

Beratungsfolge	Sitzung am	Status	Zuständigkeit
Verwaltungsausschuss	24.03.2017	öffentlich	Beschlussfassung
Kreistag	07.04.2017	öffentlich	Kenntnisnahme

Kartellverfahren Rundholzvermarktung - Resolution

I. Beschlussantrag

Der Verwaltungsausschuss nimmt den aktuellen Stand zum Kartellverfahren Rundholzvermarktung zur Kenntnis und beschließt anstelle des Kreistags die in der Anlage beigefügte Resolution.

II. Sach- und Rechtslage, Begründung

1. Kartellverfahren

Das aktuelle Kartellrechtsverfahren geht zurück auf eine Beschwerde der Sägeindustrie aus dem Jahr 2002. Beanstandet wurde eine monopolartige Stellung durch den gemeinsamen Holzverkauf aus allen Waldbesitzarten durch die damalige Landesforstverwaltung Baden-Württembergs. Dieses erste Verfahren wurde im Jahr 2008 mit einer Verpflichtungszusage des Landes dem Bundeskartellamt gegenüber abgeschlossen. Die darin vereinbarten Maßnahmen wurden seitens des Landes umgesetzt. Dennoch nahm das Bundeskartellamt im Jahr 2012 unter anderem auf Veranlassung der Säge- und Holzindustrie das Verfahren gegen das Land Baden-Württemberg zum gemeinschaftlichen Holzverkauf erneut auf.

Im Zuge dieser Ermittlungen bezog das Bundeskartellamt neben dem Holzverkauf immer weitere Teile der forstlichen Betreuungstätigkeiten im Körperschafts- und Privatwald ein und forderte eine konsequente strukturelle Trennung der Holzvermarktung zwischen dem Staatswald einerseits und dem Körperschafts- und Privatwald andererseits, mehr Eigenverantwortlichkeit für die Waldbesitzer und mehr Wettbewerb im Bereich der Kommunal- und Privatwaldbetreuung sowie kostendeckende Entgelte für forstliche Dienstleistungen öffentlicher Anbieter.

Der Versuch, die Ermittlungen durch eine weitere Verpflichtungszusage seitens des Landes auf dem Verhandlungswege zu befrieden, scheiterte im Herbst 2014. Das Bundeskartellamt stimmte zwar den Inhalten der Verpflichtungszusage zu, widerlegte diese aber gleichzeitig in seiner umfassenden Begründung. Das Land nahm daraufhin seine Verpflichtungszusage zurück.

In der Folge erließ das Bundeskartellamt im Juli 2015 eine Untersagungsverfügung gegen das Land Baden-Württemberg, in welcher dem Land der gemeinsame Holzverkauf von Staatswaldholz und Holz aus dem Kommunal- und Privatwald mit einer Betriebsgröße von über 100 Hektar untersagt wurde. Auch das Holzanweisen, d.h. die Markierung der Bäume, die im Zuge von Holzfällungen entnommen werden sollen, darf nicht durch das gleiche Personal im Staats- und im Nicht-Staatswald erfolgen. Damit wurde neben dem Holzverkauf die gesamte Betreuung des Kommunal- und des Privatwaldes, wie sie in Baden-Württemberg durch die sogenannte Einheitsforstverwaltung gewährleistet ist, in Frage gestellt und es drohte eine vollkommene Neuorganisation des Forstwesens.

Dem Land blieb daher keine andere Möglichkeit für eine rechtssichere Klärung des Sachverhalts als die Einlegung der Beschwerde vor dem zuständigen Oberlandesgericht Düsseldorf.

Der 1. Kartellsenat des Oberlandesgerichts Düsseldorf hat mit Beschluss vom 15. März 2017 (Az.: IV-Kart 10/15(V)) die Untersagungsverfügung des Bundeskartellamts gegen das Land Baden-Württemberg im Wesentlichen bestätigt. Dem Land Baden-Württemberg bleibt es untersagt, die Vermarktung von Rundholz für Körperschafts- und Privatwälder mit einer Fläche von mehr als 100 Hektar durchzuführen. Ebenso darf das Land für Besitzer von Waldflächen mit einer Größe von über 100 Hektar nicht mehr die jährliche Betriebsplanung, die forsttechnische Betriebsleitung und den Revierdienst durchführen, wenn es hierfür eigenes Personal einsetzt oder für seine Dienstleistungen keine kostendeckenden Entgelte verlangt.

Zur Begründung führt der Senat aus, dass der über das Land erfolgende, gebündelte Verkauf von Stammholz aus Staatswäldern einerseits und Körperschafts- und Privatwäldern andererseits ein aufgrund europäischer Kartellrechtsvorschriften verbotenes Vertriebskartell darstelle, das den freien Wettbewerb verfälsche. Soweit das Land für Privat- und Körperschaftswaldbesitzer darüber hinaus weitere Dienstleistungen wie z. B. forsttechnische Betriebsleitungen einschließlich der jährlichen Betriebsplanung und des forsttechnischen Revierdienstes erbringe, vertieften diese Dienstleistungen die mit dem Vertriebskartell verbundene Beschränkung des Anbieterwettbewerbs auf dem Markt für Rundholz. Sie seien deshalb kartellrechtlich ebenfalls verboten.

Durch die Erbringung der Dienstleistungen erhalte das Land einen bestimmenden Einfluss auf die Frage, in welchen Mengen, in welcher Qualität und zu welchem Zeitpunkt Stammholz zum Verkauf gebracht würde. Dies beeinträchtige unmittelbar den freien Wettbewerb beim Absatz von geschlagenem Stammholz. Darüber hinaus beseitige es den Geheimwettbewerb auf diesem Angebotsmarkt, da das Land Einblick in die betrieblichen Planungen und Einfluss auf deren Umsetzung erhalte, wenn es für konkurrierende Waldbesitzer die Betriebsplanung, die forsttechnische Betriebsleitung oder den forstlichen Revierdienst erbringe.

Das Land Baden-Württemberg handle sowohl beim gebündelten Verkauf von Rundholz aus nichtstaatlichen Wäldern als auch durch die Übernahme von Dienstleistungen für andere Waldbesitzer als Unternehmen im kartellrechtlichen Sinne und verfälsche den freien Wettbewerb beim Verkauf von Rundholz. Zwar

habe der Bundesgesetzgeber durch die Änderung des § 46 Absatz 1 des Bundeswaldgesetzes (BWaldG) den Verkauf von Holz und die Erbringung von forstwirtschaftlichen Dienstleistungen vom Anwendungsbereich des § 1 GWB ausgenommen, so dass kein Verstoß gegen deutsches Kartellrecht vorliege. Eine entsprechende Regelungskompetenz für das europäische Kartellverbot habe die Bundesrepublik jedoch nicht. Gemäß Artikel 103 Absatz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der europäischen Union (AEUV) sei ausschließlich der Rat der Europäischen Union befugt, den Anwendungsbereich des Kartellverbots zu beschränken. Die vom Bundesgesetzgeber ebenfalls neu eingeführte Regelung des § 46 Absatz 2 BWaldG sei deshalb europarechtswidrig und nicht zu beachten.

Der Beschluss ist nicht rechtskräftig. Der Senat hat die Rechtsbeschwerde zum Bundesgerichtshof zugelassen, da einzelne im Beschluss entschiedene Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung seien.

2. Haltung des Landes Baden-Württemberg

Herr Minister Peter Hauk MdL hat am 15.03.2017 auf einer Pressekonferenz anlässlich des Beschlusses des Oberlandesgerichts Düsseldorf erklärt, dass er dem Kabinett eine letztinstanzliche Klärung der Angelegenheit im Wege der Rechtsbeschwerde beim Bundesgerichtshof vorschlagen werde.

Gleichzeitig müsse durch das Land geprüft werden, welche organisatorischen Änderungen an der Forstorganisation vorgenommen werden müssten, u.a. auch um das Schadensersatzrisiko für das Land zu minimieren.

3. Bewertung

Der Beschluss des Oberlandesgerichts greift grundlegend in die Forstorganisationsstrukturen ein. Sollte die Regierung die wegen grundsätzlicher Bedeutung der Angelegenheit durch das Oberlandesgericht ausdrücklich zugelassene Rechtsbeschwerde zum Bundesgerichtshof einlegen, ist dies – auch nach dem Dafürhalten des Landkreistages Baden-Württemberg – aus Sicht der Landkreise zu begrüßen. In diesem Punkt sind sich Land und Landkreise einig.

Soweit das Land, wie in der Pressekonferenz von Herrn Minister Peter Hauk MdL angekündigt, organisatorische Änderungen prüft, endet die Einigkeit zwischen Land und Landkreisen. Das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg (MLR) sieht die Einrichtung einer Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) für den Staatswald mit Verweis auf den Koalitionsvertrag auch unabhängig vom Ausgang des Kartellverfahrens als politisch gesetzt an und strebt eine Umsetzung parallel zu einem etwaigen Rechtsbeschwerdeverfahren vor dem Bundesgerichtshof an.

Dies hätte für den Landkreis Göppingen gravierende Auswirkungen. Die Waldfläche im Landkreis Göppingen verteilt sich auf 7.000 ha Kommunalwald, 7.000 ha Kleinprivatwald, 2.400 ha Großprivatwald (eigene Forstverwaltung) und 6.000 ha Staatswald. Diese Waldflächen werden in unterschiedlicher Intensität durch das

Forstamt betreut. Ein Herauslösen des Staatswaldes in einer Anstalt des öffentlichen Rechts hätte voraussichtlich massive Auswirkungen auf das kreiskommunale Forstamt, die in einer ersten Grobbewertung einer Zerschlagung gleich kämen. Auch in diesem Bereich würde dann – nach der Schulverwaltung – die Verwaltungsreform des Jahres 2005 quasi rückabgewickelt.

Durch die sehr starke Verzahnung der Wälder unterschiedlicher Waldbesitzarten, wären in weiten Teilen zwei Revierförster auf der Fläche unterwegs. Die Forstwirte und die forstliche Ausbildung müssten in die Anstalt für den Staatswald ausgegliedert werden, ebenso wie ein Teil der 13 Forstrevierleiter. Im Bürobereich (insgesamt zehn Beschäftigte) würden sich die Aufgaben um etwa die Hälfte reduzieren. Die Holzverkaufsstelle in der Kämmerei, welche durch den Landkreis gerade zur Minimierung des vom Land befürchteten Schadensersatzrisikos gegründet wurde, müsste ebenfalls aufgelöst werden. Gesamthaft betrachtet müssten etwa die Hälfte des 23 Personen umfassenden Personals (Beamte und Angestellte) sowie alle zwölf Forstwirte und acht Auszubildende ausgegliedert werden und zu einem neuen Dienstherrn wechseln. Entsprechende Nachzeichnungen bei den Finanzausgleichsgesetzen des Landes im Finanzausgleichsgesetz (FAG) stünden zu erwarten.

Vor diesem Hintergrund, der in der Familie der Landkreise überwiegend ähnlich aussieht, lehnt der Landkreistag Baden-Württemberg Änderungen in der Organisationsstruktur als verfrüht ab.

4. Resolution

Das MLR strebt vor dem Hintergrund des auf der Pressekonferenz von Herrn Minister Peter Hauk MdL skizzierten Zeitplans eine Kabinettsbefassung (Arbeitsauftrag zur Ausarbeitung der Grundlagen für die Einrichtung einer Anstalt des öffentlichen Rechts) innerhalb der nächsten 14 Tage – gerechnet ab dem Datum der Pressekonferenz - an. Der Rechts- und Verfassungsausschuss des Landkreistages hat daher abschließend – eine Präsidiumsbesetzung ist zeitlich nicht mehr möglich – beschlossen, den Landkreisen zu empfehlen, ihre Gremien mit der Thematik zu befassen und entsprechende Resolutionen zu fassen, wonach die Einlegung der Rechtsbeschwerde gegen den Beschluss des Oberlandesgerichts durch das Land als zwingend notwendig anzusehen, die parallele Einrichtung einer Anstalt des öffentlichen Rechts für den Staatswald abzulehnen und vielmehr eine Gesamtlösung für alle Waldbesitzarten nach abschließender Entscheidung des Bundesgerichtshofs im Rechtsbeschwerdeverfahren zu fordern ist. Die Geschäftsstelle des Landkreistages hat hierzu eine Musterresolution beigefügt. Die der Tischvorlage angeschlossene Anlage entspricht dieser Musterresolution. Auf die dortige Begründung wird ergänzend verwiesen. Im Fall des Beschlusses der Resolution würde die Verwaltung den Tenor des Resolutionsbeschlusses durch Landratschreiben mit entsprechender Begründung dem MLR zukommen lassen.

5. Eilentscheidung durch den Verwaltungsausschuss

Angesichts des Zeitplans für die durch das Land geplante Kabinettsbefassung ist eine Behandlung der Angelegenheit in der Sitzung des Kreistags am 07.04.2017 voraussichtlich zu spät. Die Verwaltung empfiehlt daher eine Beschlussfassung des Verwaltungsausschusses für den Kreistag in Ausübung der

Eilentscheidungskompetenz nach § 34 Absatz 2 der Landkreisordnung (LKrO). In der Sitzung des Kreistags am 07.04.2017 soll dann die gemäß § 34 Absatz 4 Satz 3 LKrO erforderliche Mitteilung erfolgen.

III. Handlungsalternative

Keine Beschlussfassung der Resolution. Dies wird jedoch von der Verwaltung nicht empfohlen, da aus Sicht des Landkreises Göppingen, wie auch des Landkreistages Baden-Württemberg, die Landkreise gegenüber den Absichten des Landes zur Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts für den Staatswald ein klar ablehnendes politisches Signal senden sollten.

IV. Finanzielle Auswirkungen / Folgekosten

Mit der Beschlussfassung über die Resolution sind keine Kosten verbunden.

V. Zukunftsleitbild/Verwaltungsleitbild - Von den genannten Zielen sind berührt:

Zukunfts- und Verwaltungsleitbild	Übereinstimmung/Konflikt				
	1 = Übereinstimmung, 5 = keine Übereinstimmung				
	1	2	3	4	5
Themen des Zukunftsleitbildes nicht berührt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Themen des Verwaltungsleitbildes nicht berührt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

gez.
Edgar Wolff
Landrat

Kartellverfahren Holzvermarktung – Entscheidung des OLG Düsseldorf vom 15.03.2017

Resolution des Kreistags des Landkreises Göppingen

**„Gesamtlösung für alle Waldbesitzarten im Land
- keine 2-Klassengesellschaft der Förster“**

Beschluss:

- Der Kreistag kritisiert die Entscheidung des OLG Düsseldorf vom 15.03.2017 und sieht die Bedeutung der Wälder unter dem Aspekt der Daseinsvorsorge in der Bewertung vernachlässigt. Mit Umsetzung des Beschlusses des OLG wäre die Einheitlichkeit in den Forststrukturen sowie in der Bewirtschaftung der Wälder nach anerkannt hohen Standards im Sinne ihrer Multifunktionalität (Schutz-, Nutz- und Erholungsfunktion) nicht mehr sichergestellt.
- Im Hinblick auf die daraus resultierenden, gravierenden Folgewirkungen für die Forstverwaltung im Land sieht der Kreistag die Einlegung der Rechtsbeschwerde am BGH gegen den Beschluss des OLG Düsseldorf als zwingend an, um abschließende Rechtssicherheit zu erzielen, und fordert das Land auf, diese Option zu ziehen.
- Der Kreistag lehnt die Einrichtung einer Anstalt des öffentlichen Rechts für den Staatswald als verfrühte „Teilreform“ zum jetzigen Zeitpunkt ab und fordert eine Gesamtlösung für alle Waldbesitzarten im Land, die erst nach abschließendem Ausgang des Rechtsbeschwerdeverfahrens vor dem BGH entscheidungsreif ist. Auch im Sinne der forstlichen Beschäftigten muss langfristige Planungssicherheit in den Strukturen geschaffen werden. Eine „2-Klassen-Gesellschaft“ für Beschäftigte innerhalb und außerhalb der Anstalt des öffentlichen Rechts ist abzulehnen.

Edgar Wolff
-Landrat-

Begründung:

I. Stand des Kartellverfahrens

Die Untersagungsverfügung des Bundeskartellamts (BKartA) aus Juli 2015 greift grundlegend in die Forstverwaltungsstrukturen des Landes Baden-Württemberg ein und würde bei Umsetzung zu einer Zerschlagung des bisherigen Betreuungsangebots von staatlicher/öffentlicher Hand für kommunale und private Waldbesitzer führen. Konkret wird dem Land – und damit auch den unteren Forstbehörden – untersagt, im Nichtstaatswald über 100 ha Betriebsgröße Nadelstammholz gebündelt für alle Waldbesitzarten zu verkaufen, Holz auszuzeichnen, Holzerntemaßnahmen zu betreuen etc. sowie nichtkostendeckende Angebote für forstliche Tätigkeiten (Revierdienst, forsttechnische Betriebsleitung etc.) gegenüber nichtstaatlichen Waldbesitzern zu tätigen.

Nach Einlegung der Beschwerde gegen die Untersagungsverfügung durch das Land hat das OLG Düsseldorf mit Beschluss vom 15.03.2017 die Rechtsauffassung des BKartA vollumfänglich bestätigt und die Untersagungsverfügung für rechtmäßig erklärt.

II. Positionierung zum weiteren Vorgehen

In der Folge stehen jetzt zeitnah die Entscheidungen über das weitere Vorgehen an. Dabei handelt es sich zunächst um die Option der Rechtsbeschwerde gegen den OLG-Beschluss zum BGH.

1. Rechtsbeschwerde zum BGH

Folgende Argumente sprechen für die Rechtsbeschwerde zum BGH:

Rechtssicherheit

Mit Akzeptanz des aktuellen Beschlusses des OLG und damit mit Umsetzung der Untersagungsverfügung wäre die Einheitlichkeit in den Forststrukturen sowie in der Bewirtschaftung der Wälder nach anerkannt hohen Standards im Sinne ihrer Multifunktionalität (Schutz-, Nutz- und Erholungsfunktion) nicht mehr sichergestellt. Diese gravierenden Folgewirkungen für die Forstverwaltung im Land dürften sich nicht allein auf einen erstinstanzlichen Beschluss – hier obergerichtliche Entscheidung des OLG Düsseldorf – stützen. Vielmehr bedarf es zur Überprüfung der Rechtsauffassung des BKartA einer höchstinstanzlichen Entscheidung des BGH, um insoweit abschließende Rechtssicherheit zu erhalten.

Anderenfalls besteht die Gefahr, dass die auf Basis der Untersagungsverfügung bzw. des OLG-Beschlusses angepassten Forststrukturen keinen dauerhaften Bestand haben würden, da – mangels abschließender rechtlicher Klärung – weitere Initiativen zur Eröffnung neuer Rechtsstreitigkeiten zu erwarten sind. Eine „vorläufige Forstorganisation“ wäre nach Entscheidung des BGH wieder überholt und eine erneute Strukturreform würde sich anschließen.

2. Rechtsbeschwerde zum BGH unter Beibehaltung der bestehenden Forststrukturen

Das MLR sieht die Einrichtung einer Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) für den Staatswald mit Verweis auf den Koalitionsvertrag auch unabhängig vom Ausgang des Kartellverfahrens als politisch gesetzt an und strebt eine Umsetzung parallel zu einem etwaigen Rechtsbeschwerdeverfahren vor dem BGH an.

Folgende Argumente sprechen für die Einlegung der Rechtsbeschwerde unter Beibehaltung der bisherigen Strukturen bis zur abschließenden Entscheidung des BGH:

Gesamtlösung für alle Waldbesitzarten im Land

Mit Einrichtung einer AöR für den Staatswald parallel zum Rechtsbeschwerdeverfahren würden Tatsachen geschaffen, ohne dass über die Reichweite des Kartellrechts im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung der Wälder abschließend und damit rechtssicher entschieden ist.

Auch wenn der Koalitionsvertrag der Landesregierung das Ziel formuliert, den Staatswald in eine „leistungsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts“ zu überführen, darf eine diesbezügliche Umsetzung inhaltlich und zeitlich nicht unabhängig vom Ausgang des Kartellverfahrens ergehen. Vielmehr muss eine etwaige Umorganisation der Forstverwaltung „aus einem Guss“ erfolgen, wobei sicherzustellen ist, dass für alle Waldbesitzer ein Betreuungsangebot vorgehalten wird – ohne „weiße Flecken“. Insoweit kann eine Umstrukturierung der Staatswaldbewirtschaftung gerade nicht losgelöst von den zukünftigen Strukturen in der Kommunal- und Privatwaldbewirtschaftung angegangen werden. Vielmehr bedarf es im Land einer Gesamtlösung für alle Waldbesitzarten, die erst nach abschließendem Ausgang des Kartellverfahrens mit der Rechtsbeschwerde vor dem BGH entscheidungsreif ist.

Planungssicherheit für die forstlichen Beschäftigten

Auch im Sinne der Interessenslage der forstlichen Beschäftigten muss langfristige Planungssicherheit geschaffen werden. Es ist nicht zumutbar, die Beschäftigten in neue Strukturen (AöR) – verbunden mit Dienstherrwechsel – zu überführen bzw. auf verschiedene Organisationseinheiten (AöR / untere Forstbehörden) aufzuteilen, ohne ihnen jeweils langfristige berufliche Perspektiven bieten zu können.

Die Beschäftigten in den unteren Forstbehörden machen derzeit insgesamt rund 2.250 Stellen aus. Bei Gründung einer AöR für den Staatswald würden

- voraussichtlich 820 Waldarbeiter-Stellen und
- insgesamt 650 Stellen bestehend aus höherem, gehobenem und mittlerem Dienst an die AöR fallen.

Bei Bestand der sonstigen forstlichen Aufgaben auf Eben der unteren Forstbehörden (Betreuung Kommunal- und Privatwald einschließlich Hoheit) würden rund

- 780 Stellen bei den Landratsämtern verbleiben.

Bei Einrichtung einer AöR zum jetzigen Zeitpunkt könnten gegenüber den Beschäftigten keinerlei Aussagen getroffen werden, wie die „Restverwaltung“, sprich die Betreuung des Kommunal- und Privatwaldes über die unteren Forstbehörden, strukturell, organisatorisch und personell nach Abschluss des Rechtsbeschwerdeverfahrens vor dem BGH aussehen würde. Damit würde im Land eine „2-Klassen-Gesellschaft“ innerhalb der forstlichen Mitarbeiter entstehen: Die „Förster 1. Klasse“ wären in der vermeintlich beständigen AöR für den Staatswald, die „Förster 2. Klasse“ würden in den vermeintlich unsicheren Strukturen der unteren Forstbehörden verbleiben.

Auch insoweit bedarf es daher einer Gesamtlösung in der Forstverwaltung, die den Beschäftigten dauerhaft verlässliche Strukturen liefert. Diese Verlässlichkeit kann aber erst nach abschließendem Ausgang des Beschwerdeverfahrens vor dem BGH entstehen.