

Evaluierung des OP EFRE NRW 2014-2020

Beitrag der Neuorganisation der Wettbewerbsverfahren zur Vereinfachung der Programmabwicklung

Spezifische Evaluierung 1.6

Evaluierung des EFRE OP NRW 2014-2020

Beitrag der Neuorganisation der Wettbewerbsverfahren zur Vereinfachung der Programmabwicklung

Spezifische Evaluierung 1.6

Ansprechpartner

Oliver Rohde (DLR-Projektträger)

Dr. Jan-Philipp Kramer (Prognos AG)

Im Auftrag des

Ministeriums für Wirtschaft, Innovation,
Digitalisierung und Energie des Landes
Nordrhein-Westfalen



EUROPÄISCHE UNION
Investition in unsere Zukunft
Europäischer Fonds
für regionale Entwicklung

Diese Bewertung wurde durch die Europäische Union aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) gefördert.

Abschlussdatum

Mai 2021

Gesamtprojektleitung – Prognos AG

Prognos – wir geben Orientierung.

Wer heute die richtigen Entscheidungen für morgen treffen will, benötigt gesicherte Grundlagen. Prognos liefert sie - unabhängig, wissenschaftlich fundiert und praxisnah. Seit 1959 erarbeiten wir Analysen für Unternehmen, Verbände, Stiftungen und öffentliche Auftraggeber. Nah an ihrer Seite verschaffen wir unseren Kunden den nötigen Gestaltungsspielraum für die Zukunft - durch Forschung, Beratung und Begleitung. Die bewährten Modelle der Prognos AG liefern die Basis für belastbare Prognosen und Szenarien. Mit rund 150 Experten ist das Unternehmen an acht Standorten vertreten: Basel, Berlin, Düsseldorf, Bremen, München, Stuttgart, Freiburg und Brüssel. Die Projektteams arbeiten interdisziplinär, verbinden Theorie und Praxis, Wissenschaft, Wirtschaft und Politik. Unser Ziel ist stets das eine: Ihnen einen Vorsprung zu verschaffen, im Wissen, im Wettbewerb, in der Zeit.

Geschäftsführer

Christian Böllhoff

Rechtsform

Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht; Sitz der Gesellschaft: Basel
Handelsregisternummer

Präsident des Verwaltungsrates

Dr. Jan Giller

CH-270.3.003.262-6

Gründungsjahr

1959

Handelsregisternummer

Berlin HRB 87447 B

Arbeitssprachen

Deutsch, Englisch, Französisch

Umsatzsteuer-Identifikationsnummer

DE 122787052

Hauptsitz

Prognos AG

St. Alban-Vorstadt 24
4052 Basel | Schweiz
Tel.: +41 61 3273-310
Fax: +41 61 3273-300

Weitere Standorte

Prognos AG

Goethestr. 85
10623 Berlin | Deutschland
Tel.: +49 30 5200 59-210
Fax: +49 30 5200 59-201

Prognos AG

Domshof 21
28195 Bremen |
Deutschland
Tel.: +49 421 5170 46-510
Fax: +49 421 5170 46-528

Prognos AG

Résidence Palace, Block C
Rue de la Loi 155
1040 Brüssel | Belgien
Fax: +32 280 89 - 947

Prognos AG

Werdener Straße 4
40227 Düsseldorf |
Deutschland
Tel.: +49 211 913 16-110
Fax: +49 211 913 16-141

Prognos AG

Heinrich-von-Stephan-Str. 23
79100 Freiburg |
Deutschland
Tel.: +49 761 766 1164-810
Fax: +49 761 766 1164-820

Prognos AG

Nymphenburger Str. 14
80335 München |
Deutschland
Tel.: +49 89 954 1586-710
Fax: +49 89 954 1586-719

Prognos AG

Eberhardstr. 12
70173 Stuttgart |
Deutschland
Tel.: +49 711 3209-610
Fax: +49 711 3209-609

info@prognos.com |
www.prognos.com |
www.twitter.com/prognos_ag

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	vii
Abkürzungsverzeichnis	ix
Executive Summary	x
1 Einleitung und Untersuchungsauftrag	1
2 Evaluationskonzept	3
2.1 Methodisches Vorgehen	3
2.2 Theory of Change als zentraler Bestandteil der Beitragsanalyse	3
2.3 Analyseschritte und empirische Basis der Evaluierung	5
2.3.1 Qualitative Daten und Methoden	7
2.3.2 Quantitative Daten und Methoden	9
3 Die Umsetzung des OP EFRE NRW im Überblick	13
3.1 Aktuelle Umsetzung der Wettbewerbsverfahren	13
3.2 Veränderungen bei den Wettbewerbsverfahren gegenüber der vorhergehenden Förderperiode	14
4 Bewertung der Durchführung der Wettbewerbsverfahren	18
4.1 Übergreifende Einschätzung zu den Wettbewerbsverfahren	18
4.2 Wettbewerbsphase	22
4.3 Antrags- und Bewilligungsphase	25
4.4 Der Ergebnisindikator „Time to Grant“	28
4.5 Durchführungsphase	31
5 Ergebnisse der Evaluierung	33
5.1 Veränderungen gegenüber der Förderperiode 2007 – 2013	33

5.2	Auswirkungen der neuen Verfahren auf die Dauer von der Förderempfehlung bis zur Bewilligung	34
5.3	Auswirkungen der neuen Verfahren auf die Akzeptanz des Wettbewerbsverfahrens	35
5.4	Akzeptanz der Pauschalen	36
5.5	Effektivität der Prozesse	37
5.6	Effizienz der Prozesse	37
6	Handlungsoptionen	39
6.1	Prozesse	40
6.1.1	Konzeptionierung der Wettbewerbe	40
6.1.2	Verfahrensaspekte	42
6.2	Strukturen	43
6.2.1	Weiterentwicklung der BISAM-Datenbank	43
6.3	Akteure	44
6.3.1	Wissensmanagement	44
6.4	Rechtliche Rahmenbedingungen	44
6.4.1	Pauschalen	44
6.4.2	Vergaberecht	45
6.4.3	Originalbelege	46
7	Fazit	47
	Anhang	48
	Quellen	48
	Ansprechpartner	50
	Impressum	51

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Zeitlicher und organisatorischer Ablauf der Förderung	xii
Abbildung 2: Übersicht der Handlungsoptionen zur weiteren Optimierung der Wettbewerbsverfahren	xiv
Abbildung 3: Überblick zu den Phasen der Programmumsetzung	2
Abbildung 4: Theoretisches Wirkungsmodell der Verfahrensevaluierung	4
Abbildung 5: Empirische Basis der Evaluierung der Verwaltungsverfahren	6
Abbildung 6: Charakterisierung der Teilnehmenden der Onlinebefragungen	10
Abbildung 7: Beteiligung der Teilnehmenden an Wettbewerben und Aufrufen (1. Onlinebefragung)	11
Abbildung 8: Beteiligung der Teilnehmenden an Wettbewerben und Aufrufen (2. Onlinebefragung)	12
Abbildung 9: Zeitlicher und organisatorischer Ablauf der Förderung	14
Abbildung 10: Umgesetzte Handlungsempfehlungen aus der Evaluation der Förderperiode 2007-2013	15
Abbildung 11: Teilweise umgesetzte Handlungsempfehlungen aus der Evaluation der Förderperiode 2007-2013	15
Abbildung 12: Einschätzung der Befragten zu Veränderungen gegenüber der Förderperiode 2007-2013	16
Abbildung 13: Einschätzung der Zuwendungsempfänger zu unterschiedlichen Verfahrensschritten (Teil 1)	19
Abbildung 14: Einschätzung der Zuwendungsempfänger zu unterschiedlichen Verfahrensschritten (Teil 2)	20
Abbildung 15: Bewertung der administrativen Rahmenbedingungen für die Leitmarktförderung	21
Abbildung 16: Prozessschritte in der Wettbewerbsphase	22
Abbildung 17: Motive zur Antragsstellung	23
Abbildung 18: Einschätzung der Zuwendungsempfänger zur Beratung	24
Abbildung 19: Prozessschritte in der Antrags- und Bewilligungsphase	25

Abbildung 20: Bewertung der Antragsphase	28
Abbildung 21: Time to Grant in der aktuellen Förderperiode	30
Abbildung 22: Prozessschritte in der Durchführungsphase	31
Abbildung 23: Durchschnittlicher administrativer Aufwand in Arbeitstagen	32
Abbildung 24: Übersicht der Handlungsoptionen	39

Abkürzungsverzeichnis

AK Evaluierung	Arbeitskreis Evaluierung des OP EFRE NRW 2014-2020
AK ZgS	Arbeitskreis der Zwischengeschalteten Stellen
BB	Bescheinigungsbehörde EFRE
BISAM	Datenbank BISAM 2020-EFRE
DiVa EFRE NRW	Digitaler Verfahrensablauf EFRE NRW (heute: EFRE.NRW.ONLINE)
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EFRE RRL	EFRE Rahmenrichtlinie
ETN	Projekträger Energie, Technologie, Nachhaltigkeit
ESI-Fonds	Europäische Struktur- und Investitionsfonds
GD REGIO	Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
MWIDE	Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OP EFRE NRW	Operationelles Programm NRW 2014 – 2020 für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“
PB	EU-Finanzkontrolle, Prüfbehörde (EFRE)
ToC	Theory of Change
VB	Verwaltungsbehörde [NRW] für den EFRE, Ziel „Wachstum und Beschäftigung“, Europäische Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds)
VKS EFRE NRW	Verwaltungs- und Kontrollsystem 2014-2020 für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung im Zielbereich „Wachstum und Beschäftigung“ in Nordrhein-Westfalen
ZE	Zuwendungsempfänger
ZgS	Zwischengeschaltete Stelle

Executive Summary

Die Spezifische Evaluierung 1.6 adressiert die operative Umsetzung des OP EFRE NRW in der Förderperiode 2014-2020 und fokussiert darin auf das spezifische Ziel 14 „Beschleunigung und Vereinfachung der Bewilligungs- und Durchführungsphase für Zuwendungsempfänger“¹. Vorrangiges Ziel der vorliegenden Evaluierung ist es zu überprüfen, inwiefern eine merkliche Reduzierung des Verwaltungsaufwandes in allen Phasen der Programmumsetzung erreicht wurde, wie es im Ergebnis der Wettbewerbsevaluierung der Förderperiode 2007-2013 empfohlen wurde. Mit der Weiterentwicklung und Anpassung der Wettbewerbsverfahren war die Erwartung verbunden, insbesondere den Ergebnisindikator EI16 „Dauer von der Förderempfehlung bis zur Bewilligung“ („Time to Grant“) nachhaltig positiv zu beeinflussen.

Die Wettbewerbsverfahren im EFRE sind dabei ein wichtiges Element, um ein für die unterschiedlichen Zielgruppen attraktives Programm anzubieten. Damit stellt die Gestaltung der Verfahren einen Hebel dar, um die angestrebten Wirkungen der Wettbewerbe und Projektauftrufe zu erreichen und zu einer Verringerung des Verwaltungsaufwands im OP EFRE NRW beizutragen.

Wie auch die OECD in einem kürzlich veröffentlichten Bericht betont hat, sind qualitativ hochwertige Institutionen und gut funktionierende Verwaltungsstrukturen für die Effektivität und Wirkung der ESI-Fonds von zentraler Bedeutung. Die Qualität und Struktur der Programmumsetzung beeinflusst dabei die Art und Weise, wie Investitionen im Rahmen der europäischen Kohäsionspolitik zu einer stärkeren regionalen Wettbewerbsfähigkeit und einem höheren Wirtschaftswachstum führen können.² Daher lautete eine primäre Zielstellung dieser Evaluierung zu überprüfen, inwiefern eine substantielle Reduzierung des Verwaltungsaufwandes in der **Wettbewerbs-, der Antrags- und Bewilligungs- sowie der Durchführungsphase** erreicht worden ist.

Im Speziellen sollte die Spezifische Evaluierung der Wettbewerbsverfahren im OP EFRE NRW:

- dokumentieren, inwieweit und wie die in der Wettbewerbsevaluation 2007-2013 entwickelten Handlungsempfehlungen umgesetzt wurden,
- belegen, ob die Implementierung der Empfehlungen zu einer höheren Effizienz, Effektivität und Akzeptanz der Wettbewerbsverfahren geführt hat,
- Aufschlüsse geben, ob mit den in der aktuellen Förderperiode eingeführten Verfahrensänderungen auch Beiträge zur Wirkung der Wettbewerbsverfahren („Hebelwirkung“) erzielt werden können und
- Hinweise geben, ob weiterführende Anpassungen im Verfahren zu empfehlen sind, dies ggf. spezifiziert für die einzelnen Leitmärkte bzw. die unterschiedlichen Zielgruppen.

¹ Da die Zuwendungsempfänger/Projektpartner der Förderung über das OP EFRE NRW ausschließlich Unternehmen, Hochschulen, Forschungseinrichtungen oder sonstige Organisationen (z.B. Vereine, kulturelle Einrichtungen, etc.) sind, wird für die Bezeichnung Zuwendungsempfänger/Projektpartner im Sinne der besseren Lesbarkeit in der vorliegenden Publikation ausschließlich die männliche Form verwendet. Diese Form ist als generisches Maskulinum zu verstehen. Grundsätzlich gilt: Im Sinne der besseren Lesbarkeit wird in der vorliegenden Publikation bei Personen- und Berufsbezeichnungen ausschließlich die männliche Form verwendet. Diese Form ist als generisches Maskulinum zu verstehen und schließt alle anderen Formen ausdrücklich mit ein.

² OECD (2020): Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy: Administrative Capacity Building Roadmaps.

Diese Ziele wurden über die Beantwortung von fünf Leit- und Untersuchungsfragen erreicht:³

1. Wie haben sich die Veränderungen der Verfahren auf die **Akzeptanz** des Wettbewerbsverfahrens ausgewirkt?
2. Wie haben sich die Veränderungen der Verfahren auf die **Dauer** von der Förderempfehlung bis zur Bewilligung ausgewirkt?
3. Wie ist die **Akzeptanz** der Pauschalen?
4. Wie **effektiv** ist der Prozess heute, vor allem aus Sicht der Zuwendungsempfänger?
5. Wie **effizient** ist der Prozess?

Die Verfahrensevaluierung betrachtete **alle Phasen der Umsetzung des OP EFRE NRW**; von der Wettbewerbsphase über die Antrags- und Bewilligungsphase bis hin zur Durchführungsphase. Für die Analyse der **Vereinfachungspotenziale** mit Fokus auf die Durchführungsphase wurde im Rahmen der begleitenden Evaluierung des OP EFRE NRW ein separates Gutachten erstellt.⁴ Mit diesem Gutachten bestehen für die Durchführungsphase Schnittmengen, die vorgelagerten Phasen wurden allerdings bisher nicht eingehend betrachtet. Daher thematisiert die vorliegende Evaluierung sowie die abgeleiteten Handlungsoptionen alle Phasen der Umsetzung. Für die Verfahrensevaluierung wurden unterschiedliche Quellen herangezogen:

- Die Analyse der vorhandenen Daten und Dokumente der EFRE-Verwaltungsbehörde (im Einzelnen der Daten der BISAM-Datenbank, das Verwaltungs- und Kontrollsystem 2014 – 2020 für den EFRE NRW und die dort genannten Referenzdokumente sowie die Bekanntmachungstexte der Wettbewerbe und Aufrufe)
- Zwei Onlinebefragungen der Zuwendungsempfänger der laufenden Förderperiode
- Explorative Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltungsbehörde, aller Zwischengeschalteten Stellen⁵ sowie der Prüfbehörde und der Bescheinigungsbehörde
- Workshops mit dem Arbeitskreis der Zwischengeschalteten Stellen und dem Arbeitskreis Evaluierung für das OP EFRE NRW⁶
- Fallstudien-Interviews mit Vertretern aus Fachreferaten für Aufrufe und Wettbewerbe im OP EFRE NRW, Zuwendungsempfängern aus Hochschulen, Unternehmen, KMU sowie Verbänden und Multiplikatoren aus Nordrhein-Westfalen.

Zu Beginn der aktuellen Förderperiode 2014-2020 wurden in Nordrhein-Westfalen zahlreiche Veränderungen bei den administrativen Prozessen für das EFRE Programm vorgenommen. Die Grundlage bildeten Handlungsempfehlungen aus einem Gutachten zu Wettbewerbsverfahren von Deloitte & Touche aus dem Jahr 2014. Die dortigen Handlungsempfehlungen zielten auf alle

³ Die Leitfragen basieren auf dem Bewertungsplan des OP EFRE NRW 2014-2020. Stand 16.09.2015.

⁴ Prognos AG/DLR-PT (2019): Analyse zu den Vereinfachungspotenzialen im EFRE NRW; Vertiefende Analyse im Rahmen der Evaluierung des OP EFRE NRW 2014-2020.

⁵ Zu den neun ZgS gehören in der EFRE-Förderperiode 2014 – 2020 die Dezernate 34 der Bezirksregierungen des Landes Nordrhein-Westfalen, das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (LANUV), die im Forschungszentrum Jülich angesiedelte Leitmarkagentur, die IBP IHK-Beratungs- und Projektgesellschaft mbH sowie die Landes-Gewerbeförderungsstelle des nordrhein-westfälischen Handwerks (LGH).

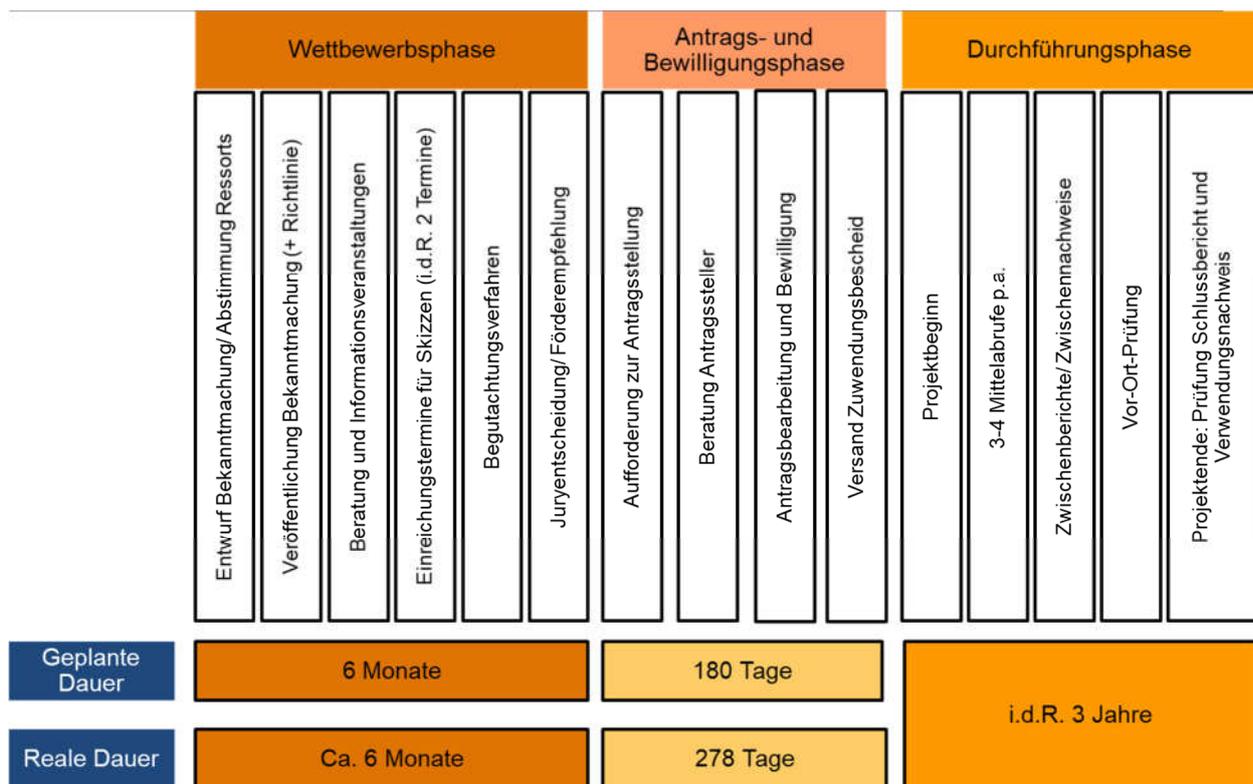
⁶ Der Arbeitskreis Evaluierung (AK Evaluierung) ist ein unabhängiges Gremium, welches durch die EFRE-Verwaltungsbehörde NRW eingerichtet wurde. Der AK Evaluierung ist mit ausgewählten Personen und Vertretern von Institutionen besetzt und leistet einen inhaltlich-fachlichen Beitrag zu den für das OP EFRE NRW durchgeführten Evaluationen. Bei der Besetzung ist das Gesamtprogramm in seinen Förderschwerpunkten umfassend abgebildet. Das technisch-methodische Know-how der Mitglieder im Bereich Evaluationen wird ebenso berücksichtigt. Das Gremium wird von der Verwaltungsbehörde anlassbezogen einberufen und federführend geleitet. Die Zusammensetzung kann je nach Bedarfslage und mit Zustimmung des Begleitausschusses angepasst werden.

Phasen der Programmumsetzung, von der Konzeption der Wettbewerbe über die Antrags- und Bewilligungsphase bis zur Förderung während der Durchführungsphase.

Ein großer Teil der damaligen Handlungsempfehlungen wurde umgesetzt und zeigt bereits Wirkung, wie die positive Resonanz bei den einzelnen Akteuren der Programmumsetzung zeigt.

Dabei ist nach den einzelnen Phasen der Umsetzung zu differenzieren: Insbesondere in der Wettbewerbsphase, aber auch in der Antrags- und Bewilligungsphase sind Verbesserungen erzielt worden. Dies zeigt sich beispielsweise bei der deutlichen Reduzierung der Zeitspanne zwischen Förderempfehlung und Bewilligung („Time to Grant“). So lag dieser Wert in der vorhergehenden **Förderperiode 2007-2013 bei 417 Tagen, während in der aktuellen Förderperiode zum 30.09.2020 ein Wert von 278 Tagen erreicht wird.**⁷ Damit wird der im OP angegebene Zielwert von 180 Tagen noch nicht erreicht. In einzelnen Programmteilen wird dieser Wert jedoch bereits für einen größeren Teil der Vorhaben erreicht. Gründe für das Überschreiten des Zielwerts sind unter anderem Überarbeitungsschleifen zwischen Bewilligungsbehörde (ZgS) und Antragsteller, die durch Nachforderungen und unklare Angaben entstehen, die beihilferechtliche Prüfung sowie die Klärung der Kofinanzierung.

Abbildung 1: Zeitlicher und organisatorischer Ablauf der Förderung



Quelle: DLR-PT (2021); BISAM-Datenbank (Time-to-Grant), Stand 30.09.2020.

⁷ Stand der Berechnung: BISAM-Auswertung zum 30. September 2020.

Insgesamt wurden vor allem in der Wettbewerbsphase und der Antrags- und Bewilligungsphase zahlreiche Verbesserungen in den Wettbewerbsverfahren erreicht. Davon profitieren sowohl die Antragsteller als auch die beteiligten Verwaltungsakteure, vor allem die Zwischengeschalteten Stellen (im Folgenden ZgS). Verwaltungsseitig wurde von allen Betroffenen das Zusammenspiel zwischen ZgS, Verwaltungsbehörde und den für die einzelnen Wettbewerbe und Aufrufe zuständigen Fachreferaten positiv eingeschätzt. Auch die Reduktion der Anzahl der ZgS wurde von den Verwaltungsakteuren als Erleichterung erlebt. Weitere positive Aspekte betreffen neben der Reduzierung der Bearbeitungszeit in der Antragsphase auch die Einführung der Ausgabenpauschalen, welche vor allem in der Antragstellung zu Erleichterungen geführt haben sowie die Beratungsleistungen seitens der ZgS, die sehr positiv bewertet worden sind.

Insbesondere in der Durchführungsphase sehen alle Akteure aber noch Verbesserungspotenziale. Diese betreffen die Prozesse, die Strukturen der Programmumsetzung, das Zusammenspiel der Akteure der Programmumsetzung und die rechtlichen Rahmenbedingungen, die durch die EU-Regularien und das Landesrecht, vor allem durch die nordrhein-westfälische Haushaltsordnung, vorgegeben sind.

Die als Antwort auf die Verbesserungspotenziale entwickelten **Handlungsoptionen** betreffen dabei häufig mehrere Phasen der Programmumsetzung. Bei der Entwicklung der Handlungsoptionen wurde berücksichtigt, dass regulative und europa- oder landesrechtliche Rahmenbedingungen einen erheblichen Einfluss auf die Umsetzung des Operationellen Programms in Nordrhein-Westfalen ausüben.⁸ Diese rechtlichen Rahmenbedingungen liegen im Allgemeinen außerhalb der direkten Gestaltungsmöglichkeiten der Verwaltungsbehörde⁹; sie beeinflussen jedoch stark ihre Fähigkeit, die OP-Investitionen reibungslos zu verwalten.

⁸ Die EFRE-Rahmenrichtlinie (EFRE RRL) harmonisiert EU- und Landesrecht für alle Zuwendungen aus dem OP EFRE NRW 2014-2020. Diese Vereinheitlichung erleichtert die Projektabwicklung.

⁹ Laut einem OECD-Bericht ist der „operative Kontext“ und der Spielraum einer Verwaltungsbehörde durch ‚legislation and regulations established at the European Union (EU) and national levels, as well as through the Management and Control System‘ bedingt. OECD (2020): Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy: Administrative Capacity Building Roadmaps.

Abbildung 2: Übersicht der Handlungsoptionen zur weiteren Optimierung der Wettbewerbsverfahren



Quelle: DLR-PT/Prognos AG (2021).

Die Dimension „**Prozesse**“ in den Handlungsoptionen adressiert die Aspekte „Konzeptionierung der Fördermaßnahmen“ und „Verfahrensaspekte“:

- Eine frühzeitige Beteiligung der ZgS bei der Konzeption der Wettbewerbe und Aufrufe, um das Programm in der Durchführungsphase einfacher umzusetzen.
- Die Veröffentlichung der Bekanntmachungen möglichst frühzeitig in der Förderperiode.

Das Themenfeld „**Strukturen**“ betrifft im Kern die Weiterentwicklung der BISAM-Datenbank. Diese könnte zukünftig weitere Schritte der Programmumsetzung begleiten, etwa über eine Schnittstelle für die Kommunikation mit Zuwendungsempfängern.

Eine Handlungsoption adressiert das Thema des Wissensmanagements zwischen den beteiligten **Verwaltungsakteuren**, um die einheitliche Programmumsetzung weiter zu unterstützen.

Die **rechtlichen Rahmenbedingungen** betreffen:

- die Fortführung der in der aktuellen Förderperiode eingeführten Ausgabenpauschalen,
- Erleichterungen beim Vergaberecht für Zuwendungsempfänger sowie
- Vereinfachungen beim Umgang mit Originalbelegen für Zuwendungsempfänger.

1 Einleitung und Untersuchungsauftrag

Die Spezifische Evaluierung 1.6 adressiert die Prioritätsachse 5: Technische Hilfe des OP EFRE NRW 2014-2020 und fokussiert darin das spezifische Ziel 14 „Beschleunigung und Vereinfachung der Bewilligungs- und Durchführungsphase für Zuwendungsempfänger“. Vorrangiges Ziel der vorliegenden Evaluierung ist es zu überprüfen, inwiefern eine merkliche Reduzierung des Verwaltungsaufwandes in der Antrags- und Bewilligungsphase erreicht wurde, wie es im Ergebnis der Wettbewerbsevaluierung der Förderperiode 2007-2013 empfohlen wurde. Weiterhin wird auch der Verwaltungsaufwand in der Wettbewerbsphase und der Durchführungsphase der geförderten Projekte untersucht. Mit der Weiterentwicklung und Anpassung der Wettbewerbsverfahren war die Erwartung verbunden, insbesondere den programmspezifischen Ergebnisindikator EI16 „Dauer von der Förderempfehlung bis zur Bewilligung“ („Time to Grant“) nachhaltig positiv zu beeinflussen.

Die Evaluierung nimmt neben dem zentralen Indikator EI16 auch die Umsetzung der Handlungsempfehlungen zur Vereinfachung der Programmabwicklung aus der Wettbewerbsevaluierung 2007-2013 in den Blick.¹⁰ Untersuchungsleitende Fragestellungen dieser Verfahrensevaluierung sind laut Bewertungsplan des OP EFRE NRW 2014-2020 wie folgt:¹¹

1. Wie haben sich die Veränderungen der Verfahren auf die **Akzeptanz** des Wettbewerbsverfahrens ausgewirkt?
2. Wie haben sich die Veränderungen der Verfahren auf die **Dauer** von der Förderempfehlung bis zur Bewilligung ausgewirkt?
3. Wie ist die **Akzeptanz** der Pauschalen?
4. Wie **effektiv** ist der Prozess heute, vor allem aus Sicht der Zuwendungsempfänger?
5. Wie **effizient** ist der Prozess?

Dabei gilt es zu prüfen, wie die Umsetzung der Handlungsempfehlungen des Gutachtens von 2014 konkret erfolgt ist und welche Wirkungen die entsprechenden Verfahrensänderungen auf die Vereinfachung der Wettbewerbsverfahren aus Sicht der Zuwendungsempfänger und der Verwaltungsakteure erzielt haben. Bei der Untersuchung dieser Wirkungen wurde nach den beteiligten Akteuren (z.B. Zuwendungsempfängern [ZE]; Zwischengeschalteten Stellen [ZgS]¹², Prüf- und Bescheinigungsbehörde sowie Verwaltungsbehörde) in allen Phasen der Umsetzung des OP EFRE NRW differenziert, um Aussagen aus unterschiedlichen Perspektiven erzielen und Optionen unter Abwägung der Effekte für einzelne Verwaltungsakteure entwickeln zu können.

¹⁰ Deloitte & Touche GmbH (2014): Evaluierung von wettbewerblichen Auswahlverfahren des Ziel 2-Programms (2007-2013).

¹¹ Die Untersuchung basiert auf dem Bewertungsplan des OP EFRE NRW 2014-2020. Stand 16.09.2015.

¹² Zu den neun ZgS gehören in der EFRE-Förderperiode 2014 – 2020 die Dezernate 34 der Bezirksregierungen des Landes Nordrhein-Westfalen, das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (LANUV), die im Forschungszentrum Jülich angesiedelte Leitmarkagentur, die IBP IHK-Beratungs- und Projektgesellschaft mbH sowie die Landes-Gewerbeförderungsstelle des nordrhein-westfälischen Handwerks (LGH).

Die Verfahrensevaluierung betrachtete **alle Phasen der Umsetzung des OP EFRE NRW**; von der Wettbewerbsphase über die Antrags- und Bewilligungsphase bis hin zur Durchführungsphase.

Für die Analyse der **Vereinfachungspotenziale** mit Fokus auf die Durchführungsphase wurde im Rahmen der begleitenden Evaluierung des OP EFRE NRW ein separates Gutachten erstellt.¹³ Mit diesem Gutachten bestehen für die Durchführungsphase Schnittmengen, die vorgelagerten Phasen wurden allerdings bisher nicht eingehend betrachtet. Daher thematisiert die vorliegende Evaluierung sowie die abgeleiteten Handlungsoptionen (vgl. Kapitel 6) alle Phasen der Umsetzung.

Die Evaluierung der Wettbewerbsverfahren begann im Oktober 2017 und wurde im März 2020 abgeschlossen. Die empirischen Erhebungen fanden zwischen Frühjahr 2018 und Herbst 2019 statt.

Abbildung 3: Überblick zu den Phasen der Programmumsetzung



Quelle: DLR-PT/Prognos AG (2021).

Neben der **Dauer** des Antrags- und Bewilligungsprozesses wurden bei der Evaluierung vertieft die Aspekte **Effizienz**, **Effektivität** und **Akzeptanz des Verfahrens** bewertet. Nur in dieser Gesamtschau kann eine belastbare und aussagekräftige Bewertung hinsichtlich der Entwicklung der Antrags- und Bewilligungsprozesse erfolgen.

Eine weitere Evaluierungsfrage ist, ob Entlastungen in einer der Phasen zu Mehrbelastungen in den anderen Phasen führen könnten. Die Evaluierung hat sich dabei primär auf die Umsetzung der Wettbewerbe und Projektaufrufe im Rahmen des OP EFRE NRW konzentriert.

¹³ Prognos AG/DLR-PT (2019): Analyse zu den Vereinfachungspotenzialen im EFRE NRW; Vertiefende Analyse im Rahmen der Evaluierung des OP EFRE NRW 2014-2020.

2 Evaluationskonzept

2.1 Methodisches Vorgehen

Die spezifische Evaluierung 1.6 folgt methodisch dem theoriebasierten Evaluationskonzept der „Contribution Analysis“ nach Mayne (2011).¹⁴ Die Contribution Analysis, oder auch Beitragsanalyse, konzentriert sich auf "Kausalzusammenhänge und erklärende Schlussfolgerungen zwischen beobachteten Veränderungen und spezifischen Interventionen".^{15,16}

Im Gegensatz zu den Wirkungsevaluationen der Förderung stellt die spezifische Evaluierung 1.6 auf die Prozesse der Förderung ab (Verfahrensevaluation). Eine Wirkung von Veränderungen in den Prozessen könnte eine reibungslose und effiziente Programmumsetzung sein, die die Attraktivität des Programms für alle Beteiligten steigert. Damit können effiziente Verfahren die Basis für weitergehende Wirkungen der Förderung sein.

2.2 Theory of Change als zentraler Bestandteil der Beitragsanalyse

Ein zentraler Bestandteil der Beitragsanalyse sind die sog. „**Theorien der Veränderung**“ oder „**Theories of Change**“ (ToC), welche eine umfassendere Form der Interventionslogik darstellen. Der Soziologe Frans Leeuw (2012) definiert eine Theory of Change wie folgt: Eine Theorie des Wandels sei “[a heuristic framework] to describe the set of assumptions that explain both the mini-steps that lead to the long-term goal and the connections between policy or programme activities and outcomes that occur at each step of the way”.¹⁷ Eine gute ToC muss plausibel, erreichbar und überprüfbar sein.

Die folgende Abbildung zeigt die Theory of Change, die als Grundlage für die spezifische Evaluierung der Verfahren entwickelt wurde. Die Abbildung beschreibt die verschiedenen Schritte und Kausalbeziehungen, welche zu den intendierten Veränderungen beitragen sollen.

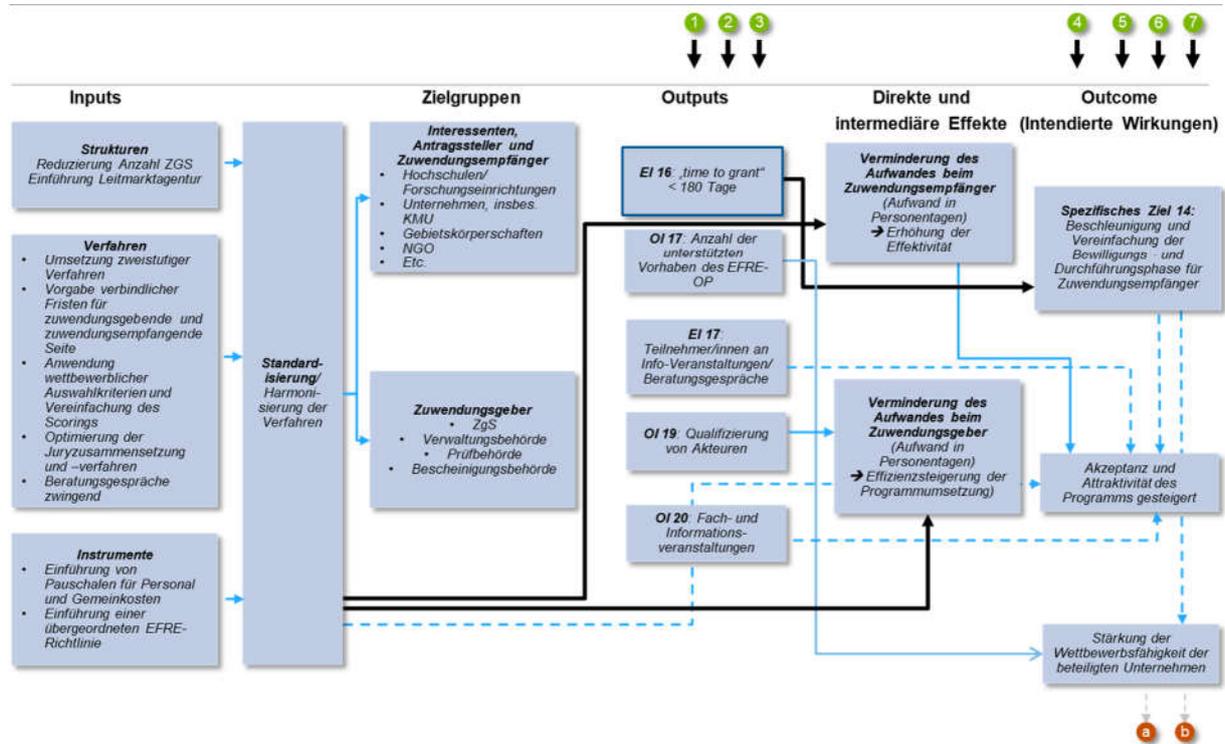
¹⁴ John Mayne, 'Contribution analysis: addressing cause and effect', in: Robert Schwartz/Kim Forss/Mita Marra (Hrsg.), Evaluating the Complex, New Brunswick (2011), S. 53-96.

¹⁵ DG REGIO (2013): EVALSED Sourcebook: Method and Techniques. Regional and Urban policies, S. 55. Brüssel.

¹⁶ Eine detaillierte Beschreibung der Kontributionsanalyse findet sich im Abschlussbericht der spezifischen Evaluierung 1.1 (Wirkungsevaluation der Leitmarktförderung).

¹⁷ Frans L. Leeuw: 'Linking theory-based evaluation and contribution analysis: Three problems and a few solutions', in: Evaluation, 18 (3) 2012, S. 348-363.

Abbildung 4: Theoretisches Wirkungsmodell der Verfahrensevaluierung

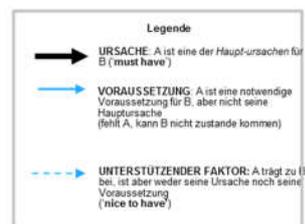


Annahmen und externe Faktoren

1. Beteiligungsregeln/ Förderquoten
2. Durch Wettbewerb höhere Qualität der Anträge als in vorheriger Förderperiode
3. Beitrag Zuwendungsempfänger zu schnelleren Verfahren
4. Konkurrenzprogramme können sich auf Attraktivität de OP EFRE auswirken
5. Änderungen in Antrags- und Durchführungsphase (Formulare; Berichtspflichten) können zu Verzögerungen führen
6. Vorschriften zur Haushaltsführung (bspw. vorläufige Haushaltsführung verzögert Bewilligungsprozess)
7. Regelungen und Maßnahmen zum E-Government (digitale Aktenführung)

Indirekte und weitere Effekte

- a. Schnellere Umsetzung guter Projekte unterstützt struktur- und innovationspolitische Ziele
- b. Erfahrungen in Durchführungsphase beeinflussen Verhalten der Antragssteller und Zuwendungsempfänger bei zukünftigen Aufrufen und Wettbewerben



Quelle: DLR-PT/Prognos AG (2021).

Die Theory of Change für die spezifische Evaluierung 1.6 umfasst sechs zentrale Elemente:

- **Inputs:** Veränderung der Prozesse und Strukturen bei der Umsetzung des OP EFRE NRW.
- **Projekte (Outputs):** Die direkte Umsetzung der Verfahren im OP EFRE NRW, die sich in den Output- und Ergebnisindikatoren für die Technische Hilfe widerspiegeln.
- **Direkte Effekte:** Effekte, die direkt durch die Prozesse und Strukturen zur Umsetzung erzeugt werden, wie der Aufwand für Zuwendungsempfänger und -geber.
- **Indirekte und weiterführende Effekte:** Effekte, die indirekt durch die Wettbewerbsverfahren generiert werden, aber direkt vom OP EFRE NRW beabsichtigt sind. Sie beziehen sich auf die schnellere und effizientere Umsetzung der geförderten Projekte sowie das Verhalten der Geförderten in zukünftigen Programmen.

- **Intendierte Veränderungen:** Die intendierten Veränderungen umfassen die spezifischen Ziele, die das OP EFRE NRW verfolgt. Sie werden maßgeblich durch die Ergebnisindikatoren ausgedrückt.
- **Externe Faktoren:** Faktoren und Umstände, die nicht Teil der Kausalkette der EU-Unterstützung im engeren Sinne sind, aber einen erheblichen Einfluss auf die Erreichung der beabsichtigten Veränderungen haben. Dies sind:
 - **Einflussfaktoren:** Faktoren, die zusätzlich zu den EU-Fonds Bestandteile des "Kausalpakets" der Projektumsetzung sind (z. B. konkurrierende Programme anderer Zuwendungsgeber, Rechtsvorschriften, die auch die Wettbewerbsverfahren beeinflussen).
 - **Zentrale Annahmen:** Faktoren, die von den Entscheidungsträgern als gegeben angesehen werden und die es ermöglichen, die Programmwirkungen zu entfalten (z.B. im Kontext der Verfahren übergreifende Regulierungen und Trends, beispielsweise zur Digitalisierung in der Verwaltung).

2.3 Analyseschritte und empirische Basis der Evaluierung

Die Umsetzung der Evaluierung erfolgte in vier Arbeitsschritten:

Die Konzeptionsphase (**Arbeitsschritt 1**) diente dazu, ein gemeinsames Verständnis des Auftrags zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer zu schaffen, den organisatorischen Rahmen zu setzen und das Evaluierungskonzept als konzeptionelle und planerische Grundlage für die Evaluierung weiterzuentwickeln. Dazu gehörte u. a. die Definition der Untersuchungsschwerpunkte (inkl. einer Betrachtung von Projektaufufen sowie der Wettbewerbs- und Durchführungsphase) sowie die Sichtung der in der Datenbank BISAM 2020-EFRE zur Verfügung stehenden und ggf. weiteren relevanten Daten. Als Ausgangspunkt für die Bewertung der in der aktuellen Förderperiode eingeführten Veränderungen wurde die Wettbewerbsevaluierung für die Förderperiode 2007-2013 herangezogen, die Clusterwettbewerbe als auch Wettbewerbe zu Querschnittsthemen adressierte.¹⁸

Zur Erfassung der Programmumsetzung enthält das OP EFRE NRW auch Indikatoren zur Erfassung von Kommunikationsaktivitäten und der Anzahl der gesamten geförderten Vorhaben. Da diese Indikatoren nicht spezifisch für den Untersuchungsgegenstand der Spezifischen Evaluierung 1.6 sind, werden diese im Folgenden nicht weiter betrachtet. Dies betrifft die Indikatoren zu Informationsveranstaltungen, Beratungsgesprächen, Fach- und Informationsveranstaltungen und zur Qualifizierung von Akteuren. Diese Aspekte werden in der Spezifischen Evaluierung 1.7 zur Kommunikationsstrategie vertieft betrachtet.

Vor dem Hintergrund der evaluierungsleitenden **Theory of Change** sind im Sinne der hier umgesetzten Verfahrensevaluierung als Inputs die Maßnahmen zur Verminderung des Verwaltungsaufwandes zu sehen. Konkrete direkte Effekte bestehen in der Verkürzung der Antrags- und Bewilligungsphase und der damit verbundenen Minimierung des Verwaltungsaufwandes. Die im spezifischen Ziel 14 „Beschleunigung und Vereinfachung der Bewilligungs- und Durchführungsphase für Zuwendungsempfänger“ damit verknüpften Outputindikatoren stellen nach dem OP EFRE NRW OI17 „Anzahl der unterstützten Vorhaben des EFRE-OP“ und OI19 „Anzahl der neu qualifizierten, an der Programmumsetzung beteiligten Akteure“ dar.

Ziel des **Arbeitsschrittes 2** (Erhebung von Daten und Informationen) war es, sämtliche erforderliche Daten und Informationen zur Bewertung der Verfahren als Grundlage für die nachfolgende

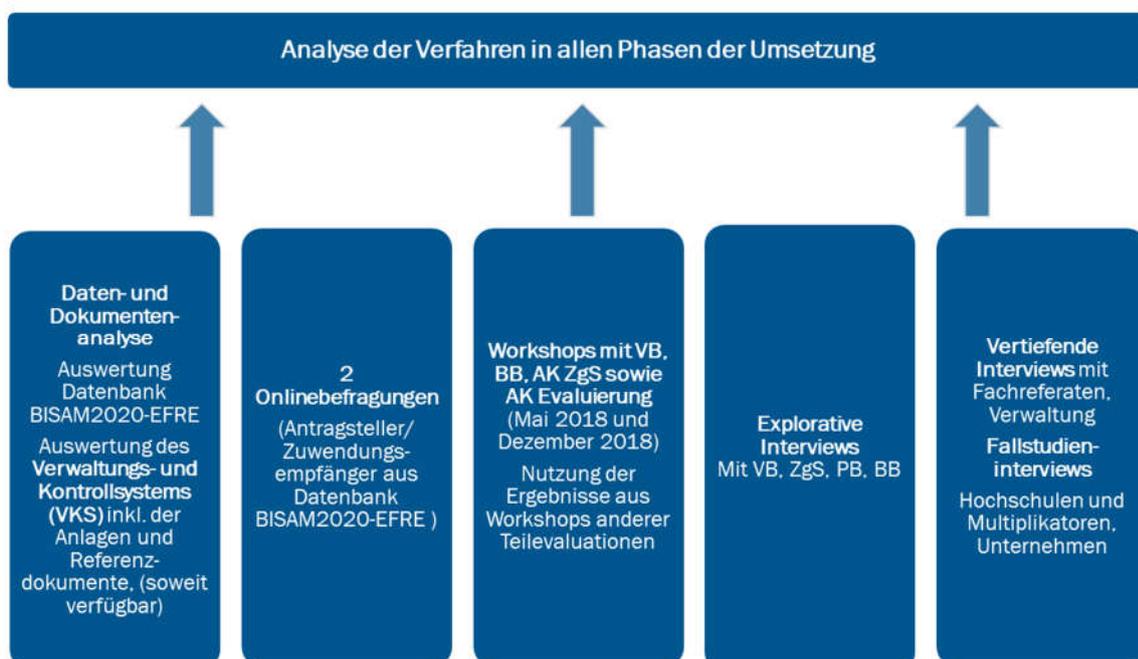
¹⁸ Deloitte & Touche (2014): Evaluierung von wettbewerblichen Auswahlverfahren des Ziels 2-Programms (2007-2013).

Analyse und Bewertung zu erhalten. Es erfolgte auch die Abstimmung mit anderen Evaluierungen, z.B. 1.1 (Innovationsförderung) und 1.7 (Kommunikationsstrategie), um den Gesamtprozess effizient und ökonomisch umsetzen zu können und die Belastung der Zuwendungsempfänger (ZE) durch mehrere, womöglich zeitgleiche Befragungen zu minimieren. Zudem fanden zwei Workshops mit an der Programmumsetzung beteiligten Einrichtungen statt. Ferner wurden eine Onlinebefragung aller Zuwendungsempfänger sowie Interviews durchgeführt. Eine weitere Onlinebefragung und vertiefende Fallstudieninterviews wurden vom dritten Quartal 2019 bis zum Februar 2020 durchgeführt (vgl. zur Methodik 2.3.1 Qualitative Daten und Methoden und 2.3.2 Quantitative Daten und Methoden).

In **Arbeitsschritt 3** erfolgt die Analyse der vorliegenden Ergebnisse mit Blick auf die Beantwortung der untersuchungsleitenden Evaluierungsfragen. Bereits unmittelbar nach der Datenerhebung erfolgten erste Auswertungen und eine Strukturierung der Ergebnisse. In einem Workshop mit den ZgS im Mai 2018 wurden detailliert die Verfahren während der einzelnen Phasen der Umsetzung des OP EFRE NRW diskutiert. Im Dezember 2018 hat ein Validierungsworkshop mit der Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörde sowie den Mitgliedern des AK ZgS und des AK Evaluierung stattgefunden, um die Gültigkeit der Ergebnisse zu diskutieren und zu schärfen.

Im **Arbeitsschritt 4** (Berichtslegung) wurden gemeinsam mit der EFRE VB und dem Arbeitskreis Evaluierung - im Rahmen eines Abschluss-Workshops im Januar 2020 - Kernergebnisse der Evaluation und die daraus abgeleiteten Handlungsoptionen diskutiert.

Abbildung 5: Empirische Basis der Evaluierung der Wettbewerbsverfahren



Quelle: DLR-PT/ Prognos AG (2021).

Im Speziellen sollte die Spezifische Evaluierung der Wettbewerbsverfahren im OP EFRE NRW:

- dokumentieren, inwieweit und wie die in der Wettbewerbsevaluation 2007-2013 entwickelten Handlungsempfehlungen umgesetzt wurden,
- belegen, ob die Implementierung der Empfehlungen zu einer höheren Effizienz, Effektivität und Akzeptanz der Wettbewerbsverfahren geführt hat,
- Aufschlüsse geben, ob mit den in der aktuellen Förderperiode eingeführten Verfahrensänderungen auch Beiträge zur Wirkung der Wettbewerbsverfahren („Hebelwirkung“) erzielt werden können und
- Hinweise geben, ob weiterführende Anpassungen im Verfahren zu empfehlen sind, dies ggf. spezifiziert für die einzelnen Leitmärkte bzw. die unterschiedlichen Zielgruppen.

2.3.1 Qualitative Daten und Methoden

Dokumentenanalyse

Die methodische Basis der Evaluierung bildete die Analyse der relevanten Programmdokumente, insbesondere des Verwaltungs- und Kontrollsystems (VKS). Ergänzend wurden die Referenzdokumente des VKS betrachtet, um ein umfassendes Bild der Verfahren zu gewinnen. Diese Dokumente waren im Einzelnen:

- das Flussdiagramm der Struktur des Systems
- das Abkommen über die Auswahl von Vorhaben zur nachhaltigen Stadtentwicklung
- die Auswahlkriterien des Operationellen Programms NRW 2014-2020 für den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ (OP EFRE NRW)
- die Beschreibung der Auswahlverfahren.

Zudem floss die „Evaluierung von wettbewerblichen Auswahlverfahren des Ziel 2-Programms (2007-2013)“ von Deloitte & Touche aus dem Jahr 2014 in die Analyse ein, um die dortigen Handlungsempfehlungen zu überprüfen.¹⁹ Weiterhin wurden öffentlich verfügbare Unterlagen und Dokumente, wie die Bekanntmachungstexte der Aufrufe und Wettbewerbe genutzt, um ein Verständnis für die Prozesse in der Wettbewerbs- sowie der Antrags- und Bewilligungsphase und der Durchführungsphase zu entwickeln. Um die europäische Diskussion über Reformen bei den Verwaltungsverfahren und -prozessen in der europäischen Regional- und Strukturpolitik abzubilden, wurden auch entsprechende Reports der GD REGIO und der OECD konsultiert.

Explorative Interviews

Um ein umfassendes Bild zur Programmumsetzung zu gewinnen, wurden mit allen an der Umsetzung beteiligten Akteuren explorative Interviews durchgeführt. Die leitfadengestützten Interviews wurden je nach Verfügbarkeit der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner telefonisch oder persönlich durchgeführt. Dabei nahmen jeweils zwei Mitglieder des Evaluationsteams teil, um eine kontinuierliche Dokumentation der Gespräche sicherzustellen. Explorative Interviews wurden mit Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltungsbehörde im MWIDE NRW, den neun Zwischengeschalteten Stellen, der Bescheinigungsbehörde im MWIDE NRW sowie der Prüfbehörde im Ministerium der Finanzen NRW geführt.

¹⁹ Deloitte & Touche GmbH (2014): Evaluierung von wettbewerblichen Auswahlverfahren des Ziel 2-Programms (2007-2013).

Stakeholder- Workshops

In einem Stakeholder-Workshop im Mai 2018 im MWIDE wurden gemeinsam mit der Verwaltungsbehörde und den ZgS Aspekte der Spezifischen Evaluierung diskutiert, um Erkenntnisse für das weitere Vorgehen zu gewinnen. Dies galt für die Wettbewerbe und Projektaufufe in allen Phasen, von der Wettbewerbsphase über die Antrags- und Bewilligungsphase bis hin zur Umsetzung. Im Einzelnen wurden folgende Aspekte thematisiert:

- Vorstellung des Evaluationsansatzes
- Vorstellung der ersten Analyseergebnisse
- Reflektion über die in der aktuellen Förderperiode neu eingeführten Maßnahmen
- Diskussion der Ergebnisse und des weiteren Vorgehens anhand von Thesen zur Programmumsetzung
- Identifikation möglicher Hürden bei der Programmumsetzung
- Identifikation von Themen, die in der Onlinebefragung vertieft werden sollten

Die während des Workshops gewonnenen weitergehenden Erkenntnisse zur Programmumsetzung aus Sicht der Zuwendungsgeber flossen in die Interviews mit Zuwendungsempfängern ein.

Ein Validierungsworkshop im Dezember 2018 im MWIDE mit der Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörde sowie den Zwischengeschalteten Stellen und dem Arbeitskreis Evaluierung wurde genutzt, um die bisherigen Erkenntnisse zu problematischen Aspekten der Programmumsetzung vertieft zu diskutieren. Dabei wurden verschiedene Ansätze zur Vereinfachung der Wettbewerbsverfahren im Hinblick auf die rechtliche und organisatorische Umsetzbarkeit sowie auf die daraus resultierenden Entlastungen mit den Teilnehmenden diskutiert.

Im Mai 2019 fand im MWIDE im Rahmen der spezifischen Evaluierung 1.7 „Umsetzung der Kommunikationsstrategie“ ein Fokusgruppengespräch mit Zuwendungsempfängern und Begünstigten statt. Die während des Gesprächs getätigten Aussagen zu administrativen Aspekten wurden genutzt, um die Erkenntnisse zur spezifischen Evaluierung 1.6 zu validieren. Im Abschlussworkshop mit der Verwaltungsbehörde und dem AK Evaluierung im Januar 2020 wurden weiterhin weitere Erkenntnisse mit Blick auf die Handlungsoptionen gewonnen.

Vertiefende Interviews

Um die Erfahrungen der Zuwendungsempfänger mit der Programmumsetzung vertieft zu analysieren, wurden Interviews mit Multiplikatoren aus Wirtschaft und Kommunen (7 Interviews) geführt sowie mit Vertreterinnen und Vertretern von nordrhein-westfälischen Hochschulen (8 Interviews) und Unternehmen (7 Interviews), die Zuwendungsempfänger in der Förderperiode 2014-2020 sind. Bei den Hochschulen wurde darauf geachtet, dass sowohl Hochschulen mit einer relativ hohen Anzahl von EFRE-Projekten in der aktuellen Förderperiode, aber auch Hochschulen mit wenig Erfahrungen in der laufenden Förderperiode interviewt wurden. Weiterhin wurden Fallstudieninterviews mit ausgewählten Unternehmen und Kommunen durchgeführt. Um ein besseres Verständnis für die Rolle und das Handeln der beteiligten Ressorts zu bekommen, wurden mit einzelnen Fachreferaten ebenfalls vertiefende Interviews geführt. Dabei wurde auf eine angemessene Repräsentation unterschiedlicher Wettbewerbe und Aufrufe geachtet.

2.3.2 Quantitative Daten und Methoden

Förderdaten- und Sekundärdatenanalyse

Grundlage der Datenanalyse war eine Auswertung der BISAM-Datenbank zum Stand 30.09.2020, die durch das MWIDE zur Verfügung gestellt wurde. Aus den Förderdaten wurden vor allem Informationen zur Ermittlung der „Time to Grant“ genutzt.

Online-Befragung

Wesentlicher Bestandteil der Datenerhebung ist die Umsetzung einer standardisierten Online-Befragung mit Antragstellern/ZE. Diese Befragung erfolgte im IV. Quartal 2018 über das Online-Befragungstool Lime Survey und wurde gekoppelt mit einer Befragung zur spezifischen Evaluierung 1.7 (Kommunikationsstrategie). Um zu einer Einschätzung der Effektivität der Neuordnung der Verfahren aus Sicht der ZE zu kommen, wurde die Befragung modular angelegt und offen gestaltet. Dazu wurden verschiedene Kanäle genutzt, um Teilnehmer zu erreichen:

- Zum einen wurden alle ZE aus Wettbewerben und Aufrufen der aktuellen Förderperiode angeschrieben.
- Zum anderen wurde der Link zur Umfrage auch an alle Empfänger des EFRE.NRW-Newsletters der VB versandt und über die Homepage der VB und die Twitter- und Facebookauftritte der VB beworben.

Im Fragebogen wurden alle Phasen der Programmumsetzung behandelt: :

- Zugang zum Programm
- Wettbewerbsphase
- Antrags- und Bewilligungsphase
- Durchführungsphase
- Generelle Einschätzungen zum Programm

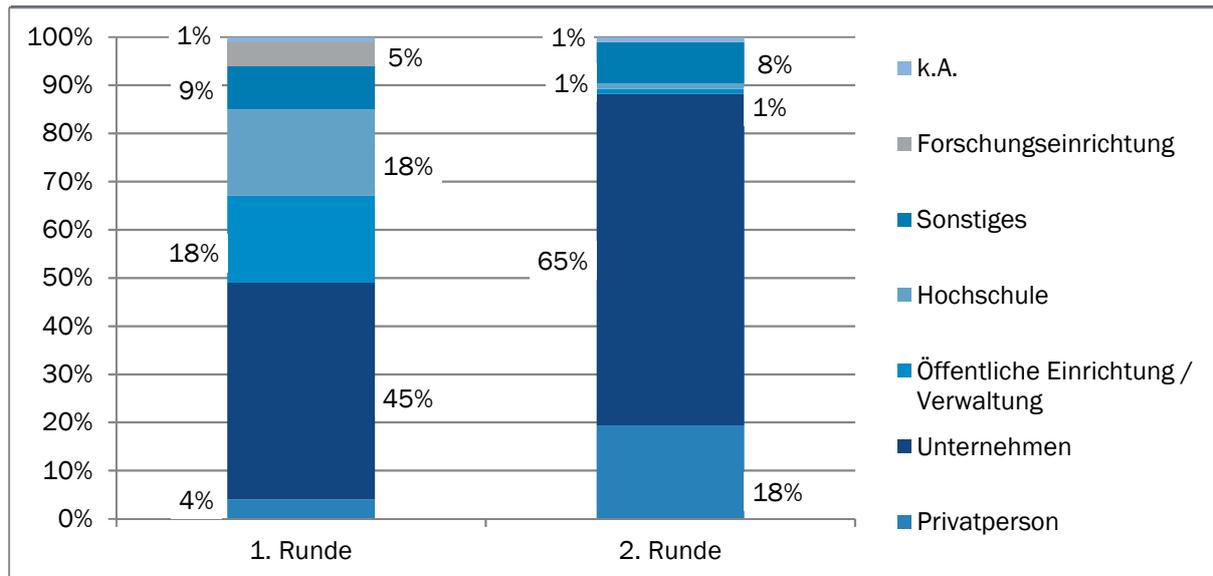
Insgesamt konnten die Rückmeldungen von 392 **Zuwendungsempfängerinnen und -empfängern** und Interessenten der Förderperiode 2014 – 2020 erhoben werden. Erhebungsgrundlage waren die in der BISAM-Datenbank mit Stichtag 31.12.2017 erfassten Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger. Dabei hat der größte Teil der Befragten in der aktuellen Förderperiode ein Projekt eingereicht.

Eine zweite Onlinebefragung wurde im IV. Quartal 2019 gestartet, um die Sichtweise von Zuwendungsempfängern zu bekommen, die seit 01.01.2018 bewilligt wurden. Da über die Laufzeit des OP EFRE NRW bereits Anpassungen an den Verfahren vorgenommen worden sind, wurde erwartet, dass sich dies ggf. auch in einem anderen Antwortverhalten der Befragten widerspiegeln könnte. Insgesamt wurden in der zweiten Onlinebefragung 98 Fragebögen vollständig ausgefüllt. Rund 38% der Befragten gaben dabei an, bereits an der ersten Onlinebefragung teilgenommen zu haben.

Einen Antrag hatten 84% der Teilnehmenden der 1. Onlinebefragung eingereicht; in der 2. Onlinebefragung machte diese Gruppe rund 68% der Teilnehmenden aus. Der größte Teil der teilnehmenden Personen gab in beiden Befragungsrunden an, einen Antrag eingereicht zu haben. Allerdings gaben rund 20% der Befragten in der 2. Onlinebefragung an, mehr als einen Antrag eingereicht zu haben. Dabei waren zwei Anträge der häufigste Wert, einzelne Befragte gaben jedoch an, bis zu elf Anträge eingereicht zu haben. Bei den Befragten sind alle Zielgruppen des OP EFRE

NRW vertreten. Die größte Gruppe der Antwortenden stellten in beiden Befragungsrunden die Unternehmen dar, gefolgt von Hochschulen und öffentlichen Einrichtungen (1. Runde) bzw. Privatpersonen, sonstigen und öffentlichen Einrichtungen (2. Runde) (vgl. Abbildung 6: Charakterisierung der Teilnehmenden der Onlinebefragungen).

Abbildung 6: Charakterisierung der Teilnehmenden der Onlinebefragungen

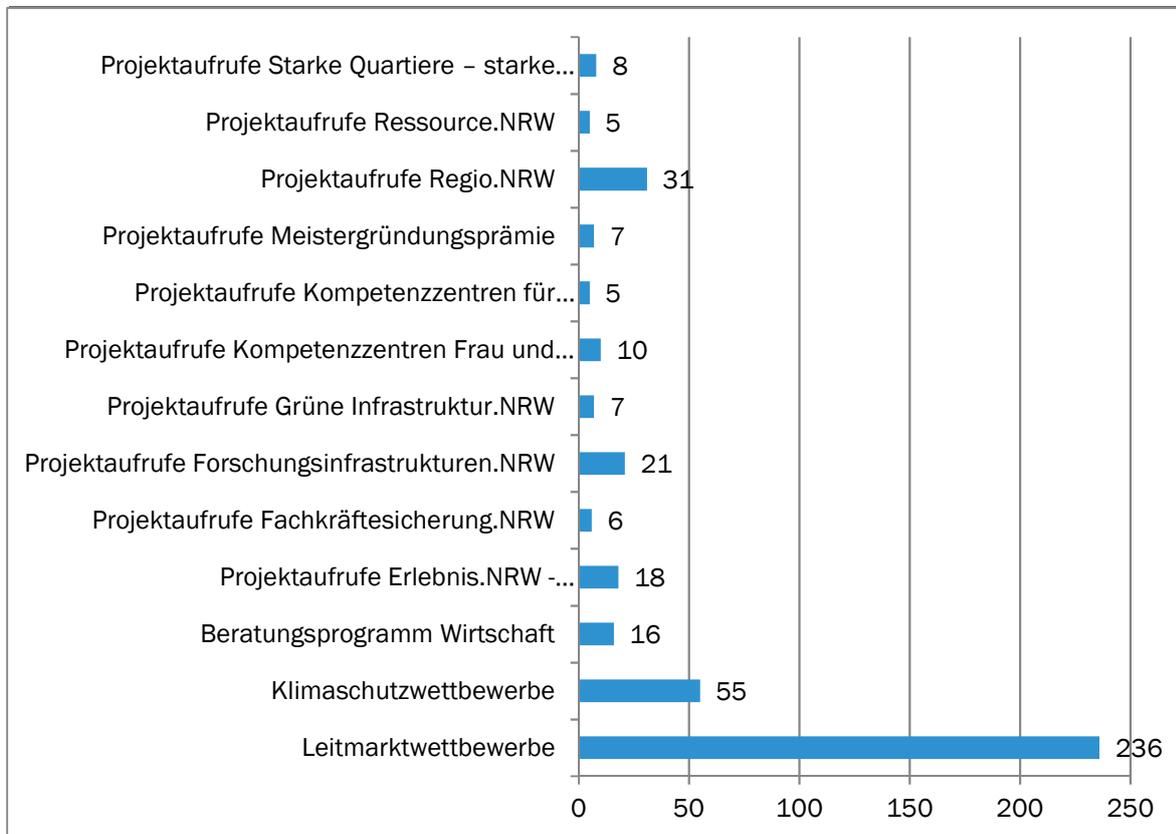


Quelle: DLR-PT/Prognos AG (2021); 1. Runde: n= 392; 2. Runde: n = 98.

In der Stichprobe der zweiten Onlinebefragung sind Unternehmen deutlich häufiger vertreten als beim ersten Mal (65% gegenüber 45% in der ersten Onlinebefragung). Auch sind Privatpersonen hier deutlich häufiger vertreten.

Die Teilnehmenden der Befragung haben in allen Prioritätsachsen des OP EFRE NRW Anträge gestellt. In der 1. Onlinebefragung wurde mehr als die Hälfte der erfolgreichen Anträge in den Leitmarkt Wettbewerben eingereicht. An zweiter und dritter Stelle folgen die Klimaschutz Wettbewerbe und der Aufruf „Regio.NRW“. Insgesamt konnten über die Onlinebefragung Informationen zu den großen Wettbewerben und Aufrufen des OP EFRE NRW gewonnen werden. Abbildung 7 zeigt die Beteiligung der Teilnehmer an den unterschiedlichen Wettbewerben und Aufrufen des OP EFRE NRW.

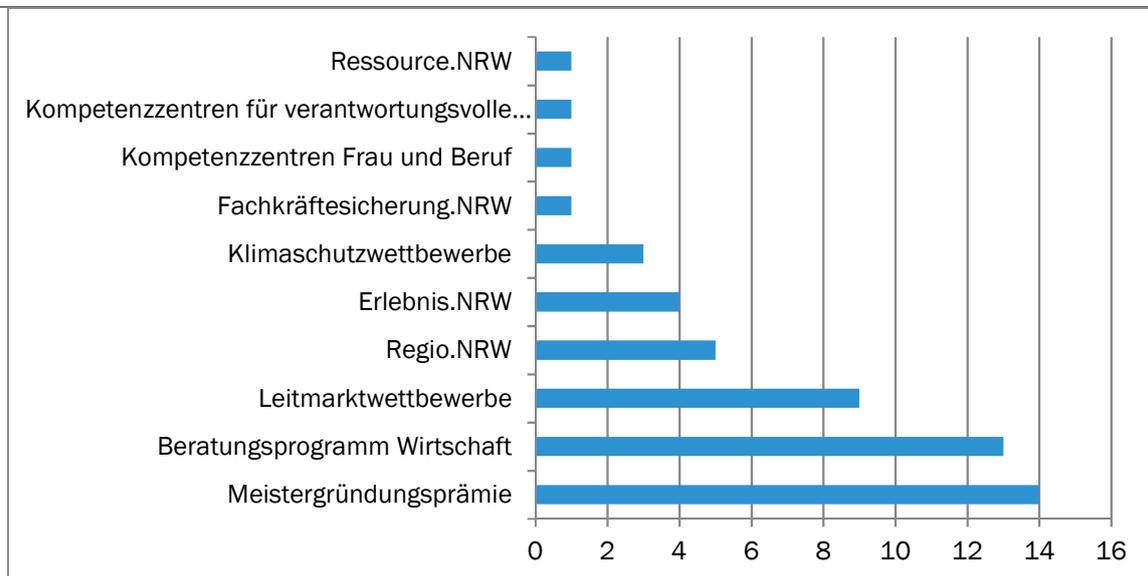
Abbildung 7: Beteiligung der Teilnehmenden an Wettbewerben und Aufrufen (1. Onlinebefragung)



Quelle: Prognos/ DLR-PT (2021); (n= 425 [Mehrfachantworten möglich]).

In der zweiten Onlinebefragung zeigte die Verteilung der einzelnen Wettbewerbe und Aufrufe ein anderes Bild (siehe Abbildung 8): Hier wurden die Meistergründungsprämie und das Beratungsprogramm Wirtschaft am häufigsten genannt, die der standardisierten Einzelförderung zuzurechnen sind. Dies korrespondiert mit der hohen Zahl an Teilnehmenden, die angegeben haben, als Privatpersonen gefördert worden zu sein. Am dritthäufigsten wurden die Leitmarktwettbewerbe genannt, gefolgt von den Aufrufen Regio.NRW und Erlebnis.NRW.

Abbildung 8: Beteiligung der Teilnehmenden an Wettbewerben und Aufrufen (2. Onlinebefragung)



Quelle: DLR-PT/Prognos AG (2021); (n= 52 (Mehrfachantworten möglich)).

Ein großer Teil der empirischen Bausteine für die Verfahrensevaluation wurde bereits von Oktober 2017 bis Dezember 2018 erhoben. Dies gilt insbesondere für die Interviews mit der Verwaltungsbehörde, der Prüfungs- und Bescheinigungsbehörde, den Zwischengeschalteten Stellen sowie für die 1. Onlinebefragung. Einige der in diesen Gesprächen thematisierten Tatbestände bei der Programmumsetzung wurden in der Zwischenzeit durch die Verwaltungsbehörde angepasst.

3 Die Umsetzung des OP EFRE NRW im Überblick

3.1 Aktuelle Umsetzung der Wettbewerbsverfahren

An dieser Stelle wird der Ablauf eines typischen Skizzen- wie auch Antrags- und Bewilligungsverfahrens dargestellt, das sich über den Zeitraum von der Veröffentlichung einer Förderrichtlinie („Bekanntmachung“) bis zum Förderbeginn erstreckt. Die Förderung im Rahmen des OP EFRE NRW 2014-2020 basiert in der Regel auf Bekanntmachungen. Maßnahmen der kriteriengesteuerten Einzelfallförderung ohne zugrunde liegende Bekanntmachungen werden an dieser Stelle nicht betrachtet.

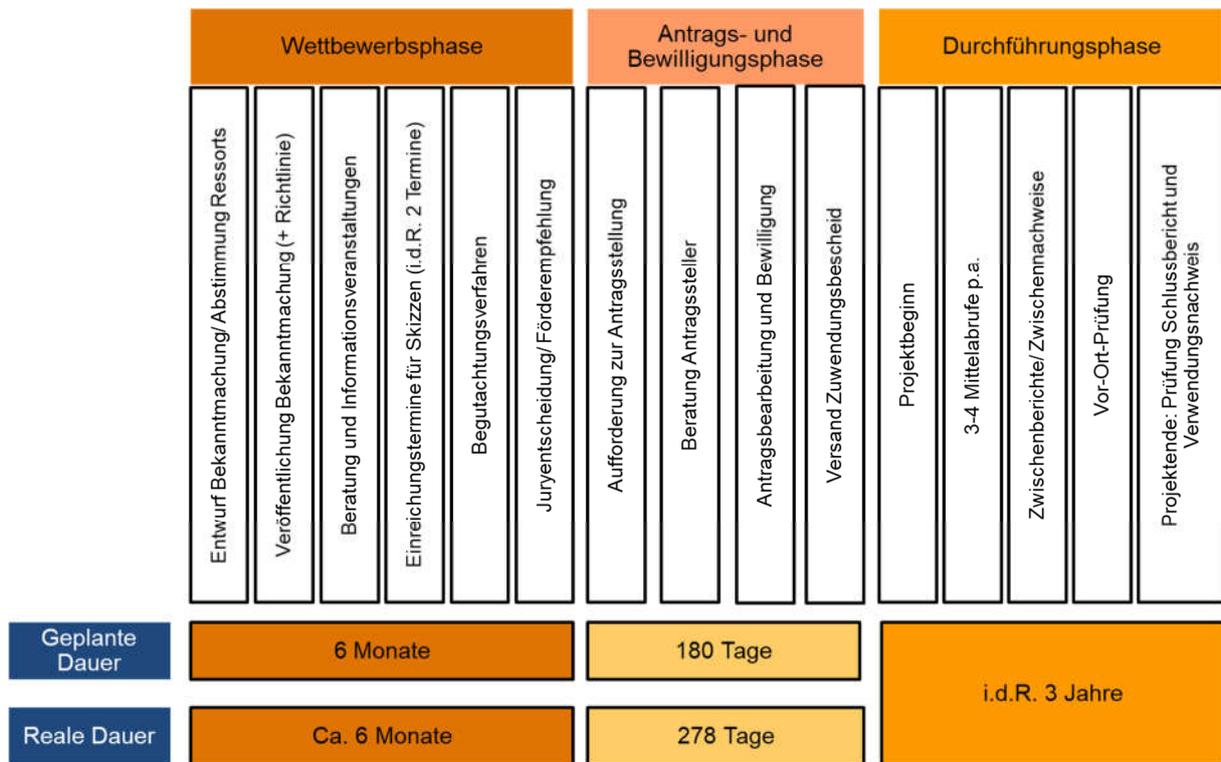
Einer **Bewilligung** liegen gesetzliche Grundlagen und Regelungen zugrunde. Basis ist die EFRE-Rahmenrichtlinie.²⁰ Je nach Art der Aufrufe und Wettbewerbe kommen ggf. weitere spezifische Richtlinien des Landes hinzu, es ist aber auch eine Förderung nur auf Basis der EFRE-Rahmenrichtlinie möglich. Diese Richtlinien müssen in der Skizzen- wie auch Antrags-/Bewilligungsphase eingehalten werden. Sie werden in Bekanntmachungen aufgeführt und sind somit für Skizzen- und Antragseinreicher wie auch für Fördermittelgeber (und deren beauftragten Stellen) verbindlich anzuwenden. Den einzelnen Bekanntmachungen liegen **unterschiedliche Verfahrensabläufe** zugrunde, wobei diese sich mehr oder weniger ähneln. An dieser Stelle wird beispielhaft ein typischer Prozess - hier anhand eines Leitmarktwettbewerbs - von der Skizzeneinreichung bis zum Projektabschluss beschrieben, der im Großen und Ganzen für die Mehrheit der Verfahrensabläufe als repräsentativ angesehen werden kann. Den Verlauf eines zweistufigen Verfahrens bildet Abbildung 9 schematisch ab, bei einstufigen Verfahren entfällt die Skizzenphase.

Die Grundlage für den u.a. Verfahrensablauf ist eine veröffentlichte **Richtlinie** („Bekanntmachung“). Nach deren Veröffentlichung steht den Interessierten bis zur Fristeinreichung eine Beratungsstelle zur Klärung von Fragen zur Verfügung. Dies kann z.B. durch eine Leitmarktagentur erfolgen. Damit ist die Hoffnung verbunden, dass die Skizzen zielgerichteter und passfähiger erstellt werden und damit neben einem verringerten Arbeitsaufwand für alle Seiten zu einer höheren Erfolgsquote in der Bewilligung führen. Nach der Skizzeneinreichung, im Falle eines Projektverbundes meist durch den Konsortialführer, werden die eingegangenen Skizzen von Gutachtern und Zuwendungsgebern, i.d.R. unter Einbeziehung einer beauftragten Stelle wie z.B. einer Leitmarktagentur geprüft und bewertet. Auf der Grundlage der einzelnen Skizzenbewertungen erfolgt die Förderentscheidung. Für nicht zur Antragstellung aufgeforderte Skizzeneinreicher ist das Verfahren an dieser Stelle praktisch beendet und der Aufwand für die (aufwendigere) Ausarbeitung von Anträgen entfällt.

Für die zur Förderung ausgewählten Projekte erhalten die entsprechenden Skizzeneinreicher die Aufforderung zur **Antragseinreichung**. Nach Ausarbeitung und Einreichung der Anträge werden diese von einer beauftragten Stelle geprüft und bearbeitet.

²⁰ Rahmenrichtlinie über die Gewährung von Zuwendungen aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung im Zielbereich Investitionen in Wachstum und Beschäftigung (EFRE) in der Förderperiode 2014-2020 im Land Nordrhein-Westfalen (EFRE-Rahmenrichtlinie – EFRE RRL), 08.07.2015, mit Anlagen 1-3.

Abbildung 9: Zeitlicher und organisatorischer Ablauf der Förderung



Quelle: DLR-PT/ Prognos AG (2021); BISAM-Datenbank (Time-to- Grant), Stand 30.09.2020 .

3.2 Veränderungen bei den Wettbewerbsverfahren gegenüber der vorhergehenden Förderperiode

Eine der Leitfragen der Verfahrensevaluation ist, inwieweit die mit der Förderperiode 2014-2020 eingeführten Veränderungen bereits zur Vereinfachung der Verfahren beigetragen haben. Dazu wurden die in der Evaluation der vergangenen Förderperiode von Deloitte & Touche entwickelten Handlungsempfehlungen im Hinblick auf ihren Umsetzungsstand mit den Interviewpartnern und dem AK Evaluierung thematisiert und im Validierungsworkshop diskutiert. Dabei zeigte sich, dass die eingeführten Änderungen wie die Nutzung von Pauschalen in der Antragsstellung oder die Reduktion der Anzahl der Zwischengeschalteten Stellen durchaus zu einer Reduzierung des Verwaltungsaufwands beigetragen haben. Die einzelnen Handlungsempfehlungen sind in der folgenden Abbildung dargestellt:

Abbildung 10: Umgesetzte Handlungsempfehlungen aus der Evaluation der Förderperiode 2007-2013

Umgesetzt
<ul style="list-style-type: none">▪ Einführung einer übergeordneten EFRE-Richtlinie▪ Überarbeitung der Wettbewerbsunterlagen (einschl. Förderhandbuch)▪ Institutionalisierung einer top-down Planung und Konzeption der Wettbewerbe▪ Weiterführen der Wettbewerbe▪ Anwendung wettbewerblicher Auswahlkriterien und Vereinfachung des Scorings▪ Optimierung der Juryzusammensetzung und -verfahren▪ Reduktion der Anzahl der Akteure innerhalb eines Wettbewerbs und wettbewerbsübergreifend▪ Stärkung des Wissens- und Qualitätsmanagements▪ Optimierung der Schnittstellen im Auszahlungsprozess▪ Ermöglichung der Förderung auf Kostenbasis▪ Einführung von Pauschalen für Gemein- und Personalausgaben▪ Erleichterung der Auflagen zum Vergaberecht▪ Vorgabe verbindlicher Fristen für zuwendungsgebende und zuwendungsempfangende Seite▪ Einführung eines elektronischen Systems▪ Ausweitung der Prüfung der Förderfähigkeit in der Wettbewerbsphase

Quelle: DLR-PT/Prognos AG (2021) nach Deloitte & Touche (2014).

Dabei zeigte sich, dass der größte Teil der Handlungsempfehlungen aus 2014 in der laufenden Förderperiode umgesetzt wurde. Die Einführung der Förderung auf Kostenbasis wurde für außer-universitäre Forschungseinrichtungen eingeführt. Unternehmen werden weiterhin nur auf Ausgabenbasis gefördert.

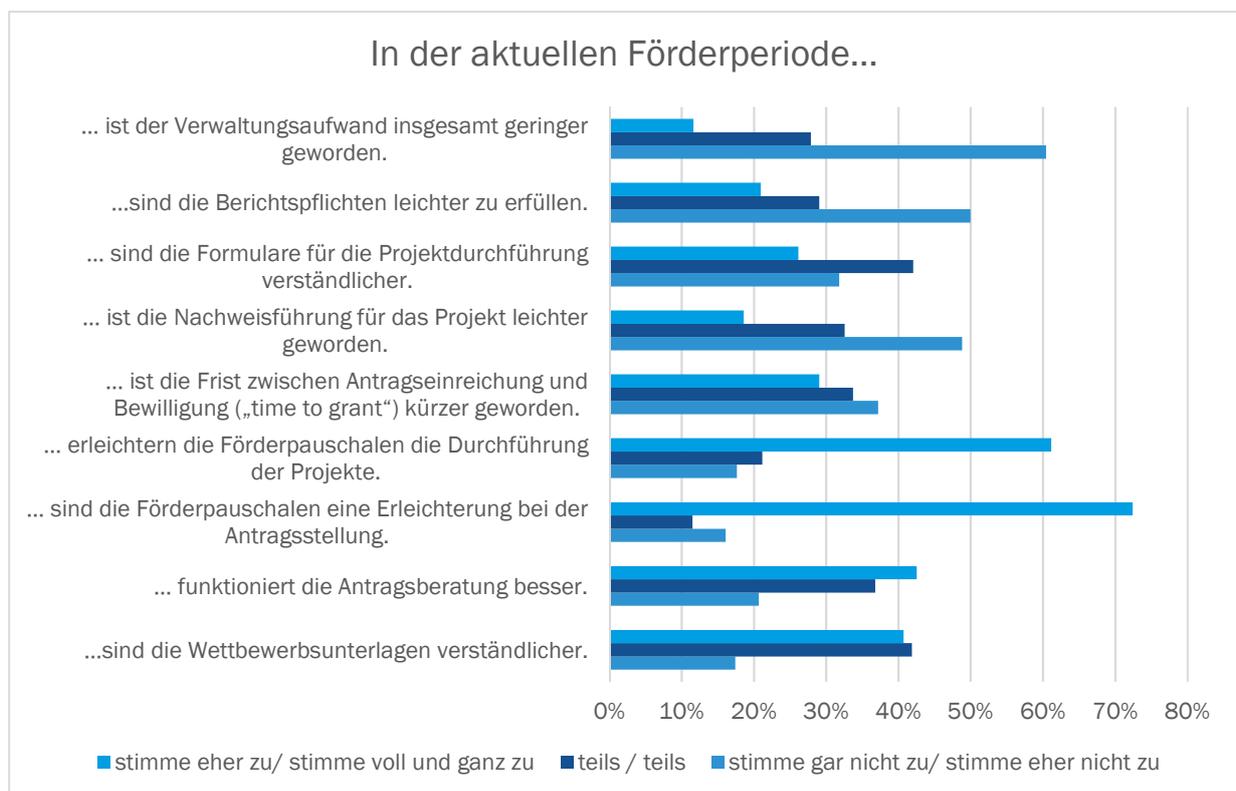
Abbildung 11: Teilweise umgesetzte Handlungsempfehlungen aus der Evaluation der Förderperiode 2007-2013

Teilweise umgesetzt
<ul style="list-style-type: none">▪ Planung der Wettbewerbsthemen über einen Zeitraum von etwa drei Jahren und Erhöhung der Anzahl der Bewertungsstichtage pro Wettbewerb▪ Intensivierung der inhaltlichen Projektbegleitung▪ Ermöglichung der Unterlagenprüfung und Vor-Ort-Prüfung auf Grundlage elektronischer Belege▪ Einführung der Unterlagenprüfung und Vor-Ort-Prüfung auf Grundlage von Stichproben

Quelle: DLR-PT/Prognos AG (2021) nach Deloitte & Touche (2014).

In der Onlinebefragung wurden die Zuwendungsempfänger nach ihren Erfahrungen mit der aktuellen Förderperiode 2014-2020 sowie mit der vorhergehenden Förderperiode 2007-2013 gefragt. Dabei zeigte sich, dass Entlastungen vor allem bei den Berichtspflichten während der Projektlaufzeiten sowie bei der Nutzung von Pauschalen während der Antragsstellung wahrgenommen werden. Auch die Beratung bei der Antragsstellung wird als deutlich besser eingeschätzt. Wenig Veränderung sehen die Zuwendungsempfänger dagegen bei der Nachweisführung während der Projektlaufzeit sowie der Verständlichkeit der Formulare in der Durchführungsphase.²¹ Abbildung 12 zeigt die Einschätzung der Befragten zu den Veränderungen in der aktuellen Förderperiode gegenüber der Förderperiode 2007-2013.

Abbildung 12: Einschätzung der Befragten zu Veränderungen gegenüber der Förderperiode 2007- 2013



Quelle: DLR-PT/Prognos AG (2021): Onlinebefragung der Zuwendungsempfänger (n= 87 - 89).²²

Die Teilnehmenden der Onlinebefragungen sehen vor allem in der Wettbewerbsphase und der Antrags- und Bewilligungsphase deutliche Verbesserungen gegenüber der Förderperiode 2007 –

²¹ In der zweiten Onlinebefragung gaben nur zwei Teilnehmer an, bereits in der vorhergehenden Förderperiode ein Projekt durchgeführt zu haben. Aufgrund der geringen Fallzahl werden diese Antworten gemeinsam mit den Antworten aus der ersten Onlinebefragung dargestellt.

²² In der zweiten Onlinebefragung gaben nur zwei Teilnehmende an, bereits in der Förderperiode 2007-2013 ein EFRE-gefördertes Projekt durchgeführt zu haben. Aufgrund der geringen Stichprobengröße werden diese Antworten nicht separat ausgewiesen.

2013. Dies betrifft die Verständlichkeit der Wettbewerbsunterlagen und der Antragsformulare sowie die angebotene Beratung. Auch bei der Time to Grant stellen die Befragten eine Verkürzung der Bearbeitungszeit fest. Die eingeführten Pauschalen werden in allen Phasen der Programmumsetzung positiv bewertet (Antragsstellung: 72% Zustimmung, Durchführung: 60% Zustimmung). Die negativen Einschätzungen betreffen vor allem die Durchführungsphase, beispielsweise die Berichtspflichten. Angesichts der längeren Dauer der Durchführungsphase gegenüber der Wettbewerbsphase und der Antrags- und Bewilligungsphase könnten diese negativen Einschätzungen eine Begründung sein, warum trotz der erlebten Verbesserungen der Verwaltungsaufwand insgesamt als unverändert hoch eingeschätzt wird.

4 Bewertung der Durchführung der Wettbewerbsverfahren

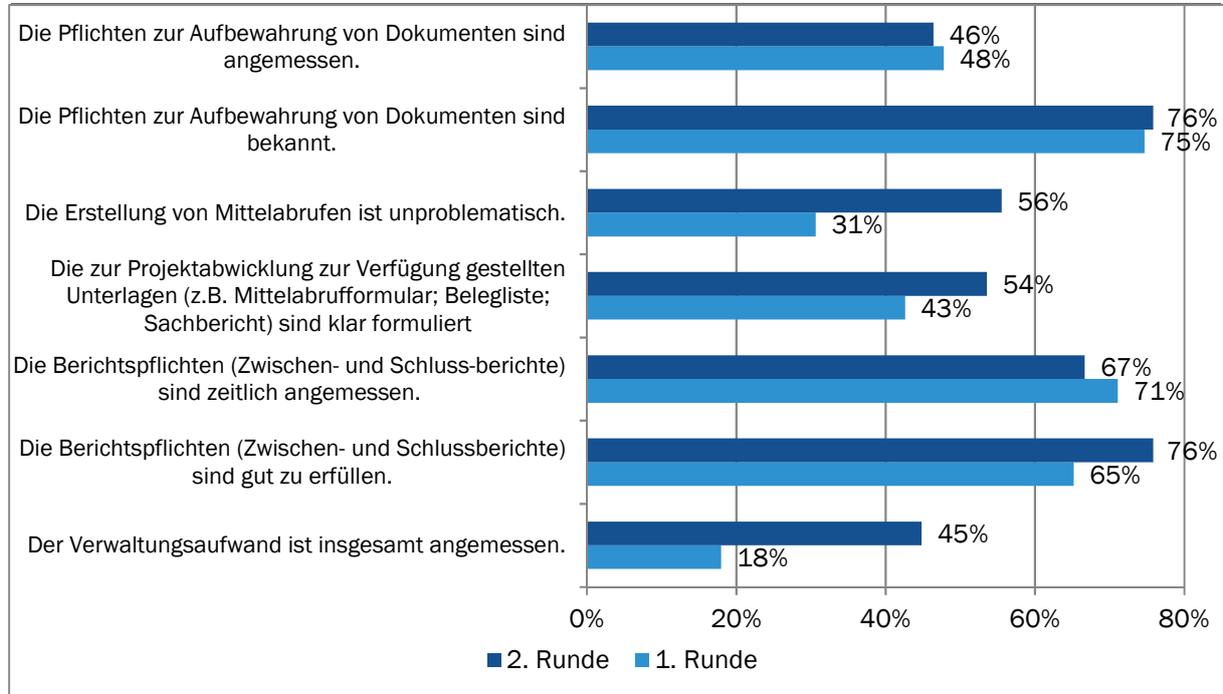
4.1 Übergreifende Einschätzung zu den Wettbewerbsverfahren

In den beiden Onlinebefragungen der Zuwendungsempfänger wurde die Frage gestellt, wie zufrieden die Antwortenden mit den Rahmenbedingungen der Förderung sind (vgl. Abbildung 13). Dabei zeigte sich ein differenziertes Bild. So stimmten nur 18% der Befragten voll oder teilweise der Aussage zu, der Verwaltungsaufwand sei insgesamt angemessen. Bei der Frage nach einzelnen Prozessschritten wurden dagegen deutlich höhere Zustimmungsraten erzielt. Größere Schwierigkeiten bestehen vor allem in der Durchführungsphase, u.a. bei den Vergabeverfahren, der Erstellung von Mittelabrufen und im Umgang mit Prüfungen. Bei Betrachtung der zwei Runden der Onlinebefragung ist festzustellen, dass in der zweiten Runde die meisten Aussagen deutlich höhere Zustimmungsraten erzielen konnten. Trotz der unterschiedlichen Stichprobengrößen - mit bis zu 230 Antworten in der ersten Runde und 29 Antworten in der zweiten Runde - weisen diese Tendenzen auf eine effizientere Umsetzung der Wettbewerbsverfahren im Laufe der Förderperiode hin. Die befragten Zuwendungsempfänger äußerten sich in der zweiten Runde sowohl zur Angemessenheit des Verwaltungsaufwands als auch zu einzelnen Aspekten, wie der Frage von Vergabeverfahren, den Berichtspflichten und der Durchführung von Mittelabrufen positiver als die Teilnehmenden der ersten Onlinebefragung. Die in der Durchführungsphase auftretenden Herausforderungen und mögliche Lösungsansätze zur Verwaltungsvereinfachung sind ausführlich in der „Analyse zu den Vereinfachungspotenzialen im EFRE NRW“ von Prognos AG und DLR-PT dargestellt, die ebenfalls innerhalb der begleitenden Evaluierung des OP EFRE NRW durchgeführt wurde.²³

²³ Prognos AG/ DLR-PT (2019): Analyse zu den Vereinfachungspotenzialen im EFRE NRW, Vertiefende Analyse im Rahmen der Evaluierung des OP EFRE NRW 2014-2020, im Auftrag des MWIDE.

Abbildung 13: Einschätzung der Zuwendungsempfänger zu unterschiedlichen Verfahrensschritten (Teil 1)

Wie schätzen Sie den Aufwand der Verwaltungsaufgaben des OP EFRE NRW ein?

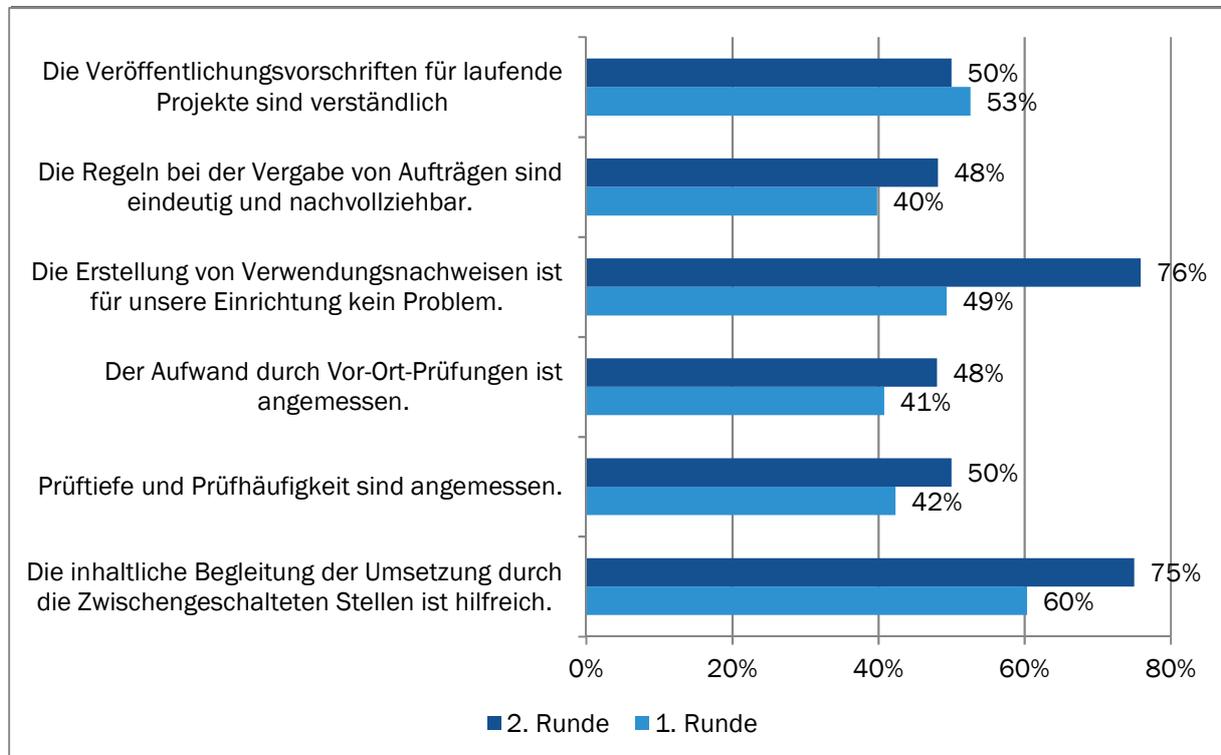


Quelle: DLR-PT/Prognos AG (2021): Onlinebefragung der Zuwendungsempfänger (n= 216- 230 (1. Runde) bzw. n = 29 (2. Runde))
 Frage: Bitte geben Sie Ihre Erfahrung(en) auf einer von Skala 1 (stimme gar nicht zu) bis 5 (stimme voll und ganz zu) an. Dargestellt ist der Anteil der Antworten „Stimme voll und ganz zu“ und „Stimme eher zu“.

Bei der Einschätzung der Zuwendungsempfänger zu den einzelnen Arbeitsschritten ist zu berücksichtigen, dass bestimmte Schritte mehrfach durchgeführt werden, etwa das Erstellen von Mittelabrufen. Die Erfüllung der Berichtspflichten gegenüber den Zwischengeschalteten Stellen wird als wenig belastend wahrgenommen. Hier wird auch die inhaltliche Projektbegleitung durch die ZgS als positiv wahrgenommen. Die Einschätzung der Befragten zu diesen Aspekten ist in Abbildung 14 dargestellt.

Abbildung 14: Einschätzung der Zuwendungsempfänger zu unterschiedlichen Verfahrensschritten (Teil 2)

Wie schätzen Sie den Aufwand der Verwaltungsaufgaben des OP EFRE NRW ein?

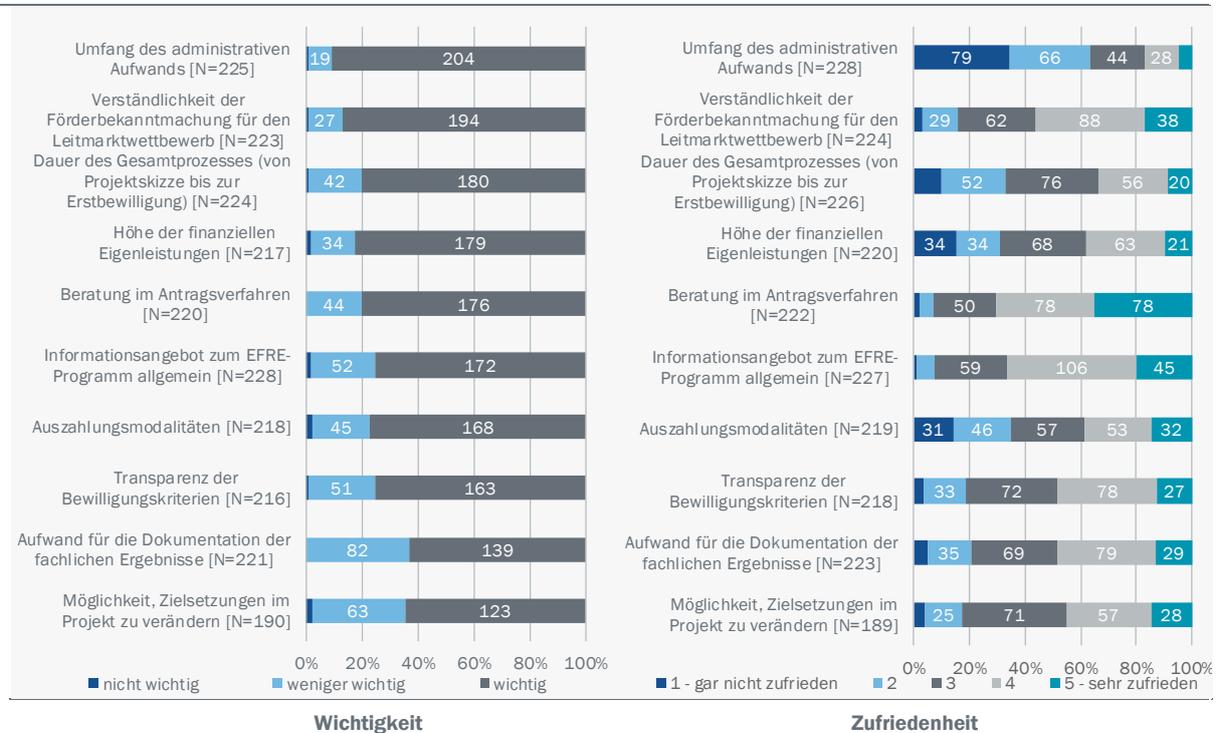


Quelle: DLR-PT/Prognos AG (2021): Onlinebefragung der Zuwendungsempfänger (n= 216- 230 (1. Runde) bzw. n = 29 (2. Runde))
 Frage: Bitte geben Sie Ihre Erfahrung(en) auf einer von Skala 1 (stimme gar nicht zu) bis 5 (stimme voll und ganz zu) an. Dargestellt ist der Anteil der Antworten „Stimme voll und ganz zu“ und „Stimme eher zu“.

Bei der Evaluierung zur Innovationsförderung im Rahmen der Leitmarktwettbewerbe (Spezifische Evaluierung 1.1) wurde ebenfalls nach der Bedeutung administrativer Prozesse für die Zuwendungsempfänger und der Zufriedenheit mit diesen Prozessen gefragt (siehe Abbildung 15). Die Einschätzung der Projekte bestätigt dabei das Bild, dass größere Probleme aus administrativer Sicht vor allem während der Durchführungsphase auftreten und weniger in der Wettbewerbsphase und der Antrags- und Bewilligungsphase. Dabei muss wiederum beachtet werden, dass die Durchführungsphase der Projekte deutlich länger dauert als die Wettbewerbs- sowie die Antrags- und Bewilligungsphase. Insgesamt spielt der administrative Aufwand für die Befragten eine große Rolle. Zufrieden sind die Zuwendungsempfänger in den Leitmarktprojekten vor allem mit der Beratung im Antragsverfahren, der Verständlichkeit der Förderbekanntmachungen sowie dem Informationsangebot zum EFRE in Nordrhein-Westfalen insgesamt.

Abbildung 15: Bewertung der administrativen Rahmenbedingungen für die Leitmarktförderung

Wie wichtig und wie zufrieden sind Sie mit folgenden sonstigen Rahmenbedingungen für Ihre Projektumsetzung?



Hinweis: Befragungsteilnehmende wurden dazu aufgefordert die Aspekte erst nach deren Wichtigkeit auf einer Skala von 1 (nicht wichtig), 2 (weniger wichtig) und 3 (wichtig) zu bewerten. Im Anschluss erfolgte eine Bewertung der Zufriedenheit auf einer Skala von 1 (gar nicht zufrieden) bis 5 (sehr zufrieden). Mehrfachnennungen sind möglich.

Quelle: DLR-PT/Prognos AG (2018) basierend auf Online-Befragung der über die Leitmarktwettbewerbe (1. Aufruf – Einreichfrist 1 & 2) geförderten Organisationen (n=189-228).

Kritisiert wurden dagegen u.a. die Höhe des Eigenanteils, die Auszahlungsmodalitäten sowie die Dauer des Prozesses von der Skizzeneinreichung bis zur Bewilligung. Gerade bei diesem für die Zuwendungsempfänger sehr relevanten Aspekt der Programmumsetzung wurden jedoch bereits deutliche Verbesserungen in der Programmumsetzung gegenüber der vorhergehenden Förderperiode erzielt (vgl. Kapitel 4.4 Der Ergebnisindikator „Time to Grant“ **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

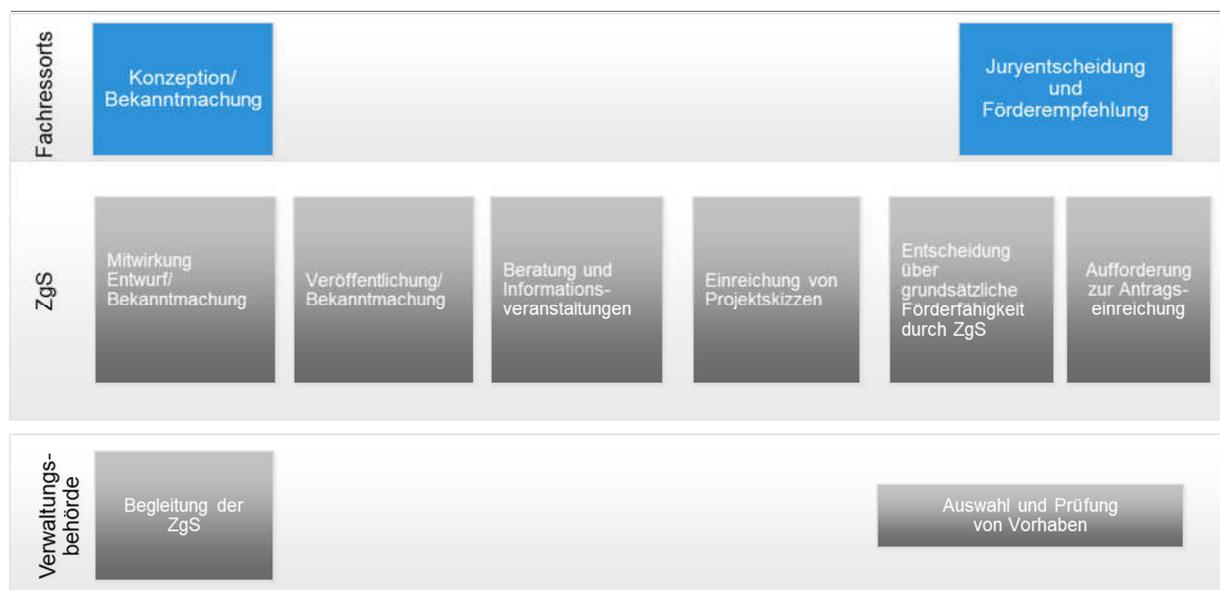
Im Folgenden wird für die drei Phasen der Programmumsetzung, beginnend mit der Wettbewerbsphase über die Antrags- und Bewilligungsphase bis zur Durchführungsphase detaillierter dargestellt, welche Aspekte aus administrativer Sicht besonders positiv hervorzuheben sind bzw. bei welchen Aspekten in zukünftigen Förderperioden Anpassungen vorgenommen werden könnten, um den Verwaltungsaufwand für alle Akteure zu verringern. Dabei werden sowohl Schwierigkeiten aus Sicht der Zuwendungsempfänger als auch aus Sicht der Akteure der Programmumsetzung (Verwaltungsbehörde, Zwischengeschaltete Stellen, Bescheinigungs- und Prüfbehörde) dargestellt. Insbesondere bei der Betrachtung der Durchführungsphase ist zu beachten, dass zahlreiche Projekte der aktuellen Förderperiode erst in jüngerer Zeit gestartet sind. Dadurch konnten die

Interviewpartner zu ihren Erfahrungen in der Durchführungsphase teilweise nur wenige Angaben machen.

4.2 Wettbewerbsphase

Die Wettbewerbsphase umfasst die Schritte von der Vorbereitung einer Bekanntmachung über die Beratung von Förderinteressenten, die Einreichung der Projektskizzen bis hin zur Prüfung der Förderwürdigkeit. Letzter Schritt ist die Entscheidung, welche Antragssteller zur Einreichung von Vollanträgen aufgefordert werden. Abbildung 16 zeigt die einzelnen Prozessschritte in der Wettbewerbsphase.

Abbildung 16: Prozessschritte in der Wettbewerbsphase



Quelle: DLR-PT/ Prognos AG (2021).

In der Wettbewerbsphase besteht ein Spannungsverhältnis zwischen dem Wunsch, Antragsstellern auf der einen Seite hohe Freiheitsgrade zu gewähren²⁴ und dem Anliegen auf der anderen Seite, möglichst bewilligungsreife Anträge bereits in der Wettbewerbsphase zu erhalten, um die TTG (Time to Grant) nachfolgend möglichst kurz zu halten. Beispielsweise ist in den Interviews angemerkt worden, dass gerade zu Beginn der Förderphase inhaltliche Fragen in der Antrags- und Bewilligungsphase geklärt werden müssen, weil die genauen Förderbedingungen schwer verständlich oder nicht immer präzise genug ausformuliert sind. Aktuell betrifft dieser Sachverhalt insbesondere das Thema **Beihilferecht**.

Die ZgS sind bei der Formulierung der Projektaufrufe unterschiedlich stark beteiligt. Die Projektaufrufe und Wettbewerbe werden durch die jeweils fachlich zuständigen Ressorts verfasst.²⁵ Um

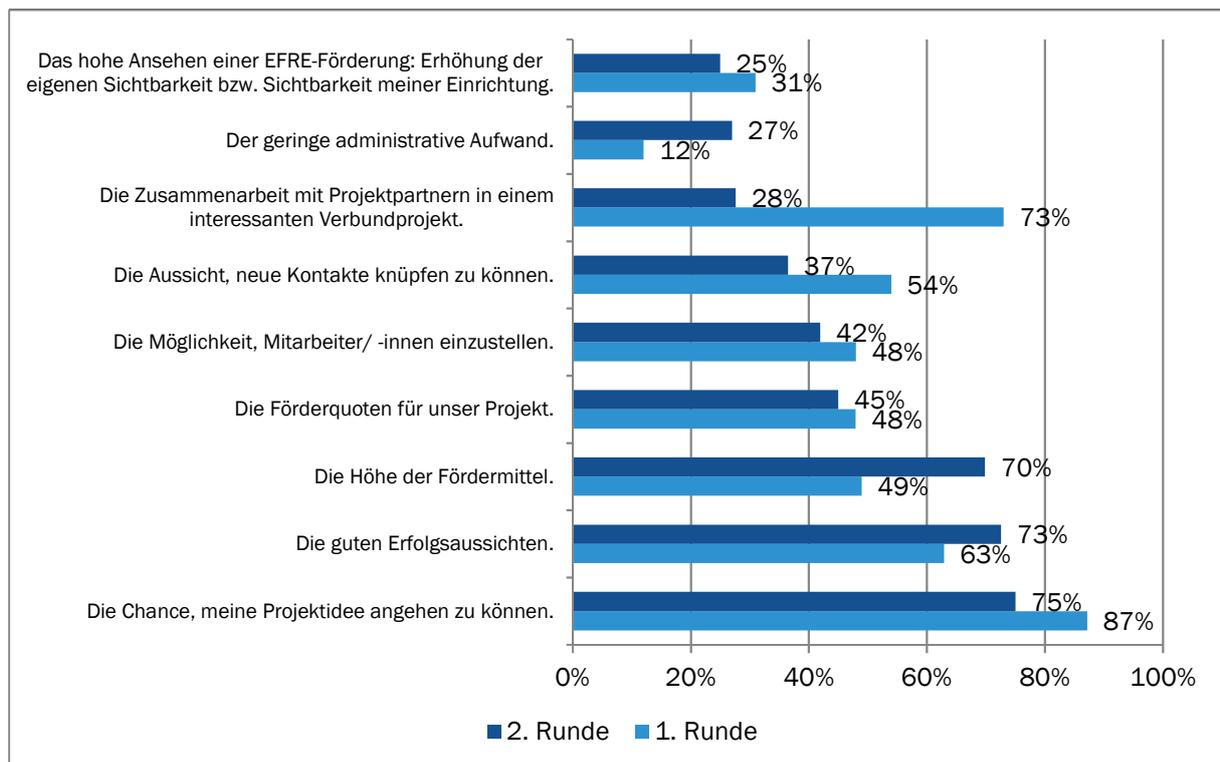
²⁴ Und damit Gefahr laufen, in der Antrags- und Bewilligungsphase eine lange TTG zu riskieren.

²⁵ Anders als zum Beispiel in Niedersachsen, wo durch die Staatskanzlei eine zentrale Steuerung der EFRE-Politiken erfolgt, sind die Verfahren und Prozesse in Nordrhein-Westfalen dezentral organisiert.

insbesondere bei der Gestaltung der Förderbedingungen mitzuwirken, wurde sowohl durch einzelne ZgS (insbesondere aus den Bezirksregierungen) als auch von Vertreterinnen und Vertretern der Fachreferate der Wunsch nach einer stärkeren Einbindung geäußert. Als Beispiel wurden häufig die Leitmarktwettbewerbe genannt, bei denen dieses Zusammenspiel von Fachressorts und ZgS bereits praktiziert wird.

Bei Betrachtung der Motive zur Antragsstellung spielt der administrative Aufwand für die Zuwendungsempfänger keine entscheidende Rolle. Es scheint eher so zu sein, dass der administrative Aufwand als gegeben genommen wird und von den fachlichen Motiven, etwa der Chance eine attraktive Projektidee umsetzen zu können, überstrahlt wird. Die eher abschreckende Wirkung der administrativen Prozesse wurde in den Experteninterviews und während der unterschiedlichen Workshops immer wieder angesprochen. Die anderen Gründe, etwa die vergleichsweise hohen Erfolgsquoten, scheinen dies aber in der Regel mehr als aufzuwiegen (vgl. Abbildung 17).

Abbildung 17: Motive zur Antragsstellung



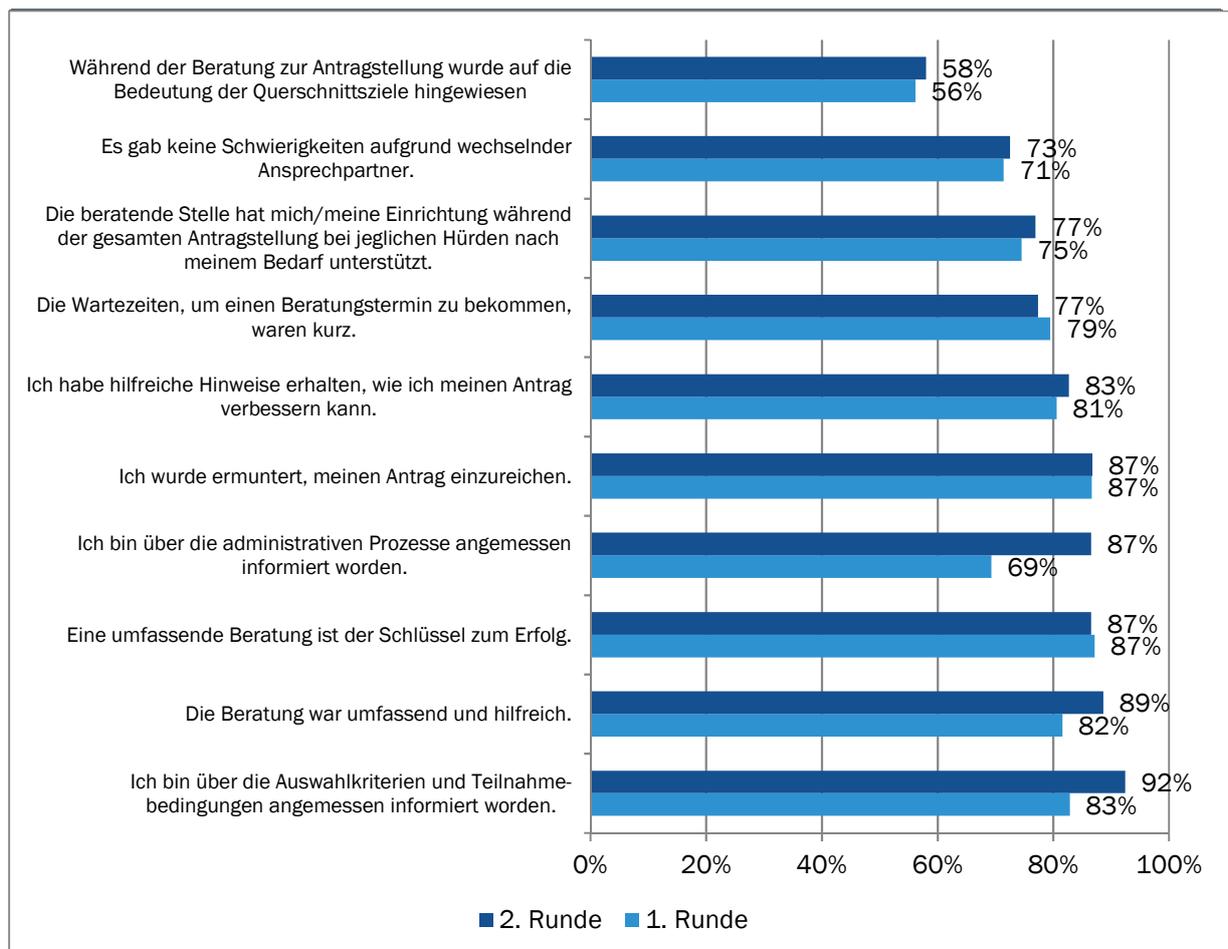
Quelle: DLR-PT/ Prognos AG (2021); Onlinebefragung der Zuwendungsempfänger, n=293 – 302 (1. Runde) bzw. n = 58 – 63 (2. Runde); dargestellt ist jeweils der Anteil der Antworten „stimme eher zu“ und „stimme voll und ganz zu“.

Für einzelne Zielgruppen und Förderschwerpunkte sind zahlreiche Konkurrenz- und Komplementärangebote auf Bundesebene, und je nach Förderschwerpunkt auch auf Landesebene, vorhanden, die teilweise höhere Förderquoten anbieten.²⁶

²⁶ Siehe die Förderdatenbank: <http://www.foerderdatenbank.de/>.

Zahlreiche Interviewpartner aus Hochschulen und Unternehmen äußerten zudem die Einschätzung, die Programme des Bundes seien im Vergleich zum OP EFRE NRW einfacher in der Programmabwicklung und -durchführung. Inhaltliche Überschneidungen zwischen einzelnen Projektaufträgen können ferner festgestellt werden. Hierbei wurde in den Interviews mit Verwaltungsakteuren und Zuwendungsempfängern geäußert, dass eine bessere Abstimmung zwischen den Ressorts wünschenswert wäre. Als ein weiterer Punkt wurde genannt, dass die Projektaufträge der einzelnen Ressorts – trotz der inhaltlichen Überschneidungen – sich hinsichtlich der formalen Anforderungen stark voneinander unterscheiden. Dieser Sachverhalt erschwert die Beratung der Förderinteressenten und der Antragssteller durch die Bezirksregierungen. Die Zuwendungsempfänger schätzen die Beratungsleistung durch die ZgS insgesamt als sehr positiv ein. Die Zuwendungsempfänger und die ZgS betonten dabei die essenzielle Bedeutung einer umfassenden Beratung vorab, um Schwierigkeiten in der späteren Antragsbearbeitung und auch bei der Durchführung zu vermeiden. Durch diesen höheren Aufwand für Beratung in der Wettbewerbsphase kann eine schnellere Bewilligung der Anträge ermöglicht werden (vgl. dazu Abbildung 18).

Abbildung 18: Einschätzung der Zuwendungsempfänger zur Beratung



Quelle: DLR-PT/ Prognos AG (2021); Onlinebefragung der Zuwendungsempfänger, n=293 – 302 (1. Runde) bzw. n = 51 - 53 (2. Runde); dargestellt ist jeweils der Anteil der Antworten „stimme eher zu“ und „Stimme voll und ganz zu“.

Die Befragten gaben in beiden Phasen der Onlinebefragung an, mehrere Beratungskanäle genutzt zu haben. Dabei wurden am häufigsten jeweils persönliche Beratung vor Ort und telefonische Beratung genutzt. Eine Beratung per E-Mail wurde etwas weniger in Anspruch genommen. Jeweils rund ein Drittel der Befragten gaben an, die Beratungsangebote mehrfach genutzt zu haben, während ein weiteres Drittel die Angebote jeweils nur einmal genutzt hat. In Kombination mit der hohen Nutzeinschätzung der Beratung unterstreicht diese Tendenz zur Mehrfachnutzung die große Bedeutung für eine erfolgreiche Antragsstellung und Projektdurchführung.

Bei den einzelnen Aufrufen wird ein zweistufiges Verfahren praktiziert. In der Qualifizierungsphase werden zunächst die Anträge überarbeitet, deren weitere Bearbeitung in der Bewilligungsphase dann weniger aufwendig erfolgt. Es wurde die Frage diskutiert, ob aus der BISAM-Datenbank ersichtlich ist, bei welchen Verfahren die Qualifizierungsphase zum Einsatz kommt. Bei den Leitmarktwettbewerben sind die Anforderungen an die Antragssteller hoch. Es wurden aber viele Skizzen eingereicht; bei den Klimaschutzwettbewerben waren die Anforderungen geringer, es wurden trotzdem vergleichsweise weniger Skizzen eingereicht. Die Vorbewertung der Projektskizzen im Rahmen von Projektaufrufen erfolgt durch die Ressorts und deren Dienstleiter, die ZgS sind teilweise nur beratend eingebunden. Eine Online-Begutachtung könnte den Aufwand sowohl für die Gutachter als auch für die ZgS verringern. Projekte bekommen nach Begutachtung so gut wie nie Auflagen, die bei der Umsetzung beachtet werden sollten; stattdessen werden die Anträge abgelehnt und können zur nächsten Frist neu eingereicht werden.

Eine Koordinierung der Aktivitäten der Ressorts bei Konzeption der Aufrufe wurde von verschiedenen Teilnehmern der Workshops angeregt (Standardisierung/ Harmonisierung der formalen Anforderungen über alle Wettbewerbe bzw. Projektaufrufe). Die Leitmarktwettbewerbe wurden in den Interviews als grundsätzliches Vorbild für die Projektaufrufe vor allem bei der Gestaltung der Wettbewerbsphase genannt.

4.3 Antrags- und Bewilligungsphase

Die Antrags- und Bewilligungsphase umfasst die Aufforderung zur Antragsstellung, die Beratung der Antragssteller, die Antragsbearbeitung und Bewilligung und final den Versand des Zuwendungsbescheides (vgl. Abbildung 19).

Abbildung 19: Prozessschritte in der Antrags- und Bewilligungsphase



Quelle: DLR-PT/ Prognos AG (2021).

Dieser Prozess beginnt mit der Antragsaufforderung und den dazugehörigen Formularen und Kriterien. Diese sollten klar definiert und einfach verständlich formuliert sein. Grundlegend beeinflusst diese Phase durch die Kommunikation zwischen Antragsteller und der jeweiligen Zwischengeschalteten Stelle. Je klarer die Anforderungen zu den einzureichenden Unterlagen, wie Projektbeschreibung, Arbeitsplan, Fördergrenzen, Positionen der Budgetierung, Berechnungsgrundlagen der Positionen etc. in der Aufforderung und Beratung definiert und vermittelt werden desto effizienter gestaltet sich der Bewilligungsprozess. Ein effizienter Bewilligungsprozess setzt auch ausreichend qualifizierte personelle Ressourcen in der ZgS (möglichst keine wechselnden personellen Zuständigkeiten) und standardisierte Verfahren und Formulare voraus. Die Einführung von Pauschalen trug zur Verschlinkung des Verfahrens bei. Ein weiteres Kriterium kann die einfache Antragstellung durch sinnvolle Digitalisierung sein. So erscheint es aus Sicht der ZgS wünschenswert, die Funktionalitäten von BISAM so zu erweitern, so dass eine direkte Kommunikation mit den Antragstellern über das System möglich ist. Über eine Kommunikationsschnittstelle könnten Aufforderungsschreiben zur Antragsstellung u. ä. Korrespondenz erstellt und direkt an die Antragsteller geschickt werden. Die wesentlichen Aussagen zur Antrags- und Bewilligungsphase lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Kaum eine Wirkung ist hinsichtlich der Beschleunigung der Verfahren durch Änderungen im Vergaberecht erzielt worden. Hier liegt auch weiterhin eine häufige Fehlerquelle für Antragsteller. Die in der aktuellen Förderperiode eingeführten Erleichterungen bei Vergabeverfahren konnten im Berichtszeitraum dieser Evaluierung noch keine große Wirkung entfalten und deshalb in den Interviews nicht erfasst werden.

Insgesamt ist die Qualität der Antrags- und Bewilligungsphase stark abhängig von der beratenden Person bzw. Stelle. Für die Antrags- und Bewilligungsphase wird die Reduzierung der Anzahl der ZgS gegenüber der Förderperiode 2007-2013 als positiv betrachtet; sie führt zu einer verstärkten Standardisierung der Vorgehensweisen. Allerdings bewirkte dies in den ZgS teilweise Aufgabenzuwachs, der nicht (immer) durch entsprechenden Ressourcenaufwuchs gespiegelt wurde. Auch wenn die Einführung von Pauschalen auf Personal- und Gemeinausgaben beschränkt blieb, trug sie durchaus zur Verschlinkung des Antrags- und Bewilligungsverfahrens bei. Dies wurde in der Onlinebefragung der Zuwendungsempfänger bestätigt.

Bei den Leitmarktwettbewerben hat eine Aufwandsverlagerung bei der Erstellung von Projektskizzen/Anträgen von der Antrags- und Bewilligungsphase in die Wettbewerbsphase stattgefunden. Damit hat sich nachweislich die Bearbeitungsdauer in der Antrags- und Bewilligungsphase verkürzt; eine „Time to Grant“ von 180 Tagen wird als durchaus erreichbar und realistisch betrachtet. Seitens der Leitmarktagentur sind keine Beschwerden bzgl. der höheren Belastung durch die Zuwendungsempfänger bekannt; auch nicht vor dem Hintergrund der durchschnittlichen Erfolgsquote in den Leitmarktwettbewerben von ca. 30%.

Bei den Projektaufrufen stellt sich die Situation differenzierter dar; eine Übertragung des Leitmarktprinzips ist nicht uneingeschränkt möglich; das Verhältnis von Wettbewerbsphase zu Bewilligungs- und Antragsphase ist unterschiedlich; auch sind unterschiedliche Abstimmungsbedarfe gegeben. Als **Hemmnisse** für ein zügiges Antrags-, Bewilligungsverfahren und damit als Gründe für eine hohe Time to Grant wurden die folgenden Aspekte am häufigsten genannt: Die fehlenden personellen Kapazitäten bei den ZgS sind aus Sicht vieler Interviewpartner sowohl aus der Verwaltung als auch bei den Zuwendungsempfängern eine Hauptursache für Verzögerungen in der Antrags- und Bewilligungsphase. Spiegelbildlich findet sich Personalmangel als Ursache für Verzögerung auch auf Seiten der Antragsteller, vor allem bei Kommunen und Vorhaben, die Baumaßnahmen umfassen.

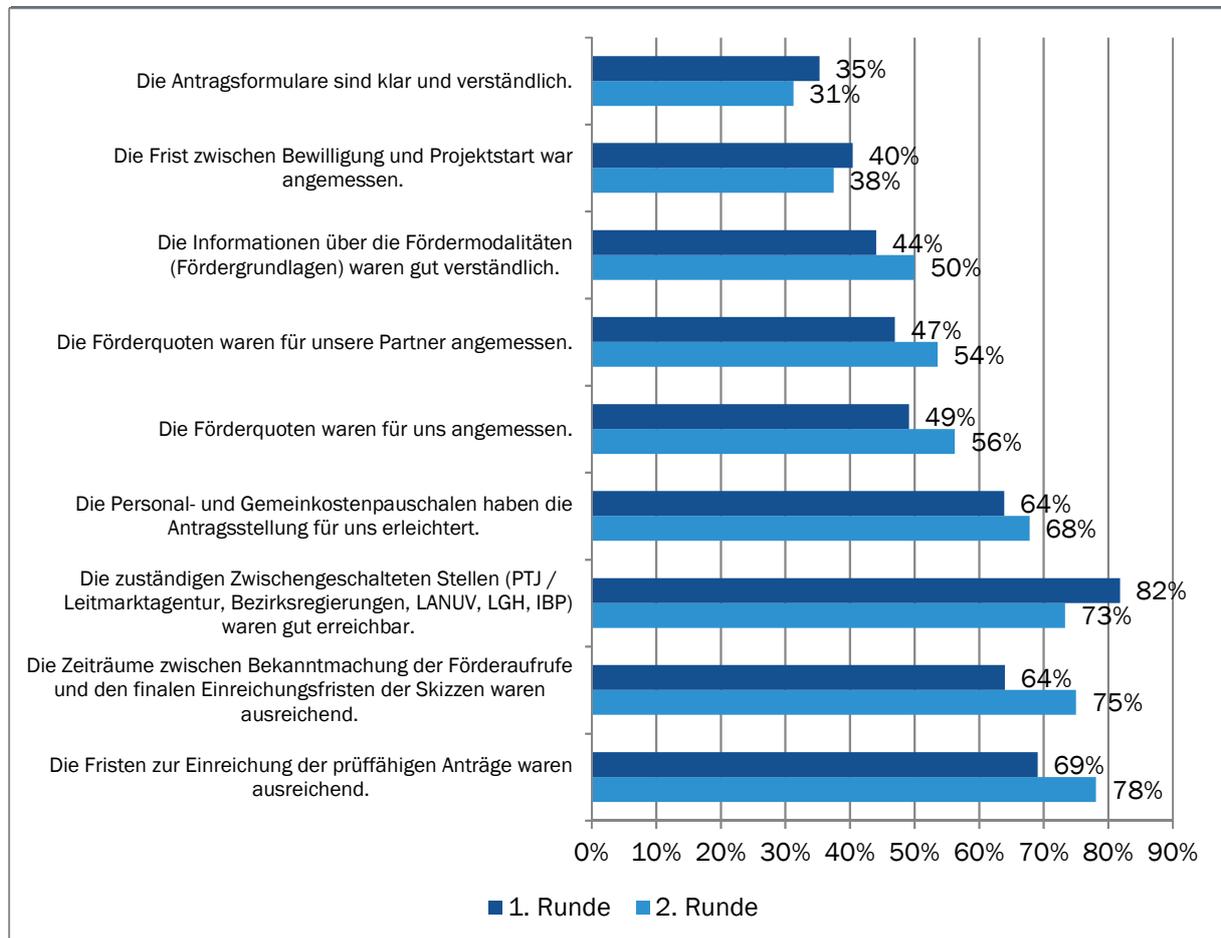
Zudem wurden von den Zuwendungsempfängern wechselnde administrative Ansprechpartner als Ursache für Unklarheiten bei der Antragstellung genannt. Antragsteller nannten auch die umständliche Erstellung von Kalkulationen in Eigenarbeit als Belastung in der Antragsphase. Zuwendungsempfänger haben in den Interviews zum Ausdruck gebracht, dass keine eindeutigen Aussagen, etwa zu zuwendungsfähigen Positionen, ein Zeitfresser in der Antragsphase seien. Dazu gehörten auch das Fehlen standardisierter Formulare sowie ein von wenigen Interviewpartnern wahrgenommenes unterschiedliches Agieren der einzelnen ZgS. Ungeklärte Rechtsgrundlagen, etwa im Beihilferecht und bei De-minimis-Regelungen wurden sowohl von den ZgS als auch von den Zuwendungsempfängern als Ursache für großen Verwaltungsaufwand und lange Bearbeitungszeiten genannt.

Aus Sicht der ZgS ist häufig auch die fehlende Erfahrung bei den Antragstellern ursächlich für Nachforderungen und Überarbeitungsschleifen. Die Einreichung vollständiger Unterlagen seitens der Antragssteller dauert teilweise relativ lange und ist erst nach mehrmaligen Nachfragen seitens der ZgS erfolgt. Die Einführung fester Fristen (Antragsstellung spätestens sechs Monate nach Aufforderung) hat sich hier bewährt. Die Beratungsleistung durch die ZgS ist aber ein guter Weg, dieses Problem zu verringern und wird von den Antragstellern auch entsprechend angenommen. In der Onlinebefragung der Zuwendungsempfänger wurde die hohe Zufriedenheit mit der Beratung bestätigt. Auch die Förderquoten werden insgesamt als angemessen wahrgenommen. Als größte Probleme wurden die Time to Grant genannt sowie die geringe Verständlichkeit der Antragsformulare.

Je nach Art der Förderung sind auch fehlende notwendige Genehmigungen eine Ursache für Verzögerungen beim Projektbeginn; beispielsweise bei der Förderung von Vorhaben zum kommunalen Klimaschutz. Gerade bei Baumaßnahmen erleben Zuwendungsempfänger auch einen Mangel an passenden Bietern, so dass diese Maßnahmen in einigen Fällen erst verzögert begonnen werden können. Probleme treten bei der Klärung von Arbeitsverträgen auf; hier besteht teilweise ein Widerspruch zwischen der Erfordernis, Arbeitsverträge einzureichen und den aktuellen Datenschutzbestimmungen. Die ZgS nannten in den Interviews zudem auch die Protokollabstimmung der Jurysitzung mit den Ressorts als zeitraubenden Faktor, so dass beispielsweise das Datum der Förderempfehlung (z.B. Datum der Jurysitzung) nicht mit dem tatsächlichen Beginn der Antrags- und Bewilligungsphase zusammenfällt.

Auch die Bereitstellung der Kofinanzierung durch die Ressorts spielt manchmal eine Rolle für Verzögerungen im Bewilligungsprozess, dieser Faktor tritt allerdings eher bei den Leitmarktwettbewerben auf. Die Aufbringung des Eigenanteils bei finanzschwachen Kommunen ist ebenfalls ein Hemmnis; wobei bei der Antragstellung von der ZgS geprüft wird, ob die Gesamtfinanzierung gesichert ist. Nicht beeinflussbar ist die Bereitstellung von Haushaltsmitteln auf Landesebene, z. B. im Rahmen einer vorläufigen Haushaltsführung. Dies betrifft ebenso die Kofinanzierung durch verschiedene Ressorts – hier werden in einzelnen Fällen Verzögerungen konstatiert.

Abbildung 20: Bewertung der Antragsphase



Quelle: DLR-PT/ Prognos AG (2021): Onlinebefragung der Zuwendungsempfänger, n=293 – 302 (1. Runde) bzw. n = 28 - 32 (2. Runde); dargestellt ist jeweils der Anteil der Antworten „stimme eher zu“ und „Stimme voll und ganz zu“.

4.4 Der Ergebnisindikator „Time to Grant“

Im OP EFRE NRW stellt der Ergebnisindikator EI 16 die Zeitspanne zwischen der Förderempfehlung und der Bewilligung der Projekte dar (Time to Grant). Dieser Indikator bezieht sich nur auf die Antrags- und Bewilligungsphase. Die im OP EFRE NRW festgelegte Zielmarke beträgt 180 Tage. Angesichts des in der vorhergehenden Förderperiode 2007 – 2013 gemessenen Wertes von 417 Tagen erscheint dieser Zielwert sehr ambitioniert.

Eine detaillierte Aufschlüsselung der Time to Grant in der aktuellen Förderperiode ist in Abbildung 21 aufgeführt. Mit dem aktuellen Durchschnittswert von rund 278 Tagen wurde damit die Zeitspanne zwischen Förderempfehlung und Bewilligung um fast 140 Tage gegenüber der Förderperiode 2007 – 2013 reduziert.²⁷ Dabei zeigen sich zwischen den einzelnen Wettbewerben und Aufrufen deutliche Unterschiede, weniger jedoch direkt zwischen den Verfahrensarten Wettbewerbe und Aufrufe insgesamt. Auch ist bei Projekten innerhalb eines Aufrufs oder Wettbewerbs eine

²⁷ Grundlage der Berechnung der Time to Grant ist die BISAM-Auswertung mit Stand vom 30.09.2020.

deutliche Variation der Time to Grant zu beobachten: bei einer Reihe von Aufrufen liegt die durchschnittliche Time to Grant zum Teil deutlich unter dem Zielwert im OP EFRE NRW von 180 Tagen.

Wird statt des arithmetischen Mittels der Medianwert zu Grunde gelegt, zeigt sich, dass bei einer Reihe von Aufrufen mehr als die Hälfte der Projekte in mehr als 180 Tagen bewilligt werden. Insgesamt lag im für diese Evaluierung genutzten Datenbestand der Medianwert bei 216 Tagen, so dass bei rund der Hälfte der bewilligten Vorhaben der Zielwert nur um knapp 20 % überschritten wurde.

Am anderen Ende sind einige Aufrufe auffällig, bei denen signifikant hohe Bearbeitungszeiten verzeichnet werden. Dies liegt zum Teil an der Komplexität der Aufrufe und der Vielzahl der Fördergegenstände und der Größe der Verbünde. Zu nennen sind hier beispielsweise der Aufruf zur Regionale 2016, „Starke Quartiere – starke Menschen“ und der Aufruf zur „Grünen Infrastruktur“. Bei mehreren Leitmarktwettbewerben wird der Zielwert von 180 Tagen im Median nur knapp überschritten. Die Abweichungen können unterschiedliche Gründe haben. Ein mehrfach genanntes Beispiel waren Genehmigungsverfahren, die bei Antragsstellung noch offen waren. Eine Bewilligung ist dann erst bei Vorliegen der erforderlichen Genehmigungen möglich.

Ein Faktor, der auf den Indikator „Time to Grant“ keinen Einfluss hat, ist die Unterscheidung nach der Bewilligung von Einzel- oder Verbundprojekten. Die Hypothese, dass die Bewilligung von Verbundprojekten mehr Zeit benötigt als bei Einzelprojekten kann damit falsifiziert werden. Ebenfalls ist keine große Differenz zu erkennen, wenn die Time to Grant differenziert nach Einrichtungstyp betrachtet wird. Damit scheinen die Unterschiede in der Zeitspanne zwischen Förderempfehlung und Einrichtungstyp nicht durch strukturelle Unterschiede zwischen den Antragsstellern, sondern beispielsweise durch größere Erfahrung mit der Antragstellung in den Hochschulen, begründbar zu sein.

Abbildung 21: Time to Grant in der aktuellen Förderperiode

		Durchschnitt	Median	Maximalwert	N
Gesamtsumme		278	216	1.611	2.840
Projekt-aufrufe	Gesamtwert	355	245	1.611	1.027
	Erlebnis.NRW - Tourismuswirtschaft stärken	418	361	1.066	52
	Fachkräfte.NRW	167	173	381	42
	Forschungsinfrastrukturen	392	314	1.036	107
	Grüne Infrastruktur NRW	627	562	1.176	63
	KommunalerKlimaschutz.NRW	394	278	884	107
	KommunalerKlimaschutz.NRW - 1. Call - 1. Einreichfrist 16.03.2017	76	76	105	2
	Kompetenzzentren Frau und Beruf	179	149	711	31
	Kompetenzzentren für verantwortungsvolle Unternehmensführung (CSR)	251	291	367	7
	KWK-Modellkommune	21	4	98	15
	NRW-Patent-Validierung	146	145	443	46
	Regio.NRW Aufruf 1	279	213	662	48
	Regio.NRW Aufruf 2	315	280	1.201	61
	Regionale 2016	779	741	1.611	57
	Ressource.NRW	165	143	474	23
	Starke Quartiere - starke Menschen	585	539	1.309	155
	START-UP transfer.NRW	94	91	147	24
	START-UP-Hochschul-Ausgründungen	154	113	632	64
	START-UP-Innovationslabore NRW	223	222	247	12
	Zentrum für Wirtschaft und digitale Verantwortung NRW - Einreichfrist 15.07.2019	199	199	199	1
Zukunft durch Innovation.NRW (EFRE-zdi)	106	102	243	110	
Wettbe- werbe	Gesamtwert	234	210	1.044	1.813
	CreateMedia.NRW	218	182	1.014	131
	EnergieeffizienzRegion.NRW	388	423	423	5
	EnergieeffizienzUnternehmen.NRW	310	321	441	33
	EnergieSektorenkopplung.NRW	219	224	224	19
	EnergieSystemWandel	218	200	473	73
	EnergieUmweltwirtschaft.NRW	273	256	764	235
	ErneuerbareEnergien.NRW	296	268	944	50
	Gesundheit.NRW	252	216	744	194
	HydrogenHyWay.NRW	207	205	211	9
	IKT.NRW	208	191	724	208
	LifeSciences.NRW	219	196	1.044	197
	MobilitätLogistik.NRW	214	216	461	164
	NeueWerkstoffe.NRW	218	199	918	213
	Produktion.NRW	217	200	393	244
	VirtuelleKraftwerke.NRW	323	308	428	38

Quelle: DLR-PT/Prognos AG (2020) basierend auf Auswertung der BISAM-Datenbank mit Stand 30.09.2020 . Maßnahmen der standardisierten Einzelförderung wurden für die Berechnung nicht berücksichtigt.

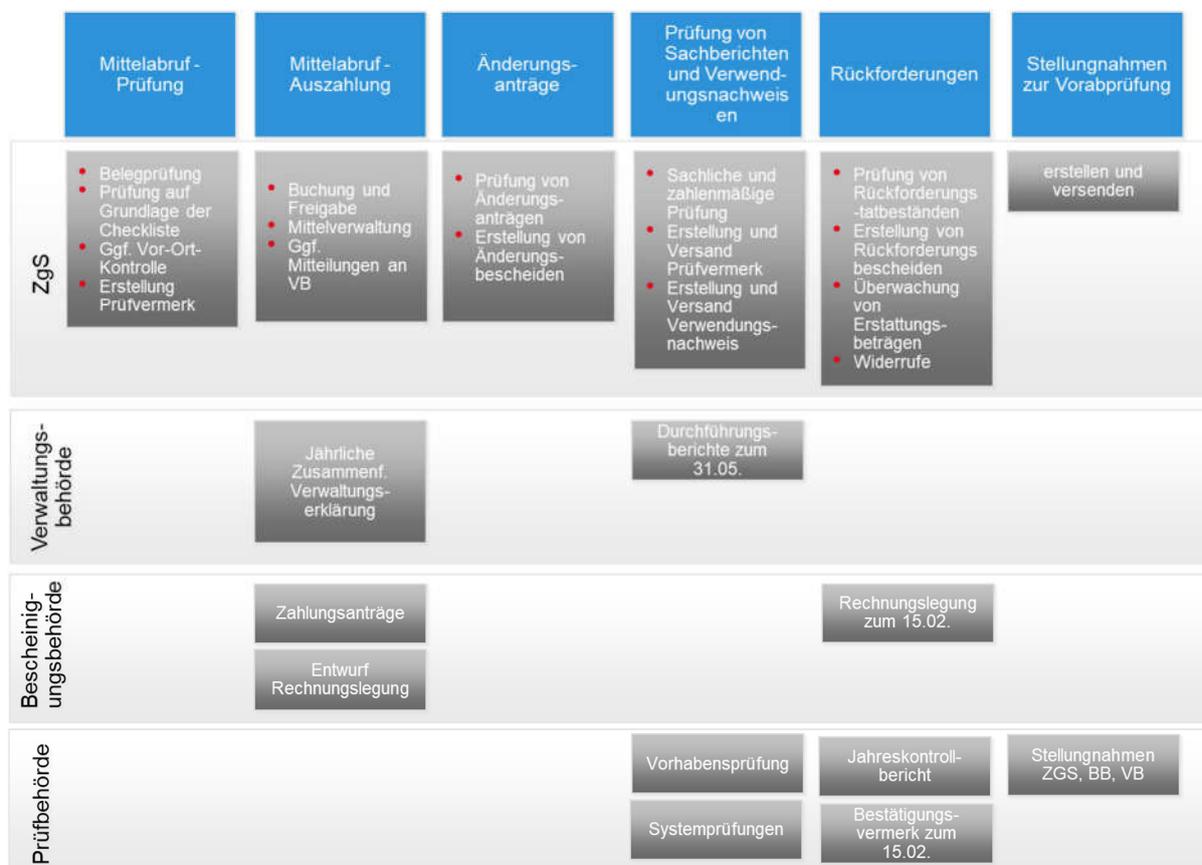
Um die tatsächliche Bearbeitungszeit seitens der Zwischengeschalteten Stellen adäquat abzubilden, wäre es möglich, die Zeitspanne zwischen dem Versand des Aufforderungsschreibens oder dem Eingang des vollständigen Antrags und der Bewilligung als Indikator zu nutzen. Damit würde der Zeitraum erfasst, in dem die Verantwortung für die Bearbeitung vor allem auf Seiten der Verwaltung liegt. In der aktuellen Berechnung des Indikators sind Verzögerungen seitens der Antragssteller enthalten, die unter Umständen eine sehr hohe Time to Grant zur Folge haben können.

Insgesamt bestehen noch Spielräume für eine weitere Verkürzung der Time to Grant. Angesichts der in der aktuellen Förderperiode bereits erreichten Verkürzung der Bearbeitungszeit ist zu erwarten, dass weitere Veränderungen in den Verfahren der Antrags- und Bewilligungsphase nur noch mit vergleichsweise geringen Änderungen des Werts der Time to Grant verbunden wären.

4.5 Durchführungsphase

Die Durchführungsphase ist geprägt von einem komplexen Zusammenspiel der verschiedenen Akteure (siehe Abbildung 22). Viele der im Folgenden dargestellten Einschätzungen und Vorschläge zur Durchführungsphase lassen sich vor diesem Hintergrund verstehen und einordnen.

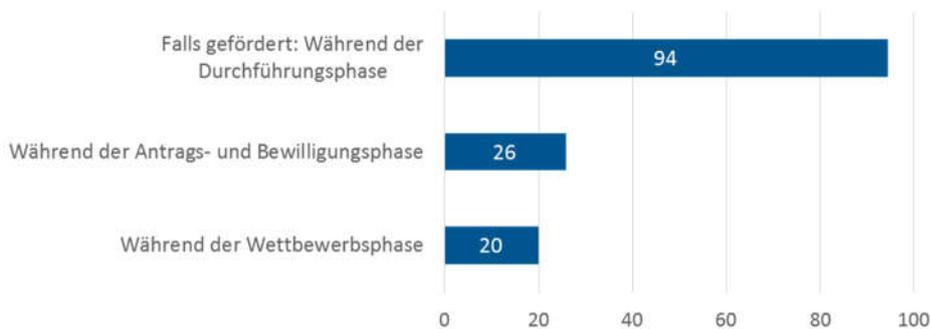
Abbildung 22: Prozessschritte in der Durchführungsphase



Quelle: DLR-PT/Prognos AG (2021).

Der Bearbeitungsaufwand auf Seiten der Zuwendungsempfänger liegt in der Durchführungsphase weit über dem in der Wettbewerbsphase sowie Antrags- und Bewilligungsphase (vgl. Abbildung 23). Werden die Antworten nach Art der Institution differenziert, zeigt sich, dass sich der Aufwand bei den öffentlichen Einrichtungen als besonders hoch darstellt. Diese Aufwandsschätzung ist allerdings auch dadurch erklärbar, dass die Durchführungsphase mit in der Regel zwei bis drei Jahren deutlich länger dauert als die anderen beiden Phasen.²⁸

Abbildung 23: Durchschnittlicher administrativer Aufwand in Arbeitstagen



Quelle: DLR-PT/Prognos AG (2021). Onlinebefragung der Zuwendungsempfänger; nur 1. Runde; n= 175 (Durchführungsphase), 225 (Wettbewerbsphase), 248 (Antrags und Bewilligungsphase).

Die Anforderung, Originalbelege für die Abrechnung vorzulegen, wurde von den unterschiedlichen Programmteilnehmern als große Belastung in der Durchführungsphase geschildert. Dies betrifft sowohl die Zuwendungsempfänger, die die Belege vorlegen müssen als auch die ZgS, die die einzelnen Belege prüfen müssen. Hier wurde ein großes Hindernis auf dem Weg der Digitalisierung der Programmumsetzung gesehen.

²⁸ Eine ausführliche Darstellung zu Vereinfachungspotenzialen in der Durchführungsphase ist im Gutachten von Prognos AG und DLR-PT (2019) erfolgt.

5 Ergebnisse der Evaluierung

In der aktuellen Förderperiode wurden zahlreiche Veränderungen bei den administrativen Prozessen vorgenommen. Die Analyse der einzelnen Phasen der Programmumsetzung zeigt, dass diese bereits Wirkung zeigen, wie die positive Resonanz bei den Akteuren der Programmumsetzung belegt. Insbesondere in der Wettbewerbsphase, aber auch in der Antrags- und Bewilligungsphase sind Verbesserungen erzielt worden. Dies zeigt sich beispielsweise bei der deutlichen Reduzierung der Zeitspanne zwischen Förderempfehlung und Bewilligung (TTG). Zwar stimmen nur relativ wenige Teilnehmende der Onlinebefragungen mit Erfahrungen aus der aktuellen und der vorhergehenden Förderperiode der Aussage zu, der Verwaltungsaufwand sei insgesamt geringer geworden. Dafür werden insbesondere die eingeführten Pauschalen, die Beratung und die Verständlichkeit der Wettbewerbsunterlagen als deutlich besser wahrgenommen als in der Förderperiode 2007–2013.

Insgesamt wurden vor allem in der Wettbewerbsphase und der Antrags- und Bewilligungsphase zahlreiche Verbesserungen in den Wettbewerbsverfahren erreicht. Dies betrifft sowohl die Seite der Antragsteller als auch die Seite der beteiligten Verwaltungsakteure, vor allem aus den ZgS. Verwaltungsseitig wurde von allen Betroffenen des Zusammenspiel zwischen ZgS, Verwaltungsbehörde und den für die einzelnen Wettbewerbe und Aufrufe zuständigen Fachreferaten positiv eingeschätzt. Auch die Reduktion der Anzahl der ZgS wurde von den Verwaltungsakteuren als Erleichterung erlebt. Weitere positive Aspekte betreffen neben der Reduzierung der Bearbeitungszeit in der Antragsphase auch die Einführung der Ausgabenpauschalen. Diese haben vor allem die Antragstellung erleichtert.

Vor allem in der Durchführungsphase sehen alle Akteure noch Verbesserungspotenziale. Diese Verbesserungsmöglichkeiten betreffen dabei die Aspekte der Prozesse, der Strukturen der Programmumsetzung, das Zusammenspiel der Akteure der Programmumsetzung und die rechtlichen Rahmenbedingungen, die durch die EU-Regularien und das Landesrecht, vor allem die nordrhein-westfälische Haushaltsordnung, vorgegeben sind. Die als Antwort auf die Verbesserungspotenziale entwickelten Handlungsoptionen betreffen dabei häufig mehrere Phasen der Programmumsetzung.

Eine möglichst aufwandsarme administrative Umsetzung der Projekte kann dabei als „Visitenkarte“ des Programms betrachtet werden, die großen Einfluss auf die Mobilisierung der Zielgruppen und damit potenzieller Antragsteller hat. Hier könnten Effektivität und Effizienz der Verfahren noch verbessert werden.

Im Folgenden werden zunächst die Veränderungen gegenüber der Förderperiode 2007 – 2013 dargestellt sowie die fünf oben genannten Leit- und Untersuchungsfragen beantwortet.

5.1 Veränderungen gegenüber der Förderperiode 2007 – 2013

Gegenüber der vorhergehenden Förderperiode 2007-2013 wurden in der laufenden Förderperiode 2014-2020 zahlreiche Veränderungen vorgenommen. Diese Veränderungen basierten in vielen Fällen auf Handlungsempfehlungen aus der Evaluation der Wettbewerbsverfahren in der Förderperiode 2007-2013. Eine der Leitfragen dieser Verfahrensevaluation ist es, inwieweit die mit

der Förderperiode 2014-2020 eingeführten Veränderungen bereits zur Vereinfachung der Verfahren beigetragen haben. Dabei zeigte sich, dass 16 der 20 Empfehlungen vollständig umgesetzt wurden. Die Empfehlungen wurden wie im Folgenden beschrieben realisiert:

- Eine übergeordnete EFRE-Rahmenrichtlinie wurde eingeführt.
- Ein Förderhandbuch wurde vorgelegt.
- Die Wettbewerbe werden weitergeführt und die Planung und Konzeption der Wettbewerbe wurde institutionalisiert.
- Die wettbewerblichen Auswahlverfahren wurden weiter angewendet.
- Verbindliche Fristen für die Bearbeitung für Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger wurden eingeführt.
- Die Prüfung der Förderfähigkeit erfolgt zu einem großen Teil in der Wettbewerbsphase.
- Über die Reduktion der Anzahl der ZgS wurde insgesamt die Zahl der beteiligten Akteure verringert.
- Das Wissens- und Qualitätsmanagement bei der Programmumsetzung wurde gestärkt, u.a. durch die Einführung des AK der ZgS; auch die Anzahl der Schnittstellen im Auszahlungsprozess wurden verringert.
- Die Förderung auf Kostenbasis ist generell ermöglicht worden, betrifft derzeit allerdings nur außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, für Unternehmen besteht weiterhin keine Möglichkeit zur Förderung auf Kostenbasis.
- Pauschalen für Personal- und Gemeinausgaben wurden eingeführt.
- Beim Vergaberecht wurden Erleichterungen vorgenommen.
- Mit BISAM wurde ein elektronisches System zur Programmumsetzung eingeführt.

Weitere Empfehlungen wurden zumindest teilweise in der aktuellen Förderperiode umgesetzt bzw. vorbereitet. Die in 2014 empfohlene intensivere inhaltliche Begleitung der geförderten Vorhaben ist Ziel aller an der Umsetzung beteiligten Akteure; aus Kapazitätsgründen konnte dies aber nicht immer im gewünschten Maße umgesetzt werden. Auch die Erhöhung der Anzahl der Einreichfristen in den einzelnen Wettbewerben und Aufrufen wurde nur teilweise umgesetzt. Mit der Novellierung der EFRE-Rahmenrichtlinie im November 2020 besteht die Möglichkeit zur Vorlage von elektronischen Originalen für den Abruf von Zuwendungsmitteln.

Die Analyse ergab, dass die umgesetzten Änderungen in der Programmumsetzung von allen Beteiligten begrüßt werden. So hat beispielsweise die Einführung der Ausgabenpauschalen die Antragstellung für alle Beteiligten erleichtert. Da sich die eingeführten Veränderungen bei den Wettbewerbsverfahren bewährt haben und den Verwaltungsaufwand für Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger verringert haben, sollte diese auch in der kommenden Förderperiode beibehalten und stellenweise weiterentwickelt werden (vgl. dazu im Einzelnen Kap. 6 „Handlungsoptionen“).

5.2 Auswirkungen der neuen Verfahren auf die Dauer von der Förderempfehlung bis zur Bewilligung

Die mit der neuen Förderperiode für die Antrags- und Bewilligungsphase eingeführten Veränderungen hatten auch deutliche positive Auswirkungen auf die Verfahrensdauer. Dies betrifft etwa die Reduktion der Anzahl der ZgS und die Nutzung verbindlicher Fristen für Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger. Auch die intensivere Prüfung der Förderfähigkeit bereits in der Wettbewerbsphase führte zu einer Entlastung in der Antrags- und Bewilligungsphase. So wurde die Spanne zwischen dem Zeitpunkt der Förderempfehlung und der Bewilligung (Time to Grant) gegenüber der Förderperiode 2007-2013 fast halbiert: Betrag dieser Wert in der vorhergehenden

Förderperiode noch 417 Tage, liegt dieser Wert aktuell bei rund 278 Tagen. Dabei zeigt sich, dass der im OP EFRE NRW postulierte Zielwert von 180 Tagen für die Time to Grant in zahlreichen Aufrufen und Wettbewerben bereits erreicht oder fast erreicht wird.

Die Beratung der Antragsteller in der Wettbewerbsphase und auch in der Antrags- und Bewilligungsphase wurde als wichtiger Faktor bei der Verkürzung genannt. Diese Beratungsleistung wurde vor allem von den jeweiligen ZgS erbracht, im Fall einiger Aufrufe auch im Zusammenspiel der Bezirksregierungen als ZgS für die administrative Beratung und dem Projektträger ETN für die inhaltliche Beratung.

Als Gründe für die Dauer der Verfahren wurden in den Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der ZgS sowie der Zuwendungsempfänger häufig fehlende Bearbeitungskapazitäten bei den Beteiligten genannt. Je erfahrener die Antragsteller sind, desto besser sind diese in der Lage, rasch bewilligungsreife Anträge vorzulegen und damit eine relativ geringe Time to Grant zu erreichen. Auf Seiten der ZgS wurden auch unklare rechtliche Grundlagen für einzelne Aspekte der Förderung genannt. Je nach Art der Wettbewerbe und Aufrufe kann auch die Klärung der Kofinanzierung durch die beteiligten Ressorts einen längeren Zeitraum in Anspruch nehmen.

Von den Beteiligten werden Ablauf und Dauer der Wettbewerbsphase und auch der Antrags- und Bewilligungsphase als grundsätzlich angemessen eingeschätzt. Es wurde von den beteiligten ZgS Spielraum für eine Verkürzung der Dauer gesehen, allerdings müssten jeweils die rechtlichen Rahmenbedingungen und Prüfschleifen beachtet werden.

Verwaltungsakteure brachten die Frage auf, ob eine andere Bemessungsgrundlage für die Time to Grant sinnvoller wäre, um die tatsächliche Bearbeitungszeit der Anträge zu reflektieren. So können zwischen der Förderempfehlung in der Jurysitzung und der Aufforderung zur Antragstellung mindestens zwei bis drei Wochen liegen (in Ausnahmefällen sogar mehrere Monate). Da in der bisherigen Praxis das Datum der Förderempfehlung als Startpunkt der Antrags- und Bewilligungsphase angesetzt wird, könnte hier ein deutlich höherer Wert herauskommen, als tatsächlich für diese Phase verwandt wird. Eine Alternative könnte es sein, das Datum der „Aufforderung zur Antragstellung“ durch die ZgS zu Grunde zu legen. So würde die reale Bearbeitungsdauer seitens der ZgS reflektiert.

5.3 Auswirkungen der neuen Verfahren auf die Akzeptanz des Wettbewerbsverfahrens

In der Förderperiode 2014- 2020 wurden die bereits in der vorhergehenden Förderperiode eingeführten Wettbewerbsverfahren fortgesetzt und ausgeweitet. Das Wettbewerbsverfahren wird dabei von allen Beteiligten auf Seiten der Zuwendungsempfänger und Zuwendungsgeber breit akzeptiert. Durch die Tatsache, dass die Verfahren bereits in der vorhergehenden Förderperiode praktiziert wurden, liegen Transparenz und Vorwissen über die Abläufe bereits vor. Bei Antragstellern und Verwaltungsakteuren liegen ausreichende Erfahrungen vor, um die Verfahren zielgerichtet umsetzen zu können.

Vor allem das in den Leitmarktwettbewerben, Klimaschutzwettbewerben und größeren Projekt-aufrufen praktizierte **zweistufige Verfahren** wird von allen Beteiligten positiv gesehen. Zuwendungsempfänger schätzen hier die Möglichkeit, sich anfangs auf die Erstellung der inhaltlichen Skizzen konzentrieren zu können, ohne den Aufwand der Einreichung eines vollständigen Antrags auf sich zu nehmen. Da die Antragsbearbeitung für die ZgS sehr aufwändig ist, werden diese an dieser Stelle entlastet, wenn nur relativ wenige Anträge in der Antrags- und Bewilligungsphase zu

bearbeiten sind. Die Voten der Jury werden von den Zuwendungsempfängern allgemein akzeptiert.

Auch die durch die Einführung mehrerer Einreichfristen geschaffene Möglichkeit, zu mehreren Fristen Skizzen einzureichen, wird von allen Beteiligten sehr geschätzt. Die Zweistufigkeit der Verfahren führt allerdings zu einer insgesamt relativ langen Zeitspanne zwischen Veröffentlichung der Wettbewerbe und Aufrufe und dem tatsächlichen Projektstart. Das könnte je nach Charakter der Projekte zu lang sein. Dies betrifft beispielsweise innovative Projekte mit KMU-Beteiligung, die je nach Branche auf kurzfristige Innovationszyklen reagieren müssen.

Insgesamt zeigte sich, dass die Wettbewerbsverfahren ein weithin akzeptierter und bewährter Förderansatz sind, der auch in der kommenden Förderperiode bei der Programmumsetzung beibehalten werden sollte.

5.4 Akzeptanz der Pauschalen

In der aktuellen Förderperiode wurden Pauschalen für Personal- und Gemeinsausgaben eingeführt. Die Europäische Kommission empfiehlt die Nutzung von Pauschalen (simplified cost options) zur Verwaltungsvereinfachung in den ESI-Fonds.²⁹ Laut Einschätzung der befragten Zuwendungsempfänger haben diese Pauschalen die Antragstellung deutlich erleichtert. So gaben rund 64% der Teilnehmenden an, die Antragsstellung sei durch die Pauschalen gegenüber der vorhergehenden Förderperiode erleichtert worden. Auch in der Durchführungsphase nehmen die Teilnehmenden der Onlinebefragung die Ausgabenpauschalen als deutliche Erleichterung wahr. Diese Einschätzung aus der Onlinebefragung wurde in den Interviews mit ZgS, Zuwendungsempfängern und Multiplikatoren bestätigt. Insbesondere für Hochschulen haben die Pauschalen den Aufwand verringert.

Teilweise wurde auf Seiten der Zuwendungsempfänger der Wunsch nach einer stärkeren Differenzierung der Pauschalen für Personalausgaben geäußert. Dies scheint aber aufgrund der notwendigen Plausibilisierung der Ansätze für weitere Leistungskategorien nicht empfehlenswert. Auch die Prüfungssicherheit der Pauschalen würde bei weiteren Differenzierungsschritten gegebenenfalls gefährdet. Auch eine Ausweitung der Pauschalen auf weitere Ausgabenkategorien wurde von Interviewpartnern auf Seiten der Verwaltung als nicht zielführend angesehen.

Unsicherheit verbleibt vereinzelt bezüglich des Umgangs mit potenziell auftretenden Überschüssen aus Pauschalen. Hier befürchten Zuwendungsempfänger, dass diese nach Projektabschluss zu Rückforderungen führen könnten. Allerdings besteht hier laut Verwaltungsbehörde kein Problem, da die Pauschalen in jedem Fall als Pauschalen behandelt werden und die entsprechenden Passagen der Zuwendungsbescheide gültig sind. Aus den Pauschalen entstehende Verluste oder Überschüsse verbleiben bei den jeweiligen Zuwendungsempfängern.

Die in der aktuellen Förderperiode eingeführten Ausgabenpauschalen haben sich insgesamt bewährt und erleichtern vor allem die Antragstellung für die Zuwendungsempfänger. Auch während der Durchführungsphase nehmen die Zuwendungsempfänger die Pauschalen als Entlastung wahr. Aufgrund der Erleichterung in der Antrags- und Bewilligungsphase und auch in der Durch-

²⁹ Europäische Union (2017): Final conclusions and recommendations of the High Level Group on Simplification for Post-2020.

führungsphase sind die eingeführten Pauschalen von allen Beteiligten akzeptiert und werden positiv eingeschätzt. Die Pauschalen für Personal- und Gemeinusaufgaben sollten auch in der kommenden Förderperiode beibehalten werden.

5.5 Effektivität der Prozesse

Im Hinblick auf die Effektivität der Prozesse bei der Programmumsetzung in den einzelnen Phasen zeigt sich, dass die Zuwendungsempfänger insgesamt Verbesserungen in der Programmumsetzung wahrnehmen, trotz aller Kritik am vorhandenen Verwaltungsaufwand (vgl. Kap. 4 Bewertung der Durchführung der Wettbewerbsverfahren). Dies betrifft vor allem die Prozesse in der Wettbewerbsphase und der Antrags- und Bewilligungsphase. In der Wettbewerbsphase hat das praktizierte zweistufige Verfahren dazu beigetragen, dass die Phase von der Bekanntmachung der Wettbewerbe und Aufrufe bis zur Förderempfehlung aus Sicht der Beteiligten effektiv abläuft. Durch die bereits in der Förderperiode 2007-2013 aufgebauten Erfahrungen in der Durchführung der zweistufigen Verfahren ist bereits viel Erfahrung bei Ressorts, Verwaltungsbehörde und ZgS vorhanden, um effektive Verfahren zu gewährleisten. Auch das verbesserte Wissensmanagement zu Fördertatbeständen im Zusammenspiel von Verwaltungsbehörde und ZgS, beispielsweise über den AK ZgS, hat die Effektivität der Programmumsetzung in allen Phasen gesteigert. Weitere Veränderungen konnten die Effektivität der Verfahren in der Antrags- und Bewilligungsphase steigern: So haben die neu eingeführten Pauschalen die Antragstellung erleichtert. Die hohe Qualität der Beratung in allen Phasen trägt ebenfalls dazu bei, dass der Aufwand in der Antrags- und Bewilligungsphase insgesamt sinkt, weil die Antragsteller eher in der Lage sind, bewilligungsreife Anträge einzureichen.

Allerdings gibt es Anhaltspunkte, die auf ein Potenzial zur weiteren Erhöhung der Effektivität der Prozesse hinweisen. So könnte die Verständlichkeit der Förderunterlagen und der Förderbedingungen erhöht werden. In Verbindung mit der bewährten Beratung durch die ZgS wäre dies ein wichtiges Instrument, um diesen Punkt zu adressieren und den Informationsstand der Antragsteller zu erhöhen. Verwaltungsseitig wurden als Wege zur Steigerung der Effektivität ein weiter ausgebauten Wissensmanagement sowie die Weiterentwicklung von BISAM entlang der Bedürfnisse der an der Programmumsetzung beteiligten Verwaltungsakteure genannt. Bei BISAM wurden im Laufe der Förderperiode bereits deutliche Verbesserungen eingeführt, die die Arbeit der ZgS mit dem System erleichtern.

Die Effektivität der Prozesse wird insgesamt als hoch eingeschätzt. Dies gilt für die Verwaltungsakteure, aber auch für die Zuwendungsempfänger. Diese nehmen vor allem eine gesteigerte Effektivität gegenüber der vorhergehenden Förderperiode wahr. Trotzdem besteht weiterhin Potenzial, um die Prozesse noch effektiver zu gestalten. Die im Rahmen dieser Evaluierung entwickelten Handlungsoptionen (vgl. Kapitel 6) adressieren diese Potenziale.

5.6 Effizienz der Prozesse

Die Effizienz der Prozesse betrifft das Verhältnis zwischen dem Aufwand, etwa für Antragstellung und Durchführung, und dem Nutzen, der bei den Zuwendungsempfängern unter anderem in der direkt erhaltenen Förderung besteht. Für die Antragsteller ist etwa das praktizierte zweistufige Verfahren effizient, weil die Erstellung der Skizze insgesamt als relativ wenig aufwändig wahrgenommen wird und die Einreichung eines Vollertrags nur bei positiver Förderempfehlung nötig ist. Auch seitens der ZgS ist dieses Verfahren effizienter gegenüber einem einstufigen Verfahren, weil die tatsächliche Prüfung der Vorhaben auf die Förderfähigkeit in weniger Fällen erfolgen muss.

Alle an der Programmumsetzung beteiligten Akteure (Verwaltungsseite, Zuwendungsempfänger, Multiplikatoren) sehen aber noch Potenziale zur Effizienzsteigerung der Verwaltungsverfahren.³⁰ Dieser Befund gilt insbesondere für die Durchführungsphase, beispielsweise das Erfordernis, Originalbelege für alle Vorgänge vorzulegen. Die stärkere Nutzung digitaler Verfahren wurde in zahlreichen Interviews von Verwaltungsakteuren und Zuwendungsempfängern angesprochen.

Auch die Durchführung öffentlicher Vergabeverfahren für Zuwendungsempfänger stellt eine große Belastung der Zuwendungsempfänger dar. Zudem entsteht durch die Durchführung der Vergaben auch hoher Betreuungsaufwand bei den Zgs, die die Ordnungsmäßigkeit dieser Verfahren prüfen müssen. Der Aufwand für einzelne Vor-Ort-Prüfungen wird als angemessen eingeschätzt. Allerdings sind bei kleineren und personenbezogenen Maßnahmen Vor-Ort-Prüfungen nicht immer praktikabel. Die Prüfungsdichte wird insgesamt als zu hoch empfunden, insbesondere von den Vertreterinnen und Vertretern der ZgS.

Vor allem in der Durchführungsphase sehen alle Akteure Verbesserungspotenziale. Eine möglichst aufwandsarme administrative Umsetzung der Projekte kann dabei als „Visitenkarte“ des Programms betrachtet werden, die großen Einfluss auf die Mobilisierung der Zielgruppen und damit potenzieller Antragssteller hat. Hier könnte die Effizienz der Verfahren noch verbessert werden (vgl. auch das Kapitel 6 zu den Handlungsoptionen). Bei den ZgS fällt allerdings ein hoher Aufwand für Auszahlungen an.

In Bezug auf Mittelabrufe und die Prüfung von Zwischen- und Schlussberichten besteht ein sehr hoher Aufwand für die ZgS aufgrund umfangreicher Checklisten. Auch sehen Zuwendungsempfänger die Prüfungsdichte der Vor-Ort-Prüfungen als zu hoch an. Für die Vor-Ort-Prüfungen sollte eine einheitliche selbsterklärende Dokumentation angestrebt werden.

³⁰ Für weitere Aussagen zur Effizienz der Prozesse, insbesondere in der Durchführungsphase, wird auf das Gutachten zu Vereinfachungspotenzialen verwiesen (Prognos AG/ DLR-PT (2019)).

6 Handlungsoptionen

Aus der Beantwortung der Leitfragen für die Verfahrensevaluierung ergeben sich die folgenden Einschätzungen und Befunde. So können aus der Analyse der Verfahren während der Wettbewerbs-, der Antrags- und Bewilligungsphase sowie der Durchführungsphase unterschiedliche Empfehlungen für Handlungsoptionen abgeleitet werden. Diese Handlungsoptionen betreffen die Prozesse und Strukturen, das Zusammenspiel der unterschiedlichen beteiligten Akteure sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen der Förderung (vgl. Abbildung 24).

Abbildung 24: Übersicht der Handlungsoptionen



Quelle: DLR-PT/ Prognos AG (2021).

Bei der Entwicklung der Handlungsoptionen wurde berücksichtigt, dass regulative und europa- oder landesrechtliche **Rahmenbedingungen** einen erheblichen Einfluss auf die Umsetzung des OP EFRE.NRW ausüben.³¹

³¹ Die EFRE-Rahmenrichtlinie (EFRE RRL) harmonisiert EU- und Landesrecht für alle Zuwendungen aus dem OP EFRE NRW 2014-2020. Diese Vereinheitlichung erleichtert die Projektabwicklung.

Diese rechtlichen Rahmenbedingungen liegen im Allgemeinen außerhalb der direkten Kontrolle der Verwaltungsbehörde³²; sie beeinflussen jedoch stark ihre Fähigkeit, die OP-Investitionen reibungslos zu verwalten.

Ein wichtiger Rahmen wird durch die **Landeshaushaltsordnung** Nordrhein-Westfalens gesetzt. Dies betrifft u.a. den Umgang mit Originalbelegen in der Durchführungsphase. Auch die Auslegung bei Prüfprozessen sowie ein komplexes Vergaberecht tragen zu hohen administrativen Aufwänden und Transaktionskosten bei.³³ Die hier vorgeschlagenen Optionen wären unter den gegebenen Rahmenbedingungen umsetzbar. Zudem wurden bereits seitens der VB geplante Änderungen bei der administrativen Umsetzung des OP EFRE NRW bei der Formulierung der Handlungsoptionen berücksichtigt, soweit diese den Evaluatoren bei der Berichtslegung bekannt waren. Diese Handlungsoptionen zeigen auf, wie die Effektivität und Effizienz der Prozesse bei der Umsetzung des OP EFRE NRW für Zuwendungsempfänger und Verwaltungsakteure weiter erhöht werden kann.

Die Dimension „Prozesse“ thematisiert die Aspekte „Konzeptionierung der Fördermaßnahmen“ und „Verfahrensaspekte“. Das Themenfeld „Strukturen“ betrifft im Kern die Weiterentwicklung der BISAM-Datenbank. Eine Handlungsoption adressiert das Thema des Wissensmanagements zwischen den beteiligten Verwaltungsakteuren. Die rechtlichen Rahmenbedingungen betreffen die Aspekte Pauschalen, Vergaberecht sowie Originalbelege.

6.1 Prozesse

6.1.1 Konzeptionierung der Wettbewerbe

Befunde:

Die Evaluierung hat gezeigt, dass mit Ausnahme der Leitmarktagentur die Zwischengeschalteten Stellen nur teilweise in die Konzeption der Aufrufe und Wettbewerbe eingebunden sind. Einzelne ZgS merkten an, dass dadurch unklare Fördertatbestände zum Teil erst während der Antrags- und Bewilligungsphase angesprochen würden. Die Klärung dieser Tatbestände führt dann ggf. zu verlängerten Bearbeitungszeiten bis zur Bewilligung. Hinsichtlich vorhandener Regelungen sollte Transparenz für alle Antragsteller bestehen. Dies betrifft auch die klare Kommunikation von Förderhöchstgrenzen und förderrechtlichen Bedingungen.

Zudem war zu Beginn der aktuellen Förderperiode ein hoher Zeitaufwand bei der Konzeption und Abstimmung der Förderformate festzustellen. Dadurch konnten Aufrufe und Wettbewerbe erst relativ spät innerhalb der Förderperiode starten. Dies führte in der Konsequenz dazu, dass ein großer Teil der Vorhaben erst relativ spät bewilligt wurde. Dadurch konnte anfangs eine relativ geringe Mittelbindung verzeichnet werden. Bei Vorhaben, die Baumaßnahmen beinhalten, könnten solche Verzögerungen zu Problemen führen, wenn die betroffenen Vorhaben nicht innerhalb der erlaubten Zeit nach Ablauf der eigentlichen Förderperiode abgeschlossen werden können.

Bei der Zeitplanung der Umsetzung der Wettbewerbe und Aufrufe hat sich gezeigt, dass die Einführung mehrerer Einreichfristen positiv für alle Beteiligten ist. Je nachdem, wie die Fristen in der

³² Laut einem OECD-Bericht ist der „operative Kontext“ und der Spielraum einer Verwaltungsbehörde durch ‚legislation and regulations established at the European Union (EU) and national levels, as well as through the Management and Control System‘ bedingt. OECD (2020): Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy: Administrative Capacity Building Roadmaps.

³³ OECD (2020): Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy: Administrative Capacity Building Roadmaps.

Förderperiode liegen, könnte es allerdings sein, dass weitere Förderinteressenten im Laufe der gesamten verbleibenden Förderperiode nicht mehr zum Zuge kommen.

Ein weiterer Aspekt der Konzeptionierung der Wettbewerbe betrifft die Gestaltung der Bewertungskriterien. Mit dem praktizierten Verfahren sind die Beteiligten sehr zufrieden. Allerdings wurde in den Interviews mit Verwaltungsakteuren teilweise der Wunsch nach mehr Flexibilität in der nachträglichen Nominierung von weiteren Jurymitgliedern geäußert, um auf thematische Schwerpunkte der eingereichten Skizzen reagieren zu können. Die Abstimmung des Protokolls der Jurysitzung mit den beteiligten Ressorts könnte beschleunigt werden, um rascher die Aufforderungsschreiben zur Antragsstellung versenden zu können.

Handlungsoptionen:

Die **frühzeitige Beteiligung der ZgS** bei der Konzeption der Wettbewerbe und Aufrufe kann dazu beitragen, dass das Programm in der Antrags- und Bewilligungsphase und später auch in der Durchführungsphase einfacher umzusetzen ist. Die Einbindung der mit der administrativen Abwicklung betrauten Stellen leistet hier einen Beitrag, weil kritische Aspekte der Förderfähigkeit (beihilferechtliche Einordnung, Anerkennung bestimmter Ausgabenarten) frühzeitig erkannt und adressiert werden können. Antragsteller können dann frühzeitig entsprechend beraten werden.³⁴ Dadurch wird der Aufwand durch Überarbeitungsschleifen und Nachforderungen in der Bewilligungsphase verringert. Damit könnten die Bewilligungsverfahren beschleunigt und der Verwaltungsaufwand in der Antrags- und Bewilligungsphase vermindert werden.

Die **Vorbereitung des OP mit der frühzeitigen Konzeption und Veröffentlichung der Bekanntmachungen für Wettbewerbe und Aufrufe zu Beginn der Förderperiode** kann sich aus gutachterlicher Sicht positiv auf die Umsetzung der Vorhaben und die Mittelbindung auswirken. Damit würde ein „Bewilligungsstau“ vermieden und zudem könnte sichergestellt, dass alle geförderten Vorhaben innerhalb der zulässigen Frist von maximal zwei Jahren nach Ablauf der Förderperiode abgeschlossen werden könnten. Dies wird dadurch unterstützt, dass mit dem bestehenden VKS auch in der kommenden Förderperiode eine etablierte Struktur der Förderung weiterhin genutzt werden kann. Eine erneute Genehmigung durch die Europäische Kommission ist nicht mehr notwendig.³⁵

Die Zeitschiene der Wettbewerbe und Aufrufe könnten künftig so gestaltet werden, dass weitere Einreichtermine zu einem späteren Termin in der Förderperiode eingeführt werden, um ggf. einer größeren Gruppe potenzieller Antragsteller die Möglichkeit zur Einreichung zu geben. Bei kleineren Aufrufen und Wettbewerben könnte zudem ein flexibleres Verfahren eingeführt werden. Anstelle fester Einreichfristen könnten hier mehrere Stichtage genutzt werden, an denen alle bis dahin eingereichten Skizzen begutachtet werden müssten. Dadurch könnten eventuell mehr potenzielle Antragsteller erreicht werden als mit dem bisherigen Verfahren.

Bei der Begutachtung könnten die Umsetzungspotenziale der Projekte als Begutachungskriterium aufgenommen werden. Zudem könnten "K.O.-Kriterien" für die Begutachtung festgelegt werden, die in jedem Fall erfüllt werden müssen. Flexibilität bei der Benennung der Gutachterinnen und Gutachter würde es der VB und den beteiligten Ressorts ermöglichen, Gutachterinnen und

³⁴ Die Kommunikation zwischen Antragsteller und ZgS sollte zeitnah und über unterschiedliche Kanäle erfolgen (Anrufe, E-Mails bzgl. Nachforderungen und Ergänzungen vor Erzeugen der Aktenlage können den Prozess beschleunigen).

³⁵ Vgl. Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik und Standortentwicklung (2018): Handbuch zu Vereinfachungsmaßnahmen, 80 Vereinfachungsmaßnahmen in der Kohäsionspolitik 2021-2027.

Gutachter auch nach Antragschluss zu nominieren, um auf bestimmte thematische Schwerpunkte bei den eingegangenen Skizzen reagieren zu können.

6.1.2 Verfahrensaspekte

Befunde:

Aus gutachterlicher Perspektive kann konstatiert werden, dass das **zweistufige Verfahren** sich insgesamt bewährt hat und bei den Zuwendungsempfängern auf positive Rückmeldungen gestoßen ist. Je nach Fördergebiet sind allerdings sehr lange Zeiträume zwischen der Veröffentlichung der Aufrufe und Wettbewerbe und dem tatsächlichen Beginn der geförderten Projekte festzustellen. Diese lange Verfahrensdauer hat unterschiedliche Ursachen.

Eine Tatsache, die von zahlreichen Zuwendungsempfängern in Interviews und Onlinebefragung moniert wurde, betrifft die Verständlichkeit der Förderbedingungen und die Auffindbarkeit der nötigen Formulare. Durch unklare Förderbedingungen und einen Mangel an Wissen und Erfahrung seitens der Antragsteller entstehen in einigen Fällen zusätzliche Überarbeitungsschleifen, die die Verfahrensdauer verlängern. Zudem haben nach Aussage einzelner ZgS Zuwendungsempfänger Schwierigkeiten, die richtigen Formulare für die Antragstellung und später dann für die Durchführung, etwa für Mittelabrufe, zu finden. Auch wenn bereits viel Beratung und Prüfung zur generellen Förderfähigkeit der Skizzen in der Wettbewerbsphase erfolgt, bestehen diese Unklarheiten und die damit einhergehenden Probleme in der Antrags- und Bewilligungsphase weiter. Je nach Prioritätsachse, in der gefördert wird, nimmt auch die beihilferechtliche Prüfung durch die ZgS während der Antrags- und Bewilligungsphase viel Zeit in Anspruch.

Eine weitere Ursache für die langen Zeiträume bis zur endgültigen Bewilligung der Vorhaben ist auch in der **Bereitstellung der Kofinanzierung** durch die beteiligten Ressorts zu erkennen. Die Klärung dieser Kofinanzierung wurde in Interviews mit Verwaltungsakteuren als kritischer Faktor für die Verfahrensdauer beschrieben. Die beiden umgesetzten Maßnahmen zur effektiven Landeskofinanzierung und der programmgerechten Veranschlagung von Haushaltsmitteln werden als Vereinfachung des Förderprozesses bewertet.

Handlungsoptionen:

Zur weiteren Verbesserung der Bearbeitungsprozesse stehen zahlreiche Instrumente zur Verfügung. So könnte ein **einheitliches Angebot aller Dokumente** etwa über ein Online-Portal (z.B. Die Website der VB „efre.nrw.de) oder an einer anderen zentralen Stelle über einen digitalen Formularenschrank Zuwendungsempfängern das Auffinden der Dokumente erleichtern und die Zeitverluste und den zusätzlichen Verwaltungsaufwand, welche durch die Nutzung falscher oder veralteter Formulare entstehen, verringern. Als weiteres Beratungsangebot könnten regionale Beratungsstellen oder regelmäßige regionale Veranstaltungen Antragstellern ausreichend Unterstützung anbieten. Zudem würden regelmäßig zentral aktualisierte, online verfügbare Informationen zu den Verwaltungsabläufen und Förderkriterien für Antragsteller, etwa in Form von „Frequently asked questions“ (FAQ) den Wissensstand seitens der Antragsteller erhöhen und die einzelnen Zwischengeschalteten Stellen von der wiederholten Beantwortung ähnlich gerichteter Fragen entlasten.³⁶

³⁶ Im Allgemeinen wurde in den Interviews angemerkt, dass eine stärkere Digitalisierung der Verfahren angezeigt sei, um den Verwaltungsaufwand für Zuwendungsempfänger und ZgS zu verringern.

Eine **verpflichtende Beratung** in der Antrags- und Bewilligungsphase könnte die Qualität der eingereichten Anträge deutlich steigern. Idealerweise würde diese Beratung sich parallel an die inhaltlich und administrativ zuständigen Bearbeitenden bei den Zuwendungsempfängern richten. Dies würde allerdings im Gegenzug den Beratungsaufwand für die Zwischengeschalteten Stellen deutlich erhöhen.

Die **zentrale Gestaltung der Ko-Finanzierung** für das OP EFRE NRW, etwa über feste Korridore der einzelnen Ressorts oder ein zentrales Kofinanzierungs-Budget bei der Verwaltungsbehörde, würde eine raschere Bereitstellung der Kofinanzierung ermöglichen. Damit könnten Vorhaben schneller bewilligt werden. Die Umsetzung einer solchen Lösung würde allerdings stark in die Budgets der betroffenen Ressorts eingreifen.

6.2 Strukturen

6.2.1 Weiterentwicklung der BISAM-Datenbank

Befunde:

Eine der Neuerungen in der aktuellen Förderperiode stellte die Einführung der BISAM-Datenbank als elektronisches System zur Programmumsetzung dar. Die Einführung einer neuen Datenbank für ein komplexes Programm wie das OP EFRE NRW, das zahlreiche Akteure, unterschiedliche Förderformate und Volumina umfasst, stellte eine Herausforderung für alle Beteiligten dar. So wurde die Arbeit mit der BISAM-Datenbank unmittelbar nach ihrer Einführung als nicht leicht und teilweise fehleranfällig beschrieben. Diese Probleme betrafen die technische Verfügbarkeit des Systems, aber auch den inhaltlichen Funktionsumfang.

Handlungsoptionen:

Das europäische Handbuch zu Vereinfachungsmaßnahmen empfiehlt, eine weitgehend digital vonstattengehende Antragstellung und Bewilligung zu erlauben.³⁷ In der kommenden Förderperiode sollte BISAM weitergenutzt werden, um die aufgebauten Erfahrungen bei der Verwaltungsbehörde und den ZgS zu sichern. Dabei sollte BISAM jedoch technisch und inhaltlich weiterentwickelt werden. Vor allem in funktionaler Hinsicht scheint eine Weiterentwicklung angezeigt. Wünschenswert wäre etwa aus Sicht der ZgS eine größere Unterstützung durch BISAM bei der Programmsteuerung, etwa bei der Bescheiderstellung oder der Kommunikation mit Antragsstellern. Mit DiVa EFRE NRW wird künftig eine solche Schnittstelle für die Zuwendungsempfänger bereitgestellt. Dies würde die Digitalisierung der Prozesse der Programmumsetzung befördern. Ein weiteres Entwicklungsfeld ist die Nutzung digitaler Unterschriften. Hier wäre eine bundesweite oder zumindest landesweite Lösung erstrebenswerter als eine Einzellösung für das OP EFRE NRW. Die Digitalisierung der Prozesse betrifft auch den Umgang mit Originalbelegen (vgl. 6.4.3 Originalbelege).

³⁷ Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik und Standortentwicklung (2018): Handbuch zu Vereinfachungsmaßnahmen, 80 Vereinfachungsmaßnahmen in der Kohäsionspolitik 2021-2027.

6.3 Akteure

6.3.1 Wissensmanagement

Befunde:

Die Komplexität des OP EFRE NRW erfordert eine enge Abstimmung unter den an der Umsetzung beteiligten Verwaltungsakteuren, um eine einheitliche und konfliktfreie Vorhabensbearbeitung zu gewährleisten. Dies ist durch die Vielzahl der beteiligten Stellen von Relevanz, aber auch angesichts der teilweise zu beobachteten Fluktuation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Der in der aktuellen Förderperiode neu geschaffene Arbeitskreis der Zwischengeschalteten Stellen (AK ZgS) stellt eine effektive Plattform zum regelmäßigen Austausch aller an der Programmumsetzung beteiligten Akteure dar. Die Sammlung der Protokolle enthält wichtige Informationen für die Programmumsetzung und konkretisiert die einzelnen Vorgaben des VKS. Dieses wird von den ZgS als Referenzrahmen genutzt, aber teils selbstständig weiter konkretisiert.

Handlungsoptionen:

Eine gemeinsame Wissensbasis und die Gewährleistung des Wissenstransfers zwischen den Mitarbeitern könnten die bereits sehr hohe Beratungsqualität der ZgS noch weiter erhöhen.³⁸ Dies wäre aus Sicht der ZgS eine wertvolle Unterstützung für die Arbeit der ZgS. Dies könnte auch den Wissenstransfer zu neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erleichtern.

Eine Bündelung der Ergebnisse des AK ZgS könnte auch einheitliche Sprachregelungen zu bestimmten Fördertatbeständen enthalten. Das von der Verwaltungsbehörde im April 2020 vorgelegte Förderhandbuch stellt eine Variante dieser Bündelung der Protokolle des AK ZgS und geht in dieser institutionalisierten Form darüber hinaus. Die Prüfbehörde könnte außerdem stärker in den Austausch innerhalb des AK ZgS miteinbezogen werden, um Fehler, die zu Beanstandungen führen könnten, bereits im Vorfeld zu vermeiden. Die vorhandenen Möglichkeiten zum elektronischen Dokumentenaustausch über den geschlossenen Bereich der Website EFRE NRW sollten verstärkt genutzt werden.

6.4 Rechtliche Rahmenbedingungen

6.4.1 Pauschalen

Befunde:

Die in der aktuellen Förderperiode neu eingeführten Pauschalen für Gemein- und Personalausgaben werden grundsätzlich von allen Beteiligten begrüßt und positiv bewertet. Die Einführung der Pauschalen hat vor allem in der Antragsphase den Aufwand erleichtert und verbessert die Bearbeitung und Abwicklung der Projekte bei allen Beteiligten.

³⁸ Hierbei spielen regelmäßig aktualisierte FAQ eine große Rolle für Antragssteller. Die FAQ sollten an Fragestellungen und Änderungen angepasst und werbewirksam aktualisiert werden. Ergänzt werden sollte dies durch die Publikation von Newslettern mit genauen bzw. aktuellen Informationen zu den Verwaltungsvorgängen, Regelungen.

Das von der Europäischen Kommission herausgegebene Handbuch zu Vereinfachungsmaßnahmen empfiehlt in diesem Zusammenhang ebenfalls die „umfangreichere Nutzung vereinfachter Kostensoptionen (VKO)“.³⁹ Anstelle der Erstattung von tatsächlich gemachten Ausgaben auf Basis von Rechnungen sollten Zahlungen anhand von pauschaler Erstattung oder Pauschalbeiträgen sowie von Standardeneinheitskosten getätigt werden.

Handlungsoptionen:

Vor allem bezüglich der Personalausgabenpauschale scheint kein weiterer Spielraum für weitere Leistungskategorien zu bestehen. Problematisch wären vor allem die Plausibilisierung der Werte sowie insgesamt die Prüfungssicherheit der Pauschalen.

Auch im Kontext der vereinfachten Kostensoptionen besteht weiterer Präzisierungsbedarf. Ihre Nutzung sollte in der nächsten Förderperiode ausgebaut werden, indem Regeln und Berechnungsmethoden weiter vereinfacht werden. So könnte die Anwendung von VKOs für kleinere Beträge zur Regel gemacht werden.⁴⁰ Schließlich würde der vermehrte Einsatz von VKOs nicht nur bürokratischen Aufwand im Zusammenhang mit Überprüfungen reduzieren, sondern auch im Allgemeinen das Risiko von Fehlern verringern.

6.4.2 Vergaberecht

Befunde:

Die **Erleichterung des Vergaberechts** erscheint einerseits für die ZgS von geringer Relevanz, andererseits wird die Regelung bei Vergabeverstößen als nicht eindeutig wahrgenommen, da zwei unterschiedliche Regelungen existieren (Erlass des Finanzministeriums versus Empfehlungen der Europäischen Kommission⁴¹). Vereinfachte Vergabeverfahren für Unternehmen scheinen erforderlich, da das Vergaberecht für private Zuwendungsempfänger kaum fehlerfrei umsetzbar sei.⁴² Dies gilt vor allem für KMU, die ansonsten keine Aufträge nach dem öffentlichen Vergaberecht vergeben. Allerdings haben die Interviews mit ZgS gezeigt, dass auch Kommunen und andere öffentliche Einrichtungen in einigen Fällen Schwierigkeiten haben, Vergaben gemäß den rechtlichen Vorgaben durchzuführen. Die Fehlerbearbeitung bei Vergabeverstößen wird zudem erschwert durch unterschiedliche Regelungen in Bezug auf die Rechtsfolgen von Verstößen.

Handlungsoptionen:

Die Neufassung der Regelungen des Vergaberechts, etwa in Bezug auf die Höhe der Gesamtzuwendung und die Rechtsfolgen bei Vergaberechtsverstößen innerhalb von Zuwendungen, schafft Erleichterungen für private Zuwendungsempfänger und reduziert die Anzahl der von den Zuwendungsempfängern durchzuführenden Vergabeverfahren.⁴³ Insgesamt sollte das Wissen über

³⁹ Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik und Standortentwicklung, Handbuch zu Vereinfachungsmaßnahmen, 80 Vereinfachungsmaßnahmen in der Kohäsionspolitik 2021-2027.

⁴⁰ Prognos AG/DLR-PT (2018): Zukunft der EU-Strukturpolitik in Deutschland ab 2021, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie.

⁴¹ Beschluss der Kommission vom 19.12.2013 zur Festlegung und Genehmigung der Leitlinien für die Festsetzung von Finanzkorrekturen, die die Kommission bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der EU im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung finanzierte Ausgaben anwendet.

⁴² Dieser Befund gilt nicht nur für kleinere KMU, sondern teilweise auch für nordrhein-westfälische Kommunen.

⁴³ Mit der Novellierung der EFRE-Rahmenrichtlinie im November 2020 wurden hier bereits Vereinfachungen bei der Auftragsvergabe herbeigeführt.

Vergabeverfahren verstetigt werden, beispielsweise über Schulungen für die Zwischengeschalteten Stellen. Denkbar wäre auch eine Handreichung zu Vergabeverfahren für die Zwischengeschalteten Stellen und die Zuwendungsempfänger, die einen schnellen und umfassenden Überblick über rechtssichere Vergabeverfahren ermöglicht.

6.4.3 Originalbelege

Befunde:

Die Pflicht zur Vorlage von Originalbelegen bei Mittelabruf- und Nachweisprüfungen führt zu hohem Bearbeitungsaufwand bei den Zuwendungsempfängern⁴⁴ und in der Konsequenz auch bei den Zwischengeschalteten Stellen. Angesichts der vermehrten Nutzung digitaler Verfahren für Bezahlung und Rechnungsstellung ist dieses Erfordernis nicht mehr praktisch umsetzbar. Die Förderverfahren werden dadurch aufwendig und langsam.⁴⁵

Handlungsoptionen:

Bei der Projektförderung des Landes Nordrhein-Westfalen soll künftig weitgehend auf die Vorlage von Originalbelegen verzichtet werden. Dies wird ersetzt durch die Anforderung und Prüfung von Beleglisten. Originale sollten nur bei Bedarf stichprobenhaft angefordert werden. Elektronisch aufbewahrte Belege sollten als Originale anerkannt werden. Die Einführung für DiVa EFRE NRW könnte hier Erleichterung verschaffen und Zuwendungsempfängern die Möglichkeit bieten, Belege selbst elektronisch zu erfassen.

⁴⁴ Die Erfordernis Originalbelege beizubringen, wird seitens der Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger als aufwendig und veraltet eingeschätzt.

⁴⁵ Mit der Novellierung der EFRE-Rahmenrichtlinie im November 2020 besteht die Möglichkeit zur Vorlage von elektronischen Originalen für den Abruf von Zuwendungsmitteln.

7 Fazit

Effiziente Verfahren der Programmumsetzung können sich positiv auf die Wirksamkeit der Ausgaben und damit auf die Erreichung der Programmziele auswirken. Vorrangiges Ziel dieser Evaluation war es überprüfen, inwiefern eine substanzielle Reduzierung des Verwaltungsaufwandes in den Verfahren erreicht worden ist.

Die Evaluation der Wettbewerbsverfahren im OP EFRE NRW hat gezeigt, dass die mit der aktuellen Förderperiode von 2014 bis 2020 eingeführten Veränderungen von allen Beteiligten akzeptiert sind. Diese Veränderungen haben bereits zu einer großen Entlastung der Antragsteller und Zuwendungsempfänger, aber auch der verwaltungsseitig beteiligten Akteure, beigetragen. Dies spiegelt sich unter anderem in der deutlichen Verringerung der Zeitspanne zwischen Förderempfehlung und Bewilligung (Time to Grant) wider, die als zentraler Ergebnisindikator genutzt wird. Auch bei den rechtlichen Rahmenbedingungen, wie beim Umgang mit Originalbelegen und den Vergabeverfahren, sind Erleichterungen und Verbesserungen erzielt worden oder werden seitens der Verwaltungsbehörde angestrebt.

Trotz der bereits erreichten Verbesserungen bestehen noch Spielräume für eine einfachere Ausgestaltung der Verfahren in der kommenden Förderperiode. Neben den Prozessen und Strukturen betrifft dies auch das Zusammenspiel zwischen den Akteuren – der Verwaltungsbehörde, den Zwischengeschalteten Stellen und Zuwendungsempfängern - des Operationellen Programms. Dabei ist die Kommunikation gegenüber Antragstellern und Zuwendungsempfängern wichtig, etwa bei der Gestaltung der Programmunterlagen. Aber auch das Wissensmanagement innerhalb der Verwaltung spielt hier eine wichtige Rolle. Die zunehmende Digitalisierung der Verwaltungsverfahren könnte einen weiteren Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung für alle Beteiligten bringen.

Qualitativ hochwertige Verfahren zur Programmumsetzung beeinflussen die Wirksamkeit der Fördermittel positiv und damit die Attraktivität der Regional- und Strukturpolitik. Eine möglichst aufwandsarme administrative Umsetzung der Projekte kann somit als „Visitenkarte“ des Programms betrachtet werden, welche großen Einfluss auf die Mobilisierung der Zielgruppen und damit potenzieller Antragssteller hat. Deswegen ist es wichtig, auch in der kommenden Förderperiode den Prozess der Vereinfachung der Programmabwicklung fortzuführen und somit die Effektivität und den Wirkungsgrad von Fördermitteln und Investitionen insgesamt zu erhöhen.

Anhang

Quellen

Deloitte & Touche GmbH (2014): Evaluierung von wettbewerblichen Auswahlverfahren des Ziel 2-Programms (2007-2013).

Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik und Standortentwicklung (2013) EVALSED Sourcebook: Method and Techniques. Regional and Urban policies, Brüssel.

Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik und Standortentwicklung (2018): Handbuch zu Vereinfachungsmaßnahmen, 80 Vereinfachungsmaßnahmen in der Kohäsionspolitik 2021-2027.

Europäische Union (2017): Final conclusions and recommendations of the High Level Group on Simplification for Post-2020.

Erlass des Ministeriums der Finanzen über Anwendung der Vergaberegelungen durch Zuwendungsempfänger, 19.06.2018.

Leeuw, Frans L.: 'Linking theory-based evaluation and contribution analysis: Three problems and a few solutions', in: Evaluation, 18 (3) 2012, S. 348-363.

Mayne, John (2011): 'Contribution analysis: addressing cause and effect', in: Robert Schwartz/ Kim Forss/ Mita Marra (Hrsg.), Evaluating the Complex, New Brunswick (2011), S. 53-96.

Metis GmbH (2014): Ex-ante-Evaluierung und SUP des EFRE-Programms im Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ Nordrhein-Westfalen 2014 – 2020 (online abrufbar unter: https://www.EFRE NRW.de/fileadmin/user_upload/Programmtexte/Ex_Ante_Endbericht_OP_EFRE_NRW_v15_final_FBE.pdfAktuelles Verfahren.

MR Gesellschaft für Regionalberatung mbH/ GEFRA Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen (2008): Wettbewerbe des Landes NRW – Zwischenbewertung.

OECD (2020): Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy: Administrative Capacity Building Roadmaps.

Operationelles Programm NRW 2014 -2020 für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung - Investitionen in Wachstum und Beschäftigung (OP EFRE NRW), 17.10.2014.

Prognos AG/ DLR-PT (2018): Zukunft der EU-Strukturpolitik in Deutschland ab 2021, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/zukunft-der-eu-strukturpolitik-in-deutschland-ab-2021.html>.

Prognos AG/ DLR-PT (2019): Analyse zu den Vereinfachungspotentialen im EFRE NRW, Vertiefende Analyse im Rahmen der Evaluierung des OP EFRE NRW 2014-2020, Gutachten im Auftrag des MWIDE.

Rahmenrichtlinie über die Gewährung von Zuwendungen aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung im Zielbereich Investitionen in Wachstum und Beschäftigung (EFRE) in der Förderperiode 2014-2020 im Land Nordrhein-Westfalen (EFRE-Rahmenrichtlinie – EFRE RRL), 08.07.2015, mit Anlagen 1-3.

Verwaltungs- und Kontrollsystem für das OP EFRE NRW sowie Referenzdokumente.

Ansprechpartner

Ihre Ansprechpartner bei Prognos

Dr. Jan-Philipp Kramer
Principal / Projektleiter Gesamtevaluation
Telefon: +49 211 9131 6247
E-Mail: jan.kramer@prognos.com

Holger Bornemann
Qualitätsmanager
Telefon: +49 421 8451 6420
E-Mail: holger.bornemann@prognos.com

Ralph Rautenberg
Stv. Projektleiter TE 1.6
Telefon: +49 30 520059-258
E-Mail: ralph.rautenberg@prognos.com

Moritz Glettenberg
Wissenschaftlicher Berater
Telefon: +49 211 91316 105
E-Mail: moritz.schrapers@prognos.com

Projektteam des DLR Projektträger

Oliver Rohde
Projektleiter TE 1.6
Telefon: +49 228 3821 1891
E-Mail: oliver.rohde@dlr.de

Dr. Adrian Steinert
Wissenschaftlicher Berater
Telefon: +49 228 3821 1042
E-Mail: adrian.steinert@dlr.de

Frida Salge
Wissenschaftliche Beraterin
Telefon: +49 228 3821 1923
E-Mail: frida.salge@dlr.de

Impressum

Spezifische Evaluierung 1.6: Beitrag der Neuorganisation der Wettbewerbsverfahren zur Vereinfachung der Programmabwicklung

Herausgeber

Prognos AG
Werdener Straße 4
40227 Düsseldorf
Telefon: +49 211 913 16-110
Fax: +49 211 913 16-141
E-Mail: info@prognos.com
www.prognos.com
twitter.com/Prognos_AG

Projektteam

Prognos AG:
Dr. Jan-Philipp Kramer (Gesamtprojektleitung)
Ralph Rautenberg (stellv. PL)
Moritz Glettenberg
Holger Bornemann (Qualitätsmanagement)

DLR-Projektträger:
Oliver Rohde (PL)
Frida Salge
Dr. Adrian Steinert

Kontakt

Dr. Jan-Philipp Kramer (Projektleitung)
Telefon: +32 280 89-947
E-Mail: jan.kramer@prognos.com

Alle Inhalte dieses Werkes, insbesondere Texte, Abbildungen und Grafiken, sind urheberrechtlich geschützt. Das Urheberrecht liegt, soweit nicht ausdrücklich anders gekennzeichnet, bei der Prognos AG. Jede Art der Vervielfältigung, Verbreitung, öffentlichen Zugänglichmachung oder andere Nutzung bedarf der ausdrücklichen, schriftlichen Zustimmung der Prognos AG

Zitate im Sinne von § 51 UrhG sollen mit folgender Quellenangabe versehen sein: Prognos AG/DLR PT (2021): Evaluation der Personal- und der Gemein角度ausgabenpauschale, im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW.