

Immer an die Gemeinde denken

Privatisierung: Daseinsvorsorge sichern durch „Privatisation Covenants“

Von Ulrich Eder

Die erste Privatisierungswelle ist über Deutschland hinweggeschwappt und verebbt. Geblieben ist die Kritik, daß das Herzstück der lokalen Daseinsvorsorge nicht dem freien Markt überlassen werden dürfe. Zu groß ist das Interesse der Bürger und Unternehmen an den traditionell kommunalen Dienstleistungen zu kontrollierbaren Entgelten. Ein Entlassen aus dem kommunalen Haftungsverbund begründet jedoch ein nicht nur theoretisches Insolvenzrisiko. Dies gefährdet die Bestandsgarantie kommunaler Einrichtungen.

Seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ist die Versorgung der Einwohner mit den unterschiedlichsten Leistungen das prägende wirtschaftliche und soziale Element der kommunalen Identität. Das Grundgesetz und die Gemeindeordnungen der Länder berechtigen und verpflichten die Gemeinden, innerhalb ihrer Leistungsfähigkeit öffentliche Einrichtungen zu unterhalten, die für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung der Einwohner nötig sind. Diese Daseinsvorsorge zählt zum Kern der kommunalen Selbstverwaltung.

Spannungsfeld Privatisierung

Die öffentlich-rechtlichen Bindungen wirken sich auf die wirtschaftliche Tätigkeit privatrechtlich organisierter Unternehmen nicht unmittelbar aus. Verkauft die Kommune Stadtwerke, Verkehrsbetriebe oder Kläranlagen an einen privaten Betreiber, so kann sie ihren Einfluß auf diese nur so weit ausüben, wie es ihr gesellschaftsrechtlich und vertraglich möglich ist. Daher hat sie nur noch einen geringen Einfluß, wenn sie lediglich als Minderheitsgesellschafterin oder überhaupt nicht mehr an den Betrieben beteiligt ist. Dieses Span-

nungsfeld wird bei Privatisierungen nicht hinreichend beachtet. Die Kaufverträge enthalten bereits so viele Klauseln und Vereinbarungen, daß die Kommune oftmals auf die Zeit nach der Privatisierung keine Energie verwendet. Sie gibt zudem dem Druck des Käufers nach, der Bindungen vermeiden will, nachdem er sich als neuer „Herr im Haus“ versteht. Die Kommune kann ihre Interessen nach der Privatisierung dennoch sichern. Vorbild sind die Vereinigten Staaten, aber auch im deutschen Recht lassen sich solche sogenannten „Privatisation Covenants“ umsetzen.

Zugriff sichern

Die Kommune muß auch nach der Privatisierung auf die Einrichtungen und Betriebe zugreifen können, die für die Daseinsvorsorge nötig sind. Um zu vermeiden, daß die Müllheizkraftwerke, Kläranlagen, Abwasser- und Frischwasserleitungen oder Schienennetze in der Insolvenz unkontrolliert verwertet werden, bedarf es der Einräumung von beschränkten persönlichen Dienstbarkeiten zugunsten der Kommune. Dies kann auf einige wesentliche Bestandteile beschränkt sein, ohne deren Nutzung die Gesamtanlage nicht betriebsfähig ist. Außerdem kann das private Unternehmen mit der Kommune aufschiebende Bedingungen vereinbaren, die erst beispielsweise nach einem Verfall der Bonität des Unternehmens nach außen wirken oder wenn das Unternehmen auf eine Gesellschaft weiterübertragen wird, die nur über geringes Eigenkapital verfügt.

Soweit es sich um Mobilien handelt, zum Beispiel um Maschinen einer Kläranlage, sollte die Kommune einen aufschiebend bedingten Nießbrauch vereinbaren. Praktikabel ist hierbei die Form des Flächennießbrauchs. So hat die öffentliche Hand einen Nießbrauch auf sämtliche Maschinen der Anlagen, und es können auch

Anlagenteile ausgetauscht werden, ohne den Vertrag anpassen zu müssen.

Frühwarnsysteme einführen

Zusätzlich sollte die Kommune im Rahmen der Privatisierungsverträge ein effektives Frühwarnsystem einrichten. Finanzkennzahlen wie die Eigenkapitalausstattung, der Verschuldungsgrad oder ein Ertragsminimum zeigen an, in welcher wirtschaftlichen Situation sich das Unternehmen befindet. So werden Krisensignale deutlich, auf die man schnell reagieren kann, und die Kommune kann so die Daseinsvorsorge für ihre Bürger sicherstellen.

Weiterhin bieten sich sogenannte „Corporate Financial Covenants“ an, also Regelungen, die unterbinden, daß das private Unternehmen seine Kreditgrundlage in Gefahr bringt. Der private Betreiber verpflichtet sich etwa, seine Konzernstruktur, seine Beteiligungsverhältnisse und die Ausschüttungspolitik beizubehalten.

Wird gegen diese Vorgaben verstoßen, muß das Privatunternehmen für die Anlagen eine Nachbesicherung stellen, beispielsweise eine Bankbürgschaft. Infrastrukturanlagen mit einer begrenzten Restnutzungsdauer und umfangreichen Abbruch- und Entsorgungslasten erfordern Rückstellungsverpflichtungen. Diese verhindern, daß sich der Privatunternehmer nach Ablauf des Produktlebenszyklus aus seiner Verantwortung aus dem Projekt stiehlt.

Deutsche Kommunen schließen bislang nur selten „Privatisation Covenants“ ab – und übersehen dabei, wie wichtig diese sind: Verzichtet die öffentliche Hand auf „Privatisation Covenants“, sind Beschwerden der Bürger programmiert, wenn die Daseinsvorsorge unnötig gefährdet wird. So haben die Kommunen zwar keine rechtliche, doch zumindest eine politische und moralische Pflicht, solche „Privatisation Covenants“ zu vereinbaren.