

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

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	VII
Abbildungsverzeichnis	VIII
Abkürzungsverzeichnis	IX
Zusammenfassung	X
1 Aufgabenstellung	1
2 Ist-Analyse der Verwaltungsprozesse in der Durchführungsphase des OP EFRE NRW 2014-2020	2
2.1 Methodischer Ansatz	3
2.2 Befunde	5
2.2.1 Prozesse	5
2.2.2 Strukturen	9
2.3 Zusammenfassung und Bewertung	10
2.3.1 Akteure	11
2.3.2 Rechtliche Rahmenbedingungen	12
3 Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Umsetzung des OP EFRE 2014-2020 in NRW - EU-Verordnung und Landeshaushaltsordnung	13
3.1 Methodischer Ansatz	13
3.2 Verpflichtung der ZE zur Vorlage von Originalbelegen	14
3.2.1 Analyse des Problemfeldes	14
3.2.2 Vereinfachungspotenziale und Lösungswege	15
3.3 Vergaberechtliche Aspekte	19
3.3.1 Vergabe von Aufträgen in Zuwendungen der Projektförderung	19
3.3.2 Verstöße von Zuwendungsempfängern gegen Vergabevorschriften	24

4	Ermittlung des Verwaltungsaufwands im OP EFRE NRW 2014-2020 in der Durchführungsphase	28
4.1.1	Ermittlung der Verwaltungsaufwände für Zuwendungsempfänger	30
4.1.2	Verwaltungsaufwände und resultierende Bürokratiekosten für Zuwendungsempfänger	31
4.1.3	Weitere Differenzierung der Verwaltungsaufwände nach Organisationstypen	33
4.1.4	Geschätzte jährliche Bürokratiekosten der Berichts- und Informationspflichten für Zuwendungsempfänger	36
4.2	Ermittlung des Verwaltungsaufwands für die an der Durchführungsphase beteiligten Behörden	39
4.3	Zwischenfazit	42
5	Komparative Analyse der Verwaltungsstrukturen im Kontext der EFRE-Förderung anderer Länder	43
5.1	Vorgehen und Ziele der Komparativen Analyse	44
5.2	Ausgangspunkt: Maßnahmen zum Bürokratieabbau, Good-Practices und Vereinfachungspotenziale in der FP 2014-2020 in den Vergleichsländern	44
5.2.1	OP EFRE Bayern 2014-2020	44
5.2.2	Multifondsprogramm Niedersachsen 2014-2020	45
5.2.3	OP EFRE Ost-Niederlande 2014-2020	46
5.2.4	OP EFRE Nordrhein-Westfalen 2014-2020	46
5.3	Analyse der zentralen Elemente der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Vergleichsländer	47
5.4	Bewertung erzielter Vereinfachungspotenziale in den Vergleichsländern	51
6	Optionen für die Vereinfachung des OP EFRE in NRW	53
6.1	Ableitung von Potenzialen zur Vereinfachung & Verschlinkung der Verwaltungsprozesse im OP EFRE NRW	56
6.2	Ableitung von Potenzialen zur Vereinfachung & Verschlinkung der Strukturen	63
6.3	Ausblick	70
	Quellenverzeichnis	71
	Anhang VIII	

6.1	Anhang – Verwaltungs- und Kontrollsysteme der analysierten Bundesländer/Länder	VIII
6.2	Detaillierte Prozesslandkarte für die Durchführungsphase	VIII
6.3	Übersicht der geführten Interviews	VIII
	Ansprechpartner	IX
	Impressum	X

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Durchschnittliche Bearbeitungszeit von auferlegten Berichts- und Informationspflichten	30
Tabelle 2:	Geschätzte jährliche Arbeitskosten für die Berichts- und Informationspflichten nach Förderlinien in Euro pro Jahr	37
Tabelle 3:	Personalaufwände (in VZÄ) der ZgS	40
Tabelle 4:	Personalaufwände (in VZÄ) der Prüfbehörde	40
Tabelle 5:	Personalaufwände (in VZÄ) der Verwaltungsbehörde	41
Tabelle 6:	Personalaufwände (in VZÄ) der Bescheinigungsbehörde	41
Tabelle 7:	Verwaltungsaufwände (in VZÄ) des VKS nach Phasen	42
Tabelle 8:	Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Bundesländer und der Ost-Niederlande im Überblick	50
Tabelle 9:	Überblick über die Optionen zur Vereinfachung des EFRE in NRW	54

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Übersicht über die Kernbefunde der Analysen zu den Vereinfachungspotenzialen im OP EFRE NRW 2014-2020	XI
Abbildung 2:	Übersicht über die abgeleiteten Handlungsempfehlungen	XII
Abbildung 3:	Überblick über das Arbeitsprogramm und die Zielsetzungen	1
Abbildung 4:	Zielgruppenansatz der Analyse	2
Abbildung 5:	Adressierte Bereiche bei der Erfassung des Ist-Zustands des Verwaltungsaufwands	4
Abbildung 6:	Vereinfachte Prozesslandkarte für die Durchführungsphase	6
Abbildung 7:	Geschätzter Aufwand in den verschiedenen Phasen bei den ZE (in Personentagen)	7
Abbildung 8:	Einschätzung der Beratung in allen Phasen	11
Abbildung 9:	Schematische Darstellung zur Schätzung der Verwaltungsaufwände (Schritt-für-Schritt-Schätzung)	29
Abbildung 10:	Durchschnittliche jährliche Arbeitskosten der Berichts- und Informationspflichten nach Förderrichtlinien	32
Abbildung 11:	Durchschnittliche jährliche Bearbeitungszeit in Personenstunden pro Projekt und Jahr nach Organisationstyp (Leitmarkt Wettbewerbe)	34
Abbildung 12:	Durchschnittliche jährliche Bearbeitungszeit in Personenstunden pro Projekt und Jahr nach Organisationstyp (Projektaufträge)	35
Abbildung 13:	Bewertung unterschiedlicher Aspekte der Projektumsetzung in der Durchführungsphase	38

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.

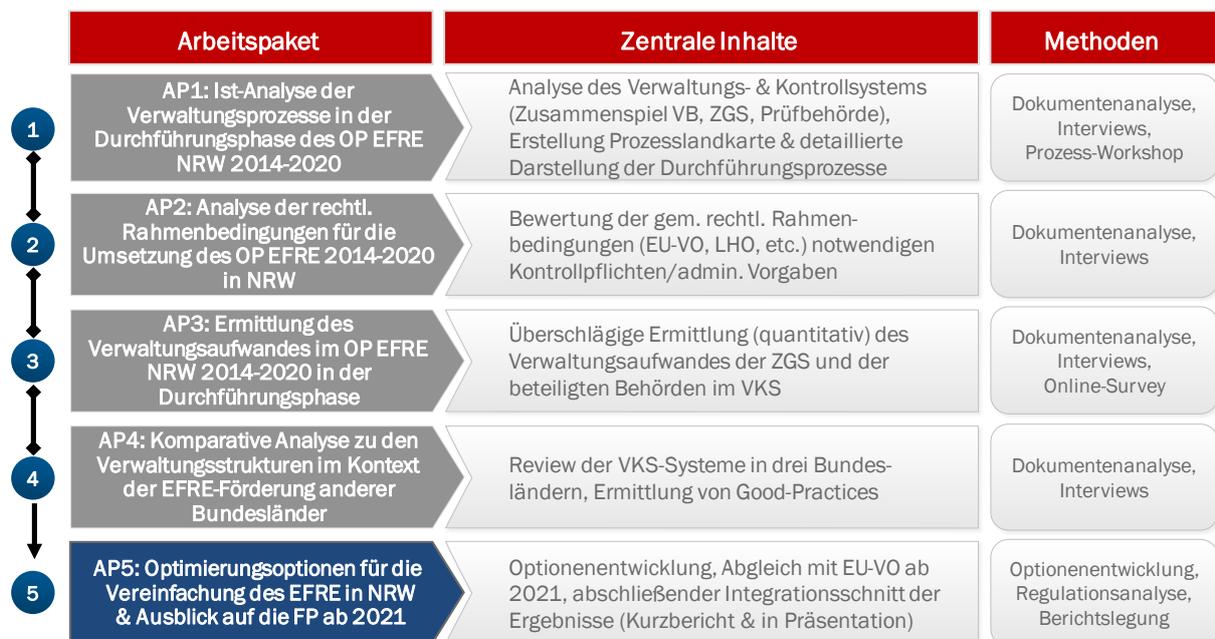
Insgesamt ist mit Blick auf die **kommende Förderperiode 2021-2027** zu empfehlen, die hier dargestellten Erkenntnisse und Kernbefunde bewusst in die Kommunikation mit den Stakeholdern einzubringen (etwa zu Aspekten zum Verwaltungsaufwand bei Zuwendungsempfängern und der Verwaltung) und die dargestellten 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.

1 Aufgabenstellung

Aus Sicht vieler Förderempfänger und zuweilen auch der Verwaltungsstellen (z. B. seitens zwi- schengeschalteter Stellen) werden Projekte des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) als deutlich aufwändiger als vergleichbare national geförderte Projekte empfunden, vor al- lem in Bezug auf die Nachweis- und Belegpflichten sowie den Umfang und die Häufigkeit von Prü- fungen. Die **Ursachen** für diese Bewertung können vielfältig sein, eine fundierte Bestandsauf- nahme ist daher für eine präzise Antwort notwendig. Im Mittelpunkt dieser Studie steht die Frage, wo und warum die Abwicklung des OP EFRE NRW 2014-2020 von Förderempfängern und Verwal- tungsstellen als relativ komplexer bewertet wird – insbesondere im Vergleich zu anderen Förder- programmen. Hierbei sind sowohl die zugrundeliegenden Rechtsvorschriften und Verordnungen zu analysieren als auch die involvierten Akteure und deren Schnittstellen im Gesamtprozess abzubil- den.

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 zu erhalten. Vertieft untersucht werden soll hierbei insbesondere die **Durchführungsphase ab der Mittelabrufprüfung**, da hier erfahrungs- gemäß der größte Aufwand für die beteiligten Stakeholder entsteht. Für diese Zielsetzungen ist das **folgende Arbeitsprogramm** entwickelt worden.

Abbildung 3: Überblick über das Arbeitsprogramm und die Zielsetzungen



2 Ist-Analyse der Verwaltungsprozesse in der Durchführungsphase des OP EFRE NRW 2014-2020

Dieses Kapitel stellt die Ist-Analyse der Verwaltungsprozesse in der Durchführungsphase dar, welche die **Grundlage** für die weiteren Analyseschritte bilden.³ Dabei werden alle Schritte von der Bewilligung der Projekte bis zu deren abschließender Prüfung im Hinblick auf **Effektivität, Effizienz und Akzeptanz der Verfahren** betrachtet. Sie folgt darüber hinaus einem **Zielgruppenansatz**, indem neben den Perspektiven der beteiligten Akteure in der Verwaltung (**Primärziel**) auch jene der Intermediäre und der Zuwendungsempfänger⁴ (ZE) (**Sekundärziel**) erfasst sowie das Zusammenwirken aller Akteure in der Durchführungsphase analysiert werden. Diese Perspektiven erfassen naturgemäß nur jeweilige Ausschnitte des Gesamtprozesses und wurden für die Ist-Analyse zusammengeführt.

Abbildung 4: Zielgruppenansatz der Analyse



Prognos AG/DLR-PT (2018)

Ausgangshypothese ist, dass der **Verwaltungsaufwand im OP EFRE** – auch im Vergleich zu anderen Programmen auf europäischer, Bundes- und Landesebene – **unverhältnismäßig hoch** ist.

³ syn.: Umsetzungsphase

⁴ 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.

Diese Kernthese betrifft insbesondere die in diesem Kapitel fokussierte Durchführungsphase. Daraus abgeleitet wird die These, dass der hohe Verwaltungsaufwand zu einer **fehlenden Akzeptanz und negativen Wahrnehmung des Programmes** aufseiten der Intermediären und der ZE führt. Dabei ist festzuhalten, dass mit Beginn der aktuellen Förderperiode 2014-2020 bei der Programmumsetzung gegenüber der Förderperiode 2007-2013 bereits weitreichende Veränderungen in Richtung Verwaltungsvereinfachung vorgenommen wurden. Diese orientieren sich an den **19 Handlungsempfehlungen** der „Evaluierung von wettbewerblichen Auswahlverfahren des Ziel 2-Programms (2007-2013)“.⁵ Mit Blick auf die Durchführungsphase sind dabei folgende Handlungsempfehlungen hervorzuheben:

- Reduzierung der Anzahl der involvierten Akteure
- Stärkung des Wissens- und Qualitätsmanagements
- Optimierung der Schnittstellen im Auszahlungsprozess
- Einführung von Pauschalen für Gemein- und Personalausgaben
- Erleichterung der Auflagen zum Vergaberecht
- Ermöglichung der Unterlagenprüfung und Vor-Ort-Prüfung auf Grundlage elektronischer Belege
- Einführung eines elektronischen Systems
- Intensivierung der inhaltlichen Projektbegleitung

Die in enger Abstimmung mit der EFRE VB durchgeführte „Ex-ante-Evaluierung und SUP (Strategische Umweltprüfung) des EFRE-Programms im Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ Nordrhein-Westfalen 2014-2020 fokussiert dabei unter Bezugnahme auf die o. g. Evaluierung auf die Frage, inwieweit das Verwaltungssystem im Vergleich zur Förderperiode 2007-2013 geändert wurde: *„Die Verwaltungsbehörde sieht die Steigerung der Effizienz der Programmabläufe im OP EFRE NRW vor und hat dies bereits eingeleitet. Dabei wird zum einen die Anzahl der zwischengeschalteten Stellen wesentlich reduziert und zum anderen das Qualitätsmanagement internalisiert. Rechtliche Rahmenbedingungen wie die Vereinfachung des Vergaberechts sind bereits durchgeführt worden.“* (Ex-ante-Evaluierung, S. 13).⁶

Ziel ist zu prüfen, inwieweit die umgesetzten Handlungsempfehlungen zu einer Minimierung des Verwaltungsaufwands geführt haben.

2.1 Methodischer Ansatz

Neben den u. a. in einer **Prozesslandkarte** erfassten **Prozessen** soll dieses Kapitel auch darstellen, inwieweit die **Strukturen** für eine effiziente und reibungslose Umsetzung der Durchführungsphase gegeben sind und in welcher Weise die beteiligten **Akteure** miteinander agieren. Dies erfolgt vor dem Hintergrund der in Kapitel 3 analysierten **rechtlichen Rahmenbedingungen**.

⁵ Deloitte & Touche GmbH (2014): Evaluierung von wettbewerblichen Auswahlverfahren des Ziel 2-Programms (2007-2013).

⁶ Metis GmbH (2014): Ex-ante-Evaluierung und SUP des EFRE-Programms im Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ Nordrhein-Westfalen 2014-2020.

Abbildung 5: Adressierte Bereiche bei der Erfassung des Ist-Zustands des Verwaltungsaufwands



Prognos AG/DLR-PT (2018)

Die Analyse des Ist-Zustands des Verwaltungsaufwands stützt sich dabei auf eine Mehrzahl an Erhebungsinstrumenten:

- **Dokumentenanalyse:** Grundlage der Analyse ist das **Verwaltungs- und Kontrollsystem (VKS; Stand 10.08.2018)** für die Durchführung des OP EFRE in Nordrhein-Westfalen mit seinen Anlagen und zur Verfügung stehenden Referenzdokumenten.⁷ Einbezogen werden auch die Ergebnisse der „**Evaluierung von wettbewerblichen Auswahlverfahren des Ziel2-Programms (2007-2013)**“ und der „**Ex-ante-Evaluierung und SUP des EFRE-Programms im Ziel ‚Investitionen und Beschäftigung‘ Nordrhein-Westfalen 2014-2020**“, soweit sie Aspekte der Durchführungsphase betreffen.
- **Datenanalyse:** Ausgewertet wurden die in der Datenbank BISAM2020-EFRE [Datenstand: 31.12.2018] angegebenen Werte für den Time-to-Grant (TTG).
- **Explorative Interviews:** Im Rahmen der Analyse wurden insgesamt 33 Experteninterviews durchgeführt. 18 Experten kamen aus dem Bereich der **Verwaltung:** Verwaltungsbehörde (n=6), ZgS (n=10), Bescheinigungsbehörde (n=1) und Prüfbehörde (n=1), 15 Experten stammten von Multiplikatoren (**Intermediären**): Verbände, Kammern (n=5), sowie von Clustersekretariaten (n=2) und von den Referaten für Forschungsförderung an Hochschulen in Nordrhein-Westfalen (n=8). Die explorativen Interviews dienten dazu, aus verschiedenen Perspektiven die Prozesse in der Durchführungsphase zu erfassen.

⁷ Interne Prozessbeschreibungen der beteiligten Behörden sowie der ZGS wurden für die Analyse nicht berücksichtigt.

- **Online-Befragung:** Mittels eines Online-Fragebogens konnten die Rückmeldungen von 392 **ZE** der Förderperiode 2014–2020 erhoben werden. Erhebungsgrundlage waren die in der Datenbank mit Stichtag 31.12.2017 erfassten ZE. Weiterhin wurden 1.751 Empfänger des EFRE.NRW-Newsletters um ihre Teilnahme gebeten.
- **Erstellung einer Prozesslandkarte:** Aus den vorgenannten Methoden wurde eine Prozesslandkarte entwickelt, welche die wichtigsten Prozessschritte während der Durchführungsphase erfasst.
- **Validierungs-/Prozessworkshop:** Die Ergebnisse und mögliche Handlungsoptionen wurden am 6. Dezember 2018 in einem Workshop mit verwaltungsseitigen Vertretern diskutiert und hinsichtlich ihrer Bedeutung und zeitlichen Umsetzbarkeit priorisiert.

2.2 Befunde

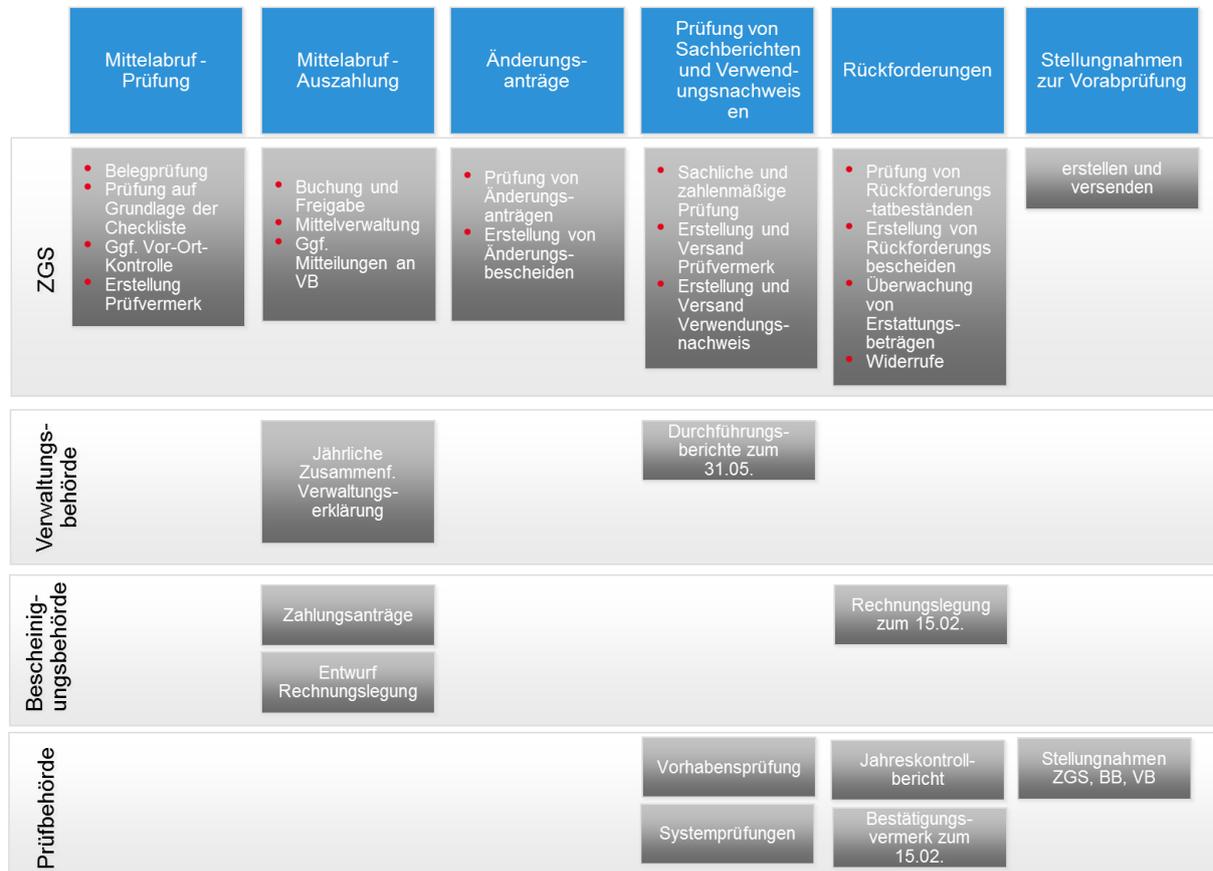
Nachfolgend werden die wichtigsten Befunde dargestellt. Handlungsoptionen, die zu einer Verwaltungsvereinfachung beitragen können, werden skizziert. Die ausgearbeiteten Handlungsempfehlungen und deren Gewichtung bzw. Umsetzungsmöglichkeiten erfolgt in Kapitel 6.

2.2.1 Prozesse

Die notwendigen Prozessschritte in der Durchführungsphase sind in der nachfolgenden Prozesslandkarte dargestellt. Diese basiert auf einer **Überblicksdarstellung der Struktur und Prozesse des Systems** auf der „**Metaebene**“ der beteiligten Verwaltungsakteure (Anlage 1.3 des VKS); die Ebene der Vorhabenbearbeitung wurde nicht erfasst. Die Prozesslandkarte wurde auf Basis der vorliegenden Dokumente (z. B. Anlagen und Referenzdokumente zum VKS; ANBest-EFRE) für diese Analyse erstellt. In den Interviews mit der Verwaltungsseite konnten ergänzende Informationen, insbesondere zum Zusammenspiel der beteiligten Akteure, gewonnen werden.

Für die Prozesslandkarte wurden die relevanten Akteure identifiziert: die Verwaltungsbehörde, die ZgS, die Prüfbehörde, die Bescheinigungsbehörde sowie die Europäische Kommission. Diese Akteure und ihre jeweiligen Rollen bei der Umsetzung sowie die jeweiligen Querverbindungen sind in der Prozesslandkarte komprimiert dargestellt. Die Fachressorts sind bei der Konzeption der Förderprogramme aktiv, bei den Schritten in der Durchführungsphase ab der Bewilligung der Projekte sind sie nicht mehr aktiv beteiligt, sondern verfolgen den Projektfortschritt. Eine detaillierte Prozesslandkarte ist im Anhang dargestellt (vgl. Anhang 6.2: Detaillierte Prozesslandkarte für die Durchführungsphase).

Abbildung 6: Vereinfachte Prozesslandkarte für die Durchführungsphase



Prognos AG/DLR-PT (2018)

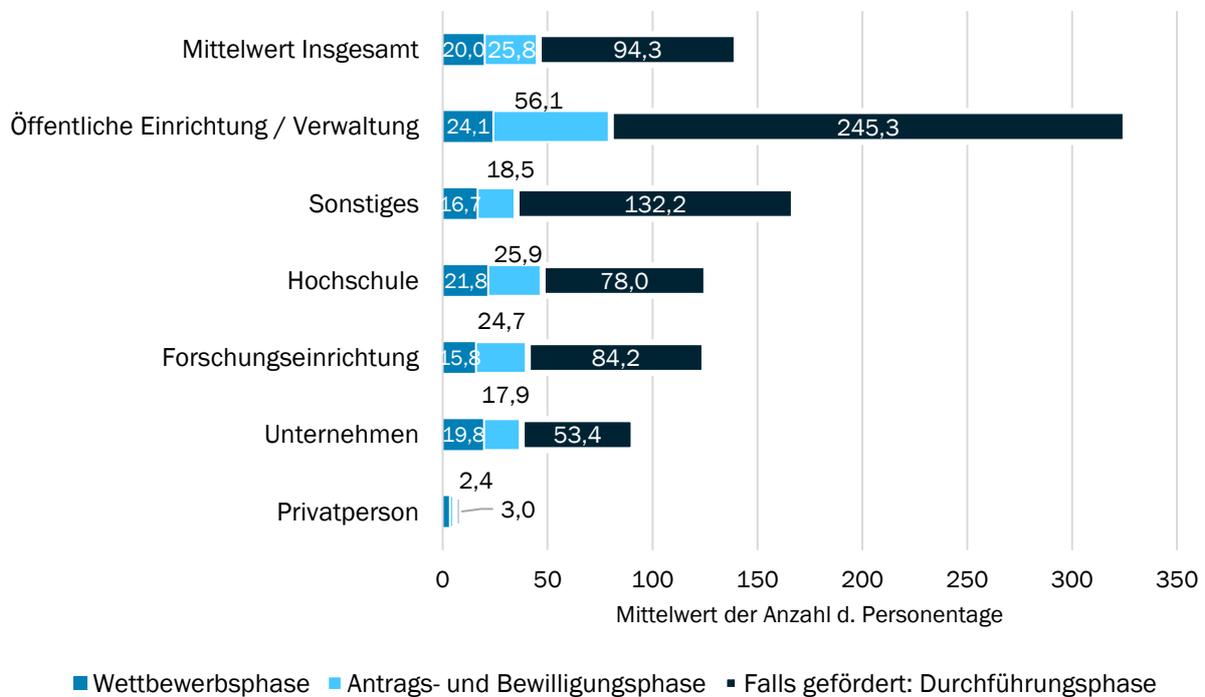
Bei der Analyse der Prozessschritte konnten Schwerpunkte identifiziert werden, die zum Verwaltungsaufwand während der Durchführungsphase beitragen. Diese Schritte wurden in einem Workshop mit Vertretern der ZgS diskutiert.

Konkret ergeben sich auf der Prozessebene folgende Schwerpunktsetzungen und damit verbundene Befunde aus der Dokumentenanalyse, den Interviews und der Onlinebefragung:

Bearbeitungsaufwand

Die Online-Befragung zeigt, dass der Bearbeitungsaufwand aufseiten der ZE in der Durchführungsphase im Vergleich zu den anderen Phasen (Wettbewerbsphase und Antrags- und Bewilligungsphase) am höchsten ist.

Abbildung 7: Geschätzter Aufwand in den verschiedenen Phasen bei den ZE (in Personentagen)



Prognos AG/DLR-PT (2018), basierend auf einer Onlinebefragung der ZE; n=175-248.

Der Bearbeitungsaufwand von EFRE-Vorhaben wird insgesamt (und gerade auch im Vergleich zu anderen Förderprogrammen, beispielsweise auf Bundesebene) und **sowohl aufseiten der Verwaltung als auch seitens der ZE als zu hoch** eingeschätzt (eine Quantifizierung des Verwaltungsaufwands erfolgt in Kapitel 4).

Auf den ersten Blick scheint die Durchführungsphase mit durchschnittlich rund 19 Wochen gegenüber im Mittel fünf Wochen während der Antrags- und Bewilligungsphase und im Mittel vier Wochen während der Wettbewerbsphase mehr als viermal so hohe Aufwände zu verursachen. Tatsächlich sind die Aufwände aber proportional zu der Dauer der jeweiligen Phasen zu betrachten. Diese betragen für die Wettbewerbsphase i. d. R. gemittelt etwa 26 Wochen, für die Antrags- und Bewilligungsphase rund 34 Wochen sowie die Durchführungsphase i. d. R. 156 Wochen. Auffällig ist, dass die Gruppe der öffentlichen Verwaltung, zu der auch Kliniken und Vereine gehören, in allen Phasen überdurchschnittlich höher von administrativen Aufwänden betroffen scheint.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass für das OP EFRE **andere Rahmenbedingungen** gelten und die **Förderlinien innerhalb des OP EFRE stark differenzieren**. Es bestehen sehr unterschiedliche Bedingungen bei verschiedenen Verfahren. Unabhängig davon ist zu prüfen, inwieweit **Best-Practice-Beispiele** aus anderen Programmen zu nutzen sind. Teilweise als problematisch werden aus Sicht

einiger ZE die teilweise geteilten bzw. wechselnden Zuständigkeiten bei den fachlichen Projektträgern ETN und PtJ (Leitmarktagentur) sowie den weiteren ZgS⁸ bei den Aufrufen angesehen. Diese erhöhen den Bearbeitungs- und Kommunikationsaufwand. Als Handlungsoption genannt wird hier die **Bündelung von Fördermaßnahmen** „in einer Hand“ (vgl. Kapitel 5 und das „Haus der Forschung in Bayern“).

Prüfprozesse

Bei den Prüfprozessen ist zwischen den **Systemprüfungen** und den **Prüfungen von Einzelvorhaben** zu unterscheiden. Bei den Systemprüfungen wird auf die **Umsetzung des VKS** geachtet: Workflow, Dokumentation, Mitzeichnungen, etc. Gegenstand von Systemprüfungen sind beispielsweise die Prüfung der Abläufe in den ZgS durch die VB bzw. die Prüfung des elektronischen Datenbanksystems BISAM2020-EFRE.

VB und ZgS können durch zahlreiche Instanzen geprüft werden: EU-Kommission, Europäischer Rechnungshof, Landesrechnungshof (LRH), Rechnungsprüfungsämter der Bezirke, Prüfbehörde sowie Bundesrechnungshof (da in der Prioritätsachse 4 Bundesmittel genutzt werden). Für die VB und die ZgS ist besonders problematisch und aufwendig, dass **keine Abstimmung unter den Prüfinstanzen** erfolgt. So setzt jede Instanz unterschiedliche Schwerpunkte und formuliert unterschiedliche Beanstandungen.

Prüfungen auf Verwaltungsebene

Die **Einbindung der Prüfbehörde** erfolgt aus Sicht der ZgS zu spät. Durch eine frühere Einbindung oder einen früheren Austausch mit der Prüfbehörde könnten viele **Beanstandungen im Vorfeld ausgeräumt** werden. Die Unabhängigkeit der Prüfbehörde muss dabei gewahrt bleiben. Die ZgS weisen darauf hin, dass sie einen hohen Anteil der Beanstandungen durch die Prüfbehörde **nicht nachvollziehen** können. Zwischen den ZgS findet inzwischen ein informeller Austausch über die Prüfergebnisse statt. Da die ZgS von mehreren Institutionen geprüft werden, empfinden diese die **Prüfdichte insgesamt als zu hoch**.

Neben der Überprüfung von 40 zufällig ausgewählten Vorhaben prüft die Verwaltungsbehörde (VB) die Abläufe bei den ZgS vor Ort mindestens jeweils einmal in der Förderperiode (s. Referenzdokument zum VKS 2.2.3.3.4 „Verfahren für die Prüfung von Abläufen in den ZgS“). **Ziel der Prüfungen** ist es, Erkenntnisse zu den administrativen Abläufen in den ZgS, zu Schulungen der Mitarbeiter und Maßnahmen zur Korruptionsprävention zu gewinnen. Eine erste Prüfstaffel erfolgte Ende 2016/Anfang 2017: Die Anzahl und die Qualität der dabei festgestellten Beanstandungen haben **nicht dazu geführt**, dass eine **zweite Prüfstaffel per se für notwendig erachtet** wird.

Auch aus Sicht der Prüfbehörde sollte der Austausch in einem institutionalisierten Rahmen intensiviert werden. Dabei verweist sie auf ihren gesetzmäßigen Auftrag und ihre **unabhängige Rolle**, die keine spezifische Beratung zulässt.

⁸ 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 Leitmarktagentur, die IBP IHK-Beratungs- und Projektgesellschaft mbH sowie die Landes-Gewerbeförderungsstelle des nordrhein-westfälischen Handwerks (LGH).

Prüfungen im Rahmen von Vorhaben

Die für jedes Vorhaben stattfindenden **Vor-Ort-Prüfungen** werden grundsätzlich für die **Wettbewerbe und die Projektaufrufe** als notwendig, angemessen und umsetzbar betrachtet – sowohl aus Verwaltungssicht als auch aus Perspektive der ZE. Allerdings wird angemerkt, dass Vor-Ort-Prüfungen im Bereich der **standardisierten Förderung** (z. B. Beratungsprogramm Wirtschaft NRW [BPW]) unverhältnismäßig sind in Relation zu den vergebenen Fördermitteln. Im konkreten Beispiel des BPW belaufen sich diese auf lediglich rund 1.200 Euro pro begünstigter Person. Kritisch werden **Unterschiede in der Prüftiefe** von verschiedenen ZgS betrachtet. Dies wird dann ersichtlich, wenn an einem Projektaufruf verschiedene ZgS beteiligt sind.

2.2.2 Strukturen

Austausch der auf Verwaltungsseite beteiligten Akteure

Der Austausch der auf Verwaltungsseite eingebundenen Akteure (VB, ZgS) erfolgt im Rahmen des monatlich tagenden „**Arbeitskreises der Zwischengeschalteten Stellen**“ (**AK ZgS**). Dieser in der aktuellen Förderperiode neu eingeführte Arbeitskreis wird als wichtiges Instrument betrachtet, um operative und administrative Aspekte zu diskutieren. Der AK ZgS dient als Unterstützungsinstrument für die ZgS. Die **Bescheinigungsbehörde** nimmt als **Gast** am AK ZgS teil. Mit der Prüfbehörde gibt es keinen institutionalisierten Austausch. Die Diskussion im AK ZgS wird in Protokollen dokumentiert, sodass inzwischen eine umfangreiche Protokollsammlung existiert. Allerdings wäre aus Sicht der ZgS eine Auswertung der Protokolle mit einer Zusammenführung der wichtigsten Ergebnisse wünschenswert. Der Austausch mit weiteren involvierten Akteuren wie den unterschiedlichen Ressorts wird insgesamt positiv bewertet. Darüber hinaus existieren ein Arbeitskreis der Multiplikatoren der Bezirksregierungen und interne Arbeitskreise, die über Veränderungen informieren. Der Austausch mit den beteiligten Akteuren wird tendenziell positiv bewertet.

Das elektronische Datenbanksystem „BISAM2020-EFRE“

Die Einführung des elektronischen Datenbanksystems **BISAM2020-EFRE ist eine der Neuerungen** in der Förderperiode 2014–2020 und das **zentrale Datenbanksystem**. Es basiert auf dem BISAM-System, das seit 1997 im Bereich der ESF-Förderung eingesetzt wurde und für die Förderperiode 2014-2020 auf die Anforderungen des EFRE angepasst wurde. „BISAM2020-EFRE“ „[...] *dient in erster Linie der Erfassung und Vorhaltung der für die Begleitung und das Berichtswesen erforderlichen Daten und stellt somit als Finanzmanagementsystem die zentrale Datenbasis dar.*“ (VKS, S. 85). „[...] *Es wird von der Verwaltungsbehörde zur Verfügung gestellt. Die Verwaltungsbehörde kann in BISAM eingegebene Daten lesen und auswerten. Sie beaufsichtigt darüber routinemäßig die Arbeit der ZgS.*“ (VKS, S. 21). „[...] *Der gesamte Informationsaustausch zwischen ZgS, Verwaltungsbehörde und Bescheinigungsbehörde erfolgt elektronisch über BISAM.*“ (VKS, S. 37).

Mit „BISAM2020-EFRE“ steht ein IT-System zur Verfügung, das in der vorherigen Förderperiode nicht zur Verfügung stand. Die Analyse zu BISAM2020-EFRE stützt sich auf Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der VB sowie der ZgS; eine technische Analyse des Datenbanksystems durch die Gutachter erfolgte nicht.

In der Anwendung zeigten sich bei BISAM für die ZgS allerdings **einige Schwierigkeiten in der Projektbearbeitung**. Dazu zählen aus Sicht der ZgS das Risiko von **Datenverlusten, Systemabstürze, lückenhafte Abbildung von Prozessen** sowie eine **ausbaufähige Nutzerfreundlichkeit** (z.B. in

Form von teilweise nicht plausiblen Eingabemasken). Auch die noch **nicht ausgereiften Auswertungsmöglichkeiten** werden als limitierend gesehen. Dadurch, dass BISAM2020-EFRE sich laufend weiterentwickelt, gibt es weiterhin **Nachpflegebedarf**.

Von 2015 bis 2018 fanden vor diesem Hintergrund insgesamt **14 Schulungen** zu unterschiedlichen Aspekten im Umgang mit BISAM statt, u. a. zur Bearbeitung von Mittelabrufen, zum Budgetmodul und weiteren Themen. Zielgruppen waren die ZgS sowie die EU-Koordinatoren der beteiligten Ministerien. Die Schulungen fanden an unterschiedlichen Standorten statt, u. a. vor Ort bei den ZgS. Einzelne Schulungen richteten sich an Multiplikatoren, um den Wissenstransfer innerhalb der ZgS zu befördern. Die Vertreter der ZgS äußerten in Interviews allerdings darüberhinausgehenden Schulungsbedarf zum Umgang mit der Datenbank. Die Vielzahl der Probleme mit BISAM führt laut den ZgS dazu, dass diese erschwert Projekte bearbeiten konnten. Aus Sicht der Verwaltungsbehörde ist BISAM ein **gutes Instrument für Auszahlungen, Bewilligungen, Änderungen und Mittelabrufe** und für die eigene Arbeit in der Verwaltungsbehörde für das **Monitoring sinnvoll nutzbar**. Grundsätzlich ist zu konstatieren, dass das Risiko von Datenverlusten minimal ist und die Daten regelmäßig gesichert werden. Systemabstütze treten sehr selten auf.

Verwaltungs- und Kontrollsystem (VKS) für die Durchführung des OP EFRE in Nordrhein-Westfalen⁹

Das VKS wurde von der Verwaltungs- und der Bescheinigungsbehörde gemeinsam erstellt, es wird von den beteiligten Verwaltungsakteuren als **allgemeine Grundlage der Arbeit** betrachtet und wird in **internen Vorgaben und Prozessbeschreibungen** für die tägliche Arbeit operationalisierbar gemacht. Das VKS ist komplex und resultiert aus den Vorgaben der EU-Kommission. Darüber hinaus sind fortlaufende Änderungen notwendig. Für die zukünftige Förderperiode sollte die **Vereinfachung/Konkretisierung des VKS** angestrebt werden.

2.3 Zusammenfassung und Bewertung

Die Ist-Analyse der Verwaltungsprozesse gibt einen Überblick über die einzelnen Prozessschritte in der Durchführungsphase sowie über das Zusammenspiel der beteiligten Akteure. In der Analyse zeigen sich Handlungsfelder, die aus Sicht der Beteiligten Ansätze für eine Vereinfachung der Verwaltung des Programms bieten. Dies sind neben der Prüfungstiefe und -dichte das Wissensmanagement (z. B. Sammlung der Diskussion im AK ZgS) und das Zusammenspiel der Akteure auf Verwaltungsseite, der Funktionsumfang der BISAM-Datenbank sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen mit den Schwerpunkten des Umgangs mit Originalbelegen, des Vergaberechts sowie der Pauschalen.

Eine weitergehende Diskussion und Verschneidung mit den Befunden in den weiteren Kapiteln erfolgen in Kapitel 6.

⁹ Siehe auch Kapitel 3.

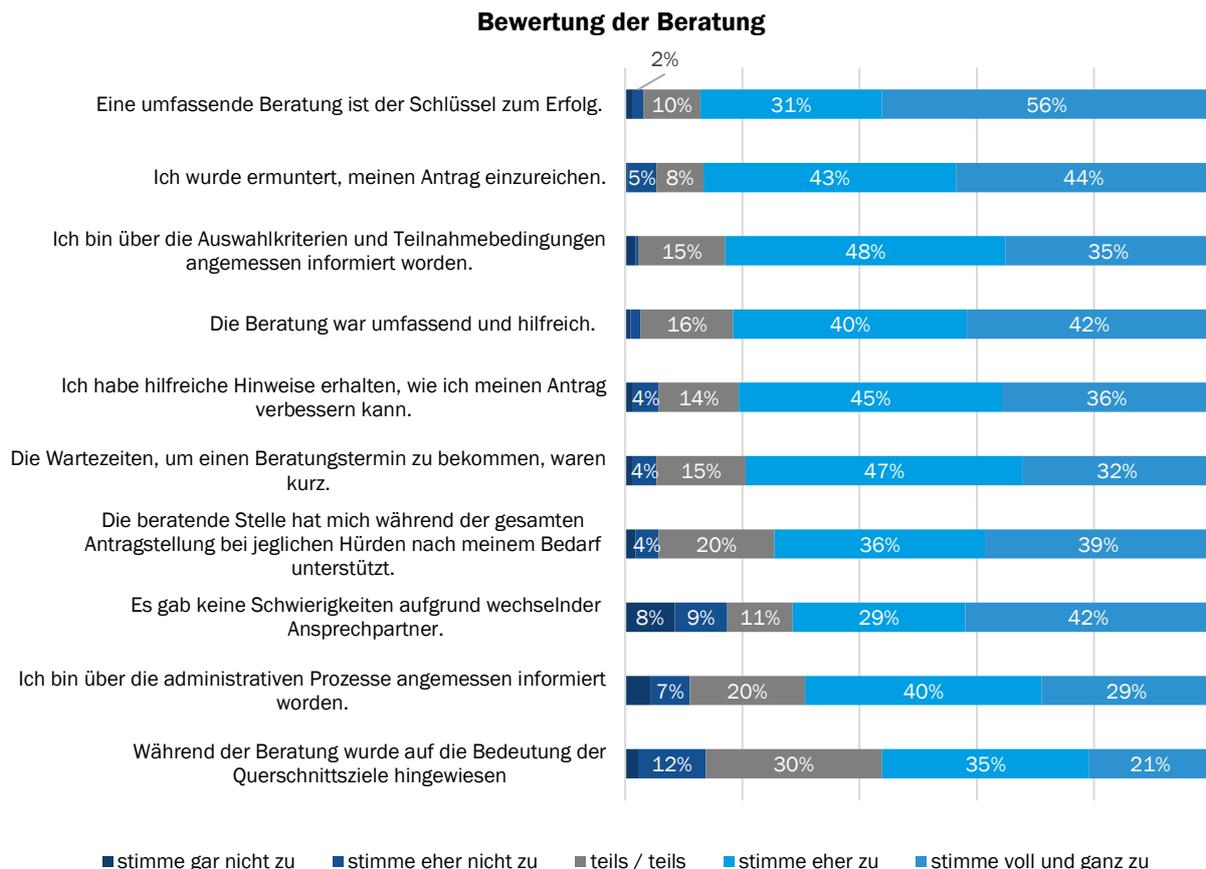
2.3.1 Akteure

Umfang und Qualität der Beratung

Die Beratungsqualität im EFRE NRW wird von den ZE grundsätzlich **positiv bewertet**. Auch das Beratungsportfolio mit **individueller Beratung** und auf Gruppen ausgerichtete **Informationsveranstaltungen** erfährt eine positive Bewertung. Teilweise wird die fachliche und administrative Beratung aber differenziert betrachtet. Die bereits zur Verfügung stehenden „**FAQ**“, sofern vorhanden, sind dabei noch ausbaufähig, die in der Durchführungsphase zur Verfügung gestellten **Arbeitshilfen** werden vereinzelt als nicht ausreichend beschrieben; teilweise stellen Hochschulen ihren Mitarbeitern **eigene Ausfüllhilfen** zur Verfügung.

Nachfolgende Abbildung aus der Onlinebefragung der ZE unterstützt die grundsätzlich positive Bewertung der Beratungsqualität, v. a. hinsichtlich ihrer Relevanz für erfolgreiche Projektanträge und deren Umsetzung.

Abbildung 8: Einschätzung der Beratung in allen Phasen



Prognos AG/DLR-PT (2018), basierend auf einer Onlinebefragung der ZE; n=175-248.

Organisation des Wissensmanagements

Die Komplexität der Programmumsetzung erfordert einen **umfassenden Wissensaufbau** in allen beteiligten Einrichtungen. **Schulungen und Fortbildungen** zu einzelnen Aspekten der Umsetzung sind notwendig. **Handbücher, „FAQs“ und einheitliche Prozessbeschreibungen** werden als notwendig angesehen. Kritisch ist aus Sicht der ZgS das **Fehlen eines umfassenden Förderhandbuchs**. Die teilweise starke **Personalfuktuation** bei den beteiligten Behörden kann zu Problemen in der Umsetzung führen.

2.3.2 Rechtliche Rahmenbedingungen¹⁰

Hinsichtlich der rechtlichen Rahmenbedingungen wurden als besonders wichtige Themen identifiziert: **Pauschalen, Vergaberecht, Originalbelege**. Eine Darstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen insbesondere zum Vergaberecht und dem Umgang mit Originalbelegen erfolgt im folgenden Kapitel.

¹⁰Eine detaillierte Betrachtung erfolgt in Kapitel 3. Siehe auch interner Bericht über die Ergebnisse der „Arbeitsgruppe Vereinfachung“ EFRE/ETZ. Dieser Bericht führt Lösungswege auf zum Verzicht auf die Vorlage von Originalbelegen bei der Verwendungsnachweisprüfung und Vereinfachungen beim Vergaberecht (6. Dezember 2018).

3 Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Umsetzung des OP EFRE 2014-2020 in NRW - EU-Verordnung und Landeshaushaltsordnung

Bei den Empfängern von Fördermitteln sowie bei den für die Verwaltung zuständigen Behörden und Stellen wird häufig der administrative Aufwand für Projekte des EFRE als deutlich höher wahrgenommen als für vergleichbare national geförderte Projekte.

Gegenstand der Analyse in diesem Kapitel ist das Verwaltungs- und Kontrollsystem (VKS) des OP EFRE NRW mit seinen Akteuren und v. a. den rechtlichen Rahmenbedingungen bei den Förderlinien „Leitmarkt Wettbewerbe“ und „Projektaufrufe“. Dabei steht innerhalb der Förderprozesse insbesondere die Durchführungsphase im Fokus.

Die **EU-Verordnungen** setzen den Mitgliedstaaten bei der geteilten Mittelverwaltung einen rechtlichen Rahmen für das einzurichtende VKS sowie die Gestaltung der Förderprozesse und -bestimmungen. In Deutschland wird die Verwaltung von Zuwendungen durch die Bundes- und jeweiligen Landeshaushaltsordnungen geregelt. Die geltenden Bestimmungen der LHO sind von den beim Land NRW auf Grundlage der EU-Verordnungen benannten Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörden zu beachten. Daher ist eine Analyse der Rechtsgrundlagen auf europäischer Ebene und auf Ebene des Landes NRW vorgesehen, um Möglichkeiten für Vereinfachungen herauszufiltern.

Ferner wird der administrative Aufwand von allen Akteuren bei Prüfungen und Kontrollen in den Blick genommen. Wichtige Aspekte sind dabei die Prüfungen der Mittelabrufe und der Verwendungsnachweise der ZE durch die ZgS, Prüfungen durch die Behörden des Landes NRW sowie ggf. zusätzliche Prüfungen von Europäischer Kommission, dem Landesrechnungshof und dem Europäischen Rechnungshof.

3.1 Methodischer Ansatz

Der Analyse liegt ein induktiver Ansatz zugrunde. Dazu werden zunächst wesentliche Probleme und Schwierigkeiten in den Förderprozessen erfasst und Ursachen identifiziert. Von den Ursachen werden mögliche Lösungswege und Vereinfachungspotenziale abgeleitet.

Folgende **Schwerpunkte** werden thematisiert:

- Zusammenspiel zwischen den VKS-Akteuren ZgS, Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörde
- Prüfungs- und Kontrolldichte im EFRE NRW
- Europäische Rechtsgrundlagen
- NRW-Rechtsgrundlagen
- Vergaberechtliche Aspekte

Zur Identifizierung und Analyse der wesentlichen Probleme wurden Interviews geführt bzw. bereits vorliegende Interviewergebnisse im Hinblick auf die Schwerpunkte erneut ausgewertet. Mittels Dokumentenanalyse werden Problemursachen verifiziert sowie mögliche Lösungswege und Vereinfachungspotenziale abgeleitet.

Interviews:

- Auswertung der Interviews, die im Rahmen der Evaluation des OP EFRE NRW 2014-2020 (v. a. Teilevaluation 1.6 zu den Wettbewerbsverfahren) im Jahr 2018 geführt wurden mit Vertretenden aller Akteure (Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörde, ZgS, ZE) in Bezug auf Probleme, die sich aus Rechtsgrundlagen bzw. aus Prüfungs- und Kontrolltätigkeiten ergeben.
- Flankierende Interviews aus dem Jahr 2018 mit Vertretenden von Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörde vertiefen die Fragestellungen bezüglich der Rechtsgrundlagen und deren Auslegung sowie Prüfungen und Kontrollen im VKS. Im Rahmen der Analyse wurden insgesamt 4 Experteninterviews durchgeführt (s. Anhang): Verwaltungsbehörde (n=2), Bescheinigungsbehörde (n=1) und Prüfbehörde (n=1).

Dokumentenanalyse¹¹:

- Dokumente zum OP EFRE NRW (v. a. Operationelles Programm NRW 2014-2020 für den EFRE, Beschreibung des VKS mit Anlagen)
- europäische Verordnungen und zugehörige Leitlinien betreffend die ESI-Fonds und insbesondere den EFRE
- weitere europäische Verordnungen, die bei Verwaltung und Kontrolle von EFRE-kofinanzierten Vorhaben zu beachten sind
- NRW-spezifische Rechtsgrundlagen (v. a. LHO mit Verwaltungsvorschriften, EFRE-Rahmenrichtlinie, Allgemeine und Besondere Nebenbestimmungen für Zuwendungen der Projektförderung auf Kosten- und Ausgabenbasis)
- Einschlägige Rechtsgrundlagen zum Vergaberecht.

3.2 Verpflichtung der ZE zur Vorlage von Originalbelegen

3.2.1 Analyse des Problemfeldes

Erfahrungen aus dem OP EFRE NRW 2014-2020

Die Fördermittel im OP EFRE NRW 2014-2020 wurden bis Ende 2018 zu rund 85 % für Projektförderungen verausgabt. Dabei handelt es sich fast ausschließlich um Zuwendungen auf Ausgabenbasis (rund 82 %) sowie zu einem geringen Anteil (rund 3 %) um Zuwendungen auf Kostenbasis.

Im Rahmen der Projektförderung von Zuwendungen auf Ausgabenbasis sind die ZE aufgrund von Nr. 6.2.1 ANBest-EFRE (Anlage 4 zu Nr. 6.1 EFRE-RRL - gemeinsamer Runderlass vom 08.07.2015) verpflichtet, der Bewilligungsbehörde mit jedem Mittelabruf und dem Verwendungsnachweis (VN) als Anlage zum zahlenmäßigen Nachweis alle Belege über Einnahmen und Ausgaben im Original vorzulegen. Diese Regelung gründet auf Nr. 6.5 ANBest-P (Anlage 2 zu Nr. 5.1 zu § 44 LHO).

¹¹ Die jeweiligen Dokumente wurden im Jahr 2018 analysiert.

Die **Bewilligungsbehörde** ist gemäß VV Nr. 11.1.3 zu § 44 LHO aufgefordert, die geprüften Originalbelege zu kennzeichnen. Damit soll vermieden werden, dass die gleichen Belege bei unterschiedlichen Förderprogrammen mehrfach eingereicht und als Ausgaben abgerechnet werden können.

Im Rahmen der Projektförderung von Zuwendungen auf Kostenbasis sind ZE ebenfalls verpflichtet, der Bewilligungsbehörde mit jedem Mittelabruf und dem VN als Anlage zum zahlenmäßigen Nachweis alle Belege über Einnahmen und Ausgaben im Original vorzulegen.

Die bisherigen **Erfahrungen aller Akteure im OP EFRE NRW** zeigen Folgendes:

1. Die **Pflicht zur Vorlage sowie die Prüfung von Originalbelegen** mit jedem Mittelabruf und VN führt im OP EFRE NRW zu einem hohen administrativen Aufwand sowohl für ZE als auch für die ZgS als zuständige Bewilligungsbehörden. Der erhöhte Aufwand entsteht vor allem in der Durchführungs- und Abschlussphase von Projekten.
2. Die ZE senden ihre **Originalbelege** in der Regel auf dem Postweg zur Prüfung an die zuständige ZgS. Die ZgS sendet üblicherweise alle Originalbelege nach erfolgter Prüfung ebenfalls per Postversand zurück an die ZE. Dadurch entsteht ein Verlustrisiko für jeden Originalbeleg.
3. Aufgrund der bisher weit fortgeschrittenen **Digitalisierung** im allgemeinen Geschäftsverkehr werden Rechnungen häufig nur noch digital ausgestellt. Für ZE entsteht dadurch eine rechtlich unklare Situation, da die Gültigkeit von digitalen Belegen in den ANBest-EFRE bzw. ANBest-P nicht behandelt wird.
4. Die Beschaffung von **papiergebundenen Originalbelegen** aus ursprünglich digitalen Belegen (z. B. Kontoauszüge) ist üblicherweise kostenpflichtig. Dies erhöht die finanzielle Belastung für ZE.
5. Die Pflicht der Bewilligungsbehörde, die geprüften **Originalbelege zu kennzeichnen** (vgl. VV Nr. 11.1.3 zu § 44 LHO) führt zu Schwierigkeiten bezüglich des Umgangs mit elektronischen Belegen. Bisher gibt es keine Möglichkeit für Bewilligungsbehörden, die Kennzeichnung in elektronischer Form vorzunehmen, selbst wenn die Pflicht zur Vorlage von Originalbelegen für ZE gelockert werden sollte.

Schlussfolgerungen aus den Erfahrungen

Von der Pflicht zur Vorlage von Originalbelegen sind alle ZE betroffen. Da bisher bereits 85 % der Fördermittel in Zuwendungen der Projektförderung geflossen sind, handelt es sich um ein Problemfeld mit großen Auswirkungen auf das gesamte OP EFRE NRW.

Die diesbezüglichen Regelungen in den **ANBest-P, ANBest-EFRE und in den VV zu § 44 LHO** beziehen sich auf eine Verwaltungspraxis, welche die mittlerweile weit fortgeschrittene Digitalisierung im allgemeinen Geschäftsverkehr nicht berücksichtigt. Probleme in den Förderverfahren entstehen durch folgende **Ursachen**:

1. Pflicht der ZE zur Vorlage von Belegen im Original: Was gilt vor dem Hintergrund des modernen Geschäftsverkehrs als Originalbeleg? Wie sind digitale Belege zu behandeln?
2. Pflicht der Bewilligungsbehörde zur Kennzeichnung von geprüften Originalbelegen: Wie können digitale Belege rechtssicher als geprüft gekennzeichnet werden?

3.2.2 Vereinfachungspotenziale und Lösungswege

Vereinfachungspotenzial bezüglich der Pflicht für ZE zur Vorlage von Belegen im Original

Bei mit europäischen Mitteln kofinanzierten Zuwendungen sind zunächst die einschlägigen europäischen Vorschriften insbesondere der **Verordnung (EU) Nr. 1303/2013** zu berücksichtigen. In Art.

140 regelt die Verordnung die Verfügbarkeit von Dokumenten „[...] im Zusammenhang mit Ausgaben, die aus dem Fonds unterstützt werden, [...]“. Dabei gelten folgende Regelungen aus Art. 140:

- „(3) Die Dokumente müssen entweder im Original, als beglaubigte Kopien der Originale oder auf allgemein üblichen Datenträgern (gilt auch für elektronische Versionen der Originaldokumente und für Dokumente, die ausschließlich in elektronischer Form bestehen) vorliegen. [...]
- (6) Liegen Dokumente nur in elektronischer Form vor, so müssen die verwendeten Computersysteme anerkannten Sicherheitsstandards genügen, die gewährleisten, dass die gespeicherten Dokumente den nationalen Rechtsvorschriften entsprechen und für Prüfungszwecke zuverlässig sind.“

Die Regelung in Art. 122 Abs. 3 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 eröffnet Möglichkeiten für digitale Lösungen beim Umgang mit Belegen:

- „(3) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass spätestens ab dem 31. Dezember 2015 der gesamte Informationsaustausch zwischen den Begünstigten und einer Verwaltungsbehörde, Bescheinigungsbehörde, Prüfbehörde und den zwischengeschalteten Stellen über elektronische Datenaustauschsysteme erfolgen kann.“

In den Entwürfen der Verordnungen (Stand Mai 2018) für die neue Förderperiode sind noch keine Regelungen enthalten, die sich auf die Verfügbarkeit von Dokumenten beziehen. Lediglich in Art. 37 des Entwurfes der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für die ESI-Fonds finden sich Vorschriften für die Übermittlung von Daten zu den Programmen. Es ist allerdings davon auszugehen, dass in den neuen Verordnungen vergleichbare Bestimmungen wie in Art. 140 Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 zur Verfügbarkeit von Dokumenten erscheinen werden.

Ein näherer Blick auf die **Landeshaushaltsordnung NRW** zeigt, dass dort – entgegen den einschlägigen europäischen Regelungen – Vereinfachungspotenziale bestehen. Gemäß VV Nr. 10.2 zu § 44 LHO darf die Bewilligungsbehörde einen einfachen Verwendungsnachweis zulassen, „[...] wenn es sich bei der ZE oder dem ZE um eine juristische Person des öffentlichen Rechts...handelt“ (vgl. VV Nr. 10.2.2.1 zu § 44 LHO) oder „[...] wenn die Bewilligungsbehörde [...] davon ausgehen kann, dass die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendung auch ohne Belege anhand einer summarischen Darstellung der Einnahmen und Ausgaben nachprüfbar ist.“ (vgl. VV Nr. 10.2.2.2 zu § 44 LHO).

Die **VV-LHO** räumen Möglichkeiten für einfache Nachweise ohne Originalbelege bei öffentlichen und einigen privaten ZE ein. Selbst für ZE, die verpflichtet sind, einen Verwendungsnachweis mit Belegen vorzulegen, kann die Bewilligungsbehörde gemäß VV Nr. 11.1.3 zu § 44 LHO die Belegprüfung im Rahmen der Nachweisprüfung auf Stichproben beschränken. Erst die Nr. 6.5 ANBest-P und die darauf gründende Nr. 6.2.1 ANBest-EFRE verpflichtet ZE zur Vorlage aller Belege im Original.

Einschätzungen bezüglich der Pflicht für Zuwendungsempfänger zur Vorlage von Belegen im Original

Vereinfachungspotenzial liegt in einer **deutlicheren Regelung in den VV-LHO** sowie in einer Anpassung der **Allgemeinen Nebenbestimmungen**. Diese Änderungen werden bereits aktuell angestrebt. ZE können mit Mittelabrufen und Nachweisen Beleglisten vorlegen. Die Bewilligungsbehörde kann aufgrund der Liste Belege stichprobenhaft auswählen und beim ZE zur Prüfung anfordern.

Im **Haushaltsrecht des Bundes** legt VV Nr. 10.2 zu § 44 BHO Folgendes fest: „Der Zwischen- oder Verwendungsnachweis besteht aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis ohne Vorlage von Belegen. Bei Zuwendungen zur Projektförderung gemäß ANBest-P ist dem Verwendungsnachweis eine tabellarische Belegübersicht beizufügen, in der die Ausgaben nach Art und in zeitlicher Reihenfolge getrennt aufgelistet sind (Belegliste). [...]“.

Dazu regeln die ANBest-P (Anlage 2 zur VV Nr. 5.1 zu § 44 BHO) dieses Vorgehen:

- „Nr. 6.2.2 In dem zahlenmäßigen Nachweis sind die Einnahmen und Ausgaben in zeitlicher Folge und voneinander getrennt entsprechend der Gliederung des Finanzierungsplans auszuweisen. Der Nachweis muss alle mit demwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen [...] und Ausgaben enthalten. Dem Nachweis ist eine tabellarische Belegübersicht beizufügen, in der die Ausgaben nach Art und in zeitlicher Reihenfolge getrennt aufgelistet sind (Belegliste). [...] Im Verwendungsnachweis ist zu bestätigen, dass die Ausgaben notwendig waren, dass wirtschaftlich und sparsam verfahren worden ist und die Angaben mit den Büchern und gegebenenfalls den Belegen übereinstimmen. [...]“
- Nr. 7.1 Die Bewilligungsbehörde ist berechtigt, Bücher, Belege und sonstige Geschäftsunterlagen anzufordern sowie die Verwendung der Zuwendung durch örtliche Erhebungen zu prüfen [...]“.

Anpassungen in den VV-LHO, der ANBest-P und ANBest-EFRE nach dem Vorbild der VV-BHO sowie die konsequente Nutzung von einfachen VN gemäß VV Nr. 11.1.3 zu § 44 LHO kann die Menge an vorzulegenden sowie von ZgS zu prüfenden Originalbelegen deutlich reduzieren. Beide Maßnahmen sind daher als Vereinfachung zu empfehlen.

Eine weitere Vereinfachung kann eine neue Definition für „Originalbeleg“ sein. Unter Berücksichtigung von Art. 140 Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 können grundsätzlich **folgende Belege als Originale** anerkannt werden:

- Originale sowie beglaubigte Kopien von Originalen.
- Elektronisch aufbewahrte Belege, deren Aufbewahrungsform den Grundsätzen zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD) entspricht.
- Elektronisch aufbewahrte Belege, die gemäß Abgabenordnung (AO) anerkannt werden. Die Verfahrensweisung des Bundesfinanzministeriums vom 02.07.2012 mit der „Vereinfachung der elektronischen Rechnungsstellung zum 1. Juli 2011 durch das Steuervereinfachungsgesetz 2011“ gestattet die Verwendung elektronischer Dokumente: „Durch die Neufassung des § 14 Absatz 1 und 3 UStG durch Artikel 5 Nr. 1 des Steuervereinfachungsgesetzes 2011 vom 1. November 2011 (BGBl. I S. 2131) sind die umsatzsteuerrechtlichen Regelungen für elektronische Rechnungen zum 1. Juli 2011 neu gefasst worden. Eine elektronische Rechnung ist nach § 14 Absatz 1 Satz 8 UStG n. F. eine Rechnung, die in einem elektronischen Format ausgestellt und empfangen wird. Die Anforderungen an die Übermittlung elektronischer Rechnungen sind gegenüber der bisherigen Rechtslage deutlich reduziert. Nunmehr können u. a. auch Rechnungen, die per E-Mail (ggf. mit Bilddatei- oder Textdokumentanhang) übermittelt werden, zum Vorsteuerabzug berechtigen.“

Dies erlaubt allen ZE unabhängig von Rechtsform und Größe die einfache Bereitstellung von Belegen im Förderverfahren. Es wird empfohlen, die neue Definition in allen Förderverfahren im OP EFRE NRW einzuführen.

Einschätzungen bezüglich der Einführung einer Pauschale für Sachausgaben

Im Rahmen eines aktuellen Austausches der ZgS wurde angeregt, bei der Projektförderung im OP EFRE NRW neben den bestehenden Pauschalen für Personal- und Gemeinausgaben eine Pauschale für Sachausgaben einzuführen.

Die Regelungen in der LHO erlauben pauschalähnliche Ansätze für Ausgaben („feste Beträge“ gemäß VV Nr. 2.4.1 zu § 44 LHO) nur bei der Bewilligung von Zuwendungen. Der Nachweis der Ver-

wendung umfasst gemäß ANBest-P (Nr. 6 der Anlage 2 zur VV Nr. 5.1 zu § 44 LHO) einen zahlenmäßigen Nachweis, in dem alle Ausgaben einzeln aufzuführen sind. Die Abrechnung von Pauschalen ist nach Landeshaushaltsrecht grundsätzlich nicht vorgesehen.

Beim OP EFRE NRW 2014-20 wurde eigens eine **EFRE-RRL** eingeführt, die einzelne Regelungen der LHO bzw. VV-LHO ergänzt oder ändert. In Bezug auf **Pauschalen** legt **Nr. 5.4** die Pauschalen für Personalausgaben sowie **Nr. 5.5** die Pauschalen für Gemeinausgaben fest als „Ergänzung zu VV Nr. 2.4 zu § 44 LHO“ (EFRE-RRL Nr. 5.4 und 5.5). Über diesen Regelungsweg wäre auch die Einführung einer Pauschale für Sachausgaben rechtlich möglich.

Allerdings sollte die neue Rechtslage durch die neuen Regelungen zu Pauschalen in der sogenannten „**Omnibus-Verordnung**“ (Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates) berücksichtigt werden.

Hervorzuheben ist vor allem der neue **Art. 5 a) in Art. 67** der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, welcher über die Omnibus-Verordnung eingeführt wurde. Die KOM erhält die Befugnis, **delegierte Rechtsakte** über Form und Methodik für standardisierte Einheitskosten sowie Pauschalen zu erlassen. Bisher liegen keine diesbezüglichen delegierten Rechtsakte vor, was aktuell zu einer Rechtsunsicherheit führt. Standardeinheitskosten und Pauschalen müssen „anhand einer fairen, ausgewogenen und **überprüfbaren Berechnungsmethode** festgelegt werden.“ (s. geänderter Art. 67 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013). Dies bedeutet in Bezug auf die Einführung einer neuen Pauschale für Sachausgaben einen signifikanten **Aufwand**. Zudem besteht ggf. weiterer **Anpassungs- und Änderungsdruck** für nationale Regelungen sowie die Verwaltungsverfahren durch neue Regelungen in delegierten Verordnungen der KOM.

Es wird daher empfohlen, die **Anwendung einer Sachausgabenpauschale für jedes Förderprogramm zu prüfen**. Dabei sollten alle Förderphasen von der Antragstellung über die Bewilligung und Projektüberwachung bis hin zum Nachweis der Verwendung betrachtet werden. Die Auswertung der Interviewergebnisse hat gezeigt, dass die Verwendung von Pauschalen in der Projektförderung den Kontroll- und Prüfungsaufwand in der Durchführungs- und Abschlussphase von Projekten offenbar reduzieren. Allerdings wurde auch über Probleme und einen höheren Aufwand in der Antrags- und Bewilligungsphase berichtet. Die Einführung einer Pauschale für Sachausgaben ist nur dann sinnvoll, wenn die Vorteile über alle Förderphasen hinweg tatsächlich überwiegen und für das jeweilige Förderprogramm einen Mehrwert schaffen.

Vor diesem Hintergrund sollte für die rechtliche Einführung einer Sachausgabenpauschale die angemessene **Regelungsebene** – EFRE-RRL oder Nebenbestimmungen – gewählt werden.

Vereinfachungspotenzial bezüglich der Pflicht von Bewilligungsbehörden zur Kennzeichnung von geprüften Originalbelegen

In den einschlägigen europäischen Verordnungen gibt es keine Regelung, welche die Kennzeichnung von geprüften Belegen explizit vorschreibt. Allerdings sind die Verwaltungsbehörden der Mitgliedsstaaten gemäß **Art. 125 Abs. 4 Buchstabe a** VO (EU) 1303/2013 verpflichtet, alle abgerechneten Ausgaben von ZE angemessen zu überprüfen:

„(4) In Bezug auf die Finanzverwaltung und -kontrolle des operationellen Programms muss die Verwaltungsbehörde

- a) überprüfen, ob die kofinanzierten Produkte und Dienstleistungen geliefert bzw. erbracht und die von den Begünstigten geltend gemachten Ausgaben vorgenommen wurden und ob diese den anwendbaren Rechtsvorschriften, dem operationellen Programm und den Bedingungen für die Unterstützung des Vorhabens genügen.“

Die Verwaltungsbehörden können grundsätzlich selbst entscheiden, wie sie eine angemessene Verwaltungsprüfung sicherstellen und dabei u. a. vermeiden, dass Belege von ZE nicht mehrfach abgerechnet werden.

Auf Ebene des Landes NRW allerdings verpflichtet VV Nr. 11.1.3 zu § 44 LHO die Bewilligungsbehörde dazu, geprüfte Belege zu kennzeichnen. Vor dem Hintergrund der weit fortgeschrittenen Digitalisierung im allgemeinen Geschäftsverkehr zwingt die Umsetzung dieser Regelung zu einer Modernisierung in der Verwaltungspraxis.

Einschätzungen bezüglich der Pflicht von Bewilligungsbehörden zur Kennzeichnung von geprüften Originalbelegen

Im Haushaltsrecht des Bundes gibt es keine Regelung, welche die Kennzeichnung von geprüften Belegen vorschreibt (vgl. VV Nr. 11 zu § 44 BHO). Die Bewilligungsbehörden sind trotzdem verpflichtet, ihre Prüfungstätigkeit angemessen zu dokumentieren. Aus der Prüfungsdokumentation sollte hervorgehen, welche Unterlagen und Belege geprüft wurden und ob eine stichprobenhafte oder eine Vollprüfung erfolgte. Diese Dokumentation kann z. B. im Prüfvermerk bzw. auf dem Mittelabruf-Formular vorgenommen werden. In den zugehörigen Beleglisten können die geprüften Belege kenntlich gemacht werden. Die Kennzeichnung der Belege selbst könnte entfallen.

Die für diese Lösung nötige Voraussetzung, nämlich eine **Änderung der VV Nr. 11.1.3 zu § 44 LHO**, soll aktuell umgesetzt werden. Der Teilsatz: „[...] Vorgelegte Belege sind nach Einsichtnahme mit einem Prüfvermerk zu versehen [...]“ kann in diesem Fall gestrichen werden. Da von einer Änderung alle Zuwendungen des Landes NRW betroffen wären, wird empfohlen, zunächst die Auswirkungen auf die Projektförderung des Landes NRW insgesamt zu beleuchten.

Ein weiterer Lösungsweg wäre die **Einführung eines IT-Systems**, das die rechtssichere elektronische Kennzeichnung von Belegen erlaubt. Beim Operationellen Programm des Bundes für den ESF 2014-2020 wird seit einigen Jahren ein IT-System genutzt, bei dem ZE ihre Belege digital erfassen können. Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörde können auf diese Belege elektronisch zugreifen. Das Land NRW könnte ein vergleichbares IT-System für die neue Förderperiode 2021-2027 einführen und dabei die technischen Voraussetzungen für eine rechtssichere elektronische Kennzeichnung von Belegen schaffen.

3.3 Vergaberechtliche Aspekte

3.3.1 Vergabe von Aufträgen in Zuwendungen der Projektförderung

Erfahrungen aus dem OP EFRE NRW 2014-2020

Private ZE sind im Rahmen der ihnen bewilligten Zuwendung zur Anwendung von vergaberechtlichen Vorschriften verpflichtet (vgl. Nr. 3 ANBest-EFRE, Anlage 4 zu Nr. 6.1 EFRE-RRL - gemeinsamer Runderlass vom 08.07.2015). Öffentliche ZE, die gemäß § 99 GWB als öffentliche Auftraggeber gelten, sind über § 97 GWB ohnehin zur Anwendung des Vergaberechts verpflichtet.

Die **bisherigen Erfahrungen** aller Akteure im OP EFRE NRW zeigen Folgendes:

- 1.** Privaten ZE fehlt oft die notwendige Erfahrung, Vergabeverfahren rechtssicher durchzuführen. Sie müssen u. U. viel Zeit und Energie investieren, um sich in die sichere Anwendung eines komplexen Rechtsgebietes einzuarbeiten.

2. Den ZE entsteht zusätzlicher administrativer Aufwand für die Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen, die für die Projektdurchführung erforderlich sind.
3. Die Anwendung von vergaberechtlichen Vorschriften verursacht Verzögerungen bei der Projektlaufzeit, insbesondere in der Durchführungsphase von Projekten.
4. Private ZE können aufgrund der Pflicht zur Anwendung von vergaberechtlichen Vorschriften häufig nicht die ihnen bekannten oder schon länger vertraglich verbundenen Auftragnehmer wählen. Sie sehen sich gezwungen, die jeweils preisgünstigsten Anbieter zu beauftragen. Dies führt mitunter zu schlechterer Qualität der beauftragten Leistung und zu Reibungsverlusten in der Zusammenarbeit.
5. Der hohe administrative Aufwand für Vergabeverfahren führt insgesamt zu einer geringeren Akzeptanz und Attraktivität der EFRE-Förderung bei Antragstellern und ZE. Besonders die unerfahrenen Antragsteller bzw. ZE haben daher weniger Interesse an einer Förderprogramm-Beteiligung. Erfahrene Antragsteller bzw. ZE beantragen lediglich Mittel für Personal- und Gemein角度gaben ohne Ausgaben für Aufträge.
6. Private ZE haben sowohl bei Antragstellung als auch bei Bewilligung und Durchführung von Projekten einen gesteigerten Beratungsbedarf bei der ordnungsgemäßen Durchführung von Vergabeverfahren. Dies verursacht bei den ZgS einen erhöhten Aufwand für die Beratung von Antragstellern und ZE.
7. Bei Kontrollen und Prüfungen werden sehr häufig Verstöße von ZE gegen Vergabevorschriften festgestellt.
8. Die Erfahrungen aus Kontrollen und Prüfungen zeigen, dass viele ZE dazu neigen, die Erfordernisse eines ordnungsgemäßen und transparenten Vergabeverfahrens zu umgehen. Als Gründe werden z. B. Zeitersparnis und Vermeidung von administrativem Aufwand genannt. Bei geringwertigen Vergaben verzichten ZE häufig auf die Einholung von drei Angeboten, um das Vergabeverfahren abzukürzen. Oft ist die Dokumentation bei den von ZE durchgeführten Vergabeverfahren nicht ausreichend.
9. Die Verstöße werden sowohl bei privaten als auch bei öffentlichen ZE festgestellt, die gemäß § 99 GWB als öffentliche Auftraggeber gelten. Die Größe eines ZE hat offenbar keinen Einfluss auf die Fehlerhäufigkeit. Verstöße werden bei Unternehmen und Organisationen jeder Größe festgestellt.
10. Die insgesamt hohe Fehleranfälligkeit bei von ZE durchzuführenden Vergabeverfahren führt zu einer signifikanten Erhöhung der Fehlerquoten und teilweise zu beträchtlichen Finanzkorrekturen. Dies birgt das Risiko einer wesentlichen Gesamtfehlerquote für ein Förderprogramm, was schlimmstenfalls sogar einen Programmstopp auslösen kann.
11. Bei Feststellung der Fehler ist die Verwaltung verpflichtet, die Zuwendung teilweise oder sogar ganz zurückzufordern. Dies kann zum Scheitern eines ganzen Projektes oder sogar zu einer Insolvenz des ZE führen. Falls der ZE nicht in der Lage ist, zurückzuzahlen, muss der Kofinanzierungsbetrag aus den europäischen Haushaltsmitteln vom Land NRW an die Europäische Kommission zurückerstattet werden.
12. Die Feststellung und Weiterbehandlung von Vergabefehlern verursacht einen hohen Aufwand in der Verwaltung. Es kommt mitunter zu wesentlichen zeitlichen Verzögerungen beim Mittelabfluss für ein ganzes Förderprogramm mit der Gefahr, dass Kofinanzierungsmittel aufgrund der „n+3-Regel“ (vgl. Art. 136 VO (EU) Nr. 1303/2013¹²) vollständig verfallen.

¹² „(1) Die Kommission hebt die Mittelbindung für Beträge in einem operationellen Programm auf, die nicht bis zum 31. Dezember des dritten auf das Jahr der Mittelbindung im Rahmen des operationellen Programms folgenden Haushaltsjahres für die erste oder die späteren Vorschusszahlungen und für Zwischenzahlungen in Anspruch genommen worden sind oder für die kein im Einklang mit Artikel 131 erstellter Zahlungsantrag gemäß Artikel 135 eingereicht wurde.“

Schlussfolgerungen aus den Erfahrungen

Insgesamt scheinen Vergabeverfahren die Durchführung der geförderten Projekte zu erschweren, die Qualität zu beeinträchtigen und die Laufzeiten zu verzögern.

Offenbar sind **private ZE** besonders von den Nachteilen betroffen, da sie in der Regel weniger oder keine Erfahrung haben in der rechtssicheren Durchführung von Vergabeverfahren. Dies mindert für private ZE die Attraktivität einer Beteiligung an Förderprogrammen.

Die **ZgS** stehen innerhalb des VKS des OP EFRE NRW in direktem Kontakt mit Antragstellern und ZE. Ihre Erfahrungen zeigen, dass die zuständigen Bearbeiter schon bei der üblichen Antragstellung, Bewilligung und Durchführung von Projekten, die Vergaben von Aufträgen beinhalten, einen signifikant höheren Aufwand für Beratung und Unterstützung der ZE sowie für Kontrollen und Prüfungen der Zuwendungen haben.

Dieser Aufwand steigert sich enorm, wenn Fehler festgestellt werden. Alle VKS-Akteure bestätigen die **Fehleranfälligkeit** von Vergabeverfahren innerhalb von Zuwendungen. Die Anzahl an festgestellten Fehlern sowie die Schwere der Verstöße gegen das Vergaberecht sind teilweise beachtlich. Daraus folgen zahlreiche und zum Teil sehr hohe Finanzkorrekturen. Dies verursacht nennenswerte Probleme für ZE bis hin zur Gefährdung von Projekten und hat weitreichende Konsequenzen für alle VKS-Akteure.

Die Fehler müssen ordnungsgemäß festgestellt und dokumentiert werden. Fehler und Finanzkorrekturen müssen in den betroffenen Zuwendungen im Verhältnis zwischen ZgS und ZE korrigiert werden. Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörde müssen die Fehlerkorrektur beaufsichtigen und für eine angemessene Behandlung der Finanzkorrekturen sorgen. Die Berichterstattung der Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörde an die KOM ist entsprechend zu gestalten, umfangreiche Datenmengen müssen auf allen Ebenen der Verwaltung angepasst und gepflegt werden.

Verlängerungen von Projektlaufzeiten sowie die Feststellung und Behandlung von Vergabefehlern verzögern den Mittelabfluss in den Förderprogrammen. Bei wesentlichen Verzögerungen besteht zudem das Risiko, dass Kofinanzierungsmittel aufgrund der „n+3-Regel“ (vgl. Art. 136 VO (EU) Nr. 1303/2013) vollständig verfallen. Vergabefehler tragen zu einer wesentlichen Erhöhung der Fehlerquoten bei, was zudem das Risiko eines Programmstopps birgt.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass es sich bei der Vergabe von Aufträgen innerhalb von Zuwendungen um ein wichtiges Problemfeld handelt. Beobachtet werden ein hoher Aufwand für ZE und alle VKS-Akteure sowie zum Teil wesentliche Zeitverluste bei Programmdurchführungen. Ferner entstehen finanzielle Risiken durch Behinderungen von Mittelabflüssen und Verstöße von ZE gegen Vergabevorschriften.

Maßnahmen, die zu einer Reduzierung des Aufwands, der finanziellen Risiken und der Fehleranfälligkeit von Vergabeverfahren in Zuwendungen führen, können zu Vereinfachungen im OP EFRE NRW beitragen und die Effizienz der Förderprozesse steigern.

Vereinfachungspotenziale und Lösungswege

Das Problemfeld ist nicht spezifisch für Förderprogramme, die aus dem EFRE kofinanziert werden, sondern erstreckt sich auch auf Landesförderprogramme ohne Kofinanzierung. Die Verpflichtung von ZE, bei Zuwendungen auf Ausgabenbasis Vergabevorschriften anzuwenden, sind ebenso in der ANBest-P (Anlage 2 zu Nr. 5.1 zu § 44 LHO) enthalten, wenn auch mit abweichenden Bestimmungen zur ANBest-EFRE (Anlage 4 zu Nr. 6.1 EFRE-RRL - gemeinsamer Runderlass vom 08.07.2015).

Zuwendungen auf Kostenbasis werden im OP EFRE nur bei 2 % der Projekte angewandt. Sie werden in NRW lediglich an außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, „[...] die gemeinsam vom

Bund und dem Land Nordrhein-Westfalen grundfinanziert werden“ (Nr. 2.2 der Richtlinie zur Gewährung von Zuwendungen zur Projektförderung auf Kostenbasis an außeruniversitäre Forschungseinrichtungen) gewährt. Die ZE sind in diesem Fall bereits über ihre institutionelle Förderung – sofern sie 100.000,00 € übersteigt – zur Anwendung von Vergabevorschriften verpflichtet (vgl. Nr. 3 ANBest-I, Anlage 1 zu Nr. 5.1 zu § 44 LHO).

Das Vereinfachungspotenzial liegt in den Faktoren, welche die Probleme verursachen. Hier treten vor allem **zwei Ursachen** deutlich hervor:

1. Die Verpflichtung von privaten ZE zur Anwendung von Vergabevorschriften bei Zuwendungen auf Ausgabenbasis.
2. Das komplexe Rechtsgebiet Vergabe erschwert den ZE eine rechtssichere und fehlerfreie Durchführung von Vergabeverfahren.

Vereinfachungspotenzial bezüglich der Verpflichtung von privaten Zuwendungsempfängern zur Anwendung von Vergabevorschriften

Sinnvoll wäre eine **Erleichterung für private ZE** über eine Neufassung der Regelungen, nach welchen Vergabevorschriften anzuwenden sind, um die Anzahl der von ZE durchzuführenden Vergabeverfahren zu reduzieren. Aktuell gelten folgende Regelungen:

- bei Zuwendungen unter 100.000,00 € unterliegen alle Ausgaben dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ohne Verpflichtung zur Anwendung von Vergabevorschriften (Nr. 1.1 ANBest-EFRE)
- bei Zuwendungen über 100.000,00 € ist grundsätzlich die Anwendung der einschlägigen Vergabevorschriften vorgeschrieben (Nr. 3.1 ANBest-EFRE)
- bei Zuwendungen über 100.000,00 €, jedoch nur bis zu 50 % Förderquote, ist lediglich die wettbewerbliche und wirtschaftliche Vergabe über Einholung von mind. drei Angeboten vorgeschrieben (Nr. 3.1.1 ANBest-EFRE)
- bei Zuwendungen über 100.000,00 € und mehr als 50 % Förderquote gelten einschlägige Vergabevorschriften (Nr. 3.1.2 ANBest-EFRE).

Bei Gesprächen zwischen MWIDE und FM im Jahr 2018 wurde **folgende Neuregelung** für EFRE-kofinanzierte Zuwendungen der Projektförderung diskutiert:

- bei Zuwendungen unter 100.000,00 € unterliegen alle Ausgaben dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ohne Verpflichtung zur Anwendung von Vergabevorschriften
- bei Zuwendungen zwischen 100.000,00 € und 500.000,00 € ist lediglich die wettbewerbliche und wirtschaftliche Vergabe über Einholung von mind. drei Angeboten vorzuschreiben
- bei Zuwendungen über 500.000,00 € sollen einschlägige Vergabevorschriften gelten
- bei Zuwendungen bis 1.000.000,00 € soll es die Möglichkeit für eine Ermessensentscheidung im Einzelfall zur Anwendung eines wettbewerblichen und wirtschaftlichen Verfahrens über die Einholung von mind. drei Angeboten geben.

Es wurde festgestellt, dass diese Änderungen eine deutliche Vereinfachung für viele EFRE-Projekte bieten würde.

Der **Vergleich mit dem Haushaltsrecht des Bundes** zeigt, dass das Haushaltsrecht des Landes NRW bereits aktuell mehr Erleichterungen für private ZE vorsieht. Die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P, Anlage 2 zu Nr. 5.1 zu § 44 BHO) und die beispielhaft ausgewählten Nebenbestimmungen für Zuwendungen auf Ausgabenbasis des Bundesministeriums für Bildung und Forschung zur Projektförderung (NABF), Stand August 2018, bestimmen bei Zuwendungen über 100.000,00 € grundsätzlich die Anwendung der einschlägigen

Vergabevorschriften ohne Erleichterungen für geringere Förderquoten (s. Nr. 3.1 ANBest-P und Nr. 2.4.2 NABF).

Laut MWIDE und FM wurde ferner eine fallgruppenbezogene Vereinfachung für öffentliche ZE angedacht. Dabei wäre zu berücksichtigen, dass bei öffentlichen Auftraggebern im Sinne des § 99 GWB in jedem Fall Vergaberecht anzuwenden ist. Es handelt sich um ein Gesetz, das dem Zuwendungsrecht grundsätzlich übergeordnet ist. Die Verpflichtungen von ZE als Auftraggeber gemäß Teil 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen bleiben in der Regel von zuwendungsrechtlichen Regelungen unberührt.

Einschätzungen bezüglich der Verpflichtung von privaten Zuwendungsempfängern zur Anwendung von Vergabevorschriften

Die von MWIDE und FM angestrebte Neuregelung ist aufgrund des prognostizierten Vereinfachungspotenzials grundsätzlich zu empfehlen. Allerdings wird eine eingehende juristische Prüfung der Neuregelung empfohlen. Selbst wenn über die ANBest-EFRE nur EFRE-kofinanzierte Zuwendungen des Landes NRW von der Neuregelung betroffen wären, ist davon auszugehen, dass eine Ausstrahlungswirkung auf die weiteren Landesförderprogramme entsteht. Eine Neuregelung hätte daher Auswirkungen auf die gesamte Projektförderung des Landes NRW.

Zudem sind die Regelungen auf Bundesebene strenger gefasst als die landesrechtlichen Regelungen von NRW. Die Hintergründe sollten hierbei näher beleuchtet werden. Insgesamt wird der Aufwand für eine juristische Prüfung als lohnenswert angesehen, da sich mit einer Neuregelung in den ANBest-EFRE die Anzahl von Vergabeverfahren innerhalb von Zuwendungen nennenswert reduzieren ließe.

Vereinfachungspotenzial bei der Durchführung von Vergabeverfahren durch Zuwendungsempfänger

Beim OP EFRE NRW berichten die ZgS über einen hohen Aufwand für die Beratung von ZE, die Vergaben von Aufträgen durchführen müssen. Dies deutet auf große Unsicherheiten der ZE bei der Anwendung der Vergabevorschriften hin.

Kontrollen und Prüfungen zeigen zudem, dass ZE häufig aus Gründen der Zeitersparnis und Vermeidung von administrativem Aufwand Erfordernisse eines ordnungsgemäßen Vergabeverfahrens umgehen. Bei geringwertigen Vergaben verzichten ZE in vielen Fällen auf die Einholung von drei Angeboten. Zudem ist oft die Dokumentation bei den von ZE durchgeführten Vergabeverfahren nicht ausreichend. Offenbar fehlen den ZE standardisierte Vergabeprozesse, denen eine sachgerechte Kenntnis der Rechtsgrundlagen zugrunde liegt und Mustervorlagen für eine zeitsparende und ordnungsgemäße Vergabe-Dokumentation bereitstehen.

Interessant ist ferner die Beobachtung, dass Verstöße sowohl bei privaten als auch bei öffentlichen ZE festgestellt werden, die gemäß § 99 GWB als öffentliche Auftraggeber gelten und daher über rechtssichere Vergabeprozesse verfügen müssten. Verstöße werden zudem bei Unternehmen und Organisationen jeder Größe festgestellt. Offenbar ist eine rechtssichere und fehlerfreie Durchführung von Vergabeverfahren eine große Herausforderung für ZE jeglicher Art und Größe.

Einschätzungen bei der Durchführung von Vergabeverfahren durch Zuwendungsempfänger

Da alle Zielgruppen von Antragstellern bzw. ZE betroffen sind, wäre es effektiv, bei der **Beratung** von Antragstellern bzw. ZE in den ZgS anzusetzen. Die ZE benötigen leicht zugängliches Expertenwissen und die ZgS brauchen Erleichterungen bei ihrem Beratungsaufwand, um Fehlern und Verstößen vorzubeugen.

Um dieses Ziel zu erreichen, wäre es aus gutachterlicher Sicht zielführend, bei allen **ZgS** mindestens einen Bearbeiter für Vergabeverfahren innerhalb von Zuwendungen zu schulen. Die Person könnte als Ansprechperson für Vergabeverfahren alle Bearbeiter innerhalb einer ZgS unterstützen. Auf diese Weise steht innerhalb aller Förderverfahren jederzeit aktuelles und sachkundiges Wissen bereit, das die Effizienz von Beratungen, Kontrollen und Prüfungen erhöht sowie die Behandlung von Verstößen und Finanzkorrekturen in den Förderverfahren beschleunigen kann.

Unterstützend für die Beratungsleistung der ZgS und hilfreich für Antragsteller und ZE kann eine **Vergabeverfahren- Handreichung** sein, welche alle wichtigen Grundlagen für Vergabeverfahren innerhalb von Zuwendungen umfasst und regelmäßig aktualisiert wird. **Sinnvolle Inhalte** sind z. B.:

- die jeweils aktuell gültigen Rechtsgrundlagen,
- beispielhafte Vergabeprozesse für die unterschiedlichen Arten der Vergabe,
- Mustervorlagen für eine zeitsparende und ordnungsgemäße Vergabe-Dokumentation, z. B. Checklisten, Vorlagen für Vergabevermerke.

Eine weitere Vereinfachung bei Vergabeverfahren innerhalb von Zuwendungen bietet die Verwendung von einheitlichen Begriffen in allen Rechtsgrundlagen und Dokumenten, die im OP EFRE NRW Anwendung finden. Hervorzuheben ist dabei die Verwendung konsistenter Begriffe in der EFRE-RRL, den ANBest-EFRE sowie in der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems (VKS) des OP EFRE NRW.

3.3.2 Verstöße von Zuwendungsempfängern gegen Vergabevorschriften

Erfahrungen aus dem OP EFRE NRW 2014-2020

Private ZE sind im Rahmen der ihnen bewilligten Zuwendung zur Anwendung von vergaberechtlichen Vorschriften verpflichtet (vgl. Nr. 3 ANBest-EFRE, Anlage 4 zu Nr. 6.1 EFRE-RRL - gemeinsamer Runderlass vom 08.07.2015). Öffentliche ZE, die gemäß § 99 GWB als öffentliche Auftraggeber gelten, sind über § 97 GWB ohnehin zur Anwendung des Vergaberechts verpflichtet. Verstöße gegen Vergabevorschriften innerhalb von Zuwendungen können für die ZE weitreichende Konsequenzen haben. Sie reichen von der Rückzahlung der Zuwendung in Höhe eines Teilbetrages der Auftragssumme eines beanstandeten Auftrages bis hin zum Widerruf der ganzen Zuwendung.

Im Verwaltungs- und Kontrollsystem (VKS) des OP EFRE NRW ist es Aufgabe der ZgS, die Zuwendungen angemessen zu überwachen sowie Mittelabrufe und Nachweise zu prüfen (vgl. Nr. 7-11 VV zu § 44 LHO und Nr. 7 EFRE-RRL). Die Verfahren dazu sind detailliert geregelt in der Beschreibung des VKS 2014-2020, Stand 10.08.2018 (vgl. Pkt. 2.1.4.2.2 und Pkt. 2.2.3.6 VKS-Beschreibung). Vergabeverfahren der ZE werden bei Mittelabruf-, VN-Prüfungen und Vor-Ort-Kontrollen durch ZgS geprüft (vgl. Pkt. 2.2.3.6 und Checklisten der VKS-Beschreibung).

- Die **Verwaltungsbehörde** führt im Rahmen ihres Monitorings der ZgS Kontrollen und Prüfungen durch (Pkt. 2.2.3.3. und 2.2.3.6 VKS-Beschreibung).
- Die **Bescheinigungsbehörde** nimmt eigene Kontrollen vor, um ordnungsgemäße Zahlungsanträge und Rechnungslegungen zu gewährleisten (Art. 126 Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Pkt. 3.1.2 und 3.2.2.1 VKS-Beschreibung).
- Die **Prüfbehörde** ist verantwortlich für die Überprüfung der ordnungsgemäßen Funktionsweise des VKS sowie die Prüfung von Vorhaben (Art. 127 Abs. 1-4 Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Pkt. 7 OP EFRE NRW).

Die **bisherigen Erfahrungen aller VKS-Akteure** im OP EFRE NRW zeigen Folgendes (s. dazu auch Vergabe von Aufträgen bei Zuwendungen der Projektförderung):

1. Bei Kontrollen und Prüfungen werden sehr häufig Verstöße von ZE gegen Vergabevorschriften festgestellt.
2. Die Verstöße werden sowohl bei privaten als auch bei öffentlichen ZE festgestellt, die gemäß § 99 GWB als öffentliche Auftraggeber gelten. Die Größe eines ZE hat offenbar keinen Einfluss auf die Fehlerhäufigkeit. Verstöße werden bei Unternehmen und Organisationen jeder Größe festgestellt.
3. Die insgesamt hohe Fehleranfälligkeit bei von ZE durchzuführenden Vergabeverfahren führt zu einer signifikanten Erhöhung der Fehlerquoten und teilweise zu beträchtlichen Finanzkorrekturen. Dies birgt das Risiko einer wesentlichen Gesamtfehlerquote für ein Förderprogramm, was schlimmstenfalls sogar einen Programmstopp auslösen kann.
4. Bei Feststellung der Fehler ist die Verwaltung verpflichtet, die Zuwendung teilweise oder sogar ganz zurückzufordern. Dies kann zum Scheitern eines ganzen Projektes oder sogar zu einer Insolvenz des ZE führen. Falls der ZE nicht in der Lage ist, zurückzuzahlen, muss der Kofinanzierungsbetrag aus den europäischen Haushaltsmitteln vom Land NRW an die Europäische Kommission zurückerstattet werden.
5. Die Feststellung und Weiterbehandlung von Vergabefehlern verursacht einen hohen Aufwand in der Verwaltung. Es kommt mitunter zu wesentlichen zeitlichen Verzögerungen beim Mittelabfluss für ein ganzes Förderprogramm mit der Gefahr, dass Kofinanzierungsmittel aufgrund der „n+3-Regel“ (vgl. Art. 136 VO (EU) Nr. 1303/2013) vollständig verfallen.

Bei der Bestimmung von Rechtsfolgen bei festgestellten Verstößen von ZE gegen Vergabevorschriften innerhalb von Zuwendungen, die durch europäische Mittel kofinanziert werden, sind in NRW **zwei Rechtsgrundlagen** zu beachten:

- Rückforderung von Zuwendungen wegen Nichtbeachtung der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A) und der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A), Runderlass des Finanzministeriums des Landes NRW, 18.12.2003 mit Änderung vom 16.08.2006
- Beschluss der KOM vom 19.12.2013 über Leitlinien für die Festsetzung von Finanzkorrekturen, die die KOM bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der EU im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung finanzierte Ausgaben anwendet; sowie Anlage: Leitlinien zur Festsetzung von Finanzkorrekturen, die bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der EU im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung finanzierte Ausgaben anzuwenden sind.

Die beiden **Rechtsgrundlagen sind nicht konsistent**. Hervorzuheben sind folgende wesentliche Unterschiede:

- Geltungsbereich: Adressaten des NRW-Runderlasses sind alle Bewilligungsbehörden der Landesverwaltung. Er erfasst alle Zuwendungen des Landes NRW (vgl. Abs. 1 NRW-Runderlass).
- Dagegen betrifft der KOM-Beschluss alle EU-finanzierten Ausgaben bei geteilter Mittelverwaltung gemäß Art. 58 Abs. 1 Buchstabe b der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 (EU-Haushaltsordnung). D.h. er umfasst alle Ausgaben sowohl für Zuwendungen als auch für Aufträge. Adressaten sind die jeweils zuständigen Kommissionsdienststellen. Sie können Finanzkorrekturen gegenüber den Mitgliedsstaaten festsetzen, jedoch nicht unmittelbar gegenüber den ZE (vgl. Abs. 1 KOM-Beschluss).
- Aktualität der Regelungen: der NRW-Runderlass erging am 18.12.2003 mit einer Änderung vom 16.08.2006.
- Der KOM-Beschluss ist aktueller und stammt vom 19.12.2013.
- Regelungen in Bezug auf die Definition der „Verstöße“ (NRW-Runderlass) bzw. „Unregelmäßigkeiten“ (KOM-Beschluss): der NRW-Runderlass unterscheidet insgesamt acht Tatbestände ausschließlich für schwere Verstöße, leichtere Verstöße werden nicht näher definiert (vgl. Abs. 3 NRW-Runderlass).

- Der KOM-Beschluss listet insgesamt 25 Arten von Unregelmäßigkeiten auf, jeweils abgestuft nach dem Ausmaß der Verstöße in Bezug auf die Faktoren Wettbewerb, Transparenz und Gleichbehandlung (vgl. Pkt. 2 Leitlinien zur Festsetzung von Finanzkorrekturen, Anlage zum KOM-Beschluss).
- Regelungen in Bezug auf Widerruf bzw. Kürzung der Zuwendung (NRW-Runderlass) und der Finanzkorrektursätze (KOM-Beschluss): der NRW-Runderlass schreibt grundsätzlich eine Kürzung der Zuwendung in Höhe von 100 % desjenigen Auftragswertes vor, der von dem Verstoß betroffen ist. Sollte dadurch eine erhebliche Härte für ZE entstehen, ist eine Begrenzung der Kürzung auf 20 – 25 % der gesamten Zuwendung möglich (vgl. Abs. 2 NRW-Runderlass).
- Der KOM-Beschluss gibt für alle 25 Arten von Unregelmäßigkeiten Finanzkorrektursätze vor. Eine Reduzierung einzelner Finanzkorrektursätze ist möglich, wenn der Verstoß als weniger schwerwiegend eingestuft werden kann. Erhebliche Härten für ZE finden keine Berücksichtigung (vgl. Pkt. 2 Leitlinien zur Festsetzung von Finanzkorrekturen, Anlage zum KOM-Beschluss).

Schlussfolgerungen aus den Erfahrungen

Verstöße von ZE gegen Vergabevorschriften haben weitreichende Auswirkungen im OP EFRE NRW. Die VKS-Akteure berichten von beachtlicher Häufigkeit und Schwere von festgestellten Verstößen. Innerhalb des VKS ist es Aufgabe der zuständigen Bearbeiter bei den ZgS, Verstöße festzustellen sowie angemessene Rechtsfolgen festzulegen. Dabei entstehen Unsicherheiten durch die Unterschiede bei den beiden ermessenslenkenden Rechtsgrundlagen, dem NRW-Runderlass und den Beschluss der KOM.

Innerhalb des VKS üben Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörde weitere Prüf- und Kontrollpflichten aus. Sie können bei ihrer Tätigkeit selbst Verstöße von ZE feststellen oder bei von ZgS festgestellten Verstößen zu einem anderen Prüfergebnis kommen.

Für alle VKS-Akteure kann dadurch eine **komplexe Situation** entstehen. Zuständige Bearbeiter in den ZgS können in Ausübung ihres pflichtgemäßen Ermessens sowie orientiert am NRW-Runderlass die Rechtsfolgen eines festgestellten Verstoßes für ZE festlegen. Bei nachträglichen Überprüfungen insbesondere durch Verwaltungs- und Prüfbehörde können unter Umständen für den gleichen Verstoß in Orientierung am KOM-Beschluss abweichende Rechtsfolgen - üblicherweise in der Höhe der Finanzkorrektur - erwogen werden. Es ist eine Herausforderung für alle VKS-Akteure, dabei einen einheitlichen, effizienten Verwaltungsvollzug und sowie die Gleichbehandlung aller ZE zu wahren.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass es sich bei Verstößen von ZE gegen Vergabevorschriften bei der Vergabe von Aufträgen innerhalb von EU-kofinanzierten Zuwendungen um ein wichtiges Problemfeld handelt. Beobachtet werden Unsicherheiten bei der Bestimmung der angemessenen Rechtsfolgen von festgestellten Verstößen. Dies verursacht einen hohen Aufwand für alle VKS-Akteure sowie zum Teil wesentliche Zeitverluste bei Programmdurchführungen. Maßnahmen zur Unterstützung eines einheitlichen Verwaltungsvollzugs bei der Festsetzung von Rechtsfolgen von festgestellten Verstößen können entscheidend zu einer Vereinfachung im OP EFRE NRW beitragen.

Vereinfachungspotenziale und Lösungswege

Das Problemfeld betrifft alle Förderprogramme des Landes NRW, die mit europäischen Mittel kofinanziert werden. Das Vereinfachungspotenzial liegt in der Qualität der Entscheidung über die Rechtsfolgen von Verstößen auf den unterschiedlichen Verwaltungsebenen im VKS zum OP EFRE NRW.

Rechtlich zentral ist die **Ermessensentscheidung** des zuständigen Bearbeiters bei der Behandlung von festgestellten Verstößen von ZE gegen Vergabevorschriften. Dagegen gründen Verwaltungs-,

Bescheinigungs- und Prüfbehörde auf den europäischen Verordnungen, insbesondere der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, die keine Ermessensentscheidung vorsehen. Der Beschluss der KOM über Leitlinien für die Festsetzung von Finanzkorrekturen hat zudem einen Rechtscharakter, der von Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörde beachtet werden muss. Dies führt zu einem rechtlichen Konflikt im VKS.

Abschließende Einschätzungen

Ein hilfreicher Lösungsweg ist eine **rechtssichere, einheitliche Verfahrensweise** bei der Feststellung der Verstöße sowie der Bestimmung der angemessenen Rechtsfolgen.

Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörde können Einvernehmen herstellen über die Verfahrensweise innerhalb des OP EFRE NRW. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass der Geltungsbereich des NRW-Runderlasses neben den EFRE-Zuwendungen alle Zuwendungen des Landes NRW erfasst. Daher sollten alle Rahmenbedingungen abgewogen werden. Das Ministerium der Finanzen plant derzeit die Überarbeitung des NRW-Runderlasses unter der Berücksichtigung des KOM-Beschlusses. Dies ist eine günstige Gelegenheit, Einvernehmen über eine einheitliche Verfahrensweise in OP EFRE zu erzielen.

Eine einfache Lösung wäre, die durch europäische Mittel kofinanzierten Zuwendungen aus dem Geltungsbereich des NRW-Runderlasses herauszunehmen. Stattdessen könnte der KOM-Beschluss im NRW-Runderlass als Grundlage für die Ermessenslenkung bei EU-kofinanzierten Zuwendungen eingeführt werden.

Das Bayerische Staatsministerium der Finanzen hat in Nr. 3.4 der Richtlinien zur Rückforderung von Zuwendungen bei schweren Vergabeverstößen vom 23.11.2006, mit Änderung vom 02.01.2017, diese Lösung wie folgt umgesetzt: *„Bei Verstößen innerhalb von mit EU-Mitteln (ko)finanzierten Maßnahmen im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung (z. B. ELER, ESF, EFRE, EMFF) sind abweichend davon die von der EU-Kommission festgelegten Leitlinien für die Festsetzung von Finanzkorrekturen, die bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der EU im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung finanzierte Ausgaben anzuwenden sind, ab der Förderperiode 2014 bis 2020 zu beachten.“*

Es sollte dabei beachtet werden, dass der KOM-Beschluss aus dem Jahr 2013 stammt und damit ebenfalls nicht mehr ganz aktuell ist. Es ist davon auszugehen, dass die KOM eine Aktualisierung ihres Beschlusses anstrebt. Das Land NRW könnte diesbezüglich den Dialog mit der KOM suchen. In geeigneten Gremien wie z. B. dem AK ZgS des OP EFRE NRW sollten angemessene Rechtsfolgen bei Verstößen von ZE gegen Vergabebestimmungen thematisiert werden.

4 Ermittlung des Verwaltungsaufwands im OP EFRE NRW 2014-2020 in der Durchführungsphase

Ziel dieses Kapitels ist die Darstellung der Verwaltungsaufwände, die im Rahmen der aktuellen Förderperiode des OP EFRE 2014-2020 sowohl aufseiten der ZE als auch der am Verfahren beteiligten Behörden des VKS anfallen. Die Erfassung der Verwaltungsaufwände erfolgt dabei in mehreren Schritten sowie getrennt für die ZE und beteiligte Behörden des VKS. Am Ende steht eine überschlägige Schätzung der durch Berichts- und Informationspflichten in der Durchführungsphase für die ZE verursachten Bürokratiekosten in Euro pro Jahr. Zudem werden die Verwaltungsaufwände der beteiligten Behörden, die für die Erfüllung aller Aufgaben im Rahmen der EFRE-Programmabwicklung anfallen, in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) pro Jahr ermittelt.

Die zur überschlägigen Berechnung der Verwaltungsaufwände verwendete Methodik unterscheidet sich von den durch die Europäische Kommission verwendeten Konzepten¹³ „administrative costs“ und „administrative burden“, weshalb eine direkte Vergleichbarkeit nicht gegeben ist. Weitere methodische Erläuterungen und begriffliche Definitionen finden sich in nachfolgendem Abschnitt 4.1.

4.1 Methodisches Vorgehen

Methodisch leitet sich die Schätzung des mit der Durchführungsphase verbundenen Verwaltungsaufwands aus Elementen des Standardkosten-Modells (SKM) sowie den Vorgaben zur Messung des Erfüllungsaufwands ab.^{14 15}

Für die ZE besteht der bürokratische Aufwand in der Durchführungsphase im Wesentlichen aus unterschiedlichen **Berichts- bzw. Informationspflichten**, d.h. der Notwendigkeit, der Verwaltungs- und Prüfbehörde, Nachweise und Unterlagen vorzulegen. Die Erstellung und Vorbereitung dieser Unterlagen ist mit (Zeit-) Aufwand und daraus resultierenden Kosten für die ZE verbunden. Diese für die ZE anfallenden **Bürokratiekosten** werden daher auf Basis der in der Durchführungsphase anfallenden Berichts- und Informationspflichten ermittelt (siehe Abbildung 9). Diese Pflichten wurden im Rahmen der in Kapitel 3 dargestellten Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Umsetzung des OP EFRE 2014-2020 in NRW insbesondere der EU-Verordnung und Landeshaushaltsordnung identifiziert. Im Rahmen des Standardkosten-Modells werden nur Belastungen berücksichtigt, die sich direkt aus Berichts- und Informationspflichten (Anträge, Formulare, Statistiken, Nachweise etc.) ergeben. Aufwände, die sich aus inhaltlichen Pflichten oder Veränderungen ergeben, wie beispielsweise aus der Umstellung auf elektronische Workflows, um Rechnungseingänge elektronisch bearbeiten zu können, finden hingegen keine Beachtung.

¹³ Europäische Kommission (2018): New assessment of ESIF administrative costs and burden.

Administrative costs represent the total staff, overhead and external costs borne by national and regional authorities to manage and administer ESIF, fulfilling the tasks described in the EU regulatory framework for ESIF. This includes preparing, managing, certifying and auditing individual ESIF programmes, as well as the related national coordination tasks.

Administrative burden encompasses the total staff, overhead, and external costs for beneficiaries to comply with obligations resulting from the legislation, in particular obligations imposed by the ESIF regulations as well as regulations related to the ESIF support received, such as State aid, public procurement and environmental legislation.

¹⁴ Chlumsky et al. (2006): Das Standardkosten-Modell und seine Anwendung auf Bundesebene. Statistisches Bundesamt.

¹⁵ Statistisches Bundesamt (2012): Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung. Im Auftrag der Bundesregierung und des Nationalen Normenkontrollrats.

Kern des SKM ist eine einfache „Preis-mal-Menge-Betrachtung“. Dazu werden zum einen die Zeitaufwände, die zur Erfüllung einer Pflicht anfallen, mit den potenziellen Lohnkosten bzw. Arbeitskosten pro Stunde hinterlegt. Zum anderen werden die einmaligen zur Erfüllung einer Pflicht anfallenden Zeitaufwände mit ihrer jährlichen Häufigkeit multipliziert, um jährliche Werte zu erhalten. Die zur Erfüllung der relevanten Berichts- und Informationspflichten benötigten Zeitaufwände sowie das Qualifikationsniveau wurden im Rahmen der Online-Befragung erhoben (vgl. Kapitel 2). Dabei wurden die Zeitaufwände auf der Ebene der Informationspflicht durch die ZE geschätzt.

Die **Schätzung der Verwaltungsaufwände** für die beteiligten Behörden orientiert sich hingegen an der Methodik zur Erfassung des Erfüllungsaufwands. Die Ermittlung des Erfüllungsaufwands geht methodisch über die reine Erfassung der Informationspflichten hinaus, da darin der gesamte Aufwand, der durch die Befolgung einer Vorschrift entsteht, erfasst wird.

Die Sachaufwände, die aufseiten der ZE für die Bereitstellung der Informationen sowie aufseiten der beteiligten Behörden des Verwaltungs- und Kontrollsystems bei der Verarbeitung dieser Informationen entsteht, konnten nicht berücksichtigt werden.

In Abbildung 9 sind die Schritte zur **Erfassung des Verwaltungsaufwands** schematisch dargestellt.

Abbildung 9: Schematische Darstellung zur Schätzung der Verwaltungsaufwände (Schritt-für-Schritt-Schätzung)



Prognos AG/DLR-PT (2018)

4.1.1 Ermittlung der Verwaltungsaufwände für Zuwendungsempfänger

Die während der Durchführungsphase für die ZE relevanten insgesamt 14 Berichts- und Informationspflichten lassen sich nach Zuwendungen der Projektförderung auf Ausgabenbasis sowie auf Kostenbasis unterscheiden: Pflichten nach Zuwendungen der Projektförderung auf Ausgabenbasis sind geregelt unter Nr. 5 und 6 der ANBest-EFRE (Anlage 4 zu Nr. 6.1 EFRE_RRL). Zuwendungen der Projektförderung auf Kostenbasis sind hingegen unter Nr. 2 und 5 der ANBest-Kosten (Anlage zur Richtlinie zur Gewährung von Zuwendungen zur Projektförderung auf Kostenbasis an außeruniversitäre Forschungseinrichtungen) festgeschrieben.

Tabelle 1: Durchschnittliche Bearbeitungszeit von auferlegten Berichts- und Informationspflichten

Berichts-/Informationspflicht	Leitmarkt Wettbewerb		Projektaufwurf		
	Medianwerte Bearbeitungszeit in Personenstunden	n	Medianwerte Bearbeitungszeit in Personenstunden	n	Häufigkeit pro Jahr
Mittelabruf (Antrag auf Erstattung der förderfähigen Ausgaben) mindestens einmal in jedem Kalenderhalbjahr	12	91	12	44	I.d.R. zweimal
Sachbericht während des Durchführungszeitraums einmal jährlich (Darstellung der erzielten Zwischenergebnisse im Einzelnen und mit Bezug auf den Verwendungszweck sowie die der Erreichung des Verwendungszwecks zugrundeliegende Planung. Dabei Bezug auf die wichtigsten Positionen der Mittelabrufe)	20	94	16	41	einmal
Verwendungsnachweis (abschließender Sachbericht und abschließender zahlenmäßiger Nachweis)	12	69	12	34	einmal
Zahlenmäßiger Nachweis mit Einnahmen und nicht pauschalierten förderfähigen Ausgaben in zeitlicher Folge entsprechend der Gliederung des Finanzierungsplans (Belegliste)	8	69	6	36	I.d.R. zweimal
Belegliste mit allen mit dem Verwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen (insbesondere Zuwendungen, Leistungen Dritter, Beiträge, Spenden und eigene Mittel) und Ausgaben	4	70	4,5	37	I.d.R. zweimal
Liste über die Vergaben von Aufträgen (Vergabeliste) und die Dokumentation der Vergabeverfahren	4	67	6	36	I.d.R. zweimal
Vorlage der Originalbelege für zahlenmäßigen Nachweis (Einnahme- und Ausgabebelege über die Einzelzahlungen und die Verträge über die Vergabe von Aufträgen)	4	74	6	38	I.d.R. zweimal
Vorlage elektronischer Belege (elektronisches Original oder elektronische Kopie eines Originals) nur, wenn das DV-gestützte Buchführungssystem bei der Bewilligung zugelassen wurde	1	21	1,5	5	I.d.R. zweimal
Zahlenmäßiger Nachweis für die förderfähigen pauschalierten Personalausgaben und das bürgerschaftliche Engagement	4	64	2	33	I.d.R. zweimal
Nachweis der Arbeitszeit für Mitarbeiter, die nicht ausschließlich im Projekt beschäftigt sind (durch bei der Bewilligung zugelassene elektronische Zeiterfassungssysteme oder durch die Vorlage von Stundenzetteln)	8	75	4,5	34	zwölfmal
Subventionserhebliche Erklärung der Anzahl der monatlichen Produktivarbeitsstunden, der Mitarbeiter in anderen aus öffentlichen Mitteln finanzierten Projekten geleistet hat, sowie des Stellenanteils, mit dem die Mitarbeiter bei der ZE beschäftigt ist.	3	65	2	24	zwölfmal
Für Mitarbeiter, die ausschließlich im Projekt beschäftigt sind: Schriftliche monatliche Erklärung, dass der betroffene Mitarbeiter ausschließlich für das Projekt tätig war und entsprechend entlohnt worden ist. Die Erklärung umfasst außerdem den Stellenanteil, mit dem die Mitarbeiter bei der ZE tätig war.	1	57	1	28	zwölfmal
Aufbewahrungspflicht der Belege (Einnahme- und Ausgabebelege) und Zahlungsnachweise (z. B. Kontoauszüge), der Verträge und der Dokumentation zur Vergabe von Aufträgen sowie alle sonstigen Dokumente zum Nachweis der förderfähigen Ausgaben für fünf Jahre nach Vorlage des Verwendungsnachweises.	3	72	2	31	einmal
Bei Weiterleitung von Mitteln an Dritte: Mittelabrufe, Sachberichte und der Verwendungsnachweis auch für die weitergeleiteten Mittel.	1,5		4	21	I.d.R. zweimal

Prognos AG/DLR-PT (2018), basierend auf einer Onlinebefragung der ZE

Im Rahmen der Online-Befragung wurden die Teilnehmer gebeten, den durchschnittlichen Zeitaufwand in Personenstunden, der für die einmalige Erfüllung einer Berichts- und Informationspflicht

anfällt, zu schätzen. In Tabelle 1 sind die 14 Berichts- und Informationspflichten sowie die Medianwerte¹⁶ der Bearbeitungszeiten getrennt nach den Förderlinien „Leitmarkt Wettbewerb“ und „Projektauftrag“ dargestellt. Die Häufigkeit, wie oft die Berichts- und Informationspflicht in einem fiktiven Durchschnittsjahr der gesamten Förderperiode anfällt, wurde entweder direkt aus der Normvorgabe oder den Fachgesprächen abgeleitet. Angaben zur Förderlinie Klimaschutz Wettbewerbe wurden im Survey erfasst, werden aber aufgrund zu geringer Fallzahlen in die weitere Betrachtung nicht einbezogen.

4.1.2 Verwaltungsaufwände und resultierende Bürokratiekosten¹⁷ für Zuwendungsempfänger

Neben den geschätzten Zeitaufwänden für die Erfüllung der Berichts- und Informationspflichten wurde in der Online-Befragung das für die Bearbeitung der Pflicht jeweils erforderliche Qualifikationsniveau (gering/mittel/hoch)¹⁸ erfragt. Auf Basis der Lohnkostentabelle Wirtschaft des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2017¹⁹ wurde für jede Informations- und Berichtspflicht ein nach den Verteilungen gewichteter durchschnittlicher Wert der Lohnkosten bzw. Arbeitskosten je Arbeitsstunde ermittelt. Die nachfolgende Abbildung (vgl. Abbildung 10) gibt neben den geschätzten jährlichen Zeitaufwänden zur Erfüllung der Berichts- und Informationspflichten auch die gewichteten durchschnittlichen Arbeitskosten wieder, die pro Jahr für ein Projekt differenziert nach Förderlinien anfallen.

Die höchsten Arbeitskosten für ein Projekt fallen sowohl im Leitmarkt Wettbewerb als auch im Projektauftrag für die **Erfüllung der Nachweispflicht** für die Arbeitszeit für Mitarbeiter an, die nicht ausschließlich im Projekt beschäftigt sind; entweder durch bei der Bewilligung zugelassene **elektronische Zeiterfassungssysteme** oder durch die **Vorlage von Stundenzetteln**. Da der Nachweis jeden Monat zu erbringen ist, summieren sich der durchschnittliche Zeitaufwand im Leitmarkt Wettbewerb auf 96 Personenstunden und im Projektauftrag auf 54 Personenstunden mit durchschnittlichen Arbeitskosten von 3.560 € bzw. 1.970 € pro Jahr und Projekt. Dieses Beispiel zeigt auch, dass häufig nicht der absolute Zeitaufwand für die einmalige Erfüllung maßgeblich ist, sondern vielmehr die jährliche Frequenz. Aber auch das erforderliche Qualifikationsniveau, welches zur Erfüllung der Pflicht benötigt wird, schlägt sich insbesondere in den gewichteten durchschnittlichen Arbeitskosten nieder. Anschaulich wird dies im direkten Vergleich der Verwaltungsaufwände für den Sachbericht während des Durchführungszeitraums sowie den Antrag auf Erstattung der förderfähigen Ausgaben. Für den Sachbericht fallen aufgrund des benötigten höheren Qualifikationsniveaus mit 1.080 € im Leitmarkt Wettbewerb und 830 € im Projektauftrag pro Jahr und Projekt deutlich höhere Arbeitskosten an als für den Mittelabruf mit rd. 1020 € in beiden Förderlinien pro Jahr und Projekt.

¹⁶ Anmerkungen zur Methodik: Mit den aus der Befragung generierten Rohdaten wurde zunächst eine Varianzanalyse durchgeführt. Hierbei wurde zum einen nach den drei Fördertypen Leitmarkt Wettbewerb, Klimaschutz Wettbewerb und Projektauftrag sowie ebenfalls nach Organisationstypen differenziert. Im Ergebnis wurden wenige, vereinzelte Ausreißer (mind. Faktor 2 des Interquartilsabstandes; insgesamt 5 Fälle) bereinigt. Vor dem Hintergrund der relativ hohen Standardabweichung der Werte wurde für die weiteren Berechnungen der Medianwert gewählt, da dieser unempfindlicher gegenüber der Varianz einer Verteilung ist.

¹⁷ Siehe Kapitel 4.1 für eine Definition von Bürokratiekosten.

¹⁸ Gering: i. d. R. keine abgeschlossene berufliche Ausbildung notwendig; Mittel: z. B. Sachbearbeiter, Assistenz der Geschäftsleitung; Hoch: Beschäftigte mit Führungsaufgaben/ Entscheidungsbefugnis/eigener Leistungsverantwortung.

¹⁹ Statistisches Bundesamt (2017): Lohnkostentabelle Wirtschaft. Lohnkosten in Euro pro Stunde.

Abbildung 10: Durchschnittliche jährliche Arbeitskosten der Berichts- und Informationspflichten nach Förderrichtlinien



Quelle: Prognos AG/DLR-PT (2018), basierend auf einer Onlinebefragung der ZE; n=21-91.

4.1.3 Weitere Differenzierung der Verwaltungsaufwände nach Organisationstypen

Wie bereits in Kapitel 2 zur Ist-Analyse der Verwaltungsprozesse in der Durchführungsphase gezeigt, scheint der wahrgenommene Verwaltungsaufwand zwischen den Förderlinien und Organisationstypen zu variieren.

Die nachfolgende Abbildung 11 zeigt hierfür zunächst die durchschnittliche Bearbeitungszeit (p.a.) in Personenstunden pro Projekt und Jahr nach Organisationstyp für die Leitmarktwettbewerbe und hier differenziert nach Unternehmen und Hochschulen/Forschungseinrichtungen. Es zeigt sich, dass insbesondere der Nachweis der Arbeitszeit für Mitarbeiter einen großen Aufwand darstellt, vor allem für Unternehmen. Über alle weiteren Berichtspflichten hinweg, sehen indes Hochschulen/Forschungseinrichtungen höhere Aufwände als Unternehmen.

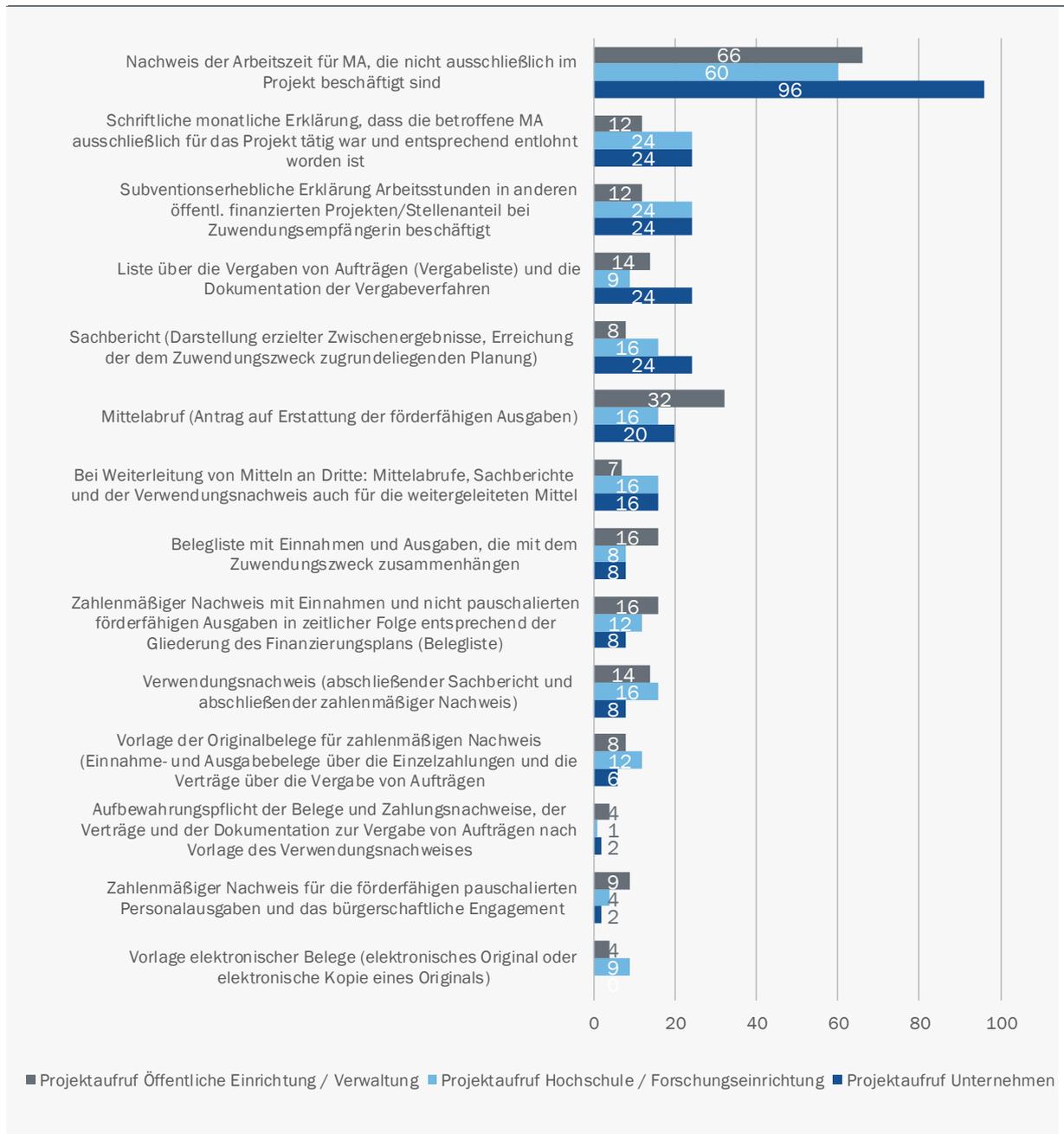
In Abbildung 12 sind dann die durchschnittliche Bearbeitungszeit (p.a.) in Personenstunden pro Projekt und Jahr nach Organisationstyp für die Projektauftrufe und hier differenziert nach Unternehmen und Hochschulen/Forschungseinrichtungen sowie öffentliche Einrichtungen/Verwaltung dargestellt. Auch hier stellt der Nachweis der Arbeitszeit für Mitarbeiter den größten Aufwand dar, überproportional für Unternehmen.

Abbildung 11: Durchschnittliche jährliche Bearbeitungszeit in Personenstunden pro Projekt und Jahr nach Organisationstyp (Leitmarktwettbewerbe)



Quelle: Prognos AG/DLR-PT (2018), basierend auf einer Onlinebefragung der ZE; n=14-63.

Abbildung 12: Durchschnittliche jährliche Bearbeitungszeit in Personenstunden pro Projekt und Jahr nach Organisationstyp (Projektaufrufe)



Quelle: Prognos AG/DLR-PT (2018), basierend auf einer Onlinebefragung der ZE; n=4-20.

4.1.4 Geschätzte jährliche Bürokratiekosten²⁰ der Berichts- und Informationspflichten für Zuwendungsempfänger

In einem letzten Schritt wurden die Bürokratiekosten der Berichts- und Informationspflichten anhand der Förderstatistik für ein fiktives Durchschnittsjahr hochgerechnet. Hierfür stand dem Evaluationsteam die Datenbank BISAM 2020-EFRE mit dem letzten Stand 31.12.2017 zur Verfügung. Um durch Übergangseffekte²¹ zwischen den Förderperioden 2007-2013 und 2014-2020 bedingte Verzerrungen bei der zugrunde gelegten Projektanzahl auszuschließen, wurde vor dem Hintergrund der verfügbaren Daten das Jahr 2017 ausgewählt. Die effektive Berechnungsbasis bilden somit alle in BISAM enthaltenen Projekte,

- deren Durchführungsende vor bzw. am 31.12.2017
- oder deren Durchführungsbeginn vor dem 01.01.2017 und deren Durchführungsende nach dem 31.12.2017 lag.

²⁰ Siehe Kapitel 4.1 für eine Definition von Bürokratiekosten.

²¹ Zu diesen Effekten zählt die Verausgabung restlicher Mittel über das Jahr 2013 hinaus (n+3) sowie verzögerte Programmstarts, die aus Anpassungen von Förderrichtlinien resultieren.

Tabelle 2: Geschätzte jährliche Arbeitskosten für die Berichts- und Informationspflichten nach Förderlinien in Euro pro Jahr

	Leitmarkt Wettbewerb jährliche Bürokratiekosten gesamt (N=492) ²²	Projektaufruf jährliche Bürokratiekosten gesamt (N=205) ²³
Mittelabruf (Antrag auf Erstattung der förderfähigen Ausgaben)	503.200 €	207.800 €
Sachbericht (Darstellung erzielter Zwischenergebnisse, Erreichung der dem Verwendungszweck zugrundeliegenden Planung)	529.100 €	170.000 €
Verwendungsnachweis (abschließender Sachbericht und abschließender zahlenmäßiger Nachweis)	266.800 €	106.000 €
Zahlenmäßiger Nachweis mit Einnahmen und nicht pauschalieren förderfähigen Ausgaben in zeitlicher Folge entsprechend der Gliederung des Finanzierungsplans (Belegliste)	305.800 €	94.000 €
Belegliste mit Einnahmen und Ausgaben, die mit dem Verwendungszweck zusammenhängen	145.400 €	69.000 €
Liste über die Vergaben von Aufträgen (Vergabeliste) und die Dokumentation der Vergabeverfahren	156.600 €	113.000 €
Vorlage der Originalbelege für zahlenmäßigen Nachweis (Einnahme- und Ausgabebelege über die Einzelzahlungen und die Verträge über die Vergabe von Aufträgen)	138.800 €	78.000 €
Vorlage elektronischer Belege (elektronisches Original oder elektronische Kopie eines Originals)	35.800 €	18.000 €
Zahlenmäßiger Nachweis für die förderfähigen pauschalieren Personalausgaben und das bürgerschaftliche Engagement	146.100 €	28.000 €
Nachweis der Arbeitszeit für MA, die nicht ausschließlich im Projekt beschäftigt sind	1.752.400 €	403.000 €
Subventionserhebliche Erklärung Arbeitsstunden in anderen öffentl. finanzierten Projekten/Stellenanteil bei ZE beschäftigt	707.100 €	177.000 €
Schriftliche monatliche Erklärung, dass die betroffene MA ausschließlich für das Projekt tätig war und entsprechend entlohnt worden ist	195.800 €	72.000 €
Aufbewahrungspflicht der Belege und Zahlungsnachweise, der Verträge und der Dokumentation zur Vergabe von Aufträgen nach Vorlage des Verwendungsnachweises.	48.800 €	13.000 €
Bei Weiterleitung von Mitteln an Dritte: Mittelabrufe, Sachberichte und der Verwendungsnachweis auch für die weitergeleiteten Mittel.	53.200 €	70.000 €
Summe	4.984.900 €	1.618.800 €

Prognos AG/DLR-PT (2018): Werte auf das nächste Vielfache von 100 gerundet; Hochrechnung auf Basis der Grundgesamtheit der Befragung (n=21-91).

Auf dieser Basis ergeben sich für die Projekte der Leitmarkt Wettbewerbe und Projektaufrufe damit geschätzte Bürokratiekosten von rd. 5 Mio. Euro bzw. etwa 1,6 Mio. Euro pro Jahr. Auch hier zeigt sich, dass der Nachweis der Arbeitszeit für Mitarbeiter, die nicht ausschließlich im Projekt beschäftigt sind, die höchsten jährlichen Arbeitskosten der Berichts- und Informationspflichten bei den ZE verursachen.

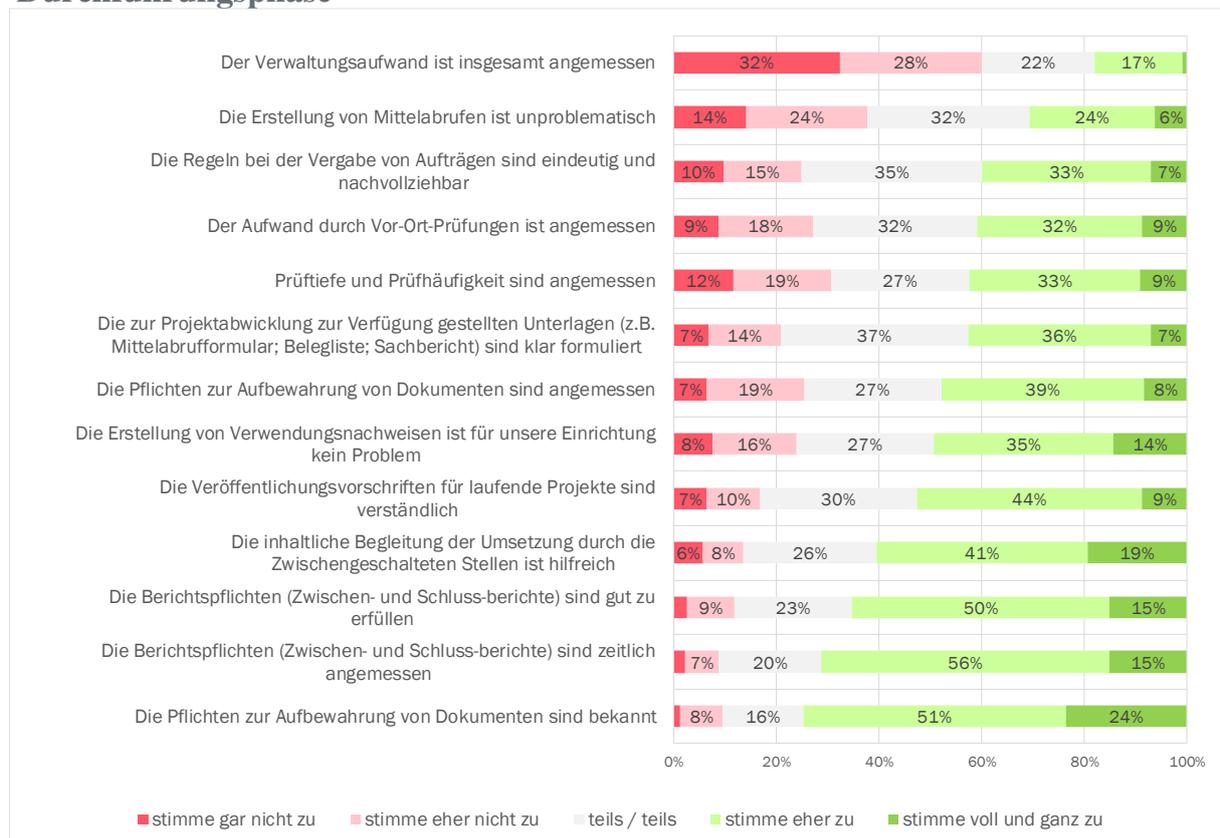
4.1.5 Allgemeine Einschätzung der Zuwendungsempfänger zu den Verwaltungsaufwänden

Im Rahmen der Online-Befragung wurden die ZE gebeten, Aussagen zu unterschiedlichen Aspekten der Projektumsetzung auf einer Skala von 1 (Ich stimme gar nicht zu) bis 5 (Ich stimme voll und ganz zu) zu bewerten. Am negativsten wurde die Aussage zum Verwaltungsaufwand insgesamt während der Durchführungsphase beurteilt. Mehr als die Hälfte der Befragten (60,1 %) hält den

²², ²⁰ Angaben zu Fallzahlen entsprechen den in der Förderdatenbank BISAM hinterlegten Förderfällen für das Jahr 2017.

Verwaltungsaufwand insgesamt für nicht angemessen. Demgegenüber stehen weniger als ein Fünftel der Befragten (18 %), die den Verwaltungsaufwand insgesamt für vertretbar halten. Auffällig ist, dass die Aufwände für die individuellen Berichtspflichten hingegen mehrheitlich positiv bewertet werden. Etwa 2/3 der Befragten bewerten die Berichtspflichten für die Zwischen- und Schlussberichte als zeitlich angemessen (71,7 %) und gut zu erfüllen (65,2 %). Rund die Hälfte der Befragten (49,3 %) stimmt der Aussage „Die Erstellung von Verwendungsnachweisen ist für unsere Einrichtung kein Problem“ eher oder voll und ganz zu. Auch den Aussagen „Prüftiefe und Prüfhäufigkeiten sind angemessen“ und „der Aufwand von Vor-Ort-Prüfungen ist angemessen“ stimmen mehr Befragte (42,3 % und 40,8 %) zu als diese ablehnen (30,6 % und 27,2 %). Eine mögliche Erklärung für die Diskrepanz in der Beurteilung der einzelnen Berichts- und Informationspflichten einerseits und der Gesamteinschätzung der Verwaltungsaufwände andererseits könnte darin bestehen, dass die individuellen Berichtspflichten für sich genommen als nachvollziehbar und angemessen aufgefasst werden, im Zusammenspiel aber als überbordend empfunden werden.

Abbildung 13: Bewertung unterschiedlicher Aspekte der Projektumsetzung in der Durchführungsphase



Prognos AG/DLR-PT (2018), basierend auf einer Online-Befragung der ZE n=216-230.

4.2 Ermittlung des Verwaltungsaufwands für die an der Durchführungsphase beteiligten Behörden

Die ermittelten Personalaufwände der Behörden des VKS basieren auf der in Kapitel 2 dargestellten Prozessanalyse. Im Rahmen einer umfangreichen Dokumentenanalyse (z. B. Anlagen und Referenzdokumente zum VKS; ANBEST-EFRE) sowie explorativen Interviews wurden die Aufgaben der beteiligten Behörden identifiziert und systematisiert. Diese ergeben sich auch aus der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 für die Verwaltungsbehörde aus Art. 125 „Aufgaben der Verwaltungsbehörde“, für die Bescheinigungsbehörde aus Art. 126 „Aufgaben der Bescheinigungsbehörde“ und für die Prüfbehörde aus Art. 127 „Aufgaben der Prüfbehörde“.

Im Zeitraum Dezember 2018 bis Februar 2019 wurden die Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörde gebeten, die Zeitaufwände für die einmalige Erfüllung der identifizierten Aufgaben in einem Erhebungsbogen nach Tarif-/Laufbahngruppen sowie die Häufigkeit der Bearbeitung pro Jahr kumuliert zu schätzen. Der Erhebungsbogen ermöglichte außerdem einzelne Aufgaben zu korrigieren oder fehlende Aufgaben zu ergänzen.

Die Personalaufwände der Zwischengeschalteten Stellen (ZgS) wurden in einem Prozessworkshop gemeinsam Anfang Februar 2019 geschätzt. Darin wurden zunächst die im Rahmen der Dokumentenanalyse erhobenen Prozessschritte und Teilprozessschritte mit den Teilnehmenden gemeinsam plausibilisiert und angepasst. Im Anschluss wurden gemeinsam in einem mit den Vertretern der ZgS abgestimmten zweistufigen Verfahren die Personalaufwände geschätzt. In der ersten Stufe wurden die insgesamt den ZgS zur Verfügung stehenden Personalkapazitäten top-down auf die Durchführungsphase, die Wettbewerbsphase, die Antrags- und Bewilligungsphase sowie nicht projektbezogene Overhead-Aufwände prozentual verteilt. In der zweiten Phase wurden die jeweiligen prozentualen Anteile der drei Phasen (Durchführungsphase, Wettbewerbsphase, Antrags- und Bewilligungsphase) weiter auf die zuvor abgestimmten Aufgabenkategorien verteilt. Die geschätzten Zeitanteile beziehen sich auf ein fiktives Durchschnittsjahr der gesamten EFRE-Förderperiode. Um die Verwaltungsaufwände abzubilden, werden die aggregierten Anteilsschätzungen in Bezug zu den kumulierten Personalressourcen aller ZgS (Summe aller Stellenanteile zum Stand 01.07.2018²⁴) gesetzt.

Aufseiten der **Verwaltung** entfällt der größte Teil der zu erfüllenden Aufgaben auf die ZgS. Von den insgesamt zur Verfügung stehenden 150,7 VZÄ verteilen sich rund die Hälfte auf die **Durchführungsphase** (47 % bzw. 70,8 VZÄ), ein weiteres Drittel entfällt auf die Antrags- und Bewilligungsphase (27 % bzw. 40,7 VZÄ). Das restliche Viertel verteilt sich annähernd zu gleichen Teilen auf die Wettbewerbsphase (12 % bzw. 18,1 VZÄ) und nicht projektbezogene Overhead-Aufwände (14 % bzw. 21,1 VZÄ).

Eine Betrachtung der **Personalaufwände der ZgS** in der Durchführungsphase verdeutlicht, dass der überwiegende Anteil auf die Mittelabrufprüfung (39,8 VZÄ) entfällt. Darin enthalten sind die Aufgaben „Belegprüfung“, „Prüfung auf Grundlage der Checkliste“, ggf. „Vor-Ort-Kontrolle“ sowie „Erstellung des Prüfvermerks“. Die restlichen Personalkapazitäten verteilen sich mit Ausnahme der Aufgabenkategorie „Rückforderungen“ zu etwa gleichen Teilen (6 – 7 VZÄ) auf die Kategorien „Mittelabruf-Auszahlung“ (Buchung und Freigabe über BISAM, Mittelverwaltung, ggf. Mitteilungen an Verwaltungsbehörde), „Änderungsanträge“ (Prüfung von Änderungsanträgen, Erstellung von Änderungsbescheiden), „Prüfung von Sachberichten/ Verwendungsnachweisen“ (Sachliche und zahlenmäßige Prüfung, Erstellung und Versand Prüfvermerk, Erstellung und Versand der Schlussverfügung) und „Stellungnahmen zur Vorhabenprüfung“. Die geringsten Personalaufwände der ZgS in

²⁴ Die Stellenanteile sind i. d. R. über die gesamte Förderperiode stabil.

der Durchführungsphase entfallen mit 4,1 VZÄ auf die Aufgabenkategorie „Rückforderungen“ (Prüfung von Rückforderungstatbeständen, Erstellung von Rückforderungsbescheiden, Überwachung von Erstattungsbeträgen, Widerrufe).

Tabelle 3: Personalaufwände (in VZÄ) der ZgS

Insgesamt	150,7 VZÄ	100 %
Wettbewerbsphase	18,1 VZÄ	12 %
Bekanntmachung	1,4 VZÄ	1 %
Beratung	9,5 VZÄ	6 %
Vorbewertung (Skizzenphase)	7,2 VZÄ	5 %
Antrags- und Bewilligungsphase	40,7 VZÄ	27 %
Antragsphase	37,0 VZÄ	25 %
Zuwendungsbescheid	3,7 VZÄ	2 %
Durchführungsphase	70,8 VZÄ	47 %
Mittelabrufprüfung	39,8 VZÄ	26 %
Mittelabrufauszahlung	6,7 VZÄ	4 %
Änderungsanträge	7,0 VZÄ	5 %
Prüfung von Sachberichten/ Verwendungsnachweisen	6,3 VZÄ	4 %
Rückforderungen	4,1 VZÄ	3 %
Stellungnahmen zur Vorhabenprüfung	7,0 VZÄ	5 %
Nicht-projektbezogener Overhead-Aufwand	21,1 VZÄ	14 %

Prognos AG/DLR-PT (2018)

Die Aufgaben der **Prüfbehörde** entfallen allesamt auf die Durchführungsphase. Von den gesamten Personalkapazitäten entfallen 90 % zu gleichen Teilen auf Vorhabens- und Systemprüfungen (je 3,6 VZÄ). Die restlichen 10 % verteilen sich auf den Jahreskontrollbericht (0,8 VZÄ) und zu einem sehr geringen Anteil auf den Bestätigungsvermerk zum 15.02. (0,01 VZÄ).

Tabelle 4: Personalaufwände (in VZÄ) der Prüfbehörde

	gehobener Dienst	höherer Dienst	VZÄ insgesamt	
Insgesamt	6,0 VZÄ	2,0 VZÄ	8,0 VZÄ	100 %
Durchführungsphase	6,0 VZÄ	2,0 VZÄ	8,0 VZÄ	100 %
Vorhabensprüfungen	2,7 VZÄ	0,9 VZÄ	3,6 VZÄ	45 %
Systemprüfungen	2,7 VZÄ	0,9 VZÄ	3,6 VZÄ	45 %
Jahreskontrollbericht	0,6 VZÄ	0,2 VZÄ	0,8 VZÄ	10 %
Bestätigungsvermerk zum 15.02.	0 VZÄ	0,0 VZÄ	0,01 VZÄ	0 %

Prognos AG/DLR-PT (2018)

Die **Verwaltungsbehörde** ist hinsichtlich der betrachteten Prozessschritte und Verwaltungsaufgaben v. a. in die Wettbewerbsphase und Durchführungsphase involviert. In der Durchführungsphase fallen Personalaufwände von insgesamt 2,0 VZÄ an. Diese verteilen sich hauptsächlich auf die Aufgaben „Stellungnahme System- und Vorhabensprüfungen“ (1 VZÄ) und „Durchführungsberichte zum 31.05.“ (0,8 VZÄ). Letztere umfassen den geschätzten Personalaufwand der Verwaltungsbehörde und externem Dienstleister. Ein kleiner Anteil fällt für die jährliche Zusammenfassung „Verwaltungserklärung“ (0,2 VZÄ) an.

Tabelle 5: Personalaufwände (in VZÄ) der Verwaltungsbehörde

	gehobener Dienst	höherer Dienst	VZÄ insgesamt	
Insgesamt	3,0 VZÄ	1,4 VZÄ	4,4 VZÄ	100 %
Wettbewerbsphase	1,9 VZÄ	0,5 VZÄ	2,4 VZÄ	55 %
Auswahl und Prüfung von Vorhaben	1,9 VZÄ	0,5 VZÄ	2,4 VZÄ	55 %
Durchführungsphase	1,1 VZÄ	0,9 VZÄ	2,0 VZÄ	45 %
Stellungnahme System- und Vorhabenprüfungen	0,7 VZÄ	0,3 VZÄ	1,0 VZÄ	23 %
Jährliche Zusammenfassung Verwaltungserklärung	0,1 VZÄ	0,1 VZÄ	0,2 VZÄ	4 %
Durchführungsberichte zum 31.05.*	0,3 VZÄ	0,5 VZÄ	0,8 VZÄ	18 %

* geschätzter Personalaufwand von Verwaltungsbehörde und externem Dienstleister

Prognos AG/DLR-PT (2018)

Alle Aufgaben der **Bescheinigungsbehörde** beziehen sich mit 2,8 VZÄ auf die Durchführungsphase der Förderperiode 2014-2020. Für die Debitorenbuchführung der alten Förderperioden sowie Vorbereitungen für neue Förderperioden fallen die restlichen 0,2 VZÄ an. Etwa ein Drittel der insgesamt 2,8 VZÄ verteilt sich auf der Aufgabe „Zahlungsanträge Mittelabruf“ (0,9 VZÄ). Die Personalaufwände für die Aufgaben „Entwurf Rechnungslegung Mittelabruf“ sowie „Controlling Funktionen“ (Korrekturverfahren, EDV-System, VKS, Arbeitskreise, Länderabstimmungen) belaufen sich auf je 0,5 VZÄ. Weitere Personalaufwände fallen für die Aufgaben „Rechnungslegung zum 15.02“ und „Begleitung von Systemprüfungen“ im Umfang von je 0,3 VZÄ sowie Stellungnahme „Vorhabensprüfungen“ im Umfang von 0,2 VZÄ an.

Tabelle 6: Personalaufwände (in VZÄ) der Bescheinigungsbehörde

	gehobener Dienst	höherer Dienst	VZÄ insgesamt	
Insgesamt	1,9 VZÄ	0,9 VZÄ	2,8 VZÄ	100 %
Durchführungsphase	1,9 VZÄ	0,9 VZÄ	2,8 VZÄ	100 %
Zahlungsanträge Mittelabruf	0,6 VZÄ	0,3 VZÄ	0,9 VZÄ	32 %
Stellungnahme Vorhabenprüfungen	0,1 VZÄ	0,1 VZÄ	0,2 VZÄ	8 %
Rechnungslegung zum 15.02.	0,2 VZÄ	0,1 VZÄ	0,3 VZÄ	12 %
Entwurf Rechnungslegung Mittelabruf	0,3 VZÄ	0,2 VZÄ	0,5 VZÄ	18 %
Begleitung von Systemprüfungen	0,2 VZÄ	0,1 VZÄ	0,3 VZÄ	9 %
Controlling Funktionen (Korrekturverfahren, EDV-System, VKS, Arbeitskreise, Länderabstimmungen)	0,3 VZÄ	0,2 VZÄ	0,5 VZÄ	16 %

Debitorenbuchführung	0,1 VZÄ	0,0 VZÄ	0,1 VZÄ	5 %
Prognos AG/DLR-PT (2018)				

Die **geschätzten jährlichen Personalaufwände** der im Rahmen von OP EFRE NRW beteiligten Behörden belaufen sich insgesamt auf 165,9 VZÄ. Davon entfällt die Hälfte auf die Durchführungsphase (83,6 VZÄ), ein Viertel auf die Antrags- und Bewilligungsphase, während sich die verbleibenden Personalaufwände zu gleichen Teilen auf die Wettbewerbsphase (20,5 VZÄ) und nicht projektbezogene Overhead-Aufwände²⁵ verteilen.

Tabelle 7: Verwaltungsaufwände (in VZÄ) des VKS nach Phasen

	VZÄ	
Wettbewerbsphase	20,5 VZÄ	12 %
Antrags- und Bewilligungsphase	40,7 VZÄ	25 %
Durchführungsphase	83,6 VZÄ	50 %
Nicht-projektbezogener Overhead-Aufwand	21,1 VZÄ	13 %
Insgesamt	165,9 VZÄ	100 %

Prognos AG/DLR-PT (2018)

4.3 Zwischenfazit

Die Ermittlung der Verwaltungsaufwände in der Durchführungsphase des OP EFRE NRW 2014-2020 differenziert sowohl nach Arbeitskosten für die Berichts- und Informationspflichten für die ZE als auch nach Personalaufwänden der beteiligten Behörden des VKS.

Um die für ZE anfallenden Arbeitskosten zu reduzieren, sollten die besonders kostenintensiven Berichts- und Informationspflichten hinterfragt werden. Während die Bearbeitung einzelner Berichts- und Informationspflichten als angemessen gilt, wird die Gesamtheit der durch Berichts- und Informationspflichten verursachten Aufwände als zu hoch wahrgenommen.

Bei den beteiligten Behörden des VKS wiederum entfällt die Hälfte der Personalaufwände auf die Durchführungsphase. Die höchsten Aufwände entfallen dabei auf die Mittelabrufprüfung. Die größten Optimierungspotenziale lassen sich bei den besonders zeitintensiven Aufgaben vermuten. Eine weitergehende Diskussion und Ableitung von Handlungsoptionen erfolgen in Kapitel 6.

²⁵ Die Personalaufwände der nicht projektbezogenen Overhead-Aufwände beziehen sich auf die Angaben der ZgS. Alle weiteren beteiligten Behörden haben diese nicht separat ausgewiesen.

5 Komparative Analyse der Verwaltungsstrukturen im Kontext der EFRE-Förderung anderer Länder

Europaweit sind circa 1.400 Behörden für die Verwaltung, Umsetzung und die Prüfung von mehr als 390 operationellen Programmen (OP) im Rahmen der europäischen Regional- und Kohäsionspolitik zuständig. Ex-post-Evaluierungen über die Wirkungsweise der ESI-Fonds haben ergeben, dass die Verwaltungs-, Kontroll- und Prüfsysteme zwischen den verschiedenen Governance-Ebenen (EU-, Landes- und Regionalebene) zu kompliziert waren. In der Förderperiode 2007-2013 konnten beispielsweise Projekte unabhängig von der Größenordnung und Höhe der Fördersumme während ihrer Laufzeit (und bis zu 10 Jahre danach) von den nationalen oder europäischen Prüfbehörden kontrolliert werden. Doppelte oder mehrfache Prüfungen stellten für Förderbegünstigte (insbesondere für kleinere KMU) daher eine erhebliche Mehrbelastung dar.

Die Europäische Kommission betrachtet das Ziel der Vereinfachung unter mehreren Aspekten, um eine unverhältnismäßige Verkomplizierung der Regeln auf nationaler oder regionaler Ebene zu verhindern. Eine Vereinfachung der Verwaltungsvorschriften und des Verwaltungsaufwands ist laut Angaben der Europäischen Kommission notwendig, um eine effiziente Durchführung der Kohäsionspolitik sicherzustellen. Eine Vereinfachung würde den Zeit- und Kostenaufwand der beteiligten Behörden und Leistungsempfänger maßgeblich reduzieren.^{26, 27} Der Vorschlag für den Zeitraum 2014-2020 sieht ein verhältnismäßigeres Konzept für die Abwicklung von Projekten sowie eine Vereinfachung des Verwaltungsaufwands für Leistungsempfänger vor. Die im Zeitraum 2007-2013 eingeführten vereinfachten Kostenoptionen (VKO) werden in der jetzigen und der kommenden Förderperiode verstärkt genutzt.

Die von der Europäischen Kommission in der **Förderperiode 2014-2020** vorgeschlagenen Vereinfachungsmaßnahmen zur Harmonisierung der Regelwerke der ESI-Fonds, zur größeren Flexibilität bei der Programmplanung und zur Verhältnismäßigkeit der Verwaltungskosten haben laut Europäischem Rechnungshof vor dem Hintergrund der europaweiten Heterogenität „gemischte Ergebnisse“ erzielt.²⁸ Daher besteht auf europäischer Ebene und in den EU-Mitgliedsstaaten Einigkeit hinsichtlich einer (weiteren) europaweiten sowie länderspezifischen Vereinfachung der Verwaltungsvorschriften und des Verwaltungsaufwands für die Durchführung der Kohäsionspolitik in der kommenden Förderperiode 2021-2027.²⁹

²⁶ Europäische Kommission (2018): Begleitunterlage zu den Vorschlägen für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds und Europäische Kommission (2012): Vereinfachung der Kohäsionspolitik im Zeitraum 2014-2020.

²⁷ Die Vereinfachungsmaßnahmen für die Förderperiode 2014-2020 beinhalteten eine Reduzierung von Prüfungen durch nationale Prüfbehörden und die Europäische Kommission. Vorhaben, bei denen die förderfähigen Gesamtausgaben nicht mehr als 100.000 Euro betragen, werden während ihrer Projektlaufzeit in der Regel nicht mehr als einer Prüfung durch die Prüfbehörden unterzogen. Dadurch soll verhindert werden, dass bei kleineren Projekten die Leistungsempfänger mehrfachen Prüfungen unterworfen sind.

²⁸ Aufgrund unterschiedlicher Rechtsvorschriften und Verwaltungspraktiken in den EU-Mitgliedsstaaten hat sich herausgestellt, dass das, was in dem einen Mitgliedsstaat als Vereinfachung empfunden wird, in einem anderen Mitgliedsstaat als Verkomplizierung angesehen werden könnte, was sich erschwerend auf die Erreichung der europaweiten Ziele der Vereinfachung und des Bürokratieausbaus auswirkt. Europäische Kommission (2012): Vereinfachung der Kohäsionspolitik im Zeitraum 2014-2020.

²⁹ Europäischer Rechnungshof (2018): Vereinfachung der Kohäsionspolitik nach 2020. Themenpapier.

5.1 Vorgehen und Ziele der Komparativen Analyse

Vor diesem Hintergrund haben die Bundesländer zu Beginn der Förderperiode 2014-2020 verschiedene Schwerpunkte bei der Definition und Umsetzung von Vereinfachungspotenzialen gelegt, die ihre spezifischen Bedürfnisse aufgreifen und adressieren. Die im Folgenden durchgeführte komparative Analyse dient in diesem Kontext dazu, „Beispiele guter Praxis“ sowie bestehende Erfahrungen und Expertise für eine Vereinfachung oder einer effektiveren Durchführung und Implementierung des OP EFRE NRW nutzbar zu machen. Gemeinsam mit dem Auftraggeber wurden hierfür **drei Vergleichsländer, Bayern, Niedersachsen** und die **nordrhein-westfälische Nachbarregion Ost-Niederlande** als Schwerpunkt für die komparative Analyse ausgewählt. Während die Flächenländer Bayern und Niedersachsen vor allem aufgrund ihrer strukturellen und größenbezogenen Ähnlichkeiten mit NRW für die Analysen ausgewählt wurden, sollte durch die Betrachtung der Ost-Niederlande bewusst eine Nachbarregion mit einbezogen werden, die vielfach mit einer „einfacheren“ Verwaltungsstruktur assoziiert wird.

In den nachfolgenden Analysen werden zunächst durch die Vergleichsländer Bayern, Niedersachsen und Ost-Niederlande angestrebten Vereinfachungsoptionen skizziert und in den Kontext der jeweiligen VKS gestellt. Auf dieser Basis findet ein Vergleich mit dem VKS NRW statt. Weiterhin werden zugehörige zentrale Prozesse und Verfahren einbezogen, soweit dies auf Basis der vorliegenden Informationen möglich ist. Insbesondere wird auf das Zusammenspiel zwischen Verwaltungsbehörde, ZgS sowie den jeweiligen Prüfungs- und Bescheinigungsbehörden eingegangen.

Die empirische Basis hierfür bietet eine strukturierte Auswertung der Dokumente zu den VKS Bayern, Niedersachsen und der Region Ost-Niederlande. Dieser Desk Research wurde ergänzt durch Hintergrundgespräche mit Vertretern der betreffenden Verwaltungsbehörden, um Einblicke in die (informellen) Prozesse im VKS zu generieren, Bewertungen und Ausblicke zu umsetzen und geplanten Vereinfachungsoptionen zu erhalten und infolge Good-Practice-Beispiele zu erarbeiten. Ergänzend wurden EU-weite Erkenntnisse in die Betrachtung von Good-Practice-Beispielen mit einbezogen, insbesondere basierend auf den finalen Schlussfolgerungen der sog. „High Level Group monitoring simplification for beneficiaries of ESI Funds“.³⁰

Ausgangspunkt der nachfolgenden Betrachtung stellt eine Zusammenfassung der in den Vergleichsländern Bayern, Niedersachsen und der Region „Ost-Niederlande“ in der Förderperiode 2014-2020 beabsichtigten Maßnahmen zur Verwaltungsvereinfachung für die Durchführung der Kohäsionspolitik dar.

5.2 Ausgangspunkt: Maßnahmen zum Bürokratieabbau, Good-Practices und Vereinfachungspotenziale in der FP 2014-2020 in den Vergleichsländern

5.2.1 OP EFRE Bayern 2014-2020

Bezugnehmend auf die Dokumentenanalyse und Hintergrundgespräche zum bayerischen VKS wurden in der **Förderperiode 2014-2020** die folgenden Maßnahmen und Optimierungspotenziale zum Bürokratieabbau und Verwaltungsvereinfachung festgestellt:

Grundsätzlich wurde dem Bayerischen EFRE-/RWB-Programm ein **vergleichsweise niedriger Verwaltungsaufwand** vom Bayerischen Rechnungshof bescheinigt. Demnach betragen die Verwaltungs- und Bearbeitungskosten bei einer Ausschüttung von 1.000 Euro Fördermitteln nur 19 Euro

³⁰ European Union (2017): Final conclusions and recommendations of the High Level Group on Simplification for post 2020.

(1,9 %).³¹ Der Bayerische Oberste Rechnungshof und der Bayerische Landtag haben dementsprechend im Vorfeld der Förderperiode 2014-2020 eine Fortführung der Bemühungen zur Vereinfachung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme empfohlen, die insbesondere bei den Verwaltungsaufwänden von Begünstigten ansetzt. Ferner unterstreicht der Rechnungshof, dass Fehler vor allem aufgrund einer falschen Anwendung der Vorschriften der öffentlichen Beihilfe oder der Vergabe durch Förderbegünstigte entstanden sind. Daher wurde angeregt, europäische Vorgaben frühzeitig zu veröffentlichen und nicht während des Förderzeitraums zu ändern.

Schwerpunkt der Vereinfachung bildeten laut dem OP EFRE Bayern 2014-2020 folgende Anpassungen und Maßnahmen:

- Errichtung spezieller Beratungszentren in Bayern, zum Beispiel das „Haus der Forschung“ für den Bereich der Technologieförderung
- Förderdatenbanksysteme und elektronischer Datenaustausch sollen Prozesse automatisieren und Förderbegünstigte entlasten.
- Verstärkte Nutzung von Pauschalen, wo möglich

Mit Blick auf das Governance-System wurde die **Zahl der ZgS** von 69 auf weniger als die Hälfte reduziert. Dies ging einher mit einer thematischen Konzentration der Förderinhalte und der Konzentration von Förderzuständigkeiten bei den bayerischen Bezirksregierungen.

5.2.2 Multifondsprogramm Niedersachsen 2014-2020

Das in Niedersachsen identifizierte **Vereinfachungspotenzial** umfasst die OP-Erstellung, die Phase der Richtlinienerstellung und die entsprechende Evaluierung der Programmumsetzung. Bereits im Zeitraum 2007-2013 wurden vereinfachte Kostenoptionen (VKO) vor allem im ESF eingeführt, sodass in der Förderperiode 2014-2020 mit Erstellung des Multifondsprogramms auf diesen bestehenden Erfahrungen aufgebaut werden konnte. Seit 2010 wurden neben Pauschalierungen von indirekten Ausgaben auch Freistellungsausgaben und Arbeitslosengeldleistungen pauschal festgelegt. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass hierdurch im ESF die Abrechnung von Projekten erheblich vereinfacht werden konnte. Vor diesem Hintergrund wird durch die Niedersächsische VB das Ziel verfolgt, mit Beginn der kommenden Förderperiode im Jahr 2021 das Potenzial der bestehenden VKO weiter in Anwendung zu bringen.

Darüber hinaus wurden für die Förderperiode 2014-2020 folgende **Vereinfachungen** definiert:³²

- Zusammenfassung beider Zielgebiete in Niedersachsen in einem OP³³
- Bereitstellung von Musterformulierungen durch die VB für die Antragstellung
- Gründung einer interministeriellen Arbeitsgemeinschaft mit dem Ziel, die Zahl der Förderrichtlinien und -tatbestände zu reduzieren
- Einführung eines webbasierten Antragsmanagements (e-Cohesion): Förderanträge und Abrechnung mithilfe eines internetgestützten Portals, insbesondere zur Entlastung der Antragsteller
- Engere Zusammenführung des Monitorings- und der EDV-Systeme der Zwischengeschalteten Stellen und der Verwaltungsbehörde

³¹ Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie (2016): Operationelles Programm des EFRE im Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“, Bayern 2014-2020 (Version 2.0), S. 175.

³² Niedersächsische Staatskanzlei, Niedersächsisches fonds- und zielgebietsübergreifendes Operationelles Programm für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Europäischen Sozialfonds (ESF), 2017.

³³ In Niedersachsen ist Lüneburg als eine „Übergangsregion“ ausgewiesen. Die übrigen Regionen Niedersachsens – Braunschweig, Leine-Weser und Weser-Ems – gehören zur Kategorie „stärker entwickelte Regionen“.

- Stärkere Zentralisierung der Bewilligung

Bezüglich des Governance-Systems wurde die **Zahl der ZgS** stark reduziert. Hierzu haben einerseits die Aufstellung eines Multifondsprogramms für die EFRE- und ESF- Förderung und andererseits die Benennung der NBank als einziger zentraler Bewilligungsstelle sowie die Konzentration verschiedener Aufgaben in der Staatskanzlei beigetragen.

5.2.3 OP EFRE Ost-Niederlande 2014-2020

Der Schwerpunkt der **Maßnahmen zur Vereinfachung** in der Region „Ost-Niederlande“ in der Förderperiode 2014-2020 lag bei der Antragstellung und der Verschlinkung der administrativen Prozesse, die seitens der Förderbegünstigten als ein besonderes Hemmnis genannt werden („administrative overload“).³⁴ Dies betrifft die Überlastung sowohl im Anwendungs- als auch im Ausführungsprozess. Förderbegünstigte in den Niederlanden halten die administrative Überlastung für einen wichtigen Faktor, der das Erreichen der erwarteten Ergebnisse behindern oder verzögern kann. So wird die Durchführung von Vorhaben manchmal durch administrative Komplexität stark verzögert, auch nachdem das Projekt bereits begonnen hat. Zudem haben Förderbegünstigte darauf hingewiesen, dass die Ausgestaltung des EFRE-Programms nicht auf die Bedürfnisse und Anforderungen der KMU abgestimmt sind, welche die wichtigste Zielgruppe des EFRE in der Ost-Niederlande darstellen. Daher besteht das Risiko, dass die administrativen Kosten der Teilnahme an EFRE-Projekten für KMU in den Ost-Niederlanden höher als der finanzielle Nutzen sind („*public procurement is a huge burden for the beneficiaries, especially to the ones with little knowledge and experience with managing procurements and EU funds*“).³⁵ Weitere Empfehlungen konzentrierten sich des Weiteren auf die Bündelung von Wissen. Zu diesem Zweck werden nationale Anstrengungen unternommen, um die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Verwaltungsbehörden zu verstärken. Es wurde bereits vereinbart, einheitliche Arbeitsmethoden und ein einheitliches Bewertungssystem mit national definierten Bewertungskriterien einzuführen.³⁶

5.2.4 OP EFRE Nordrhein-Westfalen 2014-2020

Auch die Verwaltungsbehörde in Nordrhein-Westfalen hatte in der Förderperiode 2014-2020 eine Steigerung der Effizienz der Programmabläufe im OP-EFRE-NRW forciert, da der Verwaltungsaufwand für Förderbegünstigte im Allgemeinen als zu hoch bewertet wird.³⁷ Grundlegende Veränderungen, wie eine Vereinfachung des Vergaberechts, wurden bereits in der Förderperiode 2014-2020 durchgeführt und weitere Reformvorschläge formuliert. So wurde die Anzahl der ZgS von mehr als 100 auf 9 verringert, da diese hohe Anzahl seitens der Förderempfänger als Hemmnis betrachtet wurde.³⁸ Mit den Dezernaten 34 der fünf Bezirksregierungen (namentlich Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Köln, Münster), der LeitmarktAgentur.NRW im Forschungszentrum Jülich, dem Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz, der IHK Beratungs- und Projektgesellschaft

³⁴ University of Groningen (Hrsg.): Mid-Term Evaluation Knowledge Development and Innovation within Dutch Operational Programs ERDF 2014-2020 (2018):

³⁵ Prognos/KMPG (2016): Task 3 case study, Netherlands, WP 12 Delivery Systems, Ex Post Evaluation, S. 165.

³⁶ Oost-Nederland EFRO 2014-2020 (2014): Oost-Nederland. OPERATIONEEL PROGRAMMA VOOR DE DOELSTELLING "INVESTEREN IN GROEI EN WERKGELEGENHEID".

³⁷ OP Nordrhein-Westfalen EFRE 2014-2020, Jährlicher und abschließender Durchführungsbericht für das Ziel „Wachstum und Beschäftigung“, Version 2017.0, 08.05.2018, S. 108.

³⁸ Metis GmbH (2014): Ex-ante-Evaluierung und SUP des EFRE-Programms im Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen 2014-2020“.

und der Landes-Gewerbebeförderungsstelle des nordrhein-westfälischen Handwerks ist eine überschaubare Anzahl an bewilligenden Stellen gegeben, die für bestimmte Förderbereiche und Regionen eingesetzt werden und somit eine zielgerichtete Beratung ermöglichen.

In Bezug auf eine rechtliche Harmonisierung und Vereinheitlichung von Vorgaben für Verwaltungsabläufe wurde seitens der EFRE-Verwaltungsbehörde zu Beginn der laufenden Förderphase die EFRE-Rahmenrichtlinie auf den Weg gebracht, um die maßgeblichen Förderbestimmungen des Unionsrechts – insbesondere die Verordnungen VO (EU) 1301/2013 und 1303/2013 sind hier zu nennen – mit dem nordrhein-westfälischen Haushaltsrecht zu harmonisieren.³⁹

Als weitere Maßnahmen im Rahmen des Bürokratieabbaus sind Erleichterungen beim Vergaberecht, die verstärkte Nutzung von Pauschalen für Personal- und Gemeinausgaben sowie die Einführung der BISAM-Datenbank zu nennen. Während im Zeitraum 2007-2013 ein externer Dienstleister für das Qualitätsmanagement verantwortlich war, hat in der laufenden Förderperiode die VB das Qualitätsmanagement übernommen.

5.3 Analyse der zentralen Elemente der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Vergleichsländer

Die komparative Darstellung und Analyse des VKS in Bayern, Niedersachsen und der Region Ost-Niederlande ermöglicht, die Struktur und das Zusammenspiel zwischen Verwaltungsbehörde, den ZgS sowie der Prüf- und Bescheinigungsbehörde zu erfassen.

Generell sind die **Verwaltungsbehörden** für die inhaltliche und finanzielle Gesamtkoordination der Programme zuständig und sie tragen die Verantwortung für die Wirtschaftlichkeit, die Wirksamkeit und die ordnungsgemäße Verwaltung und Durchführung des Programms. Die Verwaltungsbehörde ist auch die Stelle, die Förderbegünstigten nach Prüfungen durch die Kommission, den Europäischen Rechnungshof oder eine Behörde im betreffenden Mitgliedsstaat Finanzkorrekturen auferlegen kann. Zu den **zentralen Aufgabenschwerpunkten der Verwaltungsbehörden** gehören:

- die Auswahl der zu finanzierenden Projekte,
- die Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Projektauswahl und der Projektdurchführung,
- die Sicherstellung der Effizienz, Kohärenz und Qualität des Programms,
- die Verwaltung des operationellen Programms im Einklang mit der wirtschaftlichen Haushaltsführung,
- die elektronische Aufzeichnung und Erfassung von Buchführungsdaten zu den geförderten Projekten und die Erfassung der erforderlichen Durchführungsdaten für die Finanzverwaltung,
- die Unterstützung der Arbeit des Begleitausschusses sowie
- die Verfassung des jährlichen Durchführungsberichts.

Die Koordination der Programmerstellung zu den einzelnen OP EFRE erfolgt durch die Verwaltungsbehörden in den Bundesländern, welche entweder im Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und regionale Entwicklung, wie im Falle Niedersachsens, oder in den Wirtschaftsministerien (wie in Bayern oder in NRW) ansässig sind.⁴⁰ In den Niederlanden koordiniert das Wirtschaftsministerium die europäische Strukturpolitik auf nationaler Ebene, aber die niederländischen

³⁹ OP Nordrhein-Westfalen EFRE 2014-2020, jährlicher und abschließender Durchführungsbericht für das Ziel „Wachstum und Beschäftigung“, Version 2017.0, 08.05.2018.

⁴⁰ Nach der niedersächsischen Landtagswahl im Oktober 2017 erfolgte eine Reorganisation des Sitzes der Verwaltungsbehörde. Während vormals die Verwaltungsbehörde für EFRE- und ESF-Mittel in der niedersächsischen Staatskanzlei angesiedelt war, liegt der Sitz seitdem im Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten.

Provinzen und größeren Gemeinden sind für die Verwaltung und Überwachung der EFRE-Programme in ihren Gebieten zuständig. Der Provinzvorstand der Provinz Gelderland mit Sitz in Arnhem wurde zur Verwaltungsbehörde der Region Ost-Niederlande ernannt.⁴¹ Das Europäische Programmsekretariat der Provinz Gelderland arbeitet bei der Verwaltung, Koordinierung und Umsetzung des OP Oost eng mit dem Europäischen Kompetenzzentrum der Provinz Overijssel zusammen. Das Europäische Programmsekretariat prüft zunächst die Zuschuss- und Subventionsanträge unter finanziellen, technischen und inhaltlichen Gesichtspunkten und übermittelt den Antrag dann mit einer vorläufigen Empfehlung an einen Expertenausschuss, welcher die finale Förderempfehlung gibt.

Die **Prüf- und Bescheinigungsbehörden** der EFRE-Programme sind in Bayern und Niedersachsen in den jeweiligen Wirtschaftsministerien verortet.⁴² Als eine von der VB unabhängigen Organisationseinheit ist die Prüfbehörde dafür zuständig, den Rechnungsabschluss der Verwaltungsbehörde und der Bescheinigungsbehörde nach internationalen Prüfungsstandards mit einem Bestätigungsvermerk zu versehen. In Nordrhein-Westfalen ist das Ministerium der Finanzen für die Prüfung der EFRE-Programme zuständig.

Die **Bescheinigungsbehörde** für das OP EFRE NRW 2014-2020 trägt die Gesamtverantwortung für die Zahlungsabwicklung aller Mittel des OP EFRE NRW und hat ihren Sitz im NRW-Wirtschaftsministerium. In den Niederlanden stellt das sogenannte „Comité van Toezicht (CvT)“ (der Kontroll- oder Überwachungsausschuss), welches die Qualität und Wirksamkeit der Programmumsetzung überwacht, das „funktionale Äquivalent“ zu den Prüfbehörden in den Bundesländern Deutschlands dar. Die Mitglieder des Überwachungsausschusses bestehen größtenteils aus Vertretern der Städte und Gemeinden.⁴³ Zudem sitzen Repräsentanten aus den Sozial- und Umweltverbänden, den Hochschulen und aus der Wirtschaft (KMU) im Überwachungsausschuss. Der unabhängige Vorsitzende des Überwachungsausschusses kommt aus der Verwaltungsbehörde. Die **Governance-Systeme** der hier betrachteten Bundesländer weisen auch über die Verortung von Verwaltungs-, Prüf- und Bescheinigungsbehörden hinaus Unterschiede auf. So variiert die Anzahl der **ZgS** zwischen Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen erheblich.

In **Bayern** ist eine Vielzahl unterschiedlicher Behörden und Stellen als ZgS beteiligt: von inhaltlich zuständigen in verschiedenen Landesministerien angesiedelten Fachreferaten bis hin zu den Bezirksregierungen in den Regionen sind insgesamt 14 obergeordnete Stellen (Bezirksregierungen, Landesministerien etc.) und ca. 59 Referate und Sachgebiete als ZgS im bayerischen VKS beteiligt.⁴⁴ Aufgrund einer thematischen Fokussierung der Förderinhalte wurde die Zahl der ZgS in der laufenden Förderperiode 2014-2020 aber reduziert. Im Zuge einer umfassenden Konzentration von Förderzuständigkeiten an den bayerischen Bezirksregierungen wurde die Anzahl von circa 69 ZgS auf weniger als die Hälfte verringert. Gleichzeitig verfügt das aktuelle bayerische VKS immer noch über eine relativ hohe Anzahl dieser Stellen, was die bayerische Philosophie einer in den Fachreferaten eingebetteten Förderung widerspiegelt. Hierdurch wird im Ergebnis eine engere Kopplung zwischen Fachpolitiken und EFRE-Förderung verfolgt.

In **Niedersachsen** hingegen werden alle EFRE- und ESF-Projekte von der NBank als zentraler ZgS abgewickelt. Letztgenannte NBank ist die Investitions- und Förderbank des Landes Niedersachsens

⁴¹ Die Niederlande ist in 4 OPs (Nord, Süd, West und Ost) eingeteilt. Das OP Ost-Niederlande besteht aus den Provinzen Gelderland und Overijssel. OP EFRE Region „Ost-Niederlande“, (<http://www.op-oost.eu/Organisatie-Managementautoriteit>).

⁴² In Niedersachsen gibt es eine einheitliche Bescheinigungsbehörde für die Strukturfondsinterventionen aus dem EFRE und dem ESF.

⁴³ Aus den Provinzen Gelderland und Overijssel.

⁴⁴ Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Medien, Energie und Technologie (2018): Operationelles Programm des EFRE im Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ Bayern 2014-2020. Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme. Stand 30.06.2018.

in der Form einer Anstalt des öffentlichen Rechts. Bereits in der Förderperiode 2007-2013 erfolgte die Reduzierung bzw. Zentralisierung auf die ZgS NBank, welche damit allein für die die Beratung und Bewilligung von aus EU-Mitteln finanzierten Förderprogrammen zuständig ist.⁴⁵ Mit der Gründung der NBank wurde im Wesentlichen die Bündelung der Förderprogramme einschließlich ihrer effizienteren Abwicklung verfolgt; zugleich implizierte diese Grundsatzentscheidung einen strukturellen Funktionsverlust der seinerzeit noch existierenden niedersächsischen Bezirksregierungen im Zuge der später erfolgten Verwaltungsreform.⁴⁶ Die NBank ist damit als einziges Förderinstitut des Landes verantwortlich für die Durchführung, Verwaltung und Abwicklung öffentlicher Fördermaßnahmen. Dies beinhaltet neben EU- auch Bundes- und Landesmittel aus unterschiedlichen Fördermaßnahmen.

Das **niederländische Multilevel-Governance-System** unterscheidet sich grundsätzlich vom Deutschen und wird deshalb kurz skizziert. Es besteht aus drei formalen Regierungsebenen: der nationalen Regierungsebene, den Provinzen und den Kommunen.⁴⁷ Alle drei Regierungsebenen verfügen über eine autonome Regulierungs- und Verwaltungsbefugnis in Bezug auf ihre eigenen inneren Angelegenheiten inklusive einer Steuerkompetenz. Dieses System umfasst auch zahlreiche formelle und informelle Kooperationsvereinbarungen über Verwaltungsgrenzen hinweg. Mehrere Merkmale verdeutlichen die starke Präsenz der Zentralregierung auf lokaler Ebene und beschränken die Autonomie und Kompetenzen der subnationalen Verwaltungseinheiten. Das niederländische Mehrebenen-Governance-System bezieht seine Stärke jedoch aus der vorherrschenden politischen Kultur, die Zusammenarbeit und Konsens durch gut entwickelte vertikale und horizontale Verbindungen betont.⁴⁸ ZgS in der Region Ost-Niederlande haben jedoch eine geringere Bedeutung in der Programmdurchführung im Vergleich zu den deutschen Bundesländern. Niederländische „Intermediaire instanties“ aus den Gemeinden auf der Provinzebene sowie Akteure aus der Zivilgesellschaft (Sozialpartner, Umwelt- und Wirtschaftsverbände etc.) haben eher eine konsultierende Funktion inne.

In **Nordrhein-Westfalen** bestehen aktuell 9 ZgS. Dies sind im Folgenden die Dezernate 34 in den Bezirksregierungen Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Köln, Münster, das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW, die Leitmarktagentur.NRW (Leitmarkt- und Klimaschutzwettbewerbe), die IHK Beratungs- und Projektgesellschaft mbH (IBP) und die Landes-Gewerbeförderungsstelle des nordrhein-westfälischen Handwerks e.V. (LGH). Die ZgS sind für die Ausführung der Aufgaben von der Beratung, Antragsannahme über die Bewilligung der Förderprojekte und -mittel bis hin zur Prüfung des Verwendungsnachweises zuständig. Die ZgS übernehmen damit für ihr Ressort die Koordinierungsfunktion und stellen auch die notwendigen Kontrollen sicher. In der Regel sind die ZgS für die Projektabwicklung von der Bewilligung bis zur Abrechnung zuständig. Das umfasst im Einzelnen:

- Beratung der Antragsteller
- Auswahl und Abschluss von Vorhaben inklusive der Bewirtschaftung der ihr zugewiesenen Mittel
- Sicherstellung der Erreichung der spezifischen Ziele und Ergebnisse der entsprechenden Prioritäten
- Verwaltungsprüfung und stichprobenhafte Vor-Ort-Prüfung von einzelnen Vorhaben

⁴⁵ Mit Ausnahme der Agrarförderung (inklusive des ELER).

⁴⁶ CIMA Institut für Regionalwirtschaft/Prognos AG (2018): Wissenschaftliche Evaluation und Fortentwicklung der regionalisierten Strukturpolitik in Niedersachsen unter besonderer Betrachtung des Südniedersachsenprogramms, (unveröffentlichter Bericht).

⁴⁷ Hinzu kommen eine funktionale Ebene (regionale Wasserbehörden) und eine Vielzahl von formalen und netzwerkbasieren Kooperationen. CCRE/CEMR (2016), Local and Regional Governments in Europe, S. 59.

⁴⁸ Maldonado et al.: Cohesion policy implementation, performance and communication, Flevoland province, the Netherlands, COHESIFY project, TU Delft.

- Erfassung und Pflege der Projektdaten in der BISAM-Datenbank

Nachfolgende Tabelle 8 fasst die zentralen Merkmale der VKS überblicksartig zusammen:

Tabelle 8: Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Bundesländer und der Ost-Niederlande im Überblick

Behörde / Stelle	Bayern	Niedersachsen	Ost-Niederlande	NRW
Verwaltungsbehörde	Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie, Abteilung 5: Investition, Finanzierung, Standortpolitik, Referat 51: Strukturpolitische Grundsatzfragen, EU-Strukturpolitik	Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und regionale Entwicklung (Referat 103) – Verwaltungsbehörde EFRE, ESF-Koordinierung	Provinzvorstand der Provinz Gelderland, Arnhem, Europäisches Programmsekretariat, Abteilung Subventionen	Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie, Referat V.1 „Verwaltungsbehörde für den EFRE, Zielwachstum und Beschäftigung, ESI-Fonds“
Bescheinigungsbehörde	Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie, Abteilung Z Zentrale Aufgaben, EU-Bescheinigungsbehörde	Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Referat 14 „Finanzdienstleistungen, NBank und EU-Bescheinigungsbehörde		Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie, Referat I.2 „Haushalt, BdH, Bescheinigungsbehörde EFRE“
Prüfbehörde	Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie, EU-Prüfbehörde	Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Referat Z2 „Haushalt, EU-Finanzkontrolle“	Comité van Toezicht (CvT), Überwachungsausschuss	Ministerium der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen, Referat IV B 2 „EU-Finanzkontrolle, Prüfbehörde (EFRE)“
Zwischengeschaltete Stellen	Summe: 14 obergereordnete Stellen (Bezirksregierungen, Landesministerien etc. und ca. 59 Referate und Sachgebiete	Summe: 1 (NBank)		Summe: 9 BezReg Arnsberg (Dezernat 34), BezReg Detmold (Dezernat. 34), BezReg Düsseldorf (Dezernat 34), BezReg Köln (Dezernat 34), BezReg Münster (Dezernat 34), Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW, Leitmarktagentur.NRW (Leitmarkt- und Klimaschutzwettbewerbe), IHK Beratungs- und Projektgesellschaft mbH (IBP), Landes-Gewerbeförderungsstelle des nordrhein-westfälischen Handwerks e.V. (LGH)

Prognos AG/DLR-PT (2019)

5.4 Bewertung erzielter Vereinfachungspotenziale in den Vergleichsländern

Zwischen den VKS der Vergleichsländer bestehen erhebliche Unterschiede, die jeweils im spezifischen Landeskontext gewachsen sind.

Mit Blick auf die **Governance-Strukturen** besteht ein zentraler Aspekt in der unterschiedlichen Anzahl der ZgS, wobei Bayern und Niedersachsen dabei in gewisser Weise Idealtypen für zentralisierte bzw. dezentralisierte Typen darstellen. Im Ergebnis lassen sich für beide Modelle sowohl Vor- als auch Nachteile identifizieren. Hierzu gehören die klare Sichtbarkeit und eindeutige Zuständigkeiten im zentralisierten Modell. Ferner kommt ein von der Prognos AG erstelltes Gutachten zu dem Schluss, dass die durch die Bündelung von Zuständigkeiten in der Staatskanzlei die Koordination von EU-Mitteln mit anderen Fördermitteln (Bund, Land, Kommunen) sowohl im Bereich der EFRE/ESF-Förderung als auch bei den ELER-Mitteln dazu beiträgt, Doppelstrukturen und ineffiziente Förderung zu vermeiden.⁴⁹ Das dezentralisierte bayerische Modell hingegen bietet den Vorteil einer Abwicklung der Förderung durch nachgeordnete Behörden des Freistaates sowie deren entsprechende Präsenz in der Fläche des Landes für die Begünstigten. Darüber hinaus wird in Bayern eine starke Einbettung der EFRE-Förderung in die jeweiligen Fachpolitiken verfolgt, was hier wiederum die Einbindung zahlreicher Fachreferate mit dem Status von ZgS zur Folge hat.

Umgekehrt verfolgt der Freistaat eine Bündelungsstrategie bei der **Beratung** von (potenziellen) Antragstellern mit dem „Haus der Forschung“-Ansatz. NRW verfolgt hier mit der Leitmarktagentur in verschiedenen Förderkontexten einen ähnlichen Ansatz. Dieser ist grundsätzlich als positiv zu bewerten, da hierdurch auf spezifischen Fördergebieten Expertise gebündelt und Sichtbarkeit für Außenstehende geschaffen wird.

Daneben zeigt sich in den Ländern Niedersachsen und Bayern Folgendes hinsichtlich des VKS-Strukturelements **Prüfbehörde**: In Bayern ist diese im selben Ministerium als eigenständige Stabsstelle angesiedelt. Dabei hat insbesondere ein mit der Bayerischen VB geführtes Hintergrundgespräch verdeutlicht, dass mit dieser institutionellen Anordnung auch eine verbesserte Koordination in der Verwaltungspraxis einhergegangen ist. Dies beinhaltet eine aktive Koordination zwischen den Behörden in kritischen Fragestellungen der Prüfung und die pragmatische Vereinbarung von Checklisten, wodurch in der Förderpraxis der präventive Charakter von Prüfungen gestärkt werden konnte. Eine derartige Herangehensweise wird auch durch die High Level Group on Simplification empfohlen.⁵⁰ In Niedersachsen sitzen beide Behörden zwar mittlerweile in unterschiedlichen Ministerien, gleichwohl werden die enge Zusammenarbeit und das positive Vertrauensverhältnis beider Behörden als Erfolgsfaktor hervorgehoben, damit die geschilderte aktive Koordination gelingt.

Weitere in den Vergleichsländern genutzte Vereinfachungsinstrumente stellen **E-Cohesion und vereinfachte Kostenoptionen (VKO)** dar. Mit Blick auf Letztere wurden in Niedersachsen gemischte Erfahrungen gemacht. Einerseits konnten erhebliche Verringerungen der Aufwände für Begünstigte erzielt werden. Andererseits stellten Unregelmäßigkeiten bei den Produktivstundennachweisen die Verwaltungsbehörde vor Herausforderungen. Nichtsdestotrotz wird dieser Vereinfachungsansatz

⁴⁹ CIMA Institut für Regionalwirtschaft/Prognos AG (2018): Wissenschaftliche Evaluation und Fortentwicklung der regionalisierten Strukturpolitik in Niedersachsen unter besonderer Betrachtung des Südniedersachsenprogramms, (unveröffentlichter Bericht).

⁵⁰ Die „High Level Group on Simplification“ (HLG) empfiehlt generell einen intensivierten Dialog zwischen VB und PB, um präventiv Checklisten und Verfahrensweisen zu standardisierten Kostenoptionen zu erarbeiten und redundante Prüfschleifen auszuräumen. Die HLG erkennt an, dass in einigen Mitgliedstaaten und Programmen pragmatische Lösungen gefunden wurden, die das Problem angehen. Zu den Schlüsselementen solcher bewährter Verfahren gehören eine gute Zusammenarbeit und ein guter Kommunikationskanal zwischen Verwaltungs- und Prüfbehörden sowie Überprüfungen des Qualitätsmanagements, auf die sich die Prüfbehörden bei ihrer Arbeit verlassen können. European Union (2017): Final conclusions and recommendations of the High Level Group on Simplification for post 2020.

weiterverfolgt, eine Weiterentwicklung der Umsetzung der VKO wird einer Rückkehr zu „Spitzabrechnungen“ vorgezogen. Auch in den Niederlanden wurden VKO im OP-Oost implementiert, gleichwohl stellten hier Konflikte mit der Prüfbehörde bzw. mit der EU-Kommission signifikante Hindernisse bei der Umsetzung dar. Darüber hinaus zeigten sich Kompatibilitätsprobleme hinsichtlich der jeweiligen Höchstsätze der Pauschalen und der Bedarfe bereits genutzter Abrechnungssysteme an niederländischen Hochschulen.

Mit Blick auf **e-Cohesion Instrumente** konnten in der niederländischen Region sehr positive Ergebnisse durch eine weitreichende Einführung von e-Cohesion-Systemen gemacht werden, welche die Antrags- und Durchführungsphase abdecken. Die elektronische Einreichung von Anträgen und Ausgabennachweisen hat hier laut zuständiger VB zu einer deutlichen Aufwandsreduktion bei allen Beteiligten geführt. Für die Zukunft wird geplant, ein Statusmonitoring der Bearbeitungsprozesse in die Online-Systeme zu integrieren, um so Komfort und Transparenz für Begünstigte weiter zu steigern sowie ebenfalls individuelle Rückfragen zum Bearbeitungsstatus zu reduzieren. In Niedersachsen liegen hierzu ebenfalls positive Erfahrungen vor, gleichzeitig unterstreichen die Erfahrungen im laufenden Prozess den generellen Bedarf, elektronische Datenaustauschsysteme unter Einbeziehung der Nutzer laufend zu optimieren. Diese identifizieren in der (regelmäßigen) Anwendung häufig Weiterentwicklungspotenziale, und tragen so zu einer gesteigerten „usability“ des Systems bei.

6 Optionen für die Vereinfachung des OP EFRE in NRW

Auf Basis der Analyse von Prozessen, der rechtlichen Rahmenbedingungen und der komparativen Analysen werden in diesem abschließenden Kapitel unterschiedliche **Optimierungsoptionen für die Vereinfachung** der Verwaltung des OP EFRE in NRW entwickelt. Diese Optionen stützen sich auf umfangreiche empirische Analysen, inklusive einer Online-Befragung von Zuwendungsempfängern mit rund 400 Antworten, über 30 Expertengesprächen sowie drei Expertenworkshops.

Insgesamt wurden **acht Vereinfachungsoptionen** identifiziert und beschrieben. Die nachfolgende Tabelle 9 fasst diese Optimierungsoptionen für die Vereinfachung des EFRE in NRW überblicksartig zusammen. Die einführende Option stellt in diesem Zusammenhang eine breite, gesamtübergreifende Empfehlung dar; die darauffolgenden Optionen mit den Nummern 1 bis 8 adressieren spezifischere Verfahrenselemente.

In Kapitel 6.1 (Fokus: Prozesse) und Kapitel 6.2 (Fokus: Strukturen) werden die mit den einzelnen Optionen verbundenen Kernbefunde sowie die zugehörigen Kurzbeschreibungen weiter konkretisiert. Darüber hinaus werden die einzelnen Optionen in den Kontext

- a) bereits in NRW vereinbarter Vereinfachungen sowie
- b) der durch die EU-Kommission formulierten Vereinfachungsempfehlungen für die neue Förderperiode 2021-2027

eingebettet. Abschließend werden für jede Option Abwägungsaspekte für die Umsetzung in NRW diskutiert (c).

Kapitel 6.3 schließt mit einem Ausblick auf die neue Förderperiode 2021-2027.

Tabelle 9: Überblick über die Optionen zur Vereinfachung des EFRE in NRW

Nr.	Option	Kurzbeschreibung des Kernbefunds	Kurzbeschreibung der Option
	Übergreifend: Optimierung der Bearbeitungsprozesse in der Durchführungsphase	Viele ZE attestieren dem OP EFRE in NRW (und darüber hinaus) einen zu hohen Bearbeitungs- und Verwaltungsaufwand. Der administrative Aufwand bei der Durchführung von EFRE-Projekten wird, insbesondere im Vergleich zu anderen Programmen (u. a. Bundesförderung), als deutlich höher wahrgenommen und hält potenzielle Antragsteller von einer tatsächlichen Antragstellung ab.	Der Verwaltungsaufwand für ZE könnte auf verschiedenen Wegen verringert werden. Dazu gehören die Prüfung einer Verkürzung der Formulare sowie verbesserte Erläuterungen bei komplexen Punkten. Auch die Reduzierung des Aufwands durch die Bündelung von Einzelunterschriften würde den Aufwand der ZE verringern. Während der Umsetzungsphase der Projekte könnte der administrative Aufwand auch durch eine Erleichterung des Umgangs mit Originalbelegen und Beleglisten verringert werden.
1.	Vereinfachter Umgang mit Originalbelegen in Zuwendungsverfahren des OP EFRE NRW	Für ZE entsteht durch die Pflicht zur Vorlage von Originalbelegen bei Mittelabruf- und Nachweisprüfungen ein hoher Bearbeitungs- und Verwaltungsaufwand. Die Verwaltungsstellen sind verpflichtet, alle Belege im Original zu prüfen sowie die geprüften Originalbelege zu kennzeichnen. Die Förderverfahren werden dadurch aufwendig und langsam.	Vereinfachungspotenzial liegt in einer deutlicheren Regelung in den VV-LHO sowie in einer Anpassung der Allgemeinen Nebenbestimmungen. Die konsequente Nutzung von einfachen VN kann die Menge an vorzulegenden Originalbelegen deutlich reduzieren. Eine weitere Vereinfachung bietet die Anwendung einer neuen Definition für ‚Originalbeleg‘.
2.	Absicherung von Vergabeverfahren durch Kompetenzaufbau und Beratung	Vergabeverfahren innerhalb von Zuwendungen sind signifikant fehleranfällig. Die Fehlerbearbeitung bei Vergabeverstößen wird zudem erschwert durch unterschiedliche Regelungen in Bezug auf die Rechtsfolgen von Verstößen.	Für private ZE kann eine Neufassung der Regelungen, nach welchen Vergabevorschriften anzuwenden sind, Erleichterungen schaffen. Bei allen ZgS könnte mindestens ein Bearbeiter für Vergabeverfahren im Bereich der Zuwendungen geschult werden.
3.	Bedürfnisbezogene Anpassung und stärkere Differenzierung bei der Anwendung von Pauschalen	Die Pauschalen für Gemein- und Personalausgaben werden grundsätzlich begrüßt und haben vor allem in der Antragsphase den Aufwand erleichtert.	Die Pauschalen können auf Gemein- und Personalausgaben begrenzt bleiben. Die Pauschalen für Personal sollten aus Sicht der ZE und ZgS stärker differenziert werden. Es wird empfohlen, diese Möglichkeiten unter Abwägung von Aufwand und Nutzen zu prüfen. Bei der rechtlichen Einführung sollte eine angemessene Regelungsebene (EFRE-RRL oder Nebenbestimmungen) gewählt werden.
4.	Optimierung von Prüfprozessen durch bessere Koordinierung von Prüf- und Verwaltungsbehörde	Die Koordinierungsqualität zwischen Prüf-, Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörde wird durch die institutionelle Nähe der Behörden positiv beeinflusst. Die verschiedenen Prüfprozesse, die mit der Umsetzung des OP EFRE verbunden sind, sind sehr aufwendig für die geprüften Einrichtungen. Bemängelt wurde	Eine frühere Einbindung und ein intensiverer Austausch zwischen der Verwaltungsbehörde und den ZgS mit der Prüfbehörde würden den mit den Prüfprozessen verbundenen Aufwand deutlich verringern. Das Erfordernis von Vor-Ort-Prüfungen bei bestimmten Programmlinien wäre zu prüfen. Auch die Prüfdichte könnte ggf. verringert werden.

		die fehlende Abstimmung zwischen den Prüfinstanzen von Land und EU.	
5.	Stärkung der internen Verwaltungskommunikation durch Konkretisierung und Vereinfachung des VKS	Die Untersuchung der Verwaltungsprozesse im OP EFRE hat gezeigt, dass Verbesserungspotenziale beim Informationsaustausch der verwaltungsseitig beteiligten Akteure bestehen. Dies betrifft v. a. die Kommunikation zwischen der Verwaltungsbehörde und den ZgS. Das Wissensmanagement über alle beteiligten Verwaltungsakteure hinweg kann auch verstärkt werden.	Ein erster Schritt zur Stärkung der internen Verwaltungskommunikation könnte die Auswertung der Protokolle des AK ZgS sein. Diese enthalten zahlreiche Regelungen bei der Umsetzung des OP EFRE, die über den konkreten Anlass beim AK ZgS hinaus relevant sind. Die Kommunikation und der Austausch von Dokumenten könnte über die gemeinsame Nutzung von Online-Werkzeugen, wie beispielsweise einer webbasierten Plattform zur Online-Kollaboration, verbessert werden. Damit wäre für alle Beteiligten ein gemeinsamer Wissensstand für die Programmumsetzung schneller zu erreichen.
6.	Zentrale Gestaltung der Kofinanzierung im OP EFRE NRW	Die Verzögerungen bei der Bewilligung neuer Projekte resultieren teilweise aus einer verspäteten Bereitstellung der Kofinanzierung über Landesmittel.	Die Landesmittel sind nicht immer zum gebotenen Zeitpunkt verfügbar. Eine Möglichkeit, dieses Hindernis zu verringern, wäre die Zusammenführung der Kofinanzierungsmittel des Landes in ein ressortübergreifendes „Gemeinschaftsbudget“.
7.	Verbesserung der Beratung durch klarere Aufgabenzuschnitte und höhere Transparenz des Verfahrens	Die Qualität der Beratung ist hoch und weist nur stellenweise Optimierungspotenziale auf. Die Bearbeitungsprozesse könnten deutlich beschleunigt werden, wenn die Quellen für Zeitverluste in der Antrags- und Bewilligungsphase, aber auch in der Durchführungsphase, verringert würden. Ursächlich für Zeitverluste sind häufig Unklarheiten aufseiten der ZE über Förderquoten, Fördertatbestände und die weiteren Rahmenbedingungen der Förderung.	Bereits in den Ausschreibungstexten für Wettbewerbe und Aufrufe sollten Hinweise auf die jeweiligen Förderquoten und Rahmenbedingungen transparent und nachvollziehbar dargestellt sein. Zudem sollten ZE frühzeitige und bessere Informationen über Dauer und Ablauf des Verfahrens erhalten.
8.	Weiterentwicklung von BISAM2020-EFRE	Die aktuell genutzte Datenbank BISAM2020-EFRE scheint aus Sicht der ZgS weiter ausbaufähig zu sein. Eine Weiterentwicklung der Datenbank in technischer und inhaltlicher Hinsicht würde die ZgS bei der Programmumsetzung unterstützen.	Die Verbesserung von BISAM2020-EFRE dient der Effizienzsteigerung bei der Programmabwicklung. Im Sinne der Verwaltungsvereinfachung wäre zudem zu prüfen, ob BISAM2020-EFRE für jede Förderlinie des OP EFRE zum Einsatz kommen muss oder ob für Vorhaben der standardisierten Einzelförderung eine vereinfachte Datenbank genutzt werden kann.

6.1 Ableitung von Potenzialen zur Vereinfachung & Verschlankung der Verwaltungsprozesse im OP EFRE NRW

Übergreifende Vereinfachungsoption: Gesamthafter Optimierungsansatz der Bearbeitungsprozesse in der Durchführungsphase mit Fokussierung auf e-Cohesion

Kurzbeschreibung des Kernbefunds:

Viele ZE attestieren dem OP EFRE NRW (und darüber hinaus) einen zu hohen Bearbeitungs- und Verwaltungsaufwand, wie in Kapitel 4 dargelegt. Der administrative Aufwand bei der Durchführung von EFRE-Projekten wird als deutlich höher wahrgenommen als in anderen Programmen (u. a. Bundesförderung) und hält potenzielle Antragsteller von einer tatsächlichen Antragstellung ab.

Kurzbeschreibung der Option:

Der Verwaltungsaufwand für ZE könnte auf verschiedenen Wegen verringert werden. Dazu gehören etwa die Prüfung, ob Formulare verkürzt werden können sowie verbesserte Erläuterungen bei komplexen Punkten, wie z. B. bezüglich des Umgangs mit dem Vergaberecht (vgl. Kapitel 3). Während der Umsetzungsphase der Projekte könnte der administrative Aufwand auch durch eine Erleichterung des Umgangs mit Originalbelegen und Beleglisten verringert werden. Auch die Bündelung der benötigten Unterschriften könnte den Bearbeitungsaufwand verringern.

In anderen Förderprogrammen werden die Regeln durch die befragten ZE als weniger aufwendig eingeschätzt. Dies betrifft vor allem Programme des Bundes. Ggf. lassen sich hier Beispiele für Best-Practices identifizieren. Auch der Umfang und die Häufigkeit der Vor-Ort-Prüfungen könnten sich an Verfahren anderer Förderprogramme orientieren.

In den analysierten Vergleichsregionen Niedersachsen und Ost-Niederlande (vgl. Kapitel 5) werden bereits jetzt Online-Tools zur vereinfachten Programmdurchführung eingesetzt. Über diese Plattformen können nicht nur Anträge, sondern auch Zahlungsnachweise in laufenden Projekten eingereicht werden. Die VB des OP Ost-Niederlande plant zudem, ein Online-Monitoring der Zahlungsprozesse für die Begünstigten einzuführen, um die Transparenz über die Abläufe weiter zu steigern.

a) Referenz zu bereits vereinbarten Vereinfachungen

Zwischen dem MWIDE und dem FM wurden im Jahr 2018 einige Vereinfachungen vereinbart, die zum einen den Verzicht auf die Vorlage von Originalbelegen bei der Verwendungsnachweisprüfung betreffen und zum anderen Vereinfachungen beim Vergaberecht vorsehen (vgl. Kapitel 3).

b) Referenz zu Vereinfachungsvorschlägen der KOM

Mehrere Handlungsempfehlungen im Handbuch zu Vereinfachungsmaßnahmen der Kommission adressieren Aspekte der Verbesserung von Bearbeitungsprozessen. Dies betrifft unter anderem die Förderung der Anwendung vereinfachter Kostensoptionen von Beginn an, die umfangreichere

Nutzung vereinfachter Kostenoptionen („VKO“; vgl. Option 4) sowie die eindeutige Belegaufbewahrungsfrist für Begünstigte.

Die „High Level Group on Monitoring Simplification“ (HLG) der EU-Kommission empfiehlt zudem den stärkeren Einsatz von e-Government und e-Cohesion mitsamt dem Aufbau von IT-Systemen sowie die Einführung von digitalen Technologien, um die Verwaltungskosten zu reduzieren.⁵¹ E-Government und e-Cohesion (v. a. elektronisches Datenmanagement und Datenspeicherung etc.) beinhalten laut Aussagen der Europäischen Kommission ein großes Vereinfachungspotenzial und haben einen Bürokratieabbau für ZE zur Folge.

c) Abwägungsaspekte für die Umsetzung

Die Betrachtung des Bearbeitungsaufwands muss nach dem Förderschwerpunkt, den gewählten Verfahren (z. B. ein- oder zweistufige Verfahren, Wettbewerbe) und der jeweiligen Zielgruppe differenziert werden. Die Bedingungen sind in jedem Auswahlverfahren spezifisch, sodass eine pauschale Beurteilung des Aufwands schwer möglich ist. Das Potenzial von Verfahrensverkürzungen ist jeweils unter den spezifischen Bedingungen zu berücksichtigen. Zudem darf durch die Vereinfachung kein Verlust von Korrektheit entstehen. Maßnahmen der Vereinfachung zur Verringerung des administrativen Aufwands sollten daher stets in Abwägung zwischen der Allgemeingültigkeit der Regelungen über verschiedene Auswahlverfahren hinweg und ihrer passgenauen Ausrichtung auf ein bestimmtes Auswahlverfahren umgesetzt werden.

Um den administrativen Aufwand für ZE in EFRE-Projekten zu verringern, wären die Prüfung und ggf. Überarbeitung der vorhandenen Unterlagen im Sinne einer Vereinfachung ein sinnvoller Weg. Zwar wurden mit Beginn der neuen Förderperiode bereits die Formulare vereinheitlicht. Eine in den vertiefenden Interviews jedoch häufig getätigte Aussage seitens der ZE war, dass die Unterlagen und Formulare insbesondere für KMU zu komplex seien. In Verbänden übernehmen häufig Hochschulen die Aufgabe, den beteiligten KMU die Modalitäten der Beteiligung zu erklären und diese zu unterstützen. Eine Vereinfachung der Unterlagen wäre damit für alle Beteiligten seitens der ZE vorteilhaft und könnte auch den Erklärungsbedarf aufseiten der ZgS verringern. Außerdem würde die Umsetzung der Vereinbarungen zwischen MWIDE und dem FM über den Umgang mit Originalbelegen und den Vereinfachungen beim Vergaberecht einen weiteren Schritt in Richtung Vereinfachung darstellen. Erfahrungen aus NRW und anderen Bundesländern zeigen jedoch auch, dass e-Cohesion Systeme laufender Weiterentwicklung und „Pflege“ im Betrieb bedürfen und unter Einbeziehung der Expertise der Nutzer optimiert werden sollten.

⁵¹ Metis (2016): Research for Regi Committee – E-Cohesion.

Vereinfachungsoption 1: Vereinfachter Umgang mit Originalbelegen im Zuwendungsverfahren des OP EFRE NRW

Kurzbeschreibung des Kernbefunds:

Für ZE entsteht durch die Pflicht zur Vorlage von Originalbelegen bei Mittelabruf- und Nachweisprüfungen ein hoher Bearbeitungs- und Verwaltungsaufwand. Die ZgS sind verpflichtet, alle Belege im Original zu prüfen sowie die geprüften Originalbelege zu kennzeichnen. Die Förderverfahren werden dadurch aufwendig und langsam.

Kurzbeschreibung der Option:

Vereinfachungspotenzial liegt in einer deutlicheren Regelung in den VV-LHO sowie in einer Anpassung der zugehörigen Allgemeinen Nebenbestimmungen. Anpassungen in den VV-LHO, der ANBest-P und ANBest-EFRE nach dem Vorbild der VV-BHO sowie die konsequente Nutzung von einfachen VN gemäß VV Nr. 11.1.3 zu § 44 LHO kann die Menge an vorzulegenden Originalbelegen deutlich reduzieren.

ZE können mit Mittelabrufen und Nachweisen Beleglisten vorlegen. Die ZgS können aufgrund der Liste Belege stichprobenhaft auswählen und bei den ZE zur Prüfung anfordern.

Die Kennzeichnungspflicht für geprüfte Belege kann über eine geringfügige Änderung der VV-LHO (VV Nr. 11.1.3 zu § 44 LHO: Streichung des Teilsatzes „...vorgelegte Belege sind nach Einsichtnahme mit einem Prüfvermerk zu versehen.“) aufgehoben werden. Diese Änderung ist bereits geplant.

Da Bewilligungsbehörden verpflichtet sind, ihre Prüftätigkeit angemessen zu dokumentieren, kann diese Dokumentation im Prüfvermerk bzw. auf den zugehörigen Formularen sowie den Beleglisten vorgenommen werden.

Eine weitere Vereinfachung bietet die Anwendung einer neuen Definition für „Originalbeleg“. Unter Berücksichtigung von Art. 140 Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 können grundsätzlich auch Belege als Originale anerkannt werden, die nach den Grundsätzen zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD) elektronisch aufbewahrt werden oder gemäß Abgabenordnung (AO) anerkannt werden können.

1a) Referenz zu bereits vereinbarten Vereinfachungen

Bei der Projektförderung des Landes NRW soll künftig auf die Vorlage von Originalbelegen verzichtet werden. Stattdessen werden Beleglisten angefordert und geprüft. Originale sollen bei Bedarf nur stichprobenhaft angefordert werden. Elektronisch aufbewahrte Belege sollen ebenfalls als Originale anerkannt werden.

1b) Referenz zu Vereinfachungsvorschlägen der KOM

Die Vereinfachungsvorschläge der Europäischen Kommission betreffen nicht die Verwendung von Originalen im Zuwendungsverfahren.

1c) Abwägungsaspekte für die Umsetzung

Wenige Anpassungen in den VV-LHO, der ANBest-P und ANBest-EFRE können deutliche Erleichterungen im Zuwendungsverfahren schaffen. Allerdings ist dabei zu bedenken, dass diese Anpassungen ggf. einen umfangreichen Abstimmungsbedarf erfordern. Änderungen in den VV-LHO und ANBest-P würden zudem alle Zuwendungen des Landes NRW betreffen. Mögliche Folgen sollten berücksichtigt werden.

Die Prüfung von Beleglisten reduziert die Menge an vorzulegenden Originalbelegen in großem Maße. Es erhöht jedoch das Risiko, dass bei Prüfungen und Kontrollen Fehler übersehen werden.

Die Verwendung einer neuen Definition für „Originalbeleg“ öffnet die Förderverfahren für elektronisch aufbewahrte Belege. Dabei sollte beachtet werden, dass in der Verwaltung angemessene Strukturen für elektronische Verwaltungsverfahren (technische Ausstattung und fortgebildetes Personal) zur Unterstützung einer effizienten Umsetzung geschaffen werden.

Vereinfachungsoption 2: Absicherung von Vergabeverfahren durch Kompetenzaufbau und Beratung

Kurzbeschreibung des Kernbefunds:

Vergabeverfahren innerhalb von Zuwendungen sind signifikant fehleranfällig. Die Fehlerbearbeitung bei Vergabeverstößen wird zudem erschwert durch unterschiedliche Regelungen in Bezug auf die Rechtsfolgen von Verstößen.

Kurzbeschreibung der Option:

Für private ZE kann eine Neufassung der Regelungen, nach welchen Vergabevorschriften anzuwenden sind, Erleichterungen schaffen. Über die Neuregelung in Nr. 1.1 und Nr. 3.1 ANBest-EFRE kann die Anzahl der von ZE durchzuführenden Vergabeverfahren reduziert werden.

Bei allen ZgS könnte mindestens ein Bearbeiter für Vergabeverfahren innerhalb von Zuwendungen geschult werden.

Unterstützend für die Beratungsleistung der ZgS und hilfreich für Antragsteller und ZE kann eine Handreichung zu Vergabeverfahren sein, die alle wichtigen Grundlagen für Vergabeverfahren innerhalb von Zuwendungen umfasst und regelmäßig aktualisiert wird.

Bei der Bestimmung von Rechtsfolgen bei Vergaberechtsverstößen sind in NRW mit dem NRW-Runderlass sowie dem KOM-Beschluss zwei Rechtsgrundlagen zu beachten, die nicht konsistent sind. Die durch europäische Mittel kofinanzierten Zuwendungen können aus dem Geltungsbereich des NRW-Runderlasses herausgenommen, stattdessen kann der KOM-Beschluss im NRW-Runderlass als Grundlage für die Ermessenslenkung eingeführt werden (vgl. Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen über Richtlinien zur Rückforderung von Zuwendungen bei schweren Vergabeverstößen vom 23.11.2006 mit Änderung vom 02.01.2017).

2a) Referenz zu bereits vereinbarten Vereinfachungen

Für private ZE ist eine Neufassung der einschlägigen Regelungen geplant. Unabhängig vom jeweiligen Auftragswert soll die Höhe der Gesamtzuwendung maßgeblich sein. Ferner ist geplant, die Rechtsfolgen bei Vergaberechtsverstößen innerhalb von Zuwendungen zu „entschärfen“.

2b) Referenz zu Vereinfachungsvorschlägen der KOM

Die Vereinfachungsvorschläge der Europäischen Kommission betreffen nicht die Vereinfachung von Vergabeverfahren.

2c) Abwägungsaspekte für die Umsetzung

Die Neufassung der Regelungen schafft Erleichterungen für private ZE und reduziert die Anzahl der von ZE durchzuführenden Vergabeverfahren. Dabei sollte beachtet werden, dass die Änderungen eine Ausstrahlungswirkung auf alle Zuwendungen des Landes NRW entwickeln können. Die möglichen Folgen sollten im Grundsatz bzw. im Einzelfall geprüft werden.

Das Wissen über Vergabeverfahren kann in den Förderverfahren professionalisiert werden. Der entstehende Aufwand für die Schulung von Mitarbeitenden ist zu berücksichtigen.

Eine Handreichung zu Vergabeverfahren ermöglicht einen schnellen und umfassenden Überblick über rechtssichere Vergabeverfahren. Bestehende Instrumente können als Grundlage dienen und den Bedürfnissen der ZE angepasst werden. Der regelmäßig entstehende Aufwand für die Erstellung und Pflege einer solchen Handreichung sollte dabei berücksichtigt werden.

Bei einer Harmonisierung der Rechtsfolgen bei Vergaberechtsverstößen ist zu beachten, dass der betreffende KOM-Beschluss aus dem Jahr 2013 stammt und ggf. eine Aktualisierung angestrebt wird.

Vereinfachungsoption 3: Bedürfnisbezogene Anpassung und stärkere Differenzierung bei der Anwendung von Pauschalen

Kurzbeschreibung des Kernbefunds:

Die Pauschalen für Gemein- und Personalausgaben werden grundsätzlich begrüßt und haben vor allem in der Antragsphase den Aufwand erleichtert.

Kurzbeschreibung der Option:

Die Pauschalen können auf Gemein- und Personalausgaben begrenzt bleiben. Die Pauschalen für Personal sollten aus Sicht der ZE und ZgS stärker differenziert werden. Es wird empfohlen, diese Möglichkeiten unter Abwägung von Aufwand und Nutzen für die einzelnen beteiligten Akteure zu prüfen. Falls die Einführung einer Sachausgabenpauschale angestrebt wird, sollte vorher geprüft werden, ob tatsächlich ein Mehrwert unter Berücksichtigung aller Förderphasen von der Antragstellung über die Bewilligung und Projektüberwachung bis hin zum Nachweis der Verwendung für die Förderprogramme entsteht. Bei der rechtlichen Einführung sollte eine angemessene Regelungsebene (EFRE-RRL oder Nebenbestimmungen) gewählt werden.

3a) Referenz zu bereits vereinbarten Vereinfachungen

Über die Nutzung weiterer Pauschalen bei der Umsetzung des OP EFRE wurden keine Vereinbarungen zwischen MWIDE und FM getroffen.

3b) Referenz zu Vereinfachungsvorschlägen der KOM

Die EU-Kommission schlägt unter der Nr. 43 „Umfangreichere Nutzung vereinfachter Kostenoptionen („VKO“)“ den verstärkten Einsatz von Pauschalen vor.

Auch die HLG befürwortet die umfangreichere Nutzung vereinfachter Kostenoptionen. Anstatt die tatsächlichen Ausgaben auf der Grundlage von Rechnungen zu erstatten, sollte die Zahlung immer mehr auf pauschaler Erstattung, Standardeinheitskosten oder Pauschalbeiträgen basieren. VKO können ausgeweitet werden, indem Regeln und Berechnungsmethoden vereinfacht und mehr Standardoptionen vorgesehen und diese für Vorgänge mit kleineren Beträgen vorgeschrieben werden. VKO reduzieren nicht nur Bürokratie im Zusammenhang mit Überprüfungen, sondern reduzieren auch das Fehlerrisiko. Die Verwendung von VKO sollte die Gesamtverwaltungskosten um ca. 25 % senken.⁵²

3c) Abwägungsaspekte für die Umsetzung

Grundsätzlich sollte die Anwendung von VKO in der Förderperiode 2021-2027 aus Sicht der ZE weiter verstärkt im EFRE zur Anwendung kommen. Ihre Nutzung verlangt eine frühzeitige Prüfung

⁵² Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung (2018): Handbuch zu Vereinfachungsmaßnahmen, 80 Vereinfachungsmaßnahmen in der Kohäsionspolitik 2021-2027, S. 5.

auf ihren tatsächlichen Mehrwert und die Umsetzbarkeit im Kontext der heterogenen Fördermaßnahmen im EFRE, denn die Erleichterung bei der Antragstellung wird dadurch gemindert, dass stärker differenzierte Pauschalen aufwendig plausibilisiert werden müssten.

Um die Nutzung von Personalpauschalen weiter zu erleichtern, sollte geprüft werden, ob die Leistungsgruppen stärker differenziert werden können. Die Auswertung der Interviewergebnisse hat gezeigt, dass die Verwendung von Pauschalen in der Projektförderung den Kontroll- und Prüfungsaufwand in der Durchführungs- und Abschlussphase von Projekten offenbar reduzieren. Allerdings wurde auch über Probleme und einen höheren Aufwand in der Antrags- und Bewilligungsphase berichtet.

In Bezug auf die Einführung einer neuen Pauschale für Sachausgaben bedeutet dies einen signifikanten Aufwand für die Verwaltung. Zudem besteht durch neue Regelungen in delegierten Verordnungen der KOM ggf. weiterer Anpassungs- und Änderungsdruck für nationale Regelungen sowie die Verwaltungsverfahren. Die Einführung einer Sachausgabenpauschale ist nur dann sinnvoll, wenn die Vorteile über alle Förderphasen hinweg tatsächlich überwiegen und für das jeweilige Förderprogramm einen Mehrwert schaffen.

6.2 Ableitung von Potenzialen zur Vereinfachung & Verschlinkung der Strukturen

Vereinfachungsoption 4: Optimierung von Prüfprozessen durch bessere Koordination von Prüf- und Verwaltungsbehörden

Kurzbeschreibung des Kernbefunds:

Die Koordinierungsqualität zwischen Prüf-, Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörde wird durch die institutionelle Nähe der Behörden positiv beeinflusst (vgl. Kapitel 5).⁵³ Die verschiedenen Prüfprozesse, die mit der Umsetzung des OP EFRE NRW verbunden sind, sind sehr aufwendig für die geprüften Einrichtungen. Bemängelt wurde die fehlende Abstimmung zwischen den Prüfinstanzen von Land und EU.

Kurzbeschreibung der Option:

Eine frühere Einbindung und ein intensiverer Austausch zwischen der Verwaltungsbehörde und den ZgS mit der Prüfbehörde würden den mit den Prüfprozessen verbundenen Aufwand deutlich verringern. Dazu gehört die Transparenz bei Prüfkriterien, die dazu beitragen kann, Beanstandungen im Vorfeld zu vermeiden oder auszuräumen. Die Erfordernis von Vor-Ort-Prüfungen bei bestimmten Programmlinien und die Notwendigkeit der aktuellen Prüfdichte insgesamt sollten geprüft werden (vgl. Kapitel 2).

Es wird übereinstimmend in den Vergleichsregionen (vgl. Kapitel 5) berichtet, dass sich eine größere institutionelle Nähe zwischen Verwaltungs-, Prüf- und Bescheinigungsbehörde positiv auf Koordinierungen, Prüfprozesse und Verfahrensabläufe auswirkt. So führt ein intensiverer Austausch zwischen VB und PB zu verbesserten Absprachen und mehr Transparenz hinsichtlich der Prüfungen. Ferner wird hierdurch der präventive Charakter von Prüfungen gestärkt. Daher wäre eine Überprüfung einer Erhöhung der institutionellen Nähe von Prüf-, Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörde durch eine formelle Reorganisation oder ministerielle Umstrukturierung aus gutachterlicher Sicht empfehlenswert.

4a) Referenz zu bereits vereinbarten Vereinfachungen:

In NRW ist die Prüfbehörde im Finanzministerium und die Bescheinigungsbehörde im Wirtschaftsministerium angesiedelt. Nach derzeitigem Stand ist in NRW keine institutionelle Umstrukturierung der verschiedenen Behördensitze geplant.

⁵³ In Niedersachsen und in Bayern sind sowohl die Bescheinigungs- als auch die Prüfbehörde im Wirtschaftsministerium angesiedelt. In Nordrhein-Westfalen sind die Verwaltungs- und die Prüfbehörde hingegen in zwei verschiedenen Landesministerien (die VB im Wirtschaftsministerium, die Prüfbehörde im Finanzministerium) angesiedelt. Das Hintergrundgespräch mit der bayerischen VB zeigt, dass die institutionelle Nähe dieser Behörden dort zu einer verbesserten Koordination und damit einhergehenden verbindlichen Absprachen beiträgt, wodurch insgesamt der präventive Charakter von Prüfungen gestärkt werden kann. Diese durch institutionelle Nähe gestärkte Koordination und das einhergehende Ergebnis spiegeln zudem aktuelle Empfehlungen der HLG zum Verhältnis von VB und PB wider.

4b) Referenz zu Vereinfachungsvorschlägen der Europäischen Kommission:

Eine Optimierung der Prüfprozesse wird auch von der Kommission mit den Empfehlungen „Nr. 52: Reduzierung der Anzahl der Überprüfungen“ und „Nr. 53: Ein angemessener Ansatz bei Prüfungen“ angestrebt. Insbesondere die Reduzierung der Anzahl der Prüfungen (Prüfdichte) würde die ZgS entlasten.

Das Handbuch zu Vereinfachungsmaßnahmen empfiehlt im Allgemeinen einen intensivierten Dialog zwischen VB und PB, um präventiv Checklisten und Verfahrensweisen zu standardisierten Kostenoptionen zu erarbeiten und redundante Prüfschleifen auszuräumen.

Auch die HLG on Simplification erkennt an, dass in einigen Mitgliedstaaten und Programmen pragmatische Lösungen gefunden wurden, die das Problem angehen. Zu den Schlüsselementen solcher bewährter Verfahren gehören eine gute Zusammenarbeit und ein guter Kommunikationskanal zwischen Verwaltungs- und Prüfbehörden sowie Überprüfungen des Qualitätsmanagements, auf die sich die Prüfbehörden bei ihrer Arbeit verlassen können. Weniger Regeln und die Ausweitung des Single-Audit-Prinzips auf der Grundlage der Vorstellung, dass jede Kontrollebene auf der vorhergehenden aufbaut. Zudem schlägt das Handbuch der Vereinfachungsmaßnahmen eine generelle Reduzierung der Anzahl an Überprüfungen und Verwaltungskontrollen vor. Statt einer vollständigen Abdeckung der Vorhaben, sollte eine risikobasierte Überprüfung stattfinden.⁵⁴

4c) Abwägungsaspekte für die Umsetzung

Bei der Optimierung der Prüfprozesse sind vor allem die unterschiedlichen Anforderungen an System- und Vorhabenprüfungen zu beachten.

Einen Beitrag zur Verringerung des mit den Prüfprozessen verbundenen Aufwands leistet vor allem die standardmäßige Einbeziehung der Prüfbehörde in den AK der ZgS, um die Informationsflüsse zu erleichtern. In Bezug auf die Prüfhäufigkeit (v. a. im Fall von Vor-Ort-Prüfungen) sollten die Prüfprozesse auf die Förderprogramme angepasst und angemessen sein. Weiterhin sollte die konkrete Umsetzbarkeit der vorgeschlagenen Vereinfachungsmaßnahmen der EU mit Blick auf die Gestaltungsmöglichkeiten des Landes geprüft werden.

Die Erfahrungen zeigen auch, dass die Realisierung effektiver Vereinfachungen im Mehrebenen-system mit einigen Schwierigkeiten verbunden ist und dass hierfür alle Ebenen zusammenwirken müssen. Das gilt insbesondere für das Single-Audit-Prinzip, dessen Ausweitung im Grundsatz sehr zu begrüßen ist. Zahlreiche Studien belegen, dass durch die unterschiedliche Auslegung der Audit-Vorschriften in den vergangenen Förderperioden sowohl der administrative Aufwand signifikant erhöht wurde als auch große Unsicherheit aufseiten der ZE, Verwaltungsbehörden und ZgS entstanden ist. Vor diesem Hintergrund müssen die Interpretationsspielräume im Kontext des Auditprozesses minimiert, die frühzeitige Abstimmung mit allen zentralen Stakeholdern (Europäischer Rechnungshof) forciert und auf die konsequente Einhaltung des Single-Audit-Prinzips geachtet werden. Eine formale Reorganisation innerhalb der beiden Ministerien mit dem Ziel, Verwaltungs- und Prüfbehörde im selben Ministerium zu integrieren, hätte neben dem Vorteil einer optimierten Koordination jedoch auch Umsetzungskosten technischer oder politischer Natur zur Folge.

⁵⁴ 6th Meeting of the High-Level Expert Group on Monitoring Simplification for Beneficiaries of ESI Funds, 30. Januar 2017, S. 6. und Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung (2018): Handbuch zu Vereinfachungsmaßnahmen.

Vereinfachungsoption 5: Stärkung der internen Verwaltungskommunikation durch Konkretisierung und Vereinfachung des VKS (Kontinuierliche(r) Wissenssicherung und Wissensaufbau)

Kurzbeschreibung des Kernbefunds:

Die Untersuchung der Verwaltungsprozesse im OP EFRE hat gezeigt, dass die ZgS Verbesserungspotenziale beim Informationsaustausch zwischen den verschiedenen beteiligten Akteuren sehen. Dies betrifft v. a. die Kommunikation zwischen der VB und den ZgS. Aber auch der Wissenstransfer innerhalb der einzelnen beteiligten Institutionen, etwa der ZgS, ist von großer Bedeutung für eine reibungslose Programmumsetzung. Mit dem AK ZgS wurde in der aktuellen Förderperiode ein neues Austauschgremium geschaffen, das einen regelmäßigen Austausch fördert und zu einer gemeinsamen Wissensbasis von VB und ZgS beiträgt. Das Wissensmanagement über alle beteiligten Verwaltungsakteure hinweg könnte allerdings darüber hinaus verstärkt werden. Dies betrifft auch die Weitergabe von Informationen aus dem AK ZgS an alle bei der Programmumsetzung beteiligten Mitarbeiter. Die Personalfuktuation in den beteiligten Institutionen erschwert es, den Wissensbestand zu sichern. Das VKS wird von den beteiligten Verwaltungsakteuren als allgemeine Grundlage der Arbeit betrachtet und wird in internen Vorgaben und Prozessbeschreibungen für die tägliche Arbeit operationalisierbar gemacht.

Kurzbeschreibung der Option:

Ein erster Schritt zur Stärkung der internen Verwaltungskommunikation könnte die Auswertung der Protokolle des Arbeitskreises der Zwischengeschalteten Stellen (AK ZgS) sein. Diese enthalten zahlreiche Regelungen bei der Umsetzung des OP EFRE, die über den konkreten Anlass beim AK ZgS hinaus relevant sind. Bisher werden diese Protokolle lediglich gesammelt. Der Wunsch nach einer konsolidierten Auswertung wurde von den ZgS in verschiedenen Interviews und Workshops geäußert. Aus Sicht der ZgS könnte ein Förderhandbuch eine einheitliche und zügige Programmumsetzung erleichtern. Ein Förderhandbuch wäre zwar rechtlich nicht bindend, könnte aber wichtige Erläuterungen und verwaltungslenkende Hinweise enthalten. Zudem könnte es durch die VB rechtsverbindliche Wirkung erhalten. Gleichzeitig äußerten auch die interviewten ZE häufig den Wunsch nach einer einheitlichen Behandlung vergleichbarer Sachverhalte durch alle ZgS, trotz der mit der neuen Förderperiode bereits eingeführten Vereinheitlichung durch die EFRE-RRL und die vereinheitlichten Formulare. Die Kommunikation und der Austausch von Dokumenten könnte über die gemeinsame Nutzung von Online-Werkzeugen, wie beispielsweise Plattformen zur Online-Kollaboration, verbessert werden. Damit wäre für alle Beteiligten ein gemeinsamer Wissensstand für die Programmumsetzung schneller zu erreichen.

Kontinuierliche Schulungen und Fortbildungen zu einzelnen Aspekten der Umsetzung tragen zu einer gemeinsamen Wissensbasis bei und sichern die Qualifizierung auf allen Ebenen. Ein strukturiertes Vorgehen zur Übergabe sichert auch im Fall von Personalfuktuation den Bestand dieser Wissensbasis.

Eine Konkretisierung der Vorgaben des VKS an zentraler Stelle trägt zu einem einheitlichen Vorgehen bei der Programmumsetzung bei.

Auch eine klare Verteilung der Zuständigkeiten innerhalb der ZgS (z. B. über eine Vereinheitlichung der Geschäftsverteilungspläne der ZgS), könnte zu einer Stärkung der internen Verwaltungskommunikation beitragen.

5a) Referenz zu bereits vereinbarten Vereinfachungen

Bisher wurden im Land keine Vereinbarungen zur „Stärkung der internen Verwaltungskommunikation“ getroffen.

5b) Referenz zu Vereinfachungsvorschlägen der KOM

Die Vereinfachungsvorschläge der Europäischen Kommission betreffen nicht die Stärkung des verwaltungsinternen Wissensmanagements.

5c) Abwägungsaspekte für die Umsetzung

Bei der Stärkung der internen Verwaltungskommunikation muss der damit verbundene Aufwand mit dem erreichbaren Kenntnisgewinn aller beteiligten Akteure abgewogen werden. Die Verwaltungskommunikation würde in erster Linie durch die Bündelung und Schärfung der Leitaussagen aus den Protokollen des AK ZgS sowie durch die Einrichtung einer (elektronischen) Austauschplattform gestärkt. Der Wunsch nach dieser Aufbereitung durch die VB wurde von den ZgS geäußert.

Ein wichtiges Element zu Wissenssicherung und -aufbau ist die Erstellung eines allgemeinverbindlichen Förderhandbuchs. Hier wäre zu prüfen, ob angesichts der EFRE-Rahmenrichtlinie ein Förderhandbuch nötig ist. Ein OP-EFRE-Curriculum für Schulungen für Verwaltungsakteure aller Ebenen sichert eine gemeinsame Wissensbasis. Übergabeprozesse bei Personalfluktuaton könnten über Übergabeprotokolle oder Checklisten gesichert werden. Durch ein solches Vorgehen könnte auch der Wissenstransfer innerhalb der einzelnen ZgS gestärkt werden.

Die Möglichkeiten, die Vorgaben des VKS zu vereinfachen und zu konkretisieren, sollten durch VB und ZgS ausgenutzt werden. Die internen Prozessbeschreibungen zur Umsetzung des VKS auf der Arbeitsebene wurden nicht untersucht, tragen aber nach Aussagen der ZgS zu einer einheitlichen Umsetzung des VKS bei.

Vereinfachungsoption 6: Effizientere Gestaltung der Kofinanzierung im OP EFRE NRW

Kurzbeschreibung des Kernbefunds:

Die Verzögerungen bei der Bewilligung neuer Projekte sind teilweise Resultat einer verspäteten Bereitstellung der Kofinanzierung über Landesmittel (vgl. Kapitel 2).

Kurzbeschreibung der Option:

Die Landesmittel sind nicht immer zum gebotenen Zeitpunkt verfügbar. Eine Möglichkeit, dieses Hindernis zu verringern, wäre die Zusammenführung der Kofinanzierungsmittel des Landes in einem ressortübergreifendem „Gemeinschaftsbudget“.

6a) Referenz zu bereits vereinbarten Vereinfachungen

Die Vereinbarungen zwischen MWIDE und FM sehen keine Schaffung eines gemeinsamen Kofinanzierungsbudgets vor.

6b) Referenz zu Vereinfachungsvorschlägen der KOM

Die EU-Kommission schlägt keine Änderungen der Bereitstellung der regionalen Kofinanzierungsmittel vor.

6c) Abwägungsaspekte für die Umsetzung

Für die Einrichtung eines gemeinsamen Budgets der Kofinanzierungsmittel des Landes müssten insbesondere die rechtlichen und organisatorischen Möglichkeiten („Ansiedelung“) geprüft werden.

Vereinfachungsoption 7: Verbesserung der Beratung durch klarere Aufgabenschnitte und höhere Transparenz des Verfahrens

Kurzbeschreibung des Kernbefunds:

Die hohe Qualität der Beratung weist nur stellenweise Optimierungspotenziale auf. Die ZgS betonten, dass Beratung essenziell für eine zügige Bewilligung der Anträge ist. Die Bearbeitungsprozesse könnten deutlich beschleunigt werden, wenn die Quellen für Zeitverluste in der Antrags- und Bewilligungsphase, aber auch in der Durchführungsphase, verringert würden. Ursächlich für Zeitverluste sind häufig Unklarheiten aufseiten der ZE über Förderquoten, Fördertatbestände und die weiteren Rahmenbedingungen der Förderung. Dies führt zu häufigen Nachfragen und verlängert die Bearbeitungszeit der Anträge und damit auch den Bearbeitungsaufwand auf beiden Seiten.

Kurzbeschreibung der Option:

Bereits in den Ausschreibungstexten für Wettbewerbe und Aufrufe sollten Hinweise auf die jeweiligen Förderquoten und Rahmenbedingungen transparent und nachvollziehbar dargestellt sein. Zudem sollten ZE frühzeitige und bessere Informationen über Dauer und Ablauf des Verfahrens erhalten.

Die Beratungsqualität könnte durch die Nutzung von FAQs, gesteigert werden. Eine Zentralisierung der Aufgaben bei wenigen ZgS vereinfacht die Verfahren und sorgt für Klarheit in der Beratung. Dadurch würden personen- und institutionsabhängige Unterschiede in der Beratung verringert. Auch die Einrichtung einer zentralen Beratungsstelle als Erstanlaufstelle (s. Erstinformation bei Horizont 2020) könnte geprüft werden. Ausfüllhilfen wären eine sinnvolle Arbeitserleichterung für Antragsteller und ZE.

Für die Durchführungsphase wären eventuell auch spezielle Informationsveranstaltungen ein hilfreiches Angebot für ZE.

7a) Referenz zu bereits vereinbarten Vereinfachungen

Die bereits getroffenen Vereinbarungen zur Verwaltungsvereinfachung berühren die Beratung durch die ZgS und die Transparenz des Verfahrens nicht.

7b) Referenz zu Vereinfachungsvorschlägen der KOM

Die Europäische Kommission empfiehlt im Allgemeinen die Verschlinkung und Vereinfachung der Verwaltung (auch im Rahmen der thematischen Konzentration). Damit kann die Reduzierung von (redundanten) Ebenen, Prozessen, Beratungsstellen etc. einhergehen.

7c) Abwägungsaspekte für die Umsetzung

Bei der Umsetzung des Anliegens, die Zeitplanung in den einzelnen Wettbewerben und Aufrufen zu verbessern sowie die Transparenz des Verfahrens zu erhöhen, sollten die spezifischen Anforderungen der Förderprogramme berücksichtigt werden.

Zu Beginn der Beratung von Antragstellern und ZE sollte Transparenz in Bezug auf die voraussichtliche durchschnittliche Dauer der einzelnen Bearbeitungsschritte geschaffen werden.

Da Beratung essenziell für eine zügige Abwicklung der Antrags- und Bewilligungsphase ist und damit einen wichtigen Beitrag zum Erreichen des Zielwerts für den Indikator „Time to grant“ darstellt, wäre eine weitere Stärkung der bereits hohen Beratungsqualität gerechtfertigt.

Schritte könnten die Einrichtung einer zentralen Erstinformationsstelle für alle Antragsteller sein sowie die Schaffung eindeutiger und konzentrierter Zuständigkeiten für Projektaufträge bei den ZgS („eine ZgS - ein Projektauftrag“). Gleichzeitig sollte vermieden werden, dass eine institutionelle Konzentration zulasten der spezialisierten Beratung geht.

Vereinfachungsoption 8: Weiterentwicklung von BISAM2020-EFRE

Kurzbeschreibung des Kernbefunds:

Die aktuell genutzte Datenbank BISAM2020-EFRE scheint aus Sicht der ZgS weiter ausbaufähig zu sein. Eine Weiterentwicklung der Datenbank in technischer und inhaltlicher Hinsicht würde die ZgS bei der Programmumsetzung unterstützen.

Kurzbeschreibung der Option:

BISAM2020-EFRE ist eine der Neuerungen in der aktuellen Förderperiode 2014–2020 und das zentrale Datenbanksystem. Die Verbesserung von BISAM2020-EFRE dient der Effizienzsteigerung bei der Programmabwicklung. Im Sinne der Verwaltungsvereinfachung wäre zudem zu prüfen, ob BISAM für jede Fördermaßnahme des OP EFRE zum Einsatz kommen muss. Für standardisierte Einzelförderung wäre ggf. eine vereinfachte Eingabemaske hilfreich, da hier nicht der volle Funktionsumfang erforderlich ist.

Falls die Pflicht zur Kennzeichnung geprüfter Originalbelege bestehen bleibt, sollte bei einer Verbesserung von BISAM eine Funktion eingerichtet werden, welche die rechtssichere elektronische Kennzeichnung von Belegen erlaubt.

8a) Referenz zu bereits vereinbarten Vereinfachungen

Zu den Förderdatenbanken bestehen keine Vereinbarungen zwischen MWIDE und FM.

8b) Referenz zu Vereinfachungsvorschlägen der KOM

Die Vereinfachungsvorschläge der Europäischen Kommission betreffen nicht die Struktur der Förderdatenbanken.

8c) Abwägungsaspekte für die Umsetzung

Der Ausbau von BISAM ist in zwei Richtungen nötig: Neben dem nutzerorientierten Ausbau im Sinne einer Erweiterung der technischen Funktionalitäten ist auch der inhaltliche Ausbau von BISAM2020-EFRE entsprechend den Bedarfen der Nutzer notwendig. Der Ausbau sollte auf Basis einer systematischen Bedarfserhebung bei den beteiligten Akteuren erfolgen, z. B. im Rahmen einer „BISAM-Nutzergruppe“.

6.3 Ausblick

Mit den 80 vorgeschlagenen Maßnahmen zur Vereinfachung hat die EU-Kommission ein umfassendes und vielversprechendes Reformpaket vorgelegt, welches auf fundierten Analysen, Stakeholder-Konsultationen und Empfehlungen einer High Level Group fußt. Für die Operationellen Programme in Deutschland sind mit diesen Vorschlägen einige Chancen verbunden, u. a. vor dem Hintergrund einer Verstärkung der Differenzierung und Proportionalität. Es zeigt sich aber aus der vorliegenden Studie sehr deutlich, dass einige der zentralen Vereinfachungspotenziale nicht durch die Reformvorschläge abgedeckt sind bzw. dass Vereinfachungen auch unabhängig der regulativen Rahmensetzungen der EU-Kommission möglich sind.

Die hier **vorgeschlagenen Optionen** für eine Vereinfachung des OP EFRE NRW wurden auf Basis einer umfassenden Analyse der endogenen Strukturen und Prozesse in NRW und der exogenen Rahmensetzungen durch die EU-Kommission entwickelt. Eine kompakte komparative Analyse der Verwaltungs- und Kontrollsysteme von drei weiteren Operationellen Programmen hat diese Analyse ergänzt. Während einige der vorgeschlagenen neun Optionen eher inkrementeller Natur sind, bedürfen andere – wie z. B. Option 4 zur institutionellen Verortung der Prüfbehörde – umfassender Prüfungen und Abwägungen zu Aufwand und Nutzen. Gleichzeitig haben sich das MWIDE und das FM bereits auf erste Vereinfachungsvorschläge verständigt, welche im Rahmen dieser Analyse in ihrem Bedarf und ihrer Ausrichtung bekräftigt werden konnten.

Mit Blick auf die **kommende Förderperiode 2021-2027** ist zu empfehlen, die hier dargestellten Erkenntnisse und Kernbefunde bewusst in die Kommunikation mit den Stakeholdern einzubringen (etwa zu Aspekten zum Verwaltungsaufwand bei ZE 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 ZE mit Vorerfahrung im Bereich der EU-Förderung – reduzieren wird. Dieses Zeitfenster sollte das MWIDE insbesondere in den Bereichen nutzen, in denen keine regulativen Vorgaben der EU-Kommission mehr final verabschiedet werden müssen (Dachverordnung, EFRE-Verordnung für 2021-2027). Auf diese Weise lässt sich die bestmögliche Vereinfachung des OP EFRE 2021-2027 gezielt vorbereiten.

Quellenverzeichnis

Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I, Anlage 1 zu Nr. 5.1 zu § 44 LHO)

Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P, Anlage 2 zu Nr. 5.1 zu § 44 LHO)

Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung unter Einsatz von Mitteln aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (ANBest-EFRE, Anlage 4 der EFRE RRL)

Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO)

Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P, Anlage 2 zu Nr. 5.1 zu § 44 BHO)

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie (2016): Operationelles Programm des EFRE im Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“, Bayern 2014-2020 (Version 2.0)

Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen über Richtlinien zur Rückforderung von Zuwendungen bei schweren Vergabeverstößen vom 23.11.2006, mit Änderung vom 02.01.2017

Beschluss der KOM vom 19.12.2013 über Leitlinien für die Festsetzung von Finanzkorrekturen, die die KOM bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der EU im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung finanzierte Ausgaben anwendet; Anlage: Leitlinien zur Festsetzung von Finanzkorrekturen, die bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der EU im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung finanzierte Ausgaben anzuwenden sind.

Besondere Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung auf Kostenbasis an außeruniversitäre Forschungseinrichtungen (BNBest-Kosten), Anlage zur Richtlinie vom 07.09.2018

CCRE/CEMR (2016), Local and Regional Governments in Europe

CIMA Institut für Regionalwirtschaft/Prognos AG (2018): Wissenschaftliche Evaluation und Fortentwicklung der regionalisierten Strukturpolitik in Niedersachsen unter besonderer Betrachtung des Südniedersachsenprogramms, (unveröffentlichter Bericht)

Chlumsky et al. (2006): Das Standardkosten-Modell und seine Anwendung auf Bundesebene

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

Erlass des Ministeriums der Finanzen über Anwendung der Vergaberegeln durch Zuwendungsempfänger, 19.06.2018

Entwurf der Verordnung (EU) mit gemeinsamen Bestimmungen u. a. für die ESI-Fonds, Stand Mai 2018

Entwurf der Verordnung (EU) über den EFRE und den Kohäsionsfonds, Stand Mai 2018

Europäische Kommission (2012): Vereinfachung der Kohäsionspolitik im Zeitraum 2014-2020

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

Europäische Kommission (2018): Begleitunterlage zu den Vorschlägen für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds

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

Europäische Kommission (2018): New assessment of ESIF administrative costs and burdens.

Europäischer Rechnungshof (2018): Vereinfachung der Kohäsionspolitik nach 2020. Themenpapier, Luxemburg

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), 12.07.2018

Geiger, Khan, Kotzur (2017): Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – Kommentar

Maldonado et al.: Cohesion policy implementation, performance and communication, Flevoland province, the Netherlands, COHESIFY project, TU Delft

Metis GmbH (2014): Ex-ante-Evaluierung und SUP des EFRE-Programms im Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ Nordrhein-Westfalen 2014 – 2020; insbesondere S. 100 ff. für Verfahrensvereinfachung relevant (online abrufbar unter: https://www.efre.nrw.de/fileadmin/user_upload/Programmtexte/Ex_Ante_Endbericht_OP_EFRE_NRW_v15_final_FBE.pdf)
Aktuelles Verfahren

Metis (2016): Research for Regi Committee – E-Cohesion

Nebenbestimmungen für Zuwendungen auf Ausgabenbasis des Bundesministeriums für Bildung und Forschung zur Projektförderung (NABF), Stand August 2018

Niedersächsische Staatskanzlei, Niedersächsisches fonds- und zielgebietsübergreifendes Operationelles Programm für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Europäischen Sozialfonds (ESF), 2017.

OP EFRE Region „Ost-Niederlande“: <http://www.op-oost.eu/Organisatie-Managementautoriteit>

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

OP Nordrhein-Westfalen EFRE 2014-2020, Jährlicher und abschließender Durchführungsbericht für das Ziel „Wachstum und Beschäftigung“, Version 2017.0, 08.05.2018

Oost-Nederland EFRO 2014-2020 (2014): Oost-Nederland. OPERATIONEEL PROGRAMMA VOOR DE DOELSTELLING "INVESTEREN IN GROEI EN WERKGELEGENHEID".

Prognos/KMPG (2016): Task 3 case study, Netherlands, WP 12 Delivery Systems, Ex Post Evaluation.

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

Reus, Mühlhausen (2014): Haushaltsrecht in Bund und Ländern

Richtlinie zur Gewährung von Zuwendungen zur Projektförderung auf Kostenbasis an außeruniversitäre Forschungseinrichtungen (Gemeinsamer Runderlass des Ministeriums für Kultur und Wissenschaft, des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie, des Minis-

teriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz und des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW), 07.09.2018

Rückforderung von Zuwendungen wegen Nichtbeachtung der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A) und der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A), Runderlass des Finanzministeriums des Landes NRW, 18.12.2003 mit Änderung vom 16.08.2006

Statistisches Bundesamt (2012): Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung. Im Auftrag der Bundesregierung und des Nationalen Normenkontrollrats.

Statistisches Bundesamt (2017): Lohnkostentabelle Wirtschaft. Lohnkosten in Euro pro Stunde.

University of Groningen (Hrsg.): Mid-Term Evaluation Knowledge Development and Innovation within Dutch Operational Programs ERDF 2014-2020 (2018)

Verfahrensanweisung des Bundesfinanzministeriums vom 02.07.2012 mit der „Vereinfachung der elektronischen Rechnungsstellung zum 1. Juli 2011 durch das Steuervereinfachungsgesetz 2011“

Vergabehandbuch für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen, Runderlass des Ministeriums der Finanzen, 11.05.2018

Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates

Verwaltungs- und Kontrollsystem 2014-2020 für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung im Zielbereich „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ (VKS EFRE NRW, Beschreibung des VKS), Stand: 10.08.2018

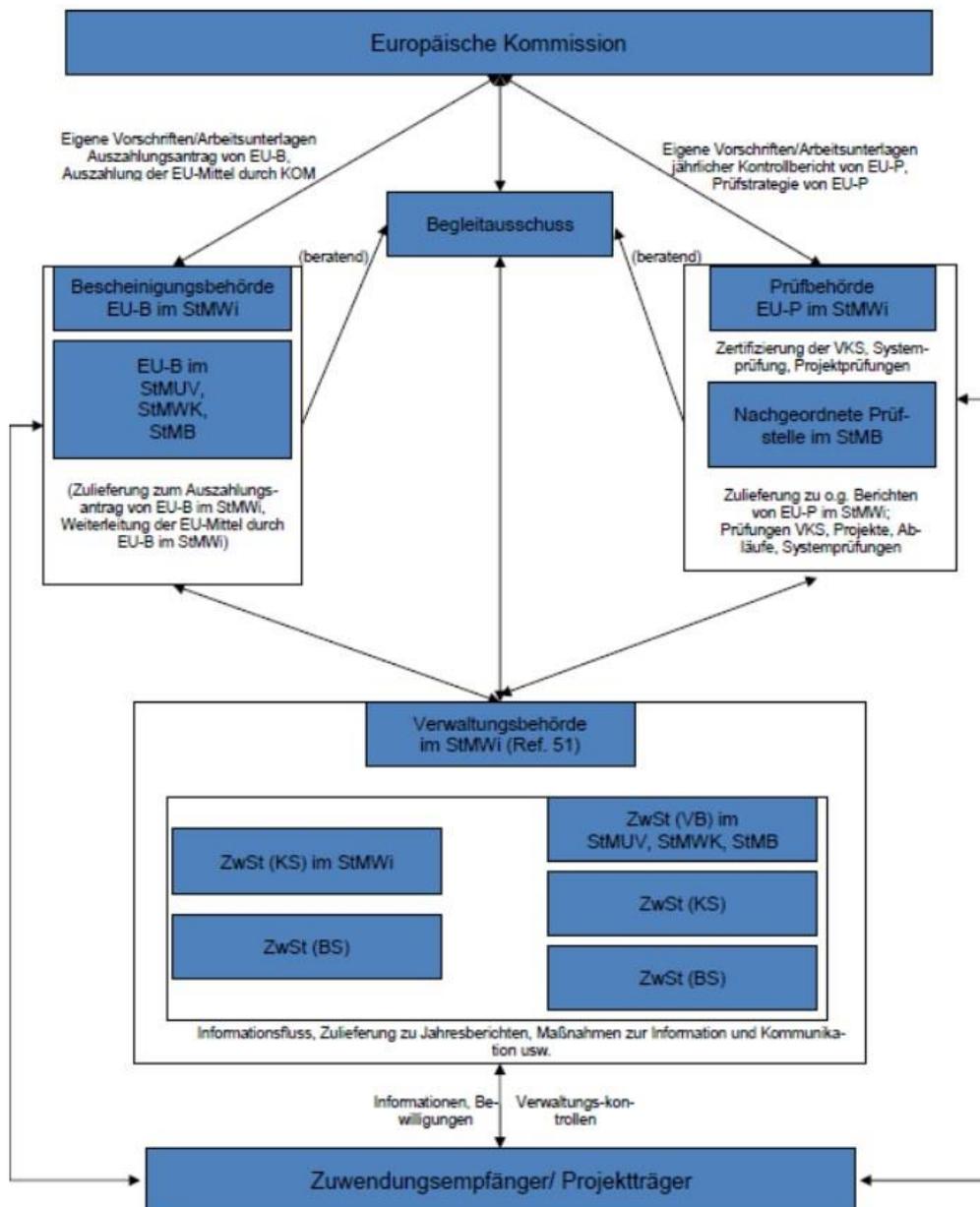
Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung (VV zur LHO) NRW

6th Meeting of the High-Level Expert Group on Monitoring Simplification for Beneficiaries of ESI Funds, 30. Januar 2017

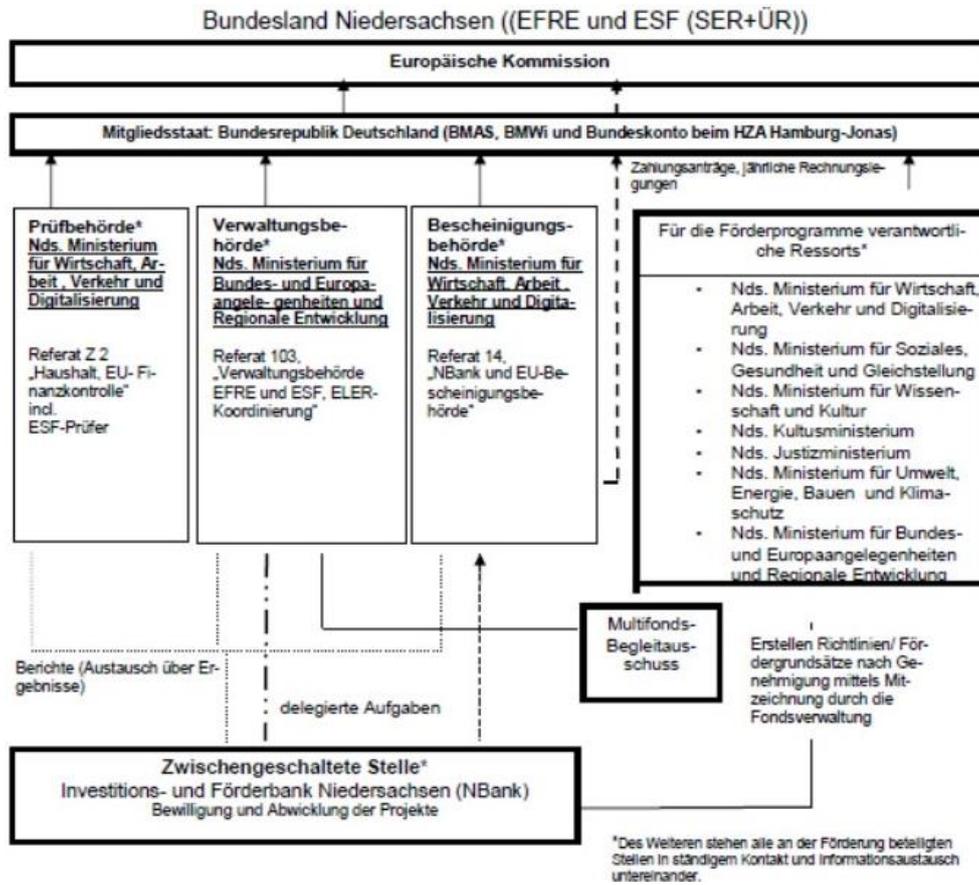
Anhang

6.1 Anhang – Verwaltungs- und Kontrollsysteme der analysierten Bundesländer/Länder

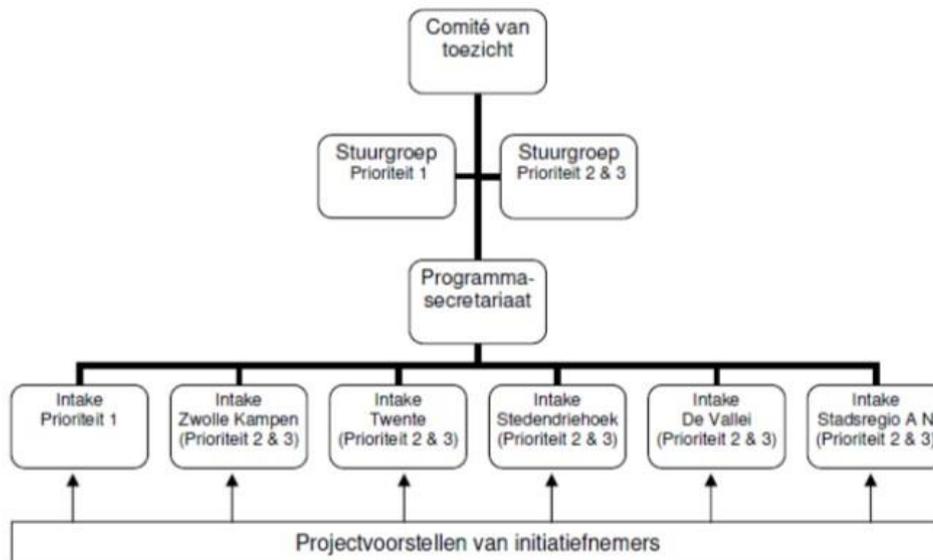
Bayern:



Niedersachsen⁵⁵

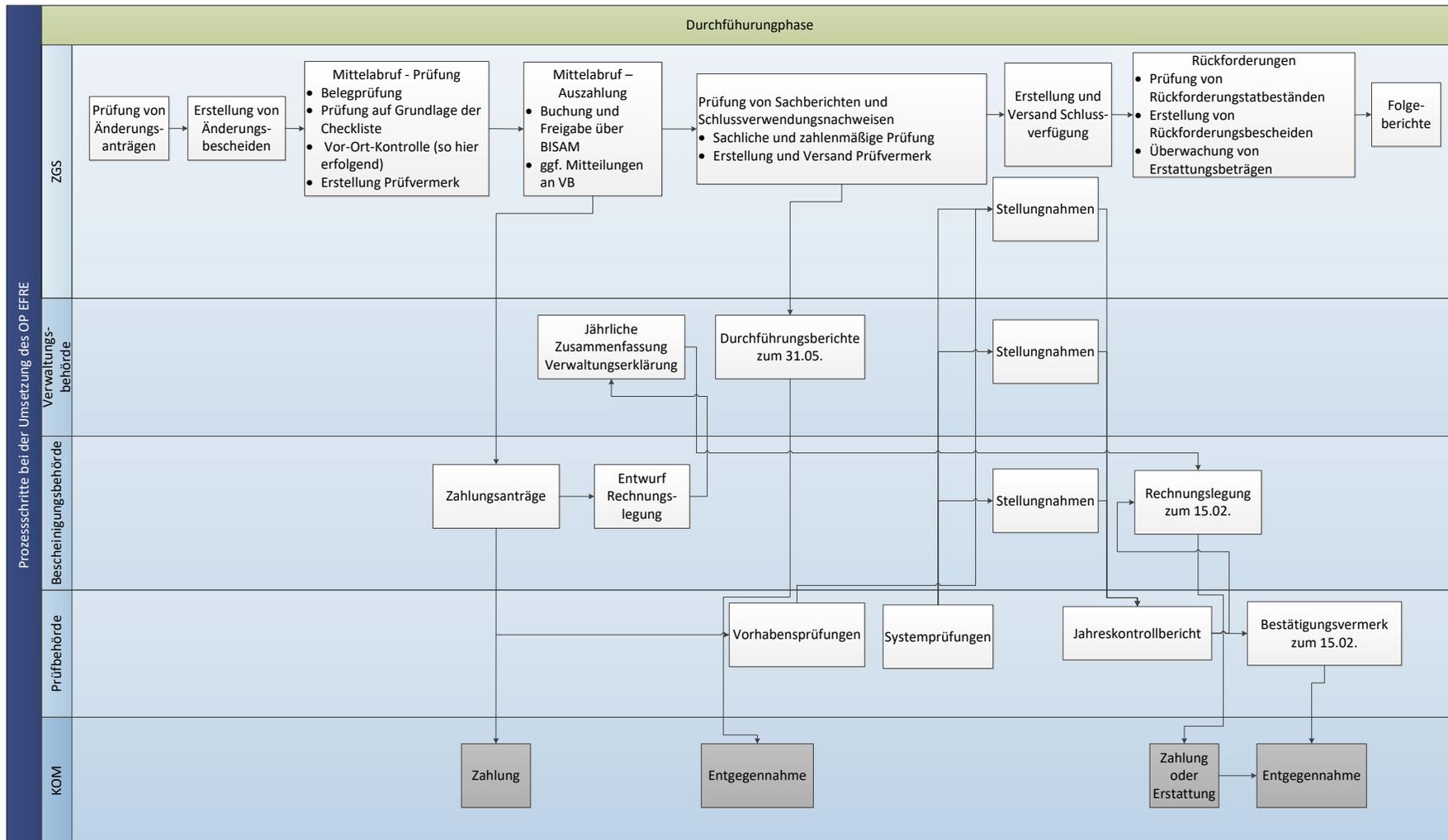


Region Ost-Niederlande



⁵⁵ Die Abbildung gibt den Stand der VKS zum 1. März 2017 wieder. Nach der niedersächsischen Landtagswahl im Oktober 2017 erfolgte eine Umstrukturierung der Verwaltungsbehörde von der Staatskanzlei in das Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und regionale Entwicklung.

6.2 Detaillierte Prozesslandkarte für die Durchführungsphase



6.3 Übersicht der geführten Interviews

Akteure der Programmumsetzung

- Bezirksregierung Arnsberg
- Bezirksregierung Münster
- Bezirksregierung Detmold
- Bezirksregierung Köln
- Bezirksregierung Düsseldorf
- Leitmarktagentur

- Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen
- IHK-Beratungs- und Projektgesellschaft mbH (IBP)
- Landes-Gewerbeförderungsstelle des nordrhein-westfälischen Handwerks (LGH)
- Bescheinigungsbehörde im MWIDE NRW
- Prüfbehörde im Ministerium der Finanzen NRW
- Verwaltungsbehörde im MWIDE NRW

Multiplikatoren

- Industrie- und Handelskammern in NRW
- Westdeutscher Handwerkskammertag
- Landkreistag NRW
- Kommunal Agentur NRW GmbH/ Matrix GmbH
- Münsterland e.V.
- EffizienzCluster Logistik Ruhr

Hochschulen

- RWTH Aachen
- Ruhr-Universität Bochum
- Rheinische Friedrichs-Wilhelms-Universität Bonn
- Universität Duisburg-Essen
- Universität Paderborn
- Hochschule Niederrhein
- Hochschule Rhein-Waal
- Technische Hochschule Köln

Ansprechpartner

Ihre Ansprechpartner bei Prognos

Dr. Jan-Philipp Kramer

Principal / Projektleiter

Telefon: +32 28089-947

E-Mail: jan.kramer@prognos.com

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

Projektteam des DLR Projektträger

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