

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

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).

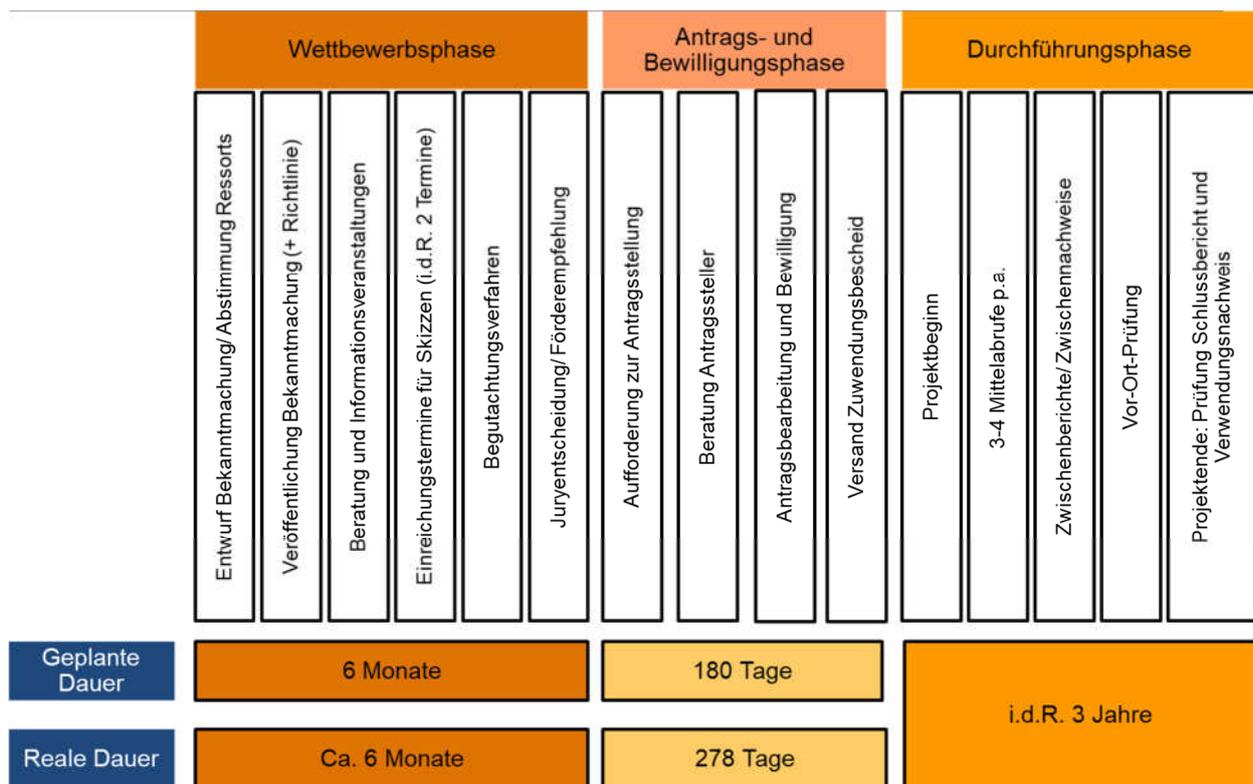
⁶ Der Arbeitskreis Evaluierung (AK Evaluierung) ist ein unabhängiges Gremium, welches durch die EFRE-Verwaltungsbehörde NRW eingerichtet wurde. Der AK Evaluierung ist mit ausgewählten Personen und Vertretern von Institutionen besetzt und leistet einen inhaltlich-fachlichen Beitrag zu den für das OP EFRE 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.

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.