
Datum: 04.07.2014
Gericht: Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper: 15. Senat
Entscheidungsart: Beschluss
Aktenzeichen: 15 B 571/14
ECLI: ECLI:DE:OVGNRW:2014:0704.15B571.14.00

Vorinstanz: Verwaltungsgericht Arnsberg, 12 L 381/14
Schlagworte: Beauftragter Haushaltskonsolidierung Haushaltssanierung
Haushaltssanierungsplan Finanzhoheit Selbstverwaltungsgarantie
Selbstverwaltungsrecht Stärkungspakt
Normen: GG Art. 28 Abs. 2; LV NRW Art. 78 Abs. 1; StärkPaktG § 6 Abs. 1,
Abs. 2 Satz 1, Abs. 2 Satz 2 Nr. 1

Leitsätze:

Der Sanktionsautomatismus des § 8 Abs. 1 StärkPaktG, der bei Nichterfüllung der dort umschriebenen Pflichten zwingend zur Bestellung eines Beauftragten gemäß § 124 GO NRW führt, verstößt voraussichtlich nicht gegen das bundes- und landesrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltungsrecht.

Die am Stärkungspakt teilnehmenden Kommunen sind zur Vorlage eines nach Maßgabe von § 6 StärkPaktG genehmigungsfähigen Haushaltssanierungsplans verpflichtet.

Steht im Streit, ob der von einer Gemeinde vorgelegte Haushaltssanierungsplan genehmigungsfähig ist, kann der Gemeinde effektiver Rechtsschutz dadurch gewährt werden, dass die Frage im Rahmen eines gegen die Beauftragtenbestellung geführten gerichtlichen (Eil-)Verfahrens überprüft wird.

Die Pflicht, den Haushaltsausgleich innerhalb der Regelfrist des § 6 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 StärkPaktG darzustellen, besteht (nur) dann nicht, wenn im Einzelfall bei objektiver Betrachtung besondere Umstände vorliegen, aufgrund derer einer Gemeinde die - vom

Gesetzgeber bei der gebotenen Anspannung aller Kräfte grundsätzlich als gegeben unterstellte - zumutbare fristgerechte Zielerreichung unmöglich ist.

Tenor:

Die Beschwerde der Antragstellerin gegen die Versagung vorläufigen Rechtsschutzes durch den Beschluss des Verwaltungsgerichts Arnsberg vom 5. Mai 2014 wird zurückgewiesen.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Streitwert wird auch für das Beschwerdeverfahren auf 7.500 Euro festgesetzt.

Gründe

Die Beschwerde der Antragstellerin ist unbegründet.

Die Antragstellerin wendet sich in der Hauptsache gegen die Bestellung eines Beauftragten nach § 8 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz) vom 9. Dezember 2011 (GV. NRW. S. 662), zuletzt geändert durch Art. 1 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes vom 3. Dezember 2013 (GV. NRW. S. 726) - nachfolgend StärkPaktG genannt. Das Verwaltungsgericht hat die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage der Antragstellerin gegen den diesbezüglichen Bescheid des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen vom 25. März 2014 abgelehnt. Zur Begründung hat es im Kern ausgeführt, die gemäß § 80 Abs. 5 VwGO vorzunehmende Interessenabwägung falle zu Lasten der Antragstellerin aus. Der angefochtene Bescheid, mit dem der Antragsgegner einen Beauftragten für die Beschlussfassung über einen genehmigungsfähigen Haushaltssanierungsplan 2014 bestellt habe, erweise sich mit ganz überwiegender Wahrscheinlichkeit als rechtmäßig. Zudem liege ein besonderes öffentliches Vollzugsinteresse vor.

Die Richtigkeit der diese Bewertung tragenden Erwägungen wird durch das für die Überprüfung durch das Oberverwaltungsgericht maßgebliche Beschwerdevorbringen (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO) nicht erfolgreich in Frage gestellt. Im Einzelnen:

Mit dem Stärkungspaktgesetz hat der Landesgesetzgeber Ende 2011 auf die zu diesem Zeitpunkt bereits eingetretene oder jedenfalls mittelfristig bis zum Jahr 2016 drohende Überschuldung einer Reihe von nordrhein-westfälischen Kommunen reagiert.

Vgl. dazu sowie zur Systematik des Gesetzes eingehend Klieve, Das nordrhein-westfälische Stärkungspaktgesetz, GemHH 2012, 52 ff.

Ziel des Gesetzes ist es, den Gemeinden, die sich in einer besonders schwierigen Haushaltslage befinden, durch die Zurverfügungstellung von Konsolidierungshilfen einen nachhaltigen Haushaltsausgleich zu ermöglichen (vgl. § 1 StärkPaktG), wobei abhängig vom

1

2

3

4

5

6

7

Zeitpunkt der drohenden Überschuldung zwischen pflichtig teilnehmenden Gemeinden und solchen unterschieden wird, die an der Konsolidierungshilfe lediglich auf Antrag teilnehmen (vgl. §§ 3 und 4 StärkPaktG). Als Gegenleistung für die zusätzlich gewährten finanziellen Mittel ist die Teilnahme am Stärkungspakt für alle vom Gesetz betroffenen Kommunen mit der Übernahme von Pflichten verbunden. Kernstück des Gesetzes ist insoweit der Haushaltssanierungsplan nach § 6 StärkPaktG. Die pflichtig teilnehmenden Gemeinden – darunter die Antragstellerin – mussten danach erstmals zum 30. Juni 2012 einen vom Rat beschlossenen Haushaltssanierungsplan vorlegen, der seitdem jährlich fortzuschreiben ist und jeweils der Genehmigung der örtlich zuständigen Bezirksregierung bedarf; von den auf Antrag teilnehmenden Gemeinden war erstmals zum 30. September 2012 ein Haushaltssanierungsplan vorzulegen (§ 6 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 StärkPaktG). Die Genehmigung kann nur erteilt werden, wenn im Haushaltssanierungsplan u. a. der Haushaltsausgleich gemäß § 75 Absatz 2 Satz 1 und 2 GO NRW unter Einbeziehung der Konsolidierungshilfe zum nächstmöglichen Zeitpunkt und von diesem Zeitpunkt an jährlich, bei pflichtig teilnehmenden Gemeinden in der Regel spätestens ab dem Jahr 2016 und bei freiwillig teilnehmenden Gemeinden spätestens ab dem Jahr 2018 erreicht wird (§ 6 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 StärkPaktG). Ohne Konsolidierungshilfe muss der Haushaltsausgleich nach dem Haushaltssanierungsplan von den pflichtig wie von den freiwillig teilnehmenden Gemeinden spätestens im Jahr 2021 erreicht werden (§ 6 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 StärkPaktG). Pflichtverstöße der Gemeinden im Zusammenhang mit der Vorlage des Haushaltssanierungsplans lösen Sanktionen aus. Zum einen ist Zahlungsvoraussetzung für die Konsolidierungshilfe die Einhaltung des Haushaltssanierungsplans (§ 5 Abs. 3 Satz 2 StärkPaktG). Zum anderen gilt: Kommt die Gemeinde ihrer Pflicht zur Vorlage des Haushaltssanierungsplans nicht nach, weicht sie vom Haushaltssanierungsplan ab oder werden dessen Ziele aus anderen Gründen nicht erreicht, setzt die örtlich zuständige Bezirksregierung der Gemeinde eine angemessene Frist, in deren Lauf die Maßnahmen zu treffen sind, die notwendig sind, um die Vorgaben dieses Gesetzes und die Ziele des Haushaltssanierungsplans einzuhalten (§ 8 Abs. 1 Satz 1 StärkPaktG). Sofern die Gemeinde diese Maßnahmen innerhalb der gesetzten Frist nicht ergreift, ist durch das für Kommunales zuständige Ministerium ein Beauftragter gemäß § 124 GO NRW zu bestellen (§ 8 Abs. 1 Satz 2 StärkPaktG).

Die von der Antragstellerin im Hinblick auf diese Regelungen geltend gemachten verfassungsrechtlichen Bedenken greifen nicht durch. Die Antragstellerin stellt weder die Ziele oder die zu deren Erreichung normierten Vorgaben des Stärkungspaktgesetzes an sich in Frage noch wendet sie sich dagegen, dass für bestimmte Gemeinden wie sie die Teilnahme an der Konsolidierungshilfe verpflichtend ist. Auch bestreitet sie nicht die grundsätzliche Befugnis des Antragsgegners, auf Pflichtverstöße der teilnehmenden Gemeinden mit den Mitteln der Kommunalaufsicht zu reagieren. Allerdings meint sie, der Sanktionsautomatismus des § 8 Abs. 1 StärkPaktG, der bei Nichterfüllung der dort umschriebenen Pflichten zwingend zur Bestellung eines Beauftragten führe, verstoße gegen das bundes- und landesverfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltungsrecht (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 78 Abs. 1 LV NRW). Dem ist nicht zu folgen. Die Beschwerde zeigt nicht auf, dass der Landesgesetzgeber damit in unzulässiger Weise in das Recht der kommunalen Selbstverwaltung eingreift.

Die hier in erster Linie betroffene kommunale Finanzhoheit als Teil der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie beinhaltet die Befugnis der Gemeinden zu einer *eigenverantwortlichen* Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft im Rahmen eines gesetzlich geordneten Haushaltswesens.

8

9

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. Juni 1969 ? 2 BvR 446/64 ?, juris, Rdnr. 62 (= BVerfGE 26, 228), und Urteil vom 15. Oktober 1985 ? 2 BvR 1808/82 u. a. ?, juris, Rdnr. 37 (= BVerfGE 71, 25); BVerwG, Beschluss vom 26. September 1997 ? 1 B 139.97 ?, juris, Rdnr. 12 (= NVwZ 1998, 184), und Urteil vom 15. November 2006 ? 8 C 18.05 ?, juris, Rdnr. 21 (= BVerwGE 127, 155); OVG NRW, Urteil vom 12. Oktober 2004 ? 15 A 4597/02 ?, juris, Rdnr. 41 (= NVwZ-RR 2005, 563).

Das kommunale Selbstverwaltungsrecht kann aber durch den Gesetzgeber beschränkt werden. Im Hinblick auf das den Gemeinden in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleistete Recht zur Aufgabenerledigung "in eigener Verantwortung" ergibt sich unmittelbar aus dem Gesetzeswortlaut, dass dieses nur "im Rahmen der Gesetze" besteht. Ein entsprechender Gesetzesvorbehalt ist aus Art. 78 Abs. 2 LV NRW herauszulesen. 11

Vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 11. Juli 1980 ? VerfGH 8/79 ?, DÖV 1980, 691, 692, und vom 9. Juni 1997 ? VerfGH 20/95 u. a. ?, juris, Rdnr. 66 (= NWVBl. 1997, 333). 12

Die die kommunale Selbstverwaltung begrenzenden Gesetze finden ihrerseits eine verfassungsrechtliche Schranke im Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts sowie im Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. 13

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Mai 2001 ? 2 BvK 1/00 ?, juris, Rdnr. 123 f. (= BVerfGE 103, 332); BVerwG, Urteil vom 27. Oktober 2010 ? 8 C 43.09 ?, juris, Rdnr. 20 f. (= BVerwGE 138, 89), VerfGH NRW, Urteil vom 9. Juni 1997, a. a. O. Rdnr. 67; OVG NRW, Beschluss vom 22. Juli 2009 ? 15 A 2324/07 ?, juris, Rdnr. 40 f. (= NWVBl. 2010, 34). 14

Dies zugrunde gelegt ist ausgehend vom Beschwerdevorbringen nicht erkennbar, dass die aus § 8 Abs. 1 Satz 2 StärkPaktG folgende Beschränkung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts und der Finanzhoheit der Gemeinden verfassungswidrig wäre. 15

Dass die in § 8 Abs. 1 Satz 2 getroffene Regelung den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie antastet, wird von der Antragstellerin selbst nicht vorgetragen und ist auch sonst nicht feststellbar. Im Übrigen schränkt sie das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen aller Voraussicht nach nicht unverhältnismäßig ein. 16

Mit der verbindlichen Vorgabe zur Bestellung eines Beauftragten nach § 124 GO NRW verfolgt der Gesetzgeber ein legitimes Ziel. Mit ihr soll sichergestellt werden, dass der vom Stärkungspaktgesetz bezweckte ? und von der Antragstellerin als solcher nicht in Zweifel gezogene ? Haushaltsausgleich innerhalb des gesetzlichen Konsolidierungszeitraums auch dann erreicht werden kann, wenn eine der am Stärkungspakt teilnehmenden Gemeinden ihren dazu bestehenden Pflichten nicht von sich aus nachkommt. Die Bestellung eines Beauftragten ist zur Erreichung dieses Ziels geeignet. Der Beauftragte tritt nach § 124 Satz 2 GO NRW hinsichtlich der unterbliebenen Maßnahmen an die Stelle des betreffenden Organs der Gemeinde und ist so in der Lage, diese vorzunehmen. Der Einsatz eines Beauftragten ist zur Erreichung des verfolgten Regelungsziels auch erforderlich. Neben der Auflösung des Rates nach § 125 GO NRW ist die Bestellung eines Beauftragten das schärfste Mittel zur Verwirklichung der Kommunalaufsicht. Die Notwendigkeit, einen Beauftragten zu bestellen, ist ? nur ? dann gegeben, wenn rechtmäßige Zustände durch den Einsatz aller anderen minderschweren Aufsichtsmittel nicht erreicht werden können. Dies ist hier der Fall. Die Pflicht zur Vorlage eines Haushaltssanierungsplans nach § 6 StärkPaktG legt die am Stärkungspakt teilnehmenden Gemeinden zwar auf einen Haushaltsausgleich innerhalb bestimmter Fristen fest, überlässt ihnen aber weiterhin die Entscheidung, wie der Haushaltsausgleich durch das Ergreifen bestimmter Maßnahmen auf der Ausgaben- wie auf 17

der Einnahmenseite zweckmäßigerweise herbeigeführt werden soll. Die Staatsaufsicht in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Kommunen ist aber auf die Kontrolle der Gesetzmäßigkeit, also auf eine Rechtsaufsicht beschränkt (Art. 78 Abs. 4 Satz 1 LV NRW), sodass der Kommunalaufsichtsbehörde das Einbringen eigener Zweckmäßigkeitserwägungen verwehrt ist. Die Kommunalaufsichtsbehörde wäre deshalb gehindert, einer Gemeinde etwa im Wege der Anordnung und Ersatzvornahme einen bestimmten Haushaltssanierungsplan vorzugeben. Anders verhält es sich mit der Bestellung eines Beauftragten, dessen Einsetzung zwar ebenfalls ein Mittel der Rechtsaufsicht ist, der nach seiner Einsetzung als Gemeindeorgan jedoch nicht der Beschränkung auf rechtsaufsichtliche Mittel unterliegt, sondern auch Zweckmäßigkeitserwägungen treffen kann.

Vgl. dazu Oebbecke, Rechtliche Vorgaben für den Haushaltsausgleich und ihre Durchsetzung, GemHH 2009, 241, 243 f.; siehe auch die Gesetzesbegründung nach der Beschlussempfehlung und dem Bericht des Ausschusses für Kommunalpolitik vom 6. Dezember 2011, LT-Drucks. 15/3418, S. 44 f., wonach die Beauftragtenbestellung gemäß § 124 GO NRW das gebotene Mittel sei, da nur durch einen Beauftragten die erforderlichen Ermessensentscheidungen rechtssicher getroffen werden könnten.

18

Ferner erscheint die ? zwingend vorgegebene ? Bestellung eines Beauftragten im Falle einer Nichterfüllung der in § 8 Abs. 1 Satz 1 StärkPaktG normierten Pflichten auch verhältnismäßig im engeren Sinne. Mit dem Verwaltungsgericht ist davon auszugehen, dass der Beauftragtenbestellung ein Regelungssystem zugrunde liegt, dass den Handlungsspielraum der Gemeinden bei der rechtlich gebotenen Haushaltskonsolidierung nicht unangemessen einschränkt. Dabei ist zum Beleg zunächst § 6 StärkPaktG in den Blick zu nehmen. Wie bereits vorstehend ausgeführt, schreibt die Vorschrift den betroffenen Gemeinden nicht vor, was im Einzelnen zu tun ist und welche Maßnahmen konkret zu ergreifen sind, um den gesetzlich vorgegebenen Haushaltsausgleich herzustellen. Vielmehr liegt es ? jenseits rein faktischer Zwänge ? nach wie vor innerhalb des Gestaltungsspielraums der jeweiligen Gemeinde, durch ihre demokratisch gewählten Organe zu entscheiden, wo zu diesem Zweck Ausgaben reduziert und zusätzliche Einnahmen erzielt werden sollen. Erst wenn eine Gemeinde diesen Gestaltungsspielraum nicht oder jedenfalls nicht in einer Weise nutzt, dass die vom Gesetz angestrebte Haushaltskonsolidierung in dem vorgesehenen Zeitraum erreicht werden kann, ist ? nach einer zusätzlichen Nachfristsetzung seitens der zuständigen Bezirksregierung (§ 8 Abs. 1 Satz 1 StärkPaktG) ? durch die oberste Kommunalaufsichtsbehörde ein Beauftragter zu bestellen. Hinzu kommt, dass die in § 6 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 StärkPaktG genannten Fristen zum Haushaltsausgleich nicht ausnahmslos gelten. Die Pflicht zum Haushaltsausgleich nach Maßgabe des Stärkungspaktgesetzes ist im Ansatz auf das Zumutbare begrenzt, indem § 6 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 StärkPaktG von den teilnehmenden Gemeinden den Haushaltsausgleich unter Einbeziehung der Konsolidierungshilfe zum "nächstmöglichen" Zeitpunkt verlangt. Mit diesem Zeitpunkt ist nicht der rein technische Zeitpunkt gemeint, der unter Ausnutzung aller denkbaren Einsparungen und Einnahmeerhöhungen erreichbar wäre, sondern der zumutbarerweise nächstmögliche Zeitpunkt des Haushaltsausgleichs.

19

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 22. Juli 2009, a. a. O. Rdnr. 20 f. zu der insoweit vergleichbaren Regelung des § 75 Abs. 4 Satz 2 GO NRW a. F.

20

Soweit das Gesetz daran anknüpfend annimmt, dass der Haushaltsausgleich mit Konsolidierungshilfe von allen pflichtig teilnehmenden Gemeinden spätestens ab dem Jahr 2016 und von den auf Auftrag teilnehmenden Gemeinden spätestens ab dem Jahr 2018 ? zumutbarerweise ? erreicht werden kann, gilt dies nur "in der Regel". Eine Pflicht, den

21

Haushaltsausgleich innerhalb dieser Fristen zu erreichen, besteht daher dann nicht, wenn im Einzelfall bei objektiver Betrachtung besondere Umstände vorliegen, aufgrund derer einer Gemeinde die ? vom Gesetzgeber bei der gebotenen Anspannung aller Kräfte grundsätzlich als gegeben unterstellte ? zumutbare fristgerechte Zielerreichung unmöglich ist.

Vgl. dazu erneut LT-Drucks. 15/3418, S. 44.

22

Damit bietet das Gesetz selbst Raum, eine etwaige Sondersituation der betroffenen Gemeinde im Zusammenhang mit der Genehmigung des vorgelegten Haushaltssanierungsplans angemessen zu berücksichtigen. Dieser Feststellung steht der Einwand der Beschwerde nicht entgegen, die Möglichkeit, von der Regel des § 6 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 StärkPaktG abzuweichen, sei letztlich bloß theoretischer Natur. Das trifft nicht zu. Allerdings hat das Verwaltungsgericht in Auslegung der Vorschrift zu Recht angenommen, dass für die Haushaltsnotlage der jeweils betroffenen Gemeinde grundlegende Umstände struktureller Art oder sonstige die Finanzkraft der Kommunen regelhaft beeinflussende Faktoren zur Begründung eines Ausnahmefalls allein nicht herangezogen werden dürften. Das berechtigte Anliegen des Gesetzes, den (zumindest) mittelfristig drohenden finanziellen Kollaps der am Stärkungspakt teilnehmenden Kommunen abzuwenden, würde ersichtlich verfehlt, wenn für sich betrachtet gerade solche Gründe, die ihrerseits wesentlich zu der das Eingreifen des Gesetzgebers erzwingenden Haushaltsnotlage beigetragen haben, und etwaige hierdurch bedingte Erschwernisse, einen fristgerechten Haushaltsausgleich darzustellen, ein zeitliches Aufschieben der notwendigen Konsolidierungsbemühungen rechtfertigen könnten. Dies schließt es jedoch ? anders als die Beschwerde offenbar meint ? nicht aus, im Einzelfall etwa auch auf besondere, ihre prekäre Haushaltslage prägende strukturelle Probleme einer Gemeinde Rücksicht zu nehmen, wenn diese im Ergebnis nämlich dazu führen, dass der Gemeinde schlechthin keine zumutbaren Mittel (mehr) zur Verfügung stehen, einen termingerechten Haushaltsausgleich zu erreichen. Die Frage, ob ein das Abweichen von der Regel rechtfertigender atypischer Sachverhalt vorliegt, setzt nach der Logik des Gesetzes nicht daran an, welche Gründe für die (drohende) Überschuldung der betroffenen Gemeinde maßgeblich sind, sondern daran, was die Gemeinde tun muss, um den erstmaligen Haushaltsausgleich in den gesetzlichen Fristen darstellen zu können. Ob hieran gemessen eine Ausnahmesituation vorliegt, ist eine Sache der konkreten Umstände des Falles und damit des verfassungskonformen Gesetzesvollzugs. Davon ist im Übrigen auch das Verwaltungsgericht ausgegangen, das die Zumutbarkeit von Steuererhöhungen ausdrücklich auch im Hinblick auf die von der Antragstellerin geltend gemachte Gefahr einer weiteren Verschärfung des ohnehin schon erheblichen Bevölkerungsrückgangs geprüft hat (Beschlussabdruck Seite 11 f.; dazu unten).

23

Trägt § 6 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 StärkPaktG den gemeindlichen Interessen bei der Frage, ob der Haushaltssanierungsplan zu genehmigen ist, in einer dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügenden Weise Rechnung, ergibt sich Entsprechendes aus § 8 Abs. 2 StärkPaktG im Hinblick auf einen bereits genehmigten Haushaltssanierungsplan. Danach kann von der zuständigen Bezirksregierung eine ausnahmsweise Anpassung des Haushaltssanierungsplans einer Gemeinde in den Fällen genehmigt werden, in denen sich die finanzielle Situation der Gemeinde aufgrund von nicht absehbaren und von ihr nicht zu beeinflussenden Gründen erheblich verändert hat und daher ein weiteres Festhalten am Haushaltssanierungsplan ausgeschlossen erscheint.

24

Siehe dazu die Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung vom 20. September 2011, LT-Drucks. 15/2859, S. 13.

25

26

Als unverhältnismäßig stellt sich die Beauftragtenbestellung vor diesem Hintergrund entgegen der Auffassung der Beschwerde schließlich auch nicht deshalb dar, weil sie die zwingende Folge eines Verstoßes gegen die in § 8 Abs. 1 Satz 1 StärkPaktG aufgeführten Pflichten ist. Die dem Legalitätsprinzip folgende Ausgestaltung der Beauftragtenbestellung als gebundene Entscheidung stellt sicher, dass die zu der vom Gesetz angestrebten nachhaltigen Haushaltssanierung notwendigen ? zumutbaren ? Maßnahmen auf jeden Fall durchgesetzt werden. Ein unangemessenes Verhältnis von Ziel und eingesetztem Mittel ist darin nicht zu erkennen. Die Kritik der Beschwerde hieran und ihre Forderung nach einer flexiblere Handhabungen ermöglichenden Soll- oder Ermessensregelung übersieht, dass ein Fortbestehen der gegenwärtigen Schuldensituation die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen und damit eine kommunale Selbstverwaltung, die diesen Namen verdient, auf Dauer sehr viel stärker einschränkt als eine Rechtspflicht der Kommunalaufsicht zum vorübergehenden verbindlichen Eingreifen dies tut.

Der Beschwerde ist im Weiteren nicht in der Einschätzung zu folgen, die Voraussetzungen des § 8 Abs. 1 Satz 2 StärkPaktG für die Bestellung eines Beauftragten seien entgegen der Sicht des Verwaltungsgerichts nicht erfüllt. 27

Der Umstand, dass die Antragstellerin für das Haushaltsjahr 2014 (wie auch schon für das Haushaltsjahr 2013) einen fortgeschriebenen Haushaltssanierungsplan vorgelegt hat, ist für sich betrachtet rechtlich unerheblich. Wenn das Gesetz als eine von mehreren möglichen Bedingungen für die Bestellung eines Beauftragten fordert, dass die Gemeinde ihrer Pflicht zur Vorlage des Haushaltssanierungsplans nicht nachkommt, kann damit nach der ratio legis nur die Nichtvorlage eines nach Maßgabe von § 6 StärkPaktG genehmigungsfähigen Haushaltssanierungsplans gemeint sein. Anderenfalls könnte die Gemeinde die kommunalaufsichtliche Durchsetzung der Vorgaben dieser Vorschrift schon allein dadurch verhindern, dass sie der zuständigen Bezirksregierung überhaupt einen inhaltlich wie auch immer gearteten Haushaltssanierungsplan vorlegt. Dass ein solches Verständnis des § 8 Abs. 1 Satz 1 StärkPaktG dem Sinn und Zweck des Gesetzes widerspräche, drängt sich auf. 28

Das zugrunde gelegt ist die angegriffene Beauftragtenbestellung auch nicht angesichts dessen rechtswidrig, dass die Bezirksregierung Arnsberg dem von der Antragstellerin vorgelegten fortgeschriebenen Haushaltssanierungsplan für 2014 die Genehmigung nicht förmlich versagt bzw. den Antrag der Antragstellerin auf ein ausnahmsweises zeitliches Hinausschieben des Haushaltsausgleichs nicht förmlich abgelehnt hat. 29

Soweit die Antragstellerin meint, ein Beauftragter dürfe erst dann bestellt werden, wenn der die Bestellung rechtfertigende Pflichtverstoß in rechtsmittelfähiger Weise festgestellt sei, findet diese Sichtweise weder im Gesetz noch sonst eine Stütze. Das Stärkungspaktgesetz schreibt eine solche Handhabung nicht vor. Auch ansonsten muss bei einem Einschreiten der allgemeinen Kommunalaufsicht nicht bereits (verbindlich) festgestellt sein, dass tatsächlich eine Rechtsverletzung stattgefunden hat. Vielmehr ist insoweit, worauf das Verwaltungsgericht zu Recht hingewiesen hat, eine Inzidentkontrolle der Regelfall. Anderes hätte auch vorliegend nur dann zu gelten, wenn ohne die von der Beschwerde angemahnte vorherige förmliche Entscheidung über die Genehmigungsfähigkeit des vorgelegten Haushaltssanierungsplans effektiver Rechtsschutz nach Art. 19 Abs. 4 GG und die Möglichkeit einer wirksamen Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nicht gegeben wären. Davon kann aber keine Rede sein. Ob der von einer Gemeinde vorgelegte Haushaltssanierungsplan genehmigungsfähig ist oder nicht, kann ohne Weiteres im Rahmen eines gegen die Beauftragtenbestellung geführten (Eil-)Rechtsstreits überprüft werden. Eine bedenkliche Rechtsschutzverkürzung ist damit ? wie nicht zuletzt das 30

vorliegende Verfahren exemplarisch belegt ? nicht verbunden. Soweit das Bundesverfassungsgericht in der von der Antragstellerin in Bezug genommenen Garzweiler-Entscheidung (Urteil vom 17. Dezember 2013 ? 1 BvR 3139/08, 1 BvR 3386/08 ?, juris, Rdnr. 194 [= NVwZ 2014, 211]) festgestellt hat, dass der Garantie effektiven Rechtsschutzes gegen Verletzungen der Eigentumsgarantie nicht genügt wird, wenn Rechtsschutz gegen einen Eigentumsentzug erst zu einem Zeitpunkt eröffnet wird, zu dem im Hinblick auf Vorfestlegungen oder den weitgehenden tatsächlichen Vollzug des zugrunde liegenden Vorhabens eine grundsätzlich ergebnisoffene Überprüfung aller Enteignungsvoraussetzungen nicht mehr erwartet werden kann, liegt eine damit vergleichbare Konstellation hier nicht vor. Weder geht mit der nicht förmlich getroffenen und von daher nicht isoliert angreifbaren Entscheidung der Bezirksregierung, einen Haushaltssanierungsplan bzw. eine Ausnahme hiervon nicht zu genehmigen, eine die ergebnisoffene Überprüfung der Beauftragtenbestellung hindernde Vorfestlegung aus, noch sind zum Zeitpunkt der gerichtlichen Rechtsschutz eröffnenden Beauftragtenbestellung bereits tatsächliche Vollzugsmaßnahmen getroffen.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die kommunalaufsichtliche Durchsetzung eines fristgerechten Haushaltsausgleichs gegebenenfalls praktisch unmöglich wäre, müsste die betroffene Kommune ? wie die Beschwerde wohl meint ? erst die Gelegenheit erhalten, in einem eigenständigen und mitunter mehrjährigen gerichtlichen Verfahren verbindlich klären zu lassen, ob sie ihre Rechtspflicht aus § 6 Abs. 2 StärkPaktG erfüllt hat. Warum schließlich die Kommunalaufsicht ? wie von der Antragstellerin geltend gemacht ? ohne diese Klärungsmöglichkeit in der Lage sein sollte, die fragliche Gemeinde zu gängeln und in ihrer Haushaltswirtschaft unzulässig zu lenken, erhellt sich dem Senat nicht. 31

Dass die Fortschreibung des Haushaltssanierungsplans der Antragstellerin für das Jahr 2014 selbst in der Fassung des Ratsbeschlusses vom 10. Februar 2014 die Regelanforderung des § 6 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 StärkPaktG an die Dauer des Sanierungszeitraums verfehlt, weil danach ein Haushaltsausgleich unter Einbeziehung der Konsolidierungshilfe nicht bereits 2016, sondern erst 2018 erreicht werden soll, ist unstreitig. Soweit die Antragstellerin meint, diese Abweichung sei aufgrund einer Sondersituation ausnahmsweise gerechtfertigt, wird die gegenteilige Bewertung des Verwaltungsgerichts durch das Vorbringen im Beschwerdeverfahren nicht erschüttert. 32

Wenn die Antragstellerin einen Sonderfall zunächst mit einem für sie nicht vorhersehbaren Wegbrechen der Schlüsselzuweisungen ab dem Jahr 2013 begründen will, überzeugt ihr Vortrag hierzu nicht. Ob Einnahmerückgänge im Einzelfall vorhersehbar waren, ist für die Frage der Genehmigung der Fortschreibung eines Haushaltssanierungsplans rechtlich unerheblich. Entscheidend ist vielmehr, inwieweit die betroffene Gemeinde in zumutbarer Weise in der Lage ist, die entstandenen Lücken durch verstärkte eigene Konsolidierungsbemühungen zu schließen. Aus § 8 Abs. 2 StärkPaktG ergibt sich nichts anderes. Wie schon oben ausgeführt, ermöglicht die Vorschrift nach dem Willen des Gesetzgebers eine Anpassung des bereits genehmigten Haushaltssanierungsplans an eine nicht absehbare wesentliche Veränderung der finanziellen Verhältnisse einer Gemeinde (nur) dann, wenn deswegen ein weiteres Festhalten am Haushaltssanierungsplan ausgeschlossen erscheint. Vorrangig ist mithin auch insoweit das Ausschöpfen ? zumutbarer ? eigener Konsolidierungsanstrengungen, um unvorhersehbare Einnahmeeinbußen oder nicht absehbare Mehrausgaben aus eigener Kraft zu kompensieren. Unabhängig davon fehlt es vorliegend am Umstand der Nichtvorhersehbarkeit. Dass die ungefähre Halbierung der Schlüsselzuweisung 2013 im Vergleich zu den Jahren 2011 und 2012 ? anders als von der Antragstellerin zunächst und auch mit der Beschwerdebegründung noch geltend gemacht ? 33

nicht im Wesentlichen durch das Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2013 verursacht wurde, ist inzwischen unstrittig (vgl. Schriftsatz der Antragstellerin vom 18. Juni 2014, Seite 6). Maßgeblich hierfür war vielmehr, wie der Antragsgegner dies in seiner Beschwerdeerwiderung vom 6. Juni 2014 (dort: Anlage 1) schlüssig dargelegt hat, der negative Zusammenhang zwischen normierter Steuerkraft einerseits und Schlüsselzuweisungen andererseits. Während rückläufige Steuereinnahmen regelmäßig steigende Schlüsselzuweisungen nach sich ziehen, führt ein Anstieg der gemeindlichen Steuerkraft zu dem umgekehrten Effekt. In den GFG-Jahren 2011 und 2012 lag die normierte Steuerkraft der Antragstellerin auf einem sehr niedrigen Niveau, was außergewöhnlich hohe Schlüsselzuweisungen zur Folge hatte. Die Erwartung annähernd vergleichbar hoher Schlüsselzuweisungen auch in 2013 wäre daher dann gerechtfertigt gewesen, wenn die Antragstellerin ohne Weiteres von einem Verharren ihrer Steuerkraft auf dem Stand der Vorjahre hätte ausgehen dürfen. Dass dies der Fall war, ist indes weder dargelegt noch angesichts dessen, dass die geringe Steuerkraft der Jahre 2011 und 2012 im längerfristige Vergleich eher die Ausnahme darstellt, sonst ersichtlich.

Was den von der Antragstellerin ferner angeführten erheblichen und im Vergleich zu allen anderen nordrhein-westfälischen Kommunen ? unbestritten ? besonders hohen Bevölkerungsrückgang betrifft, kann dieser gemäß den obigen Erwägungen einen Ausnahmefall isoliert betrachtet nicht begründen, sondern erlangt Bedeutung (lediglich) im Zusammenhang mit der Frage, ob die Antragstellerin einen Haushaltsausgleich bis zum Jahr 2016 durch ihr zumutbare Konsolidierungsleistungen erreichen kann. Davon wiederum ist im Einklang mit dem angefochtenen Beschluss auszugehen. 34

Die angesichts des ? von den Beteiligten übereinstimmend angenommenen ? Fehlens weiterer relevanter Einsparpotentiale einen fristgerechten Haushaltsausgleich allein ermöglichenden Steuererhöhungen treffen die Antragstellerin und ihre Bürger zwar erheblich, überschreiten die Grenze zur Unzumutbarkeit jedoch weder für sich genommen noch unter Berücksichtigung der besonderen demographischen Situation der Antragstellerin. Legt man den Inhalt des Beschlusses zugrunde, den der vom Antragsgegner bestellte Beauftragte zwischenzeitlich am 28. Mai 2014 getroffen hat, entspricht die darin ab dem Haushaltsjahr 2016 vorgesehene Festsetzung des Hebesatzes für die Gewerbesteuer auf 480 v. H. (2015: 445 v. H.) nach den unwidersprochen gebliebenen Darlegungen des Antragsgegners nahezu exakt dem gewogenen Durchschnitt (479,4 v. H.) der von den am Stärkungspakt obligatorisch teilnehmenden kreisangehörigen Gemeinden für diesen Zeitpunkt geplanten Gewerbesteuerhebesätze. Anderes gilt im Ausgangspunkt für die Grundsteuer B. Mit der nunmehr geplanten Erhöhung der Grundsteuer B ab dem Haushaltsjahr 2016 auf 910 v. H. (2015: 766 v. H.) befindet sich die Antragstellerin klar auf einem überdurchschnittlich hohen Niveau. Allerdings bewegt sie sich auch insoweit nicht außerhalb des Planungsbereichs anderer Stärkungspaktkommunen. Nach den Angaben des Antragsgegners peilen immerhin 13 Stärkungspaktkommunen Grundsteuerhebesätze zwischen 800 und 959 v. H. an. Dass namentlich die aus einer Erhöhung des Grundsteuerhebesatzes auf 910 v. H. resultierende Steuerbelastung unverhältnismäßig und damit rechtswidrig wäre, macht die Antragstellerin ? zu Recht ? selbst nicht geltend. Allein aus der vorgesehenen Höhe der Hebesätze für die Grund- und Gewerbesteuer lässt sich mithin für eine Unzumutbarkeit des gesetzlich geforderten Haushaltsausgleichs innerhalb der Regelfrist des § 6 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 StärkPaktG nichts hinreichend Tragfähiges herleiten. Im Übrigen mag es zutreffen, dass die Einwohner der Antragstellerin durch die erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen nicht zuletzt im Zusammenwirken mit sonstigen im Zuge der angestrebten Haushaltssanierung erfolgten Abgabenerhöhungen insgesamt (erheblich) stärker belastet werden als die Einwohner anderer am Stärkungspakt teilnehmender Gemeinden. Darauf kommt es aber 35

nicht an, solange die stärkungspaktbedingte Mehrbelastung als solche ? wie hier ? hinnehmbar erscheint. Die Teilnahme am Stärkungspakt verlangt von jeder Kommune, die in ihrer jeweiligen konkreten Situation gebotenen Konsolidierungsanstrengungen zu unternehmen, um den Haushaltsausgleich spätestens in 2016 darstellen zu können. Die im Fall der Antragstellerin mit der Erreichung dieses Ziel einhergehende zusätzliche Belastung beläuft sich ausgehend von ihren eigenen Angaben (vgl. Beschwerdebeurteilung vom 27. Mai 2014, Anlage 3) für eine vierköpfige Familie auf deutlich weniger als 100 Euro im Monat. Angesichts eines solchen Betrags ist auch für den Senat nicht ersichtlich, dass die Einwohner der Antragstellerin durch weitere Steuererhöhungen in einer nicht mehr zumutbaren Weise in Anspruch genommen würden. Begründete Anhaltspunkte, dass die Gesamtabgabenbelastung der Einwohner der Antragstellerin bereits heute einen Stand erreicht hat, der jede weitere Belastung verbietet, sind den von der Antragstellerin vorgelegten Berechnungen nicht zu entnehmen. Dies folgt schon daraus, dass die Antragstellerin sich auf die vergleichende Darstellung bestimmter, zum Zwecke der Haushaltskonsolidierung erhöhter Abgaben beschränkt. Verlässliche Rückschlüsse auf die finanzielle Gesamtbelastung eines Musterhaushalts im Gemeindegebiet der Antragstellerin lassen sich auf dieser Grundlage nicht ziehen, zumal ? worauf der Antragsgegner zutreffend hinweist ? eine aussagekräftige Bewertung auch andere (möglicherweise entlastende) Faktoren wie etwa das verfügbare Haushaltseinkommen und die durchschnittlichen Grundstücksbeschaffungs- oder Mietkosten berücksichtigen müsste.

Vor diesem Hintergrund vermag der Senat schließlich nicht die Befürchtung der Antragstellerin zu teilen, die kurzfristige Erhöhung der Realsteuerhebesätze bedinge die realistische Gefahr einer (erneuten) Verstärkung der ohnehin schon gegebenen erheblichen Bevölkerungsabwanderung, wodurch ihre angespannte finanzielle Lage letztlich noch verschärft und das gesetzgeberische Ziel einer nachhaltigen Haushaltssanierung im Ergebnis konterkariert werde. Bevölkerungsverluste können auf einer Vielzahl unterschiedlicher Gründe beruhen. Allerdings wird die Höhe der Realsteuerhebesätze in aller Regel keinen ausschlaggebenden Einfluss auf die Entscheidung haben, in eine bestimmte Gemeinde zu ziehen bzw. diese wieder zu verlassen. Das dürfte auch für die Antragstellerin gelten, deren Bevölkerungsentwicklung augenscheinlich unabhängig von einem bestimmten Abgabenniveau bereits seit Jahrzehnten negativ verläuft. Hinzu kommt, dass der Rat der Antragstellerin am 10. Februar 2014 selbst "auflösend bedingt" beschlossen hat, den Hebesatz für die Grundsteuer B im Jahr 2017 auf 766 v. H. zu erhöhen, er mithin offenbar die sich daraus ergebende Mehrbelastung auch mit Blick auf die demographische Situation der Antragstellerin noch für zumutbar gehalten hat. Der jetzt von dem Beauftragten beschlossene Hebesatz liegt zwar 144 Punkte über diesem Wert, was ausgehend von dem auch den Berechnungen der Antragstellerin zugrunde liegenden exemplarischen Messbetrag von 75 Euro aber nur eine tatsächliche Mehrbelastung von 108 Euro jährlich oder umgerechnet 9 Euro im Monat ergibt. Warum dieser im Hinblick auf die effektive Höhe der Grundsteuer geringfügige Unterschied Entscheidendes für die weitere Bevölkerungsentwicklung der Antragstellerin bedeuten sollte, leuchtet dem Senat nicht ein.

Ein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz wird mit der Beschwerde nicht aufgezeigt. Die Beschwerde will einen Anspruch darauf, bei der Anwendung des § 6 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 StärktPaktG mit den Städten P. und X. gleichbehandelt zu werden, denen jeweils ein Aufschub für die erstmalige Darstellung des Haushaltsausgleichs bis zum Jahr 2017 gewährt worden ist, daraus herleiten, dass in allen drei Fällen eine erhebliche Reduzierung von Finanzausweisungen ? hier Schlüsselzuweisungen und dort Konsolidierungshilfen ? eingetreten sei. Auf diesen Aspekt kommt es jedoch bei der Beantwortung der Frage nach dem Vorliegen vergleichbarer Sachverhalte nicht an. Wie oben

36

37

ausgeführt, ist maßgeblich, inwieweit die jeweilige Kommune über ? zumutbare ? Möglichkeiten verfügt, auf den Einnahmenausfall mit verstärkten eigenen Konsolidierungsbemühungen zu reagieren. Dass insoweit vergleichbare Fallgestaltungen gegeben sind, ist mit der Beschwerde nicht dargetan.

Schließlich besteht ? wie auch vom Verwaltungsgericht angenommen ? ein besonderes öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung der angegriffenen Beauftragtenbestellung. Die Antragstellerin ist gesetzlich zu einer Haushaltssanierungsplanung verpflichtet, die auf die Erreichung des Haushaltsausgleichs (spätestens) 2016 ausgerichtet ist. Diese Vorgabe würde, da die Antragstellerin den Haushaltsausgleich (frühestens) für 2018 anstrebt, aller Voraussicht nach verfehlt, könnte der Beauftragte während der Dauer des Hauptsacheverfahrens nicht tätig werden. Die infolgedessen gegebene Eilbedürftigkeit wird dadurch, dass die in dem inzwischen getroffenen Beschluss des Beauftragten vorgesehenen Steuererhöhungen die Haushaltsjahre 2015 und 2016 betreffen, nicht berührt. 38

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO, die Streitwertfestsetzung auf den §§ 47 Abs. 1, 52 Abs. 1, 53 Abs. 2 Nr. 2 GKG. 39

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, §§ 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG). 40