
BB	Inhaltliche Auswahl durch MBJS (u. a. Standortsicherheit, mittelfristiger Betreuungsbedarf, Ausmaß der Verbesserung)
BW	Budgets auf Ebene der fünf Regierungspräsidien, getrennt nach öffentlichen und freien Trägern
BY	Budgets für die sieben Bezirksregierungen anhand amtlicher Schülerzahlen, Verteilung nach Eingang der Anträge.
HE	Förderkontingente je antragsberechtigten Träger
MV	Inhaltliche Auswahl der Anträge durch interministeriellen Lenkungsausschuss
NI	Verteilung nach Eingang der Anträge
NW	Schulträgerbudgets nach amtlicher Schülerzahl (2019/2020)
RP	Fachliche Entscheidung der Bewilligungsbehörde
SH	Schulträgerbudget anhand amtlicher Schülerstatistik
SL	Kontingente der Kommunen anhand Schülerzahl
SN	Antragsbudget für Landkreise und kreisfreie Städte nach Bevölkerungsvorausberechnung 2025
TH	Budget der Schulträger anhand Schülerstatistik 2019/2020

Quelle: Eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung

die viele Kommunen betreffen. Bei speziellen Fördergegenständen und einer kleinen Zielgruppe erscheinen offene Antragsverfahren und somit eine größere Steuerungsoption des Landes als die bessere Wahl, um auf den individuellen Bedarf zu reagieren.

Das Bundesprogramm verfolgt das Ziel, ein „bedarfsgerechtes Angebot“ für den Ganzttag an Grundschulen zu schaffen. Diese Bedarfe sind jedoch in den Gemeinden nicht zwingend gleich groß. So kann die Sozialstruktur einer Gemeinde einen höheren Betreuungsbedarf begründen. Gemeinden mit einem höheren Anteil von Kindern aus armen oder zugewanderten Familien sollten eine höhere Betreuungsquote und eine intensivere Betreuung anstreben, um Bildungsbenachteiligung, von der diese Gruppen verstärkt betroffen sind, zu kompensieren. Entsprechend weichen die Kosten nach oben vom Durchschnitt ab.

Der Vergleich der Förderrichtlinien zeigt, dass in keinem Land soziale Aspekte bei der Verteilung der Gelder an die Kommunen eine Rolle spielten. Allein die Schülerzahl – ohne Bezug zur Sozialstruktur – ist für die Berechnung der Trägerbudgets eine ausschlaggebende Variable. In Ländern mit klassischem Antragsverfahren stand es den Kommunen frei, Argumente zur Sozialstruktur in den Antragsbegründungen aufzuführen. Ebenso lag es im Ermessen der Antrags- und Bewilligungsbehörde, solche Faktoren zu berücksichtigen und etwaige Anträge zu priorisieren.

## 8.5 Förderquote

Eine der wichtigsten Variablen einer Förderrichtlinie ist der Fördersatz, der den Anteil der Kosten, die seitens des Landes förderfähig sind, in den Kommunen ausweist. Je höher der Landesanteil und je geringer der Aufwand der Kommune, desto attraktiver ist das Programm für die Träger. Gleichzeitig kann das Land die Lokalpolitik über hohe Förderquoten – „den goldenen Zügel“ – in die gewünschte Richtung steuern.

In der Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung ist ein Fördersatz von höchstens 70 Prozent durch den Bund festgelegt. Dieser gilt für das jeweilige Land insgesamt. Somit muss nicht jede Kommune den gleichen Fördersatz erhalten. Wichtig ist auch die anschließende For-

mulierung: „die Länder und die Kommunen beteiligen sich mit mindestens 30 Prozent“. Die Länder konnten somit selbst entscheiden, ob und ggf. wie sie diese 30 Prozent zwischen sich und den Kommunen aufteilen.

Acht Länder entschieden sich für Abweichungen. Sechs Länder, darunter Nordrhein-Westfalen, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern, stockten die Förderquote des Bundes aus eigenen Mitteln auf und minderten damit die kommunalen Eigenanteile. Die garantierten Kontingente in Hessen und Schleswig-Holstein sowie die vollständige Finanzierung durch Bund und Land kann man als Geschenk betrachten. Da das Beschleunigungsprogramm an sich klein war, mussten die Länder nur eine überschaubare Summe aufbringen, die oft – wie auch das Bundesprogramm selbst – über Notlagenkredite finanziert wurde. Der politische Gewinn bestand in einem höchst attraktiven Förderprogramm, das einem großen Mittelabfluss Vorschub leisten sollte. Umso überraschender ist, dass dieser unter diesen Umständen nicht in allen Ländern gelang (vgl. Tabelle 4 und Tabelle 1).

### Differenzierung der Förderquote in den Ländern

Vier der zwölf untersuchten Länder übertrugen die Regelung der Verwaltungsvereinbarung in ihre Förderrichtlinie und gewährten den Kommunen somit eine 70-Prozent-Förderquote. Die übrigen 30 Prozent mussten die Kommunen tragen. Die Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung stellte jedoch ausdrücklich klar, dass finanzschwachen Kommunen die Teilnahme zu ermöglichen ist. Diese Länder argumentierten dagegen, dass die Förderung finanzschwacher Kommunen bei einem Fördersatz von 70 Prozent ohnehin gegeben sei.

Niedersachsen, Brandenburg und Thüringen differenzierten die Förderquote nach Haushaltslage der Kommunen. Dadurch sollte dem allgemein bekannten Problem begegnet werden, dass finanzschwache Kommunen oder solche mit Haushaltsproblemen häufig von Förderprogrammen gar nicht profitieren können, da ihnen Eigenmittel oder Verwaltungsressourcen fehlen.<sup>65</sup> In Niedersachsen kam es dadurch zu einer Umverteilung unter den Kommunen, in Brandenburg und Thüringen zu einer Aufstockung aus Landesmitteln. Strittig ist in diesen Ländern die Abgrenzung des Kriteriums „finanzstark“.<sup>66</sup> In Brandenburg und Thüringen war darüber hinaus nicht abschätzbar,

<sup>65</sup> Krone/Scheller 2018, S. 15.

<sup>66</sup> In Thüringen war ein laufendes Haushaltssicherungskonzept Indikator. In Brandenburg musste ein solches in drei der vergangenen fünf Jahren vorliegen oder es mussten Kassenkredite vorhanden sein. In Niedersachsen wurde die Steuereinnahmekraft herangezogen.

welche Landesmittel aufstockend nötig würden. Einen anderen Weg, finanzschwache Kommunen nicht auszuschließen, bieten die Fördervoraussetzungen. So verzichtete beispielsweise Rheinland-Pfalz auf den sonst üblichen Nachweis der finanziellen Leistungsfähigkeit.

Die Formulierung „ein Fördersatz von bis zu X Prozent“ in den Förderrichtlinien räumt den Antrags- und Bewilligungsbehörden ein Ermessen ein, diese Quote zu unterschreiten. Eine Unterschreitung wird aber wohl nur sehr zurückhaltend praktiziert. Eine weitere

Unwägbarkeit im Detail besteht in der Verwendungsnachweisprüfung. Wenn bestimmte, ehemals als förderfähig kalkulierte Kosten nicht entstehen, sinkt der Finanzierungsanteil des Landes an den Gesamtausgaben.

Grundsätzlich war das Beschleunigungsprogramm bereits mit der 70-Prozent-Finanzierung des Bundes attraktiv. Eine Aufstockung der Förderquote durch die Länder vergrößerte das Risiko des „goldenen Zügels“ für die Kommunen und förderte möglicherweise die Beantragung inhaltlich schwächerer Projekte.

TABELLE 4 Förderquote in den Ländern

	BB	BY	BW	HE	MV	NI	NW	RP	SH	SL	SN	TH
regulär		70 %	70 %	100 %	85 %		85 %	70 %	100 %	85 %	70 %	90 %
finanzstarke Kommune	70 %					65 %						
finanzschwache Kommune	90 %					75 %						100 %

Quelle: Eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

## 8.6 Antrags- und Bewilligungsbehörden

Gemäß der Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung bestimmen die Länder in ihren Förderrichtlinien jeweils eine zentral zuständige Behörde für die Koordination des Beschleunigungsprogramms. Diese hat zum einen die Aufgabe, die Fördermittel zu bewirtschaften, ist zum anderen aber auch Ansprechstelle des Bundes und deshalb u. a. zuständig für die Berichterstattung an den Bund. Der Bewirtschaftungsprozess teilt sich in mehrere Teilprozesse auf. Dazu gehören beispielsweise Information, formelle Antragsprüfung, inhaltliche Prüfung, formale Bewilligung, Auszahlungen und Prüfung der Verwendungsnachweise. Aus der Perspektive der Zuwendungsempfänger ist die Wahl der Behörde zentral für den Ablauf und den bürokratischen Aufwand der Förderverfahren. Für die Länder liegt in der Ausgestaltung ein Instrument der Steuerung und Kontrolle.

In einer groben Differenzierung trifft die Antragsbehörde die inhaltlich-fachliche Entscheidung über die Förderanträge. Der Bewilligungsbehörde obliegen alle

Formalitäten des gesamten Zuwendungsprozesses: von der Prüfung der Antragsunterlagen auf Vollständigkeit über die Auszahlung bis zu den Verwendungsnachweisen. Daraus wird bereits deutlich, dass der Verwaltungsaufwand der Bewilligungsbehörde im Prozess sehr viel höher ist.

Wie Tabelle 5 zeigt, liegen in den zwölf untersuchten Ländern neun verschiedene Modelle vor. In sieben Ländern war lediglich eine Behörde gebündelt für Antrag und Bewilligung zuständig, in fünf Ländern werden zwei unterschiedliche Behörden bestimmt. Nicht in allen Fällen lassen sich diese Zuständigkeiten durch formale Faktoren erklären. Einige Muster werden jedoch deutlich.

### Regierungspräsidium und Bezirksregierung

In Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen oblag das Verfahren vollständig den Regierungspräsidien als allgemeinen Mittelbehörden der Landesverwaltung. Dies entspricht dem Verwaltungsaufbau einer konzentrierten, regionalisierten Dreistufigkeit, die aus Land, Regierungspräsidium oder Bezirksregierung



und Kommunen besteht.<sup>67</sup> Die gesamte Verantwortung liegt in den personell starken, ausdifferenzierten und relativ ortsnahen Mittelbehörden. Das Ministerium hat den Förderrichtlinien folgend keinen operativen Einfluss. Es ist vollständig auf die ihm eigene Rolle der Rechtsetzung beschränkt.

In Rheinland-Pfalz trifft das Bildungsministerium als Antragsbehörde die fachliche Entscheidung über die Anträge. Die operative Umsetzung des Verfahrens übernimmt dann die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion als allgemeine, staatliche Mittel- und Bündelungsbehörde. Hintergrund ist, dass dort die Schulbauprogramme verortet sind und somit Strukturen, Expertise und Kontakte vorliegen. Diese Struktur gilt auch für Anträge, die in der Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern an KiTas gestellt werden. In diesen Fällen ist zusätzlich das Landesamt für Soziales zwecks fachlicher Beurteilung zu beteiligen.

### Ministerium

Genau das entgegengesetzte Modell wählten Thüringen und das Saarland. Hier waren die Ministerien zusätzlich zur Rechtsetzung auch mit der gesamten operativen Umsetzung des Förderprogramms betraut, woraus eine maximale Zentralisierung resultierte. Die relativ kleinen Fachreferate der Ministerien trugen somit den gesamten Verwaltungsaufwand. Diese Konstellation erklärt sich u. a. aus der sehr geringen Anzahl der Schulträger in diesen Ländern (vgl. Tabelle 5). Die Zielgruppe und die Zahl der erwartbaren Anträge waren überschaubar. Das identische Verfahren wurde auch im Digitalpakt angewandt, welches zum Teil als Vorlage diente.

### Landesschulamt und Investitionsbank

Eine besondere Konstellation der Bündelung gibt es in Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Hier existieren keine klassischen Regierungsbezirke als Mittelbehörden der Landesverwaltung, welche die Verfahren tragen könnten.<sup>68</sup> Dafür bestehen in Niedersachsen vier regionale, dem Ministerium direkt nachgeordnete Landesschulämter. Niedersachsen ist somit das einzige Land, in dem eine dezentrale Sonderbehörde zuständig war.

In Schleswig-Holstein wurde die Investitionsbank vollständig mit der Umsetzung der Förderrichtlinie beauftragt. Angesichts der kleinteiligen Schulstruktur und der hohen Zahl von 448 Schulträgern erschien die Verortung beim Bildungsministerium nicht sinnvoll. Allgemeine Mittelbehörden existieren im kleinen Schleswig-Holstein nicht. Die Schulaufsicht liegt bei den 15 Kreisen und kreisfreien Städten – eine äußerst dezentrale und schlecht steuerbare Struktur.<sup>69</sup> Die Investitionsbank erschien demgegenüber die bessere Wahl. Auch in Niedersachsen und Schleswig-Holstein nahmen die Ministerien formal keinen weiteren Einfluss auf die Verfahren.

### Zuständigkeit in zwei Behörden

In fünf Ländern waren die Aufgaben der Antrags- und Bewilligungsbehörde auf zwei unterschiedliche Behörden verteilt. In vier der fünf Fälle waren die jeweiligen staatlichen Förderbanken mit der Bewilligung betraut. Im Fall von Hessen kann dies verwundern, da es dort ähnlich wie in Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen mit den Bezirken allgemeine staatliche Bündelungsbehörden gibt. In Brandenburg ist diese Struktur hingegen erwartbar. Hier bestehen im Ministerium keine geeigneten Kapazitäten oder alternative Behördenstrukturen im nachgeordneten Bereich. In Mecklenburg-Vorpommern war die Besonderheit gegeben, dass als Antragsbehörde ein interministerieller Arbeitskreis fungiert, da zwei Ressorts fachlich berührt sind. Die zweite Besonderheit Mecklenburg-Vorpommerns bestand darin, dass für die unterschiedlichen Ganztagsvarianten – Schule und KiTa – unterschiedliche Bewilligungsbehörden benannt wurden. Formal fungieren diese auch als Antragsbehörde, praktisch wurden die Entscheidungen über den interministeriellen Lenkungsreis getroffen.

### Förderbanken

In allen Ländern, die sich für eine Kooperation mit Förderbanken entschieden haben, handelt es sich um eine langfristige strategische Grundsatzentscheidung der Länder. Man erhoffte sich hieraus allgemein eine höhere Wirtschaftlichkeit und Kundenorientierung durch Bündelung und Wahl einer privaten Organisationsform.<sup>70</sup> Gleichwohl muss deren Zuständigkeit in

67 In dieser Struktur werden alle Landesaufgaben in diesem Regierungspräsidium für die betreffende Region gebündelt. Es existieren im Regelfall daneben keine eigenständigen Sonderbehörden des Landes. Wo keine solchen Bündelungsbehörden bestehen, führen die Fachministerien einen jeweils eigenen Verwaltungsunterbau aus fachspezifischen Sonderbehörden, womit tendenziell Verluste an Wirtschaftlichkeit und Transparenz einhergehen.

68 Niedersachsen schaffte zum Jahr 2005 die ehemals bestehenden vier Regierungspräsidien zugunsten einer zweistufigen Landesverwaltung ab. Ein Resultat war der Aufbau der Landesschulbehörde als zentrale Oberbehörde. Diese wurde Ende 2020 in vier regionale Landesämter für Schule und Bildung umstrukturiert.

69 Im Digitalpakt waren diese noch involviert.

70 Die Rechtsform bleibt im Regelfall öffentlich, z. B. als Anstalt des öffentlichen Rechts.



jedem Förderverfahren neu verhandelt und von dem Land bezahlt werden. Es ist durchaus möglich, dass die Förderbanken kurzfristige Verfahren ablehnen, beispielsweise aufgrund von Überlastung oder weil die Konditionen nicht attraktiv sind.

### Entscheidung auf Ebene der Landkreise

Ein Exot in der bundesdeutschen Förderlandschaft für Kommunen ist der Freistaat Sachsen. Hier wurde auch im Beschleunigungsprogramm das seit einigen Jahren praktizierte „Maßnahmenplanverfahren“ genutzt. Die inhaltlichen Entscheidungen über die Förderanträge treffen dabei die zehn Landkreise und drei kreisfreien Städte nach selbst gewählten Kriterien. Als Geschäftsbesorger der Verfahren fungiert die Sächsische Aufbaubank. Der Einfluss des Kultusministeriums beschränkte sich operativ darauf, die Richtlinie zu erlassen und die Priorisierungsmaßstäbe der Kreise zu prüfen. Die Projektauswahl nehmen Landkreise und kreisfreie Städte anhand der Priorisierungsmaßstäbe ohne Beteiligung des Ministeriums vor. Der Vorteil für das Kultusministerium besteht bei diesem Verfahren darin, Verwaltungsaufwand und etwaige Konflikte – resultierend aus Auswahl und Ablehnungen – zu delegieren. Die Kommunen haben auf Kreisebene die Möglichkeit, dezentral Strategien und Schwerpunkte zu entwickeln und damit eine kohärentere Entwick-

lung anzustoßen. Die Gemeinden hingegen verlieren an Autonomie.

Wie eingangs erwähnt, liegen im Beschleunigungsprogramm Ganztage je nach Bundesland neun unterschiedliche Verfahren zur Auswahl der Antrags- und Bewilligungsbehörden vor. Die Länder nutzen ihre föderalen Spielräume mit hoher Varianz. Diese Strukturentscheidungen sind eher selten über eine Betrachtung von außen erklärbar.

### Einflussfaktoren der Wahl des Verfahrens

Ein Einflussfaktor ist die bestehende Struktur der Landesverwaltung. So spiegelt sich die klassische regionale Dreistufigkeit in Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen wider, die allerdings nur in bevölkerungsreichen Ländern bestehen kann. Es gibt jedoch auch hier keinen Automatismus, da Hessen, Sachsen und Thüringen ebenfalls dreistufige Strukturen haben. Dort werden die Mittelbehörden aber nicht genutzt.

Da es größtenteils um Schulbau geht, könnte die Verortung der Schulaufsicht eine relevante Variable sein, ist jedoch nur in Niedersachsen ausschlaggebend. In den Bezirksregierungen der drei o. g. Länder residiert zwar

TABELLE 5 Antrags- und Bewilligungsbehörden\*

Land	Antragsbehörde	Bewilligungsbehörde	Zahl öffentliche Schulträger
Brandenburg	Ministerium für Bildung, Jugend und Schule	Investitionsbank des Landes Brandenburg	239
Baden-Württemberg	Vier Regierungspräsidien		1.176
Bayern	Sieben Regierungspräsidien		1.894
Hessen	Kultusministerium	Wirtschafts- und Infrastrukturbank	34
Mecklenburg-Vorpommern	Interministerieller Lenkungskreis aus Bildungs- und Sozialministerium	Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern Landesamt für Gesundheit und Soziales	208
Niedersachsen	Vier Regionale Landesämter für Schule und Bildung		440
Nordrhein-Westfalen	Fünf Regierungspräsidien		427
Rheinland-Pfalz	Bildungsministerium	Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion	285
Schleswig-Holstein	Investitionsbank Schleswig-Holstein		258
Saarland	Ministerium für Bildung und Kultur		52
Sachsen	Zehn Landkreise und drei kreisfreie Städte	Sächsische Aufbaubank	363
Thüringen	Ministerium für Bildung, Jugend und Schule		34

\* Bezeichnungen der Behörden im Jahr 2021.

Quelle: Eigene Darstellung

auch die höhere Schulaufsicht, doch ist dies eine zufällige Folge der Bündelungsfunktion. In das Beschleunigungsprogramm war sie – soweit ersichtlich – nicht systematisch eingebunden.

Ein weiterer Einflussfaktor kann die Struktur der Zielgruppe sein, also die Grundschulen und Horte in kommunaler Trägerschaft. Tabelle 5 zeigt die Anzahl der öffentlichen Schulträger und beschreibt damit näherungsweise die Größe der Zielgruppe.<sup>71</sup> Eindrücklich ist auch in diesem Beispiel einer im Ländervergleich inhaltlich quasi identischen Aufgabe die extreme Varianz der Verwaltungsorganisation. Der theoretisch erwartbare Zusammenhang tritt nur in wenigen Ländern auf und auch dort handelt es sich eher um Scheinkorrelationen. So trifft in Thüringen und im Saarland eine minimale Zahl an Schulträgern (34 und 52) auf ein stark zentralisiertes Verfahren. In Bayern und Baden-Württemberg ist das Gegenteil der Fall: Eine große Zahl öffentlicher Schulträger (1.896 und 1.176) wird von vier bzw. sieben Regierungspräsidien betreut.<sup>72</sup> Hessen und Schleswig-Holstein hingegen fallen gänzlich aus dem Rahmen.

Ein weiterer Einflussfaktor können die grundlegenden Länderstrategien bei der Umsetzung von Förderverfahren sein, die zum Teil der Verwaltungsstruktur „widersprechen“. Die Förderbanken spielen hierbei als verselbstständigte Sonderbehörden eine große Rolle.

Zu den Besonderheiten des Beschleunigungsprogramms zählen der geringe Mittelumfang und der Zeitdruck für die Konzeption der Förderrichtlinien. Es wäre erwartbar, dass die Länder in Anbetracht dessen auf ähnliche Förderrichtlinien und dort etablierte Verfahren zurückgreifen würden. Entsprechende Vorlagen bieten z. B. die Verfahren zum KInvFG II oder zum Digitalpakt. Überraschenderweise griffen nur fünf Länder auf Antrags- und Bewilligungsbehörden zurück, die sie im Vorfeld bereits mit der Abwicklung ähnlicher Förderprogramme betraut hatten.<sup>73</sup> Offensichtlich folgen die Länder auch in engem zeitlichem und sachlichem Kontext anderen Abwägungen und situativen Faktoren. Damit verlieren die Länder aus Sicht der Zielgruppen Effizienzvorteile.

In der Summe gibt es ein großes Spektrum dezentraler Verfahren, wie in Sachsen und Bayern, und zentraler Verfahren wie in Thüringen – mit allen Vor- und Nachteilen hinsichtlich Effizienz und Steuerbarkeit. Bündelungs- und Sonderbehörden als klassische Kategorien der Verwaltungswissenschaft werden unterschiedlich genutzt. Klassische Bündelungsbehörden sind in vier Ländern involviert, während die Förderbanken als Sonderbehörden in Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Sachsen klassifiziert werden können.<sup>74</sup> Eine dezentrale Sonderbehörde tritt in Niedersachsen auf und Sachsen hat das Verfahren teilweise kommunalisiert. Eine Aussage zur Effizienz der Verfahren lässt sich aus diesen Strukturen nicht ableiten. Hierauf würden eher die Kontinuität der Verfahren und der Digitalisierungsstand einzahlen.

## 8.7 Voraussetzungen der Förderung

Mit der Beantragung der Fördermittel gehen eine Reihe Bedingungen und Voraussetzungen einher, welche die Kommunen nachweislich erfüllen müssen. Die Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung nennt diesbezüglich u. a. eine Investitions- und Kostenplanung, eine Erklärung zur Selbstständigkeit der Maßnahme oder eine Erklärung zur Verwendung anderer Fördermittel.

Die Länder ergänzen diese Liste zu erfüllender Formalia nach eigenem Ermessen. Über die Formalia hinaus sind auch inhaltliche Anforderungen denkbar, die im Zuge der Antragstellung zu den geplanten Maßnahmen dargelegt werden müssen. Die Antragsteller müssen letztendlich die formellen und inhaltlichen Voraussetzungen und Nachweise der bundes- und landesrechtlichen Vorgaben wie etwa Wirtschaftlichkeitsnachweis, Vergaberecht und auch die Steuerungs- und Kontrollziele der Länder bedienen.

Diese zum Teil umfangreichen und aufwendigen Antragsvoraussetzungen bzw. Mindestinhalte der Zuwendungsanträge bilden im Ergebnis die oft beklagte Fördermittelbürokratie, welche Kapazitäten in den Kommunen bindet, die Dauer von Verfahren verlän-

<sup>71</sup> Es fehlen die freien, nicht staatlichen Träger. Abzuziehen sind die vereinzelt auftretende Trägerschaft durch die Länder; vgl. Forum Bildung Digitalisierung 2020, S. 13.

<sup>72</sup> Anzahl der öffentlichen Schulträger nach Forum Bildung Digitalisierung 2020, S. 13.

<sup>73</sup> Einige Beispiele aus dem Digitalpakt: Baden-Württemberg wickelt ihn über das Kultusministerium und die Landeskreditbank ab. Sachsen verzichtet auf den Maßnahmenplan. In Brandenburg ist die ILB vollständig verantwortlich. In Rheinland-Pfalz ist die Investitions- und Strukturbank einbezogen.

<sup>74</sup> Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Sachsen.

gert und einige Kommunen auf potenzielle Gelder verzichten lässt.

Das vorliegende Kapitel fokussiert auf die von den Ländern in ihren Richtlinien gesetzten inhaltlichen Voraussetzungen des Beschleunigungsprogramms. Solcherlei Voraussetzungen dienen aus Sicht des Landes primär der inhaltlichen Steuerung der Maßnahmen oder deren Validierung. Wie Tabelle 6 zeigt, legen nicht alle Länder solche Voraussetzungen fest. Wo es sie gibt, sind sie mehr oder weniger konkret und zielen auf unterschiedliche Inhalte.

### Anforderungen der Länder

In Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen ist eine Klausel zur demografischen Entwicklung verankert. Die Länder wollen verhindern, Einrichtungen zu fördern, deren dauerhafte Existenz nicht gesichert ist. Vor dem Hintergrund des zum Teil deutlichen Rückgangs der Schülerzahlen ist dies angebracht und nachvollziehbar. In Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern sind somit die Kreise durch die Gemeinden als Antragsteller zu beteiligen, was den Prozess zweifellos verlängert. Auch die Formulierungen in Bayern, Hessen und Schleswig-Holstein können dahingehend verstanden werden, die Kreise als örtliche Träger der Jugendhilfe oder der

Schulplanung einzubinden. Hier stehen jedoch eher planerische Aspekte im Vordergrund. Sachsen delegiert die Prüfung der Anträge bewusst an die Kreise. Da durch das Beschleunigungsprogramm aber kaum echte Neu- und Erweiterungen bewirkt werden, ist das Risiko demografischer Fehlförderung gering.

Einige Länder, darunter Brandenburg, Bayern, Thüringen und Nordrhein-Westfalen, binden die Förderung des Ganztagsausbaus an Voraussetzungen, z. B. an die Klärung der Aufsicht oder an pädagogische Konzepte.

Im Allgemeinen sind die Länder bestrebt, die Hürden für die Nutzung des Beschleunigungsprogramms möglichst niedrig zu halten. So fallen etwa Darstellungen zur Haushaltslage und zur finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune bei der Beantragung von Fördermitteln über andere Programme in der Regel umfangreicher aus. Der hier gegebene Bürokratieverzicht kann wieder auf die kurze Laufzeit des Programms und das absehbar überschaubare Interesse der Zielgruppen zurückgeführt werden.

Interessant ist daher eher die Frage, welche denkbaren Voraussetzungen die Länder nicht einfordern. Beispielsweise wird aus Verbänden der Jugendhilfe oder aus dem Bildungssektor verschiedentlich gefordert,

TABELLE 6 Inhaltliche Voraussetzungen der Förderung

Land	Inhaltliche Voraussetzungen
Brandenburg	Bestätigung des dauerhaften Bestands der Schulstandorte durch den Träger der Schulentwicklungsplanung Gemeinsame Begründung der Maßnahme durch Schulträger und KiTa-Träger Genehmigtes pädagogisches Konzept nach Landesrecht
Baden-Württemberg	-
Bayern	Bei Baumaßnahmen im Bereich der Jugendhilfe Nachweis der Bedarfsnotwendigkeit Erfüllung der Fördervoraussetzungen des BayKiBiG
Hessen	Übereinstimmung der Maßnahme mit der Schulentwicklungsplanung Einbettung der Maßnahme in bestehende Konzepte
Mecklenburg-Vorpommern	Stellungnahme des Trägers der Schulentwicklungsplanung, u. a. Schülerzahlprognose Berücksichtigung des pädagogischen Konzepts und der Gegebenheiten vor Ort
Niedersachsen	-
Nordrhein-Westfalen	Maßnahme muss der Richtlinie BASS 12-63 Nr. 2 entsprechen
Rheinland-Pfalz	-
Schleswig-Holstein	Dauerhaftes „öffentliches Bedürfnis“
Saarland	-
Sachsen	Berücksichtigung des Leitfadens „Nachhaltiges Bauen“
Thüringen	Dauerhaftes Vorliegen der Voraussetzungen für den ordnungsgemäßen Betrieb der geförderten Plätze für Schulkinder im Grundschulalter

Quelle: Eigene Darstellung

Fördermittel stärker nach dem Bedarf zu verteilen, der aus der sozialen Lage der Kommune bzw. der jeweiligen Einrichtung resultiert, da so die Effektivität des Mitteleinsatzes gefördert würde. Alle Bundesländer verzichten bei der Ausgestaltung ihrer Förderrichtlinien zum Beschleunigungsprogramm auf diese Möglichkeit der Mittelverteilung. Den Kommunen ist es jedoch unbenommen, selbst eine bedarfsorientierte Priorisierung vorzunehmen und Projekte zu beantragen, die einen sozialen Ausgleich fördern. Inwieweit dies erfolgt, wird statistisch jedoch nicht erfasst.

## 8.8 Weitere Formalia

In den Förderrichtlinien der Länder wird eine große Zahl detaillierter Verfahrensregelungen getroffen, die Auswirkungen auf den Verwaltungsaufwand der beteiligten Behörden haben. Tabelle 7 weist vier relevante Variablen aus, die eine erhebliche Varianz zeigen. Zusätzlich sind zwei weitere Regelungen für die Praxis relevant, nämlich der Maßnahmenbeginn und die Anteilsfinanzierung. Alle Länder entschieden sich hier für das gleiche Vorgehen.

### Maßnahmenbeginn

In allen Ländern gilt der förderunschädliche Maßnahmenbeginn mit Antrag automatisch als gewährt. Dies wird zwar bereits durch die Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung festgehalten, muss von den Ländern aber nicht zwingend in den eigenen Förderrichtlinien umgesetzt werden. Der 17. Juni 2020 als entscheidendes Datum für die Möglichkeit zur Antragstellung und zum Maßnahmenbeginn erklärt sich aus der politischen Verkündung des Beschleunigungsprogramms.<sup>75</sup> Sachlich ist der förderunschädliche Maßnahmenbeginn nahezu zwingend, da ein Maßnahmenbeginn (verbindliche Bestellung, Vertrag) nach Förderbescheid angesichts der Programmlaufzeit unrealistisch wäre. Formal praktizieren die Kommunen den frühzeitigen Maßnahmenbeginn auf eigenes Risiko – sie müssen also das Projekt nach einer eventuellen Ablehnung des Antrags selbst finanzieren.

### Anteilsfinanzierung

Die Anteilsfinanzierung, die vorliegt, wenn das Land einen festgesetzten Prozentsatz der zuwendungs-

fähigen Ausgaben erstattet, wird in der Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung nicht explizit erwähnt. Die Breite und Art der Förderbereiche lassen das alternative Verfahren der Festbetragsförderung jedoch schwierig erscheinen, da hier für konkrete Gegenstände konkrete Beträge in der Richtlinie genannt werden müssten. Gleichwohl ist diese Förderart in anderen Förderprogrammen vereinzelt anzutreffen, z. B. zum Digitalpakt in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen.

### Mittelabruf

Die meisten Ländern wählen das Mittelabrufverfahren für die Auszahlung der bewilligten Mittel, was für die Kommunen einigen Verwaltungsaufwand und ggf. die Vorfinanzierung der Zahlungen bedeutet. Ein pauschales Auszahlungsverfahren gibt es nur in Baden-Württemberg.

### Verwendungsnachweise

Ein Ärgernis für die Kommunen sind die Verwendungsnachweise. Unabhängig von den inhaltlichen Vorgaben – oft wurde das vereinfachte Verfahren<sup>76</sup> gewählt –, weichen die Fristen zwischen den Ländern deutlich voneinander ab. Die Spanne reicht von Dezember 2021 bis August 2022. Die Frist des Bundes bis zum 31. Dezember 2022 ist hingegen für alle Länder gleich. Offenbar planen die Länder unterschiedliche Zeitspannen für die eigene Konsolidierung der kommunalen Meldungen ein.

### Wertgrenzen

Acht der zwölf untersuchten Länder setzen Wertgrenzen der Förderung in ihren Richtlinien fest. Dadurch sollen „Bagatelprojekte“ ausgeschlossen werden, die zum einen der Sinnhaftigkeit des Beschleunigungsprogramms widersprechen und zum anderen überproportional hohen Verwaltungsaufwand verursachen. Angesichts des großen Spektrums der Fördergegenstände war es schwierig, solche Wertgrenzen zu definieren. Allenfalls in Brandenburg, Bayern und Hessen erreichten sie relevante Höhen. Einzig Brandenburg begrenzt dabei die Zuwendung auch nach oben. Sachlich kann dies angebracht sein, um zu verhindern, dass wenige Großprojekte das Förderprogramm schnell aufzehren. Läuft das Verfahren über Trägerbudgets, besteht dieses Risiko nicht.

<sup>75</sup> Der Beschluss der Regierungskoalition „Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken“ fiel am 3. Juni 2020.

<sup>76</sup> Hier genügen ein Sachbericht und ein zahlenmäßiger Nachweis, in dem die Einnahmen und Ausgaben entsprechend der Gliederung des Finanzierungsplans summarisch dargestellt werden. Auf die Vorlage der Bücher und Belege wird verzichtet.

## Investitionen

Die durch das Beschleunigungsprogramm geförderten Objekte müssen im Rahmen der Nutzungsdauer für eine gewisse Zeit im planmäßigen Betrieb verbleiben. Der Förderzweck soll tatsächlich erreicht, Steuergelder sollen sparsam verwendet und der Zuwendungsempfänger zur sorgsamsten Behandlung angehalten werden. Hinsichtlich der Nutzungsdauer wird grob zwischen Immobilien und Ausstattung unterschieden. Bei unbeweglichem Vermögen liegt die Spanne der Mindestnutzungsdauer zwischen zehn und 25 Jahren, bei beweglichem zwischen zwei und fünf Jahren. Die Länge dieser Frist hat für die Kommunen Konsequenzen, denn sie müssen den geförderten Gegenstand instand halten bzw. im Schadensfall ersetzen. Andernfalls kann das Land die Mittel anteilig zurückfordern.

TABELLE 7 Vergleich weiterer Formalitäten

Land	Auszahlung	Verwendungsnachweis	Wertgrenze (in Euro)	Nutzungsdauer (in Jahren)
Brandenburg	Abruf mit Nachweis	Juni 2022	20.000 bis 500.000	Unbewegliches: 10 Bewegliches: 2 bis 5
Baden-Württemberg	50% mit Bescheid 50% am 1. Oktober 2021	Mai 2022	3.000	Grundstücke: 25 fest verbundene Ausstattung: 10 weitere Ausstattung: 5
Bayern	Abruf mit Rechnung	Individuelle Festsetzung	10.000	Bau: 25 Ausstattung: 5
Hessen	Abruf für fällig werdende Rechnungen in den darauffolgenden zwei Monaten	August 2022	10.000	
Mecklenburg-Vorpommern	Abruf mit Anlage	März 2022	3.000	Unbewegliches: 10 Bewegliches: 2 bis 5
Niedersachsen	Abruf für fällig werdende Rechnungen in den darauffolgenden zwei Monaten; der Abruf ist quartalsweise möglich	März 2022	-	Grundstücke, Bau: 15 Ausstattung: 4
Nordrhein-Westfalen	Abruf nach Rechnungszahlung	März 2022	-	Bau: 20 Ausstattung: 10
Rheinland-Pfalz	Abruf für fällig werdende Rechnungen in den darauffolgenden zwei Monaten	August 2022	1.000	Gebäude, Bau: 20 Ausstattung: 5 Bewegliches: 2
Schleswig-Holstein	Abruf mit Rechnungen	Dezember 2021	2.500	Bau: 25 Ausstattung: 5
Saarland	Abruf	April 2022	-	Gebäude: 20 Ausstattung: 5
Sachsen	Abruf für Zahlungen in den darauffolgenden zwei Monaten	Juni 2022	3.500	
Thüringen	Abruf mit Rechnungen	März 2022	-	Neubau: 25 Bau: 15 Ausstattung: 10

Quelle: Eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

## 9 | Diskussion

Im Zentrum der vorliegenden Untersuchung steht, die wesentlichen Ausgestaltungsvariablen der Förderrichtlinien des Beschleunigungsprogramms auf Grundlage der Rechtsnormen zu vergleichen. Zum tieferen Verständnis wurde der Austausch mit der in der Angelegenheit befassten Verwaltung gesucht.

### 9.1 Besonderheiten

Das Beschleunigungsprogramm beinhaltet einige Besonderheiten, die es von Vorgängern wie dem KinvFG oder dem Digitalpakt und Nachfolgern wie dem Basisprogramm für den Ausbau von Ganztagsplätzen an Grundschulen unterscheiden. Eine Besonderheit ist der spontane bundespolitische Entschluss. Das Beschleunigungsprogramm hatte als solches keinen politischen und planerischen Vorlauf, sondern entstand inmitten des regulären Verfahrens zur Ganztagsförderung. Nicht zu vergessen: Zu diesem Zeitpunkt dauerten die grundsätzlichen Verhandlungen zum Rechtsanspruch noch an. Hintergrund waren kurzfristig unbegrenzt zur Verfügung stehende Finanzmittel im Zuge der Krisenreaktionen auf die Corona-Pandemie.<sup>77</sup> Unter regulären haushalterischen Bedingungen wäre das Beschleunigungsprogramm nicht aufgelegt worden.

Diese politische Ad-hoc-Entscheidung und die zweifelhafte Begründung der Konjunkturstützung zogen einen hohen Zeitdruck für die Rechtsetzung und Programmumsetzung nach sich. Das wirkte sich wiederum in mehrfacher Hinsicht nachteilig aus. Im BMFSFJ war das zuständige Referat personell nicht passend ausgestattet, um den Aufgabenzuwachs zu kompensieren, und die Bund-Länder-Verhandlungen zur Verwaltungsvereinbarung verliefen wenig strukturiert. Die Förderbereiche mussten weitestmöglich offen

definiert werden, um für die Gegebenheiten aller Länder kompatibel zu sein und einen schnellen Mittelabfluss zu erlauben. Dennoch wurde eine Verlängerung der Laufzeit notwendig.

Da das Programmende auf Ende 2021 festgesetzt war, mussten die landesinternen Verfahren zur Konzeption der notwendigen Förderrichtlinien parallel zur Bund-Länder-Verhandlung stattfinden. Die zuständigen Fachreferate orientierten sich am Entwurf der Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung, ähnlichen eigenen Förderrichtlinien sowie landesrechtlichen Vorgaben. Für die Entwicklung der Richtlinien existieren formale Verfahrensregelungen der Ressortabstimmung und Beteiligung. In einigen Ländern erwies sich die rechtliche Umsetzung des Beschleunigungsprogramms als überraschend zäh, was die große zeitliche Spannweite der Verkündung widerspiegelt. Die praktischen Konsequenzen für die Kommunen waren jedoch überschaubar, da Entwürfe der Förderrichtlinien vorlagen und der vorläufige Maßnahmenbeginn – der unüblich ist, sich aber als notwendig erwies – zulässig war. Der möglichst schnelle und große Abfluss der vom Bund bereitgestellten Mittel prägte die administrative Ausgestaltung des Programms maßgeblich.

Der Zeitdruck bewirkte von Beginn an eine skeptische Haltung bei den Ländern und Kommunen hinsichtlich des Nutzens des Beschleunigungsprogramms. Der Mittelabruf von lediglich 72 Prozent – nicht zuletzt zurückzuführen auf das geringe Interesse der Kommunen – spiegelt dies wider. Wie viele zusätzliche Ganztagsplätze aufgebaut wurden, ist nicht bekannt. Die Skepsis von Ländern und Kommunen wurde bestätigt, weil nicht nachzuvollziehen ist, ob das Programmziel erreicht wurde. Letztendlich beschränkte sich das tatsächliche Ziel auf einen fiskalischen Aspekt, nämlich auf den Abfluss der Mittel. Auch der intendierte Kon-

<sup>77</sup> Das gleiche Schicksal traf den Digitalpakt mit zweimaligen spontanen und prioritär zu behandelnden Aufstockungen im Zuge der Corona-Pandemie.

junkturimpuls erwies sich im Nachhinein als unnötig, weil er sich nicht eingestellt hat und Bauwirtschaft sowie Handel ohnehin ausgelastet sind.

## 9.2 Förderberechtigung

Da der Ganztag in alleiniger Zuständigkeit der Länder liegt, fallen seine Organisationsstrukturen zwischen Schule und KiTa sowie staatlichen und nicht staatlichen Trägern höchst unterschiedlich aus. In der Mehrzahl der Länder treten alle Modelle auf. Ein Teil der Länder schloss bestimmte KiTa-Modelle in den Förderrichtlinien vom Beschleunigungsprogramm aus. Gründe können in der quantitativen Verteilung der Modelle oder in begrenzten Verwaltungskapazitäten freier KiTa-Träger liegen. 83 Prozent der verausgabten Mittel des Beschleunigungsprogramms entfallen auf die Kommunen.

Die Verteilung der Mittel auf die Kommunen konnte frei über Anträge erfolgen oder über im Voraus festgelegte Kontingente, die sich an den Schülerzahlen orientierten. Kontingente sind bei den Kommunen beliebter, da Planungssicherheit über die Zusage der Auszahlung festgesetzter Summen besteht, der Zeitdruck bei der Antragstellung geringer ist und finanzschwache Kommunen gemäß ihren Schülerzahlen berücksichtigt werden. Qualitativ bedarfsorientierte Verteilungskriterien, zum Beispiel hinsichtlich der Sozialstruktur der Kommune, existierten nicht.

Für die kommunalen Haushaltsplanungen 2021 kam das Beschleunigungsprogramm zu spät, so dass für die Eigenanteile Nachtragshaushalte oder außerplanmäßige Ausgaben nötig wurden. Diese kommunalen Verfahrensschritte benötigen Zeit und stellen in Förderprogrammen mit kurzer Laufzeit eine besondere Hürde dar.

Die Steuerungsmöglichkeiten für das Land sind bei einer Förderung über Antragstellung – für die sich sechs der zwölf untersuchten Länder entschieden haben – größer als bei der Vergabe von Kontingenten. In den meisten Ländern haben sich in der vergangenen Dekade „Traditionen“ der Mittelverteilung aus Bundesprogrammen herausgebildet, in denen das Modell der Kontingentierung zunehmend an Bedeutung gewonnen hat.

## 9.3 Fördersätze

Obgleich die Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung einen Fördersatz von 70 Prozent nennt, standen den Ländern Spielräume zur Verfügung. Die Mehrheit nutzte diese für eine Aufstockung des Fördersatzes aus eigenen Mitteln. Möglich war dies angesichts eigener krisenbedingter Notlagenkredite und überschaubarer Kosten. Dieser Schritt war politisch attraktiv, ein Effekt auf den Mittelabruf lässt sich jedoch nicht ablesen. Das bundespolitische Ziel, finanzschwache Kommunen zu berücksichtigen, hat allenfalls Rheinland-Pfalz nicht erfüllt. Hier traf notorische kommunale Finanzschwäche auf den einheitlichen Fördersatz von 70 Prozent.

Hessen und Schleswig-Holstein gestalteten die Regelungen zu Mittelverteilung und Fördersatz für die Kommunen attraktiv. Hessen bot eine 100-Prozent-Finanzierung, Schleswig-Holstein finanziert über Schulträgerbudgets. Rheinland-Pfalz, Bayern und Baden-Württemberg gestalteten die Regelungen am wenigsten attraktiv. Wie Tabelle 1 zeigt, lässt sich jedoch kein Einfluss der administrativen Regelungen auf den Mittelabruf nachzeichnen. Selbst bei einer Vollfinanzierung garantierter Kontingente bestehen offenbar empfindliche Hemmnisse für die Kommunen. Die Hintergründe dieses Phänomens kann die vorliegende Untersuchung nicht vertiefen. Auf Basis der Fachliteratur ist als größte Hürde der enge zeitliche Rahmen der Programmumsetzung, der auf bereits überlastete Kommunalverwaltungen traf, zu vermuten.

## 9.4 Der Einfluss von Verwaltungsverfahren

Die aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht spannendste Variable bezüglich der Ausgestaltung der Förderrichtlinien sind die Verwaltungsverfahren. Verwaltungstheorie beschäftigt sich mit möglichen Effekten aus dem Zusammenhang von Behördenaufbau und Steuerungsmöglichkeiten in Verbindung mit bürokratischem Aufwand.

Die Varianz ist mit neun Modellen in zwölf Ländern groß. Sie ist jedoch nur begrenzt – wie in Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg – aus strukturellen Gegebenheiten des Landes wie Verwaltungs- und Trägerstruktur erklärbar. Insgesamt domi-



nieren förderpolitische Grundsatzentscheidungen und situative Faktoren die Verwaltungsverfahren.

Sachliche Fördervoraussetzungen stellten die Länder in ihren Richtlinien kaum auf. Allenfalls in Ostdeutschland wurde die demografische Entwicklung antizipiert, die sich auf den kurz-, mittel- oder langfristigen Bedarf von Ganztagsangeboten auswirkt. Der weitgehende Verzicht auf sachliche Fördervoraussetzungen zeigt das offensichtliche Bemühen der Länder, die Hürden für den Zugang zum Beschleunigungsprogramm möglichst niedrig zu halten. Diese Bürokratievermeidung wird jedoch nicht konsequent durchgehalten. Positiv wirken die vereinfachten Verwendungsnachweise und der Verzicht auf vertiefte haushaltswirtschaftliche Prüfungen. Unnötig aufwendig ist die Auszahlung der Mittel nach dem Abrufverfahren.

Fördersatz und Verwaltungsverfahren. Zusammenhänge zwischen diesen drei Variablen sind nicht ersichtlich. Im Gegenteil: Die Länder gestalten jeden Verfahrensschritt isoliert voneinander und entscheiden häufig von Richtlinie zu Richtlinie neu. Muster und Länderstrategien zu Mittelverteilung und Verwaltungsverfahren treten nur in einzelnen Ländern auf. Oft dominieren situative Faktoren bei der Gestaltung der Förderrichtlinien.

## 9.5 Resümee

Die Steuerungsmöglichkeiten des Bundes bleiben begrenzt – trotz verfassungsrechtlicher Klarstellungen in Art. 104c GG, der dem Bund erlaubt, Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen sowie Ausgaben der Länder und Gemeinden zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur zu gewähren. Zeitdruck führte zu Steuerungsverlusten, da Fördergegenstände quasi beliebig gefördert wurden. Die Kompensation des Bundes für diesen Steuerungsverlust scheint in kleinteiliger Ex-post-Kontrolle zu bestehen.

Zeitdruck kann sich für die Kommunen positiv auswirken, wenn er zu höheren Fördersätzen und geringeren Fördervoraussetzungen führt. Demgegenüber stehen jedoch die oft belegten Engpässe in der Planung und Umsetzung der Förderprojekte. Das ad hoc aufgelegte Beschleunigungsprogramm traf auf bereits überlastete Kommunalverwaltungen, was selbst bei günstigsten Konditionen zu einem Verzicht auf Mittelabrufe führen kann. Aktuell stehen eher zu viele als zu wenige Förderprogramme zur Verfügung. Auch in den Landesbehörden sorgen bundespolitische Schnellschüsse für Überlastungseffekte, die Störungen bei anderen Programmen und Aufgaben nach sich ziehen.

Die Länder nutzen ihre Spielräume in der Ausgestaltung der Förderrichtlinien primär bei den für die Kommunen wesentlichen Aspekten Mittelverteilung,



# Fazit

## Christina Wieda

Senior Project Manager, Bertelsmann Stiftung

Die Auswertung kann nicht feststellen, ob das Beschleunigungsprogramm tatsächlich die Zahl von Ganztagsplätzen für Grundschulkindern gesteigert hat. Auch hinsichtlich qualitativer Aspekte beim Ausbau des Ganztags kann auf Basis der zur Verfügung stehenden Quellen keine Aussage getroffen werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die abgerufenen Mittel zu einer Aufwertung der Einrichtungen geführt haben, die den Kindern zugutekommen, die immerhin einen Großteil des Tages in der Schule und der Nachmittagsbetreuung verbringen. Dennoch wäre vor dem Hintergrund knapper Mittel und großer Bedarfe mehr Transparenz zumindest hinsichtlich des Outputs der Förderprogramme wünschenswert.

Im Vertrauen auf die Gestaltungsfähigkeit der Kommunen, die anhand von Schul- und Jugendhilfeplanung wie auch hinsichtlich ihrer Sozialstruktur über ein belastbares Wissen zum realen Bedarf verfügen, wäre es sinnvoll, einen konstruktiven Umgang innerhalb der föderalen Struktur zu pflegen und eine strategische Verzahnung der verschiedenen Zuständigkeiten von den Bedarfen der Kommune her zu gestalten. Wenn die kommunale Kassenlage nicht das Problem ist – viele Bundesländer verlangten für das Beschleunigungsprogramm von den Kommunen nur einen geringen Eigenanteil oder übernahmen diesen ganz –, scheinen andere Hürden den Mittelabfluss zu belasten. Dazu zählt beim Beschleunigungsprogramm sicher der kurze Zeitraum, der für die Antragstellung und den Mittelabruf zur Verfügung stand und der auf knappe personelle Ressourcen bei allen Zuständigkeiten stieß. Doch unabhängig von den Rahmenbedingungen des Beschleunigungsprogramms: Knappe personelle Ressourcen sind per se und auch mit Blick auf den Arbeitsaufwand, den die Bewirtschaftung von Fördermittelprogrammen generiert, ein Hemmschuh.

Damit ein Förderprogramm die politisch angestrebten Ziele erreichen kann, bedarf es eines gemeinsamen strategischen Handelns von Gesetzgeber und Verwaltung auf Ebene des Bundes und der Länder. Sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene ist es sinnvoll, Förderprogramme politikfeldübergreifend auf mögliche Berührungspunkte und Schnittstellen zu prüfen. Der Prozess sollte sich nicht auf eine negative Koordination über Ressortabstimmungen beschränken, sondern einen Mehrwert für die nachfolgenden Prozesse generieren. Der Punkt betrifft sowohl Inhalte als auch die Belastung der administrativen Zuständigkeiten, die im Falle fehlender Koordination gegebenenfalls mehrere Programme gleichzeitig umsetzen müssen. Das kann die Umsetzung verzögern.

Die Ebene, die Fördermittel zur Verfügung stellt, sollte – um das politische Ziel unter den gegebenen Umständen bestmöglich zu erreichen – den bürokratischen Aufwand und den Personalbedarf gemeinsam mit allen Verwaltungseinheiten ausloten, die für die Formulierung der Förderrichtlinien, das Antrags- und Bewilligungsverfahren, den Mittelabruf und die Prüfungsprozesse zuständig sind. Eine ausschlaggebende Stimme für die Verabschiedung eines Verfahrens sollten Vertreterinnen und Vertreter unterschiedlicher operativer Zuständigkeiten aus den Kommunen haben. Hier liegt die Expertise zur Einschätzung, ob das geförderte politische Ziel vor Ort erreicht werden kann. In das Verfahren könnten von kommunaler Seite auch konkrete Vorschläge eingebracht werden, die auf die Verwirklichung des politischen Ziels einzahlen. Ein auf Länderebene generell standardisierter Prozess zu Antragstellung, Mittelabruf, Erstellung von Verwendungsnachweisen und Prüfung eines Gros von Förderprogrammen für unterschiedliche Zwecke würde den Kommunen darüber hinaus ermöglichen, Expertise aufzubauen und Prozesse zu etablieren, die den administrativen Aufwand verringern.

Last, but not least, sollten Bund und Länder mit Blick auf die Förderung sozial benachteiligter Kinder aktiv Gebrauch von Steuerungsmöglichkeiten machen. Denn Fördermittel eröffnen die Möglichkeit, die Belange derjenigen zu stärken, deren Interessen bei der Verteilung knapper Mittel oft nicht ausreichend berücksichtigt werden. Das gilt für die Schwächsten der Gesellschaft in besonderem Maße. Eine entsprechende Antizipation in der Förderrichtlinie zu den Beschleunigungsmitteln wäre wünschenswert gewesen – eine Berücksichtigung in künftigen Förderprogrammen erscheint dringend geboten.

# Literatur

- Arnold, Felix; Freier, Ronny; Geißler, René; Schrauth, Philipp** (2015b): Große regionale Disparitäten bei den kommunalen Investitionen, *DIW Wochenbericht* 82(43), S. 1031 – 1040.
- Bardt, Hubertus; Grömling, Michael** (2017): Hausgemachte Investitionshemmnisse reduzieren: Ökonomische Trends, *Wirtschaftsdienst* Nr. 12/2017, S. 896 – 898.
- Barišić, Manuela; Krebs, Tom; Scheffel, Martin** (2018): Eine Investitionsagenda für Deutschland, *Wirtschaftsdienst* Nr. 3/2018, S. 179 – 185.
- Beznoska, Martin; Kauder, Björn** (2019): Verschuldung und Investitionen der Kommunen in Deutschland, *IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung* 46(3), S. 3 – 19.
- Boettcher, Florian; Freier, Ronny; Geißler, René; Niemann, Friederike-Sophie** (2018): Konsolidierungsprogramme der Länder für finanzschwache Kommunen. Eine Evaluierung kurzfristiger fiskalischer Effekte, *Wirtschaftsdienst* Nr. 8/2018, S. 592 – 599.
- Boettcher, Florian; Freier, Ronny; Geißler, René** (2021): *Kommunaler Finanzreport 2021*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Brand, Stephan; Steinbrecher, Johannes** (2016): *Erst mehr Geld und jetzt mehr Personal: Was benötigen Kommunen für Investitionen?* IKfW Research, Frankfurt am Main.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** (2023): *Bericht der Bundesregierung zum Ausbau-stand der ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangebote für Grundschulkindernach § 24a SGB VIII*, Berlin.
- Deutscher Städtetag und Partnerschaften Deutschland** (2021): *Analyse der kommunalen Förderlandschaft, PD-Perspektiven*.
- Diekmann, Laura; Thöne, Michael** (2011): *Föderale Finanzierung des Kinderbetreuungs-ausbaus: Ermittlung der Lastenverteilung, Zwischenevaluierung des Investitionsprogramms „Kinderbetreuungsfinanzierung 2008 – 2013“*, im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Köln.
- Ebinger, Falk; Richter, Philipp** (2016): Decentralizing for Performance? A second look at Functional Reforms in the German Länder, *International Review of Administrative Sciences*, 82(2), S. 291 – 314.
- Egeberg, Marc** (2012): How bureaucratic structure matters: An organizational Perspective, in: Pierre, Jon; Peters, Guy (Hrsg.): *Handbook of Public Administration*, London, S. 157 – 168.
- Forum Bildung Digitalisierung** (2020): *Schulträger in Deutschland*. Berlin.
- Freier, Ronny; Geißler, René** (2023): Kommunale Investitionen. Die Bedeutung des Haushaltsrechts, *der moderne staat* Nr. 2/2023, S. 340 – 361.

**Geißler, René** (2018): Investitionsförderung im Finanzföderalismus. Landespolitische Varianz in der Definition „finanzschwacher Kommunen“, *Wirtschaftsdienst* Nr. 6/2018, S. 439 – 447.

**Geißler, René** (2021): *Ein kommunales Investitionsprogramm für das nächste Jahrzehnt. Die Verfahren sind entscheidend*, Working Paper, Dezernat Zukunft.

**Gornig, Martin; Michelsen, Claus** (2017): Kommunale Investitionsschwäche. Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus, *DIW Wochenbericht* Nr. 11/2017, S. 211 – 219.

**Hammerschmid, Gerhard; Raffer, Christian; Palaric, Enora; Skiera, Christin; Holler, Franziska** (2019): *Internationale Erfahrungen und Best Practices für staatliche Förderverfahren*. Hertie School, Studie im Auftrag der Geschäftsstelle der Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren, Sächsisches Staatsministerium der Finanzen, Berlin.

**Helbig, Marcel** (2023): Eine „faire“ Verteilung der Mittel aus dem Startchancenprogramm erfordert eine ungleiche Verteilung auf die Bundesländer, *WZB Discussion Paper*, P 2023-001, Berlin.

**Krone, Elisabeth; Scheller, Henrik** (2018): *KfW-Kommunalpanel 2018*, DiFU, KfW-Bankengruppe, Frankfurt am Main.

**Lenk, Thomas; Glinka, Philipp; Hesse, Mario** (2019): Bildungsföderalismus in Deutschland. Finanzwissenschaftliche Bewertung der Grundgesetzänderung, *Wirtschaftsdienst* Nr. 3/2019, S. 196 – 202.

**OECD** (2023): *PISA 2022. Ergebnisse. Lernstände und Bildungsgerechtigkeit*, Band 1, Paris.

**Raffer, Christian** (2022): *Benchmarkstudie. Förderprogrammlandschaften/-strategien im Ländervergleich*. DiFU Sonderveröffentlichung, Berlin.

**Raffer, Christian; Scheller, Hendrik** (2023): *KfW-Kommunalpanel 2023*, KfW und DiFU.

**Rietzler, Katja** (2022): Kommunen zentral für Jahrzehnt der Zukunftsinvestitionen, *Wirtschaftsdienst* Nr. 1/2022, S. 27 – 30.

**Rohde, Daniel; Wrase, Michael** (2022): *Die Umsetzung des Digitalpakts Schule. Perspektiven der schulischen Praxis auf zentrale Steuerungsfragen und -herausforderungen*. Studie des Instituts für Sozial- und Organisationspädagogik der Stiftung Universität Hildesheim in Kooperation mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Hildesheim und Berlin.

**Scharpf, Fritz W.** (2009): *Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?* Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.

**Scheller, Henrik; Rietzler, Katja; Raffer, Christian; Kühl, Carsten** (2021): *Baustelle zukunftsfähige Infrastruktur. Ansätze zum Abbau nichtmonetärer Investitionshemmnisse bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, WISO Diskurs Nr. 12/2021, Bonn.

**Spieß, Katharina; Zambre, Vaishali** (2016): Bildungsinvestitionen zielgerichtet ausbauen! *Wirtschaftsdienst* Nr. 7/2016, S. 455 – 459.

**Stöbe-Blossey, Sybille** (2023): *Rechtsanspruch auf Ganztagsförderung für Grundschulkinder: Strukturen und Herausforderungen*, IAQ-Report Nr. 07/2023, Universität Duisburg-Essen.

**Thöne, Michael** (2019): Berlin hilft immer? Irrwege und Auswege bei der Bundesfinanzierung kommunaler Leistungen, in: Schweisfurth, Thomas; Wallmann, Walter (Hrsg.): *Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, S. 1059 – 1082.

**Wissenschaftliche Dienste im Deutschen Bundestag** (2010): *Aufgabenübertragung vom Bund auf die Kommunen*, WD 3 – 3000 - 381/10.

**Woisin, Matthias** (2008): Das eingerostete Scharnier: Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern, *Wirtschaftsdienst* Nr. 7/2008, S. 446 – 450.

**Wrase, Michael** (2018): Das Kooperationsverbot und sein Ende. Bund und Länder sollen in Bildungsfragen noch enger zusammenarbeiten dürfen, *WZB Mitteilungen* Nr. 159, S. 34 – 37.

**Zolnhöfer, Reimut** (2009): Der Politikverflechtungsfalle entwischt? Die Effekte der Föderalismusreform I auf die Gesetzgebung, *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 19/1, S. 39 – 76.

## Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
Telefon +49 5241 81-0  
[bertelsmann-stiftung.de](http://bertelsmann-stiftung.de)

Christina Wieda  
Senior Project Manager  
Bildung und Next Generation  
Telefon +49 5241 81-81532  
[christina.wieda@bertelsmann-stiftung.de](mailto:christina.wieda@bertelsmann-stiftung.de)  
[bertelsmann-stiftung.de](http://bertelsmann-stiftung.de)