NRW liberalisiert die Holzvermarktung vollständig

Bis Ende 2018 wurden etwa 50 % des in Nordrhein-Westfalen (NRW) eingeschlagenen Rohholzes durch den Landesbetrieb Wald und Holz vermarktet. Vor dem Hintergrund der Änderung des Bundeswaldgesetzes (BWaldG) 2016 und der Kritik des Bundeskartellamtes (BKartA) hat die neue Landesregierung 2017 die Weichen für eine Liberalisierung der Holzvermarktung gestellt. Bis Ende 2019 wird die Landesforstverwaltung die Holzvermarktung für Dritte vollständig einstellen.

Rainer Joosten

Die Waldbesitzstruktur in Nordrhein-Westfalen ist geprägt von einem hohen Privatwaldanteil (63 %) und einem geringen Staatswaldanteil (13 %). 50 % der privaten Forstbetriebe sind kleiner als 50 ha, die zu einem großen Teil in Forstlichen Zusammenschlüssen organisiert sind. Bis auf wenige Ausnahmen werden sie vom Landesbetrieb Wald und Holz betreut. Insgesamt sind dies rd. 340.000 ha Privat- und Körperschaftswald. 30 % der betreuten Flächen umfassen Forstbetriebe von mehr als 100 ha. Teil der staatlichen Betreuung ist auch die Vermittlung von Holz durch den Landesbetrieb Wald und Holz (sogenannte Holzverkaufshilfe).

Im Jahr 2006, dem Jahr vor „Kyrill“ und zwei Jahre vor der Vereinbarung mit dem BKartA, wurden 2,6 Mio. Fm Holz durch die Landesforstverwaltung NRW vermarktet. Dies entsprach einem Anteil von 57 % des Gesamteinschlages in NRW. Seitdem ist die durch die Landesforstverwaltung vermarktete Holzmenge auf rd. 1,6 Mio. Efm o. R. in 2017 deutlich gesunken. Da parallel aber auch der jährliche Gesamteinschlag in NRW stark gesunken ist, betrug der Anteil 2017 immer noch 54 % des Gesamteinschlags über alle Holzsortimente (Abb. 1). Für das wettbewerbsrechtlich relevante Fichten Stammholzsortiment lag der Anteil im Durchschnitt der letzten 15 Jahre bei 59 %.

Foto: Kellerer

NRW hat die Weichen für eine Liberalisierung der Holzvermarktung gestellt. Bis Ende 2019 wird die Landesforstverwaltung die Holzvermarktung für Dritte vollständig einstellen.

Schneller Überblick

- Die Vereinbarungen mit dem BKartA haben ihre Ziele verfehlt
- Aufgrund der geringen Eigenmotivation des Waldbesitzes wird ein Ausstieg des Landesbetriebes Wald und Holz NRW aus der Holzvermarktung für Dritte auf freiwilliger Basis nicht funktionieren
- Bis Ende 2019 wird die Landesforstverwaltung NRW die Holzvermarktung für Dritte vollständig einstellen

Die Vereinbarung mit dem BKartA hat seine Ziele verfehlt

Wie andere Landesforstverwaltungen mit besitzartenübergreifendem gemeinschaftlichem Holzverkauf hatte auch NRW nach langjährigen Verhandlungen eine Verpflichtungszusage gegenüber dem BKartA unterzeichnet, die in ihrem Kern das wettbewerbspolitische Ziel verfolgte, den Anteil der durch die Landesforstverwaltung vermarkteten Holzmengen signifikant zu reduzieren. In der Verpflichtungszusage wurde eine Reihe konkreter Maßnahmen zugesichert und durch den Beschluss des BKartA vom 29. Januar 2009 rechtsverbindlich geregelt.

Auch wenn die Landesforstverwaltung NRW seine Zusagen erfüllt hat, kann die Realität nicht darüber hinwegtäuschen, dass die wettbewerbspolitischen Ziele nahezu vollständig verfehlt wurden:

- Der Anteil der für Dritte durch die Landesforstverwaltung vermarkteten Holzmengen sank nur geringfügig.
- Die Größenbegrenzungen für die Vermarktungskooperationen erforderten kaum Änderungen der bisherigen Praxis.
- Der Grundsatz der Nichtbehinderung von neuen Kooperationsinitiativen ließ sich objektiv nicht kontrollieren und förderte geradezu gegenseitige Beschuldigungen der Beteiligten.

- Die Förderung der Professionalisierung setzt Eigeninitiative voraus, Förderanträge zu stellen.
- Die Pilotprojekte konnten wegen fehlender neuer Initiativen nicht im „Schneeballsystem“ ausgerollt werden.
- Die Meldungen für das Monitoring erfolgten scheinbar ins „Nichts“, es kam nie ein Feedback vom BKartA.

Angesichts der offensichtlichen Wirkungslosigkeit des auf den Verpflichtungszusagen basierenden BKartA-Beschlusses verwundert es nicht, dass das BKartA von Dritten erneut aufgefordert wurde, hiergegen vorzugehen. Aus der Sicht Nordrhein-Westfalens bestand der entscheidende Schritt jedoch weniger in dem Verfahren des BKartA gegen das Land Baden-Württemberg, als vielmehr in der Änderung des Bundeswaldgesetzes im Dezember 2016.

Stufenkonzept zur Liberalisierung der Holzvermarktung

Die im Mai 2017 gewählte schwarz-gelbe Landesregierung hatte in ihrem Koalitionsvertrag das Ziel einer kartellrechtskonformen Beratung und Holzvermarktung vereinbart und im September 2017 das Ziel angekündigt, bis Ende 2018 vollständig aus der kooperativen Holzvermarktung auszusteigen. Diese Entscheidung wurde nach Analyse des BGH-Urteils zum BKartA-Verfahren gegen das Land Baden-Württemberg im Juni 2018 nicht grundsätzlich revidiert. Lediglich die Zeitachse wurde pragmatisch auf Ende 2019 verlängert. Aufgrund der eingangs erwähnten Waldbesitzstrukturen und der großen Bedeutung des „mittleren Privatwaldes“ für den Zusammenhalt der forstlichen Zusammenschlüsse wurde von Beginn an keine Vereinbarung zu einer Bagatellgrenze (z. B. 100 ha) mit dem BKartA angestrebt und eine klar marktwirtschaftlich ausgerichtete Linie verfolgt. Die Erfahrung der vergangenen zehn Jahre hat allerdings auch gelehrt, dass aufgrund der geringen Eigenmotivation des Waldbesitzes ein Ausstieg des Landesbetriebes Wald und Holz NRW aus der Holzvermarktung für Dritte auf freiwilliger Basis nicht funktionieren wird, sondern dass klare Vorgaben für einen schrittweisen Ausstieg notwendig sind.

Auf dem Erlasswege wurden im Dezember 2018 folgende Schritte vorgegeben:

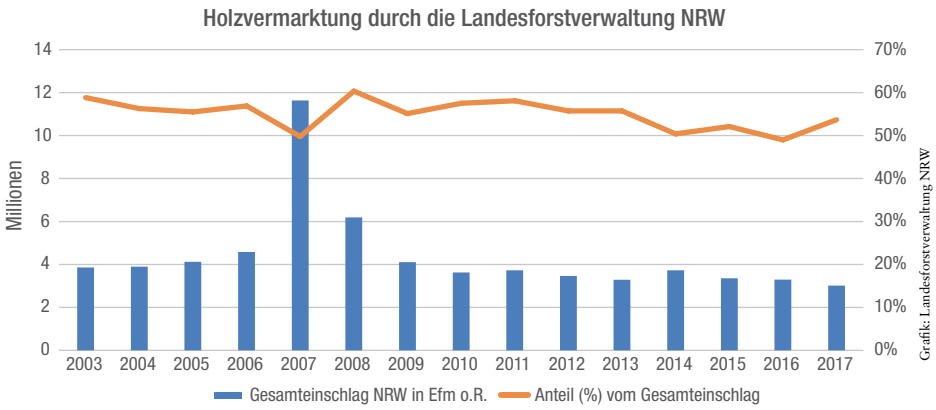

Abb. 1: Vermarktete Holzmenge der Landesforstverwaltung NRW und Anteil am Gesamteinschlag NRW 2003 bis 2017

- Für Mitglieder in bestehenden Vermarktungsorganisationen endete die Holzvermarktung durch den Landesbetrieb grundsätzlich am 31. Dezember 2018.
- Am 30. Juni 2019 endet die Holzvermarktung in den sechs Regionalforstämtern, in denen bis dahin funktionsfähige private Holzvermarktungsorganisationen etabliert wurden. Diese Forstämter umfassen insgesamt über 50 % der Fichten-Stammholzverkäufe des Landesbetriebes Wald und Holz NRW für den Privat- und Körperschaftswald.
- In allen übrigen Regionalforstämtern endet die Holzvermarktung für Dritte durch den Landesbetrieb Wald und Holz NRW zum 31. Dezember 2019.
- In einer zweijährigen Übergangsphase können die Regionalforstämter aktive Hilfestellung im Sinne von Wissenstransfer den neuen Vermarktungsorganisationen anbieten.
- Auf Wunsch der Waldbesitzenden und der Vermarktungsorganisation können auch Polterkennzeichnung, Vorzeigung, Einweisung und Abfuhrkontrolle durch Bedienstete des Landes übernommen werden.
- Wegen der aktuellen Käferkalamität werden im Zuge aktuell laufender Rahmenvertragsverhandlungen nach Möglichkeit Klauseln vereinbart, die den privaten Holzvermarktern den Eintritt in die Rahmenverträge anstelle des Landesbetriebes ermöglichen.
- Nicht betroffen von den o. g. Einschränkungen sind Meistgebotsverkäufe für liegendes Holz.

Zur Flankierung der Maßnahmen ist eine Förderleitlinie (HOMA) in Kraft getreten, die die Etablierung neuer Vermarktungsstrukturen unterstützen soll. Hierin werden vorbereitende gutachterliche Maßnahmen zu 80 %, Investitionen für die Aufnahme der Geschäftstätigkeit (z. B. IT) zu 40 % und für die vermarktete Holzmenge oberhalb eines bestimmten Schwellenwertes eine Aufwandsentschädigung von 500,- €/1.000 Efm o. R. bis maximal 50.000 €/a insgesamt 3 Jahre lang gewährt.

Fazit

Die Veränderung bestehender Strukturen ist besonders dann schwer, wenn sie sich in den Augen der Akteure „bewährt“ haben. Zur Vermeidung kartellrechtlicher Risiken ist aber eine konsequente Umsetzung des § 46 BWaldG geboten. Dies erfordert jedoch klare Vorgaben und das Vertrauen darauf, dass der Waldbesitz die notwendige Initiative ergreift und vom Staat unabhängige Vermarktungsstrukturen im Eigeninteresse aufbaut.

Dr. Rainer Joosten,
rainer.joosten@mulnv.nrw.de,
leitet das Referat Waldbau, Klimawandel im Wald, Holzwirtschaft im Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen.