

Per E-Mail an:

Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und

Verbraucherschutz

Marcus Ell

Referat 52.2

Wasserrecht (oberirdische Gewässer)

Stellungnahme des Genossenschaftsverband Bayern e.V. (GVB) zum Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Änderung des Bayerischen Wassergesetzes und anderer Rechtsvorschriften

Allgemeine Anmerkungen

Die geplante Novelle des Bayerischen Wassergesetzes verfolgt grundsätzlich richtige und wichtige Ziele. Wir begrüßen ausdrücklich das Bestreben, die wasserwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Bayern zukunftsfähig und nachhaltig zu gestalten. Entscheidend ist dabei, das Bewusstsein für die Bedeutung der existenziellen Versorgung zu stärken und ausreichende Mittel für Schutz und Modernisierung der Wasserversorgung bereitzustellen.

Als Genossenschaftsverband Bayern e.V. vertreten wir 42 genossenschaftliche Wasserversorger sowie mehr als 650 weitere ländliche Genossenschaften, die für ihren Betrieb auf die Wasserversorgung angewiesen sind. Gemeinsam leisten sie einen wichtigen Beitrag zur Grundversorgung des Freistaates. Wir teilen das Anliegen, Wasser als unverzichtbares Gut verantwortungsvoll zu bewirtschaften. Allerdings sehen wir mit Sorge, dass insbesondere im ländlichen Raum kleine, ehrenamtlich geführte Wasserversorgungsgenossenschaften und -unternehmen durch die geplanten Änderungen erheblich belastet werden könnten.

Gerade diese dezentrale Struktur der bayerischen Wasserversorgung ist jedoch eine besondere Stärke unseres Freistaates. Sie gewährleistet regionale Eigenständigkeit, stärkt die Resilienz im Krisenfall und verbindet Nähe mit hoher Versorgungsqualität. Über Jahrzehnte hinweg haben die kleinen Wassergenossenschaften gezeigt, dass sie trotz ihrer geringen Größe qualitativ auf Augenhöhe mit den großen kommunalen Versorgern stehen. Eine indirekte Aushöhlung dieser Strukturen würde nicht nur das Ehrenamt schwächen, sondern auch die Fähigkeit Bayerns mindern, im Krisen- oder Bedarfsfall schnell und unabhängig reagieren zu können.

Die Einführung eines „Wassercent“ auf Grundwasserentnahmen trifft vor allem Molkereigenossenschaften sowie ehrenamtlich geführte Wasserversorger finanziell wie organisatorisch erheblich. Hinzu kommen zusätzliche Bürokratielasten etwa durch die Umstellung auf digitale Verwaltungspflichten. Für ehrenamtliche Wassergenossenschaften bedeuten diese Anforderungen eine nicht zu bewältigende Herausforderung.

Gerade deshalb berufen wir uns auf das Bekenntnis der Staatsregierung im Koalitionsvertrag von 2023, das Ehrenamt in Bayern zu fördern und zu stärken. Dort wird ausdrücklich anerkannt, dass „[sich] die Bürokratie in Deutschland [...] inzwischen zu einem Hemmnis entwickelt hat – insbesondere für [...] das Ehrenamt“. Der Anspruch, „deutlich mehr Freiraum“ für ehrenamtliches Engagement zu schaffen, darf nicht durch ein Gesetz konterkariert werden, das den 42 genossenschaftlichen Wasserversorgern des GVB und weiteren ehrenamtlichen Versorgern zusätzliche Hürden und Belastungen auferlegt. Wer das Ehrenamt ernsthaft stärken will, muss im Vollzug gesetzlicher Regelungen Rücksicht auf dessen Leistungsfähigkeit nehmen.

Entscheidend für den Wirtschafts- und Lebensstandort Bayern muss sein, die Versorgungssicherheit nachhaltig zu gewährleisten. Dafür braucht es praktikable, faire und verhältnismäßige Rahmenbedingungen. Notwendiger Ressourcenschutz ist wichtig, darf aber nicht zulasten jener Strukturen gehen, die täglich einen unverzichtbaren Beitrag zur Daseinsvorsorge in Stadt und Land leisten. Nur so können die regionale Leistungsfähigkeit und die Innovationskraft der Wasser- und Lebensmittelversorgung in Bayern auch künftig erhalten bleiben.

Anmerkungen zu den von der bayerischen Staatsregierung konkret vorgeschlagenen politischen Maßnahmen:

1. Belastung und Verwaltung kleiner, ehrenamtlich geführter Wasserversorgungsgenossenschaften

Der Gesetzentwurf zur Novelle des Bayerischen Wassergesetzes sieht mit den Artikeln 78 ff. die Einführung eines Wasserentnahmeentgelts in Höhe von 10ct/m³ („Wassercent“) vor. Dieses Entgelt betrifft grundsätzlich alle Grundwasserentnehmer ab einer Freigrenze von 5.000 m³ pro Jahr (Art. 78 Abs. 13). Weiterhin regeln Art. 79, 80 und 81 die Meldepflichten und die Erhebung des Entgelts. Mit Artikel 53 wird zudem die Einführung eines digitalen Wasserbuchs beschlossen, das alle relevanten wasserrechtlichen Rechtsakte und Entnahmemengen erhebt und verwaltet.

Für kleine, ehrenamtlich geführte Wasserversorgungsgenossenschaften im ländlichen Raum stellen diese Regelungen eine erhebliche finanzielle und organisatorische Mehrbelastung dar. Obwohl die Freibetragsgrenze von 5.000 m³ zunächst Entlastung verspricht, liegt der tatsächliche Versorgungsbedarf vieler kleiner ländlicher Genossenschaften deutlich darüber. Laut Schätzung des Umweltbundesamtes reichen 5.000 m³ lediglich für die Versorgung von rund 100 Haushalten im Jahr. Berücksichtigt man die im ländlichen Raum vielerorts praktizierte Land- und Viehwirtschaft, viertelt sich dieser Anteil schätzungsweise. Da die ehrenamtlich geführten Wassergenossenschaften dem Förderzweck ihrer Region unterliegen, können durch das Wasserentnahmeentgelt keine Mehreinnahmen erzeugt werden. Die Kosten schlagen damit voll auf die Bewohner und Unternehmen der ländlichen Räume durch, was zu Preiserhöhungen von ca. 6,5 Prozent führen dürfte. Gleichzeitig können die Wassergenossenschaften die zusätzlichen Verwaltungskosten nicht umlegen. Mit gleicher Aufwandshöhe und Meldepflichten wie bei deutlich größeren kommunalen Versorgungsunternehmen entsteht so für genossenschaftliche Wasserversorger ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand und Wettbewerbsnachteil, der das Ehrenamt und die öffentliche Wasserversorgung in Teilen des ländlichen Raums stark beeinträchtigt.

Die Intention, mit dem digitalen Wasserbuch eine zentrale Datenplattform für sämtliche Meldestellen zu schaffen, klingt sinnvoll. Das darf aber nicht dazu führen, dass aufgrund differenzierter Anforderungen verschiedener Behörden die Eintragungen in das Wasserbuch

den Status Quo der Meldepflichten übersteigt. Denn mit Art. 53 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 53 Abs. 3 Nr. 7 entsteht die Gefahr, die Erfüllung von Informations- und Berichtspflichten häufiger zu verlangen. Denn die Modalitäten zur Nutzung des Wasserbuchs, insbesondere die Häufigkeit der zu leistenden Eintragungen, sollen erst über eine nachfolgende Rechtsverordnung des Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz geregelt werden (Art. 53 Abs. 4). Besonders kleinere Versorger ohne ausgebaute technische Infrastruktur könnten diesen Ansprüchen nicht mehr gerecht werden. Bezüglich der konkreten Häufigkeit der Eintragungen fehlen daher klare Regelungen im Gesetz und damit Transparenz für die Betroffenen.

Es ist anzuraten, die Freibetragsgrenze aus Art. 78 Abs. 13 von derzeit 5.000 m³ auf mindestens 50.000 m³ anzuheben, um vor allem die ehrenamtlichen Strukturen zu entlasten. Diese Gruppe der Wasserversorgungsunternehmen macht ohnehin nur einen äußerst geringen Anteil am Gesamtbedarf des Freistaats aus. Über 95 % der bayerischen Wasserversorgungsgenossenschaften unterschreiten eine jährliche Entnahmemenge von 50.000 m³. Legt man diese bewusst hoch angesetzte Annahme zugrunde, so ergibt sich für alle ehrenamtlich geführten Wasserversorgungsgenossenschaften in Bayern zusammengenommen lediglich ein Anteil von rund 0,2 Prozent am gesamten Wasserbedarf des Freistaats, der im Jahr 2022 bei 910 Millionen m³ lag. Dennoch sind diese genossenschaftlichen Versorger gerade im ländlichen Raum unersetzbar. Maßnahmen, die diese Strukturen erheblich belasten, stehen somit in keinem angemessenen Verhältnis zu ihrem tatsächlichen Einfluss auf die Ressourcennutzung.

Ferner sollte gerade für kleine ehrenamtlich organisierte Wasserversorger mit einer jährlichen Entnahmemenge von unter 50.000 m³ in Erwägung gezogen werden, Meldepflichten generell auf einen jährlichen Turnus anzusetzen. Wie eingangs geschildert versorgen gerade diese ehrenamtlichen Unternehmen ihre Regionen bereits seit Jahrzehnten und das ohne erhebliche Mängel und unter Einhaltung der gängigen Qualitätsvorschriften. Mindestens aber sollte nicht erst, wie in Art. 53 Abs. 4 vorgesehen, eine nachgelagerte Rechtsverordnung zur Nutzung des digitalen Wasserbuchs die tatsächlichen Meldepflichten, deren Grundlage sich aus vorliegendem Gesetz ergeben, regeln. Die Datenerfordernisse sollten vorab definiert und bereits im Gesetz ausdrücklich festgelegt werden.

Zuletzt sollten im Rahmen der Einführung des Wasserentnahmeentgelts in Bezug auf die Art. 78 ff. sowie der Umsetzung des Wasserbuchs Unterstützungsangebote in Form von klaren Leitfäden, Schulungen und Hilfestellungen bei der Durchführung der Meldepflichten und der elektronischen Prozesse angeboten werden. Nur so lässt sich sicherstellen, dass auch Wassergenossenschaften, in denen die Buchführung ehrenamtlich erfolgt, die neuen Anforderungen verlässlich bewältigen können.

2. Mittelverwendung und Bevorzugung kommunaler Versorgungsunternehmen

Das erhobene Wasserentgelt soll nach Art. 81 zweckgebunden für Maßnahmen des Wasserschutzes und der langfristigen Versorgungssicherheit verwendet werden. Gemäß Abs. 3 werden pauschale Zuweisungen aus diesen Einnahmen an Landkreise und Gemeinden zur Deckung des Verwaltungsaufwands geleistet.

Die Zweckbindung der Einnahmen ist grundsätzlich positiv zu bewerten und zielgerichtet. In der alltäglichen Praxis zeigt sich jedoch eine strukturelle Ungleichbehandlung zwischen kommunalen Wasserversorgungsunternehmen und ehrenamtlich geführten privaten Wassergenossenschaften. So sind lediglich Betriebe gewerblicher Art (Stadtwerke) oder Körperschaften öffentlichen Rechts nach jetziger Rechtslage förderfähig. Die ehrenamtlich

geführten Wassergenossenschaften sind Körperschaften privaten Rechts und bleiben damit von diesen Förderungen ausgeschlossen. Da beide Betriebsformen dasselbe Ziel verfolgen, nämlich die Sicherstellung der öffentlichen Wasserversorgung, können wir diese Ungleichbehandlung nicht nachvollziehen. Zudem kommt hinzu, dass die nach Art. 81 Abs. 3 vorgesehenen pauschalen Zuweisungen an Gemeinden und Landkreise in der Praxis den kommunalen Wasserwerken zugutekommen werden, da diese enger mit den Gemeinden verbunden sind. Dies führt nicht nur zu Wettbewerbsnachteilen, sondern gefährdet auch die Versorgungssicherheit in ländlichen und strukturschwachen Gebieten, in denen genossenschaftliche Versorger oft eine zentrale Rolle spielen. Hier fehlt ein transparenter, partizipativer und gezielter Ansatz zur Förderung und Stärkung ländlicher Regionen durch die Mittelverwendung.

Es sollte daher eine transparente und partizipative Struktur der Mittelverwendung geschaffen werden, bei der neben kommunalen Vertretern auch Vertreter genossenschaftlicher und regional relevanter Wasserversorger aktiv in die Entscheidungen zur Mittelvergabe eingebunden werden. Ferner sollte die Aufgabe der öffentlichen Wasserversorgung unabhängig von der Gesellschaftsform des Versorgungsunternehmens förderfähig sein.

3. Befristung der Entnahmedauer

Der Gesetzesentwurf sieht mit dem neu eingesetzten Art. 15a eine Befristung der Erlaubnis oder Bewilligung der Wasserentnahme vor. Die Regelung in Art. 15b Abs. 1 setzt darüber hinaus eine befristete Übergangserlaubnis oder -bewilligung von höchstens fünf Jahren fest, bis eine Entscheidung über einen Antrag auf Neuerteilung getroffen wurde.

Die Formulierung in Art. 15a, die Erlaubnis oder Bewilligung solle „grundsätzlich zehn Jahre nicht unterschreiten“, stellt keine verbindliche Mindestlaufzeit dar. Vielmehr lässt der Artikel die Erteilung von Erlaubnissen und Bewilligungen im Ermessen der Behörden und schafft damit erhebliche Rechtsunsicherheit. Darüber hinaus ist der im Gesetz vorgesehene Mindestbewilligungszeitraum von nur 10 Jahren deutlich zu kurz bemessen. Die (Neu-) Beantragung einer Wasserentnahmeerlaubnis ist mit einem erheblichen Kosten- und Verwaltungsaufwand verbunden, den insbesondere kleine, ehrenamtlich geführte Wasserversorgungsgenossenschaften im ländlichen Raum kaum bewältigen können. So entstehen ihnen allein für die Erstellung des wasserwirtschaftlichen Gutachtens im Rahmen eines Bewilligungsantrags Verwaltungskosten, die bei kleineren Genossenschaften schnell dem gesamten Jahresumsatz entsprechen. Hinzu kommt, dass gerade bei ehrenamtlichen Wasserversorgungsunternehmen eine kurze Bewilligungszeit nicht zielgerecht und nachvollziehbar ist. Die zum Teil seit Jahrzehnten in Betrieb befindlichen Unternehmen erfüllen seit jeher die gesundheitlichen und technischen Voraussetzungen. Auch die Regelung, dass nach Ablauf der ursprünglichen Wasserentnahmeerlaubnis lediglich eine auf höchstens fünf Jahre beschränkte Übergangserlaubnis oder -bewilligung erteilt werden kann, erweist sich als nicht zweckmäßig. Zwar ist das in Art. 15b Abs. 1 Nr. 1 vorgesehene Prinzip der frühzeitigen Antragstellung grundsätzlich sinnvoll, doch zeigt die Praxis, dass die Bearbeitung einer Neubeantragung häufig länger als fünf Jahre dauert. Eine Übergangsfrist von lediglich fünf Jahren ist daher in der Realität nicht umsetzbar.

In Art. 15a sollte eine verbindliche Mindestlaufzeit von 25 Jahren für Wasserentnahmeerlaubnisse und -bewilligungen zum Zwecke der öffentlichen Trinkwasserversorgung erteilt werden. Dies entspricht dem langfristigen Charakter der Wasserversorgungsaufgabe und schafft Planungssicherheit für ehrenamtliche Versorger. Die in Art. 15b Abs. 1 vorgesehene Übergangserlaubnis von höchstens fünf Jahren sollte angesichts der voraussichtlich längeren Verfahren zur Verkürzung von Genehmigungsfristen

auf mindestens zehn Jahre verlängert werden. Angesichts der durchschnittlichen Verfahrensdauer von wasserrechtlichen Genehmigungen kann so ein reibungsloser Planungsprozess sichergestellt werden.

4. Auswirkungen auf Milchgenossenschaften und Molkereien

Die Änderungen des Bayerischen Wassergesetzes wirken sich nicht nur auf Wasserversorger, sondern auch auf die bayerische Land- und Viehwirtschaft aus. Insbesondere Molkerei- und Milchgenossenschaften, die zur Herstellung regionaler Milcherzeugnisse einen erheblichen Wasserbedarf aufweisen, fallen in den Anwendungsbereich der neuen Regelungen. In diesen Fällen werden die vorgesehenen Freibetragsgrenzen häufig überschritten.

Für landwirtschaftliche Betriebe mit hohem Wasserverbrauch entstehen durch den „Wassercent“ substantielle Zusatzkosten, die den Wettbewerb gegenüber Betrieben in anderen Regionen – insbesondere gegenüber dem Ausland – erheblich belasten können. Während in Artikel 78 Abs. 3 Satz 12 explizit Wasserentnahmen für Zwecke der landwirtschaftlichen Produktion durch Wasser- und Bodenverbände ausgenommen werden, greifen diese Ausnahmen nicht für anders organisierte Grundversorger. Dabei wird fast die Hälfte der von bayerischen Milcherzeugern produzierten Milchmenge von bayerischen Molkereigenossenschaften zu Lebensmitteln verarbeitet. Unter Berücksichtigung der vorgelagerten Milcherzeugung entstehen so Mehrkosten in Höhe von ca. 0,5 Ct/kg. Das sind Mehrkosten, die sich direkt auf die Wettbewerbsfähigkeit genossenschaftlicher Landwirtschaftsbetriebe auswirken und so zu einer strukturellen Wettbewerbsverzerrung führen.

Wir fordern daher dringend, dass bei der weiteren Umsetzung der Novelle genossenschaftliche Landwirtschaftsbetriebe und dabei insbesondere die Milchbranche unter den Ausnahmeregelungen Berücksichtigung findet. Durch eine entsprechende Anerkennung ihrer besonderen Stellung in der regionalen Wertschöpfungskette der bayerischen Lebensmittelproduktion könnte dem Wettbewerbsnachteil wirksam entgegengewirkt und die nachhaltige Entwicklung in der bayerischen Milchwirtschaft unterstützt werden.