

Credit Suisse

Eine PUK und eine Expertenkommission reichen nicht aus.

Par Urs Zulauf le 25 Mai 2023

Alle beteiligten Akteure, d.h. CS/UBS, die FINMA, die Schweizerische Nationalbank und das Eidgenössische Finanzdepartement, sollten sich zunächst selbst mit der behördlich angeordneten Übernahme der CS durch die UBS auseinandersetzen. Dies wäre ein Ausgangspunkt und Rahmen für die Klärung durch das Parlament und würde eine faktenbasierte schweizerische und internationale Diskussion über die Regulierung und Beaufsichtigung von global systemrelevanten Banken wie der künftigen UBS erleichtern.

Eine notwendige Aktualisierung

Die behördlich angeordnete, mit öffentlichen Geldern finanziell unterstützte und durch das Notrecht vom 16. und 19. März 2023 ermöglichte Übernahme der CS durch die UBS wirft zu Recht viele Fragen auf und bedarf einiger Klarstellungen.

Nur so kann fundiert beurteilt werden, ob es Konstellationen gibt, in denen eine systemrelevante Bank im Krisenfall ohne staatliche Unterstützung aufgelöst werden kann. Nur so kann seriös beurteilt werden, ob die Abwicklungsinstrumente, die nach der Bankenkrise 2011 geschaffen und 2015 und 2021 ausgeweitet wurden, angemessen sind. Nur so kann beurteilt werden, ob insbesondere die FINMA anders oder früher bei der CS hätte intervenieren sollen und können. Nur so kann das Krisenmanagement der Behörden auf der Grundlage von Fakten beurteilt werden.

PUK und Expertenkommission...

Die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) beider Kammern sprachen sich Mitte Mai 2023 für die Einsetzung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) zur „Untersuchung des Verhaltens der Behörden im Zusammenhang mit der CS-Krise“ aus. Das Parlament wird dieser Empfehlung wahrscheinlich in seiner Sommer- oder Herbstsession folgen. Die zentrale Frage wäre, „ob das Vorgehen der Bundesbehörden rechtmäßig, angemessen und wirksam war“.

Der Bundesrat setzte im Mai 2023 eine Expertenkommission „Bankenstabilität“ ein. Sie ist von den Behörden unabhängig und hat den Auftrag, „strategische Überlegungen zur Rolle der Banken und zu den staatlichen Rahmenbedingungen für die Stabilität des Schweizer Finanzplatzes anzustellen“ und dem EFD bis August 2023 Bericht zu erstatten. Seine Überlegungen sollten dem Bundesrat helfen, das in Art. 52 BankG vorgesehene „TBTF-

Regulierungspaket“ bis April 2024 zu „evaluieren“ und die zahlreichen Vorschläge zur Neugestaltung der Regulierung und Aufsicht zu bewerten.

... reichen nicht aus, um die Fakten und Ursachen zu behandeln.

Weder die PUK noch die vom Bundesrat eingesetzte Expertenkommission reichen meines Erachtens jedoch aus, um die Fakten und Ursachen angemessen aufzuarbeiten. Die Expertenkommission des Bundesrates hat diese Aufgabe von vornherein nicht. Sie könnte diese Aufgabe auch nicht innerhalb der dreimonatigen Frist für die Abgabe ihres Berichts erfüllen.

Die PUK ist ein Instrument der parlamentarischen Oberaufsicht über die Bundesbehörden und die Bundesverwaltung. Sie kann nicht die Geschäfte und Handlungen der SNB untersuchen, die auch nicht Teil der dezentralisierten Bundesverwaltung ist. Noch weniger kann sie die Ursachen der CS-Krise untersuchen. Die PUK kann zwar Privatpersonen anhören, aber sie kann keine Vorgänge, Handlungen, Unterlassungen und Fehlentwicklungen einer Privatbank untersuchen. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass diese Bank systemrelevant ist und von der FINMA beaufsichtigt wird.

Erinnerungsarbeit durch alle Akteure...

Eine PUK und eine Expertenkommission reichen also nicht aus, um Licht in die CS-Krise zu bringen. Wie nach der Unterstützung der UBS im Oktober 2008 und wie aktuell in den USA nach der staatlich unterstützten Abwicklung von zwei Banken sind alle Akteure gefordert, ihren Beitrag zu leisten.

Die Probleme der CS waren der Auslöser für die von der FINMA, der SNB und dem Bundesrat angeordnete Übernahme durch die UBS und die auf Notrecht basierende staatliche Unterstützung. Sie sind die Ursache für alle Folgen für Kunden, Gläubiger, Mitarbeiter, Aktionäre der Bank und den Finanzplatz Schweiz.

Der Verwaltungsrat der CS Group AG oder, nach der Zwangsfusion, der UBS hat daher gegenüber den interessierten Stakeholdern die moralische und sogar rechtliche Verpflichtung, die Ursachen des CS-Konkurses zu analysieren oder analysieren zu lassen. Wie 2008 und 2010 nach der Rettung der UBS sollte das Ergebnis der Öffentlichkeit zugänglich sein.

Eine unabhängige Untersuchung durch die FINMA wäre ebenfalls willkommen, wie dies 2008 und 2009 nach der Unterstützung der UBS der Fall war.

Sie könnte die Probleme der CS und ihre Ursachen, die die Massnahmen vom März 2023 notwendig machten, darlegen und kommentieren. Sie könnte auch darlegen, wie sie die CS seit etwa 2015 überwacht hat, welche Massnahmen sie zur Stabilisierung der CS ergriffen hat und warum sie nicht früher und massiver hätte eingreifen können. Drittens könnte sie ihre Vorbereitungen für eine Liquidation der CS darlegen und erklären, warum sie in ihrem Resolutionsbericht 2022 im April 2023 zum Schluss kam, dass die CS liquidiert werden könne, obwohl sie diese Option einen Monat zuvor noch als ungünstig eingestuft hatte.

Schliesslich könnte sie erläutern, ob und gegebenenfalls aufgrund welcher Informationen, einschliesslich Diskussionen mit ausländischen Aufsichtsbehörden und Überlegungen, die

FINMA im März 2023 entschied, kein Sanierungs- oder Konkursverfahren durchzuführen.

Nach der öffentlichen Unterstützung der UBS im Jahr 2008 veröffentlichte die Schweizerische Nationalbank im Gegensatz zur EBK/FINMA keine umfassende Selbstevaluation. Dies sollte heute anders sein. Es gibt keinen Grund, warum die SNB diese Frage nicht ebenfalls in einem zu veröffentlichenden Bericht behandeln sollte. Damit könnte sie die Entwicklung der Liquiditätshilfe für die CS für alle Währungen, einschliesslich des US-Dollars, erläutern. Die SNB könnte auch erläutern, wie und ob die Zusammenarbeit mit der FINMA und dem EFD bei der Krisenbewältigung funktioniert hat und was allenfalls verbessert werden könnte.

Das Eidgenössische Finanzdepartement könnte in seinem Bericht die Entwicklung der Regulierung global systemrelevanter Banken auf Gesetzes- und vor allem auf Verordnungsstufe beschreiben, einschliesslich der diesbezüglichen Interaktionen mit den Behörden und den Grossbanken. Insbesondere sollten die Interaktionen mit in- und ausländischen Behörden seit 2022 in Bezug auf die CS dargestellt werden. Zudem ist es von grossem öffentlichem Interesse, den genauen Verlauf der Krisenvorbereitungen mindestens ab Mitte 2022 zu kennen.

Erinnerungsarbeit und Regulierung parallel

Die CS hat, gelinde gesagt, keine gute Figur gemacht. Es gibt Anzeichen dafür, dass dies auch für die Überwachung und das Krisenmanagement der Behörden gelten könnte. Alle Beteiligten haben nun die Gelegenheit, sich mit den Geschehnissen auseinanderzusetzen. Sie sollten jedoch rasch damit beginnen, dies zu tun.

Darüber hinaus kann die Diskussion über die Regulierung parallel geführt werden. Es ist nicht notwendig, die Ergebnisse der Abklärungen abzuwarten. Aber es wäre gut, wenn die relevanten Fragen sauber behandelt würden, bevor die „endgültigen“ Weichen für die Regulierung und Beaufsichtigung der UBS und anderer global systemrelevanter Banken gestellt werden. Die Regulierung muss sich nicht unbedingt auf Fakten stützen, aber es kann nicht schaden.

Schließlich würde die Aufarbeitung der CS-Krise durch alle beteiligten Akteure eine Grundlage für eine PUK bilden, die diese zur Kenntnis nehmen, in Frage stellen oder beurteilen könnte und sollte.