



 Policy Paper

Nachnutzung digitaler Lösungen statt Modellprojekte

Förderprogramme für Kommunen auf die Fläche ausrichten

Autor:
Mathias Großklaus

in Zusammenarbeit mit


Re:Form
projecttogether

Projekthintergrund & Danksagung

Das Projekt „Förderpolitik & Nachnutzung“, im Rahmen dessen diese Publikation entstanden ist, wurde durch die Agora Digitale Transformation gemeinsam mit Re:Form / projecttogether initiiert (agoradigital.de/projekte/foerderpolitik). Die Rollen im Projekt waren wie folgt verteilt:

Mathias Großklaus (ADT)
Wissenschaftliche Leitung

Robert Peter (Re:Form)
Netzwerkkoordination

Dieses Papier wäre nicht möglich gewesen ohne den Input einer Vielzahl kluger Menschen aus Bundesministerien, Kommunen, Ländern und Wissenschaft, die für Gespräche bereitstanden, Feedback gegeben und/oder an unserem Workshop teilgenommen haben. Dabei ist trotz der vielen Herausforderungen eine gemeinsame Aufbruchsstimmung entstanden, die das Projekt getragen hat. Ganz besonderer Dank gilt, in zufälliger Reihenfolge: Sönke Schulz, Renate Mitterhuber, Jana Marleen Walter, Tobias Krüger, Gerald Swarat, Inga Hillesheim, Benjamin Seibel, Matthias Canzler, Tiaji Sio, Danayt Bokrezion, Friedrike Schubart, Marcel Schepp, Caroline Paulick-Thiel, Claudine Urban-Schneider, Franziska Hollstein, Oliver Bott, Jens Freudenberg, Magdalena Konieczek-Woger, Matthias Wieckmann, Christian Illinger, Jan Abt, Andreas Helsper, Enrico Peuker, Melanie Stolzenberg-Lindner, Philipp Berg und Henning Witzel. Dank gilt auch meinen Kolleg:innen Vivien Benert und Benedikt Göller für ihr Feedback sowie Jan Snoor Andersen für seinen wichtigen Beitrag zu den empirischen Arbeiten.

Agora Digitale Transformation gGmbH
Krausenstraße 8
10117 Berlin

T. +49(0)30 81 45 03 78 80
www.agoradigital.de
info@agoradigital.de

Gefördert von:

STIFTUNG
MERCATOR

Ansprechperson:



Dr. Mathias Großklaus
mathias.grossklaus@agoradigital.de

Design: Jakub Stejskal | www.jqb.me, Make Studio | www.make-studio.net
Layout: [Agora Digitale Transformation](#), Jakub Stejskal | www.jqb.me



Dieser Beitrag unterliegt einer CreativeCommons-Lizenz (CC BY-SA). Die Vervielfältigung, Verbreitung und Veröffentlichung, Veränderung oder Übersetzung von Inhalten der Agora Digitale Transformation, die mit der Lizenz „CC BY-SA“ gekennzeichnet sind, sowie die Erstellung daraus abgeleiteter Produkte sind unter den Bedingungen „Namensnennung“ und „Weiterverwendung unter gleicher Lizenz“ gestattet. Ausführliche Informationen zu den Lizenzbedingungen finden Sie hier: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Juli 2025 | <https://doi.org/10.5281/zenodo.15827700>



Executive Summary

In Bundesförderprogrammen für Kommunen entstehen gute digitale Lösungen – sie gelangen aber **nicht in die Fläche**. Entsprechend steht die Wirkung der Fördermittel in keinem Verhältnis zu den aufgewendeten Haushaltsmitteln.

Um das zu ändern, sollte der Bund die **Nachnutzung bewährter Software** in den Fokus seiner Förderpolitik rücken.

Ausgangslage ist eine **redundante Förderlandschaft**, die auf die Entwicklung innovativer Lösungen in Modellprojekten ausgerichtet ist. In der vergangenen Legislaturperiode haben mindestens acht Ministerien insgesamt mindestens 29 entsprechende Förderprogramme aufgelegt. Dabei wurde sehr ähnliche Software gefördert.

Dass gute digitale Tools nicht in die Fläche gelangen, liegt an der **Logik des bestehenden Fördersystems**. Dieses setzt Fehlanreize, ist nicht ausreichend auf die Bedarfe von Kommunen ausgerichtet und vernachlässigt Transfervoraussetzungen.

Das lässt sich ändern: Anders als oft angenommen verfügt der Bund über einen **weiten rechtlichen Handlungsspielraum**, Nachnutzung zu fördern. Mehr noch: Der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz des Grundgesetzes legt eine Neuausrichtung nahe.

Wie lässt sich dieser Spielraum nutzen, damit zukünftige Förderung Wirkung in der Fläche entfaltet? Wir zeigen konkrete Wege in vier Handlungsfeldern:

- + Verankerung von Nachnutzungsvoraussetzungen in **Förderbedingungen**
- + Förderung überregionaler **Entwicklungsgemeinschaften**
- + Gezielter Abbau von **Nachnutzungshürden** in Kommunen
- + **Ressortübergreifende Bündelung** von digitalrelevanten Förderprogrammen & Aufbau einer geeigneten Datengrundlage



Inhalt

1	Einleitung: Fördermittel müssen in die Fläche wirken	3
2	Förderlandschaft: Viele Programme, ähnliche Lösungen, schlechte Datenlage	4
3	Ursachenanalyse: Fehlanreize im Fördersystem	10
3.1	Überangebot an Fördermöglichkeiten für Innovationsprojekte	10
3.2	Das Förderangebot passt nicht zu kommunalen Bedarfen	10
3.3	Es fehlen Anreize für die Verbreitung von Bewährtem	11
3.4	Fehlende Interoperabilität hemmt Nachnutzung	12
3.5	Förderprogramme werden nicht an ihrer Wirkung gemessen	13
4	Rechtslage: Der Bund darf Nachnutzung fördern	13
5	Handlungsempfehlungen: Nachnutzung gezielt fördern	15
5.1	Förderbedingungen anpassen: Nachnutzungsfokus verankern, Leuchtturm-Logik abbauen	15
5.2	Projektförderung weiterdenken: Überregionale Entwicklungsgemeinschaften statt Einzelprojekte	16
5.3	Kommunale Nachnutzungshürden abbauen: Organisationswandel, Interoperabilität und Betrieb	17
5.4	Doppelstrukturen abbauen: Digitalförderung ressortübergreifend koordinieren & bündeln	18
6	Literaturverzeichnis	19



1 Einleitung: Fördermittel müssen in die Fläche wirken

Bundesministerien fördern die **Entwicklung von Software in Kommunen**: Von Mobilitätsplattformen, Dorf-Apps und Beteiligungsportalen über digitale Zwillinge und Planungstools bis hin zu Software für Rettungswagen, Museen und Ehrenamtliche. In ihren thematischen Zuständigkeiten sind die meisten Ressorts tätig.

Auf diese Weise sind **gute digitale Lösungen** entstanden, die Bürger:innen wie Verwaltungen echte Mehrwerte bringen. Mehr noch: Diese Mittel ermöglichen es Städten und Gemeinden, Dinge auszuprobieren, kreative Lösungen zu finden, neue Pfade zu betreten. In Debatten um die Förderpolitik des Bundes gehen diese positiven Grundlagen zu häufig unter.

Trotzdem stellt sich die Frage, ob die eingesetzten Haushaltsmittel im Verhältnis zu ihrer Wirkung stehen. So legt die derzeitige Förderpolitik einen starken Fokus auf die Entwicklung neuartiger, innovativer Anwendungen in **Modellprojekten**. Die Annahme ist, dass solche Lösungen aufgrund ihres Vorbildcharakters in der Fläche nachgenutzt werden.

In der **Praxis funktioniert das aber nicht**, die meisten geförderten Lösungen verlassen nie ihre Modellkommune.¹ Selbst gefeierte Best Practices wurden nur wenige Male übertragen.² Stattdessen folgt vielerorts Modellprojekt auf Modellprojekt. Das führt wiederum dazu, dass immer wieder Software neu entwickelt wird, die es anderswo eigentlich schon gibt.

Entsprechend **wirkt das eingesetzte Geld nicht in die Fläche**. Grundsätzlich zeigt sich: insbesondere finanzstarke, fördermittelerfahrene und universitäre Regionen profitieren von Fördermitteln – die meisten Kommunen gehen leer aus.³ Und solange entstehende Lösungen nicht versteigert und in anderen Regionen nachgenutzt werden, haben die meisten Menschen nichts davon. Die Gefahr ist, dass die bestehende Förderpolitik die Schere zwischen Vorreiter- und Nachzüglerregionen noch verschärft. Dazu kommt, dass die Leuchtturm-Logik der aktuellen Projektförderung digitale Wertschöpfung eher bremst – weil sie verhindert, dass langfristig tragfähige Geschäftsmodelle entstehen können.

Das bedeutet, dass eine Neuausrichtung der Förderpolitik des Bundes notwendig ist. Zukünftig sollte die Nachnutzung bewährter Lösungen in den Fokus rücken. Wie das gelingen kann, zeigen wir in der Folge.

In **Kapitel 2** liefern wir zunächst einen empirischen Überblick über die relevanten Förderprogramme aus der letzten Legislaturperiode. Dabei zeigt sich, dass sich die Förderschwerpunkte vieler Programme zwar unterscheiden, in der Praxis aber sehr ähnliche technische Lösungen gefördert wurden.

¹ Auch der Blick ins benachbarte Feld der OZG-Leistungen ist wenig ermutigend: So hat der Bund zwar 500 Millionen Euro in die Entwicklung sogenannter „Einer-für-Alle“-Lösungen investiert – 95% davon sind jedoch bis heute „mehrheitlich nur in einem Land oder einer Kommune im Einsatz oder sogar Investitionsruinen“ (Bundesrechnungshof, 2024).

² Ein Beispiel ist die Herrenberger Mobilitätsplattform „stadtnavi“, Mobilikon, o. J.; Zieger, 2022.

³ Vgl. Kohler & Buhr, 2022; Sixtus et al., 2020 (trotz abweichender Untersuchungsgegenstände). Auch der Gleichwertigkeitsbericht der Bundesregierung, 2024b zeigt diese Disparitäten eindrucklich. Zu Projektförderung: Flögel & Langguth, 2022.



Warum gelangen diese Lösungen nicht in die Fläche? Die Ursachenanalyse in [Kapitel 3](#) zeigt, dass dies in der Logik des bestehenden Fördersystems begründet ist. Dieses setzt Fehlanreize, ist nicht genügend auf kommunale Bedarfe ausgerichtet und vernachlässigt Transfervoraussetzungen. Dies behindert die Verbreitung bewährter Lösungen. Zukünftige Förderpolitik muss auf den Abbau dieser strukturellen Hemmnisse ausgerichtet sein.

Eine weitere Hürde ist die verbreitete Rechtsauffassung auf Bundesebene, dass nur die Förderung modellhafter Lösungen mit der föderalen Aufgabenteilung vereinbar sei. Wir haben dazu ein Rechtsgutachten beauftragt, das zeigt: Der Bund verfügt nicht nur über einen grundsätzlich weiten verfassungsrechtlichen Spielraum für die Förderung von Nachnutzung – der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz des Grundgesetzes legt einen solchen Fokus sogar nahe. Die Kernergebnisse finden sich in [Kapitel 4](#), das Gutachten haben wir [hier](#) separat veröffentlicht.⁴

Wie lässt sich dieser Spielraum also nutzen und Nachnutzung gezielt fördern? [Kapitel 5](#) führt unsere Analyseergebnisse zu konkreten Empfehlungen in vier Handlungsfeldern zusammen: 1) Verankerung von Nachnutzungsvoraussetzungen in Förderbedingungen, 2) Förderung überregionaler Entwicklungsgemeinschaften, 3) Gezielter Abbau von Nachnutzungshürden in Kommunen, 4) Ressortübergreifende Bündelung von digitalrelevanten Förderprogrammen und Aufbau einer geeigneten Datengrundlage.

2 Förderlandschaft: Viele Programme, ähnliche Lösungen, schlechte Datenlage

Dieses Papier fragt nach der Wirkung von Fördermitteln, in denen die Entwicklung digitaler Lösungen in Kommunen gefördert wird. Worüber sprechen wir also? Wie viele entsprechende Förderprogramme gibt es? Welche technischen Lösungen sind darin entstanden? Und wie viel Geld wurde dafür aufgewendet? Um es vorwegzunehmen: Diese Fragen sind schwer zu beantworten, weil keine vollständigen Daten darüber öffentlich verfügbar sind. Das ist Teil des Problems.

Auch die letzte Bundesregierung konnte keinen detaillierten Überblick über die Förderpraxis des Bundes liefern. In der Antwort auf eine Kleine Anfrage⁵ – zu Förderprogrammen generell – wird das mit der Komplexität des bestehenden Fördersystems begründet. Die Regierung verwies darauf, dass Informationen über Förderungen und Fördervolumina nicht gesammelt vorliegen und der Aufwand zu groß wäre, diese bei allen Ressorts einzeln abzufragen.⁶ Eine saubere Erfassung würde auch dadurch erschwert, dass es zwischen den Ressorts keine einheitliche Definition darüber gibt, was ein „Förderprogramm“ ausmacht und wie es strukturiert ist.

Um dennoch einen konkreten Überblick über den Untersuchungsgegenstand dieses Papiers zu gewinnen, haben wir alle öffentlich verfügbaren Daten aus der vergangenen Legislaturperiode

⁴ Peuker, 2025

⁵ Bundesregierung, 2025

⁶ Laut der Antwort auf die Kleine Anfrage würde das Zusammentragen der Informationen 213 Arbeitsstunden benötigen.

händisch zusammengetragen.⁷ Relevant war für uns nicht, ob ein Förderprogramm explizit als Digitalförderung klassifiziert war, sondern ob in den geförderten Projekten tatsächlich digitale Lösungen mit kommunaler Beteiligung entstanden sind. Wir haben auf diese Weise mindestens 29 relevante Förderprogramme aus acht Ressorts identifiziert. Darunter sind sehr unterschiedliche Förderprogramme: Solche, in denen eine Vielzahl verschiedener Lösungen entstanden sind – aber auch solche, in denen kommunale oder digitale Projekte die Ausnahme waren. Aufgrund der schlechten Datenlage (siehe Fußnote 7) ist es gut möglich, dass es noch mehr waren.

Die entsprechenden Förderprogramme listen wir in Tabelle 1 ab S. 7 auf. Diese umfasst neben den Namen der Programme und den fördernden Ministerien die jeweiligen Förderschwerpunkte, Laufzeiten und – wo wir Zahlen herausfinden konnten – das Gesamtvolumen. Ob sich die Programme ausschließlich an Kommunen richteten oder diese nur grundsätzlich förderfähig waren, haben wir als „Kommunalgrad“ kenntlich gemacht. Analog zeigt „Digitalgrad“, ob es sich um eine reine Digitalförderung handelte oder nicht. Weil meist sehr viele und sehr unterschiedliche kommunale Anwendungen gefördert wurden, haben wir diese zu beispielhaften Anwendungsfeldern zusammengefasst. Eine detailliertere Tabelle, in der neben genaueren Informationen zu den Förderschwerpunkten auch konkrete kommunale Beispielprojekte aufgeführt sind, stellen wir [hier](#) separat zur Verfügung.

Empirischer Kernbefund: Entwicklung redundanter Technologie in Förderprojekten

Was lernen wir aus dieser Empirie für die Problemstellung, gute Lösungen zukünftig besser in die Fläche zu bringen? Mehrere Aspekte springen ins Auge:

- Die **Förderschwerpunkte** der identifizierten Programme unterscheiden sich entlang der Tätigkeitsbereiche der Ressorts. Das entspricht der Maßgabe der Bundeshaushaltsordnung, dass jede Förderung über ein Alleinstellungsmerkmal verfügen muss. Gleichwohl liegen einige Programme thematisch eng beieinander.

⁷ Als Datengrundlage haben wir zunächst alle in der Förderdatenbank des Bundes gelisteten Förderungen von Bundesministerien genommen, in denen Kommunen bzw. Gebietskörperschaften grundsätzlich förderfähig waren. Aktuell sind das 126 der insgesamt 541 Fördermöglichkeiten des Bundes. Die Förderdatenbank lässt sich jedoch nicht nach Förderzeiträumen filtern oder historisch durchsuchen. Die Daten sind deswegen nicht vollständig. Deswegen haben wir den Datensatz um Auflistungen von Förderprogrammen ergänzt, die sich aus Kleinen Anfragen oder anderen öffentlich verfügbaren Übersichten zusammetragen ließen. Zusätzlich haben wir den Haushaltstitel-Datensatz, den wir für die Berechnung des Digitalhaushaltes des Bundes genutzt haben, nach Schlagworten durchsucht ([Offener Datensatz](#), Excel; Zur Methodik siehe das entsprechende Kapitel in Bertschek et al., 2025). Manche dieser Förderprogramme waren explizit als Digitalförderprogramme erkennbar – entweder über den Titel oder über eine entsprechende Verschlagwortung in der Förderdatenbank. Hinzugezählt haben wir auch Förderprogramme ohne expliziten Digitalfokus, in denen digitale Anwendungen als mögliche Lösungen bzw. Umsetzungswege des Förderanliegens waren. Dies haben wir über die Bekanntmachungstexte und anderer begleitende Textdokumente untersucht. Weiterhin haben wir für alle kommunal- und digital-relevanten Förderprogramme daraufhin ausgewertet, welche technischen Lösungen in den geförderten Projekten tatsächlich entstanden sind. Wenn in Förderprogrammen technische Lösungen grundsätzlich förderfähig waren, tatsächlich aber keine gefördert wurden, haben wir diese nicht gezählt. Wir konnten einige wenige Fälle identifizieren, in denen in Förderaufruf und Bekanntmachung nicht explizit auf digitale Lösungen eingegangen wurde, tatsächlich aber solche gefördert wurden. Grundsätzlich variiert stark, was innerhalb eines Digitalprojekts (oder eines Projekts mit Digitalanteil) an technischer Entwicklung passiert: Häufig ist das eine Neuentwicklung, in einigen Fällen Weiterentwicklungen, in anderen Kontexten wird Software auf neue Gegebenheiten angepasst. Der Kern ist aber: die meisten Förderprogramme machen das nicht explizit. Was konkret entwickelt wurde, muss über die Webseiten der einzelnen Projekte zusammengetragen werden – häufig sind diese Informationen auch schlicht nicht zu bekommen. Zuletzt haben wir – um eine Vergleichbarkeit herzustellen – in der Folge nur Förderprogramme aufgeführt, die in die vergangene Legislaturperiode fallen. Eine genaue Aussage ist aber wegen der schlechten Datenverfügbarkeit nicht möglich. Es ist sehr wahrscheinlich, dass in weiteren Förderprogrammen, für die kein Digitalbezug in der Bekanntmachung ersichtlich ist, dennoch digitale Lösungen gefördert werden.



- Ganz **erhebliche Redundanzen gibt in der Förderpraxis – im Bereich der technischen Entwicklung** in den einzelnen Projekten. Über mehrere Programme unterschiedlicher Ministerien wurden sehr ähnliche technischen Lösungen gefördert: Insbesondere Mobilitäts-Apps, digitale Zwillinge, Verwaltungstools, Datenplattformen, Tourismus- oder eHealth-Lösungen. Gerade im Bereich der KI sind zukünftig noch deutlichere technische Überlappungen zu erwarten.
- Umgekehrt macht diese Empirie konkret, dass das **Nachnutzungspotenzial geförderter Lösungen** eigentlich sehr hoch ist. Dasselbe Tool (z.B. eine Telemedizin-App) kann gefördert werden, um ländliche wie städtische Daseinsvorsorge zu stärken, das Klima durch eingesparte Autofahrten zu schützen, die Handlungs- und Planungsfähigkeit kommunaler Akteure zu verbessern, oder die Entwicklung bestimmter Technologien, digitaler Geschäftsmodelle beziehungsweise des Wirtschaftsstandortes zu stärken. Diese inhaltlichen Schwerpunkte sind als politische Ziele für Förderung relevant – die notwendige Technologie jedoch meist nachnutzbar. Viele digitale Lösungen sind sehr leicht auf andere Sektoren oder Anwendungsfälle übertragbar.⁸
- Jedoch: Welche technischen Lösungen in den Förderprogrammen entstanden sind bzw. was konkret entwickelt wurde, ist häufig **nicht (öffentlich) dokumentiert**. Es ist anzunehmen, dass viele Doppelentwicklungen von technischen Lösungen auch aus Unwissen entstanden sind – sowohl seitens der fördernden Stellen als auch der antragstellenden Projektkonsortien. Die Unübersichtlichkeit der Förderlandschaft verstärkt diesen Effekt.
- Das Problem der fehlenden Nachnutzung (bzw. Neu- und Parallelentwicklungen) ist dabei nicht auf die Kommunalförderung beschränkt. Auch **wirtschaftliche oder wissenschaftliche Akteure entwickeln in Förderprojekten** Software für den Einsatz in Kommunen. Entsprechende Förderprogramme bzw. -projekte haben wir hier aufgrund des Umfangs jedoch nicht mit aufgeführt.

Wie bereits angedeutet lässt sich keine seriöse Aussage darüber treffen, **wie viel Geld insgesamt in die Förderung von Digitalprojekten von Kommunen fließt** – dafür fehlt schlicht die Datengrundlage. Unter die in Tabelle 1 genannten Zahlen (sofern verfügbar) fallen auch Projekte bzw. Projektbestandteile ohne Digital- und Kommunalbezug. Sehr deutlich wird aber, dass viel Geld zur Verfügung steht. Es wird jedoch nicht koordiniert ausgegeben, die Mittel kommen nicht in der Fläche an. Im folgenden Kapitel zeigen wir, dass diese fehlende Wirkung in den Strukturen und dem Anreizsystem der bestehenden Förderlogik des Bundes begründet ist.

⁸ Beispielhaft hat ein BMEL-Gutachten zur Vorbereitung einer Fördermaßnahme zur Stärkung ländlicher Räume gezeigt, dass geeignete Technologie bereits über Förderung anderer Ministerien entwickelt wurde (Großklaus, 2022).



Tabelle 1 Digital- und kommunalrelevante Förderprogramme der 20. Legislaturperiode

Förderprogramm	Ministerium	Förderschwerpunkt	Laufzeit	Gesamt- volumen in €	Anwendungsfelder geförderter kommunaler Lösungen	Kommunalgrad	Digitalgrad
Civic Innovation Plattform	BMAS	Gemeinwohlorientierte KI in der Arbeitswelt	2024-2026	ca. 7,35 Mio.	Automatische Bebilderung, Barrierefreiheits-KI, Antragsassistenten	auch Kommunen	rein digital
Forschungsnetzwerk Anonymisierung für eine sichere Datennutzung	BMBF	Anonymisierungstechnologie; Stärkung Wirtschaftsstandort	ab 2021	k.A.	Datentreuhand-Plattform für Kommunen, Mobilitätsdatenplattform	auch Kommunen	rein digital
Kommunen innovativ	BMBF	Daseinsvorsorge, gleichwertige Lebensverhältnisse, strukturschwache Regionen	2015-2024	k.A.	Mobilitätstools, GIS-, Informations- und Planungslösungen	nur Kommunen	teilweise digital
Planungsbeschleunigung für die Klimaanpassung mit Urbanen Digitalen Zwillingen	BMBF	Digitale Zwillinge, Klimaschutz, kommunale Planung	2024-2029	k.A.	im Auswahlprozess	auch Kommunen	rein digital
Plattform Privatheit – IT-Sicherheit schützt Privatheit und stützt Demokratie	BMBF	Datenschutz in den Lebensrealitäten von Bürger:innen; Wirtschaftsstandort	2022-2027	k.A.	KI-Kommunikationsplattform für Verwaltung und Bürger	auch Kommunen	rein digital
REGION.innovativ Kreislaufwirtschaft	BMBF	Regionale Forschungs- und Innovationskooperation, Kreislaufwirtschaft	2020-2024	k.A.	GIS, Recyclingmanagement	auch Kommunen	teilweise digital
WIR! – Wandel durch Innovation in der Region	BMBF	Regionale Innovationsfähigkeit; Wertschöpfung, strukturschwache Regionen	seit 2019	k.A.	Landwirtschafts-KI, smarte Wärmeversorgung, ÖPNV-Tools, AR/VR im Tourismus, eHealth-Lösungen, Blockchain-Anwendungen	auch Kommunen	teilweise digital
Modellprojekte zur Stärkung des ÖPNV	BMDV	ÖPNV-Stärkung; Klimaschutz	2022-2025	ca. 340 Mio.	Mobilitätsplattformen mit unterschiedlichen Schwerpunkten	auch Kommunen	teilweise digital



Autonomes und vernetztes Fahren in öffentlichen Verkehren	BMDV	Autonomes Fahren im ÖPNV; Verkehrssicherheit, Klimaschutz, Teilhabe	2022-2026	ca. 55 Mio.	Autonome ÖPNV-Shuttles, Transportroboter, KI-Datenplattform, Mobilitätsplattform, Verkehrsplanung	auch Kommunen	rein digital
5G-Innovationsprogramm	BMDV	Anwendungsfälle für 5G, Standortstärkung	2019-2024	ca. 66 Mio.	Digitaler Zwilling, eHealth-Anwendungen, Rettungsdienste und Katastrophenschutz, Serviceplattform	auch Kommunen	rein digital
Digitalisierung kommunaler Verkehrssysteme	BMDV	Digitale Transformation der Mobilität; ÖPNV-Stärkung Stadt und Land, Klimaschutz, Gesundheitsschutz	2024	ca. 40,9 Mio.	u.a. Mobilitätsplattformen, Routingtools, Verkehrsdatenplattformen, Digitale Zwillinge	nur Kommunen	rein digital
Förderung von nicht-investiven Modellvorhaben zur Umsetzung des NRVP	BMDV	Stärkung des Radverkehrs	k.A.	k.A.	Sharing-Plattform	auch Kommunen	teilweise digital
mFund	BMDV	Datenbasierte Anwendungen im Bereich Mobilität	seit 2021	ca. 247 Mio.	Datenplattformen, Digitale Zwillinge, Planungs- und Simulationstools, Mobilitäts-Apps und - Plattformen	auch Kommunen	teilweise digital
Hauptamt stärkt Ehrenamt	BMEL	Stärkung ehrenamtlichen Engagements	2020-2022	5,8 Mio.	Ehrenamtsplattformen und - tools	nur Kommunen	teilweise digital
Land.Digital	BMEL	Stärkung ländlicher Räume durch digitale Anwendungen	2017-2022	8 Mio.	Kommunikations- und Dorf-Apps, Beteiligungstool, digitales Schaufenster, Mobilitätsplattform	auch Kommunen	rein digital
Land.Funk	BMEL	Gigabit-Anwendungen; ländliche Daseinsvorsorge und Teilhabe	2022-2025	ca. 3,5 Mio.	Digitaler Zwilling, digitales Assistenzsystem, eHealth, Rettungsdienst-Tool	auch Kommunen	rein digital
LandMobil	BMEL	Teilhabe in ländlichen Räumen durch Mobilitätslösungen	2019-2023	5,3 Mio.	Fahrdienst- App, Fahrradsharing-System	auch Kommunen	teilweise digital
LandVersorgt	BMEL	Nahversorgung in ländlichen Räumen	bis 2025	ca. 1,5 Mio.	Nahversorgungsplattformen, Lieferlösungen	nur Kommunen	teilweise digital
Smarte.Land.Regionen	BMEL	Digitale Anwendungen zur Verbesserung des Lebens und Arbeitens in ländlichen Regionen	2021-2024	25 Mio.	Gesundheitsplattform, Co-Working-Plattform, Mobilitätsplattform, Kulturplattform, Nachbarschaftsplattform	nur Kommunen	rein digital



Digitales Gesundheitsamt	BMG	Erhöhung des Digitalisierungsgrads des öffentlichen Gesundheitsdienstes	2022-2026	ca. 683 Mio.	u.a. CMS, Kontaktmanagement, Datenplattform, elektronische Aktenführung, Prozessautomatisierung, Chatbot	auch Kommunen	rein digital
KI-Leuchttürme für Umwelt, Klima, Natur und Ressourcen	BMUV	KI-Anwendungen; Klimaschutz, Wirtschaftsstandort	seit 2019	k.A.	Abwasserreinigung, Geoinformation	auch Kommunen	rein digital
Innovative Klimaschutzprojekte	BMWK	Klimaschutzprojekte in den Bereichen Kommunen, Verbraucher, Wirtschaft und Bildung	2022-2024	k.A.	Vernetzungsplattform, Sharing-Plattform	auch Kommunen	teilweise digital
Investive Kommunale Klimaschutz- Modellprojekte	BMWK	Investive Klimaschutzprojekte	2021-2024	k.A.	KI-optimierte Verkehrssteuerung, Routing-Tool	auch Kommunen	teilweise digital
Klimaschutz durch Radverkehr	BMWK	Investive Projekte zur Stärkung des Radverkehrs, Klimaschutz	2021-2024	k.A.	Verkehrssteuerung	auch Kommunen	teilweise digital
Zukunftsfähige Innenstädte und Zentren	BMWSB	Stärkung von Innenstädten	2022-2025	ca. 241 Mio.	u.a. Handelsplattformen, Stadt-Apps, Datentools	nur Kommunen	teilweise digital
Aktive Regionalentwicklung	BMWSB	Regionalentwicklungskonzepte und Umsetzungsprojekte	2021-2024	k.A.	digitale Nahversorgungs-Lösung, Nachbarschaftsplattform	auch Kommunen	teilweise digital
Circular Rural Regions	BMWSB	Kreislaufwirtschaft	2023-2027	k.A.	Regionale Online-Plattform, Sharing-App	nur Kommunen	teilweise digital
Heimat 2.0	BMWSB	Digitale Lösungen für ländliche Daseinsvorsorge, Kompetenzaufbau	2020-2024	k.A.	Förderscouting-Tool, Kulturplattform, Ehrenamtsplattform, E-Learning-Portal	auch Kommunen	rein digital
Modellprojekte Smart Cities	BMWSB	Smart City, integrierte Stadtentwicklung	seit 2019	820 Mio.	Digitale Lösungen in allen kommunalen Handlungsfeldern	nur Kommunen	rein digital



3 Ursachenanalyse: Fehlanreize im Fördersystem

Dass bewährte Lösungen derzeit nicht in die Fläche gelangen, liegt an den Anreizen des bestehenden Fördersystems. Derzeit behindern diese den Transfer von Bestehendem.

3.1 Überangebot an Fördermöglichkeiten für Innovationsprojekte

Leuchtturm-Logik: Wenn Bundesministerien Projekte in Kommunen fördern, dann solche, in denen etwas Neuartiges entwickelt werden soll – Modellprojekte. Entsprechend ist es fast immer eine Fördervoraussetzung, dass das kommunale Vorhaben einen bestimmten Innovationsgrad erreicht. Fördermöglichkeiten, die auf Nachnutzung und Transfer bestehender Lösungen ausgerichtet sind, gibt es kaum. Diese Unwucht schafft Anreize für Neu- und Parallelentwicklungen.

Redundante Fördermöglichkeiten: Kern des Problems sind aber nicht einzelne Förderprogramme – schließlich bleibt das Anstoßen von Innovationsprozessen eine sinnvolle digitalpolitische Maßnahme. Fehlanreize entstehen durch die schiere Vielzahl sehr ähnlicher Fördermöglichkeiten und die daraus folgende „Programmkonkurrenz“⁹ – siehe ausführlich [Kapitel 2](#). Redundanzen bestehen teils sogar zwischen Förderungen unterschiedlicher Abteilungen desselben Ministeriums. Das liegt auch daran, dass die thematischen Abgrenzungen nicht der kommunalen Realität entsprechen. Dazu kommt, dass Ministerien häufig Wissen darüber fehlt, welche technischen Lösungen bereits in anderen Ressorts gefördert wurden.

Überangebot schadet auch Marktplätzen: Dieses Überangebot schafft einen starken Anreiz für Kommunen, immer wieder neue Modellprojekte zu beantragen, statt nicht geförderte Zeit in Verstetigung zu stecken oder andernorts bewährte Lösungen zu übertragen. Kommunen können leicht „von Ministerium zu Ministerium“ ziehen, indem sie inhaltlich gleichbleibenden Anträge lediglich auf die jeweiligen Schlagwörter anpassen. Dadurch entsteht auch Konkurrenz zu Transferstellen, Marktplätzen und ähnlichen Institutionen. So erklärt es sich beispielsweise, dass nur 388 (von insgesamt knapp 11.000) nicht geförderten Kommunen Wissenstransfer-Angebote der Koordinierungs- und Transferstelle Smart Cities genutzt haben, in denen über nachnutzbare Lösungen aus der MPSC-Förderung des BMWSB informiert wurde.¹⁰

3.2 Das Förderangebot passt nicht zu kommunalen Bedarfen

Digitaler Wandel in Kommunen braucht (selten) innovative Software. Oft ist es ein zentrales Förderziel, dass sich Kommunen in neuen Handlungsfeldern dauerhaft etablieren und entsprechende Unsicherheiten überwinden.¹¹ Die Voraussetzungen dafür sind jedoch von Kommune zu Kommune unterschiedlich. Zu Wandel führt nicht die Einführung von Software, sondern die organisatorischen Prozesse darum herum. So wissen wir aus Evaluationen, dass in Förderprojekten insbesondere begleitende Beratungsangebote nachhaltige Wirkung entfalten – sofern sie

⁹ Junkernheinrich et al., 2021, S. 28

¹⁰ Bundesregierung, 2024a

¹¹ Dingeldey & Hopprich, 2023



vorgesehen sind.¹² Auch überregionale Vernetzung und systematischer Austausch bewährter Methoden fördern Kulturwandel.¹³ Die meisten bestehenden Förderangebote fokussieren jedoch auf technische Entwicklung.

Es fehlt Wissen über nachnutzbare Lösungen. Geeignete Technologie existiert meist bereits – diese ist für Kommunen jedoch schlecht auffindbar. So werden Neuentwicklungen in Modellprojekten auch aus Unwissen beantragt.

Initialer Aufwand schreckt ab. Dennoch bleibt auch die Nachnutzung bewährter Lösungen für viele Kommunen ein Luxus. Der (schwer abzuschätzende) Aufwand für Übertragung und Einführung schreckt ab. Das gilt besonders für kleine und finanzschwache Kommunen – sowie für solche, die in Digitalthemen unerfahren sind.¹⁴ So zeigt beispielsweise in der Zivilgesellschaftsförderung, dass insbesondere die Übernahme von initialen Kosten für Software-Einführung zum Abbau von Digitalisierungsvorbehalten beigetragen hat, weil sich die geförderten Institutionen auf ihre Arbeitsprozesse konzentrieren konnten.

Auch der viel beklagte „Förderdschungel“ ist ein Nachnutzungshemmnis. Die schiere Vielzahl ähnlicher Fördermöglichkeiten mit sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen führt dazu, dass viel Personalaufwand in die Suche, Beantragung und Administration von Fördermitteln gesteckt werden muss.¹⁵ Gerade in kleinen Kommunen bindet dies knappes, hochqualifiziertes Personal. Im Verhältnis zum gewonnenen Mehrwert ist der administrative Aufwand häufig zu hoch. Das führt dazu, dass Innovationsprojekte aus der Perspektive weniger fördererfahrener Kommunen entstehen – die Bedarfe der Fläche gehen unter. Das bedeutet auch, dass auf Nachnutzung ausgelegte Förderung verpufft, weil sich die meisten Kommunen diese nicht „leisten“ können.

3.3 Es fehlen Anreize für die Verbreitung von Bewährtem

Transfergrundlagen sind in Förderkriterien nicht ausreichend verankert. Auch wenn fast alle Förderprogramme die „Transferfähigkeit“ von Modellprojekten zur Förderbedingung machen – in der Realität wird vergleichsweise wenig Zeit in den Projekten dafür aufgewendet. Das liegt daran, dass in den Förderbedingungen selten harte Kriterien dafür definiert werden. Dass Lösungen übertragbar sind, wird durch deren Modellhaftigkeit angenommen. Wo vorausgesetzt wird, dass entwickelte Software Open Source sein muss (bzw. dadurch die Förderquote erhöht werden kann), ist oft nur vage definiert, was „Open Source“ ausmacht. Auch kurze Förderlaufzeiten führen dazu, dass zu Projektende wenig Zeit für Transferaktivitäten bleibt. Bei Verzögerungen im Projektablauf fallen diese Aktivitäten häufig unter den Tisch.¹⁶

Transferarbeit muss man sich leisten können. Dazu kommt, dass die wahren Aufwände für erfolgreichen Transfer digitaler Lösungen oft nicht förderfähig sind. Das betrifft etwa saubere, ausführliche Software-Dokumentation, die Entwicklung übertragbarer bzw. auf unterschiedliche regionale Gegebenheiten angepasster Betriebsmodelle, den Aufbau und die Betreuung von

¹² Z.B. Evaluation der BMWSB-MPSC-Förderung (Stumpp et al., 2024), Smarte.Land.Regionen (BMEL)

¹³ Peter, 2025

¹⁴ Dingeldey & Hopprich, 2023; Flögel & Langguth, 2022; Sixtus et al., 2020

¹⁵ Brand & Steinbrecher, 2018; Dingeldey & Hopprich, 2023; Flögel & Langguth, 2022; Kohler & Buhr, 2022; PD – Berater für die öffentliche Hand GmbH & Deutscher Städtetag, 2021

¹⁶ Junkernheinrich et al., 2021; PD – Berater für die öffentliche Hand GmbH & Deutscher Städtetag, 2021

Anwender-Communities sowie Kompetenzaufbau in anderen Kommunen. Nicht zuletzt ist erfolgreicher Transfer Redearbeit: Eine kommunale Lösung bekannt zu machen heißt, viel Zeit in Werbung und geduldiges Erklären zu investieren. Denn für potenziell „Nehmende“ ist oft nicht intuitiv, warum sie eine vielleicht nicht ganz so schicke Lösung aus einer anderen Kommune übernehmen sollten, statt etwas Beliebigeres einzukaufen (oder nichts zu tun). Und die Verbreitung einer Software nach Ende der Förderung ist keine kommunale Aufgabe. Mancherorts geschieht das trotzdem, meist aus der Initiative engagierter Einzelpersonen. Die Folge ist, dass sich hauptsächlich finanzstarke Kommunen (bzw. die entsprechenden IT-Dienstleister) solche Transferaktivitäten leisten können.

3.4 Fehlende Interoperabilität hemmt Nachnutzung

Standardisierung ist kein Förderschwerpunkt. Standardisierung ist eine wesentliche Voraussetzung für die Replikation von digitalen Lösungen – nur wenn diese mit bestehender Software interoperabel sind, können sie flächendeckend zum Einsatz kommen.¹⁷ Standardisierung ist aber keine kommunale Aufgabe und hat in Softwareprojekten daher oft keine Priorität. Das Problem wird dadurch verschärft, dass bestehende Förderprogramme die Schaffung dieser technischen Nachnutzungsvoraussetzungen nicht ausreichend fördern bzw. zur Förderbedingung machen.

Die Vielzahl von Fördermöglichkeiten wirkt Interoperabilität entgegen. Auch aus Standardisierungssicht ist eine Bündelung bestehender Förderprogramme notwendig. So trägt die Vielzahl der bestehenden Fördermöglichkeiten (EU, Bundesministerien, Länder) zur Zersplitterung der technischen Landschaft bei – durch uneinheitliche technische Anforderungen, fehlende Koordination sowie die Entwicklung konkurrierender bzw. inkompatibler Lösungen.¹⁸

Ohne länderübergreifende Standardisierung keine bundesweite Nachnutzung. Es ist zu begrüßen, dass erste Länder begonnen haben, ihre eigenen Fördermöglichkeiten auf Nachnutzung auszurichten.¹⁹ Weil dies kaum länderübergreifend koordiniert wird, droht dies zu weiterer Fragmentierung beizutragen. So ist die Umsetzung des Online-Zugangsgesetzes (OZG) ein mahnendes Beispiel dafür, dass 16 separate, nicht kompatible IT-Ökosysteme eine Verbreitung von Lösungen in die Fläche verhindern können.²⁰ Eine zentrale Koordination ist notwendig. Entscheidend ist, dass die Kommunen, die gute Lösungen vorantreiben, auch eine gestaltende Wirkung bei der Standardisierung einnehmen können. Gute Praxis dafür gibt es – auch im Rahmen von Bundesförderung und auch wenn die Förderbedingung eigentlich (noch) gar nicht darauf ausgerichtet ist.²¹

¹⁷ Ruess & Lindner, 2023

¹⁸ Beispielhaft für den Fall digitaler Beteiligungstools: Großklaus, 2024

¹⁹ Das Land Hessen hat ein auf Nachnutzung ausgerichtetes Förderprogramm aufgelegt: "[Starke Heimat Hessen](#)". Andere Bundesländer, etwa [Brandenburg](#), fördern die Nachnutzung spezifischer Software.

²⁰ Denker et al., 2025; Mahendran, 2024

²¹ So haben sich die Kommunen Kiel, Lübeck, Hildesheim und Bamberg zur „Entwicklungspartnerschaft Beteiligungsökosystem“ zusammengeschlossen. Sie arbeiten darauf hin, ein interoperables Ökosystem verschiedener Beteiligungstools zu entwickeln und haben den Weg dafür geebnet, dies im Rahmen ihrer MPSC-Förderung zu tun.

3.5 Förderprogramme werden nicht an ihrer Wirkung gemessen

Es fehlen messbare Ziele. Förderprogramme verfolgen zwar sinnvolle Ziele, doch häufig sind diese sehr breit gefasst und schwer messbar. Die Zielerreichung geförderter Projekte fokussiert sich daher nicht auf Wirkungsziele, sondern auf Outputs. Auch die Zielerreichung von Förderprogrammen wird zu selten aus einer Wirkungsperspektive evaluiert – zumal Nachnutzungspotenzial erst sichtbar wird, wenn sich beziffern lässt, welche Wirkungen digitale Tools für wen erreichen. Stattdessen wird der Erfolg von Förderprogrammen politisch meist über den Mittelabfluss bewertet.²²

Kurze Evaluationszeiträume. Teil des Problems ist es, dass Evaluationen von Fördermaßnahmen während deren Laufzeit oder kurz nach deren Ende durchgeführt werden. Transfer und Nachnutzung sind aber langfristige Prozesse – genauso wie die gesellschaftlichen oder räumlichen Wirkungen von Förderung.

4 Rechtslage: Der Bund darf Nachnutzung fördern

Die strukturellen Probleme des bestehenden Fördersystem sind vielfältig, doch es gibt auch gute Nachrichten: Viele fördernde Ministerien teilen das Zielbild, dass statt Leuchttürmen die Nachnutzung guter Lösungen viel stärker in den Fokus rücken müsse. Auch viele der identifizierten strukturellen Probleme sind erkannt; es besteht Tatendrang, am Status Quo etwas zu ändern. Warum ist eine Neuausrichtung also nicht längst geschehen?

Der Grund ist eine über die Jahre gewachsene, übervorsichtige Rechtsauffassung. So hat sich in vielen Ressorts die Annahme etabliert, dass nur die Förderung von Modellprojekten bzw. der Entwicklung innovativer Lösungen mit der Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern vereinbar sei, wie sie das Grundgesetz vorsieht. Die Logik dahinter ist, dass auf diese Weise grundsätzlich übertragbare Anwendungen entstehen, die dann in anderen Regionen übernommen werden können.²³ Die gezielte Förderung von Nachnutzung (bzw. Verstetigung, Transfer, Skalierung) falle jedoch nicht mehr in den Kompetenzbereich des Bundes, sondern der Länder. Der daraus entstandene „Innovationsfokus“ dient entsprechend der rechtlichen Absicherung im föderalen System. Entsprechend ist auch der häufig geäußerte Vorwurf nicht immer zutreffend, dass sich mit Leuchttürmen eben bessere Öffentlichkeitsarbeit machen lasse als mit der Nachnutzung von Bestehendem.²⁴ Verstärkt wird dies dadurch, dass es bisher an einem klaren politischen Auftrag an die Ressorts gefehlt hat, vom Status Quo abzurücken.

Nur: ist diese vorsichtige Haltung verfassungsrechtlich angemessen? Sind dem Bund im Bereich der Nachnutzung wirklich die Hände gebunden? Um dies zu klären, haben wir ein Rechtsgutachten beauftragt. Die Ergebnisse zeigen, dass der Bund tatsächlich über einen großen – und bislang

²² Ein Paradigmenwechsel hin zu Wirkungsorientierung statt detaillierter Vorgaben ist auch aus Sicht der geförderten Kommunen dringend notwendig: Junkernheinrich et al., 2021; Keilmann, 2025

²³ Dass dies nicht funktioniert (und dass die bestehende Förderlogik selbst die Übertragung guter Lösungen behindert) haben die vorangegangenen Kapitel gezeigt.

²⁴ Zumal: Eine kosteneffiziente Lösung, die in der Fläche einen konkreten Nutzen bringt, ist ein hervorragender PR-Anlass.



ungenutzten – rechtlichen Spielraum verfügt. Das bedeutet, dass sich die in [Kapitel 3](#) identifizierten Probleme innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens lösen lassen. Die in [Kapitel 5](#) folgenden Handlungsempfehlungen lassen sich entsprechend umsetzen.

Das ausführliche Rechtsgutachten haben wir als separates Papier [hier](#) veröffentlicht.²⁵ Die Kernergebnisse der Analyse sind in der Folge zusammengefasst.

Kernergebnisse: Rechtliche Spielräume der Bundesministerien zur Förderung der Nachnutzung digitaler Anwendungen in Kommunen

- Die Projektförderung des Bundes ist ein Anwendungsfall der sogenannten gesetzesfreien Verwaltung. Für sie gelten insbesondere verfassungs- und haushaltsrechtliche Vorgaben, die den Bundesministerien jedoch einen **weiten Spielraum zur Ausgestaltung von Förderprogrammen** für die Nachnutzung digitaler Anwendungen in Kommunen eröffnen.
- Die verfassungsrechtlich erforderliche **Finanzierungsbefugnis des Bundes** zur Förderung der Nachnutzung digitaler Anwendungen in der Fläche ergibt sich aus einer ungeschriebenen Verwaltungskompetenz kraft Natur der Sache. Diese begründet zugleich das haushaltsrechtlich notwendige erhebliche Bundesinteresse an der Förderung.
- Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen gegen die Einführung einer **neuen Gemeinschaftsaufgabe** „digitale Daseinsvorsorge“, falls diese eine unmittelbare Finanzbeziehung zwischen Bund und Kommunen vorsehen sollte.
- Eine **Koordinierung der Förderprogramme unterschiedlicher Ressorts** ist verfassungsrechtlich nicht unmittelbar vorgesehen, verstößt aber auch nicht gegen das Ressortprinzip. Der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz steht einer Doppelförderung zur Erreichung desselben Ziels entgegen und erfordert im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsprüfung vor Einführung eines neuen Förderprogramms daher eine entsprechende Koordinierung.
- Der **Wirtschaftlichkeitsgrundsatz** legt zudem nahe, dass nicht jede Kommune dieselbe digitale Lösung immer wieder neu entwickelt, wenn bereits zahlreiche modellhafte digitale Lösungen als best practices für unterschiedliche kommunale Einsatzszenarien als Ergebnis früherer Förderprogramme zur Verfügung stehen. Stattdessen können durch neue Förderprogramme Anreize geschaffen werden, um vorhandene Lösungen nachzunutzen und an die jeweiligen Belange der Kommune vor Ort anzupassen.
- **Grenzen der Projektförderung** ergeben sich im Hinblick auf die Förderdauer und die verfassungsrechtlich gewährleistete kommunale Selbstverwaltungsgarantie. Die Projektförderung ist zeitlich zu begrenzen; mehrjährige Programmlaufzeiten werden durch Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsplan abgebildet. Der Bund ist zudem bei der Ausgestaltung der Förderkriterien zu „gemeindefreundlichem Verhalten“ verpflichtet: zwingende organisatorische Vorgaben zur Umsetzung der Nachnutzung sind nach Möglichkeit zu vermeiden; kommunale Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume müssen auch technisch angemessen abgebildet und Anpassungsmöglichkeiten der digitalen Anwendungen an die kommunalen Belange vor Ort eröffnet werden.

²⁵ Peuker, 2025. Die im Kasten aufgeführten Ergebnisse entstammen dem Gutachten.

5 Handlungsempfehlungen: Nachnutzung gezielt fördern

Dieser Handlungsspielraum lässt sich nutzen. Es ist möglich, die Nachnutzung guter Lösungen konsequent in den Fokus künftiger Förderpolitik zu stellen – und dadurch bestehende Fehlanreize abzubauen sowie Haushaltsmittel effizienter einzusetzen. Aus den Analysen dieses Papiers (Kapitel 2 und 3) leiten sich zahlreiche Handlungsempfehlungen ab, die wir zu vier Handlungsfeldern zusammenfassen:

- + Verankerung von Nachnutzungsvoraussetzungen in Förderbedingungen
- + Förderung überregionaler Entwicklungsgemeinschaften
- + Gezielter Abbau von Nachnutzungshürden in Kommunen
- + Ressortübergreifende Bündelung von digitalrelevanten Fördermaßnahmen

5.1 Förderbedingungen anpassen: Nachnutzungsfokus verankern, Leuchtturm-Logik abbauen

Die Bedingungen zukünftiger Förderprogramme müssen sicherstellen, dass keine Neu- und Parallelentwicklungen mehr gefördert werden. Große Wirkung lässt sich über die Anpassung von Förderbedingungen erzielen.

- Die starke Betonung von Modellhaftigkeit und Innovation in Förderkriterien hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass Kommunen – um die ersehnte Förderung zu bekommen – in ihren Projektanträgen Neuartiges eher stärker und die Nutzung von Bestehendem eher weniger betont haben. Diese Logik sollte konsequent abgebaut werden. In Förderprogrammen, die nicht rein auf technische Neuentwicklung abzielen, sollte daher **auf Innovationsgrade oder Modellhaftigkeit als Bewertungskriterium (oder gar Fördervoraussetzung) verzichtet** werden. Ein hoher technischer Innovationsgrad eines Projekts könnte in Förderanträgen sogar gesondert begründet werden müssen – statt wie bisher ein niedriger.
- Neuentwicklungen von Software sollte zukünftig nur noch dann gefördert werden, **wenn keine nachnutzbaren Lösungen bestehen**. Für eine Förderung sollte eine Marktanalyse zwingend vorgelegt werden, die belegt, dass es bisher keine geeigneten Lösungen für ein Problem gibt. Das Bestehen bereits guter Lösungen sollte dazu führen, dass Projektanträge zur Parallelentwicklung abgelehnt werden. Eine geeignete Datengrundlage über nachnutzbare Lösungen (siehe die entsprechende Empfehlung in 5.4) erleichtert dies sowohl antragstellenden Kommunen als auch fördernden Stellen.
- In Förderprogrammen, die nicht im Kern auf technische Entwicklung abzielen, können sogar **konkrete finanzielle Anreize für die Nachnutzung einer bestehenden Lösung** im Rahmen eines Förderprojekts gesetzt werden. Dies lässt sich etwa durch eine entsprechende Erhöhung der Förderquote oder durch die Übernahme von initialen Kosten umsetzen.
- Wo Neuentwicklungen gefördert werden, müssen **verbindliche Nachnutzungskonzepte Fördervoraussetzung** sein. Dazu müssen eindeutige Anforderungen definiert werden (z.B. in Bezug auf Open Source, technische Dokumentation, Dokumentation von Methoden und Organisationswissen, Bedarfserfassung in anderen Kommunen, Entwicklung übertragbarer Betriebsmodelle, Öffentlichkeitsarbeit). Solche Transferarbeiten sind sehr zeitintensiv,



angemessene Aufwände müssen entsprechend förderfähig sein. Sinnvoll sind Mindestanteile an den Gesamt-Projektkosten für Transferaktivitäten.

- Damit Transferaktivitäten Raum in Projekten bekommen können, braucht es ausreichend **lange Förderlaufzeiten**.²⁶ Wichtig ist auch genügend Vorlauf für Kommunen, damit Projekte vorbereitet und rechtzeitig im Haushalt berücksichtigt werden können.
- Die **Mitarbeit an länderübergreifender Standardisierung** sollte zukünftig nicht nur förderfähig sein, sondern durch Anreize belohnt werden (etwa durch die Erhöhung der Förderquote). Möglich ist sogar, dies zur Fördervoraussetzung zu machen. Wo entsprechende Standards bestehen, sollte deren Einhaltung Fördervoraussetzung sein.
- Nicht zuletzt: Es ist ein sinnvolles und **messbares Wirkungsziel**²⁷ für zukünftige Förderprogramme, ob die geförderten Lösungen in die Fläche gelangen bzw. wie viele Menschen von ihnen profitieren. Anhand eines solchen Ziels können Förderprogramme später durch das Ministerium bewertet werden. Der Mitteleinsatz sollte ins Verhältnis zur Zielerreichung gesetzt werden. Dafür sind entsprechend lange Evaluationszeiträume notwendig.

5.2 Projektförderung weiterdenken: Überregionale Entwicklungs-gemeinschaften statt Einzelprojekte

Statt isolierter Modellprojekte sollte zukünftig die gemeinschaftliche Entwicklung von Software gefördert werden, an der mehrere Kommunen (und andere Akteure) beteiligt sind. Auf diese Weise lässt sich erreichen, dass für die Fläche geeignete Technologie entsteht.

- Die Entwicklung von digitalen Tools, die nicht nur in einer einzelnen Kommune einsetzbar sein sollen, gelingt am besten über gemeinschaftliche Entwicklung. Entsprechend sollte kommunale Softwareentwicklung zukünftig nicht mehr über Modellprojekte einzelner Kommunen, sondern durch **überregionale Entwicklungsgemeinschaften** gefördert werden. Dazu sollten breite (thematische oder themenoffene) Aufrufe veröffentlicht werden, zu denen Kommunen Interessenbekundungen mit ihren Bedarfen einreichen können. Daraus würden Kohorten aus mehreren Kommunen gebildet, die über den Förderzeitraum an einer gemeinsamen Fragestellung arbeiten.²⁸
- Das Entwicklungsziel wäre entsprechend eine **flächendeckend einsetzbare White-Label-Lösung**. Erfolgreiche Lösungen würden nach Ablauf der Förderung zu Produkten in den bestehenden Software-Marktplätzen.
- Dazu ist es wichtig, dass in den Kohorten **Kommunen aus mehreren Bundesländern** beteiligt sind. Ebenso sollten unterschiedlich große Kommunen sowie regionale Strukturbedingungen vertreten sein.
- In die **technische Umsetzung** sollten föderale wie kommunale IT-Dienstleister ebenso einbezogen werden wie geeignete Einheiten des Bundes. Gemeinschaftliche Entwicklung mit privatwirtschaftlichen Unternehmen sowie mit zivilgesellschaftlichen Akteuren ist ebenso

²⁶ Auch gute Innovationsprojekte brauchen ausreichend lange Förderlaufzeiten und Vorlauf.

²⁷ Siehe dazu unseren Leitfaden (Benert & Göller, 2025): Wirkungsziele zeichnen sich durch vier Kriterien aus: 1) Zielzustand: Sie beschreiben eindeutig einen zukünftigen, aber realistischen Zustand, 2) Zielgruppe: Sie definieren eine Veränderung (Wirkung) und ihren Nutzen für eine eindeutige Zielgruppe, 3) Zeit: Sie definieren eindeutig, bis wann der Zielzustand eingetreten sein soll, 4) Zielüberprüfung: Sie werden mit Indikatoren bzw. Kennzahlen messbar gemacht, sodass datenbasiert überprüft werden kann, ob die gewünschte Wirkung eingetreten ist.

²⁸ Vorbild kann die Digitalförderung für zivilgesellschaftliche Akteure der DSEE sein.

möglich, sofern sichergestellt ist, dass keine Lock-in-Effekte entstehen (z.B. durch Open Source, Schnittstellen, Dokumentationspflichten).

- Sinnvoll wären ein **gemeinsame Förderprogramme von Bund und Ländern**. Der Bund könnte initiale Entwicklungen finanzieren, die Länder hätten – entlang gemeinsamer Standards – große Spielräume bei der individuellen Gestaltung der Förderbedingungen für nachnutzende Kommunen.

5.3 Kommunale Nachnutzungshürden abbauen: Organisationswandel, Interoperabilität und Betrieb

Damit Lösungen in die Fläche gelangen können, braucht es unterstützende Maßnahmen, die breitenwirksam auf den Abbau von Digitalisierungshürden in Kommunen ausgerichtet sind.

- Damit bestehende Lösungen nachgenutzt werden können, braucht es in vielen Kommunen zunächst organisationalen Wandel bzw. den Abbau von Digitalisierungshürden. Zukünftige Förderung muss dies in den Blick nehmen. Geeignet sind zweistufige Programme: Auf Entwicklungsgemeinschaften sollte **breitenwirksame Anschubförderung mit Prozessbegleitung** folgen. Gefördert würden Organisationsentwicklung, Kompetenzaufbau und die Entwicklung geeigneter Betriebsmodelle.²⁹
- Zukünftige Förderprogramme sollten die **Interoperabilität bereits bestehender Lösungen** nicht nur mitbetrachten, sondern zum zentralen Ziel machen. Einen wichtigen Schritt ist hier das Bundeslandwirtschaftsministerium mit der Förderung „Interoperabilität von digitalen Systemen in ländlichen Räumen“³⁰ gegangen. Richtungsweisend wäre eine Folgemaßnahme, an der sich alle Ministerien beteiligen, die Kommunen fördern.
- Während Projektförderung zeitlich begrenzt bleibt, muss auch der **langfristige Betrieb** entstehender Lösungen in den Blick genommen werden. Es ist denkbar, dass zukünftig die besten Lösungen aus Förderprojekten des Bundes ausgewählt und in den Regelbetrieb überführt werden.³¹ Diese Lösungen würden Kommunen zur Verfügung gestellt werden, Förderprogramme könnten dadurch entfallen. Ein solcher Weg würde – aufgrund dauerhafter Finanzierung – eine Anpassung des Rechtsrahmens erfordern. Er schließt aber an die lauter werdenden Stimmen an, föderale Zuständigkeiten und Finanzierungsverantwortung für die digitale Daseinsvorsorge neu zu klären.³²

²⁹ Die Finanzierung bliebe als Projektförderung zeitlich begrenzt, würde aber mehr Kommunen erreichen als Modellprojektförderung und hätte einen größeren Effekt. Einen ersten Schritt in diese Richtung ging bereits „Heimat 2.0“ (BMWSB), wo aufnehmende Regionen modellhafter Lösungen gemeinsam mit Patenregionen gefördert wurden.

³⁰ Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, 2024

³¹ Seibel, 2024

³² Libbe et al., 2025; Libbe & Scheller, 2024

5.4 Doppelstrukturen abbauen: Digitalförderung ressortübergreifend koordinieren & bündeln

Eine deutliche Bündelung von Förderprogrammen über Ressortgrenzen hinweg ist dringend notwendig. So lassen sich zukünftig Doppelförderungen vermeiden, Fehlanreize abbauen und Haushaltsmittel effizienter einsetzen. Dafür muss eine geeignete Datengrundlage geschaffen werden.

- Zukünftig braucht es eine **ressortübergreifende Koordination der Digitalförderung** des Bundes mit zentraler Zuständigkeit. Diese trägt Sorge, dass 1) keine inhaltlich überlappenden Förderprogramme mehr aufgelegt werden, 2) keine Software mehr gefördert wird, die es schon gibt, 3) durch die unterschiedlichen Ressorts geförderte Software interoperabel ist.
- Diese Zuständigkeit sollte auf Staatssekretärs-Ebene im **Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS)** angesiedelt sein und muss über den Status Quo der Ressortabstimmungen hinausgehen.³³ Auf diese Weise kann auch die Bund-Länder-Abstimmung gebündelt werden. Die fachliche Steuerung bleibt in den Ressorts.
- Ein geeigneter Hebel ist der **Zustimmungsvorbehalt für „wesentliche IT-Ausgaben“**, der im Organisationserlass der Bundesregierung verankert ist. Förderprogramme, in denen Software für Kommunen entwickelt ist, sollten grundsätzlich darunter fallen.³⁴
- Um die Mehrfachentwicklung von Software zu verhindern, sollte zudem eine **einheitliche Datengrundlage** darüber geschaffen werden, welche technischen Lösungen bereits bestehen und nachnutzbar sind. Dies muss über einen einzigen Zugangspunkt und in einheitlicher Semantik auffindbar sein. Grundlage dafür sollten die bestehenden Software-Marktplätze sein, die dafür konsolidiert werden müssen. Notwendig ist zudem eine Inventur über die technischen Lösungen, die in der Vergangenheit gefördert wurden. Eine solche Datengrundlage hilft nicht nur den fördernden Ressorts bzw. der Koordinierung, sondern auch antragstellenden Kommunen ([siehe 5.1](#))
- Die geplante **Vereinheitlichung der Förderdatenbank bzw. zukünftigen Förderzentrale** des Bundes sollte genutzt werden, um eine einheitliche Systematik für alle neuen Förderprogramme umzusetzen. Das betrifft insbesondere auch einheitliche Kategorien zur Softwareentwicklung innerhalb von geförderten Projekten.
- Grundsätzlich sollte eine **ressortübergreifende Zusammenarbeit bei Fördermaßnahmen** der Normalfall werden. Dazu muss bereits in frühen Planungsphasen nach Synergien gesucht werden. Als Grundlage sollten politische Wirkungsziele dienen – etwa die Ziele des Koalitionsvertrags. Anhand derer würden die Ressorts zukünftig Vorschläge für Förderprogramme machen. Anschließend würden diese auf Möglichkeiten für sinnvolle Zusammenarbeit geprüft. Als Resultat würden gemeinsame Förderprogramme aufgesetzt, an denen sich alle betroffenen Ministerien beteiligen.³⁵

³³ Dass solche Koordination sinnvoll ist, zeigt der aus den Ressorts heraus initiierte Smart City / Smart Region - Steuerungskreis um BMWSB, BMEL, BMBF, BMDV und BMWK. Gleichwohl zeigen die Analysen in diesem Papier, dass eine weitere Formalisierung sowie die Ausweitung auf andere Themenfelder notwendig sind.

³⁴ Entsprechend einer Auslegung relevanter Ausgaben, die über den Bereich der „Kern IT“ hinausgeht („Digitalisierung & Transformation“).

³⁵ In diese Richtung geht bereits das Civic-Coding-Programm von BMUV, BMFSFJ und BMAS (das sich in erster Linie an die Zivilgesellschaft richtet, aber auch Kommunen fördert). Während hier unter einem gemeinsamen Dach getrennte Aufrufe veröffentlicht wurden, haben in der Vergangenheit beispielsweise Wirtschafts- und Umweltministerium eine gemeinsame Förderinitiative ins Leben gerufen.



6 Literaturverzeichnis

- Bayerisches Staatsministerium für Digitales. (o. J.). *TwinBy*. TwinBy. Abgerufen 4. Juli 2025, von <https://www.twinby.bayern/de/startseite>
- Benert, V., & Göller, B. (2025). *Klare Ziele, messbare Wirkung: Der neue Koalitionsvertrag muss wirkungsorientiert sein*. Agora Digitale Transformation. https://agoradigital.de/uploads/25-03-10_AD_T_Klare-Ziele-messbare-Wirkung_Wirkungziele-im-Koalitionsvertrag.pdf
- Bertschek, I., Heinemann, F., Breithaupt, P., Niebel, T., Schildknecht, J., Heumann, S., & Mahendran, T. (2025). *Berechnung des Digitalhaushalts: Wie viel investiert der Bund wirklich in die Digitalisierung?* Agora Digitale Transformation & ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung. <https://doi.org/10.5281/ZENODO.14844304>
- Brand, S., & Steinbrecher, J. (2018). *Gut Ding will Weile haben! Warum rufen Kommunen Fördermittel nur zögerlich ab?* (One Pager 168; Volkswirtschaft Kompakt). KfW Research. <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Volkswirtschaft-Kompakt/One-Pager-2018/VK-Nr.-168-November-2018-Foerdermittelabruf.pdf>
- Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat. (2024, November 26). *Interoperabilität von digitalen Systemen in ländlichen Räumen*. BMLEH. <https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/digitales/interop-land.html>
- Bundesrechnungshof. (2024). *Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes* [Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages]. https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2024/umsetzung-onlinezugangsgesetz-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- Bundesregierung. (2024a). *der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU. Mittelabfluss der Smart-Cities-Modellprojekte* (Drucksache 20/13972). Deutscher Bundestag. <https://dserver.bundestag.de/btd/20/142/2014210.pdf>
- Bundesregierung. (2024b). *Gleichwertigkeitsbericht 2024*. https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/gleichwertigkeitsbericht-der-bundesregierung-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=82
- Bundesregierung. (2025). *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU. Effizienz und Strukturen von Förderprogrammen in Deutschland* (Drucksache 20/14646). Deutscher Bundestag. <https://dserver.bundestag.de/btd/20/149/2014909.pdf>
- Denker, P., Reifurth, T., Sprenger, N., Teubel, K., Oedekoven, L., Andrä, C., & Böhn, A. (2025). *Bündelung im Föderalstaat*. Nationaler Normenkontrollrat & PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH. https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Shared-Docs/Downloads/DE/Gutachten/2025-b%C3%BCndelung-im-f%C3%B6deralstaat.pdf?__blob=publicationFile&v=4
- Dingeldey, J., & Hopprich, U. R. (2023). Wenn der Staat dem Staat nicht mehr vertraut. *WirKommunen - Das Magazin der Jungen Bürgermeisterinnen*, 3/2023, 12–13.



- Flögel, F., & Langguth, F. (2022). *Kommunale Finanzen und Fördermittel (2022–01; Forschung aktuell)*. Institut Arbeit und Technik. https://www.iat.eu/media/forschungaktuell_2022-01.pdf
- Großklaus, M. (2022). *Gigabit-Anwendungen für ländliche Räume. Stand und Perspektiven der Anwendung von Gigabit-Netzen ab LTE für die Entwicklung der ländlichen Räume in Deutschland* [Kurzexpertise im Auftrag der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung]. neuland21.
- Großklaus, M. (2024). *Alles auf eine Karte setzen! Von kartenbasierten Beteiligungstools zum Stadtplan der Zukunft*. Agora Digitale Transformation. https://agoradigital.de/uploads/24-09-18_AD_T-Studie_Alles_auf_eine_Karte_setzen.pdf
- Junkernheinrich, M., Ebinger, F., Klieve, L. M., Oebbecke, J., & Karin Welge. (2021). *Kommunale Selbstverwaltung und staatliche Regulierung – Zur Ausgestaltung des Handlungsrahmens durch das Land –* [Bericht der Transparenzkommission des Landes Nordrhein-Westfalen]. <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-6009.pdf>
- Keilmann, U. (2025, Januar 10). Neues Mindset in der Kommunalförderung gefragt. *PUBLICUS*. <https://publicus.boorberg.de/neues-mindset-in-der-kommunalforderung-gefragt/>
- Kohler, H., & Buhr, D. (with Friedrich-Ebert-Stiftung. Abteilung Analyse, Planung und Beratung). (2022). *Wer hat, dem wird gegeben? Blinde Flecken der Förderpolitik im Bereich Wissenschaft, Forschung, Innovation und Technologie*. Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Libbe, J., & Scheller, H. (2024, Dezember 16). Digitale Daseinsvorsorge ist eine Gemeinschaftsaufgabe. *Deutsches Institut für Urbanistik (difu)*. <https://difu.de/18771>
- Libbe, J., Scheller, H., & Ulrich, P. (2025). *Digitale Daseinsvorsorge im „Konzern Kommune“ – zwischen neuen technischen Anforderungen, föderalen Verschiebebahnhöfen und unklarer Finanzierung?* Deutsches Institut für Urbanistik (difu) & Kommunalwissenschaftliches Institut (KWI) der Universität Potsdam. <https://repository.difu.de/handle/difu/318>
- Mahendran, T. (2024). *Government as a Platform: Dezentralität durch gezielte Zentralisierung*. Agora Digitale Transformation. https://www.agoradigital.de/uploads/24-08-22_AD_T_Hypothesenpapier_GaaP_Zentralisierung-als-Weg-zur-digitalen-Verwaltung.pdf
- Mobilikon (o. J.). Abgerufen 7. Juli 2025, von <https://www.mobilikon.de/en/node/1669>
- PD – Berater für die öffentliche Hand GmbH & Deutscher Städtetag. (2021). *Analyse der kommunalen Förderlandschaft (PD-Perspektiven)*. <https://www.pd-g.de/pd-perspektivenreihe/foerdermittelanalyse>
- Peter, R. (2025). Kulturwandel ist kein Luxus, sondern eine Notwendigkeit. In E.-C. Proll (Hrsg.), *Jahrbuch Deutschland+ 2025*. Behörden Spiegel. https://www.behoerden-spiegel.de/wp-content/uploads/2025/02/Deutschland_Plus_2025.pdf
- Peuker, E. (2025). *Rechtliche Spielräume der Bundesministerien zur Förderung der Nachnutzung digitaler Anwendungen in Kommunen*. Agora Digitale Transformation. <https://doi.org/10.5281/zenodo.15827431>
- Ruess, P., & Lindner, R. (2023). Knowledge Management for Smart Cities—Standardization and Replication as Policy Instruments to Foster the Implementation of Smart City Solutions. *Smart Cities*, 6(4), Article 4. <https://doi.org/10.3390/smartcities6040097>



- Seibel, B. (2024). Innovation braucht Infrastruktur. *Tagesspiegel Background Smart City*. <https://background.tagesspiegel.de/smart-city-und-stadtentwicklung/briefing/innovation-braucht-infrastruktur>
- Sixtus, F., Reibstein, L., & Slupina, M. (2020). *Wer schon viel hat, dem wird noch mehr gegeben? Warum der Eigenanteil bei Förderprogrammen strukturschwache Kommunen benachteiligt*. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung & Wüstenrot Stiftung.
- Stumpp, I., Brune, K. L., Klemp, F., Beland, S., Galdiga, L., & Kaltenthaler, T. (2024). *Ex-Post-Evaluationen der Strategiephasen: Befunde aus dem Förderprogramm MPSC*. Koordinierungs- und Transferstelle Modellprojekte Smart Cities. https://www.smart-city-dialog.de/system/files/media/3439/1731063874/KTS_Ex-Post-Evaluation_III_Synopse.pdf
- Zieger, J. (2022, Dezember 22). Stadtnavi vorgestellt – Kommunale Mobilität multimodal, nutzerfreundlich und ganzheitlich gedacht. *Urban Digital*. <https://urban-digital.de/stadtnavi-kommunale-mobilitaet-multimodal-nutzerfreundlich-ganzheitlich/>



Agora Digitale
Transformation

www.agoradigital.de