



# OBERVERWALTUNGSGERICHT RHEINLAND-PFALZ

## URTEIL

### IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verwaltungsrechtsstreit

1. der Verbandsgemeinde Rüdesheim, vertreten durch den Bürgermeister,  
Nahestraße 63, 55593 Rüdesheim,
2. der Verbandsgemeinde Bad Kreuznach, vertreten durch den Bürgermeister,  
Rheingrafenstraße 2, 55543 Bad Kreuznach,

- Antragsteller -

Prozessbevollmächtigte zu 1-2: Meiborg Rechtsanwälte, Hindenburgplatz 3,  
55118 Mainz,

g e g e n

die Stadt Bad Kreuznach, vertreten durch die Oberbürgermeisterin, Hochstr. 48,  
55545 Bad Kreuznach,

- Antragsgegnerin -

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte Martini Mogg Vogt, Ferdinand-  
Sauerbruch-Straße 28, 56073 Koblenz,

w e g e n Entgeltsatzung Abwasserbeseitigung (Normenkontrolle)

hat der 6. Senat des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz in Koblenz aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 26. Oktober 2018, an der teilgenommen haben

Vorsitzender Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Stahnecker  
Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Beuscher  
Richter am Verwaltungsgericht Göbel

für Recht erkannt:

Die Satzung der Antragsgegnerin über die Erhebung von Entgelten für die öffentliche Abwasserbeseitigung in den Ortsgemeinden Altenbamberg, Duchroth, Feilbingert, Hallgarten, Hochstätten, Niederhausen, Norheim, Oberhausen und Traisen – Abwasserentgeltsatzung BME – vom 19. Dezember 2016 ist unwirksam.

Die Antragsgegnerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird nicht zugelassen.

### **Tatbestand**

Mit ihrem Normenkontrollantrag wenden sich die Antragstellerinnen gegen die Satzung der Antragsgegnerin über die Erhebung von Entgelten für die öffentliche Abwasserbeseitigung in den Ortsgemeinden Altenbamberg, Duchroth, Feilbingert, Hallgarten, Hochstätten, Niederhausen, Norheim, Oberhausen und Traisen vom 19. Dezember 2016 – Abwasserentgeltsatzung BME –.

Die Antragstellerinnen sind Eigentümer von im Geltungsbereich dieser Satzung gelegenen Grundstücken und seit dem 1. Januar 2017 Rechtsnachfolger der früheren Verbandsgemeinde Bad Münster am Stein-Ebernburg, soweit die Ortsgemeinden Duchroth, Niederhausen, Norheim, Oberhausen an der Nahe und Traisen (Antragstellerin zu 1) sowie die Ortsgemeinden Altenbamberg, Feilbingert, Hallgarten und Hochstätten (Antragstellerin zu 2) betroffen sind. Die ursprünglich ebenfalls der früheren Verbandsgemeinde Bad Münster am Stein-Ebernburg angehörende Stadt Bad Münster am Stein-Ebernburg wurde mit Wirkung vom 1. Juli 2014 in die Antragsgegnerin eingegliedert.

Am 24. Juni 2014 schlossen die Antragsgegnerin und die frühere Verbandsgemeinde Bad Münster am Stein-Ebernburg eine Zweckvereinbarung, mit der die Aufgabe der öffentlichen Abwasserbeseitigung einschließlich der Satzungshoheit zum 1. Juli 2014 auf die Antragsgegnerin übertragen wurde.

Auf Anregung der Antragsgegnerin hob der Verbandsgemeinderat der (früheren) Verbandsgemeinde Bad Münster am Stein-Ebernburg am 6. Dezember 2016 deren Entgeltsatzung Abwasserbeseitigung aus dem Jahr 2007 auf. Unter dem 9. Dezember 2016 gab die Antragsgegnerin der (früheren) Verbandsgemeinde Bad Münster am Stein-Ebernburg den Entwurf einer neuen Entgeltsatzung zur Kenntnis. Diese Entgeltsatzung wurde vom Stadtrat der Antragsgegnerin am 19. Dezember 2016 beschlossen, von ihrer Oberbürgermeisterin ausgefertigt und aufgrund von E-Mails der Antragsgegnerin vom 16. Januar 2017 in den Amtsblättern der Antragstellerinnen öffentlich bekanntgemacht.

Ihren am 14. Dezember 2017 eingegangenen Normenkontrollantrag begründen die Antragstellerinnen im Wesentlichen mit Zweifeln an der Wirksamkeit sowohl der Zweckvereinbarung vom 24. Juni 2014 als auch der Entgeltsatzung vom 19. Dezember 2016.

Die Zweckvereinbarung sei zu beanstanden, weil die Aufgabe der öffentlichen Abwasserbeseitigung kurze Zeit vor der Auflösung einer beseitigungspflichtigen Körperschaft nur aufgrund eines Gesetzes, nicht durch Vereinbarung zwischen der übernehmenden und der demnächst aufzulösenden Gebietskörperschaft für einen Zeitraum von 30 Jahren übertragen werden dürfe. Außerdem weiche die unterzeichnete Fassung der Zweckvereinbarung in wesentlicher inhaltlicher Hinsicht von dem Entwurf ab, der seinerzeit vom Verbandsgemeinderat beraten worden sei. Bedenklich sei auch die auf der Zweckvereinbarung beruhende Entgeltsatzung vom 19. Dezember 2016. Insoweit fehle es an der erforderlichen vorherigen Zustimmung sowohl der (früheren) Verbandsgemeinde Bad Münster am Stein-Ebernburg als auch der Antragstellerinnen zu der Satzung. Ferner sei zu beanstanden, dass die Antragsgegnerin die öffentliche Abwasserbeseitigung in ihrem Stadtgebiet getrennt von derjenigen in den Ortsgemeinden Duchroth, Niederhausen, Norheim, Oberhausen an der Nahe, Traisen, Altenbamberg, Feilbingert, Hallgarten und Hochstätten durchführe und kalkuliere.

Die Antragstellerinnen beantragen,

die Satzung der Antragsgegnerin über die Erhebung von Entgelten für die öffentliche Abwasserbeseitigung in den Ortsgemeinden Altenbamberg, Duchroth, Feilbingert, Hallgarten, Hochstätten, Niederhausen, Norheim, Oberhausen und Traisen – Abwasserentgeltsatzung BME – vom 19. Dezember 2016 für unwirksam zu erklären.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Normenkontrollantrag abzulehnen.

Sie bezweifelt die Zulässigkeit des Antrags, weil die Antragstellerinnen die Möglichkeit gehabt hätten, den Eintritt der Rechtswirksamkeit der Entgeltsatzung vom 19. Dezember 2016 zu verhindern, indem sie deren öffentliche Bekanntmachung in ihren beiden Amtsblättern verweigert hätten. Der Normenkontrollantrag müsse jedenfalls in der Sache erfolglos bleiben. Die angegriffene Entgeltsatzung beruhe auf der Aufgabenübertragung in der Zweckvereinbarung vom 24. Juni 2014. Hierzu bedürfe es keiner normativen Grundlage. Da der Bürgermeister die Verbandsgemeinde nach außen vertrete, sei die Zweckvereinbarung mit dem von ihm unterschriebenen Inhalt geschlossen worden. Ob diese Fassung vom Rat gebilligt worden sei, spiele für ihre Verbindlichkeit gegenüber dem Vertragspartner keine Rolle. Die Zustimmung der (früheren) Verbandsgemeinde Bad Münster am Stein-Ebernburg zur angegriffenen Entgeltsatzung liege vor, weil diese ihre Entgeltsatzung aus dem Jahr 2007 im Dezember 2016 aufgehoben habe und außerdem über den Satzungsentwurf der Antragsgegnerin informiert worden sei. Die beiden Antragstellerinnen hätten der Entgeltsatzung außerdem konkludent durch ihre Mitwirkung im Normsetzungsverfahren zugestimmt, nämlich durch deren öffentliche Bekanntmachung in den beiden Amtsblättern. Die Schaffung getrennter Abwasserbeseitigungseinrichtungen sei zulässig, wenn unterschiedliche Entwässerungskosten und Kalkulationen vorlägen. Nur damit werde verhindert, dass die Entgeltpflichtigen im Stadtgebiet der Antragsgegnerin Kosten tragen müssten, die den Ortsgemeinden der (früheren) Verbandsgemeinde Bad Münster am Stein-Ebernburg zuzurechnen seien.

Wegen des Sach- und Streitstandes im Übrigen wird auf den Inhalt der Gerichtsakte, insbesondere die Schriftsätze der Beteiligten mit ihren Anlagen, sowie die

vorgelegten Verwaltungsvorgänge Bezug genommen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

### **Entscheidungsgründe**

Der Normenkontrollantrag ist zulässig (1.) und begründet (2.).

1. Er ist rechtzeitig innerhalb der Frist des § 47 Abs. 2 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – gestellt worden. Die Antragstellerinnen sind antragsbefugt (a); ihr Begehren, dem es an dem notwendigen Rechtsschutzbedürfnis nicht fehlt (b), ist nicht rechtsmissbräuchlich (c).

a) Die Antragsbefugnis der Antragstellerinnen ergibt sich aus ihrem Eigentum an Grundstücken, die im Geltungsbereich der angegriffenen Satzung der Antragsgegnerin über die Erhebung von Entgelten für die öffentliche Abwasserbeseitigung in den Ortsgemeinden Altenbamberg, Duchroth, Feilbingert, Hallgarten, Hochstätten, Niederhausen, Norheim, Oberhausen und Traisen vom 19. Dezember 2016 liegen. Sie können im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO geltend machen, durch die Entgeltsatzung oder ihre Anwendung – insbesondere die Heranziehung als Grundstückseigentümer zu Beiträgen und Gebühren – in absehbarer Zeit in ihren Rechten verletzt zu werden.

b) Die Antragstellerinnen haben auch das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis (vgl. OVG RP, Urteil vom 27. September 2018 – 6 C 10513/18.OVG –) für eine Kontrolle der angegriffenen Entgeltsatzung im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens vor dem Oberverwaltungsgericht. Das Rechtsschutzbedürfnis einer Behörde in einem Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO kann allenfalls bezweifelt werden, wenn sie selbst über die Norm verfügen, sie insbesondere aufheben oder ändern kann (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. Juni 2011 – 4 CN 4.10 –, BVerwGE 140, 54). Diese Befugnis steht den Antragstellerinnen in Bezug auf die Abwasserentgeltsatzung BME jedoch nicht zu. Sie ergibt sich insbesondere nicht aus der Bestimmung des § 67 Abs. 1 Nr. 6 der Gemeindeordnung – GemO –, wonach die Verbandsgemeinde die Abwasserbeseitigung in ihrem Gebiet als eigene Aufgabe wahrnimmt. Denn diese Aufgabe wurde hinsichtlich der Orts-

gemeinden Duchroth, Niederhausen, Norheim, Oberhausen an der Nahe, Traisen, Altenbamberg, Feilbingert, Hallgarten und Hochstätten durch die Zweckvereinbarung vom 24. Juni 2014 für einen Zeitraum von mindestens dreißig Jahren auf die Antragsgegnerin übertragen.

c) Der Normenkontrollantrag ist ferner nicht deshalb rechtsmissbräuchlich und unzulässig, weil die Antragstellerinnen an der öffentlichen Bekanntmachung der angegriffenen Entgeltsatzung „beteiligt“ waren. Insbesondere setzen sie sich mit ihrem Antrag nicht in Widerspruch zu ihrem Verhalten im Zusammenhang mit den öffentlichen Bekanntmachungen der Entgeltsatzung in ihren Amtsblättern (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 22. Juni 2011 – 4 CN 4.10 –, BVerwGE 140, 54; BVerwG, Beschluss vom 7. März 2013 – 4 BN 33.12 –, BauR 2013, 1101; BVerwG, Beschluss vom 23. Januar 1992 – 4 NB 2.90 –, NVwZ 1992, 974; VGH BW, Urteil vom 10. Oktober 2017 – 3 S 153/17 –, ZfBR 2018, 174; OVG SL, Urteil vom 12. Juni 2008 – 2 C 469/07 –, BauR 2009, 629; OVG RP, Urteil vom 7. Juni 1983 – 10 C 26/82 –, AS 18, 159).

Zwar stellt die öffentliche Bekanntmachung einer Satzung den letzten Schritt ihrer Inkraftsetzung und damit einen Teil des Normsetzungsvorgangs dar (BVerwG, Beschluss vom 8. Juli 1992 – 4 NB 20/92 –, NVwZ-RR 1993, 262). Dieser Teil, der notwendig ist, um der Satzung zu rechtlicher Existenz zu verhelfen (vgl. hierzu BVerfG, Urteil vom 8. Juli 1976 – 1 BvL 19/75 –, BVerfGE 42, 263; BVerfG, Beschluss vom 22. November 1983 – 2 BvL 25/81 –, BVerfGE 65, 283), besteht jedoch lediglich in der verwaltungstechnischen Umsetzung der Bekanntmachungsanordnung, die nicht förmlich verfügt werden muss, sondern konkludent erfolgen kann. Diese Bekanntmachungsanordnung trifft der Bürgermeister der Gemeinde, die die Satzung im Rahmen ihrer Aufgaben und der Gesetze nach § 24 Abs. 1 GemO erlassen hat. Er hat gemäß § 10 Abs. 1 der Landesverordnung zur Durchführung der Gemeindeordnung – GemODVO – die nach § 24 Abs. 3 GemO vorgeschriebene öffentliche Bekanntmachung zu vollziehen. Im Allgemeinen geschieht dies durch Veröffentlichung einer ausgefertigten Satzung in dem Amtsblatt der Gemeinde, bei Ortsgemeinden im Amtsblatt der Verbandsgemeinde, oder in einer oder mehreren Zeitungen, die mindestens einmal wöchentlich erscheinen (§ 7 Abs. 1 GemODVO). Betrifft die Satzung jedoch (auch) eine andere Gemeinde als diejenige, die sie erlassen hat, oder deren Einwohner bzw. Grundstückseigen-

tümer, muss sie auch dort der Öffentlichkeit in einer solchen Weise förmlich zugänglich gemacht werden, die es den Betroffenen ermöglicht, sich verlässlich Kenntnis von ihrem Inhalt zu verschaffen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. November 1983 – 2 BvL 25/81 –, BVerfGE 65, 283). In einem solchen Fall bedient sich der Bürgermeister, der die öffentliche Bekanntmachung gemäß § 10 Abs. 1 GemODVO zu vollziehen hat, (auch) des Bekanntmachungsorgans dieser (fremden) Gemeinde, um die Satzung zu veröffentlichen. Dabei ist diese (fremde) Gemeinde nicht berechtigt, die öffentliche Bekanntmachung einer Satzung zu verweigern, wenn sie selbst oder ihre Einwohner bzw. Grundstückseigentümer von der Satzung betroffen sind. Insbesondere steht der um die Bekanntmachung ersuchten Gemeinde grundsätzlich keine Befugnis zu, die Satzung auf ihre Rechtmäßigkeit zu überprüfen und durch Verweigerung der Aufnahme in ihr Amtsblatt den Eintritt der Rechtswirksamkeit der Satzung zu verhindern.

In Bezug auf die angegriffene Abwasserentgeltsatzung BME oblag die Vollziehung der öffentlichen Bekanntmachung der Oberbürgermeisterin der Antragsgegnerin, die diese Satzung ausgefertigt und deren Veröffentlichung durch konkludente Bekanntmachungsanordnung veranlasst hat. Da diese Entgeltsatzung mit dem Tag, ab dem sie gelten soll (1. Januar 2017), Ortsgemeinden betrifft, die zu den Antragstellerinnen gehören, musste sie in deren Bekanntmachungsorganen veröffentlicht werden, ohne dass die Antragstellerinnen am Vollzug der Bekanntmachungen mit einer eigenen Entscheidung beteiligt waren. Vielmehr leisteten sie der Oberbürgermeisterin der Antragsgegnerin insofern lediglich verwaltungstechnische Hilfe.

2. Der Normenkontrollantrag hat in der Sache Erfolg; die Satzung der Antragsgegnerin über die Erhebung von Entgelten für die öffentliche Abwasserbeseitigung in den Ortsgemeinden Altenbamberg, Duchroth, Feilbingert, Hallgarten, Hochstätten, Niederhausen, Norheim, Oberhausen und Traisen vom 19. Dezember 2016 ist unwirksam.

Zwar wurde der Antragsgegnerin die Befugnis zum Erlass der Abwasserentgeltsatzung BME durch die Zweckvereinbarung vom 24. Juni 2014 übertragen (a). Die Entgeltsatzung ist jedoch unwirksam, weil ihr die in § 13 Abs. 2 des Landesge-

setzes über die kommunale Zusammenarbeit – KomZG – vorgeschriebene Zustimmung fehlt (b).

a) Die Antragsgegnerin war aufgrund der Zweckvereinbarung vom 24. Juni 2014 befugt, die angegriffene Abwasserentgeltsatzung BME durch ihren Stadtrat zu erlassen.

aa) Einer gesetzlichen Ermächtigung zur Übertragung der Satzungsbefugnis auf die Antragsgegnerin bedurfte es nicht. § 1 Abs. 1 Satz 1 KomZG lässt eine kommunale Zusammenarbeit für alle öffentlichen Aufgaben der kommunalen Gebietskörperschaften zu (LTDrs. 15/4488, S. 42). Eine gesetzliche Regelung zur Übertragung freier Selbstverwaltungsaufgaben, von Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung und von Auftragsangelegenheiten ist nicht erforderlich (vgl. LTDrs. 15/4488, S. 43). Nach der Rechtsprechung des Senats (Urteil vom 27. April 2004 – 6 A 10035/04.OVG –, AS 31, 283 = NVwZ-RR 2005, 499) können Zweckvereinbarungen grundsätzlich auch auf dem Gebiet des kommunalen Abgabenrechts geschlossen werden. Mit einer Zweckvereinbarung kann neben einer bestimmten öffentlichen Aufgabe auch die Befugnis zum Erlass von Satzungen zur Refinanzierung der Aufwendungen für die Aufgabenwahrnehmung durch den Beauftragten übertragen werden.

Unter den vorliegenden Umständen gilt nichts hiervon Abweichendes. Zwar wurde die Aufgabe der öffentlichen Abwasserbeseitigung nur kurze Zeit vor der Auflösung der (früheren) Verbandsgemeinde Bad Münster am Stein-Ebernburg als der seinerzeit beseitigungspflichtigen Körperschaft durch die von ihr und der Antragsgegnerin geschlossene Zweckvereinbarung vom 24. Juni 2014 für einen Zeitraum von mindestens 30 Jahren übertragen. Diese Besonderheiten machten aber keine gesetzliche Regelung darüber notwendig, sondern konnten in der Zweckvereinbarung berücksichtigt werden, beispielsweise durch eine entsprechend kurze Laufzeit der Vereinbarung bis zur endgültigen Auflösung der Verbandsgemeinde Bad Münster am Stein-Ebernburg oder durch die Einräumung der Möglichkeit einer Kündigung der Vereinbarung durch den oder die Rechtsnachfolger.



bb) Die Wirksamkeit der Zweckvereinbarung kann nicht erfolgreich mit dem Hinweis in Frage gestellt werden, der von den Bürgermeistern als den dazu berufenen Vertretern der Vertragschließenden unterzeichnete Vereinbarungstext stimme nicht mit der Fassung überein, die dem Rat vorgelegen habe, als er über die Zweckvereinbarung beriet.

Selbst wenn dies der Fall gewesen sein sollte, hat die Fassung der Zweckvereinbarung Verbindlichkeit für die Vertragschließenden erlangt, die von deren Bürgermeistern unterschrieben und gemäß § 12 Abs. 5 Satz 1 KomZG öffentlich bekannt gemacht wurde. Denn die organschaftliche Vertretungsmacht des Bürgermeisters ist gemäß § 47 Abs. 1 Satz 1 GemO – ggf. i. V. m. § 64 Abs. 2 GemO – im Außenverhältnis allumfassend und unbeschränkt; infolgedessen wird die (Verbands-) Gemeinde auch durch solche Rechtshandlungen des Bürgermeisters im Zusammenhang mit dem Abschluss einer Zweckvereinbarung berechtigt und verpflichtet, die dieser ohne die erforderliche Beschlussfassung des (Verbands-) Gemeinderats vorgenommen hat (vgl. BGH, Urteil vom 18. November 2016 – V ZR 266/14 –, BGHZ 213, 30; BGH, Urteil vom 16. November 1978 – III ZR 81/77 –, NJW 1980, 117; OVG RP, Beschluss vom 18. März 2015 – 7 B 10021/15.OVG –, LKRZ 2015, 377).

cc) Die Zweckvereinbarung ist auch nicht deshalb unwirksam, weil sie die Möglichkeit ihrer Kündigung erst nach Ablauf von 30 Jahren vorsieht (§ 9 Nr. 1 der Zweckvereinbarung).

Damit wird § 9 der Zweckvereinbarung in formaler Hinsicht dem Erfordernis des § 13 Abs. 3 Satz 1 KomZG gerecht, wonach in der Zweckvereinbarung die Voraussetzungen für eine Aufhebung durch alle Beteiligten und für eine Kündigung durch einen einzelnen Beteiligten sowie die Folgen daraus zu regeln sind (vgl. auch LTDRs. 15/4488 S. 44). Denn eine einvernehmliche Aufhebung durch die Vertragschließenden bzw. ihre Rechtsnachfolger ist ohne Weiteres möglich; die Kündigung – nach dreißigjähriger Laufzeit – ist ausdrücklich geregelt, wie auch die Folgen der Beendigung (§ 9 Nr. 2 der Zweckvereinbarung).

Aus dem Versäumnis, die Möglichkeit einer Beendigung der Zweckvereinbarung vor Ablauf von 30 Jahren vorzusehen, ist auch nicht deshalb auf deren Unwirk-

samkeit zu schließen, weil seinerzeit das Ausscheiden der Stadt Bad Münster am Stein-Ebernburg aus der Verbandsgemeinde Bad Münster am Stein-Ebernburg unmittelbar bevorstand und die vollständige Auflösung dieser Verbandsgemeinde mit Ablauf des 31. Dezember 2016 – wie bereits erwähnt – absehbar war. Für die Rechtsnachfolger der an der Vereinbarung beteiligten Verbandsgemeinde Bad Münster am Stein-Ebernburg kann nämlich ein Kündigungsrecht im Wege der ergänzenden Vertragsauslegung (1) bzw. in entsprechender Anwendung bürgerlich-rechtlicher Grundsätze (2) angenommen werden.

(1) Weist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag eine Regelungslücke auf, ist diese durch eine ergänzende Vertragsauslegung zu schließen (vgl. etwa BVerwG, Beschluss vom 30. Juni 2009 – 9 B 23.09 –, juris; BVerwG, Urteil vom 28. Mai 2015 – 3 C 1.15 –, NVwZ 2016, 152). Die Zweckvereinbarung vom 24. Juni 2014 ist insoweit unvollständig, als sie keine frühere als die nach einer Laufzeit von 30 Jahren eingeräumte Kündigungsmöglichkeit für den oder die Rechtsnachfolger der Verbandsgemeinde Bad Münster am Stein-Ebernburg vorsieht, obwohl dies notwendig ist. Das ergibt sich aus dem Folgenden:

Nach § 12 Abs. 4 KomZG gilt für Zweckvereinbarungen § 1 Abs. 1 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes in Verbindung mit §§ 57 bis 60 und 62 des Verwaltungsverfahrensgesetzes – VwVfG –. § 58 VwVfG regelt, dass ein öffentlich-rechtlicher Vertrag, der in Rechte eines Dritten eingreift, erst dann wirksam wird, wenn der Dritte schriftlich zustimmt. Ist im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses davon auszugehen, dass es zu einem Eingriff in Rechte eines Dritten kommen wird, steht der betroffene Dritte, beispielsweise der Rechtsnachfolger eines Vertragspartners, aber noch nicht fest, kann eine Zustimmung nach § 58 VwVfG nicht eingeholt werden. Unter solchen Umständen ist in dem Vertrag Vorsorge zu treffen, dass der Dritte, sobald er durch den Vertrag in seinen Rechten betroffen wird, seine Interessen in ebenso wirksamer Weise zur Geltung bringen kann, wie dies das Zustimmungserfordernis des § 58 VwVfG ermöglicht, beispielsweise durch die Einräumung eines Kündigungsrechts.

So liegen die Dinge hier. Die Antragstellerinnen waren am Abschluss der Zweckvereinbarung vom 24. Juni 2014 nicht beteiligt. Vielmehr hat die (frühere) Verbandsgemeinde Bad Münster am Stein-Ebernburg die Zweckvereinbarung mit der

Antragsgegnerin geschlossen, obwohl die Verkleinerung dieser Verbandsgemeinde durch die bevorstehende Eingliederung der Stadt Bad Münster am Stein-Ebernburg in die Antragsgegnerin sowie ihre vollständige Auflösung mit Ablauf des 31. Dezember 2016 – wie schon erwähnt – absehbar waren. Durch die Rechtsnachfolgeklausel in § 8 Nr. 2 Satz 2 der Zweckvereinbarung vom 24. Juni 2014 traten die Antragstellerinnen in alle Rechte und Pflichten der (früheren) Verbandsgemeinde Bad Münster am Stein-Ebernburg aus der Zweckvereinbarung ein, weil die Ortsgemeinden Altenbamburg, Duchroth, Feilbingert, Hallgarten, Hochstätten, Niederhausen, Norheim, Oberhausen und Traisen in ihre „Aufgabenträgerschaft“ hinsichtlich der Abwasserbeseitigung wechselten. Da mit der Zweckvereinbarung in das Recht der Antragstellerinnen, gemäß § 67 Abs. 1 Nr. 6 GemO die Abwasserbeseitigung in ihrem (gesamten) Gebiet als eigene Aufgabe wahrzunehmen, eingegriffen wird, die Zweckvereinbarung dem aber nicht Rechnung trägt, weist sie eine Lücke auf, die im Wege ergänzender Vertragsauslegung durch ein Kündigungsrecht für die Antragstellerinnen auszufüllen ist.

(2) Ferner kann in entsprechender Anwendung bürgerlich-rechtlicher Grundsätze ein außerordentliches Kündigungsrecht, das aus wichtigem Grund bei Dauerschuldverhältnissen besteht (vgl. etwa BGH, Urteil vom 13. Juli 2016 – VIII ZR 296/15 –, NJW 2016, 3720), auch für Zweckvereinbarungen gelten. Dies lässt sich auch der gemäß § 12 Abs. 4 KomZG anwendbaren Bestimmung des § 60 VwVfG entnehmen, wonach bei wesentlicher Änderung der Verhältnisse, die für den Vertragsinhalt maßgebend waren, die Vertragspartei, der ein Festhalten an der vertraglichen Vereinbarung nicht zuzumuten ist, eine Anpassung des Vertragsinhalts verlangen oder kündigen kann.

b) Die Entgeltsatzung vom 19. Dezember 2016 ist unwirksam, weil sie nicht im Einklang mit § 13 Abs. 2 Satz 1 KomZG erlassen wurde. Nach dieser Bestimmung bedürfen Satzungen und Verordnungen, die der beauftragte Beteiligte auch für die übrigen Beteiligten erlässt, deren Zustimmung und sind in den Bekanntmachungsorganen aller beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften öffentlich bekannt zu machen.

An der danach erforderlichen Zustimmung fehlt es. Dass eine Zustimmung, die vor der Verabschiedung der Satzung erfolgt, das Erfordernis des § 13 Abs. 2 Satz 1

KomZG erfüllt, liegt auf der Hand. Es genügt aber auch, wenn diese Zustimmung nach der Verabschiedung der Satzung erteilt wird (aa). Der Entgeltsatzung vom 19. Dezember 2016 wurde allerdings weder vor dem Satzungsbeschluss (bb) noch in der Zeit danach (cc) ausdrücklich oder stillschweigend zugestimmt.

aa) Eine nachträgliche Zustimmung ist ohne Weiteres ausreichend, wenn Einvernehmen zwischen den Beteiligten über den Satzungsinhalt besteht.

Aber auch im Falle unterschiedlicher Auffassungen über die satzungsrechtlichen Regelungen ist eine Zustimmung vor dem Satzungsbeschluss nicht erforderlich, um die Interessen des zustimmungsberechtigten Beteiligten zu wahren. Zwar räumt § 13 Abs. 2 Satz 1 KomZG den von der Satzung eines fremden Normgebers betroffenen Beteiligten – gleichsam als Ausgleich für den Eingriff in ihre Rechte bzw. Kompetenzen – mit dem Zustimmungserfordernis eine qualifizierte Einflussmöglichkeit auf den Satzungsinhalt ein, die im Allgemeinen besonders dann effektiv ausgeübt werden kann, wenn über die Einzelheiten der Satzung noch keine abschließende Entscheidung getroffen wurde. Mit der Verweigerung der nachträglichen Zustimmung kann der zustimmungsberechtigte Beteiligte jedoch das Wirksamwerden der Satzung in der verabschiedeten Fassung, deren genaue Einzelheiten erst nach dem Satzungsbeschluss feststehen, verhindern, wenn er mit ihr nicht einverstanden ist. Dadurch vermag er seinen Interessen wirksam Geltung zu verschaffen.

bb) Eine Zustimmung zu der angegriffenen Entgeltsatzung wurde vor dem Satzungsbeschluss nicht erteilt.

Die (frühere) Verbandsgemeinde Bad Münster am Stein-Ebernburg hat der Entgeltsatzung vom 19. Dezember 2016 nicht durch die am 6. Dezember 2016 erfolgte Aufhebung ihrer Entgeltsatzung vom 17. September 2007 (mit späteren Änderungen) mit Ablauf des 31. Dezember 2016 stillschweigend zugestimmt. Abgesehen davon, dass dies auf Anregung der Antragsgegnerin geschah und „ausschließlich der Rechtssicherheit“ dienen sollte, lag seinerzeit – nach dem Vorbringen der Beteiligten – der (früheren) Verbandsgemeinde Bad Münster am Stein-Ebernburg nicht einmal ein Entwurf der Abwasserentgeltsatzung BME vor.

Auch andere Anhaltspunkte für eine konkludente Zustimmung durch die Satzungsaufhebung vom 6. Dezember 2016 sind nicht ersichtlich.

Auf die seitens der Antragsgegnerin in Erfüllung der „Informationsverpflichtung aus § 6 der Zweckvereinbarung“ unter dem 9. Dezember 2016 abgesandte Zuleitung (auch) eines Entwurfs der angegriffenen Entgeltsatzung an die Verbandsgemeinde Bad Münster am Stein-Ebernburg mit der Bitte um Kenntnisnahme erfolgte ebenfalls keine Zustimmung.

Das Ausbleiben einer Reaktion der (früheren) Verbandsgemeinde Bad Münster am Stein-Ebernburg kann mangels diesbezüglicher Anhaltspunkte auch nicht als stillschweigende Zustimmung gewertet werden.

Ebenso wenig kommt eine Zustimmungsfiktion in Betracht. Weder dem Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit noch der Vereinbarung vom 24. Juni 2014 kann entnommen werden, dass eine nach § 13 Abs. 2 KomZG erforderliche Zustimmung als erteilt gilt, wenn einem vorgelegten Satzungsentwurf nicht binnen einer bestimmten Frist widersprochen wird oder Änderungen nicht verlangt werden.

cc) In der Zeit nach dem Beschluss des Stadtrats der Antragsgegnerin über die angegriffene Entgeltsatzung wurde dieser ebenso wenig zugestimmt.

Für die von der Antragsgegnerin vermutete Zustimmung der Verbandsgemeinde Bad Münster am Stein-Ebernburg „noch im Dezember 2016“ ist den Normsetzungsvorgängen nichts zu entnehmen.

Die Antragstellerinnen, die von der beschlossenen und ausgefertigten Entgeltsatzung durch E-Mails der Antragsgegnerin vom 16. Januar 2017 Kenntnis erlangten, haben ihr ebenfalls nicht zugestimmt.

Anders als die Antragsgegnerin meint, kann die öffentliche Bekanntmachung der Entgeltsatzung in den Amtsblättern der Antragstellerinnen nicht als konkludente Zustimmung betrachtet werden. Wie bereits ausgeführt wurde, stellt die öffentliche Bekanntmachung einer Satzung zwar einen Teil des Normsetzungsvorgangs dar. Die öffentlichen Bekanntmachungen in den Amtsblättern der Antragstellerinnen,

die durch die Oberbürgermeisterin der Antragsgegnerin zu vollziehen waren, stellten jedoch lediglich die verwaltungstechnische Umsetzung ihrer Bekanntmachungsanordnung dar. Mit der Aufnahme der Entgeltsatzung in die Amtsblätter der Antragstellerinnen haben sie dieser Satzung schon deshalb nicht stillschweigend zugestimmt, weil sie – wie erwähnt – nicht berechtigt waren, durch Weigerung der öffentlichen Bekanntmachung den Eintritt der Rechtswirksamkeit der Entgeltsatzung zu verhindern.

c) Angesichts dessen braucht nicht entschieden zu werden, ob die Entgeltsatzung vom 19. Dezember 2016 wegen Verstoßes gegen § 3 Nr. 2 der Zweckvereinbarung vom 24. Juni 2014 zu beanstanden ist. Diese Bestimmung sieht vor, dass nach Aufhebung der alten Entgeltsatzung der (früheren) Verbandsgemeinde Bad Münster am Stein-Ebernburg spätestens zum 31. Dezember 2016 die Entgeltsatzung der Antragsgegnerin gilt.

d) Ebenso wenig bedarf die Zulässigkeit unterschiedlicher Entgeltsysteme im Stadtgebiet der Antragsgegnerin einerseits und in den Ortsgemeinden Altenbamberg, Duchroth, Feilbingert, Hallgarten, Hochstätten, Niederhausen, Norheim, Oberhausen sowie Traisen andererseits einer abschließenden Erörterung.

Allerdings spricht wenig dafür, dass sich die Antragsgegnerin insoweit auf § 10 des Landesgesetzes über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform berufen kann. Denn diese Bestimmung ermöglicht (nur) einer aufnehmenden oder neu gebildeten kommunalen Gebietskörperschaft, für die Beitrags- und Gebührenkalkulationen die von den bisherigen kommunalen Gebietskörperschaften betriebenen Einrichtungen der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung für einen Zeitraum von bis zu zehn Jahren nach der Gebietsänderung als getrennte Einrichtungen zu behandeln. Die Antragsgegnerin hat aber die Ortsgemeinden Altenbamberg, Duchroth, Feilbingert, Hallgarten, Hochstätten, Niederhausen, Norheim, Oberhausen und Traisen nicht aufgenommen; sie ist auch nicht unter Eingliederung dieser Ortsgemeinden neu gebildet worden.

Soweit die Antragsgegnerin die Zulässigkeit unterschiedlicher Entgeltsysteme aus § 7 Abs. 1 Satz 6 des Kommunalabgabengesetzes – KAG – ableitet, kann für die

Gebührenerhebung ein Abweichen von der in § 7 Abs. 1 Satz 5 KAG normierten Einrichtungseinheit im Hinblick auf besondere örtliche Gegebenheiten in Betracht kommen. Gemäß § 7 Abs. 2 Satz 4 KAG können Beiträge auch für nutzbare Teile einer Einrichtung oder Anlage (Aufwands-/Kostenspaltung) erhoben werden, bei der Abwasserbeseitigungseinrichtung beispielsweise für die Anlagen der Schmutzwasserbeseitigung einerseits und der Oberflächenentwässerung andererseits (vgl. OVG RP, Beschluss vom 1. September 2016 – 6 B 10452/16.OVG –).

3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit des Urteils folgt aus § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 ff. ZPO.

Gründe im Sinne des § 132 Abs. 2 VwGO, die Revision zuzulassen, liegen nicht vor.

### **Rechtsmittelbelehrung**

Die Nichtzulassung der Revision kann durch **Beschwerde** zum Bundesverwaltungsgericht angefochten werden.

Die Beschwerde ist **innerhalb eines Monats** nach Zustellung dieses Urteils bei dem **Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz**, Deinhardpassage 1, 56068 Koblenz, schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a VwGO als elektronisches Dokument einzulegen. Sie muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist **innerhalb von zwei Monaten** nach Zustellung des Urteils zu **begründen**. Die Begründung ist ebenfalls bei dem **Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz** schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a VwGO als elektronisches Dokument einzureichen. In der Begründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senates der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder ein Verfahrensmangel, auf dem das Urteil beruhen kann, bezeichnet werden.

Die Einlegung und die Begründung der Beschwerde müssen durch einen Rechtsanwalt oder eine sonstige nach Maßgabe des § 67 VwGO vertretungsbefugte Person oder Organisation erfolgen.

gez. Dr. Stahnecker

gez. Dr. Beuscher

gez. Göbel



### **Beschluss**

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 5.000,00 € festgesetzt (§ 52 Abs. 2 GKG).

gez. Dr. Stahnecker

gez. Dr. Beuscher

gez. Göbel

Beglaubigt

Balcke, Justizsekretärin

als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle



Unterzeichner: Balcke, Anika  
Datum: 02.11.2018 11:56 Uhr