



26. Mai 2023

Kommentar

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 grosse Wellen. Zu Recht.

Da ist zum einen das durch dieses Notrecht begründete finanzielle Risiko der öffentlichen Hand von 209 Milliarden Franken. Auch wenn sich dieses Risiko wahrscheinlich nicht realisiert, und SNB und Bund möglicherweise noch einen Gewinn erzielen, ändert dies nichts am Problem und am Abklärungsbedarf.

Zudem wurden nach der staatlichen Zwangsunterstützung der UBS vom Oktober 2008 gesetzliche Regeln geschaffen, damit eine erneute Unterstützung einer systemrelevanten Bank durch den Bund nicht noch einmal nötig wird:

Das im September [2011](#) geänderte Bankengesetz verschärfte dazu zum einen die Anforderungen an Eigenkapital, Liquidität und Risikoverteilung. Damit sollte die Resilienz systemrelevanter Banken erhöht, und das Risiko ihrer Insolvenz *präventiv* verringert werden.

Als Zweites sollte ein neues Instrumentarium zur Abwicklung systemrelevanter Banken den Behörden ermöglichen, «den durch eine ungeordnete Insolvenz verursachten Schaden für die Volkswirtschaft abzuwenden, ohne den Steuerzahler einem Verlustrisiko auszusetzen.»

[\(Botschaft des Bundesrates zur TBTF Revision des Bankengesetzes vom April 2011\)](#).

Dieses Instrumentarium wurde [2015](#) und [2021](#) noch ausgebaut.

Weder die präventiven Instrumente noch diejenigen zur Abwicklung haben offenbar im Fall der CS funktioniert: Die verschärfte Regulierung und die damit verbundene intensivierete Aufsicht verhinderten den Vertrauensverlust der Kunden und Investoren in die CS und die daraus folgende Liquiditätskrise nicht. Zudem wandten die Behörden die gesetzlich vorgesehenen Sanierungsregeln nicht an. Die Ursachen dafür und die näheren Umstände verdienen es, sachkundig abgeklärt werden.

Eine Parlamentarische Untersuchungskommission PUK ...

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. Im Vordergrund der Abklärungen solle die Frage stehen, «ob das Handeln der Bundesbehörden rechtmässig, zweckmässig und wirksam war.»

Es wäre angesichts der deutlichen Mehrheiten in den GPK überraschend, wenn das Parlament in der Sommersession im Juni oder der Herbstsession im September 2023 eine PUK nicht be-

schliessen würde. Sollte das Parlament dies wider Erwarten nicht tun, z.B. weil es sich nicht über das Präsidium einigen kann, könnten wie seinerzeit im Fall UBS auch die GPK und ihre Delegationen die Abklärungen übernehmen. Rechtlich haben diese die gleichen Befugnisse wie eine PUK. Mit einem nicht ganz unwesentlichen Unterschied: nur eine PUK kann Beweise durch Untersuchungsbeauftragte erheben lassen ([Art. 166 Abs. 2 Parlamentsgesetz](#)). Der Hauptunterschied ist jedoch ein politischer: eine PUK und eben auch die sie präsidierende Person haben ein höheres öffentliches und politisches Gewicht und Profil. Übertrüge das Parlament ihren GPK bzw deren Delegationen die Abklärung eines politisch wichtigen Vorfalls, würde es aber umgekehrt sein Vertrauen ausdrücken, dass die normalen Organe seiner Oberaufsicht in der Lage sind, auch schwierige und politisch wichtige Fragen sachgerecht aufzuarbeiten. Ob PUK oder GPK: eine parlamentarische Untersuchung wird kommen. Zu Recht.

... und die vom Bundesrat eingesetzte Expertenkommission ...

Der Bundesrat hat, wie oft in solchen Fällen, 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». Die Erkenntnisse der Expertengruppe sollen dem Bundesrat auch helfen, die zahlreichen Vorschläge zur Neugestaltung von Regulierung und Aufsicht zu beurteilen. Diese gehen in alle Richtungen.

So wurden im Parlament wurde dazu bis Mitte April 2023 über 50 [Vorstösse](#) eingereicht. Diese umfassen etwa substanziell höhere Anforderungen an Eigenmittel und Liquidität, eine Erhöhung und Umgestaltung der Liquiditätshilfe durch die SNB, die Abtrennung oder das Verbot besonders riskanter Bankgeschäfte («Trennbankensystem»), die Abgeltung impliziter Staatsgarantien, eine Grössenbeschränkung oder Aufspaltung der UBS, ein in der Verfassung verankertes Verbot staatlicher Bankrettungen, verschärfte Sanktionen einschliesslich Verwaltungsbussen und erhöhter Verantwortlichkeit der obersten Bankorgane, ein Verbot von Boni, eine erleichterte Möglichkeit der Bestrafung von Bankorganen bei Misswirtschaft, mehr Kompetenzen, Mittel und Befugnisse der Bankenaufsicht oder gerade umgekehrt ihre Beschränkung und organisatorische Rückführung in das Finanz-

departement, sowie eine Verstärkung des Einlegerschutzes.

... 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 Expertenkommission hat von vorneherein nicht diesen Auftrag und könnte die Aufgabe auch nicht innerhalb der zur Ablieferung ihres Berichts vom Bundesrat vorgegebenen drei Monate wahrnehmen.

Die PUK ist ein Instrument der parlamentarischen Oberaufsicht über die Bundesbehörden und die Bundesverwaltung. Dies setzt ihr auch Grenzen: So haben die GPK gestützt auf ein Gutachten von [Felix Uhlmann](#) ihre Oberaufsicht der GPK über die FINMA darauf beschränkt, wie der Bundesrat seine (ebenfalls beschränkte) Aufsicht über die FINMA ausübte. Der Gutachter schloss aber auch eine weitergehende Aufsicht nicht aus. Das ist m.E. überzeugend. Es ist nicht einzusehen, weshalb die Tätigkeit der FINMA als [«Verwaltungseinheit der dezentralen Bundesverwaltung»](#) der parlamentarischen OBERaufsicht entzogen sein sollte. Dies gilt m.E. für die gesamte Tätigkeit der FINMA, aber insbesondere die Schnittstellen zum EFD.

Anderes gilt hingegen für die SNB. Sie ist nicht Teil der Bundesverwaltung. Sie muss zwar der Bundesversammlung [Rechenschaft](#) ablegen. Sie untersteht aber darüber hinaus nicht der OBERaufsicht des Parlaments, sondern einzig derjenigen des Bankrates. Dies hielt ein im Auftrag des Bundesrates im Nachgang zur Hildebrand-Affäre im Februar 2012 abgeliefertes [Rechtsgutachten](#) von Paul Richli fest. So jedenfalls verstanden die GPK des Parlaments in ihrem Bericht vom [März 2013](#) dieses Gutachten und widersprachen ihm nicht. Entsprechend prüften sie das Verhalten der SNB nur in den Schnittstellen zum Bundesrat.

Eine andere Grenze besteht für eine PUK in Bezug auf die Abklärung der Ursachen der Probleme der CS. Eine PUK kann zwar Privatpersonen einvernehmen. Sie ist aber als Instrument der parlamentarischen OBERaufsicht über die *Bundesbehörden* nicht geeignet und auch nicht befugt, Vorkommnisse in *privaten Unternehmen* zu untersuchen, auch wenn diese wie die CS oder die UBS durch die FINMA als Bundesbehörde beaufsichtigt werden.

Die Ermittlungen einer PUK sollten zudem von Vorarbeiten der Akteure ausgehen und diese kritisch hinterfragen können.

Aus diesen Gründen bedarf es mehr als eine PUK und eine Expertenkommission. Vielmehr wäre es gut, wenn alle beteiligten Stellen als erstes einmal selber tätig würden.

Rückblick auf die UBS: Aufarbeitung der UBS-Rettung (2008)

Dabei hilft ein Blick zurück. Vor ähnlichen Fragen standen alle Beteiligten schon 2008, nach der finanzielle Schieflage und behördlichen Unterstützung der UBS in der grossen Finanzkrise 2007 bis 2009. Damals erfolgte die Aufarbeitung in *drei grossen Wellen* und durch *vier Akteure*: die UBS selbst, die *Eidg. Bankenkommission (EBK)* bzw ab 2009 die *FINMA*, den *Bundesrat* und das *Parlament*:

Die UBS untersuchte in der *ersten Welle* selbst die Ursache ihrer Verluste im Geschäftsjahr 2007 und erstattete dazu der EBK im April 2008 einen [Bericht](#), den sie zusammengefasst auch veröffentlichte. Die EBK führte gestützt darauf eine eigene Untersuchung zu den Schwachstellen in der UBS und veröffentlichte dazu im September 2008 unter dem Titel [«EBK-UBS-Subprimebericht»](#) eine Zusammenfassung.

Die auf Notrecht gestützte staatliche Unterstützung der UBS durch die SNB und den Bund vom [16. Oktober 2008](#) löste eine *zweite Welle* von Abklärungen oder jedenfalls Berichten aus. So beurteilte die *FINMA*, u.a. veranlasst durch einen entsprechenden [Vorstoss](#) im Parlament, selbstkritisch ihre Aufsicht über die UBS in ihrem Bericht [«Finanzmarktkrise und Finanzmarktaufsicht»](#) (September 2009). Der Bundesrat kommentierte diesen Bericht in einem eigenen [Bericht](#) vom Mai 2010.

Die Übergabe von UBS-Kundendaten an US-Behörden zum Abwenden einer existenzgefährdenden Strafklage gegen die UBS vom [Februar 2009](#) löste *als dritte Welle* eine umfassende Untersuchung durch die *GPK* beider Räte aus. Nach 30 Sitzungen und 60 Anhörungen erstattete sie im Mai 2010 einen 360seitigen [Bericht](#) mit einer umfassenden Schilderung und Beurteilung der Abläufe der Behörden und 26 Motionen, Postulaten oder Empfehlungen an den Bundesrat und einer Empfehlung an die UBS. Der Bundesrat nahm dazu im Oktober 2010 in einem eigenen [Bericht](#) Stellung.

Als Reaktion auf eine Empfehlung der GPK schilderte die unter grossem öffentlichem Druck stehende UBS mit Altbundesrat Villiger als Verwaltungsratspräsident im Herbst 2010 in einem [«Transparenzbericht»](#) (Oktober 2010), welche Massnahmen sie getroffen habe, damit sich solche Verluste nicht wiederholen. Sie begründete darin auch die Gründe für den Beschluss ihres

Verwaltungsrates vom Dezember 2009, keine zivilrechtlichen Verantwortlichkeitsklagen gegen frühere Organe zu erheben. Sie stützte sich dabei unter anderem auf ein ebenfalls veröffentlichtes, auch im heutigen Kontext sehr lesenswertes [Gutachten](#) von Peter Forstmoser.

Parallel zu dieser Aufarbeitung erfolgte für Schweizer Verhältnisse sehr rasch die tbtft Gesetzgebung gestützt auf einen [Bericht](#) der Expertenkommission Siegenthaler vom September 2010, einer [Botschaft](#) des Bundesrates vom April 2011, der [Verabschiedung](#) durch das Parlament im September 2011 und einem [Inkrafttreten](#) im März 2012.

Seitenblick in die USA: Silicon Valley Bank und der Signature Bank (2023)

Blicken wir kurz in die USA. Im März 2023 mussten die Silicon Valley Bank und die Signature Bank mit Unterstützung der Einlagensicherung FDIC abgewickelt werden. Ende April 2023, d.h. nur 7 Wochen danach veröffentlichten das US-FED, die FDIC, der US-Rechnungshof (GAO) General Accountability Office und die für die Signature Bank im Bundesstaat New York zuständige Aufsichtsbehörde NYDFS vier [Beurichte](#) mit Analysen der Ursachen der Zusammenbrüche und des Handelns der Aufsichtsbehörden. Die US-FED veröffentlichte zugleich zahlreiche vorher vertrauliche [Aufsichtsdokumente](#). Der selbstkritische Bericht des FED wurde verantwortet vom derzeit im FED für Bankenaufsicht verantwortlichen Michael S. Barr. Er enthält eine lange Liste angekündigter Verschärfungen in Regulierung und Aufsicht und macht weitgehend die Politik seines unter der Administration Trump tätigen Vorgängers für die Schwächen verantwortlich.

Wie üblich nach solchen Vorfällen brach sogleich die übliche Hektik im US-Kongress aus. So begann z.B. das Banking-Committee des US-Senats die Ereignisse sofort nach ihrem Geschehen aufzuarbeiten. So wurden die Spitzen der Aufsichtsbehörden des [Bundes](#) und der [Bundesstaaten](#), [Experten](#) zum [Verantwortlichkeitsrecht](#) und zur [Aufsicht über das FED](#) sowie die [Verantwortlichen](#) der zusammengebrochenen Banken in mehrstündigen öffentlichen Hearings befragt. Das Gleiche tat das [Financial Services Committee](#) des US-Repräsentantenhauses.

Gute oder schlechte Beispiele von Aufarbeitung?

Die genannten Beispiele der Aufarbeitung der UBS-Unterstützung 2008 und der Abwicklung der beiden US-Banken SVB und Signature Bank ergeben ein zwiespältiges Bild.

Positiv an der Aufarbeitung der UBS-Unterstützung war das auch im Rückblick ernsthafte und (für die UBS und die EBK/FINMA) selbstkritische Bemühen, die Problemursachen und Schwachstellen zu eruieren. Positiv ist auch die sachliche Qualität der faktischen Abklärung des Handelns der Behörden durch GPK zu bewerten. Weniger erfreulich sind einzelne Berichte ohne grossen Mehrwert. Auch waren die «Motivon, Postulaten oder Empfehlungen» der GPK zwar zahlreich, aber inhaltlich wenig bedeutend.

An den Berichten der US-Behörden beeindruckt, einmal wie rasch sie erstellt wurden. Dazu mag auch der Druck des Kongresses beigetragen haben. Die Eile hat allerdings den Preis mangelnder Tiefe.

Grundsätze für die Aufarbeitung

Idealerweise sollte sich die Aufarbeitung der CS-Krise an einigen Grundsätzen orientieren.

So wäre es m.E. zu begrüssen, wenn alle Beteiligten dazu beitragen würden, also die *CS und die UBS, die FINMA, die SNB* und der *Bundesrat*. Sie alle sollten die Fakten zusammenstellen und ihre Handlungen (und allenfalls Unterlassungen) kritisch beurteilen und Verbesserungen darstellen und einleiten, welche sie im Rahmen des geltenden Rechts sofort treffen können.

Dabei könnten sie beurteilen, ob sie diese Abklärungen selbst durchführen oder sachkundige Dritte damit beauftragen wollen. Die gleiche Frage wird sich auch für die Untersuchung durch das Parlament stellen, welches dazu nach dem [Parlamentsgesetz](#) befugt ist. Sinnvoll könnte auch eine Kombination sein, d.h. beschränkte Abklärungen einzelner Fragen durch Spezialisten. Eine externe Beurteilung kann auch eigene (personelle) Ressourcen schonen und die Unabhängigkeit und damit die Glaubwürdigkeit der Untersuchung erhöhen.

Die Aufträge wären sinnvollerweise so weit wie nötig, aber so eng wie möglich zu formulieren, damit das Resultat der Untersuchungen erlaubt, die wesentlichen relevanten Fragen zu beantworten.

Auch wäre es gut, wenn die Untersuchungen rasch eingeleitet würden, mit einem ehrgeizigen, aber vernünftigen Zeitrahmen.

Eine Koordination der Untersuchungen der nachgehend genannten Akteure kann sinnvoll sein. Eine solche hat auch der Direktor der Eidg. Finanzkontrolle [angekündigt](#), welche 2024 einzelne Aspekte der Aufsichtstätigkeit der FINMA prüfen will. Die Koordination sollte aber nicht dazu führen, dass diese die Resultate ihrer Abklärungen nicht selbstständig darstellen. Einzelne

Überlappungen schaden ebenso wenig wie allfällige Widersprüche. Vielmehr

Die Resultate und die für die Untersuchung wesentlichen Unterlagen wären, soweit rechtlich irgendwie möglich, veröffentlicht werden, auch wenn dadurch hängige Rechtsverfahren beeinflusst werden könnten.

CS und UBS

Die Probleme der CS waren die Ursache der die FINMA, die SNB und den Bundesrat angeordneten Übernahme durch die UBS. Sie waren die Ursache der dafür nach Einschätzung der Behörden nötigen und auf Notrecht gestützten staatlichen Unterstützung. Sie waren die Ursache für alle Folgen für die Kunden, Gläubiger, Mitarbeiter, Aktionären und den Schweizer Finanzplatz.

Der Verwaltungsrat der CS Group AG 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. Dazu gehört abzuklären, ob es rechtlich möglich und chancenreich wäre und im Interesse der Gesellschaft läge, zivilrechtliche Verantwortlichkeitsklagen gegen gegenwärtige oder frühere Organe oder die Prüfungsgesellschaften zu erheben. Einige Gründe gegen eine solche Klage sogar bei Erfolgchancen von Klagen hat seinerzeit die UBS dargelegt ([Gutachten](#) von Peter Forstmoser). Einzelne dürften auch im vorliegenden Fall ähnlich gelten. Das entbindet die CS bzw. die UBS aber nicht von den entsprechenden Abklärungen. Zudem sind die Voraussetzungen hier anders als damals. So wird die CS langfristig nicht weiterbestehen mit Ausnahme allenfalls der CS Schweiz.

Abzuklären wären zum einen die Ursachen für den zunehmenden Vertrauensverlust durch Kunden und Aktionäre. Darzulegen wäre, wie sich die Messgrössen für das Kundenvertrauen entwickelt haben, und wie das Management der Bank darauf reagiert hat. Zu zeigen wäre auch, wie das Krisenmanagement vor allem im letzten Jahr vor der Übernahme wahrgenommen wurde.

Da die heutigen Verwaltungsräte jedenfalls für Handlungen und Unterlassungen im Jahr 2022 einem Interessenkonflikt unterliegen, können sie sie über diese Abklärung nicht entscheiden und diese auch nicht führen.

Das Problem dürfte entfallen, wenn nach der Fusion mit der UBS die bisherigen Verwaltungsräte der CS ausscheiden dürften. Ihre Verantwortung zur Aufarbeitung der Vergangenheit der CS wird aber auf die Verwaltungsräte der UBS übergehen. Sergio Ermotti, der neue alte CEO der UBS hat offenbar kürzlich eine sechs oder sieben Jahre

zurückreichende [«komplette 360 Grad Untersuchung»](#) als notwendig erachtet. Dem ist zuzustimmen. Was er nicht gesagt, aber hoffentlich so verstanden hat: der Verwaltungsrat der UBS steht nun vor der Aufgabe, eine solche zu veranlassen. Sinnvollerweise wird er wohl fachkundige und unbeteiligte Dritte damit beauftragen.

FINMA

Für die FINMA stehen nach meiner Beurteilung folgende Fragen im Vordergrund.

Als erstes könnte sie die Probleme der CS und ihre Ursachen darlegen und kommentieren, welche die Massnahmen vom März 2023 notwendig gemacht hatten.

Sie könnte als Zweites 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. Zu schildern und zu erklären wären die wichtigsten Interaktionen mit den Organen der CS und ihre Interventionen, Auflagen und Verfahren auch in Bezug auf die Rechnungslegung. Sie sollte zeigen, welche Überlegungen sie sich dabei gemacht hat, welche rechtlichen und tatsächlichen Handlungsoptionen sie zu welchem Zeitpunkt geprüft und wieso sie sich für die einen entschieden und die anderen verworfen hat. Darzulegen wäre insbesondere die Überwachung der Liquiditätsposition in allen Gruppengesellschaften. Für die Zeitperiode ab Januar 2022 sollte sie genau ihr Krisenmanagement in Bezug auf die CS einschliesslich ihrer Interaktionen mit der SNB und dem EFD unter dem zwischen ihnen im Dezember 2019 geschlossenen [«Memorandum of Understanding zur tripartiten Zusammenarbeit im Bereich Finanzstabilität und Finanzmarktregulierung»](#).

Als Drittes könnte sie ihre Vorbereitungen für eine Sanierung 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.

Darzulegen aufgrund welcher Grundlagen und Überlegungen die FINMA noch am 15. März 2023 öffentlich die Einhaltung der gesetzlichen Kapital- und Liquiditätsanforderungen bestätigte.

Viertens und damit verbunden, könnte die FINMA schildern, wie genau sie die Sanierung der CS im März 2023 inhaltlich, operationell, personell und in Bezug auf die Kommunikation vorbereitet hatte. Zu zeigen wären auch die Positionen der relevanten Aufsichtsbehörden für alle Gruppengesellschaften der CS in Bezug auf den single point of entry Ansatz und das Risiko eines

ring-fencing durch ausländische Aufsichtsbehörden.

Schliesslich wäre darzulegen, 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. Zu zeigen wäre auch, weshalb es offenbar nicht angebracht war, eine Übernahme durch die UBS unter Anwenden gesetzlichen Sanierungsbestimmungen zu erreichen.

SNB

Nach der öffentlichen Unterstützung der UBS im Jahr 2008 veröffentlichte die SNB, anders als die EBK/FINMA, keine vertiefte Selbstbeurteilung. Sie beschränkte sich auf eine kurze Darstellung der Abläufe und Rechtsgrundlagen in ihrem [Geschäftsbericht 2008](#). Dies sollte heute anders sein. Es ist kein Grund ersichtlich, weshalb die SNB die Angelegenheit nicht ebenfalls in einem zu veröffentlichenden Bericht aufarbeiten könnte. Darzulegen wären etwa die Gründe für ihre noch im September 2022, trotz der im Bericht dargelegten im Quervergleich hohen CDS-spreads, zurückhaltende Beurteilung der CS in ihrem Bericht für [Finanzstabilität 2023](#). Zu zeigen wäre, für alle Währungen insbesondere den US-Dollar, die Entwicklung der Liquiditätshilfe für die CS. 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».

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. Dabei könnten sich das EFD, die FINMA und die SNB durchaus auf eine gemeinsame Schilderung der Ereignisse einigen und müssten in dieser Hinsicht das Rad nicht für sich allein selbst erfinden.

Parlament

In ihrer [Medienmitteilung](#) sahen die GPK «unter anderem» als Hauptthemen für eine PUK «die Krisenfrüherkennung durch das zuständige EFD und der Einbezug des Bundesrates, die Aufsichtstätigkeit der FINMA gegenüber der CS, die Rolle der SNB, die Anwendung des Notrechts, die Evaluation und das Monitoring zur Wirkung der TBTF-Gesetzgebung sowie die Umstände der Beschlussfassung im März 2023.» All diese Themen erscheinen sinnvoll.

Als Präzisierung wäre zu begrüßen, wenn das Parlament im Gespräch mit den Behörden auch der Frage nachginge, weshalb genau und gestützt auf welche Vorbereitungsarbeiten die Behörden entschieden, das im Bankengesetz vorgesehene Sanierungsverfahren nicht anzuwenden, weder zum Versuch einer eigenständigen Sanierung, noch zur Vorbereitung einer Beteiligung durch den Bund oder einer Übernahme durch die UBS. Die dazu von der FINMA an ihrer [Medienkonferenz](#) vom April 2023 publizierten [Erläuterungen](#) geben dazu erst einen ersten Eindruck, wären aber noch zu vertiefen und zu hinterfragen.

Ein besonderes Augenmerk verdient seitens des Parlaments m.E. auch die Frage, ob bei dieser Frage «von grosser Tragweite» ([Art. 9 Abs. 1 Bst. B FINMAG](#)) die Abstimmung zwischen Geschäftsleitung und Verwaltungsrat der FINMA sachgerecht funktionierte oder insbesondere im vierten Quartal 2022 ein früheres Einschreiten der FINMA verhinderte.

Schliesslich interessiert auch die Dynamik der Entscheidungsfindung zwischen der CS, der UBS, der FINMA, der SNB und dem EFD bzw. dem ganzen Bundesrat ab Herbst 2022 und insbesondere in den Wochen und Tagen vor dem 19. März.

Idealerweise müsste die parlamentarische Kommission nicht alle Fragen durch eigene Untersuchungen und Befragungen von Grunde auf selbst aufarbeiten. Vielmehr könnte sie nach dem hier vorgeschlagenen Vorgehen von den Vorarbeiten der Behörden ausgehen und diese kritisch hinterfragen und kommentieren.

Verfahren und Justiz

Der durch die Behörden angeordnete Übernahme der CS durch die UBS und seine Rahmenbedingungen haben eine Vielzahl von rechtlichen Verfahren ausgelöst. So insbesondere die von den durch die FINMA angeordnete Abschreibung des zusätzlichen Kernkapitals (AT1) betroffenen Investoren. Hinzu kommen allenfalls rechtliche Schritte der CS-Aktionären oder der durch die vom Bundesrat verfügte [Bonusbeschränkung](#) betroffenen Kader der CS. Weitere

Klagen im In- und Ausland sind nicht auszuschliessen.

Nicht auszuschliessen ist aber auch, dass die ihr vorgeschlagenen Abklärungen der Behörden oder andere Informationen neue Verwaltungsverfahren etwa gegen frühere Organe der CS oder ihrer Prüfgesellschaften durch die FINMA oder die Eidg. Revisionsaufsichtsbehörde auslösen. Dazu gibt es derzeit keine Anzeichen, aber dies kann sich ändern. Diese Verfahren wären unabhängig von der hier vorgeschlagenen Aufarbeitung mit regulatorischem und politischem Fokus.

Financial Stability Board und Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS)

Die Schweizer tbf-Regulierung ist abgestimmt auf die internationalen Standards. Diese wurden insbesondere vom FSB und dem BCBS entwickelt. Diese und andere ausländische Behörden sind wohl insbesondere an den Umständen und Gründen für den Verzicht auf die gesetzlich vorgesehene und von den Behörden vorbereitete Abwicklung der CS interessiert.

Die Schweizer Behörden kamen bekanntlich zum [Schluss](#), dass eine Sanierung das Vertrauen in die CS nicht hätte wiederherstellen können und ein Konkurs mit Weiterführen nur der CS Schweiz nicht akzeptable «hohe materielle und immaterielle Kosten» gehabt hätte. Zudem hätte eine Abwicklung der CS insbesondere nach Ansicht der US-Behörden angesichts der Nervosität der Märkte nach dem Zusammenbruch der SVB und der Signature Bank die internationale Finanzstabilität gefährdet.

Wenn all diese Gründe zutreffen, sind kaum mehr Konstellationen vorstellbar, in denen eine Abwicklung einer globalen systemrelevanten Bank möglich wäre. Damit würde ein zentrales Element des internationalen TBTF-Regelwerks wegbrechen.

Das muss die internationalen Standardsetters interessieren. Entsprechend haben das [BCBS](#) und das [FSB](#) angekündigt, die Lehren aus den Geschehnissen ziehen zu wollen. Die Aufarbeitung durch die Schweizer Behörden würde dazu ein wichtiges Element bilden.

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.

Wie erwähnt schiessen derzeit die durch die CS-Krise ausgelösten Vorschläge zur Regulierung ins Kraut. Dagegen ist nichts einzuwenden. Aber die Streu muss vom regulatorischen Weizen getrennt werden. Dazu müssen die Resultate der Abklärungen nicht abgewartet werden. Die Überlegungen dürfen und müssen jetzt beginnen. Auch muss die FINMA rasch erste Entscheide für die Aufsicht über die kombinierte UBS/CS treffen. 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.