

Antwort der Verwaltung zu den Fragestellungen der SPD-Fraktion im Rat der Stadt Köln zur Vorlage „Gründung der KölnBusiness Wirtschaftsförderungs-GmbH“ für die Ratssitzung am 18.12.2018

1. Inhaltlich

Frage 1.1: Welche inhaltliche Strategie verfolgt die Verwaltung mit der beabsichtigten Änderung der Organisationsform der Wirtschaftsförderung?

Antwort:

Ziel der Ausgründung ist die weitere Optimierung und Professionalisierung der Wirtschaftsförderung. Eine Aufgabe der zukünftigen Wirtschaftsförderungs-GmbH besteht darin, im Dialog mit der Kölner Wirtschaft Konzepte und Strukturen zu entwickeln, um Kölner Wirtschaftsakteure aktiv an Kampagnen des Standortmarketings zu beteiligen. Das KPMG-Gutachten sieht „durch erfahrene Mitarbeiter aus der Privatwirtschaft die Kundenorientierung erhöht, weil Strukturen, Technologien, Verfahrens- und Entscheidungsgründe in Unternehmen bekannt sind. Insbesondere bei der Kommunikation bzw. Anwerbung von ausländischen Unternehmen kann die eigene Berufserfahrung der Mitarbeiter in den jeweiligen Ländern ein entscheidender Erfolgsfaktor sein.“ Darüber hinaus soll eine intensivere, kontinuierliche Betreuung der Branchen ermöglicht werden.

Frage 1.2: Welchen Lösungsbeitrag leistet eine Ausgründung der Wirtschaftsförderung für die zentralen Herausforderungen der Wirtschaftsförderung „Flächenknappheit“ und „Dauer Genehmigungsverfahren“?

Antwort:

Die Themen „Flächenknappheit“ und „Dauer Genehmigungsverfahren“ sind unabhängig von der Ausgründung der Wirtschaftsförderung zentrale Herausforderungen für die Stadt. Im Rahmen der Verwaltungsreform gibt es hierzu zum einen das ämter- und dezernatsübergreifende Verbundprojekt „Beschleunigung von Baugenehmigungsprozessen“. Für das Thema „Flächenbereitstellung“ wird zum anderen vom Amt für Stadtentwicklung und Statistik ein Stadtentwicklungskonzept (StEK) Wirtschaft erarbeitet. Sowohl die Wirtschaftsförderungs-GmbH als auch die „Herausgehobene Dienststelle“ werden sich aktiv in diese Prozesse einbringen.

Frage 1.3: Welche konkreten Vorteile sieht die Verwaltung hinsichtlich der Erhöhung der Flexibilität bei einer GmbH-Lösung?

Antwort:

Neben der erhöhten finanziellen Ausstattung bietet die GmbH-Lösung Personalflexibilität und verbesserte Steuerungsmöglichkeiten. Die eigenständige Organisationsform als GmbH ermöglicht beispielsweise über einen zielorientierten Businessplan eine Verbesserung der Steuerungsfähigkeit der Wirtschaftsförderung gegenüber einem Amt, das den haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen unterliegt.

2. Organisation

Frage 2.1: Ist eine Trennung der Funktion nebenamtlicher Geschäftsführung und Leitung „Herausgehobene Dienststelle“ vorgesehen? Wenn ja, aus welchen Gründen wurde die ursprünglich vorgesehene Aufstellung (s. Vorlage aus Dezember 2017: „Die Leitung der herausgehobenen Dienststelle Wirtschaftsförderung ist Teil der Geschäftsführung der Wirtschaftsförderungs-GmbH.“) geändert?

Diese Trennung führt erkennbar zu Friktionen!

Antwort:

Nein, eine Trennung der Funktion nebenamtlicher Geschäftsführung und Leitung „Herausgehobene Dienststelle“ ist nicht vorgesehen.

Frage 2.2: Wo sollen diese Funktionen innerhalb der Verwaltung jeweils angebunden werden und mit welcher Begründung? Wer in Person wird diese Funktionen wahrnehmen?

Antwort:

Eine Anbindung der herausgehobenen Dienststelle soll bei Dezernat VI erfolgen. Dank kurzer Wege und enger Zusammenarbeit – und im Bedarfsfall auch der Durchgriffsmöglichkeit über den Dezernenten – ist eine optimale Verknüpfung mit den Schlüsselämtern, die für die Problemlösung bei den Themen Flächen und Genehmigungsverfahren entscheidend sind, möglich.

Mit der Gründung einer GmbH in kommunaler Hand kann die Arbeit der Wirtschaftsförderung zwar deutlich optimiert, aber bei Weitem nicht jede Schwachstelle beseitigt werden. So sind die Unternehmen derzeit hauptsächlich mit zwei Problemfeldern konfrontiert: dem eingeschränkten Angebot an Gewerbeflächen und den zu langwierigen Baugenehmigungsprozessen.

Lösungen können hier nicht mit der GmbH herbeigeführt werden, sondern nur über die herausgehobene Dienststelle und ein modernes projektorientiertes Management in der Verwaltung.

Die für die genannten Problemfelder entscheidenden Ämter sind allesamt dem Dezernat VI zugeordnet. Das „Flächen-Problem“ ist weniger ein Liegenschaftsproblem, das über das Amt für Liegenschaften, Vermessung und Kataster gelöst werden kann, sondern vielmehr in erster Linie ein Problem der planerischen Ausweisung, bei dem das Zusammenwirken mit dem Amt für Stadtentwicklung und Statistik und dem Stadtplanungsamt gefragt ist. So erarbeitet das Amt für Stadtentwicklung und Statistik derzeit als zentrales Instrument das Standortentwicklungskonzept (StEK) Wirtschaft. Und die zentrale Bedeutung der Bauaufsicht für die Baugenehmigungsverfahren ist selbsterklärend.

Frage 2.3: Wo innerhalb der Verwaltung wird künftig der Bereich „Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsförderung“ angebunden? Ist mit einer neuen organisatorischen Anbindung auch eine inhaltliche Neuausrichtung vorgesehen?

Antwort:

Die Abteilung 804 „Arbeitsmarktförderung“ (ohne den Bereich 804/1 – Existenzgründungsberatung) soll dem Geschäftskreis des Dezernats V – Soziales, Integration und Umwelt – zugeordnet werden.

Eine grundsätzliche inhaltliche Neuausrichtung der bisherigen Handlungsfelder in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsförderung ist nicht beabsichtigt, ggf. werden einzelne Schwerpunkte oder Projekte verstärkt.

3. Personal

Frage 3.1: Wie viele Mitarbeitende haben bereits verbindlich erklärt, in die WiFö-GmbH wechseln zu wollen? Wie stellt sich die Situation für die jeweiligen Aufgabenbereiche dar? Bitte jeweils darzustellen für Beamte und Tarifbeschäftigte.

Antwort:

Die Tarifbeschäftigten, die vom Betriebsübergang in die Wirtschaftsförderungs-GmbH betroffen sein werden, werden nach dem Ratsbeschluss zur Ausgliederung schriftlich über ihr Widerspruchsrecht nach § 613a BGB informiert. Sie haben dann die Möglichkeit, binnen eines Monats dem Übergang ihres Arbeitsverhältnisses auf die GmbH zu widersprechen. Davor liegen lediglich unverbindliche Absichtsbekundungen der Beschäftigten vor.

Beamtinnen und Beamte müssen ihrer Zuweisung zur Wirtschaftsförderung-GmbH nach § 20 Beamtenstatusgesetz schriftlich zustimmen. Die Zuweisung erfolgt, sobald der Ausgliederungsbeschluss des Rates vorliegt. Davor liegen lediglich unverbindliche Absichtsbekundungen der Beamtinnen und Beamten vor.

Um jedoch eine frühzeitige Entscheidungsfindung der Beschäftigten zu erleichtern, werden diese sowohl allgemein als auch individuell zu allen auftretenden Fragen laufend informiert. Das Personal- und Verwaltungsmanagement hat den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zudem angeboten, sie zu den Folgen eines Übergangs zur Wirtschaftsförderungs-GmbH, aber auch zu den Möglichkeiten eines weiteren Einsatzes innerhalb der Stadtverwaltung persönlich zu beraten. In diesen Einzelgesprächen haben (Stand 20.11.2018) von insgesamt 21 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern lediglich drei erklärt, definitiv nicht in die GmbH wechseln zu wollen. Die Verwaltung geht davon aus, dass nach der Beschlussfassung des Rates zur Ausgliederung der Wirtschaftsförderung deutlich mehr Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von diesem Beratungsangebot Gebrauch machen werden.

Wie viele Mitarbeitende – differenziert nach Aufgabenbereichen – werden nicht in eine GmbH wechseln? Haben alle Betroffenen bereits konkrete Angebote erhalten, in einen anderen Aufgabenbereich adäquat zu wechseln? Sind diese Wechsel „nahtlos“ möglich? Wie läuft der Prozess ab und wie ist der Sachstand? Wird es Fälle geben, für die ein adäquater Einsatz innerhalb der Verwaltung nicht zeitnah gefunden werden kann? Wie wird die Verwaltung damit umgehen?

Antwort:

Es ist noch nicht absehbar, wie viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in die GmbH wechseln werden. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die bis zur Gründung der GmbH definitiv mitteilen, bei der Stadt Köln bleiben zu wollen, werden spätestens zum Zeitpunkt der Gründung der GmbH innerhalb der Verwaltung umgesetzt werden. Aufgrund der bestehenden Vakanzen innerhalb der Verwaltung wird davon ausgegangen, dass ein adäquater Einsatz für jeden Einzelfall ermöglicht werden kann. Das Personal- und Verwaltungsmanagement ist mit den betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern seit Anfang des Jahres im ständigen Dialog, so dass alle Betroffenen die Möglichkeit haben, sich über die individuellen Möglichkeiten eines weiteren Einsatzes bei der Stadtverwaltung rechtzeitig kundig zu machen.

Frage 3.2: Wie schätzt die Verwaltung die Auswirkungen auf Motivation der übergeleiteten Beschäftigten und Betriebsklima in einer GmbH ein, wenn zwei Kollegen (einer übergeleitet, einer neu eingestellt) für identische Tätigkeiten ungleich bezahlt werden?

Antwort:

Die Verwaltung hat mit den Gewerkschaften einen Personalüberleitungstarifvertrag ausgehandelt, der sicherstellt, dass alle Tarifbeschäftigten, deren Arbeitsverhältnisse auf die KölnBusiness Wirtschaftsförderungs-GmbH übergehen, weiterhin tarifkonform nach dem TVöD vergütet werden. Es ist zudem vorgesehen, dass die GmbH nach ihrer Gründung ihre Mitgliedschaft im Kommunalen Arbeitgeberverband NRW beantragen wird und damit auch eine Tarifbindung für Beschäftigte eintreten wird, die durch die GmbH eingestellt werden. Damit wird sichergestellt, dass bei der GmbH alle Beschäftigten nach dem gleichen Tarifvertrag vergütet werden, und nicht durch ein unterschiedliches Tarifgefüge das Betriebsklima beeinträchtigt wird.

Möglicherweise wird hierzu dargestellt, dass eine solche Situation nicht eintreten wird, da auch für die neuen Beschäftigten die Tarifvergütung gelte. Dann entfällt ein wesentliches Argument der Verwaltung: höhere Flexibilität bei der Personalgewinnung! (s. Vorlage Dez. 2017: „Die Gewinnung von Personal aus der Privatwirtschaft ist bei eigenständigen Organisationsformen außerhalb der Vergütungsstrukturen der Kernverwaltung besser möglich.“)

Antwort:

Der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD-V) lässt den tarifgebundenen öffentlich-rechtlichen Arbeitgebern in vielen Punkten einen Gestaltungsspielraum. Die Stadt Köln mit ca. 14.000 Tarifbeschäftigten ist bei der Ausnutzung dieses Gestaltungsspielraums aus Gründen der Gleichbehandlung aller Beschäftigten bei den unterschiedlichsten Dienststellen eingeschränkter als die Geschäftsführung einer GmbH mit voraussichtlich 70 Beschäftigten, für die die durch den TVöD geöffneten Möglichkeiten einer flexiblen Vergütung im Einzelfall passgenauer angewendet werden können. Die Verwaltung erwartet, dass die KölnBusiness Wirtschaftsförderungs-GmbH im Wettbewerb zur Privatwirtschaft gegenüber der Kernverwaltung flexibler bei der Gewinnung von Personal sein kann, das gezielt für die Wirtschaftsförderung gesucht wird.

Frage 3.3: Gibt es aus Sicht der Verwaltung Vorteile einer GmbH-Lösung für die übergeleiteten Beschäftigten? Wenn ja, welche?

Antwort:

Die umfangreichen Regelungen der Stadtverwaltung Köln gelten für alle 14.000 Tarifbeschäftigten und 4.200 Beamtinnen und Beamten. Die Geschäftsführung der KölnBusiness Wirtschaftsförderungs-GmbH hat zukünftig die Möglichkeit, diese Regelungen interessengerecht für die besonderen Belange der Beschäftigten einer Wirtschaftsförderung anzupassen und z.B. Möglichkeiten der zeitlichen und räumlichen Arbeitsgestaltung zu vereinbaren, die bisher für städtische Beschäftigten aus Gründen der Gleichbehandlung aller Beschäftigten der Stadtverwaltung nicht möglich waren.

4. Finanzen**Frage 4.1: Risiken aus der Verpflichtungserklärung ZVK (s. S. 6)?**

Kann die Gesamthöhe dieses Risikos beziffert werden?

Antwort:

Die Höhe des Risikos aus der Verpflichtungserklärung gegenüber der ZVK hängt wesentlich von der Entwicklung des Bestands der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der neuen Gesellschaft ab. Entscheidend werden die Anzahl der Beschäftigten, deren Aufgaben und die Bewertungsstruktur und die hieraus resultierenden Verpflichtungen sowie das biometrische Verhalten des Bestandes sein. Darüber hinaus hängen die Verpflichtungen auch von der weiteren Entwicklung des Kapitalaufbaus bei der ZVK ab, da dieser die Verpflichtungen mindert. Eine genaue Kalkulation und Bezifferung ist daher leider nicht möglich. Die Risiken für das Mitglied werden sich sukzessive bis auf ein gewisses Niveau aufbauen. Erfahrungsgemäß überschreitet dieses nicht die Grenze von 100.000 € je Person. Im Übrigen sind die Risiken aber nicht größer als die Risiken, die die Stadt Köln als kassentragendes Mitglied ohnehin für den Bestand tragen müsste, wenn keine Gründung einer Gesellschaft, sondern die Wahrnehmung der Aufgaben als Amt oder Dienststelle erfolgte. Eine substantielle Veränderung der Risikoposition der Stadt Köln in zusatzversorgungsrechtlicher Hinsicht ergibt sich damit grundsätzlich nicht.

Frage 4.2: „Die entgeltliche Personalgestellung erfolgt derzeit nach Auffassung des Finanzamtes nicht im Rahmen des Unternehmens der Stadt Köln und die Erstattung der Personalkosten unterliegt daher nicht der Umsatzsteuer“. Dann: S. 7: Für den Fall, dass die Personalgestellung ab 01.01.2021 umsatzsteuerpflichtig wird, würden sich auch hierdurch Mehrkosten im Vergleich zum Status Quo ergeben“.

Wie wahrscheinlich ist eine Umsatzsteuerpflichtigkeit ab 2021? In welcher Höhe würden dann Mehrkosten anfallen?

Antwort:

Die entgeltliche Personalgestellung erfolgt derzeit nach Auffassung des Finanzamts nicht im Rahmen des Unternehmens der Stadt Köln und die Erstattung der Personalkosten unterliegt daher nicht der Umsatzsteuer.

Dazu ob diese rechtliche Würdigung auch ab 01.01.2021 gilt (Umsatzsteuerreform, § 2b UStG), wollte das Finanzamt noch keine Aussage treffen. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass die Erstattung der Personalkosten der für die GmbH tätigen Beamtinnen und Beamten zukünftig der Umsatzsteuer unterliegt. Für den Fall, dass das

Finanzamt zu dem Schluss kommt, dass ab 01.01.2021 die Personalgestaltung umsatzsteuerpflichtig wird, würden sich hierdurch die Kosten der Gesellschaft erhöhen. Unter der Annahme, dass alle aktuell in den auszugliedernden Bereichen tätigen Beamtinnen und Beamten in die GmbH wechseln, beliefe sich eine mögliche Umsatzsteuerbelastung der Personalkosten auf rund 450.000 €.

Die Gestellung von Personal in Umstrukturierungsfällen wird derzeit auf Bund-/Länderebene erörtert. Den Ergebnissen dieser Überlegungen kann die Stadt nicht vorweg greifen und kann somit auch keine Aussage zum wahrscheinlichen Ausgang treffen.

Frage 4.3: Beihilferechtliche Begrenzung führt dazu, dass eine deutliche Steigerung des Betriebskostenzuschusses (vorgesehenes jährliche Budget 14,7 Mio. €, beihilferechtliche Begrenzung 15 Mio. €) im Bedarfsfall nicht möglich ist.

a) Wie bewertet die Verwaltung diese mangelnde Flexibilität, auf künftige Herausforderungen und Chancen im Bereich der Wirtschaftsförderung bzw. Standortpolitik angemessen, z.B. durch eine weitere Intensivierung des Ressourceneinsatzes im Bedarfsfall, reagieren zu können?

Antwort:

In der Ratsvorlage wird ausgeführt: „Der Freistellungsbeschluss gilt grundsätzlich nur für Unternehmen, die Ausgleichsleistungen von nicht mehr als 15 Mio. € pro Jahr für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) erhalten (Art. 2 Abs. 1 Buchst. a) des Freistellungsbeschlusses). Der Schwellenwert in Höhe von jährlich 15 Mio. € ist nicht unternehmensbezogen, sondern tätigkeitsbezogen zu verstehen. Zur Ermittlung des zu berücksichtigenden Wertes ist der angestrebte Betriebskostenzuschuss von 14,7 Mio. € zugrunde zu legen. Die von der KölnBusiness Wirtschaftsförderungs-GmbH durchzuleitenden Zuwendungen an Dritte (aktuell rund 2,63 Mio. €) sind davon in Abzug zu bringen. Die Betriebskostenzuschüsse der anderen im Bereich Wirtschaftsförderung tätigen Unternehmen (aktuell rund 1,5 Mio. €) sind hinzuzurechnen. Der Umfang der Beihilfe im Bereich Wirtschaftsförderung liegt bei 13,57 Mio. € und bleibt somit unter dem Schwellenwert.“

Die Mittel, die von der Stadt und den städtischen Unternehmen im Bereich Wirtschaftsförderung verausgabt werden, sind bis zu der Grenze des Freistellungsbeschlusses entsprechend zu priorisieren. Deutliche Steigerungen des Ressourceneinsatzes für bestimmte Aufgaben müssen somit durch Kürzungen in anderen Bereichen ausgeglichen werden.

b) Sind die Risiken, die sich aus der Verpflichtungserklärung ZVK bei der Ermittlung des Betriebskostenzuschusses berücksichtigt? Gleiches gilt für Tarifsteigerungen und ähnliche Kostenentwicklungen?

Antwort:

Die Risiken aus der Verpflichtungserklärung gegenüber der ZVK ergeben sich für die Stadt Köln, nicht für die GmbH. Sie sind daher nicht bei der Ermittlung des Betriebskostenzuschusses berücksichtigt worden. Der notwendige Betriebskostenzuschuss wurde zunächst für das Jahr 2019 ermittelt. Tarifsteigerungen und ähnliche Kostenentwicklungen ausgehend von diesem Budget werden für die Mittelfristige

Finanzplanung, die dem Aufsichtsrat gemeinsam mit der Wirtschaftsplan 2020 vorzulegen sein wird, zu berücksichtigen sein.

c) Welche beihilferechtlichen Konsequenzen ergeben sich, sollte der Betriebskostenzuschuss durch nicht beeinflussbare Kostensteigerungen über die Grenze von 15 Mio. € (d.h. Steigerung um gerade mal 300.000 €) ansteigen?

Antwort:

Wie oben ausgeführt beträgt der für 2019 geplante Umfang der Beihilfe im Bereich Wirtschaftsförderung 13,57 Mio. €. Der DAWI-Freistellungsbeschluss ist nur für Ausgleichsleistungen von nicht mehr als 15 Mio. € pro Jahr als Rechtfertigung für Beihilfen heranzuziehen. Zur Leistung darüber hinausgehender Beihilfen besteht die Pflicht der vorherigen Notifizierung der angedachten finanziellen Maßnahmen bei der EU-Kommission. Erst nach erfolgter Genehmigung durch die EU-Kommission kann die geplante Förderung umgesetzt werden.

d) Muss dann nicht aus beihilferechtlichen Gründen eine solche Kostenentwicklung bei den Gestaltungsmitteln, d.h. bei den Aufwendungen für die inhaltliche Arbeit, aufgefangen werden?

Antwort:

Wie oben bereits ausgeführt sind die Mittel, die von der Stadt und den städtischen Unternehmen im Bereich Wirtschaftsförderung verausgabt werden, bis zu der Grenze des Freistellungsbeschlusses entsprechend zu priorisieren, sofern nicht seitens der EU-Kommission höhere Beihilfen genehmigt werden. Steigerungen beispielsweise der Personalkosten aufgrund von Tarifsteigerungen müssen somit durch Kürzungen in anderen Bereichen ausgeglichen werden.