VGH München, Urteil v. 03.04.2023 – 5 N 21.355

Titel:

Auflösung eines Wasser- und Bodenverbands nur durch Verwaltungsakt

Normenketten:

WVG § 62, § 63
VwGO § 47

Leitsatz:

Die aufsichtsbehördliche Auflösung eines Wasser- und Bodenverbands gemäß § 62 Abs. 2 Satz 2 WVG muss in der Rechtsform eines Verwaltungsaktes verfügt werden. (Rn. 21)

Schlagworte:

Erlass einer Satzung durch die Aufsichtsbehörde zur Auflösung eines Wasserbeschaffungsverbandes, Normenkontrollanträge des aufzulösenden Verbandes und eines Verbandsmitglieds, Rechtsform einer aufsichtsbehördlichen Auflösungsverfügung, Verwaltungsakt

Fundstellen:

DVBl 2023, 1289
BayVBl 2023, 564
DÖV 2023, 731
LSK 2023, 13100

Tenor

I. Die Satzung des Antragsgegners über die Auflösung des Wasserbeschaffungsverbandes R., Gemeinde Bergen, Landkreis Traunstein vom 17. Dezember 2020 wird für ungültig erklärt.

II. Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.

III. Die Entscheidung ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Antragsgegner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Antragsteller zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leisten.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1
Die Antragsteller begehren gemäß § 47 VwGO die Unwirksamerklärung der Satzung des Landratsamtes Traunstein über die Auflösung des Wasserbeschaffungsverbandes … (Amtsblatt für den Landkreis Traunstein Nr. 2 vom 22.1.2021 S. 5), in Kraft getreten am 23. Januar 2021.

2
Beim Antragsteller zu 1 handelt es sich um den am 9. Januar 1950 gegründeten Wasserbeschaffungsverband R. Die zuletzt geltende Satzung des Antragstellers zu 1 vom 25. Januar 2002 trat am 9. Februar 2002 trat in Kraft. Der Antragsteller zu 2 ist Verbandsmitglied und Verbandsvorsteher.

3
Mit Schreiben vom 13. Januar 2020 teilte das Landratsamt der Gemeinde Bergen als damalige „Geschäftsführung“ des Antragstellers zu 1 u.a. mit, die Aufgaben des Antragstellers zu 1 seien infolge des mittlerweile erfolgten Anschlusses des Verbandsgebiets an die gemeindliche Wasserversorgung vollständig entfallen. Da damit der Fortbestand des Verbandes nicht mehr erforderlich sei, lägen die Voraussetzungen für eine Selbstauflösung nach § 62 Abs. 1 des Wasserverbandsgesetzes (WVG) vor. Der Antragsteller zu 1 werde aufgefordert, in der nächsten Verbandsversammlung die Auflösung zu beschließen, spätestens bis 28. Februar 2020. Falls kein Auflösungsbeschluss mit der erforderlichen Mehrheit zustande kommen sollte beabsichtige das Landratsamt, den Verband nach § 62 Abs. 2 Satz 2 WVG aufzulösen. Der Antragsteller zu

1 und die Verbandsmitglieder könnten sich zu den für die Entscheidung der Aufsichtsbehörde erheblichen Tatsachen bis zum 16. März 2020 schriftlich äußern.

4
In der daraufhin einberufenen Verbandsversammlung am 27. Februar 2020 stimmten vier der anwesenden Mitglieder (darunter der Antragsteller zu 2) gegen und drei für eine Verbandsauflösung; zwei enthielten sich. In dieser Sitzung wurde zudem der Antragsteller zu 2 zum neuen Verbandsvorstand gewählt.

5
In einem Vermerk des Landratsamtes vom 9. Dezember 2020 wird im Anschluss an eine Sachverhaltsdarstellung ausgeführt, eine zwangsweise Auflösung des Antragstellers zu 1 gemäß § 62 Abs. 2 Satz 2 WVG entspreche den gesetzlichen Vorschriften und sei ermessensgerecht. Da sich dieser Verband ursprünglich durch Satzung konstituiert habe, erscheine es „entsprechend Kommentierung und Rechtsprechung zulässig, die Auflösung mittels Satzung des Landratsamtes (actus contrarius)“ vorzunehmen.

6
Mit der streitgegenständlichen Satzung vom 17. Dezember 2020 verfügte das Landratsamt die Auflösung des Antragstellers zu 1 mit Wirkung vom Tag nach der Satzungsbekanntmachung (§ 1 Abs. 1, § 5 Abs. 1 der Satzung). Weiter wurden Regelungen über die Abwicklung der Geschäfte getroffen (§ 1 Abs. 2, § 2 und § 4) und die Gläubiger zur Anmeldung ihre Ansprüche aufgefordert (§ 3). Es wurde festgelegt, dass die Gemeinde Bergen anfallberechtigt sei, soweit es sich um Anlagen des bisherigen Verbandsunternehmens handle, die von der Gemeinde für die öffentliche Wasserversorgung des Ortsteils R. übernommen worden seien; sämtliche weiteren, nicht mehr für die öffentliche Wasserversorgung benötigten Verbandsanlagen gingen auf die bisherigen Verbandsmitglieder über (§ 4 Abs. 2 und 3). Gleichzeitig mit dem Inkrafttreten der Satzung trete die Satzung des Antragstellers zu 1 vom 25. Januar 2002 außer Kraft; ausgenommen seien Satzungsbestimmungen, die für die Dauer der Abwicklung noch anzuwenden seien (§ 5 Abs. 2).

7
Am 1. Februar 2021 haben die Antragsteller hiergegen Normenkontrollanträge gestellt. Sie beantragen jeweils,

8
die Satzung vom 17. Dezember 2020 für unwirksam zu erklären.

9
Die streitgegenständliche Satzung sei schon formell rechtswidrig. Die Aufforderung zur Selbstauflösung habe nicht an die Gemeinde Bergen adressiert werden dürfen. Die Verbandsauflösung rechtfertigende Gründe des öffentlichen Wohls lägen nicht vor und diese sei abwägungsfehlerhaft. Der Antragsteller zu 2 habe eine Befreiung vom Anschluss- und Benutzungszwang von der gemeindlichen Wasserversorgung erhalten und sei als Verbandsmitglied aufgrund der dem Antragsteller zu 1 erteilten wasserrechtlichen Erlaubnis weiterhin berechtigt, aus der bisher genutzten Quelle Wasser zu entnehmen. Der Antragsteller zu 2 habe im berechtigten Vertrauen auf den Fortbestand des Wasserbeschaffungsverbands ab dem Jahr 2015 erhebliche Investitionen für ein eigenes Leitungsnetz für die Wasserversorgung seines landwirtschaftlichen Anwesens getätigt. Auch hätte die Auflösung nicht durch eine Satzung, sondern nur durch Verwaltungsakt erfolgen dürfen.

10
Der Antragsgegner beantragt,

11
den Antrag abzulehnen.

12
Seit der Amtsniederlegung durch den damaligen Verbandsvorstand Mitte 2015 bis zur Wahl des Antragstellers zu 2 zum neuen Verbandsvorsteher in der Verbandsversammlung vom 27. Februar 2020 habe der Antragsteller zu 1 über keinen gewählten Vorstand verfügt. Zum Zeitpunkt der Aufforderung vom 13. Januar 2020 zur Ladung einer Verbandsversammlung zur Selbstauflösung sei die Notwendigkeit der Bestellung eines kommissarischen Beauftragten (§ 77 WVG) keineswegs entfallen. Ausweislich des Entscheidungsvermerks vom 9. Dezember 2020 liege der Verbandsauflösung eine

Abwägungsentscheidung zugrunde. Die zwangsweise Auflösung eines Verbandes nach § 62 Abs. 2 Satz 2 WVG erfolge in der Rechtsform der (zwangsweisen) Errichtung eines Verbandes von Amts wegen nach § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WVG, was sich aus einem actus contrarius-Gedanken ergebe. Nach § 7 Absatz 1 Satz 2 WVG entstehe der Verband – auch bei Errichtung von Amts wegen – mit der öffentlichen Bekanntgabe der Satzung. Weigerten sich die Beteiligten (§§ 8 und 13 Abs. 1 WVG) im Rahmen einer von Amts wegen erfolgenden Errichtung eines Verbandes, eine Satzung zu erlassen, so obliege der Erlass der Satzung der Aufsichtsbehörde. Dies folge aus der Verfahrensvorschrift des § 16 Abs. 2 Satz 2 WVG, die insoweit ausdrücklich nicht auf § 14 Abs. 2 Satz 1 WVG Bezug nehme, der die Herbeiführung einer Beschlussfassung über die Satzung vorsehe. Von entsprechenden Erwägungen sei ersichtlich auch der Verwaltungsgerichtshof im Urteil vom 12. Februar 1979 – 113 VIII 78 – VGHE 32, 78 (80) ausgegangen, in dem ohne weiteres die Auflösung eines Wasserbeschaffungsverbandes gemäß den hierfür noch maßgeblichen §§ 177 und 178 der Ersten Verordnung über Wasser- und Bodenverbände (Erste Wasserverbandverordnung) vom 3. September 1937 (BayRS V S. 222) als durch Satzung erfolgend zugrunde gelegt und von einer Überprüfung im Verfahren nach § 47 VwGO ausgegangen worden sei. Die §§ 62 und 63 WVG entsprächen diesen seinerzeit geltenden Vorschriften. Ergänzend werde auf das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs vom 2. Februar 2000 – 22 N 99.3150 – verwiesen.

13
Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte und die vorgelegten Behördenakten verwiesen.

Entscheidungsgründe

14
Die Normenkontrollanträge sind zulässig und begründet. Die zur Prüfung gestellte Satzung des Antragsgegners vom 17. Dezember 2020 verstößt gegen höherrangiges Recht.

15
1. Die Anträge gemäß § 47 Abs. 1 VwGO sind zulässig.

16
a) Hinsichtlich des von ihm gestellten Normenkontrollantrags gegen die verfügte Verbandsauflösung ist der Antragsteller zu 1 weiterhin gemäß § 61 Nr. 1 VwGO beteiligtenfähig (vgl. Hentschel in Reinhardt/Hasche, WVG, 2. Aufl. 2021, § 62 Rn. 15).

17
b) Die Normenkontrollanträge sind statthaft. Bei der Satzung vom 17. Dezember 2020 handelt es sich um eine Rechtsvorschrift im Sinne von § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. Art. 4 Satz 1 AGVwGO.

18
Dies gilt auch in Bezug auf den Antragsteller zu 1. Zwar stellt ein Satzungserlass durch eine Aufsichtsbehörde im Wege der Ersatzvornahme gegenüber der betreffenden Selbstverwaltungskörperschaft im Regelfall einen die Rechtmäßigkeit der Vollstreckungsmaßnahme feststellenden Verwaltungsakt dar (vgl. BVerwG, U.v. 25.4.1972 – I C 3.70 – juris Rn. 18; B.v. 2.4.1993 – 7 B 38/93 – NVwZ-RR 1993, 513). Bei der streitgegenständlichen zwangsweisen Verbandsauflösung nach § 62 Abs. 2 Satz 2 WVG handelt es sich jedoch nicht um eine Ersatzvornahme im Sinne einer Vollstreckung der Aufforderung des Verbandes zum Erlass eines Auflösungsbeschlusses (§ 62 Abs. 2 Satz 1 WVG). Die Auflösung beruht vielmehr auf einer eigenständigen Ermessensentscheidung der Aufsichtsbehörde unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls (vgl. Hentschel in Reinhardt/Hasche, WVG, 2. Aufl. 2021, § 62 Rn. 9). Die vorangegangene Aufforderung nach § 62 Abs. 2 Satz 1 WVG trägt dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung.

19
c) Die Antragsteller sind gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt. Der Antragsteller zu 1 kann eine mögliche Verletzung subjektiver Rechte durch die aufsichtsbehördliche Auflösung geltend machen, durch die sein Selbstverwaltungsrecht (§ 1 Abs. 2 Satz 1 Halbs. 2 WVG) einschließlich der durch das Wasserverbandsgesetz eingeräumten Rechte aufgehoben wird. Ob er sich darüber hinaus auf Grundrechte berufen kann (vgl. Hentschel in Reinhardt/Hasche, WVG, 2. Aufl. 2021, Einleitung Rn. 34), ist nicht entscheidungserheblich.

20

Auch der Antragsteller zu 2 ist antragsbefugt (BayVGH, B.v. 2.2.2000 – 22 N 99.3150 – juris Rn. 7; Hentschel in Reinhardt/Hasche, WVG, 2. Aufl. 2021, § 62 Rn. 15). Der Wasserbeschaffungsverband dient neben dem öffentlichen Interesse dem Nutzen seiner Mitglieder (§ 1 Abs. 2 Satz 1 Halbs. 1 WVG, § 2 Abs. 2 Satz 1 der Verbandssatzung vom 25.1.2002); der Antragsteller zu 1 hat die Aufgabe, die im Mitgliederverzeichnis aufgeführten Grundstücke mit Trink- und Brauchwasser zu versorgen (§ 3 Abs. 1 Satz 1 der Satzung).

21
2. Die Anträge sind auch begründet. Die streitgegenständliche Satzung vom 17. Dezember 2002 ist unwirksam, da sie gegen höherrangiges Recht verstößt. Das Wasserverbandsgesetz sieht keine Befugnis der Aufsichtsbehörde vor, die zwangsweise Auflösung in der Rechtsform einer Satzung zu verfügen. Die Auslegung der vom Antragsgegner herangezogenen Befugnisnorm zur aufsichtsbehördlichen Auflösung in § 62 Abs. 2 Satz 2 WVG ergibt, dass diese durch Verwaltungsakt zu erfolgen hat.

22
Gemäß dieser Vorschrift kann die Aufsichtsbehörde den Verband auflösen, wenn die Verbandsversammlung der Forderung nach der Selbstauflösung (§ 62 Abs. 2 Satz 1 WVG) innerhalb einer bestimmten Frist nicht nachkommt. Auflösung bedeutet die Änderung des auf Erfüllung der Aufgabe des Verbandes, seine Mitglieder mit Trink- und Brauchwasser zu versorgen (§ 3 Abs. 1 der Satzung vom 25.1.2002), gerichteten Zwecks in den Abwicklungszweck. Entsprechend gilt der Verband bis zur Beendigung der Abwicklung als fortbestehend, soweit der Zweck der Abwicklung es erfordert (§ 63 Abs. 3 Satz 1 WVG i.V.m. § 49 Abs. 2 BGB). Der Vorstand oder die durch Beschluss der Verbandsversammlung dazu berufenen Liquidatoren wickeln die Geschäfte ab (§ 63 Abs. 1 Satz 1 WVG). Für die Abwicklungsphase stehen der Aufsichtsbehörde spezifische gesetzliche Entscheidungsbefugnisse zu. Die Bestellung eines oder mehrerer Liquidatoren (mit der rechtlichen Stellung des Vorstands) unter Abberufung des Vorstands gemäß § 63 Abs. 1 Satz 2 WVG (bei Erforderlichkeit aus Gründen des öffentlichen Interesses) stellt einen selbständigen Verwaltungsakt dar, der unter Umständen mit einer aufsichtsbehördlichen Auflösungsverfügung verbunden werden kann. Der Beschluss der Verbandsversammlung über die Verwendung des nach vollständiger Abwicklung verbleibenden Vermögens (Regelung des Anfalls des Verbandsvermögens) bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde (§ 63 Abs. 3 Satz 3 WVG). Nach vollständiger und ordnungsgemäßer Abwicklung erlischt der Verband als Rechtssubjekt, ohne dass es eines gesonderten Beschlusses der Verbandsversammlung oder einer Handlung der Aufsichtsbehörde bedarf (Hentschel in Reinhardt/Hasche, WVG, 2. Aufl. 2021, § 63 Rn. 15).

23
Aus dem Wortlaut des § 62 Abs. 2 Satz 2 WVG ergeben sich keine Hinweise auf die Rechtsform der Auflösung. Für deren Charakter als rechtsgestaltender Verwaltungsakt spricht, dass sie die Voraussetzungen des Art. 35 BayVwVfG erfüllt (vgl. Hentschel in Reinhardt/Hasche, WVG, 2. Aufl. 2021, Einleitung Rn. 51; Rapsch/Pencereci/Brandt, Wasserverbandsrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 169). Die aufsichtsbehördliche Auflösung ist eine hoheitliche Verfügung zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts, die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist. Möglicherweise ist die Verfügung auf unmittelbare Rechtswirkung nicht nur gegenüber dem Verband, sondern auch gegenüber den Verbandsmitgliedern gerichtet und damit eine Allgemeinverfügung im Sinne des Art. 35 Satz 2 BayVwVVfG; in Betracht käme aber auch, dass die Verbandsmitglieder nicht als Adressaten anzusehen sind, sondern insoweit dem Verwaltungsakt eine belastende Drittwirkung zukommt. Dies bedarf hier keiner Entscheidung.

24
Für den Verwaltungsaktcharakter der Auflösung spricht zudem, dass sie eine begründungspflichtige Ermessensentscheidung ist; die Begründung ist Bestandteil des Verwaltungsakts (Art. 39 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG) und damit Gegenstand der gerichtlichen Überprüfung (§ 114 Satz 1 VwGO). Eine Satzung dagegen enthält keine derartige Begründung, die im Normenkontrollverfahren unmittelbarer Prüfungsgegenstand sein könnte.

25
Nach einer Gegenmeinung (Löwer in Achterberg/Püttner/Würtenberger, Besonderes Verwaltungsrecht Band I, 2. Aufl. 2000, Rn. 13) soll die Auflösung des Verbandes einen Rechtsakt der gleichen Qualität wie die Verbandsgründung erfordern. Ein Verwaltungsakt könne die Gründungssatzung nicht aufheben; dafür

bedürfe es einer Rechtsverordnung entsprechend der Rechtsqualität der Gründungssatzung in Verbindung mit deren Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde (§ 7 Abs. 1 WVG). Dem ist nicht zu folgen.

26
Die zugrundeliegende Prämisse, die Gründungssatzung sei eine Rechtsverordnung, überzeugt nicht. Die Errichtung des Verbandes auf Initiative der Beteiligten erfolgt gem. § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 WVG durch deren Beschluss. Die Satzung stellt eine vom Beschluss als Errichtungsakt zu trennende Regelung dar, zu der ein eigenständiger Beschluss gefasst wird (vgl. Wortlaut des § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WVG: „Genehmigung der Errichtung und der Satzung“). Der „Genehmigungsakt“ (§ 7 Abs. 3 WVG) ist ein Verwaltungsakt und lediglich eine Wirksamkeitsvoraussetzung für das Entstehen des Verbandes (vgl. Hentschel in Reinhardt/Hasche, WVG, 2. Aufl. 2021, § 7 Rn. 9 und 11 f.). Dies entspricht auch der grundsätzlichen Einordnung der aufsichtlichen Genehmigung der Satzung einer Selbstverwaltungskörperschaft (vgl. zur Satzung einer Handwerkskammer BVerwG, U.v. 14.5.1963 – VII C 158.60 – juris Rn. 9).

27
Die freiwillige Auflösung des Verbands erfolgt durch einen genehmigungsbedürftigen Beschluss der Verbandsversammlung (§ 62 Abs. 1 WVG). Es ist nicht ersichtlich, weshalb demgegenüber die von der Aufsichtsbehörde verfügte zwangsweise Auflösung (§ 62 Abs. 2 Satz 2 WVG) in der Rechtsform einer Rechtsverordnung oder Satzung erfolgen sollte. Auch besteht kein Grund, wegen der Bekanntmachung der Auflösung gemäß § 62 Abs. 3 WVG deren Rechtsnormqualität anzunehmen. Die Bekanntmachung ist erforderlich, um die Gläubiger des Verbands von der Auflösung in Kenntnis zu setzen; diesen gegenüber ist damit keine Regelungswirkung verbunden.

28
Die Auflösung des Verbandes gemäß § 62 Abs. 2 Satz 2 WVG beinhaltet keine Aufhebung der Verbandssatzung. In der Abwicklungsphase, d.h. nach erfolgter Verbandsauflösung (§ 63 Abs. 1 Satz 1 WVG), gelten für die Aufsicht und die Rechtsverhältnisse der bisherigen Verbandsmitglieder untereinander die Bestimmungen der Satzung fort, soweit sich nicht aus dem Wesen der Abwicklung etwas anderes ergibt (§ 63 Abs. 2 WVG). So kann (bzw. muss) die Verbandsversammlung beispielsweise in Einklang mit den Satzungsbestimmungen weiterhin Beschlüsse fassen (vgl. § 63 Abs. 1 Satz 1, Satz 1, Abs. 3 Satz 2 WVG).

29
Für dieses Ergebnis spricht auch eine Parallele zum Recht der körperschaftlich verfassten Gesellschaften des Privatrechts. Der Wasser- und Bodenverband ist entsprechend seinem historisch gewachsenen privatrechtlichen, genossenschaftlichen Charakter eine Personal- oder Realkörperschaft; sie weist eine unternehmensähnliche Struktur auf (Hentschel in Reinhardt/Hasche, WVG, 2. Aufl. 2021, Einleitung Rn. 27, 35). In § 63 Abs. 3 Satz 1 WVG wird für das Abwicklungsverfahren auf vereinsrechtliche Regelungen des BGB verwiesen. Die Regelungen der §§ 62 f. WVG sind Aufsichtsakten gegenüber zivilrechtlichen Körperschaften ähnlich bzw. nachgebildet (vgl. § 43 BGB; § 62 GmbHG). Gleiches gilt z.B. für die Bekanntgabe der Verbandsauflösung (vgl. § 62 Abs. 3 WVG im Vergleich zu § 65 Abs. 2 GmbHG und § 50 BGB) oder die Fortgeltung gesetzlicher Regelungen (§ 63 Abs. 2 WVG gegenüber § 69 Abs. 1 GmbHG). Die Entziehung der Rechtsfähigkeit eines Vereins und die zwangsweise Auflösung einer GmbH werden gleichermaßen als Verwaltungsakte angesehen (vgl. Leuschner in MüKomm zum BGB, § 44 Rn. 3; Limper in MüKomm zum GmbHG, § 62 Rn. 46).

30
Die Einordnung des Gründungsaktes eines Verbands durch die Aufsichtsbehörde als „Satzung“ nimmt möglicherweise Anleihen beim Regelungskonzept der Ersten Verordnung über Wasser- und Bodenverbände (Erste Wasserverbandverordnung – WVVO) vom 3. September 1937, die durch das Wasserverbandsgesetz abgelöst wurde. Danach wurde ein Wasser- und Bodenverband durch Erlass einer „Satzung“ durch die Aufsichtsbehörde als „Gründungsbehörde“ errichtet (§§ 152, 169 WVVO; vgl. Hentschel in Reinhardt/Hasche, WVG, 2. Aufl. 2021, § 7 Rn. 1 und 9); Satzungsgeber waren folglich nicht die Beteiligten (d.h. künftigen Verbandsmitglieder), sondern der Staat. Entsprechend konnte die Auflösung des Verbands als actus contrarius durch eine von der Aufsichtsbehörde erlassene „Satzung“ erfolgen (§ 178 Satz 2 i.V.m. § 149 WVVO; vgl. zur früheren Rechtslage z.B. BayVGH, U.v. 20.2.1979 – Nr. 113 VIII 78 – VGHE 32, 78). Bei diesem staatlichen Organisationsakt als abschließendem Teil eines Errichtungs- oder

Auflösungsvorgangs dürfte es sich nicht um eine „Satzung“ im materiellen Rechtssinne gehandelt haben (vgl. dazu näher Zöllner, BayVBl 1987, 549 [550 f.]).

31
Nach dem Konzept des seit 1991 geltenden Wasserverbandsgesetzes erfolgt die Errichtung des Verbandes dagegen grundsätzlich durch einen Beschluss der Beteiligten sowie die (bloße) aufsichtsbehördliche Genehmigung der Errichtung und der Satzung (§ 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 WVG). Satzungsgeber ist der neu konstituierte Verband, handelnd durch die Gründungsversammlung der Beteiligten, nicht dagegen die Aufsichtsbehörde. Auch dann, wenn der Verband ausnahmsweise von Amts wegen durch die Aufsichtsbehörde errichtet wird (§ 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 WVG), wird eine dem Verband zuzurechnende und nicht eine „staatliche Satzung“ erlassen; auch in diesen Fällen entscheidet grundsätzlich die Verbandsversammlung und nicht die Aufsichtsbehörde über Satzungsänderungen (§ 58 WVG). Dieser Regelungsansatz entspricht dem erklärten Ziel des Gesetzgebers des Wasserverbandsgesetzes, das Recht der Wasser- und Bodenverbände am heutigen Demokratieverständnis auszurichten und u.a. die Errichtung des Verbandes stärker auf die Eigeninitiative der Beteiligten zu stützen (vgl. Hasche/Klein in Reinhardt/Hasche, WVG, 2. Aufl. 2021, § 7 Rn. 1).

32
Der Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs, auf den sich der Antragsgegner bezieht (B.v. 2.2.2000 – 22 N 99.3150 – juris), betraf die aufsichtsbehördliche Auflösung eines Wasserbeschaffungsverbandes durch Erlass einer Satzung im vereinfachten Verfahren gemäß Art. 3 des Bayerischen Gesetzes zur Ausführung des Wasserverbandsgesetzes vom 10. August 1994 (BayAGWVG), nicht wie vorliegend auf der Grundlage des § 62 Abs. 2 Satz 2 WVG. Im Übrigen ist der vorgenannten Entscheidung nichts zur Frage der richtigen Rechtsform der Auflösung zu entnehmen; es ist auch nicht ersichtlich, dass die damaligen Antragsteller dies gerügt hätten. Vorliegend ist jedenfalls nicht entscheidungserheblich, ob Art. 3 BayAGWVG eine Auflösung per „Satzung“ der Aufsichtsbehörde erlaubt; jedenfalls für die Auflösungsverfügung nach § 62 Abs. 2 Satz 2 WVG ergibt sich aus den vorstehenden Gründen, dass diese in der Rechtsform eines Verwaltungsakts ergehen muss.

33
Eine (rechtsformübergreifende) Umdeutung der Satzung in einen Verwaltungsakt ist nicht möglich (vgl. Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 26 Rn. 26; Schwarz in Fehling/Kastner/Störmer, Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2021, § 47 VwVfG Rn. 4).

34
3. Da die angegriffene Satzung des Antragsgegners höherrangigem Recht widerspricht, war sie mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 1 VwGO für unwirksam zu erklären. Die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11 und § 711 ZPO.

35
Die Revision ist nicht zuzulassen, weil kein Zulassungsgrund nach § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.