

Überlegungen für eine Fortentwicklung von Förderprogrammen für Kommunen

Vorbemerkung:

Neben den eigenen Steuereinnahmen und den staatlichen Finanzausgleichsleistungen sind Förderprogramme für die Kommunen eine wichtige Finanzierungssäule. Förderprogramme sind ein wichtiges Instrument, um die Kommunen insbesondere bei der Umsetzung von politischen Zielsetzungen durch Bund und Land finanziell zu unterstützen und Anreize zu geben. Allerdings hat die Kleinteiligkeit und Komplexität der Förderprogramme zwischenzeitlich ein Ausmaß erreicht, das die Kommunalverwaltungen bei der Administration zunehmend an ihre Grenzen stoßen lässt. Hier müssen Bund und Land dringend gegensteuern. Förderprogramme müssen einfacher gestaltet werden, langfristig angelegt sein und mit einer realistischen Mittelausstattung versehen werden.

Generell ist von Bund und Ländern die allgemeine Finanzausstattung der Kommunen stärker in den Blick zu nehmen. Eine deutliche Aufstockung von jährlich wiederkehrenden, nicht zweckgebundenen Finanzausgleichsleistungen würde einen wichtigen Beitrag zur besseren Finanzausstattung leisten.

Ein sehr gutes Instrument dafür sind Schlüsselzuweisungen, die allgemeinen Pro-Kopf-Finanzzuweisungen und die Investitionspauschalen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs. Bei dieser Gelegenheit rufen wir unsere langjährige Forderung nach einer Anhebung der Verbundquote am allgemeinen Steuerverbund von derzeit 12,75 Prozent auf 15 Prozent in Erinnerung. Eine deutliche Anhebung der Verbundquote würde den Kommunen erheblich mehr finanzielle Planungssicherheit und Flexibilität verschaffen. Außerdem könnte dies mit einer Reduktion von Förderprogrammen einhergehen.

1. Überprüfung der Vielzahl der Förderprogramme

Die Anzahl der die Kommunen betreffenden Förderprogramme ist in den vergangenen Jahren stark gestiegen. Da die Förderungen häufig auch die kommunalen Pflichtaufgabenbereiche (insbesondere im Bildungsbereich) betreffen und es sich in der Regel um komplexe Einzelförderungen handelt, hat sich die Zahl der laufenden Förderverfahren und der damit einhergehende Verwaltungsaufwand in den Kommunen massiv erhöht. Dazu verweisen wir exemplarisch auf die Förderprogramme zum DigitalPakt Schule und für infektionsschutzgerechtes Lüften in Schulen und Kindertageseinrichtungen. Zur Vereinfachung der Förderprozesse sollen nach Möglichkeit pauschalierte Förderansätze in Betracht gezogen werden. Dies gilt vor allem für Förderzwecke, die die Kommunen flächendeckend betreffen.

2. Planungssicherheit und angemessenes Fördervolumen

Die Förderzeiträume sind so zu bemessen, dass die Kommunen Planungssicherheit bei längerfristigen Projekten bzw. Projekten mit langer Vorlaufzeit haben. Ein denkbarer Ansatz zur Verbesserung der Planungssicherheit sind gemeinde-, landkreis- bzw. bezirksscharfe Förderbudgets, die über einen längeren Zeitraum zur Verfügung stehen.

Das Fördervolumen hat sich an dem erforderlichen und realistischen Förderbedarf zu orientieren. Beispielhaft verweisen wir hierzu auf die Förderung von kommunalen Klimaschutzmaßnahmen nach der KommKlimaFöR, für die ab dem Jahr 2023 eine gesamt-bayerische Mittelausstattung von knapp 4 Mio. Euro pro Jahr vorgesehen ist. Eine solche Summe genügt nicht einmal im Ansatz, um bei über 2.100 Kommunen in Bayern etwas Wesentliches für den Klimaschutz bewegen zu können. So wird der jährliche Investitionsbedarf der Kommunen nach einer ersten Kostenschätzung (Energieeffizienzgesetz-Entwurf) bundesweit auf jährlich 1,5 Mrd. Euro beziffert (für Bayern

rund 240 Mio. Euro jährlich). Dies verdeutlicht, dass bei den Fördermitteln dringend nachgebessert werden muss.

Förderprogramme mit niedrigen Fördersätzen bzw. mit einem hohen Eigenanteil sind mit Blick auf den dahinterstehenden Vollzugsaufwand einer strengen Kosten-Nutzen-Kontrolle zu unterziehen.

3. Klare Vorgaben für Förderprogramme und mehr Flexibilität

Förderprogramme sollten klar, schlank und einfach umsetzbare Anforderungen definieren. Daneben ist sicher zu stellen, dass Förderprogramme ausreichend Flexibilität und den notwendigen Spielraum zur Entwicklung innovativer Konzepte ermöglichen. Eine Kompatibilität bzw. Kumulationsfähigkeit mit anderen Förderprogrammen muss im Einzelfall möglich sein. Regionale Besonderheiten sollen Berücksichtigung finden können.

4. Rechtzeitige Einbeziehung der Förderempfänger

Die Kommunen als Förderempfänger müssen bereits bei der Erarbeitung von neuen Förderprogrammen rechtzeitig und mit angemessener Reaktionszeit über die kommunalen Spitzenverbände einbezogen werden. Dies gilt auch für Fortentwicklungen bestehender Förderverfahren.

5. Realistische Umsetzungsfristen und mehr Kontinuität

Gerade bei Sonderinvestitionsprogrammen werden von Bund und Ländern in den Förderbestimmungen enge Antrags-, Abrufl- und Fertigstellungsfristen festgelegt. Die Terminvorgaben sollen sicherstellen, dass Programme schnell und möglichst in der laufenden Legislaturperiode in die Umsetzung kommen. Allerdings wird es immer schwieriger, die Fristen in der kommunalen Praxis einzuhalten. Die Vorlaufzeiten bei Neubau- und Ausbauprojekten (Planung, Genehmigung und Ausschreibung) bis zur Abwicklung des Baus sind lang. Erschwerend hinzu kommt eine unverändert hohe Nachfrage auf dem Bausektor, Lieferschwierigkeiten bei Rohstoffen und explodierende Preise. Die Corona-Pandemie und der Ukrainekrieg haben die Situation nochmals deutlich verschärft. Förderprogramme müssen deshalb von Beginn an mit realistischen Umsetzungsfristen aufgelegt werden.

Um die Umsetzung von förderfähigen Projekten zu beschleunigen, müssen auch die Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern zeitnah abgeschlossen werden. Während dieser Zeit sind die Kommunen nicht handlungsfähig. Als aktuelle Beispiele dienen die sehr langen Bund-Länder-Verhandlungen anlässlich der Investitionsprogramme zum Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter.

6. Evaluierung und Fortschreibung von Förderprogrammen

Förderprogramme sind regelmäßig zu evaluieren und fortzuschreiben. Dabei ist auch zu gewährleisten, dass Kostenrichtwerte, Förderhöchstbeträge usw. an die aktuellen Entwicklungen angepasst werden. Es ist darauf zu achten, dass Kostenrichtwerte nicht nur auf Basis von Baukostenindizes aktualisiert, sondern auch hinsichtlich der technischen, energetischen und funktionalen Anforderungen angepasst werden. Dies gilt insbesondere bei der Förderung von Schulen und Kindertagesstätten. In den letzten Jahren haben hier die Diskrepanzen zwischen den förderfähigen Kosten und den tatsächlichen Bauausgaben deutlich zugenommen. Mit der Folge, dass die realen Fördersätze deutlich unter den nominalen Bewilligungsfördersätzen liegen und die zu erbringenden Eigenfinanzierungsanteile der Kommunen stetig zunehmen.

7. Mehr Finanzierungssicherheit beim kommunalen Eigenanteil

Es ist darauf zu achten, dass sich der in der Bewilligung festgelegte Eigenanteil während eines laufenden Förderverfahrens nicht außer Verhältnis erhöht. Für von der Kommune nicht zu vertretende Baukostensteigerungen sind angemessene Nachschussförderungen notwendig. Dies gilt es beispielsweise durch Kostenrichtwerte, die den Baufortschritt berücksichtigen, sicherzustellen.

8. Schaffung einer Anlaufstelle „Förderlotsen“

Bei den Regierungen wird eine zentrale spezialisierte und mit ausreichenden Personalkapazitäten versehene Anlaufstelle „Förderlotsen“ geschaffen. Die Förderlotsen sollten in der Lage sein, die Kommunen bezüglich passender Förderprogramme der EU, des Bundes und des Freistaats Bayern zu beraten.

9. Schaffung einer zentralen Förderplattform

Über die bisher bereits bestehenden Angebote hinaus wird eine zentrale Förderplattform eingerichtet, die eine einfache, verständliche, aktuelle und übersichtliche Aufbereitung der entscheidungsrelevanten Inhalte der bayerischen Förderprogramme beinhaltet. Dargestellt werden sollen insbesondere die Fördervoraussetzungen, die Zuwendungsempfänger, der Fördersatz, das Fördervolumen, die zu beachtenden Umsetzungsfristen und die zuständigen Anlaufstellen.

10. Antrags- und Nachweispflichten „so viel wie nötig aber so wenig wie möglich“

Dem Grundsatz ist sowohl beim Förderinhalt, beim Förderverfahren, insbesondere aber auch bei den Antrags- und Nachweispflichten voll umfänglich Rechnung zu tragen. Förderhöhe und Aufwand müssen in einer angemessenen Relation zu einander stehen. Daten und Kostenangaben werden nur in der Detailtiefe gefordert, wie sie zum Zeitpunkt der Antragstellung regelmäßig vorliegen können. Bei der Prüfung wird auf die Kriterien Prüfbarkeit, Ziel- und Erfolgskontrolle abgestellt. Dokumentationserfordernisse, Berichts- und Nachweispflichten werden eindeutig beschrieben und tragen dem Grundgedanken der Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit Rechnung.