I. Sachverhalt

Finanzierungssystem zwischen der Stadt Nürnberg und der Noris-Arbeit (NOA) gGmbH

1. Ausgangslage

Die Noris-Arbeit (NOA) gGmbH ist eine 100-prozentige Tochtergesellschaft der Stadt Nürnberg. Als operativer Arm der kommunalen Beschäftigungs-, Bildungs- und Integrationspolitik verwirklicht sie Ziele, um sozial benachteiligten Personengruppen Zugang zu dauerhafter Erwerbsarbeit und gesellschaftlicher Teilhabe zu ermöglichen.

Personen, die Unterstützungsleistungen der NOA gGmbH in Anspruch nehmen, sind folgenden Rechtskreisen zugehörig

- Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)
- Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII)
- Sozialhilfe (SGB XII)
- Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)

Die von der NOA gGmbH angebotenen Leistungen werden im Rahmen von Projekten und Maßnahmen erbracht, die durch Zuwendungen von Drittmittelgebern (z.B. Europäischer Sozialfonds - ESF Plus etc.) und der Stadt Nürnberg finanziert werden.

Die seit 01.08.2022 bestellte neue Geschäftsführerin der NOA gGmbH hat zum 09.03.2023 im Sozialausschuss der Stadt Nürnberg einen aktuellen Tätigkeitsbericht vorgestellt und aufbauend hierauf mit dem Referat für Jugend, Familie und Soziales (Ref. V) und dem Referat für Finanzen, Personal und IT (Ref. I/II) die aktuelle Finanzierungsstruktur der NOA gGmbH überprüft.

Gemeinsam wurden verschiedene Entwicklungen identifiziert, die eine Anpassung der Finanzierungsstruktur erforderlich machen.

2. Aktuelle Entwicklungen und Veränderungsbedarfe

a) Veränderungen im Finanzierungsbedarf

Die Finanzierungsstruktur der NOA gGmbH wurde zuletzt mit Beschluss des Stadtrates vom 26.09.2012 aus Anlass einschneidender Veränderungen im Geschäftsfeld grundsätzlich neugestaltet. Bis 2012 wurden die jährlich anfallenden Verluste aus dem Haushalt der Stadt ausgeglichen. Im Zuge der Neustrukturierung der Geschäftstätigkeit wurde auch die Art der Finanzierung durch die Stadt als Gesellschafterin angepasst. Statt eines nachlaufenden Verlustausgleichs wurde der NOA gGmbH seither ein begrenztes Budget im städtischen Haushalt von ca. 2,2 Mio. € eingeräumt, aus dem jeweils einzelne Zuschüsse beantragt und nach der städtischen Zuwendungsgeschäftsanweisung vom Sozialreferat verbeschieden werden

konnten. Die NOA gGmbH sollte nur noch aus- oder gegenfinanzierte Projekte übernehmen und nicht zuletzt aufgrund der städtischen Zuschüsse eine ausgeglichene Wirtschaftsplanung vorlegen können.

Dieses Finanzierungsmodell hat sich zunächst bewährt und bis zur COVID-19 Pandemie dazu geführt, dass der NOA gGmbH zwischen 2014 und 2019 keine Verlustausgleiche mehr geleistet werden mussten. Die zahlreichen Beeinträchtigungen des Geschäftsfelds der NOA gGmbH während der COVID-19 Pandemie haben nicht nur während der Pandemiejahre erhebliche Verluste verursacht, sondern – gemeinsam mit gesetzlichen Veränderungen – zu dauerhaften Veränderung in der Auslastung verschiedener Angebote geführt.

Über die pandemiebedingten Verluste und Veränderungen im Geschäftsfeld wurde am 27.10.2021 im Ältestenrat und Finanzausschuss berichtet und finanzielle Ausgleiche für die Wirtschaftsjahre 2020 und 2021 beschlossen. Die Auswirkungen des Ukrainekrieges sowie die Inflation haben seither den finanziellen Druck auf die Gesellschaft weiter erhöht.

Aufgrund der gestiegenen Kosten und dem seit 2014 nicht mehr angepassten Budget im Haushalt der Stadt Nürnberg konnte die Gesellschaft das bestehende Angebot nicht mehr kostendeckend anbieten. Die hieraus resultierenden Verluste der Gesellschaft wurden zwar von der Stadt Nürnberg ausgeglichen, haben aber bilanziell das Bild einer unterkapitalisierten Gesellschaft erweckt.

Um das bestehende fachliche Angebotsniveau wieder mit einem ausgeglichenen Wirtschaftsplan realisieren zu können, wurde in Abstimmung zwischen der Geschäftsführung der NOA gGmbH, Ref. V und Ref. I/II eine Anhebung des städtischen Budgets von jährlich 2,2 Mio. € auf 2,6 Mio. € für notwendig erachtet. Dies entspricht gegenüber 2014 einer jährlichen Steigerungsrate von ca. 1,7 %. Bereits für das Wirtschaftsjahr 2024 wurde deshalb eine zusätzliche Kapitalausstattung aus dem Haushalt der Stadt 2024 in Höhe von 400.000 € eingeplant und für 2025 erneut zum Haushaltsentwurf angemeldet.

b) Veränderungen bei Drittmittelgebern

Mit Beginn der neuen Förderperiode der Europäischen Union (z.B. des Europäischen Sozialfonds für Deutschland – ESF Plus) ab 2021 haben sich die Verfahren der Drittmittelgeber im Rahmen der Beantragung, Prüfung und Bewilligung erheblich verändert. So sehen die geänderten Prüfkriterien der Drittmittelgeber eine Förderung von Projektvorhaben nur bei solchen Vorhabenträgern vor, die über eine ausreichende Eigenkapitalausstattung, über ein ausgeglichenes Bilanzbild und über eine funktionierende Liquiditätsüberwachung verfügen. Die Prüfverfahren der Fördermittelgeber werden sukzessive auf automatisierte Prozesse umgestellt, die „ohne menschliches Zutun“ ablaufen. Die Tatsache, dass die NOA gGmbH eine 100%-ige Tochter der Stadt Nürnberg ist, hat in den vergangenen Jahren nicht verhindert, dass die NOA gGmbH aufgrund der angefallenen Jahresverluste im Rahmen einer Vergabeprüfung die Einstufung als „Unternehmen mit einer erhöhten finanziellen Unsicherheit“ erhielt, welche das Vertrauen der Drittmittelgeber beeinträchtigt und Förderanträge deshalb abgelehnt wurden.

c) Verwaltungsvereinfachung

Aktuell erfolgt die Finanzierung der NOA gGmbH einerseits über Fördermittel externer Drittmittelgeber sowie andererseits über Zuschüsse der Stadt Nürnberg als Gesellschafterin. Die Zuschussgewährung seitens der Gesellschafterin beinhaltet sowohl diejenigen Beträge, welche im Rahmen einer im Projektvorhaben geforderten Kofinanzierung eingebracht werden müssen, als auch diejenigen Beträge, die die Grundfinanzierung der Gesellschaft und deren Projekte sicherstellen. An dieser Stelle zeigen sich in der praktischen Umsetzung zunehmend Schwierigkeiten, da die derzeitige Form der städtischen Förderung Abgrenzungsprobleme zu den Förderrichtlinien und Fördergrundsätze seitens der Drittmittelgeber hervorrufen kann.

d) Anpassungsbedarfe aufgrund des EU-Beihilferechts

Nach dem europäischen Wettbewerbsrecht sind staatliche Beihilfen an Unternehmen im Sinne des Art. 107 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) grundsätzlich verboten, soweit diese nicht nach Maßgabe anderer europarechtlicher Vorschriften gerechtfertigt sind. Dieser Nachweis muss gegenwärtig für jeden Zuschuss der Stadt Nürnberg an die NOA gGmbH geführt werden.

Für Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI) im Auftrag des Staates anbieten, besteht unter den Voraussetzungen des sogenannten DAWI-Freistellungsbeschlusses der EU-Kommission (2012/21EU) die Möglichkeit, über einen sogenannten Betrauungsakt die beihilferechtliche Rechtfertigung sämtlicher staatlicher Zuwendungen an ein Unternehmen einheitlich zu regeln.

Die NOA gGmbH erbringt Dienstleistungen zur Deckung des sozialen Bedarfs im Hinblick auf den Zugang zum und die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt und die soziale Einbindung sozial benachteiligter Personengruppen und erfüllt damit die Kriterien und die allgemeinen Voraussetzungen für die Anwendbarkeit des DAWI-Freistellungsbeschlusses.

3. Betrauungsakt und Veränderungen in der Finanzierungsstruktur

Aus den vorstehenden Anlässen sollen die finanziellen Beziehungen zwischen der Stadt Nürnberg und der NOA gGmbH ab dem Wirtschaftsjahr 2025 auf der Grundlage eines Betrauungsaktes neu gefasst werden. Der Betrauungsakt schafft beihilferechtliche Transparenz, reduziert den Verwaltungsaufwand für die NOA gGmbH wie auch für die Stadtverwaltung und schafft die Möglichkeit und den Anreiz, ein auch aus Sicht der Drittmittelgeber gesünderes Bilanzbild zu erreichen.

Im Einzelnen:

a) Betrauung mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI)

Die NOA gGmbH wird insbesondere mit folgenden Handlungsfeldern betraut:

Handlungsfeld „Zugang zum und Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt“

- Qualifizierung
- Sprachförderung
- Beratungsleistungen
- Heranführung und Vermittlung in den Arbeitsmarkt
- Möglichkeiten der Beschäftigung
- Jugendberufshilfe

Handlungsfeld „Soziale Einbindung sozial benachteiligter Personengruppen“

- Qualifizierung
- Sprachförderung
- Beratungsleistungen
- Jugendsozialarbeit
- Hilfe zur Erziehung, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche und Hilfe für junge Volljährige
- Unterstützung der wirksamen Integration und sozialen Inklusion von Drittstaatsangehörigen

Unmittelbar mit den Handlungsfeldern sind Nebenleistungen verbunden, wie z.B. Cafeteria-Betrieb, Sozialkaufhaus, Vermietung, Veranstaltungsservice, Betriebsträgerschaft, Kinderbetreuung, Büroserviceleistungen für die NOA.kommunal GmbH.

b) Objektive und transparente Festlegung der jährlichen Ausgleichsparameter auf der Grundlage des Wirtschaftsplans

Auf Basis von Art. 5 des DAWI-Freistellungsbeschlusses kann einem betrauten Unternehmen eine Ausgleichsleistung gewährt werden, die jedoch unter Berücksichtigung eines angemessenen Gewinns nicht über das hinausgehen darf, was erforderlich ist, um die durch die Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen verursachten Nettokosten abzudecken.

Das bedeutet zunächst, dass sich die Ausgleichsleistung an den tatsächlichen Aufwendungen für die Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen orientieren muss. Die im Wirtschaftsplan aufzuführenden Projekte und deren Kostenrahmen sind sowohl Grundlage wie auch Grenze für die Verwendung der Ausgleichsleistung. Soweit die Aufwendungen die Ansätze unterschreiten, müssen diese grundsätzlich erstattet oder auf das Folgejahr angerechnet werden.

Anders als die städtische Zuwendungsgeschäftsanweisung ist es nach europäischem Recht explizit vorgesehen, dass betraute Unternehmen als Teil ihrer Nettokosten eine angemessene Kapitalrendite erwirtschaften dürfen. Zusätzlich können Anreizeffekte berücksichtigt werden, die sich insbesondere auf die Qualität der erbrachten Dienstleistungen und Effizienzgewinne beziehen.

Vor dem Hintergrund der geänderten Förderkulisse mit der stärkeren Berücksichtigung eines gesunden Bilanzbildes, soll der NOA gGmbH über die Berücksichtigung eines angemessenen Gewinns ein kontinuierlicher Ausbau der Eigenkapitalquote ermöglicht werden. Als angemessener Gewinn gilt eine jährliche Eigenkapitalrendite von 3%. Zusätzlich wird der NOA gGmbH als jährlicher Anreiz zur wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung eine Vereinnahmung von eingesparten Kosten im Sinne des Art. 5 Abs. 3 Freistellungsbeschluss gewährt, soweit diese ohne Reduzierung von Umfang und Qualität der Angebote erreicht wurden. Sie ist in der maximalen Höhe begrenzt auf 2% der im Wirtschaftsplan enthaltenen Ausgleichsleistung.

Beispielhaft hätte sich nach diesem Betrauungsakt für das Jahr 2023 als maximal zulässiger angemessener Gewinn ein Betrag von 58.839 € errechnet:

	Basiswert	Faktor	Angemessener Gewinn
Anreiz:	2.679.083 €	2%	53.400 €
Eigenkapitalverzinsung:	181.330 € (ohne Bilanzverlust 2023)	3%	+ 5.439 €
			58.839 €

Im Wirtschaftsjahr nicht verbrauchte Mittel, die über den angemessenen Gewinn hinausgehen, würden künftig bei den Ausgleichsleistungen der Folgejahre berücksichtigt und in Abzug gebracht, um der städtischen Haushaltslage Rechnung zu tragen.

c) Controlling und Verwaltungsvereinfachung

Die Basis der jährlichen Ausgleichsleistung bildet wie bisher der jeweilige Wirtschaftsplan, der im Aufsichtsrat der NOA gGmbH zum Beschluss der Gesellschafterin Stadt Nürnberg vorgelegt wird und vom Stadtrat mit dem städtischen Etat beschlossen wird.

Die Reduktion der notwendigen Zuwendungsbescheide reduziert den technischen Verwaltungsaufwand im Referat V und ermöglicht eine stärkere fachliche Fokussierung auf die Projekt- und Maßnahmenbegleitung sowie auf die strategische Ausrichtung der NOA gGmbH, ohne dabei die gebotene Transparenz und Kontrolle zu mindern. Transparenz und Kontrolle erfolgen künftig in Abstimmung zwischen Ref. I/II und Ref. V über die Aufstellung des Wirtschaftsplanes sowie darauf aufbauenden Quartalsgesprächen, Plan-Ist-Vergleichen und einer projektbezogenen Kostenstellenrechnung bei der NOA gGmbH.

II. Beschluss

Der Stadtrat betraut die Noris-Arbeit (NOA) gGmbH aufgrund der europarechtlichen Vorschriften zum Beihilferecht mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI) zur Deckung des sozialen Bedarfs im Hinblick auf den Zugang zum und die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt und die soziale Einbindung sozial benachteiligter Personengruppen (vgl. Betrauungsakt). Der in der Anlage beigefügte Betrauungsakt, der einen Bestandteil des Beschlusses bildet, wird mit Gültigkeit ab 01.01.2025 beschlossen. Die Vertreterinnen und Vertreter der Stadt Nürnberg in der Gesellschafterversammlung der Gesellschaft werden ermächtigt und angewiesen, die zur Umsetzung des Betrauungsakts notwendigen Gesellschafterbeschlüsse zu fassen.