



# VERWALTUNGSGERICHT MAINZ

## URTEIL

### IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verwaltungsrechtsstreit

- Kläger -

Prozessbevollmächtigter:

g e g e n

- Beklagte -

w e g e n    Kommunalrechts

hat die 3. Kammer des Verwaltungsgerichts Mainz aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 24. Februar 2021, an der teilgenommen haben

Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht Lang  
Richter am Verwaltungsgericht Ermlich  
Richterin Dr. Heinemeyer  
ehrenamtliche Richterin Abteilungsleiterin Götz  
ehrenamtlicher Richter Verkehrsfachwirt Giel

für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar.

### **T a t b e s t a n d**

Der Kläger, der Ortsbeirat des Stadtteils M.-L., begehrt im Kern die Feststellung, dass Maßnahmen im Zusammenhang mit einer Änderung der Wasserversorgung des Stadtteils aufgrund einer Eingemeindungsvereinbarung seiner Zustimmung bedürfen.

Der Stadtteil M.-L. war bis zum 7. Juni 1969 eine eigenständige Gemeinde. Er trat 1904 dem als Zweckverband gegründeten W. B. bei, der in seinem Gebiet die Wasserversorgung übernahm. Der Zweckverband besteht bis heute fort. Er ist in Bezug auf die Wasserversorgung Konzessionsinhaber und hat mit der Führung seiner Geschäfte die W. R.-P. GmbH (XXX) beauftragt.

Mit Wirkung zum 7. Juni 1969 wurde die Gemeinde L. aufgelöst und in das Gebiet der beklagten Stadt M. eingegliedert. In diesem Zusammenhang schlossen die Gemeinde L. und die Beklagte am 2. Juni 1969 einen Auseinandersetzungsvertrag, der u.a. folgende Regelungen enthält:

## **§ 1**

### **Rechtsnachfolge**

(1) ...

(2) Mit dem Tag der Eingliederung tritt die Stadt kraft Gesetzes in die Rechte der Gemeinde ein und übernimmt zugleich alle ihre Pflichten.

...

## **§ 3**

### **Ortsbezirk, Verwaltungsgrenzen, Vorortverwaltung, Standesamt**

(1) Für das Gebiet der Gemeinde wird nach den näheren Vorschriften der §§ 57 GO und der Hauptsatzung der Stadt ein Ortsbezirk mit einem Ortsbeirat und einem Ortsvorsteher gebildet.

...

## **§ 14**

### **Friedhofs- und Bestattungswesen**

Der Friedhof der Gemeinde wird beibehalten und weiter genutzt. Eine Änderung dieser Festlegung kann nur im Benehmen mit dem Ortsbeirat erfolgen.

...

## **§ 16**

### **Straßenreinigung**

Die derzeitige Regelung der Gemeinde über die Straßenreinigung wird beibehalten, es sei denn, daß vom Ortsbeirat eine Änderung der Verhältnisse gewünscht wird oder daß der Ortsbeirat zu Änderungswünschen der Stadt seine Zustimmung gibt.

...

## § 20

### **Energie- und Wasserversorgung**

(1) Die Stadt wird stets bemüht sein, daß die Gemeinde ausreichend mit Strom und Gas versorgt wird.

(2) Durch Rechtsnachfolge wird die Stadt Mitglied im W. B.; sie wird sich dafür einsetzen, daß für die Gemeinde immer eine ausreichende Wasserversorgung gewährleistet ist.

...

## § 22

### **Abweichung in Vertragsvereinbarungen**

Auf Wunsch des Ortsbeirats kann die Stadt, wenn sich dies als zweckmäßig herausstellen sollte, die Verhältnisse der Gemeinde abweichend von diesem Vertrag ordnen.

...

Nach der Eingliederung der Gemeinde L. in das Gebiet der Beklagten trat diese in den W. B. ein.

Da die Beklagte und die XXX in der Folgezeit kein Einvernehmen über den Abschluss eines Konzessionsvertrags erzielen konnte, schlossen sie am 21./28. Dezember 2007 eine Vereinbarung über die Zahlung einer Konzessionsabgabe, die bis einschließlich 2016 verlängert wurde.

Im Herbst 2016 leitete die Beklagte ein sogenanntes Interessenbekundungsverfahren ein u.a. mit dem Ziel, für die Zeit nach 2016 einen Konzessionsvertrag über die Wasserversorgung u.a. in M.-L. abzuschließen und die Konzessionsrechte für die Wasserversorgung nach öffentlicher Ausschreibung neu zu vergeben. Dies war Gegenstand zivilrechtlicher Auseinandersetzungen zwischen der XXX und der Beklagten.

Der Kläger begehrt für seinen Ortsbezirk die Gewährleistung der Wasserversorgung durch die XXX auch für die Zukunft. In seiner Sitzung vom 18. November 2016

fasste er einstimmig einen an die Beklagte gerichteten Beschluss des Inhalts, auch künftig die Wasserversorgung des Ortsbezirks durch die XXX sicherzustellen und alle Bemühungen zu beenden, die Wasserversorgung der Stadtwerke M. AG zu übertragen. In der Folgezeit verfolgte der Kläger sein diesbezügliches Begehren weiter. Die Beklagte trat dem Begehren des Klägers entgegen.

Am 12. März 2020 hat der Kläger Klage erhoben. Er trägt vor, die zulässige Klage sei begründet, denn aus den § 20 und § 22 des Auseinandersetzungsvertrags ergebe sich ein Zustimmungsvorbehalt des Klägers. Aus der Entstehungsgeschichte des Auseinandersetzungsvertrags sowie der Systematik der beiden Vorschriften ergebe sich, dass der Inhalt des § 20 Abs. 2 des Auseinandersetzungsvertrags statisch sei mit der Folge, dass die Beklagte nur mit Zustimmung des Klägers Änderungen bei der Wasserversorgung herbeiführen könne. Dies sei Kerngedanke beim Abschluss des Auseinandersetzungsvertrags gewesen. Seitens der Gemeinde L. sei seinerzeit ein besonderes Augenmerk auf die Gewährleistung der Wasserversorgung durch den W. B. gerichtet worden, nicht zuletzt deshalb, weil der Wasserpreis deutlich niedriger sei als im übrigen Stadtgebiet. Entsprechende Änderungen sollten deshalb von einer Zustimmung des Klägers abhängen. Dies könnten ehemalige Gemeinderäte bzw. Mitarbeiter der untergegangenen Gemeinde L. bestätigen. Zudem führten auch Sinn und Zweck der Regelungen zur Annahme eines Zustimmungsvorbehalts. Insoweit sei zu berücksichtigen, dass nach den Regelungen des rheinland-pfälzischen Kommunalrechts die Eingliederung einer selbständigen Gemeinde in eine andere Gemeinde zu einem erheblichen Rechtsverlust führe, der insbesondere zu einem Wegfall der Entscheidungsbefugnis des örtlichen Vertretungsgremiums führe. Die Beklagte sei daher verpflichtet, zu allen Änderungen, die die Wasserversorgung im Ortsteil M.-L. betreffen, die Zustimmung des Klägers einzuholen. Ferner habe er für das vorliegende Klageverfahren einen Anspruch auf Erstattung seiner außergerichtlichen Kosten in einer Höhe, die über die gesetzliche Vergütung nach dem Rechtsanwaltsvergütungsgesetz hinausgehe. Er habe trotz intensiver Bemühungen keinen Rechtsanwalt gefunden, der auf der Grundlage der gesetzlichen Gebühren für ihn tätig habe werden wollen. Er verfüge über kein eigenes Vermögen und sei haushaltstechnisch im Haushaltsplan der Beklagten verortet, ohne dass ihm dort eigene Mittel zugewiesen seien.

Der Kläger beantragt,

festzustellen, dass die Beklagte verpflichtet ist, zu Maßnahmen, die im Zusammenhang mit einer Änderung der im Zeitpunkt des Auseinandersetzungsvertrages vom 2. Juni 1969 bestehenden Gegebenheiten der Wasserversorgung im Ortsbezirk M.-L. stehen, seine – des Klägers – Zustimmung einzuholen,

festzustellen, dass die Beklagte verpflichtet ist, dem Kläger die auf Grund dieses Verfahrens entstandenen Kosten in voller Höhe zu erstatten.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie trägt vor, bei dem Auseinandersetzungsvertrag handele es sich um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag, der den allgemeinen Auslegungsregeln unterliege. Danach ergebe sich aus den vom Kläger genannten Vorschriften gerade kein Zustimmungserfordernis. Insbesondere ergebe sich aus § 20 des Auseinandersetzungsvertrags nicht, dass die Beklagte für alle Zeiten Mitglied des W. B. bleiben müsse bzw. die Wasserversorgung nur durch die Mitgliedschaft in diesem Verband zu gewährleisten sei. Im Übrigen könne sie die Auflösung dieses Verbandes auch nicht verhindern, da die Auflösung nur einer Zweidrittelmehrheit der Mitglieder sowie der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde bedürfe. Der Auseinandersetzungsvertrag enthalte eine Vielzahl von Regelungen, die das Benehmen oder gar die Zustimmung des Klägers vorsähen; dies spreche dagegen, dass § 20 des Auseinandersetzungsvertrags einem Zustimmungsvorbehalt unterliege, da diese Vorschrift eine entsprechende Formulierung gerade nicht enthalte. Zudem sei Sinn und Zweck eines Eingemeindungsvertrags die Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse im gesamten Gemeindegebiet, weshalb sie nach ihrem Wesen auf eine Übergangszeit beschränkt seien. Einseitige Vorstellungen der Gemeinde L. im Rahmen der Vertragsverhandlungen könnten den im Vertrag zum Ausdruck kommenden Willen der Vertragsparteien auch nicht ersetzen. Bestehe mithin kein Zustimmungsvorbehalt zugunsten des Klägers, sei auch der Abschluss der Vereinbarungen mit der XXX nicht zu beanstanden, auf die sich im Übrigen § 20 Abs. 2 des Auseinandersetzungsvertrags nicht beziehe. Auch aus § 22 des Eingemeindungsvertrags ergebe

sich nichts Anderes, denn in dieser Vorschrift werde dem Kläger lediglich ein Initiativrecht eingeräumt. Aus den Regelungen der Gemeindeordnung ergebe sich lediglich ein Anhörungsrecht des Klägers, nicht hingegen ein Zustimmungsvorbehalt. Im Übrigen scheitere der Anspruch des Klägers auch deshalb, weil sich die zum Zeitpunkt des Abschlusses des Auseinandersetzungsvertrags bestehenden Gegebenheiten zwischenzeitlich geändert hätten. Dass der Kläger keinen Anspruch auf Erstattung außergerichtlicher Kosten aufgrund einer Honorarvereinbarung habe, sei bereits Gegenstand des gerichtlichen Verfahrens 3 K 1074/18.MZ gewesen, in dem der Kläger nach entsprechendem Hinweis des Gerichts seine Klage zurückgenommen habe.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakte Bezug genommen. Die Gerichtsakten 3 K 13090/17.MZ und 3 K 1074/18.MZ liegen der Kammer vor und waren Gegenstand der mündlichen Verhandlung.

### **E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e**

Die Klage ist zulässig (I), aber unbegründet (II).

I) Der Kläger begehrt mit der vorliegenden Klage die Feststellung, dass die Beklagte zum einen verpflichtet ist, zu Maßnahmen, die im Zusammenhang mit einer Änderung der im Zeitpunkt des Auseinandersetzungsvertrags vom 2. Juni 1969 bestehenden Gegebenheiten der Wasserversorgung im Ortsbezirk M.-L. stehen, seine – des Klägers – Zustimmung einzuholen, und zum anderen die Feststellung, dass die Beklagte verpflichtet ist, ihm die aufgrund dieses Verfahrens entstandenen Kosten in voller Höhe zu erstatten. Die Beteiligten streiten damit – auch hinsichtlich der Frage der Kostenerstattung – um Rechte und Pflichten, die sich in erster Linie aus den Regelungen des zwischen der Beklagten und der vormals selbständigen Gemeinde L. geschlossenen Auseinandersetzungsvertrags vom 2. Juni 1969 ergeben. Statthafte Klageart hierfür ist die Feststellungsklage (1). Der Kläger ist einem solchen Verfahren auch beteiligten- und prozessfähig (2). Schließlich liegen auch das erforderliche Feststellungsinteresse (3) sowie die notwendige Klagebefugnis (4) vor.

1) Statthafte Klageart ist vorliegend die Feststellungsklage gemäß § 43 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO –, denn die Beteiligten streiten um Rechte und Pflichten, die sich in erster Linie aus dem Auseinandersetzungsvertrag vom 2. Juni 1969 (ggfls. ergänzend aus den Regelungen der Gemeindeordnung) ergeben und zugleich das für die Statthaftigkeit der Feststellungsklage erforderliche Rechtsverhältnis begründen. Gegenstand dieses Rechtsverhältnisses ist das vom Kläger aus §§ 20 und 22 des Auseinandersetzungsvertrags abgeleitete und von der Beklagten bestrittene Zustimmungserfordernis des Ortsbeirats M.-L. in Bezug auf Veränderungen bei der Wasserversorgung im Ortsbezirk M.-L.. Damit besteht zugleich auch ein Rechtsverhältnis für die des Weiteren zwischen den Beteiligten umstrittene Frage des Umfangs einer Erstattung von Verfahrenskosten, denen ein Rechtsstreit um die Reichweite kommunalrechtlicher Beteiligungsrechte des Klägers zugrunde liegt. Der Ortsbeirat ist letztlich Vertreter der untergegangenen selbständigen Gemeinde.

2) Der klagende Ortsbeirat ist im Hinblick auf die streitigen Rechtsfragen gemäß § 61 Nr. 2 VwGO beteiligtenfähig (vgl. OVG RP, Urteil vom 9. November 1999 – 7 C 10881/99 – NVwZ-RR 2000, 375 = juris Rn. 32); seine Prozessfähigkeit ergibt sich aus § 62 Abs. 3 VwGO.

3) Der Kläger hat auch ein berechtigtes Interesse im Sinne von § 43 Abs. 1 VwGO an der begehrten Feststellung. Ein solches Interesse kann sich aus jeder nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen anzuerkennenden schutzwürdigen Position insbesondere rechtlicher Art ergeben. Es besteht dann, wenn die Klage auf die Beseitigung einer Rechtsunsicherheit abzielt, die darin besteht, dass der Kläger seine Rechtsstellung gefährdet sieht, weil die ihm nach seiner Ansicht zustehenden kommunalrechtlichen Rechte bestritten werden. Ist dies der Fall, folgt hieraus zugleich die das Feststellungsinteresse begründende Wiederholungsgefahr (vgl. OVG RP, Urteil vom 28. Oktober 2011 – 2 A 10685/11 –, AS 40, 264 = juris Rn. 32; Gabler/Höhlein u.a., Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, Juli 2019, § 28 GemO Anm. 4.2.5). Hiervon ausgehend liegt ein berechtigtes Feststellungsinteresse des Klägers unter dem Gesichtspunkt der Wiederholungsgefahr darin begründet, dass die streitgegenständliche Rechtsfrage aufgrund der seitens der Beklagten vertretenen Ansicht, aus §§ 20 und 22 des Auseinandersetzungsvertrags



ergebe sich kein Zustimmungserfordernis des Klägers in Bezug auf die Wasserversorgung in M.-L., bei Änderungen in Bezug auf die Wasserversorgung jederzeit wieder aufgeworfen werden kann. Dass die Gefahr nicht lediglich abstrakt besteht, zeigt der Umstand, dass die Beklagte in der jüngeren Vergangenheit Änderungsbestrebungen unternommen hat, die Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen zwischen der Beklagten und der XXX gewesen sind.

4) Schließlich steht dem Kläger auch die bei der gebotenen analogen Anwendung des § 42 Abs. 2 VwGO für die Feststellungsklage notwendige Klagebefugnis (vgl. BVerwG, Beschluss vom 30. Juli 1990 – 7 B 71/90 –, BayVBl 1990, 728 = juris Rn. 4 m.W.N.) zu, denn es besteht zumindest die Möglichkeit, dass der Kläger durch das von der Beklagten bestrittene Zustimmungserfordernis des Ortsbeirats M.-L. in Bezug auf Änderungen bei der Wasserversorgung des Ortsbezirks in seinen durch den Auseinandersetzungsvertrag geregelten Mitwirkungsrechten verletzt wird.

II) Die Klage hat in der Sache jedoch keinen Erfolg. Der Kläger kann weder die Feststellung begehren, dass die Beklagte verpflichtet ist, zu Maßnahmen, die im Zusammenhang mit einer Änderung der im Zeitpunkt des Auseinandersetzungsvertrags vom 2. Juni 1969 bestehenden Gegebenheiten der Wasserversorgung im Ortsbezirk M.-L. stehen, seine – des Klägers – Zustimmung einzuholen (1). Er kann ferner auch keinen Anspruch auf Feststellung, dass die Beklagte verpflichtet ist, ihm die aufgrund dieses Verfahrens entstandenen Kosten in voller Höhe zu erstatten (2).

1) Soweit der Kläger der Auffassung ist, aus § 20 Abs. 2 i.V.m. § 22 des Auseinandersetzungsvertrags ergebe sich, dass die Beklagte Änderungen bei der Wasserversorgung nur vornehmen dürfe, wenn zuvor der Kläger hierzu seine Zustimmung erteilt habe, kann er eine diesbezügliche Feststellung nicht beanspruchen. Aus dem Auseinandersetzungsvertrag ergibt sich ein solches Zustimmungserfordernis des Ortsbeirats nicht, auch nicht aus sonstigen Vorschriften.

Bei einem Eingemeindungs- oder Auseinandersetzungsvertrag handelt es sich um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag in Gestalt eines koordinationsrechtlichen Vertrags, auf den die Vorschriften des § 1 Abs. 1 Landesverwaltungsverfahrensgesetz

– LVwVfG –, §§ 54 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG – anwendbar sind (vgl. VG Freiburg, Urteil vom 29. Januar 2014 – 4 K 2887/12 –, juris Rn. 39). Für die Auslegung der in ihm enthaltenen Regelungen gelten – soweit sich aus den §§ 54 bis 61 VwVfG nichts Abweichendes ergibt – gemäß § 1 Abs. 1 LVwVfG i.V.m. § 62 Satz 2 VwVfG die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches entsprechend. Danach orientiert sich die Auslegung des Vertragsinhalts an den sich aus §§ 133, 157 Bürgerliches Gesetzbuch – BGB – ergebenden Grundsätzen der Vertragsauslegung. Hiernach kommt es darauf an, wie der Vertrag von einem verständigen objektiven Dritten verstanden werden durfte (objektiver Empfängerhorizont), und nicht darauf, wie eine Vertragspartei den Vertrag verstanden wissen wollte (vgl. BVerwG, Beschluss vom 9. März 2016 – 3 B 23/15 –, ZMGR 2016, 187 = juris Rn. 6; Urteil vom 30. März 2003 – 2 C 23/02 –, NVwZ-RR 2003, 874 = juris Rn. 23; BayVGh, Urteil vom 20. März 2019 – 8 BV 17.862 –, juris Rn. 24; SächsOVG, Urteil vom 25. Oktober 2017 – 3 A 151/15 –, SächsVBI 2018, 64 = juris Rn. 47). Ausgehend vom Wortlaut der Vereinbarung sind der mit ihr verfolgte Zweck, die beiderseitige Interessenlage und die Begleitumstände einzubeziehen, die Rückschlüsse auf den Erklärungswillen der Beteiligten zulassen (vgl. BayVGh, Urteil vom 20. März 2019, a.a.O. Rn. 24 m.w.N.). Dabei verlangt das für öffentlich-rechtliche Verträge geltende, ein Vollständigkeitsprinzip umfassende Schriftformerfordernis nach § 1 Abs. 1 LVwVfG, § 57 VwVfG, dass sich aus dem Inhalt der Vertragsurkunde selbst ein zureichender Anhaltspunkt für die Auslegung ergibt, d.h. der erklärte Wille darf nicht ausschließlich anhand außerhalb der Vertragsurkunde liegender Umstände ermittelt werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 15. November 1989 – 7 C 6/88 –, NVwZ 1990, 665 = juris Rn. 18; BayVGh, Urteil vom 20. März 2019, a.a.O. Rn. 24; OVG NW, Urteil vom 23. Januar 2009 – 7 A 4361/05 –, BRS 74 Nr. 239 = juris Rn. 140).

Legt man diese Auslegungskriterien vorliegend zugrunde, kann entgegen der Ansicht des Klägers den Regelungen in § 20 Abs. 2, § 22 Auseinandersetzungsvertrag nicht entnommen werden, dass es Wille der Vertragsparteien war, Änderungen im Zusammenhang mit der Wasserversorgung in M.-L. (stets) von der Zustimmung des Klägers abhängig zu machen. Ein solches Verständnis lässt sich weder dem Wortlaut der Regelungen entnehmen (a), noch sprechen die Systematik der vertragli-

chen Regelungen (b) bzw. die Entstehungsgeschichte des Auseinandersetzungsvertrags (c) für einen solchen Regelungsinhalt. Schließlich ist auch für eine ergänzende Vertragsauslegung in klägerischem Sinne kein Raum (d).

a) Dem Wortlaut von § 20 Abs. 2 Auseinandersetzungsvertrag lässt sich ein Zustimmungserfordernis des Klägers bei Änderungen der Wasserversorgung eindeutig nicht entnehmen. Soweit in Halbsatz 1 der Vorschrift davon die Rede ist, dass die Beklagte durch Rechtsnachfolge Mitglied im W. B. wird, lässt sich hieraus ein Zustimmungserfordernis im klägerischen Sinne nicht einmal im Ansatz herauslesen; vielmehr ist diese Regelung – ebenso wie etwa § 1 Abs. 2 Auseinandersetzungsvertrag – Ausfluss dessen, dass die Stadt M. mit der Eingemeindung der ehemals selbständigen Gemeinde L. kraft Gesetzes deren Gesamtrechnachfolge antritt (vgl. Gabler/Höhlein, a.a.O. § 12 GemO Anm. 3.1) mit der Folge, dass die Beklagte mit dem Tag der Eingemeindung (auch) die mitgliedschaftliche Stellung der ehemaligen Gemeinde L. im W. B. übernimmt. Insoweit hat § 20 Abs. 2 Hs. 1 Auseinandersetzungsvertrag lediglich deklaratorische Bedeutung. Aber auch dem Wortlaut von § 20 Abs. 2 Hs. 2 Auseinandersetzungsvertrag lässt sich ein Zustimmungsvorbehalt des Ortsbeirats bei Änderungen der Wasserversorgung nicht entnehmen. Diese Regelung stellt sich nach ihrem objektiv zu verstehenden Wortlaut als Absichtserklärung der Beklagten des Inhalts dar, auch für die Zukunft für eine ausreichende Wasserversorgung im Ortsbezirk M.-L. zu sorgen, ohne dass damit eine verbindliche Aussage getroffen wird, auf welche Weise, insbesondere durch welchen Versorger, dies geschehen soll. Insoweit kommt in § 20 Abs. 2 Hs. 2 Auseinandersetzungsvertrag derselbe Vorsorgegedanke wie in § 20 Abs. 1 Auseinandersetzungsvertrag zum Ausdruck, nämlich in Bereichen der Daseinsvorsorge wie der Energie- und Wasserversorgung ungeachtet der dort bestehenden dynamischen Entwicklung dafür Sorge zu tragen, dass die Einwohner des Ortsbezirks immer ausreichend mit Wasser und Energie versorgt sind.

b) Auch bei einer systematischen Auslegung des Auseinandersetzungsvertrags lässt sich diesem kein Anhalt für ein vereinbartes Zustimmungserfordernis des Klägers in Bezug auf Änderungen der Wasserversorgung in M.-L. entnehmen; vielmehr spricht die Systematik dieses Vertrags deutlich gegen ein solches Verständnis. Der Auseinandersetzungsvertrag enthält an verschiedenen Stellen Regelungen, die

über das in § 75 Abs. 2 Satz 1 Gemeindeordnung – GemO – geregelte Anhörungsrecht in wichtigen, den Ortsbezirk berührenden Fragen hinaus eine Beteiligung des Klägers vorsehen, sei es in Gestalt eines Benehmens (vgl. § 5 Abs. 1 Satz 1, § 6 Abs. 1 Satz 2, § 7 Abs. 2, § 11 Abs. 2 Satz 1, § 14, § 15 Abs. 2 bis 4, § 18 Abs. 1 Satz 2), eines Initiativrechts (vgl. § 11 Abs. 6, § 15 Abs. 1, § 16 Alt. 1) oder gar eines Zustimmungsvorbehalts (§ 16 Alt. 2). Dieses im Auseinandersetzungsvertrag im Einzelnen niedergelegte, abgestufte System der Beteiligung des Klägers verdeutlicht, dass den damaligen Vertragsparteien die unterschiedlichen Abstufungen der Beteiligung des Ortsbeirats sehr bewusst waren und sie im Einzelnen regeln wollten, in welchen Angelegenheiten und in welcher Intensität der Kläger über das gesetzliche Beteiligungsrecht hinaus bei der Änderung von im Vertrag festgelegten Übernahmeregeln beteiligt werden sollte. Unter Berücksichtigung, dass der Auseinandersetzungsvertrag überhaupt nur an einer einzigen Stelle (in § 16 Alt. 2) ein Zustimmungsrecht des Klägers ausweist, und der vielfältigen, abgestuften Mitbestimmungsregelungen des Vertrags im Übrigen hätte es nicht nur nahegelegen, sondern wäre angesichts des für öffentlich-rechtliche Verträge geltenden Schriftformerfordernisses auch erforderlich gewesen, ein Zustimmungserfordernis für den Bereich der Wasserversorgung des Ortsbezirks ausdrücklich zu vereinbaren (vgl. VG Stuttgart, Urteil vom 29. April 2015 – 7 K 57/14 –, juris Rn. 42), zumal das rheinland-pfälzische Kommunalverfassungsrecht nur sehr eingeschränkte Beteiligungsmöglichkeiten des Ortsbeirats vorsieht (§ 75 Abs. 2 GemO) bzw. auch schon im Zeitpunkt des Vertragsschlusses vorgesehen hat (vgl. § 55 Abs. 2 und 3 des Selbstverwaltungsgesetzes Teil A in der Fassung vom 5. Oktober 1954, GVBl. 1954, S. 117). Fehlt es aber indes – wie in § 20 Abs. 2 Auseinandersetzungsvertrag – an einem solchen ausdrücklich geregelten Beteiligungsrecht des Klägers, führt dies im Umkehrschluss zu der Annahme, dass die Vertragsbeteiligten insoweit keine gesonderte Beteiligung des Klägers und erst Recht kein Zustimmungserfordernis vorsehen wollten.

Eine andere Beurteilung folgt entgegen der Ansicht des Klägers auch nicht aus einer Zusammenschau von § 20 Abs. 2 und § 22 Auseinandersetzungsvertrag. Insbesondere lässt sich § 22 Auseinandersetzungsvertrag nicht in dem Sinne verstehen, dass – soweit die Initiative nicht vom Kläger ausgeht – in den Fällen, in denen die Beklagte Änderungen an den Verhältnissen im Ortsbezirk vornehmen will, die auf

den Regelungen des Auseinandersetzungsvertrags beruhen, (stets) die Zustimmung des Klägers eingeholt werden muss. Ein solches Verständnis widerspricht dem im Auseinandersetzungsvertrag angelegten differenzierten, abgestuften System der Beteiligung des Klägers mit der ausdrücklichen Normierung eines Zustimmungserfordernisses in nur einer einzigen Fallgestaltung (§ 16 Alt. 2 Auseinandersetzungsvertrag) und würde letztlich dazu führen, dass dieses System zumindest in seiner Bedeutung überflüssig wäre (von Anwendungsproblemen ganz zu schweigen), wenn man – wie der Kläger – aus § 22 Auseinandersetzungsvertrag ein generelles Zustimmungserfordernis des Ortsbeirats in Bezug auf Änderungen der Verhältnisse im Ortsbezirk ableiten würde. Zudem geht die vom Kläger vorgenommene Auslegung von § 22 Auseinandersetzungsvertrag über die Grenzen des Wortlauts dieser Regelung hinaus, der für einen Regelungsinhalt der Vorschrift – wie ihn der Kläger annimmt – nichts hergibt. Vielmehr räumt § 22 Auseinandersetzungsvertrag dem Kläger (lediglich) ein Initiativrecht ein, bei der Beklagten (zusätzlich) unter dem Vorbehalt der Zweckmäßigkeit eine von den Regelungen des Vertrags abweichende Ordnung der Verhältnisse in M.-L. herbeizuführen zu können. Darüber hinaus dürfte § 22 Auseinandersetzungsvertrag seinem Wortlaut nach nicht einschlägig sein, da er sich seiner Überschrift nach auf Abweichungen von den Vertragsvereinbarungen bezieht.

c) Entgegen der Ansicht des Klägers gibt auch die Entstehungsgeschichte des Auseinandersetzungsvertrags nichts dafür her, dass Änderungen bei der Wasserversorgung in M.-L. der Zustimmung des Ortsbeirats bedürfen. Soweit er sich zur Begründung seiner Auffassung darauf beruft, dass die ehemalige Gemeinde L. in einem unter dem 21. Februar 1969 an die Beklagte gerichteten Katalog der Forderungen und Wünsche zur Wasserversorgung u.a. ausgeführt hat, „Die Wasserversorgung wird wie bisher beibehalten...“ (vgl. Nr. 815 – Wasserversorgung), dokumentiert dies zunächst nur die Verhandlungsposition der ehemaligen Ortsgemeinde im Rahmen der anstehenden Vertragsverhandlungen mit der Beklagten. Anhaltspunkte dafür, dass dieser Wunsch/diese Forderung der Ortsgemeinde als übereinstimmende Willenserklärung der Vertragsparteien zum Inhalt des Auseinandersetzungsvertrags wurde und zudem zur Folge haben sollte, dass künftige Änderungen nur mit Zustimmung des Klägers erfolgen dürfen, lassen sich hingegen dem insoweit im Hinblick auf das Schriftformerfordernis des § 57 VwVfG maßgeblichen Inhalt der Vertragsurkunde nicht entnehmen. Gleiches gilt auch in Bezug auf die schriftlich

fixierten Aussagen ehemaliger Gemeinderäte bzw. Mitarbeiter der Gemeinde L.; soweit diese – im Wortlaut übereinstimmend – bekunden, dass dem Gemeinderat vor Abschluss des Vertrags von den zur Vertragsschließung Bevollmächtigten versichert worden sei, dass die Wasserversorgung von L. nach der Eingemeindung unverändert fortgeführt werde, Änderungen nur mit Zustimmung des Ortsbeirats erfolgen könnten und dies mit den Regelungen der §§ 20, 22 Auseinandersetzungsvertrag gewährleistet sei, findet sich hierfür in den ausdifferenzierten Vertragsregelungen ebenfalls kein als Ausgangspunkt für eine entsprechende Auslegung genügender Anhaltspunkt. Ungeachtet dessen lassen die Erklärungen – die vom Dezember 2016 bzw. April 2017 stammen – auch nicht mit der erforderlichen Gewissheit erkennen, dass die in ihnen bezeichnete Versicherung, die Wasserversorgung werde unverändert fortgeführt und dürfe nur mit Zustimmung des Klägers geändert werden, dem übereinstimmenden Willen der Vertragsparteien entspricht, wenn dort auf die zur Vertragsschließung Bevollmächtigten Bezug genommen wird. Dass mit diesem Personenkreis auch die Verhandlungsführer der Beklagten gemeint sein sollen, lässt sich den Erklärungen gerade nicht entnehmen. Weitere Unterlagen, die die Entstehungsgeschichte des Auseinandersetzungsvertrags dokumentieren, wurden hingegen nicht vorgelegt

d) Schließlich kann § 20 Abs. 2 Auseinandersetzungsvertrag auch nicht nach den Grundsätzen der ergänzenden Vertragsauslegung dahingehend verstanden werden, dass Änderungen bei der Wasserversorgung im Ortsbezirk M.-L. der Zustimmung des Klägers bedürfen. Denn vorliegend ist für eine ergänzende Vertragsauslegung kein Raum. Zwar ist eine ergänzende Vertragsauslegung grundsätzlich auch bei öffentlich-rechtlichen Verträgen zulässig (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. April 1996 – 3 C 8/95 –, NVwZ-RR 1998, 302 = juris Rn. 37; OVG RP, Urteil vom 26. Oktober 2018 – 6 C 11916/17 –, NVwZ-RR 2019, 380 = juris Rn. 30). Voraussetzung ist jedoch, dass der Vertrag eine Regelungslücke in einem regelungsbedürftigen Punkt enthält, die geschlossen werden soll (vgl. BGH, Urteile vom 3. Dezember 2014 – VIII ZR 370/13 –, NJW 2011, 1167 = juris Rn. 24, und vom 4. März 2004 – III ZR 96/03 –, BGHZ 158, 201 = juris Rn. 22). An einer solchen Regelungslücke fehlt es indes vorliegend. Wie bereits oben im Einzelnen ausgeführt, enthält der Auseinandersetzungsvertrag in Bezug auf eine Vielzahl von Regelungsgegenständen ein abgestuftes System der Beteiligung des Klägers, das eine Beteiligung des Klägers in Bezug auf Änderungen bei der Wasserversorgung jedoch

gerade nicht vorsieht. Insoweit haben die Vertragsparteien im Einzelnen festgelegt, wann und in welcher Weise eine Beteiligung des Ortsbeirats erfolgen sollen und sie waren insbesondere nicht gehindert, auch in Bezug auf die Angelegenheiten der Wasserversorgung eine irgendwie geartete Beteiligung des Klägers – auch in Gestalt eines Zustimmungserfordernisses – zu vereinbaren (vgl. VG Berlin, Urteil vom 30. Juni 2017 – 4 K 16.15 –, juris Rn. 103). Es lässt sich auch nicht mit der erforderlichen Gewissheit feststellen, dass es dem hypothetischen Willen beider Vertragsparteien entsprechen sollte, Änderungen der im Auseinandersetzungsvertrag geregelten Verhältnisse von der Zustimmung des Klägers abhängig zu machen, soweit dieser keinen Änderungswunsch äußert; eine diesbezüglich beim Kläger bestehende einseitige Vorstellung stellt nicht zu einer ergänzenden Vertragsauslegung rechtfertigenden Regelungslücke.

2) Der Kläger kann auch nicht die Feststellung begehren, dass ihm die Beklagte zur Erstattung der ihm aufgrund dieses Verfahrens entstandenen Kosten in voller Höhe verpflichtet ist, denn ihm steht lediglich ein Kostenerstattungsanspruch in Höhe der gesetzlichen vorgesehenen Kosten (Gebühren und Auslagen) zu, der indes von der Beklagten nicht in Abrede gestellt ist.

Aus dem allgemeinen staatsrechtlichen Grundsatz, dass jede öffentlich-rechtliche Körperschaft die Ausgaben zu tragen hat, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben durch ihre Organe ergeben – zu denen grundsätzlich auch die Kosten von Gerichtsverfahren gehören, die von den Organen im Rahmen ihrer im öffentlichen Interesse liegenden Aufgaben geführt werden (vgl. OVG RP, Urteil vom 19. Mai 1987 – 7 A 90/86 –, AS 21, 206, 209) –, leitet sich ab, dass in Verfahren, in denen um Rechte und Pflichten eines Gemeindeorgans gestritten wird, ein grundsätzlicher Kostenerstattungsanspruch des am Verfahren beteiligten (Gemeinde)Organs gegenüber der Gemeinde besteht, und zwar ungeachtet der nach den §§ 154 ff. VwGO vom Gericht zu treffenden Kostengrundentscheidung. Dieser Kostenerstattungsanspruch ist allgemein anerkannt, so dass letztlich offenblieben kann, ob er auf einer (direkten oder entsprechenden) Anwendung von § 18 Abs. 4 Satz 1 GemO beruht oder aus dem allgemeinen öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch abgeleitet wird. Zu den erstattungsfähigen Kosten zählen dabei nicht nur die Kosten einer gerichtlichen Auseinandersetzung, sondern auch außergerichtliche Kosten, die z.B. für eine anwaltliche Beratung entstanden sind (vgl.

OVG NW, Urteil vom 12. November 1991 – 15 A 1187/89 –, NVwZ-RR 1993, 266 = juris Rn. 53; Gabler/Höhlein, a.a.O. § 28 GemO Anm. 4.6). Voraussetzung ist indes, dass die zu übernehmenden Kosten angemessen sind.

Ausgehend von diesen Voraussetzungen kann der Kläger nicht die Erstattung der tatsächlich entstandenen Kosten – namentlich der aufgrund einer zwischen dem Ortsvorsteher von M.-L. als Vorsitzendem des Klägers (§ 75 Abs. 5 Satz 1 GemO) und den Prozessbevollmächtigten des Klägers geschlossenen Honorarvereinbarung entstandenen außergerichtlichen Kosten – verlangen. Denn der Umfang dieses Erstattungsanspruchs wird in Bezug auf die außergerichtlichen Kosten vorliegend durch § 162 VwGO i. V. m. den §§ 1 ff. Rechtsanwaltsvergütungsgesetz – RVG – bestimmt und ist danach auf die gesetzlich vorgesehenen Gebühren und Auslagen nach dem Rechtsanwaltsvergütungsgesetz begrenzt (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 21. November 2019 – 1 WRB 2/18 –, PersV 2020, 307 = juris Rn. 30, und vom 29. April 2011 – 6 PB 21/10 –, NVwZ 2011, 1141 = juris Rn. 4; VG Berlin, Urteil vom 15. Januar 2015 – 3 K 193.13 –, juris Rn. 33).

Nach § 162 Abs. 2 Satz 1 VwGO sind Aufwendungen im Falle der Zuziehung eines Rechtsanwaltes der Höhe nach nur im Umfang der gesetzlichen Gebühren und Auslagen notwendig. Das Rechtsanwaltsvergütungsgesetz ist in diesem Verhältnis der Maßstab für die Notwendigkeit der Aufwendungen. Was der erstattungsberechtigte Beteiligte dem von ihm beauftragten Rechtsanwalt nach diesem Gesetz schuldet, kann er auf den erstattungspflichtigen Beteiligten abwälzen. Hat der erstattungsberechtigte Beteiligte mit dem von ihm bevollmächtigten Rechtsanwalt eine Honorarvereinbarung geschlossen, aufgrund der er dem Anwalt eine höhere als die gesetzliche Vergütung schuldet, so ist diese zusätzliche Vergütung im Verhältnis zum Prozessgegner nicht erstattungsfähig. Erstattungsfähig sind hier stets nur die gesetzlich vorgeschriebenen Gebühren und Auslagen nach dem Rechtsanwaltsvergütungsgesetz, nicht aber höhere, zusätzlich nach § 3a RVG vereinbarte Honorare. Eine Vergütungsvereinbarung regelt nämlich nur das Innenverhältnis zwischen der Partei und ihrem Bevollmächtigten, nicht jedoch deren Verhältnis zum Prozessgegner. Andernfalls würde der anderen Prozesspartei durch einen Vertrag zu Lasten Dritter ein unkalkulierbares Kostenrisiko aufgebürdet, das allein in den Risikobe-



reich desjenigen fällt, der sich bestimmter anwaltlicher Hilfe versichern will und deshalb eine rechtsgeschäftliche Absprache trifft. Dementsprechend hat ein Rechtsanwalt nach § 3a Abs. 1 Satz 3 RVG auch darauf hinzuweisen, dass vereinbarte Honorare regelmäßig nicht zu erstatten sind (vgl. VG Berlin, Urteil vom 15. Januar 2015, a.a.O. Rn. 35 m.w.N.).

Nichts anderes kann vorliegend für den Umfang des Erstattungsanspruchs des Klägers gelten, weil andernfalls die Regelung des § 162 Abs. 1 und 2 VwGO umgangen würde. Denn für den Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit regeln die §§ 154 ff., 162 VwGO die Frage des Ersatzes der Gebühren und Auslagen abschließend. Eine über die gesetzlichen Gebühren hinausgehende Erstattung von Rechtsanwaltskosten auf Grundlage einer Honorarvereinbarung ist grundsätzlich abzulehnen, weil damit ein Kerngedanke der Kostenerstattung unterlaufen würde, wonach nur die zur zweckentsprechenden Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung notwendigen Aufwendungen im Sinne des § 161 Abs. 1 VwGO zu erstatten sind (vgl. VG Berlin, Urteil vom 15. Januar 2015, a.a.O. Rn. 36). Dem kann der Kläger nicht mit Erfolg entgegenhalten, durch die Beschränkung auf die gesetzlichen Gebühren werde ihm die Möglichkeit zur effektiven Geltendmachung seiner organschaftlichen Rechte genommen, weil er nicht über eigenes Vermögen und eigene Haushaltsmittel verfüge und zudem keinen Rechtsanwalt gefunden habe, der ihn aufgrund gesetzlicher Gebühren in einem verwaltungsrechtlichen Verfahren vertreten. Abgesehen davon, dass der Kläger letzteres nicht näher spezifiziert und belegt hat, darf grundsätzlich von jedem vor Gericht postulationsfähigen Rechtsanwalt erwartet werden, dass er sich mit zumutbarem Aufwand, der durch die gesetzlichen Gebühren abgegolten wird, auch in verwaltungsrechtliche Materien einarbeiten kann, um seinen Mandanten sorgfältig zu vertreten (vgl. BayVGh, Beschluss vom 19. Juli 2013 – 3 ZB 08.2979 –, BayVBI 2014, 661 = juris Rn. 12). Dass dies im vorliegenden Fall angesichts der überschaubaren Rechtsmaterie ausnahmsweise unmöglich sein soll, hat der Kläger nicht behauptet, sondern den Abschluss der Honorarvereinbarung ausschließlich mit dem zu erwartenden Streitwert begründet. Im Übrigen hat der Prozessbevollmächtigte sich bereit erklärt, das Klageverfahren auch auf der Basis der gesetzlichen Gebühren für den Kläger zu vertreten (vgl. Auszug aus der Niederschrift über die Sitzung des Ortsbeirats M.-L. vom 31. Januar 2020, Punkt 16.1).

Schließlich kann der Kläger auch aus dem Umstand, dass die Beklagte in einem ähnlichen gerichtlichen Verfahren (3 K 359/17.MZ) die dem Kläger dort entstandenen (außergerichtlichen) Kosten auf der Grundlage einer Honorarvereinbarung erstattet hat, nichts für sich herleiten. Ungeachtet der Ursache für diese Kostenerstattung kann der Kläger bei der Gewährung von Leistungen keine Fehlerwiederholung bei der Rechtsanwendung beanspruchen; insoweit gibt es keinen Anspruch auf „Gleichheit im Unrecht“ (vgl. BFH, Urteil vom 17. Mai 2017 – V R 52/15 –, BFHE 128, 124 = juris Rn. 37; BVerwG, Urteil vom 30. September 2009 – 6 A 1/08 –, BVerwGE 135, 77 = juris Rn. 49 m.w.N.).

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit des Urteils hinsichtlich der Kosten beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

## Rechtsmittelbelehrung

Die Beteiligten können **innerhalb eines Monats** nach Zustellung des Urteils die **Zulassung der Berufung** durch das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz **beantragen**. Dabei müssen sie sich **durch einen Rechtsanwalt** oder eine sonstige nach Maßgabe des § 67 VwGO vertretungsbefugte Person oder Organisation vertreten lassen.

Der Antrag ist bei dem **Verwaltungsgericht Mainz** (Hausadresse: Ernst-Ludwig-Straße 9, 55116 Mainz; Postanschrift: Postfach 41 06, 55031 Mainz) schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a VwGO als elektronisches Dokument zu stellen. Er muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Innerhalb **von zwei Monaten** nach Zustellung des Urteils sind die Gründe **darzulegen**, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem **Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz**, Deinhardpassage 1, 56068 Koblenz, schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a VwGO als elektronisches Dokument einzureichen.

Die Berufung kann nur zugelassen werden, wenn

1. ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen,
2. die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist,
3. die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat,
4. das Urteil von einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts, des gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder
5. ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

gez. Lang

gez. Ermlich

gez. Dr. Heinemeyer

RMB 042

## **B e s c h l u s s**

der 3. Kammer des Verwaltungsgerichts Mainz

vom 24. Februar 2021

Der Streitwert wird auf **10.000 €** festgesetzt (§ 52 Abs. 1 GKG).

### **Rechtsmittelbelehrung**

Gegen die Streitwertfestsetzung findet die **Beschwerde** statt, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 € übersteigt oder das Gericht die Beschwerde zugelassen hat. Sie ist nur zulässig, wenn sie **innerhalb von sechs Monaten**, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, eingelegt wird; ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann sie noch **innerhalb eines Monats** nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.

Die Beschwerde ist **beim Verwaltungsgericht Mainz** (Hausadresse: Ernst-Ludwig-Str. 9, 55116 Mainz; Postanschrift: Postfach 41 06, 55031 Mainz) schriftlich, nach Maßgabe des § 55a VwGO als elektronisches Dokument oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle einzulegen. Die Beschwerdefrist ist auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a VwGO als elektronisches Dokument bei dem **Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz**, Deinhardpassage 1, 56068 Koblenz, eingeht.

gez. Lang

gez. Ermlich

gez. Dr. Heinemeyer