Gründung der NOA.kommunal GmbH

Entscheidungsvorlage

1 Ausgangslage

1.1 Neue Geschäftsfelder

Nach den Leitlinien NOA 2015 wurden u.a. neue Geschäftsfelder gezielt pilotiert. Mit „NOA NOVA Zeitarbeit als Sozialbetrieb“, „mobiler Handwerkerservice“ und „Leistungen für Lebensqualität“ (haushaltsnahe Dienstleistungen) erwartete man sich einerseits Beschäftigungsmöglichkeiten für gefördertes Personal und positive Effekte auf das Stammpersonal. So sollten bereits im Jahr 2015 13,75 Stammmitarbeiterinnen und -mitarbeiter der NOA in den neuen Geschäftsfeldern tätig sein.
In der Aufsichtsratssitzung vom 27.07.2012 war beschlossen worden, über deren Fortführung im 2. Quartal 2013 zu entscheiden. Am 11.09.2013 wurde der Geschäftsführer ermächtigt, NOAdienste als Zusammenschluss aus „Handwerker mit Engagement“ und „Leistungen für Lebensqualität“ weiter zu betreiben. NOA NOVA sollte als NOA Exit ohne eigenes Stammpersonal im Rahmen des Integrationsmanagements weiter geführt werden.

Zum Stand 01.08.2014 beschäftigt NOAdienste 26 und NOA Exit 4 Personen; dies ist erheblich weniger als in den Leitlinien prognostiziert (z. Vgl. NOA.dienste 51 Personen, NOA Exit 81 Personen). Im ersten Halbjahr 2014 konnten mit den erwirtschafteten Erträgen nur die Personalkosten für das geförderte Personal gedeckt werden. Die Personalkosten für die 1,5 Stellen Stammpersonal sowie die Sachkosten werden noch nicht erwirtschaftet.
Die Förderung mit Eingliederungszuschuss gleicht die Minderleistung nicht ausreichend aus. An allen Themen arbeitet die NOA sehr intensiv und erwartet eine erhebliche Ertragssteigerung; es ist aber auf Sicht nicht mit einem positiven Ergebnis für die NOA zu rechnen.

1.2 Fundbüro

Seit September 1996 wurde der NOA die Aufgabe des Betriebes des Fundbüros übertragen; diese Aufgabe wurde von der NOA mit eigenem Personal (1,5 Stellen) und öffentlich geförderter Beschäftigung (Arbeitsgelegenheiten) erledigt. Die bestehende Vereinbarung wurde zum 01.10.2013 angepasst (Umstellung auf vertragliches Personal, d.h. weitere 2,5 Stellen), bis 31.03.2014 befristet und bis 30.09.2014 bzw. 31.12.2014 verlängert. Der Grund für die kurzen Laufzeiten waren vergaberechtliche Bedenken.

2 Vergaberechtliche Stellungnahme

Inhouse-Beauftragungen der NOAdienste durch die Stadt Nürnberg, deren Eigenbetriebe und Beteiligungsunternehmen sind nicht möglich, da die in der Rechtsprechung entwickelten Voraussetzungen nicht vorliegen. Zwar kontrolliert die Stadt Nürnberg die NOA wie eine eigene Dienststelle („Kontrollkriterium“), jedoch erbringt die NOA ihre Leistungen nicht im Wesentlichen für die Stadt Nürnberg („Wesentlichkeitskriterium“). Daher sind die Beauftragungen der NOA (inkl. NOAdienste) durch die Stadt Nürnberg, deren Eigenbetriebe und Beteiligungsgesellschaften als öffentliche Aufträge anzusehen, die ausschreibepflichtig sind, sofern sie im Laufe von vier Jahren den Schwellenwert von 207.000 € überschreiten.
Daher sollen Aufträge der Stadt, deren Dienststellen und Eigenbetriebe in einer gesonderten Gesellschaft NOA.kommunal gebündelt werden, um die Voraussetzungen für eine Inhouse-Beauftragung zu erfüllen. Deshalb ist die Gründung einer Tochtergesellschaft der NOA, die ausschließlich für die Stadt Nürnberg tätig wird, unumgänglich. Auf diese Weise lassen sich beide Voraussetzungen für eine Inhouse–Beauftragung schaffen. Die neu zu gründende Tochtergesellschaft der NOA ist, ebenso wie die NOA selbst, mittelbar eine 100 %ige Tochtergesellschaft der Stadt Nürnberg.

Durch die vertragliche Konstruktion werden alle Voraussetzungen geschaffen, dass die neue Tochtergesellschaft durch die Stadt Nürnberg wie eine eigene Dienststelle kontrolliert wird. Darüber hinaus ist diese Gesellschaft ausschließlich für die Stadt Nürnberg tätig und erzielt keine im Sinne der Inhouse-Rechtspechung des EuGH schädlichen Drittumsätze.

3 Gesellschafts- und arbeitsmarktpolitische Sinnhaftigkeit

Trotz der bestehenden Schwierigkeiten handelt es sich bei den NOAdiensten um ein Erfolgsmodell. Es bietet befristete sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsmöglichkeiten im Bereich der so genannten „Jedermannstätigkeiten“ für Nürnberger Grundsicherungsempfänger. Diese haben als Geringqualifizierte nur sehr geringe Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Die spezifische Arbeitslosenquote der Helferberufe ist in Nürnberg (altindustrieller Raum) im bayerischen Vergleich sehr hoch.

Ein gesunder Arbeitsmarkt muss aber Beschäftigungschancen für Geringqualifizierte, also auch einfache Tätigkeiten, bereithalten. Hierzu kann auch der Konzern Stadt Nürnberg einen Beitrag leisten, indem solch geartete Tätigkeiten gezielt Grundsicherungsempfängern aus Nürnberg zugeführt werden. Dieses soziale Ziel sollte sowohl bei der Auftragsvergabe wie bei der Auslagerung einzelner Aktivitäten (Outsourcing) beachtet werden.
Sämtliche Beschäftigungsverhältnisse der NOA.kommunal werden sachgrundlos zeitlich befristet sein. Nur so werden möglichst viele Nürnberger Grundsicherungsempfänger erreicht werden. Die befristete Beschäftigung verbessert die Arbeitsmarktchancen stark und erhöht die individuelle Beschäftigungsfähigkeit enorm, da Handlungskompetenzen erworben und die Leistungsfähigkeit erhöht wIrd.

4 Die Organisation der NOA.kommunal GmbH

Die NOA.kommunal betreibt das Fundbüro (Vergleichswert 2013: 181.000 €), erledigt Aufträge aus dem Bereich der so genannten Helfertätigkeiten für die Stadt (Vergleichswert 2013: 78.500 €) und für deren Eigenbetriebe (Vergleichswert 2013: 144.000 €). Trotz Inhouse-Fähigkeit ist keine umsatzsteuerrechtliche Organschaft möglich, womit alle Aufträge mehrwertsteuerpflichtig sind. Umsatzsteuer fällt jedoch bei jeder Form der Aufgabenerledigung durch Dritte an.
Die Stadtverwaltung kann jederzeit einzelne oder geschlossene Aktivitäten auslagern und die Kapazitäten der NOA.kommunal flexibel für verschiedenste Dienststellen nutzen; dies ist insbesondere interessant bei nur zeitlich befristet bestehenden Aufgaben, für die dann keine eigenen Ressourcen vorzuhalten sind.

4.1 Struktur

Zwischen dem Geschäftsführer der NOA und dem der NOA.kommunal besteht Personenidentität. Dem Aufsichtsrat gehören die berufsmäßigen Stadträte für Jugend, Familie und Soziales, der Stadtkämmerer, der berufsmäßige Stadtrat für den Bereich Allgemeine Verwaltung und der Erste Werkleiter vom Servicebetrieb öffentlicher Raum an.

NOA.kommunal bleibt als Organisation so „schlank“ als möglich. Für die Bereiche Finanzbuchhaltung, Personalabrechnung, Bereitstellung und Pflege der EDV-Ausstattung soll keine eigene Struktur aufgebaut werden.
Die Abrechnung der Bereitstellung von Dienstleistungen im Bereich Finanzbuchhaltung und Personal erfolgt nach Stundenschreibung und von IT-Dienstleistungen nach Pauschalen jeweils zu Marktpreisen.

Betriebsmittel, Fahrzeuge und Gerätschaften werden durch NOA.kommunal von der NOA entweder entliehen oder abgelöst. Neuanschaffungen werden in der Regel eigenständig getätigt, können aber auch über die NOA bezogen werden.

Die Bereitstellung von Räumlichkeiten erfolgt über einen Untermietvertrag nach den Bedingungen des Hauptmietvertrags. Die Anmietung eigener Räumlichkeiten ist jedoch möglich.

Da die NOA.kommunal selbst öffentliche Auftraggeberin im Sinne des § 98 Nr. 2 GWB ist, darf der Leistungsaustausch für die einzelne Dienstleistungen oder Beschaffungen derzeit die maßgeblichen Schwellenwerte nicht übersteigen. Dies wird sich aufgrund der geplanten Überarbeitung der EU-Vergabekoordinierungsrichtlinie voraussichtlich ändern.

4.2 Verfahren

4.2.1 Beauftragungen

Für die Bereiche „Grün“, „Farbe“, „Reinigung“ und „Räumung/Transport“ existieren Pauschalangebote. Die Dienststellen und die Eigenbetriebe können so einfache Preisvergleiche durchführen und Aufträge vergeben. Komplexere geschlossene Aufträge (Fundbüro o.ä.) oder längerfristig angelegte Tätigkeiten werden gesondert vereinbart.

4.2.2 Arbeitnehmerüberlassung

Bei bestimmten Aktivitäten, die nicht mit eigenen Ressourcen getätigt werden können, sind die Zusatzkräfte in den operativen Arbeitsablauf der Dienststelle oder des Eigenbetriebs eingebunden (Winterdienst o.ä.). Wenn das Direktionsrecht und die nötige Sachausstattung dort verbleiben, handelt es sich hierbei um Arbeitnehmerüberlassung.
Die Arbeitnehmerüberlassung kann erforderlich sein bei kurzfristig angelegten Aktivitäten (z.B. Digitalisierungsprojekt Jugendamt) als auch bei langfristigen Unterstützungen wie der hauswirtschaftlichen Versorgung in Kindertageseinrichtungen.

4.3 Auftragsvolumen

Derzeit läge das Auftragsvolumen bei ca. 450.000 € im Jahr. Die Stadt Nürnberg mit ihren Dienststellen und Eigenbetrieben beeinflusst jedoch vielfältige Aktivitäten mit relativ geringen Qualifikationsanforderungen. Hierzu zählen Reinigungs- und Wachdienste, Arbeitnehmerüberlassung sowie unternehmen- und personenbezogene Dienstleistungen. Würden verstärkt die Aktivitäten im Bereich der Jedermannstätigkeiten über NOA.kommunal getätigt, blieben die erforderlichen Gelder einerseits im System des Konzerns Stadt Nürnberg und würden andererseits eine Entlastung im Bereich der Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II bedeuten.

5 Die Gründung einer NOA.kommunal als GmbH

Das Mindeststammkapital beträgt 25.000 €; im Rahmen der Gründung entstehen Kosten für Notar, Eintragung ins Handelsregister und Erstellung der Eröffnungsbilanz von ca. 1.000 €. Die NOA.kommunal wird entsprechend der kommunalrechtlichen Anforderungen nach den Regeln einer großen Kapitalgesellschaft bilanzieren.