

Eine neue Fördersystematik für Kommunen

Impulspapier aus der Praxis

Dieses Papier mit konkreten Vorschlägen zur Reform der Fördersystematik für Kommunen wurde in einem breiten, ebenenübergreifenden und überparteilichen Prozess von Praktikerinnen und Praktikern aus Kommunen, Landesverwaltungen und Wissenschaft erarbeitet, als Reaktion auf die Föderale Modernisierungsagenda.

Erstunterzeichnende bzw. Co-Autor:innen:

Alex Maier (OB Göppingen), Andreas Schwarz (Kämmerer Ludwigshafen), Bernd Vöhringer (OB Sindelfingen), Christoph Hedtke (GF Forschungskollektiv Peripherie und Zentrum, FH Erfurt), Dennis Rehbein (OB Hagen), Dirk Oestinger (Bürgermeister Gerlingen), Dr. Frederick Sixtus (Berlin Institut, Projektkoordinator Demografie Deutschland), Frank Nägele (Staatssekretär a.D. in mehreren Bundesländern), Gerhard Micosatt (GF Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik), Hauke Diedrich (Leitung Klima-Innovationsfonds, Stuttgart), Imke Heymann (Bürgermeisterin Ennepetal), Karen Lassmann (Leiterin Bereich Smart City und Datenmanagement, Senatskanzlei Berlin), Klaus Blettner (OB Ludwigshafen), Marc Adomat (Stadtdirektor Leverkusen), Marc Weigel (OB Neustadt an der Weinstraße), Marcel Mittelbach (Bürgermeister Waltrop), Martina Pfister (Bürgermeisterin Heidelberg), Mathias Großklaus (Innovation Lead Partizipative Governance, Agora Digitale Transformation), Michael Maas (Bürgermeister Pirmasens), Miriam Scherff (OB Wuppertal), Peter Kurz (OB Mannheim a.D.), Rene Schernikau (Bürgermeister Verbandsgemeinde Arneburg-Goldbeck), Sven Wolf (OB Remscheid), Thomas Will (Landrat Groß-Gerau), Ulrike Freundlieb (Bürgermeisterin Mannheim a.D.), Uwe Schneidewind (OB Wuppertal a.D.)

Für Nachfragen:

Peter Kurz, pkurz@extern.projecttogether.org
Friedrich Schäkel, fschaekel@projecttogether.org

Mai 2026

Executive Summary

Das deutsche Förderwesen verhindert zu oft die beabsichtigte Wirkung von Förderprogrammen. Mit dem 500-Milliarden-Sondervermögen stehen erhebliche zusätzliche Mittel bereit. Ob sie schnell und gezielt ankommen, entscheidet nicht ihre Höhe, sondern die Architektur des Systems. Die Föderale Modernisierungsagenda setzt wichtige Impulse, optimiert Bestehendes, lässt aber die Förderarchitektur weitgehend unberührt. Dieses Papier benennt neun konkrete Reformhebel entlang von drei Zielen.

1. Das Richtige fördern: Daueraufgaben herauslösen, Nachnutzung verankern, Wirkung messen

- Daueraufgaben der Kommunen gehören in die Regelfinanzierung, nicht in befristete Förderprogramme. Zweckgebundene Zuweisungen geben Kommunen dabei echte Verwendungsfreiheit.
- Nachnutzung wird als verbindliches Förderprinzip im Förderleitfaden verankert: Förderprogramme werden so ausgerichtet, dass sie die Verbreitung erprobter Lösungen unterstützen. Die Förderzentrale dokumentiert, was bereits existiert.
- Wirkungsorientierung braucht eine andere Haltung: Nicht nur einseitige Indikatoren, sondern auch eine strukturierte gemeinsame Reflexion aller Beteiligten als Voraussetzung für Programmverlängerungen.

2. Förderprogramme vereinfachen und bündeln

- Das Zuwendungsrecht wird grundlegend umgekehrt: weg von kleinteiliger Kontrolle, hin zu Vertrauen, Pauschalierung und kommunaler Eigenverantwortung. Änderungen in BHO, LHOs, Verwaltungsvorschriften und ANBest-GK schaffen dafür die rechtliche Grundlage. Das kommunale Vier-Augen-Prinzip gilt als ausreichende Prüfgrundlage.
- Ein verbindlicher Zustimmungsvorbehalt beim BMF oder Bundeskanzleramt verhindert Parallelstrukturen, bevor sie entstehen. Der digitale Förderleitfaden gleicht neue Programme automatisch gegen bestehende ab.
- Eigenanteile werden flexibilisiert: Der Eigenanteil bleibt bestehen, darf aber durch Spenden und Mittel Dritter gedeckt werden. Das Kumulierungsverbot wird abgebaut, Eigenanteile für strukturschwache Kommunen abgesenkt.

3. Den Förderprozess digitalisieren und automatisieren

- Eine einzige Plattform bildet den gesamten Förderlebenszyklus ab: von der Suche nach passenden Programmen im Front-End bis zur vollständig integrierten Abwicklung im Back-End: Finden, Beraten, Beantragen, Prüfen, Bewilligen, Auszahlen, Nachweisen, Abschließen. Eine erprobte Lösung steht bereit.
- Förderrecht als Code: Förderrichtlinien werden so präzise formuliert, dass KI und regelbasierte Systeme rechtsverbindliche Bescheide in Minuten ausstellen. Manuelle Prüfung wird zur Ausnahme.
- KI-gestützte Förderlotsen werden verbindlich eingeführt und begleiten Kommunen vom ersten Projektgedanken bis zum Verwendungsnachweis. Förderdaten werden in Echtzeit ausgewertet und öffentlich zugänglich gemacht.

Executive Summary	2
Präambel	4
Reformziel 1: Das Richtige fördern. Klare Prinzipien für Struktur, Nachnutzung und Wirkung	5
Ausgangslage.....	5
Lösungsansatz 1.1: Daueraufgaben aus der Förderlogik herauslösen und strukturell finanzieren.....	5
Lösungsansatz 1.2: Nachnutzung als verbindliches Förderprinzip verankern.....	6
Lösungsansatz 1.3: Wirkungsorientierung neu denken: Kennzahlen und gemeinsame Reflexion verbinden.....	7
Reformziel 2: Vereinfachung und Bündelung	9
Ausgangslage.....	9
Lösungsansatz 2.1: Zuwendungsrecht vereinfachen: Vertrauen, Pauschalierung und planbare Auszahlung.....	9
Lösungsansatz 2.2: Parallelstrukturen verhindern und Förderlandschaft aktiv bündeln..	12
Lösungsansatz 2.3: Eigenanteile flexibilisieren und Mischfinanzierung zulassen.....	12
Reformziel 3: Digitalisierung des Förderprozesses und Förderplattform	14
Ausgangslage.....	14
Lösungsansatz 3.1: Eine Plattform für die gesamte Fördersystematik etablieren.....	14
Lösungsansatz 3.2: Förderrecht als Code formulieren und vollständig automatisieren... 15	15
Lösungsansatz 3.3: Kleine Kommunen aktiv erreichen: Förderlotsen einführen und Daten nutzen.....	16

Entwurf
 Briefings

Präambel

Kommunen sind der Ort, an dem staatliches Handeln konkret erfahrbar wird. Ob Schulen saniert, Straßen instand gehalten oder soziale Infrastruktur gesichert wird: Hier entscheidet sich täglich, wie leistungsfähig und bürgerfreundlich der Staat wahrgenommen wird.

Die Bundesregierung hat Investitionen und sichtbare Verbesserungen für Bürgerinnen und Bürger zum erklärten Ziel gemacht. Die Realität vieler Kommunen ist jedoch eine andere. Steigende Pflichtausgaben, wachsende Investitionsrückstände und angespannte Haushaltslagen schränken die Handlungsspielräume spürbar ein. Besonders strukturschwache Kommunen geraten unter Druck. Kommunen finanzieren ihre Investitionstätigkeit zu rund einem Viertel über Zuschüsse und Zuwendungen aus Förderprogrammen von Bund, Ländern und der EU. Doch gerade dieses System ist für viele Kommunen Teil des Problems: Aufgaben, die dauerhaft gebraucht werden, landen in befristeten Förderprogrammen statt in der Grundfinanzierung. Und die Programme, die es gibt, sind zu zahlreich, zu komplex und zu bürokratisch, um dort anzukommen, wo sie gebraucht werden. Investitionen verzögern sich, Mittel fließen nicht dorthin, wo sie den größten Unterschied machen würden.

Mit dem 500-Milliarden-Sondervermögen Infrastruktur stehen nun erhebliche Mittel bereit. Ob sie vor Ort wirksam werden, hängt nicht von ihrer Höhe ab, sondern davon, wie das Fördersystem gestaltet ist. Der Moment für grundlegende Veränderung ist günstig: Die Föderale Modernisierungsagenda setzt wichtige Impulse, das BMDS treibt die Vereinfachung des Förderwesens voran. Dieses Papier begleitet diesen Prozess kritisch-konstruktiv. Es geht einen Schritt weiter als bisherige Ansätze und stellt die Förder- und Finanzierungsarchitektur stärker zur Diskussion: mit konkreten Reformschritten für ein System, das Investitionen planbarer macht, kommunale Handlungsspielräume stärkt und staatliche Mittel wirksamer einsetzt.

Reformziel 1: Das Richtige fördern. Klare Prinzipien für Struktur, Nachnutzung und Wirkung

Ausgangslage

Förderprogramme sollen Impulse setzen: Innovationen anstoßen, neue Ansätze erproben, Entwicklungen in Gang bringen, die Kommunen aus eigener Kraft nicht anstoßen würden. In der Praxis erfüllen viele Programme diesen Kern nicht mehr. Statt gezielter Impulse finanzieren sie laufende Aufgaben und kompensieren eine Grundfinanzierung, die mit den wachsenden Anforderungen an Kommunen nicht Schritt gehalten hat. Der Digitalpakt Schule oder das Startchancen-Programm zeigen das Muster: Der Bund springt dort ein, wo die reguläre Finanzierung nicht ausreicht. Mit jeder Daueraufgabe, die als Förderprogramm verwaltet wird, entsteht Bürokratie, die die eigentliche Steuerungswirkung der Förderung überlagert.

Was fehlt, ist ein klarer Rahmen: Welche Aufgaben gehören in die Grundfinanzierung, welche in die Förderung? Nach welchen Prinzipien werden Programme aufgelegt? Was wird aus erfolgreichen Lösungen, wenn ein Programm endet? Und wie lässt sich Wirkung ehrlich beurteilen? Ohne Antworten auf diese Fragen bietet jede Vereinfachung des Förderwesens Beschleunigung, aber nicht mehr Wirkung.

Lösungsansatz 1.1: Daueraufgaben aus der Förderlogik herauslösen und strukturell finanzieren

Ansatz der Föderalen Modernisierungsagenda: Ab 2027 sollen Kommunen pauschalierte Zuweisungen für bestimmte Förderbereiche auf gesetzlicher Grundlage erhalten, mit einem reduzierten Verwendungsnachweis nur auf Ebene der Förderbereiche (Abschnitt 195).

Unser Impuls: Pauschalierungen in Förderprogrammen sind richtig und entlasten Kommunen spürbar. Sie sind ein entscheidender Schritt, Daueraufgaben auch als solche zu behandeln. Sie würden aber nichts daran ändern, dass Daueraufgaben weiterhin als Förderprogramme verwaltet werden. Die Verbesserung der Abwicklung von Förderung durch Pauschalierung ist nachrangig zur zentralen Modernisierungsfrage: Welche Aufgaben sollten überhaupt noch als Förderung konzipiert sein? Der Begriff des „Förderbereichs“ ist dazu nicht ganz konsistent. Nötig ist eine strukturelle Trennung: Aufgaben mit dauerhaftem Charakter gehören in die Regelfinanzierung, nicht in das Fördersystem. Der Aufwuchs der Fördersysteme ist auch ein Zeichen dafür, dass das Konnexitätsprinzip in der Praxis oft nicht eingelöst wird: Werden den Kommunen faktisch Aufgaben übertragen, muss auch deren Finanzierung sichergestellt werden.

Umsetzungshebel: Im Rahmen der Förderzentrale Deutschland wird eine vollständige Bestandsaufnahme aller bestehenden Förderprogramme vorgenommen. Programme, die faktisch laufende Standardaufgaben finanzieren, werden anhand eindeutiger Indikatoren identifiziert und in zwei mögliche Wege überführt: entweder in den kommunalen Finanzausgleich oder per Fachgesetz als kommunale Pflichtaufgabe mit konnexitärem

Kostenausgleich. Das bedeutet konkret: Das Land verankert die Aufgabe per Gesetz und zahlt die Kosten automatisch, kein Antrag, kein Wettbewerb, keine Befristung.

Zweckgebundene Zuweisungen mit möglichst zielgenauen Zuweisungsindikatoren erlauben dabei dauerhafte Aufgaben mit sehr unterschiedlichen lokalen Bedarfen angemessen zu finanzieren. Sie gehen weiter als Pauschalierungen in Förderprogrammen und entsprechen der hier geforderten Grundsystematik Daueraufgaben nicht über Förderprogramme zu adressieren: Während Pauschalierungen überdies vor allem den Nachweis vereinfachen, aber weiterhin an Kostenkategorien binden, ermöglichen Zuweisungen echte Flexibilität in der Verwendung innerhalb eines definierten Zwecks. Kommunen können dann eigenverantwortlich entscheiden, wie sie das Geld einsetzen. Entscheidend für die Wirkung ist dabei, wie die Mittel verteilt werden. Zuweisungen entfalten den größten Effekt, wenn sie sich an der tatsächlichen Problemlage vor Ort orientieren. Faktisch verteilen Bund und Länder die Mittel jedoch meist über den Königsteiner Schlüssel, also nach Bevölkerungszahl und Steueraufkommen der Länder, nicht nach dem konkreten Bedarf der Kommunen. Das Geld fließt so gleichmäßig, aber nicht dorthin, wo es am dringendsten gebraucht wird. Das (aus der sachlichen Not geborene, verfassungsrechtlich sich in der Grauzone bewegende) Startchancenprogramm zeigt, dass es anders geht: Dort werden Mittel gezielt nach sozialer Lage verteilt. Dieses Prinzip sollte zum Standard werden.

Diese entscheidenden Schritte liegen verfassungsrechtlich in der Kompetenz der Länder. Sie müssten sich darauf verständigen, Fördermittel nicht pauschal nach Bevölkerungsanteil, sondern nach messbaren Bedarfskriterien zu verteilen, etwa Sozialstruktur, Investitionsrückstand oder Finanzkraft der Kommunen und für bestimmte Bereiche nach weiteren fachlich bestimmten Indikatoren. Das Grundgesetz weist die Finanzierung kommunaler Aufgaben den Ländern zu. Der Bund kann politisch anstoßen und im Zukunftspakt zwischen Bund, Ländern und Kommunen Anreize setzen, die konkrete Umsetzung aber müssen die Länder vornehmen.

Niedersachsen hat diesen Weg mit § 18 des Niedersächsischen Klimagesetzes bereits beschritten: Klimaschutzmanagement wurde zur Pflichtaufgabe erklärt, Personalkosten werden pauschal und automatisch ausgezahlt. Die Sächsische Reformkommission kommt im April 2026 zum selben Ergebnis und empfiehlt, Daueraufgaben wie Schulsozialarbeit und Kinderschutz direkt in die Finanzausgleichsstruktur zu überführen. Das Modell ist auf jede Aufgabe mit Dauercharakter übertragbar. Der Zukunftspakt ist der richtige politische Ort, um diese Neuordnung verbindlich zu verankern.

Lösungsansatz 1.2: Nachnutzung als verbindliches Förderprinzip verankern

Ansatz der Föderalen Modernisierungsagenda: Bis Ende 2026 soll ein neuer Förderleitfaden für Bundesressorts entwickelt werden. Parallel sollen Bund und Länder eine einheitliche Struktur von Förderrichtlinien mit einheitlichen Mindestinhalten vereinbaren (Abschnitte 188 und 196).

Unser Impuls: Förderprogramme setzen heute stark auf Neuigkeitsgrad als Förderkriterium. Wer Bewährtes übernimmt statt neu zu entwickeln, bekommt keine Förderung. So entstehen immer neue Modellprojekte, deren Ergebnisse aber selten über die Modellkommune hinaus gelangen. Eine Erfindung, die niemand übernimmt, bleibt wirkungslos. Förderpolitik, die nur das Neue belohnt und nicht dessen Verbreitung, verfehlt das eigentliche Ziel. Wer Nachnutzung fördert, schließt diese Lücke. Das lässt sich ändern: Der Bund hat rechtlich mehr Spielraum, Nachnutzung zur Bedingung zu machen, als in vielen Ressorts angenommen wird. Der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz des Grundgesetzes legt das sogar nahe.

Umsetzungshebel: Die Nachnutzungsperspektive wird als Bestandteil des verbindlichen Förderleitfadens verankert und gilt damit automatisch für alle Förderrichtlinien. Neue Förderprogramme werden so ausgerichtet, dass sie die Übernahme und Verbreitung erprobter Ansätze gezielt unterstützen, nicht nur deren erstmalige Entwicklung. Die Förderzentrale dokumentiert nicht nur Programme, sondern erprobte Lösungen und Projektergebnisse. Die Prüfung, ob eine übertragbare Lösung bereits existiert, wird als automatischer Schritt in die digitale Antragsstrecke integriert: kein zusätzlicher Nachweis, kein neues Formular, sondern eine Abfrage, die das System beim Antrag selbst auslöst. Wo neue Lösungen tatsächlich gebraucht werden, fördert der Bund bevorzugt überregionale Verbünde statt Einzelprojekte. Wer Projektförderung erhält, legt fest, wie Ergebnisse für andere Kommunen zugänglich werden. Für experimentelle Vorhaben gilt eine Pflicht zur öffentlichen Dokumentation, auch im Scheitern.

Lösungsansatz 1.3: Wirkungsorientierung neu denken: Kennzahlen und gemeinsame Reflexion verbinden

Ansatz der Föderalen Modernisierungsagenda: Die Finanzministerkonferenz soll beauftragt werden, Ansätze für wirkungsorientierte Förderung zu entwickeln und eine Handreichung für messbare Ziele im Zuwendungsbereich zu erarbeiten (Abschnitt 198).

Unser Impuls: Wirkungsorientierung ist richtig. Aber die Agenda denkt sie zu simpel: Ein quantitativer Indikator pro Programm reicht nicht aus, um zu beurteilen, ob Förderung ihr Ziel erreicht. Ob sich ein Quartier verbessert, ob Daseinsvorsorge gesichert ist, ob Menschen in ihrer Stadt gut leben können: Das ergibt sich aus dem Zusammenspiel vieler Faktoren. Kein einzelnes Förderprogramm ist dafür allein verantwortlich, und kein einzelner Messwert kann bei komplexen Problemlagen die Wirkung einzelner Maßnahmen abbilden. Wer Programme an einfachen Indikatoren mechanistisch bewertet, erzeugt genau die Fehlanreize, die er vermeiden will. Kommunen und Fördergeber optimieren auf den Indikator, nicht auf echte Veränderung. Kennzahlen und Basisdaten sind dabei nicht verzichtbar, aber sie sind Grundlage, nicht Urteil. Was es braucht, ist eine andere Haltung im Umgang mit Daten und datengestützter Evaluation: Wirkungsorientierung als regelmäßige, strukturierte Reflexion derjenigen, die von einem Programm betroffen sind, es umsetzen oder auferlegt haben, auf Basis belastbarer Daten. Nicht der Beweis, sondern das begründete gemeinsame Urteil.

Umsetzungshebel: Jede Förderrichtlinie enthält bei Programmauflegung verbindlich einen Bewertungs- und Reflexionsrahmen: Welche Veränderung wird angestrebt? Anhand welcher Kennzahlen und Fragen lässt sich beurteilen, ob sie eintritt? Welche Akteursgruppen können

das beurteilen? Evaluationen finden bei den meisten Programmen ohnehin statt, aber einseitig: Ein Evaluator bewertet für das Ministerium. Stattdessen setzen sich Fördermittelgeber, Zuwendungsempfänger, Zielgruppen sowie externe Evaluierende regelmäßig zusammen und reflektieren, ob das Programm das Richtige tut. Das Format dafür wird standardisiert: dieselbe Struktur, derselbe Ablauf bei jedem Programm, in regelmäßigen Abständen, kein projektspezifischer Sonderaufwand. Als Grundlage stellt das digitale Fördermanagementsystem automatisch aggregierte Daten bereit: kommunale Kennzahlen, Einwohnerstatistiken, Mittelabflüsse, aus ohnehin vorhandenen Quellen zusammengeführt, kein zusätzlicher Berichtsaufwand. Die gemeinsame Einschätzung ist verpflichtender Bestandteil jeder Verlängerungsvorlage. Das Ergebnis ist kein Prüfvermerk, sondern eine politische Entscheidung, die erstmals auf einer geteilten, ehrlich diskutierten Faktenlage beruht. Förderrichtlinien werden grundsätzlich befristet durch Sunset-Klauseln. Wer ein Programm fortführen will, braucht eine positive gemeinsame Einschätzung und eine neue politische Entscheidung.

Example Briefings

Reformziel 2: Vereinfachung und Bündelung

Ausgangslage

Das deutsche Förderwesen ist unübersichtlich und kompliziert. Kommunen sehen sich mit einer Vielzahl parallel laufender Programme konfrontiert, die ähnliche Ziele verfolgen, aber unterschiedliche Begriffe, Nachweislogiken, Prüfstrukturen und Fristen haben. Besonders kleinere und strukturschwache Kommunen scheitern nicht an fehlendem Willen, sondern an fehlendem Personal und fehlendem finanziellen Spielraum. Das Ergebnis ist ein System, das auf dem Papier viel bereitstellt, aber in der Praxis Nutzbarkeit systematisch verhindert.

Lösungsansatz 2.1: Zuwendungsrecht vereinfachen: Vertrauen, Pauschalierung und planbare Auszahlung

Ansatz der Föderalen Modernisierungsagenda: Bund und Länder werden das allgemeine Zuwendungsrecht auf Basis der §§ 23 und 44 BHO bis Ende 2026 vereinfachen. Konkret geplant sind: keine generelle Belegvorlagepflicht bei Verwendungsnachweisen, Auszahlung in festen Raten, einheitliche Pauschalsätze für indirekte Personalausgaben sowie die Abschaffung des Schriftformerfordernisses (Abschnitte 186, 187 und 194).

Unser Impuls: Die Agenda macht richtige Schritte, bleibt aber bei der Symptombehandlung. Was es braucht, ist keine Optimierung im Bestand, sondern eine Umkehr der Grundlogik: weg von kleinteiliger Kontrolle, hin zu Vertrauen, Pauschalierung und kommunaler Eigenverantwortung. Sechs strukturelle Probleme müssen gelöst werden: Kommunen müssen Projekte vollständig vorfinanzieren. Nicht verbrauchte Mittel verfallen am Jahresende. Mehrjährige Vorhaben werden jährlich neu bewilligt. Denselben Nachweis prüfen Kommune, Bezirksregierung und Land separat, obwohl Kommunen als demokratisch legitimierte Gebietskörperschaften eine eingebaute Rechenschaftspflicht haben. Verwaltungskosten entstehen durch die Förderlogik, sind aber nicht förderfähig. Und der vorzeitige Maßnahmenbeginn ist zwar nicht ausgeschlossen, wird aber so restriktiv gehandhabt, dass er in vielen Programmen zum Schmerzpunkt wird. Diese Probleme lassen sich im Zuwendungsrecht lösen. Statt weiterer punktueller Einzelregelungen, die das ohnehin fragmentierte System aus BHO, jährlichem Haushaltsgesetz und Verwaltungsvorschriften noch unübersichtlicher machen, braucht es eine kohärente Neufassung der §§ 23, 44 BHO. In diese Neufassung müssen die nachfolgend beschriebenen Prinzipien einfließen.

Umsetzungshebel: Das Zuwendungsrecht folgt einer klaren Hierarchie: BHO und LHOs setzen den gesetzlichen Rahmen, Verwaltungsvorschriften konkretisieren ihn, ANBest-GK operationalisiert ihn auf Projektebene. Die Länder haben eigene Fassungen dieser Allgemeinen Nebenbestimmungen (etwa die ANBest-K in Baden-Württemberg). Die hier beschriebenen Vereinfachungen konzentrieren sich bewusst auf die Hebel mit der größten Wirkung für Kommunen. Bundesfinanzhilfen werden künftig nur noch gewährt, wenn Länder die nachfolgend beschriebenen Vereinfachungen gegenüber Kommunen anwenden und in ihren LHOs verankern. Diese Koppelung ist der zentrale Hebel für die Übertragung auf die Länderebene: Wer Bundesmittel abrufen will, muss dieselben Vereinfachungen gegenüber seinen Kommunen umsetzen.

Ebene 1: BHO und LHOs (erfordert Gesetzesänderung, Vorschläge an AG Haushaltsrecht)

- § 44 BHO: "Vertrauen vor Vollkontrolle" wird als Leitprinzip verankert. Kommunen gelten aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Stellung als risikoarme Zuwendungsempfänger. Eine ordnungsgemäße kommunalinterne Prüfung durch zwei voneinander unabhängige Stellen gilt als ausreichende Prüfgrundlage (z.B. Sachbearbeiter und Kämmerer). Welche Stellen das sind, richtet sich nach Landesrecht und kommunaler Organisation. Baden-Württemberg praktiziert dieses Vier-Augen-Prinzip bereits in Nr. 7.3 der ANBest-K. Eine erneute Vollprüfung durch Bezirksregierung oder Land entfällt. Stichproben ersetzen Regelprüfung. Die Sächsische Reformkommission leitet diesen Grundsatz verfassungsrechtlich her: Kommunale Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG ist ohne Vertrauen in die kommunale Leistungsfähigkeit nicht denkbar.
- § 44 BHO: Nachweispflichten müssen in angemessenem Verhältnis zur Förderhöhe stehen. Konkret wird eine Obergrenze eingeführt: Nachweisanforderungen dürfen keine Verwaltungskosten verursachen, die mehr als 7 Prozent der Fördersumme betragen. Entstehen dem Zuwendungsempfänger nachweislich höhere Kosten, trägt der Fördergeber den Mehraufwand. Das schafft einen direkten Anreiz für den Fördergeber, Nachweisanforderungen schlank zu halten.
- § 44 BHO: Für Zuwendungen an Kommunen gilt Festbetragsförderung bis 6 Millionen Euro als gesetzlicher Grundsatz. In der Praxis weichen Fördergeber jedoch regelmäßig davon ab. Abweichungen werden künftig konkret begründungspflichtig. Was die EU in EFRE und ESF+ als Standard kennt, wird im deutschen Zuwendungsrecht konsequent durchgesetzt. Baden-Württemberg zeigt in der VV zu § 44 LHO BW, dass Festbetragsfinanzierung als Grundsatz funktioniert.
- § 44 BHO: Der Förderleitfaden wird als verbindlicher Prüfrahmen verankert. Ministerien, die Programme ohne Nachweis der Mindeststandards anmelden, erhalten keine Haushaltsmittel freigegeben. (siehe auch Lösungsansatz 2.2: Förderlandschaft aktiv bündeln)

Ebene 2: Verwaltungsvorschriften zu BHO und LHOs (Verwaltungsentscheidung, verbindliche Übertragung auf Länder)

- VV zu § 23 BHO: Aufgaben mit Dauercharakter begründen kein erhebliches Bundesinteresse an Projektförderung. (siehe auch Lösungsansatz 1.1: Daueraufgaben aus der Förderlogik herauslösen)
- VV zu § 38 BHO: Mehrjährige Förderbewilligungen über Verpflichtungsermächtigungen sind rechtlich kein Sonderfall. § 38 BHO verlangt lediglich, dass sie im Haushaltsgesetz verankert werden. In der Praxis scheuen Ressorts jedoch den Aufwand bei der Haushaltsaufstellung und bewilligen jährlich neu. Mehrjährige Bewilligungen werden ab einer durch die Verwaltungsvorschriften definierten Schwelle als Standard in der Haushaltsanmeldung etabliert.
- Vorhaben bis 50.000 Euro: Vollausszahlung bei Bewilligung, Antrag und Verwendungsnachweis in einem digitalen Formular, kein Sachbericht. In NRW bereits erprobt.
- Vorhaben über 50.000 Euro bis 6 Millionen Euro: Festbetragsförderung mit verbindlicher Auszahlungslogik: 40 Prozent bei Bewilligung, 50 Prozent nach Verwendungsnachweis, 10 Prozent nach abschließender Prüfung. Bei mehrjährigen

Vorhaben wird die Gesamtförderung in Jahrestanchen aufgeteilt, die jeweils dieser Auszahlungslogik folgen. Diese Pauschalierung löst nicht nur das Vorfinanzierungsproblem, sondern macht das gesamte System der Verzugszinsnachverfolgung obsolet: Wenn Kommunen nach Mittelabruf nicht innerhalb von zwei Monaten investieren, drohen heute Verzugszinsen. Die Landesämter betreiben erheblichen Aufwand, um das nachzuhalten. Mit der pauschalierten Auszahlung entfällt dieser Kontrollkreislauf vollständig. Sachsen hat dieses Modell bereits eingeführt.

- Zweckbindungsfristen werden vereinheitlicht und aus den einzelnen Förderrichtlinien herausgelöst. Heute legt jede Förderrichtlinie eigene Fristen fest, wie lange geförderte Investitionen ihrem Zweck dienen müssen. Die Unterschiede sind erheblich und sachlich oft nicht begründbar. Sachsen hat das bereits über die Verwaltungsvorschriften zur Haushaltsordnung gelöst (Nr. 4.2.6 VVK): 3 Jahre für IT, Kommunikationstechnik und Innovationsbereiche, 5 Jahre als Standardfall, 12 Jahre für Bauinvestitionen. Eine bundeseinheitliche Übernahme dieser Staffelung vereinfacht jede einzelne Förderrichtlinie und schafft Rechtssicherheit für Kommunen.
- Verwendungsnachweise werden auf Stichprobenbasis geprüft. Sachsen plant, die bisherige Quote von 50 Prozent auf maximal 10 Prozent zu senken, mit Fokus auf Wirkungskontrolle statt Belegprüfung. Dieses Modell sollte bundesweit Standard werden.
- Vorzeitiger Maßnahmenbeginn: Der vorzeitige Maßnahmenbeginn ist in vielen Förderprogrammen ein erheblicher Schmerzpunkt. Das BMF beruft sich auf den Anreizeffekt, der auch im europäischen Beihilferecht verankert ist: Förderung soll Verhalten auslösen, das ohne sie nicht entstünde. Zuletzt wurden einzelne Lockerungen eingeführt, weitergehende Reformen hat das BMF jedoch abgelehnt. Das ändert nichts daran, dass der vorzeitige Maßnahmenbeginn für Kommunen ein reales Problem bleibt: Zwischen erstem Projektgedanken und Bewilligung vergehen oft Monate oder Jahre, in denen die Kommune nicht handeln kann, obwohl der Bedarf längst da ist. Dieser Punkt erfordert weitere Auseinandersetzung und darf bei der Reform des Zuwendungsrechts nicht ausgeklammert werden.
- Nachweise orientieren sich an inhaltlichen Etappenzielen, nicht an Einzelausgaben. Der Gesamtfinanzierungsplan ist verbindlich, nicht einzelne Ausgabenpositionen.

Ebene 3: ANBest-GK (kurzfristig umsetzbar, Länder werden über Förderbedingungen zur Übernahme verpflichtet)

- ANBest-GK (Nr. 1.2 Anlage 3 zur VV zu § 44 BHO): Der Eigenanteil darf ausdrücklich durch zweckgebundene Spenden und Mittel Dritter gedeckt werden. (siehe ausführlich Lösungsansatz 2.3: Eigenanteile flexibilisieren und Mischfinanzierung ermöglichen)
- Bereits ausgezahlte, aber am Jahresende unverbrauchte Mittel können bis zu 15 Prozent als Rücklage ins Folgejahr übertragen werden. Das beendet den Zwang zu Fehlinvestitionen kurz vor Jahresende.

Lösungsansatz 2.2: Parallelstrukturen verhindern und Förderlandschaft aktiv bündeln

Ansatz der Föderalen Modernisierungsagenda: Die Agenda sieht eine einheitliche Struktur von Förderrichtlinien mit Mindestinhalten vor sowie standardisierte Datenfelder für ein gemeinsames Berichtswesen. Ein neuer Förderleitfaden für Bundesressorts soll bis Ende 2026 entwickelt werden (Abschnitte 188 und 196).

Unser Impuls: Die Agenda schafft Ordnung für neue Programme. Was fehlt, ist ein Mechanismus, der Parallelstrukturen verhindert, bevor sie entstehen, und bestehende aktiv abbaut. Über 800 Förderprogramme mit überlappenden Zielen, uneinheitlichen Bedingungen und unterschiedlichen Eigenanteilen sind das Ergebnis jahrzehntelanger Programmauflegung ohne Bündelungspflicht. Für Kommunen bedeutet das: mehrere Anträge für dasselbe Vorhaben, mehrere Behörden, mehrere Fristen. Wir fordern einen verbindlichen Zustimmungsvorbehalt für neue Bundesförderprogramme beim BMF oder BKAm, analog zum IT-Zustimmungsvorbehalt, den das BMDS bereits kennt. Was für IT-Ausgaben gilt, muss für Förderstrukturen gelten.

Umsetzungshebel: Neue oder wesentlich geänderte Bundesförderprogramme müssen vor der Haushaltsanmeldung nachweisen, dass kein bestehendes Bundesprogramm mit vergleichbarem Ziel existiert. Das BMF oder BKAm prüft ressortübergreifend und kann Anmeldungen zurückweisen. Die Grundlage dafür schafft der digitale Förderleitfaden: Wenn ein Ressort ein neues Programm anlegt, gleicht das System automatisch gegen alle bestehenden Bundesprogramme ab und flaggt Überschneidungen. Der Zustimmungsvorbehalt greift gezielt bei den Fällen, die das System markiert.

Für Landesprogramme gilt: Da der Bund keine Aufsichtsfunktion über Landeshaushalte hat, ist Transparenz der einzig belastbare Hebel. Die Förderzentrale bildet deshalb nicht nur Bundesförderprogramme ab, sondern auch relevante Landes- und EU-Programme. So werden vertikale Überschneidungen für alle Beteiligten sichtbar und können politisch adressiert werden.

Parallel wird eine vollständige Bestandsaufnahme aller bestehenden Bundesförderprogramme vorgenommen. Programme mit ähnlichen Wirkungszielen werden systematisch zusammengeführt. Die Pflicht zur Kumulierungsprüfung liegt beim Fördergeber, nicht bei der antragstellenden Kommune.

Lösungsansatz 2.3: Eigenanteile flexibilisieren und Mischfinanzierung zulassen

Ansatz der Föderalen Modernisierungsagenda: Die Agenda adressiert Vereinfachungen im Zuwendungsrecht und sieht pauschalierte Zuweisungen vor, trifft jedoch keine ausdrückliche Regelung zur Flexibilisierung kommunaler Eigenanteile oder zur Zulässigkeit von Mischfinanzierung (Abschnitte 186 und 195).

Unser Impuls: Eigenanteile erfüllen eine legitime Funktion: Sie signalisieren kommunales Eigeninteresse und sollen Mitnahmeeffekte vermeiden. Diese Logik hat jedoch Grenzen, die das System bislang nicht adressiert. Erstens sind Eigenanteile für strukturschwache oder haushaltsrechtlich gebundene Kommunen kein Steuerungsinstrument, sondern ein faktischer Ausschlussgrund. Projekte unterbleiben nicht mangels Willen, sondern mangels finanziellen Spielraums. Zweitens ist das Verbot, Eigenmittel durch Spenden, Drittmittel oder bürgerschaftliches Engagement zu ersetzen, in vielen Fällen nicht überzeugend begründet und blockiert konkrete Vorhaben unnötig. Drittens verhindert das Kumulierungsverbot, dass Kommunen mehrere Fördertöpfe für dasselbe Vorhaben kombinieren, obwohl genau das in vielen Fällen die einzige realistische Finanzierungsoption wäre.

Umsetzungshebel: Drei Fragen sind zu trennen, weil sie unterschiedliche Reichweite und Umsetzungskomplexität haben.

Die erste Frage ist technischer Natur und kurzfristig lösbar: das Mischfinanzierungsverbot. Die ANBest-GK (Nr. 1.2 Anlage 3 zur VV zu § 44 BHO) wird so angepasst, dass der Eigenanteil ausdrücklich durch zweckgebundene Spenden, Mittel Dritter oder bürgerschaftliches Engagement gedeckt werden darf. Der Eigenanteil selbst bleibt bestehen, es geht ausschließlich um die Frage, aus welchen Quellen er finanziert werden kann. Sachsen hat diese Regelung bereits in seiner Haushaltsordnung verankert. In Nr. 1.2 Anlage 3a zur VwV zu § 44 SÄHO heißt es: "Dabei dürfen zweckgebundene Spenden und ähnliche Mittel Dritter zur Deckung des Eigenanteils verwendet werden." Eine bundeseinheitliche Übernahme dieser Formulierung durch das BMF würde schnell Rechtssicherheit schaffen und ein klares Signal an die übrigen Bundesländer senden. Dabei muss sichergestellt werden, dass die Eigenanteilsdeckung durch Dritte an den kommunalen Zweck des Vorhabens gebunden bleibt. Ohne diese Leitplanke entstünde das Risiko, dass finanzstarke private Akteure Kommunen als Antragsteller für eigene Interessen nutzen.

Die zweite Frage betrifft das Kumulierungsverbot. Das bestehende Verbot, Drittmittel aus mehreren Quellen zu kombinieren, erschwert Kommunen zusätzlich den Eigenanteil aufzubringen. Auch dies kann über eine Anpassung der BHO gelöst werden.

Die dritte Frage ist grundsätzlicher Natur und erfordert eine förderpolitische Entscheidung: ob und wann Eigenanteile substanziell reduziert oder temporär ausgesetzt werden können. Rechtlich steht einer Vollfinanzierung nichts entgegen. Die VV zu § 44 BHO sieht sie als Finanzierungsart ausdrücklich vor. In der Praxis wird sie jedoch selten genutzt, weil Fördergeber auf Eigenanteile als Anreiz für wirtschaftliches Handeln bestehen. Für strukturschwache Kommunen oder Kommunen in der Haushaltssicherung ist genau dieser Eigenanteil aber oft die Hürde, die eine Teilnahme verhindert. Eine gezielte Absenkung oder ein temporärer Verzicht ist kein Freifahrtschein, sondern eine zielgerichtete Maßnahme für klar definierte Konstellationen. Diese Entscheidung gehört in den Zukunftspakt zwischen Bund, Ländern und Kommunen.

Reformziel 3: Digitalisierung des Förderprozesses und Förderplattform

Ausgangslage

Der Förderprozess ist heute vielfach fragmentiert, medienbruchbehaftet und technisch heterogen. Kommunen navigieren zwischen unterschiedlichen Portalen, Antragsformaten und Fachverfahren, die nicht miteinander kommunizieren. Was digital beginnt, landet oft als Ausdruck auf dem Schreibtisch der Bewilligungsbehörde. Strukturschwache Kommunen ohne eigene Förderreferentinnen scheitern dabei nicht am fehlenden Willen, sondern an fehlender Orientierung: Sie finden die passenden Programme nicht, können Anträge nicht stemmen und werden von Förderdaten nicht erreicht. Das Ergebnis ist ein System, das digitale Vereinfachung verspricht, aber in der Praxis Medienbrüche und Insellösungen produziert.

Lösungsansatz 3.1: Eine Plattform für die gesamte Fördersystematik etablieren

Ansatz der Föderalen Modernisierungsagenda: Die Agenda sieht bis Ende 2027 eine durchgängig digitale und medienbruchfreie Antragstellung über gebündelte Förderplattformen bei der Förderzentrale Deutschland vor. Bestehende Förderportale von Bund und Ländern sollen zusammengeführt, EU-Förderprogramme schrittweise integriert werden (Abschnitte 190 und 191).

Unser Impuls: Die Förderzentrale Deutschland ist der richtige Ansatz. Entscheidend ist jedoch, dass nicht nur die Antragstellung digitalisiert wird, sondern auch alle nachgelagerten Prozesse im Back-End systematisch integriert und weitgehend automatisiert werden. Das Ziel muss klar sein: Es sollte nur noch eine Plattform geben, die den vollständigen Lebenszyklus eines Förderantrags medienbruchfrei abbildet: Finden, Beraten, Beantragen, Prüfen, Bewilligen, Auszahlen, Nachweisen, Abschließen. Zusätzlich droht die Förderzentrale Deutschland zum nächsten Neubau zu werden, obwohl es bereits erprobte, skalierbare Plattformlösungen auf Bundesebene gibt.

Umsetzungshebel: Bund und Länder entscheiden sich bis Ende 2026 verbindlich für eine bestehende, praxiserprobte Plattform als Referenzarchitektur. Maßgeblich sind Skalierbarkeit, Modularität und Interoperabilität mit den Fachverfahren der Länder. Kommunen registrieren sich einmalig und erhalten Zugang zu allen relevanten Programmen von Bund, Ländern und EU. Neue Insellösungen werden nicht mehr finanziert.

Eine solche Plattform existiert bereits. Sie wurde vom Bund im Rahmen des Sonderfonds für Kulturveranstaltungen aufgebaut und gemeinsam mit SAP entwickelt. Die cloudbasierte Lösung bildet den gesamten Förderprozess medienbruchfrei ab, einschließlich Antragstellung, Bearbeitung, Bewilligung, Auszahlung, Kommunikation und Berichtswesen. Funktionen wie ELSTER-Autorisierung, KI-basierte Dokumentenanalyse sowie die Integration in bestehende Fachverfahren sind bereits umgesetzt. Über die Plattform wurden

bisher zwölf Förderprogramme unterschiedlicher Logik abgewickelt. Neue Programme können ohne Anpassung der Systemarchitektur integriert werden. Der Betrieb erfolgt in Rechenzentren in Deutschland. Über Hamburg bestehen mit Dataport etablierte Strukturen zur weiteren Skalierung. Die Plattform steht bereit. Die Frage ist nicht mehr ob, sondern wann sie als gemeinsame Grundlage genutzt wird.

Lösungsansatz 3.2: Förderrecht als Code formulieren und vollständig automatisieren

Ansatz der Föderalen Modernisierungsagenda: Die Agenda sieht die Ende-zu-Ende-Digitalisierung von Förderverfahren vor, einschließlich standardisierter Schnittstellen zwischen Online-Portalen und Fachverfahren der Bewilligungsbehörden. Der Einsatz von KI in Förderverfahren soll bis Ende 2026 geprüft werden (Abschnitte 191 und 193).

Unser Impuls: Die Agenda sieht Ende-zu-Ende-Digitalisierung vor, adressiert aber nicht die Voraussetzung dafür: Solange Förderrichtlinien als auslegungsbedürftiger Prosatext formuliert bleiben, bleibt auch ein vollständig digitaler Prozess auf menschliche Interpretation angewiesen. Digital ist nicht gleich automatisiert. Das Potenzial liegt in Förderrichtlinien, die so präzise formuliert sind, dass KI und regelbasierte Systeme sie ohne menschliches Ermessen ausführen können. Wer künftig noch manuell prüft, was ein System in Sekunden entscheiden könnte, muss das begründen, nicht umgekehrt. Die Plattform ist nicht nur Abwicklungsinstrument, sondern auch Dateninfrastruktur. Die systematisch erfassten Daten zu Mittelabflüssen, Antragsprofilen und Wirkungen ermöglichen Vergleiche zwischen Kommunen und Programmen, lassen Förderlotsen kontinuierlich dazulernen und machen Programmveränderungen erstmals datenbasiert begründbar: Was wirkt, wird fortgeführt. Was nicht wirkt, wird angepasst.

Umsetzungshebel: Ein verbindlicher Förderleitfaden unterstützt Ressorts dabei, Förderrichtlinien von Anfang an so zu erstellen, dass sie maschinenlesbar und nach dem Prinzip "Förderrecht als Code" aufgebaut sind. Prüfkriterien, Förderbedingungen und Nachweisanforderungen werden so präzise gefasst, dass KI und regelbasierte Systeme sie ohne Ermessen ausführen können. Ob eine Kommune förderfähig ist, welcher Eigenanteil gilt, welche Nachweise erforderlich sind: Das entscheidet ein System, das rechtsverbindliche Bescheide in Minuten ausstellt statt in Wochen. Ausnahmen, die nicht unter Routinefälle fallen, werden explizit im System definiert und für menschliche Sachbearbeitung markiert. Sachbearbeitung konzentriert sich auf diese Ausnahmen, nicht auf Standardfälle. Ab 2027 wird kein neues Förderprogramm mehr aufgelegt, das nicht vollständig digital abgewickelt werden kann.

Zusätzlich wird eine neue Stelle zur Förderabwicklung eingerichtet, die von Grund auf ohne manuelle Standardprozesse arbeitet: vollständig automatisierte Antragsprüfung, Bescheidgenerierung und Nachweisprüfung durch KI und regelbasierte Systeme. Menschen greifen nur bei Ausnahmen ein. Diese Stelle ist kein Versuchsprojekt, sondern baut die Referenzarchitektur, an der sich alle anderen Förderstrukturen künftig messen lassen müssen.

Lösungsansatz 3.3: Kleine Kommunen aktiv erreichen: Förderlotsen einführen und Daten nutzen

Ansatz der Föderalen Modernisierungsagenda: Die Agenda sieht die Prüfung digitaler Förderlotsen bis Ende 2026 vor sowie ein harmonisiertes Datenmanagement mit standardisierten Datenfeldern. Wirkungsorientierung soll über einen Bund-Länder-Arbeitsausschuss weiterentwickelt werden (Abschnitte 189 und 192).

Unser Impuls: Digitale Förderlotsen zu prüfen ist zu wenig. Gerade strukturschwache Kommunen ohne eigene Förderreferentinnen und -referenten brauchen aktive, niedrighschwellige Beratung, nicht ein weiteres Portal, das sie selbst navigieren müssen. Gleichzeitig wird das Potenzial der Förderdaten systematisch verschenkt: Daten zu geförderten Vorhaben, Mittelabflüssen und Wirkungen existieren, sind aber nicht verknüpft, nicht auswertbar und nicht öffentlich zugänglich. Dabei wären genau diese Daten die Grundlage für kluge Bündelungsentscheidungen und die Identifikation von Kommunen, die Unterstützung brauchen.

Umsetzungshebel: KI-gestützte Förderlotsen werden verbindlich eingeführt: Sie helfen Kommunen, passende Programme zu identifizieren, Anträge vorzubereiten und Fristen zu verwalten. Die digitale Vorauswahl wird systematisch mit persönlicher Beratung verzahnt. Förderlotsen begleiten Kommunen entlang des gesamten Förderprozesses von der ersten Idee bis zum Verwendungsnachweis. Sie unterstützen gezielt bei der Weiterentwicklung und Priorisierung von Projekten sowie bei zentralen Umsetzungsfragen, insbesondere im Vergaberecht. Für Kommunen ohne ausreichende eigene Kapazitäten werden niedrighschwellige Beratungsangebote über die Förderzentrale bereitgestellt. Förderdaten werden in Echtzeit ausgewertet, um Kommunen mit Unterstützungsbedarf aktiv zu identifizieren und proaktiv zu erreichen. Die Veröffentlichung standardisierter Förderdaten in maschinenlesbarer Form wird zur Pflicht.