

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 auszahlen, 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