

Die Wettbewerbskommission und die UBS: Was bleibt von den Auflagen?

Thomas von Ungern-Sternberg

Ecole des HEC

Universität Lausanne

Zusammenfassung: Ziel dieser Arbeit ist es zu untersuchen, inwiefern es der Wettbewerbskommission (Weko) gelungen ist mit ihren Auflagen im UBS-Fall den Wettbewerb im Schweizer Bankengeschäft zu stärken. Wir kommen zum Schluss, dass die Weko ihre Auflagen so lange den Vorstellungen der UBS angepasst hat, bis sie von einer wettbewerbsfördernden Wirkung nicht mehr die Rede sein kann. Wenn die Schweiz eine schlagkräftige Wettbewerbsbehörde haben will, so muss dafür gesorgt werden, dass ein Grossteil der Interessenvertreter in der Weko durch kompetente unabhängige Experten ersetzt wird.

O Einleitung

Vor 3 Jahren trat in der Schweiz das neue Wettbewerbsgesetz in Kraft. Es war in seinen grossen Zügen dem europäischen Vorbild nachempfunden, aber es gab doch eine Reihe wichtiger Unterschiede. Insbesondere besteht in der Schweiz die eigentliche Entscheidungsinstanz, die Wettbewerbskommission (Weko), immer noch fast zur Hälfte aus Vertretern verschiedener Interessengruppen; und auch von den sogenannten „unabhängigen Experten“ wird keineswegs verlangt, dass sie spezielle Kompetenzen in Fragen der Wettbewerbspolitik vorweisen. Es handelt sich also um ein Laiengremium, zumindest in dem Sinne, dass diejenigen Vertreter, die von Wettbewerbspolitik nur sehr wenig verstehen, mehr Stimmen haben als die geringe Anzahl an Mitglieder, die ein gewisses Fachwissen mitbringen. Darüber hinaus ist es nach wie vor so, dass auch die Vertreter der direkt betroffener Interessengruppen per Statut **nicht** verpflichtet sind, sich bei den Entscheidungen zurückzuziehen.

Bei der Zusammensetzung der Weko ist das „Milizsystem“, welches man in der Schweizer Politik so häufig antrifft, wieder einmal voll zum Tragen gekommen. Es gibt gute Gründe davon auszugehen, dass das „Milizsystem“ im allgemeinen zu Ergebnissen führt, welche die wirtschaftlich starken Gruppen bevorzugen: Diejenigen Vertreter, deren Hauptaufgabe darin besteht, die Interessen dieser Gruppen zu verteidigen, werden natürlich einigen Einsatz zeigen, um ein für ihre Klienten möglichst angenehmes Ergebnis zu erreichen. Die übrigen Mitglieder, denen häufig sowohl das nötige Fachwissen als auch eine entsprechende Motivation fehlen, werden sich in der Regel ohne allzu grossen Widerstand überzeugen lassen.

Es hat nur knapp 2 Jahre gedauert, bis die Weko vor einen Fall gestellt wurde, in dem sich zeigen musste, inwiefern sie bereit sei ihre Aufgabe auch dann wahrzunehmen, wenn dadurch mächtige ökonomische Interessen tangiert werden: Als UBS und SBV ihre Fusionspläne ankündigten war jedem Ökonom der sich mit Fragen der Wettbewerbspolitik beschäftigt sofort klar, dass dadurch insbesondere im Inlandgeschäft eine Machtkonzentration entstehen würde, die von den Wettbewerbsbehörden anderer Länder mit ähnlichen Gesetzesbestimmungen unmöglich akzeptiert worden wären. Es war auch offensichtlich unter welchen Auflagen die Wettbewerbskommission die Fusion hätte genehmigen können: Die UBS hätte eines ihrer beiden inländischen Filialnetze (SBG oder SBV) verkaufen müssen, und zwar möglichst an eine ausländische Grossbank. Der Wettbewerb im Inlandgeschäft hätte so belebt werden können. Insbesondere für die volkswirtschaftlich so wichtigen KMU-Kredite hätte so dafür gesorgt werden können, dass es in den meisten Kantonen nach wie vor wenigstens 4 ungefähr gleichwertige Anbieter geben würde.

Gemeinsam mit meinem Kollegen Damien Neven veröffentlichte ich damals zwei Diskussionspapiere¹ in denen wir auf die Situation in anderen Ländern hinwiesen und aufzeigten, warum der Verkauf eines der beiden Filialnetze die einzig zufriedenstellende Lösung sei.

Es war klar, dass die UBS alles unternehmen würde um eine solche Auflage zu verhindern. Sie war mit ihren Bemühungen äusserst erfolgreich. Der Prozess ist zwar noch nicht

¹ von Ungern-Sternberg und Neven (1998a) und (1998b).

abgeschlossen, aber man kann schon heute ohne zu übertreiben sagen, dass die Auflagen der Weko zu reinen Formalitäten verkommen sind. Ziel dieser Arbeit ist es die wichtigsten Entwicklungen des UBS-Falles noch einmal nachzuvollziehen, damit der Leser sich ein Bild machen kann, wie sich die Weko Schritt für Schritt den Wünschen der UBS gebeugt hat, bis von den notwendigen Auflagen nur noch Makulatur übrig blieb. Es stellt sich nun die Frage, ob es sich bei dem UBS-Fall um einen einzelnen Ausrutscher handelt, oder ob er vielmehr das Symptom grundlegender struktureller Probleme ist, die es zu beseitigen gilt.

1 Die Arbeiten der Weko seit 1996

Mein Kollege Damien Neven hat vor ca. 6 Monaten im Auftrage des EVD eine Analyse der Arbeiten der Weko in den letzten 3 Jahren vorgenommen². Er kommt dabei insbesondere zu folgenden Beobachtungen:

1) Die Veröffentlichungen der Kommission sind zu wenig transparent. Die Berichte sind (auch im Vergleich zu der früheren Praxis) sehr knapp. Es handelt sich offensichtlich nur um Zusammenfassungen der ursprünglichen Analysen des Sekretariats. Der außenstehende Beobachter hat so nicht die Möglichkeit festzustellen, welches Glied in der Entscheidungskette versagt hat: Das Sekretariat mit einer fehlerhaften ökonomischen Analyse oder die Kommission, die nicht bereit war aus einer richtigen Analyse die notwendigen Konsequenzen zu ziehen. Die Weko sollte dem Beispiel der Behörden anderer Länder (wie z.B. EU, Deutschland oder England) folgen und ausführliche Berichte veröffentlichen.

2) Die Qualität der veröffentlichten Berichte lässt zu wünschen übrig. Die Analyse reicht häufig nicht aus um die Entscheide der Kommission glaubwürdig zu begründen. Insbesondere der empirische Teil der Berichte ist meist vollkommen ungenügend, und zwar auch im Vergleich mit den Arbeiten ausländischer Wettbewerbsbehörden. Auch dies führt dazu, dass die Weko sich teilweise ihrer Rechenschaftspflicht entziehen kann.

3) Die Entscheide der Weko sind inhaltlich fragwürdig sind, und zwar insbesondere dann, wenn es um die Interessen von Schweizer Grossunternehmen geht (z.B. Roche/Boehringer und UBS).

Neven kommt zum Schluss, dass unbedingt gewisse institutionelle Korrekturen vorgenommen werden müssen, falls sichergestellt werden soll, dass die Wettbewerbspolitik in der Schweiz in Zukunft internationalen Standards genügt. Insbesondere schlägt er folgende Massnahmen vor:

a) Das Sekretariat

Dem Sekretariat der Weko fehlt die notwendige Erfahrung. Mit der Gesetzesnovelle von 1996 sind auch die Anforderungen an das Sekretariat stark gestiegen, insbesondere was die Qualität der ökonomischen Analyse angeht. Zwar ist das Personal des Sekretariats stark ausgebaut worden, aber es fehlen die Persönlichkeiten, die für das Einhalten internationaler Qualitätsstandards in Sachen ökonomischer Analyse sorgen könnten. Besonders auffallend ist dieser Mangel im Bereich der empirischen Analyse des Marktgeschehens.

² Neven (1999)

Es wäre sinnvoll das Sekretariat durch Persönlichkeiten mit erheblicher Erfahrung im Bereich der angewandten Wettbewerbspolitik zu verstärken, damit der dringend notwendige Wandel möglichst schnell vollzogen werden kann.

b) Die Kommission

Die eigentliche Aufgabe der Wettbewerbskommission sollte darin bestehen, das Wettbewerbsrecht anzuwenden. In Anbetracht ihrer Zusammensetzung ist es jedoch fraglich, inwieweit sie dieser Aufgabe nachkommt. Fast die Hälfte der Mitglieder sind Interessenverteter. Dieses Problem wird noch dadurch verschärft, dass auch die Möglichkeiten die unabhängigen Mitglieder der Kommission zu beeinflussen in einem kleinen Land wie die Schweiz nicht vernachlässigt werden sollten.

Das Potenzial für Interessenkonflikte könnte stark abgebaut werden, wenn die Zusammensetzung der Kommission geändert würde, und ein Großteil der Interessenverteter durch unabhängige Experten ersetzt würde. Dies wäre im Rahmen des bestehenden Gesetzes problemlos zu bewerkstelligen.

Schließlich könnte die Schweiz auch dem Beispiel Deutschlands folgen: Mit der Monopolkommission besteht dort eine Institution, welche die Arbeiten der Wettbewerbsbehörden in regelmäßigen Abständen kritisch durchleuchtet.

c) Die Zusammenarbeit von Sekretariat und Kommission

Im Bereich der Wettbewerbspolitik scheint es nicht sinnvoll, zwischen Untersuchungsinstanz und Entscheidungsinstanz eine strenge Trennung vorzunehmen. Zwischen Sekretariat und Kommission muss also eine enge Zusammenarbeit, gleichzeitig aber auch eine gewisse Unabhängigkeit bestehen. Insbesondere muss die Kommission die Möglichkeit haben das Sekretariat zu verpflichten diejenigen Probleme zu untersuchen, die sie für besonders wichtig hält. Andererseits darf die Kommission aber nicht ihre Entscheide treffen, ohne die Berichte des Sekretariats gebührend zu berücksichtigen.

Das Sekretariat braucht den institutionellen Rückhalt der darin besteht, dass es die Ergebnisse seiner Analyse veröffentlichen darf ohne auf die Entscheide der Kommission Rücksicht zu nehmen. Zumindest im UBS-Fall war es eindeutig so, dass das Sekretariat seinen Bericht zurückziehen und umschreiben musste, bis er mit den Empfehlungen der Kommission halbwegs in Einklang stand.

Ich kann mich den Empfehlungen meines Kollegen voll anschliessen. Um sich ein Bild drüber zu machen, ob er möglich ist die Weko weiter unter den alten institutionellen Rahmenbedingungen arbeiten zu lassen, scheint es mir sinnvoll ihr Vorgehen im UBS-Fall im Detail zu durchleuchten. Es ist dabei zu einer solchen Ansammlung von „Ausrutschern“ gekommen, dass es politisch nicht verantwortbar wäre tatenlos zu bleiben und zu hoffen, dass die bestehenden Probleme von selber verschwinden.

2 Der UBS-Entscheid der Weko

Die UBS reichte der Weko ihre Fusionspläne offiziell Anfang Januar 1998 ein. Die Weko hätte also bis Anfang Juni Zeit gehabt sich mit dieser recht komplexen Materie auseinanderzusetzen und einen fundierten Entscheid vorzubereiten. Die UBS wollte ihre Fusionspläne natürlich möglichst rasch umsetzen. So konnte man denn auch schon Mitte April in der NZZ³ lesen, dass jede Verzögerung der Fusion die UBS „nach Bankenschätzungen pro Woche einen mehrstelligen Millionen Betrag kosten“ würde. Die Weko kam dem Wunsch der UBS nach einem raschen Entscheid nach. Schon Anfang Mai kündigte sie an, dass sie die Fusion unter gewissen Auflagen genehmigen würde. Zu dem ökonomisch sinnvollen Schritt, die UBS zu verpflichten eines der beiden Filialnetze zu verkaufen, konnte die Weko sich nicht durchringen. Ihre Auflagen fielen wesentlich milder aus.

2.1 Die Auflagen der Weko

Die Weko hat insbesondere folgende Maßnahmen mit der UBS vereinbart:

„1 Die UBS AG beauftragt eine der Wettbewerbskommission genehme Treuhandgesellschaft (der Beauftragte) mit der Vorbereitung und der Durchführung des Verkaufs von Bankstellen. Dafür gelten folgende Bestimmungen:

a) Der Beauftragte erstellt gemeinsam mit der UBS AG eine Liste von 35 Bankstellen, mit allfälligen abhängigen Geschäftsstellen, gelegen in Agglomerationen in allen 3 Hauptsprachregionen und unter der Berücksichtigung der wettbewerbsrechtlich heiklen Regionen. Diese müssen ein starke Position im Retailgeschäft mit Schweizer Kunden einnehmen.

b) Ziel ist es, etwa 25 Bankstellen als Paket möglichst an einen Käufer mit Interesse am Retailgeschäft in der Schweiz zu veräußern.

c) Der Verkauf wird über ein Auktionsverfahren geführt. Die Angebotspräsentation beginnt bis spätestens Anfang August 1998. Verträge sind bis zum 31. März 1999 abzuschließen.

d) Der Vertrag mit dem Beauftragten unterliegt der Genehmigung der Wettbewerbskommission. Er regelt insbesondere die Informationspflichten gegenüber der Wettbewerbskommission und deren Genehmigungsrechte.

e) Falls kein Verkauf bis zum 31. März 1999 zustande kommt, kann die Wettbewerbskommission die UBS AG von diesen Pflichten entbinden, sofern der Beauftragte dies ihr beantragt.

2 Die UBS AG bzw. der SBV ist verpflichtet die Banca della Svizzera Italiana bis zum 31. März 1999 zu verkaufen.“⁴

³ NZZ 11.4.98

⁴ Schweizerische Wettbewerbsbehörden (1998).

.....

„Die UBS ist verpflichtet die benützten gesicherten oder ungesicherten kommerziellen Kreditevon weniger als CHF 4 Mio. bis zum 31.12. 2004 unter den für die jeweilige zutreffende Risikoklasse jeweils von der UBS AG angewandten Zins- und anderen Bedingungen weiterzuführen.“⁵

Diese letzte Bedingung läuft darauf hinaus dass es der UBS verunmöglicht werden soll diskriminatorisch d.h. für spezifische Kunden(-gruppen) die Konditionen zu verschlechtern.

2.2 Die Unabhängigkeit der Weko

Der Zeitpunkt der Ankündigung dieser Auflagen war besonders ungeschickt gewählt. Am gleichen Tag konnte man nämlich in der Presse lesen, dass der Präsident der Weko, Prof. Tercier aus Freiburg, für die UBS als Gutachter tätig war⁶. Auch in der NZZ wurde diese Doppelfunktion des Präsidenten der Weko kritisch kommentiert⁷.

Die Weko hätte antizipieren müssen, dass unglückliche Doppelmandate dieser Art dem Ruf der Kommission nur schaden können. Schon im Falle der Zeitungsfusion des „Nouveau Quotidien“ und des „Journal de Genève“ zum „Le Temps“ wurde öffentlich spekuliert, dass die Entscheide der Weko durch nicht-sachliche Argumente beeinflusst werden könnten. So liest man in der Liberté⁸ in einer Besprechung des Buches „Journal d’une Fusion et Gazette d’un Sophisme“ welches die Hintergründe der Fusion beschreibt: „An einem anderen Tisch zweifelt Jacques Pilet (früherer Chefredaktor des Nouveau Quotidien) keinen Augenblick an einem positiven Entscheid der Weko ‘das Ergebnis einer echten Lobby-Arbeit‘. Der Dossier sei aus diesem Grunde Maître Venturi anvertraut worden, ‘ein Anwalt der Präsident Tercier sehr nahe steht‘. (M. Venturi ist Lehrbeauftragter der Rechtsabteilung der Universität Freiburg, wo auch Tercier lehrt. Er hat an einem von Tercier herausgegebenen Buch mitgearbeitet mit dem Titel ‘Spezialverträge‘)“.

Es muss betont werden, dass die Frage, ob die Mitglieder der Weko sich tatsächlich beeinflussen lassen, in gewisser Hinsicht von nur zweitrangiger Bedeutung ist. Es ist für die Glaubwürdigkeit einer Wettbewerbsbehörde von entscheidender Bedeutung, dass sie sowohl bei der Bevölkerung wie auch bei den Unternehmen den Ruf genießt unbeeinflussbar zu sein. Interessenkonflikte oder sonstige Verhaltensweisen, die diese Reputation gefährden, müssen unter allen Umständen vermieden werden.

Der Verdacht, dass nicht alle Mitglieder der Weko die nötige Distanz zur UBS wahrten, wurde auch dadurch verstärkt, dass man schon im April erfuhr, einer der Vizepräsidenten der Kommission, Prof. Zäch aus Zürich, habe auf eigene Faust angefangen mit der UBS über eventuelle Auflagen zu verhandeln. Der Ansatz, dass einzelne Mitglieder der Kommission sich auf Verhandlungen einlassen, ohne jegliche Legitimation und bevor das Sekretariat mit seiner Analyse des Marktgeschehens die an sich notwendigen Grundlagen für solche Verhandlungen gelegt hat, kann für die Mitglieder des Sekretariats kaum sehr motivierend wirken.

⁵ Schweizerische Wettbewerbsbehörden (1998).

⁶ Er hat u.a. im Fall Meili für die UBS ein „Affidavit“ verfasst.

⁷ NZZ 8.5.98

⁸ La Liberté, 20.1.98. Übersetzung des Verfassers.

2.3 Eine Beurteilung der Auflagen

Schon bevor man die Begründungen für die Auflagen der Weko betrachtet sind einige Kommentare angebracht.

2.3.1 Die Auflage betreffend der kommerziellen Kredite

Als erstes fällt auf, dass die Verpflichtung, die kommerziellen Kredite von weniger als CHF 4 Mio. 5 Jahre lang zu den üblichen Bedingungen weiterzuführen in einem wettbewerbspolitischen Entscheid einen Fremdkörper darstellt. Diese Bedingung stellt einen Versuch der Wettbewerbskommission dar, regulatorisch in das Marktverhalten einzugreifen.

Würde auf dem Markt für KMU-Kredite genügend Wettbewerb herrschen, so sollte eine solche Bedingung überflüssig sein; der Wettbewerb würde ja dafür sorgen, dass die UBS die KMU nicht übervorteilen kann. Die Bedingung ist also ein implizites Eingeständnis, dass nach der Fusion die Wettbewerbsintensität auf dem Markt für KMU-Kredite zumindest eine Zeit lang nicht ausreicht.

Die eigentliche Aufgabe einer Wettbewerbsbehörde besteht darin für Rahmenbedingungen zu sorgen, die das Entfalten eines freien Wettbewerbs gewährleistet. Dieser führt dann wiederum dazu, dass die Kunden nicht übervorteilt werden können. Da die Weko nicht genügend hart durchgreifen wollte um dies zu gewährleisten, wählte sie einen Ausweg, der darin besteht direkt in das Verhalten der Marktteilnehmer einzugreifen. Dieses „herumdoktern“ am Marktgeschehen ist eines der herausragenden Markenzeichen der Schweizer Wettbewerbspolitik unter der Präsidentschaft von Prof. Tercier⁹. Es ist zu hoffen, dass die Weko unter Prof. von Büren einen zufriedenstellenderen Ansatz wählt. Wettbewerbspolitik sollte für gesunde Marktstrukturen sorgen, und nicht plakativ mit Verhaltensauflagen in das Marktergebnis eingreifen. Es ist allerdings zu bezweifeln, dass sich ein solcher Wandel durchsetzen lässt, solange die in Abschnitt 1 vorgeschlagenen institutionellen Änderungen nicht implementiert worden sind.

Das direkte Eingreifen durch Verhaltensauflagen ist typischerweise das, was man von einer Kommission erwartet, in der Interessenvertreter ein bedeutendes Gewicht haben. Man kann sich leicht vorstellen, dass der Vertreter des Vorortes in der Kommission seine Hauptrolle darin sah, dafür zu sorgen, dass die Großbanken möglichst ungeschoren davonkommen. Der Vertreter des Gewerbeverbandes seinerseits musste den KMU natürlich auch etwas vorweisen können. Man wählte also einen Kompromiss, der dem Vertreter der KMU-Interessen etwas möglichst Handfestes gab, das er stolz vorweisen konnte, gleichzeitig die UBS aber möglichst wenig kostete.

Es gibt also gute Gründe davon auszugehen, dass die Schweiz erst dann eine Wettbewerbspolitik bekommen kann, die den Standards anderer Europäischer Länder gerecht wird, wenn ein Großteil der Interessenvertreter der Weko durch unabhängige Experten ersetzt worden ist. Im Gegensatz zu dem, was manchmal in diesem Zusammenhang behauptet wird, bedarf es dafür keinerlei Gesetzesänderung. Das Gesetz besagt lediglich, dass die Mehrheit der Kommissionsmitglieder unabhängige Experten sein müssen, aber nicht, dass diese Mehrheit höchstens eins sein darf.

⁹ Vgl. dazu Neven und von Ungern-Sternberg (1998).

2.3.2 Der Bankstellenverkauf

Wenden wir uns nun zu der Auflage 25 Bankstellen zu verkaufen. Diese Auflage hätte potenziell als einzige wirklich einschneidende Wirkungen haben können. Es war davon auszugehen, dass die UBS sich nur ungern von einem grösseren Teil ihrer Kundschaft trennen würde, insbesondere wenn durch diese Maßnahme ein neuer ernstzunehmender Konkurrent auf den Markt gerufen würde. Es war naheliegend, dass die UBS einiges unternehmen würde um hier einen für sie möglichst schmerzlosen Ausweg zu finden.

Umso erstaunlicher ist es, wie wenig die Weko darauf geachtet hat, dass der Verkauf der Bankstellen derart gestaltet würde, dass das Angebot für potenzielle Käufer möglichst attraktiv wird. Der oben zitierte Text liest sich wie ein „gentlemen's agreement“. Man hat fast das Gefühl die Weko sei davon ausgegangen, dass die UBS alles unternehmen würde um eine für die Weko möglichst zufriedenstellende Lösung zu finden.

Absatz e), in dem sogar suggeriert wird, dass die UBS ihrer Verpflichtung entbunden werden könnte, wenn kein Verkauf zustande kommt, könnte schon fast als Aufforderung verstanden werden, die Transaktion möglichst zu boykottieren.

Ob diese Interpretation richtig ist, bleibt natürlich offen. Sicher ist jedenfalls, dass die UBS sofort nach dem Zustandekommen des Abkommens gleich eine ganze Reihe Schwierigkeiten fand, um die Pläne der Weko zu durchkreuzen.

a) Das Bankgeheimnis

Als erstes wurde das Bankgeheimnis bemüht: Es sei gar nicht möglich das Konto eines Kunden auf eine andere Bank zu übertragen, ohne dafür bei jedem Kunden einzeln eine explizite Erlaubnis anzufordern. Man kann sich fragen, warum die UBS dieses Problem nicht schon vor dem Abschliessen des Abkommens auf den Tisch gebracht hatte.

Dieses Argument verlor stark an Überzeugungskraft, als sich herausstellte, dass der Bankverein keine solche juristischen Skrupel gehabt hatte, als es darum ging die Kunden der BSI auf seine eigenen Bankstellen zu transferieren, und dies obwohl die BSI eine juristisch getrennte Einheit blieb. Was zwischen BSI und SBV geht, sollte eigentlich auch zwischen UBS und einer anderen Bank möglich sein.

b) Die Arbeitsverträge

Als nächstes kam das Problem mit den Angestellten. Es sei nicht möglich ein Bankstelle mitsamt seinen Angestellten zu verkaufen. Jeder Angestellte müsste einzeln gefragt werden, ob er Arbeitgeber wechseln oder bei der UBS bleiben wollte. Auch dieses Argument steht auf wackligen juristischen Füßen. Schliesslich werden im Rahmen von Fusionen andauernd Firmen (oder Teile davon) ge- und verkauft. Die Belegschaft wird dabei kaum je nach ihren speziellen Wünschen gefragt. Auch hier musste die UBS nach Abklärung der tatsächlichen Rechtslage einschwenken.

Dann griff die UBS zu direkteren Mitteln. Sie begann die Kunden aus den zum Verkauf anstehenden Bankstellen abzuziehen. Das wurde der Weko (bei der Prof. von Büren inzwischen vom Posten des Vizepräsidenten zum Präsidenten aufgerückt war) dann doch zu viel. Nach einem offensichtlich harten Ringen¹⁰ wendete die UBS ein.

c) Die Informatik

Die UBS hatte aber auch noch andere Möglichkeiten den Verkauf zu verhindern. Insbesondere konnte sie versuchen die potenziellen Kunden davon zu überzeugen, dass ein Kauf der Bankstellen für sie kaum rentabel sein würde. Eine Möglichkeit dieses Ziel zu erreichen bestand darin die potenziellen Käufer darauf hinzuweisen, dass sie beim Kauf der Bankstellen vor praktisch unlösbaren Informatikproblemen stehen würden.

Dies ist eine durchaus realistische Drohung, wie die Erfahrungen der UBS selber deutlich zeigen: Der UBS steht das gesamte Informatik-Personal der SBG und des SBV zur Verfügung, und diese kennen die beiden Informatik-Systeme natürlich gut. Dennoch unterliefen der UBS beim Übertragen der SBV Kunden auf die UBS Plattform zumindest bis Mitte 1999 eine ganze Reihe Pannen. Der Prozess ging sehr harzig vor sich¹¹.

Das Paket, welches zum Verkauf angeboten wurde, hatte die UBS sinnigerweise aus einer Mischung von SBV und SBG Bankstellen zusammengeschnürt. Der potenzielle Käufer wäre also vor dem Problem gestanden, die Kunden von zwei unterschiedlichen Informatik-Plattformen auf sein eigenes System übertragen zu müssen. Das Problem wäre also noch um einiges schwieriger gewesen, als das Problem, welches der UBS selber trotz all der ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen solches Kopfzerbrechen bereitet hat.

Es gibt Anzeichen, dass die UBS den potenzielle Käufern deutlich erklärt hat, dass sie bei dieser Aufgabe von der UBS keinerlei Hilfe erwarten dürften. Die UBS behielt es sich vor mit jedem der potenziellen Käufer private Gespräche zu halten, bei denen kein Vertreter der Weko anwesend war. Es wird wahrscheinlich nie publik werden, was genau bei diesen Gesprächen gesagt wurde. Tatsache ist jedoch, dass die ausländischen Interessenten nach den Unterredungen mit der UBS einer nach dem anderen abwinkten¹².

2.3.3 Wie soll man das Verhalten der Weko beurteilen?

Prof. von Büren soll gesagt haben: „Wir hätten die Fusion nur unter der Bedingung des Filialverkaufs genehmigen sollen, so wie wir dies bei der Übernahme der SEG Poulets AG durch die Bell getan haben.“ Damit liegt er eindeutig richtig! Man könnte sich auf den Standpunkt stellen, dass man im Nachhinein immer schlauer ist. Die Weko muss ihr Geschäft halt erst noch lernen. Man sollte bei dieser grosszügigen Einstellung jedoch nicht vergessen, dass jemand anders für das Versagen der Weko eventuell teuer zahlen muss; in diesem Fall

¹⁰ „Wir mussten der UBS die ganze Zeit mit der Peitsche hinterherrennen, bis hinauf in die oberste Etage zu Marcel Ospel“ meint von Büren im CASH vom 12/2/99.

¹¹ Anfang April 1999 konnten z.B. ein Grossteil der früheren Kunden der SBV die Bankomaten nicht mehr benutzen. Sie standen ein Wochenende lang bargeldlos auf der Strasse.

¹² Insbesondere die Deutsche Bank hat ihr Interesse an einem Kauf der Filialen zuerst laut bekannt gegeben (vgl. z.B. Le Temps 11.5.98) nur um nach Diskussionen mit der UBS still vom Markt zu verschwinden.

die KMU, die nun auf dem Markt für (ungesicherte) Firmenkredite vor einem engen Oligopol stehen.

Ein anderer Ansatz wäre von der Weko zu fordern, dass sie sich ihrer mangelnden Erfahrung zumindest bewusst sein sollte und deshalb vermehrt auf die Erfahrungen der Behörden in anderen Ländern zurückgreift. Andere Wettbewerbsbehörden haben mit dem Verkauf von Teilen von Unternehmen wesentlich mehr Erfahrung als die Weko. In der EU zum Beispiel wird ab dem Augenblick an dem entschieden ist, dass Teile eines Unternehmens verkauft werden müssen, die Kontrolle der betroffenen Unternehmensteile an eine Treuhandfirm übertragen. So soll dafür gesorgt werden, dass die zu verkaufenden Teile nicht von ihrer Substanz ausgehöhlt werden.

Auch wenn den Schweizer Behörden die notwendigen Erfahrungen fehlen, so könnte doch von ihnen verlangt werden, dass sie sich über die Gepflogenheiten im Ausland informieren. Wenn es gute Gründe gibt, können sie dann immer noch einen anderen Ansatz wählen (und ihre Wahl möglichst auch begründen). Das Verhalten der Weko im Falle der UBS Fusion deutet darauf hin, dass sie sich keinerlei Mühe gemacht hat sich über die Erfahrungen im Ausland zu informieren, es sei denn die entsprechenden Informationen wurden ihr regelrecht unter die Nase gehalten.

2.3.4 Der Bericht der Weko

2.3.4.1 Das Kleinkundengeschäft

Wenden wir uns nun dem Bericht der Weko zu. Man stellt fest, dass es ausgesprochen kurz ist. Nur gerade 42 Seiten widmet die Weko der wichtigsten Fusion, welche die Schweiz je erlebt hat. Der Bericht über das Bankenkartell aus dem Jahr 1986 war noch weit über 200 Seiten lang. Bei Lektüre des UBS-Berichtes merkt man denn auch sehr schnell, dass äußerst summarisch vorgegangen wird, und viele entscheidende Elemente vollkommen fehlen.

Als erstes fällt auf, dass die Weko den Markt für das Kleinkunden-Geschäft mit keinem Wort erwähnt. Insbesondere findet man also auch keinerlei Angaben über die Marktanteile von SBG und SBV auf diesem Markt. Dies ist umso erstaunlicher, wie mit Sicherheit davon ausgegangen werden kann, dass sie in einer Reihe Kantone weit mehr als die 20% Marktanteil auf sich vereinen, die in der Kontrolle über Unternehmenszusammenschlüsse als kritischer Grenzwert gelten.

Desweiteren gibt es zumindest aus den USA einiges an empirischer Evidenz, dass eine Erhöhung der Konzentration auch im Kleinkundengeschäft zu spürbaren Preisanstiegen führt¹³. Die amerikanischen Behörden fordern den Verkauf von Bankstellen bei Konzentrationen im Kleinkundengeschäft, die in der Schweiz wahrscheinlich in jedem einzelnen Kanton erfüllt werden. Die Weko hielt es nicht einmal für notwendig auch nur mit einem einzigen Satz zu begründen warum sie den Markt für das Kleinkundengeschäft vollkommen vernachlässigt.

Man könnte sich natürlich auf den Standpunkt stellen, der Markt sei geprüft worden, und die Weko wäre zum Schluss gekommen, dass keine ernstzunehmenden Wettbewerbsprobleme

¹³ Vgl. von Ungern-Sternberg und Neven (1998b).

vorlägen. Sogar wenn dies der Fall wäre (was ich zu bezweifeln wage), so wäre es dennoch äußerst wünschenswert gewesen, dass die Weko der Öffentlichkeit erklärt wie sie zu diesem Ergebnis gekommen ist, und zwar aus folgendem Grunde:

Das Kartellgesetz ist noch sehr jung (3 Jahre) und es hat bisher nur wenige Entscheide gegeben. Jeder Gesetzestext gewinnt erst durch seine Anwendung und die darauf folgende Rechtsprechung an Konturen. Damit die Schweizer Wirtschaft sich ein Bild darüber machen kann, wie die Weko die Fusionskontrolle anzuwenden gedenkt ist es also notwendig, dass die Weko jede ihr zur Verfügung stehende Möglichkeit ergreift um der Wirtschaft Signale zu setzen, wie sie die Fusionskontrolle zu implementieren gedenkt.

Man könnte einwenden, die Weko würde dadurch, dass sie sich in ihren Berichten auf das Essentielle beschränkt, für die Zukunft an Handlungsfreiheit gewinnen. Genau dies ist jedoch nicht gewünscht. In einem Rechtsstaat muss die Fusionskontrolle nachvollziehbaren Kriterien unterliegen. Die einfachste und glaubwürdigste Art den Unternehmen diese Kriterien mitzuteilen besteht darin, die Anwendung des Gesetzes möglichst transparent zu machen.

Schlussendlich beschränkt die Weko ihre Analyse auf nur zwei Märkte: Dem Markt für Hypothekarkredite und dem Markt für KMU-Kredite.

2.3.4.2 Der Markt für Hypothekarkredite.

Die Weko geht davon aus, dass der Markt für Hypothekarkredite ein kantonaler Markt ist, kommt aber zu dem Schluss, dass der Wettbewerb auf diesem Markt durch die Fusion in keinem der Kantone beseitigt werden kann. Die Weko verzichtet leider darauf zu informieren, wie hoch die Marktanteile der verschiedenen Marktteilnehmer in den einzelnen Kantonen sind, und dies obwohl die beiden Grossbanken und die Kantonalbanken in der Schweiz auf einen gemeinsamen Marktanteil von über 80% kommen¹⁴.

Die meisten ausländischen Wettbewerbsbehörden würden in Anbetracht dieses sehr hohen Konzentrationsgrades wahrscheinlich zu ganz anderen Schlussfolgerungen kommen. Die Weko scheint sehr viel Vertrauen zu haben in die Möglichkeit, dass Neuanbieter (rasch?) erhebliche Marktanteile gewinnen können. Leider liefert ihr Bericht keinerlei empirische Evidenz (sei es aus der Schweiz oder aus dem Ausland) um ihre Annahme zu stützen.

Mir scheint, es würde sehr schwer sein dafür überzeugende Evidenz zu finden. Die Entwicklungen der letzten Jahre haben zwar tatsächlich gezeigt, dass insbesondere die Migros- und Coop-Bank ihre Marktanteile erheblich erhöht haben. Der Marktanteil der UBS ist aber dennoch kaum gesunken.

Wichtiger ist jedoch die Tatsache, dass Migros- und Coop sich hauptsächlich auf die guten Risiken beschränkten, d.h. die Besitzer, mit einer hohen Eigenkapitalquote und einem sicheren Einkommen. Für Kunden, die weniger Sicherheit bieten, ist der Wechsel wesentlich schwieriger und das Potenzial Marktmacht zu missbrauchen dementsprechend höher. Auf dem Markt für Hypothekarkredite wird immer mehr Preisdiskriminierung getrieben. Dies geht so weit, dass eine Reihe Banken inzwischen darauf verzichten einen Referenzsatz zu veröffentlichen.

¹⁴ Vgl. Bankenstatistik

Aus der Beobachtung, dass eine Teilgruppe der Kunden leicht Bank wechseln können, lässt sich unter diesen Umständen keinesfalls ableiten, dass global gesehen kein Missbrauch von Marktmacht möglich ist. Die Weko mag eventuell recht haben, dass es auf dem Markt für Hypothekarkredite zu keiner Verzerrung des Wettbewerbs kommen kann. Es sollte ihr dann aber auch möglich sein diese These empirisch und/oder theoretisch zu untermauern, anstatt sich mit einer einfachen unbegründeten Behauptung zu begnügen.

2.3.4.3 Der Markt für KMU-Kredite.

Der einzige Markt, auf dem die Weko Wettbewerbsprobleme erwartete, war der Markt für KMU-Kredite. Die Weko geht (richtiger Weise) davon aus, dass es sich bei diesem Markt um einen regionalen Markt handelt. Bei grossen Kantonen kann die Region in etwa mit den Kantonsgrenzen übereinstimmen, bei kleineren Kantonen muss dies nicht der Fall sein.

Als nächstes scheint es wohl sinnvoll sich für die Konzentration auf den verschiedenen regionalen Märkten zu interessieren. Dabei falle insbesondere zwei Punkte auf:

Als erstes klagt die Kommission: „Über die Marktanteile im Bereich der Firmenkredite gibt es keine Statistiken oder Studien mit präzisen Zahlenangaben. Die Weko hat nicht zuletzt aus diesem Grund den Markt für Firmenkredite in einem ersten Schritt kantonal abgegrenzt.“. Es ist dies ein für eine Wettbewerbsbehörde unakzeptables Vorgehen. Es ist ganz allgemein so, dass es in der Schweiz nur wenig seriöse Studien über Marktstruktur und Marktverhalten gibt. Dies liegt insbesondere auch daran, dass das öffentlich zugängliche Datenmaterial vollkommen unzulänglich ist. Aus genau diesem Grunde wurden der Weko im neuen Wettbewerbsrecht weitgehende Befugnisse eingeräumt um sich bei Bedarf die notwendigen Unterlagen direkt von den Marktteilnehmern zu beschaffen. Und dies ist auch der Grund, warum der Weko 5 Monate Zeit gelassen werden um Fusionen zu prüfen.

Der Gesetzgeber wollte eindeutig, dass die Weko ihre Entscheide auf soliden empirischen Grundlagen fundiert. Sonst hätte er kaum die umfassende Informationspflicht in das Gesetz aufgenommen. Die Weko sollte sich an den Auftrag des Gesetzgebers halten. Wenn ihr die notwendigen Kompetenzen dazu fehlen, so sollte sie vermehrt dazu übergehen aussenstehendes Know-how miteinzubeziehen. Das notwendige Fachwissen ist an den meisten Hochschulen der Schweiz durchaus vorhanden.

2.3.4.3.1 Die 30% Grenze

Die Weko beschränkt sich in einem nächsten Schritt darauf nur diejenigen Kantone zu untersuchen in denen „die neue UBS auf deutlich über 30% Marktanteil gelangt.“¹⁵ Dieses Vorgehen ist gleich in doppelter Hinsicht erstaunlich.

Erstens wundert man sich, dass nur die Marktanteile der UBS berücksichtigt werden, und nicht die Konzentration auf dem betroffenen Markt. Ein Marktanteil der UBS von 30% hat wettbewerbspolitisch gesehen total andere Auswirkungen, je nachdem ob die übrigen 70% sich z.B. auf 2 oder 5 andere (gleichgrosse) Anbieter verteilen.

¹⁵ Weko 1998/2 S. 296.

Zweitens scheint der Grenzwert von „deutlich über 30%“ ausgesprochen grosszügig gewählt, vorallem in Anbetracht der Tatsache, dass in den meisten Kantonen der Löwenanteil der übrigen Marktanteile auf nur zwei Anbieter (die Kantonbank und Credit Suisse) vereint sind. Der Herfindahlindex liegt somit in praktisch allen Kantonen weit über 2‘700. Es gibt reichlich empirische Evidenz, dass z.B. die amerikanischen Behörden es in praktisch allen Kantonen für nötig gehalten hätten einzugreifen¹⁶. Falls die Weko gute Gründe gehabt hat andere Massstäbe anzusetzen, so wäre wünschenswert gewesen, dass sie diese zumindest ansatzweise darlegt.

2.3.4.2 Zusammenfassung

Zusammenfassend kann man also festhalten, dass der Bericht der Weko in keiner Weise geeignet ist, den interessierten Leser darüber aufzuklären, wie der Entscheid über den Verkauf der 25 Filialen zustande kam.

Schleierhaft bleibt tauch, warum die Weko die UBS verpflichtet die BSI zu verkaufen. Diese ist ja hauptsächlich in der Vermögensverwaltung tätig, ein Geschäft in dem mit Sicherheit ausreichender Wettbewerb herrscht, umso mehr als auch die meisten ausländischen Grossbanken in diesem Geschäft sehr aktiv sind. Die einleuchtendste Erklärung ist wohl, dass die UBS sowieso die Absicht hatte sich von der BSI zu trennen, und die Weko die BSI nur deswegen in ihren „Massnahmenkatalog“ aufnahm, damit dieser etwas an Volumen gewinnt.

3 Der Zweigstellenverkauf an Schweizer Banken.

Nachdem klar wurde, dass es der UBS (mit der passiven Unterstützung der Weko) gelingen würde, Marktzutritt durch ausländische Banken in das Schweizer Inlandgeschäft zu verhindern, fragte man sich, was von den angekündigten Auflagen der Weko noch übrig bleiben könnte. Am 30 März verkündete die Weko an einer Pressekonferenz zu welchem Ergebnis sie bei ihre Suche nach einem Käufer für die UBS-Bankstellen gekommen ist.

3.1 Die Medienmitteilung der Weko

„Die UBS hat 26 Bankstellen verkauft und damit eine Auflage der Wettbewerbskommission erfüllt.“

„Die UBS AG wird der Migrosbank und der Coop Bank je 11 Bankstellen verkaufen. Die beiden Käuferbanken werden zum Teil die alten UBS-Standorte übernehmen, während sie dort, wo sie schon vor Ort vertreten sind, die zu übertragenden Kunden aus ihren bisherigen Filialen betreuen werden. Die drei Regionalbanken der RBA-Holding- Gruppe übernehmen je eine bzw. zwei Bankstellen in ihren jeweiligen Markt.

Damit werden die beiden wichtigsten in der gesamten Schweiz vertretenen Konkurrenten der Grossbanken gestärkt. Sie erhalten einerseits die Gelegenheit, ihr Filialnetz zu ergänzen, und andererseits können sie im Bereich der Retailkunden und der KMU-Geschäftskunden je

¹⁶ Vgl. von Ungern-Sternberg und Neven (1998)

mehrere 10'000 Kunden übernehmen und so bedeutende Fortschritte in der Entwicklung ihrer Marktanteile und Marktpräsenz erzielen.

Der Wille und die Fähigkeit dieser beiden Banken, den Wettbewerb mit den Gross- und Kantonalbanken in allen regionalen Märkten aufzunehmen, verschafft den Kunden echte Wahlmöglichkeiten. Sie tritt der Gefahr einer kollektiven Marktbeherrschung durch die grossen Institute in den Märkten des Schweizer Retail Banking und der Firmenkredite wirksam entgegen“.

An der Pressekonferenz soll der Vertreter der Weko, Prof. Stoffel aus Freiburg darauf verwiesen haben, dass in den USA 80 bis 90% der betroffenen Kunden bei solchen Filialverkäufen dem Bankwechsel zustimmen würden. Er selber würde aber 30% schon für einen Erfolg halten. Coop- und Migros-Bank gingen eher von einem Wechsel von 10 bis 20% der Kunden aus.

3.2 Bankstellenverkäufe in den USA und in der Schweiz

Es lohnt sich, sich mit dem Inhalt dieser angekündigten „Bankstellenverkäufe“ genauer auseinanderzusetzen. Je mehr man über diese „Verkäufe“ erfährt, desto klarer wird es, dass das, was die Weko mit der UBS ausgehandelt hat, mit einem „Bankstellenverkauf“ praktisch nichts zu tun hat.

In den USA, wo solche Bankstellenverkäufe bei Bankfusionen an der Tagesordnung sind, werden die Filialen einfach an die andere Bank transferiert. Die Kunden behalten dieselben Kontonummern, werden von demselben Gebäude aus betreut, und im allgemeinen auch von demselben Personal bedient. So kommt es auch, dass 80 bis 90% der Kunden dem Wechsel zustimmen. Bis auf die Tatasche, dass sie nun die Kunden einer anderen Bank sind, hat sich für sie nichts geändert.

Der sogenannte „Bankstellenverkauf“ der UBS hat mit diesem amerikanischen Vorbild praktisch nichts zu tun:

Erstens übernehmen Migros- und Coop-Bank jeweils nur 4 Gebäude der UBS. Bei den übrigen 14 Filialen müssen die Kunden also Gebäude wechseln.

Zweitens zeichnet sich immer mehr ab, dass die meisten Mitarbeiter der UBS nicht zu Migros- und Coop-Bank wechseln werden. Die Kunden müssen also neue Beziehungen zu dem Personal aufbauen.

Drittens müssen diejenigen Kunden, welche die UBS verlassen wollen, praktisch alle Transaktionskosten die mit einem Bankenwechsel verbunden sind, auf sich nehmen: Sie müssen ein neues Konto eröffnen mit einer neuen Konto-Nummer, all ihre Geschäftspartner über diesen Wechsel informieren etc.

In den USA funktionieren die Verkäufe von Bankstellen insbesondere deswegen, weil der Wechsel zu der neuen Bank mit keinerlei Transaktionskosten und Umstellungen verbunden ist; das Bleiben bei der alten Bank jedoch bringt einen erheblichen Verwaltungsaufwand mit sich. Bei dem „Verkauf“ der UBS-Bankstellen ist genau das Gegenteil der Fall. Es reicht eine einfache Unterschrift um bei der UBS zu bleiben; der Wechsel zu der neuen Bank hingegen ist mit erheblichen Umtrieben verbunden. Unter diesen Umständen scheint mir auch die

Annahme, dass 20% der angeschriebenen Kunden zu Migros- und Coop-Bank wechseln werden, eher optimistisch.

3.3 Weitere Konzessionen an die UBS

Die Weko machte der UBS jedoch noch bedeutende weitere Zugeständnisse. Die UBS muss in jedem der betroffenen Orte nur einer eher bescheidenen Anzahl Kunden überhaupt ein solches Angebot machen:

- Privatkunden mit einem Guthaben von mehr als 250'000 Fr. wird kein Angebot unterbreitet.
- Geschäftskunden mit Guthaben oder Kreditlimiten von mehr als 2 Mio. Fr. wird kein Angebot unterbreitet.
- Ausländische Kunden darf die UBS automatisch für sich behalten.

Und schliesslich muss die UBS in all denjenigen Orten, wo Migros- oder Coop-Bank eine etwas grössere Filiale übernehmen, nur einem Bruchteil der Kleinkunden ein solches Angebot unterbreiten.

- In Lausanne z.B., wo die Coop-Bank die Kunden des Hauptsitzes der alten SBV übernehmen soll, wird nur gerade 8'000 Kleinkunden ein Angebot unterbreitet.
- In Freiburg, wo die Coop-Bank sogar das Gebäude der UBS übernimmt, wird nur 12'000 Kunden ein Angebot unterbreitet.

3.4 Beurteilung

Schlussendlich läuft der „Bankstellenverkauf“ also darauf hinaus, dass in den meisten Orten nur ca. 8'000 Kunden das Angebot gemacht wird Bank zu wechseln. Geht man davon aus, dass 20% davon das Angebot annehmen, so kommt man zu dem Endergebnis, dass pro Bankstelle ca. 1'600 Kunden und für die ganze Schweiz ca. 40'000 Kunden Bank wechseln werden.

Bei der Interpretation dieser Zahl sollte nicht vergessen werden, dass ein gewisser Anteil dieser Kunden die UBS auch dann verlassen hätten, wenn sie kein solches Angebot bekommen hätten; sei es weil ihre Filiale geschlossen wurde oder weil sie sich mit der Ineffizienz und Grösse der neuen UBS nicht anfreunden können. Geht man davon aus, dass ungefähr 50% der Kunden die UBS auch so verlassen hätten, so kommt man zum Ergebnis, **dass die UBS der Weko ein Bauernopfer von etwa 20'000 Kleinkunden gebracht hat.** Es wird sich wohl in der ganzen Schweiz kein Ökonom finden lassen der ernsthaft glaubt, mit einem so minimalen Eingriff lasse sich der Wettbewerb im Inlandgeschäft nennenswert beleben.

Ursprünglich hatte die Weko von der UBS gefordert, sie sollte **25** Bankstellen verkaufen. 40'000 Kleinkunden entsprechen ungefähr dem Kundenstamm von **3** grösseren Bankstellen. Das tatsächliche Opfer, das die UBS gebracht hat, hinkt also hinter den ohnehin schon ungenügenden Forderungen der Weko also noch einmal um ca. **90%** zurück. Die Weko meint

zwar, die UBS AG habe ihre Auflage erfüllt. In Anbetracht des oben geschilderten Sachverhaltes kann man sich aber ebenso gut auf den Standpunkt stellen, in Tat und Wahrheit habe die Weko ihre Forderungen weitgehend den Vorstellungen der UBS angepasst.

Besonders deutlich erkennt man dies an der Beschränkung der Anzahl Kunden, denen ein Wechsel überhaupt angeboten wird. Als man die Weko Anfang Mai 1998 bei ihrem ursprünglichen Entscheid fragte, was sie sich genau unter einer „Bankstelle“ vorstellte, wurde einem gesagt, eine Bankstelle sei mehr als eine einfache Filiale. Es handle sich um eine grössere Zweigstelle zusammen mit all denjenigen Filialen die von ihr abhängen. **In der Praxis muss die UBS nicht einmal allen Kleinkunden einen Wechsel anbieten sobald eine etwas grössere Zweigstelle ins Spiel kommt!**

3.5 Die Bankstellenverkäufe aus der Sicht der Wettbewerbspolitik

Wie ungenügend die „Kompromisslösung“ mit der UBS aus der Perspektive der Wettbewerbspolitik tatsächlich ist, wird jedoch erst klar, wenn man sich vor Augen hält, was das eigentliche Ziel der Auflagen der Weko war: Den Wettbewerb auf dem Markt für KMU-Kredite wiederbeleben! Weder die Migros-Bank noch die Coop-Bank haben auf diesem Gebiet nennenswerte Aktivitäten. Beide beschränken sich im wesentlichen auf das Kleinkundengeschäft (Lohn- und Sparkonten) und (sichere) Hypothekarkredite¹⁷. Gemäss einer repräsentativen Umfrage im Auftrag des EVD vergeben Migros- und Coop-Bank zusammen weniger als 1% aller Firmenkredite in der Schweiz¹⁸. Es gibt keinerlei Anhaltspunkte, die den Schluss zuließen, dass sich daran in Zukunft etwas ändern würde.

Es ist eventuell möglich, dass der „Bankstellenverkauf“ an Migros- und Coop-Bank den Wettbewerb im Kleinkundengeschäft leicht intensivieren wird. Auf diesem Markt sah die Weko jedoch von vornherein nie ein Wettbewerbsproblem. Nur im Markt für KMU-Kredite befürchtete die Weko Einschränkungen des wirksamen Wettbewerbs und genau auf diesem Markt führt der Filialverkauf zu keinen nennenswerten Änderungen. Vergleicht man das ursprüngliche Ziel der Weko (die Intensivierung des Wettbewerbs auf dem Markt für KMU-Kredite) mit dem erreichten Ergebnis (eine eventuelle leichte Intensivierung des Wettbewerbs im Kleinkundengeschäft) so muss man zum Schluss kommen, dass der Verkauf aus der Perspektive der Wettbewerbspolitik ein Fiasko ist. Man kann wahrscheinlich davon ausgehen, dass die Weko hauptsächlich deswegen noch etwas am Verkauf der Zweigstellen lag, weil sie darin eine Möglichkeit sah, ihre Kapitulation vor den Interessen der UBS etwas zu verschleiern und das Gesicht zu wahren.

4 Schlussbemerkungen

Das Verhalten der Weko im Fall der UBS-Fusion wird mit Sicherheit immer ein Schandfleck in der Geschichte der Schweizer Wettbewerbspolitik bleiben. Es sollte jedoch darauf geachtet werden, dass die Details des Falles nicht zu schnell vergessen werden. Die UBS-Fusion ist nämlich eine gute Illustration dafür, dass die Schweizer Behörden häufig nicht die notwendige Unabhängigkeit haben, um sich gegen die mächtigen Wirtschaftsinteressen des Landes

¹⁷ Bei der Coop-Bank betragen die Forderungen gegenüber Kunden im Jahr 1998 nur 1.5 Milliarden Franken, die Hypothekarforderungen hingegen 6 Milliarden Franken. Bei der Migros-Bank lagen die Forderungen gegenüber Kunden bei nur 1,6 Milliarden Franken, die Hypothekarforderungen bei 12.5 Milliarden Franken. In den Geschäftsberichten beider Banken wird betont, dass „das kommerzielle Kreditgeschäft nicht forciert wird“.

¹⁸ Vgl. La Vie Economique 4/99 S. 46.

durchzusetzen. Um dieses Ziel zu erreichen muss dafür gesorgt werden, dass die verschiedenen Aufsichtsbehörden vermehrt mit kompetenten unabhängigen Experten besetzt werden. Eine diffuse Mischung von Miliz- und Proporzsystem, wie sie bei der Zusammensetzung der Weko benutzt wurde, führt offensichtlich nicht zu akzeptablen Ergebnissen. Gerade in einer Zeit, wo davon gesprochen wird auch Wirtschaftszweige mit eindeutigen monopolistischen (oder oligopolistischen) Strukturen zu privatisieren, ist es unbedingt notwendig, auch die entsprechend schlagkräftigen Aufsichtsorgane zu schaffen.

Literaturverzeichnis.

Neven, D. (1999) „Politique de concurrence en Suisse (1996-1998): Evaluation et perspectives d'évolution.“ Rapport présenté à la Commission fédérale des questions conjoncturelles. (Auch erhältlich als Cahier de Recherches Economiques du DEEP Nr. 9910)

Neven, D. und von Ungern-Sternberg, T. (1998) „Competition Policy in Switzerland“ The Antitrust Bulletin/Summer p. 467-516

Schweizerische Wettbewerbsbehörden (1998) „UBS/SBV“ in „Recht und Politik des Wettbewerbs 1998/2

von Ungern-Sternberg, T. und Neven, D. (1998a) „Die Fusion UBS-SBV aus der Sicht der Wettbewerbspolitik“ Cahier de Recherches Economiques du DEEP Nr. 9802

von Ungern-Sternberg, T. und Neven, D. (1998b) „Wettbewerbspolitik à la UBS“ Cahier de Recherches Economiques du DEEP Nr. 9807