

Titel:

zur Rechtsnatur eines Wasserversorgungsvertrags

Normenkette:

GVG § 17a Abs. 3 S. 2

VwGO § 40 Abs. 1 S. 1

BayVwVfG Art. 54 S. 1

Leitsätze:

1. Sind die wesentlichen, prägenden Vertragsbestandteile und Regelungsinhalte eines Wasserlieferungsvertrags zwischen zwei oder mehr Kommunen dem öffentlichen Recht zuzuordnen, sind die Verträge damit jeweils insgesamt als öffentlich-rechtlich zu qualifizieren. (Rn. 15) (redaktioneller Leitsatz)

2. Soweit der Wasserlieferungsvertrag zwischen zwei oder mehr Kommunen auch andere Regelungen wie zB die Mitbenutzung öffentlicher (gemeindeeigener) Verkehrsflächen, Beteiligungsrechte bzw. -pflichten, zur Kostentragung oder der Konzessionsabgabe sowie eine Endschaftsregelung enthält, dienen diese im Wesentlichen der Umsetzung der vertraglichen Hauptleistungspflicht der Wasserversorgung, die einem vom öffentlichen Recht geregelten Sachbereich zuzuordnen ist. (Rn. 19) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Wasserversorgungsvertrag, Vorabbeschluss nach gerügtem Rechtsweg, Verwaltungsrechtsweg zulässig, Vorabentscheidung, öffentlich-rechtlicher Vertrag, Verwaltungsrechtsweg, Herausgabe von Wasserverteilnetzen, Endschaftsbestimmung, Wasserversorgungsanlage

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Beschluss vom 19.09.2024 – 4 C 24.1087

Fundstelle:

BeckRS 2024, 26801

Tenor

Der Verwaltungsrechtsweg ist zulässig.

Gründe

I.

1

Die Klägerinnen begehren von der Beklagten im Wesentlichen die Herausgabe bzw. Übertragung der im Eigentum der Beklagten stehenden Wasserverteilnetze in Teilen ihrer Gemeindegebiete.

2

Zwischen den Klägerinnen und der Beklagten bestand jeweils ein Wasserversorgungsvertrag über die Erfüllung der Aufgabe der öffentlichen Wasserversorgung sowie die Einräumung der erforderlichen Wegerechte (Vertrag zwischen der Klägerin zu 1) und der Beklagten über die Versorgung sowie die gegenseitige Notversorgung von Trinkwasser vom 13./18. November 2003; Vereinbarung zwischen der Landeshauptstadt München (als Rechtsvorgängerin der Beklagten) und der Klägerin zu 2) vom 1. September/14. Oktober 1964). Diese Wasserversorgungsverträge wurden von der Beklagten zum 31. Dezember 2022 gekündigt, nachdem das Landratsamt ... mit Bescheid vom 29. Dezember 2015 die Rechtswidrigkeit der Versorgung der betroffenen Gemeindegebiete der Klägerinnen wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der ortsnahen Wasserversorgung gemäß § 50 Abs. 1 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) festgestellt hatte. In dem Bescheid wurde ebenfalls ausgeführt, dass die Versorgung durch die Beklagte nur noch bis zum 31. Dezember 2025 zulässig sei. Nach den Endschaftsbestimmungen der streitgegenständlichen Verträge geht das Wasserversorgungsnetz nach Vertragsende unentgeltlich in das Eigentum der (jeweiligen) Klägerin über, wobei die Wasserversorgungsnetz(teile), die durch die Beklagte

erstellt bzw. wesentlich verbessert worden sind, von der jeweiligen Klägerin zum Sachzeitwert übernommen werden. Eine Einigung der Parteien hinsichtlich der Modalitäten der Übernahme der Wasserverteilnetze bzw. Wasserversorgungsanlagen durch die Klägerinnen ist bislang nicht erfolgt, streitig ist im Wesentlichen die Höhe des Sachzeitwerts der jeweiligen Anlagen. Die Wasserversorgung in den betroffenen Gemeindeteilen der Klägerinnen wird derzeit noch von der Beklagten durchgeführt.

3

Am 30. Oktober 2023 erhoben die Klägerinnen Klage vor dem Verwaltungsgericht und stellten zugleich einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung (M 7 E 23.5204).

4

Mit Schriftsatz vom 21. November 2023 sowie vom 12. Dezember 2023 in Rahmen des Eilverfahrens (M 7 E 23.5204) rügten die Bevollmächtigten der Beklagten die Unzuständigkeit des Gerichts. Mangels öffentlich-rechtlicher Streitigkeit sei der Verwaltungsrechtsweg nicht eröffnet, da die Wasserversorgungsverträge, aus denen die Klägerinnen ihren Klageanspruch herleiteten, privatrechtlicher Natur seien. Dass eine der Parteien mit der vertraglichen Leistung ihre öffentlichen Aufgaben erfüllen wolle, reiche alleine für die Annahme einer öffentlich-rechtlichen Streitigkeit nicht aus. Entscheidend sei die Rechtsnatur der im Vertrag geregelten Pflichten. Es bestehe kein Unterschied zwischen zivilrechtlichen Gas- und Stromkonzessionsverträgen und Wasserversorgungs- und -konzessionsverträgen. Der Wasserversorgungsvertrag mit der Klägerin zu 1) sei privatrechtlicher Natur, da sowohl die wesentlichen Rechte und Pflichten als auch die konkret im Streit stehende Endchaftsregelung privatrechtlicher Natur seien. Die Hauptleistungspflicht der Klägerin zu 1) sei zivilrechtlicher Natur. Wesentliche Vertragspflicht sei die Gestattung der Benutzung ihrer Straßen, Wege und Plätze für die Einlegung und den Betrieb von Wasserversorgungsleitungen. Sie werde daher als Wegeeigentümerin und nicht als Hoheitsträgerin gefragt. Dass § 50 WHG die Wasserversorgung als Daseinsvorsorge festschreibe, ändere daran nichts, die Norm stelle lediglich eine Motivation für den Abschluss eines Wasserversorgungsvertrags dar.

Dasselbe gelte für Art. 57 Abs. 2 GO. Auch die Regelungen in Abschnitt B des Vertrags zur Notversorgung änderten nichts an der privatrechtlichen Einstufung. Hierbei handele es sich um vertragliche Nebenabreden, die nur im Ausnahmefall zur Anwendung kämen. Auf die Einordnung der Hauptleistungspflicht der Beklagten könne es schon deshalb nicht ankommen, weil sie nicht als Hoheitsträgerin, sondern als privates Wasserversorgungsunternehmen auftrete. Auch die Endchaftsbestimmung (Abschnitt C Abs. 2 des Vertrags) sei privatrechtlicher Natur. Hier gehe es um einen vertraglich geregelten Anspruch auf Übereignung, also nichts anderes als einen Kaufvertrag gemäß § 433 BGB. Dies sehe auch der Bundesgerichtshof so. Es komme nicht darauf an, wozu die vertragliche Regelung diene, entscheidend sei allein der Regelungsgegenstand. Daher sei unbeachtlich, ob die Endchaftsbestimmung dazu diene, dass sich die Klägerin zu 1) mit ihrer Hilfe das Wassernetz verschaffe, um mit diesem wiederum ihre Aufgaben der Daseinsvorsorge wahrzunehmen. Auch der Wasserversorgungsvertrag zwischen der Klägerin zu 2) und der Beklagten sei privatrechtlicher Natur. Hierbei könne die Frage dahinstehen, welche Rechtsnatur der ursprünglich zwischen der Beklagten und der Stadt München gemäß den damals geltenden §§ 13 und 14 Zweckverbandsgesetz anstelle eines Zweckverbands geschlossene Wasserversorgungsvertrag habe. Jedenfalls sei der heute zwischen der Klägerin zu 2) und der Beklagten geschlossene Vertrag privatrechtlicher Natur. Die als nicht rechtsfähiger Eigenbetrieb der Stadt München tätigen Stadtwerke seien 1988 in eine GmbH umgewandelt worden. Die Beklagte sei also seit 1988 als juristische Person des Privatrechts tätig und damit keine Hoheitsträgerin. Die Klägerin zu 2) habe den ursprünglich mit der Stadt München geschlossen Vertrag mit Schreiben vom 30. November 2010 gekündigt, die Kündigung aber mit Schreiben vom 23. November 2011 zurückgezogen. Daraufhin habe die Beklagte ihr mit Schreiben vom 28. März 2013 die Aufrechterhaltung des bestehenden Wasserversorgungsvertrags bestätigt. Bei der Einigung über die Fortsetzung des Wasserversorgungsvertrags handele es sich rechtlich um den Abschluss eines neuen Vertrags. Da die Beklagte nach Art. 7 Abs. 1 KommZG keine öffentlich-rechtliche Zweckvereinbarung abschließen könne, sei der Wasserversorgungsvertrag spätestens mit der Einigung über dessen Fortsetzung, richtigerweise aber schon mit der Umwandlung des Eigenbetriebs in eine privatrechtliche GmbH, keine Zweckvereinbarung im Sinne von Art. 7 KommZG mehr. Die Beklagte sei keine Hoheitsträgerin, sodass auch ihre vertraglichen Rechte und Pflichten nicht hoheitlich sein könnten. Die Hauptleistungspflicht der Klägerin zu 2) bestehe in der Gestattung der unentgeltlichen Benutzung ihrer Straßen, Wege und Plätze. Damit seien die wesentlichen vertraglichen Rechte und Pflichten privatrechtlicher Natur, sodass der Wasserversorgungsvertrag als privatrechtlich einzuordnen sei. Erst recht

sei die streitige Endschaftsbestimmung in Nr. 16 des Vertrags privatrechtlicher Natur, da sie Regelungen zum Eigentumsübergang treffe und so eindeutig eine kaufrechtliche und somit privatrechtliche Regelung gemäß § 433 BGB darstelle. Der Verwaltungsrechtsweg sei daher für unzulässig zu erklären und der Rechtsstreit an die Zivilgerichtsbarkeit zu verweisen. Die Regelung des § 17a Abs. 2 Satz 1 GVG finde auch im verwaltungsgerichtlichen Eilverfahren Anwendung, die ohnehin nicht bestehende Eilbedürftigkeit stehe einer Verweisung nicht entgegen.

5

Die Bevollmächtigten der Klägerinnen traten dieser Rechtsauffassung mit Schriftsatz vom 16. Januar 2024 (im Eilverfahren M 7 E 23.5204) sowie in der Klage- bzw. Antragschrift vom 30. Oktober 2023 entgegen. Die ausgelaufenen Wasserversorgungsverträge seien dem öffentlichen Recht zuzuordnen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sei ein Vertrag dem öffentlichen Recht zuzuordnen, wenn sein Gegenstand sich auf von der gesetzlichen Ordnung öffentlich-rechtlich geregelte Sachverhalte beziehe, oder, wenn eine gesetzliche Vorordnung des Vertragsgegenstands fehle, wenn er nach seinem Zweck in enger, unlösbarer Beziehung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehe. Beide Voraussetzungen seien hier erfüllt. Die der Allgemeinheit dienende Wasserversorgung sei gemäß Art. 50 Abs. 1 WHG eine Aufgabe der Daseinsvorsorge. Art. 83 BV und Art. 57 Abs. 2 GO normierten die Versorgung der Bevölkerung mit Wasser als öffentliche Aufgabe im eigenen Wirkungskreis der Gemeinden. Wesentlicher Gegenstand von Wasserversorgungsverträgen seien das Recht und die Pflicht des Wasserversorgungsunternehmens, die öffentliche Wasserversorgung im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge vorzunehmen. Die Sicherstellung des Wasserbezugs der Bevölkerung bedinge es, diese Verträge als öffentlich-rechtlich i.S.v. Art. 54 Satz 1 BayVwVfG zu qualifizieren. Die wesentlichen Verpflichtungen aus den Wasserversorgungsverträgen seien von öffentlich-rechtlichen Rechtsnormen geprägt, welche sich als Sonderrecht des Staats zumindest an einer Seite nur an Hoheitsträger wendeten. Es werde gerade kein Beschaffungsvorgang auf einem freien Markt geregelt, sondern der Leistungsgegenstand sei durch § 50 Abs. 1, 2 und 4 WHG sowie § 57 Abs. 2 GO vorgeordnet. Anders als im Bereich der Strom- und Gasversorgung sei die Einräumung von Wegerechten nur zwingender Annex zur sachgerechten Durchführung der Trinkwasserversorgung. Verträge dieser Art seien durch die Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Aufgabe der Trinkwasserversorgung geprägt. Dies komme insbesondere durch die vertragliche Regelung zur Notversorgung sowie die explizite Nennung der Aufgabenerfüllung Trinkwasserversorgung in den Nrn. 2 und 3 des Wasserversorgungsvertrags zwischen der Klägerin zu 2) und der Beklagten zum Ausdruck. Gerade die Vertragsteile, aus denen die Klägerinnen Ansprüche herleiteten, seien öffentlich-rechtlich geprägt. Die Endschaftsregelungen zur Regelung des Eigentumsübergangs am Wasserversorgungsnetz nach Vertragsende beruhten auf der öffentlich-rechtlichen Verpflichtung der Klägerinnen, die Bevölkerung mit Trinkwasser zu versorgen und dienten gerade der Sicherung der Wahrnehmung kommunaler Pflichtaufgaben. Trotz der bisherigen vertraglichen Ausgestaltung und Durchführung der Wasserversorgung durch die Beklagte verbleibe es beim öffentlichrechtlichen Charakter. Unter den Begriff der öffentlichen Wasserversorgung würden auch Tatbestände subsumiert, in denen die Aufgabe der Daseinsvorsorge durch einen privaten Aufgabenträger erfüllt würden. Die Regelungsgegenstände der streitgegenständlichen Verträge seien einheitlich zu betrachten. Die Wegenutzungs- und Versorgungsaspekte seien untrennbar miteinander verbunden, da eine Wasserversorgung ohne Wegenutzungsrechte rechtlich nicht möglich wäre. Umgekehrt wären der Beklagten die Wegenutzungsrechte nicht eingeräumt worden, wenn nicht gleichzeitig auch die Übernahme der Versorgungspflichten geregelt worden wäre. In beiden Verträgen nehme die Einräumung der Wegerechte eine völlig untergeordnete Rolle ein, während (Not-)Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser wesentlicher Vertragsgegenstand sei, wozu im Folgenden weiter ausgeführt wurde. Für die Klägerinnen habe die Gewährleistung einer sicheren, zuverlässigen und qualitativ hochwertigen Wasserversorgung im Vordergrund gestanden, während für die Beklagte bzw. ihre Rechtsvorgängerin in der Übernahme der Versorgungsaufgabe langfristige Erwerbschancen elementar für den Vertragsabschluss gewesen seien. Auch der Zweck der Endschaftsregelungen sei allein die Sicherung der öffentlichen Versorgungsaufgabe nach Beendigung der Wasserversorgungsverträge. Die in den Verträgen geregelte (Not-)Versorgungsaufgabe sei öffentlich-rechtlich geregelt. Es bestehe insoweit durch Art. 83 Abs. 1 BV, Art. 57 Abs. 2 GO sowie § 50 Abs. 1 WHG eine öffentlich-rechtliche Vorprägung oder Vorordnung des Vertragsverhältnisses. Diese Verpflichtungen der Klägerinnen in ihrer Funktion als Hoheitsträgerinnen strahlten auch auf die Beklagte aus, die sich zur Erbringung der Daseinsvorsorgeleistungen verpflichtet habe. Die Leistungserbringung der Beklagten werde zudem durch zahlreiche weitere öffentlich-rechtliche

Vorschriften vorgeprägt. Die Versorgungsverpflichtungen könnten nicht ohne Rücksicht auf die dahinterstehenden öffentlich-rechtlichen Daseinsvorsorgeverpflichtungen der Klägerinnen betrachtet werden. Für die Einordnung eines Vertrags zum öffentlichen Recht bzw. Privatrecht komme es auf dessen Zwecksetzung an. Die (Not-)Versorgungsverpflichtungen dienen genauso wie die Endschaftsregelungen unmittelbar und zentral der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe aus Art. 83 Abs. 1 BV, Art. 57 Abs. 2 Satz 1 GO und § 50 Abs. 1 WHG. Auch die Beklagte bzw. ihre Muttergesellschaft habe sich in anderem Zusammenhang darauf berufen, ihre Versorgungsaufgabe allein in Ausübung öffentlich-rechtlicher Pflichten auszuüben. Die Rechtslage im Bereich der Strom- und Gasversorgung sei völlig anders, was im Folgenden vertieft wurde. Den Gemeinden stehe naturgemäß ein Wahlrecht zu, öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich zu handeln. Von privatrechtlichem Handeln sei nur auszugehen, wenn das betreffende Verwaltungsorgan dies explizit zum Ausdruck gebracht habe. Bei Verträgen im Bereich der unmittelbaren öffentlich-rechtlichen Aufgabenzuweisung bestehe eine Vermutung dafür, dass sich der Hoheitsträger öffentlich-rechtlicher Handlungsformen bedienen wolle. So liege der Fall hier. Von beiden Seiten sei kein expliziter Wille zum privatrechtlichen Handeln in Erscheinung getreten. Die (ursprünglich öffentlich-rechtliche) Rechtsnatur des zwischen der Klägerin zu 2) und der Landeshauptstadt München geschlossenen Vertrags nach §§ 13, 14 Zweckverbandsgesetz könne sich im Nachhinein nicht allein dadurch verändert haben, dass sich die Landeshauptstadt zur weiteren Erfüllung ihrer Pflichten der Beklagten bedient habe, indem sie Teile ihres Eigenbetriebs auf sie ausgliedert habe. Die Rechtsnatur des Vertrags habe sich auch nicht durch die Kündigung bzw. deren Rücknahme verändert.

6

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakten in diesem und im Eilverfahren (M 7 E 23.5204) Bezug genommen.

II.

7

Aufgrund der Rüge der Beklagten hat das Gericht gemäß § 173 VwGO i.V.m. § 17a Abs. 3 Satz 2 GVG vorab über die Zulässigkeit des beschriebenen Verwaltungsrechtswegs zu entscheiden.

8

Der Verwaltungsrechtsweg ist für die gegenständliche Klage zulässig.

9

Nach § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO ist der Verwaltungsrechtsweg in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben, soweit die Streitigkeit nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen ist. Die Art einer Streitigkeit – öffentlich-rechtlich oder bürgerlich-rechtlich – bestimmt sich, wenn – wie hier – eine ausdrückliche Rechtswegzuweisung des Gesetzgebers fehlt, nach der Natur des Rechtsverhältnisses, aus dem der Klageanspruch hergeleitet wird. Es kommt darauf an, ob der zur Klagebegründung vorgetragene Sachverhalt für die aus ihm hergeleitete Rechtsfolge von Rechtssätzen des Zivilrechts oder des öffentlichen Rechts geprägt wird, ob die an der Streitigkeit Beteiligten zueinander in einem hoheitlichen Verhältnis der Über- und Unterordnung stehen und ob sich der Träger hoheitlicher Gewalt der besonderen, ihm zugeordneten Rechtssätze des öffentlichen Rechts bedient oder ob er sich den für jedermann geltenden zivilrechtlichen Regelungen unterstellt (vgl. z.B. GmS-OGB, B.v. 10.4.1986 – GmS-OGB 1/85 – juris Rn. 10 f.; m.w.N.; BVerwG, B.v. 12.4.2013 – 9 B 37/12 – juris Rn. 6, m.w.N.; vgl. auch B.v. 9.4.2019 – 6 B 162/18 – juris Rn. 7).

10

Eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit kann aber auch auf einem Gleichordnungsverhältnis beruhen. Denn es liegt im Wesen – auch des öffentlichen Vertrags –, dass sich die Vertragsparteien grundsätzlich gleichgeordnet gegenüberstehen. Für die Abgrenzung von öffentlich-rechtlichem und privatrechtlichem Vertrag kommt es daher auf dessen Gegenstand und Zweck an. Die Rechtsnatur des Vertrags bestimmt sich danach, ob der Vertragsgegenstand dem öffentlichen oder dem bürgerlichen Recht zuzuordnen ist (vgl. GmS-OGB, B.v. 10.4.1986 – GmS-OGB 1/85 – juris Rn. 11). Hierbei ist entscheidend, ob die Normen, auf deren Grundlage der Vertrag geschlossen worden ist und von denen infolgedessen die Rechtmäßigkeit und Wirksamkeit des Vertrags abhängen, insbesondere die Normen, die die Pflichten und Befugnisse der Vertragsparteien hinsichtlich des Vertragsgegenstands regeln, und diejenigen Vorschriften, die den zulässigen Vertragsinhalt bestimmen und begrenzen, dem öffentlichen oder dem privaten Recht zuzurechnen sind. Der Gegenstand des Vertrags ist öffentlich-rechtlicher Art, wenn der Vertrag auf „von der

gesetzlichen Ordnung öffentlich-rechtlich geregelte Sachverhalte“ einwirkt, mithin in gewissem Maße durch eine öffentlich-rechtliche Vorschrift vornormiert ist. Dies wird insbesondere angenommen, wenn eine Norm des öffentlichen Rechts ausdrücklich zum Abschluss öffentlich-rechtlicher Verträge ermächtigt oder das öffentliche Recht den Vertrag im Einzelnen normiert bzw. wenn sich die Vereinbarung auf einen von der gesetzlichen Ordnung öffentlich-rechtlich geregelten Sachverhalt bezieht oder die Verpflichtung eines Vertragspartners zum Erlass einer hoheitlichen Handlung enthält. Ein Vertrag ist auch dann öffentlich-rechtlich, wenn sein Gegenstand zu öffentlich-rechtlichen Berechtigungen oder Verpflichtungen in so engem Sachzusammenhang steht, dass er demselben Rechtsbereich zuzurechnen ist. Fehlt es an einer öffentlich-rechtlichen Vorordnung oder ist deren Vorhandensein oder Ausmaß bzgl. des konkreten Vertragsgegenstands unklar, ist neben dem Zweck vor allem das weitere Bezugsfeld des Vertragsgegenstands in die Betrachtung einzubeziehen. Der Zweck eines Vertrags kann sich nicht nur aus dem Vertragstext, sondern ggf. auch aus den begleitenden Umständen ergeben (vgl. BayVGH, B.v. 15.12.2021 – 22 C 21.2021 – juris Rn. 19 f. m.w.N.).

11

Enthält ein Vertrag mehrere Vereinbarungen aus unterschiedlichen Rechtsgebieten, die nach dem Willen der Vertragspartner zusammengehören und in einem engen inneren Zusammenhang stehen, ist für die Zuordnung maßgeblich, ob die Vereinbarungen mit ihrem Schwerpunkt öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich ausgestaltet sind und welcher Teil dem Vertrag das entscheidende Gepräge gibt (vgl. BGH, B.v. 19.9.2012 – V ZB 86/12, juris Rn. 5 m.w.N.; Siegel in Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Aufl. 2023, § 54 Rn. 60 f.).

12

Wird bei Konzessionsverträgen, die der Wahrnehmung einer Aufgabe der Daseinsvorsorge dienen, der Konzessionsnehmer durch den Vertrag zur Erbringung der Leistung an Dritte im Rahmen und nach Maßgabe des vom Auftraggeber vorgegebenen Versorgungskonzepts verpflichtet, dann steht dieser öffentliche Versorgungszweck im Vordergrund des Vertrags; dieser ist öffentlich-rechtlicher Natur. Enthält der Vertrag zugleich privatrechtliche Bestandteile wie etwa über den Erwerb des zur Konzessionsausübung nötigen Grundstücks oder Erbbaurechts, ändert dies nichts an seiner grundsätzlich öffentlich-rechtlichen Natur (vgl. Rennert, Konzessionen vor dem Verwaltungsgericht, NZBau 2019, 411/412 m.w.N.).

13

Da nach § 17 Abs. 2 Satz 1 GVG das Gericht des zulässigen Rechtswegs den Rechtsstreit unter allen in Betracht kommenden Gesichtspunkten entscheidet, ist der beschrittene Verwaltungsrechtsweg schon dann zulässig, wenn sich nicht offensichtlich, d.h. nach jeder rechtlichen Betrachtungsweise, ausschließen lässt, dass das Klagebegehren auf eine Anspruchsgrundlage gestützt werden kann, für die dieser Rechtsweg eröffnet ist (vgl. BVerwG, B.v. 4.3.2015 – 6 B 58/14 – juris Rn. 11).

14

Nach diesen Maßstäben ist für die vorliegende Streitigkeit der Verwaltungsrechtsweg eröffnet.

15

Bei den verfahrensgegenständlichen Wasserversorgungsverträgen, die die Grundlage für die von den Klägerinnen geltend gemachten Klageansprüche bilden, handelt es sich um öffentlich-rechtliche Verträge nach Art. 54 Satz 1 BayVwVfG, weil ihre wesentlichen, prägenden Vertragsbestandteile und Regelungsinhalte dem öffentlichen Recht zuzuordnen sind und die Verträge damit jeweils insgesamt als öffentlich-rechtlich zu qualifizieren sind (so auch Rennert, Konzessionen vor dem Verwaltungsgericht, NZBau 2019, 411/412 m.w.N.; vgl. auch VG Bayreuth, U.v. 14.6.2010 – B 3 K 09.2010 – juris Rn. 45 zu einem Wasserlieferungsvertrag zwischen zwei Kommunen).

16

Wesentlicher Gegenstand der beiden streitgegenständlichen Verträge ist die Versorgung der Bevölkerung in den jeweiligen Gemeindegebieten mit Trinkwasser durch die Beklagte. Hierbei handelt es sich aus Sicht eines verständigen objektiven Betrachters um die inhaltlich wichtigste vertragliche Vereinbarung, die den wesentlichen Kern dieser Verträge bildet, sodass sich die Zuordnung der Verträge zum öffentlichen Recht oder Privatrecht anhand des Rechtscharakters dieser Leistungspflicht bestimmt (vgl. Siegel in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 54 Rn. 56).

17

In Bezug auf den zwischen der Klägerin zu 1) und der Beklagten am 13./18. November 2003 geschlossenen Vertrag lässt sich bereits an der Überschrift „Vertrag zwischen... über die Versorgung sowie die gegenseitige Notversorgung mit Trinkwasser“ sowie an der Systematik des Vertrags erkennen, dass es sich bei der Versorgung mit Trinkwasser um die vertragliche Hauptleistungspflicht handelt. Nach der Bestimmung des Versorgungsgebiets in Nr. A.1 des Vertrags regelt Nr. A.2 Abs. 1 des Vertrags – Versorgungsbestimmungen – die Verpflichtung der Beklagten, Wasser zu ihren geltenden Bedingungen unmittelbar an die einzelnen Abnehmer im Versorgungsgebiet zu liefern und räumt ihr das Recht ein, zur Erfüllung dieser Aufgabe den Bau und die Benutzung der öffentlichen Wasserversorgungseinrichtungen für das Vertragsgebiet durch Anschluss-, Versorgungs- und Benutzungsbedingungen zu regeln. Soweit der Vertrag auch andere Regelungen wie z.B. die Mitbenutzung öffentlicher (gemeindeeigener) Verkehrsflächen (Nr. A.3), Beteiligungsrechte bzw. -pflichten (Nrn. A.4, A.7), zur Kostentragung (Nrn. A.5, A.6) oder der Konzessionsabgabe (Nr. A.8) enthält, dienen diese im Wesentlichen der Umsetzung der Versorgungsmaßnahme bzw. der in Nr. B geregelten Notversorgung. Auch die in Nr. C Abs. 2 des Vertrags enthaltene Endschaftsbestimmung, wonach das Versorgungsnetz, soweit es nicht aus Mitteln der Beklagten erstellt oder wesentlich verbessert wurde, nach Beendigung der Vereinbarung unentgeltlich in das Eigentum der Klägerin zu 1) übergeht, dient maßgeblich der Sicherstellung der weiteren Wasserversorgung durch die Klägerin zu 1) nach dem Ende des Vertrags. Dass das Wasserversorgungsnetz nach Vertragsende unmittelbar und ohne weitere Bedingung in das Eigentum der Klägerin zu 2) übergeht, eine entsprechende Willenserklärung der Beklagten zur Übereignung somit nicht mehr erforderlich ist, spricht in diesem Zusammenhang ebenfalls dafür, dass die Sicherstellung der weiteren Wasserversorgung im Vordergrund des Vertrags steht. Entgegen der Auffassung der Beklagten lassen sich den vertraglichen Regelungen keine Anhaltspunkte für die Qualifizierung der Einräumung der Wegerechte als Schwerpunkt des Vertrags entnehmen. Wie die Klägerinnen zurecht darlegen, handelt es sich bei der Einräumung der Wegerechte lediglich um einen Annex, um die im Vordergrund stehenden Versorgungsleistungen durchführen zu können. Der Beklagten wird die Benutzung der Straßen, Wege und Plätze der Klägerinnen durch die Wasserversorgungsverträge auch nicht unbeschränkt gestattet, sondern im Wesentlichen zweckgebunden zur Durchführung der Versorgungsleistungen („für die Einlegung und den Betrieb von Wasserversorgungsleitungen...“, vgl. Nr. A.3 des Vertrags). Aus diesem Grund stehen die Regelungen zu der Wasserversorgung und der Einräumung von Wegenutzungsrechten auch in einem engen inneren Zusammenhang, sodass der Vertrag einheitlich zu betrachten ist. Gleiches gilt in Bezug auf die im Streit stehende Endschaftsregelung.

18

Auch hinsichtlich der zwischen der Klägerin zu 2) und der Beklagten (bzw. deren Rechtsvorgängerin) geschlossenen Vereinbarung vom 1. September/14. Oktober 1964 bildet die Versorgung des Vertragsgebiets mit Trinkwasser den Kern des Vertrags. Nach Nr. 3 der Vereinbarung ist es Aufgabe der Stadt München, das bebaute Wohngebiet von „... ..“ an das eigene Trinkwasserversorgungsnetz anzuschließen und die Grundstücke unmittelbar mit Trinkwasser zu versorgen. Wie der Nr. 1 der Vereinbarung entnommen werden kann, hatte die Stadt bereits vor dem Abschluss der Vereinbarung ab dem 7. Januar 1963 die dortige Wasserversorgung übernommen. Soweit die Vereinbarung auch andere Regelungen wie beispielsweise zu den technischen Anforderungen an das Wasserversorgungsnetz, Kostentragungs-, Beteiligungs- und Informationspflichten oder Benutzungsrechte von Straßen, Wegen und Plätzen enthält, dienen diese im Wesentlichen der Umsetzung der im Vordergrund des Vertrags stehenden Versorgungsmaßnahme. Auch die in Nr. 16 des Vertrags enthaltene Endschaftsbestimmung, nach der das Wasserversorgungsnetz, soweit es nicht aus Mitteln der Stadt erstellt worden ist, unentgeltlich in das Eigentum der Klägerin zu 2) übergeht, dient maßgeblich der Sicherstellung der weiteren Wasserversorgung durch die Klägerin zu 2) nach dem Ende des Vertrags. Dass das Wasserversorgungsnetz nach Vertragsende unmittelbar und ohne weitere Bedingungen in das Eigentum der Klägerin zu 2) übergeht, eine entsprechende Willenserklärung der Beklagten zur Übereignung somit nicht mehr erforderlich ist, spricht ebenfalls dafür, dass die Sicherstellung der weiteren Wasserversorgung Schwerpunkt des Vertrags ist. Auch diesem Vertrag lassen sich entgegen der Auffassung der Beklagten keine Anhaltspunkte dafür entnehmen, dass die Einräumung der Wegerechte – die auch der Klägerin zu 2) nicht unbeschränkt gestattet, sondern zweckgebunden zur Durchführung der Versorgungsleistungen (Nr. 5) eingeräumt werden – den vertraglichen Schwerpunkt bilden, sodass auch hier eine einheitliche Betrachtung geboten ist. Gleiches gilt für die im Streit stehende Endschaftsregelung.

19

Die vertragliche Hauptleistungspflicht der Wasserversorgung ist auch einem vom öffentlichen Recht geregelten Sachbereich zuzuordnen.

20

Die Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser ist eine öffentliche Pflichtaufgabe der Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich (vgl. Art. 83 Abs. 1 BV, Art. 57 Abs. 2 Satz 1 GO). Zwar muss – soweit gesetzliche Regelungen nicht entgegenstehen – deren Umsetzung und Erfüllung nicht zwingend öffentlich-rechtlich erfolgen; Kommunen können sich vielmehr auch privatrechtlicher Gestaltungsmöglichkeiten bedienen. Jedenfalls im Gesetz ist aber die öffentlich-rechtliche Umsetzung einer öffentlich-rechtlichen Aufgabe als Regelfall angelegt (so grundlegend auch die sog. Zwei-Stufen-Theorie im Bereich des Zugangs zu öffentlichen Einrichtungen, vgl. z.B. BVerwG, B.v. 21.7.1989 – 7 B 184/88 – juris Rn. 5 f.). Auch wenn folglich aus der öffentlich-rechtlichen Zielsetzung der Verträge – der Wahrnehmung der öffentlichen Pflichtaufgabe der Trinkwasserversorgung – nicht ohne weiteres auf eine Wahrnehmung dieser Aufgabe mit öffentlich-rechtlichen Mitteln geschlossen werden darf, so ist es für eine Zuordnung zum Öffentlichen Recht gleichwohl ausreichend, dass der Vertragsgegenstand nach seinem Zweck in enger, unlösbarer Beziehung zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe steht (vgl. BVerwG, B.v. 12.3.2018 – 10 B 25/17 – juris Rn. 18).

21

Dies ist hier der Fall. Beide Verträge bezwecken im Wesentlichen die Gewährleistung der Versorgung der örtlichen Bevölkerung mit Trinkwasser und stehen daher in unmittelbarer Beziehung zu der entsprechenden Pflichtaufgabe der Klägerinnen gemäß Art. 83 Abs. 1 BV, Art. 57 Abs. 2 Satz 1 GO, § 50 Abs. 1 Satz 1 WHG im Rahmen der Daseinsvorsorge. Die Verträge wurden in Ausübung der hoheitlichen Pflichten der Klägerinnen zur Gewährleistung ihrer Versorgungsaufgabe geschlossen. Folglich werden mit beiden Verträgen mit der Sicherstellung der Trinkwasserversorgung – direkt und nicht lediglich mittelbar – überwiegend öffentliche Interessen verfolgt. Im Übrigen wird mit der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung die Zuordnung zum öffentlichen Recht indiziert (vgl. Siegel in Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Aufl. 2023, § 54 Rn. 58 m.w.N.). Da sich hier auch im Wege der Auslegung (vgl. §§ 133, 157 BGB) weder objektiv noch subjektiv nach dem Willen der Vertragsparteien Hinweise darauf finden lassen dürften, dass die beiden streitgegenständlichen Verträge privatrechtlich ausgestaltet sind oder werden sollten, sind Gegenindizien nicht ersichtlich.

22

In Bezug auf den zwischen der Klägerin zu 2) und der Beklagten geschlossenen Vertrag spricht weiter maßgeblich für die Einordnung als öffentlich-rechtlicher Vertrag,

dass dieser ursprünglich durch zwei Hoheitsträger anstelle der Bildung eines Zweckverbands nach §§ 13, 14 Zweckverbandsgesetz (RGBl. I 1939, 979) geschlossen worden war. Dass die Klägerin zu 2) diesen Vertrag zwischenzeitlich zunächst mit Schreiben vom 30. November 2010 gekündigt, diese Kündigung mit Schreiben vom 23. November 2011 wieder zurückgezogen und die Beklagte hiernach mit Schreiben vom 28. März 2013 die Aufrechterhaltung des bestehenden Wasserversorgungsvertrags bestätigt hat, vermag an der öffentlich-rechtlichen Einstufung dieses Vertrags nichts zu ändern. Durch diesen Vorgang hat sich weder der Vertragsgegenstand noch der Zweck des Vertrags geändert.

23

Demzufolge ist die zugrundeliegende Streitigkeit öffentlich-rechtlicher Natur und der beschrittene Verwaltungsrechtsweg zulässig.