

Wie die Behörden mitbestimmen

CS-ÜBERNAHME Experten ordnen ein, weshalb Finma und Wettbewerbskommission wegen UBS-CS-Deal vor einer Premiere stehen.

LEA FÄH

Fünf Tage nach dem Beben auf dem Schweizer Finanzplatz wird eine Frage rege diskutiert: Was macht UBS mit Credit Suisse? Doch die Frage ist falsch gestellt. «Wie die künftige UBS aussieht, entscheidet nicht sie selbst, sondern die Finma nach Stellungnahme der Weko», sagt Andreas Heinemann, Professor im Kartellrecht an der Uni Zürich und früherer Präsident der Wettbewerbskommission (Weko). Und dabei geht es nicht um Details. «Da kann noch einiges an Bedingungen und Auflagen definiert werden», so der Experte. Das sei in der öffentlichen Wahrnehmung gar nicht so angekommen.

Bei Bankenfusionen kann die Finma zur Wahrung des Gläubigerschutzes «die Interessen der Gläubiger vorrangig berücksichtigen und die Weko verdrängen», sagt Peter Hettich, Wirtschaftsrechtprofessor an der HSG. «Das ist dieses Wochenende geschehen.» Die Finma ziehe dann den Fall an sich und trete an die Stelle der Weko. «Aber dann geht auch die kartellrechtliche Prüfung auf die Finma über», sagt Heinemann. Das mache sie auf Basis einer Stellungnahme der Weko, die gleichwohl vorgesehen ist. «Die Weko ist unabhängig, sie muss nichts durchwinken. Sie wird eine kritische Bestandesaufnahme und solide Überprüfung der Fusion machen.» Auf Anfrage bestätigen die beiden Behörden den Prozess. «Dazu werden wir uns koordinieren», so die Weko. Man sei in Kontakt, sagt die Finma.

Das Kartellgesetz schreibt vor, dass zu prüfen ist, auf welchen Teilmärkten im Bankwesen eine marktbeherrschende Stellung auftreten kann. «Sehr hohe Marktmacht konzentriert sich neu im internationalen Handel und Zahlungsverkehr, der komplexen Kundenfinanzierung oder allgemeinen Begleitung im Ausland, da die meisten anderen Schweizer Banken nicht im gleichen Umfang in Märkten mit internationalem Bezug tätig sind», sagt Patrick Krauskopf, Kartellrechtsprofessor der ZHAW. «CS und UBS waren im grenzüberschreitenden Firmenkundengeschäft die Schweizer Platzhirsche», sagt Matthias Geissbühler, Investitionsleiter der Raiffeisen. Auch im Heimmarkt Schweiz werde die künftige UBS die klare Nummer eins. Marktmacht konzentrieren kann sie beispielsweise im Geschäft mit Hypothekarkrediten oder Anleiheausgaben.

Mögliche Auflagen

«Im Hypothekarmarkt wird der Wettbewerb aber weiterhin spielen, vor allem weil Versicherer und Pensionskassen aktiv geworden sind», sagt Geissbühler. Auch in Anlageberatung und Vermögensverwaltung ist der Wettbewerb hoch. Nennenswerte Konkurrenten sind PostFinance, Raiffeisen, ZKB, Migros Bank oder Julius Bär.

«Entweder die Weko befindet, es werden keine marktbeherrschenden Stellungen entstehen, sodass sich ein Eingreifen der Finma erübrigt. Oder sie identifiziert in der Tat erhebliche Probleme für den Wettbewerb», sagt Heinemann. In letzterem Fall werde die Finma abwägen, ob Gläubigerinteressen

die Probleme beim Wettbewerb überwiegen. «Der Ball liegt bei der Finma. Sie entscheidet letzten Endes darüber, ob sie Auflagen anwenden will, um die Fusion abschliessend zu genehmigen.»

«Eine denkbar strukturelle Auflage wäre, dass UBS gewisse Unternehmensteile oder Vermögenswerte veräussern muss», sagt Krauskopf. «Eine Abspaltung des Inlandgeschäfts von CS könnte die Marktsituation entschärfen», ergänzt Luca Hitz, Kartellrechtspezialist der Anwaltskanzlei MME. Auch seien Beanstandungen von ausländischen Wettbewerbsbehörden möglich, sofern die Übernahme wettbewerbsunverträgliche Auswirkungen in den internationalen Märkten oder auf den jeweiligen nationalen Märkten habe.

Historisch gibt es keinen vergleichbaren Fall. Der Entscheid der Finma wird neue Standards setzen. Einige Fälle können jedoch als Erfahrungswerte herangezogen werden. Vor allem sei dies der Entscheid der Weko von 1998 zur Fusion der heutigen UBS, sagt Hitz. Damals habe die Weko «beträchtliche Probleme» für den Wettbewerb identifiziert, die «oligopolistische Strukturen» entstehen liessen. Der Zusammenschluss wurde nur unter detaillierten Auflagen genehmigt. UBS musste beispielsweise Tochtergesellschaften und diverse Bankstellen als Paket an einen Käufer möglichst mit einem Interesse am Retailgeschäft in der Schweiz veräussern.

Ein zweiter Fall, der eine gewichtige Parallele aufweist, ist der Verkauf des Nicht-US-Geschäfts der Bank Wegelin & Co. an Raiffeisen. «Er ist ein Präzedenzfall dafür, dass die Finma eine Bankenfusion an sich zieht», sagt Heinemann. Der Zusammenschluss sei 2012 ohne Auflagen genehmigt worden.

Politik hat Hebel

«Wir haben bald die Situation grosser Marktkonzentration und eines erheblichen Klumpenrisikos im Bankengeschäft», sagt Heinemann. «Die Politik ist aufgerufen, an alles zu denken, um Defizite im Wettbewerb zu kompensieren. Durch eine Änderung im Postorganisationsgesetz könnte der PostFinance beispielsweise die volle Banklizenz vergeben werden.» Dieser ist es heute untersagt, selbstständig Kredite und Hypotheken zu vergeben. «Mit der Aufhebung des Verbots könnte ein inländischer Konkurrent gestärkt und die Macht der künftigen UBS auf dem Kredit- und Hypothekarmarkt eingegrenzt werden.»

Patrik Ducrey, Direktor der Weko, hat sich am Mittwoch erstmals zur erwarteten Stellungnahme in den Medien geäussert. Und das Tempo entschleunigt: Das Verfahren in der Schweiz werde mehrere Monate lang dauern. Ebenso die kartellrechtlichen Fusionskontrollverfahren in anderen Jurisdiktionen. Wettbewerbsrechtler Hettich nennt einen zeitlichen Richtwert: «Normalerweise dauert eine Zusammenschlussprüfung durch die Weko fünf Monate.»

«Der Ball liegt bei der Finma. Sie entscheidet darüber, ob sie Auflagen anwenden will.»

ANDREAS HEINEMANN Kartellrechtsprofessor, Uni Zürich