



24.098

**Die Geschäftsführung
der Bundesbehörden
im Kontext der CS-Krise.
Bericht der Parlamentarischen
Untersuchungskommission (PUK)**

**La gestion par les autorités fédérales
dans le contexte de la crise
de Credit Suisse.
Rapport de la Commission
d'enquête parlementaire (CEP)**

Erstrat – Premier Conseil

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 10.03.25 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.03.25 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

24.4525

**Motion PUK.
Ziele der TBTF-Gesetzgebung anpassen**

**Motion CEP.
Modifier les objectifs visés
par la législation TBTF**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 10.03.25

24.4526

**Motion PUK.
Erleichterungen von Eigenmittel- und
Liquiditätsvorschriften für SIB
beschränken**

**Motion CEP.
Limiter l'octroi aux SIB
d'allègements par rapport
aux prescriptions applicables
en matière de fonds propres**





et de liquidités

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 10.03.25

24.4527

Motion PUK.

**Durchsetzungskraft der Finma
bei SIB stärken**

Motion CEP.

**Renforcer l'assertivité de la Finma
à l'égard des SIB**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 10.03.25

24.4528

Motion PUK.

**Kompetenzen der SNB gegenüber SIB
in Bezug auf ausserordentliche
Liquiditätshilfen erweitern**

Motion CEP.

**Etendre les compétences de la BNS
à l'égard des SIB
en ce qui concerne
l'aide extraordinaire
sous forme de liquidités**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 10.03.25

24.4533

Postulat PUK.

**Interessenskonflikte bei der Revision
von Banken vermindern**

Postulat CEP.





**Réduire le risque
de conflits d'intérêts liés
aux mandats de révision
des banques**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 10.03.25

24.4534

**Postulat PUK.
Die Krisenfrüherkennung überprüfen
und die Rolle der Bundeskanzlei
stärken**

**Postulat CEP.
Contrôler la détection précoce
des crises et renforcer
le rôle de la Chancellerie fédérale**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 10.03.25

24.4535

**Postulat PUK.
Falsche Anreize bei Vergütungen
und Ausschüttungen der SIB vermeiden**

**Postulat CEP.
Eviter les fausses incitations
liées aux rémunérations
et aux dividendes versés par les SIB**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 10.03.25

24.4536

**Postulat PUK.
Governance der Finma erleichtern**



Postulat CEP.

Faciliter la gouvernance de la Finma

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 10.03.25

24.4537

Postulat PUK.

**Aktionariat in systemrelevanten
Grossunternehmen stärken**

Postulat CEP.

**Renforcer le pouvoir des actionnaires
des grandes entreprises
d'importance systémique**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 10.03.25

24.4538

Postulat PUK.

**Gewährskriterien überprüfen,
um die Verantwortung der SIB gegenüber
der Schweizer Volkswirtschaft
und den Steuerzahlenden zu stärken**

Postulat CEP.

**Envisager des critères de garantie
qui tiennent mieux compte
de la responsabilité des SIB
à l'égard de l'économie suisse
et des contribuables**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 10.03.25

Präsident (Caroni Andrea, Präsident):

AB 2025 S 111 / BO 2025 E 111

Wir behandeln den PUK-Bericht gemeinsam mit den zehn aus der PUK hervorgegangenen Vorstössen, be-





vor wir dann separat über die Vorstösse beschliessen. Zunächst werden die ständerätlichen PUK-Mitglieder über die Arbeiten der PUK berichten und gleichzeitig die zehn Vorstösse begründen. – Sie sind mit diesem Vorgehen einverstanden.

Chassot Isabelle (M-E, FR), pour la commission: Presque 2 ans, jour pour jour, après la conférence de presse au cours de laquelle le Conseil fédéral déclarait approuver et soutenir l'acquisition de Credit Suisse par UBS, la Commission d'enquête parlementaire (CEP) se réjouit de pouvoir vous présenter le résultat de son enquête. Ce sera le dernier acte du mandat que vous lui avez confié le 8 juin 2023, qui était de déterminer si des erreurs avaient été commises par les autorités et/ou s'il existait des lacunes institutionnelles. Sept membres du Conseil des Etats, désignés par votre bureau, ont siégé dans la CEP et vous en entendrez six aujourd'hui, l'exception notable étant notre président Andrea Caroni, puisqu'il mène nos débats.

Nous avons en effet décidé de vous présenter notre rapport de manière commune et nous nous sommes répartis les thèmes. Cette procédure a plusieurs mérites: permettre une présentation concentrée de la part des membres de la commission en évitant des répétitions, et également – j'attache une grande importance à cet élément – pouvoir souligner l'unanimité de la commission sur les conclusions du rapport. En accord avec le Bureau, nous traiterons dans un examen simultané tant le rapport dont vous devrez prendre acte que les interventions parlementaires sur lesquelles vous vous prononcerez à l'issue des débats. Comme cela a été indiqué, les collègues membres de la commission aborderont différents thèmes dans leurs interventions. Je limiterai, pour ma part, mon introduction à quatre éléments généraux.

Einleitend möchte ich vier Punkte ansprechen: die Ausgangslage; die Herausforderungen bei der Untersuchung; den Mehrwert des Berichtes und die Erfüllung des Bundesbeschlusses; die Hauptresultate. Am Schluss unserer Präsentation werde ich noch einmal das Wort ergreifen, um vor allem einen Fokus auf die Stellungnahme des Bundesrates zu legen.

Kommen wir nun zum ersten Punkt, zur Ausgangslage: Die CS, eine 167-jährige Institution, musste am 19. März 2023 notgedrungen mit der UBS fusionieren. Dies gelang nur mit umfassender staatlicher Unterstützung. Ohne Intervention des Bundes wären wir in eine globale Finanzkrise geraten.

Wie konnte es so weit kommen? Weshalb musste der Staat nach 2008 erneut eine Grossbank retten? Die eidgenössischen Räte – also Sie und der Nationalrat – setzten am 8. Juni 2023 eine PUK ein, um zu klären, ob vonseiten der Behörden Fehler gemacht wurden oder institutionelle Mängel vorliegen. Es war die erste PUK nach fast dreissig Jahren. Unser Hauptauftrag war es, die Geschäftsführung der Bundesbehörden im Kontext der CS-Krise nach den Kriterien der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit zu prüfen. Hingegen war es und konnte es nicht an der PUK sein, das Management der CS zu beurteilen. Das muss immer wieder betont werden.

Die PUK CS trat am 16. Juni 2023 zum ersten Mal zusammen. Unseren Schlussbericht haben wir am 17. Dezember 2024 verabschiedet und am 20. Dezember der Öffentlichkeit präsentiert. Am 18. Februar 2025 kam die PUK zu ihrer letzten Sitzung zusammen, um die Stellungnahme des Bundesrates zu beraten.

Wie gingen wir vor? Wir teilten unsere Arbeit in vier Schritte auf: Zuerst erarbeiteten wir bis im August 2023 unsere Arbeitsgrundlagen wie das Informationssicherheitskonzept, unsere Kommunikationsrichtlinien und erledigten andere Arbeiten. In einem zweiten Schritt, bis September 2023, definierten wir unser Untersuchungskonzept, dies mit dem Ziel, unseren breiten Auftrag zu konkretisieren. In der dritten Untersuchungsphase führten wir unsere Anhörungen durch und analysierten die erhaltenen Dokumente. In der vierten und letzten Phase – seit letztem Frühjahr – erstellten wir unseren Bericht. Alles in allem ergibt dies achtzehn Monate für die Aufarbeitung einer sehr breiten Fragestellung.

Zum zweiten Punkt, den Herausforderungen: Die erste Herausforderung war die Breite des Untersuchungsgegenstandes. Zu untersuchen waren auftragsgemäss die Geschäftsführung des Bundesrates, des EFD – zusammen mit den zwei Fachämtern SIF und EFV –, der Finma, der SNB, der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde

AB 2025 S 112 / BO 2025 E 112

(RAB) und weiterer Bundesstellen. Finma, SNB und RAB sind zudem unabhängig, was nicht ganz leicht zu handhaben war. Die Breite der zu untersuchenden Thematik und die Anzahl der beteiligten Organe waren ein wesentlicher Unterschied zu den bisherigen PUK, die jeweils ein Departement und maximal ein bis zwei Ämter zu untersuchen hatten.

Die Kommission musste Schwerpunkte setzen. Sie legte den Fokus auf Entwicklungen, die im Kontext der Märzkrise bedeutend waren. Die Breite zeigt sich in den Zahlen: Wir berieten über 30 000 erhaltene Dokumente und hörten 62 Personen in 79 Anhörungen an. Die Liste finden Sie in Anhang 3 des Berichtes. Zudem vergaben



wir 9 externe Berichte. Die Liste finden Sie in der Tabelle 2. Die PUK verfügte über ein Budget von insgesamt 5 Millionen Franken. Bis zu ihrer Auflösung wird die PUK insgesamt 4,2 Millionen Franken gekostet haben.

Die zweite Herausforderung war die Anwendung der rechtlichen Grundlagen, insbesondere der umfangreichen Verfahrensrechte. Die Rechtsgrundlage für die PUK wurde seit dreissig Jahren nicht mehr angewendet, auch wurde sie seither revidiert. Das heisst, wir hatten einen hohen Interpretationsbedarf. Eine besondere rechtliche Stellung kam dem Bundesrat zu. Seine Verbindungsperson, Dr. Niklaus Oberholzer, war jeweils an den Anhörungen dabei, mit einer Ausnahme. Die Mitglieder und ehemaligen Mitglieder des Bundesrates sowie alle betroffenen Behörden und Angehörten wurden zweimal zum Bericht konsultiert. Am 16. Dezember 2024 haben wir dann eine Delegation des Bundesrates zu einer Aussprache getroffen, auch dies in Anwendung des Parlamentsgesetzes. Wir haben dem Bundesrat die ihm gesetzlich zustehenden Verfahrensrechte umfassend gewährt und sind sogar über die bestehenden rechtlichen Verpflichtungen hinausgegangen.

Die dritte Herausforderung war zeitlicher Natur. Damit die PUK ihre Untersuchung innerhalb von achtzehn Monaten abschliessen konnte, musste sie fast wöchentlich tagen, manchmal auch während der Sessionen. Zwischen Juni 2023 und Dezember 2024 hielten wir 45 Sitzungen ab. Dies ist für ein Milizparlament eine grosse Belastung.

Die vierte Herausforderung war die Informationssicherheit. Wie die Medien – und Sie sicher auch – in den achtzehn Monaten wiederholt gehört haben, untersteht die PUK der Schweigepflicht. Generell waren umfangreiche Informationsschutzmassnahmen erforderlich, auch wegen des vertraulichen Inhalts der Dokumente. Vereinzelt kam es zu Leaks, weshalb die PUK zwei Strafanzeigen eingereicht hat, deren Ausgang noch offen ist. Aber, und das möchte ich auch betonen, nicht alles, was in den Zeitungen stand, waren effektiv Leaks; oft waren es Hypothesen, teilweise auch Versuche, das Narrativ zu steuern.

Nun komme ich zur letzten Herausforderung, auf die ich heute hinweisen möchte: das grosse Interesse an der Aufarbeitung. Die PUK war in einem sehr dynamischen Umfeld unterwegs. Alle betroffenen Behörden haben vor Abschluss der PUK ihre eigenen Berichte publiziert und ihre Interpretationen kommuniziert. Dies führte teilweise zu Erwartungsdruck gegenüber der PUK.

Damit leite ich, nach der Ausgangslage und den Herausforderungen, zu meinem dritten Punkt über, dem Mehrwert des Berichtes und der Erfüllung des Bundesbeschlusses.

J'en viens au troisième point que je souhaite souligner dans mon introduction: la valeur ajoutée du rapport et la mise en oeuvre du mandat conformément à l'arrêté fédéral.

Conformément à l'arrêté instituant la CEP l'objet de l'enquête portait sur la gestion des affaires du Conseil fédéral au cours des dernières années, de l'administration fédérale et d'autres entités chargées de missions de la Confédération en lien avec la fusion d'urgence de Credit Suisse avec UBS. Il s'agissait d'en examiner la légalité, l'opportunité et l'efficacité. Par notre rapport, nous informons sur nos conclusions, sur les éventuelles responsabilités et sur les lacunes institutionnelles.

Une des premières décisions que la CEP devait donc prendre était celle de la période sur laquelle devait s'étendre son enquête. En fixant cette période à partir de 2015, date du premier rapport "too big to fail" du Conseil fédéral, nous avons choisi une longue période, ce qui nous a permis de retracer les développements de la législation "too big to fail" – notre collègue Matthias Michel y reviendra tout à l'heure.

Notre rapport adopte une vue d'ensemble, en se concentrant sur le cadre général et sur la gestion des autorités. Cela le distingue des autres rapports publiés à ce jour sur cette thématique.

La présentation détaillée des faits constitue la base pour identifier les besoins d'action, afin que nous soyons mieux préparés à de telles situations à l'avenir. Seul le rapport le fait.

La CEP constate un besoin d'action sur le plan législatif, dans l'exécution et dans la collaboration entre les autorités. Au total, la CEP soumet vingt recommandations, six postulats, quatre motions et une initiative parlementaire. Je me réfère volontiers à la liste des recommandations et des interventions parlementaires à la fin du rapport et dans vos documents; j'en présenterai ensuite brièvement quatre points essentiels.

Je tiens à souligner que les recommandations et les initiatives de la CEP se rapportent à la réglementation des banques d'importance systémique (SIB) et, dans certains cas, des banques d'importance systémique mondiale (G-SIB), ou peut-être devrais-je dire de la banque suisse d'importance systémique mondiale, puisqu'il n'en reste plus qu'une.

Les banques qui, selon les autorités, ne sont pas considérées comme "systémiques" ne sont pas concernées par le rapport de la CEP et nos propositions. La commission attache une grande importance à cette distinction pour l'élaboration future des bases légales.

Lassen Sie mich diesen Punkt nochmals auf Deutsch wiederholen, weil die Kommission dieser Unterscheidung im Hinblick auf die künftige Ausgestaltung der Regulierung eine grosse Bedeutung beimisst: Die Empfehlungen und Vorstösse der PUK betreffen die Regulierung von systemrelevanten Banken (SIB) und in einigen Fällen



diejenige von global systemrelevanten Banken (G-SIB). Bei letzteren müsste ich eigentlich im Singular sprechen. Banken, die von den Behörden nicht als systemrelevant eingestuft werden, sind von den Empfehlungen und Vorstössen nicht erfasst.

Nous en venons maintenant au dernier point de mon introduction générale: les principales conclusions du rapport.

Dès le début de ses travaux, la commission a eu la volonté de travailler de manière ouverte et transparente. Nous avons ainsi décidé de ne pas constituer de sous-commissions auxquelles auraient été confiés des thèmes particuliers, comme l'ont fait des CEP précédentes. Les discussions au sein de la commission ont été intenses, ce d'autant plus que nous avons convenu au départ de la possibilité de déposer des propositions de minorité. Nous ne pouvions donc exclure la constitution de minorités sur certains points ou des propositions individuelles. Comme présidente, je me réjouis de pouvoir indiquer que le rapport a été approuvé à l'unanimité par la commission. Cela ne veut pas dire que toutes les propositions, en particulier les recommandations, les motions et les postulats, aient été approuvées par tous les membres. Certaines ont été acceptées à l'unanimité, certaines à une majorité et d'autres ont même été rejetées – vous ne les voyez évidemment plus dans le rapport. A la fin de nos travaux, aucune proposition de minorité n'a cependant été déposée, les membres estimant le résultat et les compromis trouvés équilibrés.

Le cadre de nos discussions étant maintenant posé, j'en viens à nos conclusions principales. Mes collègues – je les en remercie d'ores et déjà – reviendront sur certains aspects centraux.

Welches waren also unsere Haupteckenkenntnisse? Die Untersuchung bestätigt: Die Verantwortung für den Vertrauensverlust in die CS und deren Schieflage liegt bei deren Verwaltungsrat und Geschäftsleitung der letzten Jahre. Seitens der Behörden konnte die PUK in ihrem Abschlussbericht kein kausales Fehlverhalten feststellen. Wir haben aber gleichwohl verschiedene problematische Entwicklungen festgestellt. Ich beginne mit den gesetzlichen Rahmenbedingungen und fahre nachher mit der Geschäftsführung der Behörden weiter.

AB 2025 S 113 / BO 2025 E 113

Mit Blick auf die Rahmenbedingungen möchte ich hier zuerst die verzögerte gesetzliche Weiterentwicklung nennen, ein Thema, das wir nachher auch noch einmal besprechen werden. Der sogenannte Public Liquidity Backstop (PLB) war, wie Sie wissen, in den Märztagen ein wichtiger Teil des Lösungspakets. Das Instrument des PLB ist seit 2016 Teil der internationalen Too-big-to-fail-Standards (TBTF-Standards). Die Schweiz war hier zu zögerlich. Hätte sie bereits einen PLB gehabt, hätte sie diesen schon im Herbst 2022 ohne Notrecht anwenden können.

Nun zur Geschäftsführung der Behörden: Wir haben einerseits untersucht, wie die Behörden in ihrem eigenen Kompetenzbereich tätig waren, aber andererseits auch analysiert, wie sie sich koordiniert haben, wie sie zusammengearbeitet haben. Bei der Aufsichtsbehörde, bei der Finma, haben wir festgestellt, dass sie ihre Tätigkeit zwar intensiv, aber nicht immer wirksam durchgeführt hat. Die PUK hat ebenfalls festgestellt, dass die Koordination zwischen den verschiedenen für die Finanzstabilität zuständigen Behörden – also EFD, SNB und Finma – nicht durchwegs optimal funktioniert hat, insbesondere hinsichtlich des Informationsflusses. Auch die Zusammenarbeit zwischen der RAB und der Finma muss für die Zukunft angeschaut und optimiert werden.

C'était là, de manière très résumée, les conclusions principales sur lesquelles mes collègues reviendront maintenant. J'ai terminé mes remarques introductives. Je remercie les collègues qui prendront le relais pour la présentation de certains aspects centraux du rapport ainsi que des propositions de la CEP, tout en rappelant que la présentation ne peut pas remplacer la lecture du rapport de plus de 700 pages, auquel s'ajoutent les rapports des experts et des chargés d'enquête. C'est dans ce tout que vous trouverez les réponses à vos questions.

Michel Matthias (RL, ZG), für die Kommission: Ich danke der Kommissionspräsidentin nicht nur für diese umfassende Einführung, sondern an dieser Stelle auch namens der Kommission für ihre sehr umsichtige und klare Leitung, faire Arbeitsweise und ausgleichende, professionelle Arbeit. Ich glaube, wenn jemand die Grenzen – nicht die persönlichen, sondern die einer Milizparlamentarierin in dieser Funktion – erfahren hat, dann ist das sie. Wir alle in der Kommission waren glücklich, dass sie sich da voll reingegeben hat. Besten Dank an dieser Stelle.

Ich möchte, die Kommissionspräsidentin hat es erwähnt, bevor wir zu den Vorstössen kommen, kurz auf den Kontext und den Fokus der PUK eingehen und einen Hinweis auf die Too-big-to-fail-Gesetzgebung geben, die im Zentrum unserer Arbeit stand. Wie die Kommissionspräsidentin ausgeführt hat, war es unser Auftrag, das Behördenverhalten zu untersuchen. Klar waren die Credit Suisse und deren Führung Bestandteil der Untersuchung, aber nur so weit – aber immerhin –, als es notwendig war, anhand des Verhaltens der Credit



Suisse die Behörden zu beurteilen. Umso wichtiger ist es, hier nochmals zu betonen, dass die Verantwortung für den riesigen Vertrauensverlust in die Credit Suisse und für deren Schieflage, die dann im März 2023 existenzbedrohend wurde, beim Verwaltungsrat und der Geschäftsleitung der Credit Suisse liegen.

Galt die Credit Suisse lange Zeit als Vorzeiginstitut, so trübte sich die Lage ab dem Jahr 2010. Skandale häuften sich, die Rentabilität war ungenügend. Im Kurztext, in Zahlen – es ist leider schon beeindruckend -: Von 2010 bis 2022 resultierte bei der Credit Suisse ein Gesamtverlust von über 33 Milliarden Franken, und in der gleichen Zeit wurden Leistungsprämien von über 39,8 Milliarden ausbezahlt. Zudem waren Bussen in Milliardenhöhe zu begleichen. Ab Oktober 2022 gab es dann riesige Liquiditätsabflüsse. Schliesslich wurde im Zuge der Regionalbankenkrise in den USA Anfang 2023 das Ausmass der CS-Krise augenscheinlich, bevor dann die Krise im März 2023 dazu führte, dass sich die Bank nicht mehr aus eigener Kraft retten konnte.

Auch wenn sich die Krise erst ab Oktober 2022 wirklich zu manifestieren begann, untersuchte die PUK die Zeit seit der letzten Banken- und Finanzkrise von 2007/09. Wir haben vier verschiedene zeitliche Phasen unterschieden: erstens die Vorkrisenphase bis und mit Sommer 2022, zweitens die erste Krisenphase von Herbst 2022 bis Mitte März 2023, drittens die Akutkrise während der berühmten fünf Märztage, viertens die Phase der Umsetzung der Notfusion.

Die Kommission hat sich auf die ersten drei Phasen konzentriert. Ein wichtiger Gegenstand unserer Untersuchung war die ganze Too-big-to-fail-Gesetzgebung; deren Optimierung ist denn auch Gegenstand mehrerer Vorstösse und Empfehlungen.

Ein kurzer Blick auf die Too-big-to-fail-Gesetzgebung in der Schweiz: Diese geht bekanntlich auf die globale Finanz- und Wirtschaftskrise von 2007/08 zurück, als der Staat die UBS retten musste. Die TBTF-Gesetzgebung sollte das Risiko der Insolvenz einer systemrelevanten Bank verringern. Bis etwa 2015 gehörte die Schweiz global betrachtet zu den Ländern mit der insgesamt am weitesten fortgeschrittenen bzw. am frühesten umgesetzten TBTF-Gesetzgebung; wir waren quasi Klassenbesten. Aber nach 2015 setzte ein etwas anderer Trend ein, und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Grossbanken rückte stärker in den Vordergrund. So kam etwa der Bundesrat den Grossbanken bei der Weiterentwicklung der TBTF-Gesetzgebung oder bei deren Umsetzung mit Verordnungen verschiedentlich entgegen. Aufgrund der teilweise zögerlichen Weiterentwicklung der TBTF-Gesetzgebung fehlten den Schweizer Behörden wichtige Instrumente, als sich die Krise der CS im Herbst 2022 akzentuierte.

Hier ist insbesondere der Public Liquidity Backstop (PLB) zu nennen. Internationale Gremien haben die Einführung eines PLB schon 2016 empfohlen. Wichtige Finanzplätze ausserhalb der Schweiz sind dieser Empfehlung rasch gefolgt. Die Finma und die SNB haben die Einführung eines PLB spätestens ab dem Jahr 2018 gefordert. Der Bundesrat hat aber erst im Frühjahr 2022 die Eckwerte einer PLB-Vorlage verabschiedet. Die PUK kam deshalb zu folgender Erkenntnis: Die Behörden hätten bereits im Herbst 2022 mehr Handlungsspielraum gehabt, wenn es den PLB damals schon gegeben hätte. Bekanntlich musste er dann im März 2023 per Notrecht eingeführt werden.

Da bereits eine PLB-Vorlage unter der Geschäftsnummer 23.062 im Parlament hängig ist, verzichte ich auf weitere Ausführungen zu diesem Thema. Zum Vorgehen: Die WAK unseres Rates hat ihre Arbeiten bis zum Erscheinen des PUK-Berichtes suspendiert. Um den PLB im Gesamtkontext beurteilen zu können, möchte die WAK-S auch jetzt weiter warten, bis der Bundesrat dem Parlament seine Botschaft zur Anpassung der TBTF-Gesetzgebung vorgelegt hat, was voraussichtlich Ende 2026 der Fall sein wird.

Die WAK-S hat verlauten lassen, dass sie den PLB grundsätzlich unterstützt, diesen aber, wie gesagt, im Gesamtkontext aller anderen Anpassungen beurteilen will. Aufgrund der hängigen Vorlage verzichtet die PUK auf eine erneute Empfehlung oder einen Vorstoss; ein solcher ist nicht nötig. Sie erachtet es aber als zwingend, dass die Verabschiedung des PLB so weit als möglich zeitnah erfolgt.

Aus Sicht der PUK gibt es noch weiteren Handlungsbedarf bei der TBTF-Gesetzgebung. Dies ist Gegenstand mehrerer unserer Vorstösse.

Ich komme zum ersten Vorstoss, zur Motion 24.4525. Hier bitten wir den Bundesrat, die Ziele im Zweckartikel der Too-big-to-fail-Gesetzgebung anzupassen, indem die internationalen Abhängigkeiten von systemrelevanten Banken sowie die vergleichsweise bedeutende Grösse der verbleibenden global systemrelevanten Schweizer Bank angemessen berücksichtigt werden. Denn die PUK hat festgestellt, dass unsere Gesetzgebung, insbesondere was die Notfallplanung betrifft, zu sehr auf die Schweiz fokussiert ist.

Eine aus unserem Land heraus tätige global systemrelevante Bank weist starke internationale Interdependenzen auf. Unsere Gesetzgebung hat diesen Umstand in Bezug auf die Notfallplanung teilweise vernachlässigt. Die Abwicklung einer aus der Schweiz heraus tätigen global systemrelevanten Bank hätte voraussichtlich grosse Verwerfungen in ausländischen Finanzmärkten und schwerwiegende Konsequenzen für die internationale Finanzstabilität zur Folge gehabt. Denn im Falle der Anwendung der Rückfalloption eines Notfallplans würde



nur gerade der für den Schweizer Finanzplatz bzw. für

AB 2025 S 114 / BO 2025 E 114

die Schweizer Wirtschaft systemrelevante Teil gerettet – das reicht aus Sicht der PUK nicht.

Die Kommission ist deshalb der Ansicht, dass die Planung für die Abwicklung einer aus unserem Land heraus international tätigen global systemrelevanten Bank diese internationale Dimension, diese Verflechtungen mitberücksichtigen muss. Ich gehe hier nicht weiter ins Detail, da auch der Bundesrat die Motion zur Annahme empfiehlt.

Ich möchte aber noch die Empfehlung Nr. 1 erwähnen, da sie im Kontext zu dieser Motion steht. Die PUK fordert, dass der Bundesrat in seinen Evaluationsberichten, die er ja regelmässig macht, eine umfassende strategische Auseinandersetzung mit der Weiterentwicklung der Too-big-to-fail-Regulierung vornimmt. Der Bundesrat ist dazu auch bereit, er möchte aber den entsprechenden Bericht nur alle vier statt wie bisher alle zwei Jahre dem Parlament vorlegen. Dieser neu vierjährliche Rhythmus gemäss Bundesrat erscheint uns aber nicht zweckmässig, da sich der internationale Too-big-to-fail-Standard dynamischer weiterentwickelt. Auch angesichts der Risiken erachten wir einen zweijährlichen Rhythmus nach wie vor als richtig. Ich sage dies zuhänden des Bundesrates.

Ich schliesse mit dem Antrag, die Motion 24.4525 anzunehmen, wie dies auch der Bundesrat beantragt.

Z'graggen Heidi (M-E, UR), für die Kommission: Ich werde Ihnen über die Aufsichtstätigkeit der Finma, über generelle Erkenntnisse sowie die Empfehlungen und die Vorstösse, die wir erarbeitet haben, berichten. Ich komme zuerst zur Aufsicht der Finma und zu ihrer Durchsetzungsfähigkeit: Die bedeutendste Rolle im Aufsichtskonstrukt über die Grossbanken nahm die Finma ein und nimmt die Finma natürlich immer noch ein. Sie beaufsichtigte denn auch die CS direkt. Die Finma war bestrebt, die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente umfassend auszuschöpfen. Sie hat in den Vorkrisenjahren wiederholt die fehlende Risikokultur, die unbefriedigende Kapitalsituation des CS-Stammhauses und die Politik bei den variablen Vergütungen kritisiert.

Ihre Aufsichtstätigkeit in diesen Jahren war rechtmässig, teilweise aber nicht zweckmässig und nicht durchgehend wirksam. So ist es für die PUK nicht verständlich, dass trotz der zahlreichen Verfehlungen der Bank keine kausale Verantwortung für die betreffenden Verfehlungen etabliert werden konnte. Ab Herbst 2022 intensivierte die Finma ihre Aufsichtstätigkeit und begleitete die bankinternen Transformationsprozesse eng. Sie stiess aber an Grenzen, dies aufgrund der Renitenz der Bankführung, beispielsweise bei der Suche nach potenziellen Käufern. Mit der Motion 24.4527, "Durchsetzungskraft der Finma bei SIB stärken", will die PUK die Durchsetzungskraft der Finma gegenüber – ich möchte es betonen – systemrelevanten Banken stärken. Die PUK hat verschiedene Massnahmen geprüft und schlägt in ihrer Motion verschiedene Massnahmen vor.

Ziel ist es nicht, die Finma generell und sozusagen mit der Giesskanne zu stärken. Im Gegenteil: Es geht um die zielgerichtete Erhöhung ihrer Durchsetzungskraft gegenüber systemrelevanten Banken, den SIB – nicht weniger, aber auch nicht mehr. Es geht also auch nicht generell um mehr Ressourcen, aber es geht um die Stärkung des Personalkörpers in der Aufsicht über die SIB, damit die Finma-Mitarbeitenden den systemrelevanten Banken auf Augenhöhe begegnen können.

Zu den von der PUK vorgesehenen Massnahmen gehören unter anderem die Kompetenz gegenüber systemrelevanten Banken, eine Kapitalplanung anzuordnen, sowie verbesserte Möglichkeiten zur Frühintervention bei SIB und die Einführung einer Bussenkompetenz gegen SIB und Privatpersonen.

Der Bundesrat beantragte am 29. Januar 2025 die Annahme der Motion. Dabei kündigte er an, einige dieser Massnahmen umzusetzen, andere hingegen nur zu prüfen. Die PUK begrüsst die Umsetzungsabsichten des Bundesrates. Die zuständigen Sachbereichskommissionen und die Räte werden zu prüfen haben, welche der vorgeschlagenen Massnahmen effektiv umgesetzt werden.

Die PUK hat mit den Empfehlungen 3 und 5 im Bericht weitere Anstösse für die institutionelle Stärkung der Finma eingebracht. Diese zielen auf die Stärkung der Enforcement-Verfahren und der prudenziellen Entscheidungen der Finma ab. Die Kommission begrüsst, dass der Bundesrat bereits Massnahmen zur Umsetzung dieser Empfehlungen beschlossen hat.

Ich komme zur Governance der Finma. Um die Funktionsweise der Finma weiter zu stärken, will die PUK den Bundesrat mit dem Postulat 24.4536 beauftragen, die Bestimmungen von Artikel 9 FINMAG zu den Geschäften von grosser Tragweite zu überprüfen. In der Vergangenheit erschwerte nämlich die unscharfe Abgrenzung des Begriffs "Geschäft von grosser Tragweite" innerhalb der Finma die Zusammenarbeit zwischen Direktion und Verwaltungsrat. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass der Bundesrat den Postulatsauftrag aufgegriffen hat. Sie fordert, dass die Erkenntnisse der PUK dabei angemessen berücksichtigt werden.

Ich komme zu den Eigenmittelerleichterungen, also zum sogenannten regulatorischen Filter. Ein zentraler



Kritikpunkt des PUK-Berichtes betrifft die von der Finma gewährten Eigenmittelerleichterungen in Form des sogenannten regulatorischen Filters.

Die Finma fordert von den systemrelevanten Grossbanken, den SIB, seit Jahren den Aufbau von zusätzlichen Eigenmitteln. Dies ist zentral für das Vertrauen in die Banken und ihre Stärke. Im Jahr 2017 gewährte die Finma der CS einen regulatorischen Filter. Diesen forderte die CS im Kontext der Änderung der Rechnungslegungsvorschriften laut OR von Sammel- zu Einzelbewertungen. Vereinfacht gesagt konnte die CS mit diesem Filter den Übergang der Rechnungslegungsvorschriften von Sammel- zu Einzelbewertungen ohne substanziellen Kapitalaufbau bewältigen. Ob die CS zum damaligen Zeitpunkt selbstständig genügend Kapital hätte aufnehmen können, muss offenbleiben.

Der Filter war jedoch schon damals umstritten. Insbesondere die Schweizerische Nationalbank sprach sich gegen die Gewährung eines solchen Filters aus. Die Finma verknüpfte den Filter mit einer Prüfung der Beteiligungen und der Pflicht, den Filter auszuweisen, verzichtete jedoch beispielsweise auf ein Phase-out. Die CS wies den Filter schliesslich nicht sehr offensichtlich aus – es war für Aussenstehende äusserst schwierig, diesen zu erkennen.

Der Filter war zwar rechtmässig, aus Sicht der PUK aber keinesfalls zweckmässig. Er fiel beträchtlich höher aus als ursprünglich angenommen. Bereits Ende 2019 war der Effekt des Filters beinahe doppelt so hoch wie ursprünglich eingeschätzt. Ohne diesen Filter hätte die CS die regulatorischen Eigenmittelvorschriften 2021 leicht und 2022 deutlich untererfüllt. Der Filter überdeckte also die reale Lage der CS.

Der regulatorische Filter unterstreicht die Wichtigkeit einer ausreichenden Kapitalisierung von systemrelevanten Banken. Die Stabilität von Banken in einer Krise hängt entscheidend davon ab, ob die Bank auf eine solide Eigenkapitalbasis zurückgreifen und Verluste und Liquiditätsabflüsse absorbieren kann. Deshalb fordert die PUK mit der Motion 24.4526, die Gewährung von Erleichterungen bei Eigenmittel- und Liquiditätsvorschriften für SIB rechtlich einzuschränken.

Der Bundesrat hält den Vorschlag der PUK zwar für prüfenswert, lehnt die Motion in diesem Sinne jedoch ab. Er will den Ermessensspielraum der Finma nicht zu stark einschränken. Bei einer Annahme der Motion beantragt der Bundesrat die Abänderung in einen Prüfauftrag. Die PUK sieht in der Motion keinen Widerspruch zum grundlegenden Anliegen, die Aufsichtstätigkeit der Finma zu stärken. Ganz im Gegenteil: Der Vorstoss der PUK soll das Krisenmanagement der Finma erleichtern. Das unbeabsichtigt grosse Ausmass des Filters hatte in der Akutkrise einen negativen Einfluss auf den Handlungsspielraum der Finma. Die Motion verlangt zudem nicht die Abschaffung solcher Erleichterungen, sondern nur eine Beschränkung.

Der Vergleich mit den Erleichterungen im Kontext der Covid-Pandemie in der Stellungnahme des Bundesrates greift zu kurz. Die genannten Erleichterungen waren damals befristet ausgestaltet. Deshalb sind sie nicht mit langjährigen Erleichterungen für eine global systemrelevante Bank zu vergleichen, die nachweislich Governance-Probleme hatte. Die PUK vertritt klar die Meinung, dass eine ausreichende

AB 2025 S 115 / BO 2025 E 115

Kapitalisierung einer SIB das Krisenmanagement der Behörden generell vereinfacht. Mit Empfehlung 4 setzt sich die Kommission darüber hinaus für eine Überprüfung der Qualität und Quantität der Eigenmittel von SIB ein.

Die PUK bittet Sie, die Motion anzunehmen und auf die Umwandlung in einen Prüfauftrag, die der Bundesrat beantragt, zu verzichten.

Graf Maya (G, BL), für die Kommission: Ich komme im Folgenden auf die Aufsichtstätigkeit der Revisionsaufsichtsbehörde und der Schweizerischen Nationalbank zu sprechen. Ich beginne mit der RAB.

Als Revisionsaufsichtsbehörde spielte auch die RAB eine wichtige Rolle im Kontext der CS-Krise. Die RAB prüfte die Revisionsgesellschaften der CS zwischen 2015 und 2022 zwar jährlich, sie passte aber den Prüfungszyklus trotz der sich abzeichnenden Schwierigkeiten der CS nicht an und verzichtete bis nach der Akutkrise im März 2023 auf Ad-hoc-Überprüfungen und Nachkontrollen. Die Dokumentation dazu blieb unvollständig. Die PUK hält in ihrer Empfehlung 6 fest, dass Entscheidungen zum Umfang von Inspektionen besser dokumentiert werden müssen, um die Nachvollziehbarkeit zu verbessern. Zudem ist die Art der Inspektion, also Frequenz und Umfang, bei systemrelevanten Banken dynamischer zu gestalten. Risiken, die sich abzeichnen, müssen berücksichtigt werden.

Der Bundesrat sieht diese Empfehlung 6 als teilweise bereits umgesetzt an, ist aber bereit, weitere Verbesserungen vorzusehen. Ich möchte hier kurz festhalten, dass die PUK diese Einschätzung nicht teilt. So stimmte für die PUK die gewählte jährliche Art der RAB-Inspektion nicht immer mit den vorhandenen Risiken überein. Beispielsweise fand 2021 keine umfassende Prüfung statt, obwohl in diesem Jahr die Revisionsgesellschaft



der CS gewechselt hatte.

Ausserdem empfiehlt die PUK, dass die RAB die Umsetzung von Korrekturmassnahmen umfassend überprüft; das wäre die Empfehlung 7. Der Bundesrat will betreffend diese Empfehlung 7 insbesondere prüfen, ob künftig nachvollziehbarer dokumentiert werden soll. Dies ist aus Sicht der PUK, wie vorhin gesagt, sehr notwendig. Hingegen meint der Bundesrat, systematische Umsetzungskontrollen widersprächen einer risikoorientierten Aufsicht. Dieses Argument kann die PUK ebenfalls nicht nachvollziehen, da es sich um die Kontrolle festgestellter Mängel handelt.

Weiter hinterfragt die PUK, ob das heutige System der dualen Aufsicht weiterhin zielführend ist. Seit 2015 wählen nämlich die Banken in der Schweiz ihre Revisionsgesellschaften selbst aus und entlöhnen sie. Die PUK reichte das Postulat 24.4533, "Interessenskonflikte bei der Revision von Banken vermindern", ein, um Massnahmen zur Verminderung von Interessenkonflikten prüfen zu lassen, beispielsweise eine zwingende Rotation der Revisionsgesellschaften. Der Bundesrat empfiehlt das Postulat zur Annahme, was wir begrüssen. Schliesslich waren die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen der Finma und der RAB teilweise ungenügend. Die PUK fordert in ihrer Empfehlung 8 mehrere Massnahmen, mit denen die Koordination intensiviert und verbessert werden könnte, beispielsweise in Form einer verbindlicheren Zusammenarbeitsvereinbarung. Der Bundesrat ist mit dieser Empfehlung einverstanden, relativiert jedoch teilweise den Handlungsbedarf. Diese Relativierung ist für die PUK nicht nachvollziehbar, da die Mängel im PUK-Bericht doch klar dargelegt wurden.

Die PUK empfiehlt zudem, zu prüfen, ob die Revisionsaufsicht über die systemrelevanten Banken allein bei der Finma angesiedelt werden kann; das ist die Empfehlung 18. Der Bundesrat prüft bereits die Abschaffung oder Anpassung des dualen Aufsichtssystems, sodass die Empfehlung schon in Umsetzung ist.

Nun komme ich zur Schweizerischen Nationalbank. Die SNB traf bereits mehrere Jahre vor Krisenbeginn vorbereitende Massnahmen für die Gewährung von Emergency Liquidity Assistance (ELA). Diese Vorbereitungen, vor allem das Memorandum of Understanding mit der CS und die jährliche Überprüfung der Liquiditätshilfe, waren im Krisenfall von grossem Wert. Zwar prüfte die SNB in den vergangenen Jahren mehrfach die anrechenbaren Sicherheiten der Banken. Jedoch konnte die SNB Mitte März 2023 aufgrund fehlender Sicherheiten nicht genügend Liquidität gewähren, um es der CS zu ermöglichen, aus der Krise herauszufinden. Für die PUK bleibt die Frage offen, ob die Praxis der SNB in Bezug auf die Vergabe und die anrechenbaren Sicherheiten zu restriktiv ist. Es besteht Klärungsbedarf. Klar ist, dass die SNB Banken nach geltendem Recht nicht dazu verpflichtet kann, Vorkehrungen für eine ELA zu treffen. Die PUK will mit ihrer Motion 24.4528 die rechtlichen Grundlagen anpassen, damit die SNB den systemrelevanten Banken vorbereitende Massnahmen für eine allfällige Inanspruchnahme von ELA auferlegen kann. Zudem soll der Bundesrat Massnahmen ergreifen, um die mit der Inanspruchnahme der ELA assoziierte Stigmatisierung zu verringern.

Der Bundesrat empfiehlt die Motion zur Annahme, weist aber auf die Weiterentwicklung des Public Liquidity Backstops hin. Für die PUK hingegen sind die gerade präsentierten Punkte gesondert von der Einführung eines PLB voranzutreiben. Ausserdem soll der Bundesrat prüfen, welche Massnahmen bei einem digitalen Bankrun ergriffen werden können; das ist die Empfehlung 9 der PUK. In seiner Stellungnahme hält der Bundesrat fest, dass diese Empfehlung bereits in Umsetzung sei. Die PUK hingegen erwartet eine vertiefte Thematisierung.

Salzmann Werner (V, BE), für die Kommission: In meinem Teil spreche ich über die Krisenfrüherkennung, das Risikomanagement und das Krisenmanagement in der Frühphase und in der Akutphase.

Zuerst zum Risikomanagement: Nach der staatlichen Rettung der UBS im Jahre 2008 wurde das Risiko der drohenden Insolvenz von systemrelevanten Finanzinstituten ins Risikoreporting aufgenommen. Die Auswirkungen des Risikos wurden in die höchste Stufe eingestuft. Die Eintrittswahrscheinlichkeit hingegen wurde im Untersuchungszeitraum unterschiedlich eingeschätzt. 2017 wurde das Risiko von "möglich" auf "selten" zurückgestuft. Erst im Februar 2023 wurde das Risiko wieder auf "möglich" hochgestuft. Dies zeigt, dass das Risikoreporting nicht das geeignete Instrument darstellt, um eine drohende Insolvenz eines systemrelevanten Instituts abzubilden. Die Kommission hält in ihrer Empfehlung 2 unter anderem fest, dass eine Eskalationsmöglichkeit von untergeordneten Verwaltungseinheiten direkt an den Bundesrat einzuführen ist. Der Bundesrat lehnt diese Empfehlung ab, da die Anliegen teilweise bereits aufgenommen worden seien. Die PUK teilt diese Einschätzung nicht. Es fehlen weiterhin erstens ein Eskalationsrecht und zweitens der Übergang vom Risikomanagement zur Krisenbewältigung.

Damit kommen wir zur Krisenfrüherkennung. Auch hier fehlt aus der Sicht der PUK ein zweckmässiges Instrument. Es ist aktuell insbesondere unklar, wer in die Verantwortung tritt, wenn sich ein Risiko aus dem Reporting zu realisieren beginnt. Die PUK verlangt im Postulat 24.4534, dass der Bundesrat die Krisenfrüherkennung und



die Rolle der Bundeskanzlei überprüft und stärkt. Ich komme am Schluss noch darauf zurück.

Zum Krisenmanagement in der Frühphase: Bei der Zusammenarbeit zwischen den Behörden hat sich die PUK insbesondere für die Behörden interessiert, die für die Aufrechterhaltung der Finanzstabilität zuständig sind, das heisst für das EFD, die SNB und die Finma. Ab Herbst 2022 wurde die Überwachung der CS durch die Finma intensiviert und die Koordination zwischen den Behörden verstärkt. Die Behörden sind in zwei Koordinationsgremien für den Krisenfall zusammengefasst: dem Ausschuss Finanzkrisen – das ist die operative Ebene – und dem Lenkungsausschuss auf strategischer Ebene. Die erste Sitzung der Gremien zur CS fand Anfang August 2022 statt, und der Krisenmodus wurde am 5. Oktober 2022 aufgrund der massiven Kapitalabflüsse bei der CS ausgelöst. Ab Herbst 2022 wurde die Sitzungsfrequenz stark erhöht, was aus Sicht der PUK zweckmässig war. Allerdings war der Informationsfluss nicht immer optimal.

AB 2025 S 116 / BO 2025 E 116

Die Kommission hat zur Zusammenarbeit der Behörden in einer Krise mehrere Empfehlungen formuliert. Mit Empfehlung 10 setzt sich die PUK für einen verbesserten Informationsaustausch zwischen SNB und EFD ein. Empfehlung 12 beinhaltet Verbesserungsmöglichkeiten für die Kooperation in den Krisenorganen. Empfehlung 15 fordert eine verbesserte Protokollierung aller Behördensitzungen, auch in Akutkrisenzeiten. Eine letzte Empfehlung zur Behördenzusammenarbeit ist Nr. 16: Damit empfiehlt die PUK, im Krisenfall die Verantwortung der einzelnen Behörden frühzeitig klar zu regeln. Der Bundesrat hat in den meisten dieser Bereiche ebenfalls Handlungsbedarf erkannt. Die Umsetzung der Empfehlung ist von der GPK zu prüfen.

Ich komme jetzt auf die Lösungsszenarien zu sprechen, die von den Behörden erarbeitet wurden. Ab Herbst 2022 arbeiteten die Krisenorgane an verschiedenen Szenarien und Massnahmenpaketen. Schliesslich standen in der Akutphase im März 2023 vier Szenarien zur Auswahl:

1. Die Übernahme der Credit Suisse durch eine andere Bank.
2. Die Finma führt eine Bankensanierung durch.
3. Die vorübergehende Verstaatlichung, also eine Temporary Public Ownership (TPO), der gesamten Credit Suisse Group.
4. Die Bank wird in Konkurs geschickt, und der Notfallplan wird aktiviert.

Für die weiteren Details zu diesen Szenarien verweise ich Sie auf Kasten 11 in Kapitel 6.3.3.1.

Für die Kommission ist es positiv, dass mehrere Alternativen diskutiert wurden. Die Analysen der Behörden werden insgesamt als plausibel erachtet. Der Verkauf an eine andere Bank war aber schon früh eine bevorzugte Lösung. Die UBS wurde bereits im Herbst 2022 in einem Non-Meeting darauf angesprochen. Die PUK stellt zudem fest, dass der Bundesrat insgesamt zu oberflächlich über die einzelnen Szenarien informiert war. Nun zum Einbezug des Bundesrates: Im Herbst 2022 wurde der Gesamtbundesrat zweimal kurz darüber informiert, dass die CS in Schwierigkeiten stecke. Erst Anfang November wurden ihm im Austausch mit dem SNB-Präsidenten umfassendere Informationen gegeben, allerdings nur mündlich. Der Bundesrat forderte weitergehende Informationen, erhielt diese aber nicht. Der damalige EFD-Vorsteher begründete dies mit der Angst vor Leaks innerhalb des Bundesrates. Aus Sicht der PUK muss der Bundesrat über derart wichtige Geschäfte umfassend und schriftlich informiert werden; ich verweise diesbezüglich auf Empfehlung 13 der PUK. Der Bundesrat teilt die Kritik der PUK nicht. Die Kommission sieht daher weiterhin Handlungsbedarf.

Zu dieser Zeit fanden auch sogenannte Non-Meetings zwischen dem EFD, der SNB und der CS statt, teilweise in Anwesenheit der Finma. Für die PUK war dies nicht zweckmässig, da diese Treffen nicht ausreichend mit den anderen Krisengremien koordiniert wurden.

Im Dezember 2022 kam es im EFD zur Departementsübergabe. Die Übergabe des Credit-Suisse-Dossiers an die neue Departementsleitung verlief nach Einschätzung der PUK nicht optimal. Die Kommission regt mit Empfehlung 14 eine klarere Regelung der Departementsübergabe an. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die bisher ergriffenen Massnahmen ausreichend sind. Die PUK teilt diese Meinung nicht.

Ab Januar 2023 vermittelte die neue EFD-Vorsteherin dem Bundesrat mehr Informationen. Insgesamt blieben die Informationen aber auch eher oberflächlich. So wurden die Lösungsszenarien nur einmal mittels Tischvorlage thematisiert.

Zum Krisenmanagement in der Akutphase: Die Arbeiten der Behörden zu den Szenarien liefen noch, als in den USA die Regionalbankenkrise ausbrach. Diese zog auch die CS in Mitleidenschaft. Die Behörden realisierten am 15. März sofort, dass Handlungsbedarf bestand, weil die CS sonst in Konkurs gegangen wäre. Ihr erstes Ziel war deshalb, die Bank bis zum Wochenende vom 18./19. März 2023 zahlungsfähig zu halten. Dies erforderte umfangreiche Liquiditätshilfen, zuerst über die gesetzlich vorhandene Emergency Liquidity Assistance. Doch das reichte nicht. Über Notrecht musste die sogenannte ELA plus geschaffen werden, da die CS die Bedingungen für den Bezug der regulären Liquiditätshilfen nicht mehr erfüllte.



Gleichzeitig arbeiteten der Bundesrat und die Verwaltung an einer langfristigen Lösung. Präferiertes Szenario war die Übernahme der CS durch die UBS respektive eine Fusion. Die Verhandlungspositionen der beiden Banken lagen weit auseinander. Die Behörden ersetzten bis zu einem gewissen Grad den direkten Kontakt zwischen der CS und der UBS. Sie achteten auf einen gewissen Interessenausgleich sowie auf die finanziellen Auswirkungen für den Bund. Die PUK stellt fest, dass am Sonntag, dem 19. März 2023, drei fertig ausgearbeitete Optionen zur Verfügung standen: erstens Übernahme der CS durch die UBS, zweitens Sanierung, drittens Verstaatlichung.

Die PUK hält die gewählte Lösung angesichts der Umstände für angemessen. Auch die Anwendung von Notrecht war in dieser Situation rechtmässig. Kritisch sieht die PUK hingegen auch in dieser Phase die Information des Bundesrates.

Aus allen diesen Gründen verlangt die PUK deshalb mit dem Postulat 24.4534, dass der Bundesrat die Krisenfrüherkennung und die Rolle der Bundeskanzlei überprüft und stärkt. Gemäss PUK-Bericht kommt die Krisenfrüherkennung auf Stufe Bundesrat der Bundeskanzlei zu, weshalb auch die Rolle der BK von der PUK analysiert worden ist. Die PUK stellt ernüchtert fest, dass eine eigentliche Krisenfrüherkennung, die dieser Bezeichnung gerecht werden würde, nicht besteht. Weiter hält die PUK fest, dass sie von der zuständigen BK keine diesbezüglichen Unterlagen erhalten hat. Nach Auffassung der BK besteht die Krisenfrüherkennung vor allem darin, die Risiken im Risikoreporting laufend zu analysieren und zu untersuchen, ob das Reporting vollständig ist. Diesbezüglich ist die Krisenfrüherkennung Teil des Risikomanagements. Der gesetzliche Auftrag an die BK verpflichtet den Bundeskanzler, den Bundesrat bei der rechtzeitigen Erkennung und bei der Bewältigung von Krisen zu beraten und zu unterstützen (Art. 32 Lit. g RVOG). Soweit für die PUK ersichtlich, gibt es auf Stufe Bundesrat keine weitere Stelle, die sich mit der Krisenfrüherkennung auseinandersetzt, weshalb dem zitierten Artikel aus dem RVOG eine noch grössere Bedeutung zuzumessen ist.

Der Krisenfrüherkennung kommt nach Auffassung der BK insbesondere dann keine spezifische Rolle zu, wenn sich ein Risiko, das im Risikoreporting erfasst ist, zu realisieren beginnt. Dieser Umstand ist unbefriedigend und soll hinterfragt werden. Gemäss dem "Handbuch zum Risikomanagement Bund" der EFV weist die Krisenfrüherkennung einen Betrachtungshorizont von mehreren Monaten bis maximal anderthalb Jahren auf. Es sollen Ereignisse oder Trends betrachtet werden, die sich in dieser Zeitspanne zu einer Krise entwickeln können. Wenn sich die Krisenfrüherkennung der BK darin erschöpft, das Risikoreporting zu analysieren und allenfalls zu ergänzen, vermag dieser Ansatz der Definition im Handbuch der EFV nicht gerecht zu werden.

Aus Sicht der PUK ist das Instrument der Krisenfrüherkennung nur dann zweckmässig, wenn dadurch auch sich anbahnende Krisen erkannt werden können, die im Risikoreporting teilweise bereits seit Jahren erfasst sind. Die Realisierung eines Risikos kann zu einer Krise für die Eidgenossenschaft führen, die vom Bundesrat zu bewältigen ist. Der vorliegende Sachverhalt ist das beste Beispiel hierfür. Mit anderen Worten fehlt aus Sicht der PUK im Konzept des Bundesrates eine wichtige Dimension der Krisenfrüherkennung: ein Mechanismus, der den Eintritt eines bereits identifizierten und erfassten Risikos erkennt. Es wird zu prüfen sein, ob allenfalls das in Kapitel 10.1 geforderte Eskalationsrecht in die Krisenfrüherkennung einzubetten ist, sodass im Bedarfsfall an die Bundeskanzlei eskaliert werden kann.

Die Rolle der Bundeskanzlei und deren Kompetenzen müssen jedenfalls gestärkt werden. Aus Sicht der PUK ist die Bundeskanzlei die geeignete Stelle für die Krisenfrüherkennung, da sie einerseits die Stabsstelle des Bundesrates ist und andererseits die wichtige Generalsekretärenkonferenz leitet. Das Instrument der Krisenfrüherkennung kann nur dann angemessen und zweckmässig eingesetzt werden, wenn Krisen so früh als möglich erkannt und daraus die richtigen Schlüsse gezogen werden.

Die PUK begrüsst den Antrag auf Annahme durch den Bundesrat und bittet Sie, dieses Postulat anzunehmen.

AB 2025 S 117 / BO 2025 E 117

Jositsch Daniel (S, ZH), für die Kommission: Ich möchte mich mit den letzten drei Empfehlungen und drei Postulaten auseinandersetzen und sie kurz zusammenfassen. Sie betreffen weitere relevante Akteure bzw. weitere übergeordnete Aspekte.

Zunächst zum Öffentlichkeitsprinzip: Ich beziehe mich diesbezüglich auf die Empfehlung 17 des Berichtes der PUK. Das Öffentlichkeitsprinzip soll auch beim Erlass von Notrecht angewendet werden, sofern dies verhältnismässig und vertretbar ist. Bei der Beurteilung der Verhältnismässigkeit und der Vertretbarkeit kommt es natürlich immer auf die spezielle Situation an. Aber der PUK scheint es wichtig zu sein, dass das Öffentlichkeitsprinzip auch beim Erlass von Notrecht, also in speziellen Situationen, in denen rasch gehandelt werden muss, als Grundsatz durchgesetzt wird, um Transparenz herstellen und die Akzeptanz von Notrecht steigern zu können.



Der Bundesrat stimmt dieser Empfehlung zu und will sie umsetzen; die Umsetzung bleibt aber abzuwarten. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips sicherlich nicht ursächlich für den Untergang der Credit Suisse war. Die Empfehlung gehört zu jenen Empfehlungen der PUK, die nicht in einem kausalen Zusammenhang mit dem Untergang der Credit Suisse stehen.

Die Empfehlung 19 des Berichtes der PUK fordert, dass das Bundesamt für Justiz beim Erlass von Notrecht frühestmöglich und laufend einbezogen wird. Warum? Das Bundesamt für Justiz hat eine fundierte juristische Aussensicht. Diese Aussensicht muss frühzeitig in entsprechende Prozesse, beispielsweise wie mit dem Untergang der Credit Suisse umgegangen werden soll, einfließen. Das Bundesamt für Justiz braucht Zeit, um eine Stellungnahme erarbeiten zu können und um diese in einen sich laufend aktualisierenden politischen Entscheidungsprozess einfließen zu lassen. Deshalb ist der Einbezug des Bundesamtes für Justiz aus Sicht der PUK relevant.

Der Bundesrat sieht diese Empfehlung bereits in Umsetzung, da das EJPD im Auftrag des Bundesrates prüft, wie die präventive Rechtskontrolle in Krisenzeiten durch das Bundesamt für Justiz verstärkt werden kann. Der Bericht des EJPD sollte Ende dieses Jahres vorliegen. Dann kann die Umsetzung der Empfehlung 19 des Berichtes der PUK durch die GPK überprüft werden.

Eine weitere Empfehlung bezieht sich auf die Wettbewerbskommission; es ist die Empfehlung 20. Diese fordert auf, zu überprüfen, wann die Finma die Kompetenzen der Weko übernehmen darf. Insbesondere sollen die Definition des Begriffs "Gläubigerschutz" sowie der Zeitpunkt zum Einbezug der Wettbewerbskommission geklärt werden.

Der Bundesrat gibt sich mit dieser Empfehlung einverstanden, meint aber, dass der Einbezug der Weko klar gewesen sei. Die PUK konnte den passenden Zeitpunkt zum Einbezug nicht bestimmen und sieht daher einen gewissen Klärungsbedarf. Auch diese Empfehlung betrifft aus Sicht der PUK einen Missstand, der für den Untergang der CS selbstverständlich nicht relevant war.

Abschliessend möchte ich die letzten drei Postulate des PUK-Berichtes vorstellen, die sich mit der Führung von systemrelevanten Banken befassen.

Das Postulat 24.4535 will, dass Vergütungen und Ausschüttungen keine falschen Anreize setzen. Insbesondere sollen variable Vergütungen bei fehlendem Geschäftserfolg nicht erfolgen. Die Finma forderte die CS auf, Ausschüttungen an Aktionäre von steter Gewinnerzielung abhängig zu machen. Teilweise erfolgte die Finanzierung der Gewinnausschüttungen mittels Verschuldung. Dieser Missstand wurde von der Finma zwar erkannt, er wurde von ihr allerdings nicht behoben. Die PUK sieht diesen Punkt nun als zentral an. Dividenden und Boni an Führungspersonen sollen vom Erfolg des Unternehmens abhängig sein. Das Wort "Bonus" ist vom lateinischen Adjektiv "bonus" abgeleitet, das "gut" heisst. Es soll also gelten: Wenn der Geschäftsverlauf gut ist, sollen entsprechende Boni ausbezahlt werden. Eine Auszahlung von Boni bei schlechtem Geschäftsgang ist hingegen ein Fehlanreiz bzw. überhaupt kein Anreiz und führt dazu, dass das Führungspersonal zur Überzeugung kommt, man könne gut oder schlecht arbeiten, denn man erhalte ja ohnehin eine entsprechende Auszahlung.

Ein Bonus ist aus Sicht der PUK zweckmässig, sofern er ausbezahlt wird, wenn die Einheit, für die eine Führungsperson verantwortlich ist, gut arbeitet und ein entsprechend positiver Geschäftsabschluss resultiert und wenn die ganze Organisation erfolgreich ist. Dann ist ein Bonus ein Anreiz, gut zu arbeiten. Wenn die Auszahlung aber unabhängig von der Entwicklung des Geschäftsbereiches, für den eine Person verantwortlich ist, und unabhängig vom Gesamterfolg der Unternehmung erfolgt, handelt es sich definitiv nicht um einen positiven, sondern um einen Fehlanreiz. Der Bundesrat befürwortet das Anliegen und prüft es bereits betreffend variable Vergütungssysteme. Ausschüttungsmechanismen wie Dividenden hat er in seinem Massnahmenpaket jedoch nicht erwähnt.

Weiter ersucht die PUK mit dem Postulat 24.4537 den Bundesrat, zu prüfen, wie das Aktionariat, einschliesslich der Kleinaktionärinnen und Kleinaktionäre, von systemrelevanten Grossunternehmen gestärkt werden kann. Sie wissen, dass die Macht von Kleinaktionären faktisch sehr limitiert ist. Grosse Aktionäre dominieren die Entscheidungen von Unternehmen bzw. sie haben die Möglichkeit, ihre Aktienpakete einfach zu verkaufen, wenn sie mit der Leitung des Unternehmens nicht zufrieden sind. Kleinaktionären ist dies zwar auch möglich, aber hier ist die Verbindung zum Unternehmen häufig persönlicher bzw. intensiver.

Der Bundesrat spricht sich gegen dieses Postulat aus, da seit Anfang 2023 das revidierte Aktienrecht in Kraft ist. Die PUK kann nachvollziehen, dass es weitere Erfahrungen braucht, bevor einzelne Bestimmungen revidiert werden. Dennoch wäre für die PUK eine Evaluation nach einer gewissen Zeit angebracht. Deshalb beantragt sie Annahme des Postulates; damit soll auch ein Zeithorizont für eine Überprüfung definiert werden. Wir bitten Sie also auch hier um Zustimmung.

Schliesslich thematisiert das Postulat 24.4538 die Gewährskriterien für Führungsorgane von systemrelevanten



Banken. Unter anderem soll geprüft werden, ob die heutigen Kriterien auf Ebene der kandidierenden Person mit Kriterien auf Ebene des Gesamtorgans zu ergänzen sind.

Der Bundesrat lehnt dieses Postulat ab, mit Verweis auf seine vorgesehenen Massnahmen im Bereich Corporate Governance sowie auf seine Stellungnahme zur Motion 23.3455 der SVP-Fraktion, die 2024 vom Nationalrat abgelehnt wurde.

Die PUK sieht die Ursachen für die Vertrauenskrise, in welche die Credit Suisse geriet, eben vor allem auch in der fragwürdigen Risikokultur, im mangelhaften Risikomanagement und der ungenügenden Governance des Verwaltungsrates und der Geschäftsführung. Der Umstand, dass im Untersuchungszeitraum der PUK acht Enforcement-Verfahren gegen CS-Mitarbeiter erfolgt sind, unterstreicht dies. Deshalb muss die Gewährungserteilung aus unserer Sicht, also aus Sicht der PUK, strenger beurteilt werden. Das Ergebnis, wie es bei der Credit Suisse gelaufen ist, zeigt, dass das heutige Verfahren nicht ideal ist.

Die Gewährungserteilung respektive -entziehung ist eines der zentralen Steuerungselemente der Finma, vielleicht das einzige wirklich wirksame gegenüber privatwirtschaftlichen Unternehmen, also insbesondere auch gegenüber systemrelevanten Banken. Deshalb muss dieses Instrument gestärkt werden, deshalb muss dieses zentrale Element durch die Finma eingesetzt werden. Warum das in der Vergangenheit nicht erfolgt ist, wurde der PUK nicht ganz klar. Wir haben auch definitiv feststellen müssen, dass die Umsetzung entsprechender Massnahmen durch die Finma gegenüber kleinen oder mittelgrossen Finanzintermediären offenbar wesentlich restriktiver ist als gegenüber systemrelevanten Banken.

Die PUK begrüsst, dass Massnahmen im Bereich Corporate Governance geprüft werden und der Bundesrat die Relevanz dieser Führungsorgane anerkennt. Angesichts dieser Relevanz ist die gleichzeitige kategorische Ablehnung des Postulates für die PUK allerdings nicht nachvollziehbar. Zudem bezog sich die Motion 23.3455 der SVP-Fraktion auf

AB 2025 S 118 / BO 2025 E 118

die Rechtsform im Allgemeinen. Das ist beim vorliegenden Postulat nicht der Fall, dieses fokussiert auf systemrelevante Banken. Auch ist die Gewährungsfrage weiter gefasst. Die Frage der Nationalität, die im Postulat angesprochen wird, ist nur ein Beispiel unter verschiedenen zur Diskussion stehenden Kriterien. Daher sollte das Postulat nach Ansicht der PUK unter den neuen Umständen betrachtet und angenommen werden.

Wir bitten Sie also, dieses Postulat anzunehmen. Damit habe ich geschlossen.

Chassot Isabelle (M-E, FR), pour la commission: Vous avez maintenant entendu les principaux faits et constats ainsi que les mesures proposées par la CEP. Son rapport appartient au Parlement ainsi qu'au public depuis sa publication le 20 décembre dernier. Vous avez pu prendre connaissance des nombreuses réactions ainsi que de l'écho médiatique qu'il a provoqué; je n'y reviendrai donc pas. Permettez-moi cependant d'aborder encore deux éléments: la prise de position du Conseil fédéral ainsi que la suite parlementaire qui sera donnée à notre rapport.

Commençons par la prise de position du Conseil fédéral. Je me permets de revenir en premier lieu sur le calendrier. Comme cela a déjà été indiqué, le Conseil fédéral a reçu le rapport le 2 décembre dernier pour consultation et la commission a reçu une délégation du gouvernement le 16 décembre pour une discussion finale. A la suite de cela, la commission a tenu une nouvelle séance le lendemain et a procédé aux dernières modifications du rapport. C'est pour cela que le rapport porte la date – vous l'avez vu – du 17 décembre 2024. Se posait dès lors, pour la commission, la question de la publication du rapport. Compte tenu de ces échéances, les seules dates possibles avant la fin de l'année étaient celles du jeudi 19 ou du vendredi 20 décembre. Comme la commission a voulu tenir compte de la date de la fête en l'honneur de l'élection de la présidente de la Confédération, il ne restait, en fin de compte, qu'une seule date possible: celle du vendredi 20 décembre. Cette précision me donne l'occasion de confirmer ceci: la CEP n'avait aucune intention, en retenant cette date, de faire passer le rapport sous le radar du dossier européen, comme un parti politique l'a affirmé.

Si nous n'avions plus vraiment le choix, le Conseil fédéral, lui, l'avait pour publier sa prise de position. C'est dire si la commission a été surprise de la recevoir le jour même de la conférence de presse, mieux dit encore, en pleine conférence de presse, à 11 heures. Elle regrette que le Conseil fédéral n'ait pas choisi la voie suivie lors des précédentes CEP, ce qui lui aurait permis de consulter les autorités concernées par le rapport de la commission.

J'en viens maintenant au contenu de la prise de position. La commission a examiné cette prise de position lors de sa dernière séance qui a eu lieu le 18 février. La commission a pris note avec satisfaction que, de manière générale, le Conseil fédéral estime que le rapport apporte une contribution importante au renforcement de la crédibilité et de la confiance envers l'Etat et les autorités. Le Conseil fédéral indique également dans sa prise



de position qu'il partage les critiques de la CEP concernant certaines faiblesses de la réglementation "too big to fail" et renvoie à son rapport sur la stabilité bancaire, élaboré à la suite de la crise de Credit Suisse, publié le 10 avril 2024, dans lequel il propose un vaste ensemble de mesures qui permettent une évolution et un renforcement du dispositif "too big to fail". La CEP remercie le Conseil fédéral pour cette évaluation qu'elle partage, tout en rappelant – et je l'ai dit dans mon introduction – que la CEP avait un mandat plus large que le seul examen du dispositif légal "too big to fail" et qu'une partie de son rapport concerne sa mise en oeuvre et la collaboration entre les autorités dans ce domaine.

Le Conseil fédéral évoque également, dans sa prise de position, sa collaboration avec la CEP qu'il considère globalement comme positive. Il critique en effet la procédure de la CEP en ce qui concerne la coopération avec le Conseil fédéral et son représentant et ce sous trois aspects. Permettez-moi de vous faire part de la réaction de la CEP sur ces trois questions, ne serait-ce déjà que pour la documenter à l'intention d'une future CEP.

Le Conseil fédéral regrette d'abord que les expertises externes de la CEP n'aient pas pu être analysées avec le soutien de spécialistes en raison des obligations de confidentialité ainsi que du temps limité accordé pour leur consultation. A cet égard, nous renvoyons au droit en vigueur, qui a été pleinement appliqué par la CEP. Par ailleurs, le Conseil fédéral avait la possibilité, après la publication, de prendre connaissance des neuf rapports et d'en tenir compte dans sa prise de position.

Le Conseil fédéral critique ensuite le fait que la CEP n'ait pas pris en compte les retours des membres du Conseil fédéral et des autres autorités fédérales consultées dans de nombreux domaines. Cet élément a surpris la CEP. Elle tient à souligner qu'elle a corrigé toutes les erreurs matérielles signalées dans le cadre des consultations qu'elle a mentionnées, qui étaient fondées sur des documents ou des faits avérés. Lorsqu'elle était en présence de positions divergentes, elle les a mentionnées de manière transparente lorsque cela était nécessaire. La CEP estime avoir établi son rapport selon les critères les plus stricts. En ce qui concerne les expertises, la CEP s'est par ailleurs appuyée sur l'analyse de ses experts, tout comme le font le Conseil fédéral et les départements lorsqu'ils nous présentent un message.

Enfin, le Conseil fédéral exprime son insatisfaction quant à la transmission tardive de la version finalisée du rapport. Elle ne lui aurait été remise que "peu avant sa publication". Le Conseil fédéral affirme avoir rédigé sa prise de position à l'intention de l'Assemblée fédérale dans un délai très court, soucieux que cette dernière puisse débattre des conclusions de la CEP en tenant compte de son évaluation. La CEP ne peut partager cet avis, qu'elle ne comprend par ailleurs pas: le Conseil fédéral avait en effet toute latitude pour publier ultérieurement son rapport, l'Assemblée fédérale ne pouvant débattre du présent rapport qu'au plus tôt lors de la présente session. Il n'y avait dès lors aucune urgence, ce d'autant moins qu'au moment de rédiger sa prise de position, le Conseil fédéral ne disposait que du projet du 2 décembre 2024, qui a encore connu des modifications, comme je vous l'ai indiqué.

J'en viens maintenant au dernier élément de mes remarques finales: la suite parlementaire qui sera donnée aux travaux de la CEP. Quelles sont nos prochaines étapes? La première – et je m'en réjouis – est que la commission sera désormais dissoute à la fin de la présente session, une fois que le Conseil national aura débattu du rapport, ce qui sera le cas la semaine prochaine. Il restera à examiner la mise en oeuvre des vingt recommandations, ainsi que le projet d'initiative parlementaire contenu dans le rapport. Le suivi des recommandations incombera dès ce moment aux commissions compétentes, principalement la Commission de gestion et la Commission de l'économie et des redevances. S'agissant de leur contenu, il a été souligné à plusieurs reprises que les mesures sont très proches de celles proposées par le Conseil fédéral. Il n'est en soi pas étonnant que plusieurs recommandations de la CEP se recoupent avec plusieurs besoins d'action identifiés par le Conseil fédéral. Il est même plutôt rassurant à mon sens que les autorités identifient des carences identiques: cela renforce le besoin et la nécessité d'agir. Certains accents diffèrent néanmoins et la commission entend souligner que la très grande majorité des propositions du Conseil fédéral n'ont pas encore été mises en oeuvre. Ce qui importe désormais à la CEP, c'est que les travaux suivent et que le Conseil fédéral s'y engage sans tarder et sans se limiter exclusivement à son propre rapport.

Quant à l'initiative parlementaire, les bases légales applicables à une commission d'enquête parlementaire – je l'ai dit – ont 30 ans et leur première application a montré, de l'avis de la commission, la nécessité de les adapter sur quelques aspects. Cela concerne la perméabilité entre les organes de la haute surveillance, à savoir entre les Commissions de gestion et la CEP, les règles en vigueur compliquant une collaboration efficace entre commissions parlementaires.

Les droits procéduraux des personnes concernées et du Conseil fédéral soulèvent également plusieurs questions et



nécessitent une clarification. De l'avis de la CEP, les droits procéduraux doivent en effet être conçus de manière à ne pas compromettre l'intérêt de la haute surveillance pour l'établissement des faits, tout en garantissant les droits des magistrats et magistrates qui ne sont plus en fonction au moment de l'enquête. Il appartiendra aux Commissions de gestion de poursuivre la réflexion et les travaux engagés par la CEP.

Il me reste, au nom de la CEP, à remercier toutes celles et tous ceux qui s'engagent pour la mise en oeuvre des mesures élaborées par la commission. Ces mesures, malheureusement, n'éviteront sans doute pas une prochaine crise, toutes les crises étant différentes. Toutefois, elles contribueront, si les enseignements sont tirés de celle de Credit Suisse et que les bonnes orientations sont prises, à réduire le risque d'une crise de même ampleur et permettront de contribuer ainsi, de manière significative, à préparer la Suisse pour une prochaine crise – c'était là notre objectif avec le rapport. Néanmoins, cela ne fonctionnera que si tous et toutes tirent à la même corde et que la législation tient compte de manière appropriée de la nouvelle situation, à savoir une réalité comprenant une seule banque systémique globale pour notre pays.

Pour conclure, il me tient à coeur de remercier vivement toutes les personnes impliquées pour leur engagement. Cela concerne les membres de la commission pour leur travail, pour leur collégialité et pour leur soutien. Cela concerne les autorités, mais aussi UBS, pour leur coopération. Cela concerne les Services du Parlement pour leur disponibilité. Cela concerne aussi les personnes auditionnées qui ont, toutes, accepté de nous parler. J'entends adresser une gratitude appuyée et particulière au secrétariat de la commission, sous la responsabilité primaire de Mme Ursina Jud Huwiler et subsidiaire de M. Stefan Koller, pour leur engagement exemplaire, leur travail intense, leur disponibilité totale et la qualité de leur engagement, en particulier dans la rédaction du rapport.

Avec mes collègues, nous nous réjouissons de la discussion qui va suivre maintenant et de recevoir le retour de nos mandants sur le travail réalisé et leur avis sur nos conclusions et propositions.

Juillard Charles (M-E, JU): C'est au titre de président de la Commission de gestion de notre conseil que je m'exprime pour l'instant.

Le séisme provoqué par la débâcle d'une des deux grandes banques de ce pays a suscité de la stupeur et de l'incompréhension dans notre pays, tant du côté des autorités que de la population. Comme plusieurs d'entre nous l'ont déjà relevé, il faut saluer la réactivité du Conseil fédéral, de la Finma, de la BNS et de la Délégation des finances, qui ont su prendre leurs responsabilités pour éviter une crise encore bien plus grave de tout le système financier mondial. Quelques années après la crise d'UBS, comment est-il possible que l'autre grande banque de ce pays soit à ce point malmenée qu'elle doive disparaître? Le Conseil fédéral, la BNS et UBS ont réussi à trouver une solution à temps, in extremis, pour éviter le pire, à savoir la faillite d'un acteur bancaire "too big to fail". N'y a-t-il pas des mécanismes légaux ou réglementaires qui auraient dû empêcher d'en arriver là? Est-ce que les acteurs, les régulateurs en particulier, ont joué leur rôle dans une telle situation? Et nous, Parlement, avons-nous agi suffisamment tôt pour édicter des règles susceptibles de prévenir un tel crash? Il était légitime que les Commissions de gestion des deux chambres se posent toutes ces questions.

Ainsi, dès que les faits ont été rendus publics, les Commissions de gestion se sont mises au travail, notamment à l'occasion des auditions annuelles des autorités compétentes, à savoir le Conseil fédéral, la Finma et la BNS. En effet, chaque année, à la même période du printemps, les Commissions de gestion réunies ou leurs sous-commissions compétentes reçoivent ces autorités et examinent avec elles leurs rapports d'activité. D'ailleurs, l'évolution négative de Credit Suisse révélée par la presse et traduite par une diminution lente, mais constante, de la valeur de l'action a attiré l'attention des Commissions de gestion, il y a de cela trois ans déjà au moins, bien avant la débâcle. Après les premières auditions par la Commission de gestion, le Parlement a décidé de la création d'une CEP pour faire la lumière sur le rôle des autorités dans cette affaire. Je tiens ici à remercier très sincèrement les membres de la CEP et sa présidente en particulier pour le travail de bénédictin effectué et le rapport très complet qu'elle nous a adressé. Si le rôle de haute surveillance des Commissions de gestion a été suspendu durant les travaux de la CEP, il nous appartiendra, comme l'a rappelé la présidente de la CEP, de prendre le relais et de veiller à la mise en oeuvre de la plupart des recommandations adressées au Conseil fédéral, car notre rôle est précisément de veiller à ce que les procédures, lois et règlements soient appliqués correctement par les autorités.

A ce sujet, la rapidité du Conseil fédéral dans sa prise de position à la suite de la publication du rapport de la CEP en a surpris plus d'un. Ma question porte sur le respect des procédures, car c'est là notre rôle: est-ce que le Conseil fédéral a consulté les diverses entités auxquelles des recommandations ont été adressées avant de publier sa prise de position? En attendant la réponse de Mme la présidente de la Confédération, je voudrais conclure mon propos en vous disant que les Commissions de gestion auront l'occasion de vous reparler de ce dossier dans les années à venir.



Si je reviens à mon rôle de parlementaire, je soutiendrai toutes les propositions de la CEP, même si j'éprouve quelques réserves quant à celles concernant la Finma. En effet, avant de la doter de moyens supplémentaires, notamment légaux ou réglementaires, il serait judicieux qu'elle mette en oeuvre tous ceux qu'elle a déjà. Quant aux besoins en personnel, une claire priorisation des activités orientées sur les gros risques devrait sans doute permettre d'en limiter l'étendue.

Ettlin Erich (M-E, OW): Auch ich möchte an dieser Stelle der PUK und vor allem ihrer Präsidentin und allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern danken. Es ist eine grosse Arbeit, wir wissen das zu würdigen. Der Bericht ist fundiert und auch spannend, leider spannend, zu lesen. Es fängt langsam an und spitzt sich am Schluss auf die letzten drei Tage der CS zu. In diesen Tagen haben sich, wie man im Bericht lesen konnte, auch die Mitarbeiter der Verwaltung, die FinDel und die heutige Bundespräsidentin stark eingesetzt. Sie haben eigentlich die beste Arbeit abgeliefert, wenn man betrachtet, wer alles beteiligt war. Ich danke für diese Arbeit.

Ich unterstütze die Vorstösse in der Form, wie sie vorliegen. Ich glaube, dass das die richtige Aufarbeitung ist. Ich habe zu einem Vorstoss – das überrascht Sie nicht – speziell noch Anmerkungen, die ich loswerden möchte. Es geht um den Vorstoss 24.4533, um den Interessenkonflikt der Revisionsstelle.

Zu meiner Interessenbindung: Ich bin Wirtschaftsprüfer und Mitglied des Public-Affairs-Ausschusses von Expertsuisse. Allerdings habe ich nie Banken geprüft. Mein Abschluss liegt nun schon lange zurück, ich war am Schluss nur noch Steuerexperte, aber immerhin.

Ich weiss, es ist nur ein Postulat und es geht nur um eine Prüfung, und ich werde mich auch nicht dagegen wenden. Doch ich möchte hierzu zwei, drei Bemerkungen machen. Der Bericht der PUK zeigt, glaube ich, klar, wo die Verantwortung, wo die Probleme gelegen haben: vor allem bei der CS. Diese hat, meine ich, auf ganzer Linie versagt, nicht die Mitarbeiter und die Mitarbeiterinnen der CS, sondern die oberste Führung. Das ist schockierend, und es ärgert auch. Also das ist klar. Auch die Finma, das muss man hier auch klar sagen, hat mit diesem Filter ihren Teil beigetragen. Ich habe erst beim Lesen des Berichtes gesehen, dass dieser Filter viel zu lange gewährt worden ist. Da hat man zu stark Rücksicht genommen. Zudem hat die Finma die Instrumente, die sie schon hatte, nicht eingesetzt. Das muss man, glaube ich, auch deutlich sagen. Sie hätte ihre Instrumente verstärkt anwenden sollen. Wenn man jetzt die Finma stärken will, dann soll man das machen. Doch die zusätzlichen Instrumente sollten dann bitte auch angewendet werden, weil sie ansonsten nichts nützen würden.

AB 2025 S 120 / BO 2025 E 120

Jetzt zur Aufsichtsprüfung: Die Finma hatte immer genügend Informationen, was man auch im Bericht lesen kann. Es lag nicht daran, dass Informationen nicht vorhanden waren; vielmehr kam es auf der Grundlage dieser Informationen nicht zur Umsetzung von Massnahmen, was man bei diesem Vorstoss auch sagt. Die Revisionsaufsichtsbehörde, die für die Revisionsstellen zuständig ist, hätte vielleicht mehr prüfen müssen. Die Koordination mit der Finma war nicht ideal. Diese beiden Aufsichtsbehörden haben sich also nicht ideal koordiniert. Das war die Ausgangslage. Nirgends finden Sie aber am Bericht eine Stelle, in der gesagt würde, dass die Revisionsstelle versagt hätte. Das war nicht das Problem, es war ein Problem der beiden Aufsichtsbehörden.

Im dualen System, das jetzt überprüft werden soll, machen Revisionsstellen eine Aufsichtsprüfung und die Revisionsgesellschaft als solche, also die OR-Revision, prüft die Gesellschaft im gesetzlichen Sinne. Als Aufsichtsprüferin ist sie quasi der verlängerte Arm der Finma, weil die Finma sagt, was sie prüfen soll. Dies hat Effizienzvorteile, weil die Revisionsstelle beides prüfen kann, die gesetzliche Revision und dann auch die Aufsichtsprüfung. Das hat funktioniert. Im PUK-Bericht findet sich kein Hinweis darauf, dass das nicht geklappt hat. Aber man findet Hinweise, dass die Finma den Revisionsstellen eine Kostenkürzung um 30 Prozent verordnet hat. Dies hat die andere Aufsichtsbehörde, die RAB, kritisiert. Sie sagte: Macht das nicht, das schmälert die Qualität und könnte Probleme bereiten.

Das wurde kritisiert. Die Finma hat Einfluss genommen, und zwar für weniger Regulierung und nicht für mehr. Der Interessenkonflikt, der daraus entstanden ist – so lese ich jetzt diesen Vorstoss –, wird jetzt auf dem Rücken der Revisionsstelle ausgetragen. Nun soll geprüft werden, ob die Instanz, der man nichts vorwerfen kann, direkt mandatiert werden soll. Sie verstehen, dass ich das rational nicht nachvollziehen kann, ich habe hier eine gewisse Mühe, dies zu verstehen, aber man kann das ja prüfen. Die beiden Aufsichtsbehörden koordinierten sich nicht ideal, deshalb soll jetzt die Beauftragte anders an die Kandare genommen werden. Lassen Sie mich zum Schluss festhalten: Es gibt einen Grund für die duale Aufsicht. Die Schweiz ist ein kleines Land mit einem grossen Finanzplatz. Da braucht es internationales Know-how, Menschen, die etwas davon verstehen und die Prüfung so machen können. Das hat eine Regulationsbehörde in einem so kleinen Land



nicht per se, grosse Revisionsgesellschaften haben das aber sehr wohl. Das ist der Grund, weshalb man diese Regelung hat: Sie haben die Fachkräfte, das Know-how, sie haben das Personal und können das machen.

Die Aufsicht wird von der Finma angeordnet. Als Vertreter der Branche könnte ich sagen: Macht diese Direktmandatierung, das ist kein Problem, weil man den Preis, den man will, auch verlangen kann. Da man ja von aussen beauftragt ist, kann die Gesellschaft, die dann die Prüfung über sich ergehen lassen muss, gar nichts mehr dazu sagen und nichts selbst bestimmen.

Für die Prüfung bzw. für den Prüfungsauftrag möchte ich mitgeben: Wenn Sie sagen, Sie würden ja vielleicht nur die Aufsichtsprüfung direkt mandatieren lassen, dann müssen Sie verstehen, dass die beaufsichtigte Bank in diesem Fall die gleiche Revisionsstelle auch für die gesetzliche Revision nehmen wird, und zwar aus Effizienzgründen. Am Ende bestimmt die Finma quasi die Revisionsgesellschaft für die Bank, und das ist eine Übersteuerung der Aktionäre. Also das möchte ich doch zu bedenken geben. Ich hoffe, dass das in den Prüfungsauftrag einfließt und dass man diese Gründe, die auch für das duale System, wie wir es heute haben, sprechen, berücksichtigt. Das war mein Votum, aber ich stelle mich, wie gesagt, nicht gegen diesen Prüfungsauftrag.

Hegglin Peter (M-E, ZG): Dem Dank an die PUK und ihre Präsidentin möchte ich mich anschliessen. Der Bericht trägt dazu bei, dass wir hinsichtlich der Vorgänge, die dazu geführt haben, dass die CS am 19. März 2023 niedergegangen ist, Transparenz haben.

Ich war am 19. März 2023 Mitglied der FinDel. Wir mussten beurteilen, ob wir den Banken die Kredite freigeben. Um dies zu beurteilen, lagen uns auch die Bilanzen und die Geschäftsberichte der entsprechenden Banken vor. Ich erinnere mich, dass am 19. März 2023 die Kernkapitalquote der CS 14,1 Prozent, die Kernkapitalquote der UBS 14,2 Prozent betrug. Die Kernkapitalquote war bei beiden Bankinstituten praktisch identisch – die eine Bank, gesund, geht vorwärts, wächst; die andere Bank hat Vertrauensprobleme, Krisen und ist dem Niedergang geweiht. Damals konnte ich nicht richtig interpretieren, weshalb diese Unterschiede bei gleicher Quote vorlagen.

Das Lesen des Berichtes der PUK hat diesbezüglich Klarheit geschaffen. Es liegt am regulatorischen Filter. Dieser regulatorische Filter wurde von der Finma aufgrund von Rechnungslegungsvorschriften, die geändert haben und die bei ihrer Einführung bei der CS zu einem tieferen Kernkapital geführt hätten, gewährt. Die CS hat bei der Finma eine Ausnahme beantragt, die sie auch bekommen hat. Bei der Einführung dieses regulatorischen Filters betrug die Höherbewertung des harten Eigenkapitals der CS rund 8 Milliarden Franken. In der Folge wurde die Regelung entgegen meiner Annahme fortgeschrieben und sogar noch verstärkt.

Dass man, wenn man ein neues System einführt, Übergangsregelungen bewilligt und den betroffenen Institutionen gewährt, kann ich sehr gut nachvollziehen. Diese Übergangsbedingungen oder Bestimmungen sollten aber ein Ablaufdatum haben oder reduziert werden und irgendwann auslaufen. Das war hier nicht der Fall. Das harte Kernkapital der CS wurde je nach Lesart um bis zu 18 oder 19 Milliarden Franken besser dargestellt.

Ich finde dies wirklich bemerkenswert, und ich meine, wenn man hingeht und entsprechende Korrekturen umsetzen will, dass diese mit Augenmass und dort angesetzt werden sollen, wo es notwendig ist. Wäre dieser regulatorische Filter nicht gewesen, hätte die CS, das hat vorhin auch die Kommissionspräsidentin ausgeführt, schon 2021 die Eigenmittelanforderung leicht und 2022 deutlich nicht mehr erfüllt. Sie wäre gezwungen gewesen, früher einzugreifen. Wahrscheinlich hätte die CS schon damals, als man ihr diesen regulatorischen Filter gewährt hat, entsprechende Korrekturmassnahmen vornehmen müssen. Wenn man nur schon das Vorhandene mit einer, wie ich es nenne, härteren Haltung gefordert und umgesetzt hätte, wäre es wahrscheinlich nicht so weit gekommen.

Ich sage dies in Bezug auf die Motionen, die die PUK eingereicht hat. Ich opponiere nicht dagegen, aber ich möchte, dass man bei der Umsetzung auf die richtigen Institutionen zielt. Ich meine damit die Motion 24.4526, "Erleichterungen von Eigenmittel- und Liquiditätsvorschriften für SIB beschränken", und die Motion 24.4531, "Durchsetzungskraft der Finma bei SIB stärken". Wenn man versucht, diese umzusetzen, sollen nicht die kleinen und kleinsten von der Finma beaufsichtigten Institutionen und Organisationen darunter zu leiden haben, dass eine sehr grosse Institution aufgrund zu grosser Nachsicht falliert hat. Darunter sollen nicht die Kleinen, Kleinsten und Mittleren zu leiden haben.

Das war mein Beitrag zu diesen beiden Motionen.

Schmid Martin (RL, GR): Es ist das Verdienst der PUK, dass sie höchstwahrscheinlich vielen von uns aufgezeigt hat, dass es anders gelaufen ist, als wir ursprünglich gedacht haben. Ich danke der Kommission für ihren Bericht. Ich kann es jetzt auch abkürzen: Ich habe die gleiche Empfindung wie Kollege Hegglin. Er hat darüber gesprochen, dass die Gewährung des regulatorischen Filters aus seiner Sicht höchstwahrscheinlich kausal mit



der Geschichte des Untergangs der CS zusammenhängt. Die PUK hat hier aufgezeigt, dass die Geschichte höchstwahrscheinlich einen anderen Verlauf genommen hätte, wenn die Bank schon früher ihr Eigenkapital gestärkt hätte. Wir würden heute eine andere Debatte in diesem Rat führen. Ich teile diese Auffassung. Ich danke der Kommission, dass sie differenziert dargelegt hat, dass letztlich das Management der CS hauptverantwortlich für den Niedergang ist und nicht die Behörden. Das muss man hier nochmals wiederholen: Es liegt am Management

AB 2025 S 121 / BO 2025 E 121

einer Unternehmung, dafür zu sorgen, dass die Unternehmung in die nächste Geländekammer kommt. Erst später sind die Behörden in der Verantwortung. Dass die Finma den regulatorischen Filter gewährt hat – das muss man hier auch erwähnen –, war gesetzmässig, aber höchstwahrscheinlich nicht zweckmässig. So viel dazu.

Ich unterstütze auch die Postulate und Motionen der PUK. Ich bin auch der Auffassung, man sollte hier genau hinschauen. Es ist aber auch mir ein Anliegen, gerade jetzt im Angesicht der Einführung von Basel III in der schweizerischen Bankenwelt darauf hinzuweisen, dass wir hier auch die Konsequenzen unseres Tuns beachten müssen. Die Umsetzung von Basel III final trägt dazu bei, dass sich die Margen der Banken seit Anfang des Jahres gerade auch in der Projektfinanzierung und in der Immobilienfinanzierung verdoppelt bis verdreifacht haben und dass die Belehnungshöhen ganz anders definiert werden. Das hat Konsequenzen für die Realwirtschaft. Ob das eine Folge des Untergangs einer Grossbank, die Folge der Einführung der neuen Basel-III-Vorschriften oder die Folge einer Kombination davon ist, das wage ich nicht einzuschätzen. Ich will hier nur darlegen, dass all diese Veränderungen jetzt in der Realwirtschaft ankommen. Letztlich führt das zu einer Verteuerung bei den Eigentümerinnen und Eigentümern oder den Mieterinnen und Mietern. Die Wohnungsknappheit soll bekämpft werden. Nun werden aber diejenigen Immobilienprojekte nicht mehr realisiert, welche zu wenig Rendite bieten, weil bei höheren Finanzierungskosten und höheren Belehnungen keine ausreichende Bruttorendite mehr gegeben ist.

Es gibt auch Experten, die prognostizieren, dass wir Ende des Jahres quasi in einer Kreditklemme sein werden, weil die Umsetzung der Basel-III-Vorschriften auch bei den Kantonal- und Regionalbanken grosse Herausforderungen mit sich bringen wird. Ich möchte nur darauf hinweisen: Das sind Probleme, die wir im Laufe des Jahres und später noch einmal zu diskutieren haben werden. Warum sage ich das? Wenn wir verschärfte Eigenkapitalregeln nicht nur für SIB einführen, sondern für alle, für das gesamte Bankenwesen, dann hat das Konsequenzen für die Realwirtschaft. Für diese sind nicht nur die Grossbanken von Bedeutung. Dadurch wurde die heutige Wettbewerbssituation in diesem Land kreiert. Ich weiss nicht, wie sich eine Neuregelung auswirken wird. Ich möchte hier nur beliebt machen, dass wir schon auch unterscheiden und jetzt nicht den gesamten Bankensektor in die Pflicht nehmen, wenn eine von 250 Banken in ihrem Management versagt hat. Ich stelle auch fest, dass die Too-big-to-fail-Regeln, die wir nach der damaligen Krise der UBS aufgestellt haben, gar nicht so schlecht gewesen sind. Wir haben sie nur nicht konsequent angewendet. Man muss auch darauf hinweisen, dass die Instrumentarien heute schon vorhanden sind. Wir haben viele gesetzliche Möglichkeiten; es können Massnahmen ergriffen werden. Die Banca della Svizzera Italiana wurde nach heutigem Recht quasi liquidiert. Wir haben auch bei Leonteq in den letzten Wochen teilweise gesehen, welche Möglichkeiten von der Aufsicht her schon vorhanden sind. Ich glaube, wir diskutieren hier auch über das Thema der Umsetzung.

Ich werde allen Motionen und Postulaten zustimmen. Die Ausnahme ist das Postulat 24.4537, "Aktionariat in systemrelevanten Grossunternehmen stärken", weil ich die Auffassung vertrete, dass der Aktionär nur eine Pflicht hat: Er hat sein Nominalkapital zur Verfügung zu stellen – nachher ist er frei und kann verkaufen, kaufen usw. Das Postulat ist aus meiner Sicht nicht die Lösung. Ich würde aber zustimmen, dass die Hauptaktionäre in Zukunft nicht mehr – wie früher bei der CS – AT1-Anleihen zeichnen und extrem hohe Coupons in Anspruch nehmen können und dann über die Zinszahlungen quasi trotzdem wieder mit dem Kapital aus der Unternehmung bedient werden. Ich glaube, das müssen wir verhindern. Wenn nämlich eine Finanzierungslücke besteht, dann müssen wir die Unternehmung wieder ordentlich kapitalisieren, wie das in einem KMU auch der Fall ist. Wenn wir diese Wege gehen, dann brauchen wir vielleicht keine neue Regulierung, sondern einfach eine Umsetzung der schon bestehenden Regulierung.

Herzog Eva (S, BS): Auch ich möchte der PUK für ihre grosse Arbeit und den ausgezeichneten Bericht danken. Auch ich stimme mit der Analyse überein, dass wir es hier nicht mit einem Behördenversagen zu tun haben. Verantwortlich für den Untergang der CS ist das Management mit seiner unverantwortlichen Geschäftsführung, die zu einem Vertrauensverlust führte. Es kam zu einem Bankrun, der Schweizer Finanzplatz war bedroht. Im



schlimmsten Fall hätte es eine internationale Finanzkrise geben können. Aber ich möchte es gleich zu Beginn sagen: Das darf natürlich nicht dazu führen, dass wir jetzt einfach darauf hoffen, dass sich das Management einer Bank künftig besser verhält, und dass wir meinen, wir müssten sonst nichts tun.

Aber die PUK hat ja auch Vorstösse eingereicht, Motionen und Postulate, mit denen sie auf die Regulierung einwirken will. Auch die PUK ist der Meinung, dass wir am Regelwerk etwas ändern müssen; es ist mir ganz wichtig, das gleich zu Beginn zu sagen. Denn die heutige UBS ist für die Schweiz zu gross, als dass wir einfach zur Tagesordnung zurückkehren dürfen. Ihre Bilanzsumme ist doppelt so gross wie das Schweizer BIP, und kein anderes Land als die Schweiz ist in dieser Situation.

Die PUK hat wichtige Erkenntnisse gebracht. Eine erste Erkenntnis: Sie bestätigt im Wesentlichen die Elemente des Berichtes des Bundesrates vom 10. April 2024. Die PUK fordert schärfere Aufsichtsinstrumente, ich habe es schon gesagt. Sie ermuntert die Finma, diese dann auch wirklich einzusetzen. Sie sagt, es hätte auch Instrumente gegeben, die man besser hätte anwenden können. Aber ich interpretiere den Bericht klar nicht so, dass die Finma eigentlich alles hatte, was sie brauchte, und es nur besser hätte machen müssen. Ich bin klar der Meinung, dass wir auch das Regelwerk verbessern und schärfere Instrumente einführen müssen. Ich denke dabei vor allem an das Senior Manager Regime, das die Verantwortlichkeiten im Unternehmen klar zuordnet und damit eine gute präventive Wirkung entfaltet. Ich würde auch eine Bussenkompetenz für natürliche Personen prüfen. Es muss bei den Prüfverfahren der Finma mehr Transparenz, eine Verkürzung der Beschwerdeverfahren bis zur Aufhebung der aufschiebenden Wirkung und die Möglichkeit geben, Boni zurückzufordern.

Aber die wichtigste Erkenntnis aus dem PUK-Bericht ist für mich die Beschreibung der Eigenmittelsituation, wir haben es schon gehört, Stichwort regulatorischer Filter. Sie erinnern sich sicher: Im Laufe der Krise oder gleich nachher wurde von allen Seiten stets betont, wir hätten es nicht mit einem Problem der Eigenmittel, einem Mangel an Eigenmitteln der CS zu tun gehabt. Es sei ausschliesslich ein Liquiditätsproblem gewesen. Dieses habe einen Vertrauensverlust und einen Bankrun usw. bewirkt. Es wurde ein bisschen der Eindruck vermittelt, dass man da eigentlich gar nichts machen können und kein Kraut dagegen gewachsen gewesen sei, weil die CS die regulatorischen Anforderungen ja erfüllt habe. Der PUK-Bericht hat uns nun ganz eindringlich vor Augen geführt, dass das zwar stimmt, aber nur, wenn man diese Ausnahme – die Übergangsregelung, den regulatorischen Filter, die Erleichterung, die die CS erhalten hat – mitberücksichtigt. Kollegin Z'graggen hat bereits beschrieben, wie der Filter gewirkt hat.

Der Bericht war spannend zu lesen, für mich in diesem Kapitel am spannendsten. Ich verstehe genauso wenig wie Kollege Hegglin, dass man eine Übergangslösung ohne zeitliche Befristung gewährt hat, dass die CS also gar nicht angehalten war, von der Sammel- zur Einzelbewertung überzugehen, in dem Sinn, dass sie das notwendige Kapital aufbaut. Auf diese Weise kam es dann gar nicht infrage, dass die CS nach den bestehenden Too-big-to-fail-Regeln abgewickelt wird. Kollege Schmid hat gesagt, wir hätten ein gutes Regelwerk. Ja, das dachte ich bis anhin auch. Aber es hat – so habe ich diesen Fall verstanden – eben aus diesem Grund nicht gereicht. Das Ausland hat ja auch klar signalisiert, dass eine Abwicklung aufgrund der mangelnden Eigenmittelunterlegung der Tochtergesellschaften, die durch diesen regulatorischen Filter ermöglicht wurde, nicht möglich war. Man konnte die Töchter nicht verkaufen, nicht abspalten, um so den systemrelevanten Teil in der Schweiz zu

AB 2025 S 122 / BO 2025 E 122

retten. Ich habe die Too-big-to-fail-Regelung immer so verstanden, dass es darum geht, die für die Schweiz systemrelevanten Teile der systemrelevanten Banken zu retten. Das konnte man nicht tun. Dass der Bundesrat angesichts dieser Situation auch nicht vorgeschlagen hat, das ganze grosse Gebilde zu verstaatlichen, also eine TPO zu machen, verstehe ich sehr gut. Aber das nächste Mal müsste das wirklich eine valable Option sein.

Double Leverage, also dass das CS-Stammhaus einen grossen Teil der Beteiligungen mit Fremdkapital finanzieren und den Tochterfirmen als Eigenkapital zur Verfügung stellen durfte, und Ring Fencing, also dass das Ausland dann im Krisenfall die Hand auf die Tochterfirmen hält, stellen für eine Schweizer Grossbank angesichts des kleinen Schweizer Heimmektes natürlich besondere Probleme dar. Ich denke, die PUK hat das wirklich ganz anschaulich beschrieben. Eine solche Bank haben wir jetzt, dieses Problems müssen wir uns annehmen. Das scheint mir wirklich das Wichtigste, und ich danke der PUK, dass sie das so gut herausgearbeitet hat.

Für mich ist der Schluss ganz klar: Wir müssen die Tochterfirmen künftig mit 100 Prozent Eigenkapital unterlegen. Der Bundesrat hat schon vor dem PUK-Bericht in seinem Bericht geschrieben, die Eigenmittelunterlegung der Tochterfirmen sei zu stärken. Das war für mich damals überraschend, weil es immer hiess, es gebe kein



Problem bei den Eigenmitteln. Aber der Bundesrat hat vorher schon gesehen, dass die Eigenmittelunterlegung der Tochterfirmen unzureichend war, und jetzt haben wir das sehr ausführlich vor Augen geführt bekommen. Ich meine, es stärkt die Position des Bundesrates – und ich hoffe, auch jene des Parlamentes –, wenn wir die Too-big-to-fail-Regelung in diesen Positionen überarbeiten und hoffentlich in diesem Sinne anpassen.

Prävention ist das Wichtigste, und eine gute Eigenmittelunterlegung ist die beste Prävention, damit es gar nicht zum Äussersten kommt. Eine Abwicklung – ich habe versucht, das zu sagen – war mit den heutigen Too-big-to-fail-Regeln gar nicht möglich. Dafür, dass überhaupt die Abwicklung einer solchen systemrelevanten Bank möglich ist, sind die Eigenmittel das Wichtigste und dann natürlich auch das Instrument des Public Liquidity Backstops. Dieses soll auch für die Abwicklung eingeführt werden, damit eine Abwicklung ohne das Auslösen einer internationalen Finanzkrise möglich ist, unter Abgeltung dieses PLB-Instrumentes durch eine Ex-ante-Pauschale.

Ich danke der PUK nochmals für ihre grosse Arbeit und unterstütze alle Vorstösse. Diese wurden einstimmig oder mit grosser Mehrheit und ohne Minderheiten eingegeben. Ich begrüsse es sehr, dass man sich auf diese Art einigen konnte. Ich glaube, Sie legen die Finger wirklich auf die wesentlichen Bereiche. Die Vorstösse sind noch nicht sehr genau. Ich hoffe, dass dann die Umsetzung sehr griffig und scharf genug wird, um wirklich einen solchen Fall zu verhindern. Das nächste Mal gäbe es keine Schweizer Bank mehr, die einspringen könnte. Wir brauchen schärfere Regulierungen, als wir sie heute haben, um dann wirklich dramatische Auswirkungen auf die Schweizer Steuerzahlenden auszuschliessen.

Germann Hannes (V, SH): Ich teile die Ausführungen der PUK, was die Eigenmitteleinschätzung anbetrifft, und danke ihr ganz herzlich dafür. Ich denke, hier sind die richtigen Bereiche angesprochen und die Schwachpunkte aufgezeigt worden. Es war tatsächlich dieser regulatorische Filter, der sich unsäglich ausgewirkt hat und vor allem zu einem Zeitpunkt kam, als andere Länder bereits den Public Liquidity Backstop eingeführt hatten. Das war also wie ein doppelt negatives Schicksal oder ein Wendepunkt.

Das ändert aber nichts an den Urhebern dieser ganzen Misere, die wir zu bewältigen hatten. Die unermessliche Gier führte zu Boni von gegen 40 Milliarden Franken in den letzten zehn Jahren. Sie war gepaart mit galoppierender Verantwortungslosigkeit in den Führungsetagen und bei wichtigen Entscheidungsträgern der CS. Der ungezügelter Risikoappetit führte im selben Zeitraum, innerhalb von zehn Jahren, zu den erwähnten 33 Milliarden Franken Verlusten. Kein Wunder, war die CS doch die ungekrönte Bussenkönigin: Für insgesamt 26 Bussen in Millionen- und einmal sogar in Milliardenhöhe gab die CS zwischen 2012 und 2022 über 11,7 Milliarden Franken aus – und das nur für Bussen, stellen Sie sich das einmal vor.

Die Finma als zuständiges Aufsichtsgremium schaute zwar hin, machte Auflagen und leitete auch Enforcement-Verfahren ein, zeigte aber bei der Durchsetzung ihrer Massnahmen zu wenig Zähne. Die Möglichkeit eines Entzugs der Gewähr für einwandfreie Geschäftsführung wäre aus meiner Sicht das stärkste und vor allem das wirksamste Mittel gewesen. Stellen Sie sich vor, die Aufsichtsbehörde Finma hätte einem CS-Konzernleitungsmitglied oder sogar einem Verwaltungsrat die Gewähr entzogen oder diesen Schritt auch nur schon angetönt. Das hätte eingeschlagen wie eine Bombe und mit Sicherheit auch Wirkung gezeigt. Darum sind bei der Ausdehnung und Erweiterung der Mittel für die Finma auch gewisse Fragezeichen zu setzen: Es steht und fällt natürlich alles mit der Durchsetzung dieser Massnahmen.

Ich begrüsse das angesprochene Senior Management System oder allenfalls auch die Möglichkeit, Bonusverbote oder -rückzahlungen anzuordnen. Ich stimme den Anträgen der PUK in ihren Vorstössen zu.

Ich habe einzig einen Vorbehalt bei der Motion 24.4527, "Durchsetzungskraft der Finma bei SIB stärken", aber eben nicht generell, sondern nur gegen den Teil, der die Bussen betrifft. Ich würde dort sagen: Lassen wir das doch sein, dieses Bussenregime ist unschweizerisch; setzen wir besser die anderen Massnahmen durch, die wir jetzt noch zusätzlich beschliessen. Denn die Bussen zahlen letztlich die Aktionäre. Darunter sind Private – denen tut dies auch weh –, aber auch Pensionskassen, auf deren Erfolg die Bussen durchschlagen. In diesem Sinn bestraft man vielleicht die Falschen. Oder glaubt hier drin allen Ernstes jemand daran, dass ein paar zusätzliche Bussen auf bescheidenem Schweizer Niveau etwas am Führungsverhalten der CS-Spitze geändert hätten? Also ich glaube das nicht.

Besser wäre es gewesen, die Finma hätte ihre Möglichkeiten genutzt und durchgesetzt, namentlich bei den Enforcement-Fällen. Die Liste mit den Personen, denen die Gewähr entzogen wurde, ist nicht öffentlich. Im Jahresbericht werden die Fälle lediglich anonymisiert aufgelistet, und es wird eine Gesamtzahl genannt. Dazu gibt es aber auch Zahlen in einem Untersuchungsbericht von Langhardt und Hirschele, der parallel zum PUK-Bericht für die PUK erstellt worden ist. In den letzten Jahren gab es durchschnittlich etwa 48, also vier Dutzend, Enforcement-Verfahren pro Jahr. Bei den Enforcement-Verfahren gegen Individuen wird festgestellt, dass die Finma acht Enforcement-Verfahren gegen Mitarbeitende respektive Geschäftsleitungsmitglieder der



CS durchgeführt hat. Am Ende der drei bis heute abgeschlossenen Fälle entzog die Finma aber keiner bei der CS tätigen Person die Gewähr und verhängte auch kein Berufsverbot, obwohl sie mehrfach festgestellt hatte, dass bei der CS gravierende aufsichtsrechtliche Mängel bestanden. Ich verweise dazu auf das Kapitel 5.3.2.2 des PUK-Berichtes.

Der Grund für die Abschreibung der drei besagten Fälle lag gemäss Finma darin, dass sich in zwei Fällen die Betroffenen offenbar bereit erklärt hatten, auf künftige Leitungstätigkeiten bei beaufsichtigten Firmen zu verzichten. Im dritten Fall schied die Person ohnehin bei der CS aus, und zwar nachdem die Finma ein Enforcement-Verfahren eröffnet hatte, um die Gewähr mit Bezug auf diese Position zu überprüfen. Sie sehen also, wenn man hier einen Schritt weiter gegangen wäre, hätte das durchaus eine heilende Wirkung haben können. Diese heilende Wirkung kommt natürlich nun für die CS zu spät.

In diesem Sinne danke ich der PUK noch einmal für ihre seriöse und aufschlussreiche Arbeit, auch für die Vorstösse, die eine gute Basis für die weitere Behandlung des Public Liquidity Backstops bilden. Da beantragen wir ja eine Sistierung des entsprechenden Geschäfts, um dann eben die Behandlung zusammen mit dem Bankengesetz zu machen, damit wir das Ganze aus einem Guss beurteilen können. Dort fliessen dann möglicherweise auch diese zehn Vorstösse ein, wenn sie bis dahin immer noch für nötig erachtet werden.

Wir haben mit diesem Zeitgewinn auch die Möglichkeit, uns etwas international zu orientieren. Das letzte Mal hat man

AB 2025 S 123 / BO 2025 E 123

uns von Expertenseite quasi genötigt, dies und das zu tun, was am Schluss dann gar nicht umgesetzt wurde bzw. sich nicht als stressresistent erwiesen hat. Der Bundesrat musste über Notrecht handeln – aber das wissen wir alles.

Machen wir es diesmal besser, aber behalten wir auch die internationale Konkurrenzfähigkeit des Bankensplatzes im Blick. Es kann ja nicht sein, dass man die jetzt verbliebene Grossbank, die eigentlich als Retterin aufgetreten ist, also die UBS, entsprechend für die Sünden der CS abstraft. Übrigens: Auch die UBS hat Busen zahlen müssen, aber es war etwa die Hälfte dessen, was man der CS auferlegt hat. Aber wie gesagt, das können wir bei den anstehenden Geschäften dann besprechen.

In diesem Sinne bitte ich Sie, den Bericht zur Kenntnis zu nehmen. Noch einmal ganz herzlichen Dank, Frau Bundespräsidentin, aber auch an die PUK selber. Nachher werden wir, wie gesagt, diese Vorstösse behandeln. Ich habe nur bei einem meine Vorbehalte.

Rieder Beat (M-E, VS): Vorweg meinen Dank an die PUK für die unglaubliche Arbeit, die sie geleistet hat. Ich spreche nur zu Kapitel 9.1.2 des Berichtes der PUK und zu Seite 201 des Berichtes des Bundesrates zur Bankenstabilität, Kapitel 13.1.10, zum Thema Temporary Public Ownership. "Bei einer TPO handelt es sich um eine zeitlich befristete vollständige oder teilweise staatliche Eigentümerstellung in Bezug auf ein Finanzinstitut oder auf einzelne Einheiten desselben [...] im Sinne einer subsidiären, zwingend notwendigen Ultima-Ratio-Massnahme im Interesse der Finanzstabilität und der Volkswirtschaft"; so weit zur Definition, wie sie in diesem sehr ansehnlichen, super Bericht des Bundesrates zur Bankenstabilität drinsteht.

Jetzt, wo wir wissen, dass der Worst Case bei einer schweizerischen Grossbank eintreten kann und es immer anders läuft als gedacht – Kollege Schmid hat recht –; jetzt, wo wir wissen, dass unsere bisherige Regulierung und, allen voran, die Finma total versagt haben; und jetzt, wo wir wissen, dass die UBS nicht mehr von einer anderen schweizerischen Grossbank aufgefangen werden könnte und ein Stabilisierungsfonds für illiquide Vermögenswerte wie anno 2008 bei der UBS auch nicht genügen würde: Müssen wir uns nicht zwingend vertieft die Frage stellen, ob uns weitere Regulierungen an allen Ecken und Enden vielleicht von der zentralen Massnahme abhalten, die wir eigentlich ergreifen müssten? Wieso sollten wir den gesamten Finanzmarkt, abgesehen von den systemrelevanten Grossbanken, weiter regulieren und politisieren? Braucht es hier nicht eine Fokussierung auf das eigentliche Systemrisiko?

Es gibt in unserer Marktwirtschaft ein neues Phänomen, die weltweit agierenden Megabanken. Und ein solches Phänomen verlangt eben auch entsprechend harte Massnahmen vonseiten des Staates. Sie haben sicherlich alle gemerkt, dass es in der Schweiz keine Strafverfahren gegen Credit-Suisse-Bankmanager gibt. Sie haben sicherlich auch gemerkt, dass es keine haftungsrechtlichen Klagen gibt, obwohl Kollege Würth sich bemüht hat, wenigstens Compenswiss und andere dazu zu bewegen, allenfalls Verantwortlichkeitsklagen anzustrengen.

Es kam offensichtlich zu einem kompletten Versagen der Aufsichtsorgane. Und wenn die Aufsichtsorgane den Worst Case nicht verhindern können, müssen wir dann nicht diesen Worst Case handeln können, weil er mit grosser Wahrscheinlichkeit wieder eintreten wird?



Im Zuge der Bewältigung der Credit-Suisse-Krise erwog der Ausschuss Finanzkrisen unter der Leitung des Direktors der Finma im Frühjahr 2023 für eine kurze Zeit, dem Bundesrat als eine mögliche Option die vorübergehende Verstaatlichung der Credit Suisse vorzuschlagen. Finanzmarktrechtlich wird von Temporary Public Ownership gesprochen. Sie haben die Definition, die aus dem Bericht des Bundesrates stammt, gehört. In seiner Botschaft über den Nachtrag Ia zum Voranschlag 2023 erklärte der Bundesrat gegenüber dem Parlament allerdings, dass eine TPO aus ordnungspolitischen und rechtlichen Gründen sowie aus Risikoüberlegungen nicht im Vordergrund stand und angesichts der real bestehenden Möglichkeit einer privaten Übernahme nicht prioritär weiterverfolgt wurde. Ein Expertenbericht mit dem Titel "Evaluation der Analysen für die Notfusion CS-UBS" vom 31. Mai 2024, der im Auftrag der PUK verfasst wurde, unterstützt diese Einschätzung.

Folglich scheint es uns angemessen, dass dieses Szenario nicht weiter vertieft wurde. Zuvor hatte allerdings der Bericht "Reformbedarf in der Regulierung von Too-big-to-fail-Banken" des Schweizerischen Instituts für Banken und Finanzen vom 19. Mai 2023, im Auftrag des EFD, empfohlen, zur Stärkung der vertrauensschaffenden und stabilisierenden Wirkung der TBTF-Regulierung eine Erweiterung des aktuellen Regulierungsrahmens mit dem Instrument einer Verstaatlichungsoption in Erwägung zu ziehen. Deshalb solle eine Option zur Verstaatlichung einer TBTF-Bank im Krisenfall geschaffen werden, damit entsprechende Pläne und gesetzliche Grundlagen vorliegen und im Notfall der Staat als Besitzer der letzten Instanz, "owner of last resort", eingesetzt werden kann – das ist dieses "Whatever-it-takes-Moment"!

Im Bericht des Bundesrates zur Bankenstabilität vom 10. April 2024, den Sie alle erhalten haben, schön gebunden und mit einem Silberband verklebt, wurde unter 13.1.10.2. schliesslich Folgendes ausgeführt: "Mit einer Übernahme der Credit Suisse hätte der Bund sämtliche Risiken der Bank und auch deren Führung übernehmen müssen. Gerade mit Blick auf die Bilanzgrösse der neuen UBS wäre künftig eine TPO mit enormen Risiken für den Staat verbunden." Meine Frage: Wer trägt denn aktuell die Risiken der UBS, wenn es schief läuft?

Unter 13.1.10.3, "Rechtliche und technische Fragen", sagt der Bundesrat: "Eine TPO wirft zahlreiche rechtliche und technische Fragen auf. Zu prüfen wäre etwa, ob eine TPO in verfassungsrechtlicher Hinsicht zulässig ist. Es wären aber auch zahlreiche Fragen auf Gesetzesstufe zu klären. Bei der Ausgestaltung einer TPO gäbe es sodann eine Vielzahl von technischen Fragen, die im Rahmen allfälliger weiterer Arbeiten vertieft geprüft werden müssten. Dazu gehört zum Beispiel die Frage, wer vor einer TPO Verluste tragen müsste [...]. Auch stellt sich die Frage nach der Bewertung der zu übernehmenden Einheit und der damit verbundenen Entschädigung für die bisherigen Eignerinnen und Eigner. Weitere Fragen betreffen beispielsweise Exitstrategien, die Eingliederung der Bank in die Bundesverwaltung oder die Steuerung der übernommenen Bank." Das können Sie alles in diesem hervorragenden Bericht des Bundesrates lesen.

Nun, meine persönliche Einschätzung lautet: Die nächste Finanzkrise kommt bestimmt, sie wird wiederum überraschend sein, und wiederum werden unsere Aufsichtsorgane überfordert sein wie bisher. Ich bitte daher den Bundesrat, diesen Punkt der TPO noch einmal aufzunehmen, die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen zu erarbeiten und dem Parlament vorzulegen, damit das Parlament entscheiden kann, ob eine TPO zweckmässig ist oder nicht.

Wieso sage ich das hier bei der Beratung des Berichtes der PUK? Die PUK hat ganze Arbeit geleistet. In Kapitel 9.1.2 heisst es: "Die CS-Krise legt nahe, dass die Anwendung eines solchen Instruments" – TPO – "in einer ähnlich gearteten Krise nötig werden könnte." Und es wäre gut, wenn wir die Gesetzesgrundlagen bereits hätten. Das würde nämlich eine höhere demokratische Legitimation mit sich bringen.

Ich stelle fest, dass in diesem PUK-Bericht niemand zur Guillotine geführt wurde. Das ist auch politisch korrekt. Es ist auch in unserer Tradition der schweizerischen Politik, dass wir nicht überborden. Aber ich frage mich, ob es nicht zweckmässig wäre, wenn wir eine solche Guillotine für die Banker klar und deutlich in unsere Gesetzgebung aufnehmen und klarmachen würden, dass in einem solchen TPO-Fall sowohl strafrechtliche – strafrechtliche! – als auch haftungsrechtliche besondere Bestimmungen vorhanden sind.

Wieso sage ich das hier? Ich bin Mitglied der Kommission für Rechtsfragen, und ich erhalte, wie andere Mitglieder der Kommission für Rechtsfragen auch, jedes halbe Jahr ein Ansinnen, neue Tatbestände zu schaffen und Verjährungsfristen zu verlängern. Ich stelle fest, dass in einer der grössten volkswirtschaftlichen Katastrophen der Schweiz kein einziges Verfahren gegen die wirklich Schuldigen geführt wird.

AB 2025 S 124 / BO 2025 E 124

Wollen wir uns das als Parlament gefallen lassen? Wollen wir wirklich alle diese Motionen und Postulate umsetzen und am Kern des Übels überhaupt nichts ändern? Diese Frage gestatte ich mir. Ich glaube, dass wir gut beraten wären, eine eindeutige und klare Gesetzgebung für jene Fälle zu erstellen, wo die TPO zur Anwendung käme. Denn falls die UBS Probleme kriegt, wird der Bundesrat bzw. die Bundesverwaltung wieder



agieren müssen.

Würth Benedikt (M-E, SG): Auch ich bedanke mich bei der PUK für die sehr profunde Arbeit. Wir haben viel gelernt in diesem ganzen Zusammenhang. Ich habe zum Beispiel das Wort "Non-Meeting" gelernt. Was Non-Papers sind, wussten wir ja; jetzt haben wir auch noch gelernt, was ein Non-Meeting ist.

Dies führt mich zur Feststellung, die Kollege Salzmann als Berichterstatter gemacht hat. Er hat ausgeführt, und so steht es auch im PUK-Bericht, dass in der wichtigen heissen Phase im November 2022 und im Herbst 2022 im Bundesrat lediglich mündlich informiert wurde, und auch dies nur sehr knapp. Bundesrat Maurer wurde dazu ja auch befragt; Sie haben, Kollege Salzmann, den damaligen Vorsteher des Finanzdepartementes in diesem Zusammenhang explizit erwähnt. Der ehemalige Bundesrat Maurer hat sich auch in einem Interview im "Tages-Anzeiger" am 11. Januar dazu geäussert. Ich zitiere eine Aussage aus diesem Interview: "Ich habe den Bundesrat immer über alles informiert, was ich selber wusste, allerdings nur mündlich, denn ich traue der Verwaltung nicht. Sobald Papiere da sind, geht etwas raus. Alle Medien waren scharf und riefen täglich an."

Nun, eine solche Aussage eines ehemaligen zuständigen Bundesrates erzeugt keinen Aufschrei in den Medien. Das kann ich auch nachvollziehen. Man muss hier nicht den Medien die Schuld geben. Sie leben von den Indiskretionen. Aber es müsste hier im Bundeshaus einen Aufschrei geben, auf Ebene Bundesrat und auch auf Ebene Parlament.

Denn man muss ja geradezu zum Schluss kommen: Je brisanter und komplexer in diesem Haus etwas ist, desto knapper wird der Bundesrat informiert, und dies dann in aller Regel nur mündlich. Das muss einem zu denken geben. Dies alles aufgrund der Angst vor Leaks. Das ist sehr beunruhigend mit Blick auf künftige Krisen, die mit Bestimmtheit kommen werden, sei es im Finanzbereich, sei es aufgrund geopolitischer Entwicklungen.

Ich glaube, hier haben wir Handlungsbedarf. Wir sagen immer, die Stärke der Schweiz seien die Institutionen. Wenn man aber diesen Befund hört und diesen Befund liest, sieht man, dass unsere Institutionen beschädigt sind, und sie werden weiter beschädigt. Ob sich Institutionen bewähren, zeigt sich nach meinem Dafürhalten in der Krise und nicht im Courant normal. Indiskretionen sind Gift für das Funktionieren einer Regierung. Wir müssen hier endlich mehr tun. Mit "wir" meine ich Bundesrat und Parlament. Ich sage das nicht aus Frust darüber, dass der Zweitrat eine diesbezügliche Motion von mir abgelehnt hat, sondern wirklich aus echter Sorge um den Zustand unserer Institutionen.

Ich danke der PUK in diesem Zusammenhang für die Empfehlung 13. Die PUK hat darauf verzichtet, hier Motionen oder Postulate einzureichen, weil die GPK auch an diesem Thema dranbleibt, gestützt auf diesen PUK-Bericht, aber auch gestützt auf die Aufarbeitung der bekannten Corona-Leaks.

Ich danke aber auch der Kommission für Rechtsfragen. Sie hat in der Medienmitteilung vom 26. Februar 2025 mitgeteilt, dass sich die Kommission vor dem Hintergrund eines kürzlich ergangenen Urteils des Bundesgerichts vom 31. Januar 2025 dafür ausgesprochen hat, sich in einer ihrer nächsten Sitzungen vertieft mit der Frage der strafrechtlichen und strafprozessualen Aspekte des journalistischen Quellenschutzes zu befassen und dazu Anhörungen durchzuführen.

Der zitierte Bundesgerichtsentscheid wurde auch in den Medien abgehandelt. Wenn man die Medienmitteilung des Bundesgerichts liest, muss man eigentlich zum Schluss kommen, dass das geltende Recht geradezu eine Einladung für Amtsgeheimnisverletzungen ist. Hier müssen wir Korrekturen vornehmen. Nach meiner Prima-vista-Beurteilung dieses Bundesgerichtsentscheids gibt es hier nicht hauptsächlich ein Problem der Rechtsprechung, sondern eher der Rechtsetzung. Also sind wir als Gesetzgeber gefordert, insbesondere mit Blick auf Artikel 28a StGB. Richterliche Interessenabwägungen müssen bei solchen Fällen wieder mehr Raum bekommen.

Beim ganzen Thema der Indiskretionen spüre ich einen gewissen Fatalismus. Ich höre oft, man kann ja sowieso nichts machen. Aber diesem Fatalismus müssen wir nun endlich entgegenreten, auch aufgrund der Feststellungen im PUK-Bericht. Entsprechende Arbeiten sind aufgegleist, ich habe es erwähnt.

Noch ein Wort zum Postulat, das seitens der PUK im Zusammenhang mit dem Aktionariat in systemrelevanten Grossunternehmen eingereicht wurde: Ich möchte hier einfach nochmals unterstreichen, dass ich dieses Postulat unterstütze, auch wenn es relativ offen und unverbindlich ist. Aber immerhin, es ist ein Schritt. Denn was Kollege Rieder gesagt hat, muss uns zu denken geben: Bis jetzt, mir ist jedenfalls nichts bekannt, ist keine einzige Verantwortlichkeitsklage gegen die CS-Organen angestrengt worden – keine einzige. Dabei müssen auch wir als Aktionäre erhebliche Schäden registrieren. Mit "wir" meine ich die Pensionskassen, da meine ich auch den AHV-Fonds. Es gibt keine einzige Verantwortlichkeitsklage, obwohl erheblicher Schaden angerichtet wurde.

Es hat auch seine Gründe, wieso das so ist. Die Gründe liegen im geltenden Recht, denn es ist ja nicht zu ei-



nem Konkurs gekommen. Also sind einerseits die Gläubiger nicht zu einer Klage legitimiert. Andererseits kann ein Aktionär in einem solchen Fall des mittelbaren Schadens letztlich nur auf Leistung an die Gesellschaft klagen. Das ist natürlich ein sehr limitiertes Interesse. Da findet sich natürlich kein Aktionär, der dieses Prozessrisiko eingeht, bei letztlich wenig Anreiz. Das ist ein Problem, das wir angehen müssen. Auch wenn das Postulat relativ offen und unverbindlich ist, ist es jedenfalls immerhin ein Schritt, hier etwas zu unternehmen. Ich bitte Sie, die Motionen und Postulate, die die PUK eingereicht hat, uneingeschränkt anzunehmen.

Sommaruga Carlo (S, GE): C'est à mon tour de m'associer aux remerciements de mes préopinants sur le travail sérieux et approfondi de la Commission d'enquête parlementaire (CEP). Surtout, comme membre de la Commission de gestion, j'adresse aussi des remerciements au secrétariat, car, sans son appui, nous n'aurions pas des rapports de cette qualité.

Le rapport de la CEP – je pense que cela a été dit, mais je le rappelle – montre comment le Conseil fédéral, dans la phase finale de la crise, a su gérer correctement et prendre les meilleures décisions, les plus opportunes, afin de sauver la place financière, l'économie et même, je dirais, les finances de la Confédération. Cependant, le rapport de la CEP montre aussi clairement que la crise de Credit Suisse n'est pas seulement une pure crise de liquidités, mais une crise à multiples facteurs. Tout d'abord, il y a ce que je qualifierais de crise du management, qui est l'unique responsable de la chute de Credit Suisse. J'ai essayé d'avoir une image du comportement de la direction. Je pense que l'on pourrait dire que la direction s'est comportée comme des sangsues sur un corps malade, qui avait des pertes massives de sang. La direction de Credit Suisse – comme l'a relevé le rapport de la CEP et cela a encore été rappelé aujourd'hui – s'est versée 31,7 milliards de francs de rémunérations variables, alors que pendant la même période, entre 2012 et 2022, la banque accumulait des pertes.

La cupidité financière à court terme a donc écrasé toute stratégie quant à la durabilité de la banque et quant à la réduction des risques pour la place financière et les finances de la Confédération. Il y a donc certainement matière à agir. Des motions sont proposées par la CEP et il conviendra donc de les soutenir. La problématique de la limitation et du moment du versement des rémunérations variables doit être étudiée avec attention afin d'éviter que le risque d'une gestion bancaire à court terme multiplie les risques collectifs – collectifs non seulement pour le secteur bancaire, mais aussi pour l'économie – qui engagent ensuite des fonds des pouvoirs publics.

AB 2025 S 125 / BO 2025 E 125

Cependant, il y a aussi la crise des fonds propres, autant sur le plan de la quotité de base que des filtres accordés par la Finma. Je ne vais pas entrer dans le détail: notre collègue Mme Z'graggen nous a précédemment bien détaillé l'activité de la Finma et le problème des filtres. En cela, il y a également matière à agir. Les motions 24.4527, "Renforcer l'assertivité de la Finma à l'égard des SIB", et 24.4526, "Limiter l'octroi aux SIB d'allègements par rapport aux prescriptions applicables en matière de fonds propres et de liquidités", vont dans ce sens. Je relèverai simplement que, concernant la réflexion sur le surplus de fonds propres exigibles de banques d'importance systémique, il faut écouter ce que nous disait précédemment notre collègue Martin Schmid sur le fait de ne pas avoir des règles touchant l'ensemble du secteur bancaire, mais de viser les problèmes suscités par l'existence actuelle d'une banque unique d'importance systémique. Il y a différents moyens d'avoir un dispositif qui permette de toucher simplement cette très grande banque qu'est devenue UBS, par exemple en demandant des fonds propres supplémentaires lorsque des actifs dépassent un certain seuil; cela peut être 300 milliards de francs, comme cela peut être plus. Cela permet d'éviter que d'autres banques d'importance systémique nationales ne soient touchées, voire que l'ensemble des banques ne soient touchées.

Pour ce qui concerne les filtres et les opérations qui ont eu lieu à la Finma, je pense qu'on a un postulat qui nous permettra de mener la réflexion sur les compétences, les instruments et les moyens à mettre en oeuvre pour que les mesures d'enforcement de la Finma soient effectives.

Je viens maintenant à l'autre aspect qui est la crise de liquidités proprement dite. A ce stade, il ne fait pas de doute que la Suisse a besoin également d'un PLB, cela a été rappelé, c'est un standard international. Il ne fait pas non plus de doute, à mon avis, qu'il y a nécessité d'avoir un PLB rémunéré ex ante. La question de son financement reste ouverte, mais il doit dans tous les cas tenir compte des avantages financiers concrets que tirent les banques d'importance systémique de leur statut "too big to fail" et de la garantie implicite de l'Etat, mais aussi de l'intérêt de la place financière dans son ensemble, de la mise à disposition d'un PLB. Je souligne qu'au sein de l'Union européenne, toutes les banques agréées par l'Union européenne elle-même contribuent au système de fonds de garantie des dépôts et de résolution. Cette solution doit être étudiée,



sans pour autant alléger la charge des banques d'importance systémique qui bénéficient d'une garantie d'Etat implicite et bénéficient de ce fait d'un avantage concurrentiel.

Aujourd'hui, la garantie implicite prend bien plus d'importance dès lors que la solution A, celle qui a été retenue par le Conseil fédéral dans la crise de Credit Suisse, à savoir l'absorption d'une banque d'importance systémique en crise par une autre banque nationale d'importance systémique, n'existe plus. UBS à la taille XXL, dont le bilan est actuellement le double de celui de notre PIB national et près de deux fois le bilan de la BNS, ne peut plus être absorbée par une banque nationale. La fusion avec une banque internationale étrangère, américaine ou européenne, est plus que jamais improbable, vu la politique actuelle des USA de "America first" et la volonté de l'Union européenne de se consolider à l'interne avec ses propres ressources. Cette impossible fusion avec une autre banque, en cas de crise d'UBS, a pour conséquence que le "Temporary Public Ownership" (TPO), qui a été évoqué par notre collègue Rieder tout à l'heure, deviendra, qu'on le veuille ou non, ou qu'on l'inscrive ou non dans la loi, une option prioritaire en cas de crise d'UBS. Si l'on veut éviter ce scénario, il faut donc, comme le demande la CEP avec ses diverses interventions parlementaires, renforcer les exigences en matière de fonds propres, accorder plus de moyens à la Finma et renforcer le rôle de la BNS en ce qui concerne les banques d'importance systémique pouvant faire appel aux liquidités. Il faut aller peut-être même plus loin et examiner l'opportunité d'introduire le principe du "pure holding". Cela étant, il faut, à mon avis, comme le demande notre collègue Rieder, préparer le terrain pour savoir, le jour où l'on met en place le TPO, quelles sont les limites de cet exercice et quelles sont les bases légales sur lesquelles on peut s'appuyer.

Je ne peux m'empêcher, avant de conclure, de citer le chef du groupe libéral-radical, lors du débat de 2011 sur l'introduction des dispositifs "too big to fail" dans la loi sur les banques. M. Fulvio Pelli disait: "Afin que les grandes banques demeurent stables, il est nécessaire de leur imposer des règles spécifiques et de le faire tout de suite. Bien sûr, d'un côté, les coûts vont augmenter pour les banques, mais de l'autre la confiance des investisseurs dans ces mêmes banques va augmenter, ce qui à terme constituera un avantage comparatif pour toute la place financière suisse et ses différents instituts bancaires. La sécurité d'une banque et la confiance en la stabilité deviennent dans le contexte actuel et à venir des variables stratégiques cruciales." Aujourd'hui, c'est-à-dire 14 ans plus tard, à la suite de la crise de Credit Suisse, on peut dire que ces paroles sont toujours d'actualité. Il s'agit de prendre des mesures, de fixer des règles, même si cela va coûter à un certain nombre de banques. Aujourd'hui, plus qu'en 2011, notre Parlement a donc une responsabilité historique énorme afin d'agir vite et de manière responsable. Entre les intérêts de l'Etat, à savoir la Confédération, des contribuables, de la place financière et de l'économie dans son ensemble, voire des actionnaires et des dirigeants de la banque et de la rentabilité d'UBS, la priorité est claire: les intérêts des contribuables et de la Confédération, ainsi que les intérêts de la place financière dans son ensemble l'emportent. Il appartient à UBS et aux autres banques d'importance systémique de s'adapter et non au législateur de s'adapter à la volonté des banques. Le premier des actes de responsabilité politique est d'accepter aujourd'hui l'ensemble des postulats et des motions, même ceux auxquels s'oppose le Conseil fédéral.

Keller-Sutter Karin, Bundespräsidentin: Vielen herzlichen Dank vorab für die interessante Diskussion. Ich versuche, auf einige Voten einzugehen, aber ich kann die Diskussion nicht vorwegnehmen, die wir zur Bankengesetzgebung führen werden. Nach dem, was ich gehört habe, gäbe es sehr viel zu sagen, muss ich sagen.

Ich kann Ihnen aber Folgendes sagen: Vor rund zwei Jahren – ich kann mich gut erinnern – sah sich der Bundesrat gezwungen, notrechtliche Massnahmen zu ergreifen, um einen unkontrollierten Untergang der Credit Suisse zu verhindern und schwerwiegenden Schaden von unserem Land und unserer Volkswirtschaft abzuwenden, vor allem auch von den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern. Der Umstand, dass zum zweiten Mal innert fünfzehn Jahren wegen einer Grossbank staatliche Massnahmen nötig wurden, hat unser Land ziemlich durchgeschüttelt. Ich erinnere mich auch noch gut an die Debatten in der ausserordentlichen Session zur Übernahme der Credit Suisse durch die UBS im April 2023, also vor etwa zwei Jahren, die relativ emotional waren. Es gab damals verständlicherweise viel Ärger und viel Unmut. Ich muss Ihnen sagen: Ich teile diesen Ärger und Unmut uneingeschränkt. Vor allem wenn Sie diese drei, vier Tage selber, am eigenen Leib, erlebt haben, dann denken Sie schon manchmal: Das kann und darf ja nicht wahr sein.

Deshalb, denke ich, sind wir uns alle einig – das ist wahrscheinlich auch das Substrat aus dem, was ich heute gehört habe –, dass sich das, was sich bei der Credit Suisse ereignet hat, nie mehr ereignen darf. Es darf sich nicht wiederholen. Aber es wurde in der Debatte auch zu Recht gesagt, dass der Worst Case wieder eintreten wird; das hat Herr Ständerat Rieder gesagt. Ja, das glaube ich auch. Es ist nicht eine Frage, ob, es ist eine Frage, wann. Dann wird die Situation wieder anders sein. Was wir aber machen können, ist, die Lehren aus dieser Krise zu ziehen. Wir können jetzt nicht einfach sagen: Ja gut, es wird anders sein, schauen wir mal;



machen wir dann wieder etwas, wenn es kommt. Man muss vielmehr nach bestem Wissen und Gewissen die Lehren aus dieser Krise ziehen, im Wissen, dass sich die Lage anders präsentieren kann und dass man vielleicht dann auch wieder andere Lösungen finden kann. Aber es muss auf jeden Fall

AB 2025 S 126 / BO 2025 E 126

verhindert werden, dass die Krise einer Bank wieder zu einer Bedrohung für die Schweizer Volkswirtschaft und auch für die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler wird.

Ich kann die Voten der Ständeräte Würth und Rieder nur unterschreiben. Ich finde es auch sehr, sehr unbefriedigend, dass wir nicht die rechtliche Situation haben, um die Verantwortlichen tatsächlich zur Verantwortung ziehen zu können. Man kann sie zwar zur Verantwortung ziehen, aber man muss direkt geschädigt sein; Sie kennen das als Anwälte besser als ich. Herr Rieder hat auch noch die Compenswiss angesprochen. Dort wurde offensichtlich eine Verantwortlichkeitsklage geprüft, aber die Compenswiss ist eben schon vorher relativ stark ausgestiegen. Aufwand und Ertrag müssen dann auch irgendwo in einem Verhältnis stehen. Aber die Bevölkerung versteht das nicht, und ich verstehe, dass die Bevölkerung das nicht versteht.

Denn man hat den Eindruck, dass der Rechtsstaat in diesem Land bei jedem Mikroproblem einschreitet und die Leute zur Rechenschaft zieht. Aber bei einer solchen Frage passiert dann einfach nichts. Das heisst, es passiert nicht nichts, wir hatten die PUK, aber die Präsidentin der PUK hat zu Recht darauf hingewiesen, was die Kompetenzen der PUK sind: Die PUK konnte nämlich untersuchen, wie sich die Behörden verhalten haben. Ich habe mir deshalb einmal erlaubt, zu sagen, sie habe die Feuerwehr untersucht und nicht die Brandstifter. Das soll nicht heissen, dass nicht auch die Feuerwehr Fehler machen kann. Aber die Brandstifter sind nun irgendwo in Sicherheit. Ich kann Sie nur unterstützen – ich bin nicht mehr an den Sitzungen der Kommission für Rechtsfragen –, wenn Sie hierzu entsprechende Begehren stellen.

Nun, ich habe es gesagt, Sie haben die PUK eingesetzt, um die Geschäftsführung des Bundesrates, der Bundesverwaltung, auch der Behörden und, soweit möglich, der Finma und der Schweizerischen Nationalbank zu untersuchen. Der Bundesrat hat, das wurde mehrfach erwähnt, gestützt auf Artikel 52 des Bankengesetzes parallel dazu eine umfassende Evaluation der Too-big-to-fail-Gesetzgebung vorgenommen und in seinem Bericht vom 10. April ein Massnahmenpaket zur Weiterentwicklung und Stärkung des Dispositivs vorgelegt. Er hatte auch in Aussicht gestellt, die Ergebnisse der PUK abzuwarten und diese dann, wenn immer möglich, in die Umsetzungsarbeiten mit einfließen zu lassen.

Der Bundesrat hat den Bericht der PUK und ihre wertvollen Erkenntnisse mit Interesse zur Kenntnis genommen. Ich danke der PUK auch im Namen des Bundesrates für die gründliche Aufarbeitung der Ereignisse rund um die Übernahme der Credit Suisse durch die UBS. Die PUK hat mit ihrer Arbeit einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Glaubwürdigkeit und auch des Vertrauens in den Staat und die Behörden geleistet.

Es wurde erwähnt, dass der Bundesrat relativ schnell eine Stellungnahme verfasst hat. Das ist richtig, wir haben den Bericht am 2. Dezember 2024 im Entwurf bekommen. Eine Delegation des Bundesrates, auch das wurde erwähnt, konnte am 16. Dezember 2024 in der PUK Stellung nehmen. Die schriftliche Stellungnahme unterschied sich nicht von jener vom 16. Dezember, es war die gleiche Stellungnahme, die wir zuvor auch abgegeben hatten. Für den Bundesrat war klar, dass man hier aufgrund des öffentlichen Interesses und vor allem auch aufgrund der internationalen Dimension – bitte vergessen Sie die internationale Dimension nicht – einer global tätigen systemrelevanten Bank schnell handeln musste.

Der Bericht hat zu verschiedenen Erkenntnissen geführt. Die vier folgenden Erkenntnisse der PUK sind für den Bundesrat von Bedeutung:

1. Die Ursache für die Krise der Credit Suisse und die daraus resultierende Fusion mit der UBS sind auf das Geschäftsverhalten der Credit Suisse zurückzuführen.
2. Die gewählte Lösung mit der Übernahme der Credit Suisse durch die UBS war angemessen und gegenüber allen geprüften Alternativen vorzuziehen.
3. Die gewählte Lösung vermochte es, die Märkte zu beruhigen und eine Finanz- und Wirtschaftskrise zu verhindern, und zwar national wie international.
4. Die vom Bundesrat in seinem Bericht zur Bankenstabilität vorgeschlagenen Massnahmen werden als zweckmässig erachtet.

Herr Ständerat Rieder hat darauf hingewiesen, dass sowohl die PUK wie auch der Bundesrat in seinem Bericht zur Bankenstabilität zur Auffassung gelangt sind, dass eine temporäre Verstaatlichung, eine TPO, kein geeignetes Szenario ist. Ich möchte Folgendes vorausschicken: Für den Bundesrat ist künftig entscheidend, dass die Abwicklung einer SIB oder einer G-SIB, also im vorliegenden Fall der UBS, möglich ist. Das muss möglich sein, denn nur so kann man die Verantwortung dort ansiedeln, wo sie entstanden ist. Deshalb sehen wir ja vor, dass die Eigenmittelunterlegung, insbesondere der ausländischen Töchter, gestärkt werden soll. Das heisst



also: Der Bundesrat möchte, dass im Krisenfall das Geschäft in der Schweiz abgespaltet werden kann. Das steht im Vordergrund.

Eine temporäre Verstaatlichung steht für den Bundesrat nicht im Vordergrund. Die temporäre Verstaatlichung ist ein Fehlanreiz – sie ist kein Too-big-to-fail-Szenario, sie ist auch international kein Standard. Dort, wo eine Verstaatlichung durchgeführt wurde, gab es sehr gemischte Resultate. Denken Sie an die Commerzbank: Die Commerzbank wurde im Zuge der Finanzkrise 2008 teilverstaatlicht, und die deutsche Regierung versucht immer noch, ihre Anteile zu verkaufen. Die Royal Bank of Scotland war ein riesiges Verlustgeschäft.

Und wissen Sie, wenn Sie jetzt sagen, in der Krise sei es dann möglich, dass der Staat einspringt: Wo ist dann noch die Verantwortung der Entscheidungsträger in dieser Unternehmung? Nirgends! Damit wäre nicht nur das Eigenkapital, sondern auch das Fremdkapital total abgesichert. Die Kapitalgeber wüssten dann: Wenn etwas passiert, wird es der Staat schon richten. Das ist natürlich schon ein Fehlanreiz.

Herr Ständerat Rieder, Sie haben gefragt: Wer trägt das Risiko? Ich kann Ihnen die Antwort aus meiner Sicht geben: Das Risiko muss primär das Unternehmen tragen, nicht der Steuerzahler. Warum gibt es die Too-big-to-fail-Gesetzgebung? Es gibt sie nicht aus Liebe zu den Megabanken oder überhaupt zu den Banken, sondern es gibt sie nur, um im Krisenfall Schaden von der gesamten Volkswirtschaft abzuwenden, weil gewisse Banken eben systemrelevant sind. Sonst könnte man sagen: Gut, das ist halt Kapitalismus, man kann auch scheitern. Ja, das ist so. Es ist auch mein Verständnis von Kapitalismus, dass es auch schiefgehen kann. Dann muss man halt die Kosten selber tragen und kann sie nicht sozialisieren. Ich bin damit absolut einverstanden, und deshalb ist das auch international kein Standard.

Ich kann aber sagen, dass die PUK den vom Bundesrat mit dem Bericht zur Bankenstabilität eingeschlagenen Weg bestätigt hat. Wir sind ja auch bereit, den Grossteil der Empfehlungen, der Motionen und Postulate entgegenzunehmen. Viele decken sich mit den Arbeiten, die wir angedacht haben. Das ist auch für uns eine gute Unterstützung.

Im Bereich der Eigenmittel unterstreicht die PUK die Wichtigkeit einer ausreichenden Kapitalisierung von systemrelevanten Banken und regt deshalb – ich habe es vorhin schon erwähnt – eine Stärkung der Eigenmittelunterlegung der ausländischen Beteiligungen an. Der Bundesrat teilt diese Einschätzung der PUK. Er beabsichtigt eine gezielte Stärkung der Eigenmittel. Konkret sieht der Bundesrat eine striktere Umsetzung der Eigenmittelanforderungen für SIB vor. Sie müssen also keine Angst haben, Herr Schmid: Das wird nicht einfach das ganze System treffen, sondern die systemrelevanten Banken und vor allem die G-SIB.

Es geht auch um eine Ergänzung der institutsspezifischen zukunftsgerichteten Komponente und eben, wie ich es gesagt habe, um die Eigenmittelunterlegung der ausländischen Beteiligungen. Ich muss sagen, ich bin mit dem Votum von Frau Ständerätin Herzog einverstanden. Sie hat zu Recht darauf hingewiesen, dass dies in der Krise eben ein Problem war. Diese Lehre muss man ziehen. Es war nicht möglich, die ausländischen Beteiligungen abzustossen, ohne das Stammhaus noch mehr zu schwächen. Das war ein Problem.

Sie haben schon recht, Herr Ständerat Schmid, dass stärkere Eigenmittelunterlegungen möglicherweise und unter

AB 2025 S 127 / BO 2025 E 127

Umständen auch zu Mehrkosten führen können. Wir werden das alles genau darlegen, wenn wir dann die Vorlage bringen, wir machen auch Analysen zu diesem Thema. Die Frage ist, ob sich, wenn man die ausländischen Beteiligungen gezielt ins Visier nimmt, auch die Kosten auf dem Heimmarkt erhöhen werden. Ich würde sagen, das ist nicht so sicher. Sie haben von den KMU gesprochen, die sich Sorgen machen: Als KMU würde ich mir mehr Sorgen machen, wenn die Finanzstabilität nicht gewährleistet ist, denn im Fall einer Krise sind die Kosten für die KMU viel grösser. Die volkswirtschaftlichen Kosten – das ist im PUK-Bericht auch dargelegt – hat die SNB berechnet. Von daher muss man sich schon überlegen, wie man hier Sicherungen einbaut.

Vielleicht noch zum regulatorischen Filter, Herr Ständerat Schmid und Herr Ständerat Hegglin haben es angetönt: Man muss jetzt aufpassen. Man kann diese Frage dann später in einer Kommissionssitzung vertiefen. Aber das war nicht die Kausalität. Man muss hier aufpassen. Der regulatorische Filter war in der Krise ein Problem, weil bei Teilverkäufen die Buchverluste realisiert werden mussten; das war das Problem. Und dann war dieser regulatorische Filter auch zeitlich unbegrenzt; das war auch ein Problem und hat auch dazu geführt, dass kein Druck auf der Credit Suisse lag. Die Credit Suisse hat Boni ausgeschüttet, statt das Kapital im Stammhaus zu verstärken. Das war natürlich ein grosses Problem. Aber man muss aufpassen, dass man hier jetzt nicht einfach sagt, dass dies oder jenes das Problem gewesen sei. Herr Sommaruga hat gesagt, die Krise sei multifaktoriell gewesen. Ja, sie war multifaktoriell. Es gab eine mangelnde Profitabilität über längere Zeit, Managementfehler, Enforcement-Verfahren noch und nöcher.

Wir haben jetzt kaum darüber gesprochen, dass der Bundesrat im Bericht zur Bankenstabilität auch festgestellt



hat, dass eine umfassende Liquiditätssicherung unabdingbar sei. Er hat zusätzlich zum PLB, über dessen weiteres Schicksal ja heute noch entschieden wird, Massnahmen zur Stärkung der Liquiditätsanforderungen an die SIB sowie zum Ausbau der Rolle der SNB als Kreditgeberin in letzter Instanz vorgeschlagen. Und die PUK hat in ihrem Bericht die Bedeutung dieser Massnahmen, die der Bundesrat vorsieht, unterstrichen.

Von den verschiedenen Feststellungen der PUK zur Geschäftsführung der Finma, zu ihrer Personalsituation sowie zur Nutzung ihrer Instrumente hat der Bundesrat Kenntnis genommen. Herr Juillard, wir haben bei unserer Stellungnahme die Themen, die die unabhängigen Behörden betreffen, ausgeklammert. Deshalb sage ich, dass wir beispielsweise von den Feststellungen zur Personalsituation Kenntnis genommen haben. Wir haben auch zum regulatorischen Filter eigentlich nichts gesagt, weil es im Ermessen der Finma ist, diesen anzuwenden. Wir haben aber im Bericht zur Bankenstabilität schon eine konsolidierte Stellungnahme zu verschiedenen Themen abgegeben. Die Finma hat zudem selber Stellung genommen, und auch die SNB hat selber Stellung genommen. Der Bundesrat teilt jedenfalls die Auffassung, dass die Stärkung des Instrumentariums der Finma notwendig ist. Das ist ein gesetzgeberischer Auftrag. Dort sind wir zuständig, sind auch Sie zuständig, und das ist auch vorgesehen.

Die PUK hat auch Verbesserungsbedarf bei der Wahrnehmung der Aufsicht des Bundes über Finma, SNB und RAB ausgemacht. Wir haben in einer Stellungnahme ausgeführt, dass wir bereit sind, auch dies näher zu prüfen. Herr Ständerat Ettlin hat in diesem Zusammenhang noch die Frage der Prüfgesellschaften und das duale System angesprochen. Ich kann Ihnen hierzu sagen – jetzt ist Herr Ettlin leider nicht da –, dass angedacht ist, ein Rotationsprinzip einzuführen. Das dürfte wahrscheinlich hier etwas Milderung bringen.

Dann hat der Bundesrat die grundsätzlich positive Beurteilung des Krisenmanagements erfreut zur Kenntnis genommen. Die Einschätzung der PUK, dass namentlich im Bereich des Informationsaustausches zwischen den involvierten Behörden Verbesserungsbedarf besteht, teilt der Bundesrat. Wir sind auch gemeinsam daran: Es hat schon eine erste Arbeitssitzung mit der SNB und der Finma stattgefunden, um Massnahmen zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Behörden auszuarbeiten. Ich muss sagen, diese Zusammenarbeit war sehr vertrauensvoll.

Herr Ständerat Würth hat ja die Leaks angesprochen. Ich muss Ihnen sagen: Im März, in der Krise, hat es kein Leak gegeben – das möchte ich klar festhalten. Was diskutiert wurde, stand in der internationalen Presse; die "Financial Times" war hier weit vorne. Wir gehen davon aus, dass sich die Verhandlungsteams natürlich auch etwas einen Stellungskrieg geliefert haben, indem sie über die Medien haben durchsickern lassen, was die jeweiligen Positionen waren. Aber im Bundesrat hat es kein Leak gegeben. Ich habe auch Vertrauen in den Bundesrat. Ich habe ihn immer über die Erkenntnisse informiert, die ich hatte, und während dieser wirklich heissen Phase hat das sehr gut funktioniert.

Im Moment laufen die Umsetzungsarbeiten. Wir werden im Frühsommer die Eckwerte der Vernehmlassungsvorlagen, die dann noch kommen, bekannt geben sowie auch Verordnungsänderungen in die Vernehmlassung geben. In der Zwischenzeit geht es noch darum, darüber zu befinden, welche Motionen oder Postulate überwiesen werden. Wir sind mit der Mehrheit dieser Vorstösse einverstanden. Sie haben die schriftlichen Begründungen des Bundesrates gelesen. Ich gehe nur noch kurz auf diejenigen Vorstösse ein, zu welchen wir eine andere Meinung haben; aber das ist letztlich im feinstofflichen Bereich.

Bezüglich der Motion 24.4526 der PUK, "Erleichterungen von Eigenmittel- und Liquiditätsvorschriften für SIB beschränken", ist der Bundesrat bereit, die gesetzlichen Voraussetzungen und Kriterien für solche Einzelentscheide der Finma zu überprüfen und gegebenenfalls zu konkretisieren; das werden wir dann mit unserer Vorlage machen. Aber wir möchten nicht, dass ein Widerspruch zur Stärkung des Instrumentariums der Finma entsteht. Die Finma soll, weil wir ja eine prinzipienbasierte Regulierung haben, im Einzelfall einen Ermessensspielraum behalten.

Zum Postulat 24.4537 der PUK, "Aktionariat in systemrelevanten Grossunternehmen stärken": Ich habe jetzt von Ständerat Jositsch gehört – das steht aber nicht in der Begründung –, dass man versteht, dass das revidierte Aktienrecht erst seit dem 1. Januar 2023 in Kraft ist und dass man den Zeithorizont festlegen müsste. Man müsste dann abmachen, wann das kommt, damit das EJPD hier auch eine Auswertung der Erfahrungen mit dem neuen Aktienrecht machen könnte.

Dann zu den Gewährskriterien: Hier möchte ich auf die im Bericht vorgesehenen Massnahmen zur Governance im Bereich der Bankenstabilität verweisen. Wir haben schon gesehen, dass die Nationalität kein Kriterium mehr ist. Aber Sie schreiben in diesem Postulat eine mindestens zehnjährige Wohnsitzpflicht in der Schweiz für die Mehrheit des Verwaltungsrates vor, und eine Mehrheit des Verwaltungsrates muss eine vertiefte Bindung zur Schweiz aufweisen können. Das ist schon etwas schwierig. Ich möchte nicht polemisch werden, aber vergleichen Sie die UBS mit der Credit Suisse: Es war ein deutscher Verwaltungsratspräsident der UBS, der sie gut positioniert hat, und es war ein Schweizer Verwaltungsratspräsident der Credit Suisse, der sie etwas



weniger gut positioniert hat.

Ich finde, das ist ein schwieriges Erfordernis. Ich teile Ihre Auffassung, dass man schon wissen sollte, was die Schweiz ist und wie sie funktioniert. Es ist ein Problem, das wir generell haben, dass es heute CEO gibt, die in gewissen Unternehmen vom System Schweiz abgemeldet sind. Das ist nicht gut für die Wirtschaft, das ist auch nicht gut für die Politik. Denn in der Schweiz bestimmt immer noch entweder das Parlament oder in letzter Instanz der Souverän die Rahmenbedingungen.

Ich möchte Ihnen nochmals herzlich für Ihre Arbeit danken. Ich denke, wir können hier gemeinsam vorwärtsgehen. Wir sind uns, glaube ich, alle bewusst, dass man das Risiko nie zu 100 Prozent ausschalten kann. Wir sollten aber nach bestem Wissen und Gewissen Massnahmen treffen, die eine erneute solche Krise zu verhindern vermögen. Über diese kann man geteilter Auffassung sein, aber der Bundesrat wird hier die entsprechenden Arbeiten vorlegen. Ich danke Ihnen, wenn wir auch dannzumal im Dialog bleiben können.

AB 2025 S 128 / BO 2025 E 128

Chassot Isabelle (M-E, FR), pour la commission: Je souhaite, en conclusion du débat que nous venons d'avoir, vous remercier, chacun et chacune, pour les interventions qui ont été faites aujourd'hui et pour la reconnaissance que vous avez adressée aux travaux de la CEP. Je souhaite également remercier la présidente de la Confédération.

Je souhaite revenir sur quelques éléments uniquement, mais tout d'abord reprendre trois remarques préalables. Premièrement, les propositions de la CEP ne seraient pas suffisamment concrètes ou précises: cela a été voulu par la CEP; il nous appartenait, à notre sens, d'indiquer le besoin d'agir et les lacunes, le cas échéant les lacunes institutionnelles existantes, sans mentionner précisément comment la réglementation devrait être concrétisée, cette question relevant des commissions thématiques. Celles-ci élaboreront en effet des propositions sur la base d'un message du Conseil fédéral ou sur celles d'initiatives parlementaires. C'est notamment pour cela qu'une partie de nos recommandations iront à la Commission de l'économie et des redevances. Les décisions à prendre devraient l'être le plus rapidement possible selon la commission. Il n'appartenait de ce point de vue pas à la CEP d'indiquer le pourcentage de fonds propres nécessaires pour les participations étrangères, par exemple, mais il lui appartenait d'indiquer qu'il soutenait le Conseil fédéral – c'est ce que nous avons indiqué dans la recommandation 4 – dans sa volonté de revoir cet aspect et de faire des propositions. Les propositions du Conseil fédéral étaient connues de la CEP. Voilà pour ma première remarque générale.

Ma deuxième remarque concerne le niveau d'importance des mesures proposées, qui est différent. Comme l'un ou l'autre d'entre vous l'ont relevé, elles ne sont pas toutes du même niveau d'importance. Certaines concernent des questions réglementaires et de législation, d'autres des questions de collaboration ou des questions d'organisation des organes de crise. Nous en étions conscients. C'est de notre avis une des plus-values des travaux de la CEP que d'avoir fait un examen minutieux des développements pertinents observés à partir de 2015. Aucun autre rapport reçu sur la crise de Credit Suisse ne propose de vue d'ensemble comparable ni ne s'appuie sur une base de données aussi large.

Il est clair, à notre sens, que les recommandations et les interventions parlementaires sont donc solidement étayées et que, bien entendu, la portée des propositions de la commission varie d'un cas à l'autre, mais ces propositions contribuent toutes à améliorer la résilience de la place financière suisse et la gestion par les autorités en cas de crise, ce qui doit être notre objectif.

Ma dernière remarque concerne la question des destinataires des recommandations de la CEP. Elles sont toutes adressées au Conseil fédéral, parce que nous ne pouvions pas, d'un point de vue légal, les adresser à la Banque nationale suisse, à la Finma ou à l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR). La législation ne le permet pas, raison pour laquelle nous aurions attendu du Conseil fédéral qu'il consulte pour sa prise de position, les autorités concernées. J'ai compris qu'elles devaient maintenant encore toutes s'exprimer, n'ayant pas pu le faire, sur chacune des recommandations les concernant. J'adresse ce message aux deux commissions en charge de la suite des recommandations en les remerciant de s'adresser à chacune de ces autorités.

J'aimerais également reprendre quelques-unes des remarques qui ont été faites dans le débat. Tout d'abord, pour notre collègue Erich Ettlin au sujet de l'ASR. Ce n'est pas, à mon sens, que nous n'ayons pas indiqué les questions à examiner. Ce que nous ne faisons pas, c'est mentionner des solutions définitives. C'est pour cela qu'un postulat a été déposé. Mais si l'on examine – vous me permettrez juste que je mentionne trois points qui sont tout de même dans le rapport – les audits qui ont été effectués entre 2015 et 2022, ils étaient alternés entre des audits financiers et des audits réglementaires. Ils n'ont été combinés qu'en 2015 et 2016,



alors même que la situation difficile dans laquelle se trouvait Credit Suisse était en soi connue et que l'on aurait pu, au fond, exiger que ces audits soient combinés.

Le choix des méthodes manquait en particulier de justifications documentées. La CEP a tout de même relevé qu'au moment du changement de cabinet, en 2021, de KPMG à PWC, là non plus, il n'y a pas eu d'audits combinés, ce qui aurait pu et dû être nécessaire – je rappelle l'intervention des auditeurs américains à ce sujet. Ces deux ou trois remarques me permettent de vous dire – et je remercie la cheffe du département et présidente de la Confédération de l'avoir mentionné – qu'il nous paraît qu'il est temps, après maintenant 15 ans, d'examiner la manière dont l'ASR travaille et collabore avec la Finma pour voir si des améliorations sont possibles et aussi d'examiner la question des responsabilités stratégiques et opérationnelles, la question d'une éventuelle rotation obligatoire des cabinets ou encore de la désignation directe des cabinets par la Finma. Ce sont des systèmes que les législations étrangères connaissent et cela mériterait donc un examen pour déterminer si ce serait mieux ou moins bien que notre système.

Pour la question des fonds propres, et notre collègue Herzog l'a mentionné: les autorités ont mis en avant, en mars 2023, que, dans le cas de Credit Suisse, il s'agissait d'une crise de liquidités et d'une crise de confiance. La commission a souhaité relever – je vous renvoie au rapport de l'expert mandaté, le professeur Birchler –, qu'il s'agissait également d'une crise de capital. C'est pour cela que cette question doit aussi être au cœur de l'examen qui devra être fait ultérieurement.

Le filtre réglementaire a donné lieu à de nombreuses observations. Je souhaite aussi souligner qu'il n'a pas été causal, mais qu'il a rendu peut-être plus difficile la situation dans laquelle se trouvaient les autorités en 2022 puis en 2023. Il faut rappeler – vous permettrez que je mentionne ces chiffres, comme cela, nous les aurons documentés dans le cadre de nos débats – que le filtre a permis à Credit Suisse de neutraliser la modification des prescriptions comptables prévues dans le cadre de la révision du code des obligations en lien avec les participations. Cela a évité à Credit Suisse de devoir augmenter son capital à la suite de cette modification en 2019. L'effet du filtre avait été estimé à 8 milliards de francs en 2017 et, lorsque Credit Suisse en a fait usage pour la première fois à fin 2019, la valeur du filtre se montait à 15,3 milliards, soit près du double. Le montant du filtre était chaque fois compris dans les fonds propres de base durs (CET1) rapportés par Credit Suisse. Selon la CEP, ce filtre a donc masqué la situation réelle de la société mère en augmentant son ratio de fonds propres. Cela a aussi eu un effet sur la marge de manœuvre de la Finma. En 2022, la Finma se trouvait devant ce que nous avons appelé un dilemme face à une banque faiblement capitalisée. D'un côté, elle devait exiger une recapitalisation de la banque, alors que de l'autre, la publication de cette information risquait de saper la confiance des bailleresse et bailleurs de fonds de la banque. Elle ne pouvait plus le dire parce que c'était trop tard et que cela aurait provoqué une chute peut-être encore plus rapide et plus importante dans le cadre de la crise de confiance. Il est impossible, ou en tout cas difficile, d'évaluer a posteriori quelles auraient été les alternatives au filtre. Nous ne pourrions jamais savoir si Credit Suisse aurait réussi à se procurer suffisamment vite le capital supplémentaire nécessaire. C'est pour cela que nous insistons sur la motion qui concerne les allégements accordés par la Finma. Il ne s'agit pas d'interdire de tels filtres, mais ils doivent être clairement encadrés. Ils doivent être limités dans le temps, ce qu'ils n'avaient pas été dans ce cas-là, et ils doivent être accompagnés d'un plan clair pour leur abandon progressif. Surtout, ils devraient être transparents, ce qui n'était pas le cas pour le filtre réglementaire accordé à Credit Suisse.

Plusieurs d'entre vous ont dit craindre une surréglementation qui concernerait l'ensemble des banques. Les mesures que nous préconisons – et c'est un élément extrêmement important que je rappelle encore une fois – concernent les banques d'importance systémique ainsi que la grande banque, la banque d'importance systémique mondiale. C'est sur cet élément que nous devons mettre l'accent, parce que c'est là que le risque est important pour notre pays, pour le contribuable. Nous souhaitons donc vraiment répéter qu'il n'y a aucune volonté de notre part d'aboutir à une surréglementation.

Avant-dernier thème: la TPO. A juste titre – cela a été mentionné –, nous avons examiné ce sujet, nous en avons

AB 2025 S 129 / BO 2025 E 129

discuté et nous y sommes revenus à plusieurs reprises. Nous avons indiqué, dans le rapport, que les autorités se sont penchées sur la TPO et que c'était l'un des scénarios étudiés. Ensuite, en octobre 2022, elles l'ont laissé un peu de côté et elles l'ont repris lors des 5 jours fatals pour Credit Suisse. Elles ont alors à nouveau donné un mandat à l'Office fédéral de la justice de préparer un scénario pour une TPO. Ce scénario était prêt et il faut louer le travail qui a été fait à ce moment.

Pour répondre un peu à vos interrogations, nous n'avons effectivement fait aucune proposition formelle, mais nous avons tout de même indiqué – et je me permets de lire ce passage de notre rapport – que: "La com-



mission constate que certaines autorités ont envisagé jusqu'au bout l'option de l'introduction d'une TPO au moyen du droit de nécessité et qu'elles ont en conséquence préparé une telle introduction. Celle-ci a montré que l'application d'un tel instrument pourrait à l'avenir être nécessaire en cas de crise similaire. Si la TPO faisait partie de l'arsenal législatif ordinaire, son application jouirait d'une meilleure légitimité démocratique. Par conséquent, la CEP estime qu'il est judicieux de se pencher de manière approfondie sur l'introduction d'une TPO dans la législation ordinaire, en pondérant tous les avantages et inconvénients. Un projet en ce sens pourrait par exemple prendre en considération différentes options (TPO pour certaines parties ou pour l'intégralité de la [G-]SIB)." A cet égard, je remercie le Conseil fédéral d'avoir indiqué qu'il était prêt également à le faire.

Ma toute dernière remarque concerne un élément dont nous avons aussi longtemps discuté au sein de la CEP. Il s'agit de la problématique des indiscretions, mais aussi du manque de confiance au sein du Conseil fédéral. La CEP déplore bien évidemment que, pour certains dossiers, la confiance fasse défaut au sein du Conseil fédéral et rende plus difficile le partage des informations et donc, aussi, la prise en considération commune de solutions. La confiance est en effet indispensable au bon fonctionnement d'une autorité collégiale.

Si la CEP n'a pas fait de proposition formelle ni de recommandation, c'est parce qu'elle est d'avis que la question des indiscretions et de la confiance a suffisamment été analysée dans le cadre de l'enquête des Commissions de gestion sur les indiscretions liées aux affaires du Conseil fédéral relatives au COVID-19 et qu'il convient d'attendre la mise en oeuvre des recommandations correspondantes avant de proposer d'autres mesures. Nous avons tout de même introduit des éléments dans la recommandation numéro 13. C'est un encouragement à nos collègues des Commissions de gestion de travailler très dur sur cette question, qui est à notre avis essentielle pour le maintien de notre système de collégialité.

Cette remarque finale me permet d'ajouter ceci: j'ai omis de remercier les Commissions de gestion pour le rapport préliminaire qu'elles avaient élaboré très rapidement, en 2023, et qui nous avait permis de démarrer rapidement nos travaux.

Präsident (Caroni Andrea, Präsident): Damit ist die Diskussion erschöpft.

Chassot Isabelle (M-E, FR), pour la commission: Monsieur le président, j'avais omis d'indiquer que notre collègue Heidi Z'graggen souhaite reprendre la parole au sujet d'une des motions proposées. Ainsi, après cela, nous aurons terminé.

Z'graggen Heidi (M-E, UR), für die Kommission: Sie haben gesehen, dass ein Einzelantrag Salzmann zur Motion 24.4527 eingereicht wurde. Bei der Motion geht es darum, die Durchsetzungskraft der Finma bei Systemically Important Banks zu stärken. In Buchstabe a geht es um die Bussenkompetenz, die die Finma haben soll. Bekanntlich hat die PUK verschiedene Massnahmen geprüft. In dieser Motion schlägt sie nun verschiedene Massnahmen zur Stärkung der Finma vor.

Sie erinnern sich: Die Finma war bestrebt, die ihr zur Verfügung stehenden Mittel umfassend auszuschöpfen. Die Aufsichtstätigkeit war zwar rechtmässig, teilweise aber nicht zweckmässig und nicht durchgehend wirksam. Warum war das so? Diese Frage hat unsere Kommission natürlich stark beschäftigt. Warum stiess die Finma an Grenzen? Einerseits aufgrund der teilweisen Renitenz der Bankführung, andererseits aber auch, weil wahrscheinlich oder offensichtlich nicht die richtigen Instrumente zur Verfügung standen. Diesbezüglich haben wir ja in der PUK auch eine international vergleichende Studie über die Kompetenzen anderer Finanzmarktaufsichten in Auftrag gegeben; das können Sie in unserem Bericht gerne nachlesen. Auf jeden Fall hat diese Analyse gezeigt, dass die Finma im Gegensatz zu anderen untersuchten Jurisdiktionen gegenüber Institutionen oder Einzelpersonen nicht über die Kompetenz verfügt, Bussen auszusprechen. Die Finma selbst erachtet dieses Instrumentarium für sich als sehr wichtig.

Deshalb bittet Sie die PUK auch um integrale Annahme dieser Motion, und zwar im Interesse eines starken Finanzplatzes. Ein starker, internationaler Finanzplatz – das wollen wir auch in Zukunft sein – ist wesentlich für unser Land. Dafür braucht es eine starke Finanzmarktaufsicht.

Vom Bericht wird Kenntnis genommen

Il est pris acte du rapport

Präsident (Caroni Andrea, Präsident): Dem vielfältigen Dank, der heute der Frau Bundespräsidentin, den Mitgliedern der PUK, dem Sekretariat der PUK und vor allem auch der Präsidentin der PUK für ihre jeweilige Arbeit ausgesprochen wurde, schliesse ich mich gerne an.

Wir kommen zur Beschlussfassung über die Vorstösse.



24.4525

Präsident (Caroni Andrea, Präsident): Die PUK und der Bundesrat beantragen die Annahme der Motion.

Angenommen – Adopté

24.4526

Präsident (Caroni Andrea, Präsident): Die PUK beantragt, die Motion anzunehmen. Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 24.098/7274)

Für Annahme der Motion ... 44 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(0 Enthaltungen)

24.4527

Antrag Salzmann

Ablehnung von Buchstabe a der Motion

Proposition Salzmann

Rejeter la lettre a de la motion

Präsident (Caroni Andrea, Präsident): Die PUK und der Bundesrat beantragen die Annahme der Motion.

Bst. a – Let. a

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 24.098/7275)

Für Annahme der Motion ... 34 Stimmen

Dagegen ... 11 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Einleitung, Bst. b-e – Introduction, let. b-e

Angenommen – Adopté

AB 2025 S 130 / BO 2025 E 130

24.4528

Präsident (Caroni Andrea, Präsident): Die PUK und der Bundesrat beantragen die Annahme der Motion.

Angenommen – Adopté

24.4533, 24.4534, 24.4535, 24.4536

Präsident (Caroni Andrea, Präsident): Die PUK und der Bundesrat beantragen die Annahme der Postulate.

Angenommen – Adopté



24.4537

Präsident (Caroni Andrea, Präsident): Die PUK beantragt die Annahme des Postulates. Der Bundesrat beantragt die Ablehnung des Postulates.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 24.098/7276)

Für Annahme des Postulates ... 30 Stimmen

Dagegen ... 12 Stimmen

(3 Enthaltungen)

24.4538

Präsident (Caroni Andrea, Präsident): Die PUK beantragt die Annahme des Postulates. Der Bundesrat beantragt die Ablehnung des Postulates.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 24.098/7277)

Für Annahme des Postulates ... 45 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(0 Enthaltungen)