

100 Jahre Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands 1916–2016

Herausgegeben vom
Institut für Bank- und Finanzgeschichte

Geschichte

Franz Steiner Verlag

100

100 Jahre Bundesverband
Öffentlicher Banken Deutschlands 1916–2016

100 Jahre Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands 1916–2016

Mit Beiträgen von Patrick Bormann, Joachim Scholtyseck,
Boris Gehlen und Dirk Schiereck, einer Einführung
von Ursula Weidenfeld und einem Vorwort von Bernd Rudolph
Herausgegeben vom Institut für Bank- und Finanzgeschichte e.V.,
Frankfurt am Main im Auftrag des Bundesverbands Öffentlicher
Banken Deutschlands, VÖB, e.V., Berlin



Franz Steiner Verlag

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek: Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist unzulässig und strafbar.

© Franz Steiner Verlag, Stuttgart 2016

Gesetzt aus der Adobe Garamond im Verlag

Umschlaggestaltung: deblik, Berlin

Druck: Hubert & Co., Göttingen

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier. Printed in Germany.

ISBN 978-3-515-11411-0 (Print)

ISBN 978-3-515-11528-5 (E-Book)

Inhalt

| | |
|---|----|
| Bernd Rudolph | |
| Vorwort | 9 |
| Ursula Weidenfeld | |
| Einführung: « <i>Never let a good crisis go to waste</i> » | |
| 100 Jahre Interessenvertretung der öffentlichen Banken | 11 |
| I. Rückblick | 13 |
| II. Regulierungskosten, Niedrigzinsphase, Digitalisierung | 23 |
| III. Schlussbemerkung | 24 |
| Patrick Bormann | |
| Der Verband deutscher öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten in den Jahren der Weimarer Republik | 27 |
| I. Gründung und allgemeine Entwicklung | 27 |
| II. Die Deutsche Landesbankenzentrale als Zentralinstitut des Verbandes | 37 |
| III. Konkurrenzsituationen | 43 |
| 1. Der Dauerkonflikt mit der Giroorganisation | 43 |
| 2. Das Verhältnis zur privaten Bankwirtschaft und zu den Genossenschaften | 56 |
| 3. Die Zentralisierung der deutschen Kreditwirtschaft und der Bedeutungsverlust der Provinzen | 60 |
| IV. Das Pfandbriefgesetz 1927 | 62 |
| V. Die Krise des Agrarkredits | 65 |
| VII. Die Bankenkrise 1931 | 73 |
| VIII. Selbstverständnis und Wirkungsweise | 81 |

Joachim Scholtyseck

| | |
|---|-----|
| Verbandsarbeit unterm Hakenkreuz. Vereinnahmung für einen nationalsozialistischen ‹öffentlichen› Auftrag? (1933 bis 1945) | 84 |
| I. Einleitung | 84 |
| II. Die Friedensjahre des ‹Dritten Reiches› | 85 |
| 1. Die Auswirkungen der Währungs- und Bankenkrise 1931 und der Bankeneinquete 1933 auf den Verband deutscher öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten | 85 |
| 2. Bruch oder Kontinuität? Die ‹Machtergreifung› und ihre personellen Auswirkungen auf das Verbandsgefüge | 91 |
| 3. ‹Zinspolitik› im Sinne des Regimes | 103 |
| 4. Umstrukturierungen: ‹Wirtschaftsgruppen› als Indiz der ‹Gleichschaltung› | 106 |
| 5. Die Schrumpfung des Landwirtschaftskredits und des kommunalen Kredits unter dem Primat der Aufrüstung | 109 |
| 6. Wohnungsbau und politische Finanzierungsaufgaben | 116 |
| 7. Die Integration der österreichischen Institute nach dem ‹Anschluss›, ‹Arisierungen› und Kriegsfinanzierung | 119 |
| III. Ein Verband im Niedergang: Öffentlich-rechtliche Banken im ‹Totalen Krieg› | 122 |
| IV. Fazit | 127 |

Boris Gehlen

| | |
|---|-----|
| Aufbaujahre. Die Neugründung des Verbands, Kriegsfolgenbewältigung und der Beitrag öffentlicher Banken zum Wirtschaftsaufschwung (1945 bis 1967/73) | 130 |
| I. Prolog: Von der provisorischen Arbeitsgemeinschaft zum Verband öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten | 130 |
| II. Wiederaufbau als Auftrag: Öffentliche Banken in der korporativen Marktwirtschaft | 134 |
| III. Konzepte und Expertise für den Wiederaufbau: Der Verband öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten als wirtschaftspolitischer Akteur | 141 |
| 1. Verbandsorganisation und Kooperationen | 141 |
| – Satzung, Willensbildung, Personal und Finanzierung | 141 |
| – Formelle und informelle Kooperationen | 149 |
| 2. Positionen und politische Einflussnahme | 154 |
| – Wiederaufbaufinanzierung und die Einbindung öffentlicher Kreditinstitute | 154 |
| – Altsparerentschädigung, Spar- und Vermögensbildungspolitik | 158 |
| – Kapitalmarktentwicklung und Verhältnis zur Bundesbank | 162 |
| – Wandel der Marktverfassung | 170 |
| – Interessenpolitische Zusammenarbeit auf europäischer Ebene | 175 |
| IV. Öffentlicher Auftrag als Verpflichtung oder als Privileg? | 177 |

| | |
|---|-----|
| Boris Gehlen | |
| Die Öffnung des Wettbewerbs und die Folgen der Internationalisierung (1960er- bis Ende der 1990er-Jahre) | 179 |
| I. Strategien öffentlicher Banken zwischen Marktausweitung und regionaler Fokussierung | 179 |
| II. Strukturen und Professionalisierung der Verbandsarbeit | 183 |
| 1. Verbandsorganisation und Willensbildung | 183 |
| 2. Kooperationen und Öffentlichkeitsarbeit | 190 |
| III. Für einen fairen Wettbewerb in der Bundesrepublik und Europa: Verbandspositionen und politische Einflussnahme | 196 |
| 1. Lobbying für die Geschäftsgrundlagen: Die Reform der Realkreditgesetze | 197 |
| 2. Kapitalmarktentwicklung in geld- und währungspolitisch unruhigen Zeiten | 199 |
| 3. Öffentliche Banken und der ‚Finanzplatz Deutschland‘ | 203 |
| 4. Bankenaufsicht und Konvergenzpolitik | 208 |
| IV. Von der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalt zur öffentlichen Bank: Zwischen öffentlichem Auftrag und Wettbewerb | 213 |
| Dirk Schiereck | |
| Öffentliche Banken im Umbruch. Der Wegfall der Gewährträgerhaftung und die Folgen der Finanzkrise | 215 |
| I. Öffentliche Banken vor neuen Herausforderungen | 215 |
| II. Personelle Veränderungen und strukturelle Ausrichtung im Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands | 217 |
| III. Die Novellierung des Kreditwesengesetzes in den Jahren 1995 und 1998 | 221 |
| IV. Der Wegfall der Gewährträgerhaftung (2001–05) | 222 |
| V. Beihilfeverfahren gegen Landesbanken | 227 |
| VI. Neuausrichtung der öffentlichen Banken (2001–07) | 229 |
| VII. Die Positionierung des Verbands im neuen Jahrzehnt | 231 |
| VIII. Förderbanken als Verbandsmitglieder mit besonderen Charakteristika | 233 |
| IX. Die Bewältigung der Finanzkrise 2007/08 und neue Regulierungen | 235 |
| X. Fazit und Ausblick | 241 |
| Anhang | |
| Verbandspräsidenten und (Haupt-)Geschäftsführer (1916–2016) | 243 |
| Abkürzungsverzeichnis | 245 |
| Anmerkungen | 246 |
| Quellen- und Literaturverzeichnis | 249 |
| Unveröffentlichte Quellen | 287 |
| Veröffentlichte Quellen und Literatur | 287 |
| Verzeichnis der Personen, Unternehmen und Institutionen | 288 |
| | 299 |

Die Autoren
Bildnachweis

307
309

Vorwort

Die vorliegende wissenschaftliche Verbandsgeschichte, die das Institut für Bank- und Finanzgeschichte e. V. im Auftrag des Bundesverbands Öffentlicher Banken Deutschlands, VÖB, e. V. herausgibt, betritt in mehrfacher Hinsicht Neuland. Der Verband hatte bereits 1992 mit seiner zum 75-jährigen Jubiläum vorgelegten, vom damaligen Mitglied der Chefredaktion der ›Börsen-Zeitung‹ Winfried Reimann verfassten Studie Wert auf Quellenarbeit gelegt. Aus Anlass seines 100-jährigen Jubiläums ermöglicht der Verband nun eine von Wissenschaftlern verfasste Darstellung, die bis in die jüngste Vergangenheit auf einer eingehenden Auswertung der verfügbaren Ressourcen beruht. Dass der Verband den Verfassern in diesem Rahmen Zugang zu seinem Archiv gewährte, ist ein Glücksfall für die wirtschaftshistorische Forschung. Denn dadurch kann mit dem vorliegenden Buch die erste umfassende Geschichte eines Spitzenverbands des deutschen Finanzsektors vorgelegt werden, die – wissenschaftlich fundiert – den Zeitraum von der Gründung bis zur Gegenwart behandelt. Zahlreiche bisher nicht ausgewertete Quellen werden darin berücksichtigt.

Auf dieser Basis ist es nicht nur möglich, die Entwicklung der 1916 als ›Verband deutscher öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten‹ gegründeten Institution im Detail nachzuvollziehen, sondern es wird auch ein Blick in das Verbandsgefüge der deutschen Kreditwirtschaft geboten, dessen wissenschaftliche Aufarbeitung insgesamt weiterhin ein Desiderat der Forschung ist. Ob Theodor Eschenburg seine mahnende Frage nach der ›Herrschaft der Verbände‹ in der Bundesrepublik Deutschland auch auf das Wirken der Bankenverbände gründete, kann hier dahingestellt bleiben. Der VÖB jedenfalls erscheint nach den ausgewerteten Quellen nicht gerade als Akteur machtvoller Gruppeninteressen, die den Staat zu ihrem Spielball machten, und er agierte andererseits auch nicht im korporatistischen Sinne als Vehikel beziehungsweise als selbsternanntes Organ

eines staatlich definierten ‹Gemeinwohls›, was man bei einem Verband öffentlicher Banken vielleicht erwartet hätte. Eine Ausnahme bildet die Zeit des ‹Dritten Reichs›, in der der Verband Teil der staatlichen Kommandowirtschaft wurde, wobei ihn angesichts der zum Teil den staatlichen Vorgaben widerstrebenden Interessen der Mitgliedsinstitute eine gewisse Widersprüchlichkeit kennzeichnete. Ansonsten sorgte möglicherweise schon die von Beginn an den Verband kennzeichnende Heterogenität seiner Mitglieder dafür, dass man für die Identität des Verbands immer wieder auch auf die Servicefunktionen zugunsten der Mitgliedsinstitute – darunter die Information beziehungsweise die sachlich fundierte Aufbereitung kreditwirtschaftlicher Themen – setzte und nicht nur auf die Geltendmachung gruppenspezifischer Partikularinteressen.

Um einem möglichen Missverständnis vorzubeugen, sei hier noch einmal betont, dass diese Studie die institutionelle Geschichte des Verbands nachvollzieht und nicht diejenige seines Mitgliederkreises. Gleichwohl wurden, soweit möglich, Quellenbestände der Mitglieder berücksichtigt, um die Aktivitäten des Verbands rekonstruieren zu können. Die Autoren hatten die Entwicklung der Mitgliedsinstitute zudem stets im Blick, obwohl sie sich in der Darstellung auch auf die verbandsgeschichtlichen Aspekte konzentrieren mussten. Ihnen sei an dieser Stelle sehr herzlich gedankt, dass sie sich auf dieses vielschichtige Buchprojekt und die zum Teil aufwändigen Recherchen eingelassen haben.

Mein Dank gilt zudem dem Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands für den Impuls und Auftrag zu einer wissenschaftlichen Verbandsgeschichte, womit vielleicht für einige Akteure des Finanzsektors – sei es für die Verbände, sei es für die vielen noch nicht wirtschaftshistorisch erforschten Finanzinstitute – Maßstäbe gesetzt worden sind. Der schon erwähnte großzügig gewährte Zugang zum Verbandsarchiv und auch die sonstige Unterstützung der Recherchen zu diesem Buch haben die Arbeit der Autoren sehr erleichtert. Danken möchte ich zudem der Geschäftsführung des Instituts Hanna Floto-Degener für die überaus umsichtige Schriftleitung und Organisation des Projekts und Frank Dreisch, Wissenschaftlicher Redakteur des Instituts, für die professionelle Begleitung der Drucklegung.

München, im März 2016

Einführung:

«Never let a good crisis go to waste»

100 Jahre Interessenvertretung der öffentlichen Banken

Der Bundeskanzler gab sich wie üblich jovial. Er wolle ja niemandem erklären, wie viele Landesbanken in Deutschland tatsächlich nötig seien: Aber drei sollten eigentlich reichen, richtete Gerhard Schröder (SPD) den Teilnehmern des Sparkassentages im Jahr 2004 freundlichst aus. Gut wäre übrigens auch, wenn sich ein paar Sparkassen mit den Landesbanken zusammentäten, sagte er noch. Dann verschwand er wieder und ließ die versammelte Gemeinde erstaunt zurück. So offen hatte selten ein Spitzenpolitiker das Existenzrecht der regional verankerten Landesinstitute infrage gestellt, so unbefangen hatte vorher niemand die übliche Arbeitsteilung der Institute bezweifelt.

Der Kanzler hatte damit allerdings keine Exotenposition bezogen. In den späten Jahren des wirtschaftspolitischen Neoliberalismus wuchs überall der Druck auf öffentliche Unternehmen. In den hochentwickelten Volkswirtschaften des Westens schien der Staat als Unternehmer überflüssig geworden zu sein. Öffentlichen Unternehmen wurde vorgehalten, träge und ineffizient zu sein. Eine entschlossene Privatisierung der staatlichen Wohnungsbauunternehmen, der städtischen Verkehrsbetriebe, der Energieversorger würde die Schulden der Gebietskörperschaften reduzieren und den Service verbessern, hieß es. Flexible Kapitalmärkte, private Investoren oder spezialisierte Mergers&Acquisitions-Teams standen bereit, um den Verkauf zu organisieren. Besonders aufmerksam war man in Bezug auf die öffentlichen Banken. Um ihr Geschäft bewarben sich längst die privaten Banken.

Schröders Haltung war dennoch mehr als eine Zeitgeisterscheinung. Die Frage nach dem Existenzrecht von Sparkassen und öffentlichen Banken begleitet die Institute seit ihrer Gründung im 19. Jahrhundert. Ursprünglich entstanden sie, weil in benach-

teiligten Regionen oder für bestimmte Bevölkerungsgruppen keine Finanzdienstleistungen zur Verfügung standen. Sie heilten dieses Marktversagen – genauso wie es die Genossenschaftskassen auch taten. Kein Wunder, dass in guten Zeiten – immer dann, wenn der Markt funktioniert – die Akzeptanz für die staatlich getragenen Wettbewerber sinkt. Kein Wunder aber auch, dass die Wertschätzung wieder wächst, wenn er nicht funktioniert: zum Beispiel nach beiden Weltkriegen, nach der Wiedervereinigung oder nach der europäischen Staatsschulden- und Investitionskrise.

Es ist also nicht besonders erstaunlich, dass aus dieser schon immer virulenten Gemengelage bei den öffentlichen Banken schon bald das Bedürfnis erwuchs, mit einem Interessenverband die eigenen Belange gegenüber der Regierung und der privaten wie der genossenschaftlichen Konkurrenz zu vertreten. In diesem Band wird die Geschichte des Bundesverbandes Öffentlicher Banken Deutschlands (VÖB) nachgezeichnet, der im Jahr 2016 100 Jahre alt wird. Nachgezeichnet werden damit auch 100 Jahre ordnungspolitischer Debatten und Konflikte, die einen spannenden Einblick in die Verhältnisse von Staat und Finanzwirtschaft bieten. Wirtschaftspolitische Epochen und Denkschulen werden anhand der Verbandsgeschichte genauso erkennbar wie wechselnde Haltungen zu Lobbyisten und Verbandsvertretern.

Porträtiert wird ein Verband, der sich lange Zeit seiner Existenz in der Defensive profilierte: So wie die staatseigenen Banken das Marktversagen des Finanzsektors kompensieren sollten, verstand sich auch der Verband die meiste Zeit nicht als aggressiver Interessenvertreter nach außen, sondern als Dienstleister für die Mitglieder, als Gesprächspartner, Koordinator und Berater bei der Suche nach gemeinsamen Standards. Später stabilisierte er sich durch das Übernehmen zusätzlicher Aufgaben, zum Beispiel in seiner Rolle als Arbeitgebervertreter in der Tarifgemeinschaft der Banken, um die Gehälter der Bankangestellten zu verhandeln, oder als Sitz des freiwilligen Einlagensicherungsfonds. Erst neuerdings versteht sich der Verband auch als Lobbyist im klassischen Sinn.

Die Rede des Bundeskanzlers im Jahr 2004 kann deshalb als symptomatisch gelten: Mit ihr fand die ordnungspolitische Diskussion über die Rolle der öffentlichen Banken in der jüngsten Vergangenheit ihren Höhepunkt. 2007 kam die Finanzkrise und bereitete allen weiteren grundsätzlichen Überlegungen über die Zukunft des Drei-Säulen-Modells aus privaten, Genossenschafts- und öffentlichen Banken in der deutschen Finanzwirtschaft ein vorläufiges Ende. Die Krise beendete auch die Dominanz der Kritiker, die im Verkauf und der Sanierung öffentlicher Banken den Königsweg zur marktwirtschaftlichen Freiheit sehen. Sie leitete das beispiellose Comeback des Staates als Rahmensetzer, als Motor und als Treiber der wirtschaftlichen Entwicklung ein.

Nun dominierten erst einmal rein pragmatische Überlegungen: Die Krisenbewältigung, die Suche nach Lösungen für bedrängte Institute und die Stabilisierung des Kreditwesens banden alle Kräfte. Als die Krise vorbei war, fanden sich die Landes- und Förderbanken in einer neuen, alten und (jedenfalls die Förderbanken) ungleich prominenteren Rolle wieder. Erst jetzt flammen die alten Diskussionen wieder auf: Dürfen öffentliche Banken mit Staatsgeld gerettet werden? Die Konsolidierung der Landesbanken ist ein deutliches Zeichen, dass es unter dem Einfluss der Europäischen Kommission nicht nur bei Diskussionen über diese Frage bleibt.

Dem Sektor wird heute zwar wieder zugute gehalten, im Fall von Marktversagen für die Finanzierungsprobleme einer Volkswirtschaft eintreten zu können. Die Finanzie-

rungsbedürfnisse neuer Firmen und mittelständischer Unternehmen sind deshalb wieder in den Vordergrund gerückt, so auch der Kommunalkredit oder die Finanzierung öffentlicher Projekte und politisch veranlasster Vorhaben wie der Energiewende oder des sozialen Wohnungsbaus.

Mehr noch: Förderbanken stehen wegen der Wirtschaftskrise und der allgemeinen Investitionsschwäche in vielen Ländern der Europäischen Union im Zentrum der Investitionsoffensive für Europa.¹ Länder, die noch keine öffentliche Förderbank hatten, wurden ausdrücklich ermuntert, spätestens jetzt eine zu gründen.² Die deutschen Förderbanken, allen voran die KfW-Bankengruppe, stehen Modell.

Bei den Landesbanken sieht es allerdings anders aus. Die Zersplitterung der deutschen Finanzwirtschaft wird immer noch als Problem gesehen. In dem Maße, in dem private Wettbewerber verschwunden sind oder fusionierten, konzentriert sich auch hier die Diskussion auf die Landesbanken. So verlangte etwa die Monopolkommission in ihrem Zwanzigsten Hauptgutachten, erneut über Privatisierungen im Sparkassen- und Landesbankenbereich nachzudenken, um die nach wie vor existierende implizite Bevorzugung der Institute gegenüber der privaten Wirtschaft zu beenden.³ Oder der frühere hessische Wirtschaftsminister Florian Rentsch (FDP) forderte im August 2013 weitere Fusionen von Landesbanken auf höchstens zwei Institute, um zu wettbewerbsfähigen Strukturen zu kommen.⁴

Die Interessenvertretung der öffentlichen Banken, der VÖB, sieht ihre Aufgaben heute dennoch weniger im ständigen öffentlichen Nachweis der Existenzberechtigung öffentlicher Banken oder im Vermarkten der Sonderrolle der öffentlichen Banken im politischen Raum. Der VÖB konzentriert sich auf Servicethemen für die Mitglieder. Er begreift sich vor allem als Frühwarn- und Informationssystem für alle Fragen der Regulierung. Mit 13 Instituten, die wegen ihrer Marktrelevanz direkt von der Europäischen Zentralbank (EZB) beaufsichtigt werden, hat der Verband besondere Kompetenzen in der Kommunikation und im Umgang mit Regulierungsfragen erworben.

Tatsächlich aber kommen auf den Verband und auf seine Mitgliedsunternehmen in den kommenden Jahren neue Herausforderungen zu. So hat die Empfehlung Gerhard Schröders nichts von ihrer Dringlichkeit verloren, im Gegenteil. Die Niedrigzinsphase, die Regulierungskosten und die Digitalisierung werden die Bankenlandschaft in den kommenden Jahren noch einmal grundlegend verändern. Die öffentlichen Banken müssen – wie alle anderen Finanzinstitute auch – Antworten für diese Themen finden, wenn sie dauerhaft überleben wollen. Wie viele Landesbanken Deutschland am Ende haben wird, ist völlig offen. Auch wenn die Förderbanken zur Zeit unangefochten dastehen, gilt hier dasselbe: Wie viele Banken sind in Zeiten niedrigster Zinsen und dynamischer Digitalisierung am Ende angemessen? Was ist das Geschäftsmodell für diese Banken? Wer wird überleben – und wie sieht er dann aus?

I. Rückblick⁵

Die Geschichte des Bundesverbands der öffentlichen Banken, oder, wie er früher hieß, des Verbandes deutscher öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten (VdörK) ist notwendigerweise eine Geschichte der Defensive. Subsidiarität – in ihren unterschiedlichen Aus-

formungen – ist der Begriff, um den in der Verbandsgeschichte am häufigsten gerungen wurde. Subsidiarität heißt, dass öffentliche Banken im Fall von Marktversagen oder strukturellen Benachteiligungen dort tätig werden sollen, wo es eine private Konkurrenz nicht oder nicht ausreichend gibt. Positiv formuliert, bedeutet Subsidiarität in diesem Fall, dass öffentliche Banken private Wirtschaftsaktivitäten erst ermöglichen.⁶

Das galt und gilt insbesondere für die Förderbanken, das war die Motivation in der Gründungsgeschichte der Landesbanken wie auch der Sparkassen und ihrer Spitzeninstitute. Immer wieder kam es in der deutschen Geschichte zu besonderen Situationen, in denen öffentliche Banken und Förderbanken für ein noch nicht existierendes oder zusammenbrechendes privates Finanzsystem einspringen sollten – so zum Beispiel im 19. Jahrhundert in ländlichen und dünn besiedelten Regionen, in den ersten Jahren der Weimarer Zeit, in der sich anbahnenden Weltlandwirtschafts-, Weltwirtschafts- und Bankenkrise seit 1927 oder nach dem Zweiten Weltkrieg mit der Umsetzung des Marshall-Plans, des Lastenausgleichs und der Wohnungsbaukredite. In der besonderen Situation nach der Wiedervereinigung wie auch nach der Finanz- und Schuldenkrise Europas seit 2007 spielte dieses Argument wieder eine Rolle. Vor allem die Förderbanken können in diesen historischen Ausnahmesituationen nachweisen, dass ihre Arbeit der Volkswirtschaft, vor allem den Klein- und Mittelbetrieben, nutzt.

In solchen historischen Phasen gab es nahezu einhellige Zustimmung, wenn es um die Notwendigkeit und die Bedeutung von öffentlichen Banken für die Volkswirtschaft ging. So war es beispielsweise für die Ministerpräsidenten der neuen Bundesländer nahezu selbstverständlich, entweder eigene Landes- und Förderbanken zu gründen (die SachsenLB) oder sich tunlichst entsprechenden regional benachbarten Instituten anzuschließen (zum Beispiel in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt oder Thüringen).

Sobald sich aber auch private Banken um die Geschäftsfelder öffentlicher Institute bewarben, wurde bemängelt, dass sich die Landesbanken unter günstigeren Voraussetzungen als die private Konkurrenz am Markt behaupten könnten. So beschwerten sich die Privatbanken seit der Währungsreform 1924 und dem darauf folgenden Aufschwung über die privilegierte Rolle der öffentlichen Banken. Das wiederholte sich in der Geschichte der Bundesrepublik und dann wieder im Vorfeld der Euroeinführung und der Öffnung des europäischen Finanzdienstleistungsmarktes.

Es zeigte: Konsequente Subsidiarität, also die Aufgabe des Lückenbüßers, lässt sich im Bankensystem kaum durchhalten. Jedenfalls dann nicht, wenn es um langfristige Kundenbeziehungen geht. Sowohl die Landes- als auch die Förderbanken bewegen sich diesbezüglich ständig in einem Spannungsfeld.

Die Geschichte des Verbandes beginnt im Jahr 1916. Hatten die Sparkassen sich schon um die Jahrhundertwende zu einem Verband zusammengefunden, so war die Gründung des VdörK zu Beginn offenbar kaum mehr als ein Akt der Verlegenheit. In den beiden anderen Säulen der deutschen Finanzwirtschaft – bei den Genossenschaften und bei den privaten Banken – gab es schon Verbände. So sollte es nun auch ein Verband für die öffentlichen Kreditinstitute sein. Die sahen sich in Bedrängnis, denn Druck kam nicht nur aus den beiden anderen Säulen des Finanzsektors, sondern auch aus der eigenen: Die Girobewegung entwickelte sich dynamisch, sodass die Spitzeninstitute der Sparkassen von allen Seiten gedrängt wurden, professioneller und zielgerichteter zu arbeiten.

Ein weiteres Motiv spielte eine Rolle: In der Vor- und Zwischenkriegszeit hatte man ein aus heutiger Sicht völlig unbefangenes Verhältnis zu Kartellen und Absprachen. Die Tatsache, dass solche den öffentlichen Banken nicht möglich seien, weil es keinen Ort der Information, des Austausches und der Absprache für sie gab, wurde schmerzlich empfunden. Hier sahen die Gründer des VdörK eine zentrale Aufgabe, der sie in den Anfangsjahren allerdings eher leidenschaftslos nachgingen.

In den Kriegsjahren und in der unmittelbaren Nachkriegszeit schien den Mitgliedern allerdings die pure Existenz des neuen Vereins auszureichen. Weder wurden schnell verlässliche Strukturen aufgebaut, gab es eine geregelte Geschäftstätigkeit noch machte der junge Verband durch zügig verhandelte Kartelle auf sich aufmerksam. Am wenigsten aber sah man eine Aufgabe darin, den politischen Raum im Sinne der öffentlichen Institute zu bearbeiten. Nicht nur weil die Neuordnung des Finanzwesens nach Krieg und Inflation im Jahr 1923/24 unter den Bedingungen des Vertrages von Versailles und der nachfolgenden Kriegsschulden- und Reparationsregelungen im Dawes-Plan von 1924 alle Kräfte der Reichsregierung in Anspruch nahmen, sodass wenig Platz für interessengerichtete Interventionen war. Auch weil sich in den ersten Jahren nach dem Zusammenbruch – wie später auch wieder – eher persönliche Beziehungen auszahlten, wenn es um Beratung oder Beeinflussung politischer Entscheidungen ging.

Man schien sich überdies selber gar nicht so sicher zu sein, was der Verband leisten sollte: Sollte er in die Politik hineinwirken oder sollte er sich damit begnügen, vorteilhafte Konditionen für seine Mitglieder auszuhandeln? Sollte er mit einem führenden Repräsentanten das politische Berlin aufmischen oder mit einem respektierten Bankier aus den eigenen Reihen das gewünschte Kartell schmieden? Gab es überhaupt Bedarf für politische Einflussnahme, wo die Regionen als Eigentümerinnen der Banken doch ohnehin schon mit deren Interessen vertraut waren?

Der Gegensatz zu den Privatbanken und deren Präsenz in der Öffentlichkeit war zwar ständiges Thema, es konnte aber wegen der öffentlichen Eigentümer nicht mit einer aggressiven Öffentlichkeitsarbeit in den Vordergrund gerückt werden. So wurde schon zu Beginn der Verbandsgeschichte deutlich, in welchem Spannungsfeld sich die Arbeit als Lobbyorganisation einerseits und Dienstleister für die Mitglieder andererseits in den kommenden 100 Jahren bewegen sollte.

Der Preis für diese Unentschiedenheit war schmerzlich hoch: Weder im Reichsfinanzministerium kam man auf die Idee, den VdörK zu Expertensitzungen bei der Vergabe öffentlicher Gelder einzuladen, noch entstand bei den Mitgliedern der Eindruck, es sei besser, wenn der gemeinsame Verband für sie spreche. So fühlten sich die Vertreter der einzelnen Banken, oder – schlimmer noch – die der Deutschen Girozentrale (DGZ) durchaus berechtigt, bei solchen Anhörungen für alle öffentlichen Banken zu sprechen. Und wenn die persönlich bekannten Vertreter terminlich verhindert waren, war eben niemand dabei.

Das fanden die Verbandsmitglieder auf die Dauer nicht nur unerfreulich. Noch ärgerlicher wurde ihre Situation nach der Währungsreform im Jahr 1924. Obwohl inzwischen mit der Deutschen Landesbankenzentrale ein Zentralinstitut gegründet worden war, das tatsächliche Geschäftsvermittlungsdienste ausführte, zog die konkurrierende DGZ geschäftlich davon. Während die Geschäftstätigkeit der Landesbankenzentrale immer unbefriedigend blieb, entwickelte sich die DGZ zum Zentralinstitut für Kom-

munalkredite. Die Folge: Trotz eines späteren Zusammengehens nahmen sich die öffentlichen Banken untereinander in der Zwischenkriegszeit deutlich als Konkurrenten wahr – und zwar deutlicher als sie den Wettbewerb mit dem Privatsektor als Herausforderung empfunden hätten.

Umgekehrt war das ähnlich. Die privaten Banken pochten auf den Subsidiaritätsgedanken und arbeiteten sich aus diesem Grund in der Zwischenkriegszeit vor allem an den Sparkassen und den erfolgreichen Girozentralen ab – in den späten Zwanzigerjahren dann auch an den Landesbanken und Provinzialhilfsskassen, nachdem sich diese dem Giroverband angeschlossen und damit auch dem Privatkundengeschäft geöffnet hatten.

Die Landesbanken betonten in den Nachkriegsjahren ihre Gemeinnützigkeit, verlangten aber für diese Leistung auch Anerkennung. Vor allem, wenn es um die Finanzierung notleidender landwirtschaftlicher Betriebe ging, profilierten sich die landwirtschaftlichen Spezialinstitute in einem Bereich, den private Banken aus guten Gründen lieber mieden. Umso enttäuschter zeigten sich die öffentlichen Institute, dass diese Arbeit steuerlich nicht gewürdigt wurde. Dies sei unhaltbar, zumal die Landesbanken doch immer dann in Anspruch genommen würden, wenn privaten Banken das Geschäft wegen unbefriedigender Margen oder eines zu hohen Ausfallrisikos verweigerten.

Hier bildete sich zum ersten Mal ein auf den ersten Blick überraschendes Motiv der Verbandspolitik heraus: Einerseits verdanken die Landesbanken ihre Existenz dem Marktversagen; andererseits aber messen sie und ihre Eigentümer ihre Erfolge an dem, was im normalen Markt verdient wird. Ist es nicht möglich, dieselben Margen zu erzielen wie die private Konkurrenz, erwartet man Kompensation. In den Zwanzigerjahren wird so ein ordnungspolitisches Dilemma deutlich, aus dem sich die öffentlichen Banken nie mehr befreit haben.

Das entschlossene Bekenntnis zur regionalen Verankerung verhinderte nicht nur eine effiziente zentrale Interessenvertretung durch den Verband. Es bescherte den Landes- und Regionalinstituten noch ein zusätzliches Feld ständiger Besorgnis. Die Zentralisierung des Bankwesens in Berlin, die in den späten Zwanzigerjahren ihren Höhepunkt erreichte, wurde aus dem öffentlichen Bankensektor heraus bekämpft. Die Bedeutung öffentlicher Banken zur Finanzierung der regionalen Gebietskörperschaften, der Kommunen, aber auch der Unternehmen und der landwirtschaftlichen Betriebe in den Regionen wurde vehement betont – ein Argument, das in und nach der Weltwirtschaftskrise an Kraft gewann, nachdem die regionalen Geldhäuser zumindest etwas krisenfester zu sein schienen als die Zentralinstitute in Berlin. Genutzt hat es den Instituten am Ende nicht. Ihre Krise vollzog sich nur etwas weniger öffentlich als die der anderen Banken.

Mit dem Ausbruch der Weltwirtschafts- und Bankenkrise kam auch die bis dahin ohnehin nur wenig aufsehenerregende Arbeit des Verbandes an einen Endpunkt. Die öffentlichen Banken mussten einen großen Teil ihrer Kredite an die Landwirtschaft abschreiben, gerieten deshalb selbst in Bedrängnis und mussten vom Reichsfinanzministerium gerettet werden.

Geradezu prophetisch wirkte der Appell des Verbandsdirektors Rudolf von Bitter, der prägenden Persönlichkeit des Verbands bis zur Mitte des Jahrhunderts, bei der Hauptversammlung am 30. Juni 1931, kurz vor dem Ausbruch der Bankenkrise: Es sei

nun die Aufgabe der Kreditinstitute, *«die Periode der Kreditinflation abzuwickeln, den notwendigen Schrumpfungsprozess durchzuführen und die Kreditwirtschaft auf sehr viel engerer Basis wieder neu aufzubauen.»*⁷ Einen Tag darauf war die Landesbank der Rheinprovinz insolvent, ein paar Tage später folgte die Landesbank der Provinz Westfalen. Nur die viel spektakulärere Pleite der Darmstädter- und Nationalbank (kurz: Danat-Bank) und die Krise der Dresdner Bank bewahrten die öffentlich-rechtlichen Anstalten in dieser Phase vor einer Grundsatzdiskussion, wozu man öffentliche Banken brauche, wenn sie in der Krise auch nicht besser oder zuverlässiger dastehen würden als die anderen.

Nach der so genannten Machtübernahme der Nationalsozialisten wurde der Verband – wie alle anderen Verbände auch – gleichgeschaltet und aufgelöst. Zwar wurden die öffentlichen Banken nicht von der nationalsozialistischen Propagandamaschine erfasst, mit der gegen das «Finanzjudentum», aber auch allgemein gegen die privaten Banken zu Felde gezogen wurde. Doch waren auch sie von der allgemeinen Bankenfeindlichkeit der Nationalsozialisten betroffen. Ihre Interessen oder auch nur die Möglichkeit einer eigenständigen Geschäftspolitik spielte im Nationalsozialismus keine Rolle. Der Staat bediente sich der Finanzwirtschaft, regulierte und vereinnahmte sie. Bei der Lösung der Kreditkrise in der Landwirtschaft wurden die öffentlichen Banken nicht gehört, das sehr weitgehende Kreditwesengesetz (KWG) zur Regulierung des Bankwesens kam weitgehend ohne die Beratung mit Vertretern der Branche zustande. Der Niedergang des Bankwesens im Nationalsozialismus machte auch bei den staatseigenen Instituten keine Ausnahme.

Erst mit dem Ende des Krieges und dem totalen Zusammenbruch der Geldwirtschaft in den ersten Monaten nach der Kapitulation begann in der Kreditwirtschaft der Wiederaufstieg der Verbände. Die britische Besatzungsverwaltung erlaubte zügig die Wiederaufnahme der Arbeit, schnell wurden auch die alten Kartelle wieder arbeitsfähig – allerdings ohne dass tatsächlich Geschäft gemacht worden wäre. Die meisten Banken wurden nur zögernd wieder aktiv, beschäftigten sich im Wesentlichen mit der Bestandsaufnahme und einer Eröffnungsbilanz. Sie konnten erst nach der Währungsreform des Jahres 1948 ihr Geschäft langsam wieder in normale Bahnen lenken. Für den Verband galt Ähnliches.

Allerdings wurden Grundsatzentscheidungen anderer Art getroffen, die noch Jahrzehnte später wirksam waren und sind. Die wichtigste und für die kommenden Jahrzehnte prägendste verbandspolitische Weichenstellung erfolgte wahrscheinlich durch die Entscheidung, den Neuanfang wieder mit zwei Verbänden zu starten, anstatt Sparkassen und Landesbanken in einem Verband antreten zu lassen. Strategische Überlegungen sprachen dagegen. So sollten sich die Sparkassen wieder in einem eigenen Verband organisieren, die Spitzeninstitute in einem anderen. Damit wollte man sicherstellen, dass bei Anhörungen und Beratungen zur künftigen Ordnung der Finanzwirtschaft immer zwei Vertreter der öffentlich-rechtlichen Geldhäuser eingeladen werden müssten. Man nahm allerdings auch in Kauf, dass sie mit zwei Stimmen sprechen würden und dass die schwelende Konkurrenz zwischen beiden Verbänden schnell wieder virulent werde.

Intern einigte sich der Verband jetzt darauf, immer einen aktiven Vorstand eines Mitgliedsunternehmens in den Vorstand zu wählen. Damit sollte die operative Kompetenz der Vorstande garantiert werden. Das war eine Entscheidung, die

unter dem Eindruck des verlorenen Kriegs und der anfänglich abweisenden Haltung der Besatzungsmächte gegenüber den Traditionen der Weimarer Zeit nur zu verständlich war. Nicht nur die US-Besatzungsmacht begegnete den Lobbyverbänden mit Misstrauen und Ablehnung.

Die Strategie der doppelten Verbandsgründung hatte jedoch auch in späteren Jahren noch einschneidende Konsequenzen: Als sich im Lauf der Fünfzigerjahre das deutsche Honoratioren-Verbandswesen wieder etablierte, Netzwerke und Kontakte zwischen Politik und Verbänden an Bedeutung zunahm, konzentrierte sich der Verband öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten (VÖK) weiterhin solide und bescheiden auf die Sacharbeit. Selbst die Beratung des Wirtschafts- und des Finanzministeriums erfolgte im Wesentlichen auf deren Wunsch und Bitte – proaktives verbandliches Handeln, klassischer Lobbyismus oder Öffentlichkeitsarbeit blieben dem Wesen des VÖK erst einmal fremd.

Nicht einmal das Betreiben einer Geschäftsstelle in Bonn genoss in den ersten Jahren Priorität: Der erste Nachkriegs-Geschäftsführer Kurt Janke übte seinen Posten zeitweise nebenberuflich aus, der Verband residierte während der wichtigen frühen Jahre der Bundesrepublik im vergleichsweise unzerstörten Hannover. Erst 1958 wurde ein hauptamtlicher Geschäftsführer bestellt und mit den Statussymbolen der inzwischen etablierten Interessentelite im «rheinischen Kapitalismus» ausgestattet: Chefbüro in Bonn, Dienstwagen (Opel Rekord), Fahrer.

Bis dahin aber blieb es vor allem die Aufgabe von Einzelpersonlichkeiten, die Interessen der öffentlichen Banken in einem stark regulierten Markt zu vertreten. Denn die Finanzwirtschaft der frühen Bundesrepublik blieb regulatorisch eher dem Dirigismus der Dreißiger- als dem ansonsten marktwirtschaftlichen Geist der Fünfzigerjahre verhaftet. Zog in den meisten anderen Bereichen des Wirtschaftslebens mit der Währungsreform und der Freigabe der vorher bewirtschafteten Preise der Wettbewerb auch bei den Preisen und Konditionen ein, gingen die Banken einen Sonderweg. Erst das Kapitalmarktförderungsgesetz aus dem Jahr 1952 ermöglichte den Wettbewerb, doch schon 1957 wurde mit der Gründung des Zentralen Kapitalmarktausschusses (ZKM) ein neues Instrument zur Abstimmung von Konditionen geschaffen – und zwar von Ludwig Erhard, dem Vater der sozialen Marktwirtschaft, selbst. Die Mitglieder im ZKM wurden zum Ärger der Bankenverbände persönlich berufen und nicht von ihnen entsandt.

Dass es Ende der Fünfzigerjahre zu einer Professionalisierung der Interessenverbände kam, hatte einerseits mit der zunehmend liberaleren Haltung der Bundesregierung gegenüber Lobbyisten zu tun. Hatte Wirtschaftsminister Erhard in den ersten Jahren jede Einflussnahme seitens der «Interessenten» noch energisch bekämpft, so änderte sich diese Haltung nach und nach. Einmal, weil Bundeskanzler Konrad Adenauer in dieser Frage eine deutlich liberalere Haltung einnahm. Zum anderen aber auch, weil mit dem Aufschwung und der befürchteten «Überhitzung» der Konjunktur regulatorische Eingriffe ins Wirtschaftsleben wieder in Mode kamen. Nachdem das hart umkämpfte Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen einmal verabschiedet war, gab es zudem eine deutliche Trennung zwischen erlaubter Interessenvertretung und unerlaubten Absprachen. Selbst wenn die Kreditwirtschaft vom Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) ausgenommen wurde, strahlte diese Trennung nun auch auf sie aus: Erlaubte Absprachen blieben ein Ziel, das vor allem im ZKM verfolgt wurde. Hier gab es sogar

die Erwartung, dass die Branche sich selbst einige und bei Unstimmigkeiten die Politik nicht behellige. Die interne Abstimmung von Konditionen und Bedingungen, wie sie in den Zwanzigerjahren bei allen Gruppen des Kreditgewerbes üblich und erlaubt gewesen war, wurde aber zurückgedrängt.

Eine weitere Entwicklung prägte die entscheidenden Fünfzigerjahre: Mit dem Marshallplan und den Wiederaufbauplänen der Länder begann die große Zeit der Förderbanken in Deutschland. Erstmals wurden nach einem Krieg die Besiegten (in Westdeutschland) nicht mit Reparationsleistungen überfordert. Stattdessen durften sie an dem Wiederaufbauprogramm der US-Regierung in Europa teilnehmen, das ein Volumen von insgesamt 13,12 Milliarden Dollar hatte.

In Deutschland wurden die Mittel aus dem European Recovery Program (ERP) nicht als Zuschüsse, sondern als Kredite über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) gegeben. Mit diesem Kreditprogramm – wie auch mit Lastenausgleich und Wohnungsbauprogrammen – wurde ein Boom der Förderbanken ausgelöst: Hatte es 1948 gerade noch einmal fünf Kreditinstitute mit Sonderaufgaben gegeben, so waren es 1952 schon 20. Hatten die bisher bestehenden Förderbanken dramatisch unter der Krise des Agrarkredits gelitten, so wurden allgemeine wie auch spezialisierte Förderbanken in dieser Zeit zu einem zentralen Baustein staatlicher Wirtschafts- und Wirtschaftsförderungspolitik.

Die Wiederaufbaumittel, der Lastenausgleich, die Altschulden- und Altspareuregelungen sorgten für ein breites Tätigkeitsfeld der Spezial- und Förderbanken. Es handelte sich um ein Geschäft, das naturgemäß zeitlich befristet war. Dennoch hat es den Ruf der Förderbanken für den Wiederaufbau nachhaltig positiv geprägt. Bis heute wird die Existenzberechtigung staatlicher Förderbanken von kaum jemandem bestritten.

Auch die Landesbanken versuchten zu dieser Zeit, davon zu profitieren und ihre besonderen Geschäftsfelder wie die Wohnungsbaufinanzierung und den landwirtschaftlichen Kredit herauszustreichen. Ihre Rolle als Sparkassenzentralbanken hingegen unterschätzten sie nach Möglichkeit: Hier nämlich sahen die Alliierten, allen voran die Amerikaner, Tendenzen zur Rekonzentration des Bankwesens, die unbedingt zu unterbinden seien.

So ergaben sich aus dem Zwang, neue Geschäftsfelder zu finden, die stärkere Finanzierung öffentlicher Kredite sowie die Förderung des Wohnungsbaus und der Landwirtschaft. Folgerichtig stiegen die Bundesländer neben den Sparkassen nach und nach als Gesellschafter bei den Landesbanken ein. Die Landesbanken engagierten sich wieder im langfristigen Geschäft, im Kommunalkredit, aber im wachsenden Maß auch in der Unternehmensfinanzierung. Je größer sie durch die Fusionen Ende der Sechziger- und Anfang der Siebzigerjahre wurden, desto massiver und selbstbewusster traten sie auch als Wettbewerber der privaten Geschäftsbanken auf.

Bis 1973 veränderte sich das bis dahin mehr oder weniger friedliche Nebeneinander der öffentlichen Banken und Sparkassen, der Genossenschaftsbanken und der privaten Banken grundlegend. Die Zinspolitik der Bundesbank stürzte den Rentenmarkt in Turbulenzen. Auch wenn man anerkannte, dass die Bundesbank in den Sechzigerjahren wenig Handlungsspielraum hatte, so erwartete man von der Zentralbank dennoch, dass sie den Zinsanstieg an den Rentenmärkten bremse. Vergeblich: Gegen eine *«Gummiwand»* renne man da an, gab der VÖK gegenüber Bundeskanzler Ludwig Erhard zu Pro-

tokoll. Erstmals arbeitete der Verband sich nun auch an der janusköpfigen Rolle seiner Gewährträger ab: Deren unersättliche Wünsche nach öffentlichen Krediten schädeten der Lage weiter, die öffentliche Hand *«verderbe den Markt»* durch das Zahlen hoher Zinsen. Erstmals wird hier auch ein Phänomen öffentlich sichtbar, das sich später wiederholen sollte und bei der Aufarbeitung der Finanzkrise wieder eine große Rolle spielte: die Instrumentalisierung der öffentlichen Banken für politische Ziele, auch wenn die Rentabilität in Frage stand (in den Sechzigerjahren war das der Wohnungsbau), und für politischen Ehrgeiz.

Gewährträgerhaftung und Anstaltslast waren ein anderes neues Kampfgebiet, auf dem der VÖK aktiv werden und seine bisher zurückhaltende Rolle bei der politischen Einflussnahme aufgeben musste. 1931 in der dritten Reichsnotverordnung zur Stabilisierung der Banken in der Weltwirtschaftskrise eingeführt, beinhaltete die Anstaltslast die Verpflichtung der Träger, ihre Bank mit allen erforderlichen Mitteln für den Geschäftsbetrieb auszustatten und jederzeit entsprechendes Eigenkapital zur Verfügung zu stellen. Weil die Institute damit aber finanziell abgesichert waren, konnten sie sich nach der Gründung der Bundesrepublik und der Liberalisierung des Finanzsektors zu wesentlich günstigeren Bedingungen refinanzieren als die Banken der beiden anderen Säulen der Kreditwirtschaft. Die Gewährträgerhaftung kam hinzu, in der die Eigentümer öffentlicher Banken verpflichtet wurden, für die Risiken ihrer Geldhäuser geradezustehen.

In der Neufassung des KWG, die 1962 in Kraft trat, wurden für die öffentlichen Banken keine gesonderten Regeln mehr getroffen, was die Hinterlegung von Darlehen mit Eigenkapital betraf. Das empfanden die öffentlichen Banken als ungerecht – einerseits seien sie wegen der geringen Eigenkapitalausstattung nicht in der Lage, umfangreiche Kredite zu gewähren, andererseits aber verlange die öffentliche Hand Finanzierung zu guten Konditionen. Das KWG selbst regelte das nicht – wohl aber das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (BAKred), das nun für die Festlegung der Liquiditätsausstattung der Banken verantwortlich war. Es rechnete die Gewährträgerhaftung an. Die privaten Banken hielten zu diesem Zeitpunkt Ende der Fünfzigerjahre die Füße noch still. Als aber die Bundesbank die Befreiung der Grundkreditbanken von der Mindestreservepflicht verkündete, werteten die privaten Wettbewerber das als unzulässige Bevorzugung – erstmals zogen sie dagegen vor Gericht. Anfang der Siebzigerjahre unterlagen sie.

Spätestens jetzt aber wurde für den VÖK deutlich, dass Verbandsarbeit sich künftig anders abzuspielen habe. Die Gewährträgerhaftung entwickelte sich in einem dynamisch wachsenden Markt zu einem so deutlichen Vorteil der öffentlichen Banken bei der Refinanzierung, dass daraus der entscheidende Konflikt- und Bruchpunkt wurde. Dies wurde beim VÖK durchaus erkannt. Erstmals begann nun im Verband so etwas wie eine interne Aufgabenkritik. Die Interessenvertretung suchte aktiv nach Argumenten, wozu öffentliche Banken da sein sollten, für wen sie arbeiten, was sie tun, und welche Geschäftsfelder sie besetzen sollten. Dabei griff der Verband sowohl auf die Tradition als auch auf neue Argumente zu, die die keynesianische Wirtschaftspolitik der späten Sechziger- und Siebzigerjahre nahegelegt hatte: Die öffentlichen Banken definierten sich als das Herzstück des *«rheinischen Kapitalismus»*. Sie wollten Marktkorrektoren sein, weiterhin dezentral arbeiten, eine gemeinwirtschaftliche Gesinnung an den Tag legen und

benachteiligten Bevölkerungsgruppen und Regionen dienen. Sie standen dann bereit, wenn politische Ziele wie beispielsweise der soziale Wohnungsbau oder Infrastruktur, später Wiedervereinigung und Energiewende finanziert werden sollten.

Kurz: Sie wollten durch ihre Existenz das gesamte Kreditwesen, besser noch: die gesamte Volkswirtschaft, vor den Auswüchsen des Kapitalismus bewahren. Für diese Position fanden sie in Wirtschaftsminister Karl Schiller (SPD), der 1966 ins Amt kam, einen natürlichen Verbündeten. Der Keynesianismus sah in starken öffentlichen Banken die ökonomische «Gegenmacht» (John Kenneth Galbraith), die der Staat benötige, um der Privatwirtschaft ihre Grenzen zu zeigen. Schiller wurde in den kommenden Jahren zum Schutzpatron der Landesbanken, indem er sie als Korrektiv zum privatwirtschaftlichen Teil des Finanzsektors instrumentalisierte. Dass die privaten Banken sich damit schwerlich abfinden konnten, lag auf der Hand.

In diese Phase wachsender interner Spannungen im deutschen Finanzsektor fiel die Aufgabe des Währungsregimes von Bretton Woods im Jahr 1973. Das System fester Wechselkurse, die sich an der Ankerwährung Dollar orientierten, wurde zugunsten flexibler Wechselkurse aufgegeben. Damit wurden zwar die Spannungen im Währungssystem gelöst, der Preis dafür allerdings war hoch. Die Inflation zog an, und die Vorstände der öffentlichen Banken sahen sich nun auch in der Rolle der Mahner, die ihre Gewährträger zu Disziplin anhalten sollten, obwohl deren Hunger auf öffentliche Kredite im Zuge der antizyklischen Globalsteuerung der Bundesregierungen unter Willy Brandt und Helmut Schmidt beständig wuchs. Gleichzeitig aber wurden nun auch die deutschen Banken Mitspieler auf flexiblen Kapitalmärkten, die sich öffneten und zunehmend global entwickelten.

Ein völlig neues Selbstverständnis gewannen die Landesbanken in dieser Phase. Die Fusionen Ende der Sechziger-, Anfang der Siebzigerjahre hatten sie größer und selbstbewusster gemacht. Die Ausdehnung der internationalen Geld- und Kapitalmärkte und der Devisengeschäfte nach dem Zusammenbruch des Bretton Woods-Systems gaben den öffentlich-rechtlichen Instituten – wie auch den privaten Großbanken – einen Schub. Die WestLB wurde nach der Deutschen und der Dresdner Bank zur drittgrößten Bank Deutschlands, die BayernLB schob sich auf Rang sechs.

Das neue Selbstverständnis und das gewachsene Selbstbewusstsein hatten tiefgreifende Konsequenzen für den Verband. Der strich Mitte der Siebzigerjahre die «Kreditanstalten» und das Bindestrichwort «öffentlich-rechtlich» aus dem Titel und nannte sich fortan modern «Verband öffentlicher Banken» (VÖB). Nun konnten auch Institute mit privater Rechtsform beitreten, solange sie in öffentlicher Trägerschaft waren. Die Mitgliederzahl sank fusionsbedingt, was aber für das neue Selbstverständnis auch des Verbandes keineswegs negative Konsequenzen hatte: Das Personal stieg an, der Vorstand wuchs, die Kosten auch. Die Kommunikation nach außen wurde als neues Feld entdeckt, erstmals inszenierte sich der Verband auch als Lobbyist in der politischen Szene und als Botschafter für die öffentlichen Banken in einer breiteren Öffentlichkeit. Charismatische Bankmanager wie Ludwig Poullain oder Friedel Neuber von der WestLB halfen dabei. Sie verkörperten den Typus moderner Bankiers, die einerseits ihren politischen Auftrag aktiv annahmen und nach innen wie nach außen verantworteten, andererseits aber das Geschäft internationalisierten.

1972 bildete die Tarifgemeinschaft öffentlicher Banken auch mit der Arbeitgeberseite der privaten Banken eine gemeinsame Verhandlungskommission. Vorher hatte der VÖB eigenständige Tarifverträge abgeschlossen. Auch hier zeigten sich das gewachsene Selbstbewusstsein und das Selbstverständnis, nunmehr mit den privaten Banken mithalten zu wollen.

Gleichzeitig aber rächte sich der in der unmittelbaren Nachkriegszeit gefasste Beschluss, Sparkassen und öffentliche Banken in zwei Verbänden in der Öffentlichkeit antreten zu lassen. Die Landesbanken wuchsen mit dem Markt, während der Marktanteil der Sparkassen wegen des stagnierenden Traditionsgeschäfts zurückging. Nun taten sich erstmals ernsthaft Möglichkeiten auf, öffentliche Banken zu privatisieren. Der Deutsche Sparkassen- und Giroverband (DSGV) fand diese Ideen attraktiv, der VÖB bekämpfte sie. Erst als die Kritiker am gesamten öffentlichen Bankwesen von außen zu zahlreich und zu mächtig wurden, näherte man sich wieder an.

Nicht nur mit den Sparkassen fand ein Prozess der Entfremdung und wachsender Distanz statt, auch mit den privaten Banken wuchsen nach und nach die Reibungsflächen je stärker die Landesbanken das internationale Geschäft für sich entdeckten. Die privaten Banken suchten nach einem Weg, die Geschäftstätigkeit der öffentlichen Banken zu begrenzen, ohne sich selbst aktiv gegen die Landesbanken stellen zu müssen. Sie fanden Europa.⁸ Mit der Öffnung der europäischen Märkte für Waren und Dienstleistungen gerieten Gewährträgerhaftung und Anstaltslast ins Visier der europäischen Wettbewerbsbehörde.

Zwar hatten die öffentlichen Banken seit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsunion Kontakte in Brüssel, zwar hatten sie sich auch dem entsprechenden Verband in Europa angeschlossen – doch die regulatorische Kraft und den Gestaltungswillen Europas hatten sie lange unterschätzt. Zu selbstbewusst hatten sie geglaubt, das öffentliche Bankenwesen werde dauerhaft als die deutsche Art staatlicher Wirtschaftsbeeinflussung akzeptiert, wie Brüssel ja auch andere Arten staatlicher Aktivität in der Wirtschaft in anderen Mitgliedsländern hinnehme. Zu sicher waren sie, dass die Politiker in ihren Aufsichtsräten sie schon beschützen würden. Das war ein Fehler.

Denn nur in Deutschland hatte sich das öffentliche Bankenwesen mit seinen Sparkassen, den Landesbanken, den Pfandbrief- und Immobilienbanken und den Förderbanken so ausgeprägt, wie es sich in den Achtzigerjahren darstellte. Es gab in Europa keine Verbündeten für Themen wie Gewährträgerhaftung und Anstaltslast. Dagegen wurden die Kräfte immer stärker, die in dieser Besonderheit des deutschen Bankwesens eine unerlaubte Beihilfe erkannten. Die Einführung der europäischen Gemeinschaftswährung Euro und die Entwicklung zu einem europäischen Währungs- und Finanzsystem gaben dieser Skepsis den notwendigen Schub: 1999 beschwerten sich die privaten Banken bei der Europäischen Union (EU) über die Bevorzugung der öffentlichen Banken. 2001 einigten sich die EU-Kommission und die Bundesregierung schließlich, Gewährträgerhaftung und Anstaltslast auslaufen zu lassen. Nach einer Übergangszeit von vier Jahren sollten Gewährträgerhaftung und Anstaltslast im Juli 2005 ersatzlos wegfallen. Bis dahin aber sollten die alten Bedingungen weiter gelten.

Das war als Übergangshilfe gedacht, hatte aber fatale Wirkungen. Denn die öffentlichen Banken nutzten diese Zeit, um sich deutlich über ihren Bedarf hinaus mit günstigem Geld vollzupumpen. Geld, für das anschließend Anlagemöglichkeiten ge-

sucht wurden. Mit natürlichem Wachstum war das nicht zu machen, die Systeme waren schnell überfordert. In dieser Sonderkonjunktur und der gelegentlich verzweifelten Suche nach neuen Geschäftsfeldern ist der wesentliche Grund zu finden, warum in der Finanzkrise ausgerechnet auch einige Landesbanken riskante Offshore- und Offbalance-Geschäfte in Milliardenhöhe abschreiben mussten.

Ausgenommen von den Regelungen zur Gewährträgerhaftung blieben die Förderbanken und die rechtlich getrennten Fördergeschäfte der Landesbanken. Ihre Tätigkeit – im Wesentlichen das Administrieren staatlicher Förder- und Investitionsprogramme – durfte weiterhin staatlich garantiert werden. Die Förderbanken wurden so zwar eindeutig in ihrem Geschäft beschränkt – andererseits konnten sie so nach der Finanzkrise wichtige Aufgaben übernehmen und erfreuen sich mittlerweile höchster Beliebtheit auch bei der Europäischen Kommission, wenn es um die Bekämpfung der europäischen Investitionsschwäche geht.

II. Regulierungskosten, Niedrigzinsphase, Digitalisierung

Abgesehen aber von den Förderbanken ist der gesamte Sektor unter Druck. Nach der radikalen Schrumpfkur der unmittelbaren Nachkrisenzeit ist natürliches Wachstum vorerst nur sehr begrenzt in Sicht. Im Kreditgeschäft verderben die niedrigen Zinsen und die hohen Eigenkapitalanforderungen die Laune. Vom boomenden Immobiliengeschäft profitieren keineswegs alle Institute. Um die mittelständischen Unternehmen, die nach «Basel II» lange als die Stiefkinder der Finanzbranche gern an die Landesbanken verwiesen wurden, entsteht nun auch wieder ein Wettbewerb. Die Regulierungskosten – die Aufwendungen, die Banken machen müssen, um die Berichts-, Informations- und Compliancepflichten gegenüber der Aufsicht zu erledigen – sind enorm angestiegen und drücken die Ergebnisse.

Auf rund zwei Milliarden Euro jährlich schätzt Jens Wöhler die Kosten der zusätzlichen Regulierung seit der Finanzkrise, dazu kommt der zusätzliche Kapitalbedarf, der bei systemrelevanten Banken bis zu 105 Prozent des aktuellen Eigenkapitals betragen könne.⁹ Das drücke die Eigenkapitalrendite der Banken um etwa 2,4 Prozent.¹⁰ Das wäre wahrscheinlich sogar zu verschmerzen, wenn die Banken eine klare Perspektive entwickeln könnten, wie sie in Zukunft ihren Platz auf dem Markt behaupten. Doch dazu fehlt vielfach der Freiraum, man wählt die naheliegenden Wege. All das hilft zwar für den Augenblick, grundlegende strategische Neupositionierungen sind damit noch nicht verbunden.

Die Vorstände der öffentlichen Banken seien inzwischen zum allergrößten Teil ihrer Zeit mit Regulierungsfragen beschäftigt, sagte der Präsident des VÖB und Vorstandschef der NORD/LB, Gunter Dunkel, in einer Diskussion mit Bundesbankvorstand Andreas Dombret am 7. März 2016 in Berlin, und: «*Die unternehmerische Dimension wird zurückgedrängt.*»¹¹

Die Niedrigzinsphase wirkt wie ein Brandbeschleuniger für die Geldhäuser, die in den vergangenen Jahren ihre Bilanzen schon deutlich kürzen und sich in ihren Geschäften auf ihren öffentlichen Auftrag besinnen mussten: Die Bilanzsumme aller Landesbanken lag 2008 bei 1,8 Billionen Euro. Bis zur Jahresmitte 2015 schrumpfte sie auf

1,16 Billionen Euro.¹² Um dauerhaft mit den Regulierungskosten zurechtzukommen zu können, müssten die Banken aber wieder wachsen – oder sich von Aktivitäten trennen oder die Kosten deutlich reduzieren.¹³ Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass die Suche nach neuen und erweiterten Geschäftsmodellen ebenso wie Überlegungen zur Kostenreduzierung, etwa durch eine gemeinschaftliche Nutzung von Infrastruktur, Konjunktur haben. Der VÖB sieht sich hier in der Rolle, die schon der Gründungsauftrag im Jahr 1916 formuliert wurde: Er dient dem Informationsaustausch – das damalige Anliegen, gemeinsame Konditionen auszuhandeln, ist inzwischen dem Bemühen um standardisierte und koordinierte Kommunikation mit dem Regulierer gewichen.

Mit 13 Instituten, die direkt von der EZB kontrolliert werden, hat der VÖB, verglichen mit den anderen Bankenverbänden, unter seinen Mitgliedern die größte Zahl EZB-beaufsichtigter Banken. Schon aus diesem Grund hat er in den vergangenen zwei Jahren seine Kräfte hier konzentriert: Die Kommunikation mit der EZB über Regulierungsfragen und die Information der Mitglieder darüber sind zu zentralen Aufgaben des VÖB geworden.

«*Banking is essential, banks are not.*» Dieser Satz von Bill Gates ist mehr als 20 Jahre alt, doch erst heute scheint er all seine Kraft zu entfalten. Auch wenn man sich kurzfristig nur mittelbar betroffen fühlt, so hat die Digitalisierung schon jetzt weitreichende Auswirkungen auf den Finanzsektor. So glaubt zwar kaum jemand daran, dass die so genannten FinTechs – Technologieunternehmen im Finanzsektor, die Teilfunktionen von Banken übernehmen können, aber keine Banken sind – am Ende die Banken ersetzen werden. Dennoch werden sie den Sektor fundamental verändern, urteilt Bundesbankvorstand Dombret.¹⁴ Die traditionellen Banken hätten heute noch den Vorteil größerer Glaubwürdigkeit und Stabilität, und könnten das noch nutzen, um günstige Allianzen mit den FinTechs schließen zu können. Einige Häuser tun das, indem sie mit strategischen Partnern im Startup- und Techbereich zusammenarbeiten.

Da die FinTechs sich aber noch im Wesentlichen mit Standardisierungen im Retailgeschäft von Banken auseinandersetzen, ist man beim VÖB deutlich gelassener als es bei anderen Verbänden der Fall ist.

III. Schlussbemerkung

100 Jahre sind für die Existenz eines Interessenverbandes eine ordentliche Zeitspanne. Gerade für die Bankenverbände waren die vergangenen 100 Jahre eine Zeit von Brüchen: Zwei Währungsreformen, zwei Weltwirtschafts- und Finanzkrisen, dazu noch die freiwillige Neueinführung einer neuen europäischen Währung haben der Verband und seine Mitgliedsunternehmen überstanden. Es werden die kommenden zehn Jahre sein, die über die Zukunft der öffentlichen Banken in Deutschland entscheiden: Der Verband wird Standards finden und formulieren müssen, wie die öffentlichen Banken der Europäischen Regulierung und der Wettbewerbspolitik dauerhaft begegnen. Landesbanken wie Förderbanken werden ihren Platz im Finanzmarkt immer wieder neu begründen müssen, wenn das Modell der öffentlichen Banken dauerhaft bestehen soll. Je länger die Niedrigzinsphase dauert, desto größer wird der Druck, sich zu größeren

Einheiten zusammenzuschließen, Teile des Geschäfts extern zu betreiben oder sektorübergreifend zusammenzuarbeiten.

Nur in und unmittelbar nach Krisen verändern sich Strukturen schnell und fundamental. *«Never let a good crisis go to waste»* – lass niemals eine Krise ungenutzt vorübergehen. Dieser Satz, der Winston Churchill zugeschrieben wird, ist für den VÖB und seine Mitglieder besonders relevant. Denn für sie gilt nicht nur der Satz von der Veränderung. Sie finden in Krisen zu ihrem Gründungsauftrag zurück.

Der Verband deutscher öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten in den Jahren der Weimarer Republik

I. Gründung und allgemeine Entwicklung

Die heute oft mit dem Bild der ‹Drei Säulen› – öffentlich-rechtliche Kreditinstitute, Kreditgenossenschaften und private Geschäftsbanken – beschriebene Struktur des deutschen Kreditwesens entwickelte sich im Laufe des 19. Jahrhunderts. Während das Genossenschaftswesen trotz historischer Vorläufer im Wesentlichen eine neue Bewegung darstellte, besaßen die öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten und Privatbanken eine ältere Tradition, die in die Frühe Neuzeit zurückreichte. Die Herausbildung des kommunalen Sparkassenwesens seit Anfang des Jahrhunderts und der privaten Universalbanken vor allem nach der Reichsgründung formte jedoch auch diese Sektoren vollkommen neu und schuf die nun auch als solche wahrgenommene Drei-Säulen-Struktur.

Zeitlich etwas verzögert, aber doch zu diesem Prozess gehörend, begann auch die Ausbildung von Interessenverbänden der jeweiligen kreditwirtschaftlichen Säulen, so auch auf dem Gebiet der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute. Hier waren es zunächst die Sparkassen, die sich seit 1881 in einem jahrzehntelangen Prozess in regionalen Sparkassenverbänden zusammenschlossen. Verschiedene Anläufe zu einer reichsweiten Organisation scheiterten allerdings aufgrund der regionalen Beschränkung des Geschäftsgebiets der Sparkassen. Erst während des Ersten Weltkrieges gelang am 26. Oktober 1916 die Gründung des ‹Deutschen Zentral-Giroverbands›, der ein wichtiger Konkurrent des im Februar desselben Jahres gegründeten ‹Verbands deutscher öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten› (VdörK) wurde.¹

Obwohl der VdörK, der heute ‹Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, VÖB› heißt, bereits in den Kriegsjahren gegründet und in seiner Zukunftserwartung von den Erfahrungen des Kaiserreichs geprägt war, entwickelte er ein nach außen ge-

richtetes Verbandsleben erst in den Weimarer Jahren, in denen die allgemeinen Rahmenbedingungen für die deutsche Finanzwirtschaft alles andere als einfach waren. Während die ersten Jahre bis 1923 von einer großen Geldschwemme geprägt waren, die in die Hyperinflation mündete, folgten darauf Jahre einer allgemeinen Kapitalknappheit, an deren Ende 1931 der Zusammenbruch der deutschen Finanzwirtschaft stand. Die Krise von 1931 belegte eindrucksvoll die Instabilität des deutschen Banksystems, das schon zuvor Schwächeanzeichen gezeigt hatte. So war es bereits in den wirtschaftlich verhältnismäßig stabilen Jahren von 1924 bis 1929 zu zahlreichen Bankenpleiten gekommen, die nicht zuletzt auf einen verschärften Wettbewerb zurückzuführen waren. Während die Berliner Privatbanken ihre Filialnetze massiv ausbauten und so die Provinz eroberten, entwickelten sich die Sparkassen zu Universalbanken weiter. Der Marktanteil öffentlicher Banken blieb bis 1930 zwar unterhalb der Vorkriegsquote von 48,6 Prozent (1913), übertraf diesen danach jedoch dank eines starken Anstiegs von 34,8 Prozent (1925) auf 54,2 Prozent (1932).² Die Dynamik der öffentlichen Kreditinstitute ging dabei im Wesentlichen von den Sparkassen und weit weniger von den im VdörK zusammengeschlossenen Provinzialinstituten aus. Doch auch deren geschäftliche Entwicklung verlief zumindest vordergründig positiv. 1930 feierte Verbandsdirektor Rudolf von Bitter auf der Hauptversammlung des Verbandes die Entwicklung der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten, denen es seit dem Ende der Inflation gelungen sei, ihre Geschäfte wieder bis auf den Stand der Vorkriegszeit zu bringen, manche Institute hätten sich sogar noch erfolgreicher entwickelt. Namentlich verwies er auf den Erfolg der erst in der Nachkriegszeit gegründeten Preußischen Landespfandbriefanstalt und der Preußischen Zentralstadtschaft, die zusammen etwa die Hälfte des Pfandbriefumlaufs der größten privaten Hypothekenbank erreichten.³ Diese Beobachtung findet sich durch die Entwicklung der Bilanzsumme der Mitgliedsinstitute bestätigt, muss allerdings angesichts der sich verändernden Mitgliederstruktur etwas relativiert werden. Ende 1925 betrug die Bilanzsumme der 50 angeschlossenen Institute noch 1,7 Milliarden Reichsmark, im Folgejahr waren es bei gleicher Anzahl bereits 2,7 Milliarden Reichsmark. Vom 30. Juni 1927 bis zum 31. März 1928 wiederum stieg die Bilanzsumme der mittlerweile 55 Mitgliedsinstitute von 3,5 Milliarden auf 4,5 Milliarden Reichsmark.⁴

Die unmittelbare Vorgeschichte des VdörK begann im September 1901, als sich auf Initiative der Landeskreditkasse Kassel und ihres Generaldirektors Ludwig von Sachs die Vertreter der westlichen Provinzialkreditinstitute zu einer Aussprache über die gemeinsamen Interessen trafen.⁵ Neben der Landeskreditkasse gehörten die Hannoversche Landes-Kredit-Anstalt, die Landesbanken der Rheinprovinz (Düsseldorf) sowie der Provinz Westfalen (Münster) und die Nassauische Landesbank (Wiesbaden) zu den Teilnehmern. Das Treffen verlief erfolgreich genug, um jährliche Zusammenkünfte zu initiieren, auf denen anstehende Fragen diskutiert wurden. Etwa zehn Jahre später verließ zwar mit der Landesbank der Rheinprovinz die größte der fünf Banken die Runde, dafür trat jedoch die Darmstädter Landeshypothekenbank neu hinzu. Nach und nach erweiterten sich das Themen- und vor allem das Tätigkeitsspektrum: Standen zunächst vor allem juristische und praktische Fragen auf der Tagesordnung, versuchte die Runde nun, durch gemeinsame Verlautbarungen auf den politischen Entscheidungsprozess Einfluss zu gewinnen. 1905 wurde zudem erstmals ein gemeinsamer Geldaustausch getestet, allem Anschein nach jedoch rasch wieder aufgegeben.⁶

Angesichts des Konzentrationsprozesses der privaten Großbanken⁷ empfanden die Provinzialkreditinstitute den zunehmenden Handlungsdruck als zwingend und erwo- gen daher 1913 die Bildung eines Provisionskartells, wozu eine Ausdehnung des Teil- nehmerkreises vorgesehen wurde. Für September wurden die Provinzialhilfsskassen in Schlesien, Posen, Sachsen, Pommern, Ost- und Westpreußen, die Landeskreditanstalten in Sachsen-Altenburg, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Weimar, Sachsen-Coburg-Gotha, die Großherzogliche Bodenkredit-Anstalt und die Herzogliche Leihhausanstalt Braun- schweig sowie die Deutsche Pfandbriefanstalt in Posen zu einer Konferenz eingeladen. Bereits auf diesem Treffen wurde – über das ursprüngliche Ansinnen hinausgehend – die Einrichtung einer gemeinsamen Organisation diskutiert.⁸ Konkrete Schritte blie- ben zunächst aus, doch der Vorschlag wurde im Juli 1914, offenbar auf Anregung aus Brandenburg, auf einer Konferenz der preußischen Landesdirektoren erneut diskutiert. Hier fand er die entschiedene Unterstützung von Felix Lohe, dem Generaldirektor der Landesbank der Rheinprovinz.⁹ Für sein Institut bestehe an einem Zusammenschluss zwar kein Bedarf, *«aber jetzt, in einer Zeit, wo sich alles in Kartellen und Syndikaten etc. zusammenschließt, wo sich in letzter Linie sogar die Großbanken zusammentun, um Kondi- tionenkartelle zu etablieren, wodurch die kleinen Banken, besonders die Provinzbanken, an die Wand gedrückt werden sollen, ist es selbstverständlich, daß auch die Provinzialanstalten sich besinnen, ob sie nicht auch ein Kartell oder einen Verband schließen können.»*¹⁰ Die Konkurrenz zu den Privatbanken bestimmte auch die Haltung des brandenburgischen Landesdirektors Joachim von Winterfeldt(-Menkin), der aufseiten der Provinzialverwal- tungen zu den maßgeblichen Unterstützern der Verbandsgründung gehörte.¹¹ Im Okto- ber 1915 wurde auf der nunmehr so genannten Zweiten Konferenz öffentlich-rechtlicher Bodenkreditanstalten die Einsetzung eines Ausschusses beschlossen, der die unmittel- bare Verbandsgründung vorbereiten sollte. Zur Einrichtung eines Zentralinstituts, die lange Zeit umstritten war, hieß es in der Beschlussfassung: *«Die weitere Ausgestaltung der Einrichtung des Verbandes, insbesondere die Gründung eines Zentralinstituts bleibt den zu- nächst mit der Geschäftsstelle zu machenden Erfahrungen und den von dieser zu erwartenden Anregungen vorbehalten.»*¹² Die Beschränkung auf die Einrichtung eines Verbands- büros mit angeschlossener Geschäftsstelle ermöglichte nun eine rasche Umsetzung des Plans. Bereits am 11./12. Februar 1916 wurde auf der Dritten Konferenz öffentlich-recht- licher Bodenkreditanstalten der VdörK gegründet. Als Zweck des Verbandes legte Pa- ragraf 2 der Satzung fest: *«Die Pflege beruflicher Beziehungen unter den Mitgliedern, der Austausch von Erfahrungen und Anregungen, die fachmännische Beratung der Mitglieder, die sonstige Förderung ihrer Interessen und die Ermöglichung gemeinsamen Auftretens nach außen.»*¹³ Als Amtssitz wurde Berlin festgelegt, der Eintrag ins Vereinsregister erfolgte am 13. Dezember 1916.¹⁴ Einige Monate zuvor, im August 1916, wurden die Führungs- ämter besetzt. Als Verbandsdirektor wurde der oldenburgische Oberfinanzrat Johannes Stein gewonnen. Vor dem Krieg hatte der ausgebildete Jurist in verschiedenen Funktio- nen im oldenburgischen Departement der Finanzen und als Mitglied der Direktion der Bodenkreditanstalt in Oldenburg gewirkt. Hier förderte er insbesondere den Bau von Siedlungshäusern und Kleinwohnungen für Landarbeiter und setzte sich für die Kulti- vierung von Mooren und Ödland ein.¹⁵ Die personelle Ausstattung des Verbandsbüros war mehr als bescheiden. Sie sollte sich an der Entwicklung der Verbandsgeschäfte ori- entieren, vorerst schien ein Korrespondent ausreichend.¹⁶