

Kreistagsdrucksache Nr. 037/15

AZ. A 34/856.500

Tagesordnungspunkt

Kartellverfahren Holzvermarktung;
Einrichtung einer kommunalen Holzverkaufsstelle als freiwillige Kreisaufgabe

Zur Beratung im

Verwaltungs- und Technischer Ausschuss (nicht öffentlich) Vorberatung am 13.05.2015

Kreistag (öffentlich) Beschluss am 17.06.2015

Beschlussvorschlag:

Der Landkreis übernimmt die seitherige Landesaufgabe „Verkauf von Nadelstammholz aus dem Körperschafts- und Privatwald“ als kommunale Aufgabe, sofern das Bundeskartellamt dem Land den gemeinsamen Verkauf von Holz aus dem Staatswald und aus dem Nichtstaatswald untersagt und sofern das Land die Landkreise von daraus möglicherweise entstehenden Schadensersatzansprüchen schriftlich freistellt. Zur Erledigung dieser Aufgabe wird beim Landkreis als Übergangsmodell eine Holzverkaufsstelle eingerichtet.

Sachverhalt:

1. Zusammenfassung

Das Bundeskartellamt wirft dem Land Baden-Württemberg vor, durch den gebündelten Verkauf von Nadelstammholz aus dem Staats-, Körperschafts- und Privatwald gegen das Kartellrecht zu verstoßen. Die Verhandlungen zwischen dem Bundeskartellamt und dem Land Baden-Württemberg hinsichtlich einer kartellrechtskonformen Organisationslösung sind gescheitert, nachdem das Kartellamt im Begründungsteil des Beschlussentwurfes vom Dezember 2014 von der ursprünglichen Akzeptanz des sog. „Staatswaldmodells“ wieder abgerückt ist und daraufhin das Ministerium Ländlicher Raum seine Verpflichtungszusage zur Umsetzung dieses Modells zurückgezogen hat.

In den nächsten Wochen ist mit einer Untersagungsverfügung des Bundeskartellamtes für den Verkauf von Nadelstammholz aus dem Körperschafts- und Privatwald zu rechnen, gegen den das Land bis zu einem höchstrichterlichen Urteil vorgehen wird. Der Entwurf einer solchen Untersagungsverfügung wurde vom Bundeskartellamt dem Land zur Stellungnahme bereits übersandt. Bis zu einer letztinstanzlichen Klärung durch den Bundesgerichtshof ist mit einem Zeitraum von 2 bis 3 Jahren zu rechnen.

Zwischenzeitlich soll zur Vermeidung von Schadensersatzansprüchen gegen das Land und die Waldbesitzer als Übergangslösung im Landratsamt eine Trennung des Verkaufs von Staatsholz und von kommunalem und privatem Holz stattfinden und dazu eine kommunale Holzverkaufsstelle unter dem Dach des Landkreises eingerichtet werden. Diese Stelle soll den Verkauf von Nadelstammholz aus dem Körperschafts- und Privatwald unabhängig von der unteren Forstbehörde durchführen. Hierzu soll diese seitherige Landesaufgabe als kommunale Aufgabe auf den Landkreis übertragen werden. Für die Übernahme freiwilliger Aufgaben ist nach § 3 Abs.2 Nr. 19 der Hauptsatzung der Kreistag zuständig.

2. Stand des Kartellverfahrens

Das laufende Kartellverfahren geht zurück auf eine Beschwerde der Sägeindustrie aus dem Jahre 2002. Das damalige Kartellverfahren wurde 2008 mit einer sogenannten Verpflichtungszusage des Landes abgeschlossen. Die darin vereinbarten Maßnahmen wurden zwischenzeitlich umgesetzt, haben jedoch nach Ansicht des Bundeskartellamts (BKartA) nicht den erwarteten Erfolg gebracht. Deshalb hat das BKartA 2012 unter anderem auf Veranlassung der Säge- und Holzindustrie ein neues Verfahren gegen das Land Baden-Württemberg zum gemeinschaftlichen Holzverkauf der staatlichen Forstverwaltung im Körperschafts- und Privatwald eröffnet.

In einem ersten Beschlussentwurf im Dezember 2013 wurde insbesondere eine konsequente strukturelle Trennung der Holzvermarktung zwischen dem Staatswald einerseits und dem Körperschafts- und Privatwald andererseits, beginnend bei der Holzauszeichnung, gefordert. Nach intensiven Verhandlungen im Jahr 2014 konnte im Herbst 2014 zunächst ein vorläufiges Verhandlungsergebnis auf Basis des sogenannten „Staatswaldmodells“ erzielt werden.

Danach sollte die Bewirtschaftung des Staatswaldes aus der Zuständigkeit der Landratsämter herausgelöst und in eine separate Einheit überführt werden. Die forsttechnische Betriebsleitung einschließlich des Holzauszeichnens wurde dabei als hoheitliche Tätigkeit anerkannt und sollte für den Nichtstaatswald den Stadt- und Landkreisen als kommunale Aufgabe einschließlich der Kommunalisierung des Personals (höherer Dienst) übertragen werden. Daneben sollte den kommunalen Waldbesitzern das Recht verbleiben, die genannten Leistungen selbst durchzuführen.

Auf diese Weise hätte unter dem Dach der Landkreise mit einer entsprechenden Kommunalisierung der Aufgabe ein weitgehend flächendeckendes Dienstleistungsangebot für den Kommunal- und Privatwald und damit für 76 % der Waldfläche Baden-Württembergs erhalten werden können.

Dieses Verhandlungsergebnis war Inhalt einer sogenannten Verpflichtungszusage, die das Land nach entsprechender Kabinettsbefassung am 25.11.2014 gegenüber dem BKartA abgegeben hatte.

Im darauf folgenden neuerlichen Beschlussentwurf vom 12.12.2014 ist das BKartA jedoch völlig überraschend vom erzielten Verhandlungsergebnis in wesentlichen Punkten wieder abgewichen. Zwar akzeptierte das BKartA im Tenor seines Beschlussentwurfs die Inhalte der Verpflichtungszusage des Landes, konterkarierte diese aber in der dann folgenden Begründung, indem die Forsteinrichtung, die forsttechnische Betriebsleitung im Körperschaftswald ebenso wie der Revierdienst wiederum als wirtschaftliche Tätigkeiten eingestuft wurden.

Dieser klare Widerspruch zu den Inhalten der Verpflichtungszusage hätte für das Land Baden-Württemberg, die Waldbesitzer, die Forstbeschäftigten wie auch für die Landkreise erhebliche Rechtsunsicherheiten gebracht. Sowohl aus Sicht des Landes wie auch nach Einschätzung der Kommunalen Landesverbände wäre eine praktikable und rechtssichere Umsetzung einer Forstreform im Land auf dieser Basis nicht durchführbar gewesen. In der Folge sah sich das Land daher gezwungen, die Verpflichtungszusage gegenüber dem BKartA – in Abstimmung mit den Kommunalen Landesverbänden – am 26.01.2015 wieder zurückzunehmen.

In Folge der Rücknahme der Verpflichtungszusage ist jetzt im Verlauf des Monats April ein neuerlicher Beschlussentwurf des Bundeskartellamts in Form eines weiteren Anhörungsschreibens eingegangen. Nach nochmaliger Gelegenheit zur Stellungnahme durch das Land muss schließlich Ende Mai mit dem abschließenden Erlass eines Untersagungsbeschlusses mit Sofortvollzug gerechnet werden.

Diese Verfügung des Bundeskartellamts wird zur Folge haben, dass die waldbesitzartübergreifende Bündelung des Nadelstammholzverkaufs durch das Land für Waldbesitzer über 100 ha mit sofortiger Wirkung untersagt ist.

Das Land hat bereits angekündigt, hiergegen rechtlich vorzugehen. Zunächst könnte ein Antrag auf Aussetzung des Sofortvollzugs beim Bundeskartellamt, dann erstinstanzlich beim OLG Düsseldorf gestellt werden. Die abschließende Entscheidungsbefugnis in der Hauptsache läge beim BGH.

3. Übergangsmodell

Da bereits ab Ergehen der Untersagungsverfügung mit Sofortvollzug ein Schadensersatzrisiko für das Land wie auch für die waldbesitzenden Kommunen besteht, wenn die Holzvermarktung unverändert bleibt, bedarf es bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung eines Übergangsmodells zur Anpassung der Nadelstammholzvermarktung. Das Übergangsmodell dient auch dazu, die Erfolgsaussichten eines Antrags beim OLG Düsseldorf auf Aussetzung des Sofortvollzugs deutlich zu erhöhen.

Die grundsätzliche Bereitschaft - vorbehaltlich der Entscheidungen der Kreistage - für entsprechende organisatorische Änderungen innerhalb der Landratsämter und auf Kreisebene wurde im Rahmen der Landrätekonzferenz am 14.1.2015 dem Land zugesagt. Diese grundsätzliche Zusage wurde mit der Annahme verknüpft, dass die Landkreise insoweit keine rechtlichen und keine finanziellen Risiken treffen und die FAG-Mittel zur Finanzierung dieser Aufgabe unverändert fließen.

Über die konkrete Ausgestaltung des Übergangsmodells wurde zwischen MLR und Landkreistag intensiv verhandelt, schließlich ist nach jetzigem Stand von folgenden Rahmenbedingungen auszugehen, die das Land zur Minimierung der Schadensersatzrisiken als zwingend ansieht (zur Frage Schadensersatz siehe Ziffer 5):

- Für die Dauer des gerichtlichen Verfahrens (ca. 2 bis 3 Jahre, siehe auch Ziffer 9) dürfen die unteren Forstbehörden keinen Nadelstammholzverkauf aus Nichtstaatswald über 100 ha mehr durchführen. Zur Aufrechterhaltung des Dienstleistungsangebotes für nichtstaatliche Waldbesitzer kann diese Aufgabe zukünftig von einem kreiskommunalen Amt angeboten werden. Die Landkreise bilden hierfür eine separate Holzverkaufsstelle innerhalb der Kreisverwaltung. Die entsprechenden Beschäftigten werden umgesetzt, wobei die Holzverkaufsstelle nur mit kommunalem Personal ausgestattet sein darf. Dieses kommunale Personal darf daneben keine sonstigen Aufgaben und Tätigkeiten der unteren Forstbehörde sowie keine sonstigen Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörde übernehmen.
- Die Holzverkaufsstellen bieten damit künftig den Kommunen und den privaten Waldbesitzern als freiwillige kommunale Aufgabe mit kommunalem Personal den Nadelstammholzverkauf für den Nichtstaatswald über 100 ha an.
- Auch kommt eine entsprechende Beauftragung bestehender leistungsstarker Forstbetriebsgemeinschaften in Betracht.
- Die sonstigen Aufgaben der unteren Forstbehörden nach Landeswaldgesetz bleiben unverändert bestehen. Auch bedarf es keiner Veränderungen bei der Revierstruktur, der forsttechnischen Betriebsleitung und sämtlichen hoheitlichen Aufgaben.
- Die bestehenden Verträge über die Wirtschaftsverwaltung im Körperschaftswald, die Betreuungsverträge im Privatwald sowie die Holzverkaufsverträge für Nadelstammholz sind zu kündigen und entsprechend der künftigen Vertragsinhalte neu abzuschließen. Im Hinblick auf den Nadelstammholzverkauf im Nichtstaatswald größer 100 ha kann bis zur endgültigen rechtlichen Klärung das Land nicht mehr Vertragspartner der Waldbesitzer bzw. Kunden sein.
- Die Landkreise bieten die Übernahme der Holzvermarktung Nadelstammholz für den Nichtstaatswald über 100 ha bis zum Abschluss des gerichtlichen Verfahrens an und

erlassen eigene Regelungen zu den entsprechenden Gebühren in Anlehnung an die derzeitigen Landregelungen, vgl. Ausführungen zu Ziffer 6.

- Um den unterschiedlichen Verhältnissen in den Landkreisen weitgehend gerecht zu werden und die Organisation des Holzverkaufs dabei möglichst effizient zu gestalten, können die Landkreise für folgende Tätigkeiten entscheiden, ob diese weiterhin von der unteren Forstbehörde oder von der neu einzurichtenden kommunalen Holzverkaufsstelle angeboten werden:
 - Verkauf von Wertholz, Industrieholz, Energieholz für den Nichtstaatswald über 100 ha und
 - Holzverkauf für den Nichtstaatswald unter 100 ha.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die genannten Rahmenbedingungen noch unter dem Vorbehalt des zu erwartenden Untersagungsbeschlusses des Bundeskartellamts stehen, ggf. könnte sich daraus noch Anpassungsbedarf ergeben, der sich voraussichtlich auf innerorganisatorische Informationsstränge der jeweiligen Landkreisverwaltung beziehen wird.

4. Verfahren und Zeitplan

Zur Minimierung von Schadensersatzrisiken wird bzw. muss das Land nach Vorlage des abschließenden Untersagungsbeschlusses des BKartA den unteren Forstbehörden den Nadelstammholzverkauf aus Nichtstaatswald über 100 ha per Erlass untersagen. Übernimmt der Landkreis dann wie beschrieben diese Aufgabe in kommunaler Form über die Holzverkaufsstellen, handelt es sich hierbei um eine freiwillige Aufgabenübernahme. Hierfür bedarf es nach §19 Abs. 1 S. 2, § 42 Abs. 2 S. 3 und § 34 Abs. 2 Nr. 2 der Landkreisordnung für Baden-Württemberg zwingend einer Beschlussfassung des Kreistags.

Zur weiteren Minimierung des Risikos etwaiger Schadensersatzansprüche sollte eine möglichst zeitgleiche Umsetzung des Übergangsmodells mit dem Erlass der abschließenden Untersagungsverfügung (mit Sofortvollzug!) des BKartA erfolgen. Diese ist wie oben ausgeführt in den nächsten Wochen zu erwarten.

5. Schadensersatzrisiken für die Landkreise – Freistellung durch das Land

Mit der genannten freiwilligen Aufgabenübernahme werden die Landkreise als Rechtsnachfolger des Landes direkte Vertragspartner der Waldbesitzer. Daraus könnten sich etwaige Schadensersatzrisiken für die Landkreise ergeben.

Von Beginn der Verhandlungen mit dem MLR hat der Landkreistag daher die Forderung nach einer entsprechenden Freistellungserklärung von Landesseite zugunsten der Landkreise erhoben.

Das MLR hat sowohl einen zwischen den jeweiligen Landkreisen und dem MLR individuell zu vereinbarenden Rückgriffsverzicht sowie eine entsprechende Freistellungserklärung zugesagt.

Eine schriftliche Erklärung des Landes, die die Landkreise von allen etwaigen Schadensersatzansprüchen, welche die Kreise direkt oder auch im Wege des Regresses von Landesseite treffen können, freistellt, liegt noch nicht vor, ist aus Sicht des Landkreistags aber zwingende Voraussetzung für die Umsetzung des Übergangsmodells.

6. Sonstige finanzielle Auswirkungen auf die Landkreise

a) Finanzausweisungen des Landes über FAG

Die bisherigen Zuweisungen des Landes über das FAG für die Bewirtschaftung der Kommunal- und Privatwälder fließen unverändert, d.h. der Nadelstammholzverkauf aus Nichtstaatswald über 100 ha (ggf. mit den erweiterten Optionsmöglichkeiten) als künftig kommunale Aufgabe der Landkreise wird weiterhin von Landesseite finanziert.

b) Gebühreneinnahmen

Auch die Gebühreneinnahmen für den Holzverkauf fließen, wie bisher, weiterhin in die Kreiskassen (siehe auch Ziffer 6).

7. Gebührenerhebung

Da es sich um eine kommunale Aufgabe handelt, sind vor Ort die kommunalen Verwaltungsgebührensatzungen nach § 11 KAG um einen entsprechenden Tatbestand analog der bisherigen Gebührensätze der VwV Wirtschaftsverwaltung zu ergänzen. Dieser dient dann als Rechtsgrundlage für die Gebührenbescheide.

8. Anwendbarkeit des Vergaberechts bei Beauftragung der Landkreise?

Die dargestellte Aufgabenübernahme durch den Landkreis umfasst nach Auffassung des Landes den hoheitlichen Bereich, womit eine Anwendbarkeit des Vergaberechts grundsätzlich ausgeschlossen wäre. Die Kommunen hätten daher vor Vertragsabschluss mit den Landkreisen kein Vergabeverfahren durchzuführen.

9. Ausblick auf das anstehende Gerichtsverfahren

Das Land wird nach Erlass der Untersagungsverfügung durch das BKartA aller Voraussicht nach sowohl im Wege der einstweiligen Anordnung gegen die sofortige Vollziehbarkeit der Untersagungsverfügung vorgehen (hierzu unter a)), als auch – parallel zum einstweiligen Anordnungsverfahren – Beschwerde in der Hauptsache bei dem OLG Düsseldorf gegen die Untersagungsverfügung einlegen (hierzu unter b)).

a) Einstweiliges Anordnungsverfahren

Eine Beschwerde in der Hauptsache bewirkt gemäß § 64 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) keine aufschiebende Wirkung im Hinblick auf die sofortige Vollziehbarkeit einer Untersagungsverfügung. Gegen die sofortige Vollziehbarkeit kann das Land unmittelbar nach Erhalt der Untersagungsverfügung die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gemäß § 65 Abs. 3 S. 3 GWB beim OLG Düsseldorf beantragen. Das Beschwerdegericht führt im Rahmen des einstweiligen Anordnungsverfahrens lediglich eine summarische Prüfung durch. Daher ist mit einer Entscheidung im einstweiligen Anordnungsverfahren innerhalb kurzer Zeit zu rechnen.

b) Beschwerde in der Hauptsache

Parallel zum Vorgehen im einstweiligen Anordnungsverfahren wird das Land außerdem aller Voraussicht nach Beschwerde in der Hauptsache gegen die Untersagungsverfügung gemäß § 63 Abs. 1 GWB beim OLG Düsseldorf einlegen. Gegen eine Entscheidung des OLG Düsseldorf kann Rechtsbeschwerde beim BGH erhoben werden.

Zum zeitlichen Rahmen des Beschwerdeverfahrens in der Hauptsache gilt Folgendes: Da es sich in der Hauptsache um ein Vorgehen gegen eine Untersagungsverfügung handelt, ist davon auszugehen, dass das Verfahren zügig geführt werden kann. Bis zu einem Urteil des

OLG Düsseldorf werden aller Voraussicht nach ab Einlegung der Beschwerde ein bis eineinhalb Jahre vergehen. Bis zu einer letztinstanzlichen Klärung durch den BGH ist mit einem Zeitraum von insgesamt 2 bis 3 Jahren zu rechnen.

Finanzielle Auswirkungen:

Der Beschluss hat keine finanziellen Auswirkungen auf den Landkreis. Sowohl die Finanzzuweisungen des Landes über das Finanzausgleichsgesetz für das Personal der Holzverkaufsstelle als auch die Gebühren für den Holzverkauf fließen unverändert dem Landkreis zu. Ob bei der Organisation der kommunalen Holzverkaufsstelle in personeller Hinsicht Effizienzverluste entstehen, bleibt abzuwarten und ist demnach noch nicht bezifferbar. Allerdings ist im Hinblick auf die Tatsache, dass es sich bis zum Abschluss des kartellrechtlichen Verfahrens um ein Übergangsmodell handelt, von insgesamt eher geringfügigen finanziellen Auswirkungen auszugehen.