

Evaluation des OP EFRE NRW 2014-2020

Verzahnung der EU-Fonds zur Stärkung des Präventionsziels im Rahmen der nachhaltigen Stadt- und Quartiersentwicklung

Spezifische Evaluierung 1.5



Quelle: Eigene Darstellung mit Blush Design Inc.

© InWIS & SPRINT 2020

Evaluation des OP EFRE NRW 2014-2020

Verzahnung der EU-Fonds zur Stärkung des Präventionsziels im Rahmen der nachhaltigen Stadt- und Quartiersentwicklung

Spezifische Evaluierung 1.5

Ansprechpartner

Michael Neitzel (InWIS)
Dr. Sebastian Elbe (SPRINT)

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

August 2020

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
CH-270.3.003.262-6

**Präsident des
Verwaltungsrates**

Dr. Jan Giller

Handelsregisternummer

Berlin HRB 87447 B

Gründungsjahr

1959

Umsatzsteuer-Identifikationsnummer

DE 122787052

Arbeits Sprachen

Deutsch, Englisch,
Französisch

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

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

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

Schwanenmarkt 21
40213 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

Abkürzungsverzeichnis

EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes
ESF	Europäischer Sozialfonds
InSEK	Integriertes Stadtentwicklungskonzept
InterMAG Soziale Stadt	Interministerielle Arbeitsgruppe Soziale Stadt
OP EFRE NRW	Operationelles Programm NRW 2014 – 2020 für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“
SQsM	Starke Quartiere – starke Menschen (Projektaufruf)
ZE	Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger

Zusammenfassung

Die spezifische Evaluierung „Verzahnung der EU-Fonds zur Stärkung des Präventionsziels im Rahmen der nachhaltigen Stadt- und Quartiersentwicklung“ des Operationellen Programms NRW 2014-2020 für den EFRE (OP EFRE NRW 2014-2020) wurde im Zeitraum von Oktober 2018 bis Juli 2020 (Datengrundlage bis 15.06.2020) durchgeführt. Die Evaluierung analysierte zum einen, inwiefern die im Rahmen des Förderaufrufs „Starke Quartiere – starke Menschen“ (SQsM) intendierte Verzahnung der EU-Fonds EFRE, ESF und ELER organisatorisch funktioniert hat und inwiefern sie zu den Zielen des OP EFRE NRW 2014-2020 im Allgemeinen sowie zu denen des Förderaufrufs beigetragen hat. Zum anderen galt es zu spezifizieren, wie der EFRE dazu beigetragen hat, strukturschwache und sozial benachteiligte Städte und Quartiere zu stabilisieren und nachhaltig aufzuwerten. Diese Schwerpunkte der vorliegenden Evaluierung, die als Durchführungsevaluierung angelegt ist, ergaben sich aus den im Bewertungsplan des OP EFRE NRW 2014-2020¹ hinterlegten übergeordneten Leitfragen:

1. Wie hat die Verzahnung der Fonds organisatorisch/strukturell funktioniert?
2. Welche sozialen, wirtschaftlichen oder ökologischen Effekte konnten durch die Förderung in den Quartieren erzielt werden?
3. Welche Mehrwerte wurden durch die Verzahnung geschaffen?
4. Welchen Beitrag kann der EFRE zu dem übergeordneten Präventionsziel leisten?
5. Welchen Beitrag leisten die Maßnahmen zur Erreichung der Querschnittsziele?

Zur Beantwortung dieser untersuchungsleitenden Fragen wurden unterschiedliche Methoden, darunter Daten- und Literaturanalyse, teilstandardisierte leitfadengestützte Expertengespräche, Fallstudienuntersuchungen, Gruppengespräche und (Online-)Workshops, eingesetzt. Die empirischen Ergebnisse aus den aufgeführten angewandten Methoden werden differenziert nach Projekt- bzw. Maßnahmenebene (Antragstellerinnen und Antragsteller/Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger) und Programm- und Bewilligungsebene aufbereitet.

Kernergebnisse der Projektebene

Zusammenfassend zeigt die Evaluierung aus der Perspektive der Projektebene, dass die Verknüpfung wirtschaftlicher, sozialer, ökologischer und städtebaulicher Ansätze insbesondere von den kommunalen Akteurinnen und Akteuren als sehr positiv wahrgenommen wird. Gerade der integrierte Ansatz ist nach der Bewertung des Evaluierungsteams richtig, um problemadäquat in sozial benachteiligten Quartieren mit vielfältigen Problemlagen agieren zu können. Das gemeinsame, integrierte Handeln der Beteiligten ist positiv zu bewerten, weil dadurch unterschiedliche Akteurinnen und Akteure und Problemlagen gezielt adressiert werden. Durch neu entstandene Kollaborationen verschiedener verwaltungsinterner Stellen (Fachbereiche) können sich weitere Projekte entlang vergleichbarer Fragestellungen entwickeln, vorausgesetzt die Zusammenarbeit verstetigt sich. Überdies sind im Rahmen der Koordination der Projekte – neben den bereits bestehenden – auch neue Kooperationen zwischen verschiedenen verwaltungsinternen Stellen und weiteren Institutionen entstanden. Der integrierte Ansatz im Rahmen der Verzahnung kann somit durch die genann-

¹ MWEIMH (2015): Bewertungsplan des OP EFRE NRW 2014-2020: 25

ten Effekte perspektivisch weitere Wirkungen entfalten, insbesondere eine intensivere Auseinandersetzung mit den für die Erfordernisse der Stadtentwicklung relevanten Problemstellungen und qualitativ besseren Ergebnissen bei der Ausgestaltung von Projekten und deren Umsetzung.

Aus thematischer Sicht spielte die Verzahnung bzw. der integrierte Ansatz jenseits der Integrierten Stadtentwicklungskonzepte (InSEK) nur eine untergeordnete Rolle. Das wird auf verschiedene Faktoren zurückgeführt:

- Bei der Ausgestaltung, Beantragung und Umsetzung von Projekten wurden – ausgehend vom jeweiligen InSEK – bestimmte Schwerpunkte gesetzt und damit der integrierte Ansatz nicht konsequent fortgeführt.
- Der generell schon als hoch wahrgenommene Zeitaufwand im Beantragungs- und Umsetzungsprozess hätte sich durch die Verzahnung weiter erhöht.

Mehrere Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger (ZE) haben zudem auf den hohen bürokratischen Aufwand hingewiesen. Allerdings haben sich ausgehend von den Anforderungen des Förderaufrufs „Starke Quartiere – starke Menschen“ positive Effekte, wie die intensivierete Kommunikation zwischen einzelnen Institutionen, eingestellt.

Auf Projekt- und Maßnahmenebene wird im Hinblick auf die spezifischen Ziele, die Querschnittsziele sowie das Präventionsziel – in unterschiedlichem Maße – ein Beitrag durch die Projekte erkannt, die aus den drei EU-Fonds in Kombination mit weiteren Förderprogrammen gefördert wurden.

Kernergebnisse der Programm- und Bewilligungsebene

Die empirischen Analysen zeigen deutlich, dass die Verzahnung der EU-Fonds inhaltlich weitgehend positiv bewertet wird. Durch den Verzahnungsansatz konnte der integrierte Gedanke bei der Entwicklung von Stadtquartieren intensiviert werden. Nicht nur auf Projektebene können sich dadurch soziale und bauliche Maßnahmen ergänzen, auch auf Verwaltungsebenen sind durch eine Bündelung von personellen Ressourcen verschiedener thematischer Bereiche Synergieeffekte ermöglicht worden.

Der attestierte hohe Nutzen der Verzahnung der EU-Fonds wird allerdings durch eine Reihe praxisbezogener Aussagen der Befragten relativiert. Im Einzelnen:

- Teilweise seien thematische Ziele in der Praxis nicht sinnvoll aufeinander abgestimmt worden.
- Bei der Programmausgestaltung sowie beim Bewilligungsprozess entstehe ein hoher Aufwand.

Festzuhalten ist, dass die Verzahnung differenziert beurteilt wird. Sie wird grundsätzlich als sinnvoll bewertet. Verbesserungspotentiale werden an mehreren Stellen wahrgenommen. Im Besonderen betrifft dies die Vereinfachung im Beantragungs- und Bewilligungsprozess unter Effektivitäts- und Effizienz Gesichtspunkten. Diese Aspekte gilt es im Falle einer Fortführung der Verzahnung der EU-Fonds zu berücksichtigen.²

² Vgl. Prognos AG/DLR PT (2019): Evaluierung des OP EFRE NRW 2014-2020 - Analyse zu den Vereinfachungspotenzialen im EFRE NRW: 7

Abbildung 1: Zusammenfassung der Kerneergebnisse

i

Zusammenfassung der zentralen Befunde

Perspektive der Projektebene

- Innerhalb der Kommunen deutlicher Impuls zwischen den Ämtern/Verwaltungen
- Ausbildung vernetzter Strukturen quer zu den etablierten Linien
- höheres Kommunikationslevel bringt nicht zwangsläufig zusätzliche Projekte hervor

Perspektive der Programm- und Bewilligungsebene

- hoher Abstimmungsbedarf durch die Vernetzung der Akteurinnen und Akteure infolge der Verzahnung der Fonds
- höhere Anforderungen bei der Antragsbegutachtung und -bewilligung
- Integration nationaler Förderprogramme in den Maßnahmenmix eher schwierig

Umsetzung des EFRE-Programms: Aufrufe haben sich angemessen ergänzt

- Zusätzlicher organisatorische Aufwand wird angesichts des Nutzens kritisch hinterfragt.

Quelle: InWIS & SPRINT (2020)

Abgeleitete Handlungsempfehlungen

Ausgehend von den dargestellten Evaluierungsschritten und den zentralen Ergebnissen der Evaluierung wurden eine Reihe von Handlungsempfehlungen entwickelt. Diese zielen auf die Weiterentwicklung des Förderaufrufs und die Hebung von Verzahnungspotentialen ab, um einen möglichst hohen Mehrwert bezüglich der intendierten Effekte und Wirkungen des EFRE zu schaffen und sind in folgende Rubriken untergliedert:

- Ebenenübergreifende Kommunikation und Transparenz des Verzahnungsansatzes
- Information und Unterstützung im Beantragungsprozess
- Bündelung von Abstimmungen und Zeitmanagement im Bewilligungsprozess

Ebenenübergreifende Kommunikation und Transparenz des Verzahnungsansatzes

Die Evaluierung zeigte, dass der Begriff der Verzahnung sehr vielschichtig verstanden und auch gebraucht wird. Die unterschiedlichen Akteursgruppen haben teilweise divergierende Vorstellungen vom Begriff der Verzahnung, sodass sich die ebenenübergreifende Kommunikation teilweise kompliziert gestaltet. Daher wird es von Seiten des Evaluationsteams als erforderlich erachtet, den Begriff der Verzahnung von der Ebene der Fonds aus herunter zu brechen und den Verzahnungsgedanken in die alltägliche Praxis der verschiedenen Handlungsebenen zu übersetzen und zu integrieren.

Darüber hinaus ist es von Nutzen, den ZE die Unterschiede zwischen den Programmen und die Verzahnungsmöglichkeiten zwischen diesen klarer zu kommunizieren. Dies habe laut Vertreterinnen und Vertretern der Projektebene bei einzelnen Antragstellenden für Unklarheiten gesorgt. Zur Behebung ist es hilfreich, einheitliche Sprachregelungen zu den Fördertatbeständen zu definieren. Zudem könnte mittels idealtypischer Beispiele der Fördermittelzugang für die Antragstellenden vereinfacht dargestellt werden.

Information und Unterstützung im Beantragungsprozess

Sowohl die Expertengespräche mit den Vertreterinnen und Vertretern der Bezirksregierungen, einzelne Kleingruppengespräche als auch Ergebnisse der Online-Befragung zeigen auf, dass Antragstellende, die in der Beantragung von EU-Fördermitteln unerfahren sind, zusätzliche Informationen für die Erarbeitung von Förderanträgen und Unterstützung im Beantragungsprozess benötigen. Die Antragstellenden haben hervorgehoben, dass ihnen personelle Ressourcen für den Beantragungsprozess fehlen würden. Während größere Kommunen teilweise über speziell qualifizierter Fördermittelbeauftragte verfügen, werden in kleineren Kommunen Beschäftigte mit diesen Aufgaben neben dem Alltagsgeschäft betraut.

Das Evaluierungsteam greift daher Vorschläge der Teilnehmenden an der Erhebung auf und empfiehlt, die Antragstellerinnen und Antragsteller bspw. mit Online-Tutorials zu den Schritten des Beantragungsprozesses zu unterstützen. Frühzeitig zur Verfügung gestellte Tutorials für Antragstellende mit relativ wenig Erfahrung und geringen personellen Ressourcen könnten den Arbeitsaufwand auf der Bewilligungsebene reduzieren und den Entscheidungsprozess beschleunigen. Die unterstützenden Angebote sollten die wesentlichen Schritte des Beantragungsprozesses idealtypisch darstellen, alle relevanten Dokumente erklären und Antworten auf die am häufigsten auftretenden Fragen liefern. Darüber hinaus könnten praxisorientierte Tutorials zu verschiedenen Themen angeboten werden, wie bspw. generell zu Ausschreibungs- und Vergabeverfahren, die für die Vergabe von Leistungen innerhalb von Projekten notwendig sind.

Das Evaluierungsteam ist der Ansicht, dass Lösungsansätze für diverse Problemstellungen im Beantragungsprozess oftmals der Praxis entstammen. Daher wird empfohlen, bestehende Foren und Netzwerke attraktiver zu gestalten und stärker zu bewerben, um den Antragstellenden im Beantragungsprozess eine möglichst niedrigschwellige Basis zum Erfahrungsaustausch zu bieten. Durch diese könnten Antragstellende bzw. kommunale Vertreterinnen und Vertreter Erfahrungen austauschen und sich gegenseitig unterstützen, ohne dass andere verwaltungstechnische Ebenen einbezogen werden müssen. Hierfür können verstärkt bestehende Foren, wie bspw. Städtenetzwerke, genutzt werden. Zudem könnten durch Peer-Coachings ehemalige und potentielle ZE miteinander vernetzt werden, damit sie voneinander lernen können und Erfahrungen weitergegeben werden. Die Einrichtung eines Pools von ehemaligen ZE bzw. Projekten, auf die Antragstellende zugehen könnten, würde dazu beitragen, dass sich Best-Practice-Beispiele stärker verbreiten.

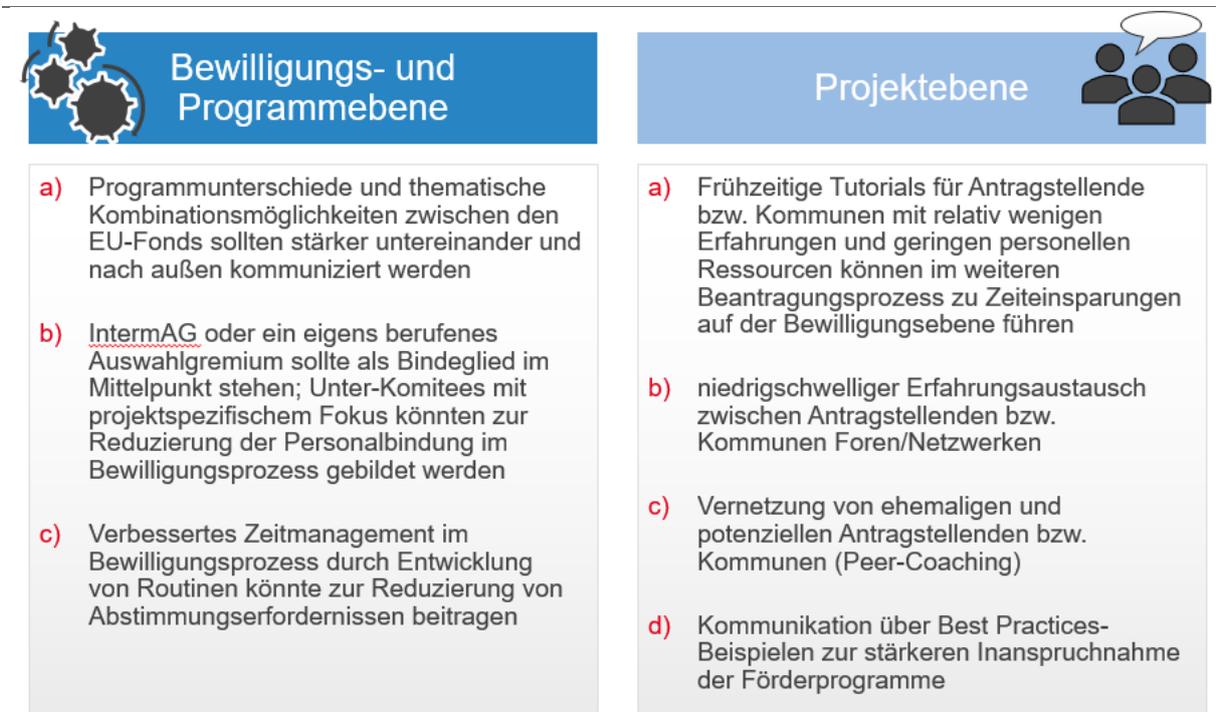
Bündelung von Abstimmungen und Zeitmanagement im Bewilligungsprozess

Dem Gremium InterMAG Soziale Stadt wird seitens der Befragten eine hohe Bedeutung für die problemadäquate Verzahnung der Fonds beigemessen. Durch die geführten Expertengespräche und die Auswertung der Sitzungsprotokolle wurde jedoch deutlich, dass sich der zum Teil langwierige Entscheidungsprozess im Rahmen von InterMAG-Sitzungen auch auf die Umsetzung der Projekte auswirken kann. So wichtig die Einbindung unterschiedlicher und möglichst aller erforderlichen Perspektiven auch sein mag, insbesondere die große Mitgliederzahl, die aus verschiedenen Ministerien in der Arbeitsgruppe resultiert, wird als entscheidungs- und umsetzungshemmend beschrieben. Daher werden strukturelle Anpassungen im Hinblick auf schnellere Entscheidungen vom Evaluierungsteam als sinnvoll erachtet.

Die Institution der InterMAG Soziale Stadt als Gremium zur Auswahl von Integrierten Stadtentwicklungskonzepten (InSEK) sollte weiterhin im Mittelpunkt des Bewilligungsprozesses stehen. Im Hinblick auf eine schnellere Bewilligung von InSEKs wird empfohlen, in Abhängigkeit von der Gestaltung der Förderprogramme und der Bündelung von thematischen Schwerpunktthemen verschiedene Unterkomitees zu bilden oder in einem gesonderten Auswahlgremium speziell über die Fördermittel des EFRE zu entscheiden. Dadurch werden durch die InterMAG-Sitzungen weniger personelle Ressourcen gebunden und effizientere Abstimmungen ermöglicht, ohne Abstriche bei der Qualität der inhaltlichen Prüfung der InSEKs zuzulassen.

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der InterMAG Soziale Stadt und weiterer Gremien ist es aus Sicht der Evaluatoren notwendig, Routinen zur Reduzierung von Abstimmungserfordernissen im Bewilligungsprozess zu entwickeln. Von stärker standardisiert ablaufenden Routinen können folglich sowohl die Bewilligungsebene in Form von geringerem Aufwand und einer Zeiterparnis als auch die Projektebene durch die Möglichkeit zur schnelleren Umsetzung von Projektvorhaben profitieren.

Abbildung 2: Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen



Quelle: InWIS & SPRINT (2020)

Gesamtfazit

Der EFRE NRW leistet durch die Verzahnung mit den anderen Fonds in hohem Maße einen Beitrag dazu, dass positive soziale, wirtschaftliche und ökologische Wirkungen in Quartieren entstehen können, die über das hinausgehen, was allein durch die Fördergegenstände des EFRE NRW erreicht werden kann. Insbesondere in sozial-benachteiligten Quartieren, in denen sich diversifizierte Problemstellungen überlagern, bedarf es eines integrierten Analyse- und Handlungsansatzes. Sowohl sozialen als auch baulichen Problemlagen kann somit adäquat und präventiv entgegengewirkt werden. Die (organisatorische) Verzahnung des EU-Fonds EFRE mit dem ESF sowie den ELER kann dahingehend vor allem aus thematischer Sicht zu positiven Effekten beitragen. Obwohl das Einüben neuer, durch die Verzahnung notwendig gewordener Prozesse zwischen den unterschiedlichen Handlungsebenen zunächst einen zusätzlichen Aufwand auslöst, so kann die Implementierung neuer Vorgehensweisen zu Lernerfahrungen führen, die sich infolge wiederum positiv auf das gesamte Fördergeschehen auswirken.

Generell zeigt sich, dass die Verzahnung aus den unterschiedlichen Perspektiven der Befragten vielschichtig verstanden und ausgelegt wird. Die Umsetzung des Verzahnungsansatzes ist oft abhängig von dem individuellen Zusammenspiel der einzelnen beteiligten Akteursgruppen auf den unterschiedlichen Handlungsebenen. Die zuvor aufgeführten Handlungsempfehlungen liefern im Hinblick auf die zukünftige Förderperiode Vorschläge für die Weiterentwicklung bzw. Neuausrichtung des Förderansatzes.

Das Projektteam von InWIS und SPRINT

Prof. Dr. Rolf Heinze (InWIS)

Projektleiter

Telefon: +49 (0)234 32 - 22981

E-Mail: rolf.heinze(at)rub.de

Michael Neitzel (InWIS)

Stellv. Projektleiter

Telefon: +49 (0) 234 - 89034-17

E-Mail: michael.neitzel(at)inwis.de

Sebastian Elbe (SPRINT)

Stellv. Projektleiter

Telefon: +49 (0) 6151 - 66 77 801

E-Mail: elbe(at)sprintconsult.de

Maximilian Borchardt (InWIS)

Projektkoordinator

Telefon: +49 (0) 234 - 89034-28

E-Mail: maximilian.borchardt(at)inwis.de

Dr. André Ortiz (InWIS)

Wissenschaftlicher Berater

Telefon: +49 (0) 234 - 89034-42

E-Mail: andre.ortiz(at)inwis.de

Paul Nehls (InWIS)

Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Telefon: +49 (0) 234 - 89034-16

E-Mail: paul.nehls(at)inwis.de

unter Mitarbeit von:

Marius Lux (InWIS)

Impressum

Verzahnung der EU-Fonds zur Stärkung des Präventionsziels im Rahmen der nachhaltigen Stadt- und Quartiersentwicklung

Spezifische Evaluierung 1.5

Gesamtprojektleitung der EFRE-Evaluierung

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

Kontakt

Dr. Jan-Philipp Kramer (Projektleitung)
Telefon: +32 28089-947
E-Mail: Jan.Kramer@prognos.com

Zitate im Sinne von § 51 UrhG sollen mit folgender Quellenangabe versehen sein: InWIS/SPRINT (2021): Evaluierung des OP EFRE NRW 2014-2020 - Verzahnung der EU-Fonds zur Stärkung des Präventionsziels im Rahmen der nachhaltigen Stadt- und Quartiersentwicklung, im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW.