

Die Fusion UBS-SBV aus der Sicht der Wettbewerbspolitik*

Thomas von Ungern-Sternberg

und

Damien Neven

Universität Lausanne

*Diese Arbeit ist das Ergebnis eines intensiven Gedankenaustausches zwischen den beiden Autoren. Für die vorliegende Deutsche Fassung der Arbeit übernimmt der erste Autor die Verantwortung für die Formulierung und Gewichtung der Argumente. In Kürze wird eine französische Fassung erscheinen, in welcher der zweite Autor das letzte Wort hat.

Zusammenfassung

Internationale Vergleiche zeigen deutlich, dass eine zu hohe Konzentration im Bankensektor zu Marktmacht und Monopolgewinnen führen. Das englische Office of Fair Trading hat aus diesen Gründen immer verhindert, dass die Anzahl landesweit tätiger Universalbanken durch eine Übernahme von vier auf drei schrumpft, und dies obwohl in England auch von den Bausparkassen (building societies) in gewissen Segmenten des Bankgeschäftes ein starker Wettbewerb ausgeht.

Die Fusion UBS-SBV würde bedeuten, dass es in den meisten Kantonen nur noch drei bedeutende Anbieter im Bankgeschäft geben würde, die neue UBS, die SKA und die Kantonalkbank. Es wäre dies nach allen internationalen Massstäben eine beängstigend hohe Konzentration.

Der Bankensektor und insbesondere der Kreditmarkt für KMU sind für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung von entscheidender Bedeutung. Die Wettbewerbskommission muss dafür sorgen, dass auf diesem Markt wirksamer Wettbewerb herrscht. Schon heute scheinen die Grossbanken ihr Verhalten aufeinander abgestimmt zu haben. Der Gewerbeverband redet von einem eigentlichen Kalkulationskartell. Es ist davon auszugehen, dass bei einer weiteren Konzentration auf diesem Markt eine Situation der gemeinsamen Marktbeherrschung entstehen kann. Der wirksame Wettbewerb könnte ausgeschaltet und durch aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen ersetzt werden.

Diese Gefahr ist um so grösser, wie auch die Kantonalkbanken immer mehr wie normale gewinnmaximierende Unternehmen geführt werden. Auch das längerfristige Überleben der Kantonalkbanken ist keineswegs sichergestellt.

Für die EU-Behörden ist eine Situation der gemeinsamen Marktbeherrschung ein genügender Grund, um Fusionen nur unter strengen Auflagen zu genehmigen. In Anbetracht der Tatsache, dass die Schweizer Fusionskontrolle sich stark an das Europäische Recht anlehnt, gibt es keinen Grund, warum die Wettbewerbskommission nicht denselben Weg einschlagen sollte.

Die Fusion UBS-SBS sollte nur genehmigt werden, wenn die United Bank of Switzerland einen Teil ihres Filialnetzes verkauft, und sichergestellt wird, dass so ein neuer, starker Konkurrent im Inlandgeschäft entsteht.

Einleitung

Am 8 Dezember 1997 kündigten die UBS und die SBV an, sie wollten fusionieren. Die Bilanzsummen der Banken betragen 400 Milliarden Fr. (UBS) und 300 Milliarden Fr. (SBV), und es soll die (an der Bilanzsumme gemessen) zweitgrösste Bank der Welt entstehen. Weltweit beschäftigen die beiden Banken zur Zeit 58'000 Mitarbeiter¹ [30'000 (UBS) und 28'000 (SBV)]. Alles deutet also darauf hin, dass die neue United Bank of Switzerland ein Unternehmen von beachtlicher Grösse sein würde, ein Unternehmen, das auch auf dem Schweizer Markt eine bedeutende Stellung einnimmt.

Die Ankündigung der Fusion hat bei der Bevölkerung mehrheitlich ablehnende Reaktionen ausgelöst. Es herrscht das diffuse Gefühl, es entstände hier ein übermächtiges Unternehmen, dem die notwendige Kundennähe fehlt. Es wird zuviel Macht in den Händen einer Grossbank konzentriert. Um so erstaunlicher ist die Tatsache, dass sowohl Politiker wie auch Bürger die Fusion als ein "fait-accompli" betrachten, an dem praktisch nichts (mehr) geändert werden kann. Es ist dies unseres Erachtens eine vollkommen falsche Einschätzung der tatsächlichen Lage. Die Schweiz hat seit Oktober 1995 ein neues Wettbewerbsrecht. Die Wettbewerbskommission hat nicht nur die Möglichkeit sondern sogar die Pflicht zu untersuchen, ob die Fusion zu einer marktbeherrschenden Stellung führen oder den wirksamen Wettbewerb beseitigen würde. Ist dies der Fall, so kann sie die Fusion ganz verbieten oder nur unter Bedingungen und Auflagen zulassen. Eine mögliche Auflage wäre die Verpflichtung, das Schweizer Zweigstellennetz der alten UBS oder der SBV an eine aussenstehende Partei zu verkaufen. Es würde so eine neue landesweit tätige Bank entstehen, und es würde dafür gesorgt, dass der Inlandswettbewerb durch die Fusion nicht oder zumindest nur weniger eingeschränkt würde.

- Der Grund, warum die Wettbewerbskommission gerade diese Fusion besonders gründlich unter die Lupe nehmen sollte, ist naheliegend. Der Wettbewerb im Bankensektor hat eine sehr direkte Auswirkung auf praktisch jeden Einwohner des Landes. Nicht nur, weil jeder Bürger bei der einen oder anderen Bank ein Konto hat, sondern vor allem, weil eine der Hauptaufgaben der Banken darin besteht, **die Wirtschaft mit Krediten zu versorgen. Wird der Kredithahn in einer Volkswirtschaft zugedreht oder die Kreditvergabe verteuert, so wirkt sich dies direkt auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung aus.** Es ist für eine Volkswirtschaft also ungleich wichtiger einen wirksamen Wettbewerb im Bankensektor zu haben als auf dem Markt für z.B. Zement oder Mineralwasser.

Die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz in der jüngeren Vergangenheit unterstreicht diese Überlegung auf eindrückliche Weise: Die schwere Krise, in der wir uns zur Zeit befinden, wurde eindeutig durch eine Verknappung der Kredite ausgelöst. Dabei spielten mehrere Faktoren eine Rolle: Zum einen führte die SNB eine (zu) restriktive Geldpolitik und erhöhte massiv die Zinssätze. Zum anderen reagierten die Geschäftsbanken ihrerseits, indem sie nicht nur die Zinserhöhungen voll weitergaben, sondern auch sonst die Kreditvergabe massiv einschränkten. Während in der ersten Hälfte der 1980er Jahre Baukredite manchmal sogar den Wert der betroffenen Objekte überstiegen, konnte man Anfang der 1990er Jahre froh sein, wenn man einen Kredit bekam, der auch nur 70% des Gebäudewertes entsprach. Genau wie der Bauboom der 1980er Jahre nur wegen der sehr lockeren Kreditpolitik der Geschäftsbanken

¹ Pictet (1997)

ein solches Ausmass annehmen konnte, so sind die Schärfe und die Dauer der Rezession nur auf die Kombination der restriktiven Gebaren der SNB **und der Geschäftsbanken** zurückzuführen. Die Kreditpolitik des Bankensektors hat einen direkten und spürbaren Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes.

- Es ist allgemein anerkannt, dass einer der wichtigen gesellschaftlichen Vorteile eines Wettbewerbssystems darin besteht, Machtkonzentrationen zu verhindern. Im Standardlehrbuch von Scherer und Ross heisst es dazu: "One of the most important arguments (in favour of competition) is that the atomistic structure of buyers and sellers required for competition decentralises and disperses power...Limiting the power of both government bodies and private individuals to make decisions that shape people's lives and fortunes was a fundamental goal of the men who wrote the U.S. Constitution."² Es wäre also zu untersuchen, inwiefern bzw. in welchen Bereichen die neue UBS eine Marktstellung hätte, die es ihr erlauben würde den Wohlstand der Bürger oder sogar ganzer Regionen entscheidend zu beeinflussen.

Die neue UBS wird wahrscheinlich versuchen zu argumentieren, sie könne gar keine Marktmacht haben. Der Wettbewerb im Bankensektor sei ein globaler Wettbewerb, und die UBS habe auf diesem globalen Markt keine überragende Marktstellung. Eine solche Argumentation überschätzt die Bedeutung des internationalen Wettbewerbs erheblich und entspricht nur in einem relativ beschränkten Segment des Bankgeschäfts den Tatsachen. Der Bankenwettbewerb ist in vielen Bereichen ein nationaler oder sogar nur regionaler Wettbewerb. **Überhöhte Konzentration auf nationalen Märkten führt dazu, dass die Banken erhebliche Monopolrenten einstreichen können. So zeigen etwa internationale Vergleiche, dass die Bankgewinne in Ländern mit hoch konzentrierten nationalen Bankensektoren wie Holland, Schweden oder Norwegen bei ca. 20% liegen und damit ungefähr doppelt so hoch sind wie in den Ländern wo (bisher noch) Wettbewerb herrscht wie die Schweiz, Deutschland oder Frankreich.**

- In der Öffentlichkeit hat bisher hauptsächlich die Ankündigung, als Ergebnis der Fusion sollten weltweit 15'000 Stellen abgebaut werden, für Aufsehen gesorgt. Es ist dies eine verständliche Reaktion, zumal die Hälfte der verlorenen Arbeitsplätze sich auf die Schweiz konzentriert, und dies zu einem Zeitpunkt, wo sich der Arbeitsmarkt in einer besonders misslichen Lage befindet. Diese etwas einseitige Betrachtungsweise ist wahrscheinlich fehl am Platze. **Längerfristig ist die Frage, inwieweit die Fusion zu einer Einschränkung des Wettbewerbs im Bankensektor führt auch für die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt wesentlich wichtiger.**

- Es wird häufig davon ausgegangen, die Auswirkungen einer Fusion lassen sich an der Grösse der betroffenen Unternehmen ablesen. Dies ist ein grundlegender Denkfehler. Absolute Grösse ist meist nur ein relativ schlechter Indikator für Marktmacht. Es muss bei der Fusionskontrolle immer darum gehen zu untersuchen, inwieweit die Unternehmen in der Lage sind **die Wettbewerbsverhältnisse zu beeinflussen**. Bei Mehrproduktunternehmen, wie die Banken es sind, bedeutet dies, dass die Auswirkungen der Fusion auf das Wettbewerbsgeschehen auf jedem der betroffenen Märkte getrennt zu untersuchen sind. Erst in einem zweiten Schritt kann dann berücksichtigt werden, dass gewisse Anbieter auf Grund ihrer Grösse und ihrer Präsenz auf allen Märkten einen zusätzlichen Wettbewerbsvorteil haben.

² Scherer and Ross, S. 18-19.

Die Wettbewerbskommission steht also vor einer anspruchsvollen Aufgabe. Es ist für uns natürlich nicht möglich sie an ihrer Stelle zu übernehmen. Zum einen fehlen uns die notwendigen Mittel, darüber hinaus sind jedoch auch viele wichtige Informationen nicht öffentlich zugänglich. Die Wettbewerbskommission hat glücklicherweise die Möglichkeit, den Bankensektor zu verpflichten, sie umfassend zu informieren. Es ist zu hoffen, dass sie von dieser Möglichkeit ausgiebig Gebrauch machen wird.

- Wir wollen uns an dieser Stelle damit begnügen, in Rahmen unserer Möglichkeiten die Auswirkungen der Fusion auf nur einen Teilmarkt zu untersuchen, ein Teilmarkt der unseres Erachtens aber volkswirtschaftlich von entscheidender Bedeutung ist, und auf dem die zu erwartenden Wettbewerbsprobleme gravierend sind. Es handelt sich um den Markt für Kredite an kleine und mittlere Unternehmen (KMU).

Die volkswirtschaftliche Bedeutung dieses Marktes ergibt sich aus der Tatsache, dass die KMU der mit Abstand grösste Arbeitgeber der Schweiz sind. Über 70% der Arbeitsplätze sind bei KMU und sie sind auch die wichtigsten Schaffer von neuen Arbeitsplätzen. Die Frage, wie schnell die Schweiz aus der Krise herauskommt, hängt entscheidend von der Dynamik und den Anpassungsmöglichkeiten ihrer KMU ab. Dabei spielen natürlich auch die Rahmenbedingungen auf den Kreditmärkten eine wichtige Rolle.

Die Wettbewerbsprobleme auf dem **Markt für KMU-Kredite** sind aus einer Reihe Gründe besonders gravierend:

- **Erstens handelt es sich nicht um einen nationalen (oder internationalen) Markt, sondern um eine Vielzahl kantonaler oder regionaler Märkte.** Dies ist auf zwei Ursachen zurückzuführen: Zum einen sind die meisten KMU regional tätig. Um ihre Kreditwürdigkeit einschätzen zu können, bedarf es nicht nur Kenntnisse der betroffenen Personen, sondern auch gute Kenntnisse der lokalen Marktverhältnisse. Die kantonale Dimension des Marktes wird noch dadurch verstärkt, dass in vielen Kantonen der grösste Anbieter die Kantonalbank ist. Diese beschränken im allgemeinen ihr Tätigkeitsfeld auf die Kantonsgrenzen, und solange sie eine Solvenzgarantie des Kantons haben, wird sich an diesem Zustand auch kaum etwas ändern.

- **Zweitens bestehen auf dem Markt für Kredite an KMU bedeutende Marktzutrittschranken.** Diese ergeben sich aus den oben erwähnten Informationskosten. Um die Unternehmer und die Marktverhältnisse einer Region zu kennen braucht es Zeit und eine gewisse Präsenz auf den regionalen Märkten. Es ist für eine aussenstehende Bank nicht leicht auf diesem Markt Fuss zu fassen. Die Tatsache, dass der Markt für KMU-Kredite in praktisch allen Ländern von den alteingesessenen nationalen oder regionalen Banken kontrolliert wird, ist das Ergebnis eben dieser Marktzutrittschranken.

- **Drittens ist der Preiswettbewerb auf dem Markt für KMU-Kredite schon von Natur her wenig intensiv.** Dies liegt daran, dass Probleme der asymmetrischen Information eine wichtige Rolle spielen. Stark vereinfacht kann man das Problem wie folgt darstellen: Versucht ein KMU bei einer neuen Bank Kredit aufzunehmen, so wird sich der potentielle neue Kreditgeber immer die Frage stellen müssen, warum der Kunde nicht bei seiner alten Hausbank geblieben ist. Ein möglicher Grund ist, dass die Hausbank den Kredit nicht geben wollte, weil sie den Kunden als ein zu hohes Risiko einstuft. Die Hausbank kennt den Kunden häufig schon seit mehreren Jahren. Sie sollte seine Ertragslage besonders gut einschätzen können. Der

potentielle neue Kreditgeber muss also damit rechnen, dass die Neukunden, die zu ihm kommen, überdurchschnittlich häufig ein schlechtes Risiko darstellen. Dies führt zu einem dazu, dass es für ein KMU häufig schwer ist Kreditgeber zu wechseln. Zum anderen bedeutet es aber auch, dass der Preiswettbewerb auf dem Markt für KMU-Kredite eher schwach ist.

- **Viertens ist der Markt für KMU-Kredite schon heute beunruhigend stark konzentriert.** In praktisch allen Kantonen erreichen die drei Grossbanken gemeinsam mit der Kantonalbank einen Marktanteil von über 85%. Nach der Fusion würde es für die meisten KMU praktisch nur noch drei potentielle Ansprechpartner geben. Auf einem Markt, in dem schon aus strukturellen Gründen der Wettbewerb eher schwach ist, ist dies eine beängstigend hohe Konzentration. Wie unzufriedenstellend diese Situation ist erkennt man u.a. an der Tatsache, dass die englische Regierung sich immer geweigert hat, die Anzahl der national tätigen Universalbanken von 4 auf 3 sinken zu lassen. So hat die britische Regierung insbesondere im Jahr 1992 klar zu verstehen gegeben, dass sie sich einer Fusion der Midland Bank und der Lloyds Bank widersetzen würde, weil sie davon ausging, dass der inländische Wettbewerb dadurch zu stark eingeschränkt würde. Ende vorigen Jahres haben Barclays und NatWest ihr Interesse an einer Fusion angekündigt. Auch hier hat die Office of Fair Trading klar zu verstehen gegeben, dass eine solche Fusion nicht in Frage käme.

Dass drei Anbieter mit einem Marktanteil von ca. 90% ein beängstigend hohes Konzentrationsgrad darstellt, erkennt man u.a. auch daran, dass die meisten Fusionsgesetze, die mit expliziten Grenzwerten arbeiten, wesentlich niedrigere Grenzwerte ansetzen. In den Anti-Trust Gesetzen der USA liegt der oberste Grenzwert des Herfindahlindex (HHI) bei 1'800. Im Markt für KMU-Kredite würde der HHI nach der Fusion in den meisten Kantonen bei (weit) über 3'500 liegen, d.h. ungefähr doppelt so hoch.

- **Fünftens kommt erschwerend noch hinzu, dass auf dem Markt für KMU-Kredite der Wettbewerb schon heute eher schwach ist, und es Anzeichen gibt, dass die (noch) drei Grossbanken ihr Verhalten aufeinander abstimmen.** Insbesondere haben sie alle von der gleichen Firma (Mc Kinsey) ein standardisiertes Programm gekauft, um ihre KMU-Kredite in Risikoklassen einzuteilen. Es ist dies eine sehr beunruhigende Entwicklung: Eine der treibenden Kräfte einer Marktwirtschaft ist der **Wettbewerb der Ideen**. Damit es zu einem solchen Wettbewerb kommen kann, braucht es nicht nur innovative Unternehmer. Es braucht auch einen dynamischen Kreditmarkt, auf dem die Unternehmer auf verständnisvolle Kreditgeber stossen, die sich mit ihren Ideen auseinandersetzen. Das schematische und hoch standardisierte Vorgehen, mit welchem die Grossbanken schon heute ihre KMU-Kredite beurteilen, passt nur schlecht in dieses Bild. Es zeigt hingegen auf eindrückliche Weise, dass es auf diesem Markt leicht zu koordiniertem Verhalten kommen kann, und dass die Wettbewerbskommission sich gut überlegen sollte, ob sie noch weitere Wettbewerbsrestriktionen zulassen sollte.

- **Sechstens muss schliesslich noch festgehalten werden, dass die Zukunft der Kantonalbanken, die heute praktisch die einzige wettbewerbsfördernde Kraft auf dem Markt für KMU-Kredite sind, mit einer Reihe wichtiger Fragezeichen versehen ist.** Das Gesetz fordert die Wettbewerbskommission aber explizit auf, bei der Beurteilung der Auswirkungen eines Zusammenschlusses auch die **zukünftige Entwicklung** des Marktes zu berücksichtigen. Es geht in anderen Worten nicht nur darum den heutigen Ist-Zustand zu untersuchen, sondern auch die wahrscheinliche zukünftige Entwicklung in ihre Überlegungen miteinzubeziehen. In einer Reihe Kantone haben die Kantonalbanken auf dem Markt für KMU-Kredite einen Marktanteil von 50% und mehr. Der Markt für KMU-Kredite weist also schon

heute strukturelle Schwächen auf. In Anbetracht der hohen Marktzutrittsschranken, sind diese als gravierend einzustufen.

Wenn die Kantonalbanken sich in der Vergangenheit in Bezug auf ihre Kreditkonditionen an die KMU eher vernünftig verhalten haben, so ist dies sicherlich zum Teil darauf zurückzuführen, dass sie eine öffentliche Trägerschaft hatten, und sich nicht ausschliesslich auf das Erzielen einer möglichst hohen Ertragsrate ausrichteten. Die Kartellkommission selber hat aber festgehalten dass "aus ordnungspolitischer Sicht eine Umwandlung der Staatsinstitute in private Geschäftsbanken grundsätzlich erstrebenswert" wäre.

In denjenigen Kantonen, die dieser Empfehlungen folgen, würden auf dem Markt für KMU-Kredite nach der Fusion nur drei Teilnehmer, die alle der Gewinnmaximierung verpflichtet sind, über 85% Marktanteil haben. Es wäre dies ordnungspolitisch eine sehr beunruhigende Situation, zumal auf einem Markt, in dem die Marktzutrittsschranken so hoch sind.

Desweiteren hat die jüngere Vergangenheit deutlich gezeigt, dass das längerfristige Überleben der Kantonalbanken keineswegs sicher ist. Eine Reihe von ihnen (und nicht nur die kleineren) standen Anfang der 1990er Jahre kurz vor dem Bankrott und mussten unter dem Einsatz (erheblicher) Steuermittel gerettet werden. Beispiele wären die Kantonalbanken von Bern, Wallis und dem Jura. Die Anfälligkeit der Kantonalbanken beruht hauptsächlich auf ihrer bescheidenen Grösse und ihrer zu geringen Risikostreuung. Wegen ihres stark kantonslastigen Kreditportfolios ist ihre Ertragslage sehr von der wirtschaftlichen Entwicklung des entsprechenden Kantons abhängig. Es ist keineswegs auszuschliessen, dass auch in Zukunft Kantonalbanken wieder in finanzielle Schwierigkeiten geraten werden.

Die Kartellkommission bemerkt sehr richtig: "Um eine übermässige Belastung der kantonalen Finanzhaushalte zu verhindern, wird ein allfälliges Übernahmeangebot einer Grossbank unter solchen Umständen erfahrungsgemäss eine attraktive Alternative darstellen."³ Sollte die Fusion UBS-SBV stattfinden, so würde die Wettbewerbskommission sich in der Lage befinden, diese "attraktive Alternative" kategorisch verbieten zu müssen. **Es wäre wettbewerbspolitisch unverantwortlich, wenn in gewissen Kantonen auf dem Markt für KMU-Kredite nur noch zwei grössere Anbieter tätig sind.**

- Das neue Schweizer Kartellgesetz ist weitgehend dem europäischen nachempfunden. In Anbetracht der beschränkten Erfahrung der Wettbewerbskommission mit Fusionsfällen scheint es sinnvoll, sich bei der Auslegung des Kartellgesetzes der EU-Praxis anzuschliessen. Diese schrieb im Falle der Nestlé-Perrier Fusion:

"Eine der Hauptaufgaben des EWG-Vertrages besteht darin, den wirksamen Wettbewerb aufrechtzuerhalten. Eine Einschränkung des wirksamen Wettbewerbs, die verboten würde, wenn sie sich aus der marktbeherrschenden Stellung eines einzelnen Unternehmens ergeben würde, kann nicht erlaubt werden, wenn sie sich aus der marktbeherrschenden Stellung mehrerer Unternehmen ergibt. Wenn zum Beispiel nach einer Fusion zwei oder drei Unternehmen Marktmacht erhalten und überhöhte Preise verlangen, so handelt es sich dabei um gemeinsame Marktmacht. Aufgabe der Fusionskontrolle ist es diese zu verhindern, indem sie sich für das Erhalten einer Wettbewerbsstruktur einsetzt."

³ Kartellkommission S. 71-72.

Die wettbewerbspolitischen Probleme der Fusion UBS-SBV sind denen der Fusion Nestlé-Perrier ähnlich. Auch wenn man eventuell in einer Reihe Kantone keiner **einzelnen** Bank am Markt für KMU-Kredite eine marktbeherrschende Stellung zusprechen kann, so ist die Marktlage doch als enges Oligopol mit hohen Marktzutrittsschranken zu bezeichnen. Es besteht dementsprechend die ernstzunehmende Gefahr, dass nach dem Zusammenschluss der wirksame Wettbewerb beseitigt wird, weil die Marktteilnehmer sich kaum Wettbewerb liefern sondern ihr Verhalten tendenziell aufeinander abstimmen.

In der Botschaft zum neuen Wettbewerbsrecht vom 23.11.1994 steht sehr richtig: "Fehlender Wettbewerb hat nicht nur überhöhte Preise oder ein minderes Güterangebot zur Folge, er beeinträchtigt namentlich auch die Produktivitätsentwicklung und führt am Ende zum Verlust der Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft als Ganzes." **Wenn es überhaupt einen Markt gibt, für den dieser Satz gilt, so ist es der Markt für KMU-Kredite.**

- Der Markt für KMU Kredite ist seiner Natur nach ein regionaler Markt, auf dem der internationale Wettbewerb praktisch keine Rolle spielt. Er ist somit das Paradebeispiel eines Marktes für den die Fusionskontrolle im neuen Wettbewerbsrecht eingeführt wurde.⁴ Es scheint uns unausweichlich, dass die Wettbewerbskommission Wege suchen muss, damit auf diesem für die Gesamtwirtschaft so wichtigen Markt auch weiterhin wirksamer Wettbewerb herrscht.

Eine einfache Lösung wäre dafür zu sorgen, dass die Fusion zwar ihre internationale Wirkung voll entfalten kann, auf dem Inlandsmarkt aber (neben den Kantonalbanken) weiterhin 3 national tätige Universalbanken bleiben. Dieses Ziel könnte erreicht werden, indem die Wettbewerbskommission die neue UBS verpflichtet, eines ihrer nationalen Netze zu verkaufen, so dass gewissermassen aus dem alten Netz der SBV (oder der UBS) eine NBS (Neue Bank der Schweiz) wird. Es gibt sicherlich genügend Unternehmerkapital in der Schweiz um eine solche Transaktion zu bewerkstelligen. Wenn die Kantonalbanken ertragreich wirtschaften können, so gibt es keinen Grund, dass nicht auch eine neue landesweit tätige Universalbank im Inlandgeschäft gute Erträge erzielen könnte.

- Die Schweizer Grossbanken versuchen den Eindruck zu erwecken, die guten Geschäfte könnten heute nur im internationalen Geschäft gemacht werden, und dafür müsse man erhebliche Grössenvorteile realisieren. Diese Behauptung ist gleich in doppelter Hinsicht fragwürdig:

Zum einen ist allgemein anerkannt, dass der Wettbewerb auf den internationalen Märkten insbesondere im Bereich der Grosskunden sehr intensiv ist. Die zu erwartenden Renditen sollten dementsprechend klein sein. Auf dynamischen Märkten mit intensivem Wettbewerb lassen sich überdurchschnittliche Erträge nur erzielen, wenn man sich den Marktbedingungen laufend neu anpasst, und seinen Konkurrenten immer eine Nasenlänge voraus ist. Es ist dies kein leichtes Unterfangen. Insbesondere ist es sehr fraglich, ob übertriebenen Grösse zum Erreichen dieses Zieles eine gute Voraussetzung ist. Klar ist hingegen, dass die volkswirtschaftlichen Kosten, wenn ein ineffizienter Dinosaurier sich gesund schrumpfen muss, sehr hoch sein können. Bekannte Beispiele wären die Rückkehr zur Wettbewerbsfähigkeit von IBM oder der amerikanischen Automobilindustrie, die jeweils hunderttausende von Arbeitsplätzen gekostet haben.

⁴ Vgl. Botschaft S. 53-57.

Zum anderen lässt sich im Inlandgeschäft mindestens ebenso gut verdienen wie auf den internationalen Märkten. Die Entwicklung im englischen Bankensektor seit der Liberalisierung der Finanzmärkte im Jahr 1990 gibt dazu interessanten Anschauungsunterricht. Die Lloyds Bank steckte Anfang der 1990er Jahre in erheblichen Finanzschwierigkeiten. Sie verfügte nicht über die notwendigen Mittel, um in das internationale Geschäft zu expandieren. Sie konzentrierte sich auf das Inlandgeschäft. Während ihre Konkurrenten wie NatWest oder Barclays insbesondere im Investment-Banking Milliardenbeträge verloren haben, ist sie mit ihrer auf das Kleinkundengeschäft ausgerichteten Strategie die mit Abstand rentableste Bank in England geworden. An der Bilanzsumme gemessen steht sie bei den internationalen Vergleichen zwar nur an der 33sten Stelle, von der Börsenkapitalisierung her ist sie aber inzwischen weltweit die Nummer 1.

Die Schweizer Grossbanken sind in der Vergangenheit gerade im internationalen Geschäft so erfolgreich gewesen, weil unter ihnen auf diesen Märkten ein intensiver Wettbewerb herrschte. Nur deswegen sind sie in der Lage gewesen, sich den rasch ändernden Marktbedingungen anzupassen, und auf diesen hart umkämpften Märkten gut verdienen zu können. Es gibt für den Bankensektor keinerlei empirische Evidenz, dass übertriebene Grösse zu besonders guten Resultaten geführt hat, und es gibt auch keinen Grund, warum sich dieser Trend in Zukunft ändern sollte.

- Es hat im 20. Jahrhundert immer wieder Fusionsmoden (merger-waves) gegeben. Immer wieder wurde der Öffentlichkeit erklärt, dass nur Grösse zu Erfolg führen könnte. Bisher zeigt die empirische Literatur mit beunruhigender Regelmässigkeit, dass ein Grossteil der Fusionen nicht zu den angekündigten Rationalisierungsgewinnen geführt hat, sondern Verlustgeschäfte waren. So liest man im Standardlehrbuch von Scherer und Ross kurz und prägnant: "**The picture that emerges is a pessimistic one: widespread failure, considerable mediocrity, and occasional successes.**"⁵ Die Wettbewerbskommission braucht sich also nicht durch vermeintliche Grössenvorteile im internationalen Geschäft ablenken zu lassen. Sie kann sich auf die ihr vom Gesetzgeber übertragene Aufgabe konzentrieren: Dafür sorgen, dass in dem für die volkswirtschaftliche Entwicklung so wichtigen Bankensektor wirksamer Wettbewerb herrscht.

⁵ Scherer und Ross S. 173.

I Der Bankenwettbewerb: national oder international?

Die Botschaft zum neuen Wettbewerbsrecht vom 23.11.94 betont explizit, dass die Fusionskontrolle insbesondere für Märkte von Bedeutung ist, auf denen der Wettbewerb einen (mehrheitlich) nationalen Charakter hat bzw. Marktzutrittschranken eine wichtige Rolle spielen⁶. Es stellt sich daher die Frage, inwieweit diese Bedingungen für den Bankensektor zutreffen.

Als erstes ist festzuhalten, dass es auf diese Frage keine einheitliche Antwort gibt. In gewissen Segmenten des Bankgeschäftes (z.B. der institutionellen Vermögensverwaltung) ist der relevante Markt sicherlich der europäische oder sogar der Weltmarkt, in anderen Segmenten (z.B. der Markt für Kleinanleger oder Kleinkredite) ist es durchaus sinnvoll von einem nationalen oder sogar einem kantonalen oder regionalen Markt zu reden. Wichtig ist die Erkenntnis, dass die Bedeutung derjenigen Märkte, auf denen die nationalen Grenzen eine wichtige Rolle spielen, nach wie vor sehr hoch ist. In Ländern, in denen der Inlandmarkt stark konzentriert ist, erzielen die Banken signifikant höhere Gewinne, als in Ländern, in denen im Inlandgeschäft Wettbewerb herrscht. Dies lässt sich an Hand folgender Graphik illustrieren, welche das Unternehmensberatungsbüro "Morgan Stanley Dean Witter" (MSDW) publizierte, und zwar im Rahmen einer Analyse der uns interessierenden Fusion UBS-SBV.

Man erkennt leicht, dass zwischen der Konzentration auf den nationalen Märkten und der durchschnittlichen Ertragsrate ein sehr starker Zusammenhang besteht. Die Kapitalrenditen in den Ländern mit hoch konzentrierten Bankensektoren wie Holland, Schweden oder Norwegen liegen bei ungefähr **20%** und sind damit **doppelt so hoch**, wie in den (bisher noch) weniger konzentrierten Märkten wie die Schweiz, Deutschland und Frankreich. In Anbetracht dieser Zahlen wäre es unverantwortlich, sich auf den Standpunkt zu stellen, der Markt für Finanzdienstleistungen sei ein internationaler Markt, und die Konzentration auf dem nationalen Markt spiele keine wichtige Rolle.

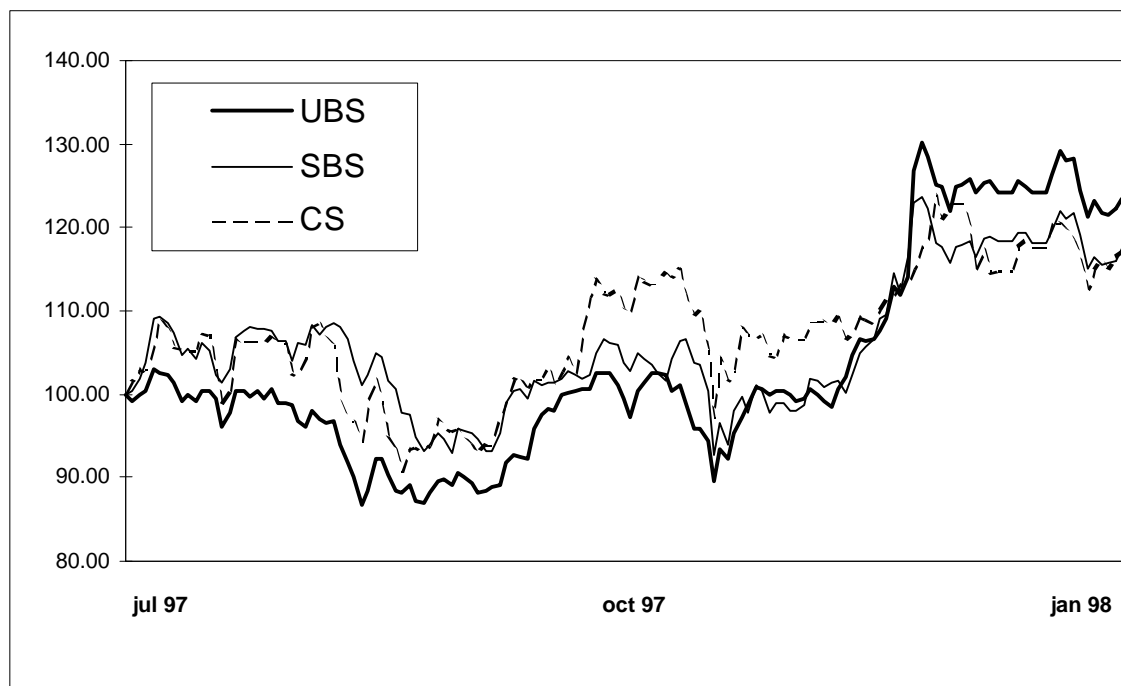
⁶ Vgl. Botschaft S. 54.

MSDW schreibt denn auch explizit: "The crucial point about the relative fragmentation of a given banking market is that there is a strong correlation between the profitability of a banking system and the degree of concentration in the market."⁷ **Wenn sogar die grossen für die UBS arbeitenden Unternehmensberater zu diesem Schluss kommen, sollte sich die Wettbewerbskommission eigentlich gezwungen sehen, die Auswirkungen der geplanten Fusion auf die Wettbewerbsintensität auf dem Schweizer Markt genau zu untersuchen.**

Es ist natürlich richtig, dass die Angaben über die wesentlich höheren Gewinne der Banken auf konzentrierten Märkten nicht per se den Schluss zulassen, dass die Konzentrationsprozesse zu schlechteren Konditionen für die Kunden führen. Es wäre denkbar, dass die Rationalisierungseffekte der Konzentration so bedeutend sind, dass die Konditionen für die Kunden sich verbessern **und gleichzeitig auch noch die Gewinnmargen massiv ansteigen.** Der oben zitierte Bericht enthält keinerlei Informationen, die diesen Schluss zulassen würden. Sogar wenn dies aber der Fall sein sollte, so bleibt die Tatsache, dass die höhere Konzentration auf dem nationalen Markt offensichtlich zu einer erheblich geringeren Wettbewerbsintensität führen.

Eine in der Wettbewerbstheorie häufig angewandte Möglichkeit zu untersuchen, wie sich eine Fusion auf die Wettbewerbsintensität auswirkt, ist zu analysieren, wie die Konkurrenz auf die Fusion reagiert. In der Schweiz kann man ganz allgemein sagen, dass die Konkurrenz auf die Ankündigung der Fusion UBS-SBV eher positiv reagierte.

- Die Aktien der SKA stiegen Ende 1997, als die Gerüchte einer Fusion UBS-SBV die Börse in Aufregung versetzten, zwar nicht genauso stark wie die Kurse der an der Fusion beteiligten Banken, aber sie stiegen doch kräftig mit. Die Märkte gingen offensichtlich davon aus, dass die Wettbewerbsintensität (trotz der zu erwartenden Kostenersparnisse der United Bank of Switzerland) stark abnehmen würde.



⁷ MSDW S. 12.

-Auch die Kantonalbanken sehen in der Fusion mehrheitlich eine Chance, ihre Marktanteile weiter auszubauen und mit höheren Margen zu arbeiten.

Die United Bank of Switzerland geht davon aus, dass sie gerade im Inlandgeschäft erhebliche Effizienzsteigerungen erzielen kann. Wenn ihre Konkurrenten trotzdem erwarten, dass das Leben für sie leichter wird, so ist dies ein starker Indiz, dass die Wettbewerbsintensität erheblich abnehmen wird.

Sowohl die internationalen Vergleiche wie auch die Reaktionen im Inland sprechen also eine deutliche Sprache: Die Fusion wird zu einer starken Konzentration im Inlandgeschäft und zu einer erheblichen Abschwächung der Wettbewerbsintensität führen würde. Der Gesetzauftrag der Wettbewerbskommission ist, den wirksamen Wettbewerb zu schützen. Es besteht offensichtlich Handlungsbedarf.

II Die Fusion und der internationale Wettbewerb

II.1 Grösse und internationale Wettbewerbsfähigkeit.

Das Schweizer Wettbewerbsgesetz fordert die Wettbewerbskommission explizit auf, bei der Beurteilung einer Fusion auch die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen im Ausland zu berücksichtigen. Es stellt sich daher die Frage, ob überzeugend argumentiert werden kann, dass die Fusion eine notwendige Voraussetzung ist, um auf den internationalen Finanzmärkten zu überleben. Es wäre sehr schwierig eine solche Behauptung glaubwürdig zu begründen:

- Die Schweizer Grossbanken haben in der Vergangenheit keine Schwierigkeiten gehabt sich auf den internationalen Finanzmärkten zu behaupten. Sie waren ganz im Gegenteil im internationalen Wettbewerb sehr erfolgreich. Einer der wichtigen Gründe für diesen Erfolg ist wahrscheinlich die Tatsache, dass es (neben den Privatbanken) **drei Schweizer Grossbanken** gab, die alle von den Standortvorteilen der Schweiz profitierten, und die untereinander im Wettbewerb standen. Gerade auf den sich sehr rasch entwickelnden internationalen Finanzmärkten ist es von entscheidender Bedeutung sich regelmässig den Marktbedingungen und den Kundenbedürfnissen anzupassen. Übertriebene Grösse und vorübergehende Marktmacht sind dafür keine günstige Voraussetzung.

- United Bank of Switzerland soll die an der Bilanzsumme gemessen zweitgrösste Bank der Welt werden. Nur gerade die Tokyo-Mitsubishi Bank ist noch grösser. Jahrzehntlang nahmen die japanischen Grossbanken immer die Spitzenplätze in diesen Ranglisten ein. Die Profitabilität dieser Banken war jedoch im allgemeinen enttäuschend, und inzwischen stecken die meisten von ihnen in erheblichen Schwierigkeiten. Dies hat auch auf die realwirtschaftliche Entwicklung in Japan negative Auswirkungen. Die Entwicklung der japanischen Finanzmärkte in den letzten 20 Jahren geben interessanten Anschauungsunterricht, wie gefährlich es für ein Land sein kann, wenn der Bankensektor zu stark konzentriert ist.

- Auch auf den internationalen Märkten ist Grösse keineswegs ein Garant für Erfolg. Nimmt man die Liste der 20 grössten Banken der Welt, so besteht zwischen ihrer Grösse und der

erzielten Rendite nicht ein positiver sondern ein **negativer** Zusammenhang⁸. Es ist zwar auf Papier immer leicht Kostenersparnisse zu finden, die eine Fusion zu einer theoretisch sehr attraktiven Lösung machen. In der Praxis hat sich regelmässig herausgestellt, dass die schwerfälligen Riesen im Wettbewerb gegen wendigere kleinere Unternehmen schlecht abschneiden. Die Diskussion "small is beautiful" gegen "big is beautiful" ist uralt. Die vorhandene empirische Evidenz spricht nach wie vor stark für die These "small is beautiful". Das in der Einleitung zitierte Zitat aus dem Lehrbuch von Scherer und Ross illustriert dies sehr schön.⁹

- Sogar wenn es aber richtig sein sollte, dass die UBS oder der SBV allein zu klein sind, um auf den internationalen Finanzmärkten die Rolle zu spielen, die sie sich wünschen, so folgt daraus keineswegs, dass ausgerechnet zwei **Schweizer** Grossbanken fusionieren müssen. Gerade wenn es um die Wettbewerbsfähigkeit auf den internationalen Finanzmärkten geht, ist es durchaus möglich auch mit einer anderen ausländischen Bank zusammenzuarbeiten. So haben in der Vergangenheit die SKA mit der First-Boston zusammengespannt, der SBV hat in London Fuss gefasst, indem er die englische Warburg aufgekauft hat, und die UBS hat Philips and Drew akquiriert.

II.2 Die relative Bedeutung von nationalem und internationalem Wettbewerb.

- Die Aufgabe der Wettbewerbskommission besteht darin, den wirksamen Wettbewerb zu schützen. Die Fusion UBS-SBV ist deswegen so bedenklich, **weil sie auf dem Inlandmarkt den wirksamen Wettbewerb beseitigen könnte**. Sollte externes Firmenwachstum für die internationale Wettbewerbsfähigkeit tatsächlich erforderlich sein, so wäre eine Fusion mit einer **ausländischen Bank** bei weitem vorzuziehen. Das Verhalten der englischen Wettbewerbsbehörden gibt hier interessanten Anschauungsunterricht:

Anfang der 1990er Jahre befand sich die Midland Bank in einer prekären Situation und eine Übernahme durch einen finanzkräftigen Partner erschien wünschenswert. Es standen zwei konkurrierende Käufer zur Auswahl, die "Hongkong and Shanghai Banking Corporation" (HSBC) und die englische Lloyds Bank. Das englische Office of Fair Trading vertrat klar die Position, dass sie eine übertriebenen Konzentration auf dem englischen Markt auf jeden Fall verhindern würde. Einer Übernahme durch die HSBC stände nichts im Wege, eine Übernahme durch Lloyds hingegen würde auf jeden Fall durch die "Monopolies and Mergers Commission" überprüft und eventuell nur mit Auflagen genehmigt. So liest man in Reuters: "The Director-General of Fair Trading, Sir Gordon Borrie, on Wednesday warned the British banking industry that it was under scrutiny. "We have been keeping a wary eye on banks, especially when one of the majors seeks to take over another one of the majors" Borrie said, referring to the attempted takeover of Midland Bank by Lloyds Bank plc, which the Monopolies and Mergers Commission (MMC) is reviewing on OFT advice". Im Economist wird die Tatsache, dass Lloyds seinen Versuch einer Übernahme von Midlands aufgab unter anderem wie folgt begründet: "Lloyds also feared the MMC would reject the merger or make it less attractive by requiring Lloyds to divest parts of the combined bank."¹⁰

⁸ Vgl. z.B. die Ranglisten der Banken nach a) Bilanzsumme oder Eigenmittel und b) Ertragsrate in Ferrier Lullin (1996).

⁹ Umfangreiche Literaturhinweise findet der interessierte Leser in Scherer und Ross, Kapitel 5 oder Bishop und Kay (1993).

¹⁰ The Economist, 13.6.92 S. 74

Wie sehr die englischen Behörden eine übermässige Konzentration auf dem Bankensektor fürchten, und wie energisch sie dagegen vorzugehen bereit sind, erkennt man auch an folgendem Zitat: "Lloyds has fallen at every regulatory hurdle: the Bank of England, Brussels and the Office of Fair Trading in London."¹¹ Dabei ist der englische Bankensektor wesentlich weniger konzentriert als der Markt in der Schweiz.

Ende vorigen Jahres überlegten NatWest und Barclays (die beide im internationalen Geschäft erhebliche Schwierigkeiten haben) ob sie fusionieren sollten. Auch hier waren die Märkte überzeugt, dass die Wettbewerbsbehörden intervenieren würden:

"A merger with NatWest would bring huge cost savings, but would almost certainly fall foul of UK regulators worried about the resulting market dominance in small and medium-sized lending and credit cards."¹²

"Most observers in the City are bemused by continuing rumours of merger intentions from Barclays, since such a link would run into massive competition objections from the authorities."¹³

Die englische Fusionskontrolle wird im allgemeinen als eher schwach bezeichnet: "The system of control is benign and is essentially predisposed in favour of mergers"¹⁴ Wenn die englische MMC eine Fusion der inländischen Grossbanken verhindern kann, so sollte auch die Schweizer Wettbewerbskommission in der Lage sein zu intervenieren, um den Inlandswettbewerb wirksam zu schützen.

Interessant ist auch, in welchen Segmenten des Bankgeschäfts der Director-General des Office of Fair Trading den Wettbewerb in England für besonders gefährdet hält: "Borrie told a news conference he was concerned that banks were overcharging small businesses, which unlike individual consumers, could not go to building societies instead."¹⁵

III Der Wettbewerb auf dem Markt für KMU-Kredite

Im Falle der Fusion UBS-SBV wird die Wettbewerbskommission den Wettbewerb auf jedem der von der Fusion betroffenen Märkte untersuchen müssen, und sich anschliessend ein Gesamturteil über den Wettbewerb im Bankensektor zu bilden. Wir wollen uns in dieser Arbeit auf nur einen Teilmarkt konzentrieren, der uns von besonderer Bedeutung erscheint, **den Markt für KMU-Kredite**. Auch bei unserer Analyse dieses Marktes können wir mit unseren Überlegungen nicht so weit gehen, wie wir gewünscht hätten, weil uns häufig die für eine gründlichere Analyse notwendigen Informationen nicht zugänglich sind. Die Wettbewerbskommission wird glücklicherweise vor keinen solchen Informationsproblemen stehen.

¹¹ Sunday Times 7.6.92

¹² Times 17.11.97

¹³ Independent 17.11.97.

¹⁴ Wish (1993) S. 679.

¹⁵ Reuters, 3.6.92.

Unsere Wahl des Marktes für KMU-Kredite ist insbesondere durch zwei Gründe gerechtfertigt. Zum einen ist es ein volkswirtschaftlich besonders wichtiger Markt. Zum anderen ist es offensichtlich, dass die Wettbewerbsverhältnisse auf diesem Markt schon heute nicht zufriedenstellend sind und die Fusion den Wettbewerb noch weiter stark einschränken wird.

III.1 Die volkswirtschaftliche Bedeutung von KMU-Krediten

Das Bankensystem erfüllt in einer entwickelten Volkswirtschaft eine ganze Reihe wichtiger Funktionen. In der Öffentlichkeit wird häufig der privaten und institutionellen Vermögensverwaltung eine besondere Bedeutung zugemessen, weil dies die Bereiche sind, in denen innerhalb von kurzer Zeit Milliardenbeträge umgeschichtet werden können. Gesamtwirtschaftlich scheint uns jedoch die Rolle der Banken bei der Geldschöpfung und im Bereich der inländischen Kreditvergabe von ungleich grösserer Bedeutung.

Die zentrale Rolle, die ein gut funktionierender Wettbewerb auf dem Kreditmarkt für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung spielt, kann an Hand einer einfachen Analogie erklärt werden: Wenn die Nationalbank der Wasserhahn ist, aus dem die Wirtschaft mit Liquidität gespeist wird, so ist das Bankensystem das Bewässerungssystem, durch das die bessere Liquiditätsversorgung in der Form günstiger und grosszügiger Kredite zur Wirtschaft gelangt. Bei mangelndem Wettbewerb im Bankensektor sind Teile des Bewässerungssystems verstopft. Die grosszügigere Liquiditätsversorgung der Nationalbank führt nicht zu der notwendigen Lockerung der Kreditvergabe, oder diese verteilt sich nicht gleichmässig auf alle Sektoren der Wirtschaft. Beschäftigung und Wirtschaftswachstum leiden.

Die grossen multinationalen Unternehmen können sich auf den internationalen Kreditmärkten die notwendigen Mittel versorgen. Auf die herkömmlichen Bankkredite sind insbesondere die KMU angewiesen. Um die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Bankkredits abzuschätzen muss man also versuchen, sich die volkswirtschaftliche Bedeutung der KMU zu vergegenwärtigen. Ein einfacher Indikator, um die Bedeutung des Problems in das richtige Licht zu rücken, ist die Tatsache, dass **über 70% der Bevölkerung für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) arbeiten.**

Die KMU verfügen häufig weder über die Eigenmittel noch über die notwendige Liquidität um ihre Unternehmungen selber zu finanzieren. Dies bedeutet, dass ein Kredit an eine KMU häufig mit gewissen Risiken verbunden. Es ist eine zentrale Aufgabe des Bankensystems eines Landes solche Risikokredite zur Verfügung zu stellen. Das korrekte Einschätzen dieser Risiken zeichnet den erfolgreichen Banker aus. Es ist jedoch natürlich, dass auch Banker Fehler machen. Sie können die Erfolgchancen sowohl über- als auch unterschätzen. Damit der angehende Unternehmer (bzw. die wachsende KMU) eine reelle Chance hat, seine Vorstellungen zu verwirklichen, ist es also unbedingt notwendig, dass es eine Reihe potentieller Kreditgeber gibt, an die er sich wenden kann. Es geht dabei nicht nur um die Frage, von wem er die besten Bedingungen erhalten kann, sondern auch um die viel grundsätzlichere Frage, ob ihm überhaupt die notwendigen Mittel zur Verfügung gestellt werden. Kurz zusammengefasst: **Es ist für eine Marktwirtschaft von grundlegender Bedeutung, dass auf dem Markt für KMU-Kredite ein wirksamer Wettbewerb herrscht.**

III.2 Die Entwicklung des Marktes für KMU-Kredite

Der Einfluss, den die Banken durch ihr Verhalten auf den Kreditmärkten auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung haben, erkennt man, wenn man die Entwicklung der Schweizer Wirtschaft in den letzten 10 Jahre betrachtet. In den 1980er Jahren fand zwischen den Grossbanken ein Wettbewerb statt, wer von ihnen "**die Nummer 1**" sein würde. Auf den Kreditmärkten wurde hauptsächlich Umsatz maximiert, die seriöse Risikobeurteilung wurde tendenziell vernachlässigt. Der Umsatzwettbewerb der Banken hat einen wichtigen Beitrag zur spekulativen Immobilienblase geleistet, die dann Anfang der 1990er Jahre platzte.

Mit dem Einsetzen der Krise kam die Reaktion. Die Banken merkten, dass sie sich unverantwortlich verhalten hatten. Die Risikokontrolle wurde stark gestrafft, und die Grossbanken machten sich daran, ihre schlechteren Kredite rigoros auszumerzen. Man könnte versucht sein zu argumentieren, die Geschäftsbanken haben mit dieser restriktiven Kreditpolitik seit Anfang der 1990er Jahre Recht gehabt. Die grosse Anzahl "fauler" Kredite in ihren Portefeuilles beweise, dass eine restriktive Kreditpolitik angebracht war.

Dieser Einwand ist nur bedingt richtig. **Die Kreditpolitik des Bankensektors hat einen direkten Einfluss auf das Wirtschaftswachstum** und damit auch die Rentabilität der Unternehmen. Wenn auch nur die (noch) drei Grossbanken die Kredite verknappen, so hat dies makro-ökonomische Auswirkungen. Das Wachstum lässt nach und Unternehmen, die vorher (knapp) überleben konnten, rutschen definitiv in die roten Zahlen. Da die Massnahmen, welche die Geschäftsbanken ergreifen, einen direkten Einfluss auf das Wirtschaftsgeschehen haben, handelt es sich häufig um selbsterfüllende Erwartungen. Es gibt eine direkte Analogie zur Börse. Wenn an der Börse die meisten Marktteilnehmer glauben, der Markt sinke, so verkaufen sie und der Markt sinkt tatsächlich. Wenn alle Banken glauben, die Wirtschaftslage wird schlechter und kürzen ihre Kredite, so wird die Lage tatsächlich schlechter und die Schuldner werden zahlungsunfähig.

Makro-ökonomisch gesehen wäre es also wünschenswert, wenn nicht alle Banken gleichzeitig an der Kreditschraube drehen. Nun ist es in einer Marktwirtschaft natürlich nicht möglich, dies zu verhindern. Wenn alle Banken die Wirtschaftslage gleich einschätzen, so werden sie sich auch in Bezug auf ihre Kreditpolitik ähnlich verhalten. Wohl aber kann die Wettbewerbspolitik versuchen dafür zu sorgen, dass möglichst viele potentielle Kreditnehmer Zugang zu einer Reihe verschiedener potentieller Geldgeber haben. **Es ist dies eine absolut notwendige Bedingung, damit zwischen der Bank und dem Kleinunternehmer nicht eine Abhängigkeitsbeziehung herrscht, sondern ein Wettbewerb der Banken um den Kreditnehmer.**

Es gibt leider keine vernünftigen Statistiken, wie sich das Angebot an Risikokapital für die KMU seit Anfang der Wirtschaftskrise entwickelt hat. Dafür gibt es viel anekdotische Evidenz, dass die Grossbanken ziemlich heftig an der Kreditschraube drehen. So wird Professor E. Heri, Chefökonom der Winterthur, wie folgt zitiert: "**Zur Zeit stellen wir fest, dass die Banken die Kredite and die KMU regelrecht rationieren**".¹⁶ Einem Artikel in CASH kann man entnehmen, **das das Volumen an ungesicherten Krediten an KMU zwischen 1990 und 1996 real um immerhin 20% abgenommen hat**¹⁷. Auch die Prognose, dass die Grossbanken

¹⁶ Vgl. Cash, 1997.

¹⁷ Cash 12.12.97 S. 9.

in den nächsten Jahren ca. 30'000 KMU in den Konkurs treiben wollen, spricht für eine massive Straffung der Kreditpolitik, die auf dem Arbeitsmarkt Spuren hinterlassen wird¹⁸. Schliesslich spricht auch die Tatsache, dass Wirtschaftsminister Delamuraz die Vertreter der Banken wegen eben dieser Problematik Ende 1997 zu sich geladen hat, dafür, dass das Problem makro-ökonomisch ernstzunehmende Dimensionen angenommen hat.

Es ist zu hoffen, dass die Wettbewerbskommission sich über die Entwicklung der KMU-Kredite in den letzten 10 Jahren eingehend informieren wird. Um die Lage korrekt beurteilen zu können, bräuchte man wesentlich detailliertere Angaben als bisher verfügbar sind. So z.B. Kreditvolumina nach Grösse der Unternehmen, nach Risikoklasse und nach Branche. Auch die Frage, wie sich die Risikoaufschläge über die Zeit entwickelt haben, ist für eine korrekte Analyse des Marktes unerlässlich. In Anbetracht der zentralen ökonomischen Bedeutung dieses Marktes hätte es schwerwiegende Folgen, wenn der Wettbewerbskommission bei ihrer Einschätzung der Wettbewerbsintensität Fehler unterlaufen, und sie die möglichen Auswirkungen der geplanten Fusion auf die Kreditversorgung der KMU unterschätzt.

III.3 Der Wettbewerb auf dem Markt für KMU-Kredite.

III.3.1 Strukturelle Probleme

Es ist allgemein bekannt, dass auf gewissen Märkten schon aus strukturellen Gründen der Preiswettbewerb nicht leicht die zentrale Rolle spielen kann, die ihm eigentlich zukommt. Dies gilt insbesondere auch für den Markt für KMU-Kredite. Der Grund dafür sind die Probleme der asymmetrischen Information, welche auf diesem Markt eine besonders wichtige Rolle spielen. Das Prüfen eines Kredites ist mit relativ hohen Kosten verbunden¹⁹, und zwischen Kreditgeber und Kunden entwickelt sich häufig eine längerfristige Beziehung. Die Hausbank kennt die Wirtschaftslage "ihrer" Kunden besser als jede andere Bank. Dies hat zwei Konsequenzen. Zum einen besteht eine gewisse **Abhängigkeitssituation** zwischen dem Kreditnehmer und seiner Hausbank. Zum anderen ist der Marktzutritt für einen Neuanbieter auf diesem Markt schwierig, d.h. es bestehen erhebliche **Marktzutrittschranken**.

- Wenn eine Bank ihrem Kunden den Kredit kürzt, so kann dieser zwar versuchen sich an eine andere Bank zu wenden. Er ist aber mit einem Makel behaftet. Die andere Bank kann häufig davon ausgehen, dass die frühere Hausbank nicht gewillt war, den Kredit zu geben, und sie wird sich fragen müssen, ob der Kunde nicht ein eher schlechtes Risiko darstellt. Sie wird bei der Vergabe von Krediten an solche Kunden eher vorsichtig sein, und tendenziell hohe Risikoaufschläge verlangen. Dies ist der Grund für die Abhängigkeitsbeziehung zwischen KMU und Bank. Zur Zeit hat sich die Lage so zugespitzt, dass der Gewerbeverband von eigentlicher **Nötigung** spricht: Die Banken haben sich entschlossen die KMU Kredite zu reduzieren, bzw. die Risikoaufschläge erheblich zu erhöhen. In Anbetracht des schwachen Wettbewerbs auf diesem Markt (bzw. dem koordinierten Verhalten der Grossbanken) sehen die KMU praktisch keine Ausweichmöglichkeiten. Die Abwesenheit wirksamen Wettbewerbs auf dem Kreditmarkt für KMU ermöglicht es den Banken ihre Machtstellung in Bezug auf ihre Kunden auszunutzen.

¹⁸ Vgl. Cash 1997.

¹⁹ In einem Artikel in Cash wird von Kosten für die Banken von bis zu 5'000 Franken gesprochen.

- Versucht nun ein neuer Anbieter auf diesem Markt einzutreten, so kann auch er davon ausgehen, dass ein überdurchschnittlicher Anteil der Kunden, die sich an ihn wenden, zu den Kundengruppen gehören, die von ihrer bisherigen Bank keinen Kredit bekommen. Es sind also überdurchschnittlich häufig schlechte Risiken. Dies ist wahrscheinlich der wichtigste Grund, warum Marktzutritt auf dem Markt für KMU-Kredite so schwer ist.

Man beobachtet denn auch, dass dieser Markt in praktisch allen Ländern in den Händen alteingessener Banken ist, und der internationale Wettbewerb keine Rolle spielt. So ist es auch den Schweizer Grossbanken nie gelungen, ausserhalb der Schweiz auf dem Markt für KMU-Kredite Fuss zu fassen. Der Markt für KMU-Kredite ist in der Regel in den Händen von Banken mit einer starken regionalen Präsenz. Für die Schweiz kann man sagen, dass der Markt für KMU-Kredite ein **kantonaler oder regionaler Markt ist**.

III.3.2 Die Konzentration auf dem Markt für KMU Kredite.

Es gibt in der Schweiz leider keine guten statistischen Angaben über die Konzentration auf dem Markt für KMU-Kredite. Man kann jedoch davon ausgehen, dass nach der Fusion die beiden Grossbanken gemeinsam mit den Kantonalbanken in den meisten Kantonen einen Marktanteil von über 85% Prozent haben würden. Eine besonders wichtige Position nehmen die Grossbanken selbstverständlich in denjenigen Kantonen ein, in denen die Kantonalbank bankrott ist und verkauft wurde.

Die Konzentration im KMU-Geschäft ist nach allen international herkömmlichen Massstäben als sehr hoch anzusehen. Ein international übliches Konzentrationsmass ist der Herfindahl-Hirschman Index (HHI). Um ihn zu berechnen misst man die Marktanteile der Anbieter (in %) nimmt diese Zahlen zum Quadrat und bildet die Summe dieser quadrierten Marktanteile. Die kritischen Obergrenzen für den HHI in der amerikanischen Fusionskontrolle sind:

- ein HHI nach dem Zusammenschluss von mehr als 1'800 und
- ein durch den Zusammenschluss verursachter Anstieg des HHI von mehr als 100.

Bis 1984 besagten die amerikanischen Merger-Guidelines, dass ein Zusammenschluss, der diese beiden Grenzen überschritt nur unter aussergewöhnlichen Umständen genehmigt würde²⁰. Seit 1992 ist diese Aussage etwas abgeschwächt worden. Es ist nun ein Vermutungstatbestand eingeführt worden. Es wird vermutet, dass solche Zusammenschlüsse Marktmacht schaffen oder verstärken, oder die Ausübung von Marktmacht erleichtern.

Es gibt wahrscheinlich in der ganzen Schweiz keinen einzigen Kanton, in dem der Markt nach den in den USA angewandten Kriterien nicht schon vor dem Zusammenschluss hoch konzentriert war. Der HHI wird nach dem Zusammenschluss in den meisten Kantonen ca. **3600** sein, d.h. doppelt so hoch wie die in den USA-Richtlinien angewandte Obergrenze. Durch den Zusammenschluss wird der HHI in den meisten Kantonen wohl um ca. **450 Punkte** erhöht. (Der Marktanteil von UBS und SBV liegt zur Zeit gesamtschweizerisch bei je 15%-20% und wird gemeinsam ca. 35% betragen.)

²⁰ before 1984 if a merger increased the HHI by 100 and resulted in a post-merger HHI substantially above 1'800 "only in exceptional circumstances will other factors establish that the merger is unlikely substantially to lessen competition." Müller and o'Connor, S 165 (Review of Industrial Organisation)

Es gibt natürlich Märkte, auf denen der Wettbewerb auch bei relativ starker Konzentration intensiv sein kann. Insbesondere ist dies der Fall, wenn die Gefahr des Marktzutritts die Oligopolisten zu kompetitivem Verhalten anhält. Auf dem Markt für KMU-Kredite sind diese Voraussetzungen **nicht** gegeben. Aus den oben erwähnten Gründen sind die Marktzutrittschranken hoch. Die Möglichkeiten der Oligopolisten, die Abhängigkeit ihrer Kunden auszunutzen, sind sehr reell, und sie werden auch ausgenützt.

Der Markt ist als enges Oligopol zu bezeichnen, und es kann zwischen den Anbietern leicht zu koordiniertem Verhalten auf Kosten der Kunden kommen kann. Diese theoretischen Überlegungen unterstreichen also die empirische Beobachtung, dass die anderen Banken die Fusion UBS-SBV eher mit Freude zur Kenntnis genommen haben. Es gibt tatsächlich gute Gründe davon auszugehen, dass die Fusion die Wettbewerbsintensität im KMU-Geschäft auf Kosten der Kunden noch weiter abschwächen würde.

III.3.3 Koordiniertes Verhalten auf dem Markt für KMU-Kredite

Das Verhalten der Grossbanken auf dem Markt für KMU-Kredite ist so ähnlich, das man mit Sicherheit von "Parallelverhalten" wenn nicht sogar von "abgestimmtem Verhalten" reden kann. Gemäss Informationen des Gewerbeverbandes verwenden alle drei Grossbanken praktisch dasselbe von Mc Kinsey entwickelte System der Risikoeinstufung, und sie haben dieses auch noch zu sehr ähnlichen Zeitpunkten eingeführt. Diese Information gibt gleich aus zwei Gründen zu Bedenken Anlass:

- Es stellt sich die Frage, ob die Vereinheitlichung der Risikoeinschätzung nicht zu explizit oder implizit koordiniertem Verhalten führt. Es wäre gegebenenfalls zu überprüfen, inwiefern dies mit dem Kartellgesetz kompatibel ist. Gemäss Artikel 4 gelten aufeinander abgestimmte Verhalten, die eine Wettbewerbsbeschränkung bewirken, als Wettbewerbsabreden, und gemäss Artikel 5 sind Wettbewerbsabreden, die den Wettbewerb erheblich beeinträchtigen, unzulässig. Es wird in Artikel 4 explizit betont, dass das abgestimmte Verhalten **nicht** zum Ziel haben muss, den Wettbewerb einzuschränken. Schon wenn (eventuell ungewollt) dieses Ergebnis erreicht wird, ist das abgestimmte Verhalten unzulässig. Der Gewerbeverband redet von einem eigentlichen **Kalkulationskartell**.

Um zu überprüfen, ob die gemeinsame Anwendung des Mc Kinsey Programms zu Wettbewerbsverzerrungen führt, sollte die Wettbewerbskommission untersuchen, wie sich die "Risikoprämien" und Kreditkonditionen der einzelnen Banken über die Zeit für verschiedene Kundengruppen entwickelt haben. Sollten bei diesen Vergleichen (für manche Kundengruppen) zwischen den drei Grossbanken und den anderen Banken signifikante Unterschiede auftreten, so ist der Verdacht einer (erheblichen) Wettbewerbsverzerrung naheliegend.

Die Walliser Luftseilbahnen z.B. behaupten, dass die Grossbanken für sie die Konditionen deutlich verschlechtert haben, und dies obwohl die Seilbahnen zumindest in der Vergangenheit immer gute Schuldner waren. Sollten diese und ähnliche Behauptungen genauerer empirischer Überprüfung durch die Wettbewerbskommission statthalten, so rückt der Verdacht abgestimmten Verhaltens damit in greifbare Nähe.

- Wenn schon das Verhalten der drei Grossbanken auf diesem Markt so leicht koordiniert werden kann, so wäre es natürlich auf jeden Fall Aufgabe der Wettbewerbskommission zu verhindern, dass die Anzahl Anbieter noch weiter sinkt. In ihrer Untersuchung über die Kantonalbanken im Jahre 1995 betont die Kartellkommission zu recht: "Heute ist die Konzentration im Bankgewerbe vergleichsweise hoch. Eine weitere Zunahme ist wahrscheinlich. Generell besteht dabei die Gefahr, dass einerseits regionale Monopolstellungen entstehen und andererseits die abnehmende Anzahl Wettbewerber zur Bildung von Kartellen führt."²¹ Die Prognose der Kartellkommission hat sich in einem Ausmass erfüllt, das sie wahrscheinlich selber nicht für möglich gehalten hat. Der Gesetzgeber hat ihr seitdem die Befugnisse eingeräumt, der von ihr befürchteten Entwicklung entgegenzuwirken. Es fragt sich, ob sie bereit ist, dies auch mit der notwendigen Konsequenz zu tun.

III.4 Die Fusionskontrolle in der Schweiz

Genau wie in der EU so gilt auch in der Schweiz, dass eine Fusion, welche den wirksamen Wettbewerb auf einem Markt beseitigt, verboten wird (Art. 10 des Kartellgesetzes). Damit der wirksame Wettbewerb beseitigt wird, ist es nicht unbedingt notwendig, dass die Wettbewerbsintensität stark abnimmt. Ist die Intensität des Wettbewerbs auch vor dem Zusammenschluss schon gering, so genügt eine eher bescheidene weitere Reduktion der Wettbewerbsintensität, damit von einer Beseitigung des Wettbewerbs geredet werden kann. Art. 10 Abs. 2 besagt, dass eine Fusion verboten werden kann, wenn sie eine marktbeherrschende Stellung schafft **oder verstärkt**, welche den wirksamen Wettbewerb beseitigt.

Von besonderer Bedeutung ist auch Art. 10 Abs. 4, in dem die Wettbewerbsbehörde aufgefordert wird, die **Marktentwicklung zu berücksichtigen**. Die Wettbewerbskommission darf sich also nicht damit begnügen, nur den Ist-Zustand zu untersuchen. Sie wird vielmehr explizit aufgefordert, sich zu überlegen, wie sich der Markt in Zukunft entwickeln wird, bzw. plausible Szenarien für diese zukünftige Entwicklung zu berücksichtigen. Der Gesetzgeber fordert eine "**dynamische Betrachtungsweise**". Die zum Zeitpunkt der Fusion gültige Marktkonstellation kann also nicht allein ausschlaggebend sein.

²¹ Kartellkommission S. 70.

III.3.1 Gemeinsame Marktbeherrschung

Art. 10 des Schweizer Kartellgesetzes ist der Fusionskontrolle in der EU nachempfunden²². Auch im Europäischen Recht darf eine Fusion nur verboten werden, wenn eine marktbeherrschende Stellung entsteht. Die EU-Behörden waren immer wieder mit der Frage konfrontiert, wie sie sich verhalten sollten, wenn nach der Fusion nur noch eine geringe Anzahl Anbieter auf dem Markt bleiben würde, und es gute Gründe gäbe davon auszugehen, dass zwischen diesen kein wirksamer Wettbewerb herrschen würde. Die Behörden stellten sich (sehr folgerichtig) auf den Standpunkt, dass ihre Hauptaufgabe darin bestehe den wirksamen Wettbewerb zu schützen. Wenn eine Fusion also zu einer Marktkonstellation führen würde, in der zwar kein einzelnes Unternehmen eine marktbeherrschende Stellung haben würde, der Konzentrationsgrad aber so hoch sein würde, dass es keinen wirksamen Wettbewerb mehr gäbe, so liegt gemäss den EU-Behörden "**gemeinsame Marktbeherrschung**" (collective dominance) vor²³. Die EU-Behörden verbieten unter diesen Umständen die Fusion, oder lassen sie nur unter Bedingungen und Auflagen zu. Das Konzept der "gemeinsamen Marktbeherrschung" ist in der EU schon bei einer Reihe von Fusionen angewendet worden. Besonders bekannt ist in diesem Zusammenhang die Entscheidung im Falle der Fusion Nestlé-Perrier. Die Kommission schreibt dort:

"Eine der Hauptaufgaben des EWG-Vertrages besteht darin, den wirksamen Wettbewerb aufrechtzuerhalten. Eine Einschränkung des wirksamen Wettbewerbs, die verboten würde, wenn sie sich aus der marktbeherrschenden Stellung eines einzelnen Unternehmens ergeben würde, kann nicht erlaubt werden, wenn sie sich aus der marktbeherrschenden Stellung mehrerer Unternehmen ergibt. Wenn zum Beispiel nach einer Fusion zwei oder drei Unternehmen Marktmacht erhalten und überhöhte Preise verlangen, so handelt es sich dabei um gemeinsame Marktmacht. Aufgabe der Fusionskontrolle ist es diese zu verhindern, indem sie sich für das Erhalten einer Wettbewerbsstruktur einsetzt."²⁴

Dasselbe gilt auch für die Schweizer Fusionskontrolle. Der Gesetzgeber hält in der Botschaft zum neuen Kartellgesetz klar fest: "Aufgabe staatlicher Wettbewerbspolitik muss es sein, das Funktionieren von Marktprozessen und damit das freie Spiel von Angebot und Nachfrage zu gewährleisten."²⁵ Auch im Schweizer Recht muss die Kartellkommission also eingreifen, wenn durch eine Fusion eine Marktkonzentration entstehen würde, durch die der wirksame Wettbewerb beseitigt werden kann. Wir haben gezeigt, dass nach der Fusion in den meisten Kantonen nur drei Anbieter auf dem Markt für KMU-Kredite einen Marktanteil von über 85% haben würden. Schon in der heutigen Konstellation mit immerhin 4 grösseren Anbietern (die Kantonalbank und die 3 Grossbanken) spricht einiges dafür, dass der Wettbewerb (insbesondere zwischen den Grossbanken) auf diesem Markt nicht mehr die notwendige Intensität hat. Eine Reihe Kreditnehmer befinden sich in einem eigentlichen Abhängigkeitsverhältnis zu ihrer Bank. Die Voraussetzungen für die Kartellkommission einzugreifen sind gegeben.

²² Vgl. Neven und von Ungern-Sternberg (1996)

²³ Vgl. dazu Neven et al. S. 106-111.

²⁴ Commission (1992)

²⁵ Botschaft S. 7.

III.3.2 Die Zukunft der Kantonalbanken.

Wie schon erwähnt, fordert der Gesetzgeber die Kommission explizit auf, bei ihrer Analyse auch die zukünftige Entwicklung des Marktes zu berücksichtigen. Im Rahmen dieser Analyse scheint uns insbesondere die Zukunft der Kantonalbanken von grosser Bedeutung zu sein.

In einer Reihe Kantone spielen die Kantonalbanken gerade auf dem Markt für KMU-Kredite eine bedeutende Rolle. Zum Teil sind Situationen entstanden, die strukturell als kaum zufriedenstellend bezeichnet werden müssen. So hält z.B. im Kanton Waadt die BCV auf diesem Markt einen Anteil von über 60%.

In den 1990er Jahren ist bei den Kantonalbanken einiges in Bewegung geraten. Eine Reihe von ihnen hat mit dem Einsetzen der Wirtschaftskrise gemerkt, dass sie bei der Kreditvergabe nicht die notwendige Vorsicht walten lassen. So sind insbesondere die Kantonalbanken von Bern und vom Wallis wegen ihrer unverantwortliche Kreditvergabe an einige wenige Grosskunden zahlungsunfähig geworden, und mussten mit dem Einsatz erheblicher Steuermittel gerettet werden. In anderen Kantonen (z.B. Solothurn und Appenzell AR) ist die zahlungsunfähige Kantonalbank an eine der Grossbanken verkauft worden. Dies hat jeweils dazu geführt, dass die betroffene Grossbank in diesem Kanton sehr hohe Marktanteile erhielt. So liest man z.B. im Jahresbericht der UBS von 1995: "This acquisition would give UBS a leading position in the canton Appenzell-Ausserrhoden".

Die Kartellkommission hat sich in ihrem Bericht über die Kantonalbanken von 1995 dafür stark gemacht, dass die Kantonalbanken ihre Privilegien (insbesondere die Staatsgarantie) verlieren sollten, und dass sie in private Institutionen umgewandelt werden sollten. Dies würde wahrscheinlich auch bedeuten, dass sie in ihrer Geschäftspolitik mehr als bisher der Gewinnmaximierung verpflichtet wären, und dass Aspekten wie der wirtschaftlichen Entwicklung des Kantons nicht mehr die gleiche Bedeutung zugemessen würde. In einer Reihe Kantone sind erste Schritte in diese Richtung schon unternommen worden, und es ist nur schwer abzusehen in welchen Kantonen der Staat schlussendlich weiterhin eine echte politische Kontrolle über die Kantonalbanken ausüben können.

Es ist eine ordnungspolitisch delikate Frage, inwieweit der Staat sich weiterhin die Möglichkeit offen halten soll, im Bankgeschäft aktiv zu sein. Die Kartellkommission ist eher dagegen. Wir sind der Ansicht, dass MSDW mit ihrer Analyse der Auswirkung der Staatsinstitutionen auf den Bankenwettbewerb nicht ganz unrecht hat: "One of the main reasons for this inconclusive evidence for continental European banks is the existence of a keen competitive environment with potential cost savings being passed on to consumers. The high market shares and capital strength of the European mutualist banks, which form significant competitive distortions in many European countries, partly explain this tendency".²⁶ Voll können wir uns der Analyse von MSDW allerdings nicht anschliessen. Das Weitergeben von Kostensenkungen an die Konsumenten ist für uns ein Zeichen, dass funktionierender Wettbewerb herrscht. Eine Wettbewerbsverzerrung liegt vor, wenn die Konzentration so hoch ist, dass die Banken dies nicht mehr tun müssen, und Ertragsraten von 20% und mehr erzielen können.

Die Kantone sollten sich unseres Erachtens gut überlegen, ob sie die Kontrolle über ihre Kantonalbanken aufgeben wollen. Dem obigen Zitat kann man entnehmen, dass sie ein

²⁶ MSDW S. 19

wichtiger Faktor sind, der die Grossbanken daran hindert, ihre Kleinkunden und insbesondere die KMU noch mehr zur Kasse zu bitten.

Die Wettbewerbskommission muss bei ihrer Beurteilung der Lage aber auf jeden Fall berücksichtigen, dass auch die Kantonalbanken immer mehr der Gewinnmaximierung verpflichtet sein werden. Ist unter diesen Umständen davon auszugehen, dass mit nur drei Anbietern mit einem gemeinsamen Marktanteil von über 85% noch wirksamer Wettbewerb herrscht? Die hohen Gewinne der Banken in Ländern mit nur 3 grossen Marktteilnehmern (Holland, Schweden und Norwegen) lassen das Gegenteil vermuten. Das englische Office of Fair Trading hat die Frage mit einem klaren NEIN beantwortet. **Wir sehen keinen Grund, warum die Antwort für die Schweiz anders lauten sollte. Auf jeden Fall aber wäre es inkonsequent, wenn die Kommission erst einen Bericht schreibt, in dem sie die Privatisierung der Kantonalbanken vorschlägt, und dann drei Jahre später die Fusion UBS-SBV zulässt mit der Begründung, der Staat könnte ja durch die Kantonalbanken für Wettbewerb sorgen!**

Schliesslich weist der Schweizer Bankenmarkt noch eine Eigenheit auf, der man sonst selten begegnet. In einer Reihe Kantone ist die Kantonalbank zwar (mit) der grösste Anbieter (gemessen an seinem Marktanteil), sie ist aber im Vergleich zu den Grossbanken äusserst schwach. Schon von der absoluten Grösse her ist sie meist um 10er Potenzen kleiner. Darüber hinaus ist ihr Kreditportfolio wenig diversifiziert, da stark auf einen Kanton konzentriert. Es ist daher keineswegs auszuschliessen, dass auch in Zukunft immer wieder Kantonalbanken in Finanzschwierigkeiten geraten können. Für den Fall einer zahlungsunfähigen Kantonalbank schrieb die Kartellkommission: "Um eine übermässige Belastung der kantonalen Finanzhaushalte zu verhindern, wird ein allfälliges Übernahmeangebot einer Grossbank unter solchen Umständen erfahrungsgemäss eine attraktive Alternative darstellen."²⁷

Hat die Fusion UBS-SBV erst einmal stattgefunden, so ist es unvorstellbar, dass die Kartellkommission eine solche Übernahme durch eine Grossbank erlauben könnte. Es würde dann auf den volkswirtschaftlich so bedeutenden Kreditmärkten nur noch zwei übermächtige Anbieter geben. Ein solche Lage könnte nur als eigentliche Katastrophe bezeichnet werden. Auf jeden Fall aber ist klar, dass die Kommission sich bei ihrer Analyse der Auswirkungen der Fusion auf den Wettbewerb auch mit der Frage auseinandersetzen muss, wie sie zu einem späteren Zeitpunkt reagieren wird, wenn die nächste Kantonalbank zum Verkauf ansteht.

III.4 Mögliche Auflagen

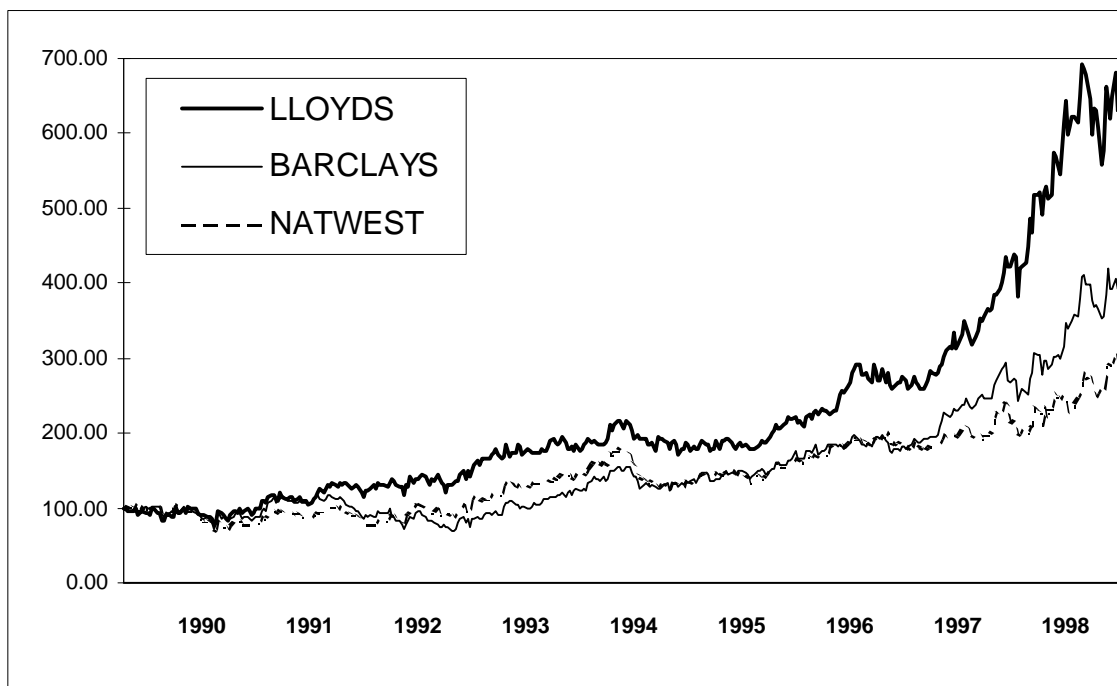
Auch ohne die internationalen Märkte genau zu untersuchen kann man davon ausgehen, dass die Fusion dort keine nennenswerten Wettbewerbsbeschränkungen bewirken kann. Auf den nationalen Märkten sieht die Lage anders aus. Die obige Analyse zeigt deutlich, dass zumindest auf dem Markt für KMU-Kredite mit einer Beseitigung des wirksamen Wettbewerbs zu rechnen ist. Unter welchen Auflagen und Bedingungen sollte die Wettbewerbskommission die Fusion dennoch Zustande kommen lassen? Da sich unsere Analyse des Inlandsgeschäftes auf nur einen (wichtigen) Teilmarkt beschränkt, ist es für uns schwierig auf diese Frage eine genaue Antwort zu geben.

²⁷ Kartellkommission S. 71-72.

Prinzipiell scheint uns, das Ziel der Wettbewerbskommission sollte sein, dafür zu sorgen, dass die Fusion zwar ihre internationalen Wirkungen voll entfalten kann, der Wettbewerb im Inlandgeschäft aber möglichst wenig tangiert wird. Dies könnte erreicht werden, indem die United Bank of Switzerland verpflichtet wird, eines ihrer zwei Filialnetze (z.B. dasjenige des SBV) an eine aussenstehende Partei zu verkaufen. Wir wollen diese Bank die NBS (Neue Bank der Schweiz) nennen. Potentielle Käufer wären inländische Banken, Investoren, die von dieser einmaligen Möglichkeit Gebrauch machen wollen, um in das Bankgeschäft zu expandieren, oder ausländische Grossbanken, wie im Falle der Übernahme der Midland Bank durch die HSBC.

Die Grossbanken versuchen die Schweizer immer wieder zu überzeugen, das Inlandgeschäft sei nicht rentabel. Dies ist zweifelhaft. Wenn die Grossbanken diesen Refrain immer wieder wiederholen, so hauptsächlich, weil sie sich so gegen politischen Druck schützen wollen, den Kleinkunden günstigere Bedingungen zu bieten.

Der englische Markt bietet ein frappantes Beispiel, wie rentabel das Inlandgeschäft relativ zum internationalen Geschäft sein kann. Als die Finanzmärkte dort im Jahr 1990 liberalisiert wurden (Big Bang), befand sich die Lloyds Bank in einer Vergleichsweise schlechten Situation. Im Gegensatz zu ihren reicheren Konkurrenten wie die Barclays Bank hatte sie nicht die notwendige Finanzkraft in das internationale Geschäft zu expandieren. Sie konzentrierte sich auf das Inlandgeschäft, und erweiterte ihre Angebotspalette indem sie insbesondere noch eine Bausparkasse (building society) und ein Versicherungsunternehmen dazu kaufte. Barclays und Bank NatWest expandierten stark ins internationale Geschäft. Die Aktienkurse der Lloyds Bank sind in der Periode 1990-1997 ca. **doppelt so stark gestiegen** wie diejenigen von Barclays und NatWest.



Die Lloyds Bank ist in den 1990er Jahren die mit Abstand rentabelste englische Grossbank gewesen. Im Economist wird der Erfolg von Lloyds wie folgt erklärt: "(Lloyds) jettisoned loss-making foreign subsidiaries, wound down investment banking and international lending, and

concentrated on the bank's bread-and-butter business: selling financial services to British consumers. This flew in the face of banking orthodoxy, which confused size with strength."²⁸ Sowohl Barclays wie NatWest hat ihr internationaler Expansionsdrang bisher nur Verluste in Milliardenhöhe beschert²⁹.

Wenn die Kantonalbanken und die Raiffeisen Banken in der Lage sind mit dem inländischen Bankgeschäft gut Geld zu verdienen, so gibt es keinen Grund, warum eine Grossbank dazu nicht auch in der Lage sein soll. Wenn die Rentabilität des Inlandgeschäftes der Grossbanken im letzten Jahrzehnt eher enttäuschend war, so hat dies insbesondere zwei Gründe:

- Erstens haben die Schweizer Grossbanken insbesondere in den 1980er Jahre stark expandiert. Während in den anderen Ländern schon rationalisiert wurde, setzten die Schweizer Grossbanken weiter auf Wachstum. In keinem andern Land ist die Anzahl Bankangestellte in den 1980er Jahren so schnell gewachsen wie in der Schweiz.³⁰ Darüber hinaus war den Schweizer Grossbanken immer das Beste gerade noch gut genug. Die besten Lagen, die teuersten Einrichtungen usw. Es ist in den meisten Industrien schwierig Geld zu verdienen, wenn man die Kostenkontrolle vernachlässigt. Die Tatsache, dass die Grossbanken trotz ihrer unkontrollierten Wachstumspolitik auch im Inlandgeschäft anständige Erträge erzielen konnten, ist der beste Beweis dafür, wie inhärent lukrativ der Schweizer Markt ist.

Es ist unbestreitbar, dass das Schweizer Inlandgeschäft einen Schrumpfungsprozess durchmachen muss. Es ist für diesen Zweck jedoch keineswegs notwendig, die beiden Banken zu fusionieren. Grossunternehmen versuchen immer wieder ihre unternehmerischen Fehlleistungen durch das Erlangen einer Machtposition zu kompensieren. Es ist die Aufgabe der Wettbewerbsbehörden, dies zu verhindern.

- Zweitens ist es der Schweizer Wirtschaft mehr als ein Jahrzehnt lang blendend gegangen. Da praktisch keine Unternehmen Bankrott machten, konnten die Grossbanken mit ihren KMU-Krediten regelmässig gute Gewinne erzielen. Die "Risikoprämien" konnten regelmässig als Gewinne verbucht werden, da Abschreibungen für schlechte Kredite praktisch nicht notwendig waren. Es ist verständlich, dass die Banken mit der Zeit die Realität aus dem Auge verloren und in den letzten Jahren zu sorglos Kredite vergaben. Die dadurch entstandenen Verluste belasteten in den letzten Jahren erheblich die Bilanzen der Banken. Es wäre ein Fehler aus den Beobachtungen dieser Jahre den Schluss zu ziehen, der Inlandmarkt sei auch längerfristig nicht rentabel. Sollte die United Bank of Switzerland das Filialnetz z.B. des SBV zu einem günstigen Preis anbieten, so wird es mit Sicherheit eine Reihe interessierter Käufer geben.

Es liegt durchaus in den Kompetenzen der Wettbewerbskommission, die Fusion nur unter der Bedingung zu erlauben, dass für die Schaffung eines neuen starken Inlandkonkurrenten gesorgt wird. In Anbetracht der auf dem Inlandsmarkt zu erwartenden Wettbewerbsprobleme, scheint uns dies die naheliegende Lösung zu sein. Um die genauen Modalitäten einer solchen Massnahme festzulegen, wird die Wettbewerbskommission die verschiedenen Teilmärkte im Inlandgeschäft gründlich untersuchen müssen.

²⁸ Economist 17.1.98, S.71.

²⁹ Vgl. Economist, October 1997.

³⁰ Vgl. MSDW S. 11.

IV Schlussbemerkungen

Wir wollen an dieser Stelle die wichtigsten Aussagen unserer Arbeit noch einmal kurz zusammenfassen:

- Internationale Vergleiche zeigen deutlich, dass eine zu hohe Konzentration im Bankensektor zu Marktmacht und Monopolgewinnen führen. Das englische Office of Fair Trading hat aus diesen Gründen verhindert, dass die Anzahl landesweit tätiger Universalbanken durch eine Übernahme von vier auf drei schrumpft, und dies obwohl in England auch von den Bausparkassen (building societies) in gewissen Segmenten des Bankgeschäftes ein starker Wettbewerb ausgeht.
- Die Fusion UBS-SBV würde bedeuten, dass es in den meisten Kantonen nur noch drei bedeutende Anbieter in KMU-Geschäft geben würde, die neue UBS, die SKA und die Kantonalbank. Es wäre dies nach allen internationalen Massstäben eine beängstigend hohe Konzentration.
- Der Bankensektor und insbesondere der Kreditmarkt für KMU sind für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung von entscheidender Bedeutung. Die Wettbewerbskommission muss dafür sorgen, dass auf diesem Markt wirksamer Wettbewerb herrscht. Schon heute scheinen die Grossbanken ihr Verhalten aufeinander abgestimmt zu haben. Der Gewerbeverband redet von einem eigentlichen Kalkulationskartell. Es ist davon auszugehen, dass bei einer weiteren Konzentration auf diesem Markt eine Situation der gemeinsamen Marktbeherrschung entstehen kann. Der wirksame Wettbewerb könnte ausgeschaltet und durch aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen ersetzt werden.
- Diese Gefahr ist um so grösser, wie auch die Kantonalbanken immer mehr wie normale gewinnmaximierende Unternehmen geführt werden. Auch das längerfristige Überleben der Kantonalbanken ist keineswegs sichergestellt. Das Spektrum, dass auf gewissen kantonalen Kreditmärkten in der näheren Zukunft nur noch zwei grosse Anbieter tätig sind falls die Fusion UBS-SBV erlaubt wird, ist keineswegs auszuschliessen.
- Für die EU-Behörden ist eine Situation der gemeinsamen Marktbeherrschung ein genügender Grund, um Fusionen nur unter strengen Auflagen zu genehmigen. In Anbetracht der Tatsache, dass die Schweizer Fusionskontrolle sich stark an das Europäische Recht anlehnt, gibt es keinen Grund, warum die Wettbewerbskommission nicht denselben Weg einschlagen sollte.
- Die Fusion UBS-SBS sollte nur genehmigt werden, wenn die United Bank of Switzerland einen Teil ihres Filialnetzes verkauft, und sichergestellt wird, dass so ein neuer, starker Konkurrent im Inlandgeschäft entsteht.

Literaturverzeichnis

Botschaft zu einem Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen vom 23.11.1994

Ferrier Lullin (Janvier 1996) "Les Trois Grandes Banques Suisses" Genève.

Kartellkommission (1995) "Stellung der Kantonalbanken im Bankgewerbe" Veröffentlichungen der Schweizerischen Kartellkommission und des Preisüberwachers, Heft 3

Morgan Stanley Dean Witter (Dezember 1997) "European Banking: The Pace of Consolidation Accelerates." (Zitiert als MSDW)

Müller, W. F. und O'Conner, K. J. (1993) "The 1992 Horizontal Merger Guidelines: A Brief Critique" Review of Industrial Organisation Vol. 8 Nr. 2, S. 163-172.

Neven, D., Nutall, R. und Seabright, P. (1993) "Merger in Daylight: The Economics and Politics of European Merger Control" CEPR, London.

Neven, D. und von Ungern-Sternberg, T. (1998) "Competition Policy in Switzerland" erscheint in Anti-Trust Bulletin. Auch erhältlich als Diskussionsbeitrag des DEEP Nr. 9610

Pictet (Mars 1996) "Les Trois Grandes Banques à l'Aube de l'An 2000"

Scherer, F.M. und Ross, D. (1990) "Industrial Market Structure and Economic Performance" Third Edition. Houghton Mifflin, Boston.

Wish, R. (1993) "Competition Law" Butterworths, London.