



26. Mai 2023

Kommentar (Kurzfassung)

Aufarbeitung der CS-Krise: eine PUK und eine Expertenkommission genügen nicht

Alle beteiligten Akteure, d.h. die CS/UBS, die FINMA, die Schweizerische Nationalbank und das Eidg. Finanzdepartement sollten die behördlich angeordnete Übernahme der CS durch die UBS als erstes selbst aufarbeiten. Dies würde einen Ausgangspunkt und Rahmen für die Abklärungen des Parlaments bilden und eine faktenbasierte schweizerische und internationale Diskussion über die Regulierung und Aufsicht global systemrelevanter Banken wie der künftigen UBS erleichtern.

Aufarbeitung nötig

Die durch die Behörden angeordnete, mit öffentlichen Geldern finanziell unterstützte und durch Notrecht vom [16.](#) und [19.](#) März 2023 ermöglichte Übernahme der CS durch die UBS wirft zu Recht grosse Wellen und erfordert eine Aufarbeitung.

Nur so kann solid beurteilt werden, ob es überhaupt Konstellationen gibt, in denen eine systemrelevante Bank in einer Krise ohne staatliche Unterstützung abgewickelt werden kann. Nur so lässt sich seriös beurteilen, ob die nach der Bankkrise [2011](#) geschaffene und [2015](#) und [2021](#) erweiterte Abwicklungsinstrumentarium überhaupt tauglich ist. Nur so ist auch ein Urteil darüber möglich, ob insbesondere die FINMA bei der CS anders oder früher hätte intervenieren müssen und können. Nur so kann die Krisenbewältigung durch die Behörden faktengestützt eingeschätzt werden.

PUK und Expertenkommission...

Die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) beider Räte haben sich [Mitte Mai 2023](#) dafür ausgesprochen, für «die Aufarbeitung des Behördenverhaltens im Kontext der CS-Krise» eine parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) einzusetzen. Das Parlament dürfte dieser Empfehlung in seiner Sommer- oder Herbstsession wohl folgen. Im Vordergrund der Abklärungen stände die Frage, «ob das Handeln der Bundesbehörden rechtmässig, zweckmässig und wirksam war.»

Der Bundesrat hat im Mai 2023 eine [Expertenkommission «Bankenstabilität»](#) eingesetzt. Sie

soll sich «behördenunabhängig» «mit strategischen Überlegungen zur Rolle der Banken und der staatlichen Rahmenbedingungen bezüglich Stabilität des Finanzplatzes Schweiz auseinandersetzen» und bis im August 2023 dem EFD berichten. Ihre Überlegungen sollen dem Bundesrat helfen, im nächsten Bericht nach [Art. 52 BankG](#) April 2024 «das TBTF-Regelwerk zu evaluieren», und zahlreichen Vorschläge zur Neugestaltung von Regulierung und Aufsicht zu beurteilen.

... genügen nicht zur Aufarbeitung der Fakten und Ursachen

Weder die PUK noch die vom Bundesrat eingesetzte Expertenkommission genügen jedoch m.E. zur sachgerechten Aufarbeitung der Fakten und Ursachen.

Die bundesrätliche Expertenkommission hat von vorneherein nicht diesen Auftrag. Sie könnte die Aufgabe auch nicht innerhalb der zur Ablieferung ihres Berichts vorgegebenen drei Monate wahrnehmen.

Die PUK ist ein Instrument der parlamentarischen Oberaufsicht über die Bundesbehörden und die Bundesverwaltung. Sie kann die Vorgänge und Handlungen der SNB nicht prüfen, welche auch nicht Teil der dezentralen Bundesverwaltung ist. Noch weniger kann sie die Ursachen der Krise der CS untersuchen. Die PUK kann zwar Privatpersonen einvernehmen, aber nicht Vorgänge, Handlungen, Unterlassungen und falsche Entwicklungen einer privaten Bank untersuchen. Daran ändert nichts, dass diese Bank systemrelevant ist und von der FINMA beaufsichtigt wird.

Aufarbeitung durch alle Akteure...

Eine PUK und eine Expertenkommission genügen also nicht, um die CS-Krise aufzuarbeiten. Wie nach der Unterstützung der UBS im Oktober 2008 und wie derzeit in den USA nach der staatlich unterstützten Abwicklung von zwei Banken sind stattdessen alle Akteure aufgerufen, dazu beizutragen.

... die CS und UBS,...

Die Probleme der CS waren die Ursache der die FINMA, die SNB und den Bundesrat angeordneten Übernahme durch die UBS und der auf Notrecht gestützten staatlichen Unterstützung. Sie sind Ursache aller Folgen für die Kunden, Gläubiger, Mitarbeiter, Aktionäre der Bank und den Schweizer Finanzplatz.

Der Verwaltungsrat der CS Group AG bzw. nach der Zwangsfusion der UBS ist deshalb gegenüber den interessierten Stakeholdern zumindest moralisch, wenn nicht sogar rechtlich verpflichtet, die Ursachen für das Scheitern der CS aufzuarbeiten bzw. aufarbeiten zu lassen. Wie seinerzeit [2008](#) und [2010](#) nach der Rettung der UBS sollte das Resultat öffentlich zugänglich sein.

... die FINMA, ...

Auch eine selbstständige Aufarbeitung durch die FINMA wäre sehr zu begrüßen, wie seinerzeit [2008](#) und [2009](#) nach der Unterstützung der UBS.

Sie könnte die Probleme der CS und ihre Ursachen darlegen und kommentieren, welche die Massnahmen vom März 2023 notwendig gemacht hatten. Sie könnte zudem darlegen, wie sie die CS seit etwa 2015 überwacht hat, welche Massnahmen sie zur Stabilisierung der CS getroffen hat und warum sie nicht früher und massiver hätte intervenieren können. Als Drittes könnte sie ihre Vorbereitungen für eine Abwicklung der CS darlegen und schildern, wieso sie in ihrem [Resolution-Bericht 2022](#) im April 2023 zum Schluss kam, die CS sei abwickelbar, obschon sie diese Option einen Monat zuvor als nachteilig erachtete.

Schliesslich könnte sie darlegen, ob und wenn ja aufgrund welcher Informationen einschliesslich Gesprächen mit ausländischen Aufsichtsbehörden und Überlegungen die FINMA im März 2023 entschieden hat, kein Sanierungs- oder Konkursverfahren durchzuführen.

... die SNB und...

Nach der öffentlichen Unterstützung der UBS im Jahr 2008 veröffentlichte die SNB, anders als die EBK/FINMA, keine vertiefte Selbstbeurteilung. Dies sollte heute anders sein. Es ist kein Grund

ersichtlich, weshalb die SNB die Angelegenheit nicht ebenfalls in einem zu veröffentlichenden Bericht aufarbeiten könnte. So könnte sie für alle Währungen insbesondere auch den US-Dollar, die Entwicklung der Liquiditätshilfe für die CS erläutern. Auch die SNB könnte darlegen, wie und ob die Zusammenarbeit mit der FINMA und dem EFD in der Krisenbewältigung funktioniert hat und was allenfalls verbessert werden könnte. Interessant wären auch die Überlegungen der SNB zur Verfassungsmässigkeit der zusätzlichen Liquiditätshilfe mit einzig einem Konkursprivileg als «Deckung».

... das Eidg. Finanzdepartement

In seinem Bericht könnte das EFD einmal die Entwicklung der Regulierung für die globalen systemrelevanten Banken auf Gesetzes- und insbesondere Verordnungsstufe schildern, einschliesslich der diesbezüglichen Interaktionen mit den Behörden und Grossbanken. Darzulegen wären insbesondere auch die Interaktionen mit den in- und ausländischen Behörden seit 2022 in Bezug auf die CS. Zudem besteht ein hohes öffentliches Interesse an der Schilderung der genauen Abläufe der Krisenvorbereitung ab zumindest Mitte 2022.

Fazit: Aufarbeitung und Regulierung parallel

Die CS hat keine bella figura gemacht, um es einmal zurückhaltend auszudrücken. Einige Elemente deuten darauf hin, dass das Gleiche auch für die Aufsicht und das Krisenmanagement der Behörden gelten könnte. Alle Beteiligten haben aber nun Gelegenheit, bei der Aufarbeitung der Geschehnisse zu brillieren. Sie sollten aber bald damit beginnen.

Daneben kann die Regulierungsdiskussion parallel geführt werden. Die Resultate der Abklärungen müssen dazu nicht abgewartet werden. Es wäre aber gut, wenn die relevanten Fragen sauber aufgearbeitet wären, bevor «endgültige» regulatorische Weichen zur Regulierung und Aufsicht über die UBS und andere global systemrelevante Banken gestellt werden. Regulierung muss sich nicht zwingend auf Fakten stützen, aber es schadet nicht.

Schliesslich würde die Aufarbeitung der CS-Krise durch alle beteiligten Akteure eine Grundlage für eine PUK bilden, welche sie zur Kenntnis nehmen, hinterfragen oder beurteilen könnte und müsste.