Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes Nordrhein-Westfalen

Der Minister

Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes Nordrhein-Westfalen, 40190 Düsseldorf

Präsidentin des Landtags NRW
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

VORLAGE
16/ 691
A18+A08

28. Februar 2013

Aktenzeichen
(bei Antwort bitte angeben)
IV 1

Telefon 0211 837 2287

Ergebnisse der Evaluierung der Förderwettbewerbe im NRW/EU Ziel 2-Programm (2007-2013) EFRE

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie Mittelstand und Handwerk ist durch den Beschluss des Haushalts- und Kontrollausschusses vom 17.01.2012 gebeten worden, den Ausschuss über die Evaluierung der Förderwettbewerbe im NRW/EU Ziel 2-Programm (2007-2013) zu informieren. Zudem habe ich zugesagt, dem Ausschuss für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk die Ergebnisse der Evaluierung zuzuleiten.

In der Anlage ist die Kurzfassung der Evaluierungsstudie zu Ihrer Information beigefügt mit der Bitte diese an die beiden oben genannten Ausschüsse weiterzuleiten Die Langfassung haben wir auf unserer Homepage www.ziel2.nrw.de unter dem Menüpunkt „Ergebnisse“ zum Download eingestellt.

Mit freundlichen Grüßen

Garrelt Duin

Dienstsitz:
Horionplatz 1
40213 Düsseldorf

Dienstgebäude:
Horionplatz 1
40213 Düsseldorf
Telefon 0211 837-02
Telefax 0211 837-2200
poststelle@mweimh.nrw.de
www.mweimh.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Straßenbahnlinien 704, 709, 719 bis Haltestelle Poststraße

Deloitte.

Evaluierung von wettbewerblichen Auswahlverfahren des Ziel 2-Programms (2007-2013)

Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes Nordrhein-Westfalen

Kurzfassung des Evaluierungsberichts vom 31.01.2013

Deloitte & Touche GmbH

Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

Frank Burkert | Partner | R&D and Government Incentives

Tanja Missfeld | Senior Manager | R&D and Government Incentives

Dammtorstraße 12

20354 Hamburg

Mail: tmissfeld@deloitte.de

Tel.: 040 – 32080 4788

Es handelt sich bei dem vorliegenden Dokument um die Kurzfassung des Endberichts zur Evaluierung von wettbewerblichen Auswahlverfahren des Ziel 2-Programms (2007-2013). Für die in diesem Bericht beschriebenen Sachverhalte und Evaluierungsergebnisse ist ausschließlich die Langfassung des Endberichts maßgeblich.

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im vorliegenden Bericht auf eine Genderschreibweise verzichtet. Die Bezeichnung von Personengruppen bezieht jeweils die weibliche Form ein.

Ansprechpartner:

Deloitte & Touche GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

Frank Burkert

Partner, Service Line Leader R&D and Government Incentives

Dammtorstraße 12

20354 Hamburg

Tel: 040 – 32080 4611

Fax: 040 – 32080 4981

Mail: fburkert@deloitte.de

Unterauftragnehmer:

Raupach & Wollert-Elmendorff Rechtsanwaltsgesellschaft mbH

Regionomica GmbH

Autoren:

Frank Burkert
Prof. Dr. Dr. Christoph Stumpf
Kerstin Dreizner
Tanja Missfeld
Markus Pütz
Jan-Philipp Beck
Kerstin Weimann
Katharina Egelriede
Torsten Kempe
Boris Kleemann
Dr. Michael Göbel
Susanne Krückel

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis 4
1. Zielsetzung und Methodik 5
1.1. Zielsetzung 5
1.2. Methodik 6
2. Kurzbeschreibung der Ziele und der Umsetzung der wettbewerblichen Auswahlverfahren des Ziel 2-Programms 8
2.1. Zielstellung der wettbewerblichen Auswahlverfahren 8
2.2. Kurzdarstellung des Umsetzungsstands 9
3. Zusammenfassung der Ergebnisse der Evaluierung 12
3.1. Eignung 12
3.2. Effizienz 17
3.3 Ansatzpunkte für Verbesserungen des Verfahrens 20
4. Handlungsempfehlungen 24
Anlagen 45

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Aufwand für die Erstellung der Projektskizze (in Personentagen) (n=151) 11
Abbildung 2: Aufwand für die Erstellung des Antrags (in Personentagen) (n=151) 11
Abbildung 3: Beispielhafte Entscheidungsmatrix 46

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht Handlungsempfehlungen 24

1. Zielsetzung und Methodik

1.1. Zielsetzung

Das zentrale Instrument zur Auswahl von Förderprojekten im Rahmen des NRW Ziel 2-Programms (EFRE[1]) 2007-2013[2] in der Prioritätsachse 2 „Innovation und wissensbasierte Wirtschaft“[3] sind Wettbewerbe. Die Wettbewerbe werden gemäß dem Eckpunktepapier zum Operationellen Programm EFRE 2014-2020 für NRW auch in der nächsten Förderperiode Bestandteil der Instrumente zur Auswahl von Förderprojekten bleiben, da sie sich in der aktuellen Förderperiode grundsätzlich bewährt haben.[4]

Ungeachtet der Vorteile, die das wettbewerbliche Auswahlverfahren bietet, gibt es auch Kritik daran. Zum einen bezieht sich diese Kritik in NRW auf die Eignung des wettbewerblichen Auswahlverfahrens für verschiedene Fördertatbestände und -ziele, die im Rahmen des EFRE-Programms gefördert werden sollen. Zum anderen wird Kritik an der Umsetzung des gesamten Verfahrens sowohl durch die Zuwendungsempfänger bzw. die Wettbewerbsteilnehmer als auch von den verschiedenen Akteuren auf zuwendungsgebender Seite geäußert.

Vor diesem Hintergrund werden die Wettbewerbe sowie die sich im Gesamtverfahren anschließenden Phasen im Rahmen der vorliegenden Evaluierung im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes Nordrhein-Westfalen (MWEIMH) im Detail untersucht und bewertet.

Die Zielstellung der von Januar 2012 bis Januar 2013 durchgeführten Evaluierung liegt in der Betrachtung der wettbewerblichen Auswahlverfahren und der Analyse der Eignung dieser für die verschiedenen Förderziele und -tatbestände der Prioritätsachse 2 des Ziel 2-Programms und der Effizienz des Verfahrens.

Die Evaluierung betrachtet entsprechend, welche Vorteile das wettbewerbliche Auswahlverfahren bezogen auf bestimmte Zielgruppen und Arten von Vorhaben bietet und was Gründe für die Anwendung alternativer Auswahlverfahren sein können. Auf dieser Grundlage wird geschlussfolgert, inwiefern und wie ein wettbewerbliches Auswahlverfahren bestmöglich zur Umsetzung der landespolitischen Ziele beitragen kann (Ausgestaltung des Verfahrens).

Des Weiteren werden die Ursachen der bestehenden Kritik im Detail analysiert. In diesem Zusammenhang wird insbesondere die Frage beleuchtet, ob das aktuelle Gesamtverfahren schnell genug ist. Untersuchungsgegenstand sind hierbei die Dauer der verschiedenen Phasen des Verfahrens sowie die dahinterstehenden Prozesse. Ferner wird auf die Frage eingegangen, wie der mit dem aktuellen Verfahren einhergehende Aufwand zu bewerten ist.[5] Dabei werden die administrativen Aufwände sowohl auf Seiten der Wettbewerbsteilnehmer, Antragsteller und Zuwendungsempfänger, als auch die auf der Seite der mit der Wettbewerbsdurchführung, Bewilligung und Umsetzung befassten Stellen betrachtet. Auch wird die Frage aufgeworfen, inwiefern die Ausgestaltung der Verfahrensschritte den Anforderungen eines Förderprogramms dieser Größe gerecht wird.

[1] Europäischer Fonds für regionale Entwicklung.
[2] Im Folgenden auch bezeichnet als „Ziel 2-Programm“.
[3] Das Programm ist in drei Prioritätsachsen unterteilt, denen spezifische Zielstellungen zugeordnet sind.
[4] Eckpunkte des Operationellen Programms EFRE 2014-2020 für Wachstum und Beschäftigung. Öffentliche Konsultation 2012, S. 7.
[5] Siehe Kapitel 2 für vertiefende Daten zur Verfahrensdauer und zum administrativen Aufwand.

Weitere beleuchtete Fragestellungen sind die der Transparenz des wettbewerblichen Auswahlverfahrens und die der Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit der Verfahrensschritte für die Antragsteller und Zuwendungsempfänger.

Aufbauend auf die Analyse werden Handlungsempfehlungen für die Weiterentwicklung und Optimierung der Wettbewerbe abgeleitet und dabei insbesondere Hinweise für eine Verfahrensvereinfachung gegeben.

Die Ergebnisse der Evaluierung sind ausführlich in dem Evaluierungsbericht vom 31. Januar 2013 dargestellt. Die vorliegende Kurzfassung beinhaltet Zusammenfassungen zur Methodik (Kapitel 1.2), zur Zielsetzung und Umsetzung des wettbewerblichen Auswahlverfahrens (Kapitel 2) und fasst die als Ergebnis der Evaluierung herausgearbeiteten Schlussfolgerungen (Kapitel 3) und Handlungsempfehlungen (Kapitel 4) zusammen.

1.2. Methodik

Der Leistungsumfang der Evaluierung umfasste die Untersuchung von zehn ausgewählten Wettbewerben, die repräsentativ für die verschiedenen Arten der Wettbewerbe des Ziel 2-Programms in NRW sind. So sind in der Auswahl der Wettbewerbe sowohl Clusterwettbewerbe als auch Wettbewerbe zu Querschnittsthemen enthalten. Die Inhalte der ausgewählten Wettbewerbe umfassen die Förderung von Forschung und Entwicklung (FuE) sowie des Aufbaus von Infrastruktur.[6] Zudem wurden Wettbewerbe aus allen drei Runden (2007 / 2008, 2009 und 2010) ausgewählt. Die zehn ausgewählten Wettbewerbe bildeten im Rahmen der Evaluierung die Grundlage für die Datenerhebung (z.B. Auswahl der Gesprächspartner für die Expertengespräche, die telefonischen Befragungen und Datenbankauswertungen wie im Folgenden dargestellt).

Das Gesamtverfahren wurde für die Zwecke der Evaluierung in nachstehende drei Phasen gegliedert:

Phase 1: Wettbewerbliche Auswahl (auch „Wettbewerbsphase“)

Phase 2: Antrag und Bewilligung (auch „Antrags- und Bewilligungsphase“)

Phase 3: Umsetzung (auch „Umsetzungsphase“)

Es wurde phasenspezifisch untersucht, welche Kritik besteht, wo deren Ursachen zu verorten sind und wie Verbesserungen erzielt werden können.

Als Grundlage für die Evaluierung wurden 23 Analysefragen definiert, mit deren Hilfe die Evaluierung strukturiert wurde.

Zum einen wurden Analysefragen zur Eignung des wettbewerblichen Auswahlverfahrens für die adressierten Förderziele und -tatbestände definiert. Zum anderen wurden Analysefragen bezogen auf die jeweiligen Phasen des Verfahrens aufgestellt, um die Effizienz des Verfahrens und der dahinter stehenden Prozesse im Detail zu untersuchen. Zur Behandlung der Analysefragen wurden die folgenden Datenquellen und Auswertungen herangezogen:

→ **Expertengespräche mit involvierten Akteursgruppen (Explorative / qualitative Interviews)**: Im Rahmen der Evaluierung wurden insgesamt 46 leitfadengestützte Expertengespräche mit den verschiedenen im Ge-

[6] Die folgenden Wettbewerbe wurden ausgewählt: CheK.NRW_2009, ElektroMobil.NRW_2009, Energie.NRW_2009, Erlebnis.NRW: Tourismus_2010, Ernährung.NRW_2007 / 2008, familie@unternehmen.NRW_2009, Higtech.NRW_2009, RegioCluster.NRW_2009, Ressource.NRW_2009, Transfer.NRW: FH-Extra_2009.

samtverfahren involvierten Akteursgruppen geführt. Es wurden sowohl Gespräche mit den Stellen des Verwaltungs- und Kontrollsystems (Verwaltungsbehörde, Ziel 2 Sekretariat, Prüfbehörde, Bescheinigungsbehörde, Stelle für Qualitätsmanagement), als auch mit den Fachreferaten, Bewilligenden Stellen und involvierten Dienstleistern / Auftragnehmer geführt. Des Weiteren wurden Gespräche mit Wirtschaftsförderungsgesellschaften (im Folgenden Wirtschaftsförderer) und Clustermanagern geführt. Die Expertengespräche wurden im Hinblick auf die einzelnen Analysefragen ausgewertet und analysiert.

→ **Telefonische Befragung von Zuwendungsempfängern und „Rückziehern"**: Es wurden insgesamt 161 telefonische Interviews mit Zuwendungsempfängern geführt, die 151 geförderte Projekte repräsentieren. Zudem wurden 20 Interviews mit „Rückziehern", d.h. Wettbewerbssiegern, die von einer Antragstellung abgesehen haben, geführt.

→ **Auswertung von Dokumenten, Rechtsgrundlagen und Datenbanken**: Auf Basis der Dokumente, die mit den Wettbewerben in Zusammenhang stehen (z.B. Wettbewerbsaufrufe, Förderhandbuch, relevante Richtlinien und Rechtsgrundlagen, Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems etc.), sowie weiterer existierender Studien wurden die Verfahren näher analysiert. Zur Identifizierung der Ursachen einzelner Kritikpunkte und zur Prüfung von Vereinfachungsmöglichkeiten erfolgte eine problembezogene Analyse der Rechtsgrundlagen. Die Auswertungsergebnisse wurden für die Untersuchung der Analysefragen herangezogen.

  Darüber hinaus wurden auf der Grundlage der Datenbanken TEO und GERDA[7] einzelne Aspekte der Analysefragen beleuchtet. So wurde beispielweise die Dauer der Wettbewerbs- sowie Antrags- und Bewilligungsphase datenbankbasiert untersucht.

→ **Analyse von Vergleichsverfahren**: Zu Vergleichszwecken wurden fünf Förderprogramme („Vergleichsverfahren")[8] anhand definierter Kriterien ausgewählt und analysiert, um das Verfahren in NRW in seiner Strategie, Ausrichtung und mit seinen Akteuren, Prozessen sowie seinen formalen Grundlagen vergleichen zu können, Rückschlüsse zu alternativen Ansätzen zu erhalten und die Übertragbarkeit von „Best Practices" auf NRW ableiten zu können. Die Rechercheergebnisse wurden problembezogen für die Untersuchung der Analysefragen herangezogen.

Es erfolgte pro Analysefrage eine Reflektion und Wertung der Analyseergebnisse sowie die Ableitung erster Schlussfolgerungen und Ansatzpunkte für Verbesserungen. Diese Ergebnisse wurden zusammengeführt, zu einer Schlussfolgerung in Bezug auf die Zielstellung der Evaluierung verdichtet und Handlungsempfehlungen hergeleitet. Um die Handlungsempfehlungen auf Akzeptanz und Umsetzbarkeit zu prüfen, wurden diese im Zuge von drei Workshops mit verschiedenen Akteuren der zuwendungsgebenden Seite diskutiert und validiert.

[7] Beide Datenbanken werden von der Verwaltungsbehörde und dem Ziel 2 Sekretariat auf Grundlage von Datenlieferungen seitens der Bescheinigungsbehörde und in Teilen seitens der Bewilligenden Stellen gepflegt. Die Datenbank GERDA umfasst Informationen für die Phase von der Wettbewerbsbekanntmachung bis zur Jurysitzung. Die Datenbank TEO umfasst Informationen über die geförderten Teilprojekte ab dem Zeitpunkt der Bewilligung.

[8] Die folgenden Vergleichsverfahren wurden untersucht: Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand (BMWi), Cluster-Wettbewerb BioIndustrie 2021 (BMBF), Verbundförderung Forschung und Innovation (Thüringen), KMU Innovativ (BMBF), Innovationsförderung (Niedersachsen).

2. Kurzbeschreibung der Ziele und der Umsetzung der wettbewerblichen Auswahlverfahren des Ziel 2-Programms

2.1. Zielstellung der wettbewerblichen Auswahlverfahren

Nachstehend werden kurz die mit der Einführung eines wettbewerblichen Auswahlverfahrens[9] verbundenen Zielstellungen und die allgemeine Zielstellung des Ziel 2-Programms beleuchtet. Diese sind eng miteinander verbunden, wurden aber für die Zwecke der Evaluierung getrennt betrachtet.

Darstellung der mit der Einführung der wettbewerblichen Auswahlverfahren verbundenen Zielstellung

Die folgenden Zielstellungen wurden von der damaligen Landesregierung (2006) mit der Einführung wettbewerblicher Auswahlverfahren verfolgt[10]:

1. Hohe Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Auswahl
2. Qualitativ hochwertige Projektvorschläge und Auswahl der Besten im Vergleich
3. Hohe Mobilisierung der Zielgruppen zum effizienten Ausbau der Stärken des Landes.

Zusammenhang zwischen der Zielstellung des Programms und den wettbewerblichen Auswahlverfahren

Die Auswahl von Projekten mittels des wettbewerblichen Auswahlverfahrens wurde vor allem in der Prioritätsachse 2 „Innovation und wissenschaftsbasierte Wirtschaft" angewandt. In dieser Prioritätsachse sind Förderziele im Hinblick auf die Unterstützung von Innovationsprozessen und der Innovationsfähigkeit in den Unternehmen und den Regionen definiert.

Nachstehende Ziele der Prioritätsachse 2 sind eng mit der oben dargestellten spezifischen Zielsetzung der Einführung der wettbewerblichen Auswahlverfahren verknüpft:

→ **Förderung der Innovationskraft im gesamten Landesgebiet**: Das Programm zielt auf eine Förderung von Innovationsprozessen und spezifischen Stärken des gesamten Landes ab. Die Wettbewerbe dienen diesem Ziel, da sie per se keine Region bevorzugen.

→ **Vernetzung der Akteure**: Im Vordergrund der Wettbewerbe stand die Zielsetzung, Projektverbünde zu fördern. Damit einhergehend wurde die Wirkung bezweckt, neue Kooperationen zwischen Wissenschaft und Wirtschaft und / oder mehreren Akteuren der Wirtschaft zu initiieren und zu fördern. Insbesondere sollten Kleine und Mittlere Unternehmen (KMU) bei der Steigerung ihres Vernetzungsgrads unterstützt werden.

[9] Wettbewerbliche Auswahlverfahren (oder: Wettbewerbe) sehen eine Auswahl der zu fördernden Projekte auf Grundlage von mit dem Wettbewerbsaufruf veröffentlichten, transparenten Kriterien und im Vergleich mit einer Vielzahl von Projektvorschlägen zu einem festen Termin vor.

[10] Operationelles Programm (EFRE) für das Ziel "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" für Nordrhein-Westfalen nach Artikel 37 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006, S. 177.

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass in NRW der Begriff „Innovation" breit definiert wurde. Er umfasst neben klassischen Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten auch Infrastrukturmaßnahmen, die geeignet sind, die Innovationskraft des Landes zu erhöhen, sowie innovative Dienstleistungen.

2.2. Kurzdarstellung des Umsetzungsstands[11]

Umsetzungsstand allgemein

Bis zum Beginn der Evaluierung wurden in den drei Runden der Ziel 2-Wettbewerbe 54 Wettbewerbsaufrufe[12] in 28 verschiedenen Themenbereichen durchgeführt. In diesen Aufrufen gingen 2.939 Projektskizzen bzw. Wettbewerbsbeiträge mit insgesamt 9.668[13] Kooperationspartnern ein. In allen Ziel 2-Wettbewerben wurden durch die Jurys insgesamt 947 Wettbewerbssieger ausgewählt. Die Siegerquote lag damit im Durchschnitt[14] bei rund 32 % (= Gesamtzahl Projektskizzen / Gesamtzahl Wettbewerbssieger*100 %).

Von den ausgewählten 947 Wettbewerbssiegern wurden insgesamt 618 Projekte bis Februar 2012 bewilligt. 223 Projekte waren bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht bewilligt. 101 Projekte wurden durch die Wettbewerbssieger zurückgezogen. [15,16]

Bewilligte und ausgezahlte Mittel[17]

Insgesamt wurden in den 54 Wettbewerben bis zum Februar 2012 Zuwendungen in Höhe von rund EUR 634 Mio. bewilligt. Dieser Betrag teilt sich wie folgt auf die unterschiedlichen Finanzierungsquellen auf:

- → Die bewilligten EFRE-Mittel betragen insgesamt rund EUR 439 Mio..
- → Die bewilligten Landesmittel summieren sich zu rund EUR 194 Mio..
- → Überdies wurden für sieben Projekte im Wettbewerb StandortInnenstadt.NRW Bundesmittel in Höhe von insgesamt rund EUR 899.000 bewilligt.

Die der bewilligten Gesamtzuwendung i.H.v. rund EUR 634 Mio. zugrundeliegenden förderfähigen Gesamtprojektausgaben betragen rund EUR 923 Mio.. Alle Ziel 2-Wettbewerbe berücksichtigend betrug folglich die durchschnittliche Förderquote rund 69 % (= Summe bewilligte Zuwendung / Summe förderfähige Ausgaben * 100 %).

---

[11] Quelle: Auswertung der Datenbanken GERDA und TEO zum Datenstand Februar 2012.

[12] Bei den Auswertungen der Datenbanken im Zuge der vorliegenden Evaluierung wird der Wettbewerb Create.NRW_2007/2008 mit berücksichtigt. Hier handelte es sich um einen Ideenwettbewerb mit anschließender Prämienauszahlung.

[13] Die Daten beziehen sich auf die GERDA-Datenbank mit dem Stand April 2012.

[14] Die Begriffe „Durchschnitt" und „Mittelwert" werden im vorliegenden Evaluationsbericht synonym verwendet. Gemeint ist, wenn nicht abweichend definiert, das arithmetische Mittel als bestimmte Form des Mittelwertes. Das arithmetische Mittel bezeichnet denjenigen Mittelwert, der als Quotient aus der Summe aller beobachteten Werte und der Anzahl der Werte definiert ist.

[15] Diese Teilnehmer („Rückzieher") haben nach erteilter Aufforderung zur Antragstellung keinen Antrag eingereicht.

[16] Der guten Ordnung halber ist anzumerken, dass die 6 Wettbewerbssieger des Wettbewerbs Create.NRW aus dem Jahr 2008 eine Prämienzahlung erhalten haben, welche in der verwendeten TEO-Datenbank nicht als Bewilligung hinterlegt wurde. Ohne die Berücksichtigung dieses Wettbewerbs ergäbe sich folglich eine Anzahl eingereichter Projektskizzen von 2.822. Überdies wurde ein Teilprojekt aus dem Wettbewerb NanoMikro+Werkstoffe.NRW aus dem Jahr 2009 in der Bewilligungsphase in zwei Teilprojekte aufgeteilt (zwei Bewilligungsbescheide).

[17] Die Daten beziehen sich – soweit nicht anders vermerkt - auf die TEO-Datenbank mit dem Stand Februar 2012.

Bis zum Februar 2012 wurden Zuwendungen in Höhe von rund EUR 198 Mio. ausgezahlt.[18] Dies entspricht einer Auszahlungsquote von rund 31 % der bewilligten Zuwendungen. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die Zuwendungen auch anteilig für die Jahre 2012, 2013 und 2014 bewilligt wurden und entsprechend erst zu späteren Zeitpunkten zur Auszahlung kommen.

Dauer des Gesamtverfahrens

Die Dauer der Phasen des Gesamtverfahrens wurde mit sechs Monaten für die Wettbewerbsphase und weitere sechs Monate für die Antrags- und Bewilligungsphase geplant.[19] Die tatsächliche Dauer dieser zwei Phasen (Zeitraum vom Datum der Bekanntmachung bis zum Projektbeginn) betrug durchschnittlich rund 596 Tage.[20]

→ **Dauer der Wettbewerbsphase:** Die durchschnittliche Dauer der Wettbewerbsphase über alle Runden hinweg betrug rund 179 Tage. Bei rund 34 % der Teilprojekte dauerte die Wettbewerbsphase dabei länger als der Richtwert von sechs Monaten. Über die drei Runden betrachtet nahm die Dauer der Wettbewerbsphase leicht ab. Die durchschnittliche Phasendauer lag dabei für alle Runden stets unter dem Richtwert von sechs Monaten.

→ **Dauer der Antrags- und Bewilligungsphase:** Die durchschnittliche Dauer der Antrags- und Bewilligungsphase betrug für alle geförderten Teilprojekte rund 417 Tage. Für rund 50 % der Teilprojekte dauert dabei die Antrags- und Bewilligungsphase länger als ein Jahr. Lediglich bei rund 6 % der Teilprojekte lag die Phasendauer nicht über der avisierten Dauer von sechs Monaten. Bei der Betrachtung der Entwicklung der Dauer der Antrags- und Bewilligungsphase über die drei Wettbewerbsrunden hinweg ist festzustellen, dass in der Wettbewerbsrunde 2010 eine signifikante Verkürzung der Antrags- und Bewilligungsphase erreicht werden konnte. Nichtsdestotrotz bleibt sie mit einem Durchschnittwert auch in der dritten Runde von über 300 Tagen hoch.

Aufwand des Gesamtverfahrens

Die administrativen Aufwände sowohl auf Seiten der Wettbewerbsteilnehmer, Antragsteller und Zuwendungsempfänger als auch auf der Seite der mit der Wettbewerbsdurchführung, Bewilligung und Umsetzung befassten Stellen werden als hoch empfunden.

→ **Aufwand der Wettbewerbsteilnehmer für die Skizzenerstellung:** Wie die nachfolgende Abbildung 1 zeigt, betrug der geschätzte Aufwand bei der Skizzenerstellung bei rund drei Viertel der Zuwendungsempfänger (75,6 %) maximal 20 Personentage bzw. vier Arbeitswochen. Die angegebenen Zeitangaben reichen dabei von 1 bis 120 Personentagen. Rein rechnerisch benötigten die Wettbewerbsteilnehmer damit durchschnittlich rund 18 Tage. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass es sich hierbei zum Teil um Schätzwerte der befragten Gesprächspartner handelt.

[18] Die Daten beziehen sich auf die TEO-Datenbank mit dem Stand Februar 2012.
[19] Quelle: Angabe des Ziel 2-Sekretariats
[20] Es wird unterschieden zwischen der durchschnittlichen Gesamtdauer der Wettbewerbsphase und der Antrags- und Bewilligungsphase. Die Wettbewerbsphase wurde dabei bestimmt durch den Zeitraum vom Datum der Bekanntmachung bis Datum der Jurysitzung. Die Antrags- und Bewilligungsphase wurde über den Zeitraum zwischen dem Datum der Jurysitzung und dem Projektstart berechnet.

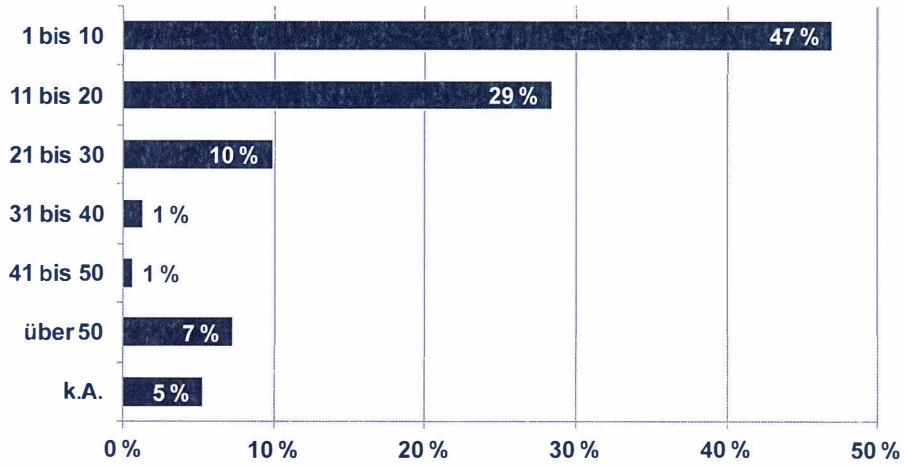

Abbildung 1: Aufwand für die Erstellung der Projektskizze (in Personentagen) (n=151)

→ **Aufwand der Wettbewerbssieger für die Antragstellung**: Wie die nachfolgende Abbildung 2 zeigt, betrug der geschätzte Aufwand bei der Antragstellung bei rund 38 % der Zuwendungsempfänger maximal zehn Personentage bzw. zwei Arbeitswochen. Rein rechnerisch benötigten die Wettbewerbsteilnehmer damit durchschnittlich rund 21 Tage. Die angegebenen Zeitangaben reichen dabei von 1 bis 100 Personentagen.[21]

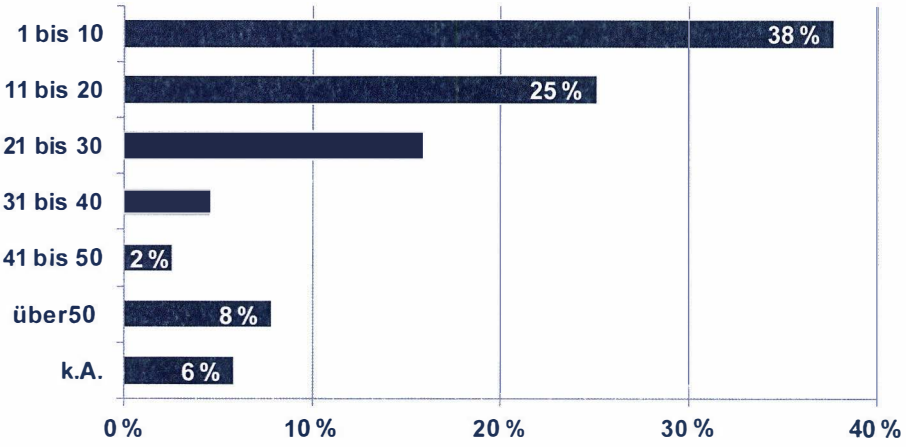

Abbildung 2: Aufwand für die Erstellung des Antrags (in Personentagen) (n=151)

[21] Da die Gesprächspartner sich nur noch teilweise erinnern konnten, bzw. die einzelnen Arbeitsschritte so weit auseinander lagen, dass sie nur schwer quantifizierbar sind, sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass es sich hierbei teilweise um grobe Schätzwerte handelt.

3. Zusammenfassung der Ergebnisse der Evaluierung

Entsprechend der Zielsetzung der Evaluierung beziehen sich die übergeordneten Fragestellungen auf die Eignung und die Effizienz des Verfahrens:

1. **Eignung:**

Die Betrachtung der Eignung der Verfahren umfasst die Fragestellung, welche Vorteile die Wettbewerbe bezogen auf bestimmte Zielgruppen und Arten von Vorhaben bieten, und was Gründe für einen Einsatz alternativer Verfahren sein können.

2. **Effizienz:**

Im Zusammenhang mit der Betrachtung der Effizienz des Verfahrens stehen die folgenden Aspekte:

→ **Dauer** des Gesamtverfahrens und der einzelnen Phasen

→ **Aufwand** auf Seiten der Wettbewerbsteilnehmer, Antragsteller und Zuwendungsempfänger sowie auf der Seite der mit der Bewilligung und Umsetzung befassten Stellen

→ Die **Transparenz** des Gesamtverfahrens und die Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit der Verfahrensschritte für die Antragsteller und Zuwendungsempfänger

Die Ergebnisse zu diesen zwei übergeordneten Fragestellungen der Evaluierung werden im Folgenden zusammengefasst und im Hinblick auf ihre Ursachen reflektiert. Die abgeleiteten Ansatzpunkte für Verbesserungen bilden die Grundlage für die Handlungsempfehlungen im Kapitel 4.

3.1. Eignung

A) Eignung als Auswahlverfahren (generell)

Im Folgenden werden die Evaluierungsergebnisse in Bezug auf die Erreichung der Ziele, die mit Einführung des wettbewerblichen Auswahlverfahrens verbunden waren, dargestellt.

Ergebnisse in Bezug auf die Erreichung der mit der Einführung der wettbewerblichen Auswahl verbundenen Zielstellung

Transparenz der Auswahl der Projekte

Gemäß den Evaluierungsergebnissen gewährleisten die Wettbewerbe eine hohe Transparenz der Projektauswahl. Es werden durch die Experten und Zuwendungsempfänger nur wenige Einschränkungen hierzu geäußert. Diese stellen die Transparenz nicht generell in Frage, sondern regen an, den Informationsfluss zu verbessern und die sehr strikten Regelungen in Bezug auf eine mögliche Befangenheit der Juroren zu hinterfragen.

Die Unabhängigkeit der Jury wird in diesem Zusammenhang als die zentrale Voraussetzung für die Transparenz der Auswahl angesehen. Diese hängt von der Zusammensetzung der Jury und der Sicherstellung der Unbefangenheit der Juroren ab. Die Herausforderung besteht wettbewerbsspezifisch darin, die Jury auch mit Experten aus NRW zu besetzen, um landesspezifische Aspekte bei der Auswahl der Projekte zu berücksichtigen, ohne dabei die Transparenz der Auswahl durch eine mögliche Befangenheit zu verringern.

Im Rahmen der Evaluierung wurde deutlich, dass eine Erhöhung der verfügbaren Informationen zur Auswahlentscheidung durch die Jury die Transparenz weiter steigern würde und zudem von Seiten der Zuwendungsempfänger gewünscht wird. Eine kurze schriftliche Begründung der Auswahlentscheidung auf Grundlage einer Zusammenfassung des Juryvotums (ausgefüllte Scoringbögen) könnte die Transparenz der Auswahl erhöhen.

Mobilisierung

Die Mobilisierung der Zielgruppen in den Wettbewerben war sehr erfolgreich. Sowohl die Expertengespräche als auch die Ergebnisse der Datenbankanalyse zu der Beteiligung an den Wettbewerben (eingereichte Skizzen) bestätigen dies. Zu einer hohen Bekanntheit der Wettbewerbe und Teilnahme an diesen tragen vor allem die Zusammenarbeit mit den Multiplikatoren wie Wirtschaftsförderern und Clustermanagern und die Informationsveranstaltungen bei. Diese sollten weitergeführt werden. Eine Verstetigung der Beteiligung kann für die nächste Förderperiode durch eine langfristige Planung der Wettbewerbsthemen und deren Veröffentlichung erreicht werden. Durch Wettbewerbe können einmalige oder kontinuierliche Impulse gesetzt werden.

Qualitativ hochwertige Projektvorschläge und Projekte

Das mit der Einführung der wettbewerblichen Auswahl verbundene Ziel einer hohen Qualität der Projektvorschläge wurde gemäß Expertenaussagen ebenfalls erreicht.

Ein wichtiges Kriterium für das Funktionieren einer wettbewerblichen Auswahl ist in diesem Zusammenhang das Vorhandensein einer ausreichend großen Anzahl an hochwertigen Wettbewerbsbeiträgen, was in der Mehrzahl der Wettbewerbe erfüllt wurde.

Die Evaluierung zeigte aber auch, dass sich zwei spezifische Aspekte negativ auf die Qualität der Projektvorschläge auswirken können. Einerseits ist dies die nicht verfügbare längerfristige Planbarkeit der Termine der Wettbewerbsaufrufe und Bewertungsstichtage, und andererseits der durch die Wettbewerbssituation im Vergleich zu anderen Auswahlverfahren notwendige geringe inhaltliche Austausch zwischen den Wettbewerbsteilnehmern und der Seite der Zuwendungsgeber. Eine längerfristige Planung der Wettbewerbsinhalte und regelmäßige (z.T. auch häufigere) Bewertungsstichtage können dazu beitragen, ausreichende Vorlaufzeiten für die Teilnehmer zur Erarbeitung ihrer Skizzen zu ermöglichen.

B) Eignung der Ausgestaltung des Wettbewerbsverfahrens

Die Frage nach der Eignung der Ausgestaltung des Wettbewerbsverfahrens bezieht sich auf die folgenden Punkte:

- → Die Ein- oder Zweistufigkeit des Verfahrens
- → Die Ausgestaltung der Wettbewerbskriterien und Scoringverfahren

→ Die Häufigkeit von Bewertungsstichtagen

Ergebnisse zur Ausgestaltung der Wettbewerbe als zweistufiges Verfahren

Im Zusammenhang mit der vorhandenen Kritik an der Dauer des Verfahrens wurden durch die Expertengespräche insbesondere auch Zweifel an der Eignung der Zweistufigkeit des wettbewerblichen Auswahlverfahrens deutlich. Die Wahrnehmung ist, dass durch die Zweistufigkeit die Dauer insgesamt verlängert würde.

Im Vordergrund der Bemühungen muss allgemein die Verkürzung der Antrags- und Bewilligungsphase stehen, welche unabhängig von der Ein- oder Zweistufigkeit des Verfahrens ist. Die Evaluierung zeigt, dass insbesondere die Antrags- und Bewilligungsphase langwierig und maßgebliche Ursache für die lange Dauer zwischen Einreichung des Wettbewerbsbeitrags bis zum Projektstart ist.

Nichtsdestotrotz muss im Hinblick auf die Verkürzung des Verfahrens aber auch die Frage gestellt werden, inwiefern der Einsatz eines einstufigen Verfahrens einen Beitrag zur Verkürzung des Verfahrens leisten kann und unter welchen Voraussetzungen dies sinnvoll ist.

Es scheint sinnvoll, die Entscheidung für ein einstufiges oder zweistufiges Verfahren in Abhängigkeit der Zielgruppe und Interventionsziele des Wettbewerbs zu treffen. Zu bedenken ist hierbei, dass bei einem einstufigen Verfahren die Auswahl der Siegerprojekte und die Bewilligung in einem Schritt erfolgen. Das bedeutet für die Wettbewerbsteilnehmer auch, dass sie direkt einen vollständigen Antrag mit allen erforderlichen Nachweisen – und dem damit verbundenen Aufwand – vorlegen, anstelle einer kurzen Skizze. Je nach Projektgröße und erwarteter Siegerquote kann dies eine Hemmschwelle für die Teilnahme am Wettbewerb sein.

Wettbewerbskriterien und Scoringverfahren

Die Expertengespräche und Analyse der Wettbewerbsunterlagen zeigen, dass die Ausgestaltung der Kriterien und der Ablauf des (Vor-)Scorings Verbesserungspotenziale aufweisen. Insbesondere wurde deutlich, dass die Möglichkeiten einer stärkeren strategischen Nutzung der Kriterien für die Sicherstellung der Berücksichtigung der Wettbewerbs- und Landesziele bisher nicht vollständig ausgeschöpft wurden. Die Ursachen hierfür liegen in der Planung und Konzeption der Wettbewerbe:

→ Der Planungsprozess der Wettbewerbe in Hinblick auf die Zielstellung und Definition der Kriterien erfolgt uneinheitlich. Die wettbewerbsspezifischen Kriterien werden in einem Teil der Wettbewerbe nicht ausreichend auf die spezifischen Förderziele ausgerichtet.

→ Die Vorprüfung der Förderfähigkeit wird oftmals nicht mit einem konkreten Ergebnis versehen, da hierfür nicht ausreichend Informationen auf Grundlage der Bewerbungsunterlagen zur Verfügung stehen.

→ Die Nutzung der Scoringtabelle durch die Jury wird nicht ausreichend durchgesetzt. Dadurch ergibt sich eine stark vereinfachte Dokumentation der Jurybewertung und es kann nicht nachvollzogen werden, ob die Bewertung durch die Jury die einzelnen Kriterien (insbesondere die wettbewerbsspezifischen) ausreichend berücksichtigt.

Häufigkeit der Bewertungsstichtage

Die Häufigkeit der Bewertungsstichtage im Programm wird von den interviewten Experten als nicht optimal angesehen.

Da die Wettbewerbsaufrufe höchstens einmal im Jahr stattfinden, ist es insbesondere für KMU schwer, die zeitliche Planung ihrer Innovationsaktivitäten mit den Fristen in Einklang zu bringen. Eine bessere zeitliche Planbarkeit der Wettbewerbe insgesamt und häufigere Bewertungsstichtage sind in diesem Zusammenhang wichtige Ansatzpunkte. Die Entscheidung darüber, wie häufig Bewertungsstichtage in den jeweiligen Wettbewerben gesetzt werden sollen, hängt von dem Interventionsziel und der Zielgruppe ab. Auch spielt hierbei eine Rolle, ob durch die Förderung ein einmaliger Impuls gesetzt oder eine kontinuierliche Unterstützung gegeben werden soll.

C) Eignung der Wettbewerbe als strategisches Instrument zur Förderung

Neben der generellen Eignung der Wettbewerbe als Auswahlverfahren wurde die Frage nach der spezifischen Eignung dieser für die Umsetzung verschiedener Fördertatbestände untersucht. Es zeigt sich hierbei, dass Wettbewerbe im Sinne von Leistungswettbewerben nur dann ein geeignetes Instrument sind, wenn notwendige Voraussetzungen wie die Existenz eines gemeinsamen Bezugspunkts und einer kritischen Masse im Hinblick auf die Fördertatbestände und Zielgruppe erfüllt sind.

Ergebnisse zur Eignung für unterschiedliche Fördertatbestände

Eine generelle (Nicht-)Eignung von Wettbewerben für verschiedene Fördertatbestände kann auf Grundlage der Evaluierung nicht festgestellt werden.

Gemäß Expertengesprächen besteht eine (relativ) uneingeschränkte Eignung der Wettbewerbe im Hinblick auf Leistungswettbewerbe im Feld der Forschung und Entwicklung. Eine eingeschränkte Eignung der Wettbewerbe, wie sie in NRW konzipiert sind und praktiziert werden, besteht gemäß einigen interviewten Experten im Hinblick auf investive Infrastrukturmaßnahmen im Rahmen der Umwelt- und Strukturförderung.

Die positiven Ergebnisse für Wettbewerbe im Feld der Forschung und Entwicklung weisen darauf hin, dass Wettbewerbe für diese Art von Vorhaben beibehalten werden sollten. Auch bei Infrastrukturmaßnahmen kann die Möglichkeit eines Vergleichs der Projektvorschläge sinnvoll sein, um den Einsatz der Mittel für die Projekte mit der stärksten Wirkung bzw. Strahlkraft zu ermöglichen. Hier ist zu betrachten, ob die Voraussetzungen eines gemeinsamen Bezugspunkts und der notwendigen kritischen Masse erfüllt sind.

Wichtiger als die kategorische Einschränkung des Einsatzes der Wettbewerbsverfahren ist aus Sicht der Evaluatoren demnach die Prüfung der Eignung im Einzelfall. Die Herausforderung dabei ist, eine Grundlage zu erstellen, die es erlaubt zu prüfen, ob ein Wettbewerb das richtige Auswahlinstrument für das jeweilige Interventionsziel darstellt. Dabei ist die relevante Fragestellung, welche Teilnehmer- bzw. Siegerquote für den Wettbewerb in Bezug auf die spezifischen landespolitischen Ziele erwartet wird. Auch stellt sich die Frage, wie eine solche Entscheidungsvorlage in den Planungsprozess zu integrieren ist, um die Erfüllung der Voraussetzungen für ein Funktionieren der wettbewerblichen Auswahl zu überprüfen.

Ergebnisse zur Eignung für unterschiedliche Zielgruppen

Die Evaluierung hat gezeigt, dass sich Wettbewerbe gut für eine Initiierung von Kooperationen und somit zur Förderung einer Vernetzung der Akteure eignen. Die Weiterführung von entsprechenden Voraussetzungen in den Wettbewerbsaufrufen sollte beibehalten werden.

Es konnte weder eine Bevorteilung oder Benachteiligung bestimmter Akteure, noch eine generell nicht gegebene Eignung für spezifische Zielgruppen festgestellt werden. Tendenziell ist das Verfahren allerdings laut Expertenaussagen für (nicht forschungsintensive) KMU weniger geeignet, da die Innovationszyklen bei diesen kürzer sind und eine kurze Verfahrensdauer Voraussetzung dafür ist, dass marktnähere Entwicklungstätigkeiten Eingang finden können.

Ursachen für eine vermeintlich geringe Attraktivität des Verfahrens für KMU allgemein liegen entsprechend in der Dauer und dem Aufwand des Verfahrens. Zur Steigerung einer Beteiligung von KMU sollte vornehmlich die Vereinfachung und Beschleunigung des gesamten Verfahrens erwirkt werden. Daneben kann eine gezielte Anreizsetzung für die Beteiligung von KMU – ggf. auch über die wettbewerbsspezifischen Kriterien – in Erwägung gezogen werden.

Die sektorspezifische Verteilung der Förderung wird hauptsächlich durch die Wettbewerbsinhalte und weniger durch das Auswahlverfahren selbst gesteuert. Die Auswertung der regionalen Verteilung zeigt zum einen, dass der in der wettbewerblichen Auswahl zum Ausdruck gebrachte „Stärken stärken- Ansatz“ keine systematische Benachteiligung von strukturell schwachen Gebieten verursacht hat. Zum anderen zeigt sich eine höhere Konzentration der Förderung auf Hochschulstandorte.

Ergebnisse zur Eignung für die Umsetzung landespolitischer Ziele, längerfristiger Strategien und zur Kohärenz

Die Nutzung der Wettbewerbe als strategisches Instrument ist in der aktuellen Förderperiode nicht in allen Fällen und nicht in dem Maße gelungen, wie von den verschiedenen Akteuren gewünscht.

Die Evaluierung zeigte, dass sich durch die ressortspezifische Initiierung und Planung der Wettbewerbe eine Vielzahl von Wettbewerben und Themen ergibt. Im Zuge der Neuausrichtung auf Leitmärkte wird die Frage zu lösen sein, wie die Anzahl der Themenfelder für die Wettbewerbe reduziert und eine ressortübergreifende Initiierung der Wettbewerbe umgesetzt werden kann.

Die Strategien und Prioritäten der Wettbewerbe sind für die befragten Experten häufig nicht erkennbar. Demzufolge wird eine stärkere Rückbindung der Wettbewerbsthemen an die strategischen Landesziele eingefordert. Diese soll eine Fokussierung auf Zukunftsthemen unter Berücksichtigung der Stärken des Landes und der gesellschaftlichen, technischen und ökologischen Trends beinhalten.

Die Ansatzpunkte zur Erfüllung dieser Erwartungen an die strategische Ausrichtung der Wettbewerbe liegen insbesondere im Planungsprozess. Die Erfahrungen und Best Practices aus den ersten drei Runden der Wettbewerbe können für eine Neugestaltung des Prozesses genutzt werden. Eine top-down gesteuerte Planung kann die Rückbindung an landespolitische Ziele verstärken.

3.2. Effizienz

Zur Beurteilung der Effizienz der Wettbewerbe sind die Dimensionen A) Dauer des Verfahrens, B) Aufwand und C) die Transparenz der Prozesse von Bedeutung. In diesen drei Dimensionen wurden verschiedene Herausforderungen und Problemstellungen der Verfahrenseffizienz identifiziert. Diesen wurden Ursachen zugeordnet und Ansatzpunkte dafür herausgearbeitet, welche Verfahrensschritte in welcher Hinsicht angepasst werden sollten, um bestehende Optimierungspotenziale auszuschöpfen.

A) Dauer des Verfahrens

Einer der bedeutendsten Kritikpunkte an den Wettbewerben ist die Dauer des Gesamtverfahrens (von Bekanntmachung bis Projektstart). Die durchschnittliche Dauer dieser zwei Phasen (Zeitraum vom Datum der Bekanntmachung bis zum Projektbeginn) beträgt rund 596 Tage (vgl. Kapitel 2.2). Im Durchschnitt beträgt die Dauer für Forschungs- und Entwicklungsprojekte[22] 606 Tage, für Infrastrukturprojekte[23] 581 Tage und für sonstige Projekte[24] 514 Tage. Die Dauer ist sowohl im Vergleich zu anderen Förderprogrammen als auch in Bezug auf das selbst gesteckte Ziel von 365 Tagen deutlich zu lang. Beim überwiegenden Teil der Projekte wird diese Zielvorgabe nicht erreicht (rund 93 % der Teilprojekte weisen eine Verfahrensdauer von über einem Jahr aus), auch wenn sich die Dauer über die Wettbewerbsrunden hinweg relativ verkürzt hat. Die Betrachtung der Dauer der einzelnen Phasen zeigt, dass nicht die vorgeschaltete Wettbewerbsphase Treiber der Verzögerungen ist. Ursächlich dafür, dass man die geplante Dauer des Gesamtverfahrens nicht erreicht, sind Verzögerungen in der Antrags- und Bewilligungsphase. Gründe für diese Verzögerungen liegen vor allem in prozessbezogenen Ursachen.

Die Organisation des Prozesses bietet Ansatzpunkte für Optimierungen. Diese beinhalten u.a. eine Setzung verbindlicher Fristen für Antragseinreichung und -bearbeitung und die Reduzierung von Nachforderungen von Unterlagen durch klare Vorgaben und eine Intensivierung der Beratung.

Größere Verzögerungen treten allerdings dadurch auf, dass in der Wettbewerbsphase keine ausführliche und verbindliche Förderfähigkeitsprüfung stattfindet. Da alle Siegerprojekte gefördert werden sollen, werden in der Bewilligung teilweise aufwändige Einzelfalllösungen notwendig oder Projekte müssen abgebrochen werden, da keine Förderfähigkeit gegeben ist. Hinzu kommen teilweise inkonsistente oder nicht einschlägige Rechtsgrundlagen, die hohe Aufwände in der Prüfung der förderfähigen Kosten und beihilferechtlichen Einzelfallprüfungen verursachen. Ansatzpunkte sind hier entsprechend eine Überarbeitung der Rechtsgrundlagen und eine Intensivierung und Erhöhung der Verbindlichkeit der Prüfung der Förderfähigkeit in der Wettbewerbsphase (Erweiterung des Bewerbungsbogens und deutlichere Aussagen zur Förderfähigkeit).

[22] Bei Forschungs- und Entwicklungsprojekten handelt es sich um Teilprojekte, die nach den Richtlinien progres.nrw, TIP gefördert wurden. Außerdem wurden Teilprojekte berücksichtigt, die nach dem Ressourceneffizienzprogramm und FIT sowie direkt auf Basis der LHO gefördert wurden und einen Projektgegenstand im Bereich Forschung und Entwicklung aufweisen.

[23] In der Gruppe der Infrastrukturprojekte wurden Projekte betrachtet, die über die Richtlinien RWP Infra, Förderrichtlinien Naturschutz, Stadterneuerung und Wasserbau beziehungsweise LHO und über das Ressourceneffizienzprogramm gefördert wurden und einen Projektgegenstand im Bereich Infrastruktur aufweisen.

[24] Mit sonstigen Projekten sind Projekte gemeint, die keinen Projektgegenstand in den oben genannten Bereichen aufweisen. Es handelt sich hierbei um alle Projekte aus den Wettbewerben familie@unternehmen.NRW, RegioCluster.NRW, Create.NRW und Gründung.NRW. Der Förderung zugrundeliegende Richtlinien waren LHO, FIT und das Ressourceneffizienzprogramm.

Weitere Ursachen für die Verzögerung der Bewilligung bestehen in manchen Wettbewerben in Verbindung mit den eingebundenen Akteuren. Die Bewilligenden Stellen verfügen zum Teil nicht über die notwendigen Kapazitäten und (inhaltlichen) Kompetenzen, die für eine vollumfängliche Betreuung der Antragsteller notwendig sind und bedienen sich ggf. zusätzlicher Auftragnehmer. Auch gibt es bei wechselnden Zuständigkeiten im Übergang zwischen der Wettbewerbsphase zur Antrags- und Bewilligungsphase Informationsverluste, die durch eine Kontinuität der Akteure vermieden werden könnten.

Projekte können erst dann beginnen, wenn alle Teilprojekte bewilligt wurden. In diesem Zusammenhang treten gemäß Expertenaussagen in Einzelfällen Verzögerungen in der Bewilligung auch durch die Mittelbereitstellung für die einzelnen Teilprojekte aus unterschiedlichen Ressorts auf. Insgesamt wird die Haushaltslage (nicht genehmigter Haushalt) häufig als ein Grund für Verzögerungen in Phase 2 benannt.

Ein weiterer Faktor für eine Verzögerung in der Antrags- und Bewilligungsphase ist die Abstimmung im Projektverbund, die als systemimmanent betrachtet wird und in dieser Form nicht beeinflussbar ist.

Auch in der Umsetzungsphase besteht Bedarf zur Verkürzung der Dauer einiger Prozessschritte. Dies trifft zu in Bezug auf die Zeit der Bewilligung bis zur ersten Auszahlung sowie die Dauer zwischen Einreichung des Mittelabrufs bis zur Auszahlung generell. Gründe hierfür sind die Qualität der durch die Zuwendungsempfänger eingereichten Mittelabrufe, der hohe Aufwand in Bezug auf die Nachweispflichten (auch in der Prüfung dieser) und eine Häufung der Mittelabrufe zum Jahresende.

B) Aufwand

Die Ergebnisse der Evaluierung in Bezug auf die Aufwände des Verfahrens auf Seiten des Zuwendungsgebers und der Wettbewerbsteilnehmer, Antragsteller und Zuwendungsempfänger sind eng mit den Aufwänden aus der Dauer des Verfahrens verflochten. Insbesondere in der Umsetzungsphase führt der hohe Aufwand zu Unverständnis auf Seiten der Zuwendungsempfänger, und das Aufwand-Nutzen-Verhältnis wird teilweise durchaus kritisch beurteilt. Ursache für die hohen Aufwände liegen in der hohen Komplexität der rechtlichen Grundlagen und der erforderlichen Nachweispflichten begründet.

Aufwände in der Wettbewerbsphase

Die Aufwände der Wettbewerbsteilnehmer werden teilweise als hoch wahrgenommen, befinden sich aber mit durchschnittlichen 18 Tagen auch im Vergleich zu anderen Förderprogrammen in einem akzeptablen Bereich. Auch auf Seiten des Zuwendungsgebers wurden im Ergebnis der Evaluierung keine außergewöhnlich bzw. ungerechtfertigt hohen Aufwände identifiziert.

Aufwände in der Antrags- und Bewilligungsphase

Die Aussagen zum Aufwand für die Erstellung des Antrags auf Seiten der Antragsteller variieren sehr stark. Auch auf Seiten der Bewilligenden Stellen wird der Aufwand für die Antragsprüfung als hoch bewertet. Ursache hierfür ist die Prüfung der Förderfähigkeit resultierend aus der Komplexität der Rechtsgrundlagen sowie die zum Teil nicht gegebene Förderfähigkeit der Projekte.

Grundsätzlich ist kein Zusammenhang zwischen dem Aufwand und einem spezifischen Wettbewerb oder der Höhe der beantragten Zuwendung festzustellen.

Der Aufwand für die Antragsteller wird insgesamt als hoch empfunden, und das Aufwand-Nutzen-Verhältnis wird in Frage gestellt. Ein maßgeblicher Treiber für den Aufwand in dieser Phase ist die Kalkulation der förderfähigen Kosten auf Seiten der Antragsteller.

Aufwände in der Umsetzungsphase

Die Aufwände in der Umsetzungsphase, speziell für die Erstellung der Mittelabrufe und Verwendungsnachweise auf Seiten der Zuwendungsempfänger und der Prüfung dieser auf Seiten des Zuwendungsgebers, sind ebenfalls hoch. Die Ursachen liegen in den folgenden Punkten:

- → Art der Nachweise (die Vorlage von Originalbelegen statt von Kopien oder elektronischen Belegen)
- → Nachweis der Personal- und Gemeinkosten (das Führen von Stundenzetteln bzw. Tätigkeitsnachweisen sowie die erforderliche personenbezogene Berechnung der Stundensätze)
- → Durchführung und Dokumentation der Vergaben von Aufträgen an Dritte
- → Eine hohe Intensität in der Prüfung von Mittelabrufen und Verwendungsnachweisen, welche teilweise über das durch die rechtlichen Grundlagen vorgeschriebene Maß hinausgeht und in NRW institutionalisiert wurde (in Einzelfällen werden Prüfschritte doppelt durchgeführt und die Möglichkeiten einer Stichprobenprüfung werden bislang nicht ausgeschöpft).

C) Transparenz des Verfahrens

Die Nachvollziehbarkeit und Verständlichkeit des Gesamtverfahrens und einzelner durch Antragsteller zu durchlaufender Schritte (insbesondere in den Phasen 2 und 3) sollte verbessert werden. Es ist für eine relativ große Zahl von Wettbewerbsteilnehmern nicht ersichtlich, welcher Aufwand nach dem Wettbewerbssieg mit der Antragstellung und Bewilligung verbunden ist. Auch ist den Wettbewerbsteilnehmern teilweise nicht bewusst, welcher Aufwand mit der Administration eines Förderprojekts in der Umsetzung einhergeht.

Die Rechtsgrundlagen und Problematiken in Bezug auf die Prüfung der Förderfähigkeit des Antragstellers und der förderfähigen Kosten sind für den großen Teil der Teilnehmer nicht verständlich und entsprechend nicht nachvollziehbar. Dies führt wiederum zu Irritationen, da die Erwartungshaltung in Hinblick auf förderfähige Kosten oder auch die Förderquote nicht erfüllt werden (hier sind als Beispiele die Problematik der Gehälter von Geschäftsführern von personengeführten Unternehmen oder von Abschreibungen auf Anlagen bei Forschungsprojekten resultierend aus der Förderung auf Ausgabenbasis zu nennen).

Auch besteht über das Gesamtverfahren hinweg eine Planungsunsicherheit sowohl in zeitlicher als auch finanzieller Hinsicht. In diesem Zusammenhang spielt die Tatsache eine Rolle, dass eine nicht zu vernachlässigende Zahl neuer Zuwendungsempfänger erreicht wurde, die wenig Erfahrung mit der Förderung im Allgemeinen haben.

Die Ursachen für die Intransparenz des Verfahrens sind vielfältig:

- → Die Förderrichtlinien ermöglichen nicht für alle Arten von Projekten eine direkte und einheitliche Ableitung zu den förderfähigen Kosten und För-

derquoten. Die in den Wettbewerbsaufrufen genannten Richtlinien sind zum Teil nicht für alle Projektteilnehmer anwendbar (43 % der Projekte werden nicht über eine der den Wettbewerben zugrundeliegenden Richtlinien, sondern ausschließlich auf Grundlage der LHO gefördert).

→ Die zur Verfügung gestellten Informationsunterlagen in der Wettbewerbsphase geben teilweise (insbesondere in der ersten Wettbewerbsrunde) keinen Überblick über das Gesamtverfahren, die zeitliche Planung und zu den Auflagen und Nachweispflichten. Verbesserungen zur Transparenz wurden eingeführt, aber das Problem wurde nicht vollständig behoben. Auch in den Informationsveranstaltungen wurden in der ersten Wettbewerbsrunde die Prozesse und Anforderungen in den einzelnen Verfahrensphasen nicht in vollem Umfang adressiert, u.a. um potenzielle Teilnehmer nicht abzuschrecken. Die Involvierung der Bewilligenden Stellen bereits in der Wettbewerbsphase bzw. die einheitliche Einbindung der Stellen über die Phasen hinweg sollte in dieser Hinsicht weiter forciert werden. In der Umsetzungsphase ist das Förderhandbuch als Nachschlagewerk für Zuwendungsempfänger bedingt geeignet.

→ Intransparenzen im Sinne einer uneinheitlichen Förderpraxis werden aber auch durch eine nicht kontinuierliche Einbindung sowie eine Vielzahl involvierter Akteure verursacht. Insbesondere im Übergang zwischen Wettbewerbsphase und Antrags- und Bewilligungsphase entstehen Schnittstellenprobleme bei wechselnden involvierten Akteuren. In vielen Fällen bedient sich Bewilligende Stelle für die Antrags- und Bewilligungsphase und Umsetzungsphase eines Auftragnehmers. Wechselnde verantwortliche Institutionen und Ansprechpartner sowie Unterschiede in der Beratungsqualität führen zu unterschiedlicher Handhabung und zu Unverständnis auf Seiten der Zuwendungsempfänger.

3.3 Ansatzpunkte für Verbesserungen des Verfahrens

Während die Eignung der Wettbewerbe als Instrument zur Auswahl von Förderprojekten nicht generell in Frage gestellt wird, ist die Effizienz der Umsetzung der Wettbewerbe im Rahmen des Ziel 2-Programms weniger positiv zu beurteilen. Eine Verkürzung der Dauer des Gesamtverfahrens und eine Reduktion des einhergehenden Aufwands sind von sehr hoher Bedeutung für eine zielführende Fortsetzung der Wettbewerbe in der nächsten Förderperiode.

Um dies erreichen zu können, müssen die erforderlichen Verfahrensschritte inklusive des zugrundeliegenden Rechtsrahmens und der Art und Anzahl der in die Verfahrensschritte involvierten Akteure angegangen werden. Aus der voran dargestellten Zusammenfassung werden die Ursachen für die eingeschränkte Eignung, die unzureichende Schnelligkeit des Verfahrens und für den hohen Aufwand des Verfahrens deutlich. Im Rahmen der Evaluierung kristallisierten sich phasenübergreifende Ansatzpunkte heraus, welche eine Steigerung der Effizienz (Zeit, Dauer und Transparenz) und eine Verbesserung des zielführenden Einsatzes des wettbewerblichen Auswahlverfahrens (Integration einer geeigneten Entscheidungsmatrix in den Planungsprozess) mit sich führen.

Die Reihenfolge der Ansatzpunkte entspricht ihrem Gewicht in Hinblick auf die erwartete Wirkung.

A) Planung

Ein geänderter und stärker top-down-organisierter Prozess für die Planung und Konzeption der Wettbewerbe ist ein wichtiger Ansatzpunkt um zu gewährleisten, dass Wettbewerbe weiterhin dort eingesetzt werden, wo sie geeignet sind und in ihrer Ausgestaltung den Förderzielen entsprechen. Auch die Transparenz des Verfahrens kann durch eine längerfristige klare Planung der Themen, Termine und verantwortlichen Akteure erhöht werden. Eine Reduzierung der Anzahl der Wettbewerbe ist ein weiterer wichtiger Ansatzpunkt, um eine Fokussierung der Wettbewerbe auf die strategischen Landesziele zu gewährleisten.

In den Prozess der Planung sollten folgende Aspekte integriert werden:

- → Die inhaltliche Abstimmung erfolgt ressortübergreifend und unter Einbeziehung der relevanten Akteure.
- → Die Planung erfolgt langfristig in Form von Strategiepapieren (Innovationsstrategie) mit einem Zeithorizont von drei bis vier Jahren.
- → Die Entscheidung, ob das wettbewerbliche Auswahlverfahren das richtige Instrument ist, erfolgt nicht übergeordnet, sondern auf Grundlage der spezifischen Interventionsziele und Prioritäten sowie der Erfüllung der notwendigen Voraussetzungen „Auswahl der besten Projekte", „gemeinsamer Bezugspunkt" und „erwartete Siegerquote".
- → Die Entscheidung, wie das wettbewerbliche Auswahlerfahren ausgestaltet werden soll (als ein- oder zweistufiges Verfahren, Anzahl der Bewertungsstichtage etc.).
- → Eine Prüfung der Kohärenz mit Förderprogrammen und insbesondere Wettbewerben auf Bundes- und EU-Ebene.
- → Die benötigten Kompetenzen in der Jury in Abhängigkeit der Ziele.
- → Schwerpunktsetzung und Festlegung der Bewertungsstichtage.
- → Die Definition der Wettbewerbskriterien erfolgt im Einklang mit den spezifischen Zielen der Förderung.

Die Verbesserungspotenziale, die durch einen solchen Top-Down Planungsprozess gehoben werden können, sind in Kapitel 4, Empfehlung 1 dargelegt.

B) Involvierte Akteure

Eine Reduzierung der Anzahl der involvierten Akteure ist ein wichtiger Ansatzpunkt zur Verbesserung der Effizienz und der Transparenz des Verfahrens. Die Vielzahl der Akteure führt sowohl wettbewerbsübergreifend als auch innerhalb eines einzelnen Wettbewerbs zu einer uneinheitlichen Handhabung der Förderpraxis. Die Verantwortlichkeiten sind nicht durchgehend dort verankert, wo alle notwendigen Kompetenzen vorhanden sind.

Die Kontinuität der Einbindung der Akteure über die verschiedenen Wettbewerbsphasen hinweg ist hierbei ein wichtiger Ansatzpunkt, um an Schnittstellen potenzielle Informationsverluste und Abstimmungsprobleme zu vermeiden. Dies gilt für alle Phasen des Verfahrens, aber insbesondere für den Übergang von der Wettbewerbs- in die Antrags- und Bewilligungsphase im Hinblick auf die involvierten Wettbewerbsdienstleiser und die Bewilligenden Stellen und ggf. involvierten Auftragnehmer.

Vorteile der kontinuierlichen Einbindung einer reduzierten Anzahl von Akteuren sind neben der Reduzierung von Schnittstellenverlusten vor allem eine Erhöhung

der Beratungsqualität durch einheitliche Ansprechpartner und die Ermöglichung einer einheitlicheren Förderpraxis.

C) Rechtsgrundlagen

Die Anpassung der Rechtsgrundlagen ist eine wichtige Voraussetzung für notwendige Vereinfachungen, die wiederum zu einem reduzierten Aufwand auf beiden Seiten und zu einer Verkürzung der Dauer des Verfahrens führen.

Entsprechende Spielräume für eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen wurden identifiziert im Hinblick auf:

- → Zulassen von elektronischen Belegen
- → Möglichkeit der Förderung auf Kostenbasis
- → Die Einführung von Pauschalen für Personal- und Gemeinkosten
- → Reduktion der mit der Förderung einhergehenden Auflagen zur Vergabe von Aufträgen an Dritte
- → Möglichkeit einer übergeordneten EFRE-Richtlinie
- → Zulässigkeit der Stichprobenprüfung ausschöpfen

Die Vorteile, die durch die Nutzung dieser Spielräume entstehen, umfassen insbesondere:

Reduzierung des Aufwands in Phase 2

- → Bei der Kalkulation und der Prüfung der förderfähigen Kosten
- → Reduzierung der aufwändigen Einzelfallprüfungen durch nicht passende Richtlinien
- → Steigerung der Konsistenz und Transparenz in Bezug auf die Richtlinien (durch die übergeordnete EFRE-Richtlinie)
- → Themen- bzw. sektorspezifische Richtlinien geben Bewegungssicherheit in der Bewilligung und die Möglichkeit, in diesen spezifisch die Förderung auf Kostenbasis zuzulassen.

Reduzierung des Aufwands in Phase 3

Reduzierung des Aufwands für die Erbringung (und Prüfung) der Nachweise

- → Ermöglichung der elektronischen Belegarchivierung im Einklang mit der Unternehmenspraxis
- → Durch Pauschalen für Personal- und Gemeinkosten entfällt der Aufwand bzw. ist signifikant niedriger
- → Reduzierung des Aufwands für den Nachweis der Erfüllung der Vergabevorschriften
- → Reduzierung der Prüfdichte insbesondere durch die Ermöglichung von Stichprobenprüfungen

Erhöhung der Transparenz

- → Durch eine übergeordnete EFRE-Richtlinie können transparente und einheitliche Rechtsgrundlagen gewährleistet werden.

D) Allgemeine Elemente des Prozesses

In Bezug auf die Dauer der Antrags- und Bewilligungsphase sind verbindliche Fristen ein Ansatzpunkt für eine Beschleunigung des Verfahrens. Das gilt für Antragsteller und Bewilligende Stelle gleichermaßen.

Ein weiterer Punkt, an dem zur Reduzierung des Aufwands und zur Verkürzung des Verfahrens angesetzt werden kann, ist die Überarbeitung der Unterlagen, die den Wettbewerbsteilnehmern, den Antragstellern und den Zuwendungsempfängern zur Verfügung gestellt werden (z.B. Vorlagen für Skizzen / Bewerbungsbögen, Antragsformulare, Vorlagen für erforderliche Nachweise, Formulare für Mittelabrufe etc.). Die Integration detaillierter Leitfäden und Nennung von Beispielen kann dazu beitragen, dass die Transparenz des Verfahrens (bzw. der Anforderungen) erhöht wird. Die identifizierten Best Practices aus der jetzigen Förderperiode sollten in Form eines einheitlichen Standards für alle beteiligten Akteure durchgesetzt werden.

In diesem Zusammenhang ist auch eine Überarbeitung und Ausrichtung des Förderhandbuchs auf die Zielgruppe der Wettbewerbsteilnehmer, Antragsteller und Zuwendungsempfänger ein wichtiger Ansatzpunkt.

Die Einführung eines elektronischen Systems für alle Phasen des Verfahrens ist ein weiterer Ansatzpunkt für Vereinfachungen und zur Erhöhung der Transparenz des Verfahrens. Beispielsweise könnte hierdurch für die Seite der Antragsteller der Zugriff auf alle erforderlichen Vorlagen, Dokumente und Informationen ermöglicht werden. Zudem können der Bearbeitungsstatus des Antrags (oder auch des Mittelabrufs) sowie ggf. noch einzureichende Unterlagen dargestellt werden. Auf Seiten der Bewilligenden Stellen und an der Schnittstelle zur Verwaltungsbehörde kann die Effizienz in der Bereitstellung von Daten und Informationen erhöht werden.

Die Besetzung der Jury ist ein wichtiger Ansatzpunkt, um die Unabhängigkeit der Projektauswahl zu garantieren und eine Bewertung der Wettbewerbsbeiträge im Einklang mit der Zielstellung des Wettbewerbs zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang sollten auch die notwendigen Kompetenzen der Jury (z.B. Erfordernis von NRW-spezifischen und betriebswirtschaftlichen Kenntnissen neben rein technischer Kompetenz und vice versa) Teil des Planungsprozesses sein. Eine Überarbeitung des Prozesses im Hinblick auf die Intensität und Verbindlichkeit der Prüfung der Förderfähigkeit der Wettbewerbsbeiträge ist ein weiterer Ansatzpunkt für Verbesserungen.

E) Beratung

In der Beratung bestehen Verbesserungspotenziale insbesondere in der Vereinheitlichung der Ansprechpartner (siehe auch „involvierte Akteure“) sowie in einem Umdenken hin zu einer aktiveren begleitenden Beratung und weg von einem expost prüfenden Ansatz. In diesem Zusammenhang muss auch sichergestellt werden, dass die entsprechende Institution über die Kompetenzen verfügt, den Antragsteller bzw. Zuwendungsempfänger aus einer Hand sowohl inhaltlich als auch administrativ und betriebswirtschaftlich zu beraten. Gleiches gilt auch für eine einheitliche Betreuung im Übergang von der Wettbewerbs- in die Antrags- und Bewilligungsphase.

4. Handlungsempfehlungen

Die folgende Tabelle 1 gibt eine Übersicht der erarbeiteten Handlungsempfehlungen differenziert nach Ansatzpunkten. Die Ansatzpunkte wurden im vorigen Kapitel auf Grundlage der identifizierten Ursachen für eine eingeschränkte Eignung des Verfahrens oder nicht gegebene Effizienz einzelner Verfahrensschritte hergeleitet. Die aus der Evaluierung resultierenden Handlungsempfehlungen sind als Vorschläge zu verstehen und können in der Diskussion der Fortentwicklung des Ziel 2-Programms einfließen.

Ansatzpunkte	Handlungsempfehlungen
Planung der Wettbewerbe	**1.** Institutionalisierung einer top-down Planung und Konzeption der Wettbewerbe
	2. Planung der Wettbewerbsthemen über einen Zeitraum von etwa drei Jahren und Erhöhung der Anzahl der Bewertungsstichtage pro Wettbewerb
	3. Weiterführen der Wettbewerbe als Instrument zur Auswahl von Förderprojekten - Entscheidung für die einzelnen Interventionsziele, ob und wie eine wettbewerbliche Auswahl geeignet ist
	4. Verstärkung der Vorgaben zur Anwendung wettbewerbsspezifischer Auswahlkriterien und Vereinfachung des Scorings
Involvierte Akteure	**5.** Reduktion der Anzahl der Akteure innerhalb eines Wettbewerbs und wettbewerbsübergreifend
	6. Optimierung der Juryzusammensetzung und -verfahren
	7. Stärkung des Wissens- und Qualitätsmanagements
	8. Optimierung der Schnittstellen im Auszahlungsprozess – Schaffung einer (oder mehrerer) Bewilligenden Stelle mit Auszahlungsfunktion
Rechtsgrundlagen	**9.** Ermöglichung der Förderung auf Kostenbasis
	10. Einführung von Pauschalen für Gemeinkosten und Personalausgaben
	11. Erleichterung der Auflagen zum Vergaberecht
	12. Ermöglichung der Unterlagenprüfung und Vor-Ort-Prüfung auf der Grundlage elektronischer Belege
	13. Einführung der Unterlagen- und Vor-Ort-Prüfung auf der Grundlage von Stichproben
	14. Einführung einer übergeordneten EFRE-Richtlinie
Prozess (allgemeine Elemente)	**15.** Vorgabe verbindlicher Fristen für die zuwendungsgebende und zuwendungsempfangende Seite
	16. Überarbeitung der Wettbewerbsunterlagen (einschließlich des Förderhandbuchs)
	17. Einführung eines elektronischen Systems (insbesondere zur Verbesserung der Transparenz und Vereinfachung des Prozesses insgesamt)
	18. Ausweitung der Prüfung der Förderfähigkeit in der Wettbewerbsphase
Beratung	**19.** Intensivierung der inhaltlichen Projektbegleitung (Beratung vs. prüfend ex-post in Phasen 2 und 3)

Tabelle 1: Übersicht Handlungsempfehlungen

Handlungsempfehlung 1: Institutionalisierung einer top-down Planung und Konzeption der Wettbewerbe

Die Evaluierung hat gezeigt, dass eine stärkere Nutzung der Wettbewerbe als strategisches Instrument zur Umsetzung der Landesziele möglich ist und von den Akteuren gewünscht wird. Die Planung der Wettbewerbe erfolgt gegenwärtig gemäß der Aussage der befragten Experten in Teilen ressortgetrieben, uneinheitlich und ohne erkennbaren Bezug zu den übergeordneten strategischen Leitlinien. In der jetzigen Form sind die Wettbewerbe daher nicht darauf ausgerichtet, spezifische Interventionsziele strategisch anzugehen.

Es wird empfohlen, die Planung und Konzeption der Wettbewerbe in einem einheitlichen Prozess durchzuführen. Der Prozess wird so ausgestaltet, dass die Planung schrittweise und ressortübergreifend von den übergeordneten Zielen des Landes bis hin zu der spezifischen Ausgestaltung des einzelnen Wettbewerbs erfolgt (top-down).

Ein top-down organisierter Prozess könnte folgende Schritte beinhalten:

1. Ausgangspunkt: Landespolitische Ziele und Strategien (Fokus Leitmärkte)
2. Bestimmung des aus den landespolitischen Zielen und Strategien sowie einer Analyse der entsprechenden Stärken und Potenziale resultierenden Interventionsbedarfs und Ausarbeitung einer Innovationsstrategie. In diesem Schritt werden alle relevanten Ressorts und weiteren Akteure (Clustermanager, Wirtschaftsförderer, Bezirksregierungen etc.) einbezogen und die Prioritäten, Ziele und Zielgruppen definiert. In diesem Zusammenhang ist auch die Abstimmung mit Förderaktivitäten auf Bundesebene (und EU-Ebene) vorzunehmen.

→ Im Ergebnis steht eine Innovationsstrategie, die leitmarktbezogene Interventionsziele aufführt und mit einer Zeitachse und Prioritäten versieht.

3. Aus den Interventionszielen wird eine Entscheidung zur Initiierung eines Wettbewerbs abgeleitet. Dabei wird geprüft, ob das wettbewerbliche Auswahlverfahren das geeignete Instrument für das jeweilige Interventionsziel darstellt.
4. Die Wettbewerbsthemen und Schwerpunkte werden definiert.[25] Es werden jeweils die zeitliche Planung der Bewertungsstichtage, ein Budget und planbare Haushaltsmittel und ein verantwortliches Ressort pro Wettbewerbsschwerpunkt beschlossen. Die Ausgestaltung des Wettbewerbs (beispielsweise ein oder zweistufiges Verfahren) und die Definition der Wettbewerbskriterien werden vorgenommen.

Das Erfordernis einer solchen top-down Planung wird vor allem im Hinblick auf die Notwendigkeit einer Stärkung der ressortübergreifenden und längerfristigen Planung – auch in Bezug auf die Finanzausstattung – deutlich. Diese Art von Planungsprozess ermöglicht neben einer Reduzierung der Anzahl der Wettbewerbe vor allem deren zielgerichtete Nutzung als Instrument zur Umsetzung der strategischen Ziele des Landes.

[25] Ein Wettbewerbsthema kann in mehrere Wettbewerbsschwerpunkte untergliedert werden. Entsprechend kann ein Wettbewerbsthema mehrere mit den Schwerpunkten korrespondierende Bewertungsstichtage haben.

Handlungsempfehlung 2: Planung der Wettbewerbsthemen über einen Zeitraum von etwa drei Jahren und Erhöhung der Anzahl der Bewertungsstichtage pro Wettbewerb

Die Evaluierung hat gezeigt, dass eine höhere Planbarkeit der Wettbewerbe sowohl für die Wettbewerbsteilnehmer als auch für die Wettbewerbsdienstleister bzw. Bewilligenden Stellen und ggf. involvierten Auftragnehmer erforderlich ist.

Auf Seiten der Wettbewerbsteilnehmer ergibt sich dies aus dem Erfordernis, die Fristen und den zeitlichen Rahmen des Wettbewerbs sowie des darauf folgenden Verfahrens mit den eigenen Innovationszyklen abzugleichen. Da bei der derzeitigen Form der Wettbewerbe weder bekannt ist, ob ein Wettbewerb im nächsten Jahr stattfindet, noch welche Themen Teil des Aufrufs sein werden und wann genau der Aufruf erfolgt, besteht große Unsicherheit bei den Interessenten.

Auf Seiten der Wettbewerbsdienstleister und Bewilligenden Stellen besteht die Herausforderung, ausreichende Ressourcen und die ggf. erforderlichen Erfahrungs- und Kompetenzprofile für die Begleitung der Wettbewerbe sicherzustellen. Auch dies setzt eine längerfristige Planbarkeit voraus.

In Verbindung mit dem in Handlungsempfehlung 1 dargestellten Planungsprozess wird empfohlen, die Planung der Themen der Wettbewerbe für einen Zeitraum von etwa drei Jahren vorzunehmen. Zusätzlich zu dieser längerfristigen Perspektive der inhaltlichen Planung sollte zudem eine höhere Anzahl (mehrmals jährlich) von Bewertungsstichtagen pro Wettbewerbsthema ermöglicht werden.

Neben der besseren Planbarkeit und erhöhten Transparenz ermöglicht eine längerfristige thematische Planung mit entsprechenden Schwerpunktsetzungen und unterjährigen Fristen die Umsetzung einer integrierten Strategie. Dadurch können die Wettbewerbe stärker für die Umsetzung auch langfristiger Interventionsziele genutzt werden.

Ein weiterer Vorteil der längerfristigen Planung und häufigeren Bewertungsstichtage ist, dass eine Verstetigung der Beteiligung erfolgt, da die Zielgruppe des jeweiligen Wettbewerbs die für sie relevanten Termine im Voraus planen und mit den eigenen Aktivitäten abgleichen kann. Des Weiteren besteht durch die bessere Planbarkeit in zeitlicher Hinsicht ausreichend Vorlaufzeit für die Wettbewerbsteilnehmer, ihre Projekte zu konzipieren und zu strukturieren. So wird eine weitere Steigerung der Qualität der Projektskizzen möglich.

In Abhängigkeit des Interventionsziels sollte also festgelegt werden, wie viele Bewertungsstichtage sinnvoll sind. Soll ein kurzfristiger Impuls gesetzt werden, reicht ggf. ein einmaliger Wettbewerb (bzw. Wettbewerbsschwerpunkt) mit einem Bewertungsstichtag aus. Soll eine längerfristige Unterstützung erfolgen, sind mehrere Bewertungsstichtage bzw. mehrere Impulse über einen längeren Zeitraum notwendig. Dabei sind die Bedarfe der Zielgruppe und die Größe der Zielgruppe selbst wichtige Faktoren. Bei mehr als einem Bewertungsstichtag im Jahr muss die Zielgruppe ausreichend groß sein, um eine kritische Masse an Anträgen pro Bewertungsstichtag generieren zu können. Die Planung der Bewertungsstichtage sollte außerdem unter Berücksichtigung des Prozesses der Haushaltsplanung erfolgen, so dass die Bewilligung der Förderanträge nicht in die Zeit der Verabschiedung des Haushalts fällt.

Handlungsempfehlung 3: Weiterführen der Wettbewerbe als Instrument zur Auswahl von Förderprojekten - Entscheidung für die einzelnen Interventionsziele, ob und wie eine wettbewerbliche Auswahl geeignet ist

Im Ergebnis der Evaluierung wird deutlich, dass das wettbewerbliche Auswahlverfahren zahlreiche Vorteile bietet und daher in der Auswahl von Förderprojekten weiter möglichst breit eingesetzt werden sollte.

Wettbewerbsverfahren oder wettbewerbsähnliche Verfahren können unter bestimmten Voraussetzungen für jegliche Art von Fördertatbeständen sinnvoll sein. Es wurde herausgearbeitet, dass die Eignung vielmehr davon abhängt, ob gewisse Voraussetzungen (insbesondere ein gemeinsamer Bezugspunkt und eine vorhandene kritische Masse) im Einzelfall gegeben sind.

Wettbewerbe sind vor allem dann geeignet, wenn eine Identifizierung und Förderung der „Besten“ erzielt werden soll. Wichtigste Voraussetzung dabei ist die Frage, ob es einen gemeinsamen Bezugspunkt gibt, der eine Auswahl im Vergleich erlaubt und sinnvoll macht. Zudem ist entscheidend, ob eine kritische Masse an Projektvorschlägen für die Auswahl erwartet werden kann.

Abgeleitet aus diesen Evaluierungsergebnissen wird empfohlen, die Wettbewerbe nicht auf bestimmte Fördertatbestände, -themen oder Zielgruppen einzuschränken, sondern fallspezifisch für das einzelne Interventionsziel zu entscheiden, ob ein Wettbewerb das geeignete Verfahren ist. Die Entscheidung des Einsatzes von Wettbewerbsverfahren sollte nach einem einheitlichen Entscheidungspfad getroffen werden, um den Nutzen des Auswahlverfahrens über alle Interventionsziele hinweg zu maximieren und die Nachvollziehbarkeit der Entscheidung für die Wettbewerbe zu erhöhen.

Es wird in diesem Zusammenhang empfohlen, die Entscheidung darüber, **ob** ein Wettbewerb für ein bestimmtes Interventionsziel das geeignete Auswahlinstrument ist, auf Grundlage eines Entscheidungspfads zu treffen. So wird für das einzelne Interventionsziel geprüft, ob die notwendigen Voraussetzungen für den Einsatz eines Wettbewerbs als Auswahlinstrument erfüllt sind.

Im Hinblick auf die Frage zum **wie** der Ausgestaltung des Wettbewerbs (Themenbreite, Ein- oder Zweistufigkeit des Verfahrens, Anzahl der Bewertungsstichtage, Wettbewerbskriterien) wird empfohlen, keine generellen Vorgaben zu machen, sondern auf Grundlage von speziellen Kriterien zu entscheiden. Dabei wird betrachtet, welche Ausgestaltung in Bezug auf die Interventionsansätze und Zielgruppen am sinnhaftesten ist. Auch hierzu kann auf eine Entscheidungsmatrix zurückgegriffen werden.

Eine beispielhafte Entscheidungsmatrix zur einheitlichen Beantwortung der Frage, ob und wie eine wettbewerbliche Auswahl geeignet ist, ist in Anlage 1 dargestellt. Die Anwendung dieser Entscheidungsmatrix wäre verbindlich und einheitlich in die entsprechenden Schritte im Planungsprozess zu verankern. Die einzuführende Entscheidungsmatrix sollte nach dem ersten Jahr auf ihre Praktikabilität hin untersucht und ggf. angepasst werden.

Handlungsempfehlung 4: Verstärkung der Vorgaben zur Anwendung wettbewerbsspezifischer Auswahlkriterien und Vereinfachung des Scorings

Die Handlungsempfehlung besteht aus zwei Teilen:

1. Definition wettbewerbsspezifischer Kriterien als Teil des Planungsprozesses
2. Vereinfachung des Scoringmodells (Reduzierung der Komplexität) und Durchsetzung der Nutzung durch die Jury

Zu 1) Die Evaluierung zeigt, dass die spezifischen Wettbewerbskriterien (Kategorie 3[26]) nicht durchgängig auf die konkreten Ziele des Wettbewerbs(schwerpunkts) ausgerichtet werden. Dadurch werden Möglichkeiten einer stärkeren Nutzung der Kriterien für die Berücksichtigung der Landesziele und zur Steuerung der Inhalte und Qualität bisher nicht vollständig ausgeschöpft.

Es wird empfohlen, die Definition und Detaillierung der Kriterien als einen verpflichtenden Schritt im Planungsprozess der Wettbewerbe zu integrieren. Diese Verpflichtung kann u.a. durch eine Vorgabe in den Verträgen der involvierten Dienstleister forciert werden. Die Kriterien sollten inklusive der zu erreichenden Punktzahl mit dem Wettbewerbsaufruf veröffentlich werden, um die Transparenz der Auswahl für die Teilnehmer noch weiter zu steigern. Insgesamt sollte es nicht mehr als zehn Kriterien in allen drei Kategorien geben. Bei der Detaillierung der Kriterien sollte neben der spezifischen Zielstellung beachtet werden, dass Kriterien auch dazu genutzt werden können, die Beteiligung von KMU weiter zu motivieren (z.B. indem für die Verwertungschancen für die beteiligten KMU Punkte vergeben werden).[27]

Zu 2) Die Evaluierung hat ergeben, dass der Scoringbogen derzeit im Rahmen des Vorscorings durch die Fachreferate und Wettbewerbsdienstleister genutzt wird, jedoch in vielen Fällen nicht durch die Jury selbst. Auf diese Weise kann weder sichergestellt werden, dass die einzelnen Kriterien tatsächlich in der vorgesehenen Gewichtung in die Bewertung eingehen, noch wird die vollständige Dokumentation des Auswahlprozesses sichergestellt. Auch besteht für die Fachreferate bzw. Wettbewerbsdienstleister ein niedrigerer Anreiz, die Kriterien wettbewerbsspezifisch zu gestalten.

Es wird empfohlen, die Nutzung des Scoringbogens durch die Jury durchzusetzen und den Bogen zu vereinfachen:

- → Statt einer Gewichtung sollte eine maximale (und minimal zu erreichende) Punktzahl pro Kriterium und Kategorie festgehalten werden.
- → Die Bewertung der Kriterien in Kategorie 1 und 2 sollte erleichtert werden, indem für die einzelnen Kriterien Abstufungen der Erfüllung mit der entsprechenden Bepunktung oder Beispiele angegeben werden. Das führt auch zu einer Erleichterung der Beschreibung in der Skizze durch die Wettbewerbsteilnehmer.
- → Die wettbewerbsspezifischen Kriterien sollten in ihrer Anzahl auf fünf bis sechs Kriterien beschränkt werden und so konkret wie möglich sein.

[26] Die drei Kategorien der Kriterien sind die folgenden. Kategorie 1: Beitrag zu den grundlegenden Zielen des NRW-EU-Ziel 2-Programms, Kategorie 2: Beitrag zu den Querschnittzielen des Ziel 2-Programms, Kategorie 3: Beitrag zu den spezifischen Zielen des Wettbewerbs.

[27] Alternativ kann die Beteiligung von KMU ähnlich wie die Kooperation insgesamt zur Fördervorraussetzung gemacht werden.

Handlungsempfehlung 5: Reduktion der Anzahl der Akteure innerhalb eines Wettbewerbs und wettbewerbsübergreifend

Die Evaluierung hat gezeigt, dass eine Vielzahl der wahrgenommenen Probleme (z.B. im Hinblick auf Verzögerungen, hohe Prüfintensität und uneinheitliche Handhabung) durch die große Anzahl an involvierten Akteuren innerhalb eines Wettbewerbs sowie wettbewerbsübergreifend entstehen.

Auch im Übergang von der Wettbewerbs- in die Antrags- und Bewilligungsphase verursachen uneinheitliche Verantwortlichkeiten Reibungsverluste. Überdies ist es für die Beratungsqualität wichtig, dem Wettbewerbsteilnehmer, Antragsteller und Zuwendungsempfänger über alle Phasen hinweg einen einheitlichen Ansprechpartner zur Seite zu stellen.

Die Expertengespräche und Interviews mit den Zuwendungsempfängern haben gezeigt, dass nicht alle Akteure gleich gut geeignet sind bzw. über ausreichend Erfahrung und Kompetenzen verfügen, um die Wettbewerbe durchzuführen und darüber hinaus die Phasen 2 und 3 zu begleiten. Mit dem Start einer neuen Förderperiode bietet es sich daher an, die einzelnen involvierten Akteure auf ihre Eignung hin zu überprüfen und ihre jeweiligen Rollen detailliert aufeinander abzustimmen.

Es wird empfohlen, die Anzahl der wettbewerbsübergreifend involvierten Akteure gemäß der benötigten Kompetenzen und Erfahrungen zu reduzieren. Parallel sollte die Einbindung der Akteure über die einzelnen Phasen und Prozesse hinweg verstetigt werden, um Schnittstellenproblematiken zu verringern, Effizienzpotenziale zu heben und Prüfschritte zu reduzieren. Die Betreuung der Zuwendungsempfänger sollte, soweit möglich, über alle Phasen hinweg „aus einer Hand“ erfolgen. Hierfür sollte auch das beliehene Modell verstärkt zur Anwendung kommen. Der Prozess der Festlegung einzelner inhaltlicher Förderschwerpunkte sollte auch die Auswahl geeigneter Auftragnehmer umfassen, die als Wettbewerbsdienstleister und Bewilligende Stelle den Wettbewerb über das gesamte Verfahren hinweg unterstützen können. Beispielsweise kann bei der Förderung von Infrastrukturvorhaben eine politische und geografische Nähe der Bewilligenden Stelle von Vorteil sein. Im Falle eines Innovationswettbewerbs steht das technologisch-wissenschaftliche Knowhow im Vordergrund. Jene Auftragnehmer, die sowohl fördertechnisches als auch fachliches Knowhow besitzen, sollten dann beliehen werden, sofern sie Akteure außerhalb der Landesregierung sind. Dies ist basierend auf der Auswertung der Analysefragen gegenüber der Zwischenschaltung weiterer Auftragnehmer zu bevorzugen. Im Resultat wäre es empfehlenswert, pro Wettbewerb lediglich einen Akteur auf zuwendungsgebender Seite einzuschalten. Aufgrund der Ausrichtung der meisten Wettbewerbsaufrufe, die sowohl Infrastruktur als auch Forschung und Entwicklung fördern, wäre dies bei einer ähnlichen Ausgestaltung in der kommenden Förderperiode jedoch schwierig umzusetzen. In diesen Fällen wäre daher entsprechend jeweils eine Bewilligende Stelle für den Wettbewerbsschwerpunkt Forschung und Entwicklung und für den Wettbewerbsschwerpunkt Infrastruktur zu wählen.

Die längerfristige Beauftragung bzw. Beleihung der Bewilligenden Stellen erhöht zudem die Planungssicherheit für die Auftragnehmer (Zusammenspiel mit Handlungsempfehlung 1 und 2).

Handlungsempfehlung 6: Optimierung der Juryzusammensetzung und -verfahren

Die Handlungsempfehlung besteht aus zwei Teilen:

1. Optimierung der Juryzusammensetzung
2. Optimierung des Juryverfahrens

Zu 1) Die Evaluierung hat gezeigt, dass in einem Teil der Wettbewerbe die Jury sehr technisch besetzt war. Da in einigen Fällen die Jurys aufgrund einer möglichen Befangenheit mit Experten von außerhalb NRW besetzt wurden, gab es teilweise wenig Kenntnisse über die Strukturen, Bedarfe, Akteure und existierende Projekte in NRW.

Es wird empfohlen, die Jury so zu besetzen, dass sämtliche Kompetenzen zur Beurteilung der Wettbewerbsbeiträge abgedeckt werden. Konkret bedeutet dies, dass, sofern erforderlich, neben der wissenschaftlich-technologischen Expertise auch wirtschaftliche Kompetenzen und Landeskenntnisse vertreten sein sollten. Sofern für die Bewertung der Projekte NRW-spezifische Kenntnisse erforderlich sind, sollten Experten aus NRW[28] grundsätzlich eingeschlossen werden.

Zur Sicherstellung der Unbefangenheit sollte weiterhin eine unterschriebene Unabhängigkeitserklärung der Juroren eingefordert werden. Zusätzlich kann eine Regel eingeführt werden, dass potenziell befangene Juroren die betroffenen Wettbewerbsbeiträge nicht als Erst- oder Zweitgutachter bewerten dürfen. Darüber hinaus wird vorgeschlagen, beim Votum der Gesamtjury das jeweils höchste und niedrigste Ergebnis nicht in die Wertung einzubeziehen.

Zu 2) Die Evaluierung hat gezeigt, dass Ineffizienzen dadurch entstehen, dass in einigen Fällen der Jury Projektskizzen vorgelegt werden, obwohl begründete Zweifel an der Förderfähigkeit bestehen.

Das Vorscoring wurde vor Weitergabe der Skizzen an die Juroren auf Grundlage des Scoringbogens durchgeführt. Dadurch entsteht zum einen eine unnötige Verzögerung in der Bewertung der Skizzen und zum anderen besteht für die Juroren weniger Anreiz, die Scoringbögen selbst sorgfältig auszufüllen. In einigen Wettbewerben, insbesondere in der ersten Runde, wurden alle Wettbewerbsbeiträge / Projektskizzen durch alle Juroren bewertet, was zu erheblichen Aufwänden führte. Zudem erhalten die Wettbewerbsteilnehmer keine Begründung bzw. Zusammenfassung des Evaluierungsergebnisses der Jury.

Es wird empfohlen, das Juryverfahren wie folgt anzupassen:

- → Die eingegangenen Wettbewerbsbeiträge werden durch den Wettbewerbsdienstleister im Hinblick auf die Förderfähigkeit begutachtet. Beiträge, die mit großer Wahrscheinlichkeit nicht förderfähig sind, werden der Jury nicht vorgelegt und erhalten ein Absageschreiben mit Begründung (vgl. Handlungsempfehlung 18).
- → Die Wettbewerbsbeiträge werden den passenden Juroren (Zweitgutachterprinzip) zugeordnet und an diese versendet.
- → Das „Vorscoring“ durch die Wettbewerbsdienstleister erfolgt parallel zum Scoring durch die Gutachter.

[28] Hiermit sind keine Juroren aus Fachreferaten, Clustermanager oder Wirtschaftsförderer gemeint.

- → Auf der Jurysitzung stellt der Erstgutachter das Ergebnis des Scorings (inklusive Vorscoring) vor. Die Auswahl erfolgt im Konsens nach einem vereinfachten Bewertungsschema.
- → Im Anschluss hieran ist durch den Erstgutachter im Falle einer Ablehnung eine kurze, an die Wettbewerbsteilnehmer gerichtete Begründung zu verfassen. Die Scoringbögen blieben anonym.
- → Durch die Jury dürfen keine Auflagen gemacht werden, um daraus entstehende Aufwände auf beiden Seiten zu vermeiden. In den Fällen, wo dies als notwendig erachtet wird (bspw. um die Förderfähigkeit des Projektvorschlags sicherzustellen), wird der Antrag abgelehnt und gesondert auf die Möglichkeit der nächsten Einreichungsfrist hingewiesen.

Handlungsempfehlung 7: Stärkung des Wissens- und Qualitätsmanagements

Die Evaluierung machte deutlich, dass durch die Vielzahl der involvierten Akteure und Schnittstellen zwischen diesen die Gefahr von Inkonsistenzen in der Handhabung, nicht nur von Spezialfällen, sondern auch von gängigen Verfahrensabläufen entsteht. Dies trägt zum Empfinden einer uneinheitlichen Förderpraxis bei. Best Practices der administrativen Umsetzung des Programms werden nicht systematisch weitergetragen und institutionalisiert. Die Implementierung eines Wissens- und Qualitätsmanagements wurde durch die Anzahl der Akteure bisher erschwert.

Es wird empfohlen, das Wissens- und Qualitätsmanagement durch die Benennung einer verantwortlichen zentralen Instanz und einer Expertenrunde zu stärken. Die zentrale Instanz könnte bei der Verwaltungsbehörde eingerichtet werden. Ziel ist der Aufbau einer Struktur zur Aufnahme und Weitergabe von Fragen und Lösungsmöglichkeiten zu den verschiedenen Prozessen des Verfahrens und letztendlich eine Vereinheitlichung der Förderpraxis.

Nachstehende Aufgaben könnten der vorgeschlagenen Expertenrunde für das jeweilige Themenfeld übertragen werden:

- → Die Sammlung von und der Austausch zu Spezialfragen und Einzelfällen
- → Die Funktion als Anlaufstelle für die Klärung von Fragen dieser Art für die ZGS, Bewilligenden Stellen und Dienstleister / Auftragnehmer
- → Die Weitergabe der Informationen an die zentrale Instanz
- → Das Einbringen der Erkenntnisse in die bestehenden Arbeitskreise.

Die zentrale Instanz ist dafür verantwortlich, die Informationen und das Wissen der Expertenrunde zu bündeln und die Weitergabe an alle Beteiligten sicherzustellen. Zudem formuliert die zentrale Instanz die Notwendigkeiten für formale Anpassungen der Grundlagen und Vorgaben.

Die Errichtung der zentralen Instanz wäre durch Etablierung einer neuen Funktion in der Verwaltungsbehörde für diesen Zweck zu erreichen[29]. Die Themenexperten (Expertenrunde), die mit dieser Instanz zusammenarbeiten, könnten für Richtlinien oder für bestimmte Einzelthemen bestimmt werden.

Die Zurverfügungstellung eines solchen Wissens- und Qualitätsmanagements für alle in das Verfahren eingebundenen Akteure bietet ein nennenswertes Vereinheitlichungspotenzial in Bezug auf die Förderpraxis. Die themenbezogenen Experten fungieren als Ansprechpartner, was wiederum die Verlässlichkeit von Aussagen zu Spezialfragen erhöht, eine zügigere Klärung von Fragen im Bewilligungsprozess erlaubt und damit zu einer Verkürzung der Dauer des Verfahrens beiträgt. Die Identifikation von Best Practices und Problemen erlaubt eine systematische Verbesserung von Strukturen und Prozessen.

[29] Die existierende Stelle für Qualitätsmanagement in der NRW.Bank ist dafür zuständig, die Verwaltungsbehörde bei der Umsetzung des Programms zu unterstützen, zu beraten und begleitende Prüfungen bei den mit der Umsetzung des NRW Ziel 2-Programms befassten Stellen durchzuführen. Die zuvor umrissenen Aufgaben fallen daher nicht zwingend in den Aufgabenbereich der derzeitigen Stelle für Qualitätsmanagement.

Handlungsempfehlung 8: Optimierung der Schnittstellen im Auszahlungsprozess – Schaffung einer Bewilligenden Stelle mit Auszahlungsfunktion

Im Zuge der Evaluierung zeigte sich, dass Unsicherheiten in Hinblick auf die Rollendefinition der Akteure und der Schnittstellen zwischen ihnen im Auszahlungsprozess wahrgenommen werden, obwohl die einschlägigen Dokumente wie die Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems gemäß Art. 21 VO (EG) Nr.1828 / 2006 und die Leitlinien für die Zusammenarbeit der mit der Durchführung beauftragten zwischengeschalteten Stelle mit der Bescheinigungsbehörde die Aufgaben und Schnittstellen der einzelnen Akteure beschreiben.

Die Analyse der für die Evaluierung ausgewählten Wettbewerbe zeigte, dass in einigen Wettbewerben die Bewilligende Stelle (beispielsweise Bezirksregierung) unterstützt wird durch einen Auftragnehmer. Grund hierfür ist in der Regel, dass die Bewilligende Stelle nicht über die inhaltlichen Kompetenzen, beispielsweise für die Begleitung von Technologieprojekten, verfügt.

Eine Reduktion der Anzahl der involvierten Akteure in einer solchen Konstellation kann, wie bereits in Handlungsempfehlung 5 dargelegt, durch ein beliehenes Modell erreicht werden. Der bislang zusätzlich involvierte Auftragnehmer wird selbst zur Bewilligenden Stelle.

Darüber hinaus wird empfohlen, im Zuge der Reduktion der Anzahl der Bewilligenden Stellen zu prüfen, ob diese grundsätzlich mit einer Auszahlungsfunktion ausgestattet werden können.

Gemäß Nr. 3.2 der o.g. Leitlinien für die Zusammenarbeit der mit der Durchführung beauftragten Zwischengeschalteten Stelle mit der Bescheinigungsbehörde besteht die Möglichkeit, der einzelnen Bewilligenden Stelle einen Bewilligungsrahmen zuzuweisen. Entsprechend würde dem Zuwendungsempfänger ein Ansprechpartner gegenüberstehen und die Auszahlung beschleunigt werden können, da die Prüfung des Mittelabrufs und die „Auszahlungsfunktion“ bei einem Akteur liegen. Auch werden Schnittstellenproblematiken zwischen der Bescheinigungsbehörde und der Bewilligenden Stelle im Auszahlungsprozess minimiert (beispielsweise Nichtauszahlung aufgrund von (Rundungs-)differenzen). Eine Beschleunigung des Auszahlungsprozesses wäre die Folge.

Handlungsempfehlung 9: Ermöglichung der Förderung auf Kostenbasis bzw. einzelner ausgewählter Kostenpositionen

Im Rahmen der Expertengespräche wurde deutlich, dass die Förderung auf Ausgabenbasis – insbesondere für KMU – als nachteilig empfunden wird. Grund hierfür ist, dass ausgewählte projektbezogene Kosten im Zuge einer Förderung auf Ausgabenbasis nicht ansatzfähig sind. Wird insbesondere die Förderung der „Forschungsinfrastruktur" auch im Sinne von für Projektzwecke genutzte Maschinen, Anlagen und Instrumente angestrebt, erscheint es beispielsweise nachteilig, Abschreibungen nicht als Teil der Bemessungsgrundlage anerkennen zu können. Auch wird die Ansatzfähigkeit von Arbeitsleistungen von Gesellschaftern von Personengesellschaften oder Einzelunternehmer gewünscht.

Im Ergebnis der rechtlichen Analyse wurde festgestellt, dass eine Förderung ausschließlich auf Ausgabenbasis weder von der LHO selbst noch von sonstigen (über- bzw. untergeordneten) Rechtsvorschriften explizit gefordert wird. Dies bedeutet wiederum, dass NRW in den landesrechtlichen Fördervorschriften festlegen kann, in welcher Form und in welchem Umfang Sachleistungen, Abschreibungskosten und Gemeinkosten – im Einklang mit Artikel 56 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1083 / 2006 – förderfähig sind.

Allerdings ist derzeit in den untergeordneten Rechtsvorschriften, das heißt den VV zur LHO sowie den spezifischen Förderrichtlinien, lediglich eine Förderung auf Ausgabenbasis möglich. Grund hierfür ist, dass die LHO bzw. die dazugehörigen VV bzw. die spezifischen anzuwendenden Förderrichtlinien die in Artikel 56 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1083 / 2006 genannten Voraussetzungen nicht erfüllen, da die Förderfähigkeit der betroffenen Kostenpositionen nicht explizit geregelt wird.

Auf der Grundlage der geführten Untersuchungen wird empfohlen, grundsätzlich oder richtlinienspezifisch eine Förderung auf Kostenbasis bzw. einzelner ausgewählter Kostenpositionen zu ermöglichen.

Um eine allgemeine Grundlage für die Möglichkeit einer Förderung auf Kostenbasis (d.h. einschließlich Sachleistungen, Abschreibungskosten und Gemeinkosten) zu schaffen, empfiehlt es sich, die VV zu § 44 LHO um eine entsprechende Regelung, wie sie in VV Nr. 13a zu § 44 BHO enthalten ist, zu ergänzen.

Zu berücksichtigen ist in diesem Kontext, dass die VV zur LHO sowie die spezifischen Förderrichtlinien nebeneinander stehende Rechtsnormen sind, wobei die Förderrichtlinie regelmäßig auf die LHO und die zugehörigen VV referenziert. Ob eine grundsätzliche Lösung (Änderung der VV zur LHO) oder eine fallspezifische (Änderung auf der Ebene der jeweiligen Förderrichtlinie) angestrebt wird, folgt praktischen Erwägungen (beispielsweise Abstimmungserfordernis zwischen den Ressorts).

Die korrespondierenden Förderrichtlinien müssen zu Beginn der neuen Förderperiode 2014 bis 2020 aktualisiert werden. In diesem Zuge kann die Förderung auf Kostenbasis bzw. zusätzlicher Kostenpositionen eingeführt werden.

Zu berücksichtigen ist jedoch, dass eine Förderung auf Kostenbasis durch zusätzliche förderfähige Kostenpositionen die Bemessungsgrundlage der Förderung erhöht und somit bei gleicher Förderquote zu einer höheren Förderung führt. Es muss geprüft werden, inwieweit dies budgetseitig abgedeckt werden kann und soll. Dies kann im Rahmen der vorliegenden Evaluierung nicht abgeschätzt werden.

Handlungsempfehlung 10: Einführung von Pauschalen für Gemeinkosten und Personalausgaben

Die Befragung der Experten im Rahmen der Evaluierung zeigte, dass die Kalkulation der förderfähigen Personalausgaben und Gemeinkosten einen wesentlichen Teil des Aufwands für die Erstellung des Antrags und die Prüfung desselben ausmacht. Des Weiteren zeigte sich bei der Untersuchung der Umsetzungsphase, dass insbesondere für die Zuwendungsempfänger die Abrechnung und der Nachweis der Personalausgaben und der Gemeinkosten sehr komplex und aufwändig ist. In einzelnen Fällen wird aus diesem Grund auf die Abrechnung von Gemeinkosten verzichtet.

Die Einführung von Pauschalen bietet die einzige Möglichkeit, die Nachweispflichten zu reduzieren. Werden beispielsweise Pauschalen für Personalkosten (beispielsweise Monatsgehälter entsprechend Qualifikationsstufe) eingeführt, muss der Zuwendungsempfänger lediglich mittels Stundenzettel und geeigneten Tätigkeitsnachweisen nachweisen, dass die Arbeitsleistung durch die abgerechnete Person tatsächlich erbracht wurde. Ein Nachweis der angefallenen Kosten bzw. Ausgaben ist nicht erforderlich.

Es wird demnach empfohlen, die Einführung von Pauschalen für Gemeinkosten und Personalausgaben für die Förderperiode 2014 bis 2020 zu prüfen.

Die Untersuchung der Rechtsgrundlagen zeigt, dass die Einführung von Pauschalen für Personalausgaben und Gemeinkosten möglich ist. Mit der Änderung der VO (EG) Nr. 1080 / 2006 durch die VO (EG) Nr. 397 / 2009 hat die Europäische Union die Möglichkeit der Anwendung von Pauschalen eröffnet. Des Weiteren ergab die Befragung der Wettbewerbssieger, dass zwei Drittel von ihnen eine pauschalierte Förderung vorziehen würde, auch wenn dies insgesamt eine niedrigere Gesamtförderung bedeuten könnte.

In Hinblick auf die Gemeinkosten (indirekte Kosten) besteht die Möglichkeit, einen pauschalen Satz in Abhängigkeit der tatsächlich entstandenen direkten Kosten einzuführen. Der Satz für die indirekten Kosten darf gegenwärtig gemäß der VO (EG) Nr. 1080 / 2006 20 % der direkten Kosten nicht übersteigen.

Die Personalkosten betreffend wird die Möglichkeit eröffnet, mit Standardeinheitskosten zu arbeiten. Bei der Festlegung der pauschalen Sätze sollten die Gehaltsbestandteile genau betrachtet und dabei die durch die Privatwirtschaft angewandten Kalkulationsmethoden Beachtung finden.

Bei der Anwendung von Pauschalen muss beachtet werden, dass

- → im Voraus festgelegt wird, welche Pauschalsätze gelten sollen, sowie
- → die Berechnung der Pauschalen fair, und gerecht,
- → ausgewogen und
- → überprüfbar ist.

Bezüglich der konkreten rechtlichen Umsetzung einer Abrechnung von Personal- und Gemeinkosten durch Pauschalen gilt Folgendes: Um eine Abrechnung auf Grundlage von Pauschalen für Personalausgaben bzw. -kosten sowie Gemeinkosten als Regelfall einzuführen, kann eine entsprechende Rechtsgrundlage z.B. in die VV zu § 44 LHO oder in die einzelnen Förderrichtlinien aufgenommen werden. Angesichts der Tatsache, dass die Pauschalsätze sowie die Berechnungsmethode vorab festgelegt werden müssen, ist fraglich, ob sich die Schaffung einer Rechtsgrundlage in den VV zu § 44 LHO empfiehlt.

Handlungsempfehlung 11: Erleichterung der Auflagen zum Vergaberecht

Die Expertengespräche und Interviews machten deutlich, dass die Auflagen zur Vergabe von Aufträgen – insbesondere für nicht öffentliche Institutionen – als unpassend empfunden werden. Die Erfüllung und Dokumentation dieser Auflagen gehen sowohl mit einem sehr hohen Aufwand auf Seiten der Zuwendungsempfänger (Vergabedokumentation) als auch bei der Bewilligenden Stelle einher (Prüfung und Plausibilisierung der Dokumentation). Auch besteht regelmäßig ein deutliches Ungleichgewicht zwischen dem erforderlichen Aufwand zur Sicherstellung der Einhaltung der Auflagen und den korrespondierenden kleinen Vergabevolumina. Überdies macht es die einhergehende Komplexität für KMU z.T. erforderlich, externe Expertise – verbunden mit zusätzlichen Kosten – einzubeziehen.

Im Rahmen der rechtlichen Untersuchung zeigte sich, dass – soweit ersichtlich – die EFRE-Verordnungen keine Regelungen zur Anwendbarkeit des (europäischen) Vergaberechts enthalten. Entsprechend entscheidet im Rahmen der EFRE-Förderung des Landes in Bezug auf Zuwendungsempfänger, die keine öffentlichen Auftraggeber im Sinne von § 98 GWB sind, ausschließlich das Landesrecht, ob und inwieweit die Zuwendungsempfänger vergaberechtlichen Vorschriften unterliegen sollen, welche über das Europäische und nationale Vergaberecht hinaus gehen.

Es wird empfohlen, die mit der Gewährung einer Förderung im Rahmen des Programms verbundenen Auflagen, die Vergabe von Aufträgen durch die Zuwendungsempfänger betreffend, im Rahmen des bestehenden rechtlichen Handlungsspielraums zu lockern.

Konkret wird empfohlen, die anzuwendenden vergaberechtlichen Vorschriften für Unternehmen (unterhalb der Schwellenwerte des nationalen bzw. europäischen Vergaberechts) wie folgt zu ändern:

- → Bei Vorhaben mit einer max. Förderquote von ≤ 50 %: Außerkraftsetzung von Nr. 3.1 der ANBest-P im Zuwendungsbescheid
- → Bei Vorhaben mit einer Förderquote über ≥ 50 %: Vorlage von drei Vergleichsangeboten vor Auszahlung der Förderung im Zuwendungsbescheid.

Das Außerkraftsetzen von Nr. 3.1 der ANBest-P im Zuwendungsbescheid würde zu einer starken Entlastung des Zuwendungsempfängers und zu einem niedrigeren Verwaltungsaufwand (auch bei der Verwendungsprüfung durch die Behörde) führen. Zudem ist zu erwarten, dass die Vorhaben schneller durchgeführt werden können, da Ausschreibungsverfahren regelmäßig zu einer zeitlichen Verzögerung bei der Umsetzung eines Vorhabens führen.

Für Zuwendungsempfänger, die öffentliche Auftraggeber sind, wird überdies empfohlen, die in VV zu § 55 LHO (bzw. für Hochschulen die in den VV zu HWFVO und für Gemeinden die in den Kommunalen Vergabegrundsätzen) festgelegten Schwellenwerte im zulässigen Rahmen anzuheben. Der genaue Schwellenwert (max. Grenze durch EU-Schwellenwerte vorgegeben) wäre auf der Grundlage einer gesonderten Analyse festzulegen.

Handlungsempfehlung 12: Ermöglichung der Unterlagenprüfung und Vor-Ort Prüfung auf der Grundlage elektronischer Belege

Die im Rahmen der Evaluierung befragten Experten und Zuwendungsempfänger haben einheitlich betont, dass die Vorgabe, die Belege zum Nachweis der angefallen Projektausgaben im Original aufzubewahren und auf Anforderung bzw. im Rahmen der Vor-Ort-Prüfung der Bewilligenden Stelle vorzulegen, mit einem erheblichen Aufwand einhergeht. Grund hierfür ist, dass aufgrund der Internationalisierung des Geschäftsumfelds die Archivierung von Originalbelegen in seltenen Fällen der Unternehmenspraxis entspricht. Auch wird die im Wege der Einzelfallgenehmigung (vs. Grundsatz) durch den Finanzminister ermöglichte Vorlage von elektronischen Belegen nicht als probates Mittel erachtet.

Die Analyse der entsprechenden Rechtsgrundlagen zeigte, dass Artikel 90 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr.1083 / 2006 sowie Art. 19 der Verordnung (EG) 1828 / 2006 (hier insbesondere Absatz 4) Bestimmungen enthalten, dass die Belege entweder als Original oder in als mit den Originalen übereinstimmend bescheinigten Fassungen auf allgemein anerkannten Datenträgern aufbewahrt werden können. Zudem wird von Seiten der Kommission für die kommende EFRE-Förderperiode 2014 – 2020 angeregt, die elektronische Dokumentation insgesamt weiter voranzutreiben. Die VV zu § 44 LHO enthalten dagegen keine Regelung zu der Frage, in welcher Form Belege im Rahmen des Verwendungsnachweises vorgelegt und archiviert werden müssen.

Es wird empfohlen, die Unterlagen und die Vor-Ort-Prüfung auf der Grundlage elektronischer Belege durch eine Änderung der Nrn. 6.5 und 6.8 ANBest-P bzw. der Ziffer 6 der EU-NBest zu ermöglichen.

Zur Sicherstellung der Übereinstimmung der elektronisch gespeicherten Dokumente mit den Originalen (siehe Artikel 90 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr.1083 / 2006) sollte in die fraglichen Vorschriften eine Verpflichtung des Zuwendungsempfängers dahingehend aufgenommen werden, dass das von ihm verwendete Datenverarbeitungssystem den Grundsätzen ordnungsgemäßer DV-gestützter Buchführung (GoBS) entspricht (gemäß IDW FAIT 3), was in geeigneter Form nachzuweisen ist.

Mit der Anerkennung elektronischer Belege entfällt die Möglichkeit der Bewilligenden Stelle, diese zu entwerten und somit physisch sicherzustellen, dass ein Beleg nicht erneut eingereicht bzw. in einem anderen Förderprogramm eingereicht wird. Dem ist zu entgegnen, dass es gängiger Förderpraxis entspricht, mit einer Erklärungslösung (der Zuwendungsempfänger gibt eine Erklärung ab, dass er die Belege nur in diesem Programm einreicht) zu arbeiten. Neben der korrespondierenden Anpassung der relevanten Stellen im Checklistenheft und dem Förderhandbuch wird empfohlen, die Erklärungen des Zuwendungsempfängers zum Mittelabruf bzw. Verwendungsnachweis in Hinblick auf die inhaltliche und sachliche Korrektheit und die Anwendung des § 264 StGB zu erweitern.

Handlungsempfehlung 13: Einführung der Unterlagen- und Vor-Ort Prüfung auf der Grundlage von Stichproben

Im Zuge der Evaluierung zeigte sich, dass die aktuelle Prüfpraxis in NRW eine Vollprüfung vorsieht. Der damit einhergehende Prüfaufwand ist hoch und wird insbesondere bei kleinen Projektvolumina als nicht verhältnismäßig empfunden.

Die rechtliche Analyse machte deutlich, dass die einschlägigen Rechtsgrundlagen eine stichprobenbasierte Prüfung zulassen.

Durch den „Leitfaden Verwaltungsprüfungen“[30] wird grundsätzlich eine Vollprüfung vorgeschlagen. Jedoch wird auch anerkannt, dass eine vollumfängliche Prüfung nicht immer umsetzbar ist, weshalb die Auswahl der zu prüfenden Ausgabenposten gegebenenfalls anhand von Stichproben erfolgen kann. Die zu überprüfenden Ausgabenposten sind unter Berücksichtigung von Risikofaktoren[31] (z.B. Wert des Postens, Art des Begünstigten, Erfahrungen in der Vergangenheit) auszuwählen (siehe S. 11 des Leitfaden Verwaltungsprüfungen)).

Vor-Ort-Prüfungen können laut dem „Leitfaden Verwaltungsprüfungen“ ebenfalls stichprobenartig durchgeführt werden. Die Tiefe der Vor-Ort-Prüfungen hängt von der Art der Vorhaben im Rahmen des Programms und der Art der Unterlagen ab, die vom Begünstigten vorgelegt werden (siehe S. 12 des Leitfadens).

Es wird empfohlen, die Unterlagen- und die Vor-Ort-Prüfung anhand von Stichproben als grundsätzliche Vorgehensweise einzuführen. Die Auswahl der Stichproben erfolgt unter Berücksichtigung von Risikofaktoren. Die Methode zur Stichprobenauswahl ist zu dokumentieren. Die Prozesse und Vorgehensweisen für eine stichprobenbasierte Prüfung sollten vor Einführung durch eine separate Analyse im Detail untersucht und ausgestaltet werden.

Nachstehend wird die Empfehlung differenziert für die Verwaltungsprüfung („Unterlagenprüfung“) nach Art. 13 Nr. 2 a) und die Vor-Ort Prüfung nach Art. 13 Nr. 2 b) VO (EG) 1828/2006 dargestellt.

<u>Verwaltungsprüfung („Unterlagenprüfung“) nach Art. 13 Nr. 2 a) VO (EG) 1828 / 2006:</u>

Hinsichtlich der Umsetzung wird empfohlen, die Stichprobe auf Basis einer jährlich durch die jeweils verantwortliche Zwischengeschaltete Stelle und in Abstimmung mit der Verwaltungsbehörde durchgeführten Risikoanalyse auszuwählen.

<u>Vor-Ort-Prüfung nach Art. 13 Nr. 2 b) VO (EG) 1828 / 2006:</u>

Es wird empfohlen, die Anzahl der Vor-Ort-Prüfungen zu reduzieren und ggf. eine Stichprobenauswahl zu prüfender Projekte festzulegen. In diesem Zusammenhang besteht die Möglichkeit der Festlegung einer Quote der zu prüfenden Projekte je Richtlinie. Bei der Auswahl von Stichproben einzelner Projekte für Vor-Ort-Prüfungen sollte gemäß dem Leitfaden für Verwaltungsprüfungen die Methode der Stichprobenauswahl von der Verwaltungsbehörde begründet und dokumentiert sein. Für die eigentliche Vor-Ort-Kontrolle empfehlen wir in der Regel, eine Vollprüfung vorzunehmen und nur in Ausnahmefällen (viele gleichartige Belege aus einem System) Stichproben zuzulassen.

[30] Gemeint ist der „Leitfaden für Verwaltungsprüfungen durch die Mitgliedstaaten bei von den Strukturfonds oder dem Kohäsionsfonds kofinanzierten Vorhaben im Programmplanungszeitraum 2007-2013“, der zur Orientierung der Mitgliedstaaten hinsichtlich der praktischen Umsetzung der Verwaltungsprüfungen gemäß Art. 13 der VO (EG) Nr. 1828 / 2006 der Kommission („Durchführungsverordnung“) eingeführt wurde.

[31] Eine Herausforderung stellt in der Praxis oftmals in diesem Kontext die Dokumentation der Auswahl der Stichprobe hinsichtlich des Projektzyklus und der Fördertatbestände dar.

Handlungsempfehlung 14: Einführung einer übergeordneten EFRE-Richtlinie

Die Evaluierung zeigte, dass die Passgenauigkeit der bestehenden Förderrichtlinien für die unterschiedlichen Fördertatbestände sowie Zielgruppen nur bedingt gegeben ist. Zum einen wurden durch die Experten sektorspezifische Förderrichtlinien eingefordert. Zum anderen wurde geäußert, dass insbesondere die Bedarfe der Hochschulen nur unzureichend erfasst würden. In der Folge würden die unterschiedlichen Teilprojekte eines Gesamtvorhabens über mehrere Förderrichtlinien bzw. die LHO gefördert. Zwar wird durch die Anwendung der LHO die Antrags- und Bewilligungsphase nicht verlängert, jedoch ist eine Förderung außerhalb der Förderrichtlinien der Transparenz des Gesamtverfahrens nicht zuträglich. Die Zuwendungsempfänger (das Konsortium) können ihre Erwartungshaltung nicht auf der Grundlage einer einheitlichen Förderrichtlinie formen.

Es wird empfohlen, eine übergeordnete EFRE-Richtlinie zu erarbeiten, welche alle EFRE-relevanten Regelungen, beispielsweise in Hinblick auf förderfähige Kosten bzw. Ausgaben und zu erfüllende Auflagen und Nebenbestimmungen, zusammenführt. Die übrigen (themen-)spezifischen Förderrichtlinien würden dieser untergeordnet werden (sofern eine Förderung aus EFRE-Mitteln erfolgt).

Durch den Erlass einer übergeordneten EFRE-Richtlinie könnten die spezifischen Förderrichtlinien „verschlankt" und dadurch übersichtlicher gestaltet werden. Im Ergebnis kann das Optimierungspotenzial, das mit dieser Vereinheitlichung einhergeht (Transparenz, Reduktion der Komplexität und damit einhergehende Reduktion des Aufwands der Antragsprüfung und -bewilligung), gehoben werden, ohne auf Steuerungselemente themenspezifischer Förderrichtlinien zu verzichten.

43 % aller bewilligten Teilprojekte wurden auf der Grundlage der LHO gefördert. Rund 75 % dieser Teilprojekte entfallen auf Hochschulen. Wie die Untersuchung der Rechtsgrundlagen gezeigt hat, können Hochschulen, sofern sie nicht wirtschaftlich tätig sind, derzeit nicht auf der Grundlage der FIT-Richtlinie gefördert werden, da sie im Hinblick auf die Förderhöhe nicht erfasst werden.

Im Kontext der neuen Förderperiode besteht die Möglichkeit, Hochschulen – auch wenn sie nicht wirtschaftlich tätig sind – explizit in die aktualisierte FIT-Richtlinie aufzunehmen. Im nichtwirtschaftlichen Bereich können für Hochschulen dabei Fördersätze bis zu 100 % – bzw. einen durch die Landesregierung bzw. durch das verantwortliche Ressort festgelegten Maximalfördersatz – vorgesehen werden, da eine nicht wirtschaftliche Tätigkeit in der Regel keine beihilferechtliche Relevanz hat.[32] Dabei sollten in der Förderrichtlinie u.a. folgende Punkte geregelt werden:

(i) eine Definition von wirtschaftlicher und nichtwirtschaftlicher Tätigkeit sowie (ii) die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit wirtschaftlich tätigen Verbundpartnern keine mittelbaren Beihilfen gewährt werden (beide Punkte sollten entsprechend dem EU-Gemeinschaftsrahmen FuEul[33] ausgestaltet werden). Hierdurch würden insbesondere auch für die anderen Verbundpartner Transparenz und Sicherheit bezüglich der Fördervoraussetzungen des Verbundpartners Hochschule hergestellt werden.

[32] Voraussetzung hierfür ist jedoch eindeutige Trennung der Kosten und Finanzierungen wirtschaftlicher und nichtwirtschaftlicher Tätigkeiten bei der Hochschule durch die Anwendung einer geeigneten Buchführung vgl. ebd. Abs. 3.1.1.

[33] EU-Kommission: Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation (2006/C 323/01), 2006.

Handlungsempfehlung 15: Vorgabe verbindlicher Fristen für die zuwendungsgebende und zuwendungsempfangende Seite

Die Evaluierung machte deutlich, dass die Dauer des Verfahrens eine der bedeutendsten Ursachen für die bestehende Kritik ist. Sowohl die befragten Experten als auch die befragten Wettbewerbssieger äußerten sich mehrheitlich negativ über die Dauer des Verfahrens insgesamt. Eine der identifizierten Ursachen für die lange Dauer der Antrags- und Bewilligungsphase ist das Fehlen bzw. die fehlende Durchsetzung von Fristen sowohl für die zuwendungsgebende als auch die zuwendungsempfangende Seite.

Es wird empfohlen, auch in der Antrags- und Bewilligungsphase verbindliche (Bearbeitungs-)Fristen sowohl für die zuwendungsgebende als auch die zuwendungsempfangende Seite einzuführen.

Folgende Schritte wären diesbezüglich erforderlich:

- → Festlegung einer verbindlichen Frist für die Abgabe eines vollständigen Förderantrages durch den Antragsteller (beispielsweise 6 Monate nach Jury-Votum). Die Frist kann nur im Einzelfall (wenn die Gründe nicht durch den Antragsteller zu verantworten sind) verlängert werden (beispielsweise Zustimmung der Verwaltungsbehörde als erforderlich niederlegen).
- → Entsprechend der Förderpraxis in anderen Förderprogrammen wird angeregt, dem Antragsteller – je nach Umfang der erforderlichen beizubringenden Informationen – zwei bis vier Wochen Bearbeitungszeit einzuräumen und in begründeten Fällen (ggf. ohne explizite Zustimmung) eine Verlängerung der Frist bis zu zwei Mal zu erlauben. Nach Verstreichen der Nachfrist muss der Antragsteller erklären, ob er wünscht, den Antrag zurückzuziehen.
- → Die gesetzte Frist, nach der das Jury-Votum verfällt, sollte in den Wettbewerbsunterlagen kommuniziert werden. Überdies sollte in den jeweiligen Informationsveranstaltungen explizit auf diese Neuerung hingewiesen werden.
- → Ermittlung der durchschnittlichen Dauer für die Antragsbearbeitung auf Seiten der zuwendungsgebenden Seite (ggf. abhängig vom Fördertatbestand) nach Vorliegen der vollständigen Antragsunterlagen. Darauf basierend werden maximale Rückmeldungs- und Bearbeitungszeiten für die zuwendungsgebende Seite festgelegt und über das elektronische System für die Verwaltungsbehörde transparent gemacht.
- → Im Rahmen der Beratungsgespräche sollte die durchschnittliche Dauer der Antragsbearbeitungszeit gegenüber dem Antragsteller kommuniziert werden.

In Hinblick auf die Durchsetzung der Fristen bedarf es „lediglich“ einer harten Frist, welche den Verfall des Juryvotums als Sanktionsmaßnahme vorsieht. Überdies kann eine Erklärungslösung nach mehrmaligen Fristverzug helfen, die Erwartungshaltung auf beiden Seiten zu klären (Weiterverfolgen des Antrags oder Zurückziehen des Antrags). Dies erlaubt auch, den einhergehenden Aufwand der zuwendungsgebenden Seite zu reduzieren und die Ressourcen auf beiden Seiten entsprechend zu planen.

Handlungsempfehlung 16: Überarbeitung der Wettbewerbsunterlagen (einschließlich des Förderhandbuchs)

Die Evaluierung hat gezeigt, dass die Wettbewerbsunterlagen von den interviewten Zuwendungsempfängern als zu komplex empfunden wurden. Vermisst wurden insbesondere detailliertere Informationen zu Förderbedingungen, -richtlinien und dem Umfang der Nachweispflichten sowie Vorlagen wie beispielsweise Unterlagen zum Mittelabruf. Zudem wurde eine Erläuterung anhand von Beispielen als empfehlenswert empfunden. In der Antrags- und Bewilligungsphase wurde bezogen auf die Qualität der unterstützenden Dokumente geäußert, dass diese teilweise unpraktisch, unausgereift und auch fehlerhaft seien, wodurch sich ein hoher Beratungsbedarf ergebe. In Bezug auf die Umsetzungsphase wurde die Wahrnehmung geäußert, dass die im Förderhandbuch beschriebenen Prüfprozesse und -anforderungen bei den involvierten Akteuren der zuwendungsgebenden Seite zu einer rigiden Prüfpraxis über die rechtlichen Vorgaben hinaus geführt haben.

Es wird empfohlen, die Wettbewerbsunterlagen insgesamt zu überarbeiten, um die Anforderungen an die Wettbewerbsteilnehmer, Antragsteller und Zuwendungsempfänger in den jeweiligen Phasen verbindlich, eindeutig und zielgruppengerecht darzustellen.

Am vordringlichsten erscheint hierbei eine grundlegende Überarbeitung und Vereinfachung des Förderhandbuchs in Einklang mit dem bestehenden Verwaltungs- und Kontrollsystem bzw. dem der nächsten Förderperiode. Das überarbeitete Förderhandbuch sollte als vereinfachter Leitfaden ausschließlich für die Zielgruppe der Wettbewerbsteilnehmer / Antragsteller / Zuwendungsempfänger Anwendung finden. Des Weiteren sollten die wettbewerbsspezifischen Dokumente unter Einbezug von Beispielen und Vorlagen überarbeitet werden (Wettbewerbsaufruf, Bewerbungsbogen und Merkblätter).

Für die zuwendungsgebende Seite sollte auf Grundlage des Verwaltungs- und Kontrollsystems, der Prüfpfade und des Checklistenhefts ausreichend Informationsunterlagen zur Verfügung stehen, so dass hier – insbesondere vor dem Hintergrund einer reduzierten Anzahl involvierter Akteure und i.V.m. einem gestärkten Wissens- und Qualitätsmanagement – kein weiterer Beratungsbedarf besteht.

Hinsichtlich der Antrags- und Bewilligungsphase sowie der Umsetzungsphase kann durch die Optimierung der Dokumente der derzeit hohe Beratungsaufwand auf zuwendungsgebender Seite signifikant reduziert werden.

Durch die höhere Transparenz der Unterlagen wird bei den Zuwendungsempfängern der Beratungsbedarf reduziert. Darüber hinaus bedeuten die Vereinfachung der Unterlagen und eine verbesserte Handreichung Effizienzgewinne bei Beratung und Prüfung. Diese Maßnahmen helfen zudem, die bei Mitarbeiterfluktuation entstehenden Knowhow-Lücken deutlich zu verkleinern / verkürzen.

Handlungsempfehlung 17: Einführung eines elektronischen Systems (insbesondere zur Verbesserung der Transparenz und Vereinfachung des Prozesses insgesamt)

Neben der Vorgabe der EU, eine elektronische Datenverwaltung[34]einzuführen, haben auch die Expertengespräche und die Interviews mit den Zuwendungsempfängern im Rahmen der Evaluierung deutlich gemacht, dass das Fehlen einer elektronischen Datenverwaltung administrative Aufwände induziert.

Zwar existiert zur fördertechnischen Umsetzung des Operationellen Programms momentan ein elektronisches Dateninformationssystem der Verwaltungsbehörde, jedoch haben die anderen an der Projektdurchführung beteiligten Institutionen (Bescheinigungsbehörde, Zwischengeschaltete Stellen) i.d.R. keinen Zugriff auf diese Datenbank. Überdies ist die Datenbank nicht als Schnittstelle zwischen Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger konzipiert.

Es wird empfohlen, ein zentrales elektronisches System für alle Förderwettbewerbe einzuführen. Mit einem solchen für alle beteiligten Akteure auf zuwendungsgebender und zuwendungsempfangender Seite gleichsam zugänglichen System – wenn auch mit verschiedenen Nutzungsrechten – ließen sich in allen Phasen des Gesamtverfahrens erhebliche Vereinfachungen und Effizienzgewinne realisieren.

In der Umsetzungsphase führt dies zu einer Steigerung von Effizienz und Transparenz sowie einer erheblichen Senkung des Verwaltungsaufwands. Zudem können Informationsverluste und der Abstimmungsbedarf zwischen den Bewilligenden Stellen und den Zuwendungsempfängern vermieden bzw. verringert werden. Das elektronische System sollte zudem auch ein Projektcontrolling beinhalten, indem es eine Übersicht über getätigte Mittelabrufe und noch vorhandenes Projektbudget bereitstellt.

Es wird darüber hinaus empfohlen, das einzuführende elektronische System neben der Umsetzungsphase auch bereits für die Skizzenerstellung und Antragstellung nutzbar zu machen. Die Nutzung elektronischer Systeme in der Phase 1 kann den Vorteil haben, dass alle wichtigen Dokumente und ggf. Updates während der Wettbewerbsphase über einen Zugang, bei welchem sich die Wettbewerbsteilnehmer namentlich anmelden müssen, zur Verfügung gestellt werden. Dadurch erhält der Wettbewerbsdienstleister einen Überblick, mit wie vielen Projektskizzen ungefähr zu rechnen ist, und kann die Kapazitäten für Vorscoring, Jury und weitere Schritte konkreter planen.

In Phase 2 kann z.B. ein elektronischer Validierungscheck den Antragstellern Auskunft über die Vollständigkeit und Korrektheit der Angaben und Unterlagen geben. Auf Bundes- und EU-Ebene sind solche Systeme bereits etabliert (nicht zuletzt die AZK und AZA beinhalten solche Prüfschritte). Hierdurch können die Schleifen mit den Bewilligenden Stellen und damit die Dauer der Antrags- und Bewilligungsphase deutlich reduziert werden. Zudem kann das System auch eine Funktion haben, die es dem Antragsteller erlaubt, den Status bzw. Bearbeitungsstand seines Antrags nachzuvollziehen und auch die Bearbeitungszeiten der einzelnen Schritte für die Verwaltungsbehörde transparent machen.

[34] Geänderter Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (Stand 11.09.2012).

Handlungsempfehlung 18: Ausweitung der Prüfung der Förderfähigkeit in der Wettbewerbsphase

Die Evaluierung hat gezeigt, dass in der Antrags- und Bewilligungsphase teilweise erhebliche Verzögerungen auftreten, da bei der Detailprüfung der Formanträge der ausgewählten Wettbewerbssieger Zweifel in Hinblick auf die Gegebenheit der Förderfähigkeit identifiziert wurden. Die Befragung der Experten zeigte, dass eine häufige Ursache für eine nicht gegebene Förderfähigkeit der mangelhafte Nachweis des Eigenanteils des Antragstellers bzw. der Sicherheit der Finanzierung ist. Zwar wird parallel zum Vorscoring eine erste Einschätzung zur Förderfähigkeit der Projekte gegeben, diese ist jedoch nicht abschließend, da wesentliche Teile der Förderfähigkeitsprüfung nicht auf Grundlage der zur Verfügung stehenden Wettbewerbsunterlagen geprüft werden können. Entsprechend ist es für die Jury nur bedingt möglich, das Ergebnis der Förderfähigkeitsprüfung in ihr Votum einzubeziehen.

Es wird empfohlen, den Bewertungsbogen bzw. die für Beschreibung der Wettbewerbsbeiträge vorgegebenen Formblätter um Angaben zum Finanzierungskonzept zu erweitern. Diese Angaben sollten in die Förderfähigkeitsprüfung durch den Wettbewerbsdienstleister einfließen.

Nachstehende Kennzahlen, deren Angabe für den Wettbewerbsteilnehmer mit keinem signifikanten Aufwand verbunden ist, können in den Bewerbungsbogen aufgenommen werden:

- → Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit der letzten zwei Jahre (EBIT, Kennzahl aus dem Jahresabschluss)
- → Umlaufvermögen gemäß letztem attestierten Jahresabschluss
- → Kurzfristige Verbindlichkeiten gemäß letztem attestierten Jahresabschluss
- → Kurze Angaben zum Finanzierungskonzept.

Auf der Grundlage dieser Kennzahlen kann verifiziert werden, ob der Wettbewerbsteilnehmer über ein Finanzierungskonzept verfügt und ob dieses grundsätzlich plausibel ist.

Zwar kann durch die vorgeschlagene Erweiterung des Bewerbungsbogens die Prüfung der Förderfähigkeit weiterhin nicht abschließend auf der Grundlage der Projektskizze bzw. in der Wettbewerbsphase erfolgen. Jedoch wird bereits ein wesentlicher Prüfpunkt adressiert, welcher sich nachweislich in der Antrags- und Bewilligungsphase als kritisch herausgestellt hat.

Es wird angeregt, Projektvorschläge mit einem fehlenden Finanzierungskonzept, bei denen auch durch die Anfrage zusätzlicher Informationen offene Fragen nicht geklärt werden können, nicht der Jury vorzulegen. Die betroffenen Projektvorschläge würden damit aufgrund einer fehlenden Förderfähigkeit nach diesem Prüfschritt aus dem aktuellen Wettbewerb ausscheiden.

Aufgrund des Ziels, den erforderlichen Aufwand für die Erstellung der Antragsunterlagen so gering wie möglich zu halten, sollten keine Belege oder Nachweise gefordert werden. Da jedoch der Bewerbungsbogen durch den Wettbewerbsteilnehmer unterzeichnet wird, ist zu unterstellen, dass die Angaben – auch zum Finanzierungskonzept – besten Wissens und Gewissens erfolgen. Für die Prüfung, ob ein Finanzierungskonzept vorliegt, ist dies ausreichend.

Handlungsempfehlung 19: Intensivierung der inhaltlichen Projektbegleitung (Beratung vs. prüfend ex-post in Phasen 2 und 3)

Die Auswertung der Interviews sowohl mit den Experten als auch mit den Wettbewerbssiegern hat ergeben, dass eine Intensivierung der Beratung seitens der Zuwendungsgeber (Bewilligende Stellen und ggf. involvierte Auftragnehmer) während der Phasen 2 und 3 gewünscht wird. Die Relevanz dieser Handlungsempfehlung ergibt sich auch daraus, dass der individuellen Beratung der Wettbewerbsteilnehmer bzw. Antragsteller und Zuwendungsempfänger in allen Phasen des Gesamtverfahrens ein sehr hoher Stellenwert eingeräumt wird.

Hinsichtlich der Beratung und Betreuung in der Antrags- und Bewilligungsphase sehen sowohl die Antragsteller als auch die befragten Experten trotz eines überwiegend positiven Feedbacks in einigen Punkten Verbesserungsbedarfe. Die Beratung wird zwar als intensiv empfunden, jedoch bedingt durch häufige Personalwechsel als optimierungsfähig bezeichnet. Bemängelt wird auch der ex-post-Prüfungsansatz anstatt eines die Antragsteller kontinuierlich beratenden Vorgehens.

Der Beratungsbedarf in der Umsetzungsphase wird aufgrund der komplexen Nachweispflichten als hoch empfunden. Gleichzeitig wurde auch hier die Wichtigkeit einer kontinuierlichen Betreuung der Projekte durch einen zentralen Ansprechpartner mit hoher fördertechnischer Expertise betont. In diesem Zusammenhang wurde auch die Aussage getätigt, dass die erforderliche Betreuungsdichte und Beratungsqualität gegenwärtig nur bedingt gegeben sind.

Bei der Vergabe der Dienstleistungsaufträge an Auftragnehmer sollte sichergestellt werden, dass der vergebene Auftragsumfang und die zur Umsetzung erforderlichen Kompetenzen ggf. trotz Ansprechpartnerwechsel und einer hohen Mitarbeiterfluktuation gewährleistet werden.

Der voranstehende Aspekt könnte durch entsprechend standardisierte Fort- und Weiterbildungsinstrumente und -unterlagen sowie periodisch für die neuen Mitarbeiter aller Dienstleister stattfindende Seminare verbessert bzw. sichergestellt werden. Es wird daher angeregt, das bestehende Schulungsangebot auszuweiten, um eine einheitliche Beratungspraxis über die verschiedenen Phasen des Gesamtverfahrens hinweg zu erreichen. Adressaten sind die Zwischengeschalteten Stellen, die Wettbewerbsdienstleister, die Bewilligenden Stellen und involvierten Auftragnehmer.

Zudem sollte eine entsprechende Qualitätssicherung in den Verträgen mit den Auftragnehmern konkreter festgeschrieben und entsprechende Kontrollmechanismen eingeführt werden. Dies bezieht sich nicht nur auf die Beratungsqualität, sondern auch auf das Einhalten von gesetzten Bearbeitungsfristen.

Darüber hinaus erscheint es sinnvoll, dass die Vor-Ort-Prüfungen auch für einen inhaltlichen Austausch mit dem Zuwendungsempfänger genutzt werden.

Es besteht eine enge Verknüpfung mit Handlungsempfehlung 16: In einem ersten Schritt sind die Unterlagen für die Antragsteller zu überarbeiten und zu vereinfachen, um die Beratungsintensität hinsichtlich Unverständlichkeiten bei den entsprechenden Stellen auf zuwendungsgebender Seite zu reduzieren und so Freiräume für die qualitative Beratung der Zuwendungsempfänger zu schaffen. Gleichzeitig ist eine gleichbleibend hohe Kompetenz bei den Mitarbeitern der beratenden Einrichtungen sicherzustellen sowie die Anzahl der Akteure insgesamt zu reduzieren.

Anlagen

Anlage 1

Entscheidungsmatrix

In Handlungempfehlung 3 wird vorgeschlagen, zur Bestimmung, ob und wie Wettbewerbe als Instrument zur Auswahl von Förderprojekten für spezifische Interventionsziele einzusetzen sind, eine Entscheidungsmatrix einzuführen.

Für die Beantwortung der Frage, **ob** ein wettbewerbliches Auswahlverfahren für das spezifische Interventionsziel geeignet ist, sind folgende Voraussetzungen relevant: Wettbewerbe sind vor allem dann geeignet, wenn eine Identifizierung und Förderung der „Besten" erzielt werden soll. Eine weitere wichtige Voraussetzung ist die Frage, ob es einen gemeinsamen Bezugspunkt gibt, der eine Auswahl im Vergleich erlaubt und sinnvoll macht. Zudem ist entscheidend, ob eine kritische Masse an Projektvorschlägen für die Auswahl erwartet werden kann (beispielsweise, ob mindestens eine Quote von ein aus zwei Vorschlägen gegeben ist).

Im Hinblick auf die Ausgestaltung des Auswahlverfahrens stellen sich zwei grundsätzliche Fragen:

1) Laufzeit und Anzahl der Bewertungsstichtage

2) Ein- oder Zweistufigkeit.

Die erste Frage betrachtet demnach die Notwendigkeit einer lang- oder kurzfristigen Unterstützung zur Umsetzung des Interventionsziels, um eine Entscheidung über die Laufzeit des Wettbewerbs und die Anzahl der Bewertungsstichtage abzuleiten.

Die zweite Frage betrachtet das erwartete Auswahlverhältniss, die Zielgruppe und die erwartete Projektgröße. Daraus wird eine Entscheidung über die Ein- oder Zweistufigkeit des Verfahrens abgeleitet. Bei diesem Punkt ist zu berücksichtigen, dass bei einem einstufigen Auswahlverfahren der (verlorene) Aufwand für die Erstellung eines vollständigen Antrags für diejenigen erhöht wird, die nicht ausgewählt werden.

Abbildung 3 zeigt eine beispielhafte Entscheidungsmatrix, die die obigen Punkte berücksichtigt.

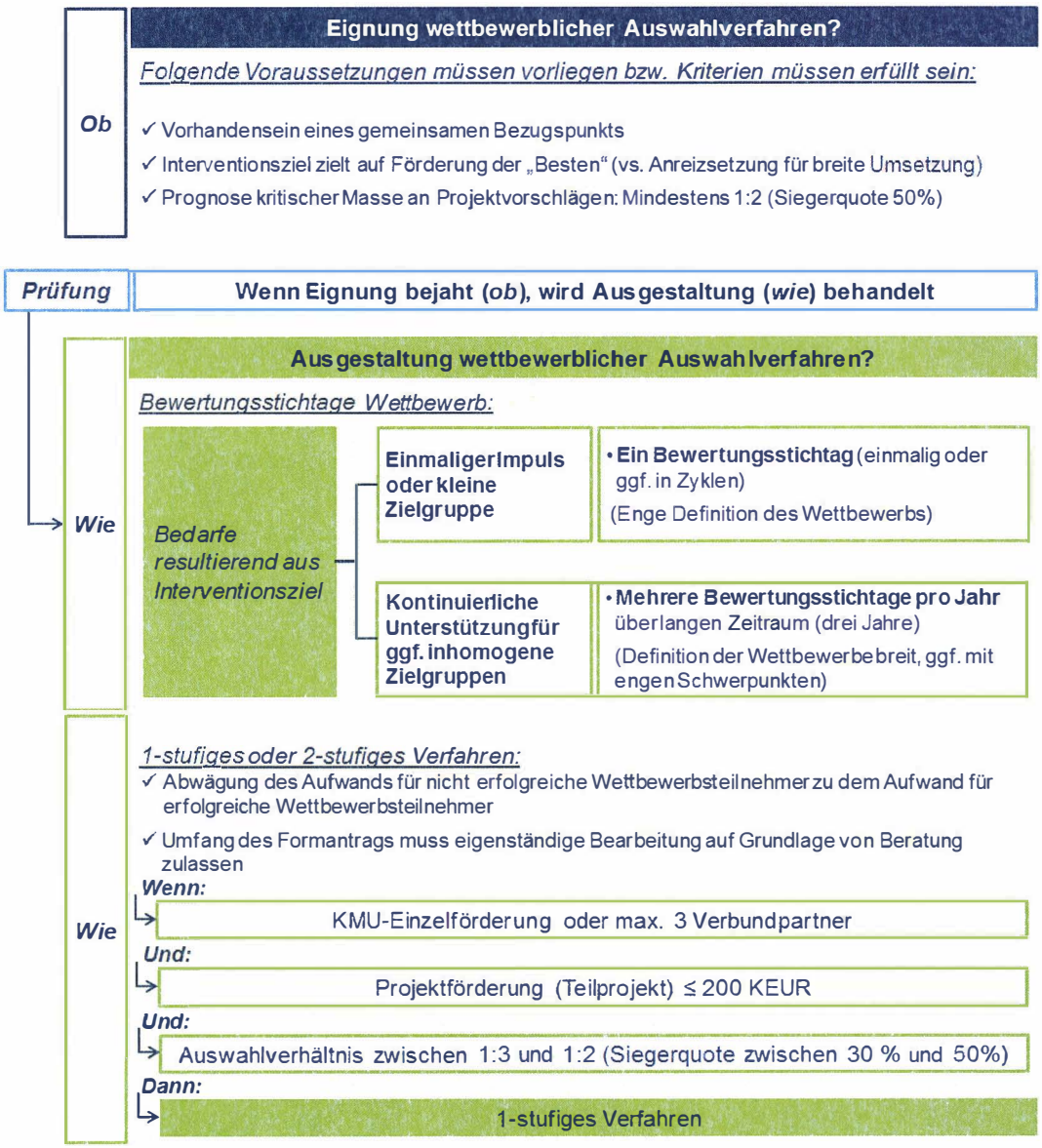

Abbildung 3: Beispielhafte Entscheidungsmatrix

Die Entscheidungsmatrix wäre zunächst mit den relevanten Akteuren abzustimmen und zu detaillieren. Eine Akzeptanz der Vorgehensweise durch alle beteiligten Akteure ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die Entscheidung für oder gegen den Wettbewerb und für eine spezifische Ausgestaltung einheitlich erfolgt. Zudem besteht die Gefahr, dass die Verantwortlichen die Entscheidungsmatrix so nutzen, dass das von ihnen gewünschte Ergebnis resultiert. Eine einheitliche Vorgehensweise sollte demnach von entsprechender Stelle formal vorgegeben und kontrolliert werden.