

**BERICHT ÜBER DIE AKTUELLEN WETTBEWERBS-  
VERHÄLTNISSE AUF DEM SCHWEIZERISCHEN  
HYPOTHEKARKREDITMARKT**

Bern, Dezember 1992

## INHALTSVERZEICHNIS

I.	DIE UNTERSTELLUNG DER HYPOTHEKARZINSEN UNTER DIE WETTBEWERBSPOLITISCHE PREISÜBERWACHUNG	3
	1. Der dringliche Bundesbeschluss über die Unterstellung der Hypothekarzinsen unter die Preisüberwachung	3
	2. Die Revision des Preisüberwachungsgesetzes im Jahre 1991	3
II.	WETTBEWERBSPOLITISCHE PREISÜBERWACHUNG	4
	1. Zinsüberwachung als wettbewerbspolitisches Instrument	4
	2. Abgrenzung zu einer konjunkturpolitischen Zinsüberwachung	5
III.	UNTERSUCHUNG UEBER DEN HYPOTHEKARKREDITMARKT	5
	1. Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes	5
	1.1. Sachlich relevanter Markt	6
	1.2. Oertlich relevanter Markt	7
	1.3. Zeitlich relevanter Markt	8
	2. Konkretes Vorgehen	8
	2.1. Umfrage auf den regionalen und lokalen Bankplätzen	8
	2.2. Hearings	8
	2.3. Marktbeobachtung	9
	2.4. Funktionsmängelanalyse	9
IV.	RESULTATE DER UNTERSUCHUNG	10
	1. Mögliche Kartelltatbestände	10
	1.1. Zinskonvenien	10
	1.2. Parallelverhalten	11
	1.3. Marktmacht	15
	1.4. Abhängigkeit des Althypothekenschuldners	18
	1.5. Hinweis auf andere Wettbewerbsparameter	20
	2. Resultate der empirischen Studie der FEW	21
V.	BEURTEILUNG DER AKTUELLEN STIUATION	23

## I. DIE UNTERSTELLUNG DER HYPOTHEKARZINSEN UNTER DIE WETTBEWERBSPOLITISCHE PREISÜBERWACHUNG

### 1. Der dringliche Bundesbeschluss über die Unterstellung der Hypothekarzinsen unter die Preisüberwachung

Am 5. Oktober 1990 unterstellten die Eidgenössischen Räte auf dem Dringlichkeitswege die Hypothekarzinsen der wettbewerbspolitischen Preisüberwachung<sup>1)</sup>. Vorausgegangen waren diesem dringlichen Bundesbeschluss vier Hypothekarzinsrunden, die die Zinsen für Althypotheken innert zweier Jahre von 5 % auf 7 % d.h. um 40 % ansteigen liessen. Diese Situation hatte den Bundesrat sogar veranlasst, dem Parlament auf dem Dringlichkeitswege eine konjunkturpolitisch motivierte Hypothekarzinsüberwachung zu beantragen<sup>2)</sup>. Das Parlament entschied sich nach engagierter Debatte schliesslich aber für eine wettbewerbspolitische Variante und unterstellte die Hypothekarzinsen der wettbewerbspolitischen Preisüberwachung gemäss Preisüberwachungsgesetz vom 20. Dezember 1985<sup>3)</sup>.

Der Beschluss wurde für dringlich erklärt und trat am Tag seiner Verabschiedung, d.h. am 5. Oktober 1990 in Kraft. Mit dieser Unterstellung der Hypothekarzinsen unter die Preisüberwachung wurde ein wichtiges Anliegen der zweiten Preisüberwachungsinitiative (vgl. Ziff. 2) erfüllt und der ordentlichen Revision des Preisüberwachungsgesetzes um ein Jahr vorgezogen.

### 2. Die Revision des Preisüberwachungsgesetzes im Jahre 1991

Im Jahre 1991 wurde das PüG teilrevidiert. Ausgelöst wurde diese Gesetzesrevision durch die von der Fédération romande des consommatrices und der Associazione Consumatrici della Svizzera Italiana eingereichte Volksinitiative vom 28. September 1987 "zur Ueberwachung der Preise und Kreditzinsen". Die Revision des PüG brachte unter anderem eine Unterstellung sämtlicher Kreditzinsen unter die wettbewerbspolitische Preisüberwachung. Mit dem Inkrafttreten des revidierten PüG am 1. Oktober 1991 trat der dringliche Bundesbeschluss über die Unterstellung der Hypothekarzinsen unter die Preisüberwachung (vgl. Ziff. 1) am gleichen Tag automatisch ausser Kraft.

In der parlamentarischen Debatte unbestritten war, dass sich die Kreditzinsüberwachung nicht auf die Kreditgewährung der Schweizerischen Nationalbank erstrecken und die Zinsüberwachung keinesfalls die Massnahmen der Nationalbank auf dem Gebiet

---

<sup>1)</sup> Vgl. Bundesbeschluss über die Unterstellung der Hypothekarzinsen unter die Preisüberwachung; AS 1990 1598.

<sup>2)</sup> BB1 1990 III 405.

<sup>3)</sup> SR 942.20.

des Geldwesens und der Konjunkturpolitik in Frage stellen soll. Während der Bundesrat eine spezielle Bestimmung für eine Zusammenarbeit mit der Nationalbank für verzichtbar hielt, nahm das Parlament in Artikel 5 Abs. 2 PÜG eine Ergänzung auf, wonach der Preisüberwacher bei der Kreditzinsüberwachung "nach eingehender Konsultation" mit der Nationalbank und der Eidgenössischen Bankenkommission zu handeln habe<sup>4)</sup>.

## II. WETTBEWERBSPOLITISCHE ZINSÜBERWACHUNG

### 1. Zinsüberwachung als wettbewerbspolitisches Instrument

Der Einbezug der Kreditzinsen in den sachlichen Geltungsbereich des PÜG bedeutet nicht, dass in der Schweiz eine allgemeine staatliche Zinskontrolle institutionalisiert wurde. Die Preisüberwachung ist auch in diesem Bereich eine Missbrauchsaufsicht in kartellistisch manipulierten Räumen. Dies bedeutet, dass der Preisüberwacher dann direkt in den Zinsbildungsmechanismus eingreift, wenn die Kreditmärkte durch kartellistische Tatbestände gestört sind, die Zinssätze nicht das Ergebnis von wirksamem Wettbewerb sind und als Folge davon kartellistisch überhöhte Zinssätze bzw. Zinsmargen resultieren. Massnahmen des Preisüberwachers auf dem Hypothekarkreditmarkt erfolgen also nur dann, wenn der Wettbewerb seine Steuerungsfunktion über den Preis bzw. Zins nicht wahrnehmen kann. Mit dieser wettbewerbspolitischen Verankerung ist die Zinsüberwachung in einem dem Wettbewerb verpflichteten Wirtschaftssystem ziel- und ordnungskonform.

Eine wettbewerbspolitische Kreditzinsüberwachung stellt im europäischen Wettbewerbsrecht denn auch keineswegs einen Sonderfall dar. Zu erinnern ist z.B. daran, dass die EG-Kommission die Banken in Europa vor drei Jahren darauf hinweisen musste, dass Absprachen über die Höhe der Zinssätze den Wettbewerb beeinträchtigen und dem Verbot kartellistischer Absprachen im EWG-Vertrag widersprechen<sup>5)</sup>. Erwähnenswert auch die Tatsache, dass das deutsche Kartellamt gegenwärtig die Sparzinspolitik der Banken in Deutschland überprüft, nachdem Klagen laut geworden waren, dass die Banken die Sparzinsen künstlich unter dem Wettbewerbsniveau halten würden<sup>6)</sup>. In Grossbritannien untersucht gegenwärtig die Bank von England im Auftrag der englischen Regierung die Zinspolitik der Banken<sup>7)</sup>.

---

<sup>4)</sup> Diese Bestimmung entspricht der Formulierung, wie sie schon im dringlichen BB über die Unterstellung der Hypothekarzinsen unter die Preisüberwachung vom 5. Oktober 1990 enthalten war

<sup>5)</sup> Vgl. NZZ vom 17.11.1989.

<sup>6)</sup> Vgl. NZZ vom 25.8.1992.

<sup>7)</sup> Vgl. NZZ vom 18.11.1992.

## 2. Abgrenzung zu einer konjunkturpolitischen Zinsüberwachung

Wettbewerbs- und konjunkturpolitische Kreditzinsüberwachung haben nicht vieles gemein. Während die wettbewerbspolitische Zinsüberwachung dazu dient, die Kreditgeber langfristig zu wettbewerbsgerechtem Verhalten zu animieren und kartellistisch überhöhte Zinsen bzw. Zinsmargen zu verhindern, soll die konjunkturpolitische Zinsüberwachung einen - kurzfristigen - Beitrag zur Teuerungsbekämpfung leisten. Ob sie dies zu leisten vermöchte, ist allerdings höchst umstritten.

Eine konjunkturpolitische Kreditzinsüberwachung - wie sie etwa in den Jahren 1972 - 1978 gehandhabt worden ist<sup>8)</sup> - unterscheidet sich von einer Zinsüberwachung gemäss PüG ferner sowohl in Bezug auf den persönlichen Geltungsbereich als auch in methodischer Hinsicht. Während sich eine wettbewerbspolitische Kreditzinsüberwachung auf Kartelle und kartellähnliche Organisationen und auf Fälle fehlenden wirksamen Wettbewerbs zu beschränken hat, erstreckt sich eine konjunkturpolitische Zinsüberwachung unabhängig von der Wettbewerbssituation grundsätzlich auf alle Unternehmen, die Hypothekendarlehen gewähren. In methodischer Hinsicht orientiert sich eine konjunkturpolitische Zinsüberwachung nicht wie die wettbewerbspolitische Preisüberwachung am Wettbewerbspreis, sondern vorwiegend an politischen Vorgaben, der Teuerung sowie an Kostenkriterien.

### III. UNTERSUCHUNG UEBER DEN HYPOTHEKARKREDITMARKT

#### 1. Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Nach Verabschiedung des dringlichen Bundesbeschlusses über die Unterstellung der Hypothekarzinsen unter die Preisüberwachung eröffnete die Preisüberwachung im Oktober 1990 eine Untersuchung über den Hypothekarkreditmarkt. Ziel dieser Untersuchung war es, die Wettbewerbsverhältnisse auf dem Hypothekarkreditmarkt zu klären um letztlich die Frage nach der wettbewerbspolitischen Eingriffslegitimation des Preisüberwachers beantworten zu können. Nicht eigentlich Gegenstand der Untersuchung bildeten dagegen die Frage nach der Angemessenheit des Zinsniveaus sowie nach der "richtigen" Zinsmarge. Diese Fragen wurden bloss am Rande gestreift - soweit sie für die Beantwortung der Frage nach der Wettbewerbssituation relevant waren.

Nachstehend wird aufgezeigt, wie die Preisüberwachung den zu untersuchenden relevanten Markt in sachlicher, örtlicher und zeitlicher Hinsicht abgegrenzt hat.

---

<sup>8)</sup> Vgl. Preisüberwachung 1973 - 1978, Schlussbericht des Beauftragten für die Ueberwachung der Preise, Bern, 1979.

## 1.1. Sachlich relevanter Markt

Untersuchungsgegenstand bildete der Markt für Hypothekarkredite. Hypothekarkredite sind definitionsgemäss Darlehen, die durch ein im Grundbuch eingetragenes Grundpfandrecht sichergestellt sind. Zu beachten gilt es, dass sich ein Hypothekarkredit durch die grundpfandrechtl. Deckung (Grundpfandverschreibung, Schuldbrief oder Gült) auszeichnet und nicht etwa durch die Art der Verwendung. Typischerweise wird der Hypothekarkredit zwar zum Grundstückkauf und Errichtung von Gebäuden eingesetzt. Entgegen einer weitverbreiteten Auffassung können Hypothekarkredite aber auch zu anderen als zu immobilienbezogenen Zwecken verwendet werden.

Die Kreditgeber bieten heute verschiedene Hypothekarkreditformen an. Die weitaus wichtigste Form stellt nach wie vor die "klassische" variable Hypothek dar, die sich dadurch auszeichnet, dass der Zinssatz - und damit auch die Belastung für den Schuldner im zeitlichen Ablauf variabel ist. Neben der variablen Hypothek hat sich in den achtziger Jahren die Festhypothek durchgesetzt. Zinssatz und Belastung für den Schuldner sind bei diesem Modell während der Vertragsdauer fix. Ferner werden auf dem Markt verschiedene Mischformen angeboten, wie etwa die Annuitätenhypothek, die Schlüsselhypothek oder die Zinsstufenhypothek. Diese Modelle konnten sich indessen bis heute nie ganz durchsetzen und spielen eine eher untergeordnete Rolle auf dem Markt<sup>9)</sup>. Wir haben alle Hypothekarkreditformen als - aus der Sicht eines durchschnittlichen, "objektivierten" Hypothekarschuldners - grundsätzlich austauschbar<sup>10)</sup> beurteilt und den Hypothekarkreditmarkt deshalb als **einen Markt** behandelt.

Die Banken sind die weitaus wichtigsten, aber nicht die einzigen Hypothekarkreditgeber auf dem schweizerischen Markt. Ihr Marktanteil betrug Ende 1991 88,4 %<sup>11)</sup>. Daneben gewähren auch Versicherungsgesellschaften, Pensionskassen, die öffentliche Hand, andere Gesellschaften sowie Privatpersonen Hypotheken. Aufgrund des hohen Marktanteils der Banken und des eher geringen Wettbewerbspotentials der übrigen Anbieter - die übrigen Anbieter haben in den letzten Jahren tendenziell Marktanteile verloren - haben wir uns in der Untersuchung vor allem auf die Banken, insbesondere auf die drei Hauptgruppen Grossbanken, Kantonalbanken und Regionalbanken/Raiffeisenbanken<sup>12)</sup> konzentriert. In der in Auftrag gegebenen empirischen Studie der Forschungsstelle für empirische Wirtschaftsforschung der Hochschule St. Gallen (vgl. Kapitel III Ziff. 2.4.) wurden zusätzlich Versicherungsgesellschaften und Pensionskassen berücksichtigt.

<sup>9)</sup> So waren Ende 1991 z.B. beim Schweizerischen Bankverein vom gesamten Hypothekenbestand 83 % variable Hypotheken, 12 % Festzinshypotheken, 4 % Schlüsselhypotheken und 1 % Zinsstufenhypotheken (vgl. Geschäftsbericht 1991 des Schweizerischen Bankvereins, S. 40).

<sup>10)</sup> Wir folgen hier dem Konzept der "funktionellen" Austauschbarkeit (vgl. dazu u.a. Schürmann L./Schluep W., Kommentar KG + PüG, Zürich, 1988, S. 256 sowie Homburger E., Kommentar zum Schweizerischen Kartellgesetz, Zürich, 1990, S. 75 ff).

<sup>11)</sup> Vgl. Schweizerische Nationalbank [SNB], Das Schweizerische Bankwesen im Jahre 1991, S. 46.

<sup>12)</sup> Definition gemäss Bankenstatistik der Schweizerischen Nationalbank.

## 1.2. Oertlich relevanter Markt

Die Untersuchung bezog sich auf den Schweizerischen Hypothekarkreditmarkt. Der Hypothekarmarkt weist aber eine starke regionale und lokale Prägung auf, so dass nicht von einem homogenen und nationalen Markt, sondern von regionalen und lokalen Teilmärkten auszugehen ist. Diese Marktsegmentierung zeigt sich insbesondere bei folgenden Faktoren:

- Auf der Anbieterseite sind von den Banken nur die Grossbanken<sup>13)</sup> gesamtschweizerisch auf dem Hypothekarkreditmarkt tätig. Die Kantonalbanken sind in der Regel nur auf ihrem Kantonsgebiet, die Regionalbanken in ihrer Region und Raiffeisenkassen nur auf dem Gebiet ihrer Gemeinde tätig. Der Hauptgrund für diese Beschränkung - die sich letztlich auch wettbewerbsbeschränkend auswirkt liegt im Bankengesetz bzw. in der Verordnung zum Bankengesetz<sup>14)</sup>. Gemäss den bankenaufsichtsrechtlichen Bestimmungen haben die Banken ihren Geschäftsbereich auch geographisch zu umschreiben. Der Aufgabenkreis und der geographische Geschäftsbereich müssen den finanziellen Möglichkeiten sowie der Verwaltungsorganisation der Banken entsprechen. Dies führt dazu, dass praktisch nur die Grossbanken gesamtschweizerisch im Hypothekarkreditgeschäft tätig sind.
- Ein Grund für die starke regionale Prägung des Marktes liegt auch darin, dass das Schweizerische Zivilrecht drei verschiedene Grundpfandarten (Grundpfandverschreibung, Schuldbrief und Gült) zulässt und dass diese Formen regional sehr unterschiedlich verbreitet sind. Regional unterschiedliche Usancen und Abmachungen sind ferner bei der Amortisation von Hypotheken sowie bei der Belehnung der Pfandobjekte anzutreffen.
- Bestehende Bankverbindungen zu lokalen Banken und die Tradition führen dazu, dass ein Hypothekarkredit in aller Regel "am Ort der gelegenen Sache" nachgefragt wird.
- Konventionen über Zinssätze, Amortisationsverpflichtungen, Belehnungsgrenzen etc. beziehen bzw. bezogen sich auf einen regionalen oder lokalen Markt. Eine gesamtschweizerische Konvention verpflichtete die auswärtigen Banken zur Einhaltung der lokalen und regionalen Konventionen und schützte damit die Platzbanken vor auswärtiger Konkurrenz (vgl. Kapitel IV Ziff. 1). Es bestehen traditionelle "Bankplätze".

---

<sup>13)</sup> In der Bankenstatistik der Schweizerischen Nationalbank werden die Schweizerische Bankgesellschaft, der Schweizerische Bankverein, die Schweizerische Kreditanstalt und die Schweizerische Volksbank der Gruppe der Grossbanken zugerechnet.

<sup>14)</sup> Vgl. Art. 7 Abs. 2 und 3 der Bankenverordnung (SR 952.02).

### **1.3. Zeitlich relevanter Markt**

Ziel der Untersuchung war es, eine Aussage über die aktuelle Wettbewerbssituation auf dem Schweizerischen Hypothekarkreditmarkt machen zu können. Primär beobachtet und untersucht wurden deshalb die Marktvorgänge zwischen Ende 1990 und Ende 1992. Soweit es für die Beurteilung der Funktionsfähigkeit des Marktes erforderlich war, wurden indessen vergleichsweise auch die Marktverhältnisse vor Ende 1990 in die Betrachtung miteinbezogen. So wurden in der erwähnten Studie über die Funktionsfähigkeit des schweizerischen Hypothekarkreditmarktes<sup>15)</sup> Entwicklungstendenzen zwischen 1975 und 1990 berücksichtigt.

Zu betonen ist, dass die Beurteilung einer Wettbewerbssituation immer eine Momentaufnahme darstellt, die Verhältnisse sich erfahrungsgemäss relativ rasch ändern können und die Gültigkeit der nachfolgenden Aussagen im Kapitel IV deshalb eindeutig auf die aktuelle Situation beschränkt sein muss.

## **2. Konkretes Vorgehen**

### **2.1. Umfrage auf den regionalen und lokalen Bankplätzen**

Ende 1990 gelangten wir mit einem Fragebogen an die federführenden Institute von 22 regionalen bzw. lokalen Bankplätzen<sup>16)</sup>. Ziel dieser Umfrage war es, abzuklären ob auf diesen Bankplätzen schriftliche oder mündliche Absprachen über Kreditzinssätze (Zinskonvenien) bestehen. Zu beantworten waren auch die Frage nach dem örtlichen und persönlichen Geltungsbereich allfällig bestehender Konvenien und die Frage nach möglichen Aussenseitern. Abgeklärt wurde ausserdem, ob Absprachen über Nebenkonditionen wie Gebühren, Belehnungsgrenzen, Amortisationsverpflichtungen, Schätzwertberechnungen etc. bestehen. Schliesslich war die Frage nach dem Marktführer auf dem betreffenden Bankplatz zu beantworten.

### **2.2. Hearings**

Zu Beginn des Jahres 1991 führten wir formelle Hearings durch. Befragt wurden dabei Vertreter dreier Grossbanken (Schweizerischer Bankverein, Schweizerische Kreditanstalt und Schweizerische Volksbank), Vertreter zweier Kantonalbanken (Zürich, Basel-Stadt), ein Vertreter des Verbandes Schweizerischer Kantonalbanken, Vertreter des Verbandes Schweizer Regionalbanken, Vertreter der Migrosbank sowie Vertreter des Schweizerischen und des Westschweizer Mieterverbandes. Erörtert wurden dabei insbesondere das Funktionieren des Hypothekarkreditmarktes, die grundsätzlichen Probleme, die Stellung der verschiedenen Anbieter sowie die Wettbewerbsverhältnisse auf diesem Markt.

---

<sup>15)</sup> Vgl. Kapitel III Ziff. 2.4.

<sup>16)</sup> Es handelte sich um folgende Bankplätze: Aargau, Basel-Land, Basel-Stadt, Bern, Biel, Freiburg, Genf, Graubünden, Jura, Luzern, Neuenburg, Oberaargau, St. Gallen, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn, Tessin, Thurgau, Uri, Waadt, Wallis, Zürich.



Verschiedene formelle und informelle Kontakte bestanden ausserdem zur Schweizerischen Nationalbank, zur Schweizerischen Kartellkommission und zur Eidgenössischen Bankenkommission. Zur Kenntnis zu nehmen waren ferner die Schlussfolgerungen der vom Bundesrat im Dezember 1990 eingesetzten Expertenkommission für Fragen des Hypothekarmarktes<sup>17)</sup>.

### **2.3. Marktbeobachtung**

Im Untersuchungszeitraum wurde der Hypothekarkreditmarkt und das tatsächliche Verhalten der Banken auf diesem Markt permanent beobachtet.

Die Beobachtungsphase war bis Herbst 1992 durch ein anhaltend hohes allgemeines Zinsniveau und eine inverse Zinsstruktur geprägt. Verschiedentlich entstanden deshalb in der Öffentlichkeit Diskussionen um eine mögliche fünfte Hypothekarzinsrunde<sup>18)</sup>. Es kam denn in der Folge auch nur zu punktuellen Zinserhöhungen, wobei insbesondere einige Kantonalbanken einen "Nachholbedarf" geltend machten, sich sozusagen nachträglich der vierten Hypothekarzinsrunde vom Herbst 1990 anschlossen und den Zinssatz für Althypotheken auf 7 % anhoben. Zu beobachten war ferner, dass verschiedene Bankinstitute dazu übergingen, die Zinssätze nicht mehr einheitlich, sondern kundenindividuell und objektbezogen festzulegen.

Im Rahmen der Marktbeobachtung bestanden regelmässige schriftliche und mündliche Kontakte zu sämtlichen Grossbanken. Schriftliche Stellungnahmen wurden ausserdem bei der Zürcher Kantonalbank, der Thurgauer Kantonalbank, der Basellandschaftlichen Kantonalbank, der Banque hypothécaire du canton de Genève, dem Crédit Foncier Vaudois, der Walliser Kantonalbank, der Banque Cantonale Vaudoise und einigen Regionalbanken, eingeholt.

### **2.4. Funktionsmängelanalyse**

Die Preisüberwachung erteilte der Forschungsstelle für empirische Wirtschaftsforschung an der Hochschule St. Gallen (FEW) den Auftrag, gestützt auf eine empirische Analyse, den schweizerischen Hypothekarkreditmarkt auf mögliche Funktionsstörungen hin zu untersuchen. Im Rahmen dieser Studie hatten 68 Banken, 5 Versicherungsgesellschaften und 20 Pensionskassen im Frühjahr 1991 einen umfangreichen Fragebogen zu beantworten. Diese Daten wurden anschliessend von der FEW ausgewertet. Ihren Schlussbericht lieferte die FEW im September 1992 der Preisüberwachung ab. Die Resultate dieser Studie sind im Kapitel IV Ziff. 2 publiziert.

---

<sup>17)</sup> Vgl. Bericht der Expertenkommission für Fragen des Hypothekarmarktes, Arbeitsberichte Wohnungswesen, Heft 23, Bern, 199 1.

<sup>18)</sup> Die Preisüberwachung musste in diesem Zusammenhang mehrmals darauf hinweisen, dass seit der vierten Hypothekarzinsrunde im Herbst 1990 keine wesentlichen Veränderungen eingetreten sind, die eine allgemeine fünfte Hypothekarzinsrunde rechtfertigen würden.

## IV. RESULTATE DER UNTERSUCHUNG

### 1. Mögliche Kartelltatbestände

Notwendigkeit und Legitimation für einen Eingriff des Preisüberwachers auf dem Hypothekarkreditmarkt bestehen gemäss der wettbewerbspolitischen Konzeption der heutigen Preisüberwachung, wenn die Kreditzinsbildung durch kartellistische Tatbestände gestört und nicht das Ergebnis wirksamen Wettbewerbs ist. Es galt deshalb in erster Linie abzuklären, ob die Zinsbildung bei Hypothekarkrediten dauernd oder allenfalls temporär durch kartellrechtlich relevante Tatbestände im Sinne des Kartellgesetzes<sup>19)</sup> beeinträchtigt wird. Die Preisüberwachung untersuchte den Markt auf die denkbaren Kartelltatbestände hin. Das Resultat dieser Ueberprüfung wird nachfolgend dargestellt.

#### 1.1. Zinskonvenien

Die Abklärungen auf 22 regionalen bzw. lokalen Bankenplätzen ergab, dass auf vielen dieser Bankenplätze schriftliche Abmachungen unter den Banken über Hypothekarzinsätze bis in die jüngste Vergangenheit existierten. Es handelte sich dabei regelmässig um Abmachungen über die Einhaltung von Minimalzinsen. Auf verschiedenen Bankenplätzen bildeten auch Belehnungsgrenzen, Amortisationspflicht und Kriterien zur Festlegung des Verkehrswertes des Pfandobjektes Gegenstand von kartellistischen Vereinbarungen unter den Banken. Das letzte schriftliche Hypothekarzinskonvenium wurde im Zuge unserer Untersuchung auf dem Bankenplatz "Oberaargau" erst am 21. März 1991 aufgehoben. Die meisten Zinskonvenien waren zuvor in den Jahren 1989/1990 aufgelöst worden. Die Initiative für eine Aufhebung ging dabei in der Regel von den Grossbanken aus, die in dieser Phase Ihre Niederlassungen anwiesen, auf die Auflösung lokaler Absprachen hinzuwirken bzw. sich nicht mehr an solchen Absprachen zu beteiligen.

Hauptgründe für die Auflösung dieser Zinsabsprachen sind die Unterstellung der Kreditzinsen unter die wettbewerbspolitische Preisüberwachung, die laufende Untersuchung der Preisüberwachung über den Hypothekarkreditmarkt, der Bericht der Schweizerischen Kartellkommission über die gesamtschweizerisch wirkenden Vereinbarungen im Bankgewerbe<sup>20)</sup> aus dem Jahre 1989 und wohl auch die zunehmende Einsicht in Bankenkreisen, dass solche Absprachen überholt sind und eine Oeffnung hin zum Wettbewerb notwendig und unvermeidlich ist. In ihrem Bankenbericht hatte die Kartellkommission u.a. die Streichung von Artikel 4 der Konvention III der Schweizerischen Bankiervereinigung empfohlen, die auswärtige Banken zur Einhaltung lokaler und regionaler Konventionen verpflichtete. Durch diese Kartellvereinbarung waren die lokalen Konventionen gesamtschweizerisch abgesichert. Mit dem Wegfall dieser nationalen kartellistischen Vereinbarung per 31. Dezember 1990 fiel der Schutz der Platzbanken vor

<sup>19)</sup> Bundesgesetz über Kartelle und ähnliche Organisationen (KG; SR 25 1)

<sup>20)</sup> Vgl. Veröffentlichungen der Schweizerischen Kartellkommission und des Preisüberwachers, VKKP, Heft 3/1989.

auswärtiger Konkurrenz - und damit auch ein wichtiges Motiv für regionale und lokale Abmachungen überhaupt - dahin.

Obgleich sich an diesen Zinskonvenien nicht immer alle Platzbanken beteiligten, die Abmachungen nach Ansicht der Banken oft bloss "konstatierenden" und nicht "konstituierenden" Charakter aufwiesen und überdies in zunehmenden Masse unterlaufen worden sein sollen, stellten sie doch eindeutig eine Wettbewerbsbeschränkung dar, die den Hypothekarkreditmarkt tatsächlich beeinflusste oder doch zumindest zu beeinflussen geeignet war. Die Zinskonvenien waren deshalb eindeutig unter den Tatbestand des Kartells im Sinne von Art. 2 Abs. 1 KG zu subsummieren.

Als Resultat kann festgehalten werden, dass auf zahlreichen Bankplätzen bis vor kurzem schriftliche und kartellistische Abmachungen unter den Banken über Hypothekarzinsätze und Nebenkonditionen existierten, dass diese schriftlichen Vereinbarungen aber in den letzten Jahren aufgelöst worden sind<sup>21)</sup>. Die Umfrage auf den regionalen und lokalen Bankplätzen brachte aber auch zu Tage, dass auf einigen Plätzen im Kreditbereich noch immer kartellistische Absprachen über Aktivzinssätze bestehen. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Kontokorrentkredite. Als Folge der Untersuchung der Preisüberwachung wurden in diesem Bereich 1991 aber immerhin auf fünf Bankplätzen Kartelle aufgehoben.

Die vier Hypothekarzinserhöhungen in den Jahren 1989/1990 spielten sich in eigentlichen Runden ab. Dies geschah in der Regel in der Weise, dass eine Grossbank mit einer Zinssatzerhöhung voranging und ihr die übrigen Banken gleichzeitig oder mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung folgten. In der Oeffentlichkeit wurde deshalb verständlicherweise - der Verdacht geäussert, unter den Banken liege stillschweigend abgestimmtes, kartellrechtlich relevantes Parallelverhalten<sup>22)</sup> vor.

## 1.2. Parallelverhalten

Zweck der vorliegenden Untersuchung konnte es nicht sein, das Verhalten der Banken in den Jahren 1989/1990 ex post zu beurteilen. Zu analysieren war vielmehr das aktuelle Marktverhalten der Banken und die aktuelle Wettbewerbssituation. Bei dieser Analyse galt es insbesondere folgenden Gegebenheiten Rechnung zu tragen:

- Einheitliche Preise bzw. Zinsen können sowohl das Resultat wirksamen Wettbewerbs, wie auch das Ergebnis stillschweigend abgestimmten Verhaltens sein<sup>23)</sup>. Dasselbe gilt für Preisbewegungen.

---

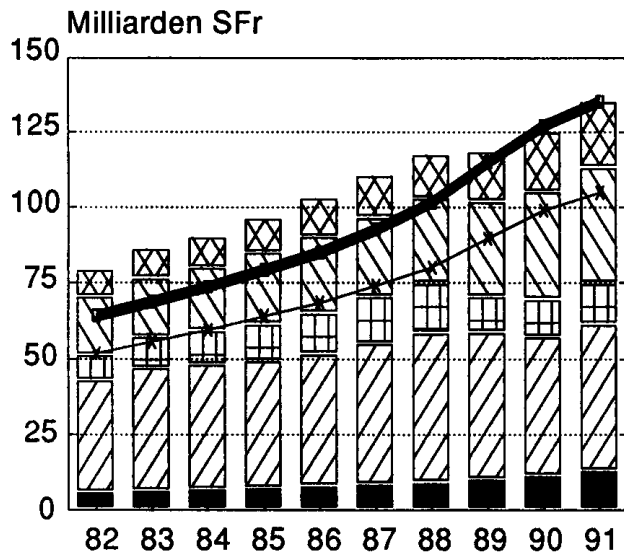
<sup>21)</sup> Zum gleichen Befund kommt auch Leo Schürmann in seinem Kommentar KG+PüG, Teilrevision 1991, Unterstellung der Kredite unter das PüG, Nachtrag, Zürich, 1991.

<sup>22)</sup> Art. 4 Abs. 1 lit c KG.

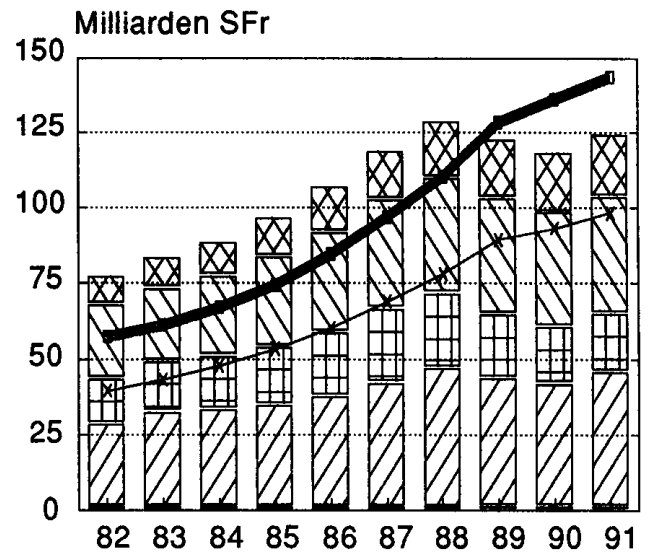
<sup>23)</sup> So z.B. auch Schürmann L. /Schluep W., Kommentar KG + PüG; Zürich, 1988, S. 253 und 274.

## Refinanzierung der Hypothekaranlagen

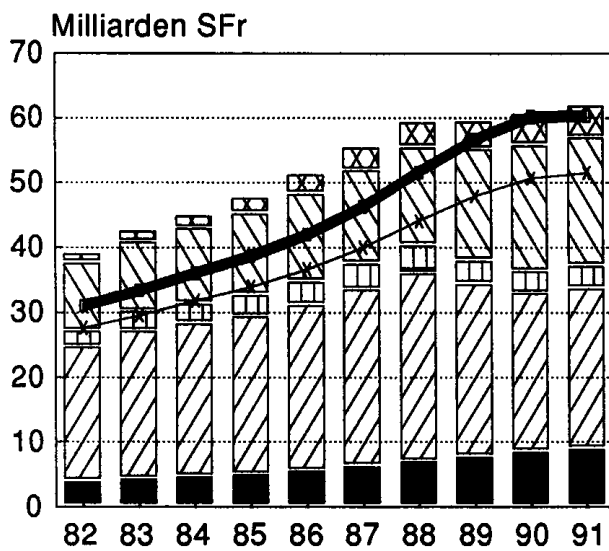
**a) Kantonalbanken**



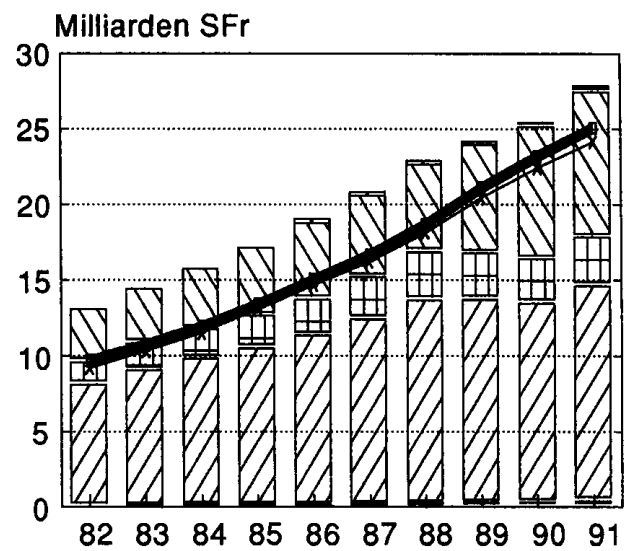
**b) Grossbanken**



**c) Regionalbanken**



**d) Darlehens- und Raiffeisenkassen**



- |  |                   |  |                               |  |                    |
|--|-------------------|--|-------------------------------|--|--------------------|
|  | Pfandbriefe       |  | Spargelder                    |  | Dep.-&Einlagehefte |
|  | Kassaobligationen |  | Obligationen                  |  |                    |
|  | Hypothekaranlagen |  | Hypotheken & Feste Vorschüsse |  |                    |

Quelle: SNB, "Das Schweizerische Bankwesen im Jahre 19.."

- Ein Hypothekarkredit stellt ein relativ homogenes Gut dar, das sich verhältnismässig schwer individualisieren lässt; die hohe Markttransparenz fördert die Tendenz zu einheitlichen Preisen bzw. Zinsen.
- Die Refinanzierungsstrukturen und damit auch die Refinanzierungskosten für die Hypotheken sind von Bank zu Bank und von Bankengruppe zu Bankengruppe stark unterschiedlich (vgl. Graphik auf S. 12). Von der Kostenseite her lässt sich also eine völlig homogene Zinslandschaft bei den Hypothekarkrediten nicht begründen.
- Alle Banken refinanzieren sich grundsätzlich auf gleichen und untereinander verbundenen Märkten. Von Zinssatzänderungen am Geld- und Kapitalmarkt werden daher alle Banken -wenn auch in unterschiedlichem Ausmasse - betroffen. So führt eine Verteuerung der für die Refinanzierung der Hypotheken massgebenden Passivgelder grundsätzlich bei allen Banken zu einem Druck auf die Zinsmarge.

Unter Berücksichtigung dieser Faktoren liessen sich in der fraglichen Zeitspanne im allgemeinen unter den Banken kein Parallelverhalten nachweisen, das über das durch die Marktverhältnisse indizierte Ausmass hinausgegangen wäre. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang sogar auf die gegenüber früher wesentlich heterogenere Zinslandschaft im Hypothekarkreditgeschäft. So betrug beispielsweise im Frühling 1992 die Differenz zwischen dem Höchst- und dem Mindestzinssatz bei Althypotheken im ersten Rang ein Prozentpunkt: minimal 6 1/2 % und maximal 7 1/2 %<sup>24)</sup>. Vergleichbare Differenzen waren auch bei den Zinssätzen für Neuhypotheken feststellbar. Die grösseren Zinsdifferenzen widerspiegeln sich auch in einer wesentlichen breiteren Verteilung der inländischen Hypothekaranlagen nach dem Zinsfuss<sup>25)</sup> (vgl. Graphik S. 14).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in den Jahren 1991/1992 auf gesamtschweizerischer Ebene keine generelle "Hypothekarzinsrunde" und kein gemeinsames Beibehalten der Zinssätze stattgefunden hat<sup>26)</sup>. Auf gesamtschweizerischer Ebene lässt sich für diesen Zeitraum kein kartellrechtlich relevantes Parallelverhalten unter einzelnen Bankinstituten oder zwischen den verschiedenen Bankengruppen nachweisen. Die in diesem Zeitraum vorgenommenen Zinsanpassungen im Hypothekarkreditbereich scheinen weitestgehend auf autonomen Entscheiden der einzelnen Bankinstituten beruht zu haben. Demgegenüber waren teilweise auf regionaler Ebene Anzeichen kartellistischen Verhaltens feststellbar.

Dies trifft insbesondere für den Kanton Waadt zu, wo vier wichtige Bankinstitute<sup>27)</sup> im Frühling 1992 bei den Althypotheken praktisch gleichzeitig eine Erhöhung des

<sup>24)</sup> Die Sätze für zweite Hypotheken sind in der Regel 1/4 % bis 1/2 % höher.

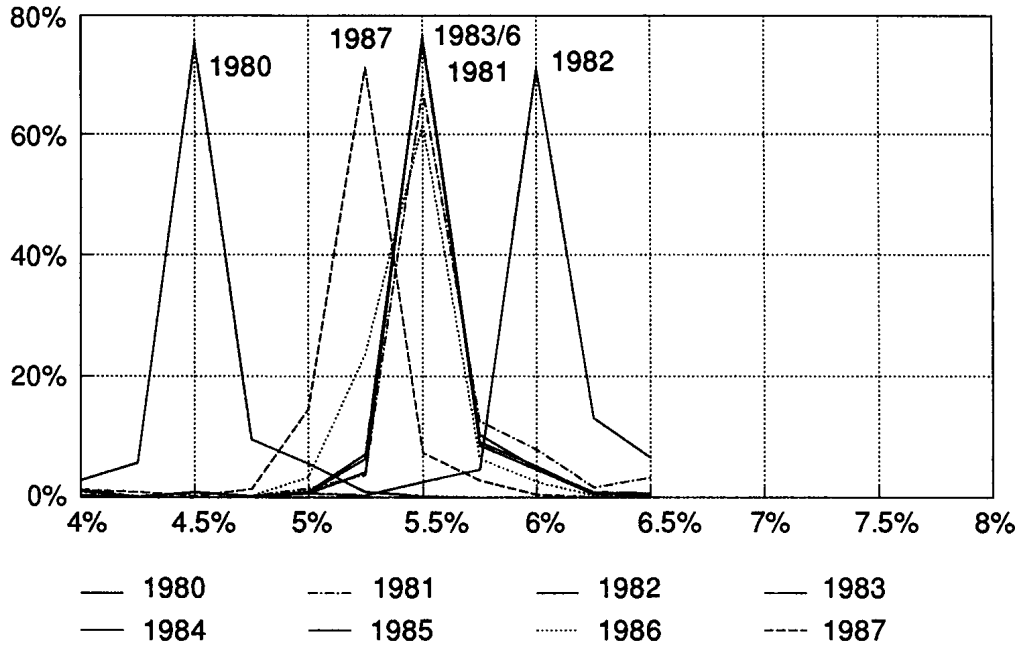
<sup>25)</sup> SNB, Das Schweizerische Bankwesen im Jahre 1991, S. 260.

<sup>26)</sup> Vgl. dazu Kapitel III Ziff. 2.3: Marktbeobachtung.

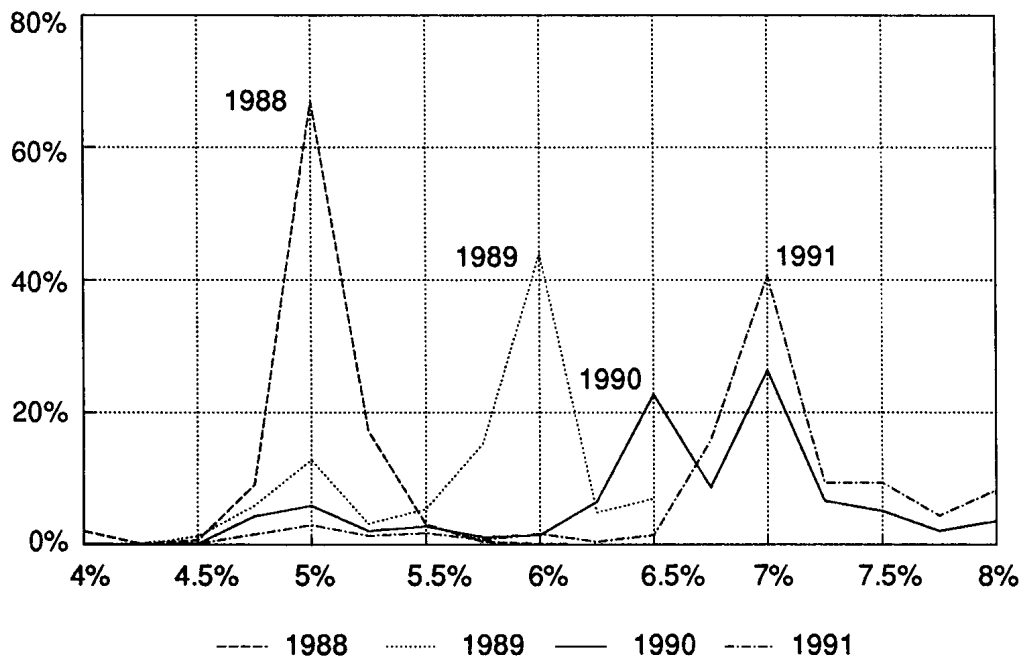
<sup>27)</sup> Es handelte sich um die Banque Cantonale Vaudoise, den Crédit Foncier Vaudois, die Banque Vaudoise de Crédit und die Caisse D'Epargne et de Crédit. Diese vier Institute verfügen im Kanton Waadt im Hypothekarkreditgeschäft über einen Marktanteil von rund 60 %.

## Verteilung der Hypothekarkredite seit 1980

### a) Hypothekaranlagen 1980-87



### b) Hypothekaranlagen 1988-91



Quelle: "Das Schweizerische Bankwesen im Jahre 19.."

Die Konzentration um einen einzigen Zinssatz ist bis 1988 sehr stark. Dies trifft insbesondere auch für die Zinsinversionsphase 1979 - 1982 zu.

zes um 1/4 % beschlossen. Nach unserer Einschätzung beruhte diese Einheitlichkeit - im Ausmass und im Zeitpunkt - der vorgenommenen Zinssatzerhöhungen auf kartellistischem Verhalten und war nicht - oder mindestens nicht ausschliesslich - auf gleiche oder ähnliche Marktgegebenheiten zurückzuführen. Wir eröffneten aus diesem Grunde in diesem Fall eine Voruntersuchung und führten dabei auch formelle Konsultationen bei der Schweizerischen Nationalbank und bei der Eidgenössischen Bankenkommission durch. In ihrer Stellungnahme sprach sich die Eidgenössische Bankenkommission insbesondere mit dem allgemeinen Hinweis auf den Gläubigerschutz, die Notwendigkeit einer langfristigen Rentabilität einer Bank und die gesteigerten Risiken im Immobilienbereich klar gegen Massnahmen aus.

Nachdem sich die Grossbanken an dieser regionalen "Runde" nicht beteiligt hatten - und dadurch den Handlungsspielraum der Lokalbanken eingeschränkt haben dürften - und sich an der Zinsfront allgemein eine Entspannung abzeichnete, wurde in diesem Fall schliesslich von einem formellen Verfahren und einem allfälligen Eingriff gegen die vier betroffenen Banken abgesehen.

### 1.3. Marktmacht

Gesamtschweizerisch verfügen die vier Grossbanken und die Zürcher Kantonalbank über die grössten Marktanteile im Hypothekarkreditgeschäft. Innerhalb der Bankengruppe verfügen die Grossbanken Ende 1991 gesamtschweizerisch über einen Marktanteil von 37,5 %. Sie stellen damit heute im Hypothekargeschäft die wichtigste Bankengruppe dar. Dies war nicht immer so. Den Grossbanken ist es in den letzten Jahren gelungen, ihren Marktanteil auszudehnen. Ihre Marktanteile sind regional allerdings sehr unterschiedlich. Er schwankt zwischen maximal 62,5 % im Kanton Genf und minimal 8,3 % in Kanton Appenzell-Ausserrhoden<sup>28)</sup>.

Mit einem Volumen von 55 Milliarden Franken (Stand 31. Dezember 1991) ist die Schweizerische Bankgesellschaft (SBG) Marktleaderin. Sie verfügte damit Ende 1991 gesamtschweizerisch über einen Marktanteil von rund 14,5 %<sup>29)</sup>. Platz zwei nimmt mit einem Marktanteil von etwas über 12 % der Schweizerische Bankverein (SBV) ein. Auf den nächsten Plätzen folgen mit Marktanteilen von bereits unter 10 % - in dieser Reihenfolge - die Schweizerische Kreditanstalt, (SKA) die Zürcher Kantonalbank und die Schweizerische Volksbank (SVB). Zu beachten gilt es aber, dass diese Institute regional zum Teil über wesentlich höhere Marktanteile verfügen. Im Lichte der Marktanteile auf gesamtschweizerischer Ebene ist indessen klar, dass nicht davon gesprochen werden kann, dass eine einzelne Bank den gesamtschweizerischen Hypothekarkreditmarkt vollständig beherrschen würde. Aufgrund ihrer gesamtschweizerischen Tätigkeit im Hypothekargeschäft<sup>30)</sup>, ihrer beachtlichen Marktanteile und ihrer wirtschaftlichen Potenz

<sup>28)</sup> SNB, Das Schweizerische Bankwesen im Jahre 1991, S. 91.

<sup>29)</sup> Anteil der Bank am gesamtschweizerischen Hypothekargeschäft aller Banken.

<sup>30)</sup> Die Grossbanken haben in den letzten zehn Jahren ihr Niederlassungsnetz stark ausgebaut und verfügen heute über ein Netz von 983 Niederlassungen (SNB, Das Schweizerische Bankwesen im Jahre 1991, S. 22).

(Bilanzsumme) überhaupt vermögen einzelne Grossbanken den gesamtschweizerischen Hypothekarmarkt aber massgeblich zu beeinflussen<sup>31)</sup>. Dazu kommt, dass die Langfristigkeit der Verträge und der institutionell schwierig zu vollziehende Gläubigerwechsel dem Markt eine gewisse Trägheit verleiht. Dies verleiht einer Bank gegenüber den "Altkunden" zusätzlich eine starke Position. Es ist deshalb davon auszugehen, dass mindestens die SBG und der SBV auf dem nationalen Markt als kartellähnliche Organisationen im Sinne des Kartellgesetzes<sup>32)</sup> zu betrachten sind. Marktmacht ist diesen beiden Instituten insbesondere auch deshalb zu attestieren, weil sie auch bei den für die Refinanzierung der Hypotheken relevanten Passivgeldern<sup>33)</sup> über die grössten Volumina verfügen. Bei einer Zinssatzerhöhung im Spargeldbereich durch eine Grossbank bewirkt der Konkurrenzkampf der Banken um die relativ billigen Spargelder tendenziell einen Anpassungsdruck auf die Spargeldzinssätze bei allen übrigen Banken und kann deshalb letztlich auch eine allgemeine Aufwärtsbewegung im Hypothekarzinsbereich provozieren<sup>34)</sup>.

Nachdem feststand, dass auf gesamtschweizerischer Ebene Bankinstitute existieren, die auf dem Hypothekarkreditmarkt über massgeblichen Einfluss verfügen, haben wir geprüft, ob sie ihr Machtpotential im Untersuchungszeitraum in missbräuchlicher Weise ausgenützt haben und deshalb ein Handlungsbedarf bestünde. Wir haben deshalb das Marktverhalten der Grossbanken beobachtet und analysiert. Dabei fiel auf, dass beispielsweise die Marktführerin - die Schweizerische Bankgesellschaft - seit Ende 1990 den Zinssatz für Althypotheken im Gegensatz zu anderen Grossbanken konsequent bei 7% belies und dadurch einen allgemein dämpfenden Einfluss auf das Zinsniveau bei Althypotheken ausübte. Umgekehrt war diese Bank die erste Grossbank, die im Herbst 1992 den Zinssatz für Neuhypotheken von 8 % auf 7 1/2 % senkte und damit das Neuhypothekargeschäft belebte. Auffällig war überdies, dass die Grossbanken in den letzten zwei Jahren im Hypothekargeschäft kein eigentliches Gruppenverhalten mehr an den Tag legten. Erkennbar ist neuerdings eine Tendenz zu einer institutsindividuellen Geschäftspolitik und autonomer Zinsfestlegung. Dies zeigt sich nicht nur darin, dass die Grossbanken heute unterschiedliche Zinssätze kennen. Erkennbar ist diese Tendenz beispielsweise auch daran, dass die SKA und seit kurzem auch die SVB im Gegensatz zur SBG und zum SBV im Hypothekargeschäft keine einheitlichen Konditionen mehr anwenden. Die beiden erstgenannten Bankinstitute legen die Konditionen heute

---

<sup>31)</sup> Auf die vier Grossbanken entfielen Ende 1991 rund 49 % der Bilanzsumme aller Banken und Finanzgesellschaften (vgl. Das Schweizerische Bankwesen im Jahre 1991, S. 22). Die Bilanzsumme der SBG von rund 199 Milliarden Franken ist dabei allein mehr als doppelt so gross wie die Bilanzsumme der 189 Regionalbanken und Sparkassen!

<sup>32)</sup> Art. 4 Abs. 1 lit a KG.

<sup>33)</sup> Hypotheken werden traditionellerweise mit - wirtschaftlich oder rechtlich - langfristigen Passivgeldern wie Spargeldern, Kassenobligationen, Pfandbriefen und Anlehensobligationen refinanziert. Zur Schliessung der Refinanzierungslücke wurden in den letzten Jahren indessen auch kurzfristige Gelder zur Refinanzierung der Hypotheken herangezogen.

<sup>34)</sup> "Bei der Erhöhung der Passivgeldsätze im Sparbereich durch eine oder mehrere *wichtige* Banken, die dann zwangsläufig eine Anpassung der Aktivsätze bedingt, geraten die übrigen Marktteilnehmer in einen Zugzwang" (Auszug aus der schriftlichen Stellungnahme einer Grossbank).



kundenindividuell und objektbezogen fest, während die SBG und der SBV nach wie vor grundsätzlich für alle Kunden einheitliche Konditionen kennen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich aus dem Marktverhalten der Grossbanken in den letzten beiden Jahren kein unmittelbarer Handlungsbedarf für den Preisüberwacher ergab.

Da der Hypothekarkreditmarkt eine stark regionale Prägung aufweist, galt es auch regionale Machtpositionen einzelner Bankinstitute abzuklären. Während auf gesamtschweizerischer Ebene eindeutig die Grossbanken als Marktführer zu betrachten sind, haben auf regionaler Ebene in aller Regel die Kantonalbanken<sup>35)</sup> die grössten Marktanteile. Sie verfügen in ihrem Kantonsgebiet meist über massgeblichen Markteinfluss und dürften deshalb auf regionaler Stufe auf dem Hypothekarkreditmarkt in der Regel als kartellähnliche Organisationen im Sinne des Kartellgesetzes gelten<sup>36)37)</sup>. Die regionale Machtposition der Kantonalbanken wird allerdings insofern relativiert, als die Grossbanken heute auf praktisch allen regionalen Märkten eine beachtliche Präsenz zeigen und sich die Finanzmärkte letztlich regional nicht abschotten lassen.

Wenn man das tatsächliche Verhalten der Kantonalbanken auf dem Markt beobachtet, so fällt auf, dass diese Institute im allgemeinen einen dämpfenden Einfluss auf die Hypothekarzinsentwicklung ausgeübt haben und jedenfalls nicht als "Preisführer" in Erscheinung getreten sind. Besonders deutlich ist diese Tendenz in der Hochzinsphase der letzten zwei Jahre sichtbar geworden. So waren die Hypothekaranlagen bei den Kantonalbanken Ende 1991 mit 6,89 % gegenüber denjenigen der Grossbanken mit 7 % und denjenigen der Regionalbanken und Sparkassen mit 7, 10 %<sup>38)</sup> unterdurchschnittlich hoch verzinst. Man kann unter diesen Umständen kaum davon sprechen, dass die Kantonalbanken in den letzten zwei Jahren ihre regionale Machtposition auf dem Hypothekarkreditmarkt in preisüberwachungsrechtlich relevanter Weise missbräuchlich ausgenützt haben. Sie scheinen sich in der Regel ihrer besonderen Aufgabe und Verantwortung als Staatsinstitute bewusst gewesen zu sein und sind - wohl auch unter politischem Druck - eher als "Bremser" in Erscheinung getreten.

---

<sup>35)</sup> Gemäss Art. 3 Abs. 4 des Bankengesetzes sind unter Kantonalbanken solche Banken zu verstehen, die durch kantonalen gesetzlichen Erlass errichtet sind und für deren Verbindlichkeiten der Kanton haftet. Gegenwärtig gibt es 28 Kantonalbanken.

<sup>36)</sup> Der gesamtschweizerische Anteil der Gruppe der Kantonalbanken am Hypothekarmarktanteil der Banken beträgt per 31. Dezember 1991 35,3 %.

<sup>37)</sup> Einen Spezialfall stellt die Zürcher Kantonalbank dar, die auch gesamtschweizerisch betrachtet aber einen beachtlichen Marktanteil verfügt und wegen ihrer grossen Bilanzsumme von über 48 Milliarden Franken (Ende 1991) eher einer Grossbank ähnlich ist.

<sup>38)</sup> SNB, Das Schweizerische Bankwesen im Jahre 1991, S. 255.

Nicht völlig auszuschliessen ist ferner, dass einzelne grosse Regionalbanken<sup>39)</sup>, die im Hypothekengeschäft stark verwurzelt sind, in einem geographisch eng begrenzten Tätigkeitsgebiet über massgeblichen Markteinfluss verfügen. Dies könnte insbesondere in den Kantonen Bern und Aargau der Fall sein, wo die Regionalbanken besonders stark vertreten sind<sup>40)</sup>. Auch hier würde aber eine lokale Machtposition durch die Präsenz der Grossbanken und der Kantonalbanken stark relativiert.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene Banken mit massgeblichem Markteinfluss und entsprechendem Preismanipulationspotential existieren, dass diese Machtpositionen im Untersuchungszeitraum 1991/1992 indessen nicht in preisüberwachungsrechtlich relevanter Weise *missbräuchlich* ausgenützt worden sind. Welchen Anteil daran der politische Druck auf die Banken, Wettbewerb unter den Banken, die Untersuchung des Preisüberwachers oder andere Gründe haben, kann hier offen bleiben.

#### 1.4. Abhängigkeit des Althypothekenschuldners

Da die Banken insbesondere in Zeiten inverser Zinsstruktur<sup>41)</sup> eine Spaltung des Marktes in Alt- und Neuhypotheken vornehmen und für die ersteren einen günstigeren Zinssatz festlegen, kann der Schuldner einer Althypothek in dieser Phase praktisch keinen Bankenwechsel vornehmen, es sei denn, er nähme eine wirtschaftliche Schlechterstellung in Kauf<sup>42)</sup>. Es gibt in diesem Sinne keinen eigentlichen Markt für Althypotheken. Es stellt sich daher die Frage nach den Ursachen des Zinssplittings und die Frage, wie diese Quasi-Monopolstellung der Bank gegenüber dem Althypothekenschuldner in kartellrechtlicher Hinsicht zu beurteilen ist. Für das Entstehen des Splittings wurden insbesondere folgende Erklärungen angegeben:

- Der Split ist eine völlig normale Erscheinung in Zeiten inverser Zinsstruktur. Mit dem Verschwinden der inversen Zinsstruktur werden auch die Zinssätze von Alt- und Neuhypotheken wieder zusammengeführt.

---

<sup>39)</sup> Ende 1991 existierten gemäss Statistik der Schweizerischen Nationalbank 189 Regionalbanken und Sparkassen. Davon waren 172 im Verband Schweizer Regionalbanken organisiert (Quelle: Volkswirtschaft 11/92, S. 14 ff).

<sup>40)</sup> In den Kantonen Bern und Aargau sind 62 der 172 Regionalbanken angesiedelt. Sie repräsentieren 53 % der Bilanzsumme der 172 Verbandsmitglieder. Keine Regionalbanken gibt es in den Kantonen Genf, Tessin, Zug, Graubünden, Thurgau, Appenzell-Innerrhoden und Uri (Quelle: Volkswirtschaft 11/92, S. 14 ff.).

<sup>41)</sup> Die inverse Zinsstruktur bedeutet, dass die normalerweise tiefer verzinsten Kurzfristen-Gelder höher verzinst werden als langfristige Gelder. In der Schweiz besteht bedingt durch die restriktive Geldpolitik der Nationalbank seit Ende 1988 eine inverse Zinsstruktur. Eine Zinsinversionsphase bestand auch schon im Zeitraum zwischen Ende 1979 und Anfang 1982. Auch in dieser Zeitspanne kam es zu einer Spaltung des Marktes in Alt- und Neuhypotheken.

<sup>42)</sup> Der Gläubigerwechsel ist auch institutionell nicht leicht zu vollziehen. Verantwortlich dafür sind vor allem die relativ hohen Transaktionskosten.

- Die Passivgelder werden "historisch" bestimmten Aktiven zugeordnet, "alte" Hypotheken mit "alten" Passivgeldern, "neue" Kredite mit "neuen" - und in Zeiten steigender Zinsen eben teureren - Passivgeldern refinanziert. Aus Rücksicht auf bestehende und mögliche zukünftige Geschäftsbeziehungen mit den Althypothekenschuldnern werden an diese eher Durchschnittskostenerhöhungen der Refinanzierung weitergegeben. Neuhypothekenschuldner werden demgegenüber mit den Grenzkosten der Refinanzierung der neu an sie vergebenen Hypothekarkredite belastet.
- Die vorangegangenen vier Hypothekarzinserhöhungen in den Jahren 1989/1990 führten bei den Althypothekenschuldnern bereits zu einer Zinsmehrbelastung von 40 %. Eine Anpassung an die Grenzkosten der Refinanzierung wäre für viele Schuldner wirtschaftlich nicht mehr zu verkraften. Die Althypothekenschuldner werden deshalb gegenüber Neukunden privilegiert.<sup>43)</sup>
- Es ist der politische Druck und der in der Mieterschutzgesetzgebung vorgesehene "Ueberwälzungsmechanismus"<sup>44)</sup>, der die Banken gegen ihren Willen dazu zwingt, den Markt zu spalten und die Althypothekenschuldner gegenüber den Neuhypothekenschuldnern zu privilegieren.

Welche dieser Erklärungen im Einzelfall tatsächlich zutreffen und wie die faktische Monopolstellung der Banken gegenüber den Althypothekenschuldnern in kartellrechtlicher Hinsicht zu werten ist, musste schliesslich deshalb nicht endgültig beurteilt werden, weil

die Banken nach unserer Beurteilung ihre Machtposition gegenüber den Althypothekenschuldnern jedenfalls nicht in missbräuchlicher Weise ausnützten. Die Althypothekenschuldner erhalten in Phasen des Zinssplittings gegenüber Neukunden jedenfalls die besseren Konditionen. Der Althypothekenschuldner befindet sich in dieser Phase insofern in einem "goldenen Käfig"<sup>45)</sup>.

---

<sup>43)</sup> Das Verhalten der Banken gegenüber Althypothekenschuldnern hat schon beinahe vertraglichen Charakter. Zwar wird in den Verträgen aber variable Hypotheken naturgemäss vereinbart, dass der Zinssatz unter Einhaltung einer bestimmten Ankündigungsfrist an veränderte Geld- und Kapitalmarktverhältnisse angepasst werden kann. Gleichzeitig gehen die Vertragspartner aber offensichtlich - unausgesprochen - davon aus, dass bei angespannten Kapitalmarktverhältnissen und in wirtschaftlich schwierigen Zeiten die Althypotheken nicht ohne weiteres parallel zu den gestiegenen Grenzkosten der Refinanzierung angepasst werden. Dies erklärt auch zum Teil den beschränkten Erfolg neuer Modelle, die das Zinsrisiko abdecken sollen.

<sup>44)</sup> Gemäss Art. 13 der Verordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen (SR 221.213.11) können Hypothekarzinserhöhungen auf die Mietzinsen überwälzt werden. Der Ueberwälzungssatz beträgt pro 1/4 % Hypothekarzinserhöhung je nach Höhe der Hypothekarzinsen zwischen 2 % und 3 %.

<sup>45)</sup> Nicht ausgeschlossen werden kann allerdings, dass eine Bank die Abhängigkeit des Althypothekenschuldners dazu benutzt, einen einzelnen missliebigen Altkunden mit schlechten Konditionen zu "bestrafen".

Allerdings stellt das Zinssplitting aus rein wettbewerbspolitischer Sicht keinen Idealzustand dar, da es keinen Markt für Althypotheken gibt und die Althypothekenschuldner in dieser Phase keinen wirtschaftlich zumutbaren Gläubigerwechsel vornehmen können<sup>46)</sup>. In dieser Optik wäre an sich ein Zustand vorzuziehen, in dem für Alt- und Neuhypotheken die gleichen Konditionen gelten würden und die Altschuldner so jederzeit einen Gläubigerwechsel vornehmen könnten. Zudem eröffnet das Zinssplitting den Banken die Möglichkeit, durch eine Individualisierung der Zinssätze (Preisdifferenzierung) das Abschöpfungspotential gegenüber ihren "gebundenen" Altschuldnern optimal zu nutzen. Es gibt aber andererseits durchaus gute ökonomische Gründe, die das Zinssplitting in der schweizerischen Tradition des Hypothekarkreditmarktes erklären und auch rechtfertigen können. Es ist eben nicht - wie gerne behauptet wird - allein der politische Druck, der die Banken veranlasst, eine Spaltung des Marktes vorzunehmen.

Man kann sich überhaupt fragen, ob die "variable" Hypothek das geeignete Kreditinstrument darstellt. Auf Schuldnerseite (und auf Mieterseite) besteht im Prinzip ein Interesse nach einer stabilen Zinsbelastung. Dem steht entgegen, dass die Banken für die Refinanzierung der Hypotheken zunehmend auch auf volatile Termingelder zurückgreifen und die Zinsbelastung für den Schuldner dadurch immer stärker den vom Geld- und Kapitalmarkt induzierten Schwankungen zu unterliegen droht. Eine langfristige Stabilität für den Schuldner könnte beispielsweise durch die sog. "Sekuritisierung" der Hypotheken erreicht werden. Die Grundidee besteht bei diesem Instrument darin, die Hypothekendarlehen direkt im Kapitalmarkt zu refinanzieren und die Hypotheken als handelbare Wertpapiere auszugestalten. Der gegenwärtige rechtliche Rahmen fördert die Abhängigkeit des Schuldners von seiner Bank. Es ist der Expertenkommission für Fragen des Hypothekarmarktes auf alle Fälle beizupflichten, wenn sie empfiehlt, die rechtlichen und fiskalischen Voraussetzungen zur Sekuritisierung von Hypothekarkrediten zu schaffen<sup>47)</sup>.

### 1.5. Hinweis auf andere Wettbewerbsparameter

Der Preis bzw. der Zins für einen Hypothekarkredit stellt den wichtigsten, aber nicht den einzigen Wettbewerbsparameter dar. Im Wettbewerb können zusätzlich die Praxis der Banken bezüglich Belehnung<sup>48)</sup>, Amortisation und Bewertung der Pfandobjekte eine Rolle spielen. Es gibt klare Hinweise, dass diese Faktoren in den letzten Jahren von den Banken verstärkt als Wettbewerbselemente eingesetzt worden sind.

---

<sup>46)</sup> Da Effekt des Zinssplittings verschwindet im Moment, in dem eine angebotswillige und -fähige Bank den Zinssatz für Neuhypotheken unter oder mindestens auf das Niveau der Zinssätze der Althypotheken anderer Banken senkt, die taktische Abhängigkeit der Althypothekenschuldner von den anderen Banken damit aufhebt und ein Gläubigerwechsel wirtschaftlich interessant werden kann.

<sup>47)</sup> Vgl. Bericht der Expertenkommission für Fragen des Hypothekarmarktes, Arbeitsberichte Wohnungswesen, Heft 23, Bern, 1991, S. 59 ff.

<sup>48)</sup> Erste Hypotheken werden von den Banken bei Wohnbauten in der Regel bis 2/3 des Verkehrswertes des Pfandobjektes gewährt. Die Restfinanzierung - in der Regel bis maximal 80 % des Verkehrswertes - erfolgt durch zweite Hypotheken. Diese Belehnungsgrenzen sind in den letzten Jahren nicht immer eingehalten worden.

So könnte etwa der seit 1986 feststellbare Rückgang des Anteils der inländischen Hypothekaranlagen und hypothekarisch gedeckten festen Vorschüssen, die sich innerhalb von zwei Drittel des Verkehrswertes der betreffenden Liegenschaft befinden<sup>49)</sup>, ein Indiz für verstärkten Wettbewerb sein. Auch der Anteil der amortisationspflichtigen Hypotheken ist seit 1982 von 46,5 % auf 32 % Ende 1991 zurückgegangen<sup>50)</sup>. Da die Frage der Amortisation der Hypothekendarlehen ein Wettbewerbselement darstellt, wäre eine Einführung einer *gesetzlichen* Amortisationspflicht - wie sie in der politischen Diskussion auch schon gefordert wurde - aus wettbewerbspolitischer Sicht abzulehnen. Die Vertragspartner und die jeweiligen Markt- und Wettbewerbsverhältnisse sollen darüber entscheiden, ob - und gegebenenfalls wie - die Darlehen zu amortisieren sind<sup>51)</sup>.

Ein weiteres Wettbewerbselement stellt das sogenannte "cross-selling" dar<sup>52)</sup>. Darunter sind die Verkaufsbemühungen von Banken gegenüber solchen Kunden zu verstehen, die nur einen Teil des Leistungsprogramms der jeweiligen Bank in Anspruch nehmen, um diese Kunden für die Nutzung weiterer Bankdienstleistungen zu gewinnen<sup>53)</sup>. Nach unseren Feststellungen haben die Banken ihr cross-selling-Potential in den letzten Jahren deutlich stärker genutzt. Insbesondere Grossbanken sind zunehmend von einer isolierten Betrachtung des Hypothekarkreditgeschäftes zu einer gesamtheitlichen Betrachtung der Kundenbeziehung übergegangen. In dieser Optik interessiert nicht mehr primär die Frage der Rentabilität des einzelnen Hypothekarkreditgeschäftes, sondern die Rentabilität einer gesamten Kundenbeziehung. Dies bedeutet umgekehrt auch für den Hypothekarkreditschuldner, dass er sich heute nicht bloss auf einen Vergleich der Hypothekarzinskonditionen unter verschiedenen Banken beschränken kann. Dem Konsumenten obliegt heute die eindeutig anspruchsvollere - Aufgabe, gesamte Leistungspakete verschiedener Banken miteinander vergleichen zu müssen. Die bereits von verschiedenen Banken betriebene Politik der "Individualisierung" der Zinssätze vermindert tendenziell die Markttransparenz, eröffnet aber neue Wettbewerbsmöglichkeiten, von denen letztlich wieder der Bankkunde profitieren kann.

## 2. Resultate der empirischen Studie der FEW

Die Analysen der FEW stützen sich auf das Wettbewerbskonzept der Koordinationsmängelanalyse<sup>54)</sup>. Die Wettbewerbssituation auf einem Markt wird gemäss diesem

---

<sup>49)</sup> SNB, Das Schweizerische Bankwesen im Jahre 1991, S. 88.

<sup>50)</sup> SNB, Das Schweizerische Bankwesen im Jahre 1991, S. 89.

<sup>51)</sup> So auch die Expertenkommission für Fragen des Hypothekarmarktes a.a.O.

<sup>52)</sup> Auf diesen Umstand wurde speziell auch in der Studie der FEW hingewiesen.

<sup>53)</sup> Definition gemäss Gabler Wirtschaftslexikon, Band 2, 11. Auflage, Wiesbaden, 1984.

<sup>54)</sup> vgl. z.B. Borchert M. / Grossektler H., Preis und Wettbewerbstheorie, Stuttgart, 1985; Jaeger F., Zum gegenwärtigen Stand der Wettbewerbstheorie, in: Hochschule SL Gallen für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften: Der Kanton St. Gallen und seine Hochschule, St. Gallen, 1989; Schips B., Der Wettbewerb im Urteil der Nationalökonomie, Wirtschaft und Recht, Band 42, 1990.

Konzept anhand des Ablaufs von Prozessen beurteilt, die zur Erfüllung verschiedener Marktfunktionen notwendig sind. Die verlangten Marktfunktionen und die zugehörigen Prozessabläufe auf einem funktionierenden Markt lauten dabei wie folgt:

- Markträumung durch Preisvariationen
- Renditenormalisierung durch Kapazitätsvariationen
- Uebermachterosion durch Strukturvariationen
- Produktfortschritt durch Produkteinnovationen
- Verfahrensfortschritt durch Verfahrensinnovationen

Nach dem Koordinationsmängelkonzept herrscht auf einem Markt dann ausreichender Wettbewerb, wenn die Marktfunktionen durch den Ablauf von Markt- bzw. Lenkungsprozessen - mit Ausnahme von temporären Gleichgewichtsstörungen - erfüllt sind. In diesem Fall wird ein Markt als funktionsfähig beurteilt.

Für die empirischen Analysen führte die FEW eine umfangreiche Erhebung institutsbezogener Daten von Banken, Versicherungen und Pensionskassen durch. Die Daten wurden mit Hilfe eines Fragebogens bei Stichproben der genannten Anbietergruppen erhoben. Anhand der erhobenen Daten wurden die formulierten Prozessabläufe auf gesamtschweizerischer Ebene empirisch getestet. Schliesslich wurden diese Tests auch für einen einzelnen, lokalen Bankenplatz (Bern) durchgeführt.

In der Gesamtbeurteilung des Schlussberichtes, den die FEW im September 1992 ablieferte, kommen die Gutachter zu folgenden Hauptaussagen:

- In der Phase zwischen den beiden Zinsinversionsphasen (Mitte 1982 bis Ende 1988) kann nicht ausgeschlossen werden, dass zwischen den Banken kein wirksamer Wettbewerb bestand, und es den untersuchten Banken möglich war, im Hypothekarkreditbereich, verglichen mit anderen Geschäftssparten, überdurchschnittliche Renditen zu erzielen. In dieser Phase spielten Versicherungen und Pensionskassen vermutlich eine untergeordnete Bedeutung.
- Die Ergebnisse der Untersuchung deuten darauf hin, dass es auf dem Hypothekarkreditmarkt mit Beginn der Zinsinversionsphase seit Ende 1988 zu einer Wettbewerbsintensivierung gekommen ist. In Zinsinversionsphasen werden Versicherungen und Pensionskassen wettbewerbsfähig und beleben die Wettbewerbssituation auf dem Hypothekarkreditmarkt.
- Die Untersuchung des lokalen Bankenplatzes zeigte, dass sich die Gegebenheiten auf diesen Teilmärkten deutlich unterscheiden können und dass es zu Abweichungen von den gesamtschweizerischen Ergebnissen kommen kann.
- Insgesamt gibt es aber keine Hinweise und empirischen Belege, die darauf hindeuten, dass auf dem Markt für Hypothekarkredite in den letzten Jahren des untersuchten Zeitraums kein wirksamer Wettbewerb bestand.

Die Experten der FEW kommen also mit diesem empirisch ökonomischen Ansatz zu keinen von unserer Einschätzung grundsätzlich abweichenden Aussagen.

## V. BEURTEILUNG DER AKTUELLEN SITUATION

Gestützt auf die voranstehenden Erwägungen gelangen wir zu folgender Beurteilung der aktuellen Situation:

Die Wettbewerbsintensität auf dem Hypothekarkreditmarkt hat in den letzten Jahren spürbar zugenommen. Die Hypothekarzinsen sind in den letzten Jahren aus den Platzkonvenien herausgelöst worden; bei den Banken ist gegenwärtig eine Tendenz zur autonomen Festlegung der Zinssätze feststellbar. Diese Wettbewerbsdiagnose ist durch die empirische Funktionsmängelanalyse der FEW erhärtet worden. Ausdruck dieses verstärkten Wettbewerbs ist auch der seit einigen Jahren zu beobachtende - und noch nicht abgeschlossene<sup>55)</sup> -Strukturbereinigungsprozess<sup>56)</sup> in der Bankenbranche.

Der Dekartellisierungsprozess und die Entwicklung hin zu mehr Wettbewerb sind im Gange. Sie sind von einer wettbewerbsorientierten Preisüberwachung zu unterstützen. Insbesondere ist in einer solchen Phase grösste Zurückhaltung angezeigt, was die Fixierung von Höchstzinssätzen anbetrifft. Generelle Zinslimiten könnten in der aktuellen Situation einer erneuten Kartellbildung Vorschub leisten und die Entwicklung hin zu mehr Wettbewerb stören.

Es bleibt aber weiterhin darauf zu achten, dass sich dieser Prozess zur Wettbewerbsbelebung auf dem Hypothekarkreditmarkt fortsetzt. Da sowohl auf Gesamtschweizerischen wie auf regionaler Ebene Bankinstitute mit massgeblichem Markteinfluss existieren und weil die Marktteilnehmer verhältnismässig rasch von einer Politik autonomer Zinsfestlegung zu koordinierten Entscheidungen zurückkehren können, wird der Preisüberwacher die Marktvorgänge und die Wettbewerbssituation auf diesem Markt weiterhin aufmerksam beobachten und bei relevanten Veränderungen gegebenenfalls eine Neubeurteilung vornehmen.

[Bericht verabschiedet im Dezember 1992]

---

<sup>55)</sup> Vgl. dazu die neueste Studie der Arthur Andersen AG, Das Schweizerische Bankwesen an der Schwelle zum Jahr 2000, Zürich, 1992.

<sup>56)</sup> Allein 1991 reduzierte sich z.B. die Anzahl Regionalbanken und Sparkassen um 15 auf 189 Institute (vgl. SNB, Das Schweizerische Bankwesen im Jahre 1991, S. 22).