

# Kommunale Holzvermarktungsstrukturen in Rheinland-Pfalz

Mit dem Jahr 2019 ist in Rheinland-Pfalz für Waldbesitzer, Forstleute und Holzkäufer eine grundlegende Veränderung eingetreten: Das Land hat seine Dienstleistung der Holzvermarktung für kommunale Waldbesitzer eingestellt; Gemeinden und Städte nehmen die Aufgabe nunmehr in Eigenverantwortung wahr. Fünf kommunale Holzvermarktungsgesellschaften, die auch für private Waldbesitzer tätig werden, bilden das Grundgerüst der Neustrukturierung.



Foto: Archivbild

## Schneller Überblick

- Der Aufbau kartellrechtskonformer Holzvermarktungsstrukturen ist in Rheinland-Pfalz erfolgt
- Gemeinden und Städte nehmen die Holzvermarktung eigenständig, im Regelfall über kommunale Gesellschaften, wahr
- Die Holzvermarktung für Privatwaldbesitzer wird als Dienstleistung angeboten
- Erstmals bestehen auf der Grundlage interkommunaler Zusammenarbeit forstliche Strukturen oberhalb der örtlichen Ebene

*Mit dem Jahr 2019 hat das Land Rheinland-Pfalz seine Dienstleistung der Holzvermarktung für kommunale Waldbesitzer eingestellt; Gemeinden und Städte nehmen die Aufgabe nunmehr in eigenverantwortlich wahr.*

*Stefan Schaefer*

**R**heinland-Pfalz weist hinsichtlich der Waldeigentumsarten im bundesweiten Vergleich eine Besonderheit auf: Knapp die Hälfte der Waldfläche steht im Eigentum von 2.000 Gemeinden und Städten. Die Betriebsstrukturen sind kleinflächig. 900 Kommunen

besitzen Waldflächen unter 100 ha, die Durchschnittsgröße des gemeindlichen Forstbetriebs liegt lediglich bei 200 ha. Forstzweckverbände als öffentlich-rechtliche Zusammenschlüsse sind etablierte Instrumente, um die Nachteile der Kleinstrukturen durch interkommunale Zusammenarbeit zu überwinden.

Das langjährig bestehende Angebot des Landes zur Vermarktung des kommunalen Holzes wurde fast ohne Ausnahme in Anspruch genommen – auch, aber nicht nur, wegen seiner individuellen Kostenfreiheit. Die Trennung dieser gemeinsamen, waldbesitzartenübergreifenden Holzvermarktung ist weder vom Land noch von den kommunalen Waldbesitzern selbst angestrebt worden – im Gegenteil! Anlass waren vielmehr ernstzunehmende kartellrechtliche Bedenken hinsichtlich eines Vertriebskartells, die aus dem Verfahren in Baden-Württemberg resultierten. Aus Gründen der Rechts- und Planungssicherheit sowie zur Vermeidung etwaiger Schadensersatzansprüche von Holzkunden bestand Veränderungsbedarf. An dieser Einschätzung änderte auch die Entscheidung des Bundesgerichtshofes (BGH) vom 12.06.2018 und das Obsiegen des Landes Baden-Württemberg nichts. Der BGH hat keine inhaltliche Bewertung der strittigen Kartellfragen vorgenommen, sondern ausschließlich aus verfahrensrechtlichen Gründen entschieden. Die zivilrechtliche Geltendmachung von kartellrechtlichen Schadensersatzansprüchen wird durch die fehlende gerichtliche Entscheidung in der Sache zwar erschwert, aber nicht ausgeschlossen.

Für die Umsetzung des „ungeliebten“ Veränderungsprozesses waren klare Vorgaben seitens des Landes, die im Vorfeld mit dem Gemeinde- und Städtebund sowie mit dem Waldbesitzerverband intensiv diskutiert und abgestimmt wurden, durchaus hilfreich. Das Land stellte seine Dienstleistung im Bereich der Holzvermarktung für Körperschaften zum 01.01.2019 ein und zwar unabhängig von einer wie auch immer gearteten Hektargröße des jeweiligen Forstbetriebs. Das Landeswaldgesetz und das Landesfinanzausgleichsgesetz wurden geändert, die bestehenden Geschäftsbesorgungsverträge bezüglich der Holzvermarktung gekündigt. Damit bestand für alle Betroffenen frühzeitig Klarheit, dass neue Wege beschritten werden mussten.

### Eigenverantwortung und Wahlmöglichkeiten

Im Jahr 2018 befassten sich 2.000 Gemeinde- und Stadträte mit der künftigen kommunalen Holzvermarktung und nahmen damit ihre Eigentümerverantwortung

für den Wald aktiv wahr. In den Schwerpunktregionen des Kommunalwaldes standen auch weiter- und über die Holzvermarktung hinausgehende Lösungsansätze, insbesondere die erstmalige Bildung kommunaler Gemeinschaftsforstämter in der Rechtsform des Zweckverbandes oder der Anstalt öffentlichen Rechts, zur Diskussion. Die verlässliche Klärung der Rahmenbedingungen (Finanzierungsfragen, Wahrnehmung behördlicher Aufgaben, forstorganisatorische Auswirkungen) wurde allerdings innerhalb des ambitionierten Zeitziels als nicht realisierbar angesehen. Werbeschreiben von privaten Unternehmen, die einfache, vermeintlich billige Lösungen anpriesen und die häufig den Verlust von Steuerungsmöglichkeiten seitens des Waldbesitzers bedeuteten hätten, stießen auf ein gesundes Misstrauen.

Als Zukunftsmodelle wurden ausschließlich waldbesitzgetragene Vermarktungsstrukturen im Sinne von Selbsthilfeeinrichtungen erwogen. Drei Handlungsalternativen standen zur Wahl. Eine sehr breite Mehrheit der kommunalen Waldbesitzer hat entschieden, sich am Aufbau regionaler Holzvermarktungsgesellschaften in kommunaler Trägerschaft zu beteiligen. Zuspruch fand auch die Alternative einer kommunalen Mitwirkung an den bereits bestehenden Pilotprojekten eigenständiger Holzvermarktung im Privatwald, die auf eine Verpflichtungszusage des Landes aus dem Jahr 2009 gegenüber dem Bundeskartellamt zurückgehen. Diesen Weg wählten vornehmlich Kommunen im räumlichen Umfeld der Pilotprojekte. In wenigen Einzelfällen erfolgte die Entscheidung zur kommunalen Eigenvermarktung auf Forstbetriebs- oder Forstrevierebene.

Das landesweite Ergebnis des kommunalpolitischen Meinungsbildungsprozesses zeigt, dass auf der einen Seite die vom Bundeskartellamt geforderte Wahlfreiheit der Waldbesitzer gelebt und auf der anderen Seite einer Zersplitterung des Holzangebotes, die insbesondere auch für die Holzindustrie nachteilig wäre, angemessen entgegengewirkt wurde.

### Fünf kommunale Holzvermarktungsgesellschaften

Unter Beachtung der Vorgaben des Bundeskartellamts sind in Rheinland-Pfalz fünf kommunale Holzvermarktungsge-

sellschaften entstanden, die unabhängig voneinander agieren und flächendeckend über das Land verteilt sind. Es handelt sich um

- die Kommunale Holzvermarktungsgesellschaft Westerwald-Rhein-Taunus GmbH (Höhr-Grenzhausen),
- die Kommunale Holzvermarktungsorganisation Eifel GmbH (Hillesheim),
- die Kommunale Holzvermarktungsorganisation Hunsrück-Mittelrhein GmbH (Rheinböllen),
- die Kommunale Holzvermarktungsorganisation Rheinland-Pfalz Südwest GmbH (Morbach) sowie
- die Kommunale Holzvermarktung Pfalz GmbH (Maikammer).

Erstmals bestehen damit auf der Grundlage interkommunaler Zusammenarbeit forstliche Strukturen oberhalb der örtlichen Ebene.

Als Gesellschafter werden Städte, Verbandsgemeinde und Forstzweckverbände tätig. Die Gesellschaften können die Dienstleistung „Holzvermarktung“ vergaberechtsfrei wahrnehmen. Zur Wahrung des In-House-Privilegs nach § 108 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) scheidet eine direkte Beteiligung privater Waldbesitzer oder deren Zusammenschlüsse an einer kommunalen Holzvermarktungsgesellschaft aus. Innerhalb vorgegebener Grenzen (vgl. § 108 Abs. 4 Nr. 2 GWB) besteht aber die Möglichkeit und auch die erklärte Absicht, die Holzvermarktung für Privatwaldbesitzer gegen Entgelt zu übernehmen.

Nach der Verwaltungsvorschrift „Förderung zum Aufbau von Holzvermarktungsstrukturen“ vom 28.11.2018, die bei der EU-Kommission notifiziert wurde, erfolgt für sieben Geschäftsjahre eine Anschubförderung. Pro Jahr stehen ca. 2,5 Mio. € zur Verfügung, die aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs gewährt werden. Originäre Landesmittel kommen nicht zum Einsatz.

Wichtigste Eingangsgröße für die Förderung der kommunalen Holzvermarktungsgesellschaften ist die prognostizierte Vermarktungsmenge der angeschlossenen Kommunen (Durchschnitt der Ist-Verkaufsmengen 2015 bis 2017, ohne Brennholz). Erst ab einer Mindestvermarktungsmenge von 100.000 Fm pro Jahr wird eine Förderung gewährt, diese liegt bei 250.000 € pro Jahr. Bei einer



Vermarktungsmenge von mindestens 200.000 Fm pro Jahr kann die Förderhöchstsumme von jährlich 500.000 € erreicht werden. Dazwischen erfolgt ein linearer Anstieg des Förderbetrags in Abhängigkeit von der Vermarktungsmenge. Ziel dieser Ausgestaltung der Förderung ist eine Lenkungswirkung hin zu größeren, am Markt wettbewerbsfähigen Organisationen. Die Eigenvermarktung auf Forstbetriebs- oder Forstrevierebene wird demgemäß nicht gefördert.

Die fünf kommunalen Holzvermarktungsgesellschaften weisen nach heutigem Stand zwischen 15 und 47 Gesellschafter auf. Da die Verbandsgemeinden aufgrund kommunalrechtlicher Bestimmungen als Gesellschafter tätig werden können, reduziert sich deren Anzahl auf einen praktikablen Umfang. Eine GmbH mit bis zu 500 Ortsgemeinden als Gesellschaftern wäre in der Praxis nicht handlungsfähig. Die Ortsgemeinden sind über Beiräte in die Gesellschaften eingebunden und haben die Möglichkeit der aktiven Mitwirkung. Die Holzvermarktungsgesellschaften bündeln prognostizierte Vermarktungsmengen zwischen 180.000 und 280.000 Fm je GmbH und stellen damit adäquate Marktpartner der Holzindustrie dar.

Für die Berechnung des Förderhöchstbetrages bei einer Vermarktungsmenge von mindestens 200.000 Fm pro Jahr sind sechs Vollzeitäquivalente (Geschäftsführer, Prokurist sowie vier Sachbearbeiter) unterstellt worden. Die kommunalen Holzvermarktungsgesellschaften haben sich in der Realität für eine geringere Personalausstattung entschieden. Die Stellenausschreibungen stießen sowohl in der Forst- als auch in der Holzbranche auf erhebliche Resonanz. Qualifiziertes, langjährig erfahrenes Personal konnte gewonnen werden. Dabei spielten die ursprünglich beabsichtigten Personalübergänge von Landesforsten eine eher untergeordnete Rolle.

## Aufgaben und Herausforderungen

Die Aufgaben der kommunalen Holzvermarktungsgesellschaften sind insbesondere der Abschluss von Holzkaufverträgen im Namen der beteiligten Waldbesitzer, alle vertragsrelevanten Anpassungen im Zuge der Holzbereitstellung, die Koordi-

nation des Mengenflusses an die Käufer (einschließlich des Mengenausgleichs) sowie die Fakturierung. Der Brennholzverkauf an private Endverbraucher gehört nicht zu ihren Aufgaben. Dieser erfolgt unverändert vor Ort. Die Kommune trifft bezüglich des Brennholzes alle Entscheidungen mit Marktrelevanz (Preise, Lose, Abgabehöchstmengen) in eigener Verantwortung.

Konzeptionell werden die Prozesse „Waldbewirtschaftung/Holzbereitstellung“ einerseits und „Holzvermarktung“ andererseits getrennt. Dies führt hinsichtlich der Organisationsstrukturen zu Stabilität und beschränkt die Veränderungen auf das kartellrechtlich Erforderliche. Das Gemeinschaftsforstamt mit seinen staatlichen und kommunalen Revierleitern ist im Rahmen des vom Waldbesitzer beschlossenen Wirtschaftsplans unverändert für die Waldbewirtschaftung und die Holzbereitstellung zuständig. Die Holzvermarktung wird von kommunalen Holzvermarktungsgesellschaften übernommen. Zur Wahrung des vom Bundeskartellamt geforderten Geheimwettbewerbs erfolgt eine Trennung der Prozesse sowie eine physische Trennung der Daten. Weder staatliche noch kommunale Stellen haben einen gegenseitigen Zugriff auf marktrelevante Angaben.

Die aktuellen Schäden in den Wäldern durch Dürre, Hitze, Borkenkäfer und Sturmwurf machen den Start der kommunalen Holzvermarktungsgesellschaften nicht einfach. Der Erfolg der neuen Strukturen hängt entscheidend davon ab, dass die Abwicklung an der Schnittstelle zwischen Holzbereitstellung und Holzvermarktung reibungslos verläuft. Dies erfordert klare Organisationsabläufe, EDV-technische Hilfsmittel und im Rahmen des kartellrechtlich Zulässigen auch die Bereitschaft zur vertrauensvollen Zusammenarbeit. An die Gemeinschaftsforstämter werden höhere Anforderungen bezüglich der Liefertreue gestellt. Die Möglichkeiten eines Mengenausgleichs innerhalb der Vermarktungsgesellschaften selbst sind bei nunmehr sechs großen Akteuren (Staat und fünf kommunale Gesellschaften) deutlich geringer als in der Vergangenheit.

Ein neuerliches Tätigwerden des Bundeskartellamtes steht nicht zu erwarten. Aus der BGH-Entscheidung kann

abgeleitet werden, dass die seitens des Landes Rheinland-Pfalz im Jahr 2009 eingegangenen und im vollen Umfang erfüllten Verpflichtungen bezüglich einer kartellrechtskonformen Ausgestaltung der gemeinsamen Holzvermarktung unverändert Bestand haben. § 46 BWaldG stellt seit dem Jahr 2017 sicher, dass die Gemeinschaftsforstämter ihre Dienstleistungsangebote außerhalb der Holzvermarktung im Einklang mit wettbewerbsrechtlichen Vorschriften weiterhin unterbreiten können. Die Holzvermarktung, die als ausschließlich wirtschaftliche Tätigkeit dem Wettbewerbsrecht unterliegt, wird insoweit von den vorgelagerten Tätigkeiten, die auch öffentlichen Interessen dienen, abgegrenzt.

## Zusammenarbeit und Solidarität

Der Aufbau kommunaler Holzvermarktungsstrukturen konnte innerhalb eines sehr kurzen Zeitraums von nur etwas mehr als einem Jahr umgesetzt werden. Von ausschlaggebender Bedeutung waren dabei die folgenden Erfolgsfaktoren:

- Die konstruktive Zusammenarbeit zwischen dem fachlich zuständigen Ministerium, dem Gemeinde- und Städtebund und dem Waldbesitzerverband: Ein gemeinsames Gesamtkonzept als Empfehlung zur operativen Umsetzung wurde erarbeitet und eine gemeinsame Lenkungsgruppe mit mehreren Arbeitsgruppen begleitete den Projektverlauf.
- Das umfassende Tätigwerden des Gemeinde- und Städtebundes, der in Rheinland-Pfalz nicht nur die Aufgaben eines kommunalen Spitzenverbandes, sondern auch die des kommunalen Waldbesitzerverbandes wahrnimmt: In allen Projektphasen wurden für den kommunalen Bereich inhaltliche Vorlagen erarbeitet, abgestimmt und kommuniziert.
- Das große Engagement in fünf regionalen Arbeitsgruppen: Bürgermeister, Verwaltungsmitarbeiter sowie forstliche Multiplikatoren steuerten den Umsetzungsprozess in den jeweiligen Regionen.
- Die ausgeprägte Ziel- und Lösungsorientierung sowie die Ernsthaftigkeit der Diskussion: Alle Beteiligten stellten sich der gemeinsamen Herausforderung und waren im Interesse der Sache um tragfähige Lösungen bemüht.

Kaum vorstellbar, zu welchen Ergebnissen der Rückzug des Landes aus der gemeinsamen Holzvermarktung im Falle einer ungesteuerten Entwicklung und beim Fehlen eines fachlich fundierten Alternativkonzepts geführt hätte. In jedem Fall wären „schrotschussartige Strukturen“ mit wenigen Gewinnern und vielen Verlierern unter den 2.000 kommunalen Waldbesitzern die Folge gewesen. Auch die Großbetriebe der Holzindustrie sind zum Erhalt ihrer Wettbewerbsfähigkeit auf eine kontinuierliche Belieferung sowie auf professionelle Standards und Abläufe angewiesen.

An die Stelle von Landesforsten ist im Regelfall eine kommunale Holzvermarktungsgesellschaft getreten. Die Gemeinden und Städte haben damit mehr Einfluss gewonnen. Bei aller Wertschätzung für die bisherigen Dienstleistungen von Landesforsten im Bereich der Holzvermarktung muss konstatiert werden, dass es sich aus der Perspektive einer waldbesitzenden Gemeinde um eine „Blackbox“ handelte.

Nunmehr liegen die grundlegenden Entscheidungen in den Händen der kommunalen Gesellschafter und sind transparent. Spätestens nach Ablauf der siebenjährigen Förderperiode muss eine eigenständige Finanzierung und wirtschaftliche Tragfähigkeit der Gesellschaften gewährleistet sein.

### Fazit

Die Neustrukturierung der kommunalen Holzvermarktung war in Rheinland-Pfalz ein erforderlicher Veränderungsschritt. Mit hoher Wahrscheinlichkeit wird es nicht der letzte im forstlichen Bereich bleiben. Der Projektverlauf und die erzielten Ergebnisse sollten für Gemeinden und Städte Anlass sein, sich ihrer Eigentümerverantwortung für den Wald stets bewusst zu werden und die künftigen Herausforderungen mit Mut und Zuversicht anzugehen. Dazu gehört auch die Entscheidung zur Fortführung einer qualitativ hochwertigen Waldbewirtschaftung sowie zum Einsatz gut ausgebildeten Forstpersonals in ausreichender Anzahl.

Dr. Stefan Schaefer, dschaefer@GSTBRP.DE, ist Forstreferent und Pressesprecher des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz sowie Vorsitzender des Ausschusses für Recht, Raumordnung und Umwelt des Deutschen Forstwirtschaftsrates.

