

Rede für Herrn Prof. Trumpp zum Freiburger Winterkolloquium

am 29.01.2015

Die Wahrnehmung forstlicher Belange auf Ebene der Landkreise

Sehr geehrter Herr Prof. Schiewer,

sehr geehrter Herr Prof. Becker,

meine sehr geehrten Damen und Herren,

zunächst darf ich mich bei der Universität Freiburg für die Einladung zum diesjährigen Winterkolloquium Forst und Holz herzlich bedanken. Es freut mich sehr, dass ich heute die Gelegenheit habe, die forstlichen Belange der Landkreise im Zusammenhang mit dem laufenden Kartellverfahren in Sachen Rundholzvermarktung darzustellen. Und Sie hätten vom „Timing“ her keinen besseren Zeitpunkt für Ihr Kolloquium wählen können, so geben die aktuellen Entwicklungen im Kartellrechtsverfahren ja durchaus An-

lass für rege Diskussionen. Schade, dass Herr Heistermann gestern seinen Vortrag kurzfristig zurückgezogen hat, jetzt sind wir natürlich gespannt auf die Ausführungen von Herrn Präsident Mundt am morgigen Tage. Allerdings hat die Pressemitteilung des Bundeskartellamts von Montag dieser Woche ja bereits deutlich gemacht, was wir noch zu erwarten haben. Es wird sie nicht überraschen, dass ich die Einschätzungen und rechtlichen Würdigungen des Bundeskartellamts in wesentlichen Punkten nicht teile und diesen auch widersprechen muss.

Aber dazu gleich mehr, lassen Sie mich zunächst noch einen Schritt zurück in die Historie machen:

Vor gut einem Jahr, kurz vor Weihnachten 2013, erging der Beschlussentwurf des Bundeskartellamts in Sachen Kartellverfahren zur Rundholzvermarktung und hat uns – ich darf das so formulieren – durchaus in Aufregung versetzt. Ich sage bewusst uns, auch wenn sich das Verfahren originär gegen das Land Baden-

Württemberg richtet. Aber die Landratsämter waren und sind hier als untere staatliche Verwaltungsbehörden von den Inhalten und Auswirkungen des Beschlusssentwurfs massiv betroffen.

Denn durch das seitens des Bundeskartellamts ausgesprochene Verbot der gemeinsamen staatlichen Holzvermarktung wird der Aufgabenbestand der Landratsämter als untere Forstbehörden in Frage gestellt, verbunden mit weitreichenden personellen und finanziellen Konsequenzen für die Landkreise.

Daher war auch der Landkreistag gefragt, die Interessen der Landkreise von Beginn an in das Verfahren einzubringen. Dabei war es stets unser Grundanliegen – und da verrate ich kein Geheimnis – die Strukturen des Einheitsforstamts auf Ebene der Landkreise weitgehend zu erhalten. Denn die Beratung und Betreuung aus einer Hand über alle Waldbesitzarten hinweg hat sich seit langem bewährt und ist ein Erfolgsmodell.

Im Jahr 2014 galt es daher zunächst, Modellvarianten für eine Anpassung der Forststruktur in Baden-Württemberg zu finden, die die waldbaulichen Belange, die Interessen der Waldbesitzer und das Ziel eines weitgehenden Erhalts der Einheitlichkeit der Forstverwaltung unter Berücksichtigung der kartellrechtlichen Anforderungen zusammenbrachten. Kein leichtes Unterfangen. Land und Kommunale Landesverbände haben dabei gemeinsam versucht, mit dem Bundeskartellamt Lösungen zu vereinbaren, die zu möglichst geringen Eingriffen in die bewährten Strukturen der Forstverwaltung führen. Die Sicherung der weitgehenden Einheitlichkeit der Forstverwaltung auf Ebene der Landkreise war dabei zentrales Ziel des Landkreistags.

Nach intensiven Diskussionen im vergangenen Jahr bestand das Bundeskartellamt aber unverändert auf strukturellen Änderungen der Forstverwaltung in Baden-Württemberg. Die bisherige, einheitliche Bewirtschaftung und Betreuung aller Waldbesitzerarten über das Einheitsforstamt, die alle waldbaulichen Belange im

Blick hatte, sollte nach den Vorgaben des Bundeskartellamts aufgebrochen werden.

Laut der im Herbst 2014 zwischen dem MLR und dem Bundeskartellamt ausgehandelten Verpflichtungszusage des Landes über das sogenannte Staatswaldmodell sollte die Bewirtschaftung des Staatswaldes aus der Zuständigkeit der Landratsämter herausgelöst werden.

Daneben wurde in der Verpflichtungszusage – und dies war aus Sicht des Landkreistags entscheidend – die forsttechnische Betriebsleitung als hoheitliche Tätigkeit anerkannt und sollte den Stadt- und Landkreisen als kommunale Aufgabe einschließlich der Kommunalisierung des Personals – bezogen auf den höheren Dienst – übertragen werden. Nur die Wirtschaftsverwaltung mit dem Holzverkauf im engeren Sinne ordnete das Bundeskartellamt als wirtschaftliche Tätigkeit ein, sprich sobald das Holz an der Waldstraße liegt, hätte ein Markt ggf. auch für Dritte eröffnet

sein können. Zunächst aber sollte den kommunalen Waldbesitzern das Recht verbleiben, wie bereits bisher, die genannten Leistungen selbst durchzuführen.

Um den Erlass eines Untersagungsbeschlusses zur gemeinsamen Rundholzvermarktung abzuwenden, hat das Land die beschriebenen Änderungen in der Forststruktur – ich darf sagen auf Druck des Bundeskartellamts – mit Kabinettsbeschluss vom 25. November 2014 letztlich abgesehnet.

Auch wenn das Staatswaldmodell für den Aufgabenbestand der Landratsämter erhebliche Einschnitte mit sich gebracht hätte, war dennoch positiv festzuhalten, dass unter dem Dach der Landkreise über die neu zu gründenden Kreisforstämter ein weitgehend flächendeckendes Dienstleistungsangebot für den Kommunal- und Privatwald und damit für 76 % der Waldfläche Baden-Württemberg hätte erhalten werden können.

Dann erreichte uns am 22. Dezember 2014 ein weiteres Weihnachtsgeschenk des Bundeskartellamts in Form eines 2. Anhörungsschreibens, dessen Inhalte in wesentlichen Punkten von den bisherigen Verhandlungsergebnissen zwischen dem Land und dem Bundeskartellamt abwichen. Ich darf es noch deutlicher sagen, der neuerliche Beschlussentwurf des Bundeskartellamts birgt in sich deutliche Widersprüche und bietet damit keinerlei Rechtssicherheit für eine praktikable Umsetzung.

So akzeptiert das Bundeskartellamt auf den ersten 7 Seiten seines Beschlussentwurfs die Verpflichtungszusage mit oben genanntem Inhalt, um dann auf den folgenden 104 Seiten davon – zumindest in wesentlichen Punkten – wieder Abstand zu nehmen bzw. seine insoweit divergierende Rechtsauffassung deutlich zu machen. Kurz gesagt: Tenor und Begründung dieses Beschlussentwurfs widersprechen sich. Juristisch für mich ein Novum, das nicht Schule machen sollte.

Hauptknackpunkt dabei ist die Frage der Abgrenzung von hoheitlichen und wirtschaftlichen Tätigkeiten: Das Bundeskartellamt führt in der Begründung des Beschlusssentwurfs aus, dass es die forsttechnische Betriebsleitung, wie auch den Revierdienst und die Forsteinrichtung, nicht als hoheitliche Aufgaben sondern vielmehr als unternehmerische Tätigkeiten ansieht. In der mit dem Bundeskartellamt ausgehandelten Verpflichtungszusage – und das Wort „ausgehandelt“ darf ich nochmals betonen – war noch explizit formuliert, dass die forsttechnische Betriebsleitung als hoheitliche Aufgabe den Stadt- und Landkreisen als Kommunalaufgabe übertragen wird.

So hatte das Land im Verlauf des Verfahrens den hoheitlichen Charakter der forsttechnischen Betriebsleitung wiederholt dargelegt: Bei der Pflege und Bewirtschaftung des Kommunalwaldes steht insbesondere die Schutz- und Erholungsfunktion öffentlicher Wälder im Mittelpunkt. Und diese weit überwiegenden Allgemeinwohlverpflichtungen des Körperschaftswaldes können

nur durch die Durchführung hoheitlicher Tätigkeiten im Rahmen der forsttechnischen Betriebsleitung erbracht werden.

Das Land wie auch wir durften nach den Inhalten der Verpflichtungszusage und den letzten Gesprächen mit dem Bundeskartellamt darauf vertrauen, dass diese Argumente auch das Bundeskartellamt überzeugt hatten. Leider wurden wir eines Besseren belehrt.

Ich führe diese Historie so explizit aus, um Verständnis für den aktuellen Schritt des Landes zu erzeugen – unterstützt von den Kommunalen Landesverbänden, die Verpflichtungszusage gegenüber dem Bundeskartellamt zurückzunehmen. Denn dieser Beschlussentwurf des Bundeskartellamts bietet keinerlei Basis für eine rechtssichere Änderung des Landeswaldgesetzes und damit auch nicht für eine rechtssichere Änderung der Forststrukturen in Baden-Württemberg. Und die Konsequenzen daraus hätten insbesondere für die Landkreise nicht abschätzbare Risiken

gebracht, da die angestrebte Einheitlichkeit der Forstverwaltung für die Betreuung des Kommunal- und Privatwaldes auf Ebene der Landkreise nicht hätte gewährleistet werden können.

Eine Verpflichtungszusage in einem Kartellverfahren aber hat ja gerade den Charme, über eine einvernehmliche Lösung eine endgültige Klärung der Rechtslage zu erreichen. Dieser Zweck wurde durch das Bundeskartellamt aber gerade konterkariert, indem es seine von den Inhalten der Verpflichtungszusage abweichende Rechtsauffassung darlegt und dadurch für das Land wie auch für die betroffenen Gemeinden, Stadt- und Landkreise nicht absehbare Rechtsrisiken begründet. So hätten sich Dritte auf die Ausführungen des Bundeskartellamts berufen können, beispielsweise in Klagen auf Öffnung der forsttechnischen Betriebsleitung, gegen das Land, die Gemeinden oder gegen die Stadt- und Landkreise. Das Risiko, nach Abschluss einer umfassenden Strukturreform der Forstverwaltung in Baden-Württemberg entsprechend den Inhalten in der Verpflichtungszusage ggf. zu einer weiteren

Reform gezwungen zu werden, konnte und kann seitens des Landes nicht akzeptiert werden.

Die Kommunalen Landesverbände, das darf ich nochmals betonen, sehen daher die Entscheidung des Landes, die Verpflichtungszusage zurückzunehmen, als den richtigen Weg an. Jetzt ist zu erwarten – und das hat das Bundeskartellamt in seiner Pressemitteilung ja auch angekündigt – dass es zeitnah den gemeinsamen Holzverkauf über ForstBW förmlich untersagen wird. In diesem Fall wird das Land – davon gehe ich aus heutiger Sicht aus - gegen den entsprechenden Untersagungsbeschluss den Rechtsweg vor dem OLG Düsseldorf beschreiten.

Grundsätzlich bin ich der Auffassung, dass der Rechtsweg immer die schlechtere Variante im Vergleich zu einer konsensualen Lösung ist. Und Sie können versichert sein, dass der Landkreistag bzw. alle 3 Kommunalen Landesverbände – und da kann ich auch für das Land miteinbeziehen – alles daran gesetzt haben, das Ver-

fahren zwischen dem Bundeskartellamt und dem Land gütlich zu beenden. Durch den widersprüchlichen Beschlussentwurf des Bundeskartellamts aber mussten das Land und die kommunale Seite die Ziele einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung als gefährdet ansehen, weshalb bedauerlicherweise dieser Schritt jetzt zu gehen ist.

Der Pressemitteilung des Bundeskartellamts von Montag dieser Woche entnehme ich Verwunderung über die Reaktion des Landes. Nach dem geschilderten Verfahrensgang aber hat vielmehr das Land alles Recht, verwundert über das Vorgehen des Bundeskartellamts zu sein.

Ich würde sogar noch deutlicher sagen wollen, dass Enttäuschung und Unverständnis über den Verlauf der Verhandlungen mit dem Bundeskartellamt vorherrschen.

Land und Kommunale Landesverbände haben das Verfahren bisher in engem Schulterschluss betrieben. Wir sind Herrn Minister Bonde für die enge Einbindung der kommunalen Seite sehr dankbar. Und wir werden auch weiterhin gemeinsam alles tun, um etwaige Risiken im weiteren Verfahren für das Land wie auch für die Kommunen zu minimieren. Wenn dazu kurzfristige organisatorische Änderungen beim Holzverkauf in den Landratsämtern notwendig werden, werden wir diese auch mittragen. Dabei gehen wir davon aus, dass uns das Land im Falle etwaiger finanzieller Risiken für die Kreise auch zur Seite steht.

Jetzt gilt es, bei allem Bedauern über den unglücklichen Verhandlungsverlauf, den Blick nach vorne zu richten und den weiteren Verfahrensgang abzuwarten.

Ich gebe gerne zu, dass wir jetzt wieder verstärkt die Hoffnung hegen, dass das Einheitsforstamt in seiner bewährten Form erhalten bleibt.

Neben dem jetzt zu erwartenden gerichtlichen Verfahren geben uns auch die aktuell laufenden Initiativen zur Änderung des Bundeswaldgesetzes auf Bundesebene Anlass zur Hoffnung, auf die ich jetzt noch eingehen möchte.

So hat das Präsidium des Bundesforstwirtschaftsrats einen Entwurf zur Änderung des Bundeswaldgesetzes ausgearbeitet, der den Holzverkauf vom Anwendungsbereich des § 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen ausnimmt und dabei von einer weitgehenden Definition ausgeht: Maßnahmen der Planung und Ausführung waldbaulicher Maßnahmen, der Markierung, Ernte und Bereitstellung des Rohholzes bis einschließlich seiner Registrierung.

Diesen Entwurf hat das zuständige Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft weitgehend auch als Referenten-

entwurf übernommen. Derzeit befindet er sich in der Ressortabstimmung.

Sollte es zu einer entsprechenden Änderung des Bundeswaldgesetzes kommen, könnte an den bisherigen Strukturen des Einheitsforstamts weitgehend festgehalten werden. Jedenfalls wären wieder mehr Modellvarianten denkbar, die unter dem Dach des Landratsamts Betreuung für alle Waldbesitzarten vorsehen, zumindest bis zur Registrierung des Holzes.

Auch Minister Bonde hatte ja bereits im Zusammenhang mit den Diskussionen um das zuletzt verfolgte Staatswaldmodell die klare Zusage abgegeben, dass das Land im Falle gesetzlicher Änderungen auf Bundesebene weitest möglich am Einheitsforstamt festhalten werde. Das MLR hat sich insoweit also eindeutig positioniert: Es werden nur solche Änderungen an den Forststrukturen in Baden-Württemberg vorgenommen, die laut rechtlicher Vorgaben zwingend sind. Insoweit ist jetzt selbstverständlich der

Ausgang des Verfahrens zur gerichtlichen Überprüfung der zu erwartenden Untersagungsverfügung entscheidend.

Bezüglich einer etwaigen Änderung des Bundeswaldgesetzes möchte ich nicht verschweigen, dass der letzte Beschlussentwurf des Bundeskartellamts bereits den Hinweis enthält, dass auch die Einführung eines neuen § 46 Bundeswaldgesetz zu keinem anderen kartellrechtlichen Ergebnis führen würde. Selbstverständlich teilen wir diese Einschätzung nicht. Sollte sich im Verlauf des jetzt anstehenden Rechtsverfahrens eine entsprechende Änderung des Bundeswaldgesetzes ergeben, müsste diese geänderte Rechtslage auch Berücksichtigung finden. Dabei müsste sich die genannte Einschätzung des Bundeskartellamts zur Relevanz der Bundeswaldgesetzänderung einer richterlichen Überprüfung stellen. Insoweit wären wir zuversichtlich, dass diese Rechtsauffassung des Bundeskartellamts vor Gericht nicht standhält.

Vor diesem Hintergrund unterstützen die Kommunalen Landesverbände einheitlich eine entsprechende Änderung des Bundeswaldgesetzes, auch über die Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände, die entsprechende Initiativen gegenüber den zuständigen Bundesministerien sowie den Bundestagsfraktionen unternommen hat.

Zwar waren die bisherigen Signale von der Bundesebene grundsätzlich positiv, allerdings scheint der „Durchbruch“ noch nicht geschafft. Es bleibt also abzuwarten, inwieweit sich die Initiative zur Änderung des Bundeswaldgesetzes im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren letztlich wird durchsetzen können. Sollte aber eine entsprechende Regelung in das Bundeswaldgesetz aufgenommen werden, wird der Landkreistag eine erneute rechtliche Bewertung denkbarer Modell einfordern, mit dem Ziel des weitgehenden Erhalts des Einheitsforstamts. Dieses Ziel entspricht, ich darf das nochmals wiederholen, der klaren Beschlusslage unseres Verbandes.

Und dabei stehen wir auch nicht alleine da: Zwischenzeitlich zwar von einigen Beteiligten in Frage gestellt, scheint das Einheitsforstamt nun wieder unser aller Lieblingskind zu sein. Die diesbezüglichen Meinungsumschwünge im Verlauf des Verfahrens waren interessant zu beobachten. Zu den „Geistern, die man rief“ hören wir ja noch einen Vortrag im Anschluss.

Unabhängig vom Ausgang des Verfahrens sollte unser gemeinsames Ziel sein – und da darf ich abschließend alle Beteiligten ansprechen – etwaige neu zu schaffende Strukturen unserer Forstverwaltung an die waldbaulichen Belangen und Funktionen unserer Wälder anzupassen, nicht umgekehrt.

Ich danke Ihnen herzlich für Ihre Aufmerksamkeit und stehe für Rückfragen gerne noch zur Verfügung!