

Fusionen im amerikanischen Bankwesen

Probleme und Tendenzen

Von Karel Holbik, Boston

1. Die Gesetzgebung

Während der vergangenen 15 Jahre schenkten der US-Kongreß und die Bankenaufsichtsbehörden der Bundesstaaten wie des Bundes dem Wettbewerb der Geschäftsbanken große Aufmerksamkeit. Dieses Interesse wurde ausgelöst durch das Anschwellen der Bankfusionen und der Fusionsanträge. Man befürchtet allgemein, daß Fusionen die Struktur der Bankmärkte entscheidend ändern und sich somit unliebsame Wirkungen auf den Wettbewerb der Banken untereinander ergeben. Als Folge des öffentlichen Interesses wurden innerhalb dieser Periode drei größere Gesetze erlassen: der Bank Holding Company Act vom Jahre 1956, der Bank Merger Act vom Jahre 1960 und die Novelle zum Bank Merger Act vom Jahre 1966. (Der 1956 verabschiedete Bank Holding Company Act ist in diesem Zusammenhang für die folgenden Ausführungen von nur geringem Interesse, da weniger als 10 % der Bankaktiva von Holding-Gesellschaften kontrolliert werden.)

Durch Fusionen im Wege der Aufnahme bzw. der Neugründung und durch Eingliederungen verringerte sich die Zahl der Banken zwischen 1952 und 1962 um durchschnittlich 160 pro Jahr¹. Dies ist ungefähr doppelt so viel wie in der vorhergehenden Dekade von 1942 bis 1952²,

¹ Die Aktiva der Banken, die im Wege der Aufnahme oder Neugründung fusionieren, gehen automatisch auf die Nachfolgebank über. Die Kapitalkonten der betreffenden Banken bleiben generell bestehen. Die Bestimmungen der einzelstaatlichen Gesetze differieren; einige Staaten unterscheiden eine Fusion durch Aufnahme und eine durch Neugründung, andere wiederum nicht. Bei einer Eingliederung wird das Eigenkapital der übertragenden Bank eliminiert; ihre Aktionäre erhalten gewöhnlich Bargeld. In einigen Fällen erhielten sie statt des Bargeldes auch Aktien der übernehmenden Bank.

² Vgl. *Edwards, F. R.: Concentration and Competition in „Commercial Banking: A Statistical Study“; Research Report to Federal Reserve Bank of Boston, Nr. 26 (1964), S. 3.*

wenngleich bei weitem nicht das Ausmaß der hektischen Fusionswelle der Dreißiger Jahre erreicht wird. Die Art dieser Fusionsbewegung wird zu einem großen Teil von der Gesetzgebung der Einzelstaaten beeinflusst. In den Staaten, die über ein Bankwesen ohne Zweigstellen verfügen (Mittelwesten, New Hampshire, West Virginia und Florida), ist die Zahl der Banken in dieser Dekade gestiegen. Im Bereich der Staaten mit einem eingeschränkten Filialbankwesen (vornehmlich im Osten und ebenso in Neumexiko) ist die Anzahl der Banken um 15 %, und in den Staaten, die eine Ausdehnung des Zweigstellennetzes über den gesamten Bundesstaat erlauben (vornehmlich die westlichen Staaten, aber auch die sechs kleinen östlichen), um 25 % zurückgegangen³. Schließlich ist noch zu erwähnen, daß über die Hälfte dieser Banken von anderen Banken erworben wurden, deren gesamte Aktiva mehr als 100 Mill. Dollar betragen — eine bemerkenswerte Zahl, wenn man bedenkt, daß 1960 nur 290 (der insgesamt ungefähr 14 000) Geschäftsbanken, deren Einlagen bei der Federal Deposit Insurance Corporation versichert sind, über Aktiva von 100 Mill. Dollar verfügten⁴.

Bis zum Jahre 1960 war die Kontrolle des Bankwesens den entsprechenden Bankenaufsichtsbehörden des Bundes — dem Federal Reserve, dem Comptroller of the Currency, der Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) — und den Bankenaufsichtsbehörden in den einzelnen Staaten übertragen, wobei im allgemeinen die Gesetze der einzelnen Staaten den Vorrang hatten. Die Lage komplizierte sich jedoch beträchtlich, als im Jahre 1960 der Bank Merger Act in Kraft trat. Die Intention dieses Gesetzes bestand darin, die nach der Ansicht des Kongresses überhandnehmenden Fusionen zu kontrollieren und dem Comptroller of the Currency, dem FDIC und dem Federal Reserve Board einheitliche Kriterien zur Entscheidung der Fusionsanträge an die Hand zu geben. Nach dem Bank Merger Act sind folgende Erwägungen anzustellen: „Bei der Entscheidung über die Zustimmung oder Ablehnung . . ., hat der Comptroller of the Currency, der Federal Reserve Board, oder die sonst zuständige Körperschaft in Betracht zu ziehen: die bisherige finanzielle Entwicklung und die Vermögenslage der betroffenen Banken, die Angemessenheit der Kapitalstruktur, die zukünftigen Ertragsaussichten, die Art und Weise der Geschäftsführung, die Bedürfnisse der zu versorgenden Gemeinde und ob die Macht der Gesellschaft mit den Intentionen dieses Gesetzes verträglich ist oder nicht. . . . Weiterhin hat die entspre-

³ Vgl. derselbe, ebenda.

⁴ Vgl. derselbe, ebenda S. 5.

chende Dienststelle die Wirkung der Fusion auf den Wettbewerb (einschließlich jeglicher Monopolisierungstendenzen) zu berücksichtigen und nur dann die Durchführung zu genehmigen, wenn sie unter Berücksichtigung aller dieser Faktoren zu der Auffassung kommt, daß diese Fusion im öffentlichen Interesse liegt⁵.“

Dieses Gesetz brachte nun über die Anti-Trust-Abteilung das Justizministerium ins Spiel. Der Justizminister erhält Kopien der Fusionsanträge und muß dann — wie auch die nicht entscheidungsberechtigten Behörden — der federführenden Aufsichtsbehörde einen Bericht über die möglichen Wettbewerbswirkungen der Fusion liefern. Diese Gutachten werden jedoch nur im Hinblick auf die Wettbewerbseffekte erstattet. Die übrigen Beurteilungskriterien, nämlich die sechs Kriterien, die sich auf das Bankgeschäft beziehen, sollen von der entscheidenden Behörde mit zur Beurteilung herangezogen werden.

Die Gesetzesnovelle von 1966 wiederholt die Hauptpunkte des 1960 erlassenen Gesetzes, legt jedoch einen besonderen Akzent auf die übrigen Faktoren, die außer dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsbeschränkung berücksichtigt werden müssen. Sie weist nochmals darauf hin, daß entschieden werden muß, ob die Fusion im öffentlichen Interesse liegt und ob jegliche wettbewerbsmindernde Wirkungen „völlig durch die Vorteile aufgewogen werden, die die Fusion möglicherweise hinsichtlich der Befriedigung der Bedürfnisse der zu versorgenden Gemeinde hat“⁶. Diese Novelle schiebt ferner die Fusion für 30 Tage nach der Genehmigung auf, um dem Justizministerium Zeit zu geben, die Fusion zu untersagen, und sie nimmt Fusionen, die unter ihre Bestimmungen fallen, großzügig von Gerichtsverfahren gemäß der Anti-Trust-Gesetzgebung aus, mit Ausnahme von Abschnitt 2 des Sherman Act.

Die Verabschiedung des Bank Merger Act im Jahre 1960 war eine Antwort auf die gesteigerte Fusionstätigkeit in der vorausgegangenen Dekade; dieses Gesetz erlaubt dem Justizministerium, gerichtlich gegen genehmigte Fusionen vorzugehen, wenn diese den Bank Merger Act zu verletzen scheinen. Aufgrund der Entscheidung des obersten Bundesgerichts in zwei großen Prozessen, in der es die Urteile niedrigerer Instanzen aufhob, wurde dieses Gesetz im Jahre 1966 novelliert. Die unteren Instanzen hatten gegen das Justizministerium und zu Gunsten zweier

⁵ Gesetz vom 13. Mai 1960, Public Law 86—463, 74 Stat. 129, 12 U.S.C. 1828 (c).

⁶ Bank Merger Act von 1966, 80 Stat. 7, 12 U.S.C. 1828 (c) (1966).

Fusionen entschieden, und zwar der Fusion zwischen der Philadelphia National Bank und der Girard Trust Corn Exchange und der Fusion zwischen der First National Bank and Trust Company und der Security Trust Company of Lexington, Kentucky. Im ersten Fall entschied der Oberste Gerichtshof, daß Bankfusionen dem Abschnitt 7 des Clayton Act unterliegen; dieser untersagt Fusionen, bei denen „die Wirkung eines solchen Erwerbs den Wettbewerb wesentlich vermindern könnten“⁷. Ursprünglich betraf der Clayton Act nur den Aktienerwerb, wobei dem Federal Reserve Board eine eigene Entscheidungsbefugnis hinsichtlich des Erwerbs von Bankaktien eingeräumt wurde. Im Jahre 1950 wurde der Clayton Act novelliert, um auch den Erwerb von Aktivvermögen mit zu erfassen, der Gesellschaften betraf, die ... „der Entscheidungsbefugnis der Federal Trade Commission unterliegend ...“, was aber nicht die Banken einschließen würde, da diese dem FTC nicht unterstehen.

Das Oberste Bundesgericht vertrat jedoch die Ansicht, daß Fusionen ihrem Wesen nach zwischen dem Erwerb von Aktivvermögen und dem von Aktien einzuordnen seien, denn „wenn die beantragte Fusion als Erwerb von Aktivvermögen betrachtet wird, dann fällt sie nicht unter Abschnitt 7“⁸. Das Bundesgericht stellte außerdem fest, daß der Federal Reserve Board weiterhin seine Kontrollfunktion (die ihm der ursprüngliche Clayton Act übertragen hatte) über die Bankfusionen behält, die durch Aktienerwerb erfolgen⁹. Es entschied, daß die angestrebte Fusion unter diese beiden Bestimmungen fiel. (Im zweiten Fall berief es sich bei der Entscheidung gegen die Fusion auf die Abschnitte 1 und 2 des Sherman Act, die Wettbewerbsbeschränkungen oder Versuche eine Monopolisierung des Handelsverkehrs verbieten).

Als weiterer Gesichtspunkt wurde im Philadelphia-Fall angeführt: „Wir sind sicher ... , daß sich eine Fusion, ,deren Auswirkung den Wettbewerb wesentlich verringert‘, nicht rechtfertigen läßt, weil sie aufgrund einiger weit hergeholter Abschätzungen von gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Vor- und Nachteilen als vorteilhaft angesehen werden kann. Ein derartiges Werturteil geht über die gemeinhin geltenden Grenzen richterlicher Zuständigkeit hinaus und wurde uns jedenfalls schon vom

⁷ Motter, D. C.: Comments on the Philadelphia Decision: Bank Mergers and Public Policy; in: „Studies in Banking Competition and the Banking Structure“, (Articles Reprinted from „The National Banking Review“), The Administrator of National Banks, U.S. Treasury, Januar 1966, S. 4.

⁸ U.S. v. The Philadelphia National Bank et al., 374 U.S. 321 (1963), S. 336.

⁹ Vgl. ebenda, n. 22, S. 345.

Kongreß mit der Novellierung des Abschnitts 7 abgenommen. Der Kongreß machte klar, daß es darum geht, unsere traditionsgemäß wettbewerbliche Wirtschaft zu bewahren. Daher verbot er wettbewerbsbeschränkende Fusionen, egal, ob sie vorteilhaft sind oder nicht, in voller Kenntnis der Tatsache, wie wir annehmen müssen, daß ein gewisser Preis dafür bezahlt werden muß¹⁰.“

„Die Beurteilung einer Fusion aufgrund ‚einiger weitergeholter Abschätzungen von gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Vor- und Nachteilen‘, wie sie das Gericht ausdrücklich für den Abschnitt 7 zurückgewiesen hat, kann jedoch einer Prüfung im Hinblick auf das ‚öffentliche Interesse‘ sehr nahe kommen, wie sie vom Kongreß im Bank Merger Act angeordnet wird¹¹.“ Richter *Harlan* kam in seinem Minderheitsvotum zu der Auffassung, daß das Oberste Bundesgericht den 1960 erlassenen Bank Merger Act in jeder Hinsicht für null und nichtig erklärt habe. Daher novellierte der Kongreß das Gesetz im Jahre 1966, um den sechs Anforderungen, die der Bank Merger Act an das Bankwesen stellte, wieder Geltung zu verschaffen und die ursprünglich beabsichtigte Intention deutlicher zu machen.

Seit Inkrafttreten des Bank Merger Act und besonders seit den Entscheidungen des Obersten Bundesgerichts in den Jahren 1963 und 1964 erschien eine Fülle von Artikeln und Untersuchungen über jeden Aspekt der Struktur des Bankwesens, des Wettbewerbs zwischen den Banken und der Kontrolle des Bankwesens, die alle versuchten, relevante Kriterien für Bankfusionen zu bestimmen. Zuweilen ging es ausdrücklich um eine Rechtfertigung bzw. Widerlegung der ökonomischen Analyse, die das Oberste Bundesgericht seiner Ablehnung obiger Fusionen zugrundegelegt hatte. Darüber hinaus versuchten diese Studien, Zielsetzungen für die staatliche Politik im Hinblick darauf zu formulieren, was für die Gesellschaft am nützlichsten wäre und ihren Interessen am besten diene.

2. Wettbewerb und Konzentration im Bankwesen

Das Bankwesen wird irgendwo zwischen den reglementierten und den nicht reglementierten Wirtschaftszweigen eingeordnet. Bestimmte Bankgeschäfte werden von staatlichen Stellen sorgfältig beaufsichtigt, während andere wiederum der Entscheidungsfreiheit der Banken oder den Marktkräften überlassen werden, obgleich die gesamte Banktätigkeit einer ge-

¹⁰ Ebenda, S. 371.

¹¹ *Motter*, D. C., a.a.O., S. 6.

nauen Überwachung und Prüfung unterliegt, um ungesunden Geschäftspraktiken vorzubeugen, die zu Liquiditätsverlusten oder Insolvenzen führen könnten. Es sollen nun einige gesellschaftliche und wirtschaftliche Zielvorstellungen, die gewöhnlich als wesentlich gelten, näher betrachtet werden.

Fast die gesamte ökonomische Literatur versichert, daß dem öffentlichen Interesse aus Gründen der Billigkeit und der Effizienz am besten mit Wettbewerbspreisen gedient sei, was bedeutet, daß die Preise den wirtschaftlichen Kosten entsprechen. Die Schulbücher vergleichen Monopolisten mit geld- oder machthungrigen Ungeheuern. Wo Banken in ihrer Preissetzung frei sind, unterscheiden sie sich nur minimal von den Produktions- und Distributionssektoren¹². Nach Lester *Chandler's* „Monopolistic Elements in Commercial Banking“ gibt es sechs Punkte, in denen sich die Banken von Unternehmen bei vollständiger Konkurrenz unterscheiden:

1. in der Produktdifferenzierung,
2. der kleinen Anzahl von Anbietern,
3. der unvollkommenen Marktkennntnis,
4. den geheimen Absprachen,
5. dem beschränkten Marktzutritt und
6. der staatlichen Preisfestsetzung.

Die Abweichungen 1 und 3 sind nahezu überall gegeben, alle übrigen aber sind besonders im Bankwesen (und mehr oder weniger auch in bestimmten anderen Wirtschaftszweigen) anzutreffen und sind die natürliche Folge der Reglementierung des Bankwesens¹³.

Bankiers und die staatlichen Kontrollbehörden vertreten die Ansicht, daß die Banken fast in ihrem gesamten Geschäftsbereich, mit Ausnahme der Scheckkonten, im Wettbewerb mit anderen Instituten stehen. Dies entsprach jedoch nach Auffassung des Obersten Bundesgerichts im Philadelphia-Fall nicht der Wirklichkeit, als es entschied, daß nur das Gesamt-

¹² Vgl. *Edwards*, F. R., a.a.O., S. 12. Um dies zu verdeutlichen: Die Banken „kaufen“ die Termineinlagen zu einem Preis, den sie bis zu einer bestimmten Obergrenze erhöhen können. Angenommen, die Faktoren werden nach ihrer Grenzproduktivität entlohnt, dann müßten die Einleger eine Verzinsung erhalten, die der Grenzproduktivität ihrer bereitgestellten Mittel entspricht, natürlich abzüglich der notwendigen Kosten. Billigkeitserwägungen spielen eine Rolle; die Zinsleistungen sollten zum Besten des öffentlichen Interesses konkurrieren.

¹³ Vgl. *Chandler*, L.: „Monopolistic Elements in Commercial Banking“; in: *Journal of Political Economy* Vol. 67 (1959), S. 1—22.

geschäft für die Beurteilung des Wettbewerbsgrades relevant sei und nicht irgendwelche speziellen Geschäftszweige. Aus der Tatsache, daß die Banken Darlehen an Finanzierungsgesellschaften geben, schloß das Oberste Bundesgericht, daß kein direkter Wettbewerb zwischen diesen und den Banken stattfindet; obwohl im Hinblick auf die Kosten und Preise andere Bereiche vorhanden sind, in denen die Banken zum Wettbewerb gezwungen sind, war das Gericht dennoch der Ansicht, daß sich diese Banken einer „fest verwurzelten Konsumentenpräferenz, die sie . . . vom Wettbewerb abschirmt“¹⁴, erfreuen. Die meisten Banken wären zweifellos froh, wenn dies der Wahrheit entspräche; das scheint kaum der Fall zu sein, betrachtet man die intensiven Reklamefeldzüge der Banken, die es als vorteilhaft und bequem herausstellen, wenn man sämtliche finanziellen Angelegenheiten an ein und derselben Stelle regeln kann.

Horwitz ist der Ansicht, daß durch Änderungen der Reglementierungen und der Einstellung der Kontrollinstanzen der Wettbewerb verstärkt werden könnte. Die Beschränkungen des Marktzutritts könnten, wie er in vielen Artikeln fordert, vermindert werden. Oft, so ist seine Ansicht, werden neue Konzessionen verweigert, weil der „Bedarf“ angeblich nicht genügend groß ist, — d. h. das Gebiet kann nach Meinung der Behörden vermutlich keine zusätzliche Bank „verkräften“, obwohl doch allgemein unterstellt wird, daß Kapitalisten das Risiko ihrer Investitionen abzuschätzen pflegen. Außerdem scheinen viele Behörden davon überzeugt, daß ein verstärkter Wettbewerb für die bestehenden Banken nicht wünschenswert sei und bestimmte Gebiete als Freigehege für „State Banks“ bzw. „National Banks“ betrachtet werden müßten¹⁵. Seiner Ansicht nach könnte eine Lockerung der Beschränkungen des Filialsystems den Wettbewerb vergrößern. Weiterhin behauptet er, daß die jüngste Rolle des Justizministeriums bei den Fusionen im Interesse des Bankenwettbewerbs liegt. Die Banken würden sich mehr Konkurrenz machen, wenn die Obergrenze für die Verzinsung von Termineinlagen höher wäre und es einen Weg gäbe, die stillschweigenden Vereinbarungen über die Gebühren zu lockern¹⁶.

Ein anderer grundsätzlicher Einwand geht dahin, daß die Bankprüfer allzu oft erzkonservativ sind. Dies war vor allem in den Dreißiger

¹⁴ *Stelzer*, I. M.: „Selected Antitrust Cases, Landmark Decisions“, Richard D. Irwin, Homewood, III. 1966, S. 140 (im Original Englisch).

¹⁵ Vgl. *Horwitz*, P. M.: „Stimulating Bank Competition Through Regulatory Action“; in: *Journal of Finance* Vol. 20 (1965), S. 2—3.

¹⁶ Vgl. derselbe, ebenda, S. 7—9.

Jahren ein ernstes Problem und ist es zweifellos auch heute noch, wenn auch in weit geringerem Ausmaß. Hindernisse, die den Wettbewerb zwischen den Banken und anderen Finanzierungsinstituten hemmen, sollten weiter abgebaut werden. Die Banken sollten stärker in das Emissionsgeschäft eindringen dürfen, es sollte mehr Arten von Hypothekarkrediten geben, das Leasing-Geschäft sollte ausgedehnt werden usw.¹⁷.

Ungeachtet der Tatsache, daß die Risiken im Bankwesen auf Einleger und Aktionäre verteilt sind, ist *Horwitz* der Ansicht, daß der angeborene Konservatismus der Bankiers genug Schutz gegen eine ungesunde Risikoübernahme bietet. Sofern dies nicht der Fall ist, übt die Gefahr, große nicht versicherte Einlagen zu verlieren, schon den notwendigen Druck aus. Folglich könnte allein das simple Gewinnstreben die Banken von einer übermäßigen Risikoübernahme abhalten. Im wesentlichen geht seine Auffassung dahin, daß die Kontrollen den ohnehin im Bankwesen vorhandenen Hang zum Konservativen nur noch übermäßig verstärken. *Horwitz* geht es nicht um ein auf „reinen Wettbewerb“ ausgerichtetes Bankwesen, sondern um eine Lockerung der Reglementierung der Bankgeschäfte, die den Wettbewerb der Banken untereinander und gegenüber den Finanzierungsinstituten auf den entsprechenden Märkten einschränkt¹⁸. Die Qualität und Quantität der Kredite ist ein anderer Aspekt der Banktätigkeit, den es in diesem Zusammenhang zu untersuchen gilt. Es ist unvermeidlich mit sehr viel Unsicherheit verbunden, abzuschätzen, ob bestimmte neue Kreditarten Aussicht auf Erfolg haben und Nachfrage finden werden. Je größer die Anzahl der Banken ist, die in einem Markt operieren, um so mehr Chancen ergeben sich aber für eine besondere Kreditart und um so größer ist auch die Flexibilität des Systems.

Kredite für Innovationen sind ihrer Natur nach risikoreich. Wenn sie auch eine große Rolle für das Wirtschaftswachstum spielen, so dürfen sie doch nur unter Berücksichtigung der ständigen Solvenz der Bank gewährt werden. Banken begegnen diesem Problem durch Kreditrationierung gegenüber ihren Kunden — je größer das Risiko, um so schärfer die Einschränkungen, oder genauer: um so höher die Kreditkosten. Dies ist vom Standpunkt der Banken aus ein angemessenes Vorgehen; für den Kunden ist es andererseits vorteilhaft, wenn er über eine Anzahl unabhängiger Möglichkeiten und ein System verfügt, in dem konkurrierende

¹⁷ Vgl. derselbe, ebenda, S. 11—12.

¹⁸ Vgl. derselbe, ebenda, S. 13.

Banken sich gegenseitig antreiben¹⁹. Kein Kreditsachbearbeiter einer einzelnen Bank kann über ein in Aussicht stehendes Geschäft allein entscheiden, und dieser Umstand dürfte den Umfang der Innovationen vergrößern. Darüber hinaus wird der Einfluß von „irrationalen“ oder nicht-ökonomischen Überlegungen verringert. Unter Wettbewerbsbedingungen entscheiden sich die Banken nicht in jedem Fall primär für „safety first“, sofern nur sie das Risiko tragen können, ohne ihre Zahlungsfähigkeit zu beeinträchtigen.

Die Qualität der Kredite und die Qualitätsbestimmung sind daher sehr wichtig. In gleichem Maße ist es aber auch die Quantität der Kredite im Verhältnis zur Kreditschöpfungsfähigkeit des Bankensystems, wobei unter der Kreditschöpfungsfähigkeit entweder das Verhältnis von Krediten zu Einlagen oder von Krediten zu Gesamtanlagen verstanden werden kann (siehe Tabelle 1, S. 158). Die staatlichen Vorschriften setzen die Obergrenzen dieser Koeffizienten fest; die tatsächlichen Relationen liegen normalerweise beträchtlich darunter. Niedrige Kredit-Einlagen-Koeffizienten sind ein Symptom für eine überschüssige Kapazität im Bankensystem und einen im Verhältnis zur Bankgröße zu niedrigen Umfang an Bankleistungen. Bankkredite, besonders kurzfristige Geschäftskredite, spielen für die Wirtschaftsentwicklung eine bedeutende Rolle, und der Gesellschaft ist, sofern solche Kredite bereitgestellt werden, am besten gedient, wenn sie produktiv verwendet werden. Wenn Risikoüberlegungen Bankgeschäfte dieser Art begrenzen, werden Ressourcen vergeudet, solange eine Bank überschüssige Kreditschöpfungsmöglichkeiten besitzt. Insbesondere sollte der Umfang an Bankleistungen nicht durch das Streben der Banken nach hohen Zinssätzen und Monopolgewinnen verknappt werden. Manchmal liegt allein darin die Ursache für ein übermäßig konservatives oder lethargisches Management. Nach *Crosse* sind „Phantasie

¹⁹ Wie bereits erwähnt, wurde unterstellt, daß die Kosten und Gebühren für die Öffentlichkeit um so geringer sind, je mehr (miteinander konkurrierende) Banken in einem bestimmten Marktgebiet operieren. So kann beispielsweise ein geringer Rückgang der Sollzinsen für einen Konsumenten verständlicherweise wichtiger sein als eine Preissenkung bei einem schon gekauften Gut.

Da die meisten Kredite an Kleinbetriebe von den Banken gewährt werden, kann man erwarten, daß ein beträchtlicher Teil der Kreditkosten dieser Kleinbetriebe letztlich auf den Verbraucher überwälzt wird. Den Extremfall bilden die Kreditkosten der Konsumentenkreditinstitute, die teilweise deshalb so hoch sind, weil diese Institute zusätzliche Mittel von Banken erhalten, ohne jedoch über die Vorsichtsmaßnahmen der Banken oder deren Möglichkeit zur Diversifikation zu verfügen.

Tabelle 1

Durchschnittliche Quote der Gesamtkredite an den Aktiva
bei den Federal Reserve Mitgliedsbanken, Dezember 1959

Größenklasse (Gesamteinlagen in Millionen \$)	Anzahl der Banken		Anteil der Kredite an den Aktiva	
	ohne Zweigstellen	mit Zweigstellen	ohne Zweigstellen	mit Zweigstellen
Unter 2	922	6	37,3	*)
2— 5	1 917	64	38,4	43,9
5— 10	1 197	241	38,5	43,9
10— 25	694	365	39,0	44,0
25— 50	177	205	39,2	44,8
50—100	83	114	41,1	45,7
100—200	27	81	42,7	46,5
200—500	20	71	44,4	47,3
500 u. mehr	8	41	47,8	50,3
Insgesamt	5 045	1 188	38,4	44,8

*) Diese Zahl wurde wegen der geringen Anzahl der Banken in dieser Größenklasse nicht ermittelt.

Quelle: Irving Schweiger and John S. McGee, „Chicago Banking“, in the *Journal of Business*, July 1961, p. 219.

und eine gute Unternehmensführung die dynamischsten Kräfte des Wettbewerbs²⁰. Diese Faktoren sind viel wichtiger als die Größe einer Bank oder die Struktur des Bankwesens. Die echte Funktion des Wettbewerbs besteht nämlich darin, daraufhin zu wirken, daß sich das Management kontinuierlich verbessert und immer auf der Höhe der Zeit ist²¹.

Bis jetzt wurden solche Gebiete behandelt, bei denen das Bankgeschäft der Tätigkeit anderer Unternehmen oft sehr ähnlich ist. Unter vielen Aspekten unterscheidet sich aber die Tätigkeit im Bankgewerbe von der Aktivität anderer Wirtschaftszweige, besonders hinsichtlich der Berücksichtigung von Bonität und Solvenz. Diese Faktoren, die im öffentlichen

²⁰ Crosse, H. D.: „Banking Structure and Competition“; in: *Journal of Finance* Vol. 20 (1965), S. 349—357 (im Original Englisch).

²¹ Vgl. derselbe, ebenda.

Interesse sehr wichtig erschienen, veranlaßten den Staat zu Interventionen. In den ersten acht Monaten des Jahres 1964 gingen fünf Banken in Konkurs, was eine große Beunruhigung auslöste; die jährliche Konkursquote der gesamten amerikanischen Wirtschaft beträgt jedoch nur 5,5 Promille. Obwohl Konkurse nicht notwendigerweise wünschenswert sind, so deuten sie zudem doch teilweise auf den erwünschten lebhaften Wettbewerb hin²². Dennoch sind Bonität und Zahlungsfähigkeit wegen der Wirkung, die das Bankensystem auf die wirtschaftliche Stabilität hat, wichtige öffentliche Belange. Bankzusammenbrüche fielen gewöhnlich mit wirtschaftlichen Abschwüngen zusammen. Wenn auch die Konkurse sicherlich öfter das Ergebnis und weniger die Ursache waren, so hat sich der daraus resultierende Vertrauensverlust wahrscheinlich zusätzlich auf das Maß des Konjunkturabschwunges ausgewirkt. Konkurse berühren ebenso die Aktionäre. Einlagen bis zu 10 000 Dollar sind versichert, jedoch nicht die höheren Einlagen wohlhabender Personen und Gesellschaften. Erleiden diese Einleger und die Aktionäre Verluste, so wirkt sich auch dies noch auf die Bereitstellung von Kapital nachteilig aus.

Wenn auch Konkurse im Bankbereich als bedenklicher gelten als in anderen Wirtschaftszweigen, so werden doch das Vertrauen der Geschäftswelt und die Investitionstätigkeit nicht von ein paar vereinzelt Konkursen gefährdet, die das Ergebnis eines unfähigen Management sein mögen. Vielmehr gilt die Sorge einer Welle von Bankzusammenbrüchen, wie sie die Weltwirtschaftskrise infolge der damaligen gesamtwirtschaftlichen Bedingungen mit sich brachte. Das Banksystem als Ganzes muß stark genug sein, den Wechselfällen des wirtschaftlichen Geschehens standzuhalten. Es kann daher nicht darum gehen, eine beschränkte Anzahl von Banken am Leben zu erhalten, die möglicherweise ineffizient und am Rande des Konkurses operieren und (für einige Zeit) der Kontrolle der Bankprüfer entgangen sind.

Die gesellschaftlichen Zielvorstellungen gehen also in Bezug auf das Bankwesen über das Erreichen von Wettbewerbsbedingungen und einer effizienten Allokation der Ressourcen hinaus und schließen auch die Aufrechterhaltung einer ausreichenden Bonität und Solvenz ein. Kollidieren diese Ziele; und wenn, in welchem Maß? Um diese Frage zu prüfen, müssen wir die Wirkungen der Konzentration auf das Geschäftsgebaren der Banken untersuchen.

²² Vgl. *Horwitz*, P. M., a.a.O.

Tabelle 2

Filialsystem und Konzentration in Großstadtgebieten, 1962

Bevölkerungsgröße der Großstadtgebiete	Staaten mit einem das ganze Staats- gebiet umfassen- den Filialban- kensystem	Staaten mit be- grenztem Filial- bankensystem	Staaten mit Bankensystem ohne Filialen
A. Durchschnittliche Anzahl von Banken pro Gebiet			
50 000— 99 999	4,75	6,40	6,23
100 000—499 999	7,38	10,35	14,97
500 000—999 999	12,38	13,07	38,83
1 000 000 u. darüber ...	27,60	47,17	105,67
B. Anteil der von der größten Bank gehaltenen Depositen			
50 000— 99 999	53,0	41,4	42,1
100 000—499 999	47,1	41,7	34,5
500 000—999 999	44,7	39,2	27,5
1 000 000 u. darüber ...	37,3	32,0	28,0
C. Anteil der von den beiden größten Banken gehaltenen Depositen			
50 000— 99 999	76,4	70,8	72,6
100 000—499 999	74,2	68,0	59,8
500 000—999 999	77,9	62,6	46,9
1 000 000 u. darüber ...	60,5	52,0	50,2

Quelle: Bernard Shull and Paul M. Horvitz, „Branch Banking and the Structure of Competition“, in the *National Banking Review*, March 1964, pp. 329, 332.

Tabelle 3

Durchschnittliche Anzahl von Banken in Nicht-Großstadtgebieten, 1960

Bevölkerungsgröße der Gemeinde	Staaten mit einem das ganze Staats- gebiet umfassen- den Filialban- kensystem	Staaten mit be- grenztem Filial- bankensystem	Staaten mit Bankensystem ohne Filialen
5 000— 7 499	1,6	1,7	1,8
7 500— 9 999	1,8	1,9	2,0
10 000—14 999	2,3	2,1	2,1
15 000—24 999	2,6	2,4	2,4
20 000 u. darüber ..	3,3	2,9	3,1

Quelle: Bernard Shull and Paul M. Horvitz, „Branch Banking and the Structure of Competition“, in the *National Banking Review*, March 1964, p. 324.

Die Konzentration innerhalb eines Marktes ist gewöhnlich ein Maßstab für den Wettbewerbsgrad. Obgleich hierfür größtenteils ökonomische Faktoren, wie das Verhältnis der Firmengröße zur Größe des Marktes, bestimmend sind, so ist doch auch das Ausmaß der Fusionstätigkeit von wesentlicher Bedeutung. Der Konzentrationsbegriff bezieht sich auf einen speziellen Markt und den Marktanteil der größten Firmen, in den jüngsten Konzentrationsstudien oft nur der drei größten Banken eines Gebietes²³. Welcher Markt nun für die meisten Bankgeschäfte relevant ist, läßt sich wahrscheinlich am besten an Großstadtgebieten zeigen. Für Einleger ist es bequem, mit einer nahe gelegenen Bank in Geschäftsverbindung zu stehen, und Kreditnehmer müssen sich wegen ihrer beschränkten Kreditreferenzen an Banken in ihrem näheren Umkreis halten. Eine Ausnahme bilden allerdings die großen Unternehmen, die umfangreiche Geschäftsverbindungen unterhalten und sich in verschiedenen Städten bei Banken verschulden können (siehe Tabellen 2 und 3).

In den Städten haben die Märkte für Bankgeschäfte einen wesentlich geringeren Konzentrationsgrad als in den ländlichen Gebieten. Die Märkte sind größer, es können mehr Banken nebeneinander bestehen, und vermutlich spielt gerade in diesen Gebieten der Wettbewerb unter den Banken eine wichtige Rolle. In diesen Bezirken besteht die Chance, die Bank zu wechseln, und deren Management ist daher durchweg fortschrittlicher. In ländlichen Gebieten hingegen, in denen der Konzentrationsgrad notwendigerweise groß ist, sind andere Momente wahrscheinlich wichtiger, wie z. B. das bloße Vorhandensein einer Bank, und zwar irgendeiner Bank.

Verhalten sich Banken, soweit es ihnen möglich ist, wie andere Unternehmen, so ist zu erwarten, daß sich Konzentrationstendenzen negativ auf den Wettbewerb auswirken, genau wie es die Wirtschaftstheorie lehrt und statistische Untersuchungen in der verarbeitenden Industrie ergeben haben²⁴. Verhalten sich die Banken jedoch „anders“ — etwa wegen ihres quasi-reglementierten Status —, dann muß Konzentration nicht unbedingt denselben Effekt auf den Wettbewerb und die allgemeine Banktätigkeit haben.

²³ Vgl. *Carson, D. und Horwitz, P. M.*: „Concentration Ratios and Competition“; in: *Studies in Banking Competition and the Banking Structure*, a.a.O., S. 19—24.

²⁴ Vgl. *Bain, J. S.*: „Relation of Profit Rates to Industry Concentration: American Manufacturing 1936—1940“; in: *Quarterly Journal of Economics* Vol. 65 (1951), S. 293—324; ebenso derselbe: „Barriers to New Competition“, Cambridge, Mass. 1965, Kapitel 7.

Nach der statistischen Untersuchung von *Edwards*²⁵ scheint von der Konzentration ein entscheidender Einfluß sowohl auf die Soll- als auch auf die Haben-Zinsen auszugehen. Er stellte fest, daß ein höherer Konzentrationsgrad zu niedrigeren Zinssätzen für Termineinlagen führt und zu durchschnittlich höheren Zinssätzen für Kredite. Die Konzentration wirkt sich positiv auf die laufende Nettorendite der Aktiva aus, wenn man nur die Gebiete mit Banken ohne Filialen betrachtet, d. h. in der Analyse keine Banken enthalten sind, die in mehr als einem Marktgebiet operieren. *Edward's* Ergebnisse implizieren, daß eine Marktkonzentration dazu führt, daß höhere Zinsen berechnet und geringere Zinsen bezahlt und — wie erwartet — in bestimmtem Umfang Monopolgewinne akkumuliert werden.

T. G. Flechsing kommt zu einem anderen Ergebnis²⁶. Zinssätze für kurzfristige Geschäftskredite sind von lokalen und regionalen Marktunterschieden abhängig. Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Angebots- und Nachfragebedingungen und der Besonderheiten der Kredite ermittelt er nur geringe Differenzen in den Kreditzinsen. „... es ließ sich keine erkennbare Beziehung zwischen den Konzentrationskoeffizienten und dem Zinssatz für Geschäftskredite feststellen“²⁷. Er fand dieses Ergebnis sogar für kleine Kreditnehmer zutreffend, obwohl man wahrscheinlich annehmen muß, daß diese auf Lokalbanken angewiesen sind und mehr monopolistischen Preisfixierungen ausgesetzt sein dürften. Da die Marktform des Bankwesens eher dem Oligopol als der vollständigen Konkurrenz entspricht, will *Flechsing* nicht behaupten, daß seine Ergebnisse auch für einen Wirtschaftszweig zuträfen, in dem Konkurrenz oder ein geringer Konzentrationsgrad herrscht; es geht ihm mehr um die Feststellung, daß diese Resultate „... den Schluß nahelegen, daß die Konzentration bisher weniger konzentrierter Märkte, sofern sie im Rahmen des gegenwärtig existierenden Konzentrationsniveaus bleibt, keine signifikanten Auswirkungen auf die von den Kreditnehmern geforderten Zinsen hat“²⁸.

Eine Beziehung zwischen Konzentrationsgrad, Kreditqualität und der Risikoeinschätzung ist empirisch nicht nachweisbar, jedoch liegen Daten

²⁵ Vgl. *Edwards*, F. R.: „The Banking Competition Controversy“; in: *Studies in Banking Competition and Banking Structure*, a.a.O., S. 303 ff.

²⁶ Vgl. *Flechsing*, T. G.: „The Effects of Concentration on Bank Loan Rates“; in *Journal of Finance*, Vol. 20 (1965), S. 298—311.

²⁷ Derselbe ebenda, S. 311.

²⁸ Derselbe ebenda, S. 298.

über die Wirkung der Konzentration auf den Umfang der vergebenen Kredite vor. Eine Untersuchung von Banken in St. Louis und Dallas, typischen Lokalbanken in großstädtischen Regionen, ergab, daß, wenn man die Banken zu Größenklassen zusammenfaßte, die Kredit-Einlagen-Quote invers mit den durchschnittlichen Kreditzinsen korreliert sind²⁹. Sieht man in den Kredit-Einlagen-Koeffizienten einen Maßstab für die Relation des gewährten zum möglichen Kredit, dann verwundert der Zusammenhang nicht; denn er beschreibt nur die Tatsache, daß mit steigenden Preisen weniger „verkauft“ wird. Dies könnte als eine normale wirtschaftliche Erscheinung gelten, und das Bankwesen scheint, sofern dieser Zusammenhang richtig ist, von dieser Regel keine Ausnahme zu machen. Führt die Konzentration zu höheren Zinsen, dann müßte sie auch zu niedrigeren Kredit-Einlagen-Koeffizienten führen. In diesem Falle würde monopolistische Macht wie in anderen Wirtschaftsbereichen durch Preiserhöhungen und Angebotsbeschränkungen (relativ zur Kapazität) ausgeübt.

Führt die Marktkonzentration, gemessen an den Preisen, der Quantität und der Qualität der Kredite, zu geringeren Leistungen als den gewünschten, so muß auch ihre Wirkung auf die Konkursquote und die Zahlungsfähigkeit der Banken untersucht werden. Wettbewerb führt zu geringeren Gewinnmargen, als sie unter Ausschluß des Wettbewerbs vorhanden wären, und daher auch zu schwierigeren Problemen der Solvenz und der Widerstandsfähigkeit gegen Konjunkturabschwächungen. Einer der Faktoren, der bei der Vergabe von Bankkonzessionen berücksichtigt wird, ist ja in der Tat die Frage, ob es zu einem „übermäßig oder gefährlich starken Wettbewerb“ kommen wird. Dieses Problem läßt sich jedoch auch auf eine angemessenere Weise lösen als durch die Tolerierung von Monopolgewinnen. Ein Weg ist die Möglichkeit der Risikostreuung. Man kann normalerweise annehmen, daß Großbanken und Filialbanken eher in der Lage sind, ein breitgestreutes Portfolio von Krediten und Anlagen aufzubauen als kleine filiallose Banken. Sofern eine derartige Struktur des Bankwesens mit der Vorstellung von nicht-konzentrierten Märkten vereinbar ist, kann daher die Gesellschaft sowohl die Vorteile des Wettbewerbs als auch den Nutzen gesetzlich vorgeschriebener Liquidität und Zahlungsfähigkeit realisieren. (Später wird allerdings noch zu prüfen sein, ob Großbanken und Filialsysteme mit dem Wettbewerb verträglich sind.)

²⁹ Vgl. *Edwards, F. R.: The Banking Competition Controversy; a.a.O.*

Wie schon erwähnt, sind Großbanken wahrscheinlich eher in der Lage, das Spektrum ihrer Kreditkundschaft zu verbreitern, da sie einen heterogeneren Kundenkreis ansprechen und bedienen können, der einer Vielzahl von ökonomischen Einflüssen unterliegt. Dies bedeutet, daß die Zukunft der Bank nicht von einem bestimmten Wirtschaftszweig abhängt, sondern von ziemlich vielen Bereichen, so daß ein einzelner industrieller oder regionaler Rückgang die Zahlungsfähigkeit noch nicht gefährden kann. Wenn auch die einzelnen Investitionskredite von Großbanken das gleiche Risiko aufweisen können wie die kleinerer Institute, so macht doch jeder dieser Kredite nur einen Bruchteil der gesamten Kreditsumme aus, und damit verringert sich auch das Gesamtrisiko. Risiken gleichen sich tendenziell auch über die Zeit hinweg in irgendeiner Weise aus, und es dürfte eine bestimmte Bankgröße erforderlich sein, um das Risiko für eine nach Art und Umfang gegebene Kreditsumme zu minimieren. Andererseits dürfte eine bestimmte Größe der Bank erforderlich sein, bevor diese überhaupt bestimmte risikoreiche Kredite oder eine im Verhältnis zu ihrer Kapazität relativ große Anzahl von Krediten vergibt.

Wenn es auch offensichtlich schwierig ist, Statistiken über das Risiko der Bankkredite zu erhalten, so gibt es doch einige empirische Hinweise, daß Großbanken höhere Kredit-Einlagen-Quoten aufweisen als kleinere Banken; dieser Umstand ist schon für sich eine wesentliche Bedingung für die Fähigkeit einer Bank, Risiken zu tragen. Trotz beträchtlicher Vielfalt im Bankensystem lassen die Durchschnittsquoten innerhalb der Größenklassen den erwarteten Zusammenhang erkennen. Wie aus Tabelle 1 ersichtlich, steigt der Kredit-Aktiva-Koeffizient, der mit den Kredit-Einlagen-Koeffizienten eng korreliert ist (da ja die Einlagen den hauptsächlichsten Gegenposten der Aktiva ausmachen), kontinuierlich mit der Größe der Bank. Dies scheint sowohl für ein Bankenwesen mit als auch ohne Filialnetz zu gelten.

So lassen sich bedeutende soziale Vorteile von Großinstituten im Bankgewerbe auf deren Fähigkeit zurückführen, ihre Risiken zu streuen. Sind sie in ihrer Geschäftstätigkeit nun auf ein einziges Marktgebiet beschränkt, dann sind Größe und Wettbewerb allerdings nicht miteinander vereinbar. Haben die Banken jedoch die Möglichkeit, in mehreren Marktgebieten zu operieren, dann können Größe und Wettbewerb durchaus vereinbar sein, unter Umständen allerdings nur in den Staaten, die ein Filialsystem zulassen.

Ein Filialbankwesen erlaubt nicht nur Bankgeschäfte auf breiter Basis, sondern es scheint auch aus sich heraus dazu beizutragen, die Streuung

der Risiken zu vergrößern, da Filialbanken in verschiedenen geographischen Gebieten tätig sind und, wie schon erwähnt, eher einen heterogenen Kundenkreis haben. Das Filialsystem erleichtert den Ausgleich zwischen der Nachfrage und der „Kapazität“, indem Mittel von Gebieten mit hohen Einlagenaufkommen in solche mit hoher Kreditnachfrage transferiert werden, was insgesamt eine bessere Nutzung der Gesamtliquidität garantiert. „Kreditmobilität“ ist unter einem Filialbankensystem eher möglich³⁰. So kann man annehmen, daß die Filialbanken höhere Kredit-Einlage- und Kredit-Aktiva-Quoten aufweisen als die Banken ohne Zweigstellennetz vergleichbarer Größe. Tabelle 1 bestätigt diese Vermutung.

Die These, daß die Filialbanken risikofreudiger sind, wird auch dadurch etwas bekräftigt, daß unter den Banken vergleichbarer Größe die Filialbanken im Vergleich zu den Banken ohne Zweigstellen ein höheres Volumen in Konsumentenkrediten halten³¹. Diese Kredite sind in der Regel risiko- und daher ertragreicher als die Geschäftskredite. Infolge ihrer größeren Fähigkeit zur Risikostreuung sind die Filialbanken in der Lage, ihre Mittel (jedenfalls in einem großen Umfang) so einzusetzen, wie es eben der Markt verlangt.

Das Filialbankwesen stellt allem Anschein nach eine Möglichkeit dar, das Problem der „Bonität“ und der Aufrechterhaltung eines angemessenen Umfangs an Liquidität und Zahlungsfähigkeit zu lösen, ohne daß es monopolistischer Beschränkungen bedarf³². Gelegentlich kommt als weiterer Vorteil noch hinzu, daß Filialbanken weniger unter Managementproblemen zu leiden scheinen, da sie gezwungen sind, für das Personal der Filialen Trainingsprogramme durchzuführen³³.

G. Benston versucht an Hand von privaten Kosten und Nutzen aufzuzeigen, ob ein Bankwesen mit oder ohne Filialnetz effizienter ist. Er versucht, die Frage, wie dem öffentlichen Interesse am besten gedient sei, auf empirische Weise zu beantworten³⁴. Dazu berechnete er die Kosten

³⁰ Vgl. derselbe: „Concentration and Competition in Commercial Banking: A Statistical Study“, a.a.O., S. 94.

³¹ Vgl. derselbe ebenda, S. 13—18.

³² Vgl. Horwitz, P. M. und Shull, B.: „The Impact of Branch Banking on Bank Performance“; in: *Studies in Banking Competition and Banking Structure*, a.a.O., S. 143—188.

³³ Vgl. Edwards, F. R.: „Concentration and Competition in Commercial Banking: A Statistical Study“, a.a.O., S. 94.

³⁴ Vgl. Benston, G. J.: „Branch Banking and Economies of Scale“; in: *Journal of Finance*, Vol. 20 (1965), S. 312—313.

bestimmter Dienstleistungen sowohl für das Filialbank- als auch für das filiallose Bankwesen.

Bei Sichteinlagen, Teilzahlungskrediten und Gebäudeaufwendungen ergaben sich für die Filialbanken höhere Kosten³⁵. Geschäftskredite, Hypothekarkredite, Wertpapiere und indirekte Kosten des Ausbaus der Geschäftsbeziehungen blieben von der Art der Organisation — ob als Bank mit oder ohne Zweigstellen — unberührt. Er kam weiterhin zu dem Ergebnis, daß mit Ausnahme der Geschäftskredite und der indirekten Ausgaben für die Geschäftsausweitung beim Filialsystem einige (geringe) Kostenvorteile beständen. (Die Elastizitäten lagen jedoch in den meisten Fällen nahe bei eins.) Seine Analyse ist so aufgebaut, daß sie den Nettoanstieg bzw. den Nettorückgang der gesamten Betriebskosten zeigt, der sich bei einer Fusion von zwei oder mehr filiallosen Banken zu einer Bank mit mehreren Zweigstellen ergeben würden. (Es wird also gefragt, wie hoch die zusätzlichen Kosten sind, wenn z. B. fünf Lokalbanken zu einer Bank mit vier Filialen fusionieren.)

Die Gebäudekosten wurden anders berechnet. Dabei wurde eine Filialbank und eine Bank ohne Filialen gleichen Geschäftsumfanges verglichen, da sich die Zunahme der Gebäudekosten einfach aus den zusätzlichen Ausgaben für die Geschäftstätigkeit an mehreren Orten ergibt. Filialbanken führen natürlich per se zu zusätzlichen Kosten. Eine Filialbank mit vier Zweigstellen wurde gleichgesetzt einer filiallosen Bank vergleichbaren Geschäftsvolumens. Da der Zutritt zum Bankwesen Beschränkungen unterliegt, ist diese Betrachtung im Hinblick darauf von großer Bedeutung, ob die höheren Betriebskosten durch größere Vorteile für die Öffentlichkeit ausgeglichen werden. Denn bei den Filialbanken sind die zusätzlichen Gebäudekosten, die mehr als die Hälfte der höheren Betriebskosten ausmachen, unmittelbar der Vorsorge für Vorteile der Öffentlichkeit und nicht notwendigerweise einer erfolgreichen Geschäftstätigkeit zuzurechnen³⁶.

Benston stößt nicht auf die großen Kostenvorteile, auf die sich andere berufen haben. Diese Diskrepanz ist hauptsächlich auf die größeren Kredite und Einlagen zurückzuführen, mit denen die Großbanken arbeiten. Benutzt man Einheitskosten, d. h. Kosten pro Dollar der Aktiva, „... dann läuft man Gefahr, zu dem in keiner Weise verwunderlichen oder brauchbaren Schluß zu gelangen, daß ein Großgeschäft ‚effizienter‘

³⁵ Vgl. derselbe ebenda, S. 330—331.

³⁶ Vgl. derselbe ebenda, S. 326—328.

ist als ein Kleingeschäft. Die entscheidende Frage besteht darin, ob die größeren Banken *denselben* Kundenkreis zu niedrigeren oder höheren Kosten bedienen als die kleineren Banken³⁷. *Benston* verwendet statt der gebräuchlichen Einheitskosten die Anzahl der Einlagenkonten und Kredite pro Jahr, gemittelt für jeden Monat, als Maßstab für das Leistungsangebot. Auf dieser Basis errechnete er geringe Kostenvorteile.

3. Gründe für Fusionen

Daher sollte die Wirtschaftspolitik vielleicht das Filialbankwesen fördern; allerdings sollte gleichzeitig (im öffentlichen Interesse) die sich daraus ergebende Konzentrationstendenz erkannt und der Versuch unternommen werden, vom Wettbewerb zu retten, was zu retten ist. Der ehemalige Comptroller of the Currency, *James Saxon*, skizzierte zwei Gründe für Fusionen als „... den bevorzugten Weg der Expansion im Bankwesen, während unter vergleichbaren Umständen das interne Wachstum als der angemessenere Weg für die nicht reglementierten Wirtschaftszweige erscheint“³⁸. Der erste Grund besteht darin, daß „... die Bankenaufsichtsbehörden dafür verantwortlich sind, daß die von der Öffentlichkeit an das Bankwesen gestellten Ansprüche auf Leistungen und Einrichtungen erfüllt werden...“; Fusionen können das einzig brauchbare Mittel sein, diesen Bedürfnissen gerecht zu werden. Hieraus ergeben sich jedoch einige Schwierigkeiten, weil eine Verbesserung der Leistungen oder der Vorteile für die Allgemeinheit im Bankwesen zu Kostensteigerungen führen dürfte. Die Entscheidung darüber, ob die zusätzlichen Kosten von den zusätzlichen Vorteilen aufgewogen werden, oder ob diese Mittel besser in anderen Wirtschaftsbereichen genutzt werden sollten, bürdet der Verwaltung eine erhebliche Verantwortung auf. Im allgemeinen sollte sie wohl besser den privaten Entscheidungen auf dem Markt und der freien Wahl der Verbraucher überlassen werden. Gewöhnlich wird die Relation von Geschäftsstellen zur Bevölkerung innerhalb von Gemeinden bestimmter Größe als Maßstab für die Vorteile der Bankenstruktur für die Allgemeinheit benutzt. Dieser Quotient wird natürlich ebenfalls von der Bankengröße beeinflusst. Mehr Geschäftsstellen bedeuten gleichwohl zusätzliche Kosten, was zweifellos wiederum zu höheren Bankgebühren führt. Die Entscheidung darüber, ob eine solche

³⁷ Derselbe ebenda, S. 330.

³⁸ Brief von *J. Saxon* an den Chairman of the House Committee on Banking and Currency vom 24. August 1965, S. 3.

Kostensteigerung gerechtfertigt ist oder nicht, ist eben schwierig und kann nicht nach einem allgemeinen Schema erfolgen.

Als zweiten Grund für Fusionen führt *Saxon* an, daß „... die Bankenaufsichtsbehörden die Alternativen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Solvenz und Liquidität der konkurrierenden Banken beurteilen müssen. Fusionsanträge werden von Banken im allgemeinen gestellt, um einer Gemeinde neue Dienstleistungen bzw. die Dienstleistungen zu niedrigeren Kosten zur Verfügung zu stellen oder um neue Märkte zu erschließen. Alternativ lassen sich diese Ziele durch die Vergabe neuer Konzessionen und den Aufbau eines ganz neuen Filialnetzes erreichen. Haben die bereits vorhandenen Banken eine schlechte Geschäftsleitung, sind sie finanzschwach oder nicht fortschrittlich genug, dann kann zusätzlicher Wettbewerb ihre Solvenz oder Liquidität in Gefahr bringen und als einziger Weg, in einer Gemeinde die Bankleistungen zu verbessern, ohne die Existenz dieser Banken zu bedrohen, bleibt nur noch die Fusion“³⁹. In nahezu allen Fällen entschieden die Gerichte zugunsten von Fusionen mit in Konkurs geratenen Unternehmen. Der Schutz der Allgemeinheit vor einem Verlust an Geld und Leistungen wird für wichtiger erachtet als die Beeinträchtigung des Wettbewerbs, zumal sich durch das Ausscheiden des Unternehmens der Wettbewerb ohnehin vermindern würde, nur viel schmerzhafter. Um es noch einmal zu wiederholen, der Allgemeinheit ist am besten dadurch gedient, daß die Banken liquide und zahlungsfähig sind und Bankzusammenbrüche vermieden werden. Wenn es auch für die Öffentlichkeit vorteilhaft ist, daß ein ineffizientes Unternehmen ausgeschieden wird, so sollte dieser Prozeß doch besser ohne Konkurse vor sich gehen, und Fusionen können der letzte Ausweg sein. Von den in Konkurs geratenen Banken abgesehen, sorgt der Wettbewerb für gute Leistungen. Fusionen, die bloß zu einer Marktkonzentration führen, gelten als unerwünscht. Sofern es sich um horizontale Fusionen handelt, entsteht ein Konflikt zwischen den beiden behandelten wirtschaftspolitischen Zielsetzungen; dieser Widerspruch löst sich jedoch größtenteils, sobald die Fusionen sich über mehrere Marktgebiete erstrecken. Und diese Möglichkeit ist für die Banken auf jeden Fall die attraktivere.

Man geht nicht fehl in der Annahme, daß in Staaten, die ein Filialsystem zulassen, der größte Teil der Bankfusionen mit einer Ausdehnung der Filialnetze einhergeht. Daher ist der Zusammenhang zwischen Filialbankwesen und Konzentration zu berücksichtigen. Die Daten der Tabelle 2, die sich auf Großstadtgebiete beziehen, lassen erkennen, daß das Filial-

³⁹ Ebenda, S. 4.

system mit weniger Banken pro Stadt und einem höheren Konzentrationsgrad verbunden ist. In ländlichen Gebieten jedoch weist das Filialsystem eine etwas größere Anzahl von Banken pro Gemeinde auf als das Bankwesen ohne Filialen. Das Filialbankwesen hat allem Anschein nach einige inhärente Vorteile, und es sieht nicht so aus, als ob sich in den ländlichen Gebieten dadurch ein höherer Konzentrationsgrad ergibt. Die Bankmärkte in den Städten allerdings weisen bei einem Filialbankwesen einen höheren Konzentrationsgrad auf; aber dies muß ja nicht notwendig für ein Filialbankwesen gelten, das einer wirksamen Kontrolle unterliegt.

Wenn sich die Banken in bestimmter Beziehung auch ähnlich wie andere Unternehmen verhalten — und soweit sie es tun, sollte der Wettbewerb ein Bewertungsmaßstab sein —, so gibt es doch gute Gründe dafür, ihre Tätigkeit auch nach anderen Kriterien zu beurteilen. Diese Normen müssen nicht immer notwendig in direktem Gegensatz zueinander stehen, wenn wir ein wirksam kontrolliertes Filialbanksystem unterstellen. Unter Berücksichtigung beider Arten von Normen sollte die Fusionspolitik, wo es den Umständen entspricht, für den Vorrang des Wettbewerbs sorgen. Wo dies nicht möglich ist, sollte sie für die beste Befriedigung der öffentlichen Bedürfnisse und des öffentlichen Vorteils Sorge tragen, auch wenn das nur die zweitbeste Lösung ist. Das Bankgewerbe ist dann allerdings in einer wenig beneidenswerten Lage, wenn es versucht, sich möglichst wettbewerbsfreudig zu geben, während es den einschränkenden Vorschriften zu folgen hat, die das öffentliche Interesse schützen.

Summary

Mergers in the American Banking Business Problems and Trends

Starting from the increasing number of bank mergers in the past 15 years, the first chapter of this monograph gives a survey of the latest developments in the pertinent legislation of the United States. In particular, the Bank Merger Act of 1960 was intended to exercise control over mergers and provide uniform criteria for the authorities' decisions on merger applications. The act was amended in 1966 when divergent opinions occurred among the authorities in the so-called Philadelphia case.

Banking must be ranked somewhere between the controlled and non-controlled sectors of the economy. The second chapter goes a little more thoroughly into the economic and social objectives. Bankers and authorities support the view that the banks compete with other institutions over almost the entire

range of their business activities, but this opinion is not uncontested. Incidentally, some authors feel that competition could be intensified by amending the regulations and standards applied by the authorities. For example, they are of the opinion that mergers restrain competition. On the other hand, the establishment of bank branches should be liberalized in the USA. The arguments advanced from various quarters against such measures to intensify competition from the standpoint of control of business and central bank policy are dealt with in detail and refuted. However, essential differences in banking competition, as compared with other business undertakings, are the criteria of financial standing and solvency. Proceeding from the consideration that the concentration within a market is usually a measure of the degree of competition, the study examines whether competition, financial standing and solvency conflict with each other as social objectives for the banking business. Empirical studies based on statistical series of interest rates for debit and credit balances have not produced uniform results. But there is much to support the view that credit mobility, which depends inter alia on the balancing of liquid resources, is better in larger institutions. Studies of costs and benefits show slight advantages for a branch banking system. This thesis is substantiated in the third chapter. In a branch banking system the conflict of social objectives is the least serious. Merger policy should be judged from this standpoint.

Résumé

Fusions dans le secteur bancaire américain Problèmes et tendances

Au départ du fait de l'accroissement des fusions bancaires au cours des 15 dernières années, le premier chapitre de l'article brosse un tableau de l'évolution la plus récente de la législation concernée des Etats-Unis. Le « Bank Merger Act » de 1960 en particulier a pour but de contrôler les fusions et de fournir aux autorités auprès desquelles sont introduites les demandes de fusion des critères uniformisés de décision. Lorsque des divergences d'interprétation séparèrent les autorités dans le cas dit le Philadelphie, la loi fut renouvelée en 1966.

Le secteur bancaire est à ranger quelque part entre les activités économiques réglementées et les non réglementées. Le deuxième chapitre approfondit quelques-unes des conceptions des objectifs économiques et sociaux. Les banquiers et les autorités sont d'avis que dans la presque totalité de leur champ d'action, les banques sont soumises à la concurrence d'autres institutions, mais cette opinion n'est pas partagée par tout un chacun. Certains auteurs estiment au reste que la modification des prescriptions et les critères de décision des autorités seraient en mesure de renforcer la concurrence. Ils pensent notamment que les fusions restreignent la concurrence. En revanche, la création de filiales bancaires

aurait tout intérêt à être libéralisée aux Etats-Unis. Les arguments que de diverses parts l'on oppose à ces mesures de renforcement de la concurrence pour des motifs de contrôle professionnel et de politique de la banque d'émission, sont traités et réfutés dans le détail. Dans le domaine de la concurrence, il faut néanmoins constater des différences essentielles entre le secteur bancaire et d'autres entreprises: ce sont les critères de qualification et de solvabilité. Se basant sur le fait que la concentration au sein d'un marché est usuellement un moyen de mesure du degré de concurrence, l'on se demande si, à titre d'objectifs sociaux du secteur bancaire, la concurrence, la qualification et la solvabilité sont compatibles entre elles. Des recherches empiriques effectuées à l'appui de statistiques des taux d'intérêt débiteurs et créditeurs n'aboutissent pas à des conclusions uniformes. Il semble toutefois assuré que la « mobilité dans le crédit », qui se base notamment sur une compensation de liquidités, est meilleure dans de grandes institutions. L'analyse des coûts et profits permet dans ce contexte de constater un léger avantage au système de banques à filiales. Cette thèse est étayée dans le troisième chapitre. C'est dans un système de banques à filiales que les heurts entre les objectifs sociaux sont les moindres. La politique de fusion devrait donc se juger en fonction de cette considération.