

# Kommunale Selbstverwaltung zwischen Steuerschraube und Staatskommissar. Eine Zwischenbilanz zum Stärkungspakt

Prof. Dr. Lars Holtkamp/Tobias Fuhrmann\*

## I. Einleitung

In einem von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Forschungsprojekt zu den Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, das gemeinsam mit den Professoren Bogumil, Junkernheinrich und Wagschal<sup>1</sup> durchgeführt wird, haben wir auch die Kommunen in Nordrhein-Westfalen intensiv untersucht. Während in den anderen Bundesländern vor Ort im Untersuchungszeitraum von knapp drei Jahren kaum gravierende Veränderungen zu verzeichnen waren, fand in den nordrhein-westfälischen Kommunen ein umfassender Wandel statt. Die Akteure berichteten vor Ort nahezu einhellig, dass mit dem Stärkungspakt der Landesregierung NRW Konsolidierungsmaßnahmen in den langjährigen Nothaushaltskommunen beschlossen wurden, die vorher nicht ansatzweise durchsetzbar gewesen wären. Konsolidierungsfonds wurden zwar auch in einigen anderen Bundesländern eingerichtet, aber nur in NRW wurde für den Fall, dass der Haushaltsausgleich trotz Finanzhilfen mittelfristig nicht in den Haushaltssanierungsplänen dargestellt werden kann, die Bestellung eines Staatskommissars direkt vorgeschrieben.<sup>2</sup> Da in NRW auch die Verschuldungslage des Landes extrem problematisch ist, wurden von den Stärkungspaktkommunen sehr hohe eigene Konsolidierungsleistungen erwartet, um insgesamt wieder mal den mittelfristigen Haushaltsausgleich erreichen zu können, wie es zuvor seit Jahrzehnten mit Haushaltssicherungskonzepten weitgehend erfolglos praktiziert wurde.<sup>3</sup> Daher war es nur eine Frage der Zeit, bis erstmals in NRW der Staatskommissar bestellt wurde.<sup>4</sup> Zuvor hatten die Landesregierungen mit bestellten Beratern und dem Einsatz von beratenden Sparkommissaren in den Ruhrgebietskommunen Hagen, Marl und Waltrop erfolglos experimentiert. Wegen anhaltender extremer Haushaltsprobleme wurden im Übrigen alle drei Städte zur Teilnahme am Stärkungspakt verpflichtet. Mit dem Stärkungspakt wurde im Jahr 2013 durch die Entsendung eines „echten“ Staatskommissars in die Stadt Nideggen eine neue Sanktionsstufe erreicht, die auch aktuell 2014 wieder in einer anderen nordrhein-westfälischen Kleinstadt (Altena bei Hagen) zum Einsatz kommt. Dies war für uns Anlass genug die Situation vor Ort in Nideggen genauer zu untersuchen und insgesamt die ersten Wirkungen des Stärkungspakts in NRW abzuschätzen.

Im Folgenden analysieren wir, inwieweit sich ein Erreichen der nicht unambitionierten Ziele des Stärkungspaktes in den NRW-Kommunen abzeichnet oder der Trend in eine andere Richtung weist. Dies kann nur eine erste Folgenabschätzung sein, wobei eine tiefere wissenschaftliche Evaluation auch der mittelfristigen Effekte des Stärkungspakts sicherlich erst in einigen Jahren vorgelegt werden kann. Angesichts der bereits jetzt schon mit der Bestellung von Staatskommissaren erfolgten schwersten Eingriffe in die

kommunale Selbstverwaltung scheint uns aber eine erste Zwischenbilanz als Diskussionsgrundlage wichtig zu sein, auch um auf politischen Handlungsbedarf hinweisen zu können.

## II. Landesweite Entwicklung der Stärkungspaktkommunen

Die Ziele des Stärkungspaktes sind schnell umrissen. Der Stärkungspakt wurde beschlossen, um den Kommunen mit besonders großen Haushaltsproblemen zu einem „nachhaltigen Haushaltsausgleich“ (§ 1 Stärkungspaktgesetz) zu verhelfen. „Wir wollen kein Strohfeuer, sondern eine nachhaltige Entschuldung der Kommunen“, betonte auch Innenminister Jäger<sup>5</sup>. Mit dem Stärkungspakt Stadtfinanzen verfolgt das Land zugleich das Ziel die kommunale Demokratie zu stärken. Landesinnenminister Jäger erklärte dementsprechend zur Begründung des Stärkungspaktes:

„Wir werden uns nicht damit abfinden, dass in immer mehr Kommunen die Aufsichtsbehörden Haushaltsentscheidungen treffen. Wir wollen die kommunale Demokratie stärken und die Räte wieder in die Lage versetzen, eigenverantwortlich für die Bürgerinnen und Bürger zu handeln“ (MIK NRW Pressemitteilung vom 21.12.2011).

Durch die schwierigen Regierungsbedingungen der damaligen rot-grünen Minderheitsregierung in NRW ist hinsichtlich der Ziele allerdings zu berücksichtigen, dass diese nicht ganz konsistent in einem Gesetz „aus einem Guss“ umgesetzt wurden, da es zur Beschaffung einer Landtagsmehrheit erforderlich war die Forderungen der FDP umzusetzen, die deutlich schärfere Eingriffe des Landes in die kommunale Selbstverwaltung durch Staatskommissare befürwortete, falls der Haushaltsausgleich mittelfristig nicht dargestellt werden kann.

Ab dem Jahre 2011 wurden 34 Kommunen zur Teilnahme am Stärkungspakt verpflichtet. In einer zweiten Stufe nehmen auf freiwilliger Basis zusätzlich 27 Kommunen teil.

Wenn man sich die Entwicklung der Kassenkredite in NRW anschaut, zeigt sich, dass der Stärkungspakt bisher nur wenig greift. Betragen die Kassenkredite in NRW im Jahre 2010 noch 18,7 Milliarden Euro, liegen sie Ende 2013 schon bei 25,3 Milliarden<sup>6</sup>. Damit hält NRW weiterhin rund die Hälfte aller Kassenkredite der deutschen Kommunen und es ist nicht gelungen, wenigstens das Kassenkreditwachstum zu verringern. Tatsächlich sinkende Kassenkredite waren allein deshalb schon nicht zu erwarten, weil der alte Bestand an Kassenkrediten nicht im Fokus des Stärkungspaktes (im Gegensatz beispielsweise zum rheinland-pfälzischen Entschuldungsfond) steht. Warum der Stärkungspakt nicht die alten Kassenkredite hinreichend mit einbezieht, ergibt sich mit einem Blick auf die fünf Stärkungspaktkommunen, die 2012 nominal die höchsten Kassenkredite auswiesen. Das sind Essen mit gut 2,3 Mrd. €, Duisburg mit 1,7 Mrd., Oberhausen und Wuppertal mit jeweils 1,5 Mrd. und Hagen mit 1,1 Mrd. Damit wären die insgesamt bereitgestellten 5,8 Mrd. € des Stärkungspaktes schon allein für diese

\* Univ.-Prof. Dr. Lars Holtkamp: Der Autor ist Professor für Politik- und Verwaltungswissenschaft an der FernUniversität in Hagen. Tobias Fuhrmann: Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im DFG-Projekt „Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite“ an der FernUniversität Hagen.

1 Wir danken dem Forschungsteam für die Bereitstellung von Daten. Der vorliegende Artikel spiegelt aber ausschließlich die Position der beiden Autoren wider.

2 Knirsch, Hanspeter, Zur Genehmigungsfähigkeit von Haushaltssanierungsplänen nach dem nordrhein-westfälischen Stärkungspaktgesetz, in: Der Gemeindehaushalt 2012, 97–100; Stolzenberg, Philipp/Heinelt, Hubert, „Die Griechen von NRW“. Kommunale Rettungsschirme der Bundesländer, in: der moderne staat 2/2013: 463–484.

3 Holtkamp, Lars, Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen: Bestandsaufnahme, Konsolidierungsstrategien, Handlungsoptionen, Berlin 2010; ders., 20 Jahre Haushaltskonsolidierung unter Aufsicht, in: Bertelsmann Stiftung (Hg.): Städte in Not – Wege aus der Schuldenfalle, S. 40–56, Gütersloh 2013.

4 Knirsch, Hanspeter, Zur Genehmigungsfähigkeit von Haushaltssanierungsplänen nach dem nordrhein-westfälischen Stärkungspaktgesetz, in: Der Gemeindehaushalt 2012, 97–100.

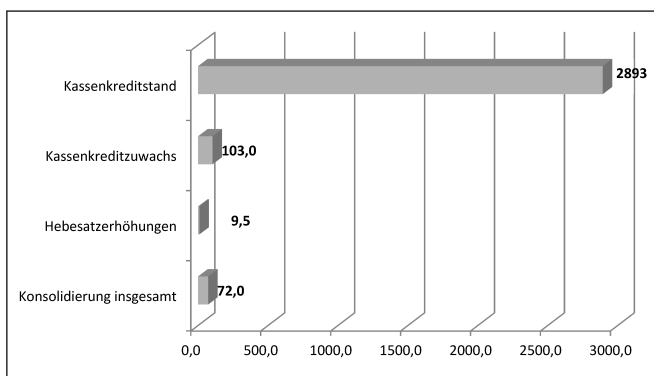
5 MIK NRW (2014): Pressemitteilung des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW vom 25.8.2010. <http://www.mik.nrw.de/presse-mediathek/aktuelle-meldungen/archiv/archiv-meldungen-im-detail/news/nrw-plant-soforthilfe-fuer-kommunen-300-millionen-euro-mehr-in-diesem-jahr-innenminister-jaeger-h.html> (abgerufen am 12.6.14).

6 IT.NRW (2014): Pressemitteilung von IT.NRW vom 28.5.2014. [http://www.it.nrw.de/presse/pressemitteilungen/2014/pres\\_141\\_14.html](http://www.it.nrw.de/presse/pressemitteilungen/2014/pres_141_14.html) (abgerufen am 12.6.14).

Städte aufgebraucht gewesen, wenn man ernsthaft die alte Kassenkreditproblematik seitens des Landes hätte lösen wollen (bzw. können).

Wenn allerdings lediglich die vorliegenden Jahresrechnungsergebnisse der Kommunen im Stärkungspakt betrachtet werden, fällt die Bilanz etwas positiver aus. Während in den anderen nordrhein-westfälischen Kommunen die Kassenkredite weiterhin stark ansteigen (zukünftig durch die Abudanzumlage wohl eher noch stärker)<sup>7</sup>, ist es in den Stärkungspaktkommunen immerhin gelungen, das Kassenkreditwachstum zu verlangsamen. In 2012 sind in den Stärkungspaktkommunen die Kassenkredite „nur“ um 103 € pro Einwohner gestiegen, was ganz erheblich unter den Werten der Vorjahre liegt. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die Kommunen unter dem Damoklesschwert eines möglichen Staatskommissars zum Teil extreme Konsolidierungsmaßnahmen verabschiedeten, wie z. B. in einigen Fällen starke Erhöhungen der Hebesätze der Grundsteuer B.

Setzt man diese eigenen Konsolidierungsleistungen allerdings ins Verhältnis zu den aufgelaufenen Kassenkrediten, die auch weiterhin steigen, dann zeigt sich, dass es diesen Kommunen noch nicht gelungen ist der sich seit den 1990er Jahren abzeichnenden Vergeblichkeitsfalle zu entkommen. Die Haushaltslage gemessen am Kassenkreditbestand hat sich weiter verschlechtert, wenn auch nicht in dem Maße, wie es ohne die finanziellen Hilfen des Landes zu erwarten gewesen wäre. Positiv kann immerhin festgestellt werden, dass die Kommunen in 2012 noch vor allem durch Einsparungen ihren Eigenbeitrag erbracht haben und die Haushaltsprobleme nicht einfach durch die Hebesatzerhöhungen auf die Steuerzahler umgelegt haben, wie dies beispielsweise in rheinland-pfälzischen Kommunen überwiegend im Rahmen des Entschuldungsfonds getan wurde.<sup>8</sup> Von den insgesamt in 2012 in den Stärkungspaktkommunen realisierten Konsolidierungsleistungen von 72 € je Einwohner gehen nur 9,5 € auf Hebesatzerhöhungen zurück.



**Abbildung 1:** Sparmaßnahmen und Kassenkredite in den Stärkungspaktkommunen 2012 in € pro Einwohner  
Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage von Angaben des Innenministeriums NRW<sup>9</sup>

Allerdings sollte die in den nächsten Jahren zu erwartende Hebesatzdynamik nicht unterschätzt werden. Die in den Haushaltssanierungsplänen und teilweise auch schon in Hebesatzsatzungen beschlossenen Erhöhungen in den Stärkungspaktkommunen sind bisher einzigartig. Lagen die Hebesätze für die Grundsteuer B in den Stärkungspaktkommunen 2011 noch bei durchschnittlich 481

v.H. ist in diesen Gemeinden für 2016 ein durchschnittlicher Satz von 640 v.H. beschlossen worden<sup>10</sup>. Auch nach Angaben der Gemeindeprüfungsanstalt NRW erbringen die Hebesatzerhöhungen als Konsolidierungsmaßnahme das größte Volumen in den Haushaltssanierungsplänen für die nächsten Jahre<sup>11</sup>. Auffällig ist dabei, dass für die kreisangehörigen Gemeinden der teilnahmepflichtigen Stärkungspaktstufe 1, für die auch die ersten beiden Staatskommissare in NRW bestellt wurden, die Grundsteuererhöhungen besonders zentral sind. Bei diesen Kommunen führt deutlich die Erhöhung der Grundsteuer B mit einem Konsolidierungsvolumen von insgesamt 389 Mio. €, während der Personalabbau mit einem deutlichen Abstand von 180 Mio. € folgt.

Dadurch, dass die Grundsteuerhebesätze im Bundesländervergleich in NRW bereits zuvor relativ hoch waren, sind bzw. werden einige dieser kleinen kreisangehörigen Kommunen bundesdeutsche Spitzenreiter bei der Grundsteuer B und noch vor der Hauptstadtmetropole Berlin mit einem Hebesatz von 800 v.H. liegen. Bereits 2013 wiesen die kleinen Ruhrgebietskommunen Haltern und Selm auch auf starken Druck der Haushaltsaufsicht einen Hebesatz von 825 v.H. aus und NRW hatte mit 453 v.H. den höchsten durchschnittlichen Hebesatz von allen Flächenländern. Bei den Gewerbesteuerhebesätzen ist NRW ebenfalls führend. Insbesondere die Ruhrgebietskommunen stehen hier mit Oberhausen, Hagen, Marl und Haltern im bundesweiten Vergleich auf den ersten zehn Rängen, mit Gewerbesteuerhebesätzen zwischen 500 und 520. Diese altindustriell geprägten Standorte dürften dadurch für Unternehmen eher noch unattraktiver werden<sup>12</sup>.

Die Erfahrungen mit Haushaltssicherungskonzepten und einzelne sehr allgemeine Konsolidierungsmaßnahmen in der Sanierungsplanung lassen allerdings erwarten, dass trotz dieser Steuererhöhungen der Haushaltsausgleich wohl kaum in den Jahresrechnungen erreicht werden wird. Hinzu kommt, dass die Städte für die Schätzung der wesentlichen Steuereinnahmen die Orientierungsdaten des Innenministeriums verwenden, die außerordentlich optimistisch ausfielen und eine dauerhafte konjunkturelle Belebung unterstellen. Es spricht also viel dafür, dass wie in den vergangenen Jahren der Haushaltsausgleich allein deshalb schon nicht erreicht wird, weil die Zinsen für die hohen Kassenkredite dazu führen, dass Einnahmesteigerungen weitgehend „aufgefressen“ werden.

Immer höhere Steuern für immer bescheidenere öffentliche Leistungen werden zudem den Trend der Abwanderung von Einwohnern und Unternehmen in den betroffenen Kommunen eher noch forcieren, was aufgrund des Standortwettbewerbs die Haushaltsprobleme wiederum verschärfen kann. Auch insofern ist nicht abzusehen, dass durch diese Hebesatzerhöhungen die Problemkommunen saniert werden und damit zumindest langfristig wieder ihre Handlungsfähigkeit zurückgewinnen werden.

### III. Entwicklungen in der Stärkungspaktkommune Nideggen

Die Stadt Nideggen (10.000 Einwohner) gehört zu den 34 nordrhein-westfälischen Städten, die Ende 2011 vom Land NRW zur Teilnahme am Stärkungspakt Stadtfinanzen verpflichtet wurden. Nachdem der Rat der Stadt Nideggen keinen genehmigungsfähigen

<sup>7</sup> Diemert, Dörte 2014: Stärkungspakt Stadtfinanzen – Quo vadis? in: Eildienst-Informationen für Rat und Verwaltung 4/2014: 15–23.

<sup>8</sup> Holtkamp, Lars/Bathge, Thomas, Gutachten zum Umgang mit kommunalen Schulden im Rahmen einer Reform der Kommunal- und Landesverwaltung, Gutachten für die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Brandenburger Landtag, Potsdam 2014.

<sup>9</sup> MIK NRW (2013): Stand der Umsetzung des Stärkungspaktgesetzes. Bericht des MIK NRW vom 5.11.2013. [http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user\\_upload/Redakteure/Dokumente/Themen\\_und\\_Aufgaben/Kommunales/Staerkungspakt/2013-11-05\\_bericht\\_stand\\_der\\_umsetzung\\_des\\_staerkungspaktgesetzes.pdf](http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Kommunales/Staerkungspakt/2013-11-05_bericht_stand_der_umsetzung_des_staerkungspaktgesetzes.pdf) (abgerufen am 12.6.14).

<sup>10</sup> MIK NRW (2013): Stand der Umsetzung des Stärkungspaktgesetzes. Bericht des MIK NRW vom 5.11.2013. [http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user\\_upload/Redakteure/Dokumente/Themen\\_und\\_Aufgaben/Kommunales/Staerkungspakt/2013-11-05\\_bericht\\_stand\\_der\\_umsetzung\\_des\\_staerkungspaktgesetzes.pdf](http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Kommunales/Staerkungspakt/2013-11-05_bericht_stand_der_umsetzung_des_staerkungspaktgesetzes.pdf) (abgerufen am 12.6.14).

<sup>11</sup> GPA NRW (2013): Unterstützungsleistungen der GPA NRW im Stärkungspakt Stadtfinanzen, Erfahrungsbericht vom 20.9.2013. [http://gruene-fraktion-nrw.de/fileadmin/user\\_upload/Itf/Newsletter/2013\\_11\\_19\\_Gemeindepruefungsamt\\_zu\\_HHS-Plaenen\\_Staerkungspaktkommunen.pdf](http://gruene-fraktion-nrw.de/fileadmin/user_upload/Itf/Newsletter/2013_11_19_Gemeindepruefungsamt_zu_HHS-Plaenen_Staerkungspaktkommunen.pdf) (abgerufen am 12.6.14).

<sup>12</sup> Ernst & Young (2014): Entwicklung der kommunalen Realsteuern 2005 bis 2013. [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY\\_Analyse\\_-\\_Entwicklung\\_der\\_kommunalen\\_Realsteuern/\\$FILE/EY-Analyse-Kommunale-Steuern-2014.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Analyse_-_Entwicklung_der_kommunalen_Realsteuern/$FILE/EY-Analyse-Kommunale-Steuern-2014.pdf) (abgerufen am 12.6.14)

Haushaltssanierungsplan (HSP) beschlossen hat, wurde in Nideggen erstmals in der Geschichte Nordrhein-Westfalens durch das Landesinnenministerium ein Staatskommissar eingesetzt, der die Aufgabe hatte anstelle des Rates einen genehmigungsfähigen HSP zu beschließen. Die Haushaltssicherungskonzepte der Stadt waren schon seit 2001 nicht mehr genehmigungsfähig. Seitdem unterlag die Stadt somit dem Nothaushaltsrecht. In Folge dessen musste die Stadt u. a. bei der Kommunalaufsicht Einzelgenehmigungen für alle Investitionen einholen.

Im Rahmen des Stärkungspaktes Stadtfinanzen erhielt Nideggen für das Jahr 2011 eine Konsolidierungshilfe in Höhe von etwa 850.000 €. Voraussetzung für die Auszahlung der Konsolidierungshilfe durch das Land NRW in den Folgejahren war die Verabschiedung und Einhaltung eines Haushaltssanierungsplanes. Der vom Rat der Stadt im Juni 2012 beschlossene HSP wurde jedoch von der Kommunalaufsicht nicht genehmigt, da er den Vorgaben des Stärkungspaktgesetzes nicht entsprach und für das Jahr 2016 nicht den geforderten Haushaltsausgleich unter Einbezug der Konsolidierungshilfen vorsah. Das planmäßige Defizit belief sich für 2016 auf über 1,7 Mio. €.

In der Folgezeit scheiterten alle weiteren Bemühungen den Rat der Stadt Nideggen doch noch zu einem mehrheitlichen Beschluss eines genehmigungsfähigen HSP zu bewegen, der insbesondere extreme Hebesatzerhöhungen vorgesehen hatte.

Nachdem im Rat keine Mehrheit für den Beschluss eines genehmigungsfähigen HSP zustande kam, hat das nordrhein-westfälische Innenministerium im Mai 2013 einen Oberregierungsrat der Bezirksregierung Köln als Staatskommissar für die Stadt Nideggen bestellt. Insgesamt war damit der Willen des Stadtrates, die Grundsteuer B nicht extrem zu erhöhen, ausschlaggebend für die Bestellung des Staatskommissars und nicht etwa die Kassenkreditentwicklung. Oder wie es die Bürgermeisterin in unseren halbstandardisierten Interviews zur Phase vor der Bestellung des Staatskommissars formulierte:

„Klar war uns allen, dass wir die Auflagen des Stärkungspaktgesetzes so nicht erfüllen. ... Aber wir haben gesagt: Wir können nicht mehr ... Wir haben mit zwei GPA-Teams alles durchgearbeitet und die einzige Lösung wäre gewesen die Grundsteuer auf 1000 Punkte zu erhöhen.“<sup>13</sup>

Die Kassenkreditverschuldung der Stadt Nideggen liegt mit 1254 € pro Einwohner (Mittelwert 2006–2011) zwar über dem Durchschnitt der nordrhein-westfälischen Kommunen (935 €/EW), ist aber weit von den Spitzenwerten entfernt, die viele Kommunen des Ruhrgebiets sowie des Bergischen Städtedreiecks ausweisen müssen.

Dem Staatskommissar wurden von der Landesregierung an Stelle des Rates der Stadt die folgenden Aufgaben übertragen: Beschlussfassung genehmigungsfähiger Haushaltssanierungspläne 2012 und 2013 sowie der Haushaltssatzung 2013, Festsetzung der Hebesätze der Gewerbesteuer und der Grundsteuern rückwirkend zum 1. Januar 2013 sowie alle hierfür erforderlichen vorbereitenden Entscheidungen. In vier Sitzungen führte der Staatskommissar anstelle des Rates der Stadt die oben aufgeführten Beschlüsse herbei. Die gewählten Ratsmitglieder durften an den Sitzungen des Staatskommissars lediglich als Zuschauer teilnehmen und wurden aus den nichtöffentlichen Teilen wie alle anderen Bürger ausgeschlossen. Im November 2013 beendete der Staatskommissar seine Tätigkeit nachdem er die ihm übertragenen Beschlüsse gefasst hatte. Der Staatskommissar wurde in seiner Tätigkeit von Juni bis Anfang Oktober 2013 von einem von der Bezirksregierung beauftragten Gutachter unterstützt. Das Gutachten beschreibt die Daten-

lage zur Haushaltswirtschaft der Stadt und überprüft die bisherigen Konsolidierungsmaßnahmen. Als weitere Konsolidierungspotenziale hat der von der Bezirksregierung beauftragte Gutachter auf der Ausgabenseite nur einige kleinere, klar fassbare Positionen identifiziert. Im Gutachten wird als Posten mit dem größten noch nicht erschlossenen Konsolidierungspotenzial die Erhebung von Kostendeckungsbeiträgen von Vereinen genannt (Potenzial von ca. 20.000 € pro Jahr).

Im schließlich durch den Staatskommissar herbeigeführten Haushaltssanierungsplan 2012 – 2021 ist für das Jahr 2021 eine Konsolidierungswirkung mit einem Gesamtvolumen in Höhe von rund 3,3 Mio. € vorgesehen. Rund 75 % der Konsolidierungswirkung ist dabei auf Maßnahmen zurückzuführen, die auf eine Verbesserung der Einnahmesituation der Stadt Nideggen abzielen. Die bei weitem größte Konsolidierungswirkung geht mit geplanten über 2 Mio. € von den Erhöhungen der Grundsteuer B aus. Die Zielgröße für den Hebesatz der Grundsteuer B am Ende des Planungszeitraumes im Jahr 2021 wurde im HSP mit 990 v.H. veranschlagt. Die Konsolidierungsmaßnahmen auf der Ausgabenseite umfassen eine Vielzahl von Maßnahmen mit zum Teil geringen Konsolidierungsvolumen, z.B. Ausgabensenkungen bei der Straßeninstandhaltung, die Schließung einer Sonderschule und von zwei Lehrschwimmbecken, die Abschaltung der nächtlichen Straßenbeleuchtung und die Übertragung der Betriebskosten von Sportstätten auf die Sportvereine.

Während noch offen ist, ob die von dem Staatskommissar durchgesetzten und im HSP enthaltenen Konsolidierungsmaßnahmen dazu führen werden, dass der Haushaltsausgleich in den Jahresrechnungen tatsächlich erreicht wird, kann für die Auswirkungen des Staatskommissareinsatzes auf die kommunale Demokratie bereits eine Bilanz gezogen werden. Diese Bilanz fällt ausgesprochen negativ aus. Mit dem Einsatz des Staatskommissars wurde die kommunale Demokratie in Nideggen nicht gestärkt, sondern weitgehend beseitigt. Der demokratisch gewählte Rat wurde in Haushaltsfragen durch einen Staatskommissar ersetzt, der sich nicht gegenüber den Wählern verantworten muss und von den Wählern nicht sanktioniert werden kann. Der Einsatz eines Staatskommissars anstelle des gewählten Rates ist daher mit den normativen Mindestanforderungen kommunaler Demokratie nicht vereinbar und kann somit auch kein geeignetes Mittel sein, um die kommunale Demokratie zu stärken.

#### IV. Ausblick

Bisher erreicht der Stärkungspakt nicht im Ansatz die selbst gesetzten Ziele. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist zudem bereits klar, dass der Stärkungspakt in einigen Fällen nicht zur Stärkung, sondern zum Verlust der kommunalen Selbstverwaltung führt. Es zeichnet sich ab, dass die Bestellung des Staatskommissars in Nideggen kein Einzelfall bleibt, sondern viele der kreisangehörigen Kommunen der Stärkungspaktstufe 1 mit dem Verlust der kommunalen Selbstverwaltung rechnen müssen, wenn sie ihre Hebesätze nicht immer weiter erhöhen. Ob dies noch mit der immerhin im Grundgesetz verankerten Hebesatzautonomie der Kommunen vereinbar ist, mögen Gerichte beurteilen. Empirisch steht fest, dass Steuererhöhungen bereits heute starke Akzeptanzprobleme hervorrufen. Deshalb können die kommunalen Entscheidungsträger, wenn sie wiedergewählt werden wollen, die Steuern nicht immer weiter erhöhen, mit der Konsequenz, dass wie jetzt auch in Altena Staatskommissare bestellt werden, um die Steuern massiv unter Ausschaltung der kommunalen Demokratie zu erhöhen. So be-

<sup>13</sup> Für diese Fallstudie wurden im Frühjahr 2014 mehrere leitfadengestützte Interviews mit kommunalpolitischen Entscheidungsträgern geführt.

## Kommunale Selbstverwaltung zwischen Steuerschraube und Staatskommissar. Eine Zwischenbilanz zum Stärkungspakt

schloss aktuell auch der Staatskommissar für Altena einen Grundsteuerhebesatz von 910 v.H. in 2016<sup>14</sup>.

Der Gesetzgeber wird insgesamt, wenn er wie bisher die Abwicklung des Stärkungspaktes ausschließlich der Haushaltsaufsicht überlässt, genau das Gegenteil von seinen Zielsetzungen erreichen. Die kommunale Selbstverwaltung wird durch die gesetzliche Androhung des Staatskommissars nicht gestärkt, sondern geschwächt. Sofern der Gesetzgeber tatsächlich die Ziele des Stärkungspaktes anstrebt, besteht somit erheblicher politischer Handlungsbedarf. An-

gesichts der schwierigen Haushaltsslage in Kommunen und Land kann es dabei weniger um eine Erhöhung der Landesmittel gehen, sondern um eine Rücknahme der auch im Bundesländervergleich sehr repressiven Aufsichtselemente des Stärkungspaktes.

<sup>14</sup> Märkischer Kreis (2014): Märkischer Pressespiegel vom 30.5.2014.  
<http://www.maerkischer-kreis.de/service/pressespiegel/14053000.pdf>  
(abgerufen am 12.6.14).