

Nachbesserungen der Corona-Förderbedingungen (III).

(Von E. Noldus.)

Grundsätzliche Anmerkungen zum Charakter des Sonderprogramms und zum Doppelcharakter der Dezernenten als Verwaltungsbeamte und Parteipolitiker dienen zum besseren Verständnis der am 23. 11. 2020 vorgenommenen Nachbesserungen.

Der Charakter des Sonderprogramms.

Mit der vom Rat am 14. 9. 2020 verabschiedeten Vorlage B/16/5937-02 war faktisch nur Punkt 1 des SPD-Antrages 5801 („Sofort-Programm für Freizeit, Tourismus, Event und Kultur.“) mit der Ergänzung „Sport“ (SPD-Änderungsantrag 5813) umgesetzt worden, während von den drei übrigen Punkten des „Wirtschaftsaufbauprogramms“ nur ein bescheidenes „Sonderprogramm ‚Fassadenerneuerung‘ mit aktuell 137.000 € übrig geblieben war. Tatsächlich sind nach dem Abschlußbericht M/17/0988-01 vom 17./19. 8. 2021 lediglich 60.000 € für 8 Objekte für diesen Zweck verausgabt worden.

In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, daß die neuen Inhalte der 02-Fassung in ihren Grundzügen erst am 8. 9. 2020 im Verwaltungsvorstand erörtert worden sind und bereits zwei Tage später im Unterschriftengang befindlich waren. Wir halten das für ein weiteres Indiz dafür, daß es sich bei den Nachträgen um Kosmetik handelte, um wenigstens den Anschein eines Wirtschaftsprogramms zu wahren.

Die Größenordnung der Soforthilfen des Landes (4.414 Anträge mit 46,3 Mio. € gemäß B-Vorlage 5937) lassen die Bedeutung der Oberhausener Sonderförderung in einem neuen Licht erscheinen, da sich die von uns nicht zu beantwortende Frage nach deren Aufwand und Ertrag stellt.

Das verabschiedete „Sofortprogramm“ erweist sich praktisch als reines Kulturförderprogramm, um Sportvereine ergänzt. Die in der Vorlage 5937 formulierten Antragsbedingungen orientierten sich erkennbar an den entsprechenden Regularien des Kulturausschusses und die Definition der Antragsberechtigten war in erheblichem Maße auf die Bedürfnisse der „freien Kulturszene“ zugeschnitten. Das war nicht zuletzt in der Kulturausschußsitzung vom 10. 9. 2020 hinreichend deutlich geworden.

Eine Spezialität war die Eigenanteilsübernahme durch die Stadt, welche ebenfalls eine Entsprechung im Bereich der Kulturförderung besitzt. Wenn es Antragstellern nicht möglich ist, den vom Fördermittelgeber (z. B. Land NRW) geforderten Eigenanteil aufzubringen, übernimmt das die Stadt Oberhausen. Seit 2019 gibt es dafür ein Budget, welches dem Etat des Stadttheaters entnommen ist. Werden die Mittel nicht verausgabt, ist eine Rückstellung zu bilden. Im Haushaltsjahr 2020 waren das 37.700 € (aus dem Prüfbericht zum Jahresabschluß 2021 B/17/3403-01 S. 97).

Die Janusköpfigkeit der Dezernenten.

Das Vergabeverfahren der Vorlage B/17/5937-02 ist von den GRÜNEN grundsätzlich kritisiert worden, ohne daß eine Änderung vorgenommen worden ist (im Gegensatz zur Kritik der SPD). In der Vorlage 5937 heißt es in den Zeilen 144 bis 146:

Die Vergabe ist durch die zuständigen Beigeordneten zu bestätigen. Die Kämmerei begleitet die Zuschußvergabe. Die endgültige Entscheidung, ob die Mittel bewilligt werden, obliegt im Falle über-

bzw. außerplanmäßiger Mittelbereitstellungen gemäß § 83 GO NRW dem Stadtkämmerer. Dem Rat der Stadt ist über die Vergabe in seinen Sitzungen gesondert zu berichten. Dies wird im Rhythmus der Kenntnisnahme der vom Stadtkämmerer bewilligten über- und außerplanmäßigen Mittel erfolgen.“

In der Sitzung des Kulturausschusses am 31. 8. 2023, anlässlich der Vorlage des Abschlußberichtes zum Sofortprogramm Sonderförderung „Corona“ der Stadt Oberhausen (M/17/3743-01) hat der Stadtkämmerer und Kulturdezernent Tsalas dem Sinne nach ausgeführt:

Man habe seinerzeit einen kleinen Ausschuß gebildet, welcher aus allen Beigeordneten bestanden habe, Bereiche Sport, Kultur usw., und Vertretern der angeschlossenen Fachverwaltung. Dieser Ausschuß habe die Förderanträge entgegen genommen. Die Stadtkämmerei hätte die finanztechnische Prüfung übernommen. Die Prüfung und Bewertung der Anträge sei nach Fachbereichen (ausdrücklich genannt: Sport und Kultur) getrennt vorgenommen worden. Zur Kontrolle habe jeder Bereich eine Kontrolle beim anderen Bereich durchgeführt; „der Sport hat mit auf die Kultur geschaut“ und umgekehrt. Die Finanzverwaltung habe die technischen Detailfragen der Bewilligungen geklärt. Die Abwicklung sei durch die Stadtkämmerei begleitend erfolgt.

In der Kleinen Anfrage K/17/4202-01 vom 12. 11. 2023 hat der Stadtverordnete Noldus die personelle Konstellation beschrieben: Der Beigeordnete und Stadtkämmerer Tsalas (SPD) leitete das Dezernat 1 (Stellvertreter Beigeordneter Schmidt – SPD), welches die Bereiche Finanzen und Kultur vereint. Das Dezernat 3 (darin der Bereich 2-5 Sport) leitete der Beigeordnete Schmidt (SPD); sein Stellvertreter war der Beigeordnete Tsalas.

Die sich daran anschließende Frage lautete, ob angesichts der Bestimmungen und der personellen Konstellation die Verwaltung der Auffassung war, daß eine substantielle Kontrolle bei der Bewilligung der Mittel gewährleistet war. In seiner Antwort vom 28. 11. 2023 (K/17/4296-01) wies der Beigeordnete Tsalas darauf hin, daß rund 13 Prozent der Anträge abgelehnt worden seien. Und weiter:

„Eine Einflußnahme aufgrund der in der Anfrage angeführten Personalkonstellation bzw. der Rahmenbedingungen ist nicht ersichtlich oder erfolgt.“

Die Frage war an die „Verwaltung“ gerichtet; die Antwort für diese gab der Beigeordnete Tsalas. Jedoch ist dieser zugleich auch Angehöriger einer Partei. Mit anderen Worten: In der Spitze fallen Verwaltungsführung und Ratsmehrheit zusammen, so daß sich hier die prinzipielle Frage nach der Kontrolle des Verwaltungshandelns stellt.

In ihrem Änderungsantrag hatte die SPD, wie gesehen, ausdrücklich eine regelmäßige Berichterstattung an den Rat gefordert. In diesem Sinne hatte der Beigeordnete Tsalas zugesichert, er werde sicherstellen, den Zielen des Antrags der SPD-Fraktion gerecht zu werden. Diese Formulierung adressiert den Beigeordneten Tsalas als quasi überparteilichen Fachbeamten, aber tatsächlich handelt es sich um eine Fiktion. Die „Kontrolle der Verwaltung“ ist in § 55 der Gemeindeordnung NRW in ihren Grundzügen beschrieben. Sie geht unseres Erachtens von einem fiktiven Dualismus Bürgermeister – Rat aus, indem sie ersteren als Bestandteil der Fachverwaltung sieht, von dem der Rat beispielsweise Akteneinsicht verlangen kann. Weiterhin stehen an der Spitze der Dezernate Parteibuchbeamte, so daß auch hier das Prinzip der Fachverwaltung aufgeweicht ist. Die Funktions-

tüchtigkeit des Systems hängt entscheidend davon ab, in welchem Umfange der Rat seine Aufgaben nach § 55 GO NRW tatsächlich wahrnimmt.

Delegierung der Ratskompetenzen.

Bereits am 5. 10. 2020 folgte eine Sondersitzung des Rates und am 16. 11. 2020 konstituierte sich der Stadtrat in der Besetzung, wie sie durch die Kommunalwahlen am 13. September ermittelt worden war. Erst danach gab es wieder in ihrer Struktur „normale Ratssitzungen“ mit dem wichtigen Unterschied, daß aufgrund von Sonderregelungen der Corona-Zeit der Haupt- und Finanzausschuß (HFA) sowohl als Ausschuß wie auch als Ersatzgremium für den Rat mit dessen Kompetenzen tagte. Der § 60 Absatz 2 Satz 1 der Gemeindeordnung in Verbindung mit entsprechenden Beschlüssen des Landtages zum Bestehen einer pandemischen Lage bildete die gesetzliche Grundlage (umgesetzt durch Corona-Schutzverordnungen).

Durch die Delegierung der Ratskompetenzen änderten sich die Mehrheitsverhältnisse entscheidend. SPD, GRÜNE und LINKE besaßen gemeinsam eine Ratsmehrheit (19 + 8 +3) gegen CDU, AfD, FDP, BOB und dem OfB-Vertreter (19 + 4 + 2 + 2 + 1 plus Oberbürgermeister), während im HFA bei der gleichen Konstellation Stimmgleichheit herrschte (7 + 3 + 1 = 11 gegen 7 + 1 + 1 + 1 plus Oberbürgermeister = 11). Der OfB-Vertreter büßte sein Stimmrecht ein! Die konstituierende Sitzung des HFA am 23. 11. 2020 war zugleich dessen erste mit Kompetenzen des Rates.

Die Nachbesserungen des 23. 11. 2020.

Zwei Vorlagen befaßten sich mit der Corona-Sonderförderung. Die B/17/0092-01 sah unter Verzicht auf eine Vorberatung in den gerade erst gebildeten Ausschüssen eine Erhöhung des Zuschusses an die OWT im Rahmen des „Corona-Sofortprogramms Oberhausen-Tourismus 2020/2021“ vor: Um 38.600 € für 2020 und um 57.800 € für 2021. Diese Mittel, die einzigen ihrer Art, wurden im Abschlußbericht M/17/0988-01 vom 17./19. 8. 2021 unter „Stärkung der Wirtschaftsförderung“ verbucht, „um die OWT in der Krise zu stärken und neue Aktivitäten in der Tourismusförderung entwickeln zu können.“

Die zweite Vorlage behandelte in einer Dringlichkeitsentscheidung wichtige Änderungen der Förderbedingungen.

Für den Fall, daß in einer Situation ein regulärer Ratsbeschluß nicht einzuholen ist, regelt § 60 GO NRW in Absatz 1, daß der Hauptausschuß (hier: der HFA) einen Dringlichkeitsbeschluß faßt und in einer noch dringlicheren Situation der Oberbürgermeister gemeinsam mit einem Ratsmitglied eine Dringlichkeitsentscheidung trifft. Diese sind dem Rat in dessen nächster Sitzung zur Genehmigung vorzulegen.

Formaljuristisch stellen solche Entscheidungen einen schwerwiegenden Eingriff in die Kompetenzen des Rates dar, weshalb die Rechtsprechung im Laufe der Jahre die Voraussetzungen bzw. Bedingungen für eine Dringlichkeitsentscheidung entwickelt hat. Soweit die Theorie.

Oberbürgermeister Schranz (CDU) trifft im Grundsatz eine Dringlichkeitsentscheidung immer mit einem SPD-Vertreter, um auf diese Weise vorab die nachfolgende Genehmigung durch die Ratsmehrheit sicherzustellen.

Technisch liegen in einem solchen Falle dem Rat zwei Vorlagen vor: Hier war es die B/17/0072-01, aus der man ersehen kann, daß die Vorlage am 11. 11. 2020 vom Oberbürgermeister und vom Stadtkämmerer, die Dringlichkeitsentscheidung vom Oberbürgermeister am 13. und von der Stadtv. Bongers (SPD) am 16. November unterzeichnet worden ist, um am 23. November im HFA vorgelegt zu werden. Weil es sich um einen Ausschuß (HFA) und nicht um den Rat handelte, war die formale Grundlage durch § 60 Absatz 2 Satz 1 (nicht Absatz 1) gegeben. Dabei spielte es keine Rolle, daß der HFA durch die Delegation mit Ratskompetenzen handelte.

Die Billigung, die im HFA zur Abstimmung vorgelegt wurde, lief unter der Nummer B/17/0131-01 (18./19. 11. 2020 vom Oberbürgermeister und vom Kämmerer unterzeichnet) und bestand in einer formalen Vorrede, welcher der Inhalt der Vorlage 0072 unverändert beigegeben worden ist.

In der Niederschrift heißt es: „Die für den 23.11.2020 ursprünglich vorgesehene Ratssitzung sei im Anschluß an die Zustimmung zur Delegation, gemäß Verabredung in der Ratssitzung am 16.11.2020, am 17.11.2020 abgesagt worden. Zeitgleich sei gemäß § 60 Abs. 2 GO NRW zu der heutigen Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses mit verkürzter Ladungsfrist eingeladen worden.“

Wenn also die maßgebliche Entscheidung erst am 16. 11. 2020 (in der konstituierenden Ratssitzung) gefallen sein soll, dann fragt man sich, warum denn in der Dringlichkeitsentscheidung B/17/0072-01 vom 11. 11. 2020 bereits Bezug auf § 60 Absatz 2 genommen worden ist. Das setzte doch bereits die Ratskompetenz des HFA voraus.

Natürlich führt die HFA-Niederschrift vom 23. 11. 2020 hier in die Irre, denn die Entscheidungen zur Übertragung der Ratskompetenzen an den HFA und die verkürzte Ladungsfrist waren zwischen CDU und SPD bereits vor dem oder am 11. November abgesprochen worden. Die Nummer 0072 erwähnt unter „Bezug“ zwei benachbarte Termine: Verwaltungsvorstand 3. November und Ältestenrat 10. November. Welchen Sinn machte die Dringlichkeitsentscheidung dann?

Aus eigener Anschauung wissen wir, daß die Genehmigung von Dringlichkeitsentscheidungen psychologisch bereits vorweggenommen ist und daher in der Regel inhaltliche Debatten wie beispielsweise bei Anträgen unterbleiben. Der Grund bestand in dem Interesse an einer möglichst geräuschlosen Abwicklung der Angelegenheit; das Motiv wird immer wieder auftauchen und erklärt sich durch den Inhalt der Vorlage B/17/0131-01, die bei Enthaltung der LINKEN einstimmig verabschiedet wurde.

Der Inhalt der Beschlußvorlage 0131.

Die Corona-Sonderförderung sollte hinsichtlich der Antragsbedingungen verändert (a) hinsichtlich der Antragsfrist (b) verlängert werden. Der Antrag weist formal die Eigentümlichkeit auf, daß er einen ungewöhnlich langen Beschlußvorschlag enthält, dessen Inhalte in der Begründung wiederholt und ausführlicher dargelegt werden. Um Doppelungen zu vermeiden, lassen wir die im Beschlußvorschlag unter der Überschrift „Die beschriebenen Veränderungen der Antragsbedingungen und die Möglichkeit der begründeten Einzelfallentscheidung im Rahmen der Corona-Sonderförderung“ weg und zitieren aus der inhaltlich identischen, aber mit Erläuterungen versehenen Antragsbegründung „Veränderung der Antragsbedingungen“ im Abschnitt unter a):

„Aufgrund des Beschlusses des Rates der Stadt zum Sofortprogramm Sonderförderung Corona (Drucksache B\16\5937-02) am 14.09.2020 ist seit dem 01.10.2020 eine Antragsstellung für die vier verschiedenen Antragsalternativen möglich. Bis zum 28.10.2020 wurden 17 Anträge gestellt.

Die Bedingungen wurden im Rahmen des Ratsbeschlusses festgelegt und im Nachgang verifiziert. Unter anderem wurde festgelegt, daß seitens der Antragssteller kein Anspruch auf Bundes- /Landesmittel bestehen darf bzw. keine Mittel erhalten wurden (Ausnahme: Kurzarbeitergeld).

Im Rahmen der praktischen Bearbeitung hat sich nunmehr herausgestellt, daß Antragssteller diese Voraussetzung zum Teil nicht erfüllen, da sie zu Beginn der Pandemie die vom Bund bewilligte Corona-Soforthilfe zur Überbrückung der ersten Not erhalten haben, welche aber ggfs. unzureichend waren, mittlerweile verbraucht sind, sich auf den Zeitraum April – Juni bezogen und nur die Existenz und Deckung der Fixkosten in diesem Zeitraum sichern konnte.

Zum Teil planen Antragssteller Projekte, welche unabhängig von bereits erhaltenen Bundes- /Landesmitteln den Betrieb in der Zukunft sicher könnten und perspektivisch sinnvoll sind (bspw. Einbau einer entsprechenden Lüftungsanlage in Veranstaltungsräumen, Überdachung von Außenbereichen zur Sicherstellung von Veranstaltungen im Außenbereich einer Lokalität).

Für bereits bestehende Projekte ist es aufgrund der Corona-Pandemie zu erheblichen Mehraufwendungen gekommen, welche nachweislich nicht aufgefangen werden können (bspw. Hygienemehraufwand, Zeitbedarf aufgrund Abstandsregelungen).

Die Teilrückzahlungspflicht für erhaltene Bundesmittel aufgrund fehlender Betriebsausgabennachweise als Soloselbständige/r führt nachweislich rückwirkend zur existentiellen Not in einzelnen Monaten. Hier ist die Unterstützung im Rahmen des Härtefallfonds trotz erhaltener Bundesmittel angebracht.

Ebenso wurden Einzelfälle bekannt, in denen bspw. ein Unternehmen erst zum 01.03.2020 gegründet wurde und aus diesem Grund keinen Nachweis über den Einnahmeverlust im Vergleich zum Vorjahr erbringen kann. Hier wäre eine Einzelfallentscheidung notwendig, welche ermöglicht anhand von vorgelegten Daten zur Wirtschaftsplanung des Betriebes eine Förderung nicht von vornherein auszuschließen.

Hier ist die Möglichkeit für Unterstützungsleistungen zu schaffen, daß die Bedingungen dahingehend geändert werden, daß zu bestätigen und nachzuweisen ist, daß

- zur Zeit der städt. Sonderförderung keine weiteren Landes- oder Bundesmittel in Anspruch genommen werden.
- für dasselbe Projekt keine weiteren Landes- oder Bundesmittel in Anspruch genommen werden.
- die Inanspruchnahme von Landes- und Bundesmitteln nachweisbar nicht ausreichend war/ist.
- für die Inanspruchnahme von Bundes-/Landesmitteln eine Rückzahlungspflicht aufgrund fehlender Betriebskostennachweise besteht (i.d.R. Soloselbständige ohne Betrieb), aber dennoch ein existenzsichernder Bedarf besteht.
- die Corona-bedingte finanzielle/existentielle Not in bestimmtem Umfang bestand / besteht, auch wenn dies nicht anhand der geforderten Unterlagen (bspw. Vergleichszahlen aus dem Vorjahr) erfolgen kann.

Eine Einzelfallentscheidung, welche von den vorgeschriebenen Antragsvoraussetzungen abweicht, sollte mit hinreichender Begründung in Ausnahmefällen getroffen werden können.“

Und unter b) sollte die festgelegte Antragsfrist aufgrund der aktuellen Entwicklungen und der unter a) aufgezeigten Problemlagen bis zum 28. 2. 2021 verlängert werden; auch weil die Ausgestaltung der Bundesunterstützung für die Monate November/Dezember 2020 noch offen sei.

Wir werden in der nächsten Folge eine Gesamtbeurteilung nachliefern und die Konsequenzen dieser Entscheidung beleuchten.