

Kartellverfahren und die Folgen für FWZ

Bernd Wippel¹

Das Kartellverfahren beschäftigt seit über 15 Jahren Waldbesitzer, Verbände, Forstverwaltungen, Kartellbehörden und Gerichte. NRW, neben andere Bundesländern im Fokus des Kartellverfahrens, ist als privatwalddominiertes Bundesland von der Situation besonders betroffen.

Dauerbrenner Kartellverfahren – Rückblick

Den Beginn des Kartellverfahrens markiert die Jahrtausendwende. Die Kartellbehörde in NRW bemängelt, dass die vielerorts übliche gebündelte Holzvermarktung gegen das Kartellrecht verstoße. Nach einer Beschwerde des Verbands der Deutschen Sägeindustrie im Jahr 2002 leitet schließlich das Bundeskartellamt ein Verfahren gegen die Länder NRW, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Thüringen ein. Das Problem ist also erkannt und es beginnt eine zweite Phase, die von der Suche nach Lösungen geprägt ist. Unter Einbeziehung vieler Akteure wird ein sog. Konkretisierungspapier ausgearbeitet und von den betroffenen Ländern unterzeichnet. Dieses Papier enthält u. a. die Verpflichtung zur Förderung nicht-staatlicher Vermarktungszusammenschlüsse sowie zur Durchführung von Pilotprojekten zu nicht staatlicher Holzvermarktung. Die Schwellenwerte für die betroffenen Waldbesitzgrößen sind moderat: Die Regelungen gelten für Einzelbetriebe ab 3.000 ha und Zusammenschlüsse ab 8.000 ha. Wichtig für die weitere Diskussion ist, dass bis dato die gebündelte Holzvermarktung durch die Forstverwaltungen im Fokus steht. Im Jahr 2005 wird zudem ein Kartellverfahren in Bezug auf Dienstleistungen im Körperschafts- und Privatwald gegen das Land Brandenburg eingeleitet (Dumpingverfahren). Die Länder agieren in der Folgezeit unterschiedlich.

Nordrhein-Westfalen schiebt Pilotvorhaben an, ebenso Rheinland-Pfalz.² In Baden-Württemberg werden dagegen Beschwerden laut, wonach die Behinderungen privater Vermarktungsaktivitäten, entgegen den Festlegungen im Konkretisierungspapier, weiter vorhanden sein sollen. Das Bundeskartellamt geht den Vorwürfen nach und startet eine umfangreiche Untersuchung im Südwesten. Damit startet 2012 eine dritte Phase, in der das Bundeskartellamt den Fall erneut aufgreift. Diese mündet 2015 in einem Beschluss des Bundeskartellamtes gegen das Land Baden-Württemberg. Das Land akzeptiert den Beschluss zunächst im Rahmen einer Verpflichtungszusage, nimmt diese später jedoch wieder zurück und legt Beschwerde ein. Was war geschehen? In den Beschlüssen des Bundeskartellamtes ist nicht mehr nur von der Holzvermarktung die Rede. Gleichzeitig sind auch die der Holzvermarktung vorgelagerten Dienstleistungen, wie die Betreuung des Einschlags und das Auszeichnen Teil des Beschlusses. Für die Forstverwaltung in Baden-Württemberg ein schockierendes Ergebnis, da die Betreuung von rd. 550.000 Hektar Kommunalwald- und 500.000 Hektar Privatwaldflächen im Land häufig von Förstern der unteren Forstbehörden übernommen wird. In Folge bestätigt das Oberlandesgericht Düsseldorf im März 2017 den Beschluss des Bundeskartellamts weitgehend und weist die Beschwerde des Landes inhaltlich zurück. Dem Land Baden-Württemberg wird unter Einhaltung bestimmter Fristen der Holzverkauf für den Körperschafts- und Privatwald sowie Zusammenschlüsse über 100 ha untersagt. Ebenso untersagt werden die Aktivitäten wie Holzauszeichnen, die Betreuung von Holzernemaßnahmen und die Holzaufnahme.³ Gegen diesen Beschluss hat das

Land Baden-Württemberg eine Rechtsbeschwerde beim Bundesgerichtshof eingereicht. Wobei sich diese Rechtsbeschwerde nicht gegen das Verbot der Holzvermarktung, sondern gegen die Untersagung der Leistungserbringung im Kommunalwald richtet. So der Stand heute.

Entwicklungen im Privatwaldland NRW

In NRW sind die im Privatwald aktiven Akteure, also das Umweltministerium, der Landesbetrieb Wald und Holz sowie der Waldbauernverband, im Gespräch untereinander und mit dem Kartellamt. Eine Arbeitsgruppe des Forstausschusses zur Entwicklung einer direkten Förderung des Privatwaldes war bereits von der früheren Landesregierung einberufen worden. Diese schloss ihre Arbeit Mitte des Jahres mit rahmengebenden Vorschlägen zu einer direkten Förderung vorläufig ab.⁴ Die Vorschläge lassen Raum für ein erneutes Aufgreifen und weitere Konkretisierung unter der neuen Regierung. Der neue Koalitionsvertrag enthält positive Signale für die Entwicklung des Privatwaldes. Dort wird formuliert: „Es gilt, den Wettbewerb zu stärken und mit einer zielgerechten Förderung die reichhaltigen Privatwaldstrukturen zu bewahren und zu entwickeln.“⁵ Aus Sicht der waldbesitzereigenen Organisationen sind dies positiv klingende Formulierungen. Die Realität hält allerdings auch einige Unsicherheiten und Widersprüche bereit. So steht der erst kürzlich geänderte § 46 des Bundeswaldgesetzes⁶ laut Beschluss des Oberlandesgerichts Düsseldorf im Widerspruch zu EU-Recht. Dies ist eine Ansicht, die auch von Juristen vertreten wird⁷ – die Konsequenzen sind unbekannt. Sorgen bereitet den Forstwirtschaftlichen Zusammenschlüssen zudem die 100-Hektar-Grenze, da sie eine Marginalisierung der Zusammenschlüsse durch den Austritt von Einzelbetrieben zur Folge haben könnte. Für den Waldbesitz bis 100 Hektar darf es laut den Richtersprüchen auch in Zukunft staatliche Leistungsangebote geben. Für Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse

sind diese Betriebe jedoch wesentliche Pfeiler ihrer Wirtschaftlichkeit. Sollten also staatliche Leistungsangebote über den Landesbetrieb Wald und Holz mit waldbesitzereigenen Unternehmen konkurrieren, so dürfte es für die forstwirtschaftlichen Zusammenschlüsse schwer werden, gegen diese etablierten Strukturen anzugehen. Subventionierte Strukturen (Landesbetrieb Wald und Holz) und direkte Förderung (forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse) treten dann in einen Wettbewerb.

Bislang ist der Bedarf an direkter Förderung hervorgehoben worden, stets mit dem Hinweis auf die Kleinstrukturiertheit des Waldbesitzes und der Notwendigkeit, Waldbesitzer und Holz zu mobilisieren. Dies führt aber mitunter dazu, dass zum Teil direkte Förderungen an Waldbesitzer ausbezahlt werden, anstatt für den Aufbau von FBG-Strukturen zur Verfügung zu stehen. 8 Tatsache ist, dass jahrzehntelange strukturelle Förderungen, ob direkt oder indirekt über Subventionen, den Waldbesitz von der Tatsache entfernt haben, dass eine Leistungserbringung auch Geld kostet.

Konsequenzen für Verband, Zusammenschlüsse und Waldbesitzer

In dieser Situation ist es für einen Verband geboten, grundsätzlich für sich zu entscheiden, ob er für seine Mitglieder den Weg in den Auf- und Ausbau der Privatwaldbetreuung durch die forstwirtschaftlichen Zusammenschlüsse will. Dieser Weg hat drei wesentliche Konsequenzen: Erstens schließen sich konkurrierende staatliche Angebote, wenn nicht generell, dann auf jeden Fall dort aus, wo Initiativen der Waldbesitzer bestehen oder sich entwickeln. Diese Forderung muss vonseiten des Waldbauernverbandes klar formuliert werden. Damit bedarf es sowohl einer Neufassung des Schwerter Papiers von 2008 wie auch einer Ablehnung des vom Landesbetrieb skizzierten Zwei-Säulen-Modells. Zweitens sollte auch eine direkte Förderung der Zusammenschlüsse nur temporär

erfolgen. Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse müssen nach einer Aufbauphase im Wettbewerb mit privaten Dienstleistern bestehen können. Und es hat drittens zur Folge, dass Waldbesitzern marktgerechte Leistungsentgelte zugemutet werden müssen. Begriffe wie Kleinteiligkeit oder Splitterflächen dürfen nicht mit einer finanziellen Bedürftigkeit von Waldbesitzern, sondern müssen mit besonderen Herausforderungen für den Aufbau von Betreuungsorganisationen in Verbindung gebracht werden.

Lösungen gelingen im Dialog

Wenn leistungsorientierte Zusammenschlüsse und ein starker Verband als Zielvorstellung klar formuliert werden, dann fällt es leichter, den Übergang in neue Strukturen zu gestalten. Dazu gehört es, realistische Umsetzungszeiträume zu benennen, Lösungen für das derzeit beim Land beschäftigte Personal zu finden und die Zusammenschlüsse als Dienstleister fit zu machen. Zur Umsetzung muss der Waldbauernverband den intensiven Dialog auf verschiedenen Ebenen suchen. Dazu muss das Instrument der direkten Förderung gemeinsam mit Vertretern der Landespolitik und dem Landesbetrieb praxisnah gestaltet werden. Anfänge dazu wurden gemacht. Die Mitgliedsorganisationen des Waldbauernverbandes benötigen beim Verlassen der derzeitigen Komfortzone praktische Hilfestellung und Orientierung. Und letztlich muss sich das Bild des Waldbesitzers weiterentwickeln: Weg vom Klischee eines vom Naturschutz entrechteten Waldbesitzers, der zudem Opfer seiner kleinteiligen Strukturen ist, hin zu einem selbstbewussten Waldbewirtschafter, der zu seinem Zusammenschluss steht und diesen mitgestaltet.

Im Rahmen der Delegiertenversammlung des Waldbauernverbandes NRW referierte der Wissenschaftler Dr. Bernd Wippel zum Kartellverfahren. Hier stellte er den Delegierten des Verbandes unter anderem seine Vorschläge für die nächsten Schritte bzw. Lösungsmöglichkeiten vor. ■

Literatur und Quelle

¹ Dr. Bernd Wippel ist Geschäftsführer des Beratungsunternehmens UNIQUE forestry and land use GmbH, Freiburg. Der Artikel greift den Vortrag anlässlich der Delegiertenversammlung des Waldbauernverbandes am 6. September 2017 in Werl auf.

² Selter, A. (2012): Finanzielle Bewertung der indirekten und der direkten Förderung von forstwirtschaftlichen Zusammenschlüssen. Unter http://www.f-v-olpe.de/cms/upload/Bericht_Finanzielle_Bewertung_Endfassung.pdf (abgerufen am 15.08.2017). Wippel, B. und v. Hövel, F. 2015: Privatwald in Rheinland-Pfalz hin zu mehr Eigenständigkeit. AFZ-Der Wald Nr. 18/2015. S. 42ff.

³ Oberlandesgericht Düsseldorf (2017): Zulässigkeit der Vermarktung von Rundholz für Körperschafts- und Privatwälder durch das Land Baden-Württemberg. Beschluss. Aktenzeichen VI-Kar 10/15 (V).

⁴ Beschluss der AG Betreuung des Forstausschusses NRW vom 29.06.2017. Unveröffentlicht.

⁵ NRW-Koalition (2017): Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen 2017-2022. Unter: https://www.cdu-nrw.de/sites/default/files/media/docs/vertrag_nrw-koalition_2017.pdf (abgerufen am 16.08.2017)

⁶ Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Bundeswaldgesetz) § 46 Weitere Vorschriften in besonderen Fällen. Unter: https://www.gesetze-im-internet.de/bwaldg/_46.html. (abgerufen am 16.08.2017)

⁷ Giesen, T. (2017): Öffentliche Forstverwaltungsorganisation und europäisches Kartellrecht. In: Agrar- und Umweltrecht. Heft 6/2017 (47. Jahrgang). S. 201 ff.

⁸ Lehner, L., und Lehner, J. (2017). Situation der forstwirtschaftlichen Vereinigungen in Südwestfalen. bwc management consulting GmbH.