

Vertiefende Analyse im Rahmen der Evaluierung des OP
EFRE NRW 2014-2020

Analyse zu den Vereinfachungs- potenzialen im EFRE NRW

Endbericht



Quelle: www.futurecom.ch

© Prognos/DLR-PT, 2019

Vertiefende Analyse im Rahmen der Evaluierung des OP
EFRE NRW 2014-2020

Analyse zu den Vereinfachungs- potenzialen in NRW

Endbericht

Ansprechpartner

Dr. Jan-Philipp Kramer,
Holger Bornemann (Prognos AG)
Matthias Woiwode von Gilardi (DLR PT)

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 Ent-
wicklung (EFRE) gefördert.**

Abschlussdatum

September 2019

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 180 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;

Präsident des Verwaltungsrates

Dr. Jan Giller

Sitz der Gesellschaft:

Basel

Handelsregisternummer

CH-270.3.003.262-6

Handelsregisternummer

Berlin HRB 87447 B

Gründungsjahr

1959

**Umsatzsteuer-
Identifikationsnummer**

DE 122787052

Arbeitsprachen

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

AK Evaluierung	Arbeitskreis Evaluierung
BISAM-Datenbank	Datenbank BISAM2020-EFRE
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EFRE VB	Verwaltungsbehörde [NRW] für den EFRE, Ziel „Wachstum und Beschäftigung“, Europäische Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds)
ESF	Europäischer Sozialfonds
ETN	Projektträger Energie, Technologie, Nachhaltigkeit
FM	Ministerium der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen
FRP	Forschungsrahmenprogramm
H2020	Horizont 2020
IKT / IT	Informations- und Kommunikationswirtschaft
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LRH	Landesrechnungshof
Leitmarktagentur	Leitmarktagentur.NRW
MWIDE	Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie
NCP	Nationale Kontaktstelle (eng. National Contact Point)
NW	Neue Werkstoffe
OP EFRE NRW	Operationelles Programm EFRE Nordrhein-Westfalen
EFRE PB	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, Prüfbehörde
PTJ	Projektträger Jülich
SKM	Standardkosten-Modell
SUP	Strategische Umweltprüfung
VKO	Vereinfachte Kostenoptionen
VKS EFRE NRW	Verwaltungs- und Kontrollsystem 2014-2020 für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung im Zielbereich „Wachstum und Beschäftigung“ in Nordrhein-Westfalen
VN	Verwendungsnachweis
ZE	Zuwendungsempfänger
ZgS	Zwischengeschaltete Stelle

Zusammenfassung

Aus Sicht vieler Förderempfänger¹ und zuweilen auch der Verwaltungsstellen (z. B. seitens zwischengeschalteter Stellen) werden Projekte des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) als deutlich aufwendiger als vergleichbare national geförderte Projekte empfunden. Die Ursachen für diese Bewertung können vielfältig sein; eine fundierte Bestandsaufnahme ist daher für eine belastbare Antwort notwendig.

Übergeordnetes **Ziel dieses Gutachtens** ist es, auf Basis einer kompakten und systematischen Analyse der Vereinfachungspotenziale in der Durchführungsphase des OP EFRE NRW 2014-2020 Optionen für eine Optimierung der Strukturen und Prozesse sowie des anzuwendenden Regelwerks zu erhalten. Vertieft untersucht wird hierbei insbesondere die Durchführungsphase ab der Mittelabrufprüfung, da diese für die beteiligten Stakeholder erfahrungsgemäß mit dem größten Aufwand verbunden ist. Für die Beantwortung dieser Fragestellungen wurde auf eine umfassende empirische Basis zurückgegriffen, inklusive einer Online-Befragung (mit einem Rücklauf von knapp 400 Antworten), mehr als 30 Experteninterviews, drei Stakeholder-Workshops (zu Prozessen und dem Verwaltungsaufwand) sowie einer umfassenden Dokumentenanalyse einschließlich einer vertieften Analyse der Rechtsvorschriften. Ergänzend hierzu wurden Gespräche und komparative Analysen zu zwei nationalen EFRE-Programmen (Bayern, Niedersachsen) und eines EFRE-Programms aus den Niederlanden (Ost-Niederlande) durchgeführt, um Erkenntnisse über die dortigen Verwaltungsstrukturen zu gewinnen. Die Begutachtung wurde im Zeitraum Juli 2018 bis März 2019 durchgeführt.

Mit Blick auf den **Beginn der Förderperiode 2014-2020** lässt sich zunächst feststellen, dass bereits zahlreiche Reformmaßnahmen in der Programm-Governance initiiert und umgesetzt wurden, die sich vielfach schon auszuzahlen scheinen. Dazu zählen insbesondere die signifikante Reduktion der zwischengeschalteten Stellen von 100 auf 9, die Etablierung der Leitmarktagentur für die Leitmarktwettbewerbe als ein Kernelement der EFRE-Förderung in NRW sowie die Fokussierung auf eine Steigerung der Beratungsqualität im Programm. Letzteres zeigen die Fachevaluationen zu den Leitmarktwettbewerben, zur Gründungsförderung oder zu den Klimaschutzwettbewerben. Auch die Schaffung einer EFRE-Rahmenrichtlinie oder die Reintegration der Qualitätsmanagementfunktion in die Verwaltungsbehörde sind an dieser Stelle zu nennen. In Summe sind mit den genannten Maßnahmen zahlreiche Verbesserungen einhergegangen, die sich insbesondere in der Wettbewerbs- und Antrags-/Bewilligungsphase positiv ausgewirkt haben, wie u. a. die deutliche Reduktion des sog. Time-to-Grant (TTG) – d. h. der Dauer von der Förderempfehlung bis zur Bewilligung – von 417 Tagen in der Förderperiode 2007-2013 auf 225 Tage zum Stand 31.12.2018 zeigt.

Mit Blick auf die **Durchführungsphase** fällt die Bewertung indes auch in der Förderperiode 2014-2020 weniger positiv aus. In der Online-Befragung von rund 400 Zuwendungsempfängern (erfolgreiche Antragssteller) bewerteten über 60 % der Befragten den Verwaltungsaufwand in der Durchführungsphase als unangemessen hoch. Hierbei wurden insbesondere die Prüftiefe und -häufigkeit sowie der Aufwand für Vor-Ort-Prüfungen genannt. Auch der Verwaltungsaufwand bei Mittel-

¹ 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.

abrufen wurde vielfach als problematisch beurteilt. Hochgerechnet lassen sich für eine durchschnittliche Projektlaufzeit indikativ Verwaltungskosten i. H. v. rund 18.990 EUR pro Leitmarkt-Projekt (6,5 % der Fördersumme) oder rund 19.300 EUR bei Projektauftrufverfahren (3,2 % der Fördersumme) ermitteln – also durchschnittliche Arbeitskosten, die nur durch die im Verwaltungs- und Kontrollsystem definierten Berichts- & Informationspflichten entstehen.

So lässt sich als **übergreifender Kernbefund** festhalten, dass sich der Verwaltungsaufwand für Zuwendungsempfänger in der Durchführungsphase des OP EFRE NRW 2014-2020 trotz wesentlicher Verbesserungen in der Wettbewerbs- und Antrags-/Bewilligungsphase als vergleichsweise hoch erweist und dadurch potenzielle Antragsteller von einer tatsächlichen Antragstellung absehen. Obwohl dies als ein kumulativer Effekt der unterschiedlichen Einzelvorgaben im Verwaltungs- und Kontrollsystem eingeordnet werden kann, lassen sich in der Gesamtbewertung die folgenden **acht spezifischen Kernbefunde** hervorheben:

Abbildung 1: Übersicht über die Kernbefunde der Analysen zu den Vereinfachungspotenzialen im OP EFRE NRW 2014-2020



Prognos AG/DLR-PT (2018)

Aus den zahlreichen Untersuchungsfeldern und spezifischen Befunden im Gutachten, hier gebündelt in übergreifende Kernbefunde, wurden sodann einige **Vereinfachungsoptionen** für die nächste Förderperiode sowie auch teilweise noch für die laufende Förderperiode abgeleitet, die nachfolgend zusammengefasst werden.

Abbildung 2: Übersicht über die abgeleiteten Handlungsempfehlungen



Prognos AG/DLR-PT (2018)

Während einige der vorgeschlagenen acht Optionen eher inkrementeller Natur sind, bedürfen andere – wie z. B. Option 4 zur institutionellen Verortung der Prüfbehörde – umfassenderer Prüfungen und Abwägungen von Aufwand und Nutzen. Gleichzeitig haben sich das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie (MWIDE) und das Ministerium der Finanzen (FM) bereits auf erste Vereinfachungsvorschläge verständigt, welche im Rahmen dieser Analyse in ihrem Bedarf und ihrer Ausrichtung bekräftigt werden konnten. Verstärkend wirken zudem die Maßnahmen des „Entfesselungspakets II“, welches u. a. die Einführung der elektronischen Rechnung in Nordrhein-Westfalen vorsieht.

Insgesamt ist ein **gesamtsystemischer Optimierungsansatz** der Verfahren zu empfehlen, der die Auswirkungen von Änderungen ganzheitlich und nicht nur punktuell betrachtet, verknüpft mit einer intensiveren Nutzung von e-Cohesion-Lösungen (wie z. B. Online-Tools für Anträge und Zahlungsnachweise in laufenden Projekten, Online-Monitoring von Zahlungsprozessen). Außerdem ist ein vereinfachter Umgang mit Originalbelegen zu empfehlen (Option 1), etwa durch Nutzung einfacher Verwendungsnachweise, nur stichprobenartigen Prüfungen von Originalen, eine Aufhebung der Kennzeichnungspflicht sowie die Zulassung von elektronischen Belegen. Auch mit Blick auf die Vergabeverfahren von Zuwendungsempfängern (Option 2) lassen sich Vereinfachungen herbeiführen, v. a. über eine Neufassung der Vergaberegeln und Schwellenwerte sowie ergänzend einer Stärkung der Beratungsqualität der ZgS² in dieser Fragestellung. Ähnlich wie die EU-

² 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

Kommission empfehlen wir auch die weitere Nutzung von Pauschalen (Option 3), plädieren allerdings im Fall des EFRE dafür, diese auf Gemein- und Personalausgaben zu beschränken und eine stärkere Differenzierung der Leistungsgruppen bei den Personalausgaben nach dem Vorbild des EU-Förderprogramms Horizon 2020 vorzunehmen. Ein großer Verwaltungsaufwand wurde abermals durch die Prüfprozesse und Mehrfach-Audits festgestellt. Vor diesem Hintergrund sollten intensive Bemühungen unternommen werden, um die Transparenz der Prüfprozesse und Prüfkriterien zu erhöhen und den präventiven Charakter von Prüfungen zu stärken (Option 4). Gleichzeitig könnten auch eine größere institutionelle Nähe der EFRE-Verwaltungsbehörde (VB) und -Prüfbehörde (PB) sowie ergänzende Kommunikationsformate (z. B. Einbindung der Prüfbehörde in den Arbeitskreis der ZgS) helfen. Insgesamt liegen auch in der stetigen Weiterentwicklung der Verwaltungskommunikation relevante Vereinfachungsmöglichkeiten (Option 5), etwa in einer klaren Verteilung der Zuständigkeiten innerhalb der ZgS (z. B. über eine Vereinheitlichung der Geschäftsverteilungspläne der ZgS), einer starken Zentralisierung von Zuständigkeiten bei Projektaufufen, der stetigen Verankerung kontinuierlicher Verbesserungsprozesse im Qualitätsmanagement sowie der Nutzung von Instrumenten zur Wissenssicherung (u. a. bei Personalfuktuation). Ein wichtiger Hebel für eine Steigerung der Prozessgeschwindigkeit und des Time-to-Grant, insbesondere bei den Leitmarktwettbewerben und Projektaufufen, wird in der zentralen Gestaltung der Kofinanzierung (Option 6) über die Schaffung eines ressortübergreifenden Gemeinschaftsbudgets gesehen, mit dem auch andere Bundesländer (u. a. Niedersachsen) gute Erfahrungen gemacht haben. Die aktuell genutzte Datenbank BISAM2020-EFRE scheint aus Sicht der ZgS weiter ausbaufähig zu sein (Option 8). Eine Weiterentwicklung der Datenbank in technischer und inhaltlicher Hinsicht würde die ZgS bei der Programmumsetzung unterstützen. Wenngleich im Rahmen dieser Begutachtung kein IT-Audit durchgeführt wurde, legen die umfassenden Stakeholder-Befragungen nahe, dass es einige Optimierungsmöglichkeiten mit dem Datenbankprogramm gibt.

Insgesamt ist mit Blick auf die **kommende Förderperiode 2021-2027** zu empfehlen, die hier dargestellten Erkenntnisse und Kernbefunde bewusst in die Kommunikation mit den Stakeholdern einzubringen (etwa zu Aspekten zum Verwaltungsaufwand bei Zuwendungsempfängern und der Verwaltung) und die dargestellten Optionen in der weiteren Programmvorbereitung systematisch auf ihre Umsetzbarkeit zu überprüfen. Die Vorschläge der EU-Kommission für die organisatorische Gestaltung der nächsten Förderperiode sehen keine radikale Systemänderung ggü. der Förderperiode 2014-2020 vor, sodass etablierte Systeme und Strukturen fortgeführt und punktuell optimiert werden können. Die Erfahrungswerte im Gesamtsystem der Umsetzung und Anwendung des EFRE behalten so ihren Wert, was neuerliche Lernkosten – gerade bei den Zuwendungsempfängern mit Vorerfahrung im Bereich der EU-Förderung – reduzieren wird. Dieses Zeitfenster sollte das MWIDE insbesondere in den Bereichen nutzen, wo keine regulativen Vorgaben der EU-Kommission mehr final verabschiedet werden müssen (Dachverordnung, EFRE-Verordnung für 2021-2027), um die bestmögliche Vereinfachung des OP EFRE 2021-2027 gezielt vorzubereiten.

Ansprechpartner

Holger Bornemann

Qualitätsmanager

Telefon: +49 421 8451 6420

E-Mail: holger.bornemann@prognos.com

Jan Tiessen

Senior-Projektleiter

Telefon: +49 305 2005 9276

E-Mail: jan.tiessen@prognos.com

Lorenz Löffler

Berater

Telefon: +49 305 2005 9262

E-Mail: lorenz.loeffler@prognos.com

Moritz Schrapers

Berater

Telefon: +49 211 9131 6105

E-Mail: moritz.schrapers@prognos.com

Matthias Woiwode von Gilardi

Stellvertretender Projektleiter

Telefon: +49 228 3821 1654

E-Mail: matthias.woiwodevongilardi@dlr.de

Dr. Hans-Peter Niller

Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Telefon: +49 228 3821 1468

E-Mail: hans-peter.niller@dlr.de

Birgit Zegelin

Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Telefon: +49 228 3821 1213

E-Mail: birgit.zegelin@dlr.de

Oliver Rohde

Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Telefon: +49 228 3821 1891

E-Mail: oliver.rohde@dlr.de

Impressum

Analyse zu den Vereinfachungs-potenzialen in NRW
Vertiefende Analyse im Rahmen der Evaluierung des OP EFRE NRW 2014-2020

Herausgeber

Prognos AG
Schwanenmarkt 21
40213 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

Autoren

Prognos AG:
Dr. Jan-Philipp Kramer (PL)
Holger Bornemann (QS)
Jan Tiessen
Lorenz Löffler
Moritz Schrapers
Adrian Steinert

DLR-Projektträger:
Matthias Woiwode von Gilardi (stv. PL)
Dr. Hans-Peter Niller
Birgit Zegelin
Oliver Rohde

Kontakt

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