

## Rechtsprechung der niedersächsischen Justiz

### Kommunalaufsichtliche Beanstandung der Aufhebung einer Straßenausbaubeitragssatzung

**Befindet sich eine Kommune in einer anhaltenden erheblichen defizitären Finanzlage, kann sie in Hinblick auf § 111 Abs. 6 NKomVG nur dann auf eine Erhebung von Straßenausbaubeiträgen verzichten, wenn sie in der Lage ist, die dadurch bedingten Mindereinnahmen durch andere Finanzmittel und nicht lediglich durch eine höhere Aufnahme von Krediten auszugleichen.**

OVG Lüneburg 10. Senat, Beschluss vom 22.07.2020, 10 ME 129/20,  
ECLI:DE:OVGNI:2020:0722.10ME129.20.00

Art 28 Abs 2 GG, § 17 KomHKV ND, § 3 KomHKV ND, § 111 Abs 5 S 1 KomVerfG ND, § 111 Abs 5 S 3 KomVerfG ND, § 111 Abs 6 KomVerfG ND, § 120 Abs 2 S 3 KomVerfG ND, § 173 Abs 1 S 1 KomVerfG ND

VERFAHRENSGANG

vorgehend VG Hannover, 19. Mai 2020, Az: 1 B 1284/20, Beschluss

TENOR

Auf die Beschwerde der Antragsgegnerin wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts Hannover - 1. Kammer - vom 19. Mai 2020 geändert und der Antrag der Antragstellerin auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage vom 21. Februar 2020 gegen die Verfügung der Antragsgegnerin vom 6. Februar 2020 abgelehnt.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Instanzen.

Der Wert des Streitgegenstands wird für das Beschwerdeverfahren auf 7.500 EUR festgesetzt.

GRÜNDE

I.

- 1 Die Antragstellerin wendet sich gegen die Anordnung der sofortigen Vollziehung einer kommunalaufsichtlichen Verfügung der Antragsgegnerin, mit der diese zwei Beschlüsse des Rates der Antragstellerin vom 27. Juni 2019 und 21. November 2019 zur Aufhebung ihrer Straßenausbaubeitragssatzung beanstandete.
- 2 Der Rat der Antragstellerin beschloss zunächst am 13. Dezember 2018 trotz der zuvor geäußerten Bedenken der Antragsgegnerin die Aufhebung der Straßenausbaubeitragssatzung der Antragstellerin zum 1. Januar 2019. Ihr Bürgermeister hatte Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Beschlusses und unterrichtete die Antragsgegnerin über die Entscheidung des Rates. Diese teilte der Antragstellerin noch im Januar 2019 mit, den Beschluss mangels einer Kompensationsmöglichkeit für die Einnahmeausfälle aufgrund der Haushaltslage für rechtswidrig zu halten und gab ihr Gelegenheit, sich zu der beabsichtigten Beanstandung zu äußern.
- 3 Die Antragstellerin unterrichtete daraufhin die Antragsgegnerin darüber, dass sie den Beschluss vom 13. Dezember 2018 bis zu deren Entscheidung über die Beanstandung nicht ausführen werde. Am 7. März 2019 beschloss der Rat der Antragstellerin, in den Jahren 2019 und 2020 auf Straßenausbaumaßnahmen zu verzichten, die eine Anliegerbeteiligung zur Folge haben würden, und die Aussetzung des Beschlusses vom 13. Dezember 2018 bis die Fragen der finanziellen Auswirkungen und Kompensationsmöglichkeiten, die sich aus der Aufhebung der Straßenausbaubeitragssatzung ergeben würden, geklärt seien. Die Antragstellerin ließ unter dem 2. April 2019 eine „Berechnung Kompensation der Beiträge durch Anhebung der Grundsteuer“ zur Abbildung der Auswirkungen einer Grundsteuererhöhung auf den Ergebnishaushalt erstellen. Am 27. Juni 2019 beschloss der Rat der Antragstellerin daraufhin erneut die Aufhebung der Straßenausbaubeitragssatzung, nunmehr mit Wirkung zum 1. Januar 2020, und eine Erhöhung der

Grundsteuer um 1,667 % von 600 auf 610 Prozentpunkte für die dadurch in der mittel- und langfristigen Finanzplanung entstehenden Mindereinnahmen (Drs.-Nr. 2019/072/3). Über weitergehende Kompensationszahlungen soll nach Punkt 3. des Beschlusses in den kommenden Beratungen über die mittelfristige Finanzplanung und die jeweiligen Haushaltspläne entschieden werden.

- 4 Die Antragsgegnerin hörte die Antragstellerin im Oktober 2019 zu einer beabsichtigten Beanstandung ihres Beschlusses über die Aufhebung der Straßenausbaubeitragssatzung vom 27. Juni 2019 an. In dem Anhörungsschreiben führte die Antragsgegnerin im Wesentlichen aus, dass die Einnahmeausfälle durch sonstige Finanzmittel (§ 111 Abs. 5 Satz 1 NKomVG) nicht ersetzt werden könnten, sondern durch Investitionskredite bzw. höhere Steuern finanziert werden müssten, was gegen die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung verstoße. Die damit verbundenen vermeidbaren Mehrausgaben verstießen gegen den Grundsatz der Sparsamkeit (§ 110 Abs. 2 NKomVG) und schränkten die stetige Aufgabenerfüllung der Antragstellerin weiter ein (§ 110 Abs. 1 NKomVG). Außerdem liege ein Verstoß gegen § 111 Abs. 6 i.V.m. § 120 Abs. 2 Satz 3 NKomVG vor, wonach Kredite nur aufgenommen werden dürften, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich sei oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre, und wenn die Kreditverpflichtung mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune (§ 23 NKomVG) in Einklang stehe. Die Anhebung der Grundsteuer B könne formal nicht als Kompensation herangezogen werden. Zudem wären ab dem Jahr 2024 weitere Anhebungen erforderlich, über die dann der Rat erneut entscheiden müsste.
- 5 Am 21. November 2019 beschloss der Rat der Antragstellerin abermals die Aufhebung der Straßenausbaubeitragssatzung (Drs.-Nr. 2019/227) und beauftragte zugleich den Bürgermeister, im Haushaltsplan 2021 und in den Folgejahren eine Kompensation für die entfallenden Straßenausbaubeiträge einzuplanen und abzubilden (Drs.-Nr. 2019/227/1).
- 6 Die 1. Nachtragshaushaltssatzung der Antragstellerin, mit der für die Beauftragung des Neubaus eines Schulzentrums die Verpflichtungsermächtigungen um 62,7 Millionen Euro erhöht werden, genehmigte die Antragsgegnerin am 28. November 2019 mit der Begründung, die Investitionen seien für die Pflichtaufgabe Schule erforderlich. Darüber hinaus stellte sie fest, dass die dauernde Leistungsfähigkeit der Antragstellerin gemäß § 23 Nr. 1 und 2 NKomVG nicht gegeben sei. Durch die Fehlbedarfe im Ergebnishaushalt und die hohen investiven Ausgaben werde sich die finanzielle Situation der Antragstellerin in den nächsten Jahren noch verschärfen, weshalb geeignete Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzlage zu ergreifen seien.
- 7 Nach erneuter Anhörung der Antragstellerin mit Schreiben vom 4. Dezember 2019 beanstandete die Antragsgegnerin die Ratsbeschlüsse vom 27. Juni 2019 (Drs.-Nr. 2019/072/3) und 21. November 2019 (Drs.-Nr. 2019/227) mit Schreiben vom 6. Februar 2020, weil diese wegen der Finanzlage der Antragstellerin gegen das Gesetz verstießen. Zwar bestehe nach § 111 Abs. 5 Satz 3 NKomVG keine Rechtspflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen, jedoch seien die allgemeinen haushaltsrechtlichen Vorschriften der §§ 110, 111 NKomVG zu beachten. Gegen diese verstoße hier die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge aufgrund der bedenklichen Haushaltslage der Antragstellerin. Ihre Finanzlage sei derart kritisch, dass sie nicht auf Einnahmen verzichten dürfe. Mögliche Einnahmeverbesserungen würden zur Verringerung des Fehlbedarfs im Haushalt verwendet werden müssen. Die Antragsgegnerin ordnete zudem die sofortige Vollziehung der Beanstandung an, weil angesichts der finanziellen Lage der Antragstellerin nicht hinnehmbar sei, dass im Zeitraum einer gerichtlichen Auseinandersetzung keine Beiträge für die dringend erforderlichen Straßenausbaumaßnahmen erhoben würden.
- 8 Gegen diese Beanstandungsverfügung hat die Antragstellerin am 21. Februar 2020 Klage erhoben und die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage beantragt.
- 9 Das Verwaltungsgericht hat dem Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes am 19. Mai 2020 stattgegeben, weil sich die Beanstandung der Ratsbeschlüsse durch die Antragsgegnerin voraussichtlich als rechtswidrig erweisen werde. Die beanstandeten Ratsbeschlüsse verstießen nicht gegen §§ 110, 111 NKomVG. Der in § 110 Abs. 2 NKomVG verankerte Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit betreffe nicht die Einnahmenseite. Selbst wenn dies der Fall wäre, folge aus § 111 Abs. 5 Satz 3 NKomVG, dass Straßenausbaubeiträge grundsätzlich ohne weitere Voraussetzungen aus der ansonsten maßgeblichen Rangfolge bei der Finanzmittelbeschaffung herausgenommen werden könnten. Ob eine Gesetzesverletzung ausnahmsweise daraus resultieren könne, dass eine weitere Erhöhung der Grund- und Gewerbesteuern nicht mehr möglich sei, könne offenbleiben, weil dies vorliegend nicht ersichtlich sei, zumal der Erhöhung eine Entlastung der Abgabepflichtigen durch den Wegfall der Beiträge gegenüberstehe. Letztlich werde durch die Antragstellerin lediglich das Finanzierungsinstrument ausgetauscht. Soweit der mit dem Verzicht auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen einhergehende Finanzierungsbedarf aufgrund der bereits eingetretenen rechtlichen Erschöpfung allgemeiner Finanzmittel

nicht kompensiert werden könne, sei die Entscheidung hierüber der politischen Verantwortung des Rates zuzuordnen, ohne dass Interventionsmöglichkeiten der Kommunalaufsicht eröffnet wären.

- 10 Auch ein Verstoß gegen § 111 Abs. 6 NKomVG sei nicht ersichtlich, weil bei einer Kompensation wegfallender Straßenausbaubeiträge über die Grundsteuer jedenfalls im Gesamtsaldo keine höheren Kredite notwendig seien, als bei einer Beibehaltung der Straßenausbaubeitragserhebung und der gegenwärtigen Grundsteuerhebesätze.
- 11 Gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts hat die Antragsgegnerin am 29. Mai 2020 Beschwerde eingelegt, die sie am 18. Juni 2020 begründet hat  
II.
- 12 Die zulässige Beschwerde der Antragsgegnerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts vom 19. Mai 2020 hat Erfolg.
- 13 Die von der Antragsgegnerin binnen der Monatsfrist (vgl. § 146 Abs. 4 Satz 1 VwGO) dargelegten Gründe, auf deren Überprüfung sich die Entscheidung des Senats gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt (vgl. etwa Senatsbeschluss vom 08.04.2020 – 10 ME 61/20 –, juris Rn. 10 m.w.N.), lassen erkennen, dass das Verwaltungsgericht zu Unrecht von der Rechtswidrigkeit der Beanstandung ausgegangen ist und dem Antrag der Antragstellerin auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 2 VwGO stattgegeben hat.
- 14 Nach der im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes gebotenen summarischen Prüfung (vgl. etwa Senatsbeschluss vom 18.04.2018 – 10 ME 73/18 –, juris Rn. 44 m.w.N.) konnte die Antragsgegnerin als Kommunalaufsichtsbehörde die Beschlüsse der Antragstellerin gemäß § 173 Abs. 1 Satz 1 NKomVG beanstanden, weil sie das Gesetz verletzen. Die Antragsgegnerin hat mit ihren Ausführungen zur Begründung ihrer Beschwerde die Annahme des Verwaltungsgerichts, ein Verstoß der beanstandeten Ratsbeschlüsse zur Aufhebung der Straßenausbaubeitragssatzung gegen § 111 Abs. 6 NKomVG sei nicht zu erblicken, hinreichend in Frage gestellt. Aufgrund der daraus resultierenden voraussichtlichen Rechtmäßigkeit der angegriffenen Beanstandung tritt bei der gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO vorzunehmenden Interessenabwägung das Interesse der Antragstellerin an einem Aufschub des Vollzugs der Beanstandung hinter das Interesse an deren Vollziehung zurück (vgl. etwa Senatsbeschluss vom 26.06.2020 – 10 ME 112/20 –, juris Rn. 11). Ihr Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ist daher abzulehnen.
- 15 1. Die Antragsgegnerin bringt zur Begründung ihrer Beschwerde unter anderem vor, dass die beanstandeten Beschlüsse zur Aufhebung der Straßenausbaubeitragssatzung gegen § 111 Abs. 6 NKomVG i.V.m. § 120 Abs. 2 Satz 3 NKomVG verstießen, weil die Finanzierung der Straßenbaumaßnahmen dann durch Kredite erfolgen müsse. Nach § 111 Abs. 6 NKomVG dürften Kommunen Kredite nur dann aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich sei. Dies sei aber hier nicht der Fall, weil eine andere Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen in Höhe der Anliegeranteile durch die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen erfolgen könne. Dies habe das Verwaltungsgericht rechtsfehlerhaft verkannt.
- 16 Nach den weiteren Ausführungen der Antragsgegnerin betragen die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten zu Beginn des Haushaltsjahres 2020 insgesamt 87 Millionen Euro. Diese würden nach dem Haushaltsplan bis zum Ende des Haushaltsjahres auf 119 Millionen Euro ansteigen können. In der Haushaltssatzung 2019 habe die Antragstellerin einen Höchstbetrag für Liquiditätskredite von 42 Millionen Euro ausgewiesen. Die Haushaltssatzung 2020 enthalte einen Fehlbedarf in Höhe von 10,6 Millionen Euro. Bis zum Ende des Finanzplanzeitraums im Jahr 2023 würden nach der Finanzplanung der Antragstellerin die Kreditverpflichtungen bis zu 223 Millionen Euro betragen können. Aufgrund bis Ende des Jahres 2018 nicht ausgeglichener Haushalte bestünde zudem im Ergebnishaushalt ein kumuliertes Defizit von 22 Millionen Euro. Aufgrund der hohen Verschuldung steige der Schuldendienst aus Zins und Tilgung von 7,2 Millionen auf 15 Millionen Euro im Jahr 2023. Lediglich in den Jahren 2014 und 2018 habe die Antragstellerin im Haushaltsvollzug einen ausgeglichenen Haushalt erreichen können, wobei dies für das Haushaltsjahr 2018 auch auf den Erhalt von Bedarfszuweisungen durch das für Inneres zuständige Ministerium (§ 13 NFAG) zurückzuführen sei. In den Jahren 2017 und 2018 hätten die Bedarfszuweisungen insgesamt über 6 Millionen Euro betragen. Obwohl die Antragstellerin aufgrund ihres Haushaltsdefizits seit Jahren verpflichtet sei, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen und auch sehr umfangreiche Konzepte vorgelegt habe, sei sie weit davon entfernt, einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.
- 17 Da die Antragstellerin durchgehend auf Liquiditätskredite angewiesen sei, somit keine Finanzmittelüberschüsse entstehen würden, würden die Tilgungsleistungen nicht durch die

Investitionsfinanzierung gedeckt werden können, sondern müssten über (Liquiditäts)Kredite finanziert werden. Die Rückführung der Liquiditätskredite sei der Antragstellerin auf absehbare Zeit nicht möglich. Solange dies aber nicht erfolgt sei, dürften angehobene Grundsteuern gemäß § 17 Abs. 2 KomHKVO nicht für die Kompensation abgeschaffter Straßenausbaubeiträge verwendet werden. Vielmehr müssten diese zunächst zur Tilgung von Liquiditätskrediten und Investitionsfinanzierungen verwendet werden. Das Verwaltungsgericht verkenne die Grundsystematik der kommunalen Hauswirtschaft, wenn es meine, die Grundsteuererhöhung könne als Kompensation weggefallener Straßenausbaubeiträge dienen. Es handele sich auch nicht lediglich um einen bloßen Austausch von Finanzierungsmitteln, weil im Falle der Antragstellerin durch die Grundsteuern Straßenausbaumaßnahmen nicht finanziert werden könnten. Daher müssten für deren Kosten zusätzliche oder höhere Kredite aufgenommen werden, wodurch entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichts daher auch im Gesamtsaldo höhere Kredite notwendig seien. Aufgrund der voraussichtlich auf Jahre hin defizitären Haushaltslage der Antragstellerin, könne sie eine andere rechtmäßige Finanzierung der durch den Wegfall der Straßenausbaubeiträge bei einem Straßenausbau entstehenden Mindereinnahmen nicht darstellen. Zwar solle den Kommunen freigestellt sein, anstelle der Straßenausbaubeiträge ansonsten nachrangige Deckungsmittel treten zu lassen, die Möglichkeit bestehe aber für die Antragstellerin aufgrund ihrer aktuellen Finanzlage - im Gegensatz zu anderen niedersächsischen Gemeinden - nicht. Da im Falle der Antragstellerin durch die Grundsteuererhöhung keine Straßenausbaumaßnahmen finanziert werden könnten, müssten die Mindereinnahmen durch Kredite finanziert werden.

- 18 2. Nach der im vorliegenden Verfahren nur möglichen summarischen Prüfung spricht Überwiegendes dafür, dass im hier zu prüfenden Einzelfall die Aufhebung der vorhandenen Straßenausbaubeiträgssatzung durch die Antragstellerin aufgrund ihrer derzeitigen Haushaltslage aller Voraussicht nach gegen § 111 Abs. 6 NKomVG verstößt und damit rechtswidrig ist. Denn die darauf gerichteten Beschlüsse würden dazu führen, dass bei künftigen Straßenausbaumaßnahmen die - infolge des Verzichts auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen - geminderten Einnahmen der Antragstellerin entgegen § 111 Abs. 6 NKomVG durch eine höhere Aufnahme von Krediten kompensiert werden müssten.
- 19 a) Der hier maßgebliche haushaltsrechtliche Rahmen stellt sich wie folgt dar:
- 20 aa) Die Kommunen haben ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist (§ 110 Abs. 1 NKomVG). Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich (§ 110 Abs. 2 NKomVG) sowie nach Maßgabe des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes und aufgrund dieses Gesetzes erlassener Rechtsvorschriften [...] zu führen (§ 110 Abs. 3 NKomVG; vgl. auch § 178 NKomVG). Der Haushalt soll in jedem Haushaltsjahr in Planung, d.h. in der Haushaltssatzung und im Ergebnishaushalt des Haushaltsplans, und Rechnung, d.h. in der Ergebnisrechnung als Teil des Jahresabschlusses (vgl. Rose in KVR Nds., Stand: Juni 2019, § 110 NKomVG Rn. 15) ausgeglichen sein, was der Fall ist, wenn der Gesamtbetrag der (außer-)ordentlichen Erträge mindestens dem Gesamtbetrag der (außer-)ordentlichen Aufwendungen entspricht (§ 110 Abs. 4 Sätze 1 und 2 NKomVG). Diese Soll-Verpflichtung zum Haushaltsausgleich bezieht sich somit auf den Ergebnishaushalt (vgl. auch Rose in KVR Nds., Stand: Juni 2019, § 110 NKomVG Rn. 15). Will die Kommune von dieser Soll-Verpflichtung des § 110 Abs. 4 Satz 1 NKomVG abweichen, muss sie nachvollziehbar begründen, welcher besondere Umstand eine Abweichung hiervon rechtfertigt (Rose in KVR Nds., Stand: Juni 2019, § 110 NKomVG Rn. 14). Dies ist nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu derartigen Soll-Verpflichtungen von der Aufsichtsbehörde und den Gerichten voll überprüfbar (BVerwG, Beschluss vom 16.11.2017 – 10 B 2.17 –, juris Rn. 5 m.w.N.). In der jeweiligen Planungsperiode sollen nur die Maßnahmen und Projekte vorgesehen werden, die auch finanziert werden können (Ipsen, NKomVG, 2011, § 110 Rn. 22). Gegebenenfalls kann ein nachträglicher Haushaltsausgleich durch Bedarfszuweisungen wegen einer außergewöhnlichen Lage gemäß § 13 NFAG in Betracht kommen (Rose in KVR Nds., Stand: Juni 2019, § 110 NKomVG Rn. 15). Daneben sind die Liquidität der Kommune sowie die Finanzierung ihrer Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen sicherzustellen (§ 110 Abs. 4 Satz 3 NKomVG). Bei dieser Betrachtung des Finanzhaushalts handelt es sich um eine zusätzliche Beurteilung zum Haushaltsausgleich, ohne dass dieser von der Verpflichtung des § 110 Abs. 4 Satz 1 erfasst wäre (Rose in KVR Nds., Stand: Juni 2019, § 110 NKomVG Rn. 15). Decken im Finanzhaushalt die Einzahlungen nicht die Auszahlungen, können zur Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit gegebenenfalls Liquiditätskredite genutzt werden (Rose in KVR Nds., Stand: Juni 2019, § 110 NKomVG Rn. 18).
- 21 Die Kommunen haben für jedes Haushaltsjahr eine Haushaltssatzung zu erlassen, die auch Festsetzungen für zwei Haushaltsjahre, nach Jahren getrennt, enthalten kann (§ 112 Abs. 1 und 3 Satz 2 NKomVG). Die Haushaltssatzung enthält bei Gemeinden nach § 112 Abs. 2 Satz 1 NKomVG zumindest die Festsetzung des Haushaltsplans (Ergebnishaushalt, Finanzhaushalt, Kreditemächtigungen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen sowie Verpflichtungsermächtigungen), des Höchstbetrages der Liquiditätskredite und die Festsetzung der Hebesätze der Grund- und Gewerbesteuer,

wenn diese nicht in einer gesonderten Satzung bestimmt sind. Der Haushaltsplan ist Grundlage für die Haushaltswirtschaft der Kommune und für die Haushaltsführung verbindlich (§ 113 Abs. 3 Sätze 1 und 2 NKomVG). Die von der Vertretung beschlossene Haushaltssatzung ist gemäß § 114 Abs. 1 Satz 1 NKomVG der Kommunalaufsichtsbehörde vorzulegen. Die Haushaltssatzung ist mit Ausnahme bestimmter Bestandteile, die für die Finanzwirtschaft der Kommune auch unter überörtlichen Gesichtspunkten von besondere Bedeutung sind, genehmigungsfrei (Rose in KVR Nds., Stand: Juni 2019, § 114 NKomVG Rn. 5). Genehmigungspflichtig sind der Gesamtbetrag der im Finanzhaushalt vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen (§ 120 Abs. 2 Satz 1 NKomVG) und unter bestimmten Voraussetzungen der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen (§ 119 Abs. 4 NKomVG) sowie der für Liquiditätskredite festgesetzte Höchstbetrag (§ 122 Abs. 2 NKomVG). Die Aufsichtsbehörde wird bei der Genehmigung nur im Rahmen der Kommunalaufsicht tätig und hat damit sicherzustellen, dass die Haushaltssatzung den gesetzlichen Vorschriften entspricht; ausschließliche Zweckmäßigkeitserwägungen sind nicht Gegenstand kommunalaufsichtlicher Tätigkeit (Rose in KVR Nds., Stand: Juni 2019, § 114 NKomVG Rn. 5). Hinsichtlich der vorgesehenen (Investitions-)Kreditaufnahmen soll durch die kommunalaufsichtliche Kontrolle sichergestellt werden, dass die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune nicht gefährdet wird (vgl. § 120 Abs. 2 Satz 3 NKomVG) und die Gesichtspunkte einer geordneten Haushaltswirtschaft, zu denen auch das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 110 Abs. 2 NKomVG) gehört, beachtet werden (vgl. § 120 Abs. 2 Satz 2 NKomVG; Rose in KVR Nds., Stand: Juni 2019, § 114 NKomVG Rn. 5). Die Kommunalaufsichtsbehörde hat dabei aber den den Kommunen eingeräumten Entscheidungsspielraum zu beachten (Rose in KVR Nds., Stand: Juni 2019, § 114 NKomVG Rn. 5). Nach der Gesamtgenehmigung der Kreditaufnahmen ist nur noch in bestimmten Fällen zusätzlich eine Einzelgenehmigung erforderlich (§ 120 Abs. 4 und 5 NKomVG). Rechtsverletzungen in nicht genehmigungsbedürftigen Teilen von Haushaltssatzungen können durch die Kommunalaufsicht beanstandet werden, ohne dass sie die gesamte Haushaltssatzung blockieren (vgl. § 173 Abs. 2 Satz 1 NKomVG; so auch Smollich in KVR Nds., Stand: Juni 2019, § 173 NKomVG Rn. 14).

- 22 Zudem haben die Kommunen ihrer Haushaltswirtschaft eine mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung für fünf Jahre zugrunde zu legen (§ 118 Abs. 1 Satz 1 NKomVG), in der Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlichen Aufwendungen und Auszahlungen und ihre Deckungsmöglichkeiten darzustellen sind (§ 118 Abs. 2 NKomVG). Grundlage hierfür ist gemäß § 118 Abs. 3 NKomVG ein aufzustellendes Investitionsprogramm. Sowohl die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung als auch das Investitionsprogramm sind jährlich anzupassen und fortzuführen (§ 118 Abs. 4 NKomVG). Die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung ist der Vertretung mit dem Entwurf der Haushaltssatzung vorzulegen (§ 118 Abs. 5 NKomVG). Ziel dieser Planung ist es, zur Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung beizutragen sowie den augenblicklichen und den zukünftigen Zustand des Haushalts und die künftigen Möglichkeiten der Haushaltspolitik aufzuzeigen (Rose in KVR Nds., Stand: Juni 2019, § 118 NKomVG Rn. 1).
- 23 bb) Zur Finanzmittelbeschaffung erheben die Gemeinden Abgaben nach den gesetzlichen Vorschriften (§ 111 Abs. 1 NKomVG). Finanzmittel sind alle im Finanzhaushalt (vgl. §§ 1 Abs. 1 Nr. 2, 3 der Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Abwicklung der Kassengeschäfte der Kommunen (Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung - KomHKVO -, Nds. GVBl. 2017, 130)) darzustellenden Einzahlungen, die die Kommune aus laufender Verwaltungstätigkeit, Investitionstätigkeit und Finanzierungstätigkeit erhält; stellen diese zugleich Erträge dar, sind sie auch im Ergebnishaushalt zu veranschlagen (Rose in KVR Nds., Stand: Juni 2019, § 111 Rn. 2).
- 24 Soweit die sonstigen Finanzmittel (z.B. Einkünfte aus Grund- und Kapitalvermögen, Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs, etc.; vgl. Ipsen, NKomVG, 2011, § 111 Rn. 13) nicht ausreichen, haben die Gemeinden die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel, soweit vertretbar und geboten, aus speziellen Entgelten für die von ihnen erbrachten Leistungen, im Übrigen aus Steuern zu beschaffen (§ 111 Abs. 5 Satz 1 NKomVG). Demgemäß haben die Gemeinden die Finanzierung ihrer Aufgabenerfüllung zunächst aus den sonstigen Finanzmitteln zu bestreiten, bevor sie - sofern vertretbar und geboten - auf die speziellen Entgelte zurückgreifen und dann Steuern erheben dürfen (vgl. Rose in KVR Nds., Stand: Juni 2019, § 111 NKomVG Rn. 4). Für die Grund- und Gewerbesteuer bestehen insoweit spezielle Regelungen (Rose in KVR Nds., Stand: Juni 2019, § 111 NKomVG Rn. 7). Auch nach § 3 Abs. 5 NKAG sollen Steuern, mit Ausnahme der Vergnügungs- und Hundesteuer, nur erhoben werden, soweit die sonstigen Einnahmen zur Deckung der Ausgaben nicht ausreichen. Die dem einzelnen Bürger aufgrund seines individuellen Vorteils zurechenbaren speziellen Entgelte sollen grundsätzlich Vorrang vor der allgemeinen Steuerfinanzierung haben (Dr. Meyer, Anmerkung zu BVerwG, Urteil vom 29.05.2019 – 10 C 1.18 –, NVwZ 2019, 1530, 1531; vgl. auch BayVGh, Urteil vom 09.11.2016 – 6 B 15.2732 –, juris Rn. 38 zu Art. 62 BayGO; Thüringer OVG, Urteil vom 31.05.2005 – 4 KO 1499/04 –, juris Rn. 38 zu § 54 ThürKO). Aus dieser verfassungsgemäßen (vgl. BVerwG, Urteil vom 29.05.2019 – 10 C 1.18 –, juris Rn. 15 zu § 93 der Hessischen Gemeindeordnung a.F.) grundsätzlichen Rangfolge des § 111 Abs. 5 Satz 1 NKomVG folgt allerdings nicht, dass Steuern nur erhoben werden dürfen, wenn die

speziellen Entgelte vollständig und in jedem Bereich abgeschöpft worden sind (so auch Thiele, NKomVG, 2. Auflage 2017, § 111 Rn. 5). Denn der Vorrang der Erhebung spezieller Entgelte besteht nach dieser Vorschrift ausdrücklich nur, soweit dies „vertretbar und geboten“ ist. Zu den speziellen Entgelten zählen auch Straßenausbaubeiträge, die Kommunen nach § 6 Abs. 1 Satz 1 NKAG erheben können (Rose in KVR Nds., Stand: Juni 2019, § 111 NKomVG Rn. 6 Abs. 3; vgl. auch BayVG, Urteil vom 09.11.2016 – 6 B 15.2732 –, juris Rn. 39 zu Art. 62 BayGO). Diese dienen nicht der Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben, sondern speziell der Finanzierung des Straßenausbaus, also einem besonderen Finanzbedarf (BVerfG, Beschluss vom 25.06.2014 – 1 BvR 668/10 –, juris Rn. 44). Allerdings nimmt § 111 Abs. 5 Satz 3 NKomVG, nach dem eine Rechtspflicht zur Erhebung von Beiträgen für Verkehrsanlagen und öffentliche Spielplätze sowie wiederkehrenden Beiträgen für Verkehrsanlagen nicht besteht, die Straßenausbaubeiträge (als Beiträge für Verkehrsanlagen) von der Rangfolge des § 111 Abs. 5 Satz 1 NKomVG ausdrücklich aus (so auch Rose in KVR Nds., Stand: Juni 2019, § 111 NKomVG Rn. 6; Ipsen, NKomVG, 2011, § 111 Rn. 19). Ob die Kommune Beiträge für einen Straßenausbau erhebt, steht damit grundsätzlich - wie auch bei öffentlichen Spielplätzen (Rose in KVR Nds., Stand: Juni 2019, § 111 NKomVG Rn. 1) - in ihrem Ermessen (vgl. auch § 6 Abs. 1 Satz 1 NKAG; Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 06.06.2001 – 9 LA 907/01 –, juris Rn. 10, 12 zu § 83 Abs. 2 Satz 2 NGO a.F.; vgl. auch Ipsen, NKomVG, 2011, § 111 Rn. 19).

- 25 Kredite dürfen die Kommunen nach § 111 Abs. 6 NKomVG, der auch für die in der Regelung des § 111 Abs. 5 Satz 3 NKomVG genannten Beiträge gilt, nur aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre. Darüber hinaus dürfen Kredite gemäß § 120 Abs. 1 Satz 1 NKomVG nur für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung aufgenommen werden. Soweit möglich soll für die Investitionsfinanzierung allerdings ein Überschuss der Zahlungen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erzielt werden (Bertram/Hansmann, BeckOK, KommunalR Nds., Stand: 01.07.2020, § 120 NKomVG Rn. 3). Der Gesamtbetrag der im Finanzhaushalt vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen bedarf - anders als die Kreditaufnahme zu Umschuldungszwecken (Grunwald in KVR Nds., Stand: Juni 2019, § 120 NKomVG Rn. 2, 8) - der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde (§ 120 Abs. 2 Satz 1 NKomVG). Darüber hinaus können die Kommunen zur rechtzeitigen Leistung ihrer Auszahlungen Liquiditätskredite bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen, soweit der Kasse keine anderen Mittel zur Verfügung stehen (§ 122 Abs. 1 Satz 1 NKomVG). Liquiditätskredite sind nach § 60 Nr. 34 KomHKVO Kredite zur Überbrückung des verzögerten Eingangs von Deckungsmitteln durch in der Regel kurzfristige Verbindlichkeiten, insbesondere Kontokorrentkredite, soweit keine anderen Mittel zur Verfügung stehen. Sie sollen die Liquidität der Kommunalkasse, der die Abwicklung von Zahlungen der Kommune obliegt (vgl. § 126 NKomVG), sichern (Grunwald in KVR Nds., Stand: Juni 2019, § 122 NKomVG Rn. 1). Übersteigt der Höchstbetrag der Liquiditätskredite ein Sechstel der im Finanzhaushalt veranschlagten Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit, bedarf er nach § 122 Abs. 2 NKomVG der Genehmigung der Kommunalaufsicht. Ein- und Rückzahlungen von Liquiditätskrediten werden im Haushaltsplan nicht veranschlagt (§ 14 Nr. 4 KomHKVO). Liquiditätskredite sind jedoch auf der Passivseite der Bilanz auszuweisen (§ 55 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 Nr. 2.1.3 KomHKVO). Sie sind keine Deckungsmittel des Finanzhaushalts (Grunwald in KVR Nds., Stand: Juni 2019, § 122 NKomVG Rn. 1). Da sie nur in Anspruch genommen werden dürfen, wenn der Kasse keine anderen Mittel zur Verfügung stehen, ist die Kommune verpflichtet, zunächst die anderen Mittel auszuschöpfen (Grunwald in KVR Nds., Stand: Juni 2019, § 122 NKomVG Rn. 1).
- 26 Für die Finanzierung der kommunalen Investitionstätigkeit, die insbesondere auch Auszahlungen für Baumaßnahmen umfasst (§ 3 Nr. 5 lit. b KomHKVO), folgt aus § 17 KomHKVO, dass diese durch Einzahlungen für Investitionstätigkeit (Zuwendungen, Beiträge und ähnliche Entgelte, etc.), Investitionskredite und - soweit vorhanden - Überschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit zu decken sind. Zu den in den Finanzhaushalt (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 2 KomHKVO) aufzunehmenden Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit im Sinne des § 3 Nr. 1 KomHKVO zählen insbesondere Steuern und ähnliche Abgaben (lit. a) sowie öffentlich-rechtliche Entgelte mit Ausnahme von Beiträgen und ähnlichen Entgelten für Investitionstätigkeit (lit. d). Zu den Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit im Sinne des § 3 Nr. 2 KomHKVO gehören unter anderem Zinsen und ähnliche Aufwendungen (lit. d) sowie sonstige haushaltswirksame Auszahlungen (lit. f). Aufgenommen als Einzahlungen für Investitionstätigkeit (§ 3 Nr. 4 KomHKVO) werden etwa Einzahlungen aus Zuwendungen für Investitionstätigkeit (lit. a), aus Beiträgen und ähnlichen Entgelten für Investitionstätigkeit (lit. b). Als Auszahlungen für Investitionstätigkeit (§ 3 Nr. 5 KomHKVO) gelten unter anderem Auszahlungen für Baumaßnahmen (lit. b) und für sonstige Investitionstätigkeit (lit. f). Gemäß § 17 Abs. 1 Nr. 2 KomHKVO dienen die Einzahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit (somit auch Steuern, § 3 Nr. 1 lit. a KomHKVO) insgesamt zur Deckung der Auszahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit sowie für Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Investitionskrediten und zur Rückzahlung innerer Darlehen. Ergibt sich ein Überschuss der Einzahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit, so wird dieser nach § 17 Abs. 2 Satz 1 KomHKVO zur Tilgung von Liquiditätskrediten eingesetzt. Davon ausgenommen ist der dauerhafte

Bestand von Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten, der im Zeitraum der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung oder darüber hinaus erforderlich ist, soweit die Liquiditätskredite mit einer Laufzeit von mehr als einem Jahr aufgenommen wurden (§ 17 Abs. 2 Satz 1 KomHKVO). Verbleibt danach noch immer ein Überschuss, dient dieser zusammen mit den Einzahlungen für Investitionstätigkeit, den Einzahlungen aus der Aufnahme von Krediten und inneren Darlehen zur Deckung der Auszahlungen für Investitionstätigkeit (§ 17 Abs. 3 Satz 1 KomHKVO).

- 27 Daraus folgt für die Finanzierung von Straßenausbaumaßnahmen, dass es einer Kommune gemäß § 111 Abs. 5 Sätze 1 und 3 NKomVG in den Grenzen zulässiger Ermessensausübung grundsätzlich freigestellt ist, ob sie diese durch sonstige Finanzmittel oder Beiträge finanziert oder, sofern die sonstigen Finanzmittel nicht ausreichen, durch Steuern. Auch wenn Straßenausbaubeiträge aufgrund des verfassungsgemäßen § 6 NKAG (Niedersächsisches OVG, Urteil vom 27.03.2017 – 9 LC 180/15 –, juris 1. Leitsatz und Rn. 31 bis 35) für den grundstücksbezogenen Sondervorteil der Eigentümer der angrenzenden Grundstücke erhoben werden (Niedersächsisches OVG, Urteil vom 27.03.2017 – 9 LC 180/15 –, juris 2. Leitsatz und Rn. 40), Steuern dagegen dieser konkrete Bezug völlig fehlt, dürften diese Grenzen in der Regel nicht überschritten sein, wenn eine Kommune auf die Finanzierung durch - häufig mit langwierigen und dementsprechend kostenintensiven Rechtsstreitigkeiten und einem hohen Personalaufwand verbundene sowie die einzelnen Grundstückseigentümer oft erheblich belastende - Straßenausbaubeiträge verzichtet. Verwehrt ist ihr aber nach § 111 Abs. 6 NKomVG eine Finanzierung über Investitionskredite (§ 120 Abs. 1 Satz 1 NKomVG), soweit ihr eine andere Finanzierung möglich ist, was bei einem Straßenausbau durch die Möglichkeit der Erhebung von Beiträgen nach § 6 Abs. 1 Satz 1 NKAG regelmäßig der Fall sein dürfte, und die Kommune (möglicherweise in Ausübung eines Beurteilungsspielraums) nicht geltend machen kann, dass diese etwa im Hinblick auf die oben angesprochenen Gesichtspunkte (auf die die Antragstellerin sich jedoch nicht gestützt hat) wirtschaftlich unzweckmäßig ist (so im Ergebnis auch Driehaus, Kredite statt Entgeltabgaben? Die Aufhebung einer Straßenausbaubeitragsatzung, Publicus, 22.06.2020, S. 2; vgl. auch BayVGH, Urteil vom 09.11.2016 – 6 B 15.2732 –, juris Rn. 43 zu Art. 5 Abs. 1 Satz 3 BayKAG, 62 Abs. 3 BayGO, wonach bei defizitärem Haushalt kein Verzicht auf eine Straßenausbaubeitragsatzung möglich sein soll). Auch dem schriftlichen Bericht zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes und anderer Gesetze (LT-Drs. 18/4901) lässt sich nicht entnehmen, dass es den Kommunen ermöglicht werden sollte, - entgegen § 111 Abs. 6 NKomVG - den Teil des auf die Anlieger umlagefähigen Straßenaufbauaufwandes durch Kreditaufnahmen zu finanzieren. Vielmehr ist dort von einer alternativen Deckung durch „allgemeine Finanzmittel“ (S. 1) und „allgemeine Deckungsmittel“ (S. 3) die Rede. Gegen die Annahme der Antragstellerin, der Gesetzgeber habe eine Kompensation des Wegfalls von Straßenausbaubeiträgen durch eine höhere Aufnahme von Krediten vor Augen gehabt bzw. er habe eine solche ermöglichen wollen, spricht ohnehin der klare Wortlaut des § 111 Abs. 6 NKomVG, der grundsätzlich einen generellen Nachrang der Kreditaufnahme vorsieht und - anders als § 111 Abs. 5 Satz 3 NKomVG für das in § 111 Abs. 5 Satz 1 NKomVG festgelegte Rangverhältnis - Straßenausbaubeiträge hiervon gerade nicht ausnimmt. § 111 Abs. 5 Satz 3 NKomVG und § 111 Abs. 6 NKomVG stehen insoweit auch nicht - wie die Antragstellerin meint - im Widerspruch. Wie oben bereits dargelegt stellt § 111 Abs. 5 Satz 3 NKomVG den Kommunen grundsätzlich frei, ob sie die für einen Straßenausbau erforderlichen Finanzmittel durch Straßenausbaubeiträge (§ 111 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 NKomVG) beschaffen, aus sonstigen Finanzmitteln (§ 111 Abs. 5 Satz 1 Halbsatz 2 NKomVG) oder (nachrangig gegenüber den sonstigen Finanzmitteln) aus Steuern (§ 111 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 NKomVG). § 111 Abs. 5 Satz 3 NKomVG nimmt die Straßenausbaubeiträge von dem Vorrang vor einer Finanzmittelbeschaffung aus Steuern aus, indem dort bestimmt wird, dass eine Pflicht zur Erhebung von Beiträgen für Verkehrsanlagen nicht besteht. Die Nichterhebungspflicht von Straßenausbaubeiträgen (§ 111 Abs. 5 Satz 3 NKomVG) lässt die Vorschrift des nachfolgenden § 111 Abs. 6 NKomVG hingegen unberührt. Der Gesetzgeber hat den Inhalt des § 111 Abs. 5 Satz 3 NKomVG gerade nicht nach § 111 Abs. 6 NKomVG, sondern davor als weiteren Satz in Absatz 5 eingefügt. Auch heißt es in Absatz 6 nur, dass (bei einer Aufnahme von Krediten) eine andere Finanzierung nicht möglich sein darf und nicht, dass eine Kreditaufnahme zulässig ist, wenn die Kommune zu einer anderen Finanzierung nicht verpflichtet ist. Eine andere Finanzierung ist aber auch dann möglich, wenn keine Rechtspflicht zu dieser besteht. Dafür, dass der Gesetzgeber hieran mit der Vorschrift des § 111 Abs. 5 Satz 3 NKomVG etwas ändern wollte, ist nichts ersichtlich. Damit kann eine Kommune letztlich nur dann auf eine Erhebung von Straßenausbaubeiträgen verzichten, wenn sie in der Lage ist, die dadurch bedingten Mindereinnahmen durch andere Mittel und nicht lediglich durch eine höhere Aufnahme von Krediten auszugleichen (so im Ergebnis auch Bertram/Hansmann in BeckOK KommR Nds., Stand: 01.07.2020, § 111 Rn. 8).

- 28 Aus der in § 17 KomHKVO niedergelegten Reihenfolge der Finanzmittelverwendung folgt insoweit konkretisierend, dass die Höhe der für die Finanzierung eines Straßenausbaus erforderlichen Investitionskredite bei einem Verzicht auf die Straßenausbaubeitragsaufnahme ansteigt, sofern die durch den Beitragsverzicht bedingten Mindereinzahlungen (§ 3 Nr. 4 lit. b Alt. 1 KomHKVO) nicht durch andere Einzahlungen für Investitionstätigkeit oder Überschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit bzw. sonstige Finanzmittel (§ 111 Abs. 5 Satz 1 letzter Halbsatz NKomVG) ausgeglichen werden können.

Grundsätzlich nur bei einem solchen möglichen Ausgleich steht § 111 Abs. 6 NKomVG einem - nach § 111 Abs. 5 Satz 3 NKomVG grundsätzlich möglichen - Verzicht auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen durch Aufhebung einer Straßenausbaubeitragssatzung nicht entgegen. Damit kann eine Kommune - wie bereits ausgeführt - letztlich nur dann auf eine Straßenausbaubeitragserhebung verzichten, wenn sie in der Lage ist, die durch den Wegfall von Einzahlungen aus Beiträgen nach § 3 Nr. 4 lit. b KomHKVO bedingten höheren von ihr zu tragenden Investitionskosten aus anderen Einzahlungen und nicht lediglich durch die Aufnahme höherer Kredite zu finanzieren (vgl. Rose in KVR Nds., Stand: Juni 2019, § 111 NKomVG Rn. 8). Soll die Kompensation ohne weitere Maßnahmen oder zusätzliche Finanzmittel alleine über eine Erhöhung der Grundsteuer erreicht werden, spricht daher vieles dafür, zu fordern, dass die Mehreinnahmen aus der Grundsteuererhöhung überhaupt für die Investitionstätigkeit verwendet werden dürfen, was wiederum voraussetzen dürfte, dass ein positiver Saldo der Zahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit erreicht wird (§§ 3 Nr. 3, 17 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 und 3 KomHKVO).

- 29 b) Bei der aktuellen Finanzlage der Antragstellerin ist auch unter Berücksichtigung ihrer Angaben nicht im Ansatz erkennbar, wie sie die aus der beabsichtigten Aufhebung der Straßenausbaubeitragssatzung resultierenden Mindereinnahmen bei künftigen Straßenausbaumaßnahmen auszugleichen plant bzw. kompensieren könnte, ohne - unter Verstoß gegen § 111 Abs. 6 NKomVG - neue bzw. höhere Kredite aufzunehmen.
- 30 Insbesondere lassen sich der pauschalen Beauftragung des Bürgermeisters mit Beschluss des Rates der Antragstellerin vom 21. November 2019, in dem Haushaltsplan 2021 und in den Folgejahren eine Kompensation für den Entfall von Straßenausbaubeiträgen einzuplanen und abzubilden (Bl. 69 VV I), konkrete Finanzierungsmöglichkeiten nicht entnehmen. Dieser Auftrag zeigt vielmehr gerade, dass auch die Antragstellerin konkrete Möglichkeiten eines Ausgleichs der Mindereinnahmen ohne eine höhere Aufnahme von Krediten nicht benennen kann.
- 31 Nichts anderes ergibt sich aus dem Vortrag der Antragstellerin, dass die Entscheidung über die konkrete finanzielle Kompensation zeitlich erst im Zusammenhang mit der Haushaltssatzung getroffen werden müsse und erst dann klärungsbedürftig sei, ob der Haushalt ausgeglichen und die dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde gesichert sei. Denn dies ändert vorliegend nichts daran, dass konkrete finanzielle rechtlich zulässige Kompensationsmöglichkeiten, die eine höhere Aufnahme von Krediten nicht erforderlich machen würden, von ihr weder angeführt worden noch ersichtlich sind. Insbesondere legt die Antragstellerin nicht dar, dass die infolge des künftigen Beitragsverzichts verringerten Einzahlungen für Investitionstätigkeit aus Beiträgen (§ 3 Nr. 4 lit. b KomHKVO) durch andere Einzahlungen für Investitionstätigkeit (§ 3 Nr. 4 KomHKVO) oder Überschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit (§ 3 Nr. 3 KomHKVO) gedeckt werden könnten. Nach § 17 Abs. 3 Satz 1 KomHKVO verbleibt daher lediglich die Möglichkeit, die Mindereinnahmen durch Einzahlungen aus der Aufnahme von Krediten und inneren Darlehen auszugleichen (§ 17 Abs. 3 Satz 1 KomHKVO).
- 32 Dem Entwurf der Haushaltssatzung 2020 der Antragstellerin (Bl. 70 VV I) ist ein Defizit im Ergebnishaushalt von ca. -11 Millionen Euro und im Finanzhaushalt von ca. -10,5 Millionen Euro sowie Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen in Höhe von ca. 22,8 Millionen Euro und die Festsetzung des Höchstbetrages für Liquiditätskredite auf 42 Millionen Euro sowie des Gesamtbetrages der Verpflichtungsermächtigungen auf ca. 100,3 Millionen Euro zu entnehmen. Aus dem weiteren Haushaltsplanentwurf 2020 geht hinsichtlich der Liquiditätskredite eine geplante Erhöhung von 21 Millionen Euro am 1. Januar 2019 auf 27 Millionen Euro zum 1. Januar 2020 hervor (Bl. 72 VV I). Die Festsetzung des Höchstbetrags auf 42 Millionen in der Haushaltssatzung lässt einen weiteren Anstieg der Liquiditätskredite im Laufe des Jahres 2020 erwarten. Von Januar 2019 bis Januar 2020 wird eine Erhöhung des Gesamtschuldenstands um ca. -20 Millionen Euro auf ca. -124 Millionen Euro erwartet. Das Jahresergebnis des Gesamthaushalts wird nach dem Haushaltsplanentwurf 2020 für das Jahr 2020 mit ca. -11 Millionen, für 2021 mit ca. -8,7 Millionen, für 2022 mit ca. -10,6 Millionen und für 2023 mit ca. -8,4 Millionen Euro veranschlagt, bei einem Anstieg der Summe der Fehlbeträge aus den Vorjahren von ca. -33,2 Millionen Euro (2020) auf ca. -63,5 Millionen Euro im Jahr 2023 (Bl. 73 VV I). Danach ist ein Ansatz für eine künftige Verbesserung der Haushaltslage oder für weitere Einnahmen der Antragstellerin, die eine nicht kreditfinanzierte Kompensation des Wegfalls der Straßenausbaubeiträge durch andere Finanzmittel zuließen, nicht erkennbar.
- 33 Auch ist weder hinreichend dargelegt noch sonst ersichtlich, dass die von der Antragstellerin zur Kompensation der Mindereinnahmen aus dem Verzicht auf Straßenausbaubeiträge am 11. März 2020 beschlossene Erhöhung des Hebesatzes für die Grundsteuern A und B um 1,667 % ab dem 1. Januar 2021 dazu führen würde, dass die Kosten für Straßenausbaumaßnahmen nicht durch zusätzliche Kredite finanziert werden müssten.



- 34 aa) Zum einen ist bereits zweifelhaft, ob die konkret vorgesehene Grundsteuererhöhung auch nur rein rechnerisch ausreichen würde, die wegfallenden Straßenausbaubeiträge zu kompensieren. Für das Jahr 2019 wurden bei einem Hebesatz von 600 beispielsweise Grundsteuern in Höhe von ca. 11,27 Millionen Euro veranschlagt (Bl. 54 VV I). Eine Erhöhung um 1,667 % würde daher insoweit lediglich zu einem Mehrertrag von ca. 188.000 Euro (jährlich) führen. Nach den Angaben der Antragsgegnerin in ihrer Klageerwiderung geht die Antragstellerin wohl von Mehreinnahmen aufgrund der Grundsteuereinnahmen in den Jahren 2021 bis 2023 von ca. 204.000 Euro jährlich aus (Bl. 56 d.A.). Inwieweit dieser Betrag, zusammen mit einem Wegfall von Personalkosten für die Erhebung der Straßenausbaubeiträge (vgl. Anl. 61 S. 1, 62 S. 3 VV II), ausreichen soll, den künftigen Wegfall der Einnahmen zu decken, ist nicht hinreichend dargelegt. So hat die Antragstellerin etwa im Jahr 2018 Straßenausbaubeiträge in Höhe von 346.068,27 Euro vereinnahmt, wenn auch im Jahr 2017 lediglich 71.843,73 Euro. Für die Jahre 2021 bis 2026 sind entsprechend der Finanzplanung des Haushaltplans 2020 jährliche Auszahlungen für die investive Erneuerung von Straßen zwischen 2,7 Millionen Euro und ca. 547.000 Euro geplant (Anlage 61 S. 1 und 62 S. 2 VV II, Bl. 56 d.A.). Hierauf würden - nach der Annahme der Antragstellerin um zwei Jahre nach den Investitionen zeitversetzt - Einzahlungen aufgrund erhobener Straßenausbaubeiträge zwischen ca. 1,5 Millionen Euro und 273.000 Euro erfolgen (Anlage 61 S. 1 und 62 S. 2 VV II). Insoweit ist nicht ersichtlich, dass die Grundsteuermehreinnahmen diese Einnahmeausfälle decken könnten.
- 35 Aus der Berechnung der Antragstellerin „Kompensation der Beiträge durch Anhebung der Grundsteuer (Stand: 09.04.2020)“ folgt insoweit nichts anderes. Dieser ist lediglich zu entnehmen, dass die Erhöhung der Grundsteuer dazu führen würde, dass sich bei einem Wegfall der Straßenausbaubeiträge der Ergebnishaushalt im Saldo nicht negativ verändern würde. Dort wird dargestellt, dass sich bei einem Verzicht auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen (hinsichtlich des Ergebnishaushalts) ein Minderertrag bei den Erträgen aus der Auflösung von Sonderposten aufgrund des Wegfalls neuer Beiträge / Sonderposten (vgl. § 44 Abs. 5 Sätze 1 und 4 KomHKVO) und höhere Zinsaufwendungen ergeben würden, weil die wegfallende Beitragssumme kreditfinanziert werden müsse (Anl. 61 S. 1 VV II, 62 S. 3 VV II). Sofern Beiträge zur Finanzierung von abnutzbarem Vermögen (wie etwa auch Straßenausbaumaßnahmen) eingenommen werden, wird in der Bilanz ein Sonderposten ausgewiesen, der entsprechend der Nutzungsdauer aufgelöst wird (Rose in KVR Nds., Stand: Juni 2019, § 111 NKomVG Rn. 6). Die wegfallenden Einnahmen durch den Verzicht auf die Straßenausbaubeiträge hat die Antragstellerin bei ihrer Kompensationsberechnung lediglich als Minderertrag bei der Auflösung von Sonderposten im Ergebnishaushalt (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 KomHKVO) berücksichtigt (vgl. dazu Rose in KVR Nds., Stand: Juni 2019, NKomVG Rn. 6). Dieser Minderertrag (bei der Auflösung der Sonderposten) und der Zinsmehraufwand (höhere Kredite) sollen - nach der Berechnung - durch niedrigere Personalaufwendungen und eine stufenweise Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer ab dem Jahr 2024 auf zunächst 606 Punkte bis zum Jahr 2046 auf 721 Punkte ausgeglichen werden können.
- 36 Abgesehen davon, dass der Rat der Antragstellerin eine solche stufenweise Erhöhung der Grundsteuer nicht beschlossen hat, ergibt sich aus der Berechnung allerdings nicht, dass die Erhöhung der Grundsteuer zu Mehreinnahmen führen würde, die die durch den Verzicht auf Straßenausbaubeiträge bedingten Mindereinnahmen in der Höhe ausgleichen würden, und dass eine zusätzliche Kreditfinanzierung nicht erforderlich wäre. Die im Finanzhaushalt zu berücksichtigenden Ein- und Auszahlungen für Investitionen stellen keine Erträge und Aufwendungen im Ergebnishaushalt dar (Rose in KVR Nds., Stand: Juni 2019, § 110 NKomVG Rn. 15; vgl. auch Rose in KVR Nds., Stand: Juni 2019, § 111 NKomVG Rn. 6), auf den sich jedoch die Berechnung der Antragstellerin bezieht. Bereits in den Erläuterungen zur Berechnung wird ausgeführt, dass „nur die Auswirkungen auf den Ergebnishaushalt und nicht auf den Finanzhaushalt betrachtet werden. Der Ergebnishaushalt beinhaltet die Aufwendungen (u.a. Abschreibungen) und Erträge (u.a. Auflösungserträge aus Sonderposten), während der Finanzhaushalt die Ein- und Auszahlungen (u.a. Einzahlungen von Straßenausbaubeiträgen, Auszahlungen von Investitionen) umfasst“ (Anlage 62 S. 1 VV II). Die veranschlagten Kosten der Tiefbaumaßnahmen für Straßen sowie die Beiträge für Straßen, die für die Berechnung als Ausgangsgrundlage herangezogen wurden, sind dementsprechend, wie in der Berechnung selbst ebenfalls ausgeführt wird (Anl. 61 VV II), Teil des Finanzplans (vgl. auch Rose in KVR Nds., Stand: Juni 2019, § 111 NKomVG Rn. 6). Daher wird letztendlich auch in der Berechnung unter Ziffer 5 davon ausgegangen, dass „sämtliche Investitionen ohne Gegenfinanzierung durch Beiträge nun kreditfinanziert werden müssen“ (Anl. 61, 62 S. 3 VV II). Bereits in der Drucksache Nr. 2019/072/2 von April 2019 wird ausgeführt, dass „bei dem Entfall von Straßenausbaubeiträgen der Finanzierungsaufwand steigt, da die vollständige Investitionssumme zu finanzieren wäre“ (Bl. 44 VV I). Soweit dabei auch eine Drucksache Nr. 2019/082/1 erwähnt wird, in der unter anderem auch eine Übersicht der Investitionskosten enthalten sein soll, findet sich diese nicht in den vorgelegten Unterlagen.
- 37 Selbst wenn sich aus der Berechnung der Antragstellerin ergibt, dass sich der Saldo des Gesamtergebnishaushalts im Ergebnis nicht verändern würde, verbleibt es aber dennoch dabei, dass für die durch den Wegfall der Straßenausbaubeiträge bedingten höheren Kosten für

Straßenausbaumaßnahmen von der Antragstellerin - entgegen § 111 Abs. 6 NKomVG - höhere Investitionskredite aufgenommen werden müssten. Dementsprechend hätte sich auch in einer Bilanz, wenn auch nicht unbedingt verbunden mit einer Änderung des Saldos, die Summe der Verbindlichkeiten für Investitionen (zunächst) erhöht. Ob es - wovon wohl das Verwaltungsgericht ausgegangen ist - bei einer Anhebung der Grundsteuer um einen Betrag, der den wegfallenden Straßenausbaubeiträgen entspricht, im Gesamtsaldo zu keiner Erhöhung der Kredite kommen würde, dürfte zum einen für sich alleine nicht ausschlaggebend sein und hängt zum anderen maßgeblich von der Gesamthaushaltslage der Kommune ab, die wiederum unter Berücksichtigung von § 17 KomHKVO entscheidenden Einfluss auf die mögliche Verwendung der Grundsteuermehreinnahmen hat.

- 38 bb) Zum anderen ist weder von der Antragstellerin dargelegt noch ersichtlich, dass die Mehreinnahmen aus der Erhöhung der Grundsteuer unter Berücksichtigung von § 17 KomHKVO zum Ausgleich der Kosten für Straßenausbaumaßnahmen verwendet werden könnten. Angesichts des Defizits im Finanzhaushalt im Jahr 2020 in Höhe von über -10 Millionen Euro erscheint es ausgeschlossen, dass die Grundsteuererhöhung um 1,667 % - zusammen mit einer Absenkung der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit für Personalzahlungen (§ 3 Nr. 2 lit. a KomHKVO) - zu einer solchen Erhöhung der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (§ 3 Nr. 1 KomHKVO) führen würde, dass ein positiver Saldo der Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (§ 3 Nr. 3 KomHKVO) erwartet werden könnte, der wiederum nach § 17 Abs. 2 und 3 Satz 1 KomHKVO zur Deckung der Auszahlungen für die Investitionstätigkeit in Form von Straßenausbaumaßnahmen herangezogen werden könnte. Weder die Liquidität der Kommune noch die Finanzierung ihrer Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen erscheinen daher - entgegen § 110 Abs. 4 Satz 3 NKomVG - sichergestellt. Dass eine Verbesserung des Ergebnisses des Finanzhaushalts in den kommenden Jahren zu erwarten wäre, wurde von der Antragstellerin nicht dargelegt und liegt auch keineswegs nahe. Insbesondere lassen auch die prognostizierten Ergebnisse des Gesamtergebnishaushalts für die Jahre 2020 bis 2023 von zwischen ca. -8,4 und ca. -11 Millionen und die weitere Erhöhung der Jahresfehlbeträge in diesem Zeitraum von ca. -33,2 Millionen auf -63,5 Millionen Euro nicht auf eine solche Entwicklung schließen. Danach wird vielmehr auch in den kommenden Jahren ein - von § 110 Abs. 4 Satz 1 NKomVG geforderter - ausgeglichener Haushalt nicht erreicht werden und die Verschuldung weiter erheblich ansteigen. Ausreichend liquide Mittel für die laufende Verwaltungstätigkeit werden daher im Finanzhaushalt voraussichtlich auch nicht zur Verfügung stehen (vgl. Bertram/Hansmann, BeckOK KommunalR Nds., Stand: 01.04.2020, § 110 NKomVG Rn. 10d).
- 39 Die Antragstellerin führt zwar zur Erwidern auf die Beschwerdebegündung der Antragsgegnerin aus, dass es sich bei den Liquiditätskrediten um einen dauerhaften Bestand von Verbindlichkeiten im Sinne des § 17 Abs. 2 Satz 2 KomHKVO handele, der im Zeitraum der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung oder darüber hinaus erforderlich sei, soweit die Liquiditätskredite mit einer Laufzeit von mehr als einem Jahr aufgenommen worden seien. Dies ist allerdings nur eine pauschale Behauptung. Ihrem Vortrag ist nicht zu entnehmen, welche Liquiditätskredite in welcher Höhe eine Laufzeit von mehr als einem Jahr haben und inwieweit diese im Zeitraum der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung erforderlich seien. Unabhängig davon folgt aus dem Vorbringen der Antragstellerin zu den Liquiditätskrediten aber auch nicht, dass die von ihr beabsichtigte Erhöhung der Grundsteuer zu Überschüssen führen würde, die nach § 17 Abs. 3 Satz 1 KomHKVO zur Deckung der Auszahlungen für Investitionstätigkeit verwendet werden könnten. Zwar sind insoweit Tilgungsleistungen für bestimmte Liquiditätskredite nach § 17 Abs. 2 Satz 2 KomHKVO vom Vorrang der Bedienung ausgenommen. Dennoch muss sich nach § 17 Abs. 2 Satz 1 KomHKVO erst einmal ein Überschuss aus den Einzahlungen aus laufender Verwaltung ergeben, was sich dem Vortrag der Antragstellerin nicht entnehmen lässt und auch sonst nicht ersichtlich ist. Vielmehr weist etwa die Haushaltssatzung für das Jahr 2020 höhere Auszahlungen aus laufender Verwaltung als Einzahlungen aus laufender Verwaltung aus, mithin ein Defizit von ca. -5,4 Millionen Euro (Bl. 70 VV I). Dabei sind die nach § 17 Abs. 2 Satz 1 KomHKVO zusätzlich noch vorrangig zu berücksichtigenden Auszahlungen für die ordentliche Tilgung von Investitionskrediten und die ordentliche Rückzahlung innerer Darlehen noch gar nicht berücksichtigt. Dass in den Jahren nach 2020 die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit übersteigen würden, ist weder vorgetragen noch ersichtlich. Zwar behauptet die Antragstellerin in ihrer Erwidern auf die Beschwerdebegündung zwar, dass ihre Finanzlage es herbebe, die Straßenausbaumaßnahmen durch allgemeine Deckungsmittel zu finanzieren (Bl. 115 d.A.). Weitere Ausführungen zu diesem pauschalen Vorbringen macht sie allerdings nicht. Hinsichtlich der zusätzlichen Grundsteuereinnahmen geht die Antragstellerin demgegenüber letztlich vielmehr auch selbst davon aus, dass für die Straßensanierung Investitionskredite aufzunehmen wären, die durch die Grundsteuermehreinnahmen (nur dann) getilgt werden könnten, wenn vorhergehend ein Haushaltsausgleich erreicht werden würde bzw. die Aufnahme von Liquiditätskrediten nicht mehr erforderlich wäre (Bl. 119 d.A.). Entgegen der Auffassung der Antragstellerin folgt daraus auch nicht, dass jede Kommune, die einen Liquiditätskredit aufgenommen hat, alle Grundsteuereinnahmen zunächst zur Tilgung dieser Kredite einsetzen müsste (vgl. dazu auch Bertram/Hansmann, BeckOK KommunalR Nds., Stand: 01.04.2020, § 110 NKomVG Rn. 10g). Denn zum

einen sind nach § 17 Abs. 2 Satz 2 KomHKVO - worauf die Antragstellerin selbst ja auch zutreffend hingewiesen hat - bestimmte Tilgungsleistungen auf Liquiditätskredite ausgenommen. Zum anderen können Kommunen - wie bereits ausgeführt - Einnahmen aus einer Erhöhung der Grundsteuer durchaus zur Kompensation der Einnahmeausfälle bei einer Abschaffung der Straßenausbaubeitragsatzung verwenden. Der Senat geht allerdings im vorliegenden Eilverfahren davon aus, dass Voraussetzung hierfür ist, dass diese unter Berücksichtigung der Gesamthaushaltssituation der Kommune auch zu Einnahmen führen kann, die für die Auszahlungen für die Investitionstätigkeit gemäß § 17 Abs. 3 Satz 1 KomHKVO verwendet werden können.

- 40 Entgegen der Auffassung der Antragstellerin und des Verwaltungsgerichts handelt es sich damit bei der Erhöhung der Grundsteuer zum Ausgleich wegfallender Straßenausbaubeiträge auch nicht um einen bloßen „Austausch des Finanzierungsinstruments“. Voraussetzung für eine solche rein rechnerische Betrachtungsweise wäre zunächst, dass die aus der Grundsteuererhöhung resultierenden Mehreinnahmen zur Finanzierung der Straßenausbaubaukosten verwendet werden könnten. Ist das - wie hier - nicht ersichtlich, darf es durch den Wegfall der Straßenausbaubeiträge gemäß § 111 Abs. 6 NKomVG nur dann zu einer Aufnahme weiterer oder höherer Kredite zur Finanzierung der Straßenausbaubaukosten kommen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder (etwa aus den oben genannten Gründen) wirtschaftlich unzumutbar wäre, was nach dem vorliegenden Sachverhalt für den Senat nicht erkennbar ist und von der Antragstellerin auch nicht geltend gemacht wird.
- 41 Damit ist der Antragstellerin derzeit eine Aufhebung der Straßenausbaubeitragsatzung verwehrt.
- 42 Die von der Antragsgegnerin beanstandeten Beschlüsse des Rates der Antragstellerin zur Aufhebung der Straßenausbaubeitragsatzung verstoßen nach alledem gegen § 111 Abs. 6 NKomVG und somit gegen das Gesetz im Sinne des § 173 Abs. 1 Satz 1 NKomVG, weil diese aufgrund der aktuellen Haushaltssituation der Antragstellerin eine höhere Aufnahme von Krediten für die Finanzierung der Straßenausbaumaßnahmen zur Folge hätten.
- 43 3. Die Antragsgegnerin konnte den Verstoß gegen § 111 Abs. 6 NKomVG durch die Beschlüsse des Rates der Antragstellerin - entgegen ihrer Auffassung - auch im Rahmen der Kommunalaufsicht beanstanden.
- 44 Die Aufsichtsbehörden stellen im Rahmen der Kommunalaufsicht sicher, dass die Kommunen die geltenden Gesetze beachten (§ 170 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 NKomVG). Nach § 173 Abs. 1 Satz 1 NKomVG kann die Kommunalaufsichtsbehörde Beschlüsse und andere Maßnahmen einer Kommune beanstanden, wenn sie das Gesetz verletzen. Zu dem Gesetz in diesem Sinne gehören neben Gesetzen im formellen oder materiellen Sinne, wie Rechtsverordnungen, etwa auch ungeschriebene Rechtsquellen (Smollich in KVR Nds., Stand: Juni 2019, § 170 NKomVG Rn. 6).
- 45 Auch wenn sich die Antragsgegnerin bei ihrer Beanstandung der Beschlüsse der Antragstellerin über die Aufhebung der Straßenausbaubeitragsatzungen auf eine Verletzung von Haushaltsrecht beruft, ist es ihr nicht verwehrt, die rechtswidrigen Beschlüsse der Antragstellerin nach § 173 Abs. 1 Satz 2 NKomVG kommunalaufsichtsrechtlich zu beanstanden (vgl. hierzu auch BVerwG, Beschluss vom 29.05.2019 – 10 C 1.18 –, juris Rn. 11, betreffend Anweisung zum Erlass einer Straßenausbaubeitragsatzung, Beschluss vom 16.11.2017 – 10 B 2.17 –, juris, betreffend Beanstandung der Aufhebung einer Straßenausbaubeitragsatzung, und Urteil vom 16.06.2015 – 10 C 13.14 –, juris Rn. 19 ff., betreffend Anweisung zur Erhöhung der Kreisumlage nach bedingter Genehmigung der Haushaltssatzung; BayVG, Urteil vom 09.11.2016 – 6 B 15.2732 –, juris Rn. 31 ff.; a.A. wohl Thiele, NKomVG, 2. Auflage 2017, § 111 Rn. 8). Sie ist nicht - wie die Antragstellerin meint - auf eine Beanstandung der Haushaltssatzung oder eine - ohnehin nur bezüglich bestimmter Teile mögliche - Verweigerung der Genehmigung beschränkt. Hat bereits ein Beschluss einer Kommune den Verstoß gegen eine gesetzliche Regelung zur Folge und hat dies zugleich möglicherweise Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit der Haushaltssatzung, ist die Kommunalaufsicht nicht gehindert, den Beschluss gesondert zu beanstanden. Die Unterbindung des rechtswidrigen Verhaltens der Kommune ist vielmehr ein gebotenes Ziel der staatlichen Kommunalaufsicht (vgl. BVerwG, Urteil vom 27.10.2010 – 8 C 43.09 –, juris Rn. 30, betreffend Aufhebung eines Ratsbeschlusses über die Absenkung der Hebesätze). Würde die Kommunalaufsicht den Beschluss unbeanstandet lassen und erst auf die späteren Auswirkungen in der Haushaltssatzung reagieren, bestünde zudem die Gefahr einer Beeinträchtigung der Entschlusskraft und Verantwortungsfreude der Kommune, die nach § 170 Abs. 1 Satz 3 NKomVG gerade vermieden werden soll. Unabhängig davon sind die hier beanstandeten Ratsbeschlüsse zur Aufhebung der Straßenausbaubeitragsatzung kein Bestandteil der Haushaltssatzung, der konkret beanstandet oder für den die Genehmigung versagt werden könnte, sondern hat lediglich Auswirkungen auf den Haushalt, die dann erst nachträglich geprüft werden könnten.

- 46 Auch steht der kommunalaufsichtlichen Beanstandung nicht ein Beurteilungsspielraum der Antragstellerin entgegen. Zwar kommt den Kommunen bei der Anwendung des Grundsatzes der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 110 Abs. 2 NKomVG) ein nur eingeschränkt überprüfbarer Beurteilungsspielraum zu (Senatsbeschluss vom 30.04.2010 – 10 ME 186/09 –, juris Rn. 23 f.; Dietlein/Mehde in BeckOK KommunalR Nds., Stand: 01.07.2020, § 173 NKomVG Rn. 13; Smollich in KVR Nds., Stand: Juni 2019, § 173 NKomVG Rn. 5 m.w.N.). Der staatlichen Rechtsaufsicht über Gemeinden, als verfassungsrechtlich gebotenes Korrelat der kommunalen Selbstverwaltung, ist es insoweit verwehrt, im Wege einer Einmischungsaufsicht in kommunale Entscheidungsspielräume einzudringen und der Gemeinde bestimmte Maßnahmen innerhalb eines bestehenden Gestaltungsspielraums alternativlos vorzuschreiben (BVerwG, Beschluss vom 29.05.2019 – 10 C 1.18 –, juris Rn. 17, und Urteil vom 16.06.2015 – 10 C 13.14 –, juris Rn. 18, 34). So liegt etwa bei kommunalaufsichtlichen Maßnahmen zum Erreichen eines Haushaltsausgleichs - soweit unterschiedliche Konsolidierungsmaßnahmen in Betracht kommen - der Weg zur Zielerreichung in der Gestaltungsfreiheit der Kommune (BVerwG, Urteil vom 16.06.2015 – 10 C 13.14 –, juris Rn. 21). Maßnahmen zum Haushaltsausgleich zu ergreifen, ist einnahmen- wie ausgabenseitig Aufgabe der Entscheidungsgremien des kommunalen Aufgabenträgers (BVerwG, Urteil vom 16.06.2015 – 10 C 13.14 –, juris Rn. 34, und Beschluss vom 27.10.2010 – 8 C 43.09 –, juris Rn. 24). Auf der Ausgabenseite ist die Aufsichtsbehörde daher grundsätzlich darauf beschränkt, eine Reduzierung der Mittel für freiwillige Leistungen insgesamt anzumahnen, ohne konkrete Mittel oder einzelne Ansätze vorzuschreiben; Entsprechendes muss für die Einnahmenseite gelten (BVerwG, Urteil vom 16.06.2015 – 10 C 13.14 –, juris Rn. 34, und Beschluss vom 27.10.2010 – 8 C 43.09 –, juris Rn. 25). Erfüllt die Kommune ihre Pflichten nicht, ist die Aufsichtsbehörde jedoch bei sachgerechter Ausübung ihres Entschließungs- und Auswahlermessens zur Beanstandung und Aufhebung einer pflichtwidrigen Maßnahme befugt (BVerwG, Urteil vom 16.06.2015 – 10 C 13.14 –, juris Rn. 35, und Beschluss vom 27.10.2010 – 8 C 43.09 –, juris Rn. 26). Besteht zudem keine Auswahl alternativ zu ergreifender verschiedener Maßnahmen, darf die Kommunalaufsichtsbehörde, unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, auch weitergehend in die Selbstverwaltung der Kommune eingreifen und ihr aufgeben, in welcher Weise sie einen gesetzeskonformen Zustand herzustellen hat (BVerwG, Urteil vom 16.06.2015 – 10 C 13.14 –, juris Rn. 35).
- 47 Nach diesen Maßstäben ist nicht zu beanstanden, dass die Antragsgegnerin mit der angegriffenen kommunalaufsichtlichen Verfügung die Aufhebung der Straßenausbaubeitragssatzung durch die Antragstellerin untersagt hat. Auch sind Ermessenfehler nicht ersichtlich.
- 48 Vorliegend geht es bereits nicht (maßgeblich) um den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit oder um einen herbeizuführenden Haushaltsausgleich, sondern um einen Verstoß gegen § 111 Abs. 6 NKomVG durch eine konkrete Maßnahme der Antragstellerin (Aufhebung der Straßenausbaubeitragssatzung), ohne dass sie geltend gemacht hätte, dass eine andere Finanzierung wirtschaftlich unzumutbar wäre, wofür ihr möglicherweise ein Beurteilungsspielraum einzuräumen wäre. Zwar hat die aufsichtliche Maßnahme der Antragsgegnerin auch zum Ziel, das bestehende und künftig weiter zu erwartende Haushaltsdefizit der Antragstellerin nicht weiter zu erhöhen (vgl. § 110 Abs. 4 Satz 1 NKomVG) sowie die Finanzierung von Investitionen sicherzustellen (vgl. § 110 Abs. 4 Satz 3 NKomVG). In Hinblick auf § 111 Abs. 6 NKomVG geht es jedoch um die Unzulässigkeit einer konkreten Finanzierung (hier von Straßenausbaumaßnahmen) durch weitere bzw. höhere Kreditaufnahmen, welche die beanstandeten Beschlüsse zur Folge hätten. Alternative finanzielle Handlungsmöglichkeiten der Antragstellerin, welche die Notwendigkeit der Beschaffung von Finanzmitteln über weitere Kreditaufnahmen entfallen lassen würden, hat sie weder dargelegt noch sind solche sonst ersichtlich. Insbesondere kann die von ihr beabsichtigte Erhöhung der Grundsteuer aufgrund ihrer derzeitigen Gesamthaushaltssituation - wie bereits dargestellt - nicht zu einem solchen Erfolg führen. Bestehen keine Handlungsspielräume einer Gemeinde, so unterliegt die Kommunalaufsichtsbehörde von vornherein nicht dem Verbot eines alternativlosen Vorschreibens bestimmter Maßnahmen (BVerwG, Beschluss vom 29.05.2019 – 10 C 1.18 –, juris Rn. 18). Dies gilt gleichsam für die alternativlose Vorgabe, eine bestimmte Maßnahme zu unterlassen. Eine andere Möglichkeit der Antragstellerin zur Finanzierung des Straßenausbaus (in Höhe der Anliegeranteile) ohne Verstoß gegen § 111 Abs. 6 NKomVG als über Straßenausbaubeiträge ist aufgrund ihrer aktuellen Haushaltssituation momentan nicht ersichtlich und auch nicht von ihr dargelegt. Befindet sich - wie vorliegend - eine Gemeinde in einer anhaltenden erheblichen defizitären Haushaltssituation und legt sie nicht dar und ist auch nicht abzusehen, wie der durch die von ihr beabsichtigte Aufhebung einer Straßenausbaubeitragssatzung bewirkte Einnahmeverlust - ohne Aufnahme höherer Kredite hierzu - hinreichend verlässlich ausgeglichen werden soll, begegnet eine kommunalaufsichtliche Beanstandung keinen Bedenken (vgl. BVerwG, Beschluss vom 27.10.2010 – 8 C 43.09 –, juris Rn. 27).
- 49 Der Beanstandung steht auch die kommunale Finanzhoheit als Ausprägung der verfassungsrechtlich garantierten gemeindlichen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 Sätze 1 und 3 GG (vgl. dazu BVerfG, Beschluss vom 27.01.2010 – 2 BvR 2185/04 –, juris Rn. 65 ff.) nicht entgegen. Denn diese ist nur „im


Rahmen der Gesetze“ gewährleistet. Der Gesetzgeber ist daher befugt, sie inhaltlich auszuformen und zu begrenzen, wobei er den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren hat und nicht in den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung eingreifen darf (BVerwG, Beschluss vom 24.02.2020 – 9 BN 9.18 –, juris Rn. 11 m.w.N., und Beschluss vom 16.11.2017 – 10 B 2.17 –, juris Rn. 6). Der Kernbereich ist verletzt, wenn die kommunale Gestaltungsfreiheit beseitigt wird oder kein hinreichender Spielraum für ihre Ausübung mehr übrig bleibt (BVerwG, Beschluss vom 29.05.2019 – 10 C 1.18 –, juris Rn. 13, und Beschluss vom 27.10.2020 – 8 C 43.09 –, juris Rn. 20). Hingegen verstößt etwa eine gesetzliche Verpflichtung, einen ausgeglichenen Haushalt herbeizuführen oder jedenfalls ein Defizit zu mindern nicht gegen Art. 28 Abs. 2 GG, weil sie den Gestaltungsspielraum des Trägers der kommunalen Selbstverwaltung nicht beseitigt, sondern sichert (BVerwG, Beschluss vom 29.05.2019 – 10 C 1.18 –, juris Rn. 13, und Urteil vom 16.06.2015 – 10 C 13.14 –, juris Rn. 21). Sie schränkt zwar den gegenwärtigen Entscheidungsspielraum der Kommune ein, kommt jedoch dem langfristigen Erhalt ihrer Handlungsmöglichkeiten zugute und dient damit gerade der Gewährleistung der in Art. 28 Abs. 2 GG geschützten Autonomie (BVerwG, Urteil vom 16.06.2015 – 10 C 13.14 –, juris Rn. 21). Darüber hinaus ist der Gesetzgeber grundsätzlich etwa auch befugt, eine Beitragserhebungspflicht der Gemeinden anzuordnen (BVerwG, Beschluss vom 24.02.2020 – 9 BN 9.18 –, juris Rn. 11, betreffend Anschlussbeiträge, und Beschlüsse vom 29.05.2019 – 10 C 1.18 –, juris Rn. 14, sowie vom 16.11.2017 – 10 B 2.17 –, juris Rn. 6, betreffend jeweils Straßenausbaubeiträge). Ein Verstoß gegen Art. 28 Abs. 2 GG liegt insoweit auch dann nicht vor, wenn sich die Verpflichtung zur Beitragserhebung (erst) aus einer Zusammenschau kommunaler haushaltsrechtlicher und abgabenrechtlicher Regelungen ergibt (BVerwG, Beschluss vom 29.05.2019 – 10 C 1.18 –, juris Rn. 15). Auch eine weitergehende Verpflichtung, bei der Erhebung von Anschlussbeiträgen diese kostendeckend auszugestalten, gefährdet nicht die kommunale Finanzhoheit, sondern sichert sie (BVerwG, Beschluss vom 24.02.2020 – 9 BN 9.18 –, juris Rn. 13). Denn eine solche Verpflichtung korrespondiert mit der gesetzlichen Verpflichtung von Gemeinden, einen ausgeglichenen Haushalt herbeizuführen, die den Gestaltungsspielraum des Trägers der kommunalen Selbstverwaltung - wie bereits ausgeführt - in der Zukunft sichert.

- 50 Unter Berücksichtigung dieses Maßstabs wahrt auch die mit der Beanstandung durch die Antragsgegnerin verbundene Beschränkung des Rechts der Antragstellerin, von einer Beitragserhebung für Verkehrsanlagen abzusehen (vgl. § 111 Abs. 5 Satz 3 NKomVG), den Kernbereich des in Art. 28 Abs. 2 GG gewährleisteten gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts und der kommunalen Finanzhoheit. Denn sie belässt der Antragstellerin weiterhin die Entscheidung darüber, wie der mit der Aufhebung der Straßenausbaubeitragssatzung verbundene Einnahmeverlust ausgeglichen werden kann (vgl. dazu BVerwG, Beschluss vom 27.10.2010 – 8 C 43.09 –, juris Rn. 28) und damit letztlich auch, ob die Straßenausbaubeitragssatzung - sofern haushaltsrechtlich möglich - aufgehoben wird. Die Antragsgegnerin macht der Antragstellerin insoweit keine konkreten Vorgaben dazu, welche Ausgaben zu verringern bzw. welche Einnahmen zu erhöhen sind (vgl. BVerwG, Beschluss vom 27.10.2010 – 8 C 43.09 –, juris Rn. 28). Sie beanstandet alleine, dass die Aufhebung der Straßenausbaubeitragssatzung in einer anhaltenden kritischen Finanzlage der Antragstellerin vorgenommen wurde, ohne dass eine konkrete Kompensation der Einnahmeausfälle vorgesehen oder möglich wäre. Damit hat die Antragsgegnerin der Antragstellerin auch nicht grundsätzlich ihr durch § 111 Abs. 5 Satz 3 NKomVG vorgesehenes Recht abgesprochen, auf Straßenausbaubeiträge zu verzichten. Die kommunalaufsichtliche Vorgabe des Unterlassens der Aufhebung der Straßenausbaubeitragssatzung ist vielmehr zeitlich beschränkt auf die aktuelle Haushaltssituation bzw. bis zu einer Darlegung hinreichend verlässlicher Möglichkeiten zur Kompensation der Einnahmeausfälle. Damit hat die Antragsgegnerin zugleich gezeigt, dass sie das grundsätzliche Recht der Antragstellerin, von einer Beitragserhebung für Straßenausbaumaßnahmen abzusehen, und ihren Gestaltungsspielraum bei der Kompensation der Einnahmeausfälle anerkennt und respektiert. Die Antragsgegnerin hat mit ihrem Vorbringen zudem mehrfach betont, dass es für die haushaltsrechtliche Möglichkeit der Abschaffung von Straßenausbaubeiträgen auf eine Gesamtbetrachtung der Umstände des Einzelfalls ankomme und ihre Entscheidung hier vor dem Hintergrund der sehr kritischen Finanzlage der Antragstellerin zu sehen und nicht zu verallgemeinern sei.
- 51 Nach alledem ist die Beanstandung der Antragsgegnerin auch nicht unverhältnismäßig (vgl. dazu auch BVerwG, Urteil vom 27.10.2010 – 8 C 43.09 –, juris Rn. 29 ff.). Sie ist darauf gerichtet und geeignet, weitere Kreditaufnahmen der Antragstellerin, die aufgrund ihrer derzeitigen Haushaltslage eine Verletzung von § 111 Abs. 6 NKomVG zur Folge hätten, zu verhindern. Konkrete alternative Maßnahmen, wie etwa Anweisungen zur Erhöhung bestimmter Einnahmen oder zur Einsparung bei bestimmten Ausgaben, die gleich geeignet wären und weniger intensiv in die Finanzhoheit der Antragstellerin eingriffen, sind nicht ersichtlich.
- 52 4. Auch die Anordnung des Sofortvollzugs durch die Antragsgegnerin (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO) begegnet, insbesondere auch hinsichtlich des Begründungserfordernisses gemäß § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO, keinen durchgreifenden Bedenken. Nach dem Finanzplan der Antragstellerin sind bereits für das Jahr 2021 Ausgaben für Straßenausbaumaßnahmen in Höhe von 2.764.000 Euro vorgesehen, die im Falle

der aufschiebenden Wirkung der Klage in Höhe der Anliegeranteile zusätzlich über Kredite finanziert werden müssten.

- 53 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, die Streitwertfestsetzung auf §§ 47 Abs. 1 Satz 1, 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 1 GKG und entspricht Nrn. 1.5, 22.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (NordÖR 2014, 11).
- 54 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, §§ 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

---

 Diesen Link können Sie kopieren und verwenden, wenn Sie **genau dieses Dokument** verlinken möchten:  
[http://www.rechtsprechung.niedersachsen.juris.de/jportal/?  
quelle=jlink&docid=MWRE200002852&psml=bsndprod.psml&max=true](http://www.rechtsprechung.niedersachsen.juris.de/jportal/?quelle=jlink&docid=MWRE200002852&psml=bsndprod.psml&max=true)

[zur Trefferliste](#)