

Stiftungen als Träger von Nationalparks^{*)}

Erschienen in:

Nationalpark-Jahrbuch Unteres Odertal (9), 62-68

*) Vortrag, gehalten auf der Tagung „Stiftungen in Nationalparks – privates Engagement im Naturschutz“ am 15. Juni 2012 in der Brandenburgischen Akademie „Schloss Criewen“.

Seit es Staaten gibt, ist die Bestimmung ihres Verhältnisses zu natürlichen und juristischen Personen eine ständige Herausforderung, die zu verschiedenen Orten und Zeiten sehr unterschiedlich bewältigt wurde. Wie verhält sich der Einzelne zur Gemeinschaft, das Kollektiv zum Individuum? Auch in der deutschen Geschichte war diese Frage stets ein Thema. Allein in den letzten zwanzig Jahren seit der Wiedervereinigung Deutschlands lässt sich das Auf und Ab in der Regelung dieser Beziehungen sehr anschaulich darstellen.

Bis zum Fall des Eisernen Vorhanges dominierte der Staat, selbstredend im sowjetischen Machtbereich und gerade dort ein Staat, den sich eine einzige Partei zur Beute gemacht hatte, in der wiederum einige Wenige die ganze Macht für sich beanspruchten. Aber auch im Westen hatte der Staat schon in seiner Abwehrhaltung gegen den expansiven Ostblock eine zentrale Bedeutung.

Mit der Öffnung der Grenzen verloren die Staaten an Macht und Einfluss, auf den sich öffnenden Märkten entwickelte sich ein mehr oder weniger freier Wettbewerb. Dabei zeigte sich, dass staatliche Strukturen in diesem Wettbewerb nach hoher Qualität und niedrigen Preisen nicht mithalten konnten. Die Bürger, die für möglichst geringe Kosten möglichst hohe Leistungen wünschten, drängten auf die Privatisierung ehemaliger Staatsaufgaben, beispielsweise in der Telekommunikation, in der Energieversorgung oder auch in der Abfallentsorgung, aber auch im Bereich von Bildung, Gesundheit und Soziales. Die ehemaligen Staatsbetriebe hatten sich vielfach als teuer und ineffizient erwiesen. In ihren gut besetzten Führungsetagen tummelten sich oft gescheiterte, von ihren Parteien dorthin entsorgte, dennoch hoch dotierte, ehemalige Politiker. Betriebe der öffentlichen Daseinsvorsorge (Wasser-, Gas- und Stromversorgung, Abfallentsorgung) wurden ganz oder teilweise privatisiert, nicht nur aus strukturellen Gründen, sondern auch der Haushaltssanierung wegen. Nicht nur die Kunden waren mit dieser Entwicklung überwiegend zufrieden, auch die meisten Mitarbeiter haben sich damit abgefunden, dass sie nunmehr, mitunter auch für weniger Geld, mehr arbeiten mussten.

Aber es gab auch Rückschläge: Die Privatisierung der englischen Eisenbahn war ein solches abschreckendes Beispiel oder auch die Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe. Dabei lag die Schuld dafür häufig bei den politischen Entscheidungsträgern. So hatte der Berliner Senat seinerzeit den Käufern der Wasserbetriebe eine sehr hohe Rendite garantiert, um einen hohen Kaufpreis zu erzielen. Diese hohe Rendite ließ sich nur über ständig steigende Wasserpreise erreichen, die schließlich zu öffentlichem Unmut und sogar zu einem, im Übrigen dem ersten, erfolgreichen Volksentscheid in Berlin führten. Das Bundeskartellamt hat inzwischen

sogar die Berliner Wasserbetriebe zu drastischen Preissenkungen verpflichtet. Spätestens damit war die Wende der öffentlichen Privatisierungspolitik markiert. Von nun an sprachen vor allem die drei linken Parteien in Berlin wieder von Verstaatlichung oder etwas angenehmer, von Rekommunalisierung. So hätte schon der rot/blutrote Berliner Senat aus SPD und Linken gerne die Wasserbetriebe zurückgekauft, was aber zunächst an den hohen Kosten und der Unwilligkeit der privaten Eigentümer scheiterte. Mittlerweile ist der Rückkauf, zumindest der Anteile von einem der beiden privaten Anteilseigner; beschlossene Sache.

Auch in anderen Bereichen lässt sich der gegenwärtige Hang zur Verstaatlichung gut beobachten. Ein schlecht funktionierendes, allein auf Gleichmacherei setzendes Schulwesen führt vor allem in Berlin und Brandenburg zu einer stürmischen Entwicklung der Privatschulen, welche die beiden linken Landesregierungen mit zunehmendem Nachdruck zu behindern, wenn nicht zu unterdrücken, suchen. In Brandenburg haben die Kommunen durchgesetzt, dass ihre Eigenbetriebe der Privatwirtschaft Konkurrenz machen dürfen. Auch bei der Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes setzten die von den linken Parteien getragenen Landesregierungen im Bundesrat bzw. im Vermittlungsausschuss durch, dass die kommunalen Abfallbeseitigungsbetriebe die private Konkurrenz aus dem Markt drängen können. Nur dort, wo es keinerlei Chancen gibt, auch auf lange Sicht Geld zu verdienen, sollen Private Staatsbetriebe übernehmen, beispielsweise beim defizitären Schwedter Hafen, einer – allerdings vorhersehbaren – öffentlich hoch geförderten Fehlinvestitionen. Aber dafür findet sich natürlich kein Käufer, die aktuelle Ausschreibung der Stadt bleibt erfolglos.

Gerade in Berlin, das sich ja gerne als Vorreiter der Republik sieht, lassen sich die wieder erwachten Verstaatlichungs-oder Rekommunalisierungstendenzen am besten beobachten. Einerseits werden vom Staat gemanagte Großbauprojekte viel teurer und langwieriger als ursprünglich geplant, was aber keineswegs, um voreilige Häme von vorn herein auszuschließen, allein ein Berliner Phänomen wie bei der Staatsoper ist, sondern sich auch in Hamburg (Elbphilharmonie), Bonn (Kongresszentrum) oder Stuttgart (Neuer Hauptbahnhof) findet (BÜSCHEMANN et al. 2013). Bestes Beispiel ist aber der neue Berlin-brandenburgische Flughafen Willy Brandt. Während andere Städte einen neuen Flughafen bei einem erfahrenen Unternehmen wie Hochtief zum Festpreis bestellen und pünktlich erhalten, haben die linken Landesregierungen in Berlin und Brandenburg entsprechende private Angebote abgelehnt und wollten lieber selber bauen, mit dem bekannten Ergebnis: Willy Brandt wird immer teurer, der Eröffnungstermin immer wieder verschoben, ein Imageschaden für die ganze Region und ein wirtschaftliches Fiasko für viele kleine und große Unternehmen (JOFFE 2013).

Aber das Scheitern des Staates als Unternehmer bremst nicht die Lust der Politiker, einmal richtig reich und mächtig zu sein und das große Rad selbst zu drehen. Deswegen bleibt in Berlin der Rekommunalisierungswille ungebrochen. Nach der früheren Privatisierung der Berliner Stromversorgung (BEWAG) soll nun ein neues kommunales Stadtwerk unter dem Dach der städtischen Müllabfuhr gegründet werden. Auch die ohne Frage marode S-Bahn sähen viele Berliner Politiker gerne bei der landeseigenen BVG. Einzig und allein bei der Telekommunikation will bisher noch keiner zum staatlichen Monopol der Post zurück.

Der Staat soll es also wieder richten. Die vielen schlechten Erfahrungen, die man mit

Staatsbetrieben weltweit gemacht hat, scheinen vergessen. Diese aktuelle Entwicklung geht natürlich auch am Naturschutz nicht vorbei, der schon von seinem Ansatz her von traditioneller Struktur und konservativ aufgestellt ist. Auch in diesem Bereich hat die Bereitschaft der Länder, vor allem jener mit linken Regierungsparteien, Aufgaben und Verantwortung auf Private zu übertragen, ihren Zenit längst überschritten. Gleich nach der Wiedervereinigung, als Krankenhäuser, Kindergärten, Wohnungen, Kommunikations- und Transportunternehmen privatisiert wurden, erreichte auch die Bereitschaft im Naturschutz ihren Höhepunkt, Private, die ihre Leistungen für die Öffentlichkeit besser und billiger anbieten konnten, zuzulassen.

Ein Beispiel dafür war das Naturschutzgroßprojekt von gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung, das der seinerzeit noch bürgerbewegte, junge brandenburgische Umweltminister Matthias Platzeck dem Verein der Freunde des Deutsch-Polnischen Europa-Nationalparks Unteres Odertal e. V. (Nationalparkverein) übertrug, einem Verein, zu dem sich engagierte Naturschützer, Wissenschaftler, Pfarrer, Kommunalpolitiker, Industrielle und Hoteliers zusammengeschlossen hatten. Wenn sich vor allem die linken Politiker von dieser ihrer Bereitschaft, private Träger mit ehemals staatlichen Aufgaben zu betrauen, dann doch recht bald wieder verabschiedet haben, dann nicht wegen schlechter Erfahrungen mit den privaten Trägern – die waren natürlich auch dort nicht völlig auszuschließen – sondern wegen einem damit verbundenen Macht- und Kontrollverlust und der für sie gefährlichen Konkurrenz. Auch diese Entwicklung kann man sehr schön am Unteren Odertal exemplifizieren:

Streit zwischen der brandenburgischen Landesregierung und dem Nationalparkverein gab es ja bekanntlich nicht wegen der mangelhaften Qualität der naturschutzfachlichen Arbeit des Vereins. Niemals wurde von den zuständigen Ministerien ein Vorwurf gegen den Verein erhoben, er sei zu ineffektiv, zu teuer, zu faul, zu langsam, zu wenig naturschutzorientiert usw. Der Grund für das Zerwürfnis zwischen Verein und Verwaltung lag ausschließlich in der Weigerung des Vereins, spätestens ab 1998, die ständig wechselnden Weisungen der Verwaltung zu Lasten des Naturschutzes und der Nationalparkidee weiterhin umzusetzen. Diese Emanzipation des Vereins zu einem selbständigen Naturschutzakteur, seine Weigerung, sich als verlängerter Arm des Ministers zu begreifen, war der Grund für die ständigen Auseinandersetzungen. Es ging also allein um die Macht. Gerade kleine Geister und schwache Gestalten wollen Macht nicht teilen, schon gar nicht abgeben, selbst, wenn andere die gleichen Aufgaben besser und billiger für die Gemeinschaft erledigen.

Neben der Machtfrage spielt aber auch die Konkurrenz eine wichtige Rolle bei der aktuellen Verstaatlichungs- und Rekommunalisierungswelle (BiBelrieTher 2012, Jelen 2012). Solange es private Schulen gibt, die besser arbeiten und stärker nachgefragt werden als staatliche, solange es private Krankenhäuser gibt, die den staatlichen den Rang ablaufen, solange es Müllentsorger gibt, die effektiver und kostengünstiger als staatliche sind, kann das zwar einerseits zu leistungsstimulierendem Wettbewerb führen, andererseits aber auch zu Verzweiflung und Resignation. Wenn die staatlichen Akteure keine Chance sehen, private Akteure im gleichen Feld, wenn nicht zu überholen, so doch wenigstens einzuholen, dann werden sie versuchen, die private Konkurrenz auszuschalten, um nicht als zweiter Sieger oder ewiger Verlierer dazustehen. Das ist keine besonders positive Eigenschaft, aber sie ist menschlich.

Auch diese Konkurrenzangst lässt sich im Unteren Odertal als Grund für die Weigerung der Verwaltung erkennen, mit dem Nationalparkverein vernünftig im Interesse des Ganzen zusammenzuarbeiten. Die schlanken, straffen und zielorientierten Strukturen des Nationalparkvereins führen bei einer deutlich geringeren Personalstärke zu einer viel höheren Erfolgsquote, sicher auch getragen durch eine größere Motivation und die Möglichkeit zu eigenverantwortlichem, selbstständigen Arbeiten in flachen Hierarchien.

In fast allen Lebensbereichen sollen, zumindest dort, wo die Linken die Macht haben, die Privaten aus dem Markt gedrängt werden, da der Staat sich im Konfliktfall immer als der Mächtigere erweist, schließlich drückt er das Geld, macht die Gesetze, lenkt Behörden und Polizei, während die privaten Akteure den Verstaatlichungs- und Re-kommunalisierungstendenzen wenig entgegen zu setzen haben außer ihre Effektivität und Kreativität.

Aber ganz hoffnungslos ist ihre Lage nicht. Zum einen ist ein fairer Wettbewerb eine der wesentlichen Grundsätze der Europäischen Union, und die Wettbewerbshüter in Brüssel wachen sehr streng über ihre Einhaltung. Das wurde beispielsweise bei der Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes 2012 deutlich. Wenn die linken Parteien dort ihre staatsmonopolkapitalistischen Vorstellungen zu weit treiben, werden sie an den Wettbewerbshütern in Brüssel und dem europäischen Gerichtshof scheitern. Das europäische Recht war schon immer eine Stütze des fairen Wettbewerbes, im Übrigen auch des Naturschutzes, der Widerstände immer eher auf der Ebene der Kommunen und der Länder, weniger auf der Bundesebene und schon gar nicht auf der europäischen Ebene zu suchen hatte.

Aber noch ein zweites Argument macht die Position der Privaten gerade auch im Naturschutz zukunftsfähig: Das ist die Überschuldung der europäischen Staaten. Wir erleben gerade, wie unser auf Energie- und Ressourcenverbrauch zu Lasten der kommenden Generation beruhendes Wirtschaftssystem wegen der hemmungslosen Verschuldung der europäischen Staaten, aber auch der USA und Japans in den letzten Jahrzehnten – in Deutschland seit der SPD-Regierung Brandt/Schmidt 1969 – ins Wanken gerät. Dieser unabtragbare Schuldenberg ist eine Folge eines unausgesprochenen Paktes zwischen den Regierten und den Regierenden. Dabei versprochen die Regierten den Regierenden ihre Wiederwahl, wenn sie ihnen, auch auf Kosten der kommenden Generationen und unter Inkaufnahme einer gigantischen Staatsverschuldung, möglichst viele ihrer Wünsche erfüllten. Dieser Schuldenberg lässt sich spannungsfrei kaum mehr abtragen. Er kann entweder über eine galoppierende Inflation sozialisiert werden oder zum Zusammenbruch des gegenwärtigen, auf Schulden beruhenden Wirtschaftswachstums führen. Aber auch bei weniger dramatischen Szenarien ist klar, dass die Politiker ihre Macht- und Gestaltungsgelüste selbst durch weitere Steuererhöhungen nicht mehr wie bisher ausleben können. Die finanziellen Spielräume werden immer enger, selbst wenn die Schuldenbremse, die man ausdrücklich in die Verfassung des Bundes und mancher Länder gehoben hat, doch wieder außer Kraft gesetzt werden sollte. So können die neuen deutschen Länder auch 22 Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung nur ein Drittel ihrer Ausgaben aus eigenen Steuereinnahmen finanzieren. Ihre Steuerdeckungsquote lag im Jahre 2011 bei 32,8 Prozent gegenüber den westdeutschen Flächenländern mit 80,7 Prozent. Weitere Zahlen erübrigen sich in diesem Zusammenhang. Kurzum, der Staat will oder soll weit mehr Aufgaben übernehmen, als die Bürger bezahlen wollen und in Zukunft auch bezahlen können.

Diese finanziellen Engpässe werden in den nächsten zehn, spätestens zwanzig Jahren vor allem den Naturschutz treffen. László Haraszthy hat in seinem Beitrag „Privater Naturschutz in Ungarn“ auf der Tagung „Stiftungen in Nationalparks - privates Engagement im Naturschutz“ der Brandenburgischen Akademie berichtet, dass Ungarn unter dem Konsolidierungsdruck die Ausgaben für den Naturschutz viermal stärker gekürzt hat als landwirtschaftliche oder sonstige soziale Ausgaben. Naturschutz bleibt offensichtlich ein Luxusphänomen. Hierfür Geld auszugeben ist weniger populär als für den Sozialbereich. Naturschutz soll nicht Geld kosten, sondern einspielen, beispielsweise über eine Tourismuswirtschaft, wie in Kenia und anderen Entwicklungsländern.

Der Naturschutz wird also in Zukunft im wesentlichen Teil ein privater sein oder gar keiner mehr. Dabei haben sich gerade private Stiftungen als dauerhaft, effektiv und leistungsstark erwiesen. Das betrifft nicht nur Schutzgebiete im südlichen Afrika (Vössing 2008) und in Südamerika (V. Treuenfels 2012), sondern auch in Deutschland. Sie können nicht nur in großem Umfang Spenden einwerben wie die Heinz Sielmann Stiftung, sondern auch sehr eigenständig und wirtschaftlich arbeiten, wie zum Beispiel die Nationalparkstiftung Unteres Odertal, die noch nie Fördermittel oder Spenden in größerem Umfang erhalten hat. Aufgabe dieser privaten Naturschutzträger, also vor allem der Stiftungen, wird es sein, wirtschaftlich zu arbeiten, also auf dem schmalen Grat zwischen Gemeinnützigkeit und Wirtschaftlichkeit Erfolg zu haben. Das ist auch der Anspruch, den wir an die Nationalparkstiftung stellen. Die generierten Einnahmen müssen hoch genug sein, um die nötigen Aufgaben bezahlen zu können, ohne staatliche Dauersubventionen.

In der von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt geförderten Studie von WICHTMANN, W. & M. SUCCOW (2006) wurde errechnet, dass die Kosten für einen Nationalpark in Deutschland so hoch wären, dass eine private Stiftung sie kaum aufbringen könnte. Eines aber wurde dabei vergessen, nämlich, dass die Kosten, die eine staatliche Nationalparkverwaltung verursacht, gar nicht erforderlich sind, um die notwendigen Aufgaben einer Schutzgebietsverwaltung auch tatsächlich zu erfüllen. Private Träger könnten mit deutlich weniger Kosten die wirklich notwendigen Leistungen erbringen.

Finanziell und personell unabhängige, am besten bürgerlich rechtliche Stiftungen haben als Träger von Naturschutzgebieten insbesondere von Nationalparks auch die Möglichkeit, naturschutzfachliche und gemeinwohlorientierte Interessen langfristig und kontinuierlich zu vertreten, ohne allzu große Abhängigkeiten von mitunter ständig wechselnden politischen, häufig auch parteipolitischen Vorgaben. Eine solche Unabhängigkeit ist aber gerade im Naturschutz heute eher selten (VÖSSING 2001) und politisch aus den oben genannten Konkurrenzgründen heraus auch nicht gewollt (JELEN 2012). Mangelndes Demokratieverständnis lässt sich solchen unabhängigen, dem Naturschutz verpflichteten Stiftungen und Vereinen wie der Nationalparkstiftung und dem Nationalparkverein auch nicht vorwerfen, jedenfalls dann nicht, wenn sie wie bei dem oben genannten Verein und der Stiftung geschehen, von einer demokratisch legitimierten Regierung mit der Projektträgerschaft eines Naturschutzgroßprojektes des Bundes beauftragt worden sind, gerade auch mit der seinerzeitigen Absicht, diese Naturschutzgroßprojekte auf Dauer aus den wechselnden Unwägbarkeiten und Abhängigkeiten der kommunalen Tagespolitik herauszuhalten.

Dennoch sollte man sich in dieser Diskussion vor einer Alles- oder Nichts-Aussage, vor einem Entweder-Oder hüten. Hier sollte im Einzelfall eine fruchtbare Zusammenarbeit privater und staatlicher Akteure die Regel sein, in der jede Seite die Aufgaben übernimmt, die sie am besten kann. Bei klaren Absprachen und Verantwortlichkeiten dürfte das eigentlich kein Problem sein. In Brandenburg sind die politischen Vorgaben an die Nationalparkverwaltung eindeutig. Sie soll im Wesentlichen Tourismusförderung betreiben und finanzielle Mittel für den ländlichen Raum generieren. Mancher Nationalparkverwaltungsleiter ist schon heute ein besserer Tourismusedirektor.

Auftragsgemäß konzentriert sich die Nationalparkverwaltung, zumindest in Brandenburg, auf Tourismusförderung und Besucherlenkung, während sich die Nationalparkstiftung als Grundeigentümerin mit Naturschutz, Land- und Forstwirtschaft, aber auch mit Umweltforschung und -bildung beschäftigt. Hier zeichnet sich also schon für die Zukunft eine vernünftige Arbeitsteilung zwischen privaten und staatlichen Stellen in Schutzgebieten ab (BIBELRIETHER 2008).

Konkurrenz belebt das Geschäft (BIBELRIETHER 2012). Das kann man auch, anders als man es zunächst vielleicht vermutet, im Unteren Odertal beobachten. Hier hat der Nationalparkverein ohne Frage eine Rolle als Maßstab und Muster, als Motor und Motivator übernommen. Die Verwaltung bemüht sich Schritt zu halten, um nicht vollständig abgehängt zu werden. Viele Vorschläge des Nationalparkvereins, die zunächst von der Verwaltung abgelehnt werden, finden sich wenig später als verwaltungseigene Ideen wieder. Wir vom Verein freuen uns darüber und klagen nicht auf Urheberrechte. Da müssen wir uns auch ein Stück weit zurücknehmen.

Der Naturschutz der Zukunft wird in einer globalisierten Welt nicht nur im Süden, sondern auch in Deutschland im wesentlichen Teil ein privater sein. Etwas anderes lassen die absehbaren Haushaltsengpässe überhaupt nicht zu. Je besser private und staatliche Stellen dann bei dem Naturschutz zusammenarbeiten, desto mehr ist für die Natur und damit auch für den Menschen herauszuholen. Das also sollte das gemeinsame Ziel sein.

Literatur

- Bibelriether, H. (2008):** Deutschland braucht Vorwärtsstrategien – ein Plädoyer für die Privatisierung von Schutzgebietsaufgaben, Nationalpark 139 (1), 47
- Bibelriether, H. (2012):** Nationalparke in privater Hand? – Erfahrungen aus den letzten Jahrzehnten – In: Vössing, A. (Hrsg.) Nationalpark-Jahrbuch Unteres Odertal 9, 54-56, Nationalparkstiftung Unteres Odertal, Schloss Criewen, Schwedt/O.
- Büschemann, K.-H., C. v. Bullion, R. Deininger und J. Schneider (2013):** Baumeister Staat, Süddeutsche Zeitung 10.1.2013
- Jelen, F. (2012):** Die vergebene Chance eines ersten Stiftungs-Nationalparks in Deutschland, In: Vössing, A. (Hrsg.) Nationalpark-Jahrbuch Unteres Odertal 9, 57-61, Nationalparkstiftung Unteres Odertal, Schloss Criewen, Schwedt/O.
- Joffe, J. (2013):** Das große Staatsversagen, Handelsblatt 16.1.2013
- Treuenfels, v. C.-A. (2012):** Enger die Robben nie liegen, Frankfurter Allgemeine Zeitung 294, 17.12.2012
- Vössing, A. (2001):** Naturschutz-Unabhängige vor dem Aussterben, punkt. um - der monatliche Umweltinformationsdienst 10, 20-21

Vössing, A. (2008): Privates Management mit Vorbildfunktion im Kasanka-Nationalpark, Sambia, Nationalpark 139 (1), 44-46

Wichtmann, W. & M. Succow (2006): Machbarkeit der Einrichtung von Nationalparks in Mecklenburg-Vorpommern, die durch Stiftungen getragen werden (Kurzbericht), 1-44

Anschrift des Verfassers:

DR. ANSGAR VÖSSING

Nationalparkstiftung Unteres Odertal, Vorstand

Schloss Criewen

16303 Schwedt / Oder

Nationalparkstiftung@Unteres-Odertal.info