

Stefan Bressler

**Public Private Partnership  
im Bank- und Börsenrecht  
durch Beleihung  
mit einer Anstaltsträgerschaft**



**PETER LANG**

Internationaler Verlag der Wissenschaften

## Teil A.      Einleitung

In Zeiten knapper öffentlicher Kassen und komplexer werdender staatlicher Aufgaben ist der Begriff der Public Private Partnership in aller Munde. Die öffentliche Hand versucht durch die Nutzung von privatem Kapital und Sachverstand öffentliche Aufgaben zu erledigen, derer sie alleine nicht mehr Herr werden kann. Dieser Beitrag veranschaulicht anhand der zwei Anwendungsfelder des Bank- und Börsenwesens, ob und wie durch das Modell der Anstaltsträgerbeleihung privates Engagement und die Wahrung staatlicher Interessen zu einer Partnerschaft vereint werden können.

Das öffentliche Kreditwesen stellt einen bedeutenden Sektor der öffentlichen Aufgabenerfüllung dar. Die öffentlich-rechtliche Kreditwirtschaft, zu der unter anderem die 457 Sparkassen und 11 Landesbanken zählen, kann mit einer kumulierten Bilanzsumme von 3,3 Billionen Euro<sup>1</sup> einen erheblichen Marktanteil für sich beanspruchen. Zugleich befinden sich die Strukturen des öffentlichen Kreditwesens in den letzten Jahren in einem erheblichen Umbruch. Kritiker fordern teilweise sogar die vollständige Entstaatlichung des deutschen Bankensektors<sup>2</sup>. Ein Blick ins europäische Ausland zeigt, dass dort Privatisierungen sowie Fusionen mit privaten Kreditinstituten stattfinden oder öffentlich-rechtliche Banken in Rechtsformen umgewandelt werden, die die Beteiligung Privater zulassen<sup>3</sup>. In Deutschland besteht indes noch ein recht undurchlässiger Drei-Säulen-Aufbau (privater, genossenschaftlicher und öffentlich-rechtlicher Bankensektor), der die Beteiligung Privater an öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten regelmäßig nicht ermöglicht. So werden Sparkassen zwar vermehrt fusioniert – allein vierzehn Vorgänge im Jahre 2005 –, jedoch nur innerhalb der Sparkassen-Finanzgruppe. Dennoch finden sich auch in Deutschland erste Grundsteinlegungen für eine Kooperation mit privaten Investoren. Dabei gilt es, eine Kooperationsform zu finden, die zum einen eine Alternative zur vollständigen materiellen Privatisierung darstellt und zum anderen die Wahrung der öffentlichen Interessen ermöglicht. Ein Modell, das hierfür zur Diskussion steht, ist die Beleihung eines Privaten mit der Trägerschaft an einer in der Form der öffentlich-rechtlichen Anstalt geführten Landesbank oder Sparkasse. Gesetzlich vorgesehen ist eine solche Zusammenarbeit zum Beispiel für die Bayerische Landesbank, die Bausparkasse Rheinland-Pfalz sowie zeitweise die

---

1 Kumulierte Bilanzsumme der Sparkassen-Finanzgruppe im Jahr 2005.

2 Ergebnis eines Gutachtens des Wirtschaftsforschungsinstitutes Ifo, vgl. BörsZ vom 3.1.2006, S. 3.

3 Vgl. Eichhorn in BörsZ vom 8.4.2006, Sonderbeilage, S. B6. Fusionen von privaten und öffentlich-rechtlichen Instituten fanden statt in Italien, den Niederlanden, Österreich, Portugal und Schweden; in Frankreich werden die Sparkassen in Genossenschaften umgewandelt.

Landesbank Rheinland-Pfalz<sup>4</sup>. Bis zum 1.1.2007 war dies auch für die Westdeutsche Immobilienbank der Fall. Indes ist bisher lediglich bei der Bayerischen Landesbank und der Westdeutschen Immobilienbank von der Möglichkeit einer Beleihung Gebrauch gemacht worden. Da die Westdeutsche Immobilienbank zum Jahreswechsel 2007 in eine Aktiengesellschaft umgewandelt wurde, bestand hier die beschriebene Konstruktion nur zeitweilig. Der wohl in letzter Zeit am häufigsten diskutierte Anwendungsfall ist jedoch die Beleihung der Landesbank Berlin AG mit der Trägerschaft an der Berliner Sparkasse. Mit der vollständigen Privatisierung der Mutter der Trägergesellschaft bis Ende 2007 könnte es hier zur ersten Trägerschaft eines Privatunternehmens an einer öffentlich-rechtlichen Sparkasse kommen.

So ungewöhnlich der Vorgang klingen mag, das Modell einer Anstaltsträgerbeleihung ist keineswegs neu, sondern findet im Börsengesetz ein jahrzehntelang erprobtes Vorbild. Börsen werden in öffentlich-rechtlicher Form geführt und ihr Betrieb wird heute in der Regel durch eine juristische Person des Privatrechts sichergestellt. Die öffentlich-rechtliche Form soll dabei helfen, die bedeutenden volkswirtschaftlichen Interessen des Staates an einem funktionierenden Börsenwesen zu sichern. Die Struktur der europäischen Börsenlandschaft ist jedoch seit Anfang der 90er Jahre einem tief greifenden Wandel unterworfen. Betreiber von nationalen oder gar regionalen Börsen haben sich wie die Deutsche Börse AG zu weltweit agierenden Konzernen entwickelt. Diese Veränderungen bringen oft Probleme mit sich, die ebenfalls im Kern auf das Zusammentreffen von Gewinninteressen und öffentlichen Belangen zurückzuführen sind.

Im Hinblick auf die Vereinbarkeit von staatlichen und privaten Interessen nimmt die Steuerung der Public Private Partnership durch die öffentliche Hand im Rahmen dieser Arbeit großen Raum ein. Die denkbaren Steuerungsmechanismen werden auf ihre Zulässigkeit und Wirkung hin untersucht (Teil D). Nachdem in Teil E die Besonderheiten im Zusammenhang mit dem Wirtschaftsaufsichtsrecht aufgegriffen werden, folgt eine Betrachtung darüber, wie sich die Haftungsverhältnisse der Partnerschaft konzipieren lassen. Da alle Partner stets bestrebt sind, ihr Haftungsrisiko zu beschränken, kommt diesem Aspekt ebenfalls große Bedeutung zu (Teil F). Wie bei allen langfristigen Bindungen spielen auch die Möglichkeiten einer Loslösung eine wichtige Rolle. Teil G befasst sich deshalb mit der Beendigung der Kooperation. Dem schließen sich zwei Teile an, die die Besonderheiten dieser Kooperationsform in Bezug auf das Vergaberecht (Teil H) und das Bilanzrecht (Teil I) beleuchten. Um eine klare Ausgangsbasis für die später folgenden Erläuterungen zu schaffen, wird dem Ganzen eine Darstellung der mit der Kooperation verbundenen Begriffe vorangestellt (Teil B und C).

---

4 Die Gesetzesgrundlage für die Trägerbeleihung bei der Landesbank Rheinland-Pfalz wurde im Laufe des Jahres 2008 wieder aufgehoben, sodass sich die diesbezüglichen Inbezugnahmen auf die alte Fassung des rheinland-pfälzischen Sparkassengesetzes beziehen.