

Dr. Albrecht Langhart
Rechtsanwalt, LL.M.

Matthias Hirschle
Rechtsanwalt

Eingetragen im Anwaltsregister

UNTERSUCHUNGSBERICHT

Datum 11. Oktober 2024

An **Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK)** zur Untersuchung der Geschäftsführung der Bundesbehörden im Kontext der Notfusion der Credit Suisse (CS) mit UBS

Von Albrecht Langhart und Matthias Hirschle
Untersuchungsbeauftragte der PUK

Betrifft **Enforcement-Verfahren der FINMA gegen die Credit Suisse in der Zeit zwischen dem 1. Januar 2012 und dem 31. Dezember 2022**

I.	AUSGANGSLAGE.....	4
II.	ZUSAMMENFASSUNG.....	5
A.	Zu beantwortende Fragen der PUK	5
B.	Kernaussagen.....	5
C.	Zusammenfassung der Antworten	11
1.	Einleitung von Enforcement-Verfahren gegen CS	11
2.	Durchführung von Enforcement-Verfahren gegen CS	13
3.	Enforcement-Verfahren gegen die CS als Teil der Gesamtaufsicht der FINMA.....	27
III.	VORGEHEN	30
A.	Beurteilungskriterien.....	30
B.	Informationsbeschaffung	32
C.	Auswertung.....	33
D.	Stellungnahme der FINMA	33
IV.	RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN	34
A.	Ziele der Finanzmarktaufsicht	34
B.	Kernaspekte einer glaubwürdigen Aufsichtstätigkeit.....	35
1.	Durch eine Bank dauernd einzuhaltende Bewilligungsvoraussetzungen	35

2.	Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes	36
C.	Enforcement-Verfahren	37
1.	FINMA-interne Zuständigkeiten	37
2.	Einleitung	38
3.	Untersuchung	39
4.	Massnahmenkompetenzen der FINMA	41
5.	Vollstreckung von Verfügungen der FINMA	44
D.	Alternative Instrumente der Aufsicht	45
E.	Öffentliche Kommunikation.....	46
1.	Gesetzliche Grundlage	46
2.	Leitlinien der FINMA zur Kommunikation	47
V.	EinLEITUNG VON ENFORCEMENT-VERFAHREN GEGEN DIE CS.....	48
A.	Einleitungskriterien	48
1.	Vorbemerkung	48
2.	Feststellungen	49
3.	Würdigung	65
B.	Vorgängige Nutzung und Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden Aufsichts- Instrumente und -Massnahmen.....	67
1.	Vorbemerkung	67
2.	Würdigung	68
VI.	DURCHFÜHRUNG VON ENFORCEMENT-VERFAHREN GEGEN DIE CS	68
A.	Angemessenheit der Enforcement-Verfahren	68
1.	Überblick	69
2.	US-Finanzdienstleistungsgeschäft	69
3.	Umgang mit Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken («Arab Spring / ██████████»)	76
4.	Petrobras / FIFA / PDVSA	85
5.	Umgang mit Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken («DINO») ...	104
6.	Zusammenarbeit mit externem Vermögensverwalter (██████████)	112
7.	██████████	119
8.	Mosambik	125
9.	Observationsfälle	133
10.	Durchsetzung Petrobras / FIFA / PDVSA («Vollstreckung Single Client View»)	140
11.	Greensill	161
12.	Archegos	168
B.	Nutzung und Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden Enforcement- Instrumente und -Massnahmen.....	171
1.	Vorbemerkung	171
2.	Feststellungen	172
3.	Würdigung	172
VII.	ENFORCEMENT-VERFAHREN GEGEN DIE CS ALS TEIL DER GESAMTAUFSICHT DER FINMA.....	175

A.	Öffentliche Kommunikation.....	175
1.	Vorbemerkung	175
2.	Feststellungen	176
3.	Würdigung	181
B.	Einfließenlassen der Ergebnisse der Enforcement-Verfahren in das Monitoring der Lageentwicklung.....	184
1.	Vorbemerkung	184
2.	CS.....	186
3.	Andere systemrelevante Banken.....	191
C.	Stellenwert und Angemessenheit der Enforcement-Verfahren gegen die CS im Vergleich zu den Massnahmen gegenüber von anderen systemrelevanten Banken.....	193
1.	Vorbemerkung	193
2.	Stellenwert der Enforcement-Verfahren gegen die CS im Rahmen der Aufsicht der FINMA über systemrelevante Banken.....	193
3.	Vergleich der Enforcement-Verfahren gegen die CS mit den Enforcement-Verfahren gegen andere systemrelevante Banken	195

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Sekretariat der Parlamentarischen
Untersuchungskommission
CH-3003 Bern
Tel. 058 322 92 28
www.parlament.ch
puk.cep@parl.admin.ch

Wichtige Hinweise zu den Quellenangaben im Untersuchungsbericht

Informations importantes quant aux citations des sources dans le rapport d'enquête

Informazioni importanti relative all'indicazione delle fonti nel rapporto d'inchiesta

Wichtige Hinweise zu den Quellenangaben im Untersuchungsbericht

- Im Untersuchungsbericht werden auch Verfahren mit anderen Banken und andere Verfahren, welche nicht die CS betreffen, beschrieben, um einen Vergleich mit den Verfahren gegen die CS zu erhalten. Diese Informationen unterstehen in etlichen Fällen dem Bankgeheimnis. Einige Informationen im Untersuchungsbericht fallen unter das Amtsgeheimnis.
- Die PUK hat entschieden, dass aus Gründen des Informationsschutzes diese Informationen im veröffentlichten Bericht der PUK sowie in den Expertenberichten geschwärzt oder anonymisiert werden, wenn private oder öffentliche Interessen das Aufklärungsinteresse der PUK überwiegen
- Dieses Vorgehen wurde mit den Autorinnen und Autoren der Expertenberichte abgesprochen. Die Autoren des Untersuchungsberichts haben vom Entscheid der PUK als Auftraggeber des Berichts Kenntnis genommen. Sie weisen darauf hin, dass die Schwärzungen die Erkenntnisse ihrer Untersuchung etwas erschweren. Aus Sicht der PUK hat die Anonymisierung der Quellen keinerlei Einfluss auf die Qualität und die Ergebnisse des Berichts, welcher im PUK-Bericht verarbeitet wird.

Informations importantes quant aux citations des sources dans le rapport d'enquête

- Le rapport d'enquête décrit des procédures à l'encontre d'autres banques ainsi que d'autres procédures ne concernant pas Credit Suisse, afin d'avoir un point de comparaison avec les procédures menées contre Credit Suisse. Dans plusieurs cas, ces informations sont soumises au secret bancaire. Par ailleurs, certaines informations utilisées dans le rapport d'enquête sont protégées par le secret de fonction.
- Pour des raisons de protection de l'information, la CEP a décidé que, si des intérêts privés ou publics l'emportaient sur l'intérêt de la CEP à faire la lumière sur ce dossier, ces informations seraient caviardées ou rendues anonymes dans son rapport d'enquête ainsi que dans les rapports d'expertise.



- Cette procédure a été convenue avec les auteurs du rapport d'enquête. Ils ont pris acte de la décision prise par la CEP en sa qualité de mandante. Ils font remarquer que ces caviardages compliquent quelque peu la compréhension des conclusions de leur enquête. Aux yeux de la CEP, l'anonymisation des sources concernées n'a toutefois aucune incidence sur la qualité du rapport et ses conclusions, lesquelles ont été intégrées au rapport de la CEP.

Informazioni importanti relative all'indicazione delle fonti nel rapporto d'inchiesta

- Per consentire un confronto con i procedimenti relativi a CS, nel rapporto d'inchiesta sono descritti anche procedimenti relativi ad altre banche e altri procedimenti che non riguardano CS. In molti casi queste informazioni sottostanno al segreto bancario. Alcune informazioni contenute nel rapporto d'inchiesta sottostanno al segreto d'ufficio.
- La CPI ha deciso che, per motivi di protezione delle informazioni, nel rapporto della CPI pubblicato e nei rapporti degli esperti queste informazioni sono annerite o anonimizzate laddove interessi privati o pubblici prevalgono sull'interesse della CPI a chiarire i fatti.
- Questo modo di procedere è stato concordato con gli autori dei rapporti degli esperti. Gli autori del rapporto d'inchiesta hanno preso atto della decisione della CPI in veste di mandante del rapporto; sottolineano che le parti annerite rendono leggermente più difficile la comprensione dei risultati della loro inchiesta. Secondo la CPI, l'anonimizzazione delle fonti non ha alcun influsso sulla qualità e sui risultati del rapporto, che è trattato nel rapporto della CPI.

I. AUSGANGSLAGE

- 1 Die Bundesversammlung hat am 8. Juni 2023 eine parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) eingesetzt, um die Geschäftsführung des Bundesrats, der Bundesverwaltung und anderer Träger von Aufgaben des Bundes im Zusammenhang mit der Notfusion der CS mit der UBS zu untersuchen. Angesichts des Fachwissens, das in Bezug auf einzelne Aspekte dieser Untersuchung erforderlich ist, hat die PUK gestützt auf Art. 166 des Parlamentsgesetzes beschlossen, Untersuchungsbeauftragte beizuziehen. Vor diesem Hintergrund wurden die beiden Unterzeichnenden nach dem Durchlaufen eines entsprechenden Evaluationsprozesses von der PUK am 8. November 2023 damit **beauftragt, die von der eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA (FINMA) gegen die CS geführten Enforcement-Verfahren auf ihre Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit hin zu untersuchen.**

- 2 Im Einzelnen wurden uns von der PUK im Rahmen eines Pflichtenhefts vom 14. November 2023 insgesamt sieben Fragen zur Beantwortung unterbreitet (vgl. Rz. 4 unten). Sie betreffen zusammengefasst die Einleitung, Durchführung und Nachverfolgung der Enforcement-Verfahren gegen die CS, das Einfließen dieser Enforcement-Verfahren in die weitere prudenzielle Aufsicht über die CS sowie den Vergleich der Enforcement-Verfahren gegen die CS mit den Enforcement-Verfahren gegen andere systemrelevante Banken. Der von uns abzudeckende **Untersuchungszeitraum** wurde auf die Zeit **vom 1. Januar 2012 bis zum 31. Dezember 2022** festgelegt. Damit war die Abschreibung der AT1-Anleihen der CS, welche von der FINMA erst nach dem Untersuchungszeitraum angeordnet wurde, ausdrücklich von der Untersuchung ausgenommen. Anlässlich einer Zwischenpräsentation, welche wir am 14. Februar 2024 bei der PUK gehalten haben, wurde der Fokus unserer Analyse in Bezug auf einzelne Fragen weiter abgesteckt (vgl. Rz. 124 ff. unten).

- 3 Der vorliegende Bericht fasst die Ergebnisse unserer Untersuchung zusammen, um der PUK als Grundlage für ihren eigenen Untersuchungsbericht dienen zu können. Im Einzelnen ist der Untersuchungsbericht wie folgt aufgebaut: Einleitend fassen wir die wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung zusammen (nachfolgend II.). Im Hauptteil legen wir zuerst dar, wie wir bei der Untersuchung konkret vorgegangen sind (nachfolgend III.). Anschliessend werden die rechtlichen Rahmenbedingungen von für die Untersuchung relevanten Aspekten der Aufsichts- und Enforcement-Tätigkeit der FINMA übersichtsartig dargestellt (nachfolgend IV.). Vor diesem Hintergrund werden schliesslich die von der PUK unterbreiteten Fragen beantwortet. Dabei gliedern wir unsere Ausführungen in die Themenblöcke gemäss dem Pflichtenheft vom 14. November 2023. Im ersten Teil werden zunächst die Fragen der PUK zur Einleitung von Enforcement-Verfahren gegen die CS erörtert (nachfolgend V.). Der zweite Teil deckt die Fragen zur Durchführung dieser Enforcement-Verfahren ab (nachfolgend VI.). Im dritten Teil erfolgt sodann die Erörterung der Fragen zu den Enforcement-Verfahren als Teil der Gesamtaufsicht der FINMA (nachfolgend VII.).

II. ZUSAMMENFASSUNG

A. Zu beantwortende Fragen der PUK

4 Die PUK hat uns im Rahmen des Pflichtenhefts vom 14. November 2023 folgende Fragen zur Beantwortung unterbreitet:

- *Nach welchen Kriterien hat die FINMA geprüft, Enforcement-Verfahren gegen die CS einzuleiten oder von der Einleitung eines Enforcement-Verfahrens abzu-
sehen? Waren diese Kriterien sowie die darauf basierenden Vorprüfungen ange-
messen (rechtmässig, zweckmässig und wirksam)?*
- *Hat die FINMA im Vorfeld der einzelnen Enforcement-Verfahren alle ihr zur Ver-
fügung stehenden Instrumente und Massnahmen genutzt und ausgeschöpft?*
- *Waren die Enforcement-Verfahren der FINMA gegen die CS angemessen (recht-
mässig, zweckmässig und wirksam)?*
- *Hat die FINMA im Rahmen der durchgeführten Enforcement-Verfahren alle ihr
zur Verfügung stehenden Instrumente und Massnahmen genutzt und ausge-
schöpft?*
- *War die öffentliche Kommunikation der FINMA zu ihren Enforcement-Verfahren
gegen die CS rechtmässig und zweckmässig?*
- *Hat die FINMA die Ergebnisse der Enforcement-Verfahren gegen die CS in an-
gemessener Weise in ihr Monitoring der Lageentwicklung bezüglich CS und be-
züglich systemrelevanten Banken im Allgemeinen einfließen lassen?*
- *Welchen Stellenwert haben die Enforcement-Verfahren der FINMA gegen die CS
im Rahmen der Aufsicht der FINMA über systemrelevante Banken? Waren die
Enforcement-Verfahren gegen die CS im Vergleich zu den Massnahmen gegen-
über den anderen systemrelevanten Banken angemessen?*

B. Kernaussagen

5 Wir können feststellen, dass die FINMA den Entscheid über die Eröffnung bzw. Nicht-
Eröffnung von Enforcement-Verfahren gegen die CS anhand von angemessenen Krite-
rien getroffen hat. Die Anwendung dieser Kriterien sowie die darauf basierenden Vorprü-
fungen erfolgten mit folgender Einschränkung in allen untersuchten Fällen in zweckmäs-
siger Weise: Zum einen wäre es unseres Erachtens im Kontext der «Observationsfälle»
angezeigt gewesen, ein Enforcement-Verfahren früher einzuleiten. Zum anderen wäre es
im Rahmen der Durchsetzung der rechtskräftigen Verfügung betreffend «Petrobras /
FIFA / PDVSA» sachgerecht gewesen, ein zusätzliches Enforcement-Verfahren zur Klä-
rung der Verantwortlichkeit für die nicht vollständige Umsetzung einer rechtskräftigen
FINMA-Verfügung zu eröffnen.

6 In Bezug auf die Beantwortung der Fragen, ob die Enforcement-Verfahren der FINMA gegen die CS angemessen waren und die FINMA im Rahmen der durchgeführten Enforcement-Verfahren alle ihr zur Verfügung stehenden Instrumente und Massnahmen genutzt und ausgeschöpft hat, sind einige Vorbemerkungen notwendig:

7 Im Untersuchungszeitraum vom 1. Januar 2012 bis 31. Dezember 2022 musste die FINMA elf Enforcement-Verfahren gegen die CS führen. Im gleichen Zeitraum waren es bei den anderen systemrelevanten Banken gegen die [REDACTED] nur fünf Verfahren, gegen die [REDACTED]) eines und gegen die [REDACTED] und die [REDACTED] gar keines. Im Zeitraum vom 1. Januar 2013 bis 31. Dezember 2022 waren es zehn Enforcement-Verfahren gegen die CS gegenüber nur drei Verfahren gegen die [REDACTED] und eines gegen die [REDACTED]. Im Zeitraum vom 1. Januar 2015 bis 31. Dezember 2022 waren es immer noch neun Enforcement-Verfahren gegen die CS gegenüber nur zwei Verfahren gegen die [REDACTED] und eines gegen die [REDACTED]. Zwischen 2018 und 2022 musste die FINMA gegenüber der CS acht Enforcement-Verfügungen erlassen, bei welchen allen schwere Organisationsmängel festgestellt wurden. In einem Fall musste die FINMA 2019 feststellen, dass die Bank gegen 2012 verfügte Anordnungen widerhandelt hatte; in einem weiteren Fall setzte die CS eine Verfügung der FINMA aus dem Jahre 2018 innert Frist nicht vollständig um, weshalb zur Durchsetzung der Verfügung ein weiteres Enforcement-Verfahren eröffnet werden musste. In einem ausserordentlichen Assessment-Brief vom 1. Mai 2021 an den neuen Verwaltungsratspräsidenten der CS, António Horta-Osório, brachte die FINMA dies wie folgt zum Ausdruck:

Never in the history of FINMA has a major financial firm exhibited simultaneously so many issues requiring enforcement proceedings and urgent remediation measures. [...] The firm has in addition shown a poor remediation track record and a culture of over optimization against regulatory constraints [...].

8 Unsere Kernaussagen können nur und müssen vor diesem Hintergrund verstanden werden: Die FINMA hätte im Verlauf des Untersuchungszeitraums erkennen müssen, dass der Verwaltungsrat der CS entweder nicht willens oder nicht fähig war, die gesetzlichen und regulatorischen Vorschriften an eine Bank sowie Verfügungen der FINMA einzuhalten bzw. eine Einhaltung in der Bank durchzusetzen. Namentlich hätte die FINMA erkennen müssen, dass der Verwaltungsrat entweder nicht willens oder nicht fähig war, für eine angemessene Organisation der Bank zu sorgen, wofür er aber als dauernd einzuhaltende Bewilligungsvoraussetzung verantwortlich gewesen wäre.¹

9 Wir haben festgestellt, dass die FINMA zwischen 2012 und 2018 in sachgerechter Weise Enforcement-Verfahren gegen die CS durchgeführt und angemessene Massnahmen getroffen hat. Dieselben Feststellungen gelten für die beiden späteren Verfahren «Greens-

¹ Die FINMA moniert in ihrer Stellungnahme vom 15. August 2024, wir hätten die Handlungsweise der FINMA diesbezüglich *ex post* evaluiert. Wir teilen diese Auffassung nicht. In den Fällen, in welchen wir das Vorgehen der FINMA kritisieren, haben wir weiter hinten im ausführlichen Teil des Berichts jeweils eingehend dargelegt, weshalb bereits unter dem Blickwinkel *ex ante* (d.h. mit den Kenntnissen, welche die FINMA im damaligen Zeitpunkt hatte) eine andere Handlungsweise angezeigt gewesen wäre.

ill» und «Archegos» im Zeitraum 2021 bis Ende 2022. Die FINMA hat damit in der überwiegenden Mehrheit angemessene Enforcement-Verfahren durchgeführt und angemessene Massnahmen getroffen.

- 10 Mit dem Enforcement-Verfahren im Fall «Petrobras / FIFA / PDVSA», welches 2015 mit dem Fall «Petrobras» eröffnet und nach Eröffnung des Verfahrens «FIFA / PDVSA» im Jahr 2017 als vereinigt Verfahren weitergeführt wurde, sowie mit den Fällen «Dino» und [REDACTED] kamen allerdings viele, erhebliche und systematische Mängel im Geldwäschereidispositiv der CS zutage, die für eine systemrelevante Bank aussergewöhnlich und besorgniserregend waren und ein konsequentes Einschreiten der FINMA verlangten. In der Schlussverfügung vom 3. September 2018 im Fall «Petrobras / FIFA / PDVSA» (nachfolgend «Verfügung 2018») hob die FINMA hervor, dass die Verfehlungen keine Einzelfälle gewesen seien. Die CS habe über viele Jahre hinweg wiederholt, schwer und unternehmensweit gegen elementare aufsichtsrechtliche Pflichten zur Verhinderung von Geldwäscherei sowie der angemessenen Verwaltungsorganisation verstossen. Die CS habe als Bankinstitut die Anforderungen der Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit gemäss Bankgesetz schwer verletzt.
- 11 Zu Recht stellte die FINMA etwas verklausuliert das Führungs- und Durchsetzungsvermögen und konkret die Zusammensetzung des Verwaltungsrats der CS in Frage, wie ein Zitat aus den Erwägungen in der Verfügung vom 3. September 2018 illustriert:

Die in dieser Verfügung festgestellten und über Jahre andauernden Mängel im Geldwäschereidispositiv [...], die grosse Anzahl an festgestellten Mängeln [...] sowie deren grundlegender Charakter wie auch eine Mängelbehebung, welche sich über Jahre hinzieht [...] und bei zentralen Massnahmen auf halbem Weg stehen bleibt [...], weisen darauf hin, dass das Thema Geldwäschereibekämpfung innerhalb der CS nicht die notwendige Aufmerksamkeit geniesst. Unterstrichen wird dies auch damit, dass bei der CS schon früher im Geldwäschereibereich schwere Mängel festgestellt worden sind [...] und deshalb bereits eine (heute rechtskräftige) Verfügung ergangen ist und parallel zum vorliegenden Verfahrensthema weitere Themenkomplexe Gegenstand von Verfahren bilden, welche eklatante organisatorische Schwächen in diesem Kontext aufzeigen. Bei der Bank sind, wie die vorliegend aufgearbeiteten Sachverhalte exemplarisch zeigen, entsprechende Defizite in Bezug auf ihre Compliance-Kultur und -Organisation feststellbar. Letztere widerspiegelt die (Grund-)Einstellung der Mitarbeitenden der Bank zur Einhaltung von Regularien sowie der Bedeutung, welche sie dieser Thematik entgegenbringen. In diesem Zusammenhang spielt der «tone at the top» insbesondere auch auf strategischer Ebene eine zentrale Rolle, da auch eine an und für sich kompetente und zielgerichtet arbeitende Compliance-Organisation sich ohne Rückendeckung durch die oberste Bankleitung institutsintern nur schwer durchsetzen kann. Für die Schaffung einer adäquaten Compliance-Kultur ist es somit erforderlich, dass die obersten strategischen wie operativen Organe sich der hohen Priorität von Compliance-Fragen – insbesondere der Thematik Geldwäschereibekämpfung und Einhaltung von

- 14 Mit dieser Wiedererwägung einer bereits rechtskräftig gewordenen Massnahme setzte die FINMA unseres Erachtens ihren Respekt als Aufsichtsbehörde aufs Spiel, schöpfte rückwirkend ihre Massnahmenkompetenz ohne Not nicht aus und setzte ein falsches Signal an den Verwaltungsrat der CS. An der Zusammensetzung des Verwaltungsrats, der trotz der vorhandenen Kenntnisse und Erfahrungen offenbar nicht fähig oder nicht willens war, für eine angemessene Compliance-Organisation zu sorgen, obwohl er dafür verantwortlich war, änderte sich nichts.²
- 15 Ein Jahr später, im Februar 2020, musste die FINMA aufgrund des Berichts der zur Kontrolle eingesetzten Prüfbeauftragten feststellen, dass die CS im selben Fall («Petrobras / FIFA / PDVSA») die mit Schlussverfügung vom 3. September 2018 angeordneten Massnahmen in Bezug auf die materiellen Anordnungen zur Verbesserung des Geldwäschereiabwehrdispositivs (namentlich die angeordnete Implementierung der sog. Gesamtkundensicht) innert Frist (Ende 2019) nicht vollständig umgesetzt hatte. Die FINMA unterliess aber unrechtmässiger- und unzweckmässigerweise eine sofortige Vollstreckung und ordnete eine solche erst viel später, im April 2022 an; dies, obwohl bereits im Jahre 2020 eine gesetzliche Pflicht (Art. 39 VwVG) zur Vollstreckung der rechtskräftigen FINMA-Verfügung bestanden hätte.
- 16 Bereits schon 2020 wäre der Erlass einer direkten Vollstreckungsverfügung unter Ansetzung einer letzten Frist zur Umsetzung der noch nicht umgesetzten Massnahmen angezeigt und zweckmässig gewesen, verbunden mit der Androhung, dass bei Nichtbefolgung innert Frist der CS die Aufnahme neuer Kundenbeziehungen in denjenigen Bereichen verboten werde, wo die Verfügung noch nicht vollständig implementiert ist. Darüber hinaus hätte die FINMA ein zusätzliches Enforcement-Verfahren mit Einsetzung eines Untersuchungsbeauftragten zur Abklärung der Verantwortlichkeit für die Nichtumsetzung einer rechtskräftigen FINMA-Verfügung und zur Prüfung der Frage der Gewähr der verantwortlichen Organe einleiten sollen, was sie unterliess. Damit schöpfte sie ihre Massnahmenkompetenz nicht aus und unterliess erneut das notwendige starke Signal an den Verwaltungsrat der CS.
- 17 In Bezug auf die nicht sofortige Vollstreckung stellte sich die FINMA auf den Standpunkt – den wir nicht teilen –, eine sofortige Vollstreckung wäre unzweckmässig gewesen:³ Zunächst habe die Gesamtkundensicht neu definiert werden müssen, weil die Verfügung 2018 mangels genau umschriebener Anforderungen noch nicht vollstreckbar gewesen

² Die FINMA unterstellt in ihrer Stellungnahme vom 15. August 2024, wir würden in diesem Zusammenhang einen Rückschaufehler begehen. Der Wissensstand von heute (11 Enforcement-Verfahren in 10 Jahren gegen die CS) fliesse unreflektiert in die Beurteilung des Enforcement-Verfahrens betreffend Petrobras / FIFA / PDVSA ein. Wir erachten diesen Vorwurf für unbegründet. Wie wir weiter hinten ausführlich darstellen, hatte sich bereits vor dem Abschluss des Enforcement-Verfahrens «Petrobras / FIFA / PDVSA» mehrmals gezeigt, dass der Verwaltungsrat der CS nicht fähig oder nicht willens war, für eine angemessene Compliance-Organisation zu sorgen (vgl. Rz 206 ff., insb. 212 unten).

³ Die FINMA nahm am 3. Mai 2024 zum Entwurf unseres Untersuchungsberichts und am 15. August 2024 zur anschliessend erstellten Zusammenfassung des Untersuchungsberichts Stellung (vgl. Rz 33 unten). Neben dem vorliegend thematisierten Einwand brachte die FINMA verschiedene weitere Kritikpunkte in Bezug auf unsere Würdigungen vor. Wo wir uns der Sichtweise der FINMA auch nach eingehender Auseinandersetzung mit ihrem Standpunkt nicht anschliessen konnten, haben wir dies im ausführlichen Berichtsteil unter Darstellung der Argumentation der FINMA detailliert begründet.

sei und weil sich deren zeitnahe und vollständige Umsetzung als unrealistisch herausgestellt habe. Eine Vollstreckungsverfügung (und wohl auch eine Ersatzvornahme nach Art. 32 Abs. 2 FINMAG) setzt in der Tat eine vollstreckungsfähige Sachverfügung voraus. In diesem Sinne rechtlich vollstreckungsfähig sind nur inhaltlich hinreichend bestimmte Verfügungen; eine Verfügung kann hingegen nicht als vollstreckbar gelten, wenn sie derart allgemein gehalten ist, dass es späterer Konkretisierungen bedarf, damit die Pflichten des Adressaten ersichtlich sind. In diesem Fall hätte eine neue Sachverfügung zu ergehen. Wir sind der Auffassung, dass die Verfügung 2018 mit dem von der CS selbst vorgeschlagenen und von der FINMA genehmigten Massnahmen- und Zeitplan keiner weiteren Konkretisierungen bedurft hätte. Wären aber der von der FINMA genehmigte Massnahmen- und Zeitplan (oder die Vorgaben in der Verfügung) tatsächlich nicht konkret genug gewesen, wie von der FINMA behauptet, so müsste sie sich den Vorwurf gefallen lassen, mit der Verfügung 2018 eine unzulängliche Verfügung erlassen oder bei ihrer Umsetzung Fehler begangen zu haben, womit die Verfügung 2018 oder ihre Vervollständigung mit einem nicht vollstreckbaren Massnahmen- und Zeitplan weder recht- noch zweckmässig gewesen wäre. In diesem Falle hätte tatsächlich eine neue Sachverfügung ergehen müssen, aber nicht erst 2022, sondern 2020.

- 18 Wir haben sodann festgestellt, dass die FINMA in einem weiteren Fall ihre Enforcement-Kompetenzen zu spät ausgeschöpft hat: In den sog. «Observationsfällen» wäre bereits im Dezember 2019, und nicht erst im August 2020, die Einleitung eines Enforcement-Verfahrens mit Einsetzung eines Untersuchungsbeauftragten zweckmässig gewesen. Objektive Anhaltspunkte für eine Gesetzesverletzung waren vorhanden. Die vorliegenden Anhaltspunkte, dass Gruppen-Geschäftsleitungsmitglieder gegenüber der Bank falsche Auskünfte erteilt hatten, und das fragwürdige Auskunftsverhalten des Verwaltungsratspräsidenten hätten aus unserer Sicht die sofortige Einleitung eines Enforcement-Verfahrens geboten; dies auch vor dem Hintergrund, dass 2018 bereits in einem anderen Fall das Auskunftsverhalten der CS gegenüber der FINMA hatte moniert werden müssen.
- 19 Im Fall «Greensill» hat die FINMA – gestützt auf die Generalkompetenz von Art. 31 FINMAG zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes – die Einführung eines sog. Verantwortlichkeitsdokuments verfügt. Nachdem seit 2018 mehrere Enforcement-Verfügungen gegen die CS erlassen werden mussten, wobei in allen Verfahren gravierende Organisationsmängel festgestellt worden waren, erachtete die FINMA ein solches als notwendig und verhältnismässig, weil bei der CS Unklarheiten bestanden, welches Mitglied der Geschäftsleitung für eine Kundenbeziehung oder einen aufsichtsrechtlich relevanten Vorfall zuständig war und die Oberverantwortung innehatte, und weil die individuelle Zurechenbarkeit eine zentrale Voraussetzung bei der Herstellung von persönlicher Verantwortung sei. Ein Verantwortlichkeitsdokument zwingt die Bank dazu, sich mit ihren internen Verantwortlichkeitsstrukturen auseinanderzusetzen und mehr Klarheit in die Organisation zu bringen. Eine für ihre Geschäftstätigkeit entsprechende Verwaltungsorganisation gehöre zu den dauernd einzuhaltenden Bewilligungsvoraussetzungen einer Bank gemäss Art. 3 Abs. 2 lit. a BankG. Gleichzeitig stellte die FINMA zu Recht fest, dass es der Verwaltungsrat der Bank ist, welcher für die angemessene Verwaltungsorganisation verantwortlich ist. Diese Anordnung war unseres Erachtens in Bezug auf eine Bank, deren Verwaltungsrat für keine Klarheit in der Organisation gesorgt hatte, im Rahmen von Art. 31 FINMAG recht- und zweckmässig.

- 20 Zu Recht und unter korrekter Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips schöpfte die FINMA ihre Massnahmenkompetenz dahingehend nie aus, gegenüber der CS den Entzug der Bankbewilligung anzudrohen oder gar anzuordnen, da es zu jedem Zeitpunkt mildere Massnahmen gab oder gegeben hätte, wie etwa die Androhung bzw. Anordnung, innert einer gewissen Frist die Zusammensetzung des Verwaltungsrats zu ändern, oder die Androhung bzw. Anordnung der vorübergehenden oder dauerhaften Einschränkung der Geschäftstätigkeit bei Nichteinhaltung bestimmter Bewilligungsvoraussetzungen.

C. Zusammenfassung der Antworten

1. Einleitung von Enforcement-Verfahren gegen CS

1.1 Einleitungskriterien

Nach welchen Kriterien hat die FINMA geprüft, Enforcement-Verfahren gegen die CS einzuleiten oder von der Einleitung eines Enforcement-Verfahrens abzusehen?

Die FINMA legt dem Entscheid über die Eröffnung bzw. Nicht-Eröffnung von Enforcement-Verfahren zwei Hauptkriterien zu Grunde:

- **Schwere der (mutmasslichen) Aufsichtsrechtsverletzung**
Unterkriterien sind:
 - **Bewusstsein:** Erfolgte die Verletzung bewusst oder unbewusst?
 - **Systematische Verletzung:** Liegt eine systematische oder punktuelle Verletzung vor?
 - **Gefährdung von Gläubigern oder Anlegern:** Wie stark wurden Gläubiger oder Anleger durch die Verletzung geschädigt oder gefährdet?
 - **Involvierte Hierarchiestufe:** Welche Hierarchiestufe war beim Institut in die Verletzung involviert?
 - **Dauer der Verletzung:** Wie lange dauerte die Verletzung an?
- **Enforcement-Interesse**
Unterkriterien sind:
 - **Generalprävention:** Besteht ein Bedarf für die Anordnung von Enforcement-Massnahmen zum Zwecke der Prävention oder Abschreckung gegenüber dem Markt als Ganzes?
 - **Spezialprävention:** Besteht ein Bedarf für die Anordnung von Enforcement-Massnahmen zum Zwecke der Prävention oder Abschreckung gegenüber dem involvierten Institut?
 - **Gefahr für den Finanzplatz:** Besteht eine besondere – beispielsweise reputationelle – Gefahr für den Finanzplatz, die ein Handeln der FINMA im Rahmen eines Enforcement-Verfahrens erforderlich macht? Bestehen diesbezüglich Erwartungen im Markt oder bei in- oder ausländischen Behörden?

- **Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands:** Erfordert die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands die Anordnung einer spezifischen Enforcement-Massnahme wie beispielsweise die Einziehung des Gewinns?

(vgl. zum Ganzen Rz. 73 ff. unten)

Waren diese Kriterien sowie die darauf basierenden Vorprüfungen angemessen (rechtmässig, zweckmässig und wirksam)?

Die von der FINMA zur Anwendung gebrachten Kriterien ebenso wie die durchgeführten Vorprüfungen waren unseres Erachtens angemessen. Die FINMA hat in mehreren Fällen entschieden, keine zusätzlichen Enforcement-Verfahren gegen die CS zu eröffnen, weil in gleichem oder ähnlichem Zusammenhang bereits Enforcement-Verfahren am Laufen oder kürzlich abgeschlossen worden waren. Dieses Vorgehen beurteilen wir als zweckmässig.

Nicht zweckmässig war nur (aber immerhin) die Nichteinleitung eines Enforcement-Verfahrens zur Prüfung der Verantwortung und zur Klärung der Frage der Gewähr der Organe für die nicht vollständige Umsetzung der rechtskräftigen Verfügung «Petrobras / FIFA / PDVSA» im Fall «Durchsetzung Petrobras / FIFA / PDVSA – Vollstreckung Single Client View».

(vgl. zum Ganzen Rz. 117 ff. unten)

1.2 Vorgängige Nutzung und Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden Aufsichtsinstrumente und -Massnahmen

Hat die FINMA im Vorfeld der einzelnen Enforcement-Verfahren alle ihr zur Verfügung stehenden Instrumente und Massnahmen genutzt und ausgeschöpft?

Es gibt keine Fälle, in welchen wir der Auffassung sind, dass die FINMA zu rasch ein Enforcement-Verfahren gegen die CS eröffnete. Insofern gelangen wir auch nicht zum Schluss, dass es zielführender gewesen wäre, bestimmte Fälle zwecks Ausnutzung von Aufsichtsinstrumenten und Massnahmen noch länger im Rahmen der laufenden Aufsicht zu behandeln. Hingegen wäre es aus unserer Sicht in zwei Konstellationen – namentlich im Kontext der «Observationsfälle» sowie der Durchsetzung der rechtskräftigen Verfügung betreffend «Petrobras / FIFA / PDVSA» – angezeigt gewesen, bereits früher ein Enforcement-Verfahren einzuleiten.

(vgl. zum Ganzen Rz. 125 f. unten)

2. Durchführung von Enforcement-Verfahren gegen CS

2.1 Angemessenheit der Enforcement-Verfahren

Waren die Enforcement-Verfahren der FINMA gegen die CS angemessen (rechtmässig, zweckmässig und wirksam)?		
Verfahren	Zusammenfassung ⁴	
1.) US-Finanzdienstleistungsgeschäft	Eröffnung: 26.10.2011	Endverfügung: 21.09.2012
	<p>Im Enforcement-Verfahren zum US-Finanzdienstleistungsgeschäft der CS stellte die FINMA fest, dass die Bank im Zusammenhang mit ihrer grenzüberschreitenden Tätigkeit für US-Kunden gegen die Anforderungen an eine angemessene Verwaltungsorganisation, ein angemessenes Risikomanagement und die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit verstossen hatte. In der Endverfügung ordnete die FINMA unter anderem eine Geschäftseinschränkung an, indem der CS verboten wurde, das Geschäft mit nicht steuerkonformen US-Kunden (sog. non-W-9 Geschäft) weiterzuführen.</p> <p>Die von der FINMA verfügten Massnahmen waren zweckmässig. Dass das Verbot der Weiterführung des non-W-9 Geschäfts «ex post» betrachtet nur eingeschränkt wirksam war, geht darauf zurück, dass sich die CS nicht ausnahmslos an die Anordnungen der FINMA hielt (vgl. Fall 7 unten). Aus der Perspektive «ex ante» ist die Massnahme jedoch als wirksam einzustufen. Insgesamt beurteilen wir das Vorgehen der FINMA daher als angemessen (vgl. Rz. 143 ff. unten).</p>	
2.) Arab Spring / ██████████	Eröffnung: 30.09.2011	Endverfügung: 25.03.2013
	<p>Das Enforcement-Verfahren hatte die Einhaltung der GwG-Sorgfaltspflichten sowie der damit verbundenen Vorgaben an eine angemessene Verwaltungsorganisation zum Gegenstand. Die FINMA stellte fest, dass die CS aufsichtsrechtliche Bestimmungen schwer verletzt hatte. Im Übrigen beschränkte sich die Verfügung auf die Anordnung eines Self-Assessments bezüglich der Effektivität der bei der Bank bestehenden Massnahmen im Bereich Transaktionsüberwachung.</p> <p>Das von der FINMA angeordnete Self-Assessment stellt (vergleichsweise) eine sehr milde Massnahme dar. Rückblickend mag das Nicht-Ergreifen von weitergehenden Massnahmen (z.B. Ansetzung einer konkreten Frist zur Behebung der festgestellten Mängel verbunden mit einer Überprüfung durch einen unabhängigen Dritten) als verpasste Chance erscheinen, gegenüber</p>	

⁴ Die Zusammenfassung wird unterteilt in einen deskriptiven und einen würdigenden Teil. Der würdigende Teil ist mit Farben von dunkelgrün bis dunkelrot hinterlegt, wobei die Farbgebung mit unserer Beurteilung der Angemessenheit korreliert (von dunkelgrün = in sämtlichen Aspekten angemessen; bis dunkelrot = unangemessen). Für den Fall, dass mehrere Verfahren zu einem Verfahren vereinigt wurden, wird als Datum der Eröffnung das Datum des Eröffnungsbeschlusses des ersten der (später) vereinigten Verfahren aufgeführt.

	<p>der CS ein klares Signal zu setzen, dass die FINMA bei Verstössen entschieden agiert. Aus dem Blickwinkel «ex ante» erachten wir das Vorgehen der FINMA jedoch noch als zweckmässig. Bei einer Betrachtung «ex post» erscheint das Vorgehen der FINMA nicht bzw. nur wenig wirksam, weil die FINMA im weiteren Verlauf des Untersuchungszeitraums hinsichtlich der Einhaltung der GwG-Sorgfaltspflichten noch eine Reihe von weiteren Enforcement-Verfahren gegen die CS führen musste (vgl. Fälle 3, 4 und 5 unten). Es ist für uns indes nicht erkennbar, dass die FINMA bereits im Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung davon ausgehen musste, dass die CS bei der nachhaltigen Verbesserung ihres GwG-Abwehrdispositivs derart Mühe bzw. Willenlosigkeit bekunden würde. Zusammenfassend stufen wir das Vorgehen der FINMA somit (noch) als angemessen ein (vgl. Rz. 164 ff. unten).</p>	
<p>3.) Petrobras / FIFA / PDVSA</p>	<p>Eröffnung: 25.09.2015</p>	<p>Endverfügung: 03.09.2018</p>
<p>Das Enforcement-Verfahren betreffend Petrobras / FIFA / PDVSA drehte sich um die Frage, ob die CS im Zusammenhang mit drei grossen Betrugs- bzw. Korruptionsfällen gegen die Bestimmungen des GwG sowie die Anforderungen an eine angemessene Verwaltungsorganisation und ein angemessenes Risikomanagement verstossen hatte. Das Verfahren bildete zusammen mit den beiden Fällen 4 und 5 unten Teil eines Komplexes von drei Verfahren, welche die FINMA nach der Eröffnung bis im Herbst 2018 parallel bzw. in Koordination gegen die CS führte («Koordinationsgeschäft»).</p> <p>In der abschliessenden Verfügung im Fall Petrobras / FIFA / PDVSA vom 3. September 2018 wurde festgehalten, dass die überwiegende Zahl der geprüften Kundendossiers hinsichtlich der Einhaltung des gesamten Spektrums der GwG-Sorgfaltspflichten teilweise erhebliche Mängel aufwiesen. Die festgestellten Verfehlungen seien keine Einzelfälle und würden sich nicht auf isolierte Organisationseinheiten oder Kundensegmente der Bank beziehen. Die Mängelbehebung, welche sich über Jahre hinziehe und bei zentralen Massnahmen auf halbem Weg stehen bleibe, wiesen darauf hin, dass das Thema Geldwäschereibekämpfung innerhalb der CS nicht die notwendige Aufmerksamkeit geniesse. Es bestünden Defizite in Bezug auf die Compliance-Kultur und -Organisation, welche sich auch in einer fehlenden Rücken- deckung der obersten strategischen wie operativen Organe äussere. Die Bank habe über den gesamten Untersuchungszeitraum von 2006 bis 2016 wiederholt und teilweise gravierende Verstösse gegen elementare aufsichts- rechtliche Pflichten begangen. Es wurde hervorgehoben, dass die CS immer noch über eine Einzelsicht der Kundenbeziehungen und keine Gesamtsicht verfüge, was eine zentrale Schwachstelle im GwG-Abwehrdispositiv der Bank darstelle. Es sei ein Kontrollversagen festzustellen. Damit werde die Bank auch den Anforderungen an ein adäquates Risikomanagement und eine angemessene Verwaltungsorganisation nicht gerecht.</p> <p>Die CS wurde unter anderem verpflichtet, die bestehende Einzelsicht im Sinne der Erwägungen (sprich: nach den Vorgaben in den Erwägungen) bis</p>		

spätestens Ende 2019 vollständig durch eine Gesamtsicht abzulösen und bis spätestens am 30. November 2018 einen Massnahmen- und von der FINMA zu genehmigenden Zeitplan zur Behebung der Mängel bzw. Erfüllung der in Verfügung gemachten Vorgaben vorzulegen. Zur Überprüfung der Angemessenheit, Effektivität und vollständigen Umsetzung der Massnahmen wurde ein Prüfbeauftragter eingesetzt.

Die CS wurde in Dispositiv-Ziff. 3 der Verfügung vom 3. September 2018 überdies angewiesen, den Verwaltungsrat so zusammenzustellen, dass mindestens ein Mitglied (Ersatz oder Neumitglied) mehrjährige Erfahrung auf dem Finanzmarkt und hinreichende Kenntnisse und Erfahrung im Bereich von regulatorischen Anforderungen und Compliance im Privatkundengeschäft bei vergleichbaren Finanzinstituten aufweise, und sicherzustellen, dass den Anforderungen an eine einwandfreie Compliance sowie der Förderung einer adäquaten Compliance-Kultur und -Organisation auf Stufe Verwaltungsrat die nötige Beachtung zukomme, indem diese Thematik einem angemessenen Ausschuss des Verwaltungsrats übertragen werde.

Die Verfügung vom 3. September 2018 wurde von der CS nicht angefochten und erwuchs in Rechtskraft.

Ohne ersichtliche Not und allein aufgrund eines Schreibens des damaligen VR-Präsidenten vom 22. November 2018 mit Hervorhebung der Qualifikation und Erfahrung der aktuellen Verwaltungsräte und mit Inaussichtstellen der Schaffung eines neuen Verwaltungsratsausschusses zog die FINMA Dispositiv-Ziff. 3 der Verfügung vom 3. September 2018 in Wiedererwägung und verzichtete auf die Anordnung betreffend die Zusammensetzung des Verwaltungsrats. Die CS wurde damit nur noch angewiesen, sicherzustellen, dass den Anforderungen an eine einwandfreie Compliance sowie der Förderung einer adäquaten Compliance-Kultur und -Organisation auf Stufe Verwaltungsrat die nötige Beachtung zukomme, indem diese Thematik dauerhaft einem unabhängigen Ausschuss des Verwaltungsrats übertragen werde.

Die Eröffnung des Enforcement-Verfahrens im Fall Petrobras beurteilen wir als zweckmässig. Dasselbe gilt für die Verfahrenseröffnung in den Fällen FIFA / PDSA (sowie die anschliessende Vereinigung zum Verfahren Petrobras / FIFA / PDVSA). Die Verfahrensdauer war insbesondere im Fall Petrobras mit drei Jahren sehr lange. Einzig wegen des sehr umfangreichen Verfahrensstoffs des «Koordinationsgeschäfts» stufen wir diese Verfahrensdauer noch als (knapp) angemessen ein.

Die beim Abschluss des Verfahrens angeordneten Massnahmen waren von ihrer Stossrichtung her zweckmässig.

Die Verfügungsart – eine Art «Rahmenverfügung» betreffend die GwG-Massnahmen – war vom Konzept her zweckmässig, indem der (sehr technische)

	<p>Massnahmen- und Zeitplan namentlich in Bezug auf die Einführung der «Single Client View» von der Bank vorgeschlagen und von der FINMA genehmigt werden musste. So konnte die FINMA sicherstellen, dass der Massnahmen- und Zeitplan einerseits den Erwartungen der FINMA entsprach, andererseits von der CS aber auch umsetzbar war, da ihn diese selbst erarbeitete und vorschlug. Auch die Umsetzungsfrist bis Ende 2019 war angemessen.</p> <p>Das Absehen von der Androhung von konkreten Geschäftseinschränkungen für den Fall einer nicht fristgemässen Umsetzung erachten wir hingegen als nicht zweckmässig, da die FINMA gegenüber der CS schon im Assessment-Brief für das Jahr 2015 in Aussicht gestellt hatte, dass sie die Anordnung von Geschäftseinschränkungen in Betracht ziehen würde, wenn die Bank im Verlauf des Jahres 2016 keine Fortschritte bei der GwG-Compliance erziele.</p> <p>Die ursprüngliche Anordnung betreffend die Verstärkung des Verwaltungsrats war zweckmässig, wenn auch im Vergleich zur Massnahme im Enforcement-Verfahren gegen die ████████ deutlich zurückhaltender. Dass die FINMA diese Anordnung in Wiedererwägung zog, war unseres Erachtens unzweckmässig.</p> <p>Die im Verfahren getroffenen Massnahmen waren nur teilweise wirksam, was dazu führte, dass die FINMA zu einem späteren Zeitpunkt zur Vollstreckung schreiten musste (vgl. dazu ausführlich Fall 9 unten).⁵</p> <p>Insgesamt beurteilen wir das Vorgehen der FINMA beim Abschluss – insbesondere aufgrund der nicht zweckmässigen Wiedererwägung – nur als teilweise angemessen (vgl. Rz. 206 ff. unten).</p>	
4.) DINO	Eröffnung: 05.02.2016	Endverfügung: 03.09.2018
	<p>Die Eröffnung des Enforcement-Verfahrens fand gleichzeitig mit dem Verfahren betreffend ████████ statt (vgl. Fall 5 unten). Es kam ein Untersuchungsbeauftragter zum Einsatz, der auch beauftragt wurde, die Verantwortlichkeiten der involvierten Mitarbeitenden und Organe zu klären.</p> <p>In der Endverfügung vom 3. September 2018 wurde zunächst festgestellt, dass die CS aufsichtsrechtliche Bestimmungen schwer verletzt habe. Die Bank wurde weiter verpflichtet, die festgestellten Mängel in Bezug auf die</p>	

⁵ Die FINMA moniert in diesem Zusammenhang in ihrer Stellungnahme vom 15. August 2024, dass unser Untersuchungsbericht relevante Informationen nicht berücksichtige. Die von der FINMA verordneten Massnahmen seien wirksam gewesen, was sich daran zeige, dass bei der CS seit dem Abschluss des Verfahrens betreffend Petrobras / FIFA / PDVSA keine Mängel in dieser Schwere im GwG-Bereich mehr festgestellt worden seien. Wie wir weiter hinten ausführlich darstellen, gab es zwar durchaus Aspekte des GwG-Abwehrdispositivs der Bank, bei welchen im Nachgang zum «Koordinationsgeschäft» wesentliche Fortschritte erzielt wurden (vgl. Rz. 215 ff.). Dies ändert aber nichts daran, dass die Verfügung der FINMA im Bereich der fehlenden Gesamtkundensicht, welcher von der FINMA selbst als «zentrale Schwachstelle» eingestuft worden war, die beabsichtigten Wirkungen nicht entfaltete, weshalb die FINMA zur Vollstreckung der betreffenden Anordnungen schreiten musste.

	<p>Einhaltung von Geldwäscherei-Sorgfaltspflichten, Organisation und Risikomanagement zu beheben so und den ordnungsgemässen Zustand wiederherzustellen, wobei insbesondere den folgenden Aspekten Rechnung zu tragen war: Implementierung einer hinreichend klaren Definition von Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten in den einzelnen Verteidigungslinien; Gewährleistung eines unabhängigen und durchsetzungsfähigen Überwachungsprozesses; Förderung und Vermittlung einer angemessenen Compliance- und Risikokultur zur entsprechenden Sensibilisierung und Stärkung des Bewusstseins, insbesondere im Rahmen des bestehenden Schulungskonzepts. Ebenso wurde CS angewiesen, bis spätestens am 30. November 2018 einen zu genehmigenden Massnahmen- bzw. Zeitplan (analog Petrobras / FIFA / PDVSA).</p>	
	<p>Die Eröffnung des Enforcement-Verfahrens war zweckmässig. Hinsichtlich der Würdigung des Abschlusses des Verfahrens verweisen wir auf unsere Ausführungen im Zusammenhang mit dem Enforcement-Verfahren im Fall Petrobras / FIFA / PDVSA (vgl. Fall 3 oben). Aufgrund des sehr engen Konnexes der Verfahren haben wir eine gesamtheitliche Würdigung vorgenommen (vgl. Rz. 241 f. unten).⁶</p>	
5.) ■	Eröffnung: 05.02.2016	Endverfügung: 23.11.2018
	<p>Für die Eröffnung und Durchführung des Enforcement-Verfahrens kann auf Fall DINO verwiesen werden (vgl. Fall 4 oben). Derselbe Untersuchungsbeauftragte wurde eingesetzt.</p> <p>In der Endverfügung wurde festgestellt, dass die CS aufsichtsrechtliche Bestimmungen schwer verletzt habe. Die Bank wurde hinsichtlich der festgestellten Mängel in Bezug auf die Zusammenarbeit mit EVV (externen Vermögensverwaltern), Einhaltung von Geldwäscherei-Sorgfaltspflichten und Organisation und Risikomanagement verpflichtet, der FINMA bis spätestens am 28. Februar 2019 einen zu genehmigenden Massnahmen- bzw. Zeitplan vorzulegen.</p>	
	<p>Die Eröffnung des Enforcement-Verfahrens war zweckmässig. Was die Beurteilung des Abschlusses angeht, kann wiederum auf die beim Enforce-</p>	

⁶

Die FINMA weist in ihrer Stellungnahme vom 15. August 2024 darauf hin, dass der Verweis auf die Ausführungen zum Fall 3 den Fällen 4 und 5 nicht gerecht werde. Insbesondere habe die FINMA die CS im Fall 5 verpflichtet, spezifische Massnahmen zur Sicherstellung der Einhaltung von GwG-Sorgfaltspflichten bei der Zusammenarbeit mit externen Vermögensverwaltern zu treffen. Wie wir weiter hinten ausführlich darlegen, wurden die Verfahren 3, 4 und 5 von der FINMA ausdrücklich als «Koordinationsgeschäft» geführt (vgl. Rz. 168 ff. unten). Die Koordination der drei Verfahren ging so weit, dass die FINMA sich beim Abschluss überlegte, welche Anordnungen gegenüber der CS insgesamt angezeigt sind, und die einzelnen Anordnungen anschliessend auf die drei Verfügungen aufteilte (vgl. Rz. 183 unten). Wir sind deshalb der Auffassung, dass die von uns vorgenommene gesamtheitliche Würdigung der Ausgangslage gerecht wird.

	ment-Verfahren betreffend Petrobras / FIFA / PDVSA für das «Koordinationsgeschäft» gesamtheitlich vorgenommene Würdigung verwiesen werden (vgl. Rz. 258 f. unten).	
6.) [REDACTED] / [REDACTED]	Eröffnung: 17.03.2017	Endverfügung: 27.09.2019
	[REDACTED]	
	[REDACTED]	
7.) Mozambik	Eröffnung: 25.09.2020	Endverfügung: 17.09.2021
	Es ging um fragwürdige Grosskredite der CS in London an Mosambik zum Aufbau einer Thunfisch-Fangflotte und aufsichtsrechtlich einmal mehr darum, ob die CS, diesmal London, ihre Sorgfaltspflichten zur Geldwäschereibekämpfung wahrgenommen hatte. Vor Einleitung eines Enforcement-Verfahrens arbeitete die FINMA eng mit der englischen Finanzmarktaufsicht («FCA») zusammen. [REDACTED]	

████████████████████
 ████████████████████
 ████████████████████
 ████████████████████

Die FINMA stellte dabei ein mangelhaftes Risikomanagement auf Stufe UK sowie ein mangelhaftes Risikomanagement und IKS auf Gruppenstufe fest. Insgesamt habe die Bank das Erfordernis an eine angemessene Verwaltungsorganisation in schwerwiegender Weise verletzt, was eine schwere Verletzung von Aufsichtsrecht darstelle. Zudem stellte die FINMA in Bezug auf die Credit Suisse AG und die Credit Suisse (Schweiz) AG fest, dass schwere Verletzungen der Meldepflicht unter dem Geldwäschereigesetz vorlagen. Die FINMA wies die CS in ihrer Verfügung deshalb an, die festgestellten Mängel in Bezug auf die Verwaltungsorganisation zu beheben. Die Bank habe insbesondere dafür zu sorgen, dass ein angemessenes Risikomanagement und IKS im Kreditbereich auch effektiv durchgesetzt werde.

Zur Überprüfung der vollständigen Umsetzung sowie der Angemessenheit und der Wirksamkeit der zur Behebung der festgestellten Mängel getroffenen Massnahmen setzte die FINMA einen Prüfbeauftragten bei der Credit Suisse Group AG ein. Diese Prüfung bezog sich auf die gruppenweit geltenden Prozesse. Sodann setzte die FINMA zur Überprüfung einer repräsentativen Anzahl Kreditdossiers mit Krediten an Staaten bzw. mit Staatsgarantien im Hinblick darauf, ob ein ähnlicher Fall wie bei den Mosambik-Geschäften vorliegen könnte (in Bezug z.B. auf Zweckentfremdung der Gelder, Korruption, Veruntreuung), einen Prüfbeauftragten bei der Credit Suisse Group AG ein. Der Prüfbeauftragte müsse die Stichproben risikoorientiert auswählen und für jedes Kreditdossier eine Einschätzung abgeben. Bis zum Abschluss der Prüfung wurde der Credit Suisse Group AG das Eingehen neuer Kreditgeschäfte betreffend Länder gemäss einer bestimmten Liste nur unter Einschränkungen gestattet. Für den Fall neuer schwerer Verfehlungen im Bereich Kreditgeschäft mit Staaten bzw. mit Staatsgarantie durch die Credit Suisse Group AG wurden weitere Einschränkungen des genannten Kreditgeschäfts oder weitere Einschränkungen der Geschäftstätigkeit angedroht.

Das Vorgehen der FINMA war zweckmässig. Die Wirksamkeit der Endverfügung kann von uns nicht beurteilt werden, da der Prüfbericht nach unserem Untersuchungszeitraum erstattet wurde. Insgesamt stufen wir das Vorgehen der FINMA als angemessen ein (vgl. Rz. 295 ff. unten).

8.) Observationsfälle	Eröffnung: 21.08.2020	Endverfügung: 01.10.2021
	Aus Medienberichterstattungen vom September 2019 wurde bekannt, dass die CS ein Mitglied der Geschäftsleitung, Iqbal Khan, mit Hilfe eines privaten Sicherheitsunternehmens observieren liess. Die CS beauftragte daraufhin die Anwaltskanzlei Homburger mit der internen Untersuchung des Vorfalls. Gestützt auf den Homburger-Bericht stellte die CS den Beschattungsfall gegenüber der FINMA als einen isolierten Fall dar. Insbesondere der CEO der	

Bank, Tidjane Thiam, bestätigte gegenüber der FINMA, dass er die Beschattung von Iqbal Khan weder direkt noch indirekt angeordnet noch von dieser Kenntnis hatte. Auch der Verwaltungsratspräsident der Credit Suisse Group, Urs Rohner, bestätigte gegenüber der FINMA und unter Bezug auf die Homburger-Untersuchung, dass es neben dem Fall Iqbal Khan keine weiteren Beschattungsfälle gegeben hätte.

Wenig später lagen der FINMA aber konkrete Hinweise vor, dass mindestens ein weiteres Geschäftsleitungsmitglied bereits im Februar 2019 durch die CS beschattet worden war, also nur sieben Monate vor den Beteuerungen von Thiam und Rohner. Es bestanden damit Indizien für eine Falschinformation der Bank gegenüber der FINMA im Zusammenhang mit den Beschattungsfällen. Damit stellten sich der FINMA relevante aufsichtsrechtliche Fragestellungen: Auskünfte gemäss Art. 29 FINMAG müssen wahrheitsgetreu und vollständig sein. Art. 45 FINMAG stellt Falschauskünfte gegenüber der FINMA unter Strafe. Eine Verletzung der Auskunftspflicht kann eine schwere Aufsichtsrechtsverletzung darstellen.

Am 20. Dezember 2019 entschied der ENA, kein Enforcement-Verfahren einzuleiten und keinen Untersuchungsbeauftragten einzusetzen, sondern einen Prüfbeauftragten.

Nach Vorliegen des Prüfberichts der Prüfbeauftragten eröffnete die FINMA im August 2020 ein Enforcement-Verfahren. Dieses ergab, dass bei der CS gravierende Mängel hinsichtlich des Erfordernisses an eine angemessene Organisation im Sinne des Bankengesetzes bestanden hatten. Die CS hatte im Zeitraum von 2016 bis 2019 im betroffenen Sicherheitsbereich keine Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit geboten, und sie hatte es versäumt, gegenüber der FINMA korrekt und vollständig Auskunft über ihre Observations- und Sicherheitsaktivitäten zu erteilen. Die CS hat damit das Organisations- und Gewährserfordernis gemäss Art. 3 Abs. 1 Bst. a und c BankG sowie die Auskunftspflicht gemäss Art. 29 Abs. 1 FINMAG in schwerer Weise verletzt. Die FINMA verfügte folgende Massnahmen: Die CS wurde verpflichtet, die geeigneten Massnahmen zur Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustandes im Bereich der Organisation des Sicherheitsdienstes sowie betreffend die Verwendung von Kommunikationsmitteln zu treffen. Sie wurde sodann verpflichtet, ein internes Reporting zu etablieren, in dessen Rahmen die Geschäftsleitung den Verwaltungsrat oder einen seiner Ausschüsse im Sinne der Erwägungen über Governance-Themen informiert. Sodann setzte die FINMA zur Überprüfung der vollständigen Umsetzung einen Prüfbeauftragten ein. Gegen zwei Geschäftsleitungsmitglieder der CS wurden Enforcement-Verfahren zur Prüfung einer möglichen Verantwortung für Aufsichtsrechtsverletzungen eingeleitet (Individualverfahren).

Der Entscheid der FINMA vom 20. Dezember 2019, kein Enforcement-Verfahren einzuleiten und keinen Untersuchungsbeauftragten einzusetzen, sondern einen Prüfbeauftragten, war unseres Erachtens nicht zweckmässig. Unserer Ansicht nach wäre die Einleitung eines Enforcement-Verfahrens mit

	<p>Einsetzung eines Untersuchungsbeauftragten angezeigt gewesen, nicht zuletzt wegen des fragwürdigen Auskunftsverhaltens von obersten Bankorganen. Objektive Anhaltspunkte für eine bestimmte Gesetzesverletzung waren vorhanden, und die verfahrensrechtlichen Vorteile überwogen unseres Erachtens die möglichen Nachteile, dass die FINMA gegen aussen womöglich einem grösseren Druck ausgesetzt würde, neue Erkenntnisse zu liefern, und dass die Einleitung eines Enforcement-Verfahrens als starker Eskalationsschritt aufgefasst werden könnte. Gerade die vorliegenden Anhaltspunkte, dass Gruppen-Geschäftsleitungsmitglieder gegenüber der Bank falsche Auskünfte erteilt hatten (bezüglich eines GL-Mitglieds bestand sogar ein konkreter Verdacht) und das fragwürdige Auskunftsverhalten des Verwaltungsratspräsidenten hätten aus unserer Sicht die Einleitung eines Enforcement-Verfahrens und das Einsetzen eines Untersuchungsbeauftragten geboten.⁷</p> <p>Die im letztlich eröffneten Enforcement-Verfahren gegenüber der Bank erlassenen Massnahmen waren hingegen zweckmässig. Ob die Endverfügung der FINMA wirksam war, kann durch uns nicht beurteilt werden, da der diesbezügliche Prüfbericht ausserhalb unseres Untersuchungszeitraum liegt. Zusammenfassend ist das Vorgehen der FINMA mit Ausnahme der Einleitung somit als angemessen zu beurteilen (vgl. Rz. 316 ff. unten).</p>	
<p>9.) Durchsetzung Petrobras / FIFA / PDVSA («Vollstreckung Single Client View»)</p>	<p>Eröffnung: 04.06.2021</p>	<p>Endverfügung: 01.04.2022</p>
	<p>Wir haben festgestellt, dass die FINMA im oben dargestellten Fall «Petrobras / FIFA / PDVSA» (vgl. Fall 3 oben) die in Rechtskraft erwachsene und damit vollstreckbare Enforcement-Endverfügung vom 3. September 2018 (nachfolgend «Verfügung 2018») in Bezug auf die materiellen Anordnungen zur Verbesserung des Geldwäschereiabwehrdispositivs (namentlich die angeordnete Implementierung der sog. Gesamtkundensicht) unrechtmässigerweise nicht sofort bzw. erst viel später, im April 2022, vollstreckt hat, obwohl ihr bereits im Februar 2020 aufgrund des Berichts der zur Kontrolle eingesetzten Prüfbeauftragten bekannt war, dass die CS die angeordneten Massnahmen innert angesetzter Frist nicht vollständig umgesetzt hatte, und obwohl eine gesetzliche Pflicht (Art. 39 VwVG) zur Vollstreckung bestanden hätte.</p> <p>Die FINMA begnügte sich hingegen lange Zeit mit einer blossen Adressierung im Rahmen des jährlichen Assessment-Briefs und damit der laufenden Aufsicht. Im Assessment-Brief 2019 vom 24. April 2020 hielt die FINMA fest,</p>	

⁷ Die FINMA stellt sich demgegenüber auf den Standpunkt, dass das von ihr gewählte Vorgehen – nämlich die Einsetzung eines Prüfbeauftragten – mit der Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens und der Einsetzung eines Untersuchungsbeauftragten im Wesentlichen äquivalent gewesen sei. Unsere Beurteilung sei formalistisch. Diese Auffassung teilen wir mit Verweis auf die detaillierten Ausführungen in Rz. 320 ff. unten nicht. Weiter macht die FINMA geltend, die CS habe sich bereits gegen die Einsetzung des Prüfbeauftragten bis vor Bundesgericht gewehrt, woraus sich zeige, dass der von der FINMA gewählte Schritt von der CS als substanzielle Eskalation aufgefasst wurde. Ex post betrachtet mag dies zutreffen; ex ante beurteilte dies aber selbst der Enforcementausschuss der FINMA (ENA) bei der Abwägung zwischen Untersuchungsbeauftragtem und Prüfbeauftragtem anders. Zudem hätte in einem Enforcement-Verfahren auch das Auskunftsverhalten der Organe untersucht werden können und unseres Erachtens sollen (vgl. Rz. 316 ff. unten).

dass die Massnahmen zur Verbesserung einer «konzernweiten holistischen» Überwachung von Geldwäscherei-Risiken, namentlich die Gesamtkundensicht (SCV), nach wie vor Lücken aufweisen. Insbesondere enthalte die Gesamtkundensicht immer noch keine Daten der Divisionen GM (Global-Markets) und IBCM (Investment-Banking und Capital-Markets), und die Risikodatenerfassung für bestehende Kunden müsse beschleunigt werden, um eine angemessene Risikoerfassung zu gewährleisten. Insgesamt kam die FINMA zum Schluss, dass die CS die Massnahmen gemäss Verfügung 2018 noch nicht vollständig umgesetzt habe und daher das aufsichtsrechtliche Geldwäscherei-Rating der Bank «hoch» bleibe. Die FINMA erwarte von der CS, dass die im Prüfbericht gemachten Feststellungen, Beanstandungen und Empfehlungen unverzüglich angegangen und die von der Bank zur Umsetzung der Verfügung 2018 vorgelegten Massnahmen nachhaltig erfüllt würden. Die FINMA behalte sich weitere aufsichtsrechtliche Massnahmen (bis hin zur Geschäftseinschränkung) bei weiteren Verzögerungen hinsichtlich der Umsetzung der Verfügung 2018 vor. Die Bank hatte der FINMA einen entsprechenden Umsetzungsplan («Remediation-Plan») bis am 31. Mai 2020 vorzulegen. Am 11. November 2020 musste die FINMA der CS erneut ihre Bedenken hinsichtlich der fehlenden Implementierung der SCV in der IB Division mitteilen. Mit Schreiben vom 31. Januar 2021 legte die CS einen Massnahmen- und Zeitplan zur Behebung der Schwachstellen an den internationalen Standorten vor (was bereits eine Verpflichtung aus der Verfügung 2018 war, nur war gemäss Verfügung 2018 ein Massnahmen- und Zeitplan bis am 30. November 2018 vorzulegen und nicht erst am 31. Januar 2021). Am 9. Februar 2021 belies es die FINMA dessen ungeachtet mit einem Rügeschreiben an die CS. Im Assessment-Brief 2020 vom 1. Mai 2021 hielt die FINMA fest, dass die mit Verfügung 2018 festgestellten Mängel noch immer nicht behoben seien.

Vor dem Hintergrund, dass sich Hinweise ergeben hätten, dass die CS durch Nichtumsetzung von Anordnungen der FINMA nach Art. 31 FINMAG (Verfügung 2018) aufsichtsrechtliche Bestimmungen, namentlich das Organisations- und Gewährserfordernis verletzt hatte, zeigte die FINMA der Bank schliesslich am 18. Juni 2021 die Eröffnung eines weiteren Enforcement-Verfahrens an, in dessen Rahmen als Verfahrensgegenstand «die Umsetzung der angeordneten Massnahmen gemäss Verfügung 2018» «sowie, gegebenenfalls mögliche vollstreckungsrechtliche Massnahmen (u.a. letzte Nachfristansetzung, Gewährsfolgen bei anhaltender Nichtumsetzung) zu prüfen und beurteilen» seien. Sie forderte die Bank zu diversen Sofortmassnahmen auf und setzte am 12. Oktober 2021 zur Überwachung der Umsetzung eine Prüfbeauftragte ein.

Am 1. April 2022, mehr als zwei Jahre nach Ablauf der Frist zur Implementierung der Gesamtkundensicht gemäss Verfügung 2018, erliess die FINMA ihre Verfügung im Vollstreckungsverfahren der Verfügung 2018, wonach die CS unter letzter Fristansetzung ermahnt wurde, die Gesamtkundensicht bis spätestens am 31. Dezember 2024 vollständig zu implementieren (nachfolgend «Verfügung 2022»). Bei Nichtbefolgung würde der CS die Aufnahme

neuer Kundenbeziehungen in denjenigen Bereichen verboten, wo die Gesamtkundensicht nicht vollständig implementiert sei. Für die Begleitung, Überwachung und Beurteilung der vollständigen Implementierung der Gesamtkundensicht sowie die Überprüfung der Angemessenheit, Effektivität und Wirksamkeit wurde eine Prüfbeauftragte eingesetzt.

Aus Art. 39 VwVG folgt, dass die FINMA nach Kenntniserlangung der nur teilweisen Erfüllung der rechtskräftigen Verfügung 2018 im Februar 2020 zeitnah hätte vollstrecken müssen, was sie im Jahre 2020 unterliess. Unseres Erachtens war dieses Absehen von einer Vollstreckung weder rechtmässig noch zweckmässig. Unzweckmässig war auch, dass die FINMA nicht sofort ein Enforcement-Verfahren mit Einsatz eines Untersuchungsbeauftragten zur Feststellung der Verantwortlichkeit für die Nicht-Umsetzung einer rechtskräftigen Verfügung der FINMA einleitete. Die Einleitung eines Enforcement-Verfahrens erst im Juni 2021 erfolgte nach unserer Ansicht zu spät.

Möglich und zweckmässig wäre 2020 gewesen: (1) Anzeige der Eröffnung eines Verfahrens zur Vollstreckung der FINMA-Verfügung vom 3. September 2018 an die CS unter Beilage des Berichts der Prüfbeauftragten zur Stellungnahme Innert Frist. (2) Im Anschluss daran und unter Berücksichtigung der Stellungnahme Erlass einer direkten Vollstreckungsverfügung unter Ansetzung einer angemessenen, aber letzten Frist zur Erfüllung der noch nicht umgesetzten Verpflichtungen gemäss Verfügung 2018. (3) Androhung, dass bei Nichtbefolgung der CS die Aufnahme neuer Kundenbeziehungen nach Ablauf der Frist in denjenigen Bereichen verboten werde, wo die Verfügung 2018, namentlich die Gesamtkundensicht, nicht vollständig implementiert ist. (4) Einsetzung der bisherigen Prüfbeauftragten zur Überwachung und Überprüfung der Umsetzung. Unseres Erachtens hätte die FINMA darüber hinaus ein zusätzliches Enforcement-Verfahren mit Einsetzung eines Untersuchungsbeauftragten zur Abklärung der Verantwortlichkeit für die Nichtumsetzung einer rechtskräftigen FINMA-Verfügung und zur Klärung der Frage der Gewähr der Organe einleiten sollen, was sie unterliess. Damit schöpfte sie ihre Massnahmenkompetenz unseres Erachtens nicht aus und unterliess es, ein klares Signal an den Verwaltungsrat zu senden.

Das zögerliche Verhalten der FINMA war damit auch nicht oder erst spät wirksam. Die FINMA liess es zu, dass ein Teil der mit Verfügung vom 3. September 2018 angeordneten und bis Ende 2019 umzusetzenden Massnahmen von der CS letztlich erst per 31. Dezember 2024 vollständig umgesetzt werden mussten.

In Bezug auf die nicht sofortige Vollstreckung stellte sich die FINMA auf den Standpunkt – den wir nicht teilen –, eine sofortige Vollstreckung wäre unzweckmässig gewesen: Zunächst habe die Gesamtkundensicht neu definiert werden müssen, weil die Verfügung 2018 mangels genau umschriebener Anforderungen noch nicht vollstreckbar gewesen sei und weil sich deren zeitnahe und vollständige Umsetzung als unrealistisch herausgestellt habe.

Eine Vollstreckungsverfügung (und wohl auch eine Ersatzvornahme nach Art. 32 Abs. 2 FINMAG) setzt nach unserem Dafürhalten in der Tat eine vollstreckungsfähige Sachverfügung voraus. In diesem Sinne rechtlich vollstreckungsfähig sind nur inhaltlich hinreichend bestimmte Verfügungen; eine Verfügung kann hingegen nicht als vollstreckbar gelten, wenn sie derart allgemein gehalten ist, dass es späterer Konkretisierungen bedarf, damit die Pflichten des Adressaten ersichtlich sind. In diesem Fall hätte eine neue Sachverfügung zu ergehen. Wir sind der Auffassung, dass die Verfügung 2018 mit dem von der CS selbst vorgeschlagenen und von der FINMA genehmigten Massnahmen- und Zeitplan keiner weiteren Konkretisierungen bedurft hätte. Wären aber der von der FINMA genehmigte Massnahmen- und Zeitplan (oder die Vorgaben in der Verfügung) tatsächlich nicht konkret genug gewesen, wie von der FINMA behauptet, so müsste sie sich den Vorwurf gefallen lassen, mit der Verfügung 2018 eine unzulängliche Verfügung erlassen oder bei ihrer Umsetzung Fehler begangen zu haben, womit die Verfügung 2018 oder ihre Vervollständigung mit einem nicht vollstreckbaren Massnahmen- und Zeitplan weder recht- noch zweckmässig gewesen wäre. In diesem Falle hätte tatsächlich eine neue Sachverfügung ergehen müssen, aber nicht erst 2022, sondern 2020.⁸

Die später erlassene Vollstreckungsverfügung vom 1. April 2022 war hingegen zweckmässig. Deren Wirksamkeit können wir nicht beurteilen, da die angesetzte Frist zur Umsetzung ausserhalb unseres Untersuchungszeitraum liegt (31. Dezember 2024).

Insgesamt erachten wir das Vorgehen der FINMA als unangemessen (vgl. Rz. 358 ff. unten).

⁸ In ihrer Stellungnahme vom 15. August 2024 stellt sich die FINMA auf den Standpunkt, die Anforderungen der FINMA an die vollständige Gesamtkundensicht (gemäss ihrer Verfügung 2018 und dem von der CS vorgeschlagenen und von der FINMA genehmigten Massnahmenplan) seien ex post betrachtet zu hoch und aufsichtsrechtlich überschüssig gewesen. Bei der Nichtumsetzung der Gesamtkundensicht habe es sich um keinen aus regulatorischer Sicht zentralen Mangel gehandelt, da die CS die GwG-Anforderungen dennoch erfüllen konnte. Diese (nachträgliche) Sichtweise der FINMA teilen wir nicht. Noch in der Verfügung 2022 stellte die FINMA selbst fest: «Mit Verfügung 2018 stellte die FINMA schwere Verletzungen von Aufsichtsrecht im erwähnten Kontext fest [...]. Diese betrafen Mängel bei der Einhaltung von Sorgfaltspflichten im Bereich der Geldwäschereibekämpfung und organisatorische Schwächen. So verfügte die Bank nur über eine isolierte Sicht in Bezug auf die einzelnen Kundenbeziehungen («Einzelsicht»), welche es ihr verunmöglichte, eine angemessene Risikoklassifizierung vorzunehmen, die Geschäftsbeziehungen angemessen zu beurteilen und die Struktur sowie Komplexität einer Kundenbeziehung, welche von unterschiedlichen Kundenberatern betreut werden, zu erfassen. [...] Dies erschwerte einen gesamthafter Überblick über Personen mit mehreren Kundenbeziehungen. Eine Gesamtsicht, bei welcher sämtliche Rollen und Beziehungen eines Kunden innerhalb der Bank ersichtlich werden («Gesamtsicht»), war nicht standardmässig verfügbar. Das Fehlen einer solchen stellte eine der zentralen organisatorischen Schwächen im Geldwäschereibehördendispositiv der Bank dar» (vgl. Verfügung 2022, Rz. 7). Zu den weiteren Argumenten der FINMA und unseren konkreten Entgegnungen vgl. ausführlich Rz. 371 ff. unten.

10.) Greensill	Eröffnung: 05.03.2021	Endverfügung: 09.12.2022
<p>Nach den besorgniserregenden Vorfällen im Komplex «Greensill» und die SCF-Funds eröffnete die FINMA am 5. März 2021 unverzüglich ein Enforcement-Verfahren gegen die CS-Gruppe (darunter die Credit Suisse Asset Management AG («CSAM»)), setzte einen Untersuchungsbeauftragten ein und ordnete verschiedene vorsorgliche Massnahmen an, darunter solche organisatorischer Natur, aber auch Kapitalzuschläge sowie Kürzungen oder Sistrungen von variablen Vergütungskomponenten. Die FINMA kam zur Feststellung, dass die Bank im gesamten Untersuchungszeitraum (ab 2017 bis zur Schliessung der SCF-Funds im März 2021) die von einer Bank dauernd einzuhaltenden Anforderungen an eine angemessene Organisation (mit angemessenem Risikomanagement) schwer und systematisch verletzt habe. Überdies habe die CSAM im Untersuchungszeitraum ihre im Recht über kollektive Kapitalanlagen statuierten Verhaltenspflichten (Treue-, Sorgfalts- und Informationspflichten) verletzt. Überdies habe es Mängel in der Governance beim Gremium, welches über die Lancierung der SCF-Funds entschied gegeben. Auch beim Prozess zur Lancierung der SCF-Funds habe die Organisation als Ganzes versagt, um entsprechende Risiken zu erkennen, zu adressieren und wirksam zu begrenzen. Gestützt auf die Generalkompetenz von Art. 31 FINMAG zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes, verfügte die FINMA u.a. die Einführung des sog. Verantwortlichkeitsdokuments verfügt. Nachdem seit 2018 sechs Enforcement-Verfügungen gegen die CS erlassen werden mussten, wobei in allen Verfahren gravierende Organisationsmängel festgestellt worden waren, erachtete die FINMA ein solches als notwendig und verhältnismässig, weil Unklarheiten bestanden, welches Mitglied der Geschäftsleitung für eine Kundenbeziehung oder einen aufsichtsrechtlich relevanten Vorfall zuständig war und die Oberverantwortung innehatte, und weil die individuelle Zurechenbarkeit eine zentrale Voraussetzung bei der Herstellung von persönlicher Verantwortung sei. Eine für ihre Geschäftstätigkeit entsprechende Verwaltungsorganisation gehöre zu den dauernd einzuhaltenden Bewilligungsvoraussetzungen einer Bank gemäss Art. 3 Abs. 2 lit. a BankG. Die FINMA verpflichtete die CS Group in der Verfügung sodann, die Weiterführung wesentlicher und risikobehafteter Geschäftsbeziehungen periodisch auf Stufe Geschäftsleitungsmitglied oder Gesamtgeschäftsleitung zu bestätigen. Die CSAM wurde verpflichtet, den Verwaltungsrat angemessen zu erneuern und überdies untersagt, bis zum Abschluss der Überprüfung der Massnahmen durch die Prüfbeauftragte die Selektion und Überwachung von Anlagen in neu lancierten Fonds, für welche die CSAM als Verwalterin von Kollektivvermögen agiere, vollständig an Dritte auszulagern. Zudem eröffnete die FINMA Enforcement-Verfahren gegen drei Geschäftsleitungsmitglieder.</p>		
<p>Das Vorgehen der FINMA war zweckmässig. Insbesondere hat die FINMA hat gegenüber der CS, deren Verwaltungsrat seit Jahren nicht fähig oder willens war, für eine ihrer Geschäftstätigkeit entsprechende Verwaltungsorganisation zu sorgen, die Einführung eines Verantwortlichkeitsdokuments verfügt, was unseres Erachtens rechtmässig und zweckmässig war. Die</p>		

	Wirksamkeit der von der FINMA getroffenen Massnahmen können wir nicht beurteilen, da eine solche Beurteilung sich auf einen Zeitraum nach dem Ende des Untersuchungszeitraums erstrecken würde. Insgesamt stufen wir das Vorgehen der FINMA als angemessen ein (vgl. Rz. 393 ff. unten).	
11.) Archegos	Eröffnung: 16.04.2021	Endverfügung: 14.07.2023
	<p>Nachdem die CS eine Gewinnwarnung publiziert hatte, weil ein Hedgefonds, der Archegos Capital Management LLC, einem Margin-Call über USD 2.7 Milliarden nicht hatte Folge leisten können, die Positionen des Fonds durch umfangreiche Aktienverkäufe der Banken liquidiert werden mussten und der CS dadurch ein Schaden von rund USD 5 Milliarden entstand, eröffnete die FINMA am 16. April 2021 sofort ein Enforcement-Verfahren und setzte einen Untersuchungsbeauftragten ein. Es handle sich vorliegend nach dem Greensill-Fall um den zweiten Fall innert kurzer Zeit handle, welcher auf Mängel im Risikomanagement der CS hindeute. Die spätere Verfügung der FINMA gegenüber der CS und deren Überlegungen liegen ausserhalb unseres Untersuchungszeitraums. Durch die Medienmitteilung der FINMA vom 24. Juli 2023 ist allerdings bekannt, dass gravierende Mängel hinsichtlich des Erfordernisses an eine angemessene Verwaltungsorganisation im Sinne des Bankengesetzes festgestellt wurden und dass die FINMA anordnete, dass das Vergütungssystem der gesamten Finanzgruppe Bonuszuteilungskriterien vorsehen müsse, die den Risikoappetit berücksichtigen. Für Mitarbeitende mit besonderer Risikoeexposition müsse vor der Festlegung des Bonus eine Kontrollfunktion die eingegangenen Risiken beurteilen und festhalten.</p>	
	Die rasche Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens mit Einsetzung eines Untersuchungsbeauftragten war zweckmässig. Da die Endverfügung ausserhalb unseres Untersuchungszeitraums liegt, verzichteten wir auf eine Beurteilung der angeordneten Massnahmen. Zusammenfassend beurteilen wir das Vorgehen der FINMA als angemessen (vgl. Rz. 408 unten).	

2.2 Nutzung und Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden Enforcement-Instrumente und -Massnahmen

Hat die FINMA im Rahmen der durchgeführten Enforcement-Verfahren alle ihr zur Verfügung stehenden Instrumente und Massnahmen genutzt und ausgeschöpft?

Für die Beurteilung der Tätigkeit der FINMA kann nicht massgebend sein, ob sie gegenüber der CS alle ihr vom Gesetzgeber eingeräumten Vorkehren zur Anwendung gebracht hat. Vielmehr ist die Frage zentral, ob die FINMA die in Anbetracht der Umstände zweckmässigen Instrumente und Massnahmen eingesetzt hat. Die diesbezügliche Würdigung wird bei der Beurteilung der Angemessenheit der Enforcement-Verfahren vorgenommen (vgl. Zusammenfassung der Antworten zu 2.1 oben).

Von den Massnahmen, welche der FINMA gemäss Art. 32 ff. FINMAG zur Verfügung stehen, gelangte die Veröffentlichung einer Verfügung (Art. 34 FINMAG) sowie der Bewilligungszug bzw. die Liquidation (Art. 37 FINMAG i.V.m. Art. 23^{quater} BankG) gegenüber der CS nie zur Anwendung, was nicht zu beanstanden ist. Bezüglich der Liquidation ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass diese Massnahme als ultima ratio nur in Frage kommt, wenn es keine milderen Mittel gibt, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Unseres Erachtens standen in den von uns geprüften Fällen immer mildere Mittel zur Verfügung, weshalb das Absehen von einer Liquidation der CS angemessen war.

Was die Ausschöpfung der generellen Massnahmenkompetenz nach Art. 31 FINMAG sowie der Vollstreckungskompetenz nach Art. 39 ff. VwVG angeht, ist zusammenfassend noch einmal auf Folgendes hinzuweisen (vgl. bereits Zusammenfassung der Antworten zu 2.1 oben):

- In den Fällen Petrobras / FIFA / PDVSA, DINO und █████ schöpfte die FINMA ihre Kompetenz zum Erlass von Massnahmen zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands insofern nicht aus, als sie die Anordnung zur Verstärkung des Verwaltungsrats der CS in Wiedererwägung zog und von der Androhung von konkreten Geschäftseinschränkungen für den Fall einer nicht fristgemässen Umsetzung der Gesamtkundensicht absah (vgl. Rz. 213 ff. unten).
- Im Fall «Durchsetzung Petrobras / FIFA / PDVSA – Vollstreckung Single Client View» nutzte die FINMA ihre Massnahmenkompetenz im Februar 2020 dahingehend nicht aus, dass sie es unterliess, zur Vollstreckung zu schreiten, nachdem der Bericht der Prüfbeauftragten aufgezeigt hatte, dass die CS die in der rechtskräftigen Verfügung vom September 2018 festgestellten Mängel noch nicht vollständig behoben, den ordnungsgemässen Zustand noch nicht wiederhergestellt und namentlich den von ihr selbst vorgeschlagenen und von der FINMA akzeptierten Massnahmenkatalog innert verfügter und von der CS akzeptierter Frist noch nicht vollständig umgesetzt hatte. Mit der Vollstreckungsverfügung hätte eine letzte Frist zur Erfüllung der noch nicht umgesetzten Verpflichtungen angesetzt werden können, unter Androhung, dass bei Nichtbefolgung die Aufnahme neuer Kundenbeziehungen in denjenigen Bereichen verboten werde, wo die Umsetzung noch nicht vollständig erfolgt ist (vgl. Rz. 358 ff. unten).

(vgl. zum Ganzen Rz. 413 ff. unten)

3. Enforcement-Verfahren gegen die CS als Teil der Gesamtaufsicht der FINMA

3.1 Öffentliche Kommunikation

War die öffentliche Kommunikation der FINMA zu ihren Enforcement-Verfahren gegen die CS rechtmässig und zweckmässig?

In der ersten Hälfte des Untersuchungszeitraums – d.h. bis 31. Dezember 2017 – hat die FINMA gestützt auf die in Art. 22 Abs. 2 FINMAG aufgeführten Kriterien keine Medienmitteilungen über die bis dahin erfolgten Eröffnungen und Abschlüsse von Enforcement-Verfahren gegen die CS publiziert. Dies war unseres Erachtens rechtmässig und zweckmässig. Dasselbe gilt für die

Nicht-Veröffentlichung von Medienmitteilungen in den späteren Fällen [REDACTED] und [REDACTED] / [REDACTED]

Beim Abschluss der Fälle Petrobras / FIFA / PDVSA und DINO veröffentlichte die FINMA im September 2018 im Untersuchungszeitraum erstmals eine Medienmitteilung. Darin blieb die von der FINMA angeordnete Verstärkung des Verwaltungsrats der CS allerdings unerwähnt. Diese Nicht-Erwähnung war zwar nicht unrechtmässig; unseres Erachtens wäre diese Massnahme bei einer sachgerechten Ausübung des Ermessens in der betreffenden Medienmitteilung aber ebenfalls zu erwähnen gewesen. Im Fall «Durchsetzung Petrobras / FIFA / PDVSA – Vollstreckung Single Client View» – nahm die FINMA keine öffentliche Kommunikation vor. Dies war zwar ebenfalls nicht unrechtmässig. Im Rahmen der Ausübung des Ermessens wäre es unseres Erachtens aber angezeigt gewesen, die Öffentlichkeit darüber zu informieren, dass die CS die in der rechtskräftigen Verfügung vom September 2018 festgestellten Mängel in Bezug auf die Einhaltung der Geldwäscherei-Sorgfaltspflichten und Verwaltungsorganisation noch nicht vollständig behoben und den ordnungsgemässen Zustand innert Frist noch nicht wiederhergestellt hatte. Wir stufen die öffentliche Kommunikation in den beiden erwähnten Konstellationen somit als nicht zweckmässig ein.

Die Medienmitteilungen in Sachen Mosambik, Observationsfälle, Greensill und Archegos waren demgegenüber rechtmässig und zweckmässig.

(vgl. zum Ganzen Rz. 436 ff. unten)

3.2 Einfließenlassen der Ergebnisse der Enforcement-Verfahren in das Monitoring der Lageentwicklung

Hat die FINMA die Ergebnisse der Enforcement-Verfahren gegen die CS in angemessener Weise in ihr Monitoring der Lageentwicklung bezüglich CS und bezüglich systemrelevanten Banken im Allgemeinen einfließen lassen?

Die Erkenntnisse, zu welchen die FINMA im Zusammenhang mit den Enforcement-Verfahren gelangte, sind auf breiter Basis in die formellen Assessments der CS eingeflossen. Zudem nutzte die FINMA die Assessment-Briefe, um die Bank im Rahmen der Nachverfolgung der Enforcement-Verfahren auf offene Punkte aufmerksam zu machen bzw. von ihr Nachbesserungen zu fordern. Unseres Erachtens hat die FINMA die Ergebnisse der Enforcement-Verfahren gegen die CS somit in angemessener Weise in ihr Monitoring der Lageentwicklung der Bank einfließen lassen.

Da die Enforcement-Verfahren gegen die CS überwiegend aufsichtsrechtliche Grundthemen betrafen, die auch bei anderen systemrelevanten Banken Gegenstand der ohnehin intensiven Aufsicht sind, haben wir von Vertiefungen in Bezug auf die Frage, ob die FINMA die Ergebnisse der Enforcement-Verfahren gegen die CS in angemessener Weise in ihr Monitoring der Lageentwicklung der anderen systemrelevanten Banken hat einfließen lassen, abgesehen. Im Übrigen haben wir im Rahmen unserer Untersuchung keine Anhaltspunkte gefunden, dass die FINMA die Ergebnisse der Enforcement-Verfahren gegen die CS nicht in angemessener Weise in ihr

Monitoring der Lageentwicklung bezüglich systemrelevanter Banken im Allgemeinen hätte einfließen lassen.

(vgl. zum Ganzen Rz. 455 ff. unten)

3.3 Stellenwert und Angemessenheit der Enforcement-Verfahren gegen die CS im Vergleich zu den Massnahmen gegenüber von anderen systemrelevanten Banken

Welchen Stellenwert haben die Enforcement-Verfahren der FINMA gegen die CS im Rahmen der Aufsicht der FINMA über systemrelevante Banken?

Ein Blick auf das in den Kernaussagen dargestellte Mengengerüst (vgl. Rz. 7 oben) zeigt, dass die Enforcement-Verfahren gegen die CS im Rahmen der Aufsicht der FINMA über systemrelevante Banken einen sehr hohen Stellenwert hatten. Gegen die ██████ welche unter den systemrelevanten Banken von der Grösse und Ausrichtung her am direktesten mit der CS vergleichbar ist, musste die FINMA im Untersuchungszeitraum nur rund halb so viele Enforcement-Verfahren führen wie gegen die CS. Sodann hielt die FINMA gegenüber der CS selbst fest, dass nie in der Geschichte der FINMA eine Grossbank Anlass zu so vielen Enforcement-Verfahren gegeben hat wie die CS.

(vgl. zum Ganzen Rz. 481 ff. unten)

Waren die Enforcement-Verfahren gegen die CS im Vergleich zu den Massnahmen gegenüber den anderen systemrelevanten Banken angemessen?

Ein Vergleich unter verschiedenen Enforcement-Verfahren ist naturgemäss schwierig, weil Ausgangslage und Problemstellungen nie identisch sind. Mit Ausnahme der folgenden Feststellung sind wir im Rahmen unserer Untersuchung auf keine Unangemessenheit gestossen.

Bei der ██████ traf die FINMA nach der Feststellung, dass der Verwaltungsrat seine Überwachungsfunktion ungenügend wahrgenommen habe und dies darauf hindeute, dass dieser in der gegenwärtigen Zusammensetzung in einer allfälligen zukünftigen kritischen Konstellation die Einhaltung des Aufsichtsrechts nicht mit der notwendigen Konsequenz durchsetzen könnte, sofort Anordnungen zur Erneuerung des Verwaltungsrats. Demgegenüber sah sie in Bezug auf die CS in den Fällen Petrobras / FIFA / PDVSA und «Durchsetzung Petrobras / FIFA / PDVSA – Vollstreckung Single Client View» auf eine Einflussnahme auf die Zusammensetzung des Verwaltungsrats letzten Endes ab, obwohl der Verwaltungsrat der CS nicht nur dafür verantwortlich war, dass die Organisation und Ausgestaltung des GwG-Abwehrdispositivs sowie die Verwaltungsorganisation und das Risikomanagement über Jahre hinweg systematische und schwerwiegende Mängel aufwiesen, sondern auch dafür, dass die durch die FINMA angeordnete Behebung auch danach weder vollständig noch innert Frist umgesetzt wurde. Eine negative Gewährsprognose hätte unseres Erachtens also nicht nur dem Verwaltungsrat der ██████ gestellt, sondern bei der CS im Rahmen eines Enforcement-Verfahrens geprüft werden müssen.

Die Enforcement-Verfahren gegen die CS waren damit in diesem Punkt im Vergleich zu den Enforcement-Verfahren gegenüber den anderen systemrelevanten Banken nicht angemessen.¹

(vgl. zum Ganzen Rz. 487 ff. unten)

¹ Die FINMA bringt in ihrer Stellungnahme vom 15. August 2024 vor, dass der Vergleich mit dem Verfahren gegen die ████████ nicht sachgerecht, inhaltlich falsch und irreführend sei. ████████ Die GwG-Sorgfaltspflichten, um welche es im Fall Petrobras / FIFA / PDVSA ging, würden demgegenüber zumindest nicht spezifisch dem Verwaltungsrat obliegen. Wie wir weiter hinten im ausführlichen Bericht darlegen, überzeugt dieser Einwand nicht. Auch das Verfahren betreffend Petrobras / FIFA / PDVSA ergab, dass der Verwaltungsrat ihm direkt obliegende (Aufsichts-)Pflichten verletzt hatte (vgl. Rz. 529 f. unten). Weiter stellt sich die FINMA auf den Standpunkt, dass ein Vergleich insbesondere mit den Enforcement-Verfahren gegen die ████████ / FX keine Widersprüche oder Inkonsistenzen zeige. In diesen Fällen habe die FINMA ebenso wenig in die Zusammensetzung des Verwaltungsrats der ████████ eingegriffen, obwohl im Ausmass vergleichbare Fehlleistungen der Front im Geschäftsverhalten vorgelegen hätten. Die von der FINMA nunmehr vorgenommene Relativierung der Enforcement-Verfahren gegen die CS fand in den damals verfassten Dokumenten allerdings keinen Niederschlag. Bei der CS ordnete die FINMA im Fall Petrobras / FIFA / PDSVSA zunächst einen Eingriff in die Zusammensetzung des Verwaltungsrats an, wohingegen sie eine solche Massnahme bei der ████████ gar nicht in Betracht zog, was unseres Erachtens ebenfalls belegt, dass die Einschätzung der FINMA in Bezug auf die Fähigkeit des Verwaltungsrats im Zeitpunkt des Erlasses der Verfügungen bei der CS und der ████████ nicht dieselbe war (vgl. Rz. 532 f. unten).

II. SYNTHÈSE

A. Questions posées par la CEP

4 La CEP nous a demandé de répondre aux questions suivantes dans le cadre du cahier des charges du 14 novembre 2023 :

- *Selon quels critères la FINMA a-t-elle examiné la possibilité de lancer des procédures d'enforcement contre Credit Suisse ou, au contraire, d'y renoncer ? Ces critères et les examens préliminaires basés sur ces derniers étaient-ils appropriés (sous l'angle de la légalité, de l'opportunité et de l'efficacité) ?*
- *La FINMA a-t-elle fait un usage exhaustif de tous les instruments et mesures dont elle dispose avant chacune des procédures d'enforcement ?*
- *Les procédures d'enforcement de la FINMA à l'encontre de Credit Suisse étaient-elles appropriées (sous l'angle de la légalité, de l'opportunité et de l'efficacité) ?*
- *La FINMA a-t-elle fait un usage exhaustif de tous les instruments et mesures dont elle dispose dans le cadre de chacune des procédures d'enforcement ?*
- *La FINMA a-t-elle informé le public de ses procédures d'enforcement contre Credit Suisse conformément à la loi et de manière opportune ?*
- *La FINMA a-t-elle pris en considération de manière appropriée les résultats de ses procédures d'enforcement contre Credit Suisse dans son monitoring de l'évolution de la situation concernant Credit Suisse et concernant les banques d'importance systémique en général ?*
- *Quelle a été l'importance des procédures d'enforcement de la FINMA à l'encontre de Credit Suisse dans le cadre de la surveillance de la FINMA sur les banques d'importance systémique ? Les procédures d'enforcement de la FINMA à l'encontre de Credit Suisse étaient-elles appropriées si on les compare aux mesures prises à l'encontre d'autres banques d'importance systémique ?*

B. Principales conclusions

5 Nous constatons que la FINMA a pris la décision d'ouvrir ou non des procédures d'enforcement contre Credit Suisse sur la base de critères appropriés. Ceux-ci ont été appliqués de manière appropriée et les examens préliminaires qui en ont découlés ont été réalisés de manière adéquate dans tous les cas examinés, sous réserve de ce qui suit : d'une part, s'agissant de l'affaire des « filatures », nous pensons qu'il aurait été indiqué d'engager une procédure d'enforcement plus tôt. D'autre part, dans le cadre de l'application de la décision entrée en force concernant l'affaire « Petrobras / FIFA / PDVSA », il aurait été approprié d'ouvrir une procédure d'enforcement supplémentaire afin de clarifier la question de la responsabilité concernant l'application incomplète d'une décision entrée en force de la FINMA.

- 6 S'agissant de la réponse aux questions de savoir si les procédures d'*enforcement* de la FINMA contre Credit Suisse étaient appropriées et si la FINMA a utilisé et épuisé tous les instruments et mesures à sa disposition dans le cadre des procédures d'*enforcement* menées, quelques remarques liminaires s'imposent :
- 7 Durant la période examinée, entre le 1^{er} janvier 2012 et le 31 décembre 2022, la FINMA a dû mener onze procédures d'*enforcement* contre Credit Suisse. Durant la même période, s'agissant des autres banques d'importance systémique, il n'y a eu que cinq procédures contre [REDACTED] une seule contre la société coopérative [REDACTED] et aucune contre la [REDACTED] et [REDACTED]. Entre le 1^{er} janvier 2013 et le 31 décembre 2022, dix procédures d'*enforcement* étaient en cours contre Credit Suisse, contre seulement trois contre [REDACTED] et une contre [REDACTED]. Entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2022, neuf procédures d'*enforcement* étaient encore en cours contre Credit Suisse, [REDACTED]. Entre 2018 et 2022, la FINMA a rendu huit décisions d'*enforcement* à l'encontre de Credit Suisse, qui ont toutes fait état de graves manquements en termes d'organisation. Dans un cas, en 2019, la FINMA a dû constater que la banque avait contrevenu à des décisions ordonnées en 2012 ; dans un autre cas, Credit Suisse n'a pas entièrement mis en œuvre une décision de la FINMA datant de 2018 dans le délai imparti, raison pour laquelle une nouvelle procédure d'*enforcement* a dû être ouverte pour faire appliquer la décision. Dans une lettre d'évaluation extraordinaire du 1^{er} mai 2021 adressée au nouveau président du conseil d'administration de Credit Suisse, António Horta-Osório, la FINMA l'a exprimé comme suit :

Never in the history of FINMA has a major financial firm exhibited simultaneously so many issues requiring enforcement proceedings and urgent remediation measures. [...] The firm has in addition shown a poor remediation track record and a culture of over optimization against regulatory constraints [...].

- 8 Nos principales conclusions ne peuvent et ne doivent être comprises qu'à la lumière de ce contexte : au cours de la période examinée, la FINMA aurait dû se rendre compte que le conseil d'administration de Credit Suisse n'avait pas la volonté ou la capacité de respecter les prescriptions légales et réglementaires applicables aux banques ainsi que les décisions de la FINMA, ou de les faire respecter au sein de la banque. La FINMA aurait notamment dû se rendre compte que le conseil d'administration n'avait pas la volonté ou la capacité de veiller à une organisation appropriée de la banque, une responsabilité qui lui incombait pourtant, puisqu'il s'agissait d'une condition d'autorisation à respecter en permanence¹.
- 9 Nous avons constaté qu'entre 2012 et 2018, la FINMA a mené de manière appropriée des procédures d'*enforcement* contre Credit Suisse et a pris des mesures adéquates.

¹ Dans sa prise de position du 15 août 2024, la FINMA critique le fait que nous ayons évalué la manière d'agir de la FINMA *ex post*. Nous ne partageons pas ce point de vue. Dans les cas où nous critiquons l'action de la FINMA, nous avons expliqué de manière approfondie plus loin, dans la partie détaillée du rapport, pourquoi il aurait été indiqué d'agir différemment déjà du point de vue *ex ante* (c'est-à-dire avec les connaissances dont la FINMA disposait à l'époque).

Les mêmes constatations valent pour les deux procédures « Greensill » et « Arche-gos » réalisées ultérieurement, entre 2021 et fin 2022. La FINMA a donc mené dans la grande majorité des cas des procédures d'*enforcement* appropriées et pris des mesures adéquates.

- 10 S'agissant de la procédure d'*enforcement* dans l'affaire « Petrobras / FIFA / PDVSA », ouverte en 2015 avec l'affaire « Petrobras » et poursuivie en tant que procédure unifiée après l'ouverture de la procédure « FIFA / PDVSA » en 2017, ainsi que des affaires « Dino » et ██████, de nombreux manquements majeurs et systématiques ont toutefois été mis au jour dans le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent de Credit Suisse, ce qui était à la fois exceptionnel et préoccupant pour une banque d'importance systémique et exigeait une intervention conséquente de la FINMA. Dans sa décision finale du 3 septembre 2018 dans l'affaire « Petrobras / FIFA / PDVSA » (ci-après « décision de 2018 »), la FINMA a souligné que les manquements constatés n'étaient pas des cas isolés. Pendant de nombreuses années, Credit Suisse a violé de manière répétée, grave et à l'échelle de tout le groupe des obligations prudentielles élémentaires en matière de prévention du blanchiment d'argent et d'organisation administrative appropriée. En tant qu'établissement bancaire, Credit Suisse a gravement manqué aux exigences de garantie d'une activité irréprochable selon la loi sur les banques.
- 11 C'est à juste titre que la FINMA a remis en question, de manière quelque peu voilée, la capacité de direction et de mise en œuvre et, concrètement, la composition du conseil d'administration de Credit Suisse, comme l'illustre une citation tirée des considérants de la décision du 3 septembre 2018 :

Les lacunes du dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent constatées dans cette décision et qui durent depuis des années [...], le grand nombre de lacunes constatées [...] ainsi que leur caractère fondamental, de même qu'une remédiation aux lacunes qui s'étend sur des années [...] et qui s'arrête à mi-chemin pour les mesures clés [...] indiquent que Credit Suisse n'accorde pas l'attention nécessaire à la lutte contre le blanchiment d'argent. Tout ceci est corroboré par le fait que, par le passé, Credit Suisse avait déjà été épinglé pour de graves manquements en matière de blanchiment d'argent [...], pour lesquels une décision (aujourd'hui exécutoire) avait par conséquent déjà été rendue et qu'en plus de la thématique figurant au centre de la présente procédure, il en existe d'autres, examinées dans le cadre de procédures, qui mettent en évidence des faiblesses organisationnelles flagrantes dans ce contexte. Comme le montrent les faits traités ici à titre d'exemples, la banque présente des manquements en matière de culture de la conformité et d'organisation de la conformité. Ceci se reflète dans l'attitude (fondamentale) des collaboratrices et collaborateurs de la banque envers le respect des réglementations ainsi que dans l'importance qu'ils et elles accordent à cette thématique. Dans ce contexte, le ton donné par la direction joue un rôle central, notamment au niveau stratégique, car même une organisation de la conformité compétente en soi et orientée sur les résultats peut difficilement s'imposer en interne sans le soutien des instances dirigeantes de la banque. Pour créer une culture de la conformité adéquate, il faut

FINMA a procédé de cette manière en se basant sur une lettre du président du conseil d'administration de Credit Suisse alors en exercice qui, se référant aux qualifications des membres en poste, avait estimé que les exigences de la FINMA étaient déjà remplies depuis plusieurs années et avait laissé entrevoir la mise en place d'un nouveau comité du conseil d'administration. Il avait argué que le niveau de connaissance et d'expérience exigé par la FINMA était déjà suffisamment présent au sein du conseil d'administration.

- 14 En reconsidérant une mesure déjà entrée en force, la FINMA a, selon nous, mis en jeu le respect dont elle doit jouir en tant qu'autorité de surveillance, n'a pas exploité rétroactivement sa compétence en matière de mesures (alors qu'elle aurait pu le faire, vu qu'il n'y avait aucune urgence) et a envoyé un mauvais signal au conseil d'administration de Credit Suisse. Rien n'a changé dans la composition du conseil d'administration qui, malgré les connaissances et l'expérience dont il disposait, n'a manifestement pas eu la capacité ou la volonté de mettre en place une organisation adéquate de la conformité, alors qu'il en était responsable².
- 15 Une année plus tard, en février 2020, force avait été pour la FINMA de constater, sur la base du rapport des chargés d'audit désignés pour le contrôle, que dans le même cas (« Petrobras / FIFA / PDVSA »), Credit Suisse n'avait pas entièrement mis en œuvre, dans le délai imparti (fin 2019), les mesures ordonnées par la décision finale du 3 septembre 2018 portant sur les dispositions matérielles visant à améliorer le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent (notamment la mise en œuvre ordonnée de ce que l'on appelle communément la vue globale de chaque relation client). Or la FINMA a omis d'exiger une exécution immédiate, ce qui est inopportun et contraire à la loi, et n'a ordonné une telle exécution que bien plus tard, en avril 2022, alors même qu'en 2020 déjà, il existait une obligation légale (art. 39 PA) d'exécuter la décision entrée en force de la FINMA.
- 16 Dès 2020, il aurait été indiqué et approprié d'ordonner une mesure d'exécution directe fixant un dernier délai pour la mise en œuvre des mesures non encore appliquées, assortie de la menace qu'en cas de non-respect dans le délai imparti, Credit Suisse se verrait interdire l'établissement de nouvelles relations clients dans les domaines où la décision n'avait pas encore été entièrement mise en œuvre. En outre, la FINMA aurait dû engager une procédure d'*enforcement* supplémentaire avec désignation d'un chargé d'enquête afin de déterminer la responsabilité de la non-application d'une décision exécutoire de la FINMA et pour examiner la question de la garantie d'une activité irréprochable présentée par les organes responsables, ce qu'elle n'a pas fait. Ce faisant, elle n'a pas exploité sa compétence en matière de mesures et a de nouveau omis d'envoyer un signal fort au conseil d'administration de Credit Suisse.

² Dans sa prise de position du 15 août 2024, la FINMA sous-entend que nous présentions un biais rétrospectif dans ce contexte, en intégrant sans réflexion aucune l'état actuel des connaissances (11 procédures d'*enforcement* en 10 ans à l'encontre de Credit Suisse) dans l'évaluation de la procédure d'*enforcement* concernant Petrobras / FIFA / PDVSA. Nous jugeons ce reproche infondé. Comme nous l'expliquons en détail plus loin, il était déjà apparu à plusieurs reprises, avant la clôture de la procédure d'*enforcement* « Petrobras / FIFA / PDVSA », que le conseil d'administration de Credit Suisse n'avait pas la capacité ou la volonté de veiller à une organisation adéquate de la conformité (cf. ch. 206 ss, en particulier 212 ci-après).

- 17 En ce qui concerne l'exécution non immédiate, la FINMA a adopté le point de vue – que nous ne partageons pas – selon lequel il aurait été inopportun de procéder à une exécution immédiate³ : selon elle, il a fallu tout d'abord redéfinir la vue globale de chaque relation client, car la décision de 2018 n'était pas encore exécutoire, faute d'exigences décrites avec précision, et parce que sa mise en œuvre rapide et complète s'est révélée irréaliste. Une mesure d'exécution (et probablement aussi une exécution par substitution au sens de l'art. 32, al. 2, LFINMA) présuppose en effet une décision matérielle exécutoire. En ce sens, seules les décisions dont le contenu est suffisamment défini sont juridiquement exécutoires ; au contraire, une décision ne peut pas être considérée comme exécutoire si elle est formulée de manière si générale qu'elle nécessite des précisions ultérieures pour faire ressortir les obligations du destinataire de ladite décision. Dans ce cas, il faudrait rendre une nouvelle décision matérielle. Nous sommes d'avis que la décision 2018, avec le plan de mesures et le calendrier proposés par Credit Suisse lui-même et approuvés par la FINMA, n'avait pas besoin d'être concrétisée davantage. Cela étant, si le plan de mesures et le calendrier approuvés par la FINMA (ou les prescriptions contenues dans la décision) n'avaient effectivement pas été suffisamment concrets, comme l'affirme la FINMA, celle-ci devrait se voir reprocher d'avoir rendu une décision insuffisamment étayée en 2018 ou d'avoir commis des erreurs dans sa mise en œuvre, de sorte que la décision de 2018 n'aurait été ni légale ni appropriée, pas plus que le plan de mesures et le calendrier non applicables qui sont venus la compléter. Dans ce cas, il aurait effectivement fallu rendre une nouvelle décision matérielle, mais en 2020, pas en 2022.
- 18 Nous avons ensuite constaté que, dans un autre cas, la FINMA a exploité trop tardivement sa compétence en matière d'*enforcement* : dans l'affaire des « filatures », il aurait été opportun de lancer une procédure d'*enforcement* dès décembre 2019 et de désigner un chargé d'enquête, et non d'attendre août 2020 pour le faire. Il existait des indices objectifs de violation de la loi. Les indices selon lesquels des membres de la direction du groupe auraient fourni de fausses informations à la banque et le comportement discutable du président du conseil d'administration en matière d'information auraient, selon nous, exigé l'ouverture immédiate d'une procédure d'*enforcement*, d'autant plus qu'en 2018, le comportement de Credit Suisse en matière d'information envers la FINMA avait déjà été critiqué dans un autre cas.
- 19 Dans l'affaire « Greensill », la FINMA a ordonné, sur la base de la compétence générale conférée par l'art. 31 LFINMA qui porte sur le rétablissement de l'ordre légal, l'introduction d'un document définissant les responsabilités des cadres supérieurs. Après avoir dû rendre plusieurs décisions d'*enforcement* à l'encontre de Credit Suisse depuis 2018, des manquements graves en matière d'organisation ayant été constatés dans toutes les procédures qu'elle a menées, la FINMA a considéré qu'un tel document était nécessaire et proportionné : au sein de la banque, il existait des incertitudes quant à savoir quel

³ La FINMA a pris position le 3 mai 2024 sur notre projet de rapport d'enquête et le 15 août 2024 sur le résumé du rapport d'enquête établi par la suite (cf. ch. 33 ci-après). En plus de l'objection thématique en l'espèce, la FINMA a formulé diverses autres critiques concernant nos appréciations. Pour les points pour lesquels des désaccords avec la FINMA subsistent même après un examen attentif de ses arguments, nous avons exposé notre position de manière approfondie dans la partie détaillée du rapport, en présentant l'argumentation de la FINMA.

membre de la direction était responsable d'une relation d'affaires ou d'un incident relevant du droit de la surveillance et assumait la responsabilité finale ; en outre, l'imputabilité individuelle est une condition clé dans l'établissement de la responsabilité personnelle. Selon la FINMA, un document sur les responsabilités oblige la banque à se pencher sur ses structures de gouvernance internes et à clarifier son organisation. Disposer d'une organisation administrative adaptée à l'activité commerciale fait partie des conditions d'autorisation qu'une banque doit respecter en permanence conformément à l'art. 3, al. 2, let. a, LB. En parallèle, la FINMA a constaté à juste titre que c'est au conseil d'administration de la banque qu'il incombait de définir une organisation administrative appropriée. À notre avis, cette injonction était légale et opportune en vertu de l'art. 31 LFINMA, s'agissant d'une banque dont le conseil d'administration n'avait pas clarifié l'organisation.

- 20 À juste titre et en application correcte du principe de proportionnalité, la FINMA n'a jamais exploité pleinement sa compétence de prendre des mesures en retirant à Credit Suisse son autorisation de pratiquer ou simplement en menaçant de le faire, car il y avait ou il y aurait eu à tout moment des mesures moins sévères, comme la menace ou l'ordre de modifier la composition du conseil d'administration dans un certain délai, ou la menace ou l'ordre de restreindre temporairement ou durablement l'activité en cas de non-respect de certaines conditions d'autorisation.

C. Synthèse des réponses

1. Ouverture de procédures d'enforcement à l'encontre de Credit Suisse

1.1 Critères d'ouverture

Selon quels critères la FINMA a-t-elle examiné la possibilité de lancer des procédures d'enforcement contre Credit Suisse ou, au contraire, d'y renoncer ?

La FINMA se base sur deux critères principaux pour décider de l'ouverture ou non d'une procédure d'enforcement :

- **Gravité de la violation (présumée) du droit de surveillance**
Les sous-critères sont les suivants :
 - **Acte conscient** : la violation résulte-t-elle d'un acte conscient ou inconscient ?
 - **Violation systématique** : s'agit-il d'une violation systématique ou ponctuelle ?
 - **Mise en péril des créanciers ou des investisseurs** : dans quelle mesure la violation a-t-elle lésé ou mis en péril les créanciers ou les investisseurs ?
 - **Niveau hiérarchique impliqué** : quel niveau hiérarchique a été impliqué dans la violation au sein de l'établissement ?
 - **Durée de la violation** : combien de temps la violation a-t-elle duré ?
- **Intérêt de l'enforcement**
Les sous-critères sont les suivants :

- **Prévention d'ordre général** : est-il nécessaire d'ordonner des mesures d'enforcement à des fins de prévention ou de dissuasion à l'encontre du marché dans son ensemble ?
- **Prévention d'ordre spécifique** : est-il nécessaire d'ordonner des mesures d'enforcement à des fins de prévention ou de dissuasion à l'encontre de l'établissement concerné ?
- **Menace pour la place financière** : existe-t-il un risque particulier – par exemple de réputation – pour la place financière qui nécessite une action de la FINMA dans le cadre d'une procédure d'enforcement ? Le marché ou les autorités nationales ou étrangères ont-ils des attentes à cet égard ?
- **Rétablissement de l'ordre légal** : le rétablissement de l'ordre légal nécessite-t-il d'ordonner une mesure d'enforcement spécifique, telle que la confiscation du bénéfice ?

(cf. ch. 73 ss)

Ces critères et les examens préliminaires basés sur ces derniers étaient-ils appropriés (sous l'angle de la légalité, de l'opportunité et de l'efficacité) ?

À notre avis, les critères appliqués par la FINMA ainsi que les contrôles préliminaires effectués étaient appropriés. Dans plusieurs cas, la FINMA a décidé de ne pas ouvrir de procédures d'enforcement supplémentaires à l'encontre de Credit Suisse, car de telles procédures étaient déjà en cours ou venaient d'être closes dans un contexte identique ou similaire. Nous estimons que cette manière de faire était appropriée.

Seule (mais cela reste tout de même problématique) la non-ouverture d'une procédure d'enforcement visant à examiner la responsabilité et à clarifier la question de la garantie des organes pour la mise en application incomplète de la décision exécutoire « Petrobras / FIFA / PDVSA » dans le dossier « Enforcement Petrobras / FIFA / PDVSA - Exécution Single Client View » n'était pas opportune.

(cf. ch. 117 ss)

1.2 Utilisation préalable et exploitation des instruments et des mesures de surveillance disponibles

La FINMA a-t-elle fait un usage exhaustif de tous les instruments et mesures dont elle dispose avant chacune des procédures d'enforcement ?

Nous n'avons connaissance d'aucun cas dans lequel nous estimons que la FINMA a ouvert trop rapidement une procédure d'enforcement à l'encontre de Credit Suisse. Nous n'arrivons donc pas à la conclusion qu'il aurait été plus efficace de traiter certains cas plus longtemps dans le cadre de la surveillance en cours afin d'exploiter pleinement les instruments et les mesures de surveillance. En revanche, il aurait été indiqué, à notre avis, d'engager plus tôt une procédure

d'enforcement dans deux situations, à savoir dans l'affaire des « filatures » ainsi que de l'application de la décision entrée en force concernant « Petrobras / FIFA / PDVSA ».

(cf. ch. 125 s.)

2. Mise en œuvre de procédures d'enforcement à l'encontre de Credit Suisse

2.1 Adéquation des procédures d'enforcement

Les procédures d'enforcement de la FINMA à l'encontre de Credit Suisse étaient-elles appropriées (sous l'angle de la légalité, de l'opportunité et de l'efficacité) ?

Procédure	Synthèse ⁴	
1.) Services financiers aux États-Unis	Ouverture : 26.10.2011	Décision finale : 21.9.2012
	<p>Dans la procédure d'enforcement concernant les services financiers de Credit Suisse aux États-Unis, la FINMA a constaté que la banque avait enfreint les exigences posées en matière d'organisation, de gestion des risques adéquate et de garantie d'une activité irréprochable dans le cadre de ses activités transfrontalières pour le compte de clients étasuniens. Dans sa décision finale, la FINMA a notamment ordonné une restriction d'activité en enjoignant à Credit Suisse de mettre fin aux affaires avec des clients étasuniens dont la situation fiscale n'était pas conforme (appelées « activités non-W9 »).</p> <p>Les mesures ordonnées par la FINMA étaient opportunes. Si l'interdiction de poursuivre les « activités non-W9 » n'a eu qu'une efficacité limitée, lorsqu'on les analyse « ex post », c'est parce que Credit Suisse ne s'est pas rigoureusement conformé aux injonctions de la FINMA (cf. affaire 7 ci-après). Dans une perspective « ex ante », la mesure peut toutefois être considérée comme efficace. Dans l'ensemble, nous estimons donc que la démarche de la FINMA était appropriée (cf. ch. 143 ss).</p>	
2.) Arab Spring / [REDACTED]	Ouverture : 30.9.2011	Décision finale : 25.3.2013
	<p>La procédure d'enforcement avait pour objet de faire respecter les obligations de diligence prévues par la LBA ainsi que les prescriptions qui y sont liées en matière d'organisation administrative appropriée. La FINMA a constaté que Credit Suisse avait gravement enfreint les dispositions du droit de la surveillance. Pour le reste, la décision se limitait à ordonner une auto-</p>	

⁴ La synthèse est divisée en une partie descriptive et une partie appréciative. La partie appréciative est surlignée de couleurs allant du vert foncé au rouge foncé, les couleurs étant en corrélation avec notre évaluation de l'adéquation (du vert foncé = adéquat en tous points, au rouge = inadéquat). Lorsque plusieurs procédures ont été réunies en une seule, la date d'ouverture est celle de la décision d'ouverture de la première des procédures (ultérieurement) réunies.

	évaluation portant sur l'efficacité des mesures en place au sein de la banque dans le domaine de la surveillance des transactions.	
	<p>L'auto-évaluation ordonnée par la FINMA constitue (comparativement) une mesure très légère. Rétrospectivement, le fait de ne pas avoir pris de mesures plus poussées (par ex. en fixant un délai concret pour remédier aux manquements constatés, assorti d'un contrôle par un tiers indépendant) peut apparaître comme une occasion manquée de donner un signal clair à Credit Suisse, à savoir que la FINMA agit avec détermination en cas d'infraction. D'un point de vue « ex ante », nous considérons toutefois que la démarche de la FINMA était encore opportune. Si l'on considère la situation « ex post », la démarche de la FINMA semble inefficace ou peu efficace, car l'autorité de surveillance a encore dû mener une série d'autres procédures d'enforcement à l'encontre de Credit Suisse au cours de la période examinée en ce qui concerne le respect des obligations de diligence prévues par la LBA (cf. cas 3, 4 et 5 ci-après). Cela étant, nous n'estimons pas que la FINMA devait déjà partir du principe, au moment où elle a rendu sa décision, que Credit Suisse aurait autant de mal à améliorer durablement son dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent ou qu'il ferait preuve d'un tel manque de volonté. En résumé, nous considérons donc que la démarche de la FINMA était (encore) appropriée (cf. ch. 164 ss).</p>	
3.) Petrobras / FIFA / PDVSA	Ouverture : 25.9.2015	Décision finale : 3.9.2018
	<p>La procédure d'enforcement concernant Petrobras / FIFA / PDVSA portait sur la question de savoir si Credit Suisse avait enfreint les dispositions de la LBA ainsi que les exigences en matière d'organisation administrative et de gestion des risques appropriées dans le cadre de trois cas importants de fraude ou de corruption. La procédure faisait partie, avec les deux cas 4 et 5 ci-après, d'un ensemble de trois procédures que la FINMA a menées en parallèle ou en coordination contre Credit Suisse après l'ouverture et jusqu'à l'automne 2018 (« affaire de coordination »).</p> <p>Dans la décision finale rendue le 3 septembre 2018 dans l'affaire Petrobras / FIFA / PDVSA, il a été constaté que la grande majorité des dossiers de clients examinés présentaient des lacunes parfois importantes en termes de respect de l'ensemble des obligations de diligence prévues par la LBA. Selon la FINMA, les manquements constatés ne sont pas des cas isolés et ne concernent pas qu'un nombre restreint d'unités organisationnelles ou de segments de clientèle de la banque. Le fait que la remédiation aux lacunes constatées s'étende sur des années et s'interrompe en cours de route en ce qui concerne les mesures clés montre que Credit Suisse n'accordait pas l'attention nécessaire à la lutte contre le blanchiment d'argent. Certains manquements en matière de culture et d'organisation de la conformité se traduisaient également par un manque de soutien de la part des organes stratégiques et opérationnels supérieurs. Selon la FINMA, la banque a commis des violations répétées et parfois graves des obligations élémentaires relevant du droit de la surveillance sur l'ensemble de la période sous revue, de 2006 à</p>	

2016. Credit Suisse disposait toujours d'une vision individuelle des relations clients et non d'une vue globale, ce qui constituait un point faible central dans son dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent. Force est de constater que le contrôle était un échec. De ce fait, la banque ne répondait pas non plus aux exigences d'une gestion des risques et d'une organisation administrative adéquates.

Credit Suisse a été tenu, entre autres, de remplacer complètement la vue individuelle existante au sens des considérants (c'est-à-dire selon les prescriptions contenues dans les considérants) par une vue globale de chaque relation client d'ici fin 2019 au plus tard et de présenter, d'ici le 30 novembre 2018 au plus tard, un plan de mesures et un calendrier à faire approuver par la FINMA en vue de remédier aux lacunes ou de remplir les exigences formulées dans la décision. Un chargé d'audit a été désigné pour vérifier l'adéquation, l'efficacité et la mise en œuvre complète des mesures.

Credit Suisse a en outre été chargé, au chiffre 3 du dispositif de la décision du 3 septembre 2018, de composer le conseil d'administration de manière à ce qu'au moins un de ses membres (un nouveau membre ou une personne qui remplacerait un membre actuel) ait plusieurs années d'expérience sur les marchés financiers et des connaissances ainsi qu'une expérience suffisantes dans le domaine des exigences réglementaires et de la conformité dans le secteur de la banque de détail auprès d'établissements financiers comparables. La banque devait également veiller à accorder l'attention nécessaire aux exigences d'une conformité irréprochable ainsi qu'à la promotion d'une culture et d'une organisation de conformité adéquates au niveau du conseil d'administration en confiant cette thématique à un comité approprié du conseil d'administration.

La décision du 3 septembre 2018 n'a pas été contestée par Credit Suisse et est entrée en force.

Sans nécessité apparente et sur la seule base d'une lettre du 22 novembre 2018 du président du conseil d'administration de Credit Suisse alors en exercice soulignant la qualification et l'expérience des membres du conseil d'administration et laissant entrevoir l'instauration d'un nouveau comité du conseil d'administration, la FINMA a reconsidéré le chiffre 3 du dispositif de la décision du 3 septembre 2018 et a renoncé à l'injonction concernant la composition du conseil d'administration. Credit Suisse n'avait donc plus qu'à s'assurer que les exigences d'une conformité irréprochable ainsi que la promotion d'une culture et d'une organisation de conformité adéquates au niveau du conseil d'administration reçoivent l'attention nécessaire, en confiant cette thématique de manière permanente à un comité indépendant du conseil d'administration.

Nous estimons que l'ouverture de la procédure d'*enforcement* dans l'affaire Petrobras était opportune. Il en va de même pour l'ouverture de la procédure dans les affaires FIFA / PDSA (ainsi que la réunion subséquente avec la

procédure Petrobras / FIFA / PDVSA). La durée de la procédure a été très longue, atteignant trois ans dans l'affaire Petrobras. Ce n'est qu'en raison de la densité de la matière liée à « l'affaire de coordination » que nous estimons que cette durée de procédure est encore (tout juste) raisonnable.

Nous considérons que les mesures ordonnées dans le cadre de la clôture de la procédure étaient opportunes s'agissant de leur orientation.

Le type de décision – une sorte de « décision-cadre » concernant les mesures LBA – était opportun dans sa conception, dans la mesure où le plan de mesures et le calendrier, notamment en ce qui concerne l'introduction de la vue globale de chaque relation client, devaient être proposés par la banque et approuvés par la FINMA. La FINMA a ainsi pu s'assurer que le plan de mesures et le calendrier (très techniques) correspondaient à ses attentes et que Credit Suisse était capable de les mettre en œuvre, puisque c'est la banque qui les avait élaborés et proposés. Le délai de mise en œuvre fixé à fin 2019 était également approprié.

Nous considérons par contre qu'il n'était pas opportun de renoncer à la menace de restrictions commerciales concrètes en cas de non-respect des délais, car la FINMA avait déjà laissé entrevoir à Credit Suisse, dans sa lettre d'évaluation pour l'année 2015, qu'elle envisagerait d'ordonner des restrictions commerciales si la banque ne réalisait pas de progrès en matière de conformité LBA au cours de l'année 2016.

Nous jugeons que la mesure initialement ordonnée concernant le renforcement du conseil d'administration était opportune, même si elle était nettement plus modérée [REDACTED]

[REDACTED]. Par contre, le fait que la FINMA ait reconsidéré cette injonction était, à notre avis, inopportun.

Les mesures prises dans le cadre de la procédure n'étaient que partiellement efficaces, ce qui a conduit la FINMA à devoir, par la suite, procéder à l'exécution des de ses injonctions (cf. le cas 9 détaillé ci-après)⁵.

Dans l'ensemble, nous ne jugeons que partiellement appropriée la procédure menée par la FINMA au moment de sa clôture – notamment en raison de la reconsidération inappropriée de sa décision (cf. ch. 206 ss).

⁵ Dans ce contexte, la FINMA se plaint, dans sa prise de position du 15 août 2024, que notre rapport d'enquête ne tienne pas compte d'informations pertinentes. Selon elle, les mesures ordonnées par la FINMA ont été efficaces, invoquant pour preuve l'absence de manquement aussi grave constaté chez Credit Suisse dans le domaine de la LBA depuis la clôture de la procédure concernant Petrobras / FIFA / PDVSA. Comme nous l'expliquons en détail plus loin, des progrès importants ont certes été réalisés à la suite de l'« affaire de coordination » pour certains aspects du dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent de la banque (cf. ch. 215 ss). Cela ne change toutefois rien au fait que la décision de la FINMA n'a pas déployé les effets escomptés s'agissant de l'absence de vue globale de la relation client, que la FINMA elle-même avait qualifiée de « point faible central », raison pour laquelle elle a dû procéder à l'exécution des injonctions qu'elle avait émises à ce sujet.

4.) DINO	Ouverture : 5.2.2016	Décision finale : 3.9.2018
<p>L'ouverture de la procédure d'<i>enforcement</i> a eu lieu en même temps que la procédure concernant ■■■ (cf. cas 5 ci-après). Il y a eu intervention de la part d'un chargé d'enquête, qui s'est également vu confier la tâche de clarifier les responsabilités du personnel et des organes impliqués.</p> <p>Dans la décision finale du 3 septembre 2018, il a d'abord été constaté que Credit Suisse avait gravement enfreint des dispositions du droit de la surveillance. La banque a en outre été tenue de remédier aux manquements constatés s'agissant du respect des obligations de diligence en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, de l'organisation et de la gestion des risques, et de rétablir l'ordre légal, en tenant compte notamment des aspects suivants : définir et implémenter de manière suffisamment claire les responsabilités et les compétences dans chacune des lignes de défense ; garantir un processus de surveillance indépendant et applicable ; promouvoir et transmettre une culture de la conformité et du risque appropriée afin de sensibiliser et de renforcer la prise de conscience en la matière, notamment dans le cadre du concept de formation existant. De même, Credit Suisse a reçu l'instruction de présenter, d'ici au 30 novembre 2018 au plus tard, un plan de mesures et un calendrier à faire approuver par la FINMA (comme pour l'affaire Petrobras / FIFA / PDVSA).</p>		
<p>L'ouverture de la procédure d'<i>enforcement</i> était opportune. En ce qui concerne l'appréciation de la clôture de la procédure, nous renvoyons à nos commentaires en relation avec la procédure d'<i>enforcement</i> dans l'affaire Petrobras / FIFA / PDVSA (cf. cas 3 ci-dessus). En raison du lien très étroit entre les procédures, nous avons procédé à une appréciation globale (cf. ch. 241 s.).⁶</p>		
5.) ■■■	Ouverture : 5.2.2016	Décision finale : 23.11.2018
<p>Pour l'ouverture et le déroulement de la procédure d'<i>enforcement</i>, on peut se référer à l'affaire DINO (cf. cas 4 ci-dessus). C'est le même chargé d'enquête qui a été désigné pour cette affaire.</p> <p>La décision finale a conclu que Credit Suisse avait gravement enfreint les règles en matière de droit de la surveillance. En ce qui concerne les man-</p>		

6

Dans sa prise de position du 15 août 2024, la FINMA indique que le renvoi aux explications relatives au cas 3 ne tient pas compte des cas 4 et 5. En particulier, elle déclare avoir obligé Credit Suisse, dans le cas 5, à prendre des mesures spécifiques pour garantir le respect des obligations de diligence selon la LBA lors de la collaboration avec des gérants de fortune externes. Comme nous l'expliquons en détail plus loin, les procédures 3, 4 et 5 ont été expressément menées par la FINMA en tant qu'« affaires de coordination » (cf. ch. 168 ss). La coordination des trois procédures est allée si loin que la FINMA s'est demandé, lors de la clôture, quelles injonctions étaient globalement indiquées à l'encontre de Credit Suisse et a ensuite réparti les différentes injonctions entre les trois décisions (cf. ch. 183). Nous estimons donc que notre appréciation globale tient compte des faits.

	<p>quements constatés s'agissant de la collaboration avec les gérants de fortune indépendants (GFI), du respect des obligations de diligence en matière de blanchiment d'argent et de l'organisation et de la gestion des risques, la banque a été tenue de soumettre à la FINMA, d'ici au 28 février 2019 au plus tard, un plan de mesures et un calendrier.</p>	
	<p>L'ouverture de la procédure d'<i>enforcement</i> était opportune. En ce qui concerne l'évaluation de la clôture, on peut à nouveau se référer à l'appréciation globale effectuée dans le cadre de la procédure d'<i>enforcement</i> portant sur l'affaire Petrobras / FIFA / PDVSA pour l'« affaire de coordination » (cf. ch. 258 s. ci-après).</p>	
<p>6. [REDACTED] [REDACTED]</p>	<p>Ouverture : 17.3.2017</p>	<p>Décision finale : 27.9.2019</p>
	<p>[REDACTED]</p>	
	<p>[REDACTED]</p>	

7.) Mozambique	Ouverture : 25.9.2020	Décision finale : 17.9.2021
<p>Il s'agissait de gros crédits douteux accordés au Mozambique par la filiale britannique de Credit Suisse pour la création d'une flotte de pêche au thon et, du point de vue du droit de la surveillance, il s'agissait une fois de plus de savoir si Credit Suisse, cette fois-ci à Londres, avait assumé ses obligations de diligence en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. Avant d'engager une procédure d'<i>enforcement</i>, la FINMA a travaillé en étroite collaboration avec l'autorité anglaise de surveillance des marchés financiers (« FCA »), [REDACTED]</p> <p>[REDACTED]</p> <p>[REDACTED]</p> <p>[REDACTED]</p> <p>La FINMA a constaté à cette occasion une gestion des risques déficiente au Royaume-Uni ainsi qu'une gestion des risques et un système de contrôle interne (SCI) insuffisants au niveau du groupe. Dans l'ensemble, la banque a gravement enfreint l'exigence d'une organisation administrative appropriée, ce qui constitue une violation grave du droit de la surveillance. En outre, la FINMA a constaté, en ce qui concerne Credit Suisse SA et Credit Suisse (Suisse) SA, que des violations graves de l'obligation de communiquer en vertu de la loi sur le blanchiment d'argent avaient été commises. Dans sa décision, la FINMA a donc ordonné à Credit Suisse de remédier aux manquements constatés en matière d'organisation administrative. La banque doit notamment veiller à ce qu'une gestion des risques et un SCI appropriés soient effectivement mis en œuvre dans le domaine des crédits.</p> <p>Afin de vérifier la mise en œuvre complète ainsi que l'adéquation et l'efficacité des mesures prises pour remédier aux manquements constatés, la FINMA a nommé un chargé d'audit détaché auprès de Credit Suisse Group SA. Cet audit a porté sur les processus applicables à l'ensemble du groupe. La FINMA a ensuite nommé un chargé d'audit détaché auprès de Credit Suisse Group SA afin d'examiner un nombre représentatif de dossiers portant sur des crédits accordés à des États ou intégrant des garanties d'État, dans le but de déterminer si un cas similaire à celui des affaires liées au Mozambique s'était produit (en ce qui concerne par exemple le détournement des fonds, la corruption, les malversations). Le chargé d'audit devait sélectionner les dossiers en fonction des risques et formuler une évaluation pour chaque dossier. Jusqu'à la fin de l'audit, Credit Suisse Group SA n'a été autorisé à s'engager dans de nouvelles opérations de crédit concernant des pays figurant sur une liste déterminée que moyennant le respect de certaines restrictions. En cas de nouveaux manquements graves dans le domaine des opérations de crédit avec des États ou intégrant des garanties d'État, Credit Suisse Group SA risquait de se voir imposer de nouvelles restrictions pour ce genre d'opérations de crédit ou d'autres restrictions d'activité.</p>		

	La procédure de la FINMA était opportune. Nous ne pouvons pas nous prononcer sur l'efficacité de la décision finale, car le rapport d'audit a été rédigé après notre période d'enquête. Dans l'ensemble, nous estimons que la démarche de la FINMA était appropriée (cf. ch. 296 ss).	
8.) Filatures	Ouverture : 21.8.2020	Décision finale : 1.10.2021
<p>Des articles de presse parus en septembre 2019 ont révélé que Credit Suisse avait fait surveiller un membre de la direction, Iqbal Khan, en recourant aux services d'une entreprise de sécurité privée. Credit Suisse a alors chargé l'étude d'avocats Homburger de mener une enquête interne sur cette affaire. Se fondant sur le rapport Homburger, Credit Suisse a présenté cette filature à la FINMA comme un cas isolé. Le CEO de la banque, Tidjane Thiam, a notamment confirmé à la FINMA qu'il n'avait ni ordonné ni eu connaissance, directement ou indirectement, de la filature d'Iqbal Khan. Le président du conseil d'administration de Credit Suisse Group, Urs Rohner, a également confirmé à la FINMA, en se référant à l'enquête menée par l'étude d'avocats Homburger, qu'il n'y avait pas eu d'autres cas de filature en dehors du cas Iqbal Khan.</p> <p>Peu de temps après, la FINMA disposait toutefois d'indices concrets selon lesquels au moins un autre membre de la direction avait été pris en filature par Credit Suisse dès février 2019, soit sept mois seulement avant les affirmations de Tidjane Thiam et Urs Rohner. Il existait dès lors des indices d'une information erronée de la banque à l'égard de la FINMA en relation avec les cas de filature. La FINMA s'est ainsi trouvée confrontée à des questions pertinentes en matière de droit de la surveillance, car les renseignements fournis conformément à l'art. 29 LFINMA doivent être véridiques et exhaustifs. L'art. 45 LFINMA rend punissable la fourniture de fausses informations à la FINMA. Un manquement à l'obligation de fournir des informations peut constituer une violation grave du droit de la surveillance.</p> <p>Le 20 décembre 2019, le comité d'<i>enforcement</i> de la FINMA (ENA) a décidé de ne pas lancer de procédure d'<i>enforcement</i> et de ne pas nommer de chargé d'enquête, mais de nommer une chargée d'audit.</p> <p>Après avoir reçu le rapport d'audit de la chargée d'audit, la FINMA a ouvert une procédure d'<i>enforcement</i> en août 2020. Il en est ressorti que Credit Suisse présentait de graves lacunes quant à l'exigence d'une organisation appropriée au sens de la loi sur les banques. Entre 2016 et 2019, Credit Suisse n'a pas offert la garantie d'une activité irréprochable dans le domaine de la sécurité concerné et il a omis de fournir à la FINMA des informations correctes et exhaustives sur ses activités d'observation et de sécurité. Credit Suisse a gravement enfreint l'exigence d'organisation et de garantie d'une activité irréprochable selon l'art. 3, al. 1, let. a et c, LB ainsi que l'obligation de renseigner selon l'art. 29, al. 1, LFINMA. La FINMA a ordonné les mesures suivantes : Credit Suisse a été tenu de prendre les mesures appro-</p>		

	<p>priées pour rétablir un état conforme à la loi dans le domaine de l'organisation du service de sécurité ainsi que concernant l'utilisation des moyens de communication. La banque a également été tenue de mettre en place un système de reporting interne dans le cadre duquel la direction informe le conseil d'administration ou l'un de ses comités sur les questions de gouvernance, comme indiqué dans les considérants de la décision de la FINMA. Ensuite, la FINMA a désigné un chargé d'audit pour vérifier la mise en œuvre complète des mesures qu'elle avait ordonnées. Des procédures d'<i>enforcement</i> ont été engagées contre deux membres de la direction de Credit Suisse afin d'examiner leur éventuelle responsabilité dans des violations du droit de la surveillance (procédures individuelles).</p>
	<p>La décision de la FINMA du 20 décembre 2019 de ne pas engager de procédure d'<i>enforcement</i> et de désigner un chargé d'audit et non un chargé d'enquête n'était à notre avis pas opportune. À notre avis, il aurait été indiqué d'ouvrir une procédure d'<i>enforcement</i> et de désigner un chargé d'enquête, notamment en raison du comportement discutable de certains organes supérieurs de la banque en matière d'information. Il existait des indices objectifs que la loi avait été violée à certains égards, et les avantages d'une procédure d'<i>enforcement</i> l'emportaient à notre avis sur les inconvénients possibles, à savoir que la FINMA serait éventuellement soumise à une plus grande pression extérieure pour fournir de nouvelles informations et que l'ouverture d'une procédure d'<i>enforcement</i> pourrait être perçue comme une forte aggravation de la situation. Selon nous, les indices disponibles selon lesquels des membres de la direction du groupe avaient fourni de fausses informations à la banque (il existait même un soupçon concret concernant un membre de la direction) et le comportement discutable du président du conseil d'administration en matière de renseignements auraient justement nécessité l'ouverture d'une procédure d'<i>enforcement</i> et la désignation d'un chargé d'enquête⁷.</p> <p>Les mesures prises à l'encontre de la banque dans le cadre de la procédure d'<i>enforcement</i> finalement ouverte étaient en revanche opportunes. Nous ne pouvons pas juger si la décision finale de la FINMA était efficace, car le rapport d'audit y relatif se situe en dehors de notre période d'enquête. En résumé, la procédure de la FINMA, à l'exception de l'introduction, doit donc être jugée appropriée (cf. ch. 316 ss).</p>

7

La FINMA défend le point de vue selon lequel la démarche qu'elle a choisie – à savoir la mise en place d'un chargé d'audit – était en substance équivalente à l'ouverture d'une procédure d'*enforcement* et à la mise en place d'un chargé d'enquête. Elle juge notre évaluation formaliste. Nous ne partageons pas ce point de vue, en renvoyant à nos explications détaillées figurant au ch. 320 ss. La FINMA fait en outre valoir que Credit Suisse s'était déjà opposé à la nomination d'un chargé d'audit jusque devant le Tribunal fédéral, ce qui montre que la démarche choisie par la FINMA a été perçue par la banque comme un renforcement conséquent de la pression exercée. C'est peut être vrai ex post, mais ex ante, même le comité d'*enforcement* de la FINMA (ENA) en a conclu différemment au moment de peser le pour et le contre entre le recours à un chargé d'enquête ou à un chargé d'audit. En outre, dans le cadre d'une procédure d'*enforcement*, il aurait été possible – et à notre avis judicieux – d'examiner le comportement des autorités en matière d'information (cf. ch. 316 ss).

9.) Application des mesures liées à l'affaire Petrobras / FIFA / PDVSA (« Exécution Single Client View »)	Ouverture : 4.6.2021	Décision finale : 1.4.2022
	<p>Nous avons constaté que, dans l'affaire « Petrobras / FIFA / PDVSA » (cf. cas 3 ci-dessus), la FINMA n'a pas agi conformément à la loi en n'exécutant qu'en avril 2022 la décision finale d'<i>enforcement</i> du 3 septembre 2018 (ci-après « décision de 2018 »), entrée en force et donc exécutoire, en ce qui concerne les dispositions matérielles visant à améliorer le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent (notamment la mise en œuvre ordonnée de ce que l'on appelle la vue globale de la relation client), alors qu'elle savait dès février 2020, sur la base du rapport de la chargée d'audit, que Credit Suisse n'avait pas entièrement mis en œuvre les mesures ordonnées dans le délai imparti, alors que la banque avait l'obligation légale de le faire (art. 39 PA).</p> <p>Au contraire, la FINMA s'est longtemps contentée de soulever simplement la question dans le cadre de la lettre d'évaluation annuelle et donc de la surveillance courante. Dans la lettre d'évaluation 2019 du 24 avril 2020, la FINMA a constaté que les mesures visant à améliorer la surveillance « holistique » des risques de blanchiment d'argent à l'échelle du groupe, notamment la vue globale de la relation client (SCV), présentaient toujours des manquements. Elle relevait en particulier que la vue globale de la relation client ne comprenait toujours pas les données des divisions GM (Global Markets) et IBCM (Investment Banking et Capital Markets), et qu'il fallait accélérer la collecte de données sur les risques pour les clients existants afin de garantir une couverture adéquate des risques. Dans l'ensemble, la FINMA a conclu que Credit Suisse n'avait pas encore entièrement mis en œuvre les mesures ordonnées dans la décision de 2018 et que, par conséquent, la notation prudentielle de la banque en matière de blanchiment d'argent restait « élevée ». La FINMA attendait de Credit Suisse qu'il s'attaque sans délai aux constatations, contestations et recommandations formulées dans le rapport d'audit et qu'il respecte durablement les mesures présentées par la banque pour mettre en œuvre la décision de 2018. La FINMA se réservait le droit de prendre d'autres mesures relevant du droit de la surveillance (pouvant aller jusqu'à la restriction des activités) en cas de nouveaux retards concernant la mise en œuvre de la décision de 2018. La banque devait présenter à la FINMA un plan de mise en œuvre correspondant (« plan de remédiation ») d'ici au 31 mai 2020. Le 11 novembre 2020, la FINMA a une nouvelle fois dû faire part à Credit Suisse de ses préoccupations concernant l'absence de mise en œuvre de la vue globale de la relation client (SCV) au sein de la division IB. Dans un courrier datant du 31 janvier 2021, Credit Suisse a présenté un plan de mesures et un calendrier pour remédier aux faiblesses des sites internationaux (ce qui était déjà une obligation découlant de la décision de 2018, sauf que, selon cette dernière, un tel plan et un tel calendrier devaient être présentés avant le 30 novembre 2018 et non pas pour le 31 janvier 2021). Le 9 février 2021, la FINMA a néanmoins adressé une lettre de blâme à Credit Suisse. Dans la lettre d'évaluation 2020 du</p>	

1^{er} mai 2021, la FINMA a indiqué que Credit Suisse n'avait toujours pas remédié aux manquements constatés dans la décision de 2018.

Au vu des indices montrant que Credit Suisse aurait violé des dispositions relevant du droit de la surveillance, notamment l'exigence d'organisation et de garantie d'une activité irréprochable, en ne donnant pas suite aux injonctions de la FINMA selon l'art. 31 LFINMA (décision de 2018), la FINMA a finalement annoncé à la banque, le 18 juin 2020, qu'elle ouvrait une nouvelle procédure d'*enforcement*, dans le but d'examiner et d'évaluer la mise en œuvre des mesures ordonnées conformément à la décision de 2018, ainsi que, le cas échéant, d'éventuelles mesures d'exécution forcée (notamment la fixation d'un dernier délai supplémentaire ainsi que les conséquences en matière de garantie en cas de non-application persistante). Elle a demandé à la banque de prendre diverses mesures immédiates et a désigné une chargée d'audit le 12 octobre 2021 pour surveiller la mise en œuvre.

Le 1^{er} avril 2022, plus de deux ans après l'expiration du délai de mise en œuvre de la vue globale de la relation client selon la décision de 2018, la FINMA a rendu sa décision dans le cadre de la procédure d'exécution, qui mettait Credit Suisse en demeure de mettre en œuvre la vue globale de la relation client dans son intégralité d'ici le 31 décembre 2024 dernier délai (appelée « décision de 2022 » ci-après). En cas de non-respect, Credit Suisse se verrait interdire l'établissement de nouvelles relations clients dans les domaines où la vue globale de la relation client n'est pas entièrement mise en œuvre. Une chargée d'audit a été désignée pour accompagner, surveiller et évaluer la mise en œuvre complète de la vue globale de la relation client ainsi que pour vérifier son adéquation, son efficacité et son efficience.

Il découle de l'art. 39 PA qu'après avoir pris connaissance de l'exécution seulement partielle de la décision entrée en force en 2018, la FINMA aurait dû l'exécuter rapidement en février 2020, ce qu'elle n'a pas fait en 2020. Nous estimons qu'il n'était ni légal ni opportun de renoncer à une telle exécution. Nous jugeons également inopportun que la FINMA n'ait pas immédiatement engagé une procédure d'*enforcement*, en recourant à un chargé d'enquête, pour déterminer la responsabilité de la non-application d'une décision entrée en force de la FINMA. À notre avis, l'ouverture d'une procédure d'*enforcement* seulement en juin 2021 a eu lieu trop tard.

En 2020, il aurait été possible et opportun de procéder comme suit : (1) Annonce d'ouverture d'une procédure d'exécution de la décision de la FINMA du 3 septembre 2018 à Credit Suisse, accompagnée du rapport de la chargée d'audit pour prise de position dans le délai imparti. (2) Par la suite et en tenant compte de la prise de position, notification d'une décision d'exécution directe avec fixation d'un délai raisonnable mais ultime pour satisfaire aux obligations non encore mises en œuvre conformément à la décision de 2018. (3) Menace, en cas de non-respect par Credit Suisse, d'interdire l'établissement de nouvelles relations clients après l'expiration du délai dans les domaines où la décision de 2018, notamment la vue globale de la relation

client, n'était pas entièrement mise en œuvre. (4) Recours aux chargés d'audit déjà mobilisés pour surveiller et vérifier la mise en œuvre. À notre avis, la FINMA aurait dû engager une procédure d'enforcement supplémentaire avec désignation d'un chargé d'enquête pour déterminer la responsabilité de la non-application d'une décision exécutoire de la FINMA et pour examiner la question de la garantie des organes responsables, ce qu'elle a omis de faire. Ce faisant, elle n'a pas, selon nous, exploité toutes ses compétences en matière de mesures et a omis d'envoyer un signal clair au conseil d'administration.

Le comportement hésitant de la FINMA n'a donc pas été efficace ou ne l'a été que tardivement. La FINMA a permis qu'une partie des mesures ordonnées par décision du 3 septembre 2018 et devant être mises en œuvre d'ici fin 2019 ne doivent finalement être appliquées intégralement par Credit Suisse qu'au 31 décembre 2024.

En ce qui concerne l'exécution non immédiate, la FINMA a adopté le point de vue – que nous ne partageons pas – selon lequel il aurait été inopportun de procéder à une exécution immédiate : selon elle, il a fallu tout d'abord redéfinir la vue globale de la relation client, car la décision de 2018 n'était pas encore exécutoire, faute d'exigences décrites avec précision, et parce que sa mise en œuvre rapide et complète s'est révélée irréaliste. Une mesure d'exécution (et probablement aussi une exécution par substitution au sens de l'art. 32, al. 2, LFINMA) présuppose en effet une décision matérielle exécutoire. En ce sens, seules les décisions dont le contenu est défini de manière suffisante sont juridiquement exécutoires ; par contre, une décision ne saurait être considérée comme exécutoire si elle est formulée de manière si générale qu'elle nécessite des précisions ultérieures pour faire ressortir les obligations du destinataire de ladite décision. Dans ce cas, il faudrait rendre une nouvelle décision matérielle. Nous sommes d'avis que la décision de 2018, qui était assortie d'un plan de mesures et d'un calendrier proposés par Credit Suisse lui-même et approuvés par la FINMA, n'avait pas besoin d'être concrétisée davantage. Cela étant, si le plan de mesures et le calendrier approuvés par la FINMA (ou les prescriptions contenues dans la décision) n'étaient effectivement pas suffisamment concrets, comme l'affirme la FINMA, celle-ci devrait se voir reprocher d'avoir rendu une décision insuffisamment étayée en 2018 ou d'avoir commis des erreurs dans sa mise en œuvre, de sorte que la décision de 2018 n'aurait été ni légale ni opportune, pas plus que le plan de mesures et le calendrier non applicables qui sont venus la compléter. Dans ce cas, il aurait effectivement fallu rendre une nouvelle décision matérielle, mais ce en 2020 et non en 2022⁸.

⁸ Dans sa prise de position du 15 août 2024, la FINMA défend le point de vue selon lequel, ex post, les exigences de la FINMA en matière de vue globale de la relation client (conformément à sa décision de 2018 ainsi qu'au plan de mesures proposé par Credit Suisse et approuvé par la FINMA) étaient à la fois trop élevées et excessives du point de vue du droit de la surveillance. La non-application de la vue globale de la relation client n'était pas une lacune centrale du point de vue de la réglementation, car Credit Suisse a tout de même pu satisfaire

La décision d'exécution du 1^{er} avril 2022, rendue ultérieurement, était en revanche opportune. Nous ne pouvons pas juger de son efficacité, car le délai fixé pour sa mise en œuvre se situe en dehors de notre période d'examen (31 décembre 2024).

Dans l'ensemble, nous estimons donc que la démarche de la FINMA était inappropriée (cf. ch. 358 ss).

aux exigences de la LBA. Nous ne partageons pas cette vision (a posteriori) de la FINMA. Dans la décision de 2022, la FINMA a elle-même relevé qu'avec la décision de 2018, elle avait constaté de graves violations du droit de la surveillance dans le contexte donné. Celles-ci concernaient des lacunes dans le respect des obligations de diligence en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et des faiblesses organisationnelles. Ainsi, la banque ne disposait que d'une vue isolée des différentes relations clients (« vue individuelle »), ce qui l'empêchait de procéder à une classification des risques appropriée, d'évaluer correctement les relations d'affaires ainsi que d'appréhender la structure et la complexité d'une relation client gérée par différents conseillers à la clientèle. Il était donc difficile d'avoir une vue d'ensemble des personnes ayant plusieurs relations clientèle. Il n'était pas possible par défaut d'obtenir une vue d'ensemble permettant de visualiser tous les rôles et relations d'un client au sein de la banque (« vue globale »). L'absence d'une telle vue constituait l'une des principales faiblesses organisationnelles du dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent de la banque » (cf. décision de 2022, ch. 7). Pour les autres arguments de la FINMA et nos réponses concrètes, voir ch. 371 ss.

10.) Greensill	Ouverture : 5.3.2021	Décision finale : 9.12.2022
<p>Après les événements préoccupants survenus dans l'affaire « Greensill » et les fonds SCF, la FINMA a immédiatement ouvert, le 5 mars 2021, une procédure d'enforcement à l'encontre de Credit Suisse Group (dont Credit Suisse Asset Management SA [« CSAM »]), désigné un chargé d'enquête et ordonné diverses mesures préventives, notamment de nature organisationnelle, mais aussi des augmentations de capital ainsi que des réductions ou des suspensions de composantes variables de la rémunération. La FINMA est parvenue à la conclusion que la banque avait gravement et systématiquement enfreint, pendant toute la période sous revue (à partir de 2017 jusqu'à la fermeture des fonds SCF en mars 2021), les exigences qu'une banque doit respecter en tout temps en matière d'organisation appropriée (avec une gestion des risques adéquate). En outre, CSAM aurait violé, au cours de la période examinée, ses devoirs en matière de comportement (devoirs de loyauté, de diligence et d'information) prévues par le droit sur les placements collectifs de capitaux. En outre, le comité qui a décidé du lancement des fonds SCF présentait des manquements en termes de gouvernance. L'organisation dans son ensemble n'aurait pas non plus réussi à identifier, à traiter et à limiter efficacement les risques correspondants lors du processus de lancement de ces fonds. La FINMA a ordonné, sur la base de la compétence générale conférée par l'art. 31 LFINMA qui porte sur le rétablissement de l'ordre légal, l'introduction d'un document sur les responsabilités. Après avoir dû rendre plusieurs décisions d'enforcement à l'encontre de Credit Suisse depuis 2018, des manquements graves en matière d'organisation ayant été constatés dans toutes les procédures qu'elle a menées, la FINMA a considéré qu'un tel document était nécessaire et proportionné : au sein de la banque, il existait des incertitudes quant à savoir quel membre de la direction était responsable d'une relation d'affaires ou d'un incident relevant du droit de la surveillance et assumait la responsabilité finale ; en outre, l'imputabilité individuelle est une condition clé dans l'établissement de la responsabilité personnelle. Disposer d'une organisation administrative adaptée à l'activité commerciale fait partie des conditions d'autorisation qu'une banque doit respecter en permanence conformément à l'art. 3, al. 2, let. a, LB. Dans sa décision, la FINMA a ensuite contraint Credit Suisse Group à confirmer périodiquement, au niveau des membres de la direction ou de la direction générale, la poursuite de relations d'affaires importantes et à risque. CSAM a été contraint de renouveler son conseil d'administration de manière appropriée et s'est vu interdire, jusqu'à la fin de l'examen des mesures par la chargée d'audit, d'externaliser intégralement à des tiers la sélection et la surveillance des placements dans des fonds nouvellement lancés, pour lesquels CSAM agissait en tant que gérant de placements collectifs. La FINMA a par ailleurs ouvert des procédures d'enforcement contre trois membres de la direction.</p>		
<p>La procédure de la FINMA était opportune. En particulier, la FINMA a ordonné à Credit Suisse, dont le conseil d'administration, depuis des années,</p>		

	<p>n'avait pas la capacité ou la volonté de veiller à une organisation administrative correspondant à son activité commerciale, d'introduire un document sur les responsabilités, ce qui était à notre avis légal et approprié. Nous ne pouvons pas évaluer l'efficacité des mesures prises par la FINMA, car une telle évaluation porterait sur une période postérieure à la fin de la période examinée. Dans l'ensemble, nous estimons que la démarche de la FINMA est appropriée (cf. ch. 393 ss).</p>	
11.) Archegos	Ouverture : 16.4.2021	Décision finale : 14.7.2023
	<p>Après que Credit Suisse a publié un avertissement sur ses résultats parce qu'un hedge fund, Archegos Capital Management LLC, n'avait pas pu répondre à un appel de marge de 2,7 milliards de dollars, que les positions du fonds avaient dû être liquidées par d'importantes ventes d'actions des banques et que Credit Suisse avait subi de ce fait un préjudice d'environ 5 milliards de dollars, la FINMA a immédiatement ouvert une procédure d'<i>enforcement</i> le 16 avril 2021 et nommé un chargé d'enquête. Il s'agissait du deuxième cas en peu de temps, après l'affaire Greensill, à révéler des lacunes dans la gestion des risques de Credit Suisse. La décision prise par la FINMA à l'égard de Credit Suisse et ses considérants se situent en dehors de notre période sous revue. Le communiqué de presse publié par la FINMA le 24 juillet 2023 indiquait toutefois que l'autorité de surveillance avait constaté de graves manquements en ce qui concerne l'exigence d'une organisation administrative appropriée au sens de la loi sur les banques et qu'elle avait ordonné que le système de rémunération de l'ensemble du groupe financier prévoie des critères d'attribution des bonus qui tiennent compte de l'appétence pour le risque. Pour les collaboratrices et collaborateurs particulièrement exposés aux risques, il fallait instaurer une fonction de contrôle qui avait pour tâche d'évaluer et de consigner les risques encourus avant la fixation du bonus.</p>	
	<p>L'ouverture rapide d'une procédure d'<i>enforcement</i>, avec désignation d'un chargé d'enquête, était opportune. Comme la décision finale se situe en dehors de notre période d'investigation, nous n'évaluons pas les mesures ordonnées. Dans l'ensemble, nous estimons que la démarche de la FINMA était appropriée (cf. ch. 408 ss).</p>	

2.2 Utilisation et exploitation des instruments et des mesures de surveillance disponibles

La FINMA a-t-elle fait un usage exhaustif de tous les instruments et mesures dont elle dispose dans le cadre de chacune des procédures d'enforcement ?

Pour évaluer l'activité de la FINMA, il est déterminant de savoir non pas si elle a appliqué à l'égard de Credit Suisse toutes les mesures que le législateur lui a accordées, mais plutôt de

savoir si elle a utilisé les instruments et les mesures opportuns au vu des circonstances. L'appréciation à cet égard est faite lors de l'évaluation de l'adéquation des procédures d'*enforcement* (cf. résumé des réponses au point 2.1 ci-dessus).

Parmi les mesures dont dispose la FINMA en vertu des art. 32 ss. LFINMA, la publication d'une décision (art. 34 LFINMA) ainsi que le retrait de l'autorisation ou la liquidation (art. 37 LFINMA en rel. avec art. 23^{quinquies} LB) n'ont jamais été appliqués à l'encontre de Credit Suisse, ce qui n'est pas contestable. En ce qui concerne la liquidation, il convient de souligner en particulier que cette mesure n'entre en ligne de compte qu'en dernier recours, s'il n'existe pas de moyens moins contraignants d'atteindre l'objectif visé. Nous estimons que dans les cas que nous avons examinés, il existait toujours des mesures moins sévères, raison pour laquelle il était approprié de ne pas prononcer la liquidation de Credit Suisse.

En ce qui concerne le recours à la compétence générale en matière de mesures selon l'art. 31 LFINMA et à la compétence en matière d'exécution selon les art. 39 ss PA, il convient de rappeler les points suivants (cf. résumé des réponses au point 2.1 ci-dessus) :

Dans les cas Petrobras / FIFA / PDVSA, DINO et ■■■, la FINMA n'a pas recouru pleinement à sa compétence d'édicter des mesures de rétablissement de l'ordre légal dans la mesure où elle a reconsidéré l'ordre de renforcer le conseil d'administration de Credit Suisse et a renoncé à la menace de restrictions concrètes des activités en cas de non-application de la vue globale de la relation client dans les délais impartis (cf. note 213 ss).

Dans l'affaire « Enforcement Petrobras / FIFA / PDVSA – Exécution Single Client View », la FINMA n'a pas fait usage de sa compétence en matière de mesures en février 2020 en ce sens qu'elle a omis de procéder à son exécution après que le rapport de la chargée d'audit a montré que Credit Suisse n'avait pas encore entièrement remédié aux manquements constatés dans la décision exécutoire de septembre 2018, qu'il n'avait pas encore rétabli l'état conforme et, notamment, qu'il n'avait pas encore entièrement mis en œuvre le catalogue de mesures qu'il avait lui-même proposé et accepté et que la FINMA avait approuvé dans le délai imparti. La décision d'exécution aurait pu fixer un dernier délai pour que Credit Suisse satisfasse aux obligations qu'il n'avait pas encore remplies, sous peine d'interdire l'établissement de nouvelles relations avec les clients dans les domaines où la mise en œuvre n'avait pas encore été entièrement réalisée (cf. ch. 358 ss).

(cf. ch. 413 ss)

3. Procédures d'enforcement contre Credit Suisse en tant qu'élément de la surveillance globale de la FINMA

3.1 Communication publique

La FINMA a-t-elle informé le public de ses procédures d'enforcement contre Credit Suisse conformément à la loi et de manière opportune ?

Durant la première moitié de la période examinée – c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2017 –, la FINMA n'a publié aucun communiqué de presse sur les ouvertures et les clôtures de procédures d'enforcement contre Credit Suisse intervenues à cette date, en se fondant sur les critères énoncés à l'art. 22, al. 2, LFINMA. Nous estimons que cette démarche était conforme à la loi et opportune. Il en va de même pour la non-publication de communiqués de presse sur les affaires [REDACTED] et [REDACTED] qui sont intervenues plus tard.

Lors de la clôture des affaires Petrobras / FIFA / PDVSA et DiNO, la FINMA a publié pour la première fois en septembre 2018 un communiqué de presse pendant la période examinée. Celui-ci ne mentionnait toutefois pas le renforcement du conseil d'administration de Credit Suisse ordonné par la FINMA. Cette non-mention n'était certes pas contraire à la loi, mais nous estimons que cette mesure aurait dû être mentionnée dans le communiqué de presse en question si le pouvoir d'appréciation avait été exercé de manière appropriée. Dans l'affaire « Enforcement Petrobras / FIFA / PDVSA – Exécution Single Client View », la FINMA n'a fait aucune communication publique. Si cela n'était pas non plus contraire à la loi, nous pensons toutefois qu'il aurait été indiqué d'informer le public que Credit Suisse n'avait pas encore entièrement remédié aux manquements constatés dans la décision exécutoire de septembre 2018 en ce qui concerne le respect des obligations de diligence en matière de blanchiment d'argent et l'organisation administrative, et qu'il n'avait pas encore remédié à la situation dans les délais impartis. Nous considérons donc que la communication publique n'était pas opportune dans les deux cas de figure mentionnés.

En revanche, les communiqués de presse concernant le Mozambique, les affaires de filature, Greensill et Archegos étaient conformes à la loi et opportuns.

(cf. ch. 436 ss)

3.2 Prise en compte des résultats des procédures d'enforcement dans le suivi de l'évolution de la situation

La FINMA a-t-elle pris en considération de manière appropriée les résultats de ses procédures d'enforcement contre Credit Suisse dans son suivi de l'évolution de la situation concernant Credit Suisse et concernant les banques d'importance systémique en général ?

Les conclusions auxquelles la FINMA est parvenue dans le cadre des procédures d'enforcement ont été largement intégrées dans les évaluations formelles de Credit Suisse. En outre, la FINMA a utilisé les lettres d'évaluation pour attirer l'attention de la banque sur les points en suspens

dans le cadre du suivi des procédures d'*enforcement* ou pour lui demander d'apporter des améliorations. À notre avis, la FINMA a donc intégré de manière appropriée les résultats des procédures d'*enforcement* à l'encontre de Credit Suisse dans son suivi de l'évolution de la situation de la banque.

Comme les procédures d'*enforcement* à l'encontre de Credit Suisse concernaient principalement des thèmes fondamentaux du droit de la surveillance qui font également l'objet d'une surveillance déjà intensive dans d'autres banques d'importance systémique, nous avons renoncé à approfondir la question de savoir si la FINMA a intégré de manière appropriée les résultats des procédures d'*enforcement* à l'encontre de Credit Suisse dans son suivi de l'évolution de la situation des autres banques d'importance systémique. Par ailleurs, dans le cadre de notre enquête, nous n'avons pas trouvé d'éléments indiquant que la FINMA n'aurait pas pris en considération de manière appropriée les résultats des procédures d'*enforcement* à l'encontre de Credit Suisse dans son suivi de l'évolution de la situation concernant les banques d'importance systémique en général.

(cf. ch. 455 ss)

3.3 Importance et adéquation des procédures d'*enforcement* à l'encontre de Credit Suisse par rapport aux mesures prises à l'encontre d'autres banques d'importance systémique

Quelle a été l'importance des procédures d'enforcement de la FINMA à l'encontre de Credit Suisse dans le cadre de la surveillance de la FINMA sur les banques d'importance systémique ?

Un coup d'œil sur la structure quantitative présentée dans les messages clés (cf. ch. 7 ci-dessus) montre que les procédures d'*enforcement* contre Credit Suisse ont occupé une place très importante dans le cadre de la surveillance de la FINMA sur les banques d'importance systémique. Durant la période examinée, la FINMA a dû mener environ deux fois moins de procédures d'*enforcement* à l'encontre de [REDACTED], qui est la banque d'importance systémique la plus directement comparable à Credit Suisse en termes de taille et d'orientation, qu'à l'encontre de Credit Suisse. La FINMA a constaté que jamais au cours de son histoire une grande banque n'avait donné lieu à autant de procédures d'*enforcement* que Credit Suisse.

(cf. ch. 481 ss)

Les procédures d'enforcement de la FINMA à l'encontre de Credit Suisse étaient-elles appropriées si on les compare aux mesures prises à l'encontre d'autres banques d'importance systémique ?

Il est par nature difficile de comparer des procédures d'*enforcement*, car le contexte et les problèmes ne sont jamais identiques. À l'exception de la situation constatée ci-après, nous n'avons pas rencontré d'inadéquation dans le cadre de notre enquête.

S'agissant [REDACTED], après avoir constaté que le conseil d'administration n'avait pas suffisamment exercé sa fonction de surveillance et que cela indiquait que celui-ci, dans cette composition, ne pourrait pas faire respecter le droit de la surveillance avec la rigueur nécessaire dans une éventuelle future situation critique, la FINMA a immédiatement ordonné des mesures visant à renouveler le conseil d'administration. Au contraire, dans les affaires Petrobras / FIFA / PDVSA et « Enforcement Petrobras / FIFA / PDVSA – Exécution Single Client View », elle s'est finalement abstenue d'exercer une influence sur la composition du conseil d'administration de Credit Suisse, bien que ce dernier ait été responsable non seulement de l'existence, pendant des années, de lacunes systématiques et graves dans l'organisation et la conception du dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent ainsi que dans l'organisation administrative et la gestion des risques, mais aussi de la non-application intégrale et dans les délais des mesures correctives ordonnées par la FINMA. À notre avis, il n'aurait pas fallu formuler un pronostic de garantie d'octroi négatif uniquement à l'encontre [REDACTED], mais également en envisager la possibilité pour Credit Suisse dans le cadre d'une procédure d'*enforcement*. Les procédures d'*enforcement* à l'encontre de Credit Suisse n'étaient donc pas appropriées sur ce point par rapport aux procédures d'*enforcement* visant les autres banques d'importance systémique⁹.

(cf. ch. 487 ss)

⁹ Dans sa prise de position du 15 août 2024, la FINMA fait valoir que la comparaison avec la procédure [REDACTED] n'est pas pertinente, que son contenu est erroné et qu'elle induit en erreur. Elle souligne que, dans le cas [REDACTED], alors que les obligations de diligence selon la LBA dont il était question dans l'affaire Petrobras / FIFA / PDVSA n'incombaient pour le moins pas spécifiquement au conseil d'administration. Comme nous l'expliquons plus loin dans la partie détaillée du présent rapport, cette objection n'est pas convaincante. La procédure concernant Petrobras / FIFA / PDVSA a également révélé que le conseil d'administration avait violé des obligations (de surveillance) qui lui incombaient directement (cf. ch. 529 s.). En outre, la FINMA est d'avis qu'une comparaison, notamment, avec les procédures d'*enforcement* contre [REDACTED] ne révèle aucune contradiction ou incohérence. Dans ces cas, elle explique ne pas non plus être intervenue dans la composition du conseil d'administration [REDACTED], bien que l'ampleur des erreurs commises dans la conduite des affaires ait été comparable. La relativisation des procédures d'*enforcement* à l'encontre de Credit Suisse à laquelle procède désormais la FINMA ne se reflète toutefois pas dans les documents rédigés à l'époque : dans un premier temps, elle avait ordonné d'intervenir dans la composition du conseil d'administration dans l'affaire Petrobras / FIFA / PDSVSA, alors qu'elle n'avait pas du tout envisagé une telle mesure dans le cas [REDACTED], ce qui prouve également, à notre avis, que l'appréciation de la FINMA quant à la capacité des conseils d'administration de Credit Suisse et [REDACTED] n'était pas la même au moment où les décisions ont été rendues pour chacune des banques (cf. ch. 532 s.).

II. SINTESI

A. Domande poste dalla CPI

4 Nell'ambito del capitolato d'oneri del 14 novembre 2023, la CPI ci ha posto le seguenti domande:

- *In base a quali criteri la FINMA ha esaminato se avviare o se astenersi da un procedimento di enforcement nei confronti di CS? Questi criteri e le verifiche preliminari su cui si basavano erano appropriati (conformi al diritto, adeguati ed efficaci)?*
- *Prima dei singoli procedimenti di enforcement la FINMA ha impiegato ed esaurito tutti gli strumenti e le misure a sua disposizione?*
- *I procedimenti di enforcement della FINMA nei confronti di CS erano appropriati (conformi al diritto, adeguati ed efficaci)?*
- *Nell'ambito dei procedimenti di enforcement la FINMA ha impiegato ed esaurito tutti gli strumenti e le misure a sua disposizione?*
- *La comunicazione pubblica della FINMA in merito ai suoi procedimenti di enforcement nei confronti di CS era conforme al diritto e adeguata?*
- *In generale, gli esiti dei procedimenti di enforcement nei confronti di CS sono stati integrati in maniera appropriata dalla FINMA nel suo monitoraggio dello sviluppo della situazione di CS e delle banche di rilevanza sistemica?*
- *Quale rilevanza hanno i procedimenti di enforcement della FINMA nei confronti di CS nell'ambito della vigilanza della stessa sulle banche di rilevanza sistemica? I procedimenti di enforcement nei confronti di CS erano appropriati rispetto alle misure adottate nei confronti delle altre banche di rilevanza sistemica?*

B. Osservazioni fondamentali

5 Possiamo constatare che la FINMA ha deciso di avviare o non avviare i procedimenti di *enforcement* nei confronti di CS sulla base di criteri appropriati. L'applicazione di questi criteri e le verifiche preliminari sono state effettuate in maniera adeguata in tutti i casi esaminati, con le seguenti eccezioni: da un lato, a nostro parere, nell'ambito dei «casi di pedinamento» sarebbe stato indicato avviare prima un procedimento di *enforcement*. Dall'altro, nel quadro dell'esecuzione della decisione passata in giudicato «Petrobras / FIFA / PDVSA» sarebbe stato opportuno aprire un ulteriore procedimento di *enforcement* per chiarire la responsabilità dell'attuazione incompleta di una decisione della FINMA passata in giudicato.

6 Per quanto attiene alle domande relative all'appropriatezza dei procedimenti della FINMA nei confronti di CS e dell'impiego ed esaurimento di tutti gli strumenti e le misure a sua disposizione nell'ambito dei procedimenti di *enforcement* effettuati, sono necessarie alcune osservazioni preliminari.

- 7 Tra il 1° gennaio 2012 e il 31 dicembre 2022, periodo oggetto dell'inchiesta, la FINMA ha dovuto svolgere 11 procedimenti di *enforcement* nei confronti di CS. Nello stesso arco temporale, nel caso delle altre banche di rilevanza sistemica i procedimenti sono stati cinque nei confronti di ██████ uno nei confronti di ██████ ██████ ██████) e addirittura nessuno nei confronti di ██████ ██████. Tra il 1° gennaio 2013 e il 31 dicembre 2022 i procedimenti di *enforcement* nei confronti di CS sono stati dieci, mentre nei confronti di ██████ solo tre e nei confronti di ██████ uno. Nel periodo tra il 1° gennaio 2015 e il 31 dicembre 2022, nei confronti di CS sono stati svolti altri nove procedimenti di *enforcement* a fronte di due soli procedimenti nei confronti di ██████ e uno nei confronti di ██████. Tra il 2018 e il 2022 la FINMA ha dovuto emanare otto decisioni di *enforcement* nei confronti di CS, nell'ambito delle quali sono state constatate gravi lacune organizzative. In un caso, nel 2019 la FINMA ha dovuto constatare che la banca aveva contravvenuto a ordini disposti nel 2012, mentre in un altro caso CS aveva eseguito solo parzialmente una decisione della FINMA del 2018 entro il termine impartito, motivo per cui era stato necessario avviare un ulteriore procedimento di *enforcement* per eseguire la decisione. In una lettera di *assessment* straordinaria del 1° maggio 2021 indirizzata al nuovo presidente del consiglio di amministrazione di CS, António Horta-Osório, la FINMA aveva sottolineato tale situazione:

«Never in the history of FINMA has a major financial firm exhibited simultaneously so many issues requiring enforcement proceedings and urgent remediation measures. [...] The firm has in addition shown a poor remediation track record and a culture of over optimization against regulatory constraints [...].»

- 8 Le nostre osservazioni fondamentali possono e devono essere comprese solo partendo da questo presupposto: durante il periodo oggetto dell'inchiesta la FINMA avrebbe dovuto riconoscere che il consiglio di amministrazione di CS non voleva o non era in grado né di rispettare né di far rispettare all'interno della banca le prescrizioni legali e prudenziali destinate alle banche e neppure le decisioni della FINMA stessa. In particolare la FINMA avrebbe dovuto riconoscere che il consiglio di amministrazione non voleva o non era in grado di provvedere a un'opportuna organizzazione dell'istituto bancario, per la quale egli era tuttavia responsabile in quanto condizione d'autorizzazione da rispettare durevolmente¹.
- 9 Abbiamo constatato che la FINMA tra il 2012 e il 2018 ha opportunamente svolto nei confronti di CS procedimenti di *enforcement* e adottato misure idonee. Le medesime constatazioni valgono per i due successivi procedimenti «Greensill» e «Archegos» effettuati tra il 2021 e la fine del 2022. La FINMA ha dunque svolto nella maggior parte dei casi procedimenti di *enforcement* appropriati e adottato misure idonee.
- 10 Con il procedimento di *enforcement* nel caso «Petrobras / FIFA / PDVSA», avviato nel 2015 con il caso «Petrobras» e proseguito come procedimento unificato dopo l'apertura

¹ Nella sua presa di posizione del 15 agosto 2024 la FINMA ha sostenuto che avremmo dovuto effettuare una valutazione *ex post* del suo modo di agire in proposito. Non condividiamo questa opinione. Nei casi in cui abbiamo criticato l'approccio della FINMA – più avanti, nella parte dettagliata del rapporto – abbiamo illustrato ogni volta in maniera circostanziata il motivo per cui, da un punto di vista *ex ante* (ossia con le conoscenze in possesso della FINMA allora) sarebbe stato opportuno un altro modo di agire.

del procedimento «FIFA / PDVSA» nel 2017, nonché con i casi «Dino» e «█», sono emerse tuttavia numerose considerevoli lacune sistematiche nel dispositivo di lotta al riciclaggio di denaro di CS, anomale e preoccupanti per una banca di rilevanza sistemica e che richiedevano dunque l'intervento della FINMA. Nella decisione finale del 3 settembre 2018 nel caso «Petrobras / FIFA / PDVSA» (di seguito «decisione del 2018») la FINMA ha rilevato che le lacune non costituivano un caso isolato: CS aveva ripetutamente violato per anni, in maniera grave e a livello di tutta l'azienda, obblighi elementari del diritto di vigilanza volti a impedire il riciclaggio di denaro e contravvenuto all'obbligo di un'adeguata organizzazione. In qualità di istituto bancario, CS aveva gravemente violato i requisiti di garanzia di un'attività irreprensibile previsti dalla legge sulle banche.

- 11 A giusta ragione la FINMA aveva messo in discussione, seppur in maniera piuttosto complicata, la capacità di conduzione ed esecuzione di CS, e nel concreto la composizione del suo consiglio di amministrazione, come illustrato nei considerandi della decisione del 3 settembre 2018:

Le lacune nel dispositivo di lotta al riciclaggio di denaro presenti da anni e constatate nella presente decisione [...], l'elevato numero di lacune constatate [...] nonché il loro carattere sostanziale e un'eliminazione delle stesse che si protrae da anni [...] e che risulta ferma a metà strada nel caso di misure importanti [...], indicano che all'interno di CS il tema della lotta al riciclaggio di denaro non gode della necessaria attenzione. Ciò è sottolineato anche dal fatto che già in precedenza erano state constatate gravi lacune presso CS nell'ambito della lotta al riciclaggio di denaro [...] e pertanto era già stata emessa una decisione (ormai passata in giudicato) e che, parallelamente a tale tema procedurale, sono oggetto di procedimenti ulteriori tematiche che rivelano in tale contesto evidenti lacune organizzative. La banca presenta, come indicato a titolo esemplificativo dalle fattispecie elaborate nella presente decisione, mancanze corrispondenti per quanto attiene alla sua cultura e organizzazione in materia di compliance. Quest'ultima riflette l'atteggiamento (di base) dei collaboratori della banca nei confronti del rispetto di regolamentazioni nonché l'importanza che attribuiscono a questo tema. In questo contesto, l'esempio dato dalla dirigenza («tone at the top»), in particolare anche a livello strategico, svolge un ruolo fondamentale, poiché anche un'organizzazione in materia di compliance di per sé competente e orientata agli obiettivi difficilmente riuscirà a imporsi all'interno dell'istituto senza l'appoggio della dirigenza della banca. Per creare un'adeguata cultura della compliance è dunque necessario che i massimi organi strategici e operativi siano consapevoli della priorità elevata che deve essere attribuita alle questioni di compliance, in particolare per quanto attiene al tema della lotta al riciclaggio di denaro e al rispetto della regolamentazione, ed esprimano questa consapevolezza in tutte le loro decisioni, raggiungendo in tal modo tutti i livelli della banca. A tal fine è indicato ordinare a CS che il suo consiglio di amministrazione abbia almeno un membro (sostituto o nuovo) con diversi anni di esperienza nel mercato finanziario e sufficienti conoscenze ed esperienza nel settore dei requisiti prudenziali

zione di CS. La composizione del consiglio di amministrazione, che nonostante le conoscenze ed esperienze presenti non era chiaramente in grado o non aveva la volontà di provvedere a un'organizzazione della *compliance* adeguata, nonostante ne fosse responsabile, non era stata modificata in alcun modo².

- 15 Un anno dopo, nel febbraio 2020, a seguito del rapporto dell'incaricato della verifica, la FINMA ha dovuto constatare che CS, nel medesimo caso («Petrobras / FIFA / PDVSA»), aveva solo parzialmente implementato le misure disposte con la decisione finale del 3 settembre 2018 concernenti le disposizioni materiali volte a migliorare il dispositivo di difesa contro il riciclaggio di denaro (segnatamente l'implementazione disposta della cosiddetta *single client view* [visione d'insieme di ogni singola relazione d'affari o posizione aggregata per cliente]) entro il termine impartito (fine 2019). La FINMA ha tuttavia tralasciato, contrariamente a quanto previsto dal diritto e inadeguatamente, l'esecuzione immediata, disponendo la stessa solo molto tempo dopo, nell'aprile 2022, e questo nonostante sussistesse già nel 2020 un obbligo legale (art. 39 PA) di esecuzione della decisione della FINMA passata in giudicato.
- 16 Già nel 2020 sarebbe stato opportuno e adeguato emanare direttamente una decisione di esecuzione con la fissazione di un termine ultimo per l'applicazione delle misure non ancora attuate e la comminatoria che in caso di mancato rispetto del termine impartito a CS sarebbe stata vietata l'acquisizione di nuove relazioni con i clienti nei settori in cui la decisione era stata implementata solo parzialmente. Inoltre, la FINMA ha omesso di avviare – come avrebbe dovuto – un procedimento supplementare di *enforcement* nominando un incaricato dell'inchiesta per chiarire le responsabilità connesse alla mancata applicazione di una decisione della FINMA passata in giudicato e per esaminare la questione della garanzia degli organi responsabili. In tal modo non ha sfruttato appieno la propria competenza di emanare misure, tralasciando nuovamente di inviare al consiglio di amministrazione di CS un segnale forte e necessario.
- 17 In merito alla mancata esecuzione immediata, la FINMA era del parere – non condiviso dagli scriventi – che un'esecuzione immediata sarebbe stata inadeguata³: l'autorità di vigilanza era dell'avviso che dapprima si sarebbe dovuta ridefinire la *single client view*, poiché da un lato la decisione del 2018 non era ancora eseguibile a causa della mancanza di requisiti descritti precisamente e dall'altro una sua attuazione tempestiva e com-

² Nella sua presa di posizione del 15 agosto 2024, la FINMA presume che in questo contesto stiamo effettuando un errore di giudizio retrospettivo. Le conoscenze attuali (11 procedimenti di *enforcement* nei confronti di CS sull'arco di 10 anni) sarebbero secondo la FINMA confluite acriticamente nella valutazione del procedimento di *enforcement* concernente il caso «Petrobras / FIFA / PDVSA». Riteniamo che questa critica sia immotivata. Come da noi esposto più avanti dettagliatamente, già prima della conclusione del procedimento di *enforcement* concernente il caso «Petrobras / FIFA / PDVSA» era emerso in diverse occasioni che il consiglio di amministrazione di CS non era in grado o non aveva la volontà di provvedere a un'adeguata organizzazione della *compliance* (v. n. marg. 206 segg., in particolare n. marg. 212).

³ La FINMA ha preso posizione sulla bozza del nostro rapporto d'inchiesta il 3 maggio 2024 e sulla sintesi del rapporto d'inchiesta redatta successivamente il 15 agosto 2024 (v. n. marg. 33). Oltre all'obiezione qui illustrata, la FINMA ha sollevato diverse altre critiche in merito alle nostre valutazioni. Nei casi in cui non condividevamo il punto di vista della FINMA anche dopo averlo analizzato approfonditamente, abbiamo motivato in maniera circostanziata la nostra posizione nella parte dettagliata del rapporto illustrando l'argomentazione della FINMA.

pleta si era rivelata irrealistica. Una decisione di esecuzione (e ovviamente anche un'esecuzione sostitutiva secondo l'art. 32 cpv. 2 della legge sulla vigilanza dei mercati finanziari [LFINMA]) presuppone in effetti una decisione di merito eseguibile. In tal senso, dal punto di vista giuridico sono eseguibili solo le decisioni il cui contenuto è sufficientemente determinato; una decisione non è per contro eseguibile se è espressa in modo talmente generico da necessitare successivamente di una concretizzazione affinché si possano individuare gli obblighi del destinatario. In tal caso avrebbe dovuto essere emessa una nuova decisione di merito. Siamo dell'opinione che la decisione del 2018 con il piano delle misure e il calendario proposti dallo stesso CS e approvati dalla FINMA non avrebbe necessitato di nessuna ulteriore concretizzazione. Qualora tuttavia il piano delle misure e il calendario approvati dalla FINMA (o le disposizioni nella decisione) non fossero effettivamente stati sufficientemente concreti, come sostenuto dalla FINMA, quest'ultima avrebbe dovuto accettare la critica di avere emanato una decisione inadeguata con l'emanazione della decisione del 2018 o di avere compiuto un errore con la sua attuazione in quanto tale decisione o il suo completamento con un piano delle misure e un calendario non eseguibili non era né conforme al diritto né adeguato. In tal caso avrebbe effettivamente dovuto essere emanata una nuova decisione nel merito, ma non nel 2022, bensì nel 2020.

- 18 Abbiamo quindi constatato che in un altro caso la FINMA ha impiegato troppo tardi le proprie competenze di *enforcement*: nei cosiddetti «casi di pedinamento» sarebbe stato adeguato già nel dicembre 2019, e non solo nell'agosto 2020, avviare un procedimento di *enforcement* nominando un incaricato dell'inchiesta; erano infatti presenti indizi oggettivi di una violazione della legge. Tali indizi indicanti che membri della direzione del gruppo avevano comunicato informazioni false alla banca e il comportamento discutibile del presidente del consiglio di amministrazione riguardo al suo obbligo d'informazione avrebbero a nostro avviso imposto l'avvio immediato di un procedimento di *enforcement*, e questo anche in considerazione del fatto che già nel 2018 in un altro caso il comportamento di CS in relazione all'obbligo d'informazione nei confronti della FINMA aveva dovuto essere contestato.
- 19 Nel caso «Greensill» la FINMA aveva disposto – sulla base della sua competenza generale di ripristino della situazione conforme secondo l'articolo 31 LFINMA – l'introduzione di un cosiddetto documento sulle responsabilità. Dopo aver dovuto emanare, dal 2018 in poi, diverse decisioni di *enforcement* nei confronti di CS, avendo constatato in tutti i procedimenti gravi lacune organizzative, la FINMA riteneva che l'introduzione di tale documento fosse necessaria e proporzionata, in quanto presso CS non era chiaro quale membro della direzione fosse competente per una relazione con i clienti o per un evento rilevante dal punto di vista del diritto in materia di vigilanza e chi detenesse l'alta responsabilità, oltre al fatto che l'imputabilità individuale fosse una condizione fondamentale per fondare una responsabilità personale. Un documento sulle responsabilità avrebbe a suo parere obbligato la banca a occuparsi delle sue strutture interne concernenti la responsabilità e apportato maggiore chiarezza nella sua organizzazione. Un'organizzazione proporzionata all'importanza degli affari è una condizione di autorizzazione che una banca deve rispettare durevolmente secondo l'articolo 3 capoverso 2 lettera a LBCR. Nel contempo la FINMA aveva constatato a ragione che il consiglio di amministrazione della banca fosse responsabile per un'adeguata organizzazione. Questo ordine era a nostro parere conforme al diritto e adeguato nel contesto dell'articolo 31 LFINMA nei confronti

di una banca il cui consiglio di amministrazione non aveva provveduto a fare chiarezza nell'organizzazione.

- 20 A ragione e applicando correttamente il principio di proporzionalità la FINMA non aveva mai impiegato fino in fondo la propria competenza di emanare misure minacciando o addirittura ordinando nei confronti di CS la revoca dell'autorizzazione, in quanto in quel momento erano disponibili misure più lievi, come la comminatoria o l'ordine di modificare la composizione del consiglio di amministrazione entro un determinato termine o limitare temporaneamente o durevolmente l'attività in caso di mancato rispetto di determinate condizioni per la concessione dell'autorizzazione.

C. Sintesi delle risposte

1. Avvio di procedimenti di *enforcement* nei confronti di CS

1.1 Criteri per l'avvio dei procedimenti

In base a quali criteri la FINMA ha esaminato se avviare o se astenersi da un procedimento di enforcement nei confronti di CS?

La FINMA fonda la decisione di avviare o non avviare un procedimento di *enforcement* su due criteri principali:

- **La gravità della (presunta) violazione del diritto in materia di vigilanza**

Sottocriteri:

- **Consapevolezza:** la violazione è stata perpetrata consapevolmente o inconsapevolmente?
- **Violazione sistematica:** la violazione è sistematica o unica?
- **Rischio per i creditori o gli investitori:** quanto sono stati danneggiati o messi in pericolo dalla violazione i creditori o gli investitori?
- **Livelli gerarchici coinvolti:** quale livello gerarchico dell'istituto bancario era coinvolto nella violazione?
- **Durata della violazione:** quanto tempo è durata la violazione?

- **Interessi in un enforcement**

Sottocriteri:

- **Prevenzione generale:** vi è la necessità di ordinare misure di *enforcement* a scopo di prevenzione o dissuasione nei confronti del mercato in generale?

- **Prevenzione speciale:** vi è la necessità di ordinare misure di *enforcement* a scopo di prevenzione o dissuasione nei confronti dell'istituto coinvolto?
- **Rischio per la piazza finanziaria:** esiste un rischio particolare, ad esempio reputazionale, per la piazza finanziaria, che rende necessario un intervento della FINMA nell'ambito di un procedimento di *enforcement*? Il mercato o autorità nazionali o estere si aspettano un simile intervento?
- **Ripristino della situazione conforme:** il ripristino della situazione conforme richiede di ordinare una misura di *enforcement* specifica come la confisca dell'utile?

(Cfr. a questo proposito n. marg. 73 segg.)

Questi criteri e le verifiche preliminari su cui si basavano erano appropriati (conformi al diritto, adeguati ed efficaci)?

A nostro parere i criteri applicati dalla FINMA e le verifiche preliminari svolte erano appropriati. In diversi casi la FINMA ha deciso di non avviare ulteriori procedimenti di *enforcement* nei confronti di CS perché per la stessa questione o per questioni simili erano già in corso, o si erano da poco conclusi, procedimenti di *enforcement*. Riteniamo adeguato questo modo di procedere.

L'unico aspetto, ma pur sempre rilevante, che non riteniamo adeguato è il fatto che non sia stato avviato un procedimento di *enforcement* per chiarire la responsabilità e la questione della garanzia di un'attività irreprensibile da parte degli organi per quanto riguarda l'attuazione incompleta della decisione passata in giudicato «Petrobras / FIFA / PDVSA» nel caso «Durchsetzung Petrobras / FIFA / PDVSA – Vollstreckung Single Client View».

(Cfr. a questo proposito n. marg. 117 segg.)

1.2 Impiego preventivo ed esaurimento degli strumenti e delle misure di vigilanza a disposizione della FINMA

Prima dei singoli procedimenti di enforcement la FINMA ha impiegato ed esaurito tutti gli strumenti e le misure a sua disposizione?

In nessun caso riteniamo che la FINMA abbia avviato troppo rapidamente un procedimento di *enforcement* nei confronti di CS. Al riguardo non giungiamo nemmeno alla conclusione che sarebbe stato più opportuno trattare alcuni casi più a lungo nell'ambito dell'attività di vigilanza corrente, al fine di impiegare tutti gli strumenti e le misure di vigilanza a disposizione. Per contro, a nostro parere, in due situazioni – segnatamente nell'ambito dei «Casi di pedinamento» e dell'esecuzione della decisione passata in giudicato concernente il caso «Petrobras / FIFA / PDVSA» – sarebbe stato indicato avviare prima un procedimento di *enforcement*.

(Cfr. a questo proposito n. marg. 125 seg.)

2. Svolgimento dei procedimenti di *enforcement* nei confronti di CS

2.1 Appropriatezza dei procedimenti di *enforcement*

<i>I procedimenti di enforcement della FINMA nei confronti di CS erano appropriati (conformi al diritto, adeguati ed efficaci)?</i>		
Procedimento	Sintesi ⁴	
1.) Operazioni aventi per oggetto prestazioni finanziarie con gli USA	Apertura: 26.10.2011	Decisione finale: 21.09.2012
	<p>Nel procedimento di <i>enforcement</i> relativo alle operazioni di CS con gli USA aventi per oggetto prestazioni finanziarie, la FINMA ha constatato che in relazione alla sua attività transfrontaliera con clienti americani la banca aveva violato i requisiti di un'organizzazione adeguata che comprenda la gestione del rischio e di garanzia di un'attività irreprensibile. Nella decisione finale la FINMA aveva disposto, tra le altre cose, una limitazione dell'attività vietando a CS di continuare le operazioni con clienti americani non in regola con il fisco (cosiddetti <i>non-W-9</i>).</p> <p>Le misure disposte dalla FINMA erano adeguate. Da un punto di vista «ex post» il divieto di continuare le operazioni con clienti <i>non-W-9</i> è stato solo in parte efficace, ma ciò è dovuto al fatto che a suo tempo CS non ha rispettato tutte le disposizioni della FINMA (v. caso 7 più sotto). Tuttavia, da un punto di vista «ex ante» la misura è da considerarsi efficace. Nel complesso giudichiamo quindi appropriato l'approccio della FINMA (v. n. marg. 143 segg.).</p>	
2.) Arab Spring / ██████████	Apertura: 30.09.2011	Decisione finale: 25.03.2013
	<p>Il procedimento di <i>enforcement</i> riguardava l'osservanza degli obblighi di diligenza previsti dalla legge sul riciclaggio di denaro (LRD) nonché il relativo requisito di un'organizzazione adeguata. La FINMA aveva constatato una grave violazione delle disposizioni del diritto in materia di vigilanza da parte di CS. La sua decisione si limitava a disporre un'autovalutazione relativa all'efficacia delle misure esistenti nella banca nell'ambito della sorveglianza delle transazioni.</p> <p>L'autovalutazione disposta dalla FINMA rappresenta una misura (comparativamente) molto blanda. A posteriori, il fatto di non aver adottato misure complementari (p. es. fissazione di un termine concreto per colmare le lacune constatate combinata con una verifica da parte di terzi indipendenti) può sembrare un'occasione persa per inviare a CS il chiaro segnale che in caso di violazioni la FINMA agisce in modo deciso. Da un punto di vista «ex</p>	

⁴ La sintesi è suddivisa in una parte descrittiva e una parte valutativa. Quest'ultima è evidenziata con colori che vanno dal verde scuro al rosso scuro a seconda della valutazione dell'adeguatezza (dal verde scuro = adeguato in tutti i suoi aspetti, al rosso scuro = inadeguato). Nel caso in cui più procedimenti siano stati riuniti in un unico procedimento, come data di apertura viene indicata la data della decisione di apertura del primo procedimento.

	<p>ante» riteniamo tuttavia che l'approccio della FINMA sia ancora adeguato. In un'ottica «ex post», invece, l'approccio della FINMA appare poco efficace o inefficace poiché nel corso del successivo periodo dell'inchiesta l'autorità di vigilanza ha dovuto svolgere ancora diversi altri procedimenti di <i>enforcement</i> contro CS in relazione all'osservanza degli obblighi di diligenza previsti dalla LRD (v. casi 3, 4 e 5 più sotto). Non ci è però dato sapere se la FINMA avrebbe dovuto presumere già al momento dell'emanazione della decisione che CS avrebbe mostrato una tale difficoltà o mancanza di volontà nel migliorare in modo duraturo il proprio dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Nel complesso consideriamo quindi (ancora) appropriato l'approccio della FINMA (v. n. marg. 164 segg.).</p>	
<p>3.) Petrobras / FIFA / PDVSA</p>	<p>Apertura: 25.09.2015</p>	<p>Decisione finale: 03.09.2018</p>
<p>Il procedimento di <i>enforcement</i> concernente «Petrobras / FIFA / PDVSA» era incentrato sulla possibilità che CS avesse violato le disposizioni della LRD e i requisiti di un'organizzazione adeguata che comprenda la gestione del rischio in relazione a tre importanti casi di frode e corruzione. Questo procedimento faceva parte, insieme ai casi 4 e 5 più sotto, di un insieme di tre procedimenti condotti dalla FINMA nei confronti di CS dalla sua apertura fino all'autunno 2018 parallelamente o in maniera coordinata («attività di coordinamento»).</p> <p>Nella decisione finale del 3 settembre 2018 concernente il caso «Petrobras / FIFA / PDVSA» era stato stabilito che la maggior parte dei dossier dei clienti esaminati per verificare l'osservanza dell'insieme degli obblighi di diligenza prescritti dalla LRD presentava lacune in parte gravi. Le lacune constatate non costituivano casi singoli e non concernevano singole unità organizzative o segmenti di clientela della banca. Il fatto che l'eliminazione delle lacune si fosse protratta per anni e fosse rimasta incompiuta per quanto concerneva misure fondamentali costituiva un chiaro segnale che al tema della lotta al riciclaggio di denaro non fosse dedicata la necessaria attenzione all'interno di CS. La cultura e l'organizzazione in materia di <i>compliance</i> presentavano lacune che si palesavano nell'assenza di appoggio da parte degli organi supremi sia strategici che operativi. Nell'intero periodo d'inchiesta che va dal 2006 al 2016 la banca ha violato ripetutamente e in parte gravemente obblighi elementari del diritto in materia di vigilanza. Nella decisione si è sottolineato che CS continuava ad avere una visione isolata delle relazioni con i clienti e non disponeva di una <i>single client view</i>, situazione che rappresentava un punto debole notevole nel dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Si era dovuto constatare un fallimento del controllo. Di conseguenza, la banca non adempiva neppure i requisiti di un'organizzazione adeguata che comprenda la gestione del rischio.</p> <p>A CS era stato dunque ordinato, tra l'altro, di sostituire in toto, conformemente a quanto disposto nei considerandi, la visione isolata con una <i>single client view</i> al più tardi entro la fine del 2019 e di presentare entro il 30 no-</p>		

vembre 2018 un piano di misure e un calendario, che dovevano essere approvati dalla FINMA, per colmare le lacune e per l'adempimento di quanto disposto nella decisione. Per l'esame dell'appropriatezza, dell'efficacia e dell'attuazione completa delle misure era stato nominato un incaricato delle verifiche.

Al numero 3 del dispositivo della decisione del 3 settembre 2018 a CS era stato altresì ordinato di modificare la composizione del proprio consiglio di amministrazione – inserendo almeno un membro (sostituto o nuovo) con esperienza pluriennale nel mercato finanziario e sufficienti conoscenze ed esperienza nell'ambito dei requisiti prudenziali e della *compliance* nei rapporti con la clientela privata presso istituti finanziari paragonabili – nonché di garantire che ai requisiti per una *compliance* ineccepibile e alla promozione di una cultura e organizzazione adeguate in materia di *compliance* fosse attribuita la necessaria attenzione a livello di consiglio di amministrazione affidando il trattamento di questa tematica a un comitato idoneo del consiglio di amministrazione.

CS non ha impugnato la decisione del 3 settembre 2018, che è dunque passata in giudicato.

Senza evidente necessità e fondandosi unicamente su una lettera del 22 novembre 2018 dell'allora presidente del consiglio di amministrazione, in cui si sottolineavano le qualifiche e l'esperienza dei membri del consiglio di amministrazione allora in carica e si prospettava la costituzione di un nuovo comitato del consiglio di amministrazione, la FINMA ha riesaminato il numero 3 del dispositivo della decisione del 3 settembre 2018 eliminando la disposizione concernente la composizione del consiglio di amministrazione. In seguito a questo riesame, la decisione ordinava quindi a CS soltanto di garantire che a livello di consiglio di amministrazione fosse prestata la necessaria attenzione ai requisiti per una *compliance* ineccepibile e alla promozione di una cultura e organizzazione adeguate in materia di *compliance* affidando durevolmente il trattamento di questa tematica a un comitato indipendente del consiglio di amministrazione.

Riteniamo adeguata l'apertura di un procedimento di *enforcement* nel caso «Petrobras». Lo stesso vale per l'apertura dei procedimenti nei casi «FIFA / PDSA» e la successiva congiunzione delle procedure nel procedimento «Petrobras / FIFA / PDVSA». I procedimenti sono durati molto a lungo, in particolare il caso «Petrobras» che si è protratto per tre anni. Consideriamo questa durata ancora (a malapena) appropriata unicamente in considerazione dell'enorme mole di materia da trattare nell'ambito dell'attività di coordinamento.

Le misure disposte alla conclusione del procedimento andavano nella giusta direzione ed erano dunque adeguate.

	<p>Il tipo di decisione – una sorta di «decisione quadro» concernente le misure in materia di LRD – era concettualmente appropriato in quanto il piano (altamente tecnico) delle misure e il calendario, in particolare per l'introduzione della <i>single client view</i>, dovevano essere proposti dalla banca e approvati dalla FINMA. In tal modo, la FINMA poteva garantire che il piano delle misure e il calendario corrispondessero alle sue attese e che fossero però al contempo anche attuabili da parte di CS poiché elaborati e proposti dalla banca stessa. Anche il termine di attuazione entro la fine del 2019 era adeguato.</p> <p>Per contro, non riteniamo adeguata l'assenza di una comminatoria con cui si prevedevano delle limitazioni concrete dell'attività in caso di mancata attuazione entro il termine impartito, ritenuto che già nella lettera di <i>assessment</i> concernente l'anno 2015 la FINMA aveva anticipato a CS che avrebbe disposto una serie di limitazioni dell'attività se nel corso del 2016 la banca non avesse compiuto progressi nell'ambito della <i>compliance</i> secondo la LRD.</p> <p>Quanto disposto originariamente in merito al rafforzamento del consiglio di amministrazione era adeguato sebbene, [REDACTED], [REDACTED], notevolmente prudente. A nostro parere il riesame della disposizione da parte della FINMA è stato inadeguato.</p> <p>Le misure adottate nel procedimento sono state solo parzialmente efficaci, motivo per cui in un secondo momento la FINMA ha dovuto procedere all'esecuzione (v. per i dettagli il caso 9)⁵.</p> <p>Nel complesso riteniamo l'approccio della FINMA in sede di conclusione del procedimento solo parzialmente appropriato, in particolare a causa del riesame inadeguato (v. n. marg. 206 segg.).</p>	
4.) DINO	Apertura: 05.02.2016	Decisione finale: 03.09.2018
	<p>Il procedimento di <i>enforcement</i> era stato aperto contemporaneamente a quello concernente [REDACTED] (v. caso 5). Era stato nominato un incaricato dell'inchiesta a cui era stato anche dato mandato di chiarire le responsabilità dei collaboratori e degli organi coinvolti.</p>	

5

In proposito, nella propria presa di posizione del 15 agosto 2024, la FINMA ha sostenuto che il nostro rapporto d'inchiesta non tiene in considerazione informazioni rilevanti. Le misure ordinate dalla FINMA sarebbero a suo avviso state efficaci, come dimostrato dal fatto che, dalla conclusione del procedimento concernente il caso «Petrobras / FIFA / PDVSA», presso CS non sarebbero più state constatate lacune di quella gravità nell'ambito della LRD. Come illustreremo dettagliatamente più avanti, dopo la conclusione dell'«attività coordinata» sono stati senz'altro compiuti progressi importanti in merito ad aspetti del dispositivo di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo (v. n. marg. 215 segg.). Ciò non toglie tuttavia che la decisione della FINMA non ha esplicitato gli effetti auspicati in relazione alla mancanza di una *single client view* – mancanza che era stata ritenuta dalla FINMA stessa un punto debole notevole – e che la FINMA ha dovuto di conseguenza intervenire per far eseguire le disposizioni.

	<p>Nella decisione finale del 3 settembre 2018 era stato dapprima constatato che CS aveva gravemente violato disposizioni del diritto in materia di vigilanza. In seguito la banca era stata obbligata a colmare le lacune constatate concernenti l'osservanza degli obblighi di diligenza in materia di riciclaggio di denaro, l'organizzazione e la gestione del rischio, e a ripristinare lo stato conforme tenendo in particolare in considerazione gli aspetti seguenti: attuare una definizione sufficientemente chiara di responsabilità e competenze nelle singole linee di difesa, garantire un processo di vigilanza indipendente ed eseguibile nonché promuovere e trasmettere una cultura adeguata della compliance e del rischio ai fini di sensibilizzare e rafforzare la consapevolezza in proposito, in particolare nell'ambito del piano di formazione esistente. Inoltre, a CS era stato ordinato di elaborare entro il 30 novembre 2018 un piano di misure e un calendario soggetti ad approvazione (analogamente a quanto disposto nel caso «Petrobras / FIFA / PDVSA»).</p>	
	<p>L'apertura del procedimento di <i>enforcement</i> è stata adeguata. Per quanto attiene alla valutazione della conclusione del procedimento, rinviamo alle nostre considerazioni relative al procedimento di <i>enforcement</i> nel caso «Petrobras / FIFA / PDVSA» (v. caso 3): in considerazione della stretta connessione tra i due procedimenti, abbiamo eseguito una valutazione complessiva (v. n. marg. 241 seg.)⁵.</p>	
5.) ■	Apertura: 05.02.2016	Decisione finale: 23.11.2018
	<p>Per l'apertura e l'esecuzione del procedimento di <i>enforcement</i> si rinvia al caso «DINO» (v. caso 4). Era stato nominato il medesimo incaricato dell'inchiesta.</p> <p>Nella decisione finale era stato constatato che CS aveva gravemente violato una serie di disposizioni del diritto in materia di vigilanza. In relazione alle lacune constatate concernenti la collaborazione con i gestori patrimoniali esterni, l'osservanza degli obblighi di diligenza previsti dalla LRD e l'organizzazione e la gestione del rischio, alla banca era stata ordinato di presentare alla FINMA, al più tardi entro il 28 febbraio 2019, un piano di misure e un calendario soggetti ad approvazione.</p>	
	<p>L'apertura del procedimento di <i>enforcement</i> è stata adeguata. Per quanto concerne la valutazione della conclusione, si rinvia nuovamente alla valutazione complessiva effettuata nel procedimento di <i>enforcement</i> relativo al</p>	

⁵ Nella sua presa di posizione del 15 agosto 2024 la FINMA sostiene che il rinvio alle considerazioni concernenti il caso 3 non teneva opportunamente conto delle peculiarità dei casi 4 e 5. In particolare, nel caso 5 la FINMA aveva ordinato a CS di adottare misure specifiche per garantire l'osservanza degli obblighi di diligenza previsti dalla LRD nell'ambito della collaborazione con gestori patrimoniali esterni. Come esporremo dettagliatamente più avanti, i procedimenti 3, 4 e 5 sono stati espressamente condotti dalla FINMA come «attività di coordinamento» (cfr. n. marg. 168 segg.). Il coordinamento dei tre procedimenti aveva assunto un'estensione tale che la FINMA al momento della conclusione aveva riflettuto su quali disposizioni fossero indicate nel complesso nei confronti di CS e successivamente aveva ripartito le singole disposizioni nelle tre decisioni (v. n. marg. 183). Riteniamo dunque che la valutazione complessiva da noi effettuata tenga correttamente in considerazione il contesto.

	<p>████████████████████ ████████████████████.</p> <p>Nell'ambito di questo procedimento la FINMA aveva constatato una gestione del rischio lacunosa a livello di Regno Unito nonché una gestione del rischio e un sistema di controllo interno (SCI) lacunosi a livello di gruppo. Nel complesso la banca aveva violato gravemente il requisito di un'adeguata organizzazione e dunque il diritto in materia di vigilanza. Inoltre, la FINMA aveva constatato gravi violazioni dell'obbligo di comunicazione sancito dalla legge sul riciclaggio da parte di Credit Suisse SA e di Credit Suisse (Svizzera) SA. Pertanto, nella sua decisione aveva ordinato a CS di eliminare le lacune constatate nel quadro dell'organizzazione; la banca avrebbe in particolare dovuto provvedere affinché nel settore creditizio fossero effettivamente applicati una gestione del rischio e uno SCI adeguati.</p> <p>Per verificare l'attuazione completa, l'appropriatezza e l'efficacia delle misure adottate per colmare le lacune constatate, la FINMA aveva nominato un incaricato della verifica presso Credit Suisse Group SA. Questa verifica concerneva tutti i processi vigenti a livello di gruppo. L'incaricato doveva esaminare un numero rappresentativo di dossier di credito concernenti crediti a Stati o con garanzie statali al fine di scoprire se ci fosse un caso con operazioni simili a quelle con il Mozambico (come ad es. sviamento di fondi, corruzione, appropriazione indebita). L'incaricato della verifica doveva scegliere i dossier campione in base al rischio e fornire una valutazione per ciascun dossier di credito. Sino alla conclusione dell'esame, Credit Suisse Group SA era autorizzata a svolgere nuove operazioni di credito con Paesi di un determinato elenco solo con una serie di restrizioni. In caso di nuove gravi violazioni da parte di Credit Suisse Group SA nel settore dei crediti a Stati o con garanzie statali sarebbero state introdotte ulteriori limitazioni delle menzionate operazioni di credito o dell'attività d'affari.</p> <p>L'approccio della FINMA è stato adeguato. Non siamo in grado di valutare l'efficacia della decisione finale poiché il rapporto di verifica è stato consegnato dopo il nostro periodo di inchiesta. Nel complesso riteniamo appropriato l'approccio della FINMA (v. n. marg. 296 segg.).</p>	
8.) Casi di pedinamento	Apertura: 21.08.2020	Decisione finale: 01.10.2021
	<p>Nel settembre 2019 i media avevano riportato la notizia che CS stava facendo pedinare da un'agenzia di sicurezza privata un membro del consiglio direttivo, segnatamente Iqbal Khan. In seguito a questa notizia, CS aveva incaricato lo studio legale Homburger di svolgere l'inchiesta interna sull'accaduto. Sulla base del rapporto redatto dallo studio legale Homburger, CS aveva comunicato alla FINMA che il caso di pedinamento costituiva un episodio isolato. In particolare, il CEO della banca, Tidjane Thiam, aveva confermato alla FINMA di non avere ordinato, né direttamente né indirettamente, il pedinamento di Iqbal Khan e di non esserne stato neppure a conoscenza. Anche il presidente del consiglio di amministrazione di Credit Suisse Group,</p>	

Urs Rohner, riferendosi all'inchiesta dello studio legale Homburger, aveva confermato alla FINMA che non si erano verificati altri casi di pedinamento oltre quello di Iqbal Khan.

Tuttavia, poco tempo dopo, la FINMA era venuta a conoscenza di indizi concreti di almeno un ulteriore pedinamento di un membro del consiglio direttivo da parte di CS avvenuto già nel febbraio 2019, ossia solo sette mesi prima delle assicurazioni di Thiam e Rohner. Sussistevano dunque indizi di false informazioni fornite dalla banca alla FINMA in relazione ai casi di pedinamento. La FINMA si era dunque trovata di fronte a questioni fondamentali riguardanti il diritto in materia di vigilanza: le informazioni fornite conformemente all'articolo 29 LFINMA devono essere vere e complete; la comunicazione di informazioni false alla FINMA è punita ai sensi dell'articolo 45 LFINMA; una violazione dell'obbligo d'informazione può costituire una grave violazione del diritto in materia di vigilanza.

Il 20 dicembre 2019 il Comitato di *enforcement* (ENA) aveva deciso di non aprire un procedimento di *enforcement* e di non nominare un incaricato dell'inchiesta, bensì un incaricato della verifica.

Dopo aver ricevuto il rapporto di verifica dell'incaricato della verifica, nell'agosto 2020 la FINMA aveva aperto un procedimento di *enforcement*, da cui era risultato che presso CS esistevano gravi lacune concernenti l'esigenza di un'organizzazione adeguata ai sensi della legge sulle banche. Nel periodo intercorrente tra il 2016 e il 2019 CS non aveva offerto alcuna garanzia di un'attività irreprensibile nei settori della sicurezza interessati e aveva omesso di fornire alla FINMA informazioni corrette e complete riguardo alle proprie attività di pedinamento e sicurezza. In questo caso, CS ha dunque violato gravemente l'esigenza di un'organizzazione e quella di garanzia di un'attività irreprensibile di cui all'articolo 3 capoverso 1 lettere a e c LBCR nonché l'obbligo di informazione di cui all'articolo 29 capoverso 1 LFINMA. La FINMA aveva disposto le seguenti misure: a CS era stato ordinato di adottare le misure idonee al ripristino dello stato conforme alla legge per quanto atteneva all'organizzazione del servizio di sicurezza e all'utilizzo dei mezzi di comunicazione. Gli era stato dunque imposto di redigere un rapporto interno con cui il consiglio direttivo avrebbe informato il consiglio di amministrazione o uno dei suoi comitati conformemente ai considerandi relativi ai temi di governance. Per la verifica dell'attuazione completa la FINMA aveva quindi nominato un incaricato della verifica. Nei confronti di due membri del consiglio direttivo di CS erano inoltre stati aperti due procedimenti di *enforcement* volti a chiarirne la possibile responsabilità in relazione a violazioni del diritto in materia di vigilanza (procedimenti individuali).

La decisione della FINMA del 20 dicembre 2019 di non aprire un procedimento di *enforcement* e di non nominare un incaricato dell'inchiesta bensì un incaricato della verifica non è stata a nostro parere adeguata. A nostro avviso l'apertura di un procedimento di *enforcement* e la nomina di un incaricato dell'inchiesta sarebbero state opportune, non da ultimo in ragione del

	<p>comportamento dubbio tenuto dagli organi supremi della banca riguardo alla comunicazione delle informazioni. Sussistevano indizi oggettivi di una precisa violazione della legge e i vantaggi procedurali superavano a nostro avviso i possibili svantaggi connessi al fatto che la FINMA potesse eventualmente essere esposta a un'elevata pressione nei confronti dell'opinione pubblica a fornire nuove informazioni raccolte e che l'apertura di un procedimento di <i>enforcement</i> potesse essere visto come un'<i>escalation</i>. A nostro parere proprio gli indizi esistenti in merito al fatto che membri del consiglio direttivo del gruppo avevano fornito false informazioni alla banca (nei confronti di un membro del consiglio direttivo sussisteva addirittura un sospetto concreto) e il comportamento dubbio del presidente del consiglio di amministrazione riguardo alla comunicazione di informazioni avrebbe imposto l'apertura di un procedimento di <i>enforcement</i> e la nomina di un incaricato dell'inchiesta⁷.</p> <p>Per contro, le misure emanate nei confronti della banca nell'ultimo procedimenti di <i>enforcement</i> aperto erano adeguate. Non siamo in grado di valutare se la decisione finale della FINMA sia stata efficace, in quanto il relativo rapporto di verifica è stato redatto al di fuori del nostro periodo d'inchiesta. In sintesi, ad eccezione dell'apertura del procedimento, l'approccio della FINMA deve essere considerato appropriato (v. n. marg. 316 segg.).</p>	
<p>9.) Durchsetzung Petrobras / FIFA / PDVSA («Vollstreckung Single Client View»)</p>	<p>Apertura: 04.06.2021</p>	<p>Decisione finale: 01.04.2022</p>
	<p>Abbiamo constatato che nel summenzionato caso «Petrobras / FIFA / PDVSA» (v. caso 3) la FINMA, contrariamente a quanto previsto dal diritto, non aveva eseguito subito – o lo aveva fatto solo molto più tardi, nell'aprile 2022 – le disposizioni materiali volte al miglioramento del dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (segnatamente l'ordine di implementazione della cosiddetta <i>single client view</i>) stabilite con la decisione finale di <i>enforcement</i> del 3 settembre 2018 (di seguito: decisione del 2018), passata in giudicato e dunque esecutiva, e questo nonostante alla FINMA fosse noto già nel febbraio 2020 a seguito del rapporto dell'incaricato della verifica nominato per il controllo che CS aveva attuato le misure disposte solo parzialmente entro il termine impartito, e nonostante sussistesse un obbligo legale di esecuzione (art. 39 PA).</p>	

7

La FINMA contesta tale valutazione sostenendo che l'approccio da lei scelto, ossia la nomina di un incaricato della verifica, sarebbe stato sostanzialmente equivalente all'apertura di un procedimento di *enforcement* e alla nomina di un incaricato dell'inchiesta. A suo avviso la nostra valutazione sarebbe dunque formalistica. Non condividiamo questo parere e in proposito rinviamo alle considerazioni di dettaglio di cui al numero marginale 320 e seguenti. La FINMA fa inoltre notare che CS si era opposto anche alla nomina di un incaricato della verifica portando la questione sino al Tribunale federale, a riprova del fatto che in sostanza l'approccio deciso dalla FINMA era stato considerato da CS un'*escalation*. Da un punto di vista «ex post» ciò può corrispondere al vero; «ex ante» è stato però valutato diversamente dallo stesso comitato di *enforcement* della FINMA (ENA) nell'ambito delle considerazioni riguardanti la decisione tra un incaricato dell'inchiesta e uno della verifica. Inoltre, nel quadro di un procedimento di *enforcement* avrebbe potuto – e a nostro avviso anche dovuto – essere esaminato il comportamento degli organi riguardo alla comunicazione delle informazioni (v. n. marg. 316 segg.).

La FINMA si è invece accontentata per lungo tempo di sollevare semplicemente la questione nella lettera annuale di *assessment* e dunque della vigilanza corrente. Nella lettera di *assessment* relativa al 2019 del 24 aprile 2020 la FINMA aveva constatato che le misure volte a migliorare la vigilanza generale a livello di gruppo sui rischi connessi al riciclaggio di denaro, segnatamente la *single client view* (di seguito SCV), era ancora lacunosa. In particolare, nella SCV continuavano a non figurare i dati delle divisioni GM (*Globalmarket*) e IBCM (*Investment banking e Capital market*) ed era necessario accelerare la raccolta dei dati di rischio dei clienti esistenti al fine di garantire una considerazione adeguata del rischio. Nel complesso, la FINMA era giunta alla conclusione che CS aveva attuato solo parzialmente le misure di cui alla decisione del 2018 e pertanto il *rating* assegnato alla banca nell'ambito della vigilanza prudenziale rimaneva «alto» per quanto atteneva al riciclaggio di denaro. La FINMA si aspettava da CS che questi si occupasse senza indugio delle constatazioni, contestazioni e raccomandazioni riportate nel rapporto di verifica e che le misure presentate dalla banca per l'esecuzione della decisione del 2018 fossero adempiute durevolmente. La FINMA si era riservata ulteriori misure previste dal diritto in materia di vigilanza (sino a giungere alla limitazione dell'attività) in caso di ulteriori ritardi nell'esecuzione della decisione del 2018. La banca aveva dovuto sottoporre alla FINMA un relativo piano di attuazione (*remediation plan*) entro il 31 maggio 2020. L'11 novembre 2020 la FINMA era stata costretta a segnalare nuovamente a CS le proprie perplessità in merito alla mancata implementazione della SCV nella divisione IB. Con lettera del 31 gennaio 2021 CS aveva presentato un piano di misure e un calendario per eliminare i punti deboli nelle sedi internazionali (obbligo in realtà già sancito nella decisione del 2018, secondo la quale tuttavia il piano di misure e il calendario dovevano essere presentati entro il 30 novembre 2018 e non il 31 gennaio 2021). Malgrado ciò, il 9 febbraio 2021 la FINMA inviava una lettera di critica a CS e nella lettera di *assessment* dell'anno 2020 del 1° maggio 2021 constatava che le lacune constatate con la decisione del 2018 continuavano a sussistere.

Alla luce della presenza di indizi indicanti che con la mancata attuazione delle disposizioni della FINMA secondo l'art. 31 LFINMA (decisione del 2018) CS avesse violato disposizioni del diritto in materia di vigilanza, segnatamente l'obbligo di organizzazione e garanzia, il 18 giugno 2021 la FINMA annunciava infine alla banca l'apertura di un altro procedimento di *enforcement* nell'ambito del quale sarebbero state esaminate e valutate l'attuazione delle misure ordinate con la decisione del 2018 ed eventualmente le possibili misure di esecuzione (tra cui la fissazione di un ultimo termine suppletorio e le conseguenze in materia di garanzia in caso di persistente mancata attuazione). La FINMA aveva ordinato alla banca di adottare varie misure immediate e il 12 ottobre 2021 aveva nominato un incaricato della verifica di vigilare sull'attuazione.

Il 1° aprile 2022, oltre due anni dopo la scadenza del termine stabilito per l'implementazione della SCV conformemente alla decisione del 2018, la

FINMA ha emanato la propria decisione nell'ambito del procedimento di esecuzione della decisione del 2018. Con questa decisione (di seguito: decisione del 2022), la FINMA ha esortato CS a implementare integralmente la SCV entro il 31 dicembre 2024. In caso di inosservanza, a CS sarebbe stata vietata l'acquisizione di nuove relazioni con i clienti nei settori in cui la *single client view* non era stata pienamente implementata. Per accompagnare, sorvegliare e valutare la completa implementazione della *single client view*, nonché per verificare l'appropriatezza, l'efficacia e l'efficienza, era stato nominato un incaricato della verifica.

Alla luce dell'articolo 39 PA, dopo essere venuta a conoscenza nel febbraio 2020 dell'adempimento solo parziale della decisione del 2018 passata in giudicato, la FINMA avrebbe dovuto procedere con la sua esecuzione immediata, mentre ha ommesso di farlo per tutto il 2020. A nostro parere la mancata esecuzione non era né conforme al diritto né adeguata. Inadeguata è stata anche la mancata apertura immediata di un procedimento di *enforcement* con la nomina di un incaricato dell'inchiesta per stabilire la responsabilità della mancata attuazione di una decisione della FINMA passata in giudicato. L'apertura del procedimento di *enforcement* nel giugno 2021 è stata a nostro avviso tardiva.

Nel 2020 sarebbero stati possibili e adeguati i passi seguenti: (1) La comunicazione a CS dell'apertura di un procedimento di esecuzione della decisione della FINMA del 3 settembre 2018 allegando alla stessa il rapporto dell'incaricato della verifica per presa di posizione entro un determinato termine. (2) Successivamente, tenendo in considerazione la presa di posizione di CS, l'emanazione di una decisione diretta di esecuzione con fissazione di un ultimo termine adeguato per l'adempimento degli obblighi non ancora attuati di cui alla decisione del 2018. (3) La comminatoria che, in caso d'inosservanza da parte di CS, una volta scaduto il termine sarebbe stata vietata l'acquisizione di nuove relazioni clienti nei settori in cui la decisione del 2018, ossia la *single client view*, era stata solo parzialmente implementata. (4) La nomina del medesimo incaricato della verifica per sorvegliare e verificare l'attuazione. A nostro avviso la FINMA avrebbe inoltre dovuto avviare un ulteriore procedimento di *enforcement* nominando un incaricato dell'inchiesta per chiarire la responsabilità della mancata attuazione di una decisione della FINMA passata in giudicato e la questione della garanzia di un'attività irreprensibile degli organi. Tralasciando l'apertura di tale procedimento, a nostro parere non ha infatti fatto uso sino in fondo della sua competenza nell'emanazione di misure e ha perso l'occasione di inviare un chiaro segnale al consiglio di amministrazione.

Il comportamento esitante della FINMA non è stato dunque neppure efficace oppure lo è stato troppo tardi. La FINMA ha alla fine consentito a CS di attuare entro il 31 dicembre 2024 una parte delle misure di cui alla decisione di settembre 2018 che avrebbero dovuto essere attuate entro la fine del 2019.

Per quanto attiene alla mancata esecuzione immediata, la FINMA è del parere, che non condividiamo, che un'esecuzione immediata sarebbe stata inadeguata: a suo avviso, doveva dapprima essere definita la *single client view* poiché la decisione del 2018 non era ancora eseguibile a causa della mancanza di una descrizione precisa dei requisiti e in quanto la sua attuazione immediata e completa si era rivelata irrealistica. In effetti, una decisione di esecuzione (così come anche un'esecuzione sostitutiva secondo l'art. 32 cpv. 2 LFINMA) presuppone una decisione materiale eseguibile. In tal senso, sono giuridicamente eseguibili solo decisioni il cui contenuto è sufficientemente determinato; una decisione non può per contro essere considerata eseguibile se è formulata in maniera talmente generica da necessitare successive concretizzazioni affinché al destinatario siano chiari i propri obblighi: in tal caso dovrebbe essere emanata una nuova decisione materiale. A nostro parere la decisione del 2018 che prevedeva un piano di misure e un calendario proposti da CS stesso e approvati dalla FINMA non necessitava di ulteriori concretizzazioni. Qualora tuttavia il piano delle misure e il calendario approvati dalla FINMA (o le disposizioni nella decisione) non fossero in effetti stati sufficientemente specifici, come sostenuto dalla FINMA, quest'ultima dovrebbe accettare di essere criticata per avere emanato una decisione manchevole o per avere commesso degli errori nella sua attuazione in quanto la decisione del 2018 o il suo completamento con un piano di misure e un calendario non eseguibili non sarebbe stata né conforme al diritto né adeguata. In tal caso avrebbe effettivamente dovuto essere emanata una nuova decisione materiale, ma non nel 2022, bensì nel 2020⁸.

La decisione di esecuzione emanata successivamente il 1° aprile 2022 era per contro adeguata. Non siamo tuttavia in grado di valutare l'efficacia in quanto il termine stabilito per la sua attuazione è al di fuori del nostro periodo d'inchiesta (31 dicembre 2024).

Nel complesso riteniamo l'approccio della FINMA inappropriato (v. n. marg. 358 segg.).

⁸ Nella sua presa di posizione del 15 agosto 2024 la FINMA ha sostenuto che, considerati «ex post», i requisiti da lei posti di una *single client view* totale (conformemente alla sua decisione del 2018 e al piano di misure proposto da CS e da lei approvato) erano troppo elevati e andavano troppo oltre per il diritto in materia di vigilanza. Il mancato rispetto della *single client view* non sarebbe stata una mancanza fondamentale dal punto di vista prudenziale poiché CS poteva comunque adempiere i requisiti previsti dalla LRD. Non condividiamo questo punto di vista retrospettivo della FINMA. Nella decisione del 2022 la FINMA stessa ribadiva che con la decisione del 2018 aveva constatato gravi violazioni del diritto in materia di vigilanza. Tali violazioni concernevano lacune nell'osservanza degli obblighi di diligenza nell'ambito della lotta al riciclaggio di denaro e punti deboli a livello organizzativo. La banca disponeva infatti unicamente di una visione isolata delle singole relazioni cliente, che le impediva di classificare il rischio e valutare le relazioni d'affari adeguatamente nonché di cogliere la struttura e la complessità di una determinata relazione cliente in quanto era seguita da vari consulenti alla clientela. Ciò rendeva difficile avere una visione generale sulle persone che detenevano più relazioni cliente. Una visione d'insieme in cui erano chiaramente visibili tutti i ruoli e le relazioni di un cliente all'interno della banca (*single client view*) non era disponibile di default. La sua mancanza costituiva un punto debole fondamentale nell'organizzazione del dispositivo di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo della banca (cfr. decisione del 2022, n. marg. 7). Per i dettagli in merito alle ulteriori argomentazioni della FINMA e alle nostre risposte concrete si vedano i numeri marginali 371 e seguenti.

10.) Greensill	Apertura: 05.03.2021	Decisione finale: 09.12.2022
<p>Dopo i preoccupanti accadimenti relativi al caso «Greensill» e ai fondi SCF, il 5 marzo 2021 la FINMA aveva immediatamente aperto un procedimento di <i>enforcement</i> nei confronti del gruppo CS (tra cui Credit Suisse Asset Management AG [«CSAM»]), nominato un incaricato dell'inchiesta e disposto diverse misure cautelari, tra cui misure di natura organizzativa, ma anche aumenti di capitale e riduzioni o sospensioni delle componenti variabili della retribuzione. La FINMA ha in seguito constatato che, nell'arco dell'intero periodo d'inchiesta (dal 2017 sino alla chiusura dei fondi SCF nel marzo 2021) la banca aveva gravemente e sistematicamente violato il requisito di un'organizzazione adeguata (con un'adeguata gestione del rischio), che gli istituti di credito devono rispettare durevolmente. Inoltre, nel periodo d'inchiesta CSAM aveva violato gli obblighi di condotta previsti nel diritto sugli investimenti collettivi di capitale (obbligo di fedeltà, di diligenza e d'informazione). Oltre a ciò, erano state constatate lacune nella governance dell'organo che aveva deciso il lancio dei fondi SCF. Anche nel processo di lancio dei fondi SCF l'organizzazione nel suo insieme aveva fallito nel riconoscimento, nella gestione e nella limitazione efficace dei rischi. Fondandosi sulla competenza generale di ripristino della situazione conforme sancita all'articolo 31 LFINMA, la FINMA aveva disposto tra l'altro l'introduzione di un cosiddetto documento sulle responsabilità. Avendo dovuto emanare – dal 2018 in poi – sei decisioni di <i>enforcement</i> nei confronti di CS, nell'ambito delle quali erano state constatate gravi lacune organizzative, la FINMA riteneva tale documento necessario e proporzionato, in quanto non era chiaro quale membro del consiglio direttivo fosse competente per una determinata relazione cliente o per un evento rilevante dal profilo del diritto in materia di vigilanza e avesse l'alta responsabilità, oltre al fatto che l'imputabilità individuale costituisce una condizione importante nell'attribuzione della responsabilità personale. Ritenuto che un'organizzazione proporzionata all'importanza degli affari rappresentava una condizione per il rilascio dell'autorizzazione a una banca che deve essere rispettata permanentemente conformemente all'articolo 3 capoverso 2 lettera a LBCR, nella decisione la FINMA aveva dunque ordinato al gruppo CS di far confermare periodicamente a livello di membro del consiglio direttivo o di consiglio direttivo nel suo complesso la prosecuzione di relazioni d'affari importanti e rischiose. A CSAM era invece stato ordinato di rinnovare in maniera adeguata il proprio consiglio di amministrazione e, sino alla conclusione della verifica delle misure da parte dell'incaricato della verifica, era stato altresì vietato di offrire a terzi investimenti e la loro sorveglianza in fondi lanciati di recente in cui CSAM agiva come gestore di fondi collettivi. La FINMA aveva inoltre aperto tre procedimenti di <i>enforcement</i> nei confronti di tre membri del consiglio direttivo.</p>		
<p>L'approccio della FINMA è stato adeguato. In particolare, riteniamo conforme al diritto e adeguato che la FINMA abbia ordinato a CS, il cui consiglio di amministrazione da anni non era in grado o non voleva provvedere a un'adeguata organizzazione proporzionata all'importanza degli affari, di introdurre</p>		

	un documento sulle responsabilità. Non siamo in grado di valutare l'efficacia delle misure adottate dalla FINMA poiché tale valutazione concernerebbe anche un periodo successivo al nostro periodo d'inchiesta. Nel complesso riteniamo appropriato l'approccio della FINMA (v. n. marg. 393 segg.).	
11.) Archegos	Apertura: 16.04.2021	Decisione finale: 14.07.2023
	Dopo che CS aveva pubblicato un <i>profit warning</i> poiché un fondo speculativo – l'Archegos Capital Management LLC – non era stato in grado di dare seguito a una richiesta di reintegro del margine di oltre 2,7 miliardi di dollari americani e le posizioni del fondo avevano dovuto essere liquidate mediante una cospicua vendita di azioni delle banche – vendita che aveva causato a CS un danno per di circa cinque miliardi di dollari americani – il 16 aprile 2021 la FINMA aveva aperto immediatamente un procedimento di <i>enforcement</i> e nominato un incaricato dell'inchiesta; si trattava infatti del secondo caso in un breve lasso di tempo dopo il caso «Greensill» da cui trasparivano lacune nella gestione del rischio da parte di CS. Dal comunicato stampa della FINMA del 24 luglio 2023 emerge tuttavia che erano state constatate gravi lacune in merito al requisito di un'adeguata organizzazione ai sensi della LBCR e che la FINMA aveva disposto che il sistema di retribuzione dell'intero gruppo finanziario dovesse prevedere criteri di assegnazione dei bonus che tenessero in considerazione la propensione al rischio. Per i collaboratori con una particolare esposizione al rischio, prima della determinazione del bonus, una funzione di controllo avrebbe dovuto valutare e constatare i rischi assunti.	
	La rapida apertura di un procedimento di <i>enforcement</i> con la nomina di un incaricato dell'inchiesta è stata adeguata. Dato che la decisione finale è stata emanata al di fuori del nostro periodo d'inchiesta, rinunciamo a una valutazione delle misure disposte. In sintesi consideriamo appropriato l'approccio della FINMA (v. n. marg. 407).	

2.2 Impiego ed esaurimento di tutti gli strumenti e le misure di *enforcement* a disposizione

Nell'ambito dei procedimenti di enforcement la FINMA ha impiegato ed esaurito tutti gli strumenti e le misure a sua disposizione?

L'attività della FINMA non può essere valutata in base all'utilizzo da parte sua nei confronti di CS di tutti i provvedimenti messi a sua disposizione dal legislatore. La domanda fondamentale da porsi è invece se la FINMA ha impiegato gli strumenti e le misure adeguate in considerazione delle circostanze. È questo l'aspetto che viene valutato nell'ambito della valutazione dell'appropriatezza dei procedimenti di *enforcement* (v. n. 2.1 Sintesi delle risposte).

Tra le misure a disposizione della FINMA secondo l'articolo 32 e seguenti LFINMA, nei confronti di CS non sono mai state adottate la pubblicazione di una decisione (art. 34 LFINMA) e la revoca

dell'autorizzazione o la liquidazione (art. 37 LFINMA in combinato disposto con l'art. 23^{quinquies} LBCR); ciò non dà adito a critica alcuna. Per quanto concerne la liquidazione, si segnala in particolare che questa misura entra in linea di conto solo come *ultima ratio* se non esistono mezzi più blandi per raggiungere l'obiettivo perseguito. A nostro avviso, nei casi da noi esaminati erano sempre disponibili mezzi più blandi, motivo per cui consideriamo appropriata la scelta di non disporre la liquidazione di CS.

Per quanto attiene al fatto di utilizzare tutta la competenza generale di emanare misure accordata dall'articolo 31 LFINMA e tutta la competenza esecutiva secondo l'articolo 39 e seguenti PA, riassumendo si segnala nuovamente quanto segue (v. n. 2.1 Sintesi delle risposte):

- nei casi «Petrobras / FIFA / PDVSA», «DINO» e «■■■» la FINMA non ha impiegato fino in fondo la propria competenza di emanare misure per il ripristino dello stato conforme, in quanto ha riesaminato la disposizione con cui ordinava a CS di rafforzare il proprio consiglio di amministrazione e ha omesso di disporre la comminatoria di limitazioni concrete dell'attività in caso di mancata implementazione della *single client view* entro il termine impartito (v. n. marg. 213 segg.);
- nel caso «Durchsetzung Petrobras / FIFA / PDVSA – Vollstreckung Single Client View» la FINMA non ha utilizzato appieno la propria competenza di emanare misure nel febbraio 2020, in quanto non ha proceduto all'esecuzione dopo che dal rapporto dell'incaricato della verifica era emerso che CS aveva eliminato solo parzialmente le lacune constatate con la decisione del settembre 2018 passata in giudicato, non aveva ancora ripristinato lo stato conforme e, in particolare, entro il termine fissato e accettato da CS non aveva ancora integralmente attuato l'elenco delle misure proposte da CS stesso e accettate dalla FINMA. Con una decisione di esecuzione la FINMA avrebbe potuto fissare un ultimo termine per l'adempimento degli obblighi non ancora adempiuti, disponendo che, in caso di inosservanza, sarebbe stata vietata l'acquisizione di nuove relazioni con i clienti nei settori in cui l'adempimento non era ancora completo (v. n. marg. 358 segg.).

(v. a questo proposito n. marg. 413 segg.)

3. Procedimenti di *enforcement* nei confronti di CS come parte della visione d'insieme della FINMA

3.1 Comunicazione pubblica

La comunicazione pubblica della FINMA in merito ai suoi procedimenti di enforcement nei confronti di CS era conforme al diritto e adeguata?

Nella prima metà del periodo d'inchiesta, ossia fino al 31 dicembre 2017, la FINMA non ha pubblicato alcun comunicato stampa in merito alle aperture e alle conclusioni dei procedimenti di *enforcement* nei confronti di CS basandosi sui criteri di cui all'articolo 22 capoverso 2 LFINMA.

Questa scelta è stata a nostro parere conforme al diritto e adeguata. Lo stesso vale per la scelta di non pubblicare alcun comunicato stampa nei successivi casi «**■**» e «**■**».

Nel periodo di inchiesta, la FINMA ha pubblicato per la prima volta un comunicato stampa nel settembre 2018 alla conclusione dei casi «Petrobras / FIFA / PDVSA» e «DINO». Nel comunicato non veniva tuttavia menzionata la disposizione di rafforzare il consiglio di amministrazione di CS. La scelta di non menzionare tale disposizione non è certamente contraria al diritto; a nostro avviso, però, nell'ambito di un opportuno esercizio del potere di discrezionalità, nel comunicato stampa in questione avrebbe dovuto essere menzionata anche questa misura. Per il caso «Durchsetzung Petrobras / FIFA / PDVSA – Vollstreckung Single Client View» la FINMA non ha effettuato alcuna comunicazione pubblica. Anche questa scelta non è certamente contraria al diritto. Riteniamo tuttavia che, nell'ambito dell'esercizio del potere di discrezionalità, sarebbe stato opportuno informare il pubblico che CS aveva colmato solo parzialmente le lacune constatate nella decisione passata in giudicato del settembre 2018 concernenti l'osservanza degli obblighi di diligenza prevista dalla LRD e l'organizzazione, e che non aveva quindi ancora ripristinato lo stato conforme entro il termine impartito. In entrambi i casi riteniamo pertanto inadeguata la comunicazione pubblica.

I comunicati stampa in merito alle fattispecie «Mozambico», «Casi di pedinamento», «Greenhill» e «Archegos» sono stati per contro conformi al diritto e adeguati.

(v. a questo proposito n. marg. 436 segg.)

3.2 Integrazione degli esiti dei procedimenti di *enforcement* nel monitoraggio dello sviluppo della situazione

In generale, gli esiti dei procedimenti di enforcement nei confronti di CS sono stati integrati in maniera appropriata dalla FINMA nel suo monitoraggio dello sviluppo della situazione di CS e delle banche di rilevanza sistemica?

Quanto appreso dalla FINMA nell'ambito dei procedimenti di *enforcement* è confluito in larga misura negli *assessment* formali di CS. Inoltre, la FINMA ha utilizzato le lettere di *assessment* per segnalare alla banca i punti in sospeso nell'ambito del monitoraggio dei procedimenti di *enforcement* o per chiederle dei correttivi. A nostro parere la FINMA ha dunque fatto confluire in maniera appropriata nel suo monitoraggio dello sviluppo della situazione gli esiti dei procedimenti di *enforcement* nei confronti di CS.

Ritenuto che i procedimenti di *enforcement* nei confronti di CS concernevano prevalentemente temi fondamentali del diritto in materia di vigilanza, che sono oggetto di una vigilanza comunque intensa anche presso le altre banche di rilevanza sistemica, abbiamo deciso di non approfondire la questione dell'opportuna integrazione degli esiti dei procedimenti di *enforcement* nei confronti di CS nel suo monitoraggio dello sviluppo della situazione delle altre banche di rilevanza sistemica. Del resto, nel quadro della nostra inchiesta non sono emersi indizi indicanti che la FINMA non ha opportunamente integrato gli esiti dei procedimenti di *enforcement* nei confronti di CS.

nel proprio monitoraggio dello sviluppo della situazione concernente le banche di rilevanza sistemica in generale.

(v. a questo proposito n. marg. 454 segg.)

3.3 Rilevanza e appropriatezza dei procedimenti di *enforcement* nei confronti di CS rispetto alle misure disposte nei confronti di altre banche di rilevanza sistemica

Quale rilevanza hanno i procedimenti di enforcement della FINMA nei confronti di CS nell'ambito della vigilanza della stessa sulle banche di rilevanza sistemica?

Considerando le quantità di procedimenti riportati nelle osservazioni fondamentali (v. n. marg. 7) emerge che i procedimenti di *enforcement* nei confronti di CS hanno avuto molta rilevanza nell'ambito della vigilanza della FINMA sulle banche di rilevanza sistemica. Nel confronti ██████████, che tra le banche di rilevanza sistemica è quella meglio paragonabile a CS per dimensioni e orientamento, nel periodo d'inchiesta la FINMA ha dovuto condurre solo circa la metà dei procedimenti di *enforcement* condotti nei confronti di CS. La FINMA stessa ha inoltre affermato rivolgendosi a CS che nella propria storia nessuna grande banca aveva mai richiesto un numero tale di procedimenti di *enforcement* come avvenuto nei confronti di CS.

(v. a questo proposito n. marg. 481 segg.)

I procedimenti di enforcement nei confronti di CS erano appropriati rispetto alle misure adottate nei confronti delle altre banche di rilevanza sistemica?

Un paragone tra diversi procedimenti di *enforcement* è per sua natura difficile poiché il contesto e le problematiche non sono mai identiche. Ad eccezione di quanto esposto qui di seguito, nel quadro della nostra inchiesta non ci siamo imbattuti in alcuna inapproprietezza.

██████████, dopo aver constatato che il consiglio di amministrazione aveva svolto in misura insufficiente la propria funzione di sorveglianza e che ciò suggeriva che lo stesso nell'attuale composizione non sarebbe stato in grado in un eventuale futura situazione critica di far rispettare il diritto in materia di vigilanza con il necessario rigore, la FINMA aveva disposto immediatamente il rinnovo del consiglio di amministrazione. Al contrario, nei confronti di CS nei casi «Petrobras / FIFA / PDVSA» e «Durchsetzung Petrobras / FIFA / PDVSA – Vollstreckung Single Client View» alla fine aveva rinunciato a influire sulla composizione del consiglio di amministrazione sebbene il consiglio di amministrazione di CS non solo fosse responsabile delle sistematiche e gravi lacune presenti da anni nell'organizzazione e nella struttura del dispositivo di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo nonché nell'organizzazione e nella gestione del rischio, ma anche del fatto che l'eliminazione di tali lacune disposta dalla FINMA non fosse stata attuata – neppure in seguito – né completamente né entro il termine impartito. A nostro parere, una previsione negativa sulla capacità di garantire un'attività irreprensibile non avrebbe dunque solo dovuto essere fatta nei confronti ██████████, ma anche esaminata presso CS nell'ambito dei procedimenti di *enforcement*. Per

III. VORGEHEN

A. Beurteilungskriterien

21 Die von der PUK unterbreiteten Fragen beschränken sich nicht darauf, dass wir den einschlägigen Sachverhalt feststellen. Vielmehr wurden wir von der PUK aufgefordert, in Bezug auf mehrere Fragen auch Wertungen anhand von bestimmten Beurteilungskriterien vorzunehmen. Konkret wurden wir von der PUK darum ersucht, bei der Beantwortung dieser Fragen eine Einschätzung in Bezug auf einzelne oder mehrere der folgenden Beurteilungskriterien abzugeben:

Angemessenheit

Rechtmässigkeit

Zweckmässigkeit

Wirksamkeit

22 Bei den Fragen der PUK wird das Kriterium der Angemessenheit bisweilen auch als «Sammelbegriff» für die Kriterien der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit verwendet (vgl. Rz. 70 und 127 unten). Im Allgemeinen haben wir bei der Beantwortung der betreffenden Fragen nach Rücksprache mit der PUK das Begriffsverständnis zu

diesen Beurteilungskriterien zugrunde gelegt, wie es im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht gemäss Art. 26 des Parlamentsgesetzes gilt.¹⁰

- 23 Bei der Beurteilung der **Rechtmässigkeit** steht somit im Zentrum, ob sich die FINMA im Rahmen der gegen die CS geführten Enforcement-Verfahren an die Verfassung, Gesetze und Verordnungen gehalten hat.
- 24 Bezüglich der **Zweckmässigkeit** haben wir untersucht, ob das von der FINMA gewählte Vorgehen den Zielen der Finanzmarktaufsicht entsprochen hat. Im Fokus unserer Beurteilung stand dabei die Frage, ob die FINMA in den Bereichen, in welchen sie über ein Ermessen verfügt, von diesem Ermessen auch sachgerecht Gebrauch gemacht hat.¹¹ Wir haben unter dem Gesichtspunkt der Zweckmässigkeit daher insbesondere eine Würdigung vorgenommen, ob das Vorgehen bei einer Beurteilung «ex ante» – d.h. unter Berücksichtigung der konkreten Umstände, wie sie im Zeitpunkt bestanden, in welchem die FINMA einen Entscheid getroffen hat – nachvollziehbar war.
- 25 Was die **Wirksamkeit** angeht, haben wir schliesslich untersucht, ob das von der FINMA gewählte Vorgehen die ihm zugeordneten Wirkungen auch tatsächlich entfaltet hat. Unter dem Aspekt der Wirksamkeit erfolgte somit in erster Linie eine Würdigung «ex post». Für den Fall, dass wir zum Schluss gekommen sind, dass die Wirksamkeit des Vorgehens der FINMA in einer Konstellation eingeschränkt war, haben wir bei der Würdigung der Zweckmässigkeit des Vorgehens der FINMA in späteren Konstellationen jedoch in Anschlag gebracht, ob die FINMA die mangelnde Wirksamkeit beim Entscheid über das Vorgehen in diesen späteren Konstellationen in sachgerechter Weise berücksichtigt hat.
- 26 Insgesamt stand bei unserer Analyse das Kriterium der Zweckmässigkeit im Vordergrund.¹² Nachdem seitens der PUK keine gerichtliche Überprüfung des Vorgehens der FINMA vorgenommen wird, lag das hauptsächliche Beurteilungskriterium unserer Untersuchung somit nicht darin, ob die FINMA die verwaltungsrechtlichen Grundsätze wie insbesondere das Verhältnismässigkeitsgebot eingehalten hat. Die Wertungen, die wir hinsichtlich des Kriteriums der Zweckmässigkeit vorgenommen haben, beruhen nicht zuletzt auf unserer langjährigen Erfahrung bei der Begleitung von Finanzinstituten in Enforcement-Verfahren der FINMA. Dessen ungeachtet steht es uns selbstverständlich aber nicht an, eine politische Beurteilung der Geschäftsführung der FINMA vorzunehmen. Um es der PUK leichter zu ermöglichen, ihre eigene (politische) Würdigung vorzunehmen bzw. um unsere eigene Beurteilung klar als solche zu kennzeichnen, haben wir die bei der Beantwortung der unterbreiteten Fragen gemachten (Sachverhalts-)Feststellungen strikt von unseren eigenen Würdigungen getrennt.
- 27 Bei der Abfassung des Berichts haben wir schliesslich Fälle bzw. einzelne Aspekte von Fällen eingehender beschrieben und gewürdigt, bei welchen wir das Vorgehen der

¹⁰ Vgl. hierzu Vademecum der Geschäftsprüfungskommission (GPK) 2019, 6; Kommentar ParlG-Sägesser, Art. 26 N 34 ff.

¹¹ Kommentar ParlG-Sägesser, Art. 26 N 39.

¹² Den Aspekt der Rechtmässigkeit haben wir in der Regel nur dann adressiert, wenn er aus unserer Sicht kritisch zu beurteilen war. Der Aspekt der Wirksamkeit war für uns in mehreren Fällen nicht beurteilbar, weil die Wirkungen des Vorgehens der FINMA erst nach dem Ende des Untersuchungszeitraums eingetreten wären bzw. hätten überprüft werden können.

FINMA als kritisch erachten. In solchen Fällen haben wir insbesondere auch einzelne Handlungen bzw. Massnahmen der FINMA gesondert beurteilt. In Fällen, in welchen das Vorgehen der FINMA unseres Erachtens zu keiner Kritik Anlass gibt, haben wir uns demgegenüber mehrheitlich auf eine zusammenfassende Würdigung beschränkt.

B. Informationsbeschaffung

28 Um an die Informationen zu gelangen, die zur Beantwortung der Fragen der PUK erforderlich sind, unterbreiteten wir der FINMA in der Zeit zwischen dem 6. bis 20. Dezember 2023 insgesamt fünf Auskunftskataloge. Diese hatten zusammengefasst die folgenden Themenbereiche zum Gegenstand:

Auskunftskatalog 1: Enforcement-Verfahren gegen die CS

Auskunftskatalog 2: Enforcement-Verfahren gegen Organe und Mitarbeitende der CS

Auskunftskatalog 3: Enforcement-Verfahren gegen andere systemrelevante Banken

Auskunftskatalog 4: Aufsicht über die CS

Auskunftskatalog 5: Protokolle der Geschäftsleitungssitzungen der FINMA mit Bezug auf den Untersuchungsgegenstand

29 Die FINMA stellte uns die verlangten Auskünfte in der Zeit zwischen dem 28. Dezember 2023 und dem 27. Januar 2024 zu.¹³

30 Auf Aufforderung der PUK hin wurden uns von der FINMA [REDACTED] Gutachten zur Verfügung gestellt. [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]⁴ Das [REDACTED] Gutachten, aus welchem uns ausschliesslich die Zusammenfassung zur Verfügung gestellt wurde, drehte sich um die

¹³ Bezüglich der mit Auskunftskatalog 5 verlangten Protokolle der Geschäftsleitungs- und Verwaltungsratssitzungen wurden wir von der FINMA informiert, dass keine solche Dokumente mit einem Enforcement-Entscheid im Rahmen der Geschäftsleitungssitzungen oder des Verwaltungsrats der FINMA existieren würden. Der Verwaltungsrat entscheide grundsätzlich nicht über Enforcement-Verfahren. Die Enforcement-Entscheide seien im Untersuchungszeitraum durch den Enforcementausschuss (ENA) gefällt worden. Die Gesamt-Geschäftsleitung werde über die Beschlüsse des ENA informiert (vgl. Art. 12 Abs. 5 des Geschäftsreglements der FINMA). Für die Gesamt-Geschäftsleitung seien es ausschliesslich Informationsgeschäfte. Der Verwaltungsrat werde von der Geschäftsleitung über die Enforcementtätigkeit und die gefällten Enforcemententscheide informiert (vgl. Art. 10 Abs. 2 Bst. b FINMAG). Für den Verwaltungsrat seien es (ebenfalls) ausschliesslich Informationsgeschäfte.

14 [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Frage, in welchem Umfang die FINMA auf die Strategie der Bank Einfluss nehmen kann bzw. darf.

- 31 Schliesslich führten wir am 28. März 2024 eine Anhörung mit Herrn [REDACTED] durch, welcher seit August 2016 Leiter des Geschäftsbereichs Enforcement und in dieser Funktion Mitglied der Geschäftsleitung der FINMA ist.

C. Auswertung

- 32 Die von der FINMA zur Verfügung gestellten Unterlagen waren hauptsächlich aufgrund des sehr langen Untersuchungszeitraums sowie der sehr grossen Anzahl der Vorabklärungen und Enforcement-Verfahren gegen die CS äusserst umfangreich. Um die von der PUK unterbreiteten Fragen zu beantworten, haben wir die Dokumente zu den Vorabklärungen und Enforcement-Verfahren gegen die CS integral ausgewertet. Dasselbe gilt mit Bezug auf die Dokumente, welche uns die FINMA zu den Enforcement-Verfahren gegen andere systemrelevante Banken zur Verfügung stellte. Hingegen haben wir die Unterlagen zu den Enforcement-Verfahren gegen Mitarbeitende und Organe der CS sowie zur laufenden Aufsicht über die Bank nur punktuell ausgewertet, sofern uns dies für die Beantwortung der Fragen der PUK angezeigt schien.

D. Stellungnahme der FINMA

- 33 Zwecks Gewährung des rechtlichen Gehörs wurde der FINMA am 14. April 2024 ein Entwurf des vorliegenden Berichts (ohne Zusammenfassung) zur Stellungnahme unterbreitet. Die FINMA stellte uns am 3. Mai 2024 ihre Stellungnahme zu. Zusammenfassend führte die FINMA darin aus, dass sie die vorliegenden Abklärungen im Grundsatz begrüsse. Gewisse unserer Feststellungen, vor allem gewisse unserer kritischen Würdigungen, erachtet die FINMA allerdings als nicht korrekt und unausgewogen. Auf die relevanten Einzelheiten dieser Stellungnahme wird bei den einschlägigen Abschnitten in diesem Bericht eingegangen. Die Punkte, denen wir uns anschliessen konnten, haben wir in diesen Bericht übernommen. Wo wir uns der Sichtweise der FINMA auch nach eingehender Auseinandersetzung mit ihrem Standpunkt nicht anschliessen können, wird dies unter Darstellung der Argumentation der FINMA ausführlich begründet (vgl. insbesondere Rz. 217 ff., 320 ff. und 371 ff. unten). Sodann erhielt die FINMA die Möglichkeit, auch zu unserer Zusammenfassung, welche unsere Auseinandersetzung mit der Stellungnahme der FINMA vom 3. Mai 2024 bereits berücksichtigt hatte, Stellung zu nehmen. Die FINMA stellte uns die diesbezügliche Stellungnahme am 15. August 2024 zu. Wir haben die Stellungnahme der FINMA zu unserer Zusammenfassung geprüft und auch mit den Feststellungen im ausführlichen Teil unseres Berichts verglichen. Wo aus unserer Sicht erforderlich und es sich materiell nicht um Wiederholungen von Argumenten handelte, die bereits mit der Stellungnahme vom 3. Mai 2024 vorgebracht wurden, haben wir einzelne Punkte auch im ausführlichen Teil des Berichts berücksichtigt und diesen punktuell ergänzt. An der Zusammenfassung im vorliegenden Bericht halten wir auch nach Prüfung der Argumente der FINMA fest.

IV. RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN

34 Bevor wir in den weiteren Teilen des vorliegenden Berichts die von der PUK aufgeworfenen Fragen beantworten, stellen wir nachstehend die rechtlichen Rahmenbedingungen von für die Untersuchung relevanten Aspekten der Aufsichts- und Enforcement-Tätigkeit der FINMA übersichtsartig dar. Auf Wunsch der PUK legen wir dabei insbesondere dar, inwiefern der FINMA ein Ermessen zukommt.

A. Ziele der Finanzmarktaufsicht

35 Art. 4 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes (**FINMAG**) hält fest, dass die Finanzmarktaufsicht nach Massgabe der Finanzmarktgesetze den Schutz der Gläubiger, der Anleger, der Versicherten sowie den Schutz der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte bezweckt. Die Finanzmarktaufsicht trage damit zur Stärkung des Ansehens, der Wettbewerbsfähigkeit und der Zukunftsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz bei.¹⁵

36 In der Botschaft zu diesem Zweckartikel wird darauf hingewiesen, dass sämtliche Finanzmarktgesetze sowohl dem Individual- als auch dem Funktionsschutz dienen, dass sich die Stossrichtung und Ausprägung insbesondere des Individualschutzes je nach Finanzmarktgesetz jedoch unterscheiden. Deshalb könnten die Ziele der Finanzmarktaufsicht nicht losgelöst vom Zweck der einzelnen Finanzmarktgesetze formuliert werden, sondern nur in Abhängigkeit von diesen.¹⁶

37 Als Finanzmarktgesetze gelten die in Art. 1 FINMAG aufgeführten Gesetze. Im Kontext der vorliegenden Untersuchung sind vor allem das Bankengesetz (**BankG**) und das Geldwäschereigesetz (**GwG**) von Bedeutung. Das BankG zielt hinsichtlich des Individualschutzes primär auf den Schutz der Gläubiger ab. Es dient daneben auch dem Funktionsschutz in Bezug auf das Bankensystem. Das GwG bezweckt die Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung sowie die Sicherstellung der Sorgfalt bei Finanzgeschäften (Art. 1 GwG). Das GwG nimmt in gewissem Mass somit eine Sonderstellung innerhalb der Finanzmarktgesetze ein, weil es nicht auf den Individualschutz abzielt. Es dient – in erster Linie mit Blick auf den guten Ruf des Finanzplatzes – jedoch dem Funktionsschutz.

38 Bezüglich der weiteren in Art. 4 FINMAG genannten (indirekten) Ziele der Stärkung des Ansehens und der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes wird in der Botschaft ausgeführt, dass diese insbesondere durch eine glaubwürdige Aufsichtstätigkeit der FINMA erreicht würden.¹⁷

¹⁵ Vor der Inkraftsetzung des Finanzinstitutsgesetzes (FINIG) per 1. Januar 2019 fand sich dieser Zweckartikel – mit im Wesentlichen gleichen Inhalt – noch in Art. 5 FINMAG. Bei der Verabschiedung des FINIG wurde der Zweckartikel des FINMAG lediglich dahingehend ergänzt, dass die Finanzmarktaufsicht nicht nur zur Stärkung des Ansehens und der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes beitragen soll, sondern auch zur Zukunftsfähigkeit.

¹⁶ Botschaft FINMAG, 2860.

¹⁷ Botschaft FINMAG, 2860. Die Ergänzung, dass die Finanzmarktaufsicht auch einen Beitrag zur Zukunftsfähigkeit des Finanzplatzes beitragen soll, wurde bei der Verabschiedung des FINIG erst im Rahmen der parlamentarischen Beratung vorgenommen. Im Entwurf des Bundesrats war die Ergänzung noch nicht enthalten.

B. Kernaspekte einer glaubwürdigen Aufsichtstätigkeit

39 Eine glaubwürdige Aufsichtstätigkeit setzt zum einen voraus, dass die FINMA laufend überwacht, ob die von ihr beaufsichtigten Institute die Vorgaben der auf sie anwendbaren Finanzmarktgesetze – inklusive der Bewilligungsvoraussetzungen – einhalten. Zum anderen ist für eine glaubwürdige Aufsichtstätigkeit unabdingbar, dass die FINMA den ordnungsgemässen Zustand möglichst rasch und nachhaltig wiederherstellt, wenn ein Institut gegen die Bestimmungen der Finanzmarktgesetze verstösst.¹⁸

1. Durch eine Bank dauernd einzuhaltende Bewilligungsvoraussetzungen

40 Eine Bank bedarf zur Aufnahme der Geschäftstätigkeit einer Bewilligung der FINMA.¹⁹ Die Bewilligungsvoraussetzungen sind dabei primär in Art. 3 Abs. 2 BankG geregelt. Wichtig ist, dass die Bewilligungsvoraussetzungen nicht nur im Zeitpunkt der Bewilligungserteilung erfüllt werden müssen, sondern dauernd einzuhalten sind.²⁰ Insoweit stellen die Bewilligungsvoraussetzungen gleichzeitig Verhaltensregeln dar.²¹ Für Banken, die als schweizerische Aktiengesellschaften organisiert sind, ist das BankG *lex specialis* mit Vorrang gegenüber dem Aktienrecht des OR.²² Die von einer Bank dauernd einzuhaltenen Bewilligungsvoraussetzungen sind – soweit sie für den vorliegenden Bericht von Relevanz sind – v.a. die folgenden:

41 Die Organisation der Bank muss im Verhältnis zu ihrer Grösse und Geschäftstätigkeit angemessen sein. Es sind besondere Organe für die Geschäftsführung einerseits und für die Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle andererseits auszuscheiden und die Befugnisse zwischen diesen Organen so abzugrenzen, dass eine sachgemässe Überwachung der Geschäftsführung gewährleistet ist. Das strategische Aufsichtsorgan (im Falle einer Aktiengesellschaft der Verwaltungsrat) entscheidet über die Grundzüge der Organisation der Bank. Zu seinen Aufsichtsinstrumenten gehört die Interne Revision.²³ Beim Verwaltungsrat liegt auch die oberste, unübertragbare und unentziehbare Verantwortung über die Compliance in der Bank²⁴, die sich nach Art. 716a Abs. 1 Ziff. 5 OR definiert als «Oberaufsicht über die mit der Geschäftsführung betrauten Personen, namentlich im Hinblick auf die Befolgung der Gesetze, Statuten und Weisungen» der Gesellschaft. Für die Wahr-

¹⁸ Dass es sich bei der Überwachung und Durchsetzung der Einhaltung der Finanzmarktgesetze um zentrale Aspekte einer glaubwürdigen Aufsichtstätigkeit handelt, beschreibt die FINMA in ihrem Portrait aus dem Jahr 2017 wie folgt: «Sind Banken, Versicherungen, Fonds und Finanzmarktinfrastrukturen wie beispielsweise Börsen gut überwacht und halten die gesetzlichen Bestimmungen ein, wächst das Vertrauen von Privaten und Unternehmen in den Schweizer Finanzplatz – im In- und Ausland. Eine professionelle, glaubwürdige und unabhängige Aufsichtsarbeit stellt damit ein Gütesiegel für den Finanzplatz und die für die Schweiz dar». Vgl. FINMA Portrait 2017, 5.

¹⁹ Art. 3 Abs. 1 BankG.

²⁰ BSK BankG-Winzeler, Art. 3 Rz. 2; BGE 142 II 243 Erw. 2.2.

²¹ BSK BankG-Winzeler, Art. 3 Rz. 2.

²² BSK BankG-Winzeler, Art. 3 Rz. 3 mit weiteren Verweisen.

²³ Art. 9 Abs. 4 BankV.

²⁴ BSK BankG-Winzeler, Art. 3 Rz. 9.

nehmung und Umsetzung der Compliance ist das oberste Führungsorgan, die Geschäftsleitung, zuständig.²⁵ Zudem nimmt der Verwaltungsrat an der Internen Kontrolle als Inbegriff aller Massnahmen zur Sicherstellung der ordnungsmässigen Betriebsabläufe teil.²⁶ Die Umsetzung der Internen Kontrolle obliegt wiederum der Geschäftsleitung.²⁷ Schliesslich gilt das Risikomanagement als Schlüsselaufgabe, welche dem Zuständigkeitsbereich des operationellen Führungsorgans zugeordnet ist und eng mit dem Gläubigerschutz als Hauptzweck des BankG zusammenhängt (vgl. Rz. 37 oben).²⁸ Das Risikomanagement prägt neben der finanziellen «mehr und mehr die organisatorische Ausstattung der Bank».²⁹ Dazu gehört auch das Management der Rechts- und Reputationsrisiken.

42 Die FINMA hat ihre Praxis zur Aufsicht über die Corporate Governance, das Risikomanagement, das interne Kontrollsystem (IKS) und die interne Revision bei Banken im Rundschreiben 2017/1 festgehalten. Sie stellt darin klar, dass die Geschäftsleitung als Gesamtorgan zuständig ist für die operative Geschäftstätigkeit, und die Geschäftsleitungsmitglieder als Gesamtorgan müssen über hinreichende Führungskompetenzen und die nötigen Fachkenntnisse und Erfahrungen verfügen, um die Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen sicherzustellen. Dies gilt gemäss diesem Rundschreiben (Rz. 11, 15) auch für den Verwaltungsrat als Oberleitungsorgan: «Das Oberleitungsorgan verfügt in seiner Gesamtheit über hinreichende Führungskompetenz [...]». Entsprechend ist «das Oberleitungsorgan [als Gremium] verantwortlich für eine angemessene Unternehmensorganisation [...]».

43 Nebst den Mindestkapitalvorschriften ist sodann vor allem die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftsführung ein dauernd einzuhaltendes Bewilligungserfordernis.³⁰ Damit ist im Rahmen der Prüfung, ob die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit erfüllt ist bzw. erfüllt bleibt, eine prospektive Beurteilung vorzunehmen. Es ist mit anderen Worten festzustellen, ob aufgrund in der Vergangenheit liegender Vorkommnisse die Voraussetzungen der Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit in der Gegenwart noch erfüllt sind und welche diesbezüglichen Prognosen für die Zukunft gestellt werden können.³¹ Dabei müssen nicht nur die massgeblichen Personen in leitender Funktion Gewähr bieten. Vielmehr ist nach heute unbestrittener Lehre und Praxis zusätzlich und in erster Linie die Bank als Institut Gewährsträgerin.³² Damit bezieht sich die erforderliche Gewährsprognose unseres Erachtens auch auf den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung eines Instituts als Gremien.

2. Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes

44 Art. 31 FINMAG hält fest, dass die FINMA für die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes zu sorgen hat, wenn ein beaufsichtigtes Institut die Bestimmungen der Finanzmarktgesetze verletzt oder sonstige Missstände bestehen. Dabei auferlegt

25 FINMA-RS 2017/1 – Überwachung und interne Kontrolle Banken, Rz. 9, 12.

26 BSK BankG-Winzeler, Art. 3 Rz. 9; FINMA-RS 2008/24 – Überwachung und interne Kontrolle Banken, Rz. 9 ff.

27 FINMA-RS 2008/24 – Überwachung und interne Kontrolle Banken, Rz. 80 ff.

28 BSK BankG-Winzeler, Art. 3 Rz. 13.

29 BSK BankG-Winzeler, Art. 3 Rz. 13 mit Verweis auf Nobel, Finanzmarktrecht, § 8, Rz. 168.

30 Art. 3 Abs. 2 lit. c und c bis BankG.

31 EBK Bulletin 47/2005, S. 167.

32 BSK BankG-Winzeler, Art. 3 Rz. 23 mit weiteren Nachweisen.

Art. 31 FINMAG der FINMA eine eigentliche Pflicht zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands.³³ Die FINMA ist mit anderen Worten nicht frei, ob sie überhaupt etwas unternehmen will, wenn ein beaufsichtigtes Institut gegen die Bestimmungen der Finanzmarktgesetze verstösst. Der FINMA kommt aber ein relativ weites Ermessen zu, *wie* sie zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands im Einzelfall vorgeht. Insbesondere macht der Gesetzgeber der FINMA keine konkreten Vorgaben, unter welchen Umständen sie in diesem Zusammenhang ein Enforcement-Verfahren durchzuführen hat. Fest steht nur, dass die FINMA eine Verfügung erlassen muss, wenn sie es für erforderlich erachtet, gegenüber einem Betroffenen nötigenfalls auch Zwang anzuwenden. Andernfalls steht es der FINMA grundsätzlich auch offen, die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands durch verfügbare freies Handeln im Rahmen der (laufenden) Aufsicht herbeizuführen (vgl. zu den Kriterien für die Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens auch Rz. 48 ff. unten).

C. Enforcement-Verfahren

1. FINMA-interne Zuständigkeiten

1.1 Enforcementausschuss der FINMA (ENA)

45 Über die Eröffnung und Schliessung von Verfahren gegen Beaufsichtigte, die über eine Bewilligung der FINMA verfügen, sowie deren Organe und Mitarbeitende entscheidet bei der FINMA der Enforcementausschuss (**ENA**).³⁴ Ständige Mitglieder des ENA sind der Direktor oder die Direktorin der FINMA (Vorsitz) sowie die Leitungen der Geschäftsbereiche Support, Policy und Legal Expertise sowie Enforcement.³⁵ Jeweils fallweise ENA-Mitglieder mit Stimmberechtigung sind die Leiter oder Leiterinnen der durch das entsprechende Geschäft betroffenen Geschäftsbereiche.³⁶ Der ENA ist zuständig für den Erlass eingreifender Verfügungen.³⁷ Sitzungsgeschäfte werden durch den Leiter des zuständigen Geschäftsbereichs autorisiert und bei Recht und Compliance mit beschlussfähigen Anträgen eingereicht. Die Gruppe Recht und Compliance gibt zu den Sitzungsgeschäften eine Stellungnahme ab.³⁸ Der oder die Vorsitzende informiert die Geschäftsleitung über wichtige Beschlüsse des ENA.³⁹ Über die für die FINMA wichtigen Geschäfte wird dem Verwaltungsrat der FINMA im Rahmen des Management Reportings Bericht erstattet.⁴⁰ Der Verwaltungsrat der FINMA trifft gemäss den Angaben der FINMA hingegen vorbehältlich der nachfolgenden Ausführungen keine Enforcement-Entscheidungen.

33 BSK FINMAG-Roth Pellanda/Kopp, Art. 31 Rz. 1.

34 Geschäftsreglement FINMA vom 6. Dezember 2023, Art. 10 Abs. 4.

35 Geschäftsreglement FINMA vom 6. Dezember 2023, Art. 9 Abs. 1.

36 Geschäftsreglement FINMA vom 6. Dezember 2023, Art. 9 Abs. 3 und 4 sowie Angaben FINMA.

37 Geschäftsreglement FINMA vom 6. Dezember 2023, Art. 10.

38 Geschäftsreglement FINMA vom 6. Dezember 2023, Art. 11.

39 Geschäftsreglement FINMA vom 6. Dezember 2023, Art. 12 Abs. 5.

40 Geschäftsreglement FINMA vom 6. Dezember 2023, Art. 12 Abs. 6.

1.2 «Geschäfte von grosser Tragweite»

46 Über «Geschäfte von grosser Tragweite» entscheidet gemäss Art. 9 Abs. 1 lit. b FINMAG der Verwaltungsrat der FINMA. Der Botschaft zufolge soll der Verwaltungsrat über Geschäfte mit strategischer Bedeutung entscheiden. Dies bedeute unter anderem, dass er Verfügungen mit grosser präjudizieller Tragweite oder mit weitreichenden wirtschaftlichen oder aufsichtspolitischen Folgen zu verabschieden habe.⁴¹ Das Organisationsreglement der FINMA hält fest, dass Einzelfallgeschäfte mit potentiell weitreichenden Folgen für die Gesamtheit von Gläubigern, Anlegern oder Versicherten sowie Geschäfte, welche die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte in erheblichem Masse betreffen, als Geschäfte von grosser Tragweite gelten.⁴² Dazu gehören Geschäfte betreffend Banken der Aufsichtskategorie 1⁴³ und 2, soweit sie weitreichende Folgen haben, wie Schutzmassnahmen, Sanierung, (Konkurs-)Liquidation, Bewilligungsentzug, erstmalige Genehmigung von gesetzlich vorgesehenen Notfallplänen sowie Eigenmittel- und Liquiditätszuschläge oder -beschränkungen. Der Verwaltungsrat kann jederzeit ein Geschäft als Geschäft von grosser Tragweite bezeichnen und an sich ziehen.⁴⁴ Gemäss Angaben der FINMA liegen namentlich Enforcement-Verfahren grundsätzlich im Kompetenzbereich der Geschäftsleitung und damit der operativen Stufe der FINMA. Der FINMA Verwaltungsrat musste gemäss Angaben der FINMA über keine Enforcementgeschäfte bei der CS als Geschäft von grosser Tragweite entscheiden.

2. Einleitung

2.1 Vorabklärungen

47 Im Vorfeld eines Enforcement-Verfahrens steht der Verdacht auf eine Verletzung von aufsichtsrechtlichen Bestimmungen, häufig aus Erkenntnissen der laufenden Aufsicht oder aufgrund von Meldungen in- oder ausländischer Behörden. Die FINMA geht solchen Hinweisen zunächst in informellen Vorabklärungen nach um zu beurteilen, ob ein formelles Enforcement-Verfahren eröffnet werden soll.⁴⁵ Vor Beginn von Vorabklärungen können die in der laufenden Aufsicht zuständigen Geschäftsbereiche eine «intensivierte Aufsicht» anordnen.⁴⁶

2.2 Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens

48 Wie weiter oben aufgezeigt worden ist, kommt der FINMA hinsichtlich des Entscheids, ob sie bei Vorliegen von Anhaltspunkten auf eine Verletzung von aufsichtsrechtlichen Bestimmungen im Einzelfall ein Enforcement-Verfahren eröffnet, ein relativ weites Ermessen zu (vgl. Rz. 44 oben). Dieses Ermessen muss allerdings pflichtgemäss ausgeübt werden. Die FINMA muss bei ihrem Entscheid mit anderen Worten die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungshandelns wie insbesondere das Verhältnismässigkeitsprinzip befolgen.

41 Botschaft FINMAG, 2863, vgl. auch 2840.

42 Organisationsreglement FINMA vom 18. Dezember 2008 (Stand 1. Dezember 2023), Art. 2^{bis} Abs. 2.

43 Also auch systemrelevante Banken wie die CS.

44 Organisationsreglement FINMA vom 18. Dezember 2008 (Stand 1. Dezember 2023), Art. 2^{bis} Abs. 4.

45 Schönknecht, in: Zulauf / Wyss (Hrsg.), Finanzmarktenforcement, 65.

46 BSK FINMAG-Roth Pellanda/Kopp, Art. 30 Rz. 4a.

Dieses kann im Einzelfall dafür sprechen, von der Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens abzusehen, weil mildere Vorgehensweisen zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands im Rahmen der (laufenden) Aufsicht wie z.B. eine enge Begleitung des beaufsichtigten Instituts bei der Beseitigung von Missständen in Frage kommen.⁴⁷ Die FINMA kann auch auf ein Enforcement verzichten, wenn der ordnungsgemässe Zustand wieder besteht oder bereits wiederhergestellt wird. Eine Alternative zur Verfahrenseröffnung kann auch ein Rügeschreiben sein. In einem solchen Schreiben hält die FINMA gegenüber dem betroffenen Institut fest, dass es Aufsichtsrecht verletzt hat. Gleichzeitig wird das Institut für dieses Verhalten gerügt (vgl. auch Rz. 65 unten).⁴⁸ Pflichtgemäss ausgeübt wird das Ermessen sodann nur dann, wenn der Entscheid auch zweckmässig ist.⁴⁹ Diesbezüglich ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass die FINMA nach Art. 31 FINMAG dafür sorgen muss, dass der ordnungsgemässe Zustand wiederhergestellt wird. Dies kann im Einzelfall erfordern, dass die FINMA ein Enforcement-Verfahren führt, um ihre Anordnungen auch zwangsweise durchzusetzen (vgl. Rz. 44 oben)

- 49 Die FINMA hat in ihrer Praxis verschiedene Kriterien entwickelt, welche dem Entscheid über die Eröffnung bzw. Nicht-Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens zu Grunde gelegt werden. Im Wesentlichen stellt die FINMA auf der einen Seite auf die Schwere der (mutmasslichen) Verletzung von aufsichtsrechtlichen Bestimmungen ab. Auf der anderen Seite wird auch das Enforcement-Interesse in Anschlag gebracht (vgl. zum Ganzen Rz. 73 ff. unten). Ob sie eine Aufsichtsrechtsverletzung als schwer einstuft, liegt im Ermessen der FINMA.

3. Untersuchung

3.1 Einsetzung eines Untersuchungsbeauftragten

- 50 Gemäss Art. 36 FINMAG kann die FINMA eine unabhängige und fachkundige Person mittels Einsetzungsverfügung damit beauftragen, bei einem beaufsichtigten Institut einen aufsichtsrechtlich relevanten Sachverhalt abzuklären oder von ihr angeordnete aufsichtsrechtliche Massnahmen umzusetzen. Die Einsetzung eines Untersuchungsbeauftragten erfolgt regelmässig im Rahmen eines Enforcement-Verfahrens, in der Regel gleich nach erfolgter Verfahrenseröffnung.⁵⁰ Ob die FINMA auf einen Untersuchungsbeauftragten zurückgreifen will, liegt grundsätzlich ebenfalls in ihrem pflichtgemässen Ermessen, **es braucht aber zumindest objektive Anhaltspunkte für eine bestimmte Gesetzesverletzung**.⁵¹ Im Vordergrund steht die Verletzung der schweizerischen Finanzmarktgesetze, jedoch können unter dem Aspekt des adäquaten Risikomanagements und des

47 BSK FINMAG-Roth Pellanda/Kopp, Art. 30 Rz. 11; SGHB Finanzmarktrecht I-Friedmann/Kuhn/Schönknecht, § 12 N 31.

48 SGHB Finanzmarktrecht I-Friedmann/Kuhn/Schönknecht, § 12 N 33.

49 Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 409.

50 SGHB Finanzmarktrecht I-Friedmann/Kuhn/Schönknecht, § 12 N 7.

51 BSK FINMAG-Maurenbrecher/Terlinden Art. 36 Rz. 14 m.w.H.; BGE 137 II 284, Erw. 4.2.1.

Gewährs- und Organisationserfordernisses auch ausländische Vorschriften aufsichtsrechtliche Bedeutung haben.⁵² Immerhin muss die Einsetzung eines Untersuchungsbeauftragten wie jedes staatliches Handeln verhältnismässig sein⁵³, was eine gewisse Erheblichkeit des «aufsichtsrechtlich relevanten Sachverhalts» verlangt.⁵⁴ Das Bundesgericht umschreibt dies in konstanter Rechtsprechung wie folgt:

*Für die Einsetzung eines Untersuchungsbeauftragten ist nicht erforderlich, dass eine bestimmte Gesetzesverletzung bereits feststeht; es genügt, dass objektive Anhaltspunkte für eine solche sprechen, wobei der Sachverhalt nur durch eine Kontrolle vor Ort abschliessend geklärt werden kann. Der zu beseitigende Missstand liegt in diesem Fall in der unklaren Ausgangslage, die es über die Einsetzung eines Untersuchungsbeauftragten zu bereinigen gilt.*⁵⁵

51 Die FINMA umschreibt in der Einsetzungsverfügung die Aufgaben des Untersuchungsbeauftragten.

52 Eine Pflicht der FINMA, in einem Enforcement-Verfahren einen Untersuchungsbeauftragten einzusetzen, besteht indes nicht, sondern hängt u.a. von den bereits vorhandenen Informationen ab und damit von der von der FINMA eingeschätzten Beweislage.⁵⁶

3.2 Abgrenzung des Untersuchungsbeauftragten vom Prüfbeauftragten

53 Durch Art. 24a FINMAG ist das Institut des Untersuchungsbeauftragten mit demjenigen des Prüfbeauftragten ergänzt worden. Auch der Prüfbeauftragte führt gestützt auf eine Einsetzungsverfügung eine Prüfung bei einem Beaufsichtigten durch, aber ausschliesslich im Rahmen der laufenden Aufsicht. Prüfbeauftragte werden von der FINMA fallbezogen eingesetzt, um ergänzende Prüfungen vorzunehmen, spezielle Sachverhalte abzuklären oder z.B. die Umsetzung von Anordnungen der FINMA zu prüfen und zu überwachen. Anders als der Untersuchungsbeauftragte kann der Prüfbeauftragte keine aufsichtsrechtlichen Massnahmen umsetzen und nicht mit Organbefugnissen ausgestattet werden.

54 Im Übrigen sind Rechte und Pflichten von Untersuchungsbeauftragten und Prüfbeauftragten weitgehend vergleichbar:

Wie der Untersuchungsbeauftragten führen die Prüfbeauftragten den Auftrag als unmittelbare Vertreter der FINMA aus und nehmen öffentlich-rechtliche Aufgaben wahr (Delegation hoheitlicher Aufgaben an einen Privaten).⁵⁷

52 BSK FINMAG-Maurenbrecher/Terlinden Art. 36 Rz. 15 m.w.H.

53 BGE 137 II 284, Erw. 4.2.1.

54 BSK FINMAG-Maurenbrecher/Terlinden Art. 36 Rz. 16.

55 BGE 132 II 382, 389. Ebenso BGE 137 II 287, BGE 130 II 351, BGE 126 II 111.

56 Der Bericht des Untersuchungsbeauftragten hat den Charakter eines Sachverständigengutachtens i.S.v. Art. 12 lit. e VwVG; vgl. SGHB Finanzmarktrecht I-Friedmann/Kuhn/Schönknecht, § 12 N 62 m.w.N.

57 BSK FINMAG-Pfiffner, Art. 24a Rz. 5.

Ordnet die FINMA zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes (Art. 31 FINMAG) Massnahmen an, kann ein Untersuchungsbeauftragter mit der Kontrolle beauftragt werden (obwohl in Art. 36 FINMAG nicht ausdrücklich erwähnt).⁵⁸ Für die Kontrolle und Umsetzungsbegleitung kann aber auch ein Prüfbeauftragter nach Art. 24a FINMAG eingesetzt werden.⁵⁹

Das Auskunftsrecht des Untersuchungsbeauftragten richtet sich nach Art. 36 Abs. 3 FINMAG und umfasst alle Angaben, die zur Erfüllung des Mandats notwendig sind. Obwohl aber die FINMA selbst zur formellen Zeugeneinvernahme befugt ist (Art. 14 Abs. 1 lit. e VwVG), darf sie diese Kompetenz nicht an den Untersuchungsbeauftragten delegieren (Art. 14 Abs. 3 VwVG). Der Untersuchungsbeauftragte kann deshalb nur formlose Befragungen vornehmen. Als Korrelat zum Auskunftsrecht untersteht aber die vorsätzliche oder fahrlässige Erteilung falscher Auskünfte gegenüber dem Untersuchungsbeauftragten der Strafandrohung von Art. 45 FINMAG. Auch die vorsätzliche oder fahrlässige Erteilung falscher Auskünfte gegenüber einer Prüfbeauftragten nach Art. 24a FINMAG unterliegt der Strafandrohung von Art. 45 FINMAG.⁶⁰ Auch die Prüfbeauftragte hat ein umfassendes Auskunfts- und Einsichtsrecht, und die Beaufsichtigten sind ihr gegenüber zur Auskunft und Offenlegung von Unterlagen und Informationen verpflichtet (Art. 25 Abs. 1 FINMAG).⁶¹

Die Bestimmungen des VwVG finden weder auf die Tätigkeit des Untersuchungsbeauftragten noch auf jene des Prüfbeauftragten Anwendung.⁶²

Dennoch besteht ein Unterschied darin, dass der Untersuchungsbeauftragte im Rahmen eines Enforcement-Verfahrens, auf welche das VwVG zur Anwendung kommt, tätig ist, so dass die FINMA selbst zur formellen Zeugeneinvernahme befugt ist (vgl. oben). Der Einsatz eines Untersuchungsbeauftragten bzw. die Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens gibt der FINMA damit die Möglichkeit, die Einvernahme von Zeugen mit Zeugnis-, Erscheinungs-, Aussage- und Wahrheitspflicht (Art. 15 VwVG) anzuordnen.

4. Massnahmenkompetenzen der FINMA

4.1 Art. 31 FINMAG als Generalkompetenz

55 Bevor auf die einzelnen gesetzlich explizit aufgeführten Massnahmen eingegangen wird, ist hervorzuheben, dass der Gesetzgeber mit Art. 31 FINMAG eine Generalnorm geschaffen hat, welche es der FINMA erlaubt, neben den explizit im FINMAG oder in den

58 BSK FINMAG-Maurenbrecher/Terlinden, Art. 36 Rz. 25.

59 BSK FINMAG-Maurenbrecher/Terlinden, Art. 36 Rz. 26.

60 BSK FINMAG-Pfiffner, Art. 24a Rz. 43.

61 BSK FINMAG-Pfiffner, Art. 24a Rz. 43.

62 BSK FINMAG-Maurenbrecher/Terlinden, Art. 36 Rz. 65.

übrigen Finanzmarktgesetzen aufgeführten Massnahmen auch weitere gesetzeskonforme⁶³ Massnahmen zu ergreifen. Die dort vorgesehenen Massnahmen sind also nicht abschliessend aufgezählt.⁶⁴ Der Gesetzgeber gibt der FINMA mit der Generalkompetenz von Art. 31 FINMAG ein schlagkräftiges Mittel in die Hand, nämlich die im Einzelfall aufgrund des konkreten Problems gebotene Massnahme zu ergreifen.⁶⁵ Und im Unterschied zu den Enforcementinstrumenten nach Art. 32 – 37 FINMAG **verlangt Art. 31 FINMAG auch keine schwere Verletzung aufsichtsrechtlicher Bestimmungen.**⁶⁶

56 Die FINMA hat einen Ermessens- und Beurteilungsspielraum bei der Wahl der Massnahmen. Sie ist dabei aber an die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungshandelns gebunden, namentlich an den Grundsatz der **Verhältnismässigkeit** (Art. 5 Abs. 2 BV) sowie der Gesetzmässigkeit. Das Verhältnismässigkeitsprinzip gebietet, dass die FINMA jeweils die mildeste Massnahme zu ergreifen hat, welche die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes gewährleistet. Zudem sollte eine Massnahme wenn möglich zuerst androht werden.⁶⁷ Bei der Wahl der geeignetsten Massnahme hat die FINMA in erster Linie den Zwecken und Bestimmungen der Finanzmarktgesetze Rechnung zu tragen.⁶⁸

57 Die FINMA umschreibt dies regelmässig wie folgt: Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit umfasst drei Elemente. Die Verwaltungsmassnahme muss *geeignet* sein, das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel zu erreichen. Sie muss sodann im Hinblick auf das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel *erforderlich* sein, hat also zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreicht. Sie ist ferner nur *zumutbar* (Verhältnismässigkeit i.e.S.), wenn das öffentliche Interesse an der Massnahme ihre konkreten Folgen für die privaten Interessen der Betroffenen im Sinne eines vernünftigen Verhältnisses zwischen Zweck und Wirkung rechtfertigt. Die Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips verlangt sodann, dass die FINMA diejenigen Massnahmen wählt, *die am wenigsten in die Rechte der Betroffenen eingreifen*, die ihren Zweck, die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes, jedoch trotzdem erreichen. Ihr Vorgehen soll den Hauptzwecken der finanzmarktrechtlichen Gesetzgebung, d.h. insbesondere den Gläubiger-, Anleger- und Funktionsschutz, Rechnung tragen.

63 Vgl. BGE 137 II 431 S. 441, E. 2.3: Die umstrittene Datenherausgabe im UBS-Fall konnte sich nicht auf Art. 31 FINMAG stützen. Auch in diesem Rahmen muss die FINMA - trotz des ihr eingeräumten technischen Ermessens - gesetzeskonform handeln (vgl. POLEDNA/MARAZZOTTA, in: Basler Kommentar, BankG, N. 4 zu Art. 23ter BankG). Sie kann keine geschützten Kundendaten in Umgehung der entsprechenden Amts- oder Rechtshilfverfahren ins Ausland liefern. Würden die entsprechenden aufsichtsrechtlichen Befugnisse anders und im Sinne der Ausführungen der FINMA verstanden, beeinträchtigte dies das Gesetzmässigkeitsprinzip dauerhaft, da sie jederzeit im Rahmen des ordentlichen Rechts ausserordentliche, nicht voraussehbare und ihre Aufsichtsbefugnisse nach den einschlägigen Gesetzen sprengende Massnahmen anordnen könnte, was rechtsstaatlich unzulässig ist (vgl. ANDREAS KLEY, Die UBS-Rettung im historischen Kontext des Notrechts, ZSR 130/2011 I S. 123 ff., dort 137 f.).

64 BSK FINMAG-Roth, Pellanda/Kopp, Art. 31 Rz. 9.

65 BSK FINMAG-Roth Pellanda/Kopp, Art. 31 Rz. 9.

66 Es liegt dabei im Ermessen der FINMA, ob sie eine Aufsichtsrechtsverletzung als schwer einstuft.

67 Art. 30 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VwVG.

68 BSK FINMAG-Roth Pellanda/Kopp, Art. 31 Rz. 11.

58 Einige Massnahmen unter Art. 31 FINMAG umschreibt die FINMA auf ihrer Homepage wie folgt:

Je nach Art der Gesetzesverletzung oder des Missstands ordnet die FINMA beispielsweise Auflagen zu Organisation oder zu den internen Prozessen des betroffenen Unternehmens an, erlässt vorübergehende oder dauerhafte Einschränkungen der Geschäftstätigkeit oder weist das Unternehmen an, innert einer gewissen Frist die Zusammensetzung seiner Organe zu ändern⁶⁹.

59 Möglich sind nach der Praxis der FINMA aber auch indirekte Eingriffe ins Vergütungssystem einer Beaufsichtigten.⁷⁰

4.2 Im FINMAG explizit aufgeführte Enforcement-Massnahmen

60 Die im FINMAG explizit aufgeführten Enforcement-Massnahmen gemäss Art. 32 – 37 FINMAG bedürfen – mit Ausnahme von Art. 36 FINMAG (Einsetzung eines Untersuchungsbeauftragten) – immer einer **schweren Verletzung** aufsichtsrechtlicher Bestimmungen.

Die FINMA kann eine **Feststellungsverfügung** erlassen (**Art. 32 FINMAG**), wenn keine Massnahmen zur Wiederherstellung des angeordneten Zustandes mehr nötig sind, weil die Beaufsichtigte z.B. in der Zwischenzeit selbst bereits Remedur geschaffen hat. Die Feststellungsverfügung ist die schwächste Enforcement-Massnahme.

Die FINMA kann ein **Berufsverbot gegen individuell verantwortliche Personen** (**Art. 33 FINMAG**) verfügen und der verantwortlichen Person die Tätigkeit in leitender Stellung bei einem beaufsichtigten Institut für eine Dauer von bis zu fünf Jahren untersagen.

Die FINMA kann die **Veröffentlichung der rechtskräftigen aufsichtsrechtlichen Endverfügung unter Angabe von Personendaten** (**Art. 34 FINMAG**) verfügen. Es ist die Kompetenz des «naming and shaming», und sie muss in der Verfügung selbst angeordnet werden und ist deshalb mit Beschwerde anfechtbar. Die Veröffentlichung gemäss Art. 34 FINMAG bezweckt weder die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands noch die Information der Öffentlichkeit zum Schutz der Marktteilnehmer. Hierfür ist Art. 22 Abs. 2 FINMAG (vgl. Rz. 66

69

██
██
██

70

Vgl. u.a. Medienmitteilung FINMA 22. April 2021 zu «Archegos» und «Greensill»; vgl. v.a. FINMA Rundschreiben 2010/1 – Vergütungssysteme mit Mindeststandards der FINMA (mit letzten Änderungen vom 1.1.2020): «Das Vergütungssystem ist Bestandteil der Organisation eines Finanzinstituts und kann dessen [...] Risikosituation massgeblich beeinflussen. Zudem begründen Vergütungssysteme Anreize. Solche Anreize dürfen nicht dazu verleiten, unangemessene Risiken einzugehen [...]. [...] Die eingegangenen Risiken sind bei der Vergütung zu berücksichtigen. Dieses Rundschreiben definiert Mindeststandards [...]. Nach Ansicht der FINMA sind Eingriffe aktuell nur indirekt und eingeschränkt möglich.

unten) gedacht und nicht Art. 34 FINMAG⁷¹. Vielmehr handelt es sich bei der Veröffentlichung nach Art. 34 FINMAG unter Angabe von Personendaten um eine Reputationsstrafe mit dem Zweck der abschreckenden, repressiven und generalpräventiven Wirkung.⁷² Wegen des schwerwiegenden Eingriffs in der Persönlichkeitsrecht der in der Veröffentlichung offengelegten Personendaten natürlicher Personen spielt hier das Verhältnismässigkeitsprinzip eine besondere Rolle. Die FINMA macht von Art. 34 FINMAG praktisch ausnahmslos nur gegenüber unerlaubt im Finanzmarkt tätigen Personen Gebrauch.⁷³

Die FINMA kann eine **Gewinneinziehung** verfügen (**Art. 35 FINMAG**). Sie hat sich strikt auf einen Ausgleich im Umfang der rechtswidrigen Bereicherung zu beschränken und damit ausschliesslich der Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes zu dienen.

Die FINMA kann den **Bewilligungsentzug** bei Fehlen der Bewilligungsvoraussetzungen oder schwerer Verletzung aufsichtsrechtlicher Bestimmungen (**Art. 37 Abs. 1 FINMAG**) als ultima ratio verfügen. Dem Gebot der Verhältnismässigkeit folgend kommt auch ein bedingter Entzug in Frage, wenn etwa die Bank bestimmten von der FINMA angeordneten Vorgaben nicht fristgemäss nachkommt.⁷⁴

Zudem verlangt hier Art. 5 Abs. 2 BV eine besonders strenge Prüfung der Erforderlichkeit in Bezug auf die Prüfung, ob es im Hinblick auf die von einer Massnahme beeinträchtigten Interessen oder Rechte kein milderes Mittel gibt, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Aus dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz folgt auch, dass in der Regel die vorgängige Androhung eines Bewilligungsentzugs geboten ist, verbunden mit der Aufforderung zur Beseitigung des gesetzwidrigen Zustands.⁷⁷

5. Vollstreckung von Verfügungen der FINMA

61 In Bezug auf die Vollstreckung wird in Art. 32 Abs. 2 FINMAG seit dem 1. Januar 2020 festgehalten, dass die FINMA die angeordnete Handlung auf Kosten der säumigen Partei

71 Zu den eingeschränkten Rechtsmitteln gegen eine Medienmitteilung unter Art. 22 FINMAG vgl. BSK FINMAG-Rayroux/du Pasquier, Art. 22 Rz. 47.

72 BSK FINMAG-Hsu/Bahar/Flühmann, Art. 34 Rz. 9.

73 BSK FINMAG-Hsu/Bahar/Flühmann, Art. 34 Rz. 12.

74 BSK FINMAG-Roth Pellanda/Kopp, Art. 37 Rz. 10.

75

76

77 BSK FINMAG-Roth Pellanda/Kopp, Art. 37 Rz. 9.

selber vornehmen oder vornehmen lassen kann, wenn eine vollstreckbare Verfügung der FINMA nach vorgängiger Mahnung innert der angesetzten Frist nicht befolgt wird.

62 Diese Befugnis zur Ersatzvornahme ist zwar als Kann-Bestimmung formuliert. Dies entbindet die FINMA als Bundesbehörde aber nicht von der grundlegenden **Pflicht**, von ihr erlassene **rechtskräftige Verfügungen zu vollstrecken**. Gemäss **Art. 39 VwVG** ist jede Bundesbehörde – also auch die FINMA – verpflichtet, rechtskräftige Verfügungen zu vollstrecken. Zwar enthält der Ingress von Art. 39 VwVG ebenfalls eine Kann-Formulierung. Der herrschenden Lehre und Rechtsprechung zufolge obliegt die Vollstreckung im Einzelfall aber **nicht dem Ermessen** der zuständigen Behörde. Aus Gründen der Rechtssicherheit und der Rechtsgleichheit ist die Bestimmung als **Handlungspflicht** auszulegen.⁷⁸

63 Aus der Entstehungsgeschichte von Art. 32 Abs. 2 FINMAG ergeben sich keinerlei Anhaltspunkte, dass der Gesetzgeber eine Ausnahme von dieser Handlungspflicht für die FINMA festsetzen wollte. Sinn von Art. 32 Abs. 2 FINMAG ist vielmehr, der FINMA eine Ersatzvornahme ohne Erlass einer eigenständigen und damit wiederum anfechtbaren Vollstreckungsverfügung zu ermöglichen.⁷⁹

64 Eine Vollstreckungsverfügung (und wohl auch eine Ersatzvornahme nach Art. 32 Abs. 2 FINMAG) setzt eine vollstreckungsfähige Sachverfügung voraus. In diesem Sinne vollstreckungsfähig sind nur inhaltlich hinreichend bestimmte Verfügungen; eine Verfügung kann hingegen nicht als vollstreckbar gelten, wenn sie derart allgemein gehalten ist, dass es späterer Konkretisierungen bedarf, damit die Pflichten des Adressaten ersichtlich sind. In diesem Fall hätte eine neue Sachverfügung zu ergehen.⁸⁰

D. Alternative Instrumente der Aufsicht

65 Im Rahmen der laufenden, prudenziellen Aufsicht über Banken wendet die FINMA – über die grundlegenden Aufsichtsinstrumente⁸¹ hinaus und soweit für diesen Bericht relevant – verschiedene Instrumente an⁸²:

Auskunfts- und Meldepflicht der Beaufsichtigten, ihrer Prüfgesellschaften und Revisionsstellen sowie ihrer qualifiziert oder massgebend beteiligten Personen und Unternehmen nach Art. 29 FINMAG. Die Beaufsichtigten und die Prüfgesellschaften müssen der FINMA zudem unverzüglich Vorkommnisse melden, die für die Aufsicht von wesentlicher Bedeutung sind. Analoge Pflichten der Beaufsichtigten gelten gemäss Art. 25 Abs. 1 FINMAG gegenüber der Prüfgesellschaft und

⁷⁸ Vgl. zum Ganzen Jaag/Häggi Furrer, in: Waldmann/Krauskopf, Praxiskommentar VwVG, Art. 39 N 8 m.w.N.

⁷⁹ Vgl. Botschaft FIDLEG/FINIG, 9073, mit der Begründung, dass die Ersatzvornahme gemäss Art. 41 VwVG ansonsten stets einer Vollstreckungsverfügung bedürfe, welche ihrerseits anfechtbar ist (Botschaft VwVG, 1369).

⁸⁰ Wiederkehr/Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I (Bern 2012), Rz. 2461 m.w.N.

⁸¹ Aufsichtsprüfung (Art. 24 Abs. 1 FINMAG; FINMA Rundschreiben 2013/3), sei dies durch die von der Bank beauftragte Prüfgesellschaft, sei dies durch eigene Prüfungen (sog. Supervisory Reviews), Aufsichtsdialo, Reporting (Finanzkennzahlen, Risiko-, Compliance- und weitere Reportings), Kapitalplanung, Liquiditätsmanagement, Stress-Tests zur Ermittlung der Auswirkungen von möglichen gravierenden Verschlechterungen der ökonomischen Rahmenbedingungen auf die Eigenmittel und Solvenz der Bank, Aufsichtsgespräche etc.

⁸² Vgl. dazu und zum Nachfolgenden www.finma.ch/de/ueberwachung/banken-und-wertpapierhaeuser.

Prüfbeauftragten und gemäss Art. 36 Abs. 3 FINMAG gegenüber einem Untersuchungsbeauftragten.

Vor-Ort-Kontrollen (themenbezogene Kontrollen). Sie ermöglichen der FINMA, sich ein eigenes Bild über einen Geschäftsbereich oder eine Funktion der Bank zu machen. Sie ist ein Instrument der direkten Aufsicht. Die Anzahl der Vor-Ort-Kontrollen hängt von der Aufsichtsintensität ab. Die FINMA entscheidet über deren Einsatz aufgrund allgemeiner Finanzmarktrisiken oder konkreter Ereignisse. Sie münden, wenn nötig, in weitergehenden Massnahmen.

Prüfbeauftragte nach Art. 24a FINMAG⁸³.

Assessment-Brief. Er enthält die Beurteilung der Bank hinsichtlich ihrer Schwachstellen und der Risikoeinstufung durch die FINMA und benennt den daraus abgeleiteten Handlungsbedarf.

Rügeschreiben. Das Rügeschreiben ist ein Aufsichtsinstrument und keine Enforcement-Massnahme i.S.v. Art. 31 ff. FINMAG. Es ist eine Mitteilung an die Bank und deren Organe, der ein Verdacht auf aufsichtsrechtliches Fehlverhalten der Bank vorausgeht, mit den Erwartungen der FINMA für die Zukunft.⁸⁴ Der Versand eines Rügeschreibens anstelle der Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens kann sich dann rechtfertigen, wenn Gesetzesverstösse längere Zeit zurückliegen, die Missstände zwischenzeitlich behoben wurden oder wenn lediglich leichtere, nicht systematische Verletzungen in Frage stehen.

E. Öffentliche Kommunikation

1. Gesetzliche Grundlage

66 Nach Art. 22 Abs. 2 FINMAG informiert die FINMA nicht über einzelne Verfahren, es sei denn, es bestehe dafür ein besonderes aufsichtsrechtliches Bedürfnis. Ein solches Bedürfnis liegt nach der Bestimmung insbesondere dann vor, wenn die Information nötig ist:

- a. zum Schutz der Marktteilnehmer oder der Beaufsichtigten;
- b. zur Berichtigung falscher oder irreführender Informationen;
- c. zur Wahrung des Ansehens des Finanzplatzes Schweiz.

⁸³ Die FINMA kann im Rahmen der laufenden Aufsicht i.S. einer korrektiven Massnahme selbst Prüfbeauftragte einsetzen, um bei einem Beaufsichtigten eine spezifische Prüfung durchzuführen oder die Umsetzung angeordneter Massnahmen zu überwachen. Der Prüfbeauftragte nach Art. 24a FINMAG wird in diesem Bericht weiter hinten unter dem Titel «Enforcement» zum besseren Verständnis und zur Abgrenzung zum Untersuchungsbeauftragten behandelt, obwohl der Prüfbeauftragte nach Art. 24a FINMAG kein Instrument des Enforcement ist.

⁸⁴ Vgl. FINMA-Website unter www.finma.ch/de/ueberwachung/banken-und-wertpapierhaeuser/aufsichtsinstrumente/ruegeschreiben/.

67 In der Botschaft zu Art. 22 FINMAG wird festgehalten, dass «[e]ine zurückhaltende, aber stetige und glaubwürdige Information» für die Wirksamkeit der Finanzmarktaufsicht von Bedeutung sei. Über einzelne Verfahren habe die FINMA das Amtsgeheimnis zu wahren (Art. 14 FINMAG). In Ausnahmesituationen könne jedoch ein aufsichtsrechtliches Bedürfnis und damit ein öffentliches Interesse daran bestehen, dass die Öffentlichkeit über ein Verfahren informiert werde. Weiter führt die Botschaft aus, dass die Notwendigkeit einer Information zum Schutz des Ansehens des Finanzplatzes nicht leichthin anzunehmen sei. In gewissen Einzelfällen müsse die FINMA aber in der Lage sein, öffentlich darzulegen, wie und warum sie Missbräuche untersucht. Nur so könne sie ungerechtfertigten Vorwürfen entgentreten und das Ansehen des Finanzplatzes wahren.⁸⁵

2. Leitlinien der FINMA zur Kommunikation

68 Bezüglich der weiteren Konkretisierung der Informationstätigkeit der FINMA verlangt Art. 9 Abs. 1 lit. i FINMAG, dass der Verwaltungsrat der FINMA «Richtlinien über die Informationstätigkeit» erlässt. Gestützt auf diese Bestimmung hat der Verwaltungsrat der FINMA am 25. September 2014 die Leitlinien zur Kommunikation verabschiedet.

69 In diesen Leitlinien wird – in Anlehnung an die Botschaft – festgehalten, dass der Gesetzgeber der FINMA in der Kommunikation von einzelnen Aufsichtshandlungen und Verfahren Zurückhaltung auferlegt habe.⁸⁶ Wenn es zu einem Enforcement-Verfahren gegen einzelne Unternehmen oder Personen komme, habe der Gesetzgeber der diesbezüglichen Kommunikation der FINMA einen engen Rahmen gesteckt. Art. 22 Abs. 2 FINMAG verlange Zurückhaltung, um das Geschäfts- und Berufsgeheimnis der Beaufsichtigten und die Persönlichkeitsrechte von Privaten zu schützen. Dies schliesse eine kontinuierliche und systematische Kommunikation über sämtliche Enforcement-Verfahren der FINMA aus.⁸⁷ Vor diesem Hintergrund werden in den Leitlinien sodann die folgenden Grundsätze zur Kommunikation der FINMA in Bezug auf die Aufsicht sowie die Enforcement-Verfahren definiert:

Zur laufenden Aufsichtstätigkeit erteilt die FINMA in der Regel keine Auskünfte. Sie informiert nur in Ausnahmefällen, wenn ein besonderes öffentliches Interesse besteht.

In den Erläuterungen zu diesem Grundsatz weist die FINMA darauf hin, dass die Aufsicht zu grossen Teilen über den direkten Dialog zwischen der FINMA und den beaufsichtigten Unternehmen laufe. Dieser Aufsichtsdialo g umfasse viele vertrauliche und börsenrelevante Informationen und sei in der Regel nicht zur Veröffentlichung bestimmt.⁸⁸

Die FINMA kommuniziert in der Regel nicht zu einzelnen Enforcement-Verfahren. Ausgenommen sind Fälle von besonderem aufsichtsrechtlichen Interesse.

85 Botschaft FINMAG, 2874 f.

86 Leitlinien Kommunikation, 8.

87 Leitlinien Kommunikation, 9.

88 Leitlinien Kommunikation, 8.

Gemäss den Erläuterungen zu diesem Grundsatz kann die FINMA in ausgewählten Fällen Informationen über einzelne Enforcement-Verfahren veröffentlichen. Die FINMA informiere immer, wenn Anleger, Gläubiger oder andere Marktteilnehmer rasch geschützt werden müssten oder wenn es gelte, irreführende Informationen zu korrigieren, die Anleger oder Beauftragte schädigen könnten. Die FINMA behalte sich eine Kommunikation über Enforcement-Verfahren vor, wenn ein besonderes aufsichtsrechtliches Bedürfnis bestehe.⁸⁹

Die FINMA informiert, wenn sie in einer Verfügung festgestellt hat, dass ein Marktteilnehmer die Marktverhaltensregeln (Offenlegungspflichten, Insiderverhalten usw.) schwer verletzt hat.

In den Erläuterungen der FINMA zu diesem Grundsatz wird ausgeführt, dass die FINMA unverzüglich informiere, wenn sie in einer Verfügung ein Fehlverhalten von Marktteilnehmern feststelle, um die Transparenz im gesamten Markt wiederherzustellen und Marktverzerrungen zu verhindern oder schnell zu beseitigen. Damit solle auch eine präventive Wirkung erzielt werden.⁹⁰

V. EINLEITUNG VON ENFORCEMENT-VERFAHREN GEGEN DIE CS

A. Einleitungskriterien

70 In Bezug auf die Einleitungskriterien wurde uns von der PUK die folgende Frage zur Abklärung unterbreitet:

- ***Nach welchen Kriterien hat die FINMA geprüft, Enforcement-Verfahren gegen die CS einzuleiten oder von der Einleitung eines Enforcement-Verfahrens abzusehen? Waren diese Kriterien sowie die darauf basierenden Vorprüfungen angemessen (rechtmässig, zweckmässig und wirksam)?***

1. Vorbemerkung

71 Die von der PUK unterbreitete Frage beinhaltet zwei Teilfragen: Die erste Teilfrage zielt auf die Feststellung der von der FINMA beim Entscheid über die Eröffnung bzw. Nicht-Eröffnung von Enforcement-Verfahren gegen die CS zugrunde gelegten Kriterien ab. Die FINMA stellt grundsätzlich stets auf den gleichen Katalog von Kriterien ab, wenn sie über die Eröffnung bzw. Nicht-Eröffnung von Enforcement-Verfahren entscheidet. Im Folgenden werden diese Kriterien zunächst in allgemeiner Weise beschrieben (nachfolgend V. A. 2.1). Auf welche Kriterien sich die FINMA in den einzelnen Fällen betreffend die CS konkret abstützte, wird anschliessend für die Fälle, in welchen ein Enforcement-Verfahren eröffnet wurde, und die Fälle, in welchen kein Enforcement-Verfahren eröffnet wurde, getrennt aufgezeigt. Sofern die FINMA ein Verfahren gegen die CS an die Hand nahm, werden die aus Sicht der FINMA massgeblichen Kriterien zur besseren Verständlichkeit im Zusammenhang mit der Darstellung der Durchführung der betreffenden Verfahren beleuchtet (vgl. VI. A. 1. ff.). Im vorliegenden Kapitel wird lediglich beschrieben, welche

⁸⁹ Leitlinien Kommunikation, 8.

⁹⁰ Leitlinien Kommunikation, 9.

Kriterien für die FINMA ausschlaggebend waren, wenn sie von der Eröffnung eines Verfahrens gegen die CS absah (nachfolgend V. A. 2.2).

72 Bei der zweiten Teilfrage geht es um die Würdigung des Vorgehens der FINMA. Nachdem die FINMA hinsichtlich der Frage, ob sie in einer bestimmten Ausgangslage ein Enforcement-Verfahren eröffnet oder nicht, über ein Ermessen verfügt (vgl. Rz. 48 oben), haben wir bei der zweiten Teilfrage eine Beurteilung vorgenommen, ob es unter den sich der FINMA im Zeitpunkt des Entscheids präsentierenden Umständen sachgerecht war, ein Enforcement-Verfahren zu eröffnen bzw. nicht zu eröffnen (vgl. Rz. 24 oben). Für den Fall, dass die FINMA ein Verfahren gegen die CS eröffnete, wird diese Beurteilung wiederum im Zusammenhang mit der Würdigung der betreffenden Verfahren vorgenommen (vgl. VI. A. 1. ff.). Das vorliegende Kapitel beinhaltet daher lediglich eine Würdigung der Fälle, in welchen die FINMA auf die Eröffnung eines Verfahrens gegen die CS verzichtete (nachfolgend V. A. 3.).

2. Feststellungen

2.1 Allgemeine Kriterien

73 Die FINMA legt dem Entscheid über die Eröffnung bzw. Nicht-Eröffnung von Enforcement-Verfahren zwei Hauptkriterien zu Grunde.⁹¹ Auf der einen Seite wird der Entscheid von der **Schwere der (mutmasslichen) Aufsichtsrechtsverletzung** abhängig gemacht. Unter diesem Hauptkriterium stützt sich die FINMA sodann auf die folgenden Unterkriterien ab:

Bewusstsein: Erfolgte die Verletzung bewusst oder unbewusst?

Systematische Verletzung: Liegt eine systematische oder punktuelle Verletzung vor?

Gefährdung von Gläubigern oder Anlegern: Wie stark wurden Gläubiger oder Anleger durch die Verletzung geschädigt oder gefährdet?

Involvierte Hierarchiestufe: Welche Hierarchiestufe war beim Institut in die Verletzung involviert?

Dauer der Verletzung: Wie lange dauerte die Verletzung an?

74 Auf der anderen Seite wird als zweites Hauptkriterium das **Enforcement-Interesse** der FINMA berücksichtigt. Unter diesem Hauptkriterium werden von der FINMA vor allem die folgenden Unterkriterien in Anschlag gebracht:

Generalprävention: Besteht ein Bedarf für die Anordnung von Enforcement-Massnahmen zum Zwecke der Prävention oder Abschreckung gegenüber dem Markt als Ganzes?

⁹¹ Vgl. zum Ganzen auch Zulauf/Wyss, Finanzmarktenforcement, 3. Aufl., 106 f.

Spezialprävention: Besteht ein Bedarf für die Anordnung von Enforcement-Massnahmen zum Zwecke der Prävention oder Abschreckung gegenüber dem involvierten Institut?

Gefahr für den Finanzplatz: Besteht eine besondere – beispielsweise reputationale – Gefahr für den Finanzplatz, die ein Handeln der FINMA im Rahmen eines Enforcement-Verfahrens erforderlich macht? Bestehen diesbezüglich Erwartungen im Markt oder bei in- oder ausländischen Behörden?

Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands: Erfordert die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands die Anordnung einer spezifischen Enforcement-Massnahme wie beispielsweise die Einziehung des Gewinns?

- 75 Die FINMA hat als Hilfsmittel zur Auswertung bzw. Dokumentation der oben aufgeführten Kriterien eine sog. **Enforcement-Matrix** entwickelt. Darin können für alle Kriterien Werte abgefüllt werden (z.B. Bewusstsein – «grobe Pflichtverletzung»; Systematische Verletzung – «ja»; Gefährdung von Gläubigern oder Anlegern – «Gefährdung»; Involvierte Hierarchiestufe – «Organstufe»; Dauer – «max. 5 Jahre»; Generalprävention – «Bedarf»; Spezialprävention – «grosser Bedarf»; Gefahr für Finanzplatz – «grosse Gefahr»; Wiederherstellung ordnungsgemässer Zustand – «grosser Bedarf»). Gestützt auf die eingegebenen Werte erfolgt eine Auswertung in einem Diagramm, wobei drei Farberieche unterschieden werden (rot = Eröffnung; gelb/orange = Ermessen; grün = Nicht-Eröffnung).

Abbildung:⁹²

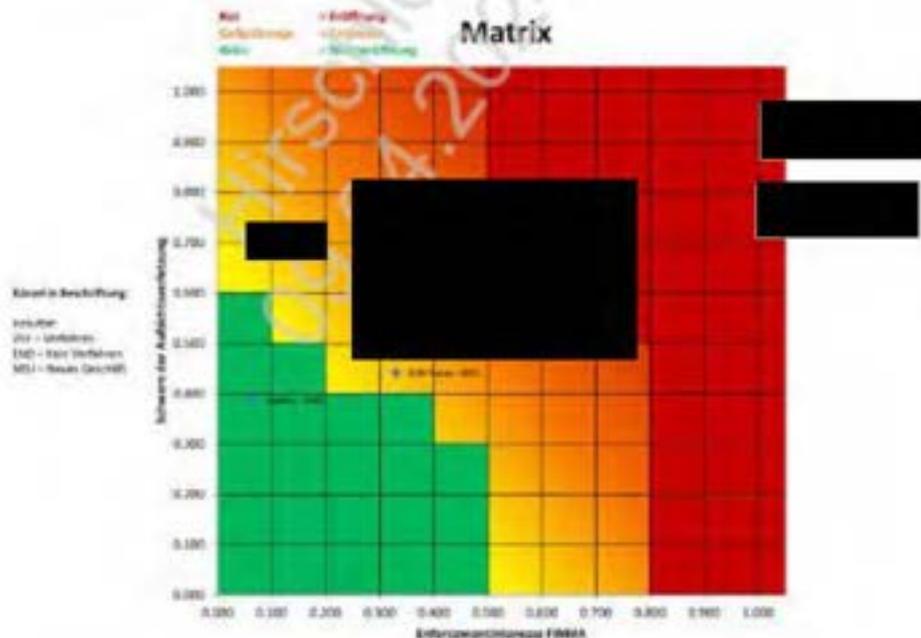
⁹² Enforcement-Matrix betreffend den Fall █████ vgl. ENA-Eröffnungsantrag Sitzung vom 5. Februar 2016, Beilage 3c.

ENA Enforcement Matrix

Sitzung vom 13.11.2015

Geschäfts-Nr.	G01059937
Firma-Objekt	Credit Suisse AG
Abteilung/Gruppe	E-ABK
Typ	Bank/EF
Thema	Organisation
Filter Matrix	Bank/EF, Organisation

Art	Kategorie	Auswahlmöglichkeiten
Anwalts- mass- massen- matrix	Rechtsgründlichkeit	Bedarf
	Spezialverfahren	Bedarf
	Ordnung für Finanzplan	Gefahr
Schwere der Aufsichtsver- fahren	Wiederherstellung unterge- ordneter Zustand	Bedarf
	Finanzstruktur	grobe Pflichtenverletzung
	Systemische Verletzung	ja
	Geldstrafe (Anleger, Verwal- ter, Funktionsträger, Markt)	grosse Geldstrafe (Bsp. bis 250 Personen / Assets bis 1 Mia.)
	Verstöße / Missstände	Kategorie / Händler
	Dauer	max. 5 Jahre



- 76 In den von uns untersuchten Enforcement-Verfahren gegen die CS wurde die Enforcement-Matrix zum ersten Mal im Hinblick auf die Eröffnung des Verfahrens im Fall Petrobras in die ENA-Unterlagen aufgenommen.⁹³ Gemäss den Unterlagen, welche die FINMA uns zur Verfügung gestellt hat, wurde die Matrix nur verwendet, wenn dem ENA die Eröffnung bzw. Nicht-Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens beantragt wurde. Nicht zu den Unterlagen genommen wurde die Matrix hingegen, wenn über die Nicht-Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens innerhalb des Geschäftsbereichs Enforcement (ohne Eskalation an den ENA) entschieden wurde.

⁹³ Vgl. ENA-Eröffnungsantrag Sitzung vom 25. September 2015.

77 Wie aus der nachfolgenden Darstellung der einzelnen Fälle von Nicht-Eröffnungen hervorgeht, stellte die FINMA bei der CS unter dem Kriterium des Enforcement-Interesses mehrfach auch darauf ab, ob gegen die Bank in gleichem Zusammenhang bereits ein Enforcement-Verfahren am Laufen war (vgl. Rz. 81 ff.). Demnach wurde auf die Eröffnung von Enforcement-Verfahren gegen die CS auch mit dem Argument verzichtet, dass ein weiteres Enforcement-Verfahren im gleichen Kontext im Hinblick auf die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands quasi keinen «Mehrwert» biete.

2.2 Einzelne Fälle

78 Die FINMA führte im Untersuchungszeitraum zwischen dem 1. Januar 2012 und dem 31. Dezember 2022 in [42] Fällen Vorabklärungen betreffend die CS durch. Eine [1] dieser Vorabklärungen wurde zwar vor dem Beginn des Untersuchungszeitraums aufgenommen, aber während des Untersuchungszeitraums abgeschlossen. Vier [4] dieser Vorabklärungen wurden erst nach dem Ende des Untersuchungszeitraums abgeschlossen (bzw. waren noch pendent). Im Rahmen unserer Untersuchung haben wir nur diejenigen [38] Fälle analysiert, in welchen von der FINMA (noch) während des Untersuchungszeitraums über die Eröffnung bzw. Nicht-Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens gegen die CS entschieden wurde. In [13] dieser [38] Fälle mündeten die Vorabklärungen (letzten Endes) in die Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens.⁹⁴ In den übrigen [25] Fällen sah die FINMA von der Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens ab, wobei dieser Entscheid in acht [8] dieser [25] Fälle im ENA getroffen wurde. Im Rest der Fälle wurde innerhalb des Geschäftsbereichs Enforcement (ohne Eskalation an den ENA) über die Nicht-Eröffnung entschieden.

79 Wie einleitend ausgeführt worden ist, werden die Kriterien, welche die FINMA in einem konkreten Fall für massgeblich erachtete, wenn sie ein Enforcement-Verfahren eröffnete, zur besseren Verständlichkeit im Zusammenhang mit den betreffenden Verfahren erörtert (vgl. VI. A. 1. ff.).⁹⁵ Im Folgenden werde daher diejenigen [25] Fälle dargestellt, in welchen die FINMA nach der Durchführung einer Vorabklärung von der Eröffnung eines Verfahrens gegen die CS absah. Die Fälle werden in chronologischer Reihenfolge aufgeführt, wobei auf das Datum des Entscheids (und nicht auf den Beginn der Vorabklärung) abgestellt wird.

2.2.1 Vertrieb des Produkts «FutureGeneration»

80 In der Vorabklärung betreffend das Produkt «FutureGeneration» ging es im Wesentlichen um die Frage, ob die CS eine nicht genehmigte kollektive Kapitalanlage vertrieben hatte. Die Vorabklärung wurde gemäss den Angaben der FINMA am 7. September 2011 aufgenommen, nachdem das EFD eine entsprechende Anzeige eines Kunden der Bank an die FINMA weitergeleitet hatte. Die FINMA unterbreitete der CS in der Folge verschiedene Fragen zum betreffenden Produkt. Im Rahmen ihrer Analyse kam die FINMA zum

⁹⁴ Vor der Eröffnung des Enforcement-Verfahrens im Fall Mozambik wurden zwei Vorabklärungen geführt («Mozambik I» und «Mozambik II»). Ebenso fanden vor der Eröffnung des Enforcement-Verfahrens im Fall Greensill zwei Vorabklärungen statt («SCF-Fonds/Softbank» und «Greensill»).

⁹⁵ Für den Fall, dass auf die Eröffnung eines Verfahrens zunächst verzichtet worden war, ein Verfahren später aber doch noch eröffnet wurde, werden die aus Sicht der FINMA für die anfängliche Nicht-Eröffnung massgeblichen Kriterien ebenfalls im Zusammenhang mit den später eröffneten Verfahren dargestellt.

Schluss, dass es Indizien sowohl für als auch gegen das Vorliegen einer kollektiven Kapitalanlage gab. Weil die Bank den Vertrieb des betroffenen Produkts ohnehin bereits eingestellt hatte, wurde der Fall von der FINMA – sowohl wegen der nicht genügenden Schwere der (möglichen) Aufsichtsrechtsverletzung als auch wegen des nicht genügenden Enforcement-Interesses – nicht weiterverfolgt. Die Vorabklärung wurde (ohne Beschlussfassung des ENA) eingestellt und die CS mit Schreiben vom 27. Februar 2012 entsprechend informiert.

2.2.2 Einhaltung der GwG-Pflichten im Zusammenhang mit den Geschäftsbeziehungen

- 81 Die Vorabklärung im Fall [REDACTED] » betraf Verstösse der CS gegen die GwG-Sorgfaltspflichten. Auf eine am 28. Juli 2010 erstattete (Selbst-)Anzeige der CS hin hatte die Aufsichtskommission VSB ein Verfahren wegen möglichen Verstössen der Bank gegen die VSB eröffnet. Die Aufsichtskommission VSB kam dabei zum Schluss, dass die CS im Zusammenhang mit zwei Geschäftsbeziehungen in krasser Weise gegen die Pflicht zur Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten verstossen hatte. Im Entscheid der Aufsichtskommission VSB wird darauf hingewiesen, dass die Bank eine der beiden Geschäftsbeziehungen entgegen einer unmissverständlichen Stellungnahme ihrer Legal & Compliance-Abteilung aufgenommen habe, was auf eine ungenügende interne Kontrolle hinweise. Die Aufsichtskommission VSB auferlegte der CS daher eine Konventionalstrafe in Höhe von CHF 70'000. Nachdem dieser Entscheid der FINMA Anfang Januar 2012 mitgeteilt worden war, orientierte die FINMA die CS am 23. Januar 2012 darüber, dass der FINMA namentlich auch fraglich erscheine, ob die Bank die besonderen Abklärungen gemäss Art. 6 GwG korrekt vorgenommen habe. Im Hinblick auf das laufende Enforcement-Verfahren im Fall Arab Spring [REDACTED], in welchem teilweise ähnliche Mängel zu überprüfen seien, verzichtete die FINMA bis auf weiteres jedoch auf Abklärungen in der Angelegenheit [REDACTED]. Entsprechend wurde wegen des aus Sicht der FINMA nicht genügenden Enforcement-Interesses (ohne Beschlussfassung des ENA) auf die Eröffnung eines Verfahrens verzichtet.

2.2.3 Einhaltung der GwG-Pflichten im Zusammenhang mit der Korrespondenzbankbeziehung der [REDACTED]

- 82 Die Vorabklärung im Fall [REDACTED] » drehte sich um die Frage, ob die CS im Zusammenhang mit einer Konto- und Depotbeziehung [REDACTED], über welche Korrespondenzbankgeschäfte abgewickelt wurden, die GwG-Sorgfaltspflichten eingehalten hatte. Die Vorabklärung wurde gemäss Angaben der FINMA am 4. Oktober 2012 gestützt auf einen Hinweis von Dritten an die Hand genommen. Die FINMA kam im Rahmen der Vorabklärung zum Schluss, dass seitens der Bank keine bzw. nur eine zu oberflächliche Plausibilisierung von Transaktionen mit erhöhten Risiken stattgefunden habe. In der Folge wurde (ohne Beschlussfassung des ENA) entschieden, die Überprüfung der GwG-relevanten Aspekte bei der Abwicklung von Korrespondenzbankgeschäften im Rahmen der laufenden Aufsicht vorzunehmen. Der CS wurde am 7. März 2013 mitgeteilt, dass aufgrund des Umstands, dass die in Frage stehende Geschäftsbeziehung saldiert worden sei, kein weiterer Abklärungsbedarf seitens der Enforcement bestehe. Hingegen werde die Aufsicht die Frage der Angemessenheit des GwG-Dispositivs bei Korrespondenzbankbeziehungen weiter mit der Bank erörtern. Die

Vorabklärung wurde somit vor allem wegen des aus Sicht der FINMA mangelnden Enforcement-Interesses ohne Verfahrenseröffnung eingestellt.

2.2.4 Einhaltung der GwG-Pflichten im Zusammenhang mit Geschäftsbeziehungen zu usbekischen Kunden

83 In der Vorabklärung «Usbekistan» untersuchte die FINMA bei vier Banken (darunter die CS), ob diese im Zusammenhang mit Geschäftsbeziehungen zu usbekischen Staatsangehörigen gegen die GwG-Sorgfaltspflichten verstossen hatten. Zuvor hatte die Bundesanwaltschaft in diesem Zusammenhang ein Strafverfahren wegen Betrugs und Geldwäscherei gegen usbekische Staatsangehörige eröffnet. Nach der Aufnahme der Vorabklärung am 10. März 2013 forderte die FINMA von der CS Unterlagen ein und analysierte diese. Dabei kam sie zum Schluss, dass die Bank ihren GwG-Sorgfaltspflichten bei der Eröffnung der analysierten Geschäftsbeziehungen grundsätzlich nachgekommen ist. Gewisse Plausibilisierungen seien indes ungenügend vorgenommen worden. Aufgrund der Geringfügigkeit dieser Mängel sowie des Umstands, dass über die untersuchten Geschäftsbeziehungen keine nennenswerten Vermögenswerte abgeflossen waren, wurde auf die Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens (ohne Beschlussfassung des ENA) verzichtet. In der entsprechenden Abschlussnotiz wurde festgehalten, dass die festgestellten Mängel im Rahmen eines Schreibens an die CS thematisiert werden und allfällige weitere Schritte durch die laufende Aufsicht angegangen werden sollten.⁹⁶ Folglich teilte die FINMA der Bank mit Schreiben vom 23. Oktober 2013 mit, dass die Vorabklärung eingestellt werde. Im betreffenden Schreiben wurde die Bank auch darüber informiert, dass in Bezug auf die untersuchten Geschäftsbeziehungen in verschiedener Hinsicht zusätzliche Abklärungen erforderlich (gewesen) wären.

2.2.5 Einhaltung der GwG-Sorgfaltspflichten im Zusammenhang mit der Geschäftsbeziehung «[REDACTED]»

84 In der Vorabklärung «[REDACTED]» stellte sich die Frage, ob die CS im Zusammenhang mit einer Geschäftsbeziehung zu einer Gesellschaft, welche die bei der Bank geführten Konten dazu nutzte, unerlaubt Publikumseinlagen entgegenzunehmen, die GwG-Sorgfaltspflichten verletzt hatte. Die Vorabklärung wurde am 27. Mai 2013 eröffnet, nachdem sich im Rahmen eines Enforcement-Verfahrens gegen die betreffende Gesellschaft Hinweise auf mögliche Verstösse seitens der CS ergeben haben. Die Vorabklärungen führten zum Schluss, dass GwG-Sorgfaltspflichten von der Bank wohl zumindest grundsätzlich erfüllt wurden. Jedoch habe die CS nicht hinterfragt, ob die Geschäftstätigkeit der Gesellschaft erlaubt sei oder nicht. In der Folge wurde anlässlich einer Sitzung zwischen Vertretern des Geschäftsbereichs Enforcement und des Geschäftsbereichs Aufsicht am 14. August 2013 entschieden, dass der Fall im Rahmen der laufenden Aufsicht weiterverfolgt werde. Die Vorabklärung wurde (ohne Beschlussfassung des ENA) auch wegen der nicht genügenden Schwere der (möglichen) Aufsichtsrechtsverletzung eingestellt.

⁹⁶ Abschlussnotiz, 14.

2.2.6 Einhaltung der GwG-Pflichten im Zusammenhang mit Vorwürfen des [REDACTED]

85 Die Vorabklärung « [REDACTED] » stand im Zusammenhang mit seitens [REDACTED] erhobenen Vorwürfen der Geldwäscherei. Nach der Aufnahme der Vorabklärung am 7. Mai 2013 holte die FINMA mit einem Frageschreiben weitere Unterlagen bei der CS ein. Weil sich daraus keine Hinweise auf eine genügend schwere Aufsichtsrechtsverletzung ergaben, wurde die Vorabklärung am 22. August 2013 (ohne Beschlussfassung des ENA) eingestellt.

2.2.7 Einhaltung der GwG-Sorgfaltspflichten im Zusammenhang mit einer Geschäftsbeziehung zu einem russischen Kunden

86 Im Rahmen der Vorabklärung [REDACTED] » analysierte die FINMA, ob die CS im Zusammenhang mit Geschäftsbeziehungen zu einem russischen Staatsangehörigen bzw. von diesem beherrschten Gesellschaften gegen die GwG-Sorgfaltspflichten verstossen hatte. Die Vorabklärung wurde durch eine Anzeige der Bundesanwaltschaft an die FINMA vom [REDACTED] ausgelöst. Bei der Analyse der von der CS erstellten GwG-Dokumentationen kam die FINMA zum Schluss, dass diese mangelhaft waren. Die wirtschaftlichen Hintergründe und die Herkunft des Vermögens des russischen Staatsangehörigen seien nur ungenügend abgeklärt worden. Auch die Dokumentation von Transaktionen mit erhöhten Risiken sei mangelhaft gewesen. Insbesondere seien immer gleichlautende, schematische Bemerkungen verwendet worden, ohne genügende Plausibilisierung. Weil es sich dabei allerdings um Mängel handle, welche seit der Verfügung im Enforcement-Verfahren im Fall Arab Spring [REDACTED] bekannt seien, und die Bank seither Massnahmen ergriffen habe, um solche Mängel zu verhindern, machte der Geschäftsbereich Enforcement nach Rücksprache mit der Aufsicht keinen weiteren Handlungsbedarf aus. Entsprechend wurde die Vorabklärung (ohne Beschlussfassung des ENA) in erster Linie aufgrund des aus Sicht der FINMA nicht genügenden Enforcement-Interesses eingestellt. In der Abschlussnotiz vom 12. Mai 2014 wurde in diesem Kontext auch darauf hingewiesen, dass im Rahmen der laufenden Aufsicht eine vertiefte Prüfung des Russland-Desks der Bank geplant sei.

2.2.8 Einhaltung der GwG-Sorgfaltspflichten im Zusammenhang mit einer Geschäftsbeziehung zu einem möglicherweise in betrügerische Machenschaften verwickelten Kunden

87 In der Vorabklärung [REDACTED] ging es um die Frage, ob die CS im Zusammenhang mit einer Geschäftsbeziehung zu einem Kunden namens [REDACTED] der möglicherweise in betrügerische Machenschaften verwickelt war, gegen die GwG-Sorgfaltspflichten verstossen hatte. Die Vorabklärung wurde gemäss Angaben der FINMA am 6. Mai 2013 aufgrund eines Hinweises der Polizei aufgenommen. Nach Einholen von weiteren Informationen kam die FINMA zum Schluss, dass die GwG-Abklärungen des zuständigen Kundenbetreuers mangelhaft waren. Nicht klar sei, ob und wie der Kundenbetreuer durch seine Vorgesetzten kontrolliert worden sei, und vor allem, ob die GwG-Abklärungen des Kundenbetreuers durch seine Vorgesetzten oder die Compliance-Abteilung überhaupt hätten überprüft werden müssen. Aufgrund des laufenden Dialogs zwischen der FINMA und der Bank im Nachgang zur Verfügung im Enforcement-Verfahren im Fall [REDACTED] könne diese

Frage allerdings auch im Rahmen der laufenden Aufsicht weiter abgeklärt werden. Vor diesem Hintergrund wurde die Vorabklärung auch wegen der aus Sicht der FINMA nicht genügenden Schwere der Aufsichtsrechtsverletzung am 3. November 2014 (ohne Beschlussfassung durch den ENA) eingestellt.

2.2.9 Devisenhandel

88 Aufgrund von Hinweisen aus Kommunikationen von Händlern in Bloomberg- und Reuters-Chaträumen, welche ██████████ der FINMA übergeben hatte, führte die FINMA bei vier Banken (darunter die CS) Vorabklärungen betreffend den Devisenhandel durch, mit dem Ziel eine Involvierung der betreffenden Banken in allfällige marktmissbräuchliche Verhaltensweisen zu eruieren. Die Banken wurden von der FINMA aufgefordert, im Rahmen von internen Untersuchungen die elektronische Kommunikation einer Reihe von Devisenhändlern zu analysieren. ██████████

██████████ bereits weit fortgeschritten war, wurde der ENA am 6. Juni 2014 über den Stand der Vorabklärungen gegen die vier Banken (darunter die CS) informiert. Von Seiten des Geschäftsbereichs Enforcement wurde dabei der Antrag gestellt, dass die Vorabklärungen gegen die CS weitergeführt werden sollen. Der ENA stimmte diesem Antrag in der Sitzung vom 6. Juni 2014 zu, wobei im Sitzungsprotokoll vermerkt wurde, dass bei der CS die mangelnde Kooperation im Verfahren über die Aufsicht adressiert werden soll.

89 Im Rahmen der weiteren Vorabklärung plausibilisierte die FINMA die interne Untersuchung der CS durch eigene Abklärungen. Dabei prüfte die FINMA die Chat-Unterlagen selbst auf kritische Kommunikation. Weiter liess sich die FINMA die bestehenden Prozesse, Kontrollen und internen Richtlinien im Rahmen von Vor-Ort-Besuchen erklären. Schliesslich führte die FINMA selbst Interviews mit Händlern durch. An der Sitzung vom 24. Oktober 2014 wurde der ENA über das Ergebnis dieser Abklärungen gegen die CS informiert. Weil keine Involvierung der Bank in eigentliche manipulative oder kundenschädigende Verhaltensweisen festgestellt werden konnten, wurde vom Geschäftsbereich Enforcement beantragt, von der Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens abzusehen. Als kritisch erachtet wurde allerdings der Umstand, dass die CS mit Bezug auf den Schweizer Handel nicht in der Lage gewesen sei, gestützt auf die Chat-Kommunikation eine aussagekräftige historische Handelsdatenanalyse vorzunehmen. Als nicht akzeptabel eingestuft wurde sodann die Tatsache, dass die Bank Ergebnisse aus der im gleichen Zusammenhang ausserhalb der Schweiz geführten Untersuchung nur nach erheblichem Druck der FINMA zur Verfügung gestellt habe. Daher wurde vom Geschäftsbereich Enforcement vorgeschlagen, die Bank in Bezug auf diese Punkte zu rügen. Der ENA stimmte diesem Antrag zu, wobei im entsprechenden Protokoll festgehalten wurde, dass die sehr mangelhafte Kooperation der Bank im Schreiben an die FINMA prominent zu erwähnen sei.

90 Das Rügeschreiben der FINMA wurde in der Folge am 11. November 2014 an die CS versendet. Darin wurde unter anderem festgehalten, dass sich die Händler der Bank sowohl untereinander als auch mit Dritten über vergangene und pendente Aufträge, Oderbuchinformationen, Stop-Loss-Aufträge, Fix-Positionen und Spreads ausgetauscht hätten. Dieser Austausch sei über das eigentliche Anbahnen von Abschlüssen hinausge-

gangen und habe letztlich bezweckt, den anderen Chat-Teilnehmern nicht öffentliche Informationen zukommen zu lassen, die diese allenfalls vorteilhaft nutzen konnten. Die Bank sei nicht in der Lage gewesen, die dadurch generierten Risiken angemessen zu erfassen, begrenzen und überwachen. Die CS sei zudem auch ausser Stande gewesen, für den in der Schweiz abgewickelten Devisenhandel eine aussagekräftige historische Transaktionsanalyse vorzunehmen, weil kein verlässlicher Abgleich von Aufträgen mit der tatsächlichen Ausführung im Handel möglich sei. Dies stelle ebenfalls einen Mangel in Bezug auf das Risikomanagement dar. Weiter wurde im Rügeschreiben ausgeführt, dass die Bank der FINMA nur sehr zögerlich Auskunft zu Untersuchungen ausserhalb der Schweiz erteilt habe, was im Fall von zukünftigen Abklärung nicht mehr akzeptiert würde. Der Entscheid, auf eine Dokumentation der Untersuchung ausserhalb der Schweiz am Hauptsitz in der Schweiz zu verzichten, sei mit den Pflichten der Bank gemäss Art. 29 FINMAG unvereinbar. Im Übrigen wurde gegenüber der CS festgehalten, dass die FINMA von der Bank erwarte, dass sie proaktiv Lehren aus der Untersuchung ziehe und unverzüglich angemessene Massnahmen zur Adressierung der erwähnten Mängel und Risiken treffe. Die weitere Begleitung der internen Untersuchung sowie der zu implementierenden Massnahmen werde seitens der FINMA durch den Geschäftsbereich Banken erfolgen. Die Kosten der Vorabklärung der FINMA in der Höhe von CHF 245'000 wurden der CS auferlegt.

2.2.10 Einhaltung der GwG-Sorgfaltspflichten im Zusammenhang mit einer Geschäftsbeziehung zu einem in mögliche Verstösse gegen das Betäubungsmittelgesetz verwickelten Kunden

91 Bei der Vorabklärung «[REDACTED]» ging es um die Frage, ob die CS im Zusammenhang mit einer Geschäftsbeziehung zu einem Kunden namens [REDACTED] gegen welchen die Staatsanwaltschaft des Kantons [REDACTED] Ermittlungen wegen Verbrechen gegen das Betäubungsmittelgesetz führte, das GwG verletzt hatte. Die Vorabklärung, welche gemäss Angaben der FINMA am 8. Mai 2015 aufgenommen wurde, führte zum Ergebnis, dass die Bank vor allem mit Blick auf gewisse Barbezüge kritischer hätte sein sollen und in diesem Zusammenhang weiterführende GwG-Abklärungen angebracht gewesen wären. Im Rahmen einer Abschlussnotiz vom 28. August 2015 wurde festgehalten, dass ein Hinweis auf die gemachten Feststellungen an die CS allenfalls seitens der Aufsicht zu machen sei, verbunden mit einer Aufforderung an die Bank, die Angelegenheit mit den involvierten Kundenbetreuern aufzunehmen (z.B. Schulungsmassnahmen). Die Vorabklärung wurde alsdann (ohne Beschlussfassung durch den ENA) vor allem wegen der für die FINMA nicht genügenden Schwere der Aufsichtsrechtsverletzung eingestellt.

2.2.11 Einhaltung der GwG-Sorgfaltspflichten im Zusammenhang mit Geschäftsbeziehungen zu Sitzgesellschaften

92 Die Vorabklärung «[REDACTED]» betraf Verstösse der CS gegen die GwG-Sorgfaltspflichten im Zusammenhang mit mehreren Geschäftsbeziehungen zu Sitzgesellschaften. Die Bank hatte am 22. Januar 2015 eine (Selbst-)Anzeige bei der Aufsichtskommission VSB erstattet, worauf diese ein Verfahren wegen möglichen Verstössen der Bank gegen die VSB führte. Mit Entscheid vom 25. August 2015 kam die Aufsichtskommission VSB zum Schluss, dass die CS im Zusammenhang mit vier wirtschaftlich zusammenhängenden Geschäftsbeziehungen gegen die Pflicht zur Identifizierung des Vertragspartners und zur

Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten verstossen hatte. Im Entscheid der Aufsichtskommission VSB wird darauf hingewiesen, dass die Bank die Feststellung der wirtschaftlichen Berechtigung an ihre Niederlassung in Hongkong delegiert habe, es jedoch unterlassen habe, sich die von der Niederlassung erhobenen Dokumente zustellen zu lassen und zu überprüfen, ob das Verfahren der Feststellung der wirtschaftlichen Berechtigung korrekt durchgeführt worden war, was auf gewisse organisatorische Mängel schliessen lasse. Die Aufsichtskommission VSB verpflichtete die CS zu einer Konventionalstrafe in Höhe von CHF 80'000. Nach der Analyse des Entscheids der Aufsichtskommission entschied die FINMA, am 21. Dezember 2015 eine Strafanzeige wegen Widerhandlung gegen Art. 305^{ter} Abs. 1 StGB (mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften) gegen die verantwortlichen Personen der Bank bei der Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich zu erstatten. Danach wurde die Vorabklärung (ohne Beschlussfassung durch den ENA) insbesondere wegen des aus Sicht der FINMA nicht genügenden Enforcement-Interesses eingestellt.

2.2.12 Grenzüberschreitendes Finanzdienstleistungsgeschäft in Italien

- 93 Die Vorabklärung zum grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft der CS in Italien hatte in erster Linie das Risikomanagement und die Organisation der Bank bezüglich dieses Geschäfts zum Gegenstand. Die Bank geriet Anfang 2015 in die Medien, weil sie im Zusammenhang mit dem Vertrieb von sog. Insurance Wrapper an Kunden in Italien in den Fokus der italienischen Behörden gekommen war. In der Folge eröffnete die Staatsanwaltschaft Mailand im Dezember 2015 auch eine Strafuntersuchung gegen die CS.
- 94 Die FINMA hatte zuvor noch im Rahmen der laufenden Aufsicht mit Verfügung vom [REDACTED] als Prüfbeauftragte eingesetzt, um bei der CS die Geschäftstätigkeit mit italienischen Kunden in den Jahren 2005 bis 2015 zu prüfen. Die Prüfbeauftragte machte in ihrem Schlussbericht vom [REDACTED] sechs [6] Beanstandungen und elf [11] Empfehlungen in den Bereichen Geldwäscherei-Bekämpfung sowie Cross-Border-Tätigkeit. Unter anderem beanstandete [REDACTED] dass die Kundenbetreuer bei der Bedienung von italienischen Kunden gegen geltende Weisungen verstossen hätten, weil sie bei den Treffen mit den Kunden in Italien nicht nur wie erlaubt soziale Kontakte pflegten, sondern auch Aufträge entgegennahmen oder die Portfolios besprachen. Hinsichtlich des Geschäfts mit den (in Italien nicht zum Vertrieb zugelassenen) Insurance Wrapper monierte [REDACTED] dass sich Kundenbetreuer der CS teilweise in fiktive Bartransaktionen involvieren liessen, um die Gelder von bestehenden Kunden in die betreffenden Produkte einzuzahlen.
- 95 Aus Sicht der Aufsicht adressierten das damals bereits hängige Enforcement-Verfahren im Fall Petrobras sowie die ebenfalls schon laufenden Abklärungen betreffend FIFA und PDVSA (vgl. Rz. 168 ff.) die allfälligen Missstände im Bereich der Einhaltung der GwG-Sorgfaltspflichten allerdings bereits in ausreichendem Masse.⁹⁷ Deshalb wurde dem ENA im Hinblick auf die Sitzung vom 29. April 2016 nur die Frage zum Entscheid unterbreitet, ob bezüglich der grenzüberschreitenden Tätigkeit der CS in Italien ein Enforcement-Verfahren eröffnet werden solle. Der ENA-Antrag weist darauf hin, dass die Bank bereits

⁹⁷ ENA-Nicht-Eröffnungsantrag Sitzung vom 29. April 2016, 2 f.

Massnahmen ergriffen und insbesondere das von der Staatsanwaltschaft Mailand angeprangerte Geschäft mit Insurance Wrappern – auch auf eine Intervention der FINMA im Jahr 2010 hin – schon seit längerem eingestellt habe. Ebenso habe die CS angekündigt, dass fiktive Bartransaktionen mit einer Weisungsanpassung für unzulässig erklärt werden sollen. Die Vorgaben für die Reisetätigkeit würden ebenfalls überprüft werden. Der ENA-Antrag nahm weiter auch einen Vergleich mit anderen Fällen vor, in welchen die Eröffnung von Enforcement-Verfahren im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Tätigkeit von Banken zur Diskussion standen. Im Vergleich zu diesen Fällen wurde die Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens betreffend das grenzüberschreitende Finanzdienstleistungsgeschäft der CS in Italien nicht für notwendig erachtet. Entsprechend wurde dem ENA der Antrag gestellt, auf eine Verfahrenseröffnung zu verzichten. Die Feststellungen der Prüfbeauftragten könnten stattdessen auch im Rahmen eines Rügeschreibens gewürdigt werden. Gemäss der Enforcement-Matrix, welche dem Antrag beigelegt war, lag insgesamt ein Fall im gelb/orangen Bereich (= Ermessen) vor.

- 96 Dem Antrag folgend entschied der ENA am 29. April 2016, kein Enforcement-Verfahren betreffend das grenzüberschreitende Finanzdienstleistungsgeschäft der CS in Italien zu eröffnen. Im Rügeschreiben, welches daraufhin am 8. Juni 2016 an die Bank versendet wurde, wies die FINMA darauf hin, dass sich die Bank in verschiedenen Bereichen in einer Grauzone befunden und Rechts- und Reputationsrisiken in Kauf genommen habe.

2.2.13

- 97 Im Rahmen der Vorabklärung betreffend wurde untersucht, ob die CS im Zusammenhang mit der Affäre rund um den malaysischen Staatsfonds gegen Vorgaben bezüglich des Risikomanagements sowie GwG-Sorgfaltspflichten verstossen hatte (). Die CS führte in Singapur und in der Schweiz Geschäftsbeziehungen zu Personen aus dem Umfeld von . Bezüglich der in Singapur geführten Geschäftsbeziehungen konzentrierte sich die nach Angaben der FINMA am 5. Juni 2016 aufgenommene Vorabklärung auf die Frage, ob es Mängel hinsichtlich der konsolidierten (globalen) Erfassung, Begrenzung und Überwachung von Geldwäschereirisiken seitens der CS gab. Bei den in der Schweiz geführten Geschäftsbeziehungen wurde untersucht, ob die Bank den (schweizerischen) GwG-Sorgfaltspflichten nachkam. Die Feststellungen, welche die FINMA bei der CS machte, wurden im Rahmen der Vorabklärung auch mit den Feststellungen verglichen, und einer weiteren Bank machten. Insgesamt ergab die Vorabklärung bei der CS, dass die Bank hinsichtlich der globalen Erfassung, Begrenzung und Überwachung von Geldwäschereirisiken über eine angemessene Organisation verfügte. In Bezug auf die in der Schweiz gebuchten Geschäftsbeziehungen wurden hingegen klare Schwächen bei der Erfassung von Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken sowie bei der Transaktionsüberwachung festgestellt. Mit Blick auf den Umstand, dass die FINMA damals bereits das Enforcement-Verfahren im Fall Petrobras / FIFA / PDVSA führte (vgl. Rz. 168 ff. unten), in welchem es ebenfalls um die Einhaltung der GwG-Sorgfaltspflichten ging, kam der Geschäftsbereich Enforcement zum Schluss, dass sich ein weiteres Verfahren nicht aufdränge. Die gemachten Feststellungen könnten gegenüber der CS vielmehr auch mit einem Rügeschreiben adressiert werden. Entsprechend wurde im Hinblick auf die Sitzung des ENA vom 17. Februar 2017 der Antrag gestellt, auf die

Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens zu verzichten. Gemäss der Enforcement-Matrix, welche diesem Antrag beigelegt wurde, handelte es sich um einen Fall im grünen Bereich.

- 98 Der ENA entschied am 17. Februar 2017 antragsgemäss, kein Enforcement-Verfahren gegen die CS zu eröffnen. Stattdessen sollte die Bank schriftlich gerügt werden (mit dem Vorbehalt weiterer Massnahmen). Das betreffende Rügeschreiben wurde am 20. März 2017 an die CS versendet. Darin wurde der Bank mitgeteilt, dass die FINMA auf die Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens verzichte, nachdem die verschiedenen Mängel im Geldwäschereiabwehrdispositiv der Bank bereits in anderen Enforcement-Verfahren behandelt würden. Weiter wurden die von der FINMA festgestellten Mängel ausführlich beschrieben, rechtlich gewürdigt und gerügt. Der CS wurde gemäss dem Rügeschreiben schliesslich auch ein Teil der im Rahmen der Vorabklärung aufgelaufenen Kosten in Höhe von CHF 33'000 auferlegt.

2.2.14 Datenvorfälle in Italien

- 99 Die Vorabklärung «Datenvorfälle Italien» stand in Zusammenhang mit der Vorabklärung betreffend das Crossborder-Finanzdienstleistungsgeschäft der CS in Italien (vgl. Rz. 93 ff. oben). Im Rahmen der betreffenden Untersuchungen, welche die italienischen Behörden gegen die CS führten, kam es zu Beschlagnahmungen von Kundenlisten, welche sich nicht in Italien hätten befinden dürfen. [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]), beschloss die FINMA auch das Incident Management der CS bezüglich der Datenvorfälle in Italien im Rahmen einer Vorabklärung zu untersuchen [REDACTED]. Nach den Angaben der FINMA wurde diese Vorabklärung am 19. Mai 2016 an die Hand genommen. Die FINMA stellte verschiedene Auskunftersuchen an die CS und wertete die erhaltenen Informationen aus. Die Vorabklärung führte zum Ergebnis, dass die CS [REDACTED]
[REDACTED]) die FINMA zeitnah über die Datenvorfälle informiert und sich auch ein Bild über das Ausmass der betroffenen Kunden und die damit zusammenhängenden Risiken gemacht hatte. Bei der CS war das Ausmass der betroffenen Kunden und entsprechend die Risiken für die Bank zudem bedeutend kleiner als [REDACTED]. Ein stossendes Fehlverhalten der Bank im Zusammenhang mit der Aufarbeitung der Datenvorfälle konnte bei der CS nicht festgestellt werden. Vor diesem Hintergrund wurde die Vorabklärung am 12. Dezember 2017 (ohne Beschlussfassung durch den ENA) infolge des Fehlens einer genügend schweren Aufsichtsrechtsverletzung eingestellt. Um gegenüber der CS nicht ein Fehlsignal auszusenden, wurde allerdings darauf verzichtet, der Bank ein Abschluss schreiben zuzustellen (welches von der Bank so hätte verstanden werden können, dass die FINMA alles in Ordnung befinden würde).

2.2.15 [REDACTED]

- 100 An der ENA-Sitzung vom 6. April 2018 musste der ENA im Fall «[REDACTED] n» schwerwiegende Feststellungen über das Auskunftsverhalten der CS machen: Gemäss spanischen Pressemeldungen im Jahr 2008 sollen die damalige CS-Kader-Angestellte [REDACTED]
[REDACTED] angeblich in Geschäfte mit der russischen Mafia verwickelt gewesen sein. Im Mai 2016 wurde Anklage gegen [REDACTED] und

weitere Personen erhoben. CS-intern war eine frühere Anfrage der Bundesanwaltschaft vom 22. August 2008 Anlass für erstmalige bankinterne Untersuchungen über [REDACTED] [REDACTED]. Es stand unter anderem eine schweizerische Kundenbeziehung einer BVI-Gesellschaft im Fokus, an welcher [REDACTED] wirtschaftlich berechtigt war. Bei der CS nahmen sich der damalige General Counsel and Reputational Risk Approver EMA, Europa und der damalige Leiter CS Russland der Angelegenheit an und informierten umgehend Urs Rohner (damals Group General Counsel der CS) und Romeo Cerutti (damals General Counsel Private Banking der CS) über die ersten Erkenntnisse. Diese führten darüber einen E-Mail-Verkehr, welcher im ENA-Antrag (Memorandum) vom 6. April 2018 wörtlich dargestellt wurde. Der ENA monierte gestützt darauf das Auskunftsverhalten der CS (Urs Rohner und Romeo Cerutti) gegenüber der FINMA. Im Laufe der zweijährigen Abklärungen und intensiver Korrespondenz zwischen FINMA und CS musste die CS ihre ursprüngliche Aussage, wonach die CS zu keinem Zeitpunkt ein Konto von [REDACTED] in der Schweiz geführt habe, korrigieren und zugeben, dass in der Schweiz vier Konten betreffend [REDACTED] bestanden. Diverse konkrete Fragen der FINMA seien anfänglich «nicht vollständig» beantwortet worden. Entsprechende Informationen, dass Urs Rohner und Romeo Cerutti sehr wohl von Beginn weg informiert und involviert waren, wurden erst nach mehrmaligen und nachdrücklichen Fragerunden offengelegt. Trotzdem erachtete der ENA es nicht als angezeigt, ein zusätzliches Enforcement-Verfahren gegen die CS oder ein Gewährsverfahren gegen Urs Rohner und Romeo Cerutti einzuleiten (obwohl dies diskutiert wurde); die festgestellten Mängel im Risikomanagement und die unbefriedigende Kooperation der Bank bei Aufarbeitung des Sachverhaltes seien in einem Rügeschreiben an die Bank zu adressieren.⁹⁸

2.2.16 Insiderverdacht [REDACTED]

101 Nach Vorabklärungen der FINMA hinsichtlich eines Insiderverdachts, welche darin mündeten, dass sich ein solcher nicht erhärtete, dass aber ein Weisungsverstoss eines Mitarbeitenden vorlag, der von der CS mit disziplinarischen Massnahmen geahndet wurde, wurde der Fall am 13. August 2018 eingestellt und auf Beantragung einer Verfahrenseröffnung im ENA verzichtet.

2.2.17 Distressed Debt

102 Am 2. November 2018 entschied die FINMA, Vorabklärungen bei der CS im Zusammenhang mit einem möglichen Fehlverhalten bei der Offenlegung kursrelevanter Informationen einzustellen. [REDACTED], nachdem diese anfangs 2016 eher überraschend grössere Abschreiber im Distressed Debt Bereich (Global Markets) gemeldet hatte. [REDACTED], sondern in der Folge auch die FINMA, untersuchte eine Vielzahl von E-Mails und internen Dokumenten. Diese brachten zu Tage, dass im Q4/2015 Abschreiber im Distressed Portfolio Business in den USA von über USD 100 Mio. gedroht hatten, die gegen Ende 2015 auf USD 450 Mio. geschätzt wurden und sich schliesslich auf USD 600 Mio. erhöhten. Die rechtzeitige Information und Involvierung des CEO Tidjane Thiam war fraglich. Im Januar 2016 schaltete sich [REDACTED] [REDACTED] dem die FINMA bei der Aufarbeitung der Probleme im Global Markets Bereich

⁹⁸ Rügeschreiben vom 6. September 2018.

eine wichtige, positive Rolle attestiert. Er will eine Diskussion über Leverage Finance Trading und das Distressed Book führen und feststellen, ob diese Bereiche weiterhin Quelle grosser Abschreiber sein könnten. Er äusserte auch Bedenken bezüglich der Vergütungspolitik in Global Markets. Die FINMA erwähnt, dass relevante Positionen gehedged wurden, jedoch scheine dieser Hedge schlecht oder gar nicht funktioniert zu haben. «Das wirft Fragen zur Qualität des Hedgings / Risiko Managements im Global Markets Bereich auf.»

2.2.18 [REDACTED]

103 Am 23. November 2018 fand eine ENA-Sitzung zu Sorgfaltspflichten- und Meldepflichtverletzungen und Organisationsmängeln der Credit Suisse AG im Zusammenhang mit Geschäftsbeziehungen zu Personen aus [REDACTED], darunter auch Organe [REDACTED] und ihrer Tochtergesellschaft, der [REDACTED] statt. Namhafte Persönlichkeiten aus [REDACTED] wurden zunächst durch den vom EAM-Desk der CS betreuten externen Vermögensverwalter [REDACTED]

[REDACTED] Da «tax evasion» keine Vortat zur Geldwäscherei nach Schweizer Recht war, sah die CS von einer MROS-Meldung ab und erstellte einen diesbezüglichen Report, den sogenannten «No AML-Report». Auch nach dem Zusammenbruch [REDACTED] im Jahre 2014 und Medienberichten über zweifelhafte Darlehen und Zahlungsflüsse [REDACTED] und der Nennung konkreter Transaktionen über die CS sowie diesbezüglicher Untersuchungen der [REDACTED] erstellte die Credit Suisse AG erneut einen No AML-Report und verzichtete auf eine GwG-Meldung mit der Begründung, die Vorwürfe seien zu vage. Nach Ansicht des ENA bestehen Hinweise auf schwerwiegende Mängel in Bezug auf den No AML-Report von 2014. Ferner habe die Front der CS wiederholt Anweisungen von Compliance oder vom Business Risk Management nicht befolgt, was auf schwerwiegende Mängel in der Organisation und Überwachung bei der CS hindeute. U.a. habe trotz Aufforderung seitens Compliance kein Re-Assessment stattgefunden, und der Exit sei nur zögerlich erfolgt. Gemäss Anordnung im No AML-Report 2014 sollte die Front die noch aktiven Beziehungen eng überwachen und 2015 nochmals vorlegen, was nicht erfolgt sei. Nach dem Exit-Entscheid betreffend eine Person wurden dessen Vermögenswerte auf dessen Kinder übertragen. Nach Entdeckung der Konti der Kinder forderte das Business Risk Management erneut einen Exit. Die Konti der Kinder wurden trotzdem weitergeführt und Gelder vom Vater überwiesen. Wiederholt seien wirtschaftliche Interessen gegenüber Compliance-Risiken höher gewichtet worden, so seien z.B. Einbussen der Investment Bank der CS befürchtet worden.

104 Im ENA wurde deshalb Antrag auf Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens mit Einsetzung eines Untersuchungsbeauftragten (UB) gestellt, letzterer auch im Hinblick auf eine mögliche Gewinneinziehung.

105 Für die Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens sprächen:

- Schwerwiegende Missstände über Jahre
- Mögliche Meldepflichtverletzung dauerte teilweise bis 2017

- Höhe der involvierten Gelder (dreistellige Millionenhöhe)
- Mögliche Gewinneinziehung.

106 Gegen die Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens sprächen:

- Mängel im GwG-Bereich seien bei der CS durch die Verfügung vom 3. September 2018 (Petrobras / FIFA / PDVSA) adressiert
- Gemäss eigenen Angaben der CS plane sie verschiedene Massnahmen oder habe diese bereits umgesetzt, darunter die Einführung der Single Client View
- Die CS habe einen sehr kritischen internen Bericht erstellt, «der in seiner Klarheit ein Novum darstellt».

107 Entgegen dem Antrag entschied der ENA, kein Enforcement-Verfahren einzuleiten, sondern ein Rügeschreiben vorzubereiten. Vorgängig seien die schwerwiegenden Mängel mündlich an Urs Rohner, Tidjane Thiam und ██████████ zu adressieren.

108 Am 6. März 2019 erging das Rügeschreiben der FINMA an die CS z.Hd. Urs Rohner. ██████████

██████████ Die FINMA verzichte ausnahmsweise darauf, weil sich die Mängel auf einen Inhalt und Zeitraum bezögen, welcher durch die Verfügung vom 3. September 2018⁹⁹ adressiert worden sei, mit welcher die FINMA die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes angeordnet habe und bezüglich welcher die CS auch bereits die diesbezüglichen Massnahmen getroffen habe, darunter die Einführung der Single Client View Application.

2.2.19 ██████████

109 Am 8. April 2019 beschloss die FINMA in einem möglichen Fall von GwG-Meldepflichtverletzungen der CS im Zusammenhang mit früheren Geschäftsbeziehungen mit ██████████, welche auf 2013 zurückgingen, von einem Verfahren gegen die CS abzusehen. Da nicht ausgeschlossen werden konnte, dass eine Strafbarkeit i.S.v. Art. 9 GwG i.V.m. Art. 37 StGB bestanden hatte, hatte die FINMA zuvor noch eine Strafanzeige ans EFD eingereicht. Die FINMA erwog, dass die Meldekultur der CS in der Vergangenheit bereits Gegenstand von Enforcement-Verfahren war, zuletzt im Rahmen der Verfügungen vom 17. September 2018. Die CS habe seither ihr Meldewesen überarbeitet und verschiedene Massnahmen getroffen.

2.2.20 SSA Bonds

110 Im Zusammenhang mit dem Handel von sogenannten «SSA Bonds» (Schuldpaniere, die von drei verschiedenen Staaten ausgegeben werden) auf dem Sekundärmarkt hatte die CS aufgrund von Abklärungen ausländischer Behörden das Verhalten eines Händlers überprüft. Eine interne Untersuchung fand keine Hinweise auf ein Fehlverhalten. Der

⁹⁹ Vgl. dazu hinten Rz. 182 ff.

Händler wurde entlassen, und sämtliche Aktivitäten der CS im Handel mit SSA-Bonds wurden Ende 2015 eingestellt. Die ausländischen Behörden stellten ihre Abklärungen 2017 und 2018 ebenfalls ein. Die FINMA sah deshalb keine Veranlassung für ein Verfahren gegen die CS und stellte die Vorabklärungen am 25. April 2019 ein.

2.2.21 [REDACTED]

111 Am 11. November 2019 beschloss die FINMA in einem möglichen Fall von GwG-Meldepflichtverletzungen der CS im Zusammenhang mit ehemaligen und aktuellen Geschäftsbeziehungen mit [REDACTED], welche sich auf den Zeitraum 2012-2018 bezogen, von einem Verfahren gegen die CS abzusehen. MROS-Meldungen wurden letztlich erst 2018 gemacht. Da nicht ausgeschlossen werden konnte, dass eine Strafbarkeit i.S.v. Art. 9 GwG i.V.m. Art. 37 StGB bestanden hatte, hatte die FINMA zuvor noch eine Strafanzeige ans EFD eingereicht. Die FINMA erwog, dass die Meldekultur der CS in der Vergangenheit bereits Gegenstand von Enforcement-Verfahren war, zuletzt im Rahmen der Verfügungen vom 3. September 2018. Die CS habe seither ihr Meldewesen grundlegend überarbeitet und verschiedene Massnahmen getroffen. Klare Verbesserungen seien erkennbar, und die CS werde durch die Aufsicht in diesem Bereich auch eng begleitet, weshalb kein weiterer Handlungsbedarf bestehe und die Vorabklärungen abgeschlossen werden könnten.

2.2.22 LIBOR-Ablösung

112 Im Zusammenhang mit der Ablösung des LIBOR entschied die Geschäftsleitung der FINMA am 25. Juni 2021, gewisse diesbezügliche Fragen und die Rechtsrisiken aus dem Wegfall des LIBOR [REDACTED] und CS abzuklären, um die erfolgreiche Ablösung bis Ende 2021 durch [REDACTED] und CS sicherzustellen. Zu diesem Zweck war bereits am 21. Januar 2021 ein Prüfbeauftragter eingesetzt worden. Die Ablösung war auch schon in regelmäßigen Aufsichtsmeetings mit den zwei Grossbanken besprochen worden, jedoch waren die Erwartungen der FINMA noch nicht vollständig erfüllt worden. Der Prüfbericht hatte für keines der Institute auf Schwachstellen bezüglich Risikoeinschätzung, Risikomanagement oder erhöhte Rechtsrisiken hingewiesen. Nach eingehender Prüfung kam der ENA am 20. August 2021 zum Schluss, [REDACTED] und CS in Feedbackbriefen auf noch bestehende Brutto-Exposures hinzuweisen und die Erwartung auszudrücken, dass die bereits eingeleiteten Schritte vollumfänglich umgesetzt werden. Sodann wurden die Banken darauf hingewiesen, dass der Abschluss diesbezüglichen Neugeschäfts ohne robuste Fallbackklauseln nicht mit einem adäquaten Risikomanagement vereinbar sei und dass der FINMA über das entsprechende Neugeschäft laufend zu rapportieren sei.

2.2.23 Vatikan

113 In seiner Sitzung vom 3. September 2021 befasste sich der ENA mit dem Fall «Vatikan». Die CS war Hauptbank des Vatikans mit Konti in Italien, der Schweiz und UK. Ab 2013 habe die seinerzeitige italienische Division der CS Lombardkredite für ein Ölfeld in Angola über ursprünglich USD 110 Mio. gegeben. Die Gelder wurden letztlich zu einem grossen Teil für den Erwerb einer Liegenschaft in London verwendet. Der Kredit belief sich später auf CHF 284 Mio. Die Investition in die Liegenschaft in London führte schliesslich zu ei-

nem beträchtlichen Verlust des Vatikans im Zusammenhang mit externen Finanzintermediären, welche die Transaktion so strukturiert hatten, dass der Vatikan die Kontrolle über die Liegenschaft verlor. Fragwürdige Kommissionszahlungen waren auch im Spiel. Die CS hatte eine interne Untersuchung angeordnet. Der Vatikan hatte im Juli 2021 ein Strafverfahren gegen einen früheren Mitarbeiter der CS in Italien sowie gegen die externen Finanzintermediäre wegen Korruption und ungetreuer Geschäftsbesorgung eingeleitet. Die Interne Revision der CS stellte in ihrem Bericht vom 24. Februar 2021 fest, dass Design und Handhabung von Kontrollen in Bezug auf Betrugsrisiken bei der CS in Italien nicht vollumfänglich wirksam seien. Gegen einen fehlbaren Mitarbeiter wurden im Zusammenhang mit nicht offengelegten Interessenkonflikten Disziplinar massnahmen beschlossen.

- 114 Da keine schweren Verletzungen von Aufsichtsrecht identifiziert werden konnten, aber Reputationsrisiken möglicherweise nicht genügend adressiert wurden und Fragen in Bezug auf das Risikomanagement bestanden, wurde am 3. September 2021 eine Prüfbefugte eingesetzt mit Fokus auf das Geldwäschereidispositiv und das Riskomanagement der Bank.

2.2.24 António Horta-Osório

- 115 An seinen Sitzungen vom 16., 21. und 28. Januar 2022 verzichtete der ENA auf die Einleitung eines Gewährsverfahrens gegen den Verwaltungsratspräsidenten der CS, António Horta-Osório, wegen Missachtung der COVID-19-Bestimmungen und wegen seiner Handhabung von Spesen zufolge dessen Ausscheiden aus dem Verwaltungsrat, und gegen die Bank. Die CS wurde verpflichtet, im Januar 2023 einen Bericht eines unabhängigen Drittprüfers, mandatiert durch die Bank, vorzulegen, welcher die Umsetzung von bereits eingeleiteten verbesserten Massnahmen im Zusammenhang mit der Handhabung von Spesen bestätigen sollte.

2.2.25 Transaktionsmeldepflicht

- 116 Nach einer Meldung der SIX Exchange Regulation AG an die FINMA vom 23. März 2021 betreffend eine mögliche Verletzung der Meldepflicht nach Art. 39 FinfraG durch die CS, Vorabklärungen durch die FINMA, der Feststellung und Behebung von technischen Meldeproblemen seitens der CS und der damit vorgenommenen Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes wurden keine weiteren Massnahmen gegen die CS eingeleitet und der Fall mit Abschlussnotiz vom 17. März 2022 abgeschlossen.

3. Würdigung

- 117 Die FINMA hat im Untersuchungszeitraum in einer grossen Zahl von Fällen entschieden, kein Enforcement-Verfahren gegen die CS zu eröffnen. Die Überlegungen, von welchen sich die FINMA dabei leiten liess, sind unseres Erachtens nachvollziehbar. Unter den Fällen, in welchen die FINMA von einer Verfahrenseröffnung absah, fanden sich zwar auch solche, bei welchen es bei einer isolierten Betrachtung wohl zweckmässig gewesen wäre, ein Verfahren zu eröffnen (namentlich [REDACTED] und [REDACTED]). Das im Zusammenhang mit diesen Fällen angeführte Argument der FINMA, dass die Eröffnung eines weiteren Verfahrens keinen «Mehrwert» biete, weil im gleichen Kontext bereits ein

oder mehrere Verfahren am Laufen waren bzw. erst kürzlich abgeschlossen worden waren, ist aus unserer Sicht aber nicht zu beanstanden.¹⁰⁰ Bei einer gesamtheitlichen Betrachtung war die Nicht-Eröffnung der betreffenden Verfahren somit **zweckmässig**. Diesbezüglich ist insbesondere festzuhalten, dass die schiere Anzahl der gegen ein Institut geführten Enforcement-Verfahren letztlich weniger massgebend ist, wenn die Fälle wie bei der CS vielfach das gleiche Thema betreffen. Vielmehr kommt es darauf an, dass beim Abschluss der geführten Enforcement-Verfahren von der FINMA dann diejenigen Massnahmen ergriffen werden, die – unter Berücksichtigung der wiederholten bzw. andauernden Missstände – zweckmässig sind (vgl. Rz. 127 ff. unten). Die Anzahl der geführten Enforcement-Verfahren spielt in diesem Zusammenhang nur (aber immerhin) insofern eine Rolle, als bei einer zunehmenden Anzahl gegen aussen hin eine grössere Rechtfertigung auch für schwerwiegendere Massnahmen besteht. Bei der CS gab es in den entscheidenden Phasen – namentlich in der Zeit zwischen 2015 und 2018 – trotz der grossen Zahl der nicht eröffneten Verfahren aber immer noch eine genügend grosse Zahl von eröffneten bzw. laufenden Verfahren.

118 Dass nach der Vorabklärung betreffend den **Devisenhandel** (vgl. Rz. 88 ff. oben) kein Verfahren eröffnet wurde, ist aus unserer Sicht insbesondere aufgrund des Vergleichs, den die FINMA infolge der parallelen Untersuchung bei vier Banken hatte, nicht zu kritisieren. Der Fall verdient aber deshalb besondere Erwähnung, weil er zeigte, dass sich die CS in der Untersuchung nicht kooperativ verhielt, was die FINMA im November 2014 zu einer scharfen Rüge veranlasste.

119 Im späteren Fall ██████ (vgl. Rz. 100) war die Nicht-Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens gegen Urs Rohner und ██████ unseres Erachtens grundsätzlich zwar ebenfalls nicht zu beanstanden. Die Feststellungen im ENA vom 6. April 2018 sind aber wiederum deshalb bemerkenswert, weil sie einen wenig ausgeprägten Respekt der CS und ihres Managements gegenüber der FINMA manifestierten und nach einem Auftreten der FINMA riefen, sich den gebührenden Respekt zu verschaffen, was die FINMA im Enforcement-Verfahren betreffend Petrobras / FIFA / PDVSA kurz darauf durch die spätere Wiedererwägung vom 25. Januar 2019 gerade nicht tat (vgl. Rz. 169 ff. unten). Der Fall verdient aber auch insofern Erwähnung, als dass nicht nur die festgestellten Mängel im Risikomanagement, sondern erneut auch die unbefriedigende Kooperation der CS in einem Rügeschreiben adressiert werden mussten.

120 Bezüglich des Falls **Distressed Debt** (vgl. Rz. 102) ist sodann festzuhalten, dass die FINMA trotz der schwerwiegenden Feststellungen und Fragen nicht erwog, das Risikomanagement im Global Markets Bereich – auch angesichts des Verlusts von USD 600 Mio. in einem einzigen Quartal – genauer prüfen zu lassen. Dies wirft unseres Erachtens die Frage auf, ob es zweckmässig war, das Risikomanagement im Global Markets Bereich nicht zu überprüfen. Mangels Unterlagen und genaueren Hintergrundinformationen können wir diese Frage allerdings nicht beantworten. Eine vertiefte Prüfung, beispielsweise durch einen Prüfbeauftragten, wäre unter Umständen aber angezeigt gewesen.

¹⁰⁰ Im Fall ██████ wurde insbesondere erwogen, dass der Nutzen der Adressierung des Sachverhalts im Rahmen eines Enforcement-Verfahrens angesichts des damit verbundenen Aufwands im Vergleich zu einem Rügeschreiben gering sei. Vgl. ENA-Nicht-Eröffnungsantrag Sitzung vom 17. Februar 2017, Rz. 12.

Die Nicht-Eröffnung eines Verfahrens wegen möglichen Fehlverhaltens bei der Offenlegung kursrelevanter Informationen ist nach unserem Dafürhalten hingegen nicht zu beanstanden.

121 Im Fall **«Durchsetzung Petrobras / FIFA / PDVSA – Vollstreckung Single Client View»** (vgl. dazu ausführlich Rz. 327 ff. unten) wäre die Einleitung eines Enforcement-Verfahrens mit Einsetzung eines zusätzlichen Untersuchungsbeauftragten zur Untersuchung der Ursachen und Verantwortlichkeiten (auf individueller wie auch auf Gremienstufe) für die Nichtbefolgung der Verfügung vom 3. September 2018 im Fall Petrobras / FIFA / PDVSA und zur Abklärung der Gewähr für einwandfreie Geschäftstätigkeit auf Stufe Institut unseres Erachtens geboten und zweckmässig gewesen. Es war in dieser Verfügung festgestellt worden, dass die CS im gesamten Untersuchungszeitraum von 2006 bis 2016, also während 10 Jahren, unternehmensweite, wiederholte, systematische und schwerwiegende Verfehlungen und Mängel im GwG-Bereich aufwies und eine schwere Verletzung von Aufsichtsrecht und Verletzung der Anforderungen an eine angemessene Verwaltungsorganisation ebenso wie die Verletzung der Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit festgestellt worden. Die CS unterliess es trotz von ihr selbst vorgeschlagenem Massnahmen- und Zeitplan, die rechtskräftige FINMA-Verfügung vollumfänglich und fristgerecht umzusetzen. Die Nichteinleitung eines solchen Enforcement-Verfahrens zur Untersuchung der Ursachen und Verantwortlichkeiten war unseres Erachtens **nicht zweckmässig**.

122 Zusammenfassend sind wir somit der Auffassung, dass es in den untersuchten Fällen bei einer gesamtheitlichen Betrachtung **zweckmässig** war, kein Enforcement-Verfahren gegen die CS zu eröffnen. Einzige **Ausnahme** bildet der Fall «Durchsetzung Petrobras / FIFA / PDVSA – Vollstreckung Single Client View», in welchem die Frage einer Verfahrenseröffnung FINMA-intern gar nicht thematisiert wurde. Abgesehen davon erachten wir die von der FINMA zur Anwendung gebrachten Kriterien ebenso wie die durchgeführten Vorprüfungen insgesamt als **angemessen**.

B. Vorgängige Nutzung und Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden Aufsichts-Instrumente und -Massnahmen

123 Weiter wurde uns hinsichtlich der Einleitung von Enforcement-Verfahren gegen die CS folgende Frage zur Beurteilung unterbreitet:

- ***Hat die FINMA im Vorfeld der einzelnen Enforcement-Verfahren alle ihr zur Verfügung stehenden Instrumente und Massnahmen genutzt und ausgeschöpft?***

1. Vorbemerkung

124 Im Vorfeld eines Enforcement-Verfahrens untersteht ein von der FINMA beaufsichtigtes Institut der laufenden Aufsicht. Diese laufende Aufsicht spielt sich weitgehend im Rahmen des sog. informellen Verwaltungshandelns ab. Entsprechend gibt es keinen gesetzlich (abschliessend) normierten Katalog von Instrumenten der laufenden Aufsicht. Weiter gibt es auch keine Regel, wonach die FINMA vor der Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens bestimmte Massnahmen der laufenden Aufsicht zur Anwendung zu bringen hat.

Vielmehr muss sich die FINMA bei einem Auftreten von (mutmasslichen) Missständen im Rahmen des pflichtgemässen Ermessens stets überlegen, ob es sachgerecht(er) ist, den betreffenden Fall in der laufenden Aufsicht oder in einem Enforcement-Verfahren weiterzuverfolgen. Vor diesem Hintergrund haben wir uns mit der PUK darauf verständigt, dass wir die Frage, ob die FINMA im Vorfeld der Enforcement-Verfahren gegen die CS alle ihr zur Verfügung stehenden Instrumente und Massnahmen genutzt und ausgeschöpft hat, nicht gesondert beleuchten werden. Vielmehr wird an dieser Stelle zusammenfassend auf die Erkenntnisse hingewiesen, die sich in diesem Kontext aus der Beantwortung von anderen Fragen ergeben haben (und bei diesen Fragen vertieft erörtert werden).

2. Würdigung

125 Die FINMA hat sich nach der Durchführung der Vorabklärungen in allen oben beschriebenen Fällen die Frage gestellt, ob es sachgerecht(er) ist, die betreffenden Fälle in der laufenden Aufsicht oder in einem Enforcement-Verfahren weiterzuverfolgen (vgl. Rz. 80 ff.). Es gibt keine Fälle, in welchen wir der Auffassung sind, dass die FINMA zu rasch ein Enforcement-Verfahren gegen die CS eröffnete. Insofern gelangen wir auch nicht zum Schluss, dass es zielführender gewesen wäre, bestimmte Fälle noch länger im Rahmen der laufenden Aufsicht zu behandeln. Hingegen wäre es aus unserer Sicht in zwei [2] Konstellationen – namentlich im Kontext der Observationsfälle (vgl. Rz. 300 ff.) und der Durchsetzung der Verfügung betreffend Petrobras / FIFA / PDVSA (vgl. Rz. 327 ff.) – angezeigt gewesen, nicht so lange mit der Eröffnung eines Enforcement- bzw. Vollstreckungsverfahrens zuzuwarten.

126 In allgemeiner Hinsicht ist weiter festzuhalten, dass die Instrumente der laufenden Aufsicht in Abhängigkeit von der Aufsichtsintensität zur Anwendung gelangen, wobei mit zunehmender Aufsichtsintensität auch gewisse Massnahmen vermehrt zum Einsatz kommen (vgl. Rz. 449 ff. unten). Als global systemrelevante Bank war die CS von vornherein der Kategorie von Banken mit der höchsten Aufsichtsintensität zugeordnet. Im April 2020 teilte die FINMA der Bank sodann mit, dass die individuelle Risikoeinstufung (Rating) von der zweitniedrigsten Stufe («*subject to intensive supervisory procedures*») auf die niedrigste Stufe («*subject to intensive and continuous supervisory procedures*») herabgesetzt werde (vgl. Rz. 465 unten). In diesem Zuge wurden auch die bei der CS durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen (als ein Instrument der laufenden Aufsicht) stark intensiviert. In dieser Hinsicht hat im Verlauf des Untersuchungszeitraums somit eine noch stärkere Nutzung von Instrumenten der laufenden Aufsicht stattgefunden.

VI. DURCHFÜHRUNG VON ENFORCEMENT-VERFAHREN GEGEN DIE CS

A. Angemessenheit der Enforcement-Verfahren

127 Was die Durchführung von Enforcement-Verfahren gegen die CS betrifft, hat die PUK um eine Analyse der folgenden Frage gebeten:

- **Waren die Enforcement-Verfahren der FINMA gegen die CS angemessen (rechtmässig, zweckmässig und wirksam)?**

1. Überblick

128 Die FINMA führte im Untersuchungszeitraum zwischen dem 1. Januar 2012 und dem 31. Dezember 2022 insgesamt elf [11] Enforcement-Verfahren gegen die CS. Zwei [2] dieser Verfahren wurden bereits vor dem 1. Januar 2012 aufgenommen. Eines [1] der Verfahren wurde erst nach dem 31. Dezember 2022 abgeschlossen.

2. US-Finanzdienstleistungsgeschäft

2.1 Übersicht

129 Im Enforcement-Verfahren zum US-Finanzdienstleistungsgeschäft der CS ging es um die Frage, ob die Bank bei der Ausübung ihres grenzüberschreitenden Geschäfts mit US-Kunden die Anforderungen an eine angemessene Verwaltungsorganisation, ein angemessenes Risikomanagement und die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit eingehalten hatte. Die Eröffnung des Verfahrens fand am 26. Oktober 2011 – d.h. noch vor dem Beginn des Untersuchungszeitraums statt. Daher wird die Einleitung des Verfahrens im Folgenden nur dahingehend beschrieben, dass die Feststellungen zu den weiteren Phasen des Verfahrens (die innerhalb des Untersuchungszeitraums liegen) besser eingebettet sind.

2.2 Feststellungen

2.2.1 Einleitung

130 Vor der Eröffnung des Enforcement-Verfahrens zum US-Finanzdienstleistungsgeschäft der CS wurde keine eigentliche Vorabklärung seitens des Geschäftsbereichs Enforcement durchgeführt.¹⁰¹ Die FINMA hatte seit Ende 2009 insgesamt neun Banken (darunter die CS) aufgefordert, ihre Risiken im Zusammenhang mit dem grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft im Rahmen von **internen Untersuchungen** aufzuarbeiten.¹⁰² Nachdem sich diese internen Untersuchungen mehrheitlich in der Schlussphase befanden, wurde am 23. September 2011 im ENA die Grundsatzfrage besprochen, ob in Bezug auf das Thema des grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft Enforcement-Verfahren geführt werden sollen.¹⁰³ Der ENA entschied in der betreffenden Sitzung unter Abwägung von verschiedenen Varianten, dass Enforcement-Verfahren nur in ausgewählten Fällen bei Vorliegen von qualifizierenden Elementen mit dem Fokus auf Institute (nicht Individuen) zu führen sind.¹⁰⁴

¹⁰¹ In der von der FINMA zur Verfügung gestellten Tabelle gemäss Auskunftskatalog 01, Ziff. 1.1, wird keine entsprechende Vorabklärung ausgewiesen.

¹⁰² ENA-Policy-Antrag Sitzung vom 23. September 2011, 2. Bei der CS erfolgte die Aufforderung zur Durchführung einer internen Untersuchung zwecks Aufarbeitung der Risiken aus dem grenzüberschreitenden Geschäft mit US-Kunden mit Schreiben vom 21. Februar 2011.

¹⁰³ ENA-Policy-Antrag Sitzung vom 23. September 2011, 1 ff.

¹⁰⁴ ENA-Policy-Antrag Sitzung vom 23. September 2011, 5 f.; ENA-Eröffnungsantrag Sitzung vom 26. Oktober 2011, 5.

131 In einer weiteren Sitzung des ENA am 26. Oktober 2011 wurde alsdann in Bezug auf fünf Banken (darunter die CS) konkret diskutiert, ob im Zusammenhang mit deren grenzüberschreitendem Finanzdienstleistungsgeschäft Enforcement-Verfahren eröffnet werden sollen. Dabei wurde der Antrag gestellt, ein Verfahren gegen die CS und eine weitere Bank zu eröffnen, wohingegen bei den übrigen drei Banken von der Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens abgesehen werden sollte.¹⁰⁵ Was die CS betraf, wurde im Antrag an den ENA insbesondere festgehalten, dass es Hinweise auf eine beschränkte Anzahl von Fällen aktiver Beihilfe zu Steuerdelikten gebe, sowie auf die Annahme von Dokumenten zu US-Steuerzwecken (W8-BEN), von denen die Handelnden wussten oder wissen mussten, dass sie den US-Steuerstatus des Kunden nach dem QIA unzutreffend wiedergaben («sham-structures»). Ebenso wird im Antrag ausgeführt, dass Weisungen im Bereich der SEC-Rules bei der Bank zwar vorhanden gewesen seien, die Kontrollen aber weitestgehend versagt hätten. So sei es möglich gewesen, dass der US-Länderdesk der CS als «Bank in der Bank» über Jahre ein Eigenleben unter Verletzung bestehender Weisungen führen konnte. Die Weisungen hätten auch in einem klaren Spannungsverhältnis zu den finanziellen Zielen und Anreizstrukturen für die Kundenbetreuer gestanden. Die organisatorischen Vorkehrungen zur Risikominimierung seien nur halbherzig umgesetzt worden.¹⁰⁶

132 Vor diesem Hintergrund entschied der ENA am 26. Oktober 2011, ein Enforcement-Verfahren betreffend das US-Finanzdienstleistungsgeschäft gegen die Credit Suisse AG zu eröffnen.¹⁰⁷ Die Eröffnung wurde der CS rund einen Monat später – am 22. November 2011 – mitgeteilt.¹⁰⁸ Am 23. Dezember 2011 wurde das Verfahren auf die Credit Suisse Group AG und die Clariden Leu AG ausgedehnt.¹⁰⁹

¹⁰⁵ ENA-Eröffnungsantrag Sitzung vom 26. Oktober 2011, 1 f. Als qualifizierende Elemente, welche für die Eröffnung eines Verfahrens sprachen, wurden gemäss diesem ENA-Antrag folgende berücksichtigt: (i) Hinweise auf eine aktive Strategie oder konkrete aktive Massnahmen zur Gewinnung von █████-Exitkunden (z.B. Abwerbung von RMs; Budgetplanung; gezielte Veranstaltungen); (ii) Hinweise auf aktive Beihilfe zu Steuerbetrug durch Beratung, Vermittlung oder Beteiligung an (Um-)Strukturierungen; (iii) Hinweise auf (über wenige Einzelfälle hinausgehende) Annahme von Dokumenten zu US Steuerzwecken (W8-BEN), von denen die Handelnden wussten oder wissen mussten, dass sie den US Steuerstatus des Kunden nach QI-Agreement unzutreffend wiedergaben (sham-structures); (iv) Hinweise auf Eingehen gravierender, zusätzlicher Rechtsrisiken durch unsorgfältigen US-Exit (z.B. Beratung oder aktive Hilfestellung im Hinblick auf weitere Verschleierung; Zulassen sehr hoher Barbezüge und Barsaldierungen); (v) Hinweise auf Abraten von der Teilnahme am Voluntary Disclosure Program; (vi) Hinweise auf stark mangelhaftes Weisungswesen sowie fehlende oder versagende Führungskontrollen in zentralen Bereichen; (vii) Grundsätzlich stehen systematische Verstösse im Vordergrund, nicht jedoch Einzelfälle; (viii) Generell mangelndes Risikobewusstsein und rücksichtsloses, nicht zu rechtfertigendes Risikomanagement im Verhältnis zum US Exposure; (ix) Hinweis auf mangelnde Sensitivität am cross-border Thema («immer noch nicht begriffen»). Vgl. ENA-Eröffnungsantrag Sitzung vom 26. Oktober 2011, 5 f.

¹⁰⁶ ENA-Eröffnungsantrag Sitzung vom 26. Oktober 2011, 13 ff., insb. 16.

¹⁰⁷ ENA-Beschlussprotokoll Sitzung vom 26. Oktober 2011, 1. Von einer Medienmitteilung in Bezug auf die Verfahrenseröffnung wurde abgesehen.

¹⁰⁸ Tabelle gemäss Auskunftskatalog 01, Ziff. 1.1.

¹⁰⁹ ENA-Abschlussantrag Sitzung vom 21. September 2012, 1 und 3; Verfügung vom 21. September 2012, Rz. 5 und 7. Der Einfachheit halber wird in der Folge bisweilen für alle drei Verfahrensparteien zusammenfassend auf die «CS» Bezug genommen.

2.2.2 Untersuchung

133 Der ENA entscheid bei der Eröffnung des Enforcement-Verfahrens betreffend das US-Finanzdienstleistungsgeschäft der CS, dass dieses Verfahren aufgrund der bereits vorliegenden Unterlagen – in erster Linie aus der von der FINMA angestossenen internen Untersuchung der Bank – zu führen ist.¹¹⁰ Entsprechend wurde nach der Eröffnung des Verfahrens auch kein Untersuchungsbeauftragter eingesetzt. Der Untersuchungszeitraum der internen Untersuchung betraf die Jahre 2000 bis 2011.¹¹¹ Die im Februar 2011 aufgenommene interne Untersuchung konzentrierte sich zunächst auf die Credit Suisse AG als zentrale Gruppengesellschaft der Credit Suisse Group AG. Im Juli 2011 wurde sie auf Aufforderungen der FINMA hin auf weitere Gruppengesellschaften – darunter insbesondere die Clariden Leu AG – ausgedehnt.¹¹² Die CS legte der FINMA die (Abschluss-)Berichte über die interne Untersuchung am 23. Dezember 2011 vor.¹¹³ Nachdem die FINMA von der CS weitere Dokumente verlangt hatte, welche den Berichten als Grundlage gedient hatten, erstellte sie einen sog. provisorischen Sachverhalt, in welchem die erhobenen Tatsachen, gestützt auf welche die FINMA gegenüber der Bank verfügen wollte, zusammengefasst wurden. Dieser Sachverhalt wurde der CS am 29. März 2012 zur Stellungnahme zugestellt. Mit Schreiben vom 29. Juni 2012 nahm die Bank darauf hin schriftlich Stellung.¹¹⁴

2.2.3 Erlass der Verfügung

134 Nach dem Eingang der schriftlichen Stellungnahme der CS wurde der Abschluss des Enforcement-Verfahrens am 21. September 2012 im ENA diskutiert. Von Seiten des Geschäftsbereichs Enforcement wurde im Hinblick auf diese Sitzung nicht nur ein Verfügungsentwurf für den Abschluss des Verfahrens gegen die CS vorbereitet, sondern auch für die Enforcement-Verfahren betreffend das grenzüberschreitende Geschäft mit US-Kunden von zwei anderen Banken.¹¹⁵

135 Bezüglich der CS wird im Antrag an den ENA festgehalten, dass die Risikoexposition der Bank aufgrund ihrer Onshore-Präsenz, des QI-Status sowie der Grösse des US-Kundengeschäfts hoch gewesen sei. Trotz dieser Exposition hätten zum Teil erhebliche Mängel in der Erfassung, Begrenzung und Überwachung der mit dem US-Geschäft verbundenen Risiken bestanden. Insbesondere hätten die zur Begrenzung der Risiken eingeleiteten Massnahmen weitestgehend versagt, weil sie nur teilweise und zögerlich umgesetzt worden seien. Bei den Kundenbetreuern habe bis mindestens 2006 der generelle Eindruck bestanden, dass die Erreichung der finanziellen Zielvorgaben wichtiger sei, als weisungskonformes Verhalten. Entsprechend sei die einschlägige Weisung regelmässig verletzt

110 ENA-Beschlussprotokoll Sitzung vom 26. Oktober 2011, 1.

111 Verfügung vom 21. September 2012, Rz. 1.

112 Verfügung vom 21. September 2012, Rz. 3.

113 Verfügung vom 21. September 2012, Rz. 4.

114 Verfügung vom 21. September 2012, Rz. 8 ff.

115 ENA-Abschlussantrag Sitzung vom 21. September 2012, 1 ff. Im Zeitpunkt des Abschlusses des Verfahrens wurden von der FINMA die Credit Suisse AG und die Credit Suisse Group AG als Verfahrensparteien behandelt. Die Clariden Leu AG war zuvor (während des Verfahrens) mit der Credit Suisse AG fusioniert worden. Vgl. Verfügung vom 21. September 2012, Rz. 109. Der Einfachheit halber ist im Folgenden weiterhin nur von der «CS» die Rede.

worden, wobei die betreffenden Verstösse unter Mitwirkung der Führung des US-Länderdesks der Bank vertuscht und von den internen Kontrollinstanzen verborgen worden seien. Schliesslich sei die Überwachung überhaupt mangelhaft gewesen, weil es an systematischen Kontrollen weitgehend gefehlt habe, wodurch die zahlreichen Weisungsverletzungen nicht aufgedeckt worden seien.¹¹⁶ Bezüglich der von der CS bereits von sich aus eingeleiteten Massnahmen zur Behebung der festgestellten Mängel wird im ENA-Antrag ausgeführt, dass die Bank (nach eigenen Angaben) bereits verschiedene Massnahmen zur Verstärkung der Compliance im grenzüberschreitenden Geschäft ergriffen habe (z.B. Einführung eines Code of Conduct und verstärkte Überwachung der Reisetätigkeiten). Weiter wird darauf hingewiesen, dass die CS ihr grenzüberschreitendes Geschäft mit US-Kunden ab 2008 grösstenteils aufgegeben habe (sog. **US-Exit**). Zudem werde von US-Kunden seither grundsätzlich der positive Nachweis der Erfüllung der Steuerpflicht mit einem Tax Compliance Certificate verlangt.¹¹⁷

136 Vor diesem Hintergrund beinhaltete der vom Geschäftsbereich Enforcement in Absprache mit der Aufsicht vorbereitete Verfügungsentwurf im Wesentlichen zunächst die Feststellung einer schweren Verletzung von aufsichtsrechtlichen Bestimmungen. Weiter wurde die CS dazu verpflichtet, der FINMA regelmässig über den US-Exit Bericht zu erstatten sowie die Risiken aus dem grenzüberschreitenden US-Finanzdienstleistungsgeschäft in angemessener Form zu erfassen, zu begrenzen und zu überwachen. Schliesslich wurde im Verfügungsentwurf auch vorgesehen, dass die Angemessenheit und Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen zu einem späteren Zeitpunkt durch die ordentliche Prüfgesellschaft im Rahmen einer Zusatzprüfung oder einen Untersuchungsbeauftragten überprüft werden sollten.¹¹⁸ Hingegen war im Verfügungsentwurf – anders als in der verabschiedeten Verfügung (vgl. Rz. 137 unten) – noch kein Verbot enthalten, das Geschäft mit US-Kunden, die ihre Identität gegenüber den US-Steuerbehörden nicht offenlegen (sog. **non-W-9 Geschäft**), weiter zu betreiben. Dass bei der Vorbereitung des Verfügungsentwurfs die Anordnung einer Einziehung in Betracht gezogen worden ist, geht aus den ENA-Unterlagen nicht hervor.¹¹⁹ Bezüglich der Eröffnung von nachgelagerten Verfahren gegen natürliche Personen wird im ENA-Antrag darauf hingewiesen, dass die Verfahren gemäss dem Grundsatzentscheid des ENA auf die Institute (und nicht die Individuen) zu fokussieren seien (vgl. Rz. 130 oben).¹²⁰

137 Der ENA entschied am 21. September 2012 die vorgeschlagene Verfügung mit Anpassungen zu verabschieden.¹²¹ In der vom ENA verabschiedeten Verfügung wird vorab festgestellt, dass die CS im Zusammenhang mit ihrem grenzüberschreitenden US-Finanzdienstleistungsgeschäft in schwerer Weise gegen die dauernd einzuhaltenden Bewilligungsvoraussetzungen hinsichtlich einer angemessenen Verwaltungsorganisation und Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit verstossen hat (Dispositiv-Ziff. 1).

¹¹⁶ ENA-Abschlussantrag Sitzung vom 21. September 2012, 4.

¹¹⁷ ENA-Abschlussantrag Sitzung vom 21. September 2012, 4.

¹¹⁸ ENA-Abschlussantrag Sitzung vom 21. September 2012, 9 ff.

¹¹⁹ Die FINMA weist in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass nur Gewinne für Verfehlungen ab dem Inkrafttreten von Art. 35 FINMAG am 1. Januar 2009 eingezogen werden könnten, weshalb eine Einziehung hier von vornherein ausser Betracht gefallen sei. Der Untersuchungszeitraum im Verfahren betreffend das US-Finanzdienstleistungsgeschäft erstreckte sich allerdings auf die Jahre vom 2000 bis 2011. Vgl. Verfügung vom 21. September 2012, Rz. 14.

¹²⁰ ENA-Abschlussantrag Sitzung vom 21. September 2012, 11.

¹²¹ ENA-Beschlussprotokoll Sitzung vom 21. September 2012, 1.

Sodann wurde der Bank verboten, das non-W-9 Geschäft weiter zu betreiben bzw. wurde sie angewiesen, aus dem non-W-9 Geschäft auszusteigen, soweit dies noch nicht geschehen ist (Dispositiv-Ziff. 2 und 3). Ebenso wurde die CS verpflichtet, ihr grenzüberschreitendes Finanzdienstleistungsgeschäft generell einer Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen und der damit verbundenen Rechts- und Reputationsrisiken zu unterziehen, soweit dies noch nicht geschehen ist, sowie ein Konzept umzusetzen, welches geeignet ist, die dem grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft inhärenten Rechts- und Reputationsrisiken in angemessener Form zu erfassen, zu begrenzen und zu überwachen (Dispositiv-Ziff. 5). Schliesslich wurde angeordnet, dass die Verfügung nur mit Zustimmung der FINMA Dritten herausgegeben oder zugänglich gemacht werden darf (Dispositiv-Ziff. 7).¹²²

2.2.4 Nachverfolgung

138 Die FINMA sah in der Verfügung vom 21. September 2012 eine Reihe von Massnahmen vor, welche der Nachverfolgung der Einhaltung der gegenüber der CS gemachten Anordnungen dienen. So wurde die Bank dazu verpflichtet, die FINMA in einem von ihr zu bestimmenden Rhythmus über die Einhaltung des Verbots des non-W-9 Geschäfts Bericht zu erstatten (Dispositiv-Ziff. 2). Ebenfalls wurde die CS angehalten, die FINMA vierteljährlich über den Stand der Arbeiten bezüglich des Ausstiegs aus dem non-W-9 Geschäft schriftlich zu informieren (Dispositiv-Ziff. 3). Gleichermassen wurde die Bank angewiesen, in Absprache mit der FINMA einen geeigneten Dritten damit zu beauftragen, die Handhabung des Ausstiegs aus dem non-W-9 Geschäft zu überprüfen (Dispositiv-Ziff. 4). Schliesslich wurde die CS auch angehalten, in Absprache mit der FINMA einen geeigneten Dritten damit zu beauftragen, die Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen bzw. das Konzept in Bezug auf das übrige grenzüberschreitende Finanzdienstleistungsgeschäft zu überprüfen (Dispositiv-Ziff. 6).

139 Mit der Überprüfung der Handhabung des Ausstiegs aus dem non-W-9 Geschäft (gemäss Dispositiv-Ziff. 4) sowie der Analyse bzw. des Konzepts in Bezug auf das übrige grenzüberschreitende Finanzdienstleistungsgeschäft (gemäss Dispositiv-Ziff. 6) wurde in der Folge die KPMG AG (**KPMG**) beauftragt, welche zum damaligen Zeitpunkt die (ordentliche) Prüfgesellschaft der CS war.¹²³ Die gesetzliche Grundlage, um einen Prüfbefauftragten als unabhängige und fachkundige Person mit einer Prüfung zu beauftragen, existierte zum damaligen Zeitpunkt noch nicht. Art. 24a FINMAG wurde vom Gesetzgeber erst per 1. Januar 2015 eingeführt.

140 Die KPMG erstellte im Zusammenhang mit den in der Verfügung vom 21. September 2012 angeordneten Prüfungen zwei Berichte. Mit einem Bericht vom 1. März 2013 hielt die KPMG in Bezug auf die Handhabung des Ausstiegs aus dem non-W-9 Geschäft zunächst fest, dass die von der CS implementierten Prozesse geeignet seien sicherzustellen, dass nicht steuerkonforme US-Kunden dem Exit-Prozess zugeführt werden. Hin-

122 Von einer öffentlichen Kommunikation in Bezug auf den Abschluss des Enforcement-Verfahrens gestützt auf Art. 22 FINMAG wurde abgesehen (vgl. Rz. 423 unten).

123 ENA-Eröffnungsantrag Sitzung vom 17. März 2014 [REDACTED] 3.

sichtlich der Analyse und des Konzepts der Bank betreffend das übrige grenzüberschreitende Finanzdienstleistungsgeschäft kam die KPMG in einem Bericht vom 11. September 2013 sodann zu folgender Beurteilung:¹²⁴

Based on our critical assessment, nothing came to our attention that caused us to believe that the measures implemented by CS to properly identify, mitigate and monitor the legal and reputational risks related to the Bank's cross-border activities would not be adequate, and thus the Bank would not comply with the current guidelines stipulated in the FINMA position paper "Cross-border Risks" and the respective FAQs.

141 Nach dem Erlass der Verfügung vom 21. September 2012 führte die FINMA im Übrigen auch verschiedene Vor-Ort-Kontrollen (**Supervisory Reviews**) durch, welche einen Bezug zum grenzüberschreitende Finanzdienstleistungsgeschäft der CS hatten:

Zeitpunkt	Thema
September 2013	Zusammenarbeit mit externen Vermögensverwaltern
März 2014	Wealth Management in der APAC-Region
November bis Dezember 2016	Compliance im Bereich Private Banking in der APAC-Region

142 Ab 2017 bildete die Einhaltung der Verfügung vom 21. September 2012 schliesslich Gegenstand eines eigenen Enforcement-Verfahrens, weil sich im Fall ██████ Anhaltspunkte ergaben, dass die CS in Widerhandlung gegen die Anordnungen der FINMA noch während mehreren Jahren Geschäftsbeziehungen mit US-Kunden unterhielt (vgl. Rz. 260 ff. unten).

2.3 Würdigung

143 Die Eröffnung des Enforcement-Verfahrens zum US-Finanzdienstleistungsgeschäft erfolgte am 26. Oktober 2011 – d.h. noch vor dem Beginn des Untersuchungszeitraums. Entsprechend verzichtet wird darauf, eine Würdigung in Bezug auf diese Eröffnung vorzunehmen.

144 Was den Abschluss des Verfahrens angeht, ist mit Bezug auf den Aspekt der Rechtmässigkeit darauf hinzuweisen, dass die FINMA in Dispositiv-Ziff. 7 der Verfügung vom 21. September 2012 ein (sofort vollstreckbares) Zustimmungserfordernis anordnete, wonach die CS die Verfügung Dritten nur mit Zustimmung der FINMA herausgegeben oder zugänglich machen durfte (vgl. Rz. 137 oben). Eine solches Zustimmungserfordernis wurde von der FINMA am 30. August 2013 auch im Fall einer anderen Bank angeordnet,

¹²⁴ ENA-Eröffnungsantrag Sitzung vom 17. März 2014 (██████) 3.

welche die betreffende Verfügung (im Gegensatz zur CS) anfocht. In BGE 141 I 201 urteilte das Bundesgericht in dieser Sache letztinstanzlich, dass es im (damals) geltenden Recht keine genügende gesetzliche Grundlage für ein solches Zustimmungserfordernis gab. Mit Blick auf diesen (späteren) Entscheid des Bundesgerichts ist festzuhalten, dass auch die gegenüber der CS erlassene Verfügung vom 21. September 2012 in Bezug auf deren **Dispositiv-Ziff. 7** mangels gesetzlicher Grundlage **nicht rechtmässig** war. Nachdem der Entscheid des Bundesgerichts erst rund drei Jahre nach dem Erlass der Verfügung gegenüber der CS erging, ergeben sich jedoch keinerlei Anhaltspunkte, dass die FINMA beim Erlass der Verfügung bewusst eine Rechtsverletzung beging. Weiter ist in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass der Gesetzgeber in der Folge im Rahmen einer Revision, die am 1. Januar 2016 in Kraft trat, mit Art. 42c Abs. 5 FINMAG nachträglich eine gesetzliche Grundlage für die Anordnung eines Zustimmungserfordernisses geschaffen hat. In einer retrospektiven Betrachtung ist die (damals) mangelnde Rechtmässigkeit somit vernachlässigbar.

145 Im Übrigen erscheint uns das Vorgehen der FINMA im Enforcement-Verfahren zum US-Finanzdienstleistungsgeschäft **zweckmässig**. Insbesondere entsprachen die von der FINMA im Rahmen der Verfügung vom 21. September 2012 getroffenen Massnahmen dem Ziel, die von der FINMA festgestellten Mängel bezüglich des Risikomanagements im grenzüberschreitendes Finanzdienstleistungsgeschäft zu beheben. Hinsichtlich des Geschäfts mit US-Kunden ordnete die FINMA in der Verfügung ein teilweises Geschäftsverbot (betreffend das non-W-9 Geschäft) an. In Bezug auf das übrige grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft wurde die CS dazu verpflichtet, eine Analyse vorzunehmen und ein Konzept zu entwickeln (vgl. Rz. 137 oben). Insgesamt erachten wir diese Massnahmen hinsichtlich der zu erreichenden Ziele als sachgerecht.

146 [REDACTED]

147 Insgesamt beurteilen wir das Vorgehen der FINMA im Enforcement-Verfahren zum US-Finanzdienstleistungsgeschäft daher als **angemessen**.

3. Umgang mit Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken («Arab Spring / ██████████

3.1 Übersicht

148 Das Enforcement-Verfahren betreffend die Fälle «Arab Spring» und «██████████» hatte die Einhaltung der GwG-Sorgfaltspflichten sowie der damit verbundenen Vorgaben an eine angemessene Verwaltungsorganisation seitens der CS zum Gegenstand. Inhaltlich betraf das Verfahren zwei verschiedene Sachverhaltskomplexe. Im Sachverhaltskomplex Arab Spring ging es um die Frage, ob die Bank im Zusammenhang mit der Betreuung von politisch exponierten Personen (sog. PEP) aus Ägypten und Libyen gegen das GwG verstossen hatte. Beim Sachverhaltskomplex ██████████ standen GwG-Verletzungen bei Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken zu russischen Kunden im Fokus. Die Eröffnung des Verfahrens erfolgte in Bezug auf beide Sachverhaltskomplexe im Herbst 2011 – und damit noch vor dem Beginn des Untersuchungszeitraums. Die Einleitung des Verfahrens wird im Folgenden daher wiederum nur insofern beleuchtet, als die Ausführungen zu den anschliessenden Phasen des Verfahrens (die innerhalb des Untersuchungszeitraums liegen) besser eingebettet sein sollen.

3.2 Feststellungen

3.2.1 Einleitung

149 Die FINMA führte in Bezug auf das spätere Enforcement-Verfahren zunächst Abklärungen betreffend den Sachverhaltskomplex Arab Spring durch. Zuvor hatte der Bundesrat im Zusammenhang mit den Ereignissen rund um den sog. arabischen Frühling verschiedene Sanktionsverordnungen erlassen, mit welchen Vermögenswerte von Personen aus dem Umfeld der Regierungen von Tunesien, Ägypten und Libyen gesperrt wurden. Anschliessend kam in der öffentlichen Diskussion die Frage auf, ob Schweizer Banken solche Vermögenswerte überhaupt hätten entgegennehmen dürfen. Daraufhin publizierte die FINMA am 11. März 2011 einen Kurzbericht zum Thema Sorgfaltspflichten der Schweizer Banken im Umgang mit Vermögenswerten von politisch exponierten Personen. Darin machte die FINMA bekannt, dass sie aus Anlass der aktuellen Sanktionsfälle prüfe, ob die Banken ihre Sorgfalts- und Meldepflichten eingehalten haben. Für die betreffenden Abklärungen habe sie von gut einem Dutzend Banken umfangreiche Unterlagen und Dokumentationen eingefordert.¹²⁵

150 Diese Abklärungen wurden zunächst durch die Abteilung Geldwäschereibekämpfung der FINMA geführt. Am 14. Juni 2011 entschied der ENA, die Untersuchung gegen zwei Ban-

¹²⁵ FINMA-Kurzbericht Sorgfaltspflichten der Schweizer Banken im Umgang mit Vermögenswerten von «politisch exponierten Personen», 13.

ken (darunter die CS) im Rahmen von Vorabklärungen durch den Geschäftsbereich Enforcement zu vertiefen.¹²⁶ Dabei wurden von der CS in einem ersten Schritt weitere Unterlagen und Informationen eingeholt. In einem zweiten Schritt wurden die bei der Bank zuständigen Mitarbeitenden befragt.¹²⁷ Die Vorabklärung ergab, dass die CS insgesamt 12 Geschäftsbeziehungen führte, welche von den Sanktionsverordnungen des Bundesrats betroffen waren. Involviert in diese Geschäftsbeziehungen [REDACTED]¹²⁸ Aus Sicht der die Vorabklärung führenden Mitarbeitenden der FINMA waren die Hintergrundabklärungen der CS zu diesen Geschäftsbeziehungen wie auch zu einzelnen der durchgeführten Transaktionen zwar zu knapp ausgefallen. Allerdings vertraten die zuständigen Mitarbeitenden auch die Auffassung, dass die CS sich keine offensichtlichen bzw. gravierenden Verletzungen der einschlägigen GwG-Bestimmungen habe zu Schulden kommen lassen. Nach einer ausführlichen Abwägung der Gründe für und gegen die Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens wurde dem ENA im Hinblick auf die Sitzung vom 30. September 2011 deshalb der Antrag gestellt, von der Eröffnung eines Verfahrens im Fall Arab Spring abzusehen.¹²⁹ Die für den Antrag zuständigen Mitarbeitenden der FINMA erachteten es für angemessener, dass die festgestellten Mängel im Rahmen der laufenden Aufsicht adressiert werden, wobei im ENA-Antrag darauf hingewiesen wird, dass in diesem Zusammenhang bereits ein Supervisory Review bei der CS am Laufen sei.¹³⁰

151 Der ENA entschied am 30. September 2011 jedoch entgegen diesem Antrag, ein Verfahren betreffend den Sachverhaltskomplex Arab Spring «mit Fokus auf PEP Ägypten» gegen die CS zu eröffnen. Im betreffenden Beschlussprotokoll wurde angemerkt, dass dieses Verfahren parallel zum vorhersehbaren Verfahren im Fall [REDACTED] zu führen sei, zu welchem noch Vorabklärungen des Geschäftsbereichs Enforcement am Laufen seien (vgl. sogleich).¹³¹ Die CS wurde von der FINMA am 14. November 2011 über die Verfahrenseröffnung orientiert.¹³²

152 Die Abklärung betreffend den Sachverhaltskomplex [REDACTED] wurde durch eine Strafanzeige ausgelöst, welche der [REDACTED] am [REDACTED] bei der Bundesanwaltschaft eingereicht hatte. Eine Kopie dieser Strafanzeige wurde auch der FINMA zugestellt. Darin wurde der Vorwurf erhoben, dass Gelder aus einem Korruptions- und Betrugsdelikt zu Lasten des russischen Staates auf Konten von russischen Staatsangehörigen bzw. von diesen beherrschten Offshore Gesellschaften bei der CS transferiert worden seien.¹³³ Nach ersten Abklärungen seitens der Aufsicht nahm der Geschäftsbereich Enforcement im Juli 2011 eine Vorabklärung im Fall [REDACTED] auf. In diesem Rahmen

126 ENA-Eröffnungsantrag Sitzung vom 30. September 2011, 2.

127 ENA-Eröffnungsantrag Sitzung vom 30. September 2011, 2; ENA-Eröffnungsantrag Sitzung vom 30. September 2011, Beilage Rapport, 13.

128 ENA-Eröffnungsantrag Sitzung vom 30. September 2011, 1 f.

129 ENA-Eröffnungsantrag Sitzung vom 30. September 2011, 1; ENA-Eröffnungsantrag Sitzung vom 30. September 2011, Beilage Rapport, 13 ff., insb. 21 ff.

130 ENA-Eröffnungsantrag Sitzung vom 30. September 2011, 3; ENA-Eröffnungsantrag Sitzung vom 30. September 2011, Beilage Rapport, 24. Die Enforcement-Matrix, welche in späteren Fällen dem Antrag beigelegt wurde, fand noch keine Verwendung.

131 ENA-Beschlussprotokoll Sitzung vom 30. September 2011.

132 Tabelle gemäss Auskunftskatalog 01, Ziff. 1.1; Verfügung vom 25. März 2013, Rz. 4.

133 ENA-Eröffnungsantrag Sitzung vom 25. November 2011, 2.

wurden von der Bank weitere Unterlagen verlangt und Befragungen mit den zuständigen Mitarbeitenden und Vorgesetzten durchgeführt.¹³⁴ Dabei kam der Geschäftsbereich Enforcement zum Schluss, dass die CS schwer gegen GwG-Sorgfaltspflichten wie auch gegen eigene Weisungen verstossen hatte. Entsprechend wurde dem ENA im Hinblick auf die Sitzung vom 25. November 2011 der Antrag gestellt, auch im Fall ██████ ein Enforcement-Verfahren zu eröffnen und als vereinigt Verfahren zusammen mit dem Enforcement-Verfahren im Fall Arab Spring zu führen. Dem Antrag zufolge hatte in der Zwischenzeit auch der durch den Fall Arab Spring ausgelöste Supervisory Review (vgl. Rz. 150 oben) ergeben, dass es bei der Bank im Zusammenhang mit Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken systematische Mängel gebe. Entsprechend wurde von Seiten des Geschäftsbereichs Enforcement festgehalten, dass die Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens auch angezeigt sei, um gegenüber der CS ein klares Signal zu setzen.¹³⁵

En complément du suivi assuré par GB-B suite au Supervisory Review, il est important, au vu du caractère sérieux et systématique des manquements constatés, de donner un signal clair à la banque que des pratiques telles que celles qui ont été constatées dans les cas ██████ et PEP ne sont pas tolérées par la FINMA (aspect répressif). En outre, seul un examen en profondeur permettra d'établir les diverses responsabilités au sein de la banque et de s'assurer de l'existence, l'adéquation et de la mise en œuvre effective des mesures prises ou envisagées par la banque.

153 Der ENA entschied – dem Antrag des Geschäftsbereichs Enforcement folgend – am 25. November 2011, im Fall ██████ ein Verfahren gegen die CS zu eröffnen und zusammen mit dem bereits eröffneten Verfahren im Fall Arab Spring als vereinigt Verfahren zu führen. Die Mitteilung an die CS erfolgte am 19. Dezember 2011.¹³⁶

3.2.2 Untersuchung

154 In den Fällen Arab Spring und ██████ wurden die im Fokus stehenden Geschäftsbeziehungen von der FINMA bereits im Rahmen der Vorabklärungen einer vertieften Analyse unterzogen (vgl. Rz. 150 und 152 oben). Entsprechend sah die FINMA bei der Eröffnung des bzw. der Enforcement-Verfahren(s) davon ab, einen Untersuchungsbeauftragten einzusetzen. Vielmehr holte die FINMA im Februar 2012 selbst weitere Informationen und Unterlagen bei der CS ein. ██████
██
██
██

██████████ Der Untersuchungszeitraum dieser Untersuchung betraf die Jahre 1999 bis 2011. Nach dem Abschluss der Untersuchung liess die FINMA der CS am 13. November

¹³⁴ ENA-Eröffnungsantrag Sitzung vom 25. November 2011, 7.

¹³⁵ ENA-Eröffnungsantrag Sitzung vom 25. November 2011, 3 ff. Die Enforcement-Matrix, welche in späteren Fällen dem Antrag beigelegt wurde, fand noch keine Verwendung.

¹³⁶ Tabelle gemäss Auskunftskatalog 01, Ziff. 1.1; Verfügung vom 25. März 2013, Rz. 5. Auf eine öffentliche Kommunikation in Bezug auf die Verfahrenseröffnung wurde verzichtet.

¹³⁷ Verfügung vom 25. März 2013, Rz. 4.

2012 einen provisorischen Sachverhalt zukommen, zu welchem die Bank mit Schreiben vom 21. Dezember 2012 Stellung nahm. Nach einer mündlichen Besprechung vom 16. Januar 2013 zwischen Vertretern der CS und der FINMA reichte die Bank am 1. Februar 2013 eine weitere schriftliche Stellungnahme ein.¹³⁸

155 Zusammenfassend kam die Untersuchung aus Sicht der FINMA zum Schluss, dass die CS im Fall Arab Spring trotz mehrfach dokumentierter Korruptionsvorwürfe gegenüber dem Regime in Ägypten die Herkunft der Vermögenswerte der [REDACTED] mit Blick auf die involvierten Risiken unter Verletzung der GwG-Sorgfaltspflichten nicht angemessen abgeklärt hatte. Bezüglich des Falls [REDACTED] ergab sich, dass die Bank gegen die GwG-Sorgfaltspflichten verstossen hatte, weil die Hintergründe von Geschäftsbeziehungen nicht genügend abgeklärt wurden. Da auch die Abklärungen der ausgeführten Transaktionen nicht ausreichend gewesen sei, habe die CS insgesamt keinen hinreichenden Überblick über die Geschäftstätigkeit und die Zahlungsflüsse gehabt.¹³⁹

3.2.3 Erlass der Verfügung

156 Nach dem Abschluss der Untersuchung wurde der Verfügungsentwurf dem ENA an der Sitzung vom 25. März 2013 zur Verabschiedung vorgelegt. Der Verfügungsentwurf enthielt die Feststellung, dass die CS – im Zusammenhang sowohl mit dem Fall Arab Spring als auch mit dem Fall [REDACTED] – aufsichtsrechtliche Bestimmungen schwer verletzt habe.¹⁴⁰ Massnahmen zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands wurden im Verfügungsentwurf hingegen keine vorgesehen. Im Antrag an den ENA wurde diesbezüglich ausgeführt, dass die GwG-Sorgfaltspflichten im Zusammenhang mit Geschäftsbeziehungen und Transaktionen mit erhöhten Risiken zurzeit auch Gegenstand der laufenden Aufsicht über die CS seien, weshalb in Absprache mit der Aufsicht auf die Anordnung von Massnahmen verzichtet werden könne.¹⁴¹ Was die Feststellung einer schweren Verletzung von aufsichtsrechtlichen Bestimmungen beim Fall Arab Spring betraf, wies der Antrag an den ENA darauf hin, dass der Verfügungsentwurf «streng» sei. Von Seiten von Recht & Compliance wurde diesbezüglich geltend gemacht, dass die CS im Fall Arab Spring zwar gegen aufsichtsrechtliche Bestimmungen verstossen habe. Aufgrund des dargestellten Sachverhalts sei nach Ansicht von Recht & Compliance aber nicht nachvollziehbar, weshalb diese Verletzungen als schwer zu qualifizieren seien.¹⁴² Dass bei der Ausarbeitung des Verfügungsentwurfs eine Einziehung geprüft wurde, ist nicht dokumentiert. Ebenso wenig finden sich im Antrag an den ENA Hinweise, dass die Eröffnung von nachgelagerten Verfahren gegen natürliche Personen in Betracht gezogen wurde.¹⁴³

138 Verfügung vom 25. März 2013, Rz. 5 ff.

139 ENA-Abschlussantrag Sitzung vom 25. März 2013, 1 ff.

140 ENA-Abschlussantrag Sitzung vom 25. März 2013, Beilage Verfügungsentwurf, Rz. 78, 88, Dispositiv-Ziff. 1.

141 ENA-Abschlussantrag Sitzung vom 25. März 2013, 4.

142 ENA-Abschlussantrag Sitzung vom 25. März 2013, 2 und 4.

143 Im ENA-Antrag wird lediglich darauf hingewiesen, dass die für die Geschäftsbeziehungen verantwortlichen Mitarbeiter unterdessen nicht mehr bei der Bank arbeiten. Vgl. ENA-Abschlussantrag Sitzung vom 25. März 2013, 3.

- 157 Der ENA entschied am 25. März 2013, das Verfahren im Fall Arab Spring einzustellen und das Fehlverhalten in einem Rügebrief festzuhalten. Bezüglich des Falls ██████ wurde von ENA festgehalten, dass die Feststellung der schweren Verletzung von aufsichtsrechtlichen Bestimmungen mit einer noch näher zu bestimmenden Massnahme zu ergänzen sei, was – wie sogleich gezeigt wird – in Form der Anordnung eines Self-Assessments geschah (vgl. Rz. 159 f.).¹⁴⁴
- 158 In den Erwägungen der so verabschiedeten Verfügung wurde alsdann festgehalten, dass die CS die Geschäftsbeziehungen zu dem im Zentrum des Falls ██████ stehenden russischen Kunden und dessen Geschäftspartner insgesamt ungenügend abgeklärt habe. Insbesondere habe die Bank keinen hinreichenden Überblick über die zusammenhängenden Gesellschaften sowie die damit verbundenen Transaktionen gehabt. Von einer Grossbank sei zu verlangen, dass die diesbezüglichen Vorgaben klar sind und die Prozesse und Kontrollen greifen. Es reiche nicht aus, wenn bei Transaktionen in Millionenhöhe Abklärungen wie vorliegend bloss routinemässig und teilweise auf copy-paste-Basis durchgeführt und Erklärungen des Kunden übernommen werden, ohne sie angemessen auf ihre Plausibilität hin zu überprüfen. Die CS habe die aufsichtsrechtlichen Bestimmungen somit schwer verletzt, weil sie die Hintergründe zu den Geschäftsbeziehungen und Transaktionen nicht hinreichend abgeklärt habe.¹⁴⁵
- 159 Bezüglich der von der CS zur Behebung der Mängel bereits ergriffenen Massnahmen wurde in der Verfügung darauf hingewiesen, dass die Bank derzeit in verschiedener Hinsicht daran sei, die Prozesse im Bereich der Bekämpfung der Geldwäscherei zu optimieren und die bestehenden Kundendossiers mit Blick auf die aufsichtsrechtlichen Vorgaben zu überprüfen. So habe die Bank im Jahr 2012 im Rahmen des Projektes «Einstein» die Dokumentation sämtlicher Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken überprüft, bei Bedarf angepasst und von Compliance genehmigen lassen.¹⁴⁶ Die notwendigen Massnahmen zur Verbesserung der Dokumentation bestehender und neuer Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken seien bereits Gegenstand der laufenden Aufsicht, wobei die diesbezügliche Berichterstattung an die FINMA gemäss dem Assessment Brief für das Jahr 2012 quartalsweise erfolge. Hinsichtlich der Transaktionen mit erhöhten Risiken sei die CS vorliegend zu verpflichten, ein Self-Assessment bezüglich der Effektivität der bestehenden Massnahmen zur Transaktionsüberwachung durchzuführen.¹⁴⁷
- 160 Im Dispositiv der Verfügung vom 25. März 2013 hielt die FINMA vor diesem Hintergrund zunächst fest, dass die CS aufsichtsrechtliche Bestimmungen schwer verletzt habe (Dispositiv-Ziff. 1). Weiter wurde die Bank in Dispositiv-Ziff. 2 dazu verpflichtet:
- i. der FINMA quartalsweise Bericht über den Status der Umsetzung der Massnahmen zur Erreichung einer vollständigen und richtigen sowie plausibilisierten Dokumentation der Hintergrundabklärungen aller Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken zu erstatten;

144 ENA-Beschlussprotokoll vom 25. März 2013, 1.

145 Verfügung vom 25. März 2013, Rz. 61.

146 Verfügung vom 25. März 2013, Rz. 38.

147 Verfügung vom 25. März 2013, Rz. 67.

- ii. ein Self-Assessment bezüglich der Effektivität der bestehenden Massnahmen zur Transaktionsüberwachung einerseits sowie der Sicherstellung einer qualitativ angemessenen und im Gesamtkontext plausiblen Dokumentation der dadurch identifizierten Transaktionen mit erhöhten Risiken andererseits durchzuführen;
- iii. der FINMA bis am **30. September 2013** über die Resultate des durchgeführten Self-Assessments Bericht zu erstatten.¹⁴⁸

3.2.4 Nachverfolgung

161 Was die Nachverfolgung angeht, verlangte die FINMA in der Verfügung vom 25. März 2013 von der CS wie gezeigt, dass sie quartalsweise Bericht über den Stand der Umsetzung der Massnahmen erstattet, welche von ihr bereits vor dem Erlass dieser Verfügung bezüglich der Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken ergriffen worden waren (Dispositiv-Ziff. 2 i)). In einem weiteren Sinn im Kontext der Nachverfolgung stand auch das Self-Assessment bezüglich der Transaktionen mit erhöhten Risiken bzw. die betreffende Berichterstattung (Dispositiv-Ziff. 2 ii) und iii)). Hingegen sah die FINMA – anders als in den späteren Enforcement-Verfahren gegen die Bank – (noch) davon ab, eine Prüfung der Angemessenheit, Effektivität und vollständigen Umsetzung dieser Massnahmen durch einen Dritten bzw. Prüfbeauftragten vorzusehen.

162 Die FINMA nahm nach dem Erlass der Verfügung im Fall ████████ jedoch selbst eine «Nachverfolgung» bezüglich der Einhaltung der GwG-Sorgfaltspflichten vor, indem sie bei der CS verschiedene Supervisory Reviews zu diesem Thema durchführte. Zu erwähnen ist insbesondere Folgendes:

Am 16. Juli 2013 kündigte die FINMA der CS an, dass sie bei der Niederlassung der Bank in Paris eine Vor-Ort-Kontrolle zu den Themen «Know your Customer (KYC) / Anti-Money Laundering (AML)» durchführen werde. Im Rahmen dieser Prüfung wurde einerseits untersucht, ob die Niederlassung in Paris die Grundsätze des schweizerischen GwG einhalte. Andererseits analysiere die FINMA, wie die Interaktionen zwischen der Niederlassung in Paris und der Credit Suisse Gruppe ausgestaltet sei. Dieser Supervisory Review fand anschliessend im Oktober 2013 statt. Für die Behebung der dabei von der FINMA festgestellten Mängel (zwei Feststellungen mit der Risikoausprägung «mittel») wurde der CS eine Frist bis zum 31. Dezember 2014 angesetzt.

In dem von der FINMA in der Verfügung vom 25. März 2013 angeordneten Self-Assessment bezüglich der Effektivität der bestehenden Massnahmen zur Transaktionsüberwachung legte die CS gegenüber der FINMA am 30. September 2013 unter anderem dar, dass sie innerhalb der drei Verteidigungslinien diverse Überwachungs- und Kontrollmassnahmen implementiert habe. Die CS ging gemäss eigener Einschätzung davon aus, dass sie mit Abschluss der Implementierung, welche bis spätestens Ende 2014 geplant war, über einen adäquates «monitoring and control framework» verfüge.¹⁴⁹ Vor diesem Hintergrund ordnete die

¹⁴⁸ Von einer Medienmitteilung in Bezug auf den Abschluss des Enforcement-Verfahrens wurde abgesehen (vgl. Rz. 424 unten).

¹⁴⁹ Verfügung vom 3. September 2019, Rz. 91.

FINMA am 12. Mai 2014 einen Supervisory Review zum Thema «materielle Einhaltung der erhöhten Sorgfaltspflichten bei Transaktionen mit erhöhten Risiken» an. Im betreffenden Schreiben an die CS wies die FINMA daraufhin, dass in den vergangenen Jahren bereits diverse Prüfungen im Bereich der Geldwäschereibekämpfung bei der Bank durchgeführt worden seien. In Ergänzung zu diesen Prüfungen wollen die FINMA nunmehr prüfen, ob die Erkennung und Abklärung von Transaktionen mit erhöhten Risiken angemessen organisiert und die Prozesse und Kontrollen zur Einhaltung der relevanten regulatorischen Vorschriften geeignet seien. Die Vor-Ort-Kontrolle wurde von der FINMA im Juni 2014 durchgeführt. Zusammenfassend kam die FINMA in ihrem Feedback-Schreiben vom 31. Juli 2014 zum Schluss, dass – im Vergleich zu einer im Jahr 2011 durchgeführten Vor-Ort-Kontrolle – zwar Fortschritte bei der Abklärung und Dokumentation von Transaktionen mit erhöhten Risiken erzielt worden seien. Dennoch bestehe in diversen der untersuchten Fälle nach wie vor Verbesserungspotenzial hinsichtlich der Qualität und des Umfangs der getroffenen Abklärungen. In Einzelfällen sei eine mangelhafte Abklärung des Transaktionshintergrunds festgestellt worden, was aufgrund der damit verbundenen Risiken nicht akzeptiert werden könne. Für die Behebung der von der FINMA festgestellten Mängel (eine Feststellung und Empfehlung mit der Bewertung «hoch»; eine Feststellung und Empfehlung mit der Bewertung «mittel») wurde der CS eine Frist bis zum 31. Januar 2015 angesetzt. Als «weitere Empfehlung» wurde im Feedback-Schreiben vom 31. Juli 2014 von der FINMA sodann ausgesprochen, dass die bestehende Einzelsicht auf Stufe der Kontobeziehung (CIF-Sicht) durch eine Gesamtsicht abzulösen sei.¹⁵⁰

163 Im Verlaufe des Jahres 2015 verschärfte sich die Tonlage der FINMA gegenüber der Bank hinsichtlich der Einhaltung der GwG-Sorgfaltspflichten dann zusehends. Nachdem der Prüfbericht der Prüfbeauftragten im Fall Petrobras vom 15. Juli 2015 wesentliche Mängel im GwG-Abwehrdispositiv der CS aufgezeigt hatte (vgl. Rz. 170 unten), verlangte die FINMA mit Schreiben vom 15. Dezember 2015, dass die Bank Sofortmassnahmen umsetzt, um zeitnahe und substantielle Verbesserungen zu erreichen.¹⁵¹ Im Assessment Brief für das Jahr 2015 (datierend vom 28. Januar 2016) brachte die FINMA ihren Unmut gegenüber der CS sodann wie folgt zum Ausdruck (Hervorhebungen im Original):

*The bank has had a track record of being reactive to specific incidents by setting up task forces and project groups, rather than providing for a holistic view on aggregated compliance risks and proactively defining actions to mitigate such risks in a comprehensive manner. Recent FINMA onsite reviews and the work of appointed auditors revealed that notably **governance and effectiveness around AML and KYC processes has been very poor** despite the fact the bank had already spent significant efforts to improve this area over the past years (e.g. projects Einstein and Sequoia). FINMA sees different factors for these shortcomings: Business areas (BA's) own and dominate client onboarding and monitoring processes and have not been challenged adequately by the Compliance function. In addition, for BA's incentives still remain to take inadequate compliance risks in*

¹⁵⁰ Feedback-Schreiben vom 31. Juli 2014.

¹⁵¹ ENA-Eröffnungsantrag Sitzung vom 20. Januar 2017 (FIFA/PDVSA), 15.

*order to meet quantitative targets. Moreover, non-compliance with internal policies has either not been detected or has not triggered adequate disciplinary measures in many cases. Lastly, technological infrastructure is not state of-the-art in order to deliver effective control support to both first and second line of defense (e.g. large number of suspicious transaction alerts but very low number of transactions with criminal background). FINMA already demanded immediate measures to fix immanent problems in a letter sent on 15 December 2015. This letter also highlighted that in FINMA's internal **AML risk rating CSG is considered as "high risk"**, reflecting the worst category and as such is not tolerable for a bank with the ambition to run a world class private banking franchise.*

[...]

*With a view to the bank's history, in particular around the US tax settlement and guilty plea in 2014, **conduct and compliance risks remain simply too high and have the potential to undermine the firm's financial and reputational viability** (increasing fines, political and legal uncertainty and loss of trust in the market place). If clear progress is not visible during the course of 2016, especially in the KYC / AML area, FINMA will consider imposing restrictions on certain businesses and/or operational risk capital charges.*

3.3 Würdigung

164 Die Eröffnung des Enforcement-Verfahrens betreffend Arab Spring / ██████ fand im Herbst 2011 statt – d.h. noch vor dem Beginn des Untersuchungszeitraums. Daher sehen wir davon ab, eine Würdigung in Bezug auf diese Eröffnung vorzunehmen.

165 In Bezug auf die beim Abschluss des Verfahrens angeordneten Massnahmen gilt es festzuhalten, dass die Pflicht zur quartalsweisen Berichterstattung über die Umsetzung der von der CS selbst ergriffenen Massnahmen bereits im Rahmen der laufenden Aufsicht festgesetzt worden war (vgl. Rz. 159 oben). Damit beschränkte sich die Verfügung vom 25. März 2013 – neben der Feststellung einer schweren Verletzung von aufsichtsrechtlichen Bestimmungen – auf die Anordnung eines Self-Assessments, was als (vergleichsweise) **sehr milde Massnahme** erscheint. Dass die FINMA es mit einer solchen Massnahme bewenden liess, wirft aus unserer Sicht einige Fragen auf, wenn man bedenkt, dass bis zum Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung vom 25. März 2013 zwei Vorabklärungen gegen die CS durchgeführt worden waren, bei welchen es ebenfalls um die Nichteinhaltung der GwG-Pflichten ging (vgl. den Fall ██████ » in Rz. 81, sowie den Fall ██████ » in Rz. 82). In einem dieser Fälle wurde auf die Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens explizit unter Verweis auf das laufende Verfahren im Fall Arab Spring / ██████ verzichtet (vgl. den Fall ██████ » in Rz. 81). Eine weitere Vorabklärung, bei welcher ebenfalls der Vorwurf einer Verletzung der GwG-Pflichten im Raum stand, wurde kurz vor dem Abschluss des Enforcement-Verfahrens betreffend Arab Spring / ██████ eröffnet (vgl. den Fall «Usbekistan» in Rz. 83). Zudem hatte die FINMA – ebenfalls noch vor dem Erlass der Verfügung vom 25. März 2013 – einen Supervisory Review mit Bezug auf Geschäftsbeziehungen der

Bank zu griechischen Kunden durchgeführt, welcher Mängel im Bereich der Einhaltung der GwG-Pflichten zu Tage gefördert hatte. Dasselbe gilt in Bezug auf eine vertiefte Prüfung, welche die KPMG als (ordentliche) Prüfgesellschaft der CS bezüglich deren GwG-Abwehrdispositiv vorgenommen hatte.¹⁵² Im Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung vom 25. März 2013 gab es mit anderen Worten auch neben den im Rahmen des Verfahrens untersuchten Sachverhaltskomplexen wiederholt Hinweise bzw. Feststellungen, dass die CS gegen die GwG-Sorgfaltspflichten versties. Allerdings hatte die FINMA während des Untersuchungszeitraums noch kein anderes Enforcement-Verfahren betreffend die Einhaltung des GwG gegen die Bank geführt. Die FINMA musste im Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung vom 25. März 2013 somit (noch) nicht daran zweifeln, dass die CS die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands bei der Anordnung von bloss wenig einschneidenden Enforcement-Massnahmen nicht genügend entschieden an die Hand nehmen wird. Rückblickend mag das Nicht-Ergreifen von weitergehenden Massnahmen (z.B. Ansetzung einer konkreten Frist zur Behebung der festgestellten Mängel verbunden mit einer Überprüfung durch einen unabhängigen Dritten) als verpasste Chance erscheinen, gegenüber der Bank ein klares Signal zu setzen, dass die FINMA bei Verstössen entschieden agiert – wie dies die FINMA bei der Eröffnung des Verfahrens eigentlich noch wollte (vgl. Rz. 152 oben). Aus dem Blickwinkel «ex ante» erachten wir das Vorgehen der FINMA jedoch noch als **zweckmässig**. Dies gilt vor allem auch deshalb, weil sich die FINMA hinsichtlich der Nachverfolgung zum GwG-Thema darum bemühte, bei der CS eng «am Ball zu bleiben» (vgl. Rz. 162 f. oben).

- 166 Was die Wirksamkeit des Vorgehens der FINMA im Fall Arab Spring / ██████ angeht, ist anzumerken, dass die FINMA im weiteren Verlauf des Untersuchungszeitraums hinsichtlich der Einhaltung der GwG-Sorgfaltspflichten noch eine Reihe von weiteren Enforcement-Verfahren gegen die CS führen musste (vgl. das Verfahren Petrobras / FIFA / PDVSA in Rz. 168 ff., das Verfahren DINO in Rz. 219 ff., sowie das Verfahren ██████ in Rz. 243 ff.). Bei einer Betrachtung «ex post» erscheinen die im Verfahren betreffend Arab Spring / ██████ getroffenen Massnahmen somit **nicht bzw. nur wenig wirksam**. Es ist für uns indes nicht erkennbar, dass die FINMA bereits im Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung vom 25. März 2013 davon ausgehen musste, dass die CS bei der nachhaltigen Verbesserung ihres GwG-Abwehrdispositivs derart Mühe bzw. Willenlosigkeit bekunden wird. Auch wenn die mangelnde Wirksamkeit des Vorgehens beim Abschluss des Enforcement-Verfahrens im Fall Arab Spring / ██████ der FINMA im damaligen Zeitpunkt («ex ante» betrachtet) somit noch nicht zum Vorwurf gereichen kann, wäre es aber an der FINMA gelegen, diesen Umstand beim Abschluss der späteren Enforcement-Verfahren zur Einhaltung des GwG im Jahr 2018 gebührend zu berücksichtigen (vgl. Rz. 209 ff. unten).
- 167 Zusammenfassend stufen wir das Vorgehen der FINMA im Enforcement-Verfahren betreffend Arab Spring / ██████ somit (noch) als **angemessen** ein.

¹⁵² Vgl. Assessment-Brief 2012, 4.

4. Petrobras / FIFA / PDVSA

4.1 Übersicht

168 Das Enforcement-Verfahren betreffend Petrobras / FIFA / PDVSA drehte sich um die Frage, ob die CS im Zusammenhang mit drei Betrugs- bzw. Korruptionsfällen gegen die Bestimmungen des GwG sowie die Anforderungen an eine angemessene Verwaltungsorganisation und ein angemessenes Risikomanagement verstossen hatte. Das Verfahren bildete Teil eines Komplexes von drei Verfahren, welche die FINMA nach der Eröffnung bis im Herbst 2018 parallel bzw. in Koordination gegen die CS führte. Nach der Eröffnung des Verfahrens im Fall Petrobras (im September 2015) wurden die Enforcement-Verfahren in den Fällen DINO (vgl. Rz. 219 ff. unten) und [REDACTED] (vgl. Rz. 243 ff. unten) eröffnet (im Februar 2016). Anschliessend erfolgte die Eröffnung eines Verfahrens im Fall FIFA / PDVSA (im Januar 2017), welches in der Folge als mit dem Verfahren im Fall Petrobras vereinigt Verfahren Petrobras / FIFA / PDVSA weitergeführt wurde. Thematisch ging es auch in den Verfahren DINO und [REDACTED] um die Einhaltung der GwG-Sorgfaltspflichten sowie der Anforderungen an eine angemessene Verwaltungsorganisation und ein angemessenes Risikomanagement. Ebenfalls während der gleichen Zeit wie dieser Komplex von Verfahren fand das Enforcement-Verfahren [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

4.2 Feststellungen

4.2.1 Einleitung

169 In Bezug auf die später eröffneten Enforcement-Verfahren Petrobras / FIFA / PDVSA führte die FINMA zunächst Abklärungen betreffend den Fall Petrobras. In der sog. Petrobras-Affäre wurde mehreren Schweizer Banken vorgeworfen, im Zusammenhang mit Betrugs- und Korruptionshandlungen rund um den halbstaatlichen, brasilianischen Erdölunternehmen Petroleros Brasileiro S.A. (Petrobras) hunderte Millionen USD gewaschen zu haben. Nachdem der Fall im März 2014 infolge der Verhaftung eines ehemaligen Direktors von Petrobras durch die brasilianischen Strafverfolgungsbehörden in der Presse bekannt wurde, eröffnete die Bundesanwaltschaft eine schweizweite Untersuchung. Nach der Auswertung von MROS-Meldungen, welche von Instituten in diesem Zusammenhang erstattet worden waren, sowie ersten Kontakten mit der Bundesanwaltschaft, beschloss die FINMA, bei einer Auswahl von zehn beaufsichtigten Instituten einen Prüfbeauftragten nach Art. 24a FINMAG einzusetzen, um eine Einschätzung darüber zu erhalten, ob die GwG-Sorgfaltspflichten im Umgang mit brasilianischen Kunden insgesamt sowie spezifisch für allfällige Kunden mit einem Bezug zur Petrobras-Affäre eingehalten worden waren.¹⁵³ Bei der CS wurde mit Verfügung [REDACTED] [REDACTED] Prüfbeauftragte eingesetzt. Um eine möglichst gute Vergleichbarkeit

¹⁵³ ENA-Eröffnungsantrag Sitzung vom 25. September 2015 (Petrobras), 2.

der Prüfberichte sicherzustellen, wurde von der FINMA für alle zehn untersuchten Institute ein einheitlicher Prüfauftrag definiert.¹⁵⁴

170 Nachdem die Prüfberichte im Sommer 2015 für alle betroffenen Institute vorlagen, nahm die FINMA ein Benchmarking vor. Dabei wurden die Ergebnisse der Prüfungen der einzelnen Institute in Bezug auf eine Reihe von Aspekten miteinander verglichen.¹⁵⁵ Bei der CS wurden in dem von [REDACTED] vorgelegten Schlussbericht wesentliche Mängel im GwG-Abwehrrisikoprüfung festgestellt. In organisatorischer Hinsicht kam die Untersuchung vor allem zum Schluss, dass die Bank über keine sachgerechte Gesamtsicht der Kundenbeziehungen verfügt. Weiter wurde festgestellt, dass das Weisungswesen der Bank in Bezug auf die Kategorisierung von PEP über eine unzulässige Ausnahme enthielt. Hinsichtlich der untersuchten Kundendossiers ergab die Prüfung, dass die GwG-Sorgfaltspflichten von der Bank zu wenig kritisch umgesetzt und die Abklärungen ausserdem nur ungenügend dokumentiert wurden.¹⁵⁶

171 Gestützt auf das in Bezug auf die zehn untersuchten Banken durchgeführte Benchmarking wurde im Hinblick auf die ENA-Sitzung vom 25. September 2015 der Antrag gestellt, gegen die CS und eine weitere Bank ein Enforcement-Verfahren zu eröffnen. In diesem Antrag wurde darauf hingewiesen, dass die CS als Folge des Enforcement-Verfahrens im Fall Arab Spring / [REDACTED] (vgl. Rz. 148 ff. oben) in den vergangenen Jahren zwar erhebliche Anstrengungen unternommen habe, um ihr GwG-Abwehrrisikoprüfung zu verbessern. Diese Anstrengungen seien in den letzten Jahren Grund dafür gewesen, dass im Rahmen von Vorabklärungen erkannte Mängel bezüglich der Einhaltung der GwG-Pflichten nicht in Enforcement-Verfahren eskaliert worden seien. Bezüglich des Falls Petrobras würden nun aber konkrete Hinweise vorliegen, dass die von der Bank eingeleiteten Massnahmen bislang nicht greifen. Angesichts dessen sei die Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens notwendig, um die vorliegenden Mängel formell festzustellen und eingreifende Massnahmen zu prüfen.¹⁵⁷ Gemäss der Enforcement-Matrix, welche diesem Antrag beigelegt wurde, handelte es sich insgesamt um einen Fall im roten Bereich (= Eröffnung).

172 Der ENA entschied am 25. September 2015, ein Enforcement-Verfahren im Fall Petrobras gegen die CS zu eröffnen. Angezeigt wurde die Eröffnung dieses Verfahrens der Bank am 27. Oktober 2015.¹⁵⁸

173 Im September 2016 – d.h. rund ein Jahr später – wurde von der FINMA sodann eine Abklärung betreffend die Fälle FIFA und PDVSA an die Hand genommen. In der sog. FIFA-Affäre hatte das US Department of Justice (**DoJ**) im Jahr 2015 in zwei Anklageschriften mehreren Personen im Umfeld der FIFA und von Sportmarketingunternehmen vorgeworfen, in Bestechungszahlungen involviert zu sein. Die Bundesanwaltschaft führte

154 ENA-Eröffnungsantrag Sitzung vom 25. September 2015 (Petrobras), 2.

155 ENA-Eröffnungsantrag Sitzung vom 25. September 2015 (Petrobras), 3; ENA-Eröffnungsantrag Sitzung vom 25. September 2015 (Petrobras), Beilage Auswertung.

156 ENA-Eröffnungsantrag Sitzung vom 25. September 2015 (Petrobras), 10 f.

157 ENA-Eröffnungsantrag Sitzung vom 25. September 2015 (Petrobras), 11.

158 Tabelle gemäss Auskunftskatalog 01, Ziff. 1.1. Eine öffentliche Kommunikation der Verfahrenseröffnung wurde von der FINMA nicht vorgenommen (vgl. Rz. 425 unten).

im Umfeld der FIFA mehrere Verfahren wegen des Verdachts auf ungetreue Geschäftsbesorgung und Geldwäscherei. Im Zusammenhang mit dieser Affäre hatten zahlreiche Banken über 100 Meldungen an die MROS erstattet. Gestützt auf diese Meldungen nahm die FINMA ab Juli 2015 bei mehreren Banken Abklärungen auf und entschied anschliessend, bei fünf Banken (darunter die CS) einen Prüfbeauftragten nach Art. 24a FINMAG einzusetzen (vgl. Rz. 175 unten).¹⁵⁹

174 Im Fall PDVSA führten US-amerikanische und spanische Behörden Ermittlungen wegen mutmasslicher Korruption, Veruntreuung und Geldwäscherei im Umfeld der staatlichen venezolanischen Erdölgesellschaft Petroleos de Venezuela S.A. (PDVSA). Von den USA und Spanien ergingen im Zusammenhang dieser PDVSA-Affäre verschiedene Rechtshilfeersuchen in die Schweiz, worauf zahlreiche Banken über 50 Meldungen an die MROS erstatteten. Anfang 2016 beschloss die FINMA, das Mandat der Prüfbeauftragten bei zwei Banken (darunter die CS) auf die PDVSA-Affäre auszuweiten.¹⁶⁰

175 In der Folge wurde mit Verfügung vom [REDACTED] bei der CS [REDACTED] als Prüfbeauftragte eingesetzt. Die Prüfung hatte zum Ziel, eine Einschätzung zu erhalten, ob die Bank die GwG-Sorgfaltspflichten im Umgang mit über 100 Geschäftsbeziehungen, die in einem Bezug zur FIFA- bzw. PDVSA-Affäre standen, eingehalten hatte. [REDACTED] legte ihren Schlussbericht am [REDACTED] vor. Der Bericht zeigte bei einer Mehrzahl der analysierten Geschäftsbeziehungen eine Reihe von Mängeln in Bezug auf die Einhaltung der GwG-Pflichten, Compliance und Kontrollmassnahmen auf.¹⁶¹ Die CS hatte ihrerseits bereits ab August 2015 eine interne Untersuchung geführt, um die Involvierung der Bank in die FIFA- bzw. PDVSA-Affäre zu analysieren. Diese interne Untersuchung führte zu ähnlichen Ergebnissen wie die Untersuchung der Prüfbeauftragten.¹⁶²

176 Vor diesem Hintergrund wurde im Hinblick auf die ENA-Sitzung vom 20. Januar 2017 beantragt, gegen die CS auch in Sachen FIFA / PDVSA ein Enforcement-Verfahren zu eröffnen und dieses mit dem bereits laufenden Verfahren betreffend Petrobras zu vereinigen. Im Antrag wurden die Argumente, welche für und gegen die Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens sprachen, ausführlich gegeneinander abgewogen.¹⁶³ Für die Eröffnung wurde vor allem ins Feld geführt, dass zahlreiche Hinweise bestehen, dass die Bank ihre GwG-Sorgfaltspflichten über Jahre hinweg wiederholt missachtet habe. Im Quervergleich zu anderen GwG-Fällen sowie im Vergleich zu anderen FIFA-Fällen würden die vorliegenden Hinweise auf systematische Gesetzesverletzungen eine Verfahrenseröffnung rechtfertigen. Ebenso wurde – wie bereits im Eröffnungsantrag im Fall Petrobras über ein Jahr zuvor – darauf hingewiesen, dass die von der Bank im Nachgang zum Enforcement-Verfahren im Fall [REDACTED] ergriffenen Massnahmen nicht rasch genug und nicht hinreichende Verbesserungen erzielen würden. Auch wurde angeführt, dass die CS ein Institut sei, welches von der FINMA in Bezug auf das GwG als «high risk» eingestuft werde, weshalb das Absehen von einer Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens ein falsches Zeichen wäre. Gegen die Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens

159 ENA-Eröffnungsantrag Sitzung vom 20. Januar 2017 (FIFA / PDVSA), 3 f.

160 ENA-Eröffnungsantrag Sitzung vom 20. Januar 2017 (FIFA / PDVSA), 3 f.

161 ENA-Eröffnungsantrag Sitzung vom 20. Januar 2017 (FIFA / PDVSA), 4 ff.

162 ENA-Eröffnungsantrag Sitzung vom 20. Januar 2017 (FIFA / PDVSA), 7 ff.

163 ENA-Eröffnungsantrag Sitzung vom 20. Januar 2017 (FIFA / PDVSA), 17 ff.

wurde im Antrag geltend gemacht, dass die festgestellten Mängel bereits längere Zeit zurückliegen. Ebenso wurde angemerkt, dass gegen die CS bereits drei Verfahren (Petrobras, DINO und █████ unter anderem mit Bezug zur Umsetzung der GwG-Pflichten eröffnet worden seien, weshalb man sich fragen könne, ob die Eröffnung eines weiteren Verfahrens noch einen Mehrwert bringe. Es lasse sich argumentieren, dass der Bank nun Zeit und Möglichkeit einzuräumen sei, um zu beweisen, dass ihre Massnahmen zu entsprechenden Verbesserungen geführt haben. Zusammenfassend wurde im Antrag darauf hingewiesen, dass das *Hauptproblem bei der CS in der Vermittlung, Umsetzung sowie Kontrolle der in den Weisungen und Prozessen enthaltenen Vorgaben und Regeln liege* («Stichwort: Compliance-Kultur, Tone from the Top»). Die Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens erscheine somit insbesondere deshalb angezeigt, weil dadurch der Druck auf die Bank «vorwärts zu machen» aufrecht bleibe.¹⁶⁴ Gemäss der Matrix, welche dem Antrag beigelegt wurde, handelte es sich insgesamt um einen Fall im gelb/orangen Bereich (= Ermessen).

177 Der ENA stimmte der Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens im Fall FIFA / PDVSA sowie der Vereinigung mit dem Verfahren im Fall Petrobras am 20. Januar 2017 zu. Am 8. Februar 2017 erfolgte die Mitteilung an die CS.¹⁶⁵

4.2.2 Untersuchung

178 Das Enforcement-Verfahren im Fall Petrobras wurde im September 2015 eröffnet, nachdem die zuvor im Rahmen der laufenden Aufsicht als Prüfbeauftragte eingesetzte █████ ihren Prüfbericht vorgelegt hatte (vgl. Rz. 170 oben). Entsprechend sah die FINMA davon ab, bei der Eröffnung des Verfahrens auch noch einen Untersuchungsbeauftragten einzusetzen. Hingegen stellte die FINMA der CS nach der Eröffnung des Verfahrens im Fall Petrobras selbst weitere Fragen in Bezug auf die Mängel im GwG-Dispositiv, welche die █████ in ihrem Prüfbericht festgestellte hatte. Im Rahmen dieser eigenen weiteren Abklärung scheint die FINMA zum Schluss gekommen zu sein, dass der Beweiswert des Prüfberichts von █████ nur beschränkt sei, weil die tiefe Anzahl der geprüften Stichproben (25 Kundenbeziehungen) trotz der hohen Anzahl an Beanstandungen kaum Rückschlüsse auf das gesamte Brasiliengeschäft (3'600 Kundenbeziehungen) zulasse. Entsprechend weitete die FINMA ihre eigene Untersuchung auf weitere Geschäftsbeziehungen der CS im Petrobras-Umfeld aus.¹⁶⁶ Dabei legte die FINMA einen Fokus darauf, ob sich Verfehlungen ergeben, die sich erst nach dem Erlass der Verfügung im Fall Arab Spring / █████ am 25. März 2013 ergaben.¹⁶⁷ Zusammenfassend kam die FINMA bei ihrer Abklärung zum Fall Petrobras zum Schluss, dass zwar genügend Hinweise für

¹⁶⁴ ENA-Eröffnungsantrag Sitzung vom 20. Januar 2017 (FIFA / PDVSA), 19.

¹⁶⁵ Tabelle gemäss Auskunftskatalog 01, Ziff. 1.1. Von einer Medienmitteilung in Bezug auf die Verfahrenseröffnung sah die FINMA ab (vgl. Rz. 425 unten).

¹⁶⁶ ENA-Eröffnungsantrag Sitzung vom 20. Januar 2017 (FIFA / PDVSA, 13), 12 f.

¹⁶⁷ Im ENA-Eröffnungsantrag Sitzung vom 20. Januar 2017 (FIFA / PDVSA), 13, wird so Folgendes ausgeführt: «Weil die Stichprobe der Prüfbeauftragten zu klein war, um allgemeingültige Aussagen tätigen zu können, wurden weitere Geschäftsbeziehungen des Brasiliengeschäfts angeschaut. Ziel war vor allem, abzuklären, ob noch ein aktuellerer Bezug hergestellt werden kann. Die von █████ geprüften Geschäftsbeziehungen wurden vor 2013 und damit vor der █████-Verfügung saldiert. Problematisch wäre aber vor allem, wenn Missstände festgestellt würden, die nach der █████-Verfügung und den dort angeordneten Massnahmen entstanden sind. Darauf haben wir aber auch nach der erweiterten Dossierprüfung keine Hinweise.»

relevante Verletzungen von GwG-Sorgfaltspflichten bestehen, diese jedoch schon länger zurückliegen (2008 bis 2010). Ob von systematischen Missständen gesprochen werden könne, sei fraglich. Dieselben Mängel seien gegenüber der Bank bereits in der Verfügung der FINMA im Fall Arab Spring / ██████ vom 25. März 2013 adressiert worden. In der Folge wurde das (Teil-)Verfahren im Fall Petrobras im Zusammenhang mit der Aufnahme der Abklärungen in den Fällen FIFA / PDVSA von der FINMA intern sistiert.¹⁶⁸

179 Auch die Eröffnung des Enforcement-Verfahrens in den Fällen FIFA / PDVSA im Januar 2017 erfolgte gestützt auf einen Prüfbericht, welchen ██████ als im Rahmen der laufenden Aufsicht eingesetzte Prüfbeauftragte erstellt hatte (vgl. Rz. 175 oben). Nach der Eröffnung dieses Verfahrens wurde somit ebenfalls nicht auch noch ein Untersuchungsbeauftragter eingesetzt. Anders als im Fall Petrobras sind in den ENA-Unterlagen zum Fall FIFA / PDVSA keine zusätzlichen Abklärungen seitens der FINMA dokumentiert. In der Zeit nach der Eröffnung des Verfahrens betreffend FIFA / PDVSA liefen bis im März 2017 indes noch die Untersuchungen der Untersuchungsbeauftragten in den parallel geführten Enforcement-Verfahren in den Fällen DINO und ██████ (vgl. Rz. 225 f. und 248 unten).

180 Für den Abschluss des (vereinigten) Enforcement-Verfahrens Petrobras / FIFA / PDVSA stellte die FINMA der CS mit Schreiben vom 21. Dezember 2017 einen von ihr erstellten provisorischen Sachverhalt zur Stellungnahme zu. Die CS nahm zu diesem provisorischen Sachverhalt am 28. Februar 2018 ausführlich schriftlich Stellung.

181 Insgesamt kam die Untersuchung aus Sicht der FINMA zum Schluss, dass in praktisch sämtlichen Bereichen des GwG-Abwehrdispositivs der CS schwerwiegende Mängel bestanden. Insbesondere als problematisch eingestuft wurde dabei die eingeschränkte Kundensicht, über welche die Frontorganisation und Compliance verfügten (CIF-Sicht). Eine kumulierte bzw. holistische Sicht, bei welcher sämtliche Rollen und Beziehungen eines Kunden ersichtlich werden, sei innerhalb der Bank nicht standardmässig verfügbar und könne nur übergeordnet und manuell erstellt werden. Für die FINMA handelte es sich hierbei um einen systemischen Fehler, der die mit der GwG-Abwehr betrauten Stellen bei der Vornahme ihrer Pflichten erheblich behinderte.¹⁶⁹

4.2.3 Erlass der Verfügung

182 Der Fall Petrobras / FIFA / PDVSA wurde nach der Eröffnung mehrmals im ENA diskutiert, bevor die Verfügung erlassen wurde. Im Hinblick auf die ENA-Sitzung vom 23. März 2018 wurde dem ENA ein Verfügungsentwurf zur 1. Lesung unterbreitet. Das Geschäft wurde als «Koordinationsgeschäft» zusammen mit den parallel geführten Verfahren DINO und ██████ behandelt, in welchen es ebenfalls um Mängel im GwG-Abwehrdispositiv der Bank ging. Entsprechend wurden dem ENA am 23. März 2018 auch die Verfügungsentwürfe für diese beiden anderen Geschäfte zu einer 1. Lesung unterbreitet.¹⁷⁰

¹⁶⁸ ENA-Eröffnungsantrag Sitzung vom 20. Januar 2017 (FIFA / PDVSA,), 12.

¹⁶⁹ ENA-Abschlussantrag Sitzung vom 23. März 2018 (Petrobras / FIFA / PDVSA, DINO und ██████ 2.

¹⁷⁰ ENA-Abschlussantrag Sitzung vom 23. März 2018 (Petrobras / FIFA / PDVSA, DINO und ██████ 1 ff.

183 Neben der Feststellung einer schweren Verletzung von aufsichtsrechtlichen Bestimmungen wurden in allen Verfügungsentwürfen Massnahmen zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands vorgesehen, um die im Rahmen der Untersuchung festgestellten Mängel bezüglich des GwG-Abwehrdispositivs zu beheben. Der ENA-Antrag für die 1. Lesung weist diesbezüglich darauf hin, dass die CS nach der Verfahrenseröffnung bereits umfangreiche Massnahmen zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes ergriffen habe. Allerdings würden diese Massnahmen in vielen Punkten zu kurz greifen, weshalb in der Verfügung ergänzende Anordnungen seitens der FINMA zu treffen seien.¹⁷¹ Dabei wurden die vorgeschlagenen Anordnungen in den drei Verfahren des Koordinationsgeschäfts soweit wie möglich harmonisiert und auf die drei Verfügungsentwürfe «aufgeteilt», um Doppelspurigkeiten zu verhindern.¹⁷² Im Fall Petrobras / FIFA / PDVSA enthielt der Verfügungsentwurf im Wesentlichen die Vorgabe, dass die bestehende Einzelsicht der Kundenbeziehungen (CIF-Sicht) durch eine Gesamtsicht zu ersetzen war.¹⁷³ Massnahmen mit Bezug auf die Zusammensetzung des Verwaltungsrats der CS (vgl. Rz. 184 ff. unten) waren im ersten Verfügungsentwurf hingegen noch nicht enthalten. Die Anordnung einer Einziehung wurde im Zusammenhang mit der Ausarbeitung des Verfügungsentwurfs im Fall Petrobras / FIFA / PDVSA nicht vertieft geprüft. Im ENA-Antrag heisst es hierzu lediglich, dass die auf Stichproben basierenden Prüfberichte für eine Einziehung im Fall Petrobras / FIFA / PDVSA keine genügende Grundlage bilden würden. Darüber hinaus sei den Prüfberichten auch kein Kausalzusammenhang zwischen den festgestellten Mängeln und dem aus den entsprechenden Kontobeziehungen generierten Ertrag zu entnehmen.¹⁷⁴ Schliesslich wurde – anders als in Bezug auf die Fälle DINO und ■■■ – im ENA-Antrag betreffend den Fall Petrobras / FIFA / PDVSA auch nicht näher auf die Frage eingegangen, ob im Zusammenhang mit den im Rahmen der Untersuchung gemachten Feststellungen nachgelagerte Verfahren gegen natürliche Personen zu eröffnen sind.¹⁷⁵

184 Der ENA entschied im Rahmen der 1. Lesung am 23. März 2018, dass die Massnahmen mit GwG-Bezug in erster Linie in der Verfügung zum Fall Petrobras / FIFA / PDVSA zu treffen sind. Weiter hielt der ENA fest, dass für die Festlegung dieser Massnahmen auch zu berücksichtigen sei, welche Massnahmen die FINMA gegenüber der CS im Fall Arab Spring / ■■■■■ bereits getroffen hat (vgl. Rz. 160 oben). Als weitere Massnahmen im Fall Petrobras / FIFA / PDVSA war nach Ansicht des ENA bei der Überarbeitung des Verfügungsentwurfs insbesondere Folgendes in Betracht zu ziehen:¹⁷⁶

allfälliges PEP-Verbot (regional beschränkt und/oder auf Bewährung)

zusätzliche Verstärkung des VR (GwG-Experte)

171 ENA-Abschlussantrag Sitzung vom 23. März 2018 (Petrobras / FIFA / PDVSA, DINO und ■■■ 9.

172 ENA-Abschlussantrag Sitzung vom 23. März 2018 (Petrobras / FIFA / PDVSA («Koordinationsgeschäft»), 2.

173 ENA-Abschlussantrag Sitzung vom 23. März 2018 (Petrobras / FIFA / PDVSA, DINO und ■■■ Beilage Verfügungsentwurf, Dispositiv-Ziff. 2.

174 ENA-Abschlussantrag Sitzung vom 23. März 2018 (Petrobras / FIFA / PDVSA, DINO und ■■■ 11.

175 ENA-Abschlussantrag Sitzung vom 23. März 2018 (Petrobras / FIFA / PDVSA, DINO und ■■■ 11 ff.

176 ENA-Beschlussprotokoll Sitzung vom 23. März 2018 (Petrobras / FIFA / PDVSA, DINO und ■■■ 4.

allfällige weitere Massnahmen, die auf die Anreizsysteme abzielen, die die Compliance fördern.

185 Der Vorschlag, den Verwaltungsrat der Bank zu verstärken, wurde in der ENA-Sitzung vom 23. März 2018 dabei offenbar von Seiten der Aufsicht eingebracht.¹⁷⁷

186 In der Folge wurden die Verfügungsentwürfe in den Fällen Petrobras / FIFA / PDVSA und DINO überarbeitet und dem ENA am 22. Juni 2018 zu einer 2. Lesung unterbreitet. Der Fall ■■■ wurde hingegen vom Koordinationsgeschäft «abgekoppelt», weil der FINMA von Seiten der CS neue Unterlagen und Informationen zugestellt wurden, welche die FINMA zuerst noch verarbeiten musste.¹⁷⁸ Nach dem überarbeiteten Verfügungsentwurf im Fall Petrobras / FIFA / PDVSA wurde die CS im Wesentlichen verpflichtet, die festgestellten Mängel in Bezug auf die GwG-Sorgfaltspflichten zu beheben und den ordnungsgemässen Zustand wiederherzustellen, wobei die Bank verschiedenen, im Dispositiv der Verfügung aufgeführten Aspekten besonders Rechnung zu tragen hatte. Einer dieser Aspekte war, dass die Einzelsicht der Kundenbeziehungen vollständig durch eine Gesamtsicht abgelöst werden musste.¹⁷⁹ Was die Verstärkung des Verwaltungsrats anging, sah der Verfügungsentwurf für die 2. Lesung vor, dass die CS auf Stufe des Verwaltungsrats einen Ausschuss zu bilden hatte, welcher sich ausschliesslich mit regulatorischen und Compliance-Anforderungen befasst.¹⁸⁰ Im ENA-Antrag wurde darauf hingewiesen, dass damit das Ziel verfolgt werde, das Thema «top-down» aktiv zu bewirtschaften resp. effektiv vorzuleben. Mit der Massnahme werde gleichzeitig auch erreicht, dass die Bank mindestens eine neue Person mit spezialisierten Kenntnissen im Finanzmarktrecht in den Verwaltungsrat aufnehmen müsse.¹⁸¹ In den Erwägungen des Verfügungsentwurf wurde zusätzlich ausgeführt, dass der Vorsitz des Ausschusses einem in dieser Thematik ausgewiesenen und unabhängigen Spezialisten zu übertragen ist.¹⁸² Die Anordnung eines PEP-Verbots oder von Massnahmen mit Blick auf die Anreizsysteme, welche die Compliance fördern, wurden hingegen nicht weiterverfolgt. Von Seiten von Recht & Compliance wurde im Hinblick auf die 2. Lesung der Hinweis gemacht, dass die Pflicht zur Bildung eines Verwaltungsratsausschusses mit Rechtsrisiken verbunden sei, weil sich für einen solchen Ausschuss soweit ersichtlich keine gesetzliche Grundlage finde.¹⁸³

187 Der ENA entschied im Rahmen der 2. Lesung am 22. Juni 2018 im Wesentlichen, dass anstelle eines neuen Ausschusses der CS gegenüber der angeordnet werden sollte, die Zuständigkeiten einem angemessenen Ausschuss klar zuzuweisen und diesen durch

177 ENA-Abschlussantrag Sitzung vom 22. Juni 2018 (Petrobras / FIFA / PDVSA und DINO), 2.

178 ENA-Abschlussantrag Sitzung vom 22. Juni 2018 (Petrobras / FIFA / PDVSA und DINO), 1 und 3.

179 ENA-Abschlussantrag Sitzung vom 22. Juni 2018 (Petrobras / FIFA / PDVSA und DINO), Beilage Verfügungsentwurf, Dispositiv-Ziff. 2.

180 ENA-Abschlussantrag Sitzung vom 22. Juni 2018 (Petrobras / FIFA / PDVSA und DINO), Beilage Verfügungsentwurf, Dispositiv-Ziff. 3.

181 ENA-Abschlussantrag Sitzung vom 22. Juni 2018 (Petrobras / FIFA / PDVSA und DINO), 2.

182 ENA-Abschlussantrag Sitzung vom 22. Juni 2018 (Petrobras / FIFA / PDVSA und DINO), Beilage Verfügungsentwurf, Rz. 96.

183 ENA-Abschlussantrag Sitzung vom 22. Juni 2018 (Petrobras / FIFA / PDVSA und DINO), 1.

entsprechend ausgewiesene Expertise verstärken zu lassen. Weiter kam der ENA überein, dass die Endfassung der Verfügung nach dieser Überarbeitung auf dem Zirkularweg verabschiedet wird.¹⁸⁴

188 In der Folge wurde dem ENA am 31. August 2018 ein nochmals überarbeiteter Verfügungsentwurf zur 3. Lesung (auf dem Zirkularweg) unterbreitet. Darin war vorgesehen, dass der Verwaltungsrat mit mindestens einer zusätzlichen Person zu verstärken war, welche mehrjährige Erfahrungen auf dem Finanzmarkt und hinreichende Kenntnisse und Erfahrungen im Bereich von regulatorischen Anforderungen und Compliance bei vergleichbaren Finanzinstituten aufweist. Weiter wurde die CS angewiesen, sicherzustellen, dass den Anforderungen an eine einwandfreie Compliance sowie der Förderung einer adäquaten Compliance-Kultur und -Organisation auf Stufe Verwaltungsrat das gebührende Gewicht eingeräumt wird, namentlich indem diese Thematik einem angemessenen Ausschuss des Verwaltungsrats übertragen wird.¹⁸⁵

189 Im Rahmen des Zirkularbeschlusses kam der ENA am 3. September 2018 überein, dass nicht zwingend eine Erweiterung des Verwaltungsrats zu verfügen war, sondern die notwendige Erfahrung auch durch den *Ersatz* eines Verwaltungsratsmitglieds erfolgen konnte. Weiter wurde festgehalten, dass der neue Verwaltungsrat Erfahrungen in Compliance/Regulation im *Privatkundengeschäft* mitzubringen hatte. Ebenso wurde im Protokoll zum Zirkularbeschluss ausgeführt, dass die Compliance-Aspekte einem einzelnen Verwaltungsratsausschuss zuzuweisen sind.¹⁸⁶

190 In den Erwägungen der vom ENA verabschiedeten Verfügung wurde festgehalten, dass die überwiegende Zahl der im Zusammenhang mit den Fällen Petrobras / FIFA / PDVSA geprüften Kundendossiers hinsichtlich der Einhaltung des gesamten Spektrums der GwG-Sorgfaltspflichten teilweise erhebliche Mängel aufweisen.¹⁸⁷ Die festgestellten Verfehlungen seien keine Einzelfälle und würden sich nicht auf isolierte Organisationseinheiten oder Kundensegmente der Bank beziehen. Vielmehr stehe fest, dass die Bank über den gesamten Untersuchungszeitraum vom 1. Januar 2006 bis zum 20. Dezember 2016 wiederholt und teilweise gravierende Verstösse gegen elementare aufsichtsrechtliche Pflichten begangen habe.¹⁸⁸ In dieser Hinsicht wurde insbesondere hervorgehoben, dass die CS immer noch über eine Einzelsicht der Kundenbeziehungen und keine Gesamtsicht verfüge, was eine zentrale Schwachstelle im GwG-Abwehrdispositiv der Bank darstelle. Zudem sei in den untersuchten Fällen ein Kontrollversagen festzustellen, weil die Front durch Compliance nur ungenügend überwacht werde. Damit werde die Bank auch den Anforderungen an ein adäquates Risikomanagement und eine angemessene Verwaltungsorganisation nicht gerecht.¹⁸⁹

191 Weiter wurde in den Erwägungen der Verfügung darauf hingewiesen, dass die CS im Zuge der Aufarbeitung der Fälle Petrobras / FIFA / PDVSA zwar bereits Massnahmen

184 ENA-Beschlussprotokoll Sitzung vom 22. Juni 2018 (Petrobras / FIFA / PDVSA und DINO), 2.

185 ENA-Abschlussantrag Zirkularbeschluss vom 3. September 2018 (Petrobras / FIFA / PDVSA und DINO), Beilage Verfügungsentwurf, Dispositiv-Ziff. 3.

186 ENA-Beschlussprotokoll Zirkularbeschluss vom 3. September 2018 (Petrobras / FIFA / PDVSA und DINO), 1.

187 Verfügung vom 3. September 2018, Rz. 74 ff.

188 Verfügung vom 3. September 2018, Rz. 79.

189 Verfügung vom 3. September 2018, Rz. 80 ff.

ergriffen habe. In Bezug auf die Schwachstelle der bestehenden Einzelsicht seien diese Massnahmen aber nicht wirkungsvoll, weil die angekündigte Applikation «Single Client View» in Zukunft nur Compliance nicht aber der Front zur Verfügung stehen soll. Entsprechend müsse die Bank angewiesen werden, die Einzelsicht der Kundenbeziehungen vollständig durch eine Gesamtsicht abzulösen ist, wobei die Gesamtsicht insbesondere auch für die Front gewährleistet sein müsse.¹⁹⁰ Ebenso wies die FINMA in den Erwägungen daraufhin, dass sie bereits im Fall [REDACTED] habe feststellen müssen, dass die CS aufsichtsrechtliche Bestimmungen im Bereich des GwG schwer verletzt habe.¹⁹¹ Bezüglich der Verstärkung des Verwaltungsrats wird in diesem Kontext in den Erwägungen der Verfügung sodann Folgendes festgehalten:¹⁹²

Die in dieser Verfügung festgestellten und über Jahre andauernden Mängel im Geldwäschereidispositiv [...], die grosse Anzahl an festgestellten Mängeln [...] sowie deren grundlegender Charakter wie auch eine Mängelbehebung, welche sich über Jahre hinzieht [...] und bei zentralen Massnahmen auf halbem Weg stehen bleibt [...], weisen darauf hin, dass das Thema Geldwäschereibekämpfung innerhalb der CS nicht die notwendige Aufmerksamkeit geniesst. Unterstrichen wird dies auch damit, dass bei der CS schon früher im Geldwäschereibereich schwere Mängel festgestellt worden sind [...] und deshalb bereits eine (heute rechtskräftige) Verfügung ergangen ist und parallel zum vorliegenden Verfahrensthema weitere Themenkomplexe Gegenstand von Verfahren bilden, welche eklatante organisatorische Schwächen in diesem Kontext aufzeigen. Bei der Bank sind wie die vorliegend aufgearbeiteten Sachverhalte exemplarisch zeigen, entsprechende Defizite in Bezug auf ihre Compliance-Kultur und -Organisation feststellbar. Letztere widerspiegelt die (Grund-)Einstellung der Mitarbeitenden der Bank zur Einhaltung von Regularien sowie der Bedeutung, welche sie dieser Thematik entgegenbringen. In diesem Zusammenhang spielt der «tone at the top» insbesondere auch auf strategischer Ebene eine zentrale Rolle, da auch eine an und für sich kompetente und zielgerichtet arbeitende Compliance-Organisation sich ohne Rückendeckung durch die oberste Bankleitung institutsintern nur schwer durchsetzen kann. Für die Schaffung einer adäquaten Compliance-Kultur ist es somit erforderlich, dass die obersten strategischen wie operativen Organe sich der hohen Priorität von Compliance-Fragen – insbesondere der Thematik Geldwäschereibekämpfung und Einhaltung von Regularien – bewusst sind, dieses Bewusstsein in allen ihren Entscheiden zum Ausdruck bringen und damit alle Ebenen der Bank durchdringen. Zu diesem Zweck ist es angezeigt, die CS anzuweisen, dass der Verwaltungsrat über mindestens ein Mitglied (Ersatz oder Neumitglied) verfügen muss, welches mehrjährige Erfahrung auf dem Finanzmarkt und hinreichende Kenntnisse und Erfahrung im Bereich von regulatorischen Anforderungen und Compliance im Privatkundengeschäft bei vergleichbaren Finanzinstituten aufweist. Gleichzeitig hat die CS sicherzustellen, dass den Anforderungen an eine einwandfreie Compliance sowie

¹⁹⁰ Verfügung vom 3. September 2018, Rz. 94 f.

¹⁹¹ Verfügung vom 3. September 2018, Rz. 91.

¹⁹² Verfügung vom 3. September 2018, Rz. 96.

der Förderung einer adäquaten Compliance-Kultur und -Organisation auf Stufe Verwaltungsrat durch die Übertragung dieser Thematik an einen angemessenen Ausschuss des Verwaltungsrats die nötige Beachtung zukommt.

- 192 Im Dispositiv der Verfügung vom 3. September 2018 hielt die FINMA sodann zunächst fest, dass die CS aufsichtsrechtliche Bestimmungen schwer verletzt hat (Dispositiv-Ziff. 1). Weiter wurde die Bank in Dispositiv-Ziff. 2 *«im Sinne der Erwägungen»* dazu verpflichtet, *«die festgestellten Mängel in Bezug auf die Einhaltung der Geldwäscherei-Sorgfaltspflichten und Verwaltungsorganisation zu beheben – respektive bei der bereits von ihr eingeleiteten Massnahmenumsetzung zu berücksichtigen – und den ordnungsgemässen Zustand wiederherzustellen»*. Dabei führte die FINMA eine Reihe von Aspekten auf, welchen die CS besonders Rechnung zu tragen hatte. Im Einzelnen wurde festgehalten, dass die bestehende Einzelsicht bis spätestens Ende 2019 vollständig durch eine Gesamtsicht abgelöst wird (lit. a). Weiter wurde angeordnet, dass die Erkennung, Kategorisierung und Überwachung in Bezug auf die Abwicklung von Geschäftsbeziehungen und Transaktionen mit erhöhten Risiken angemessen zu sein haben (lit. b). Ebenso wurde als besonders zu berücksichtigender Aspekt festgehalten, dass die internen Kontrollen, inklusive der Ausgestaltung, Unabhängigkeit und Effektivität der Compliance-Funktion im Bereich der Geldwäschereibekämpfung angemessen sein müssen (lit. c.) Schliesslich wurde auch angeordnet, dass die aktiven Kundendossiers, insbesondere hinsichtlich Plausibilität und Dokumentation von Abklärungen bei Geschäftsbeziehungen und Transaktionen mit erhöhten Risiken vollständig zu sein haben (lit. d). Mit Dispositiv-Ziff. 3 wurde die CS alsdann *«im Sinne der Erwägungen»* angewiesen:
- a. den Verwaltungsrat so zusammenzustellen, dass mindestens ein Mitglied (Ersatz oder Neumitglied) mehrjährige Erfahrung auf dem Finanzmarkt und hinreichende Kenntnisse und Erfahrung im Bereich von regulatorischen Anforderungen und Compliance im Privatkundengeschäft bei vergleichbaren Finanzinstituten aufweist»;
 - b. sicherzustellen, dass den Anforderungen an eine einwandfreie Compliance sowie der Förderung einer adäquaten Compliance-Kultur und -Organisation auf Stufe Verwaltungsrat die die nötige Beachtung zukommt, indem diese Thematik einem angemessenen Ausschuss des Verwaltungsrats übertragen wird.
- 193 In Dispositiv-Ziff. 4 wurde die Bank *«im Sinne der Erwägungen»* verpflichtet, bis spätestens am 30. November 2018 einen Massnahmen- und von der FINMA zu genehmigenden Zeitplan zur Behebung der Mängel bzw. Erfüllung der in Verfügung gemachten Vorgaben vorzulegen. Schliesslich wurde in Dispositiv-Ziff. 5 vorgesehen, dass zur Überprüfung der Angemessenheit, Effektivität und vollständigen Umsetzung der Massnahmen mit separater Verfügung ein Prüfbeauftragter eingesetzt wird (vgl. auch Rz. 203 unten).
- 194 Der Abschluss des Enforcement-Verfahrens im Fall Petrobras / FIFA / PDVSA wurde von der FINMA mit Medienmitteilung vom 17. September 2018 – zusammen mit dem Fall DINO – öffentlich kommuniziert (vgl. Rz. 426 f. unten).

4.2.4 Wiedererwägung

- 195 Die Verfügung vom 3. September 2018 wurde von der CS nicht angefochten und erwuchs in Rechtskraft. Im Nachgang zum Erlass der Verfügung liess die Bank gegenüber der FINMA jedoch verschiedentlich durchblicken, dass sie eine personelle Aufwertung des Verwaltungsrats, wie sie von der FINMA angeordnet worden war, nicht notwendig erachte.¹⁹³
- 196 Am 22. November 2018 versandte Urs Rohner in diesem Zusammenhang ein Schreiben an die FINMA, in welchem er als Verwaltungsratspräsident namens des Verwaltungsrats der CS Stellung zu den Anordnungen der FINMA in Dispositiv-Ziff. 3. der Verfügung vom 3. September 2018 nahm. In diesem Schreiben wies Urs Rohner darauf hin, dass der Verwaltungsrat die Anweisung der FINMA dahingehend verstehe, dass die CS in personeller Hinsicht auf Stufe des Verwaltungsrats zu jeder Zeit und über sämtliche Compliance-Bereiche hinweg die notwendigen Kenntnisse und Fähigkeiten zu gewährleisten sowie angemessene Prozesse und Strukturen zur Überwachung, Kontrolle und Unterstützung sicherzustellen habe.¹⁹⁴ Unter Verweis auf die Qualifikationen der aktuellen Verwaltungsräte stellte Urs Rohner sich auf den Standpunkt, dass die Anforderungen der FINMA bereits seit mehreren Jahren erfüllt würden. Die von der FINMA geforderten Kenntnisse und Erfahrungen seien im Verwaltungsrat bereits hinreichend und mehrfach vorhanden.¹⁹⁵ Weiter stellte Urs Rohner die Schaffung eines neuen Verwaltungsratsausschusses – des sog. Conduct and Financial Crime Control Committee – in Aussicht, welches vom 1. Januar 2019 an für die Überwachung des Compliance-Rahmenwerks, der Weisungen und Verfahren zur Minderung des Financial Crime Risks verantwortlich sein würde.¹⁹⁶ Zusammenfassend wies Urs Rohner im Schreiben vom 22. November 2018 darauf hin, dass der Verwaltungsrat der CS der Überzeugung sei, mit den genannten Massnahmen den Anweisungen in Dispositiv-Ziff. 3 der Verfügung vom 3. September 2018 entsprechend nachzukommen. Sodann schloss er mit «Wir wären dankbar um eine entsprechende Bestätigung von Seiten der FINMA».¹⁹⁷
- 197 Die Frage, wie mit der Umsetzung der Massnahme in Bezug auf den Verwaltungsrat der CS weiter zu verfahren ist, wurde dem ENA daraufhin am 7. Dezember 2018 zur Diskussion unterbreitet. Im entsprechenden Antrag wurde bezüglich der Entstehungsgeschichte der Verfügung vom 3. September 2018 darauf hingewiesen, dass bei der 1. Lesung des Verfügungsentwurfs die Meinung bestanden habe, dass der für die Compliance-Themen zuständige Verwaltungsratsausschuss insbesondere nicht vom heutigen Verwaltungsratspräsidenten ██████████ präsidiert werden sollte, ██████████ ██████████ ». Weiter wurde ausgeführt, dass die Massnahme der Zuweisung der Compliance Themen an einen Ausschuss im Hinblick auf die 2. Lesung im ENA dahingehend verschärft worden sei, dass nicht einer der bestehenden Ausschüsse (AC oder RC) zuständig sein sollte, sondern die Schaffung eines neuen Ausschusses verlangt worden sei, welcher sich ausschliesslich mit Compliance-

193 ENA-Wiedererwägungsantrag Sitzung vom 7. Dezember 2018 (Petrobras / FIFA / PDVSA), 1 und 3.

194 Schreiben vom 22. November 2018, 2.

195 Schreiben vom 22. November 2018, 3 ff.

196 Schreiben vom 22. November 2018, 6 ff.

197 Schreiben vom 22. November 2018, 10.

Themen beschäftigen sollte. Anlässlich der 2. Lesung sei der ENA dann aber zum Schluss gekommen, dass ein zusätzlicher Ausschuss einen zu grossen zeitlichen Aufwand für die Verwaltungsräte mit sich bringen könnte, weshalb man zur ursprünglichen Massnahme zurückgekehrt sei.¹⁹⁸

- 198 Was das weitere Vorgehen anging, wurde im ENA-Antrag ausgeführt, dass das Schreiben von Urs Rohner vom 22. November 2018 formell einem Gesuch um Wiedererwägung einer rechtskräftigen Verfügung entspreche. Die FINMA könne auf eine rechtskräftige Verfügung oder Teile davon zurückkommen, sofern es einen triftigen Grund hierfür gebe. Vorliegend lasse sich ein Zurückkommen etwa dadurch begründen, dass die CS mit der Schaffung eines eigenständigen Ausschusses in einem zentralen Punkt über die Anordnungen der FINMA hinausgehe und damit ein Äquivalent zur ursprünglichen Massnahme geschaffen habe. Diese Begründung hänge allerdings *«ein wenig»*, da mit der Neurekrutierung eines Verwaltungsrats gerade zusätzliches Know-how in den Verwaltungsrat geholt werden sollte. Vor diesem Hintergrund wurden dem ENA die folgenden Handlungsoptionen aufgezeigt:¹⁹⁹

Nichteintreten auf das Gesuch und Beharren auf der Umsetzung der Massnahme in Bezug auf die personelle Verstärkung des Verwaltungsrats

Sistierung des Gesuchs und Behandlung nach Abschluss der Prüfung durch den Prüfbeauftragten (gemäss Dispositiv-Ziff. 5 der Verfügung vom 3. September 2018), wobei ein Verzicht auf die Massnahme in Betracht gezogen würde, wenn der Bericht des Prüfbeauftragten positiv ausfällt.

«Kompromisslösung», wonach auf das Gesuch eingetreten und auf die Umsetzung der Massnahme zur personellen Verstärkung des Verwaltungsrats verzichtet wird, gleichzeitig aber zusätzliche Bedingungen in Bezug auf die personelle Zusammensetzung des Ausschusses (z.B., dass eine bestimmte Person den Vorsitz übernimmt) gestellt werden.

- 199 Der ENA entschied am 7. Dezember 2018, dass eine Wiedererwägung von Dispositiv-Ziff. 3. a) der Verfügung von der Zusammensetzung Ausschusses abhängig zu machen sei. Dabei wurde im Protokoll vermerkt, dass () im Ausschuss grundsätzlich Einsitz nehmen soll. Wichtig sei, dass die Qualifikation des Gesamtgremiums erhalten bleibe und dass die CS bei Rochaden darauf achte.²⁰⁰

- 200 Am 17. Dezember 2018 teilt die CS der FINMA mit, dass der Verwaltungsrat die Schaffung des Conduct and Financial Crime Control Committee vorbehältlich einer Genehmigung durch die FINMA beschlossen habe. Gleichzeitig gab Urs Rohner bekannt, sich für den Vorsitz des Committee zur Verfügung zu stellen, um der Bedeutung des Ausschusses und den Bestrebungen der CS in diesem Themenbereich noch mehr Ausdruck zu

198 ENA-Wiedererwägungsantrag Sitzung vom 7. Dezember 2018 (Petrobras / FIFA / PDVSA), 2.

199 ENA-Wiedererwägungsantrag Sitzung vom 7. Dezember 2018 (Petrobras / FIFA / PDVSA), 3 f.

200 ENA-Beschlussprotokoll Sitzung vom 7. Dezember 2018 (Petrobras / FIFA / PDVSA), 1.

verleihen.²⁰¹ Auch die weiteren Mitglieder des Conduct and Financial Crime Control Committee wurden der FINMA bekannt gegeben.²⁰²

201 In der Folge wurde die Wiedererwägungsverfügung vorbereitet und dem ENA am 25. Januar 2019 zur Verabschiedung vorgelegt. Im entsprechenden Antrag wurde darauf hingewiesen, dass die CS mit der Schaffung eines eigenständigen Ausschusses in einem zentralen Punkt über die Anordnungen der FINMA hinausgehe und mit dieser verschärften Massnahme ein wirksames Zeichen sowohl gegenüber den Mitarbeitenden als auch in der externen Wahrnehmung setze. Mit der Übernahme des Vorsitzes durch den Verwaltungsratspräsidenten sowie der weiteren personellen Besetzung scheine das Kriterium der genügenden Expertise im neuen Ausschuss erfüllt zu sein. Dem Gesuch der CS um Wiedererwägung könne demnach entsprochen werden.²⁰³

202 Der ENA entschied am 25. Januar 2019, Dispositiv-Ziff. 3 der Verfügung vom 3. September 2018 in Wiedererwägung zu ziehen.²⁰⁴ In den Erwägungen der Wiedererwägungsverfügung wurde dabei ausgeführt, dass der alternative Umsetzungsvorschlag der CS ein Äquivalent zur Ursprungsmassnahme darstelle und die mit Dispositiv-Ziff. 3 verfolgten Ziele somit auf anderem Weg erreicht würden.²⁰⁵ Folglich wurde Dispositiv-Ziff. 3 von der FINMA dahingehend abgeändert, dass die CS nur noch angewiesen wurde:

sicherzustellen, dass den Anforderungen an eine einwandfreie Compliance sowie der Förderung einer adäquaten Compliance-Kultur und -Organisation auf Stufe Verwaltungsrat die nötige Beachtung zukommt, indem diese Thematik dauerhaft einem unabhängigen Ausschuss des Verwaltungsrats übertragen wird.

4.2.5 Nachverfolgung

203 Die FINMA machte in der Verfügung vom 3. September 2018 verschiedene Anordnungen, die auf die Nachverfolgung der getroffenen Massnahmen abzielen. Zum einen wies sie die CS in Dispositiv-Ziff. 4 an, bis spätestens am 30. November 2018 einen Massnahmen- und von der FINMA zu genehmigenden Zeitplan zur Behebung der Mängel bzw. Erfüllung der in Verfügung gemachten Vorgaben vorzulegen. Ebenso wurde die Bank dazu verpflichtet, der FINMA spätestens 30 Tage nach erfolgter Umsetzung des Massnahmenplans eine Meldung zu erstatten. Zum anderen sah die FINMA vor, dass zur Überprüfung der Angemessenheit, Effektivität und vollständigen Umsetzung der Massnahmen mit separater Verfügung ein Prüfbeauftragter eingesetzt wird (Dispositiv-Ziff. 5).

204 Nachdem die CS den verlangten Plan eingereicht hatte, setzte die FINMA mit Verfügung vom [REDACTED] Prüfbeauftragte ein, um die Massnahmen sowohl im Verfahren Petrobras / FIFA / PDVSA als auch in den Verfahren DINO und [REDACTED] zu überprüfen.²⁰⁶ Die [REDACTED] legte ihren Schlussbericht zu dieser Prüfung

201 Verfügung (Wiedererwägung) vom 25. Januar 2019, Rz. 10 f.

202 ENA-Wiedererwägungsantrag Sitzung vom 25. Januar 2019 (Petrobras / FIFA / PDVSA), 2.

203 ENA-Wiedererwägungsantrag Sitzung vom 25. Januar 2019 (Petrobras / FIFA / PDVSA), 3.

204 ENA-Beschlussprotokoll Sitzung vom 25. Januar 2019 (Petrobras / FIFA / PDVSA), 1.

205 Verfügung vom 25. Januar 2019, Rz 19.

206 [REDACTED], Anhang 1; ENA-Eröffnungsantrag Sitzung vom 4. Juni 2021 (Vollstreckung), 4.

am [REDACTED] vor. Die Prüfbeauftragte machte darin 11 Beanstandungen und sprach 32 Empfehlungen aus. Bezüglich der zentralen Anordnung im Fall Petrobras / FIFA / PDVSA – nämlich die Einzelsicht der Kundenbeziehungen bis Ende 2019 vollständig durch eine Gesamtsicht abzulösen – kam die [REDACTED] zum Schluss, dass eine Applikation zur Verfügung stand, welche die die Geschäftsbeziehungen im Bereich des Private Banking umfasst, nicht hingegen den Bereich des Investment Banking und von Global Markets. Der Zugang der Front (1 LoD) zur Applikation sei aber noch stark limitiert.²⁰⁷ Bezüglich der Kontrollen über Geschäftsbeziehungen mit politisch exponierten Personen (PEP) hielt die Prüfbeauftragte in ihrem Bericht unter anderem fest, dass die Bank in den letzten Jahren deutliche Verbesserungen umgesetzt habe. Auf operativer Ebene seien jedoch immer noch zahlreiche Schwachstellen vorhanden. Was die Überwachung von Transaktionen mit erhöhten Risiken betrifft, wurde von der [REDACTED] festgestellt, dass die Transaktionsüberwachungssysteme die Anforderungen des GwG grundsätzlich erfüllen. In den Jahren 2016 und 2017 seien aufgrund fehlender Datenfeeds jedoch rund 77 Millionen Transaktionen nicht auf Hinweise auf Geldwäscherei überprüft worden. Die Gesetzeskonformität der Transaktionsüberwachung für die Jahre 2016 und 2017 könne deshalb nicht bestätigt werden.

205 Die Nicht-Umsetzung der im Verfahren Petrobras / FIFA / PDVSA angeordneten Massnahmen – insbesondere der nicht vollständigen Ablösung der Einzelsicht durch eine Gesamtsicht – führte letzten Endes dazu, dass die FINMA am 4. Juni 2021 zwecks Vollstreckung der angeordneten Massnahmen ein Enforcement-Verfahren gegen die CS eröffnete. Die weitere Nachverfolgung der Massnahmen aus der Verfügung vom 3. September 2018 wird daher im Zusammenhang mit diesem weiteren Enforcement-Verfahren weiter unten dargestellt (vgl. Rz. 300 ff. unten).

4.3 Würdigung

206 Die Eröffnung des Enforcement-Verfahrens im Fall Petrobras erfolgte, nachdem [REDACTED] noch im Rahmen der laufenden Aufsicht als Prüfbeauftragte bei der CS eingesetzt worden war, um im Rahmen einer Stichprobenprüfung zu analysieren, ob die Bank die GwG-Sorgfaltspflichten eingehalten hatte. Gestützt auf den Prüfbericht von [REDACTED] welcher wesentliche Mängel im GwG-Abwehrdispositiv festgestellt hatte, konnte bzw. durfte die FINMA ohne Weiteres auf das Vorliegen einer für die Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens genügend schweren Aufsichtsrechtsverletzung schliessen. Dies gilt insbesondere auch deshalb, weil die CS bei dem von der FINMA in Bezug auf die zehn insgesamt untersuchten Banken durchgeführten Benchmarking auch im Vergleich schlecht abschnitt. Die Einschätzung der FINMA hinsichtlich des Enforcement-Interesses ist unseres Erachtens ebenfalls nicht zu beanstanden. Wie der ENA-Eröffnungsantrag zutreffend ausführt, wurden nach dem Abschluss des Enforcement-Verfahrens im Fall Arab Spring / [REDACTED] mehrere Vorabklärungen eingestellt, bei welchen es ebenfalls um (mutmassliche) Verstösse der Bank gegen das GwG ging (vgl. den Fall «Usbekistan», den Fall [REDACTED], den Fall [REDACTED]», den Fall «[REDACTED]v», den Fall «[REDACTED]», sowie den Fall «[REDACTED]»). Teilweise wurde dabei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass auf ein weiteres Enforcement-Verfahren verzichtet werden könne, weil die CS im Nachgang zum

²⁰⁷ Bericht SWA vom 11. Februar 2020, 1.

Verfahren im Fall Arab Spring / ██████ Massnahmen ergriffen habe, um solche Mängel zu verhindern (vgl. den Fall «█████v», sowie den Fall «█████»). Dass die FINMA nach dieser Vielzahl von Fällen, welche nicht im Rahmen eines Enforcement-Verfahrens weiterverfolgt wurden, das Enforcement-Interesse im Fall Petrobras nunmehr wieder als genügend hoch einstufte, ist durchaus nachvollziehbar. Dies gilt umso mehr, als sich bei der FINMA offenbar die Erkenntnis durchgesetzt hatte, dass die von der Bank eingeleiteten Massnahmen bislang nicht greifen (vgl. Rz. 171 oben). Nach dem Abschluss des Enforcement-Verfahrens im Fall Arab Spring / ██████ führte die FINMA bei der Bank im Übrigen auch verschiedene Supervisory Reviews in Bezug auf die Einhaltung des GwG durch, welche ebenfalls Mängel zu Tage förderten (vgl. Rz. 171 f. oben). Der Entscheidung, im Fall Petrobras ein weiteres Enforcement-Verfahren zu eröffnen, war unseres Erachtens somit **zweckmässig**.

207 Auch im Fall FIFA / PDVSA lag vor der Eröffnung des Enforcement-Verfahrens ein Prüfbericht von ██████ vor, der eine Reihe von Mängeln in Bezug auf das GwG-Abwehrdispositiv der CS aufzeigte. Im Vergleich mit den anderen fünf Instituten, bei welchen die FINMA im Zusammenhang mit der FIFA-Affäre Prüfbeauftragte eingesetzt hatte, fiel die CS offensichtlich erneut negativ auf (vgl. Rz. 176 oben). Unseres Erachtens konnte bzw. durfte die FINMA daher auch im Fall FIFA / PDVSA ohne Weiteres auf das Vorliegen einer für die Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens genügend schweren Aufsichtsrechtsverletzung schliessen. Was das Enforcement-Interesse angeht, war dieses im Fall FIFA / PDVSA wohl etwas weniger ausgeprägt. Der ENA-Eröffnungsantrag weist diesbezüglich zutreffend darauf hin, dass bei der CS bereits drei Verfahren (Petrobras, DINO und ██████ mit Bezug auf die Einhaltung der GwG-Pflichten eröffnet worden seien, weshalb man sich fragen könne, ob die Eröffnung eines weiteren Verfahrens noch einen Mehrwert bringe. Nachdem die Verfahrenseröffnung im Fall FIFA / PDVSA zu keiner wesentlichen Verzögerung des Abschlusses der übrigen – teils schon seit längerem – laufenden Verfahren führte (vgl. auch sogleich Rz. 208), ist der Entscheidung unseres Erachtens jedoch nicht zu beanstanden. Zusammenfassend stufen wir somit auch die Eröffnung des Enforcement-Verfahrens im Fall FIFA / PDVSA (und die anschliessende Vereinigung mit dem Verfahren im Fall Petrobras) als **zweckmässig** ein.

208 Das (vereinigte) Enforcement-Verfahren betreffend Petrobras / FIFA / PDVSA dauerte vergleichsweise sehr lange, obwohl nach der Eröffnung kein Untersuchungsbeauftragter eingesetzt wurde, sondern die FINMA sich auf die Prüfungen abstützen konnte, welche von den Prüfbeauftragten noch vor der Eröffnung erstellt worden waren. Dies gilt vor allem für das (Teil-)Verfahren Petrobras. Dieses Verfahren wurde von der FINMA am 25. September 2015 eröffnet. Die Endverfügung in Sachen Petrobras / FIFA / PDVSA erging am 3. September 2018 – d.h. rund drei Jahre später. Das (Teil-)Verfahren PDVSA / FIFA wurde am 20. Januar 2017 eröffnet. Bis zum Erlass der Endverfügung vergingen damit immer noch rund 20 Monate. Mit Blick auf die durchschnittliche Dauer eines Enforcement-Verfahrens, welche gemäss den Statistiken der FINMA in den letzten Jahren 8 bis 14 Monate betrug, stellt sich daher die Frage, ob das Vorgehen der FINMA im Fall Petrobras / FIFA / PDVSA genügend zielstrebig war. Dass vor allem das (Teil-)Verfahren Petrobras nach der Eröffnung im September 2015 nicht schneller vorangetrieben wurde, dürfte damit zusammenhängen, dass im Februar 2016 zwei weitere Verfahren mit GwG-Bezug eröffnet wurden – nämlich DINO und ██████. Ebenso mag eine Rolle gespielt haben, dass die von der Prüfbeauftragten festgestellten Verfehlungen im Fall

Petrobras sich vor dem Erlass der Verfügung im Fall Arab Spring / [REDACTED] zugetragen hatten (vgl. Rz. 178 oben). In den ebenfalls eröffneten Enforcement-Verfahren betreffend DINO und [REDACTED] wurden nach der Verfahrenseröffnung Untersuchungsbeauftragte eingesetzt. Dass die FINMA das Ergebnis dieser Untersuchungen abwarten wollte, um eine gesamtheitliche Beurteilung auch hinsichtlich der Fälle Petrobras / FIFA / PDVSA vornehmen zu können, erscheint in unseren Augen nachvollziehbar. Zwischen dem Vorliegen der Untersuchungsberichte in den Fällen DINO und [REDACTED] (im April 2017) und der ersten Beratung des «Koordinationsgeschäfts» im ENA (im März 2018) verging allerdings immer noch knapp ein Jahr, was vergleichsweise lang ist. Mit Blick auf den sehr umfangreichen Verfahrensstoff des Koordinationsgeschäfts stufen wir die Verfahrensdauer – bei einer gesamtheitlichen Betrachtung aller (Teil-)Verfahren – aber noch als (knapp) **angemessen** ein. Die ausserordentlich lange Verfahrensdauer zeigt allerdings, dass das parallele Führen von mehreren Enforcement-Verfahren zu gleichen bzw. ähnlichen Themen nicht nur Vorteile bringt, sondern auch die Gefahr einer «Verzettelung» steigt (vgl. zum Aspekt des parallelen Führens von Verfahren auch Rz. 117 oben).

209 Was den Abschluss des Enforcement-Verfahrens im Fall Petrobras / FIFA / PDVSA angeht, ist zunächst festzuhalten, dass beim Erlass der Verfügung eine sehr enge Abstimmung mit den Verfügungen in den Fällen DINO und [REDACTED] erfolgte (vgl. insbesondere Rz. 183 oben). Ebenso wenig wie die Durchführung des Verfahrens darf deshalb auch dessen Abschluss isoliert betrachtet werden. Im Folgenden wird vor diesem Hintergrund eine gesamtheitliche Beurteilung des Abschlusses der Verfahren in den Fällen Petrobras / FIFA / PDVSA, DINO und [REDACTED] vorgenommen.

210 Die FINMA ordnete beim Abschluss der Enforcement-Verfahren verschiedene Massnahmen an, welche auf eine Stärkung des GWG-Abwehrdispositivs der CS ausgerichtet waren (vgl. Dispositiv-Ziff. 2 der Verfügung betreffend Petrobras / FIFA / PDVSA, Dispositiv-Ziff. 2 der Verfügung betreffend DINO sowie Dispositiv-Ziff. 2 der Verfügung betreffend [REDACTED]). Diese Massnahmen entsprachen dem Ziel, die bei der Bank in dieser Hinsicht festgestellten Mängel zu beheben. Entsprechend stufen wir diese Massnahmen – jedenfalls von ihrer Stossrichtung her – als **zweckmässig** ein. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang, dass die FINMA die Massnahmen, welche von der CS umzusetzen waren, in den Dispositiven der Verfügungen sehr offen formulierte. So wurde die Bank vom Konzept her jeweils im Sinne der Erwägungen verpflichtet, die festgestellten Mängel zu beheben – resp. bei der bereits von ihr eingeleiteten Massnahmenumsetzung zu berücksichtigen – und den ordnungsgemässen Zustand wiederherzustellen, wobei einzelne Aspekte besonders Rechnung zu tragen war. Ergänzt wurde diese Anordnung durch eine Verpflichtung der CS, wonach sie der FINMA innert einer bestimmten Frist einen zu genehmigenden Massnahmen- bzw. Zeitplan vorlegen musste. Im ENA wurde zuvor festgehalten, dass gegenüber der Bank «grundsätzlich wenige und klare Massnahmen» zu treffen seien. Bezüglich der Klarheit der von der FINMA verabschiedeten Massnahmen fällt auf, dass diese dennoch weit weniger präzise formuliert wurden als in anderen Fällen ([REDACTED]). Von Grundsatz her beurteilen wir das von der FINMA in den Fällen Petrobras / FIFA / PDVSA, DINO und [REDACTED] gewählte Konzept aber gleichwohl als zielführend, weil der (sehr technische) Massnahmen- und Zeitplan namentlich in Bezug auf die Einführung der «Single Client View» von der Bank vorgeschlagen und von der FINMA genehmigt werden

musste. So konnte die FINMA sicherstellen, dass der Massnahmen- und Zeitplan einerseits den Erwartungen der FINMA entsprach, andererseits von der CS aber auch umsetzbar war, da diese ihn selbst erarbeitete und vorschlug. Die FINMA hatte bei einem solchen Vorgehen aber sicherzustellen, dass der von der FINMA genehmigte Massnahmen- und Zeitplan (oder die Vorgaben in der Verfügung) tatsächlich genügend konkret waren (vgl. zum Ganzen ausführlich Rz. 380 unten).²⁰⁸

211 Als eine der Massnahmen wurde der CS in Dispositiv-Ziff. 2 der Verfügung i.S. Petrobras / FIFA / PDVSA eine Frist bis spätestens Ende 2019 angesetzt, um die bestehende Einzelkundensicht vollständig durch eine Gesamtkundensicht abzulösen. Bei der Beratung des Abschlusses im ENA wurde bei der 1. Lesung noch in Erwägung gezogen, gegenüber der Bank auch ein PEP-Verbot anzuordnen (vgl. Rz. 184 oben). In der letzten Endes verabschiedeten Verfügung fand sich keine solche Massnahme. Aus unserer Sicht wäre es jedoch sachgerecht gewesen, der CS bereits beim Abschluss dieses Enforcement-Verfahrens eine Geschäftseinschränkung für den Fall anzudrohen, dass die Bank die Frist zur Ablösung der Einzelkundensicht durch eine Gesamtkundensicht nicht einhalten wird. Wie weiter unten aufgezeigt wird, wurde beim späteren Erlass der Verfügung zur Vollstreckung von Dispositiv-Ziff. 3 der Verfügung i.S. Petrobras / FIFA / PDVSA eine Geschäftseinschränkung dahingehend festgesetzt, dass der CS die Aufnahme neuer Kundenbeziehungen in denjenigen Bereichen verboten wurde, in welchen die Gesamtkundensicht bis zum Ablauf der Nachfrist am 31. Dezember 2024 nicht vollständig implementiert ist (vgl. Rz. 355 unten). Durch das Androhen eines solchen Nachteils bereits beim Abschluss des Enforcement-Verfahrens betreffend Petrobras / FIFA / PDVSA wäre der Druck auf die CS zur zeitnahen Implementierung einer Gesamtkundensicht unzweifelhaft erhöht worden. Nachdem die FINMA gegenüber der CS schon im Assessment-Brief für das Jahr 2015 in Aussicht gestellt hatte, dass sie die Anordnung von Geschäftseinschränkungen in Betracht ziehen würde, wenn die Bank im Verlauf des Jahres 2016 keine Fortschritte erzielt (vgl. Rz. 163 oben), wäre es auch nichts als konsequent gewesen, beim Erlass der Verfügung im Fall Petrobras / FIFA / PDVSA einen solchen Nachteil anzuordnen bzw. zumindest anzudrohen. Aufgrund der Vorgeschichte durfte die FINMA unserer Auffassung nach im Übrigen auch kein berechtigtes Vertrauen mehr darauf haben, dass die CS die an sie gerichtete Anordnung ohne Weiteres von sich aus fristgemäss umsetzen wird. Das **Absehen von der Androhung von konkreten Geschäftseinschränkungen** für den Fall einer nicht fristgemässen Umsetzung von Dispositiv-Ziff. 3 der Verfügung i.S. Petrobras / FIFA / PDVSA beurteilen wir folglich als **nicht zweckmässig**.

212 Um das Vorgehen der FINMA bezüglich der Stärkung der Compliance-Kultur bzw. des «tone at the top» zu würdigen, gilt es einen Blick auf die Geschehnisse zu werfen, die sich vor dem Abschluss der Enforcement-Verfahren in den Fällen Petrobras / FIFA /

²⁰⁸ Die FINMA führt in ihrer Stellungnahme zum Fall «Durchsetzung Petrobras / FIFA / PDVSA – Vollstreckung Single Client View» an, dass der Inhalt der «Single Client View» in Bezug auf entweder den Inhalt des von der CS vorgelegten Massnahmenplans oder in Bezug auf die Vorgaben in Verfügung vom 3. September 2018 zu wenig konkret waren, um eine Vollstreckung vornehmen zu können. Würde man dieser Argumentation folgen, wäre diese Verfügung in Bezug auf Vorgaben in Erwägungen und/oder der von FINMA genehmigte Massnahmenplan unzureichend gewesen, womit entweder die Verfügung oder aber ihre Umsetzung in Form der Genehmigung eines von der CS vorgeschlagenen Massnahmenplans unrechtmässig und unzulässig gewesen wäre.

nötige Durchsetzungskraft verfügt. Seine Durchsetzungskraft hatte der Verwaltungsrat der CS aber während mehreren Jahren vor dem Abschluss der Enforcement-Verfahren in den Fällen Petrobras / FIFA / PDVSA, DINO und [REDACTED] gerade nicht unter Beweis gestellt.

- 214 Die Haltung, welche die FINMA in Bezug auf [REDACTED] einnahm, erscheint im Übrigen auch nicht widerspruchsfrei. Bei der 1. Lesung des Verfügungsentwurfs wurde im ENA offenbar festgehalten, dass der für die Compliance-Themen zuständige Verwaltungsratsausschuss insbesondere nicht [REDACTED] präsiert werden sollte. [REDACTED] » (vgl. Rz. 197 oben). In der Folge wurde die Wiedererwägung der Anordnung zur Verstärkung des Verwaltungsrats dann aber von der Zusammensetzung des Ausschusses abhängig gemacht, wobei im Protokoll vermerkt wurde, dass [REDACTED] im Ausschuss grundsätzlich Einsitz nehmen soll. Was zu diesem Umschwung führte, lässt sich den uns zur Verfügung gestellten Unterlagen nicht entnehmen. Aus den genannten Gründen wäre es aber auf jeden Fall angezeigt gewesen, auf der Verstärkung des Verwaltungsrats zu beharren. Damit wäre für die Vertreter der obersten Leitungsgremien der CS klar gewesen, dass die FINMA auch von sie betreffenden Anordnungen nicht zurückschreckt. Die **Wiedererwägung** von Dispositiv-Ziff. 3 lit. a der Verfügung vom 3. September 2018 i.S. Petrobras / FIFA / PDVSA erachten wir somit als **nicht zweckmässig**.
- 215 Was die Wirksamkeit des Vorgehens der FINMA betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass die FINMA im weiteren Verlauf des Untersuchungszeitraums gezwungen war, zur Vollstreckung der Verfügung i.S. Petrobras / FIFA / PDVSA zu schreiten, weil die CS die Gesamtkundensicht noch während Jahren nicht vollständig implementierte. Die ursprüngliche Verfügung war in dieser Hinsicht somit nicht wirksam. In anderen Bereichen – namentlich bezüglich der Zusammenarbeit der CS mit externen Vermögensverwaltern (vgl. Rz. 257 unten) – wurden hingegen bedeutende Fortschritte erwirkt. Bei einer Betrachtung «ex post» erscheinen die in den Verfahren Petrobras / FIFA / PDVSA, DINO und [REDACTED] getroffenen Massnahmen somit **nur teilweise wirksam**. Das von der FINMA bezüglich der Nachverfolgung gewählte Vorgehen – nämlich die Angemessenheit, Effektivität und vollständigen Umsetzung der angeordneten Massnahmen durch einen Prüfbeauftragten überprüfen zu lassen – ist hingegen nicht zu beanstanden.
- 216 Insgesamt beurteilen wir das Vorgehen der FINMA beim Abschluss der Enforcement-Verfahren in den Fällen Petrobras / FIFA / PDVSA, DINO und [REDACTED] somit **nur teilweise angemessen**.

4.4 Stellungnahme der FINMA

- 217 Die FINMA hebt in ihrer Stellungnahme vom 3. Mai 2024 hervor, dass sie die CS in der Verfügung vom 3. September 2018 verpflichtet habe, ihr Dispositiv zur Bekämpfung der Geldwäscherei umfassend zu überprüfen resp. anzupassen. Die von uns geübte Kritik würde demgegenüber einseitig auf die Wiedererwägung der der Anordnung zur Stärkung des Verwaltungsrats gemäss Dispositiv-Ziffer 3 lit. a fokussieren. Diese Massnahme sei mit Blick auf die Ergebnisse des Verfahrens für die FINMA nicht zentral gewesen. Zu erwähnen sei weiter, dass der Verwaltungsrat der Bank bereits vor Erlass der Verfügung über Mitglieder mit relevanter Erfahrung verfügt habe. Es dürfe damit mit guten Gründen die Frage aufgeworfen werden, ob tatsächlich die fehlende Fachkenntnis die Verletzung

von GwG-Pflichten begünstigt haben könnte. Weiter machte die FINMA in ihrer Stellungnahme geltend, dass in unserer Würdigung zu wenig berücksichtigt werde, dass die Schaffung eines dedizierten Verwaltungsratsausschusses zu «Conduct and Financial Crime» eine zweckmässige und wirksame Massnahme darstelle, um den von der FINMA beabsichtigten «tone at the top» zu stärken. Dass der Ausschuss letztlich auch vom Verwaltungsratspräsidenten präsiert werden sollte, um dessen Bedeutung zu untermauern und den Verwaltungsratspräsidenten bei einem wichtigen Themenbereich in die Verantwortung zu nehmen, sei nicht – wie von uns suggeriert – widersprüchlich, sondern zentral, um die Compliance-Kultur zu stärken. Insgesamt habe die FINMA die verbindliche Bildung des neuen Ausschusses als zweckmässiger und wirksamere Massnahme beurteilt, um das verfolgte Ziel zu erreichen und damit den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen. In ihrer Stellungnahme vom 15. August 2024 hat die FINMA sodann ergänzt, dass mit der Schaffung des Verwaltungsratsausschusses zu «Conduct and Financial Crime» ein sehr sichtbares Signal gegen aussen und innen verbunden gewesen sei.

218 Dass die Schaffung eines dedizierten Ausschusses eine zweckmässige Massnahme darstellt, um die Compliance-Kultur bzw. den «tone at the top» zu stärken, wird von uns nicht in Abrede gestellt. Die FINMA hätte die von der CS beschlossene Schaffung des Conduct and Financial Crime Control Committee aber ohne Weiteres genehmigen können, ohne die Anordnung zur Verstärkung des Verwaltungsrats in Wiedererwägung zu ziehen. Die FINMA hatte mit anderen Worten nicht nur die Möglichkeit *entweder* für den dedizierten Verwaltungsratsausschuss *oder* für die Verstärkung des Verwaltungsrats zu optieren. Vielmehr wäre es angezeigt gewesen, von der CS *beides* umsetzen zu lassen. Wir sind nach wie vor der Auffassung, dass in Anbetracht des im Verfahren festgestellten Versagens das Festhalten am Signal sehr wichtig gewesen wären, dass die FINMA auch vor Massnahmen in Bezug auf die personelle Zusammensetzung des Verwaltungsrats nicht zurückschreckt. Diesbezüglich stand das Signal *gegenüber dem Verwaltungsrat selbst* im Vordergrund. Dass der anstelle geschaffene Verwaltungsratsausschusses zu «Conduct and Financial Crime» gegen aussen und innen sichtbar war, ist in dieser Hinsicht entgegen der Argumentation der FINMA nicht massgebend. Im Übrigen hätte die Anordnung zur Verstärkung des Verwaltungsrats im umschriebenen Sinn eine disziplinierende Wirkung bereits entfalten können, bevor der Verwaltungsrat tatsächlich verstärkt worden wäre. Dass die Massnahme des Verwaltungsratsausschusses rasch (bereits per 1. Januar 2019) umgesetzt werden konnte, wohingegen bis zur Verstärkung des Verwaltungsrats unter Umständen noch einige Zeit verstrichen wäre und ein neuer Verwaltungsrat gegen aussen hin unauffällig hätte hinzukommen können, stellt aus unserer Sicht somit ebenso wenig ein stichhaltiges Argument für die die Wiedererwägung dar. Wie bereits ausgeführt, wäre es zweckmässig gewesen, von der CS beide Massnahmen umsetzen zu lassen.

5. Umgang mit Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken («DINO»)

5.1 Übersicht

219 Das Enforcement-Verfahren mit der FINMA-internen Bezeichnung «DINO» betraf Unregelmässigkeit am UHNWI Desk Russia / Central Asia der CS in Genf, welche mutmasslich auf das deliktische Verhalten eines Kundenbetreuers zurückzuführen waren. Dieser

Kundenbetreuer war für die Betreuung ██████████ zuständig, welcher damals mit Vermögenswerten bis zu CHF 1 Mia. einer der grössten Private Banking Kunden der CS war. Dem Kundenbetreuer wurde vorgeworfen, unautorisierte Cash- und Wertschriftentransfers zulasten dieses Kunden vorgenommen zu haben. Verfahrensgegenstand bildete die Frage, ob die CS die Bestimmungen des GwG – namentlich im Umgang mit politisch exponierten Personen (PEP) – eingehalten hatte. Ebenso wurde untersucht, ob eine mangelhafte Organisation und ein mangelhaftes Risikomanagement der Bank dazu geführt hatten, dass deliktische Handlungen nicht verhindert wurden. Die Eröffnung des Verfahrens im Fall DINO fand gleichzeitig mit dem Verfahren betreffend ██████ statt (vgl. Rz. 244 ff. unten). Nach der Eröffnung wurde es von der FINMA als Teil eines Komplexes von drei Verfahren – bestehend aus Petrobras / FIFA / PDVSA, DINO und ██████ – geführt (vgl. Rz. 168 oben).

5.2 Feststellungen

5.2.1 Einleitung

- 220 Die FINMA nahm im Fall DINO nach eigenen Angaben am 21. Januar 2016 eine Vorabklärung auf. Zuvor hatte die CS eine interne Untersuchung zu diesem Fall in die Wege geleitet und der FINMA im Dezember 2015 erste Informationen geliefert. Im Rahmen dieser Abklärungen ergaben sich Anhaltspunkte, dass der Kundenbetreuer unautorisierte Cash- und Wertschriftentransfers von den Konten und Depots des betroffenen Kunden an Drittkunden getätigt hatte. Der betroffene Kunde machte in diesem Zusammenhang gegenüber der CS einen Schaden zwischen CHF 650 Mio. bis CHF 1.3 Mia. geltend.²⁰⁹
- 221 Gemäss den Feststellungen aus der internen Untersuchung der CS generierten die Überwachungssysteme bereits 2012 Hinweise auf ein mögliches Fehlverhalten des Kundenbetreuers. Diese wurden von Compliance überprüft, aber nicht eskaliert. Disziplinar massnahmen wurden vorgeschlagen, aber nicht umgesetzt. Weiter kamen die Abklärungen zum Schluss, dass seitens der Linienverantwortlichen ein Interesse daran bestanden haben dürfte, den Kundenbetreuer – der bankweit als «rainmaker» bekannt war – aufgrund der von ihm generierten Erträge pfleglich zu behandeln. Nachdem dieser wiederholt dadurch aufgefallen war, dass er die notwendigen compliancebezogenen Arbeiten unterliess, wurde ihm ein Team von Assistenten zur Seite gestellt, um ihn von solchen Aufgaben administrativ zu entlasten.²¹⁰
- 222 Die Frage, ob im Fall DINO – gleich wie auch im Fall ██████ (vgl. Rz. 247 unten) – ein Enforcement-Verfahren eröffnet werden sollte, wurde anschliessend bereits anlässlich der ENA-Sitzung vom 5. Februar 2016 diskutiert. Von Seiten des Geschäftsbereichs Enforcement wurde beantragt, ein Verfahren einzuleiten, wobei allerdings vorgeschlagen wurde, auf die weitere Behandlung der beiden Fälle mit Fokus auf das Institut zu verzichten und unter Einsatz eines Untersuchungsbeauftragten gezielt die Verantwortung der natürlicher Personen zu klären.²¹¹ In diesem Antrag wurde festgehalten, dass gestützt auf die bisherigen Abklärungen Hinweise auf Mängel im Risikomanagement der CS bestehen würden.

²⁰⁹ ENA-Eröffnungsantrag Sitzung vom 5. Februar 2016 (DINO und ██████ 2 f.

²¹⁰ ENA-Eröffnungsantrag Sitzung vom 5. Februar 2016 (DINO und ██████ 3.

²¹¹ ENA-Eröffnungsantrag Sitzung vom 5. Februar 2016 (DINO und ██████ 1 und 4 ff.

hinsichtlich der Betreuung von vermögenden Privatkunden seit dem Jahr 2009 zu untersuchen und dabei insbesondere den Sachverhaltskomplex betreffend DINO vollständig festzustellen. Weiter wurde die █████ von der FINMA damit beauftragt, die Verantwortlichkeiten der involvierten Mitarbeitenden und Organe zu klären sowie die damaligen internen Kontrollen zu prüfen.²¹⁷

226 Rund 13 Monate später – █████ – legte die █████ ihren Untersuchungsbericht vor. Daraufhin reichte die CS ihre Stellungnahme zum Untersuchungsbericht am 30. Juni 2017 bei der FINMA ein. Anschliessend erstellte die FINMA auch noch einen 33-seitigen provisorischen Sachverhalt, welcher der CS am 5. Dezember 2017 zur Stellungnahme unterbreitet wurde. Die CS reichte ihre schriftliche Stellungnahme zum provisorischen Sachverhalt am 28. Februar 2018 bei der FINMA ein.²¹⁸

227 Zusammenfassend ergab die Untersuchung aus Sicht der FINMA, dass die CS im Untersuchungszeitraum die Hintergründe zu den Geschäftsbeziehungen und Transaktionen mit erhöhten Risiken nicht genügend abgeklärt, plausibilisiert und dokumentiert hatte. Angesichts der risikobehafteten Geschäftsbeziehung zum betroffenen Kunden sowie deren Handhabung durch einen wiederholt disziplinarisch auffälligen Kundenbetreuer hätten die Verwaltungsorganisation und das Risikomanagement der Bank trotz vorhandener Warnzeichen erhebliche Mängel aufgewiesen. Die Bank habe durch die mangelhaft durchgesetzte Kontrollstruktur nicht sicherstellen können, dass diese Geschäftsbeziehung sowie der Kundenbetreuer angemessen überwacht und die damit verbundenen Risiken angemessen begrenzt worden seien.²¹⁹

5.2.3 Erlass der Verfügung

228 Der Fall DINO wurde vor dem Erlass der Verfügung ebenfalls mehrmals im ENA besprochen. Wie bereits im Zusammenhang mit dem Fall Petrobras / FIFA / PDVSA dargestellt worden ist, wurden dem ENA im Hinblick auf die ENA-Sitzung vom 23. März 2018 Verfügungsentwürfe zu den Fällen Petrobras / FIFA / PDVSA, DINO und █████ als «Koordinationsgeschäft» zu einer 1. Lesung unterbreitet (vgl. Rz. 182 oben).

229 Im Fall DINO enthielt der erste Verfügungsentwurf – neben der Feststellung einer schweren Verletzung von aufsichtsrechtlichen Bestimmungen – in Harmonisierung mit den Massnahmen in den anderen beiden Verfügungsentwürfen in erster Linie mehrere Vorgaben organisatorischer Natur (z.B. Funktionentrennung zwischen Front und Compliance, unabhängige Überwachung und Kontrolle der Kundenbetreuer und ihrer Vorgesetzten).²²⁰ Auch die Anordnung einer Einziehung wurde im Fall DINO vorgängig geprüft. Gemäss ENA-Antrag kam ein solches Vorgehen hauptsächlich aufgrund des fehlenden Kausalzusammenhangs jedoch nicht in Betracht.²²¹ In Bezug auf nachgelagerte Verfahren gegen natürliche Personen wurde im Fall DINO (wie auch im Fall █████ eine vergleichs-

217 Provisorische Verfügung vom 10. März 2016 (DINO), Dispositiv.

218 Verfügung vom 3. September 2018, Rz. 5 ff.

219 ENA-Abschlussantrag Sitzung vom 23. März 2018 (Petrobras / FIFA / PDVSA, DINO und █████ 1.

220 ENA-Abschlussantrag Sitzung vom 23. März 2018 (Petrobras / FIFA / PDVSA, DINO und █████ Beilage Verfügungsentwurf (DINO), Dispositiv-Ziff. 2.

221 ENA-Abschlussantrag Sitzung vom 23. März 2018 (Petrobras / FIFA / PDVSA, DINO und █████ 11.

weise ausführliche (3-seitige) Evaluation vorgenommen, in deren Rahmen die persönliche Verantwortlichkeit der involvierten natürlichen Personen untersucht wurde. Diese Evaluation kam zum Schluss, dass gegen fünf Personen Indizien auf eine Involvierung in die festgestellten Verstösse vorlagen. Allerdings erschien es den für die Evaluation zuständigen Mitarbeitenden der FINMA aus unterschiedlichen Überlegungen nicht gerechtfertigt, gegen die betreffenden Personen nachgelagerte Enforcement-Verfahren zu eröffnen. In Bezug auf den Kundenbetreuer, welcher die deliktischen Verhaltensweisen an den Tag gelegt hatte, wurde insbesondere erwogen, dass die Eröffnung eines Verfahrens angesichts der in der Zwischenzeit erfolgten strafrechtlichen Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von fünf Jahren mit Blick auf die mit einem Berufsverbot verfolgbareren Ziele unverhältnismässig und überflüssig («*disproportionnée et superflue*») sei. Entsprechend wurde dem ENA der Antrag gestellt, im Fall DINO (wie auch im Fall ■■■ keine nachgelagerten Verfahren gegen natürliche Personen zu eröffnen.²²²

230 Der ENA entschied bei der 1. Lesung am 23. März 2018, dass grundsätzlich wenige und klare Massnahmen zu treffen seien, wobei die «GwG-Massnahmen» in erster Linie in die Verfügung zum Fall Petrobras / FIFA / PDVSA aufzunehmen seien. Entsprechend wurde im Beschlussprotokoll festgehalten, dass diese Massnahmen nicht in der Verfügung zum Fall DINO enthalten sein sollen. Die Massnahmen im Fall DINO müssten auf eine Systematisierung der Kontrollen der Kundenbetreuer abzielen. Allenfalls sei auch eine Einbindung von Compliance/2nd line of defence bei der Beurteilung/Entschädigung der Kundenbetreuer vorzusehen.²²³

231 In der Folge wurde am 22. Juni 2018 eine 2. Lesung der beiden Fälle Petrobras / FIFA / PDVSA und DINO durchgeführt (vgl. Rz. 186 ff. oben).²²⁴ In dem für die 2. Lesung überarbeiteten Verfügungsentwurf zum Fall DINO wurde – neben der Feststellung einer schweren Verletzung von aufsichtsrechtlichen Bestimmungen – neu vorgesehen, dass die CS verpflichtet wird, die festgestellten Mängel in Bezug auf die Einhaltung von GwG-Sorgfaltspflichten, Organisation und Risikomanagement zu beheben – resp. bei der bereits von ihr eingeleiteten Massnahmenumsetzung zu berücksichtigen – und den ordnungsgemässen Zustand wiederherzustellen, wobei insbesondere den folgenden Aspekten besonders Rechnung zu tragen war:²²⁵

Sicherstellung einer angemessenen Verwaltungsorganisation und Risikomanagement in den einzelnen Verteidigungslinien anhand einer klaren Definition

222 Aus dem ENA-Eröffnungsantrag Sitzung vom 5. Februar 2016 (DINO und ■■■ 3, geht im Übrigen hervor, dass der Kundenbetreuer und zwei Personen auf Stufe Team Head von der CS entlassen worden waren. Die Bank reichte gegen den Kundenbetreuer Strafanzeige ein. In drei weiteren Fällen seien Verweise bzw. Verwarnungen ausgesprochen worden. In diesen Unterlagen wird weiter auch ausgeführt, dass der Fall DINO ein wesentlicher Mitgrund für den kürzlich erfolgten Wechsel an der Spitze des Private Bankings der CS gewesen sein dürfte.

223 ENA-Beschlussprotokoll Sitzung vom 23. März 2018 (Petrobras / FIFA / PDVSA, DINO und ■■■ 2 und 4.

224 Demgegenüber fand die zweite Lesung des Falls ■■■ erst später statt, weil die FINMA von der CS in der Zwischenzeit weitere Unterlagen und Informationen erhalten hatte.

225 ENA-Abschlussantrag Sitzung vom 22. Juni 2018 (Petrobras / FIFA / PDVSA und DINO), Beilage Verfügungsentwurf (DINO), Dispositiv-Ziff. 2.

von Verantwortlichkeiten, inkl. Integration angemessene Risikokultur, -sensibilisierung und -bewusstsein;

Gewährleistung eines unabhängigen und durchsetzungsfähigen Eskalationsprozesses (Kontrolle / Überwachung, Reporting, Entscheidung / Disziplinierung, Dokumentation) hinsichtlich der ersten Verteidigungslinie;

Schliessung von bestehenden Kontrolllücken / Umgehungsmöglichkeiten.

- 232 Weiter beinhaltete der Verfügungsentwurf eine Anordnung, wonach die CS einen Massnahmen- und von der FINMA zu genehmigenden Zeitplan vorzulegen hatte.²²⁶ Im ENA-Antrag für die 2. Lesung wurde in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass die Massnahmen bewusst mit hoher Flughöhe adressiert worden seien. Die CS sei gehalten, selber ein Massnahmenkonzept auszuarbeiten bzw. ihr bestehendes Konzept im Sinne der Verfügung zu überarbeiten und gegebenenfalls zu ergänzen. Das Konzept müsse der FINMA zur «Genehmigung» eingereicht werden. In diesem Rahmen habe die Aufsicht sodann die Möglichkeit, (auch in zeitlicher Hinsicht) massgeblich Einfluss zu nehmen.²²⁷ Was die Führung von nachgelagerten Verfahren gegen natürliche Personen betrifft, wurde bei der 2. Lesung der Antrag wiederholt, keine solche Verfahren zu eröffnen.²²⁸
- 233 Der ENA entschied im Rahmen der 2. Lesung am 22. Juni 2018, dass noch gewisse Anpassungen an der Verfügung vorzunehmen waren.²²⁹ Weiter kam man überein, dass die Verabschiedung der Endfassung der Verfügung im Fall DINO (wie auch im Fall Petrobras / FIFA / PDVSA) auf dem Zirkularweg erfolgt.²³⁰ Im Rahmen dieses Zirkularbeschlusses, welcher am 3. September 2018 erfolgte, wurden in den Erwägungen der Verfügung im Fall DINO sodann noch gewisse Präzisierungen vorgenommen.²³¹
- 234 Die Erwägungen der so verabschiedeten Verfügung halten fest, dass die CS unter Berücksichtigung der Grösse, Wichtigkeit und Komplexität der Geschäftsbeziehungen zum betroffenen Kunden sowie mit Blick auf die zahlreich abgewickelten, voluminösen Transaktionen weder die Geschäftsbeziehungen in deren Gesamtheit angemessen erfasst und überwacht noch die durchgeführten Transaktionen mit erhöhten Risiken durchwegs sorgfältig abgeklärt und einer angemessenen Kontrolle zugeführt habe. Die Bank habe im Rahmen der Betreuung der Geschäftsbeziehung somit wiederholt gegen elementare aufsichtsrechtliche Pflichten zur Verhinderung der Geldwäscherei verstossen.²³²
- 235 Im Dispositiv der Verfügung vom 3. September 2018 wurde zunächst festgestellt, dass die CS aufsichtsrechtliche Bestimmungen schwer verletzt hat (Dispositiv-Ziff. 1). Weiter wurde die Bank in Dispositiv-Ziff. 2 *«im Sinne der Erwägungen verpflichtet, die festge-*

226 ENA-Abschlussantrag Sitzung vom 22. Juni 2018 (Petrobras / FIFA / PDVSA und DINO), Beilage Verfügungsentwurf (DINO), Dispositiv-Ziff. 2.

227 ENA-Abschlussantrag Sitzung vom 22. Juni 2018 (Petrobras / FIFA / PDVSA und DINO), 2.

228 ENA-Abschlussantrag Sitzung vom 22. Juni 2018 (Petrobras / FIFA / PDVSA und DINO), 3 f.

229 ENA-Beschlussprotokoll Sitzung vom 22. Juni 2018 (Petrobras / FIFA / PDVSA und DINO), 3. Insbesondere wurde beschlossen, das 3. Lemma in Dispositiv-Ziff. 2 des Verfügungsentwurfs zu streichen.

230 ENA-Beschlussprotokoll Sitzung vom 22. Juni 2018 (Petrobras / FIFA / PDVSA und DINO), 3.

231 ENA-Beschlussprotokoll Zirkularbeschluss vom 3. September 2018 (Petrobras / FIFA / PDVSA und DINO), 2.

232 Verfügung vom 3. September 2018 (DINO), Rz. 90.

stellten Mängel in Bezug auf die Einhaltung von Geldwäscherei-Sorgfaltspflichten, Organisation und Risikomanagement zu beheben – respektive bei der bereits von ihr eingeleiteten Massnahmenumsetzung zu berücksichtigen – und den ordnungsgemässen Zustand wiederherzustellen», wobei insbesondere den folgenden Aspekten besonders Rechnung zu tragen war:

- Implementierung einer hinreichend klaren und verständlichen Definition von Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten in den einzelnen Verteidigungslinien;
- Gewährleistung eines unabhängigen und durchsetzungsfähigen Überwachungsprozesses (Kontrolle, Reporting, Entscheidung / Disziplinierung, Dokumentation) hinsichtlich der ersten Verteidigungslinie;
- Förderung und Vermittlung einer angemessenen Compliance- und Risikokultur zur entsprechenden Sensibilisierung und Stärkung des Bewusstseins, insbesondere im Rahmen des bestehenden Schulungskonzepts.

236 Ebenfalls wurde die Bank dazu verpflichtet, der FINMA bis spätestens am 30. November 2018 einen Massnahmenplan sowie einen durch die FINMA zu genehmigenden Zeitplan vorzulegen (Dispositiv-Ziff. 3). In diesem Zusammenhang wurde auch angeordnet, dass die CS spätestens 30 Tage nach erfolgter Umsetzung des Massnahmenplans der FINMA eine Meldung zu erstatten hat. Schliesslich wurde in Dispositiv-Ziff. 4 vorgesehen, dass zur Überprüfung der Angemessenheit, Effektivität und vollständigen Umsetzung der Massnahmen mit separater Verfügung ein Prüfbeauftragter eingesetzt wird.

237 Die FINMA informierte über den Abschluss des Enforcement-Verfahrens im Fall DINO – zusammen mit dem Fall Petrobras / FIFA / PDVSA – mit einer Medienmitteilung vom 17. September 2018 öffentlich (vgl. Rz. 427 unten).

5.2.4 Nachverfolgung

238 Bezüglich der Nachverfolgung setzte die FINMA in der Verfügung im Fall DINO das gleiche Konzept um wie in der gleichzeitig verabschiedeten Verfügung im Fall Petrobras / FIFA / PDVSA (vgl. Rz. 203 oben). Demnach wurde in Dispositiv-Ziff. 3 zum einen vorgesehen, dass die FINMA bis spätestens am 30. November 2018 einen Massnahmen- und von der FINMA zu genehmigenden Zeitplan vorlegt. Ebenso wurde die Bank dazu verpflichtet, der FINMA spätestens 30 Tage nach erfolgter Umsetzung des Massnahmenplans der FINMA eine Meldung zu erstatten. Zum anderen wurde in Dispositiv-Ziff. 4 angeordnet, dass zur Überprüfung der Angemessenheit, Effektivität und vollständigen Umsetzung dieser Massnahmen mit separater Verfügung ein Prüfbeauftragter eingesetzt wird.

239 Nachdem die CS den verlangten Plan vorgelegt hatte, setzte die FINMA mit Verfügung vom [REDACTED] als Prüfbeauftragte ein, um die Massnahmen sowohl im Fall DINO als auch in den Fällen Petrobras / FIFA / PDVSA und

■ zu überprüfen.²³³ Der von der ■ am 11. Februar 2020 vorgelegte Prüfbericht enthielt 11 Beanstandungen und 32 Empfehlungen. Bezüglich der Anordnungen im Fall DINO – nämlich der hinreichend verständlichen und klaren Definition von Zuständigkeiten in der ersten Verteidigungslinie, der Gewährleistung eines unabhängigen und durchsetzungsfähigen Überwachungsprozesses hinsichtlich der ersten Verteidigungslinie und der Förderung einer angemessenen Compliance- und Risikokultur – kam die ■ insbesondere zum Schluss, dass im Bereich des Weisungswesens der CS signifikante Schwächen bestehen. Da die Bank keine Weisung erlassen habe, welche den Aufbau des Weisungswesens umfassend regelt, sei ein teilweise unsystematischer Wildwuchs entstanden, der vor allem in formeller und teilweise auch in materieller Hinsicht subpar sei. Auch die Nachführungen der Weisungen auf dem Intranet seien verbesserungsbedürftig. Zudem müsse die Bank darauf achten, dass das Weisungswesen auch in Zeiten von häufigen Reorganisationen stets aktuell gehalten werde.²³⁴ Weiter hielt die Prüfbeauftragte in ihrem Bericht bezüglich der Überwachung der Kundenbetreuer fest, dass nicht alle Kontrollen bankweit vorgenommen würden. Teilweise würden deutliche Unterschiede zwischen den Divisionen und/oder Buchungszentren bestehen.²³⁵ In Bezug auf die Compliance kam die ■ zum Schluss, dass deren Unabhängigkeit gegeben sei. Die personelle Ausstattung sei qualitativ und quantitativ grundsätzlich ebenfalls ausreichend, weise punktuell aber Lücken auf. So habe die für die Abklärung von eskalierten GwG-Fällen, Abklärungen von Amtsstellen und Vorbereitung von GwG-Meldungen an die MROS zuständige Abteilung derzeit einen signifikanten Backlog, wobei die ältesten Pendenzen beinahe zwei Jahren alt seien. Dieser Zustand müsse als nicht ordnungsgemäss beurteilt werden.²³⁶ Die Prüfbeauftragte machte in Bezug auf die erwähnten Punkten mehrere Beanstandungen (B 1 – 3, B 8 – 9).

240 Der Umstand, dass die CS die in den Verfügungen betreffend Petrobras / FIFA / PDVSA, DINO und ■ angeordneten Massnahmen nicht bzw. nicht vollständig umsetzte, führte am 4. Juni 2021 zur Eröffnung eines weiteren Enforcement-Verfahren gegen die CS. Die weitere Nachverfolgung der Massnahmen wird im Folgenden daher im Zusammenhang mit diesem Enforcement-Verfahren dargestellt (vgl. Rz. 327 ff. unten).

5.3 Würdigung

241 Das Enforcement-Verfahren im Fall DINO wurde am 5. Februar 2016 – d.h. nur rund zwei Wochen nach der Aufnahme der betreffenden Vorabklärung am 21. Januar 2016 – eröffnet (vgl. Rz. 220 ff. oben). Aus dem ENA-Antrag entsteht mitunter der Eindruck, dass die Anhaltspunkte für eine genügende schwere Aufsichtsrechtsverletzung im Zeitpunkt der Verfahrenseröffnung aus Sicht der FINMA noch eher vage waren. So wird darauf hingewiesen, dass die Aufbereitung des Falls DINO analog zum Fall ■ – «d.h. die Erhebung von Akten und deren Prüfung mit Blick auf ein Enforcement-Verfahren» – noch einige Monate beanspruchen würde. Allerdings konnte sich die FINMA bei der Eröffnung im Fall DINO auf Informationen aus einer bereits zuvor aufgenommenen internen Untersuchung

233 Prüfbericht ■ vom 11. Februar 2020, Anhang 1; ENA-Eröffnungsantrag Sitzung vom 4. Juni 2021 (Vollstreckung), 4.

234 Bericht ■ vom 11. Februar 2020, 1.

235 Bericht ■ vom 11. Februar 2020, 1.

236 Bericht ■ vom 11. Februar 2020, 1.

der CS stützen (vgl. Rz. 220 f. oben). Die Eröffnung ist unter dem Aspekt des (mutmasslichen) Vorliegens einer genügend schweren Aufsichtsrechtsverletzung unseres Erachtens deshalb nicht zu beanstanden. Das Enforcement-Interesse in Bezug auf ein Verfahren gegen die Bank scheint vom Geschäftsbereich Enforcement grundsätzlich ebenfalls nicht als besonders hoch eingestuft worden zu sein. Im ENA-Antrag wird wie gezeigt ausgeführt, dass die CS bereits daran sei, Massnahmen zu definieren und umzusetzen, weshalb die Weiterverfolgung der Angelegenheit im Rahmen eines Enforcement-Verfahrens bei dessen Abschluss möglicherweise nur noch von historischem Interesse sei (vgl. Rz. 222 oben). Der FINMA ging es bei der Eröffnung des Verfahrens vor allem darum, einen Untersuchungsbeauftragten einsetzen zu können, um die persönlichen Verantwortlichkeiten von natürlichen Personen zu klären, was aus unserer Sicht durchaus nachvollziehbar ist. Wenn man bedenkt, dass FINMA nur rund eineinhalb Monate zuvor mit Schreiben vom 15. Dezember 2015 Sofortmassnahmen anordnen musste, weil die CS die von ihr im Zusammenhang mit dem Enforcement-Verfahren Arab Spring / ██████ in Angriff genommene Massnahmen immer noch nicht vollständig umgesetzt hatte (vgl. Rz. 163 oben), überrascht vielmehr, dass die FINMA immer noch einen so grossen Glauben daran hatte, dass von der Bank angekündigte Verbesserungen zeitnah eintreten würden (womit ein Enforcement-Verfahren beim Abschluss nur noch von historischem Interesse wäre). Unseres Erachtens war das Enforcement-Interesse mit Blick auf das erwähnte Verhalten der CS auf jeden Fall genügend hoch. Insgesamt stufen wir die Verfahrenseröffnung im Fall DINO somit als zweckmässig ein.

242 Hinsichtlich der Würdigung des Abschlusses des Verfahrens verweisen wir auf unsere Ausführungen im Zusammenhang mit dem Enforcement-Verfahren im Fall Petrobras / FIFA / PDVSA. Weil die drei Verfahren Petrobras / FIFA / PDVSA, DINO und ██████ von der FINMA nach der Eröffnung mehr oder weniger als Einheit behandelt wurden, haben wir eine gesamtheitliche Würdigung für alle drei Verfahren im Rahmen der Ausführungen zum Verfahren im Fall Petrobras / FIFA / PDVSA vorgenommen (vgl. Rz 208 ff. oben).

6. Zusammenarbeit mit externem Vermögensverwalter (█████ »)

6.1 Übersicht

243 Das Enforcement-Verfahren mit der FINMA-internen Bezeichnung ██████ hatte die Zusammenarbeit der CS mit dem externen Vermögensverwalter («EVV») ██████ Investment Services SA mit Sitz in Genf zum Gegenstand. Die vom Vermögensverwalter betreuten Vermögenswerte von Kunden bei der CS betrugen bis zu CHF 1 Mia. Er gehörte damit zu den 10 grössten EVV, mit welchen die Bank zusammenarbeitete.²³⁷ Der ██████ gelang es bei der Betreuung von Kunden entstandene Verluste zu verschieben bzw. zu verschleiern, ohne dass die CS als Depotbank dieser Kunden dagegen einschritt. Thema des Verfahrens bildete die Frage, ob die CS die Bestimmungen des GwG – namentlich im Bereich des Umgangs mit Transaktionen mit erhöhten Risiken – eingehalten hatte. Gleich wie im Enforcement-Verfahren im Fall DINO drehte sich das Verfahren zudem auch um die Frage, ob der Bank eine mangelhafte Organisation und ein mangelhaftes Risikomanagement vorzuwerfen ist. Das Verfahren im Fall ██████ wurde im Februar 2016 zusammen mit dem Verfahren betreffend DINO eröffnet. In der Folge bildete es Teil des Komplexes

²³⁷ ENA-Nicht-Eröffnungsantrag Sitzung vom 13. November 2015 ██████ 3.

von drei Verfahren – bestehend aus Petrobras / FIFA / PDVSA, DINO und ■■■ –, die von der FINMA bis im Herbst 2018 parallel bzw. in Koordination geführt wurden (vgl. Rz. 168 oben).

6.2 Feststellungen

6.2.1 Einleitung

244 Der Geschäftsbereich Enforcement nahm nach Angaben der FINMA am 3. März 2015 eine Vorabklärung betreffend den Fall ■■■ auf. Zuvor hatte die CS den Fall zufolge von Kundenreklamationen im Februar 2015 an die FINMA eskaliert.²³⁸ Im Fall ■■■ ergab sich, dass der EVV bei der Betreuung seiner Kunden entstandene Verluste verschieben bzw. verschleiern konnte. Die Staatsanwaltschaft in Genf hatte in diesem Zusammenhang ein Strafverfahren gegen zwei der Partner der ■■■ wegen des Verdachts der ungetreuen Geschäftsbesorgung eröffnet. Die betroffenen Partner war zuvor beide Mitarbeitende der CS am Turkish Desk in Genf.²³⁹ Die FINMA richtet im Rahmen der Vorabklärung ein Frageschreiben an die Bank und tauschte sich rechtshilfeweise mit der Staatsanwaltschaft in Genf aus. Nach der Analyse der so erhaltenen Unterlagen kam der Geschäftsbereich Enforcement zum Schluss, dass die Machenschaften des EVV für die Fronteinheit der Bank erkennbar gewesen seien. Jedoch habe die Fronteinheit nicht darauf reagiert. Die bestehenden Prozesse hätten zwar zu entsprechenden Alerts geführt. Um solche Alerts zu schliessen, habe aber deren formelle Bearbeitung gereicht, unbesehen der fehlenden materiellen Begründetheit der Einträge. Als Folge davon sei im Fall ■■■ auch eine angemessene Involvierung von Compliance unterblieben. Die Bank habe somit nicht über die geeigneten Prozesse zum Umgang mit den einschlägigen Risiken verfügt.²⁴⁰

245 Nach der Durchführung der Vorabklärung wurde der Fall ■■■ erstmals am 13. November 2015 im ENA diskutiert. Im ENA-Antrag wird darauf hingewiesen, dass sich das Verhalten der Bank als schwere Aufsichtsrechtsverletzung qualifizieren lassen, weil sie es unterlassen habe, in der laufenden Geschäftsbeziehung mit dem EVV die erforderlichen Risikoabklärungen und -kontrollen vorzunehmen, um die erkennbaren Risiken angemessen zu begrenzen.²⁴¹ In Bezug auf das Enforcement-Interesse wurde ausgeführt, dass die Bank sich während der Vorabklärungen kooperativ gezeigt und offen zu den Mängeln im bisherigen Umgang mit EVV informiert habe. Die CS sei auch dabei, aus dem vorliegenden Fall lessons learned zu ziehen. Vor diesem Hintergrund scheine es primär wichtig, den begonnenen Dialog mit dem Institut weiter zu führen und die Bank dazu zu bewegen, die Probleme nicht nur mittels punktueller Massnahmen zu adressieren, sondern grundsätzlicher verstärkte Kontrollprozesse zu erwägen, namentlich eine bessere Einbindung der Compliance im Rahmen der laufenden Überwachung. Es würde deshalb eine valable Alternative darstellen, die Bank nun im Rahmen der laufenden Aufsicht mit den in der Vorabklärung gewonnenen Erkenntnissen und der Möglichkeit eines Enforcement-Verfahrens zu konfrontieren sowie vor diesem Hintergrund weiterführende Massnahmen der

238 ENA-Abschlussantrag Sitzung vom 23. März 2018 (Petrobras / FIFA / PDVSA, DINO und ■■■ 5; Verfügung vom 23. November 2018 ■■■ Rz. 84.

239 ENA-Nicht-Eröffnungsantrag Sitzung vom 13. November 2015 ■■■ 2.

240 ENA-Nicht-Eröffnungsantrag Sitzung vom 13. November 2015 ■■■ 1.

241 ENA-Nicht-Eröffnungsantrag Sitzung vom 13. November 2015 ■■■ 11 f.

Bank zu verlangen. Erkläre sich die Bank hierzu bereit, könnte die Vorabklärung unter Vorbehalt wesentlicher neuer Erkenntnisse mit einer Rüge und Auferlegung der Kosten abgeschlossen werden. Nach Rücksprache mit der Aufsicht über die CS beantragte der Geschäftsbereich Enforcement dem ENA deshalb, auf die Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens vorderhand zu verzichten.²⁴² Der Matrix, welche diesem Antrag beigelegt wurde, lag ein Fall im gelb/orangen Bereich vor (=Ermessen).

246 Der ENA beschloss am 13. November 2015, die Erkenntnisse aus der sich anbahnenden Untersuchung im Fall DINO abzuwarten (vgl. Rz. 220 oben), bevor über die Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens entschieden wird. Weiter wurde der Geschäftsbereich Banken beauftragt, konkrete Aufsichtsmaßnahmen zu prüfen.²⁴³

247 Nachdem erste Erkenntnisse aus der Untersuchung im Fall DINO vorlagen, wurden die Fälle ■■■ und DINO anlässlich der ENA-Sitzung vom 5. Februar 2016 gemeinsam diskutiert. In Bezug auf den Fall ■■■ wurden dabei keine neuen Erkenntnisse präsentiert. Bezüglich der im ENA angestellten Überlegungen zu einer Verfahrenseröffnung kann daher auf die vorstehenden Ausführungen im Fall DINO verwiesen werden (vgl. Rz. 222 ff. oben). Wie bereits dargestellt worden ist, entschied der ENA am 5. Februar 2016 sowohl im Fall ■■■ als auch im Fall DINO ein Enforcement-Verfahren einzuleiten. Die Eröffnung des Verfahrens wurde der CS am 24. Februar 2016 mitgeteilt.²⁴⁴

6.2.2 Untersuchung

248 Anschliessend setzte die FINMA mit provisorischer Verfügung vom ■■■ die ■■■ als Untersuchungsbeauftragte bei der CS ein. Gleichzeitig erfolgte auch die Einsetzung der ■■■ als Untersuchungsbeauftragte im parallel eröffneten Enforcement-Verfahren betreffend DINO (vgl. Rz. 225 oben). Bezüglich des Falls ■■■ wurde der ■■■ der Auftrag erteilt, die Geschäftstätigkeit und Organisation der CS im Bereich Private Banking hinsichtlich der Zusammenarbeit mit externen Vermögensverwaltern seit dem Jahr 2009 zu untersuchen und dabei insbesondere den Sachverhaltskomplex betreffend ■■■ vollständig festzustellen. Weiter wurde die ■■■ von der FINMA damit beauftragt, die Verantwortlichkeiten der involvierten Mitarbeitenden und Organe zu klären sowie die damaligen internen Kontrollen zu prüfen. Die GWG lieferte ihren Untersuchungsbericht nach der Durchführung der Untersuchung am 13. April 2017 ab. Rund drei Monate später gab die CS am 19. Juli 2017 ihre Stellungnahme zum Untersuchungsbericht ab. In der Folge erstellte die FINMA auch noch einen 44-seitigen provisorischen Sachverhalt, welcher der CS am 14. Dezember 2017 zur Stellungnahme unterbreitet wurde. Die CS reichte die Stellungnahme zum provisorischen Sachverhalt am 2. März 2018 ein.

249 Insgesamt ergab die Untersuchung aus Sicht der FINMA, dass die CS den verschiedenen von der Beziehung zum EVV ausgehenden Risiken nicht ausreichend Rechnung getragen hatte. Dabei sei die Bank bei den von ■■■ betreuten Kundenbeziehungen – insbesondere aufgrund der unzureichenden Abklärung, Plausibilisierung und Dokumentation

242 ENA-Nicht-Eröffnungsantrag Sitzung vom 13. November 2015 (■■■) 12.

243 ENA-Beschlussprotokoll Sitzung vom 13. November 2015 (■■■) 1.

244 Die FINMA verzichtete auf eine öffentliche Kommunikation der Verfahrenseröffnung (vgl. Rz. 429 unten).

der Hintergründe zu den volumenstarken Transaktionen mit erhöhten Risiken – auch ihren GWG-Sorgfaltspflichten nicht nachgekommen. Die Verwaltungsorganisation und das Risikomanagement der CS hätten in verschiedenen Bereichen erhebliche Lücken bzw. Mängel aufgewiesen. Trotz wiederholter Warnzeichen habe die Bank nicht sicherstellen können, dass die risikobehaftete Beziehung zu ■■■ bzw. deren Kunden adäquat erfasst und die damit verbundenen Risiken angemessen begrenzt wurden.²⁴⁵

6.2.3 Erlass der Verfügung

250 Der Fall ■■■ wurde nach der Eröffnung zweimal im ENA diskutiert, bevor die Verfügung erlassen wurde. Eine erste Behandlung des Falls fand am 23. März 2018 zusammen mit den Fällen Petrobras / FIFA / PDVSA und DINO als «Koordinationsgeschäft» statt (vgl. Rz. 182 oben). Bei dieser 1. Lesung wurde dem ENA im Fall ■■■ ein Verfügungsentwurf unterbreitet, der – neben der Feststellung einer schweren Verletzung von aufsichtsrechtlichen Bestimmungen – als Massnahmen zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands mehrere Vorgaben organisatorischer Natur enthielt (z.B. Funktinentrennung zwischen Frontorganisation, Business Risk Management und Compliance, von der ersten Verteidigungslinie unabhängige Überwachung und Kontrolle der Kundenbetreuer und ihrer Vorgesetzten; von der ersten Verteidigungslinie unabhängige Überprüfung und Kontrolle in Bezug auf die Zusammenarbeit mit unabhängigen Vermögensverwaltern; Entwicklung von geeigneten Kriterien zur Durchführung einer Erstbeurteilung von externen Vermögensverwaltern).²⁴⁶ Hinsichtlich der Anordnung einer Einziehung wird im ENA-Antrag ausgeführt, dass im Fall ■■■ – gleich wie auch im Fall DINO (vgl. Rz. 229 oben) – verschiedene Argumentationslinien und Berechnungsmethoden für eine allfällige Einziehung vertieft geprüft worden seien. Jedoch würden sämtliche Varianten am rechtlich verlangten Kausalzusammenhang zwischen der Aufsichtsrechtsverletzung und den allfällig daraus resultierenden Einnahmen scheitern.²⁴⁷ Was mögliche Folgeverfahren gegen natürliche Personen angeht, wurde im Fall ■■■ – ebenso wie im Fall DINO (vgl. Rz. 229 oben) – eine vergleichsweise ausführliche (4-seitige) Evaluation vorgenommen, in deren Rahmen die persönliche Verantwortlichkeit der involvierten natürlichen Personen beleuchtet wurde. Diese Evaluation kam zum Schluss, dass gegen drei Personen (einen Kundenbetreuer, einen Team Head und einen Subdepartment Head) gewisse Anhaltspunkte («certains soupçons») auf eine Verletzung von aufsichtsrechtlichen Bestimmungen bestehen würden. Allerdings erschien es den für die Evaluation zuständigen Mitarbeitenden der FINMA aus verschiedenen Gründen nicht gerechtfertigt, gegen die betreffenden Personen nachgelagerte Enforcement-Verfahren zu eröffnen. Entsprechend wurde dem ENA der Antrag gestellt, im Fall ■■■ – gleich wie auch im Fall DINO (vgl. Rz. 229 oben) – von solchen Verfahren abzusehen.²⁴⁸

245 ENA-Abschlussantrag Sitzung vom 23. März 2018 (■■■ 1 f.

246 ENA-Abschlussantrag Sitzung vom 23. März 2018 (Petrobras / FIFA / PDVSA, DINO und ■■■ Beilage Verfügungsentwurf (■■■ Dispositiv-Ziff. 2.

247 ENA-Abschlussantrag Sitzung vom 23. März 2018 (Petrobras / FIFA / PDVSA, DINO und ■■■ 11. Bereits im ENA-Nicht-Eröffnungsantrag Sitzung vom 13. November 2015 (■■■ 12, wurde bezüglich einer Einziehung Folgendes ausgeführt: «Die Einziehung eines allfälligen Gewinns steht vorliegend nicht im Vordergrund; so wurde die einleitend erwähnte Provision von USD 3 Mio. gestützt auf eine Vereinbarung mit Marchrome vereinnahmt, d.h. es fehlt ein direkter Konnex zu den Missständen in der Zusammenarbeit mit TG».

248 ENA-Abschlussantrag Sitzung vom 23. März 2018 (Petrobras / FIFA / PDVSA, DINO und ■■■ 12 f.

- 251 Der ENA entschied im Rahmen der 1. Lesung des «Koordinationsgeschäfts» am 23. März 2018, dass die Massnahmen mit GwG-Bezug in erster Linie in der Verfügung zum Fall Petrobras / FIFA / PDVSA zu treffen seien. Entsprechend wurde im Beschlussprotokoll festgehalten, dass die Massnahmen mit GwG-Bezug nicht in der Verfügung zum Fall ■■■ zu adressieren seien. Weiter vermerkte der ENA, dass im Rahmen der 2. Lesung des Falls ■■■ überprüft werde, ob überhaupt verfügt werde oder eine Rüge mit Massnahmen auszusprechen sei. Schliesslich wurde im Beschlussprotokoll auch festgehalten, dass im Fall ■■■ EVV-spezifische Massnahmen vorzusehen seien.²⁴⁹
- 252 Die 2. Lesung des Falls ■■■ fand acht Monate später am 23. November 2018 statt. Dem ENA wurde ein angepasster Verfügungsentwurf vorgelegt, in welchem keine konkreten Vorgaben organisatorischer Natur mehr enthalten waren. Vielmehr wurde in diesem Verfügungsentwurf – neben der Feststellung einer schweren Verletzung von aufsichtsrechtlichen Bestimmungen – vorgesehen, dass die CS «im Sinne der Erwägungen» verpflichtet wird, «die festgestellten Mängel in Bezug auf die Zusammenarbeit mit EVV, Einhaltung von Geldwäscherei-Sorgfaltspflichten, Organisation und Risikomanagement zu beheben – respektive bei der bereits von ihr eingeleiteten Massnahmenumsetzung zu berücksichtigen – und den ordnungsgemässen Zustand wiederherzustellen» (Dispositiv-Ziff. 2). Weiter beinhaltete der überarbeitete Verfügungsentwurf eine Anordnung, wonach die Bank der FINMA einen Massnahmen- sowie einen von der FINMA zu genehmigenden Zeitplan vorzulegen hatte (Dispositiv-Ziff. 3). Im ENA-Antrag wird in dieser Hinsicht ausgeführt, dass derzeit keine spezifischen Massnahmen erforderlich seien, welche über die bisherigen Anordnungen in den Fällen Petrobras / FIFA / PDVSA und DINO hinausgehen. Entsprechend werde die CS im Verfügungsentwurf «generisch» angewiesen, die festgestellten Schwächen bei der Implementierung ihrer bereits ergriffenen Massnahmen im Sinne der Erwägungen zu beheben.²⁵⁰ Was die Frage der Anordnung einer Einziehung betrifft, wurde im ENA-Antrag – gleich wie bereits bei der 1. Lesung – noch einmal darauf hingewiesen, dass eine solche Massnahme mangels Kausalzusammenhangs nicht in Betracht komme (vgl. Rz. 250 oben).²⁵¹ Auch bezüglich der Eröffnung von nachgelagerten Verfahren gegen natürliche Personen wurde bei der 2. Lesung der Antrag wiederholt, keine solche Verfahren anzustrengen.²⁵²
- 253 Der ENA entschied am 23. November 2018, Dispositiv-Ziff. 2 des Verfügungsentwurfs – mit welcher die CS «generisch» zur Behebung der festgestellten Mängel verpflichtet worden wäre – zu streichen. Weiter wurde im Beschlussprotokoll festgehalten, dass der Bank vor dem Versand der Verfügung mitzuteilen sei, dass in allen drei Fällen – d.h. Petrobras / FIFA / PDVSA, DINO und ■■■ – der Einsatz desselben Prüfbeauftragten geplant sei, um die Massnahmen zu überprüfen.²⁵³ Dass im ENA noch darüber diskutiert worden ist, das Enforcement-Verfahren im Fall ■■■ statt mit einer Verfügung durch einen Rügebrief zu beenden (vgl. Rz. 251 oben), ist aus den ENA-Unterlagen nicht ersichtlich.
- 254 Die Erwägungen der vom ENA am 23. November 2018 verabschiedeten Verfügung halten fest, dass die CS hinsichtlich der Delegation der Kundenidentifikation an den EVV

249 ENA-Beschlussprotokoll Sitzung vom 23. März 2018 (Petrobras / FIFA / PDVSA, DINO und ■■■ 3.

250 ENA-Abschlussantrag Sitzung vom 23. November 2018 (■■■ 2 f.

251 ENA-Abschlussantrag Sitzung vom 23. November 2018 (■■■ 4.

252 ENA-Abschlussantrag Sitzung vom 23. November 2018 (■■■ 4 f.

253 ENA-Beschlussprotokoll Sitzung vom 23. November 2018 (■■■ 2.

sowie hinsichtlich der Erfassung, Identifikation und Dokumentation bei Aufnahme von durch den EVV betreuten Kundenbeziehungen über mehrere Jahre gegen GwG-Sorgfaltspflichten versties. Auch sei die Bank ihrer Pflicht zur wirksamen GwG-Transaktionsüberwachung und den damit verbundenen Abklärungs- und Dokumentationspflichten nicht hinreichend nachgekommen. Bei zahlreichen Transaktionen sei weder deren wirtschaftlichen Zweck noch die Verbindungen der Kundenbeziehungen untereinander hinreichend kritisch und für einen Dritten nachvollziehbar abgeklärt worden. Insgesamt habe die Bank durch ihr Verhalten wiederholt elementare GwG-Sorgfaltspflichten verletzt.²⁵⁴ Weiter wird in den Erwägungen darauf hingewiesen, dass bei der CS im Untersuchungszeitraum erhebliche Defizite hinsichtlich Kontrollstruktur, Risikomanagement und Regaleinhaltung bestanden hätten.²⁵⁵

255 Im Dispositiv der Verfügung vom 23. November 2018 wurde vor diesem Hintergrund zunächst festgestellt, dass die CS aufsichtsrechtliche Bestimmungen schwer verletzt hat (Dispositiv-Ziff. 1). Weiter wurde die Bank in Dispositiv-Ziff. 2 «im Sinne der Erwägungen hinsichtlich der festgestellten Mängel in Bezug auf die Zusammenarbeit mit EVV, Einhaltung von Geldwäscherei-Sorgfaltspflichten und Organisation und Risikomanagement» verpflichtet, der FINMA bis spätestens am 28. Februar 2019 einen Massnahmen- sowie durch die FINMA zu genehmigenden Zeitplan vorzulegen. In diesem Zusammenhang wurde zudem angeordnet, dass die CS spätestens 30 Tage nach erfolgter Umsetzung des Massnahmenplans der FINMA eine Meldung darüber zu erstatten hat. Schliesslich wurde in Dispositiv-Ziff. 3 vorgesehen, dass zur Überprüfung der Angemessenheit, Effektivität und vollständigen Umsetzung der Massnahmen mit separater Verfügung ein Prüfbeauftragter eingesetzt wird (vgl. sogleich Rz. 256).²⁵⁶

6.2.4 Nachverfolgung

256 Hinsichtlich der Nachverfolgung folgte die FINMA in der Verfügung im Fall ■■■ wiederum dem gleichen Konzept um wie in den zuvor verabschiedeten Verfügungen betreffend Petrobras / FIFA / PDVSA und DINO (vgl. Rz. 203 und 238 oben). Folglich wurde in der Verfügung vom 23. November 2018 einerseits vorgesehen, dass die FINMA bis spätestens am 28. Februar 2019 einen Massnahmen- und von der FINMA zu genehmigenden Zeitplan vorlegt (Dispositiv-Ziff. 2). Andererseits wurde in Dispositiv-Ziff. 3 angeordnet, dass zur Überprüfung der Angemessenheit, Effektivität und vollständigen Umsetzung dieser Massnahmen mit separater Verfügung ein Prüfbeauftragter eingesetzt wird.

257 Die Einsetzung dieses Prüfbeauftragten erfolgte – wie bereits weiter oben dargestellt worden ist – mit Verfügung vom 13. Mai 2019. Dabei wurde die ■■■■■ eingesetzt, um die Massnahmen sowohl im Fall ■■■ als auch in den Fällen Petrobras / FIFA / PDVSA und DINO zu überprüfen. In dem am 11. Februar 2020 vorgelegten Prüfbericht kam die SWA in Bezug auf die Zusammenarbeit der CS mit EVV zum Schluss, dass die Bank in den letzten Jahren bedeutend Fortschritte in ihrer Organisation und in den Kontrollen im EVV-Bereich gemacht habe. Die Bank verfüge heute weltweit über ausreichende Mindestanforderungen, um die speziellen mit EVV verbundenen Risiken

254 Verfügung vom 23. November 2018 (■■■) Rz. 114.

255 Verfügung vom 23. November 2018 (■■■) Rz. 134.

256 Der Verfahrensabschluss wurde von der FINMA nicht öffentlich kommuniziert (vgl. Rz. 429 unten).

zu erfassen. Allerdings vertrat die Prüfbeauftragte die Auffassung, dass der IT-Support noch weiter ausgebaut werden sollte. Derzeit würden noch viele Arbeiten mit manuellen Transfers oder manuellen Interfaces erfolgen.²⁵⁷ Vor dem Hintergrund dieser Beurteilung gab die ■■■ in ihrem Prüfbericht bezüglich des EVV-Bereichs ausschliesslich Empfehlungen ab (E 28 – 32).

6.3 Würdigung

258 Im Fall ■■■ führte die FINMA während rund acht Monaten eine sehr umfangreiche (und entsprechend detailliert dokumentierte) Vorabklärung durch, bevor erstmals über die Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens beraten wurde. Unseres Erachtens ist die dabei vorgenommene Beurteilung, dass sich das Verhalten der CS als schwere Aufsichtsrechtsverletzung qualifizieren lasse, nicht zu beanstanden. In Bezug auf das Enforcement-Interesse wurde bei der ersten Beratung im ENA (am 13. November 2015) auf die Wichtigkeit hingewiesen, den Dialog mit dem Institut weiter zu führen, um die Bank dazu zu bewegen, die Probleme nicht nur mittels punktueller Massnahmen zu adressieren, sondern grundsätzlich verstärkte Kontrollprozesse zu erwägen. Dabei wurde in Betracht gezogen, die CS im Rahmen der laufenden Aufsicht mit der Möglichkeit eines Enforcement-Verfahrens zu konfrontieren und vor diesem Hintergrund weiterführende Massnahmen von ihr zu verlangen. Bei der zweiten Beratung (am 5. Februar 2016) zusammen mit dem Fall DINO spielten derartige Überlegungen offenbar keine Rolle mehr. Vielmehr scheint das Enforcement-Interesse aus Sicht der FINMA dannzumal klar überwogen zu haben. Bezüglich der Frage des Enforcement-Interesses ist unseres Erachtens auch darauf hinzuweisen, dass die FINMA zuvor bereits im September 2013 einen Supervisory Review in Bezug auf die Zusammenarbeit der CS mit externen Vermögensverwaltern durchgeführt hatte, in welchem erheblich Mängel festgestellt wurden. Die Vor-Ort-Kontrolle kam insbesondere zum Schluss, dass die unabhängigen Kontrollen im Rahmen des Selektions- und Überwachungsprozesses für EVV, gemessen an der Grösse und den Risiken des EVV-Geschäftes der Bank, schwach ausgestaltet waren.²⁵⁸ Im Rahmen der Vor-Ort-Kontrolle wurde – dies als Nebenbemerkung – im Übrigen auch festgestellt, dass die CS an einzelnen Dossiers nach der Bekanntgabe der Stichprobe wesentliche Bereinigungen vorgenommen hatte. Der Bank wurde damals mitgeteilt, dass solche nachträglichen Nachbesserungen nicht akzeptabel seien und als Vereitelung von Aufsichtshandlungen interpretiert werden könnten. Auf eine weitere Eskalation wurde jedoch verzichtet. Im Feedback-Schreiben zum Supervisory Review wurde die CS von der FINMA aufgefordert, die bezüglich der Zusammenarbeit mit EVV festgestellten Mängel bis Ende 2013 bzw. im Verlauf des Jahres 2014 zu beheben. Auch im Assessment-Brief für das Jahr 2013 (datierend vom 5. Februar 2014) wurde von der FINMA die Erwartung ausgesprochen, dass die Bank die festgestellten Mängel mit hoher Priorität zu beheben sind.²⁵⁹ Vor diesem Hintergrund werfen die Erwägungen im ENA-Antrag für die erste Beratung (am 13. November 2015) – wonach die Weiterverfolgung des Falls im Rahmen der laufenden Aufsicht eine valable Alternative darstelle – einige Fragen auf. Die FINMA scheint der CS im damaligen Zeitpunkt immer noch einigen «Goodwill» entgegengebracht zu haben. Das Verfahren wurde dann aber relativ bald nach der Sistierung des Entscheids eröffnet, was

257 Bericht ■■■ vom 11. Februar 2020, 2 f., 133.

258 Vgl. auch Endverfügung Verfügung vom 23. November 2018 (■■■) Rz. 18.

259 Vgl. Assessment-Brief 2013, 6.

[Redacted text block]

262

[Redacted text block]

263

[Redacted text block]

[Redacted text]

7.2.2 Untersuchung

264 [Redacted text]

265 [Redacted text]

266 [Redacted text]

260 [Redacted text]

261 [Redacted text]

262 [Redacted text]

[Redacted text]

7.2.3 Erlass der Verfügung

267

[Redacted text]

268

[Redacted text]

269

[Redacted text]

263

[Redacted text]

264

[Redacted text]

265

[Redacted text]

266

[Redacted text]

[REDACTED]

7.2.4 Nachverfolgung

270

[REDACTED]

271

[REDACTED]

272 Ab 2019 führte die FINMA sodann auch wieder verschiedene Supervisory Reviews mit Bezug auf das grenzüberschreitende Finanzdienstleistungsgeschäft der CS durch.

Zeitpunkt	Thema
März 2019	Grenzüberschreitende Geschäftstätigkeit in der APAC-Region
Juni 2020	Kapitalverkehrskontrollen
November 2020	Nicht reisebezogene grenzüberschreitende Geschäftstätigkeit

267

[REDACTED]

276

[REDACTED]

277

[REDACTED]

8. Mosambik

8.1 Feststellungen

8.1.1 Hintergrund

278 Im Fall «Mosambik» ging es um fragwürdige Grosskredite der CS in London an Mosambik zum Aufbau einer Thunfisch-Fangflotte und aufsichtsrechtlich – einmal mehr – ob die CS, diesmal London, ihre Sorgfaltspflichten zur Geldwäschereibekämpfung wahrgenommen hatte.

8.1.2 Einleitung

279 An der ENA-Sitzung vom 6. April 2018 – also während die Enforcement-Verfahren in Sachen Petrobras / FIFA / PDVSA in der Schlussphase standen – wurde im ENA über drei neue «Sachverhalte» diskutiert, nämlich über den Fall «Mosambik», [REDACTED] und [REDACTED], welche hauptsächlich die Themenbereiche GwG-Sorgfaltspflichten, Risikomanagement/-organisation oder Meldewesen betrafen. Folgende Fakten waren dem ENA bekannt: 2013 (also im Untersuchungszeitraum im Fall Petrobras / FIFA / PDVSA) hatte die Credit Suisse International mit Sitz in London («CS London»), eine Tochtergesellschaft der Credit Suisse AG, in Kooperation mit einer russischen Bank mehrere Kreditgeschäfte mit einem Kreditvolumen von insgesamt über 2 Milliarden Dollar mit Mosambik ab. Geplant war, dass die entsprechenden Gelder in ein Entwicklungsprogramm investiert werden, das auf den Aufbau einer Thunfisch-Fangflotte sowie den Schutz der Küstengewässer von Mosambik zielte. Das Programm wurde nur beschränkt umgesetzt, und was über die Abwicklung des Kreditgeschäfts in Zeitungsartikeln bekannt wurde, weckte ernste Zweifel daran, ob die Bank ihren Sorgfaltspflichten nachgekommen war. Auf Druck des IWF engagierte die Generalstaatsanwaltschaft Mosambiks die internationale Wirtschaftsdetektei Kroll mit einer Untersuchung über die vorgängige Kreditvergabe und den Verbleib der [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]. Die Einsichtnahme in die Due Diligence der Bank, welche gestützt auf Amtshilfe mit UK erfolgte, hatte gravierende Mängel zum Vorschein gebracht. Die durchgeführten Abklärungen standen in einem Missverhältnis zu den mit den involvierten Parteien verbundenen erhöhten Risiken.

280 Der ENA wog ab, ob eine allfällige Verletzung des britischen Geldwäschereigesetzes eine Verletzung des schweizerischen Aufsichtsrecht darstellen würde und stellte sich auf den Standpunkt, diesen Teil vorerst den englischen Behörden zu überlassen. Der ENA beschloss, vorderhand von einem Enforcement-Verfahren abzusehen [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

281 Am 23. November 2018 fand eine weitere ENA-Sitzung zu Mosambik statt. Zwischenzeitlich hatte die FINMA weitere Informationen [REDACTED] erhalten. Es könnte sich die Frage einer GwG-Meldepflichtverletzung bei einer Zahlung im Jahr 2016 in die Schweiz stellen. Zusätzlich stelle sich die Frage, inwiefern das Schweizer Mutterhaus bzw. Funktionsträger der CS-Gruppe in das in London abgewickelte Mosambik-Geschäft involviert waren und sich ein Anknüpfungspunkt für die FINMA in Bezug auf ein adäquates Gruppen-Risikomanagement ergebe. Der ENA wog intensiv und im Detail ab und kam zum Schluss, dass kein klarer Fall einer Meldepflichtverletzung bestehe. Die Frage solle aber von den Geschäftsbereichen Enforcement und Märkte noch einmal geprüft und gegebenenfalls von der CS eine Nachmeldung verlangt und Strafanzeige erstattet werden. Die Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens erachtete der ENA als nicht angezeigt. Wenn überhaupt, müsse von einem Einzelfall (eine Transaktion) ausgegangen werden. Es wurde beschlossen, der CS ein **Rügeschreiben** zuzustellen. In Bezug auf die Frage des Gruppen-Risikomanagements wog der ENA ebenfalls sorgfältig und [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] Im Rügeschreiben sei die CS darauf hinzuweisen, dass diese Angelegenheit noch nicht abgeschlossen sei.

282 Bereits am 11. Januar 2019 fand die nächste ENA-Sitzung zu Mosambik statt, nachdem am 19. Dezember 2018 das amerikanische DoJ eine Strafanklage gegen drei ehemalige Mitarbeiter der CS UK wegen Korruption, Geldwäscherei und Wertpapierbetrug erhoben hatte. In seiner Einschätzung stellte der ENA fest, dass der Anklageschrift im US-Indictment grundsätzlich keine neuen Informationen über eine nähere Involvierung von Funktionsträgern der CS-Gruppe bzw. des Schweizer Mutterhauses zu entnehmen seien. Vorläufig bleibe es hauptsächlich ein UK-Sachverhalt, und es stelle sich weiterhin die Frage, ob die FINMA im Rahmen der konsolidierten bzw. Gruppenaufsicht einen Anknüpfungspunkt habe bzw. tätig werden müsse. Gestützt auf das Indictment stellten sich aber immerhin Fragen in Bezug auf den UK-Sachverhalt sowie auf die Abläufe der Kreditgeschäfte, primär mit Bezug auf UK. Es könne nicht ausgeschlossen werden, dass bei einer weiteren Untersuchung Mängel bei der adäquaten konsolidierten Aufsicht der Bank, insbesondere in der Bereichen Risikomanagement und Kreditwesen aufgedeckt werden könnten. Bisher würden konkrete Hinweise auf schwere Verletzungen von Aufsichtsrecht bei der CS auf Gruppenebene fehlen. Gleichzeitig bestünden trotz des sich inzwischen über fast zwei Jahre hinziehenden Austausches der FINMA mit der Bank massgebliche Wissenslücken, die mit Bezug auf die entsprechende Verantwortung im Aufsichtsbereich der FINMA keine gesicherten Aussagen zuließen. An der baldigen Herstellung einer ver-

lässlichen Informationslage bestünden angesichts der mindestens grossen reputationellen Risiken ein grosses Interesse, weshalb folgende Möglichkeiten in Betracht zu ziehen seien:

Variante 1: Stellungnahme der Bank verlangen; contra: gegenüber der Bank stelle dies keine Eskalation dar, und eine unabhängige Einschätzung unterbleibe;

Variante 2: interne Untersuchung durch Dritten; contra: die Untersuchungshoheit bleibe bei der Bank. Es bestehe das Risiko, dass der Bericht nicht kritisch genug ausfalle.

Variante 3: Prüfbeauftragter («PB») nach Art. 24a FINMAG mit Fokus auf das schweizerische Aufsichtsrecht; pro: die Federführung liege bei der FINMA; contra: die Behandlung der Angelegenheit werde, nachdem sie bereits Gegenstand einer Vorabklärung war, an die Aufsicht zurückgegeben, was aus Sicht der CS ebenfalls als Deeskalation verstanden werden könnte. Überdies würden forensische Untersuchungen nötig sein, was typischerweise nicht Gegenstand von PB-Mandaten sei.

Variante 4: Einsetzung Untersuchungsbeauftragter («UB») gemäss Art. 36 FINMAG. Die abzuklärenden Fragen seien grundsätzlich dieselben wie beim Einsatz des PB. Zusätzlich wäre auch die mögliche Verletzung der GwG-Meldepflicht Verfahrensthema. Pro: konsequente Eskalation; die FINMA steuert die Prozesse; Fokus der Untersuchung sei die Aufarbeitung eines in der Vergangenheit gelegenen Sachverhaltes, was typischerweise Gegenstand von Enforcement-Verfahren sei. Contra: die Einsetzung eines UB erfolge mit dem Zweck, Entscheidungsgrundlagen zum Vorliegen schwerer Aufsichtsverletzungen zu liefern, wofür bislang Hinweise auf Gruppenstufe fehlen würden. Es bestehe das Risiko, dass das Verfahren letztlich eingestellt werden müsse.

283 Der ENA beschloss nach detaillierter Abwägung, [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

284 Nachdem am 27. Februar 2019 der Staat Mosambik in London gegen die CS geklagt und zwischenzeitlich ein intensiver Austausch mit der FCA stattgefunden hatte, fand am 8. März 2019 eine weitere Sitzung des ENA statt, anlässlich welcher der ENA entschied, vorderhand auf ein Enforcement-Verfahren zu verzichten, stattdessen aber eine Prüfbeauftragte einzusetzen. Nach intensiver Diskussion der Handlungsoptionen und der vorliegenden Information sowie der Erkenntnisse aus dem Austausch mit der FCA waren die Überlegungen die Folgenden: Gegen die Einsetzung eines UB im Rahmen eines Enforcement-Verfahrens spreche vor allem, dass noch keine Hinweise auf das Vorliegen von Aufsichtsrechtsverletzungen auf CS-Gruppenstufe (namentlich im Bereich gruppenweites Risikomanagement und Control Framework im Kreditwesen) vorlägen.

8.1.3 Untersuchung

285 Mit Verfügung ██████████ setzte die FINMA die ██████████ als Prüfbeauftragte (██████) ein und beauftragte sie, einen Bericht über allfällige Verstösse gegen Schweizer Aufsichtsrecht und internes Regelwerk der CS im Zusammenhang mit den Mosambik-Geschäften zu verfassen. Des Weiteren wurde ██████████ damit beauftragt, allenfalls bereits getroffene und noch zu treffende Massnahmen der CS zur allfällig erforderlichen Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes aufzuzeigen. ██████████ reichte die PB ihren Bericht betreffend den «historischen Status» ein. Der Prüfungszeitraum für diesen Bericht erstreckte sich auf die Jahre 2013-2016. Die wesentlichen Erkenntnisse von ██████████ lagen bereits im September 2020 vor, weshalb der ENA bereits am 25. September 2020 den Antrag auf ein Enforcement-Verfahren gegen die CS stellte, ein Enforcement-Verfahren eröffnete und das Mandat der Untersuchungsbeauftragten weiterführte.²⁶⁸

286 Aufgrund des Berichtsentwurfs von ██████████ waren dem ENA im September 2020 folgende Umstände bekannt (auch wenn die Stellungnahmen der CS zum Berichtsentwurf und später zum provisorischen Sachverhalt erst in der ersten Hälfte 2021 bei der FINMA eingingen):

Im Jahre 2013 schloss die CS via ihre UK-Einheiten («CS-UK») in Kooperation ██████████ Kreditgeschäfte im Umfang von insgesamt USD 2 Milliarden mit der Republik Mosambik bzw. von dieser gegründeten Unternehmen (proIndicus SA («proIndicus») und Empresa Moçambicana de Atum SA («Ematum»)) ab. Die Kredite waren zum Schutz der Küstengewässer in Mosambik und zum Aufbau einer Thunfischfangflotte bestimmt. Die Kredite wurden jeweils direkt in der gesamten Summe an die jeweiligen *Contractors* ausbezahlt. Die Kredite waren unter anderem abgesichert durch eine Staatsgarantie von Mosambik.

2015 gelangten Ematum und das Finanzministerium Mosambik an die CS, um über einen Überbrückungskredit und die Verlängerung der Rückzahlungsfrist zu diskutieren. Mit Unterstützung der CS-UK wurde die ursprüngliche Finanzierung umstrukturiert in einen staatlichen Euro-Bond Mosambik («Ematum Exchange»); durch den Exchange wurde die Republik Mosambik neu Schuldnerin gegenüber den Investoren. Die Ankündigung des Ematum Exchange führte zu einer Herabstufung des internationalen Ratings von Mosambik.

Die Mosambik-Geschäfte der CS waren bereits ab Oktober 2013 verschiedentlich Gegenstand kritischer Medienberichterstattungen.

Die CS wurde beschuldigt, eigene Vorgaben für die Transaktionen übergangen zu haben, wonach Mosambik den internationalen Währungsfonds («IWF») über den Kredit hätte informieren müssen.

²⁶⁸ Auf eine Medienmitteilung der Eröffnung eines Verfahrens wurde verzichtet (vgl. Rz. 431 unten).

Die PB hatte hingegen keine Hinweise gefunden, dass Personen auf Gruppenebene böswillige Absichten oder Täuschungsabsichten hegten.

Ein AML-Alert in der Schweiz führte sodann zur Abklärung der Frage, ob eine MROS-Meldung gemacht werden müsste, was in Abklärungen innerhalb der CS Gruppe zunächst verneint wurde.

Das DOJ veröffentlichte am 19. Dezember 2018 ein Indictment im Zusammenhang mit den Mosambik-Krediten. Die drei angeklagten ehemaligen Mitarbeiter der CS-UK bekannten sich vor einem Gericht in New York schuldig [REDACTED]

[REDACTED] Die Bundesanwaltschaft eröffnete im Februar 2020 eine Strafuntersuchung wegen Geldwäscherei.

8.1.4 Erlass der Verfügung

287 Am 17. September 2021 schloss die FINMA das Enforcement-Verfahren gegen die Credit Suisse Group AG, die Credit Suisse AG und die Credit Suisse (Schweiz) AG mit einer Verfügung ab. Die FINMA stellte ein mangelhaftes Risikomanagement auf Stufe UK sowie ein mangelhaftes Risikomanagement und IKS auf Gruppenebene fest. Insgesamt habe die Bank das Erfordernis an eine angemessene Verwaltungsorganisation in schwerwiegender Weise verletzt, was eine schwere Verletzung von Aufsichtsrecht darstelle. Zudem stellte die FINMA in Bezug auf die Credit Suisse AG und die Credit Suisse (Schweiz) AG fest, dass schwere Verletzungen der Meldepflicht unter dem Geldwäschereigesetz vorliegen.

288 Bei ihren rechtlichen Überlegungen zu den gegenüber der CS zu ergreifenden Massnahmen machte die FINMA folgende (korrekte) Überlegungen: Verletzt ein Beaufchtigter die Bestimmungen des FINMAG oder eines der Finanzmarktgesetze nach Art. 1 FINMAG oder bestehen sonstige Missstände, so sorgt die FINMA gemäss Art. 31 FINMAG für die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes.²⁶⁹ Hierzu stehen ihr die Aufsichtsinstrumente gemäss Art. 24 ff. FINMAG zur Verfügung, welche Massnahmen bis zum Bewilligungszug vorsehen. Im Rahmen ihrer Verfügungskompetenz hat die FINMA diejenigen Massnahmen zu wählen, welche sie für angemessen hält, um den Gesetzeszweck zu erreichen. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit umfasst drei Elemente. Die Verwaltungsmassnahme muss *geeignet* sein, das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel zu erreichen. Sie muss sodann im Hinblick auf das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel *erforderlich* sein, hat also zu unterbleiben, wenn eine gleichgeeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreicht. Sie ist ferner nur *zumutbar* (Verhältnismässigkeit i.e.S.), wenn das öffentliche Interesse an der Massnahme ihre konkreten Folgen für die privaten Interessen der Betroffenen im Sinne eines vernünftigen Verhältnisses zwischen Zweck und Wirkung rechtfertigt. Die Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips verlangt sodann, dass die FINMA diejenigen Massnahmen wählt, die am wenigsten in die Rechte Betroffenen eingreifen, die ihren Zweck, die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes, jedoch trotzdem erreichen. Ihr Vorgehen soll den Hauptzwecken der finanzmarktrechtlichen Gesetzgebung, d.h. insbesondere den

²⁶⁹ Verfügung vom 17. September 2021, Rz. 217 ff. (die Verfügung enthält zahlreiche Hinweise auf die Rechtsprechung).

Gläubiger-, Anleger- und Funktionsschutz, Rechnung tragen. Die Frage, wie die FINMA ihre Aufsichtstätigkeit im Einzelnen wahrnimmt ist weitgehend ihrem «*technischen Ermessen*» überlassen.

289 Die in der vorliegenden Verfügung festgestellten *und über Jahre andauernden Mängel* im Zusammenhang mit dem Risikomanagement und IKS bei Kreditgeschäften, die grosse Anzahl an festgestellten Verfehlungen sowie deren grundlegender Charakter weisen nach Ansicht der FINMA darauf hin, dass innerhalb der CS *das Thema Risiken aus Kreditgeschäften nicht die notwendige Aufmerksamkeit erhielt*. Die FINMA wies dies CS deshalb an, im Sinne der Erwägungen die festgestellten Mängel in Bezug auf die Verwaltungsorganisation zu beheben, beziehungsweise bei der Umsetzung bereits eingeleiteter Massnahmen zu berücksichtigen. Die Bank habe insbesondere dafür zu sorgen, dass ein angemessenes Risikomanagement und IKS im Kreditbereich auch effektiv durchgesetzt werde. Zur Überprüfung der vollständigen Umsetzung sowie der Angemessenheit und der Wirksamkeit der zur Behebung der festgestellten Mängel getroffenen Massnahmen setzte die FINMA einen Prüfbeauftragten bei der Credit Suisse Group AG ein. Diese Prüfung bezog sich auf die gruppenweit geltenden Prozesse.

290 Die FINMA hält sodann fest, dass die ihm Zusammenhang mit den Mosambik-Geschäften festgestellten Verfehlungen der CS betreffend die Verwaltungsorganisation, namentlich in Bezug auf das mangelhafte Risikomanagement und IKS, der Bank bisher in finanzieller Hinsicht, aber auch hinsichtlich der Reputation der Bank erheblich geschädigt und darüber hinaus das Ansehen des Schweizerischen Finanzplatzes beeinträchtigt haben. Die Bank habe dafür zu sorgen, dass weitere Fälle dieser Art nicht mehr vorkommen. Vor diesem Hintergrund setzte die FINMA zur Überprüfung einer repräsentativen Anzahl Kreditdossiers mit Krediten an Staaten bzw. mit Staatsgarantien im Hinblick darauf, ob ein ähnlicher Fall wie bei den Mosambik-Geschäften vorliegen könnte (in Bezug z.B. auf Zweckentfremdung der Gelder, Korruption, Veruntreuung), einen Prüfbeauftragten bei der Credit Suisse Group AG ein. Der PB müsse die Stichproben risikoorientiert auswählen und für jedes Kreditdossier eine Einschätzung abgeben. Allfällige im Rahmen dieser Arbeiten zutage geförderten Verletzungen von Aufsichtsrecht müsse der PB der FINMA mitteilen. Bis zum Abschluss der Prüfung wurde der Credit Suisse Group AG das Eingehen neuer Kreditgeschäfte betreffend Länder gemäss einer bestimmten Liste nur dahingehend gestattet, dass die Öffentlichkeit im Minimum innert drei Monaten nach Inanspruchnahme der Finanzierung durch einen Staat bzw. mit Staatsgarantie über die Finanzierung informiert wird. Für den Fall neuer schwerer Verfehlungen im Bereich Kreditgeschäft mit Staaten bzw. mit Staatsgarantie durch die Credit Suisse Group AG werden weitere Einschränkungen des genannten Kreditgeschäfts oder weitere Einschränkungen der Geschäftstätigkeit mit der heutigen Verfügung angedroht. Sodann wurde in der Verfügung festgestellt, dass die Credit Suisse AG und die Credit Suisse (Schweiz) AG ihre geldwäschereirechtlichen Meldepflichten schwer verletzt haben.

291 Die FINMA erliess am 19. Oktober 2021 eine Medienmitteilung über den Abschluss des Verfahrens gegen die CS, orientierte darin über schwerwiegende Mängel im gruppenweiten Risikomanagement der CS, über schwere Verstösse der CS gegen geldwäschereirechtliche Meldepflichten und ausführlich über die der CS auferlegten Auflagen für das Kreditneugeschäft (vgl. Rz. 431 unten).

8.1.5 Nachverfolgung

- 292 Mit Verfügung vom 8. Februar 2022 setzte die FINMA eine internationale Prüfbeauftragte ein mit dem Auftrag, die vollständige Umsetzung, Angemessenheit und Wirksamkeit eines ersten Teils der angeordneten Massnahmen gemäss Verfügung vom 17. September 2021 zu prüfen. Mit Verfügung vom gleichen Datum setzte die FINMA dieselbe Prüfbeauftragte ein mit dem Auftrag, die vollständige Umsetzung, Angemessenheit und Wirksamkeit des zweiten Teils der angeordneten Massnahmen gemäss Verfügung vom 17. September 2021 zu prüfen.
- 293 Diese erstattete am 8. November 2022 ihren ersten Bericht zur Phase 1 – Review von Kreditdossiers und Anwendung der Geldwäscherei-Vorschriften und Berichtspflichten betreffend Kreditgeschäfte mit finanziell schwachen und korruptionsanfälligen Staaten bzw. Kreditgeschäfte mit Staatsgarantie. Den Bericht zum zweiten Teil erstattete die Prüfungsgesellschaft am 8. November 2023. Dieser Bericht wird vorliegend nicht analysiert, da er ausserhalb des Untersuchungszeitraums liegt.
- 294 Der Bericht zur Phase 1 zeigte, dass die CS relativ hohe Risiken eingegangen war, die zu hohen Abschreibungs- und Compliance-Risiken führten. Es gab zu viele Reglemente und Weisungen, die teilweise mehrdeutig waren, deshalb eine «flexible» Umsetzung erlaubten und zum Eingehen unerwünschter Risiken führen konnten. Die Prozesse zur Kredit- und Compliance-Genehmigung mangelte an Überprüfbarkeit und an einer Gesamt-sicht des Risk Exposures auf Gruppenstufe. Es fehlte an einer Gesamt-sicht über Kundenbeziehungen, namentlich auch bezüglich PEPs mit einem Einfluss in finanziell schwachen und korruptionsanfälligen Staaten. Die Qualität der Kredit- und Kundendaten sowie Kontrollen war schwach. Die Prüfbeauftragte wurde deshalb für Phase 2 ersucht, die Verbesserungen bei der CS in diesen Bereichen in ihrem Bericht zur Phase 2 zu verfolgen und zu prüfen.
- 295 Gegen ein Geschäftsleitungsmitglied wurde am 9. Dezember 2022 wegen einer möglichen Verantwortung für festgestellte Aufsichtsverletzungen ein Enforcement-Verfahren (Individualverfahren) eröffnet.

8.2 Würdigung

- 296 Bezüglich der Einleitung des Enforcement-Verfahrens im Fall Mozambik erscheint uns das Vorgehen der FINMA, wie es in den ENA-Sitzungen und -Beschlüssen vom 6. April 2018, 23. November 2018 und 11. Januar 2019 dokumentiert ist, nämlich noch kein Enforcement-Verfahren gegen die CS einzuleiten und auch noch keine Prüfbeauftragte einzusetzen, [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED], sachgerecht. Den ENA-Entscheid vom 8. März 2019, kein Enforcement-Verfahren mit Einsetzung eines Untersuchungsbeauftragten einzuleiten, sondern einen Prüfbeauftragten mit den genannten Aufgaben ein-

zusetzen, beurteilen wir ebenfalls als rechtmässig und zweckmässig. Im März 2019 fehlten die gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts erforderlichen objektiven Anhaltspunkte für schweizerische Aufsichtsrechtsverletzungen und damit für die Einsetzung einer Untersuchungsbeauftragten. [REDACTED]

[REDACTED] Die Einsetzung einer Prüfbeauftragten war deshalb das stärkste, geeignete und damit zweckmässige Mittel. Die sofortige Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens am 25. September 2020 nach Vorliegen der ersten Erkenntnisse der Prüfbeauftragten ist aus unserer Sicht sodann ebenfalls nicht zu beanstanden. Insgesamt beurteilen wir das Vorgehen der FINMA bei der Einleitung des Enforcement-Verfahrens im Fall Mozambik daher als **zweckmässig**.

297 Die beim Abschluss des Verfahrens im September 2021 gegenüber der CS angeordneten Massnahmen und das anschliessende Überprüfenlassen durch eine Prüfbeauftragte waren unserer Auffassung nach **zweckmässig**. Die FINMA schöpfte mit den angeordneten Massnahmen ihre Massnahmenkompetenz nach Art. 31 FINMAG aus: Bis zum Abschluss der Prüfung wurde der Credit Suisse Group AG das Eingehen neuer Kreditgeschäfte betreffend Länder gemäss einer bestimmten Liste nur dahingehend gestattet, dass die Öffentlichkeit im Minimum innert drei Monaten nach Inanspruchnahme der Finanzierung durch einen Staat bzw. mit Staatsgarantie über die Finanzierung informiert wird. Für den Fall neuer schwerer Verfehlungen im Bereich Kreditgeschäft mit Staaten bzw. mit Staatsgarantie durch die Credit Suisse Group AG wurden weitere Einschränkungen des genannten Kreditgeschäfts oder weitere Einschränkungen der Geschäftstätigkeit mit der Verfügung angedroht. Dass die FINMA bei ihrer Verfügung im September 2021 keine Massnahmen in Bezug auf die Zusammensetzung des Verwaltungsrats oder der Geschäftsleitung auf Gruppenebene ergriff, ist angesichts des Wechsels des CEO der CS-Gruppe im Jahre 2020, des Chief Risk Officers und des Verwaltungsratspräsidenten im April 2021 nachvollziehbar.

298 Ob die angeordneten Massnahmen **wirksam** waren, kann durch uns **nicht beurteilt** werden. Die als Prüfbeauftragte eingesetzte [REDACTED] legte ihren (abschliessenden) Bericht bezüglich der Umsetzung der Massnahmen zur Behebung der festgestellten Mängel erst am [REDACTED] vor – d.h. erst nach dem Ende des Untersuchungszeitraums (vgl. Rz. 293 oben). Hingegen kann attestiert werden, dass die Nachverfolgung durch Einsetzung einer Prüfbeauftragten mit zwei Phasen (aus der Perspektive «ex ante») zweckmässig war.

299 Insgesamt stufen wir das Vorgehen der FINMA im Fall Mozambik somit als **angemessen** ein.

9. Observationsfälle

9.1 Feststellungen

9.1.1 Hintergrund

300 Noch während das Enforcement-Verfahren in Sachen «Mosambik» lief, tauchten erste Meldungen in den Medien betreffend Beschattungsfälle bei der CS auf. Im Rahmen der

Medienberichterstattung vom 20. September 2019 wurde erstmals öffentlich bekannt, dass die CS im September 2019 ihren ehemaligen Leiter der Division International Wealth Management und Mitglied der Geschäftsleitung der CS, Iqbal Khan, mit Hilfe eines privaten Sicherheitsunternehmens während mehrerer Tage observieren liess. Den Auftrag an das private Sicherheitsunternehmen hatte die CS via einen Mittelsmann erteilt. Aufgrund dieser Vorkommnisse hatte die CS am 24. September 2019 die Anwaltskanzlei Homburger mit der internen Untersuchung des Vorfalls beauftragt. Teil des Auftrags war, abzuklären, ob die Bank in der Vergangenheit die Beschattung auch weiterer Mitarbeiter der CS in Auftrag gegeben hatte. Gestützt auf der [REDACTED] vom 30. September 2019 stellte die CS den Beschattungsfall Iqbal Khan gegenüber der FINMA und der Öffentlichkeit als einen isolierten Fall dar. Insbesondere der CEO der Bank, Tidjane Thiam, bestätigte gegenüber der FINMA, dass er die Beschattung von Iqbal Khan weder direkt noch indirekt anordnete noch von dieser Kenntnis hatte. Auch der Verwaltungsratspräsident der Credit Suisse Group, Urs Rohner, bestätigte gegenüber der FINMA und unter Bezug auf die [REDACTED], dass es neben dem Fall Iqbal Khan keine weiteren Beschattungsfälle von aktuellen oder ehemaligen Mitarbeitern der Bank in den letzten drei Jahren gegeben hätte.

9.1.2 Einleitung

301 Nachdem in Medienberichten und durch Aussagen Dritter Hinweise vorlagen, dass es in der Vergangenheit entgegen den Beteuerungen von Urs Rohner und Tidjane Thiam in der Vergangenheit weitere Beschattungsfälle gegeben hatte, welche die CS der FINMA nicht offengelegt hatte, wurde das Thema «Beschattungsfälle» in der ENA-Sitzung vom 20. Dezember 2019 aufgenommen, und es wurde der Antrag gestellt und angenommen, einen Prüfbeauftragten zur Abklärung einzusetzen. Sodann wurde beschlossen, die Öffentlichkeit mit einer Medienmitteilung über die Einsetzung eines Prüfbeauftragten zu orientieren, welche gleichentags erfolgte (vgl. Rz 432 unten). Es lagen konkrete Hinweise vor, dass mindestens ein weiteres Geschäftsleitungsmitglied bereits im Februar 2019 durch die CS beschattet worden war, also nur **sieben Monate vor den Beteuerungen von Thiam und Rohner**. Aufgrund dieser neuen Erkenntnisse lagen der FINMA **Indizien für eine Falschinformation der Bank gegenüber der FINMA im Zusammenhang mit den Beschattungsfällen** vor. Die Aussagekraft des Homburger-Berichts wurde durch die neuen Erkenntnisse in Frage gestellt, und zudem – so der ENA – würde ein Nichtwissen des CEO über die Beschattung von gegenwärtigen und ehemaligen Geschäftsleitungsmitgliedern Fragen im Hinblick auf die Governance aufwerfen. Überdies hatte die FINMA [REDACTED] dass [REDACTED] im Sommer 2017 während drei Tagen beschattet worden war. **Sie habe dies intern während der laufenden Homburger-Untersuchung mit E-Mail unter anderem an Urs Rohner und Tidjane Thiam eskaliert. Sie habe dies auch Homburger direkt mitgeteilt. Dessen ungeachtet wurden die Hinweise von [REDACTED] im Homburger-Bericht nicht berücksichtigt. Erst auf die gezielte Frage der FINMA an die CS bestätigte Urs Rohner am 13. Dezember 2019, dass er am 26. September 2019 eine E-Mail von [REDACTED] erhalten habe, worin er und Tidjane Thiam über [REDACTED] Beschattungsfall vom Sommer 2017 informiert wurden. Urs Rohner habe diese E-Mail über Romeo Cerutti (General Counsel der Credit Suisse Group) an Homburger weitergeleitet. Homburger sei zum Schluss gekommen, dass der Fall [REDACTED] keinen Zusammenhang mit der**

Bank aufweise und habe deshalb dessen Einbezug in die Untersuchung nicht für notwendig befunden. Der Beschattungsfall von [REDACTED] wurde dementsprechend im Homburger-Bericht nicht erwähnt.

- 302 Die FINMA hatte Zweifel in Bezug auf ein Nichtwissen von Tidjane Thiam und an der Aussagekraft des Homburger-Berichts. Sodann hatte die FINMA zwischenzeitlich konkrete Hinweise, dass mindestens ein Gruppen-Geschäftsleitungsmitglied gegenüber der Bank falsche Auskünfte erteilt hatte. Der ENA wörtlich:

Aufgrund von Medienberichten und Aussagen Dritter liegen der FINMA inzwischen konkrete Hinweise vor, dass in Vergangenheit weitere mögliche Beschattungsfälle stattgefunden haben, welche die Bank gegenüber der FINMA nicht offengelegt hat. Insbesondere liegen aufgrund der Medienberichte und [REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
Aufgrund dieser neuen Erkenntnisse liegen der FINMA Indizien für eine Falschinformation der Bank gegenüber der FINMA [...] vor. Die Aussagekraft des bestehenden Homburger Berichts wurde durch die neuen Erkenntnisse infrage gestellt. Zudem würde ein Nichtwissen des CEO über die Beschattung von (ehemaligen) Geschäftsleitungsmitgliedern Fragen in Hinblick Governance aufwerfen.

- 303 Damit stellten sich der FINMA relevante aufsichtsrechtliche Fragestellungen: Auskünfte gemäss Art. 29 FINMAG müssen wahrheitsgetreu und vollständig sein. Art. 45 FINMAG stellt Falschauskünfte gegenüber der FINMA unter Strafe. Eine Verletzung der Auskunftspflicht kann gemäss Rechtsprechung eine schwere Aufsichtsrechtsverletzung darstellen. Aus aufsichtsrechtlicher Perspektive begründe der oben dargestellte Sachverhalt Bedenken im Hinblick auf eine mögliche Verletzung der Pflicht zur wahrheitsgemässen Information durch das Bankinstitut sowie möglicherweise durch den CEO Tidjane Thiam gegenüber der FINMA nach Art. 29 und 45 FINMAG.

- 304 Der ENA stellte deshalb drei Varianten für das mögliche weitere Vorgehen zur Diskussion: Gemäss Variante 1 würde ein Enforcement-Verfahren unter Einsetzung eines Untersuchungsbeauftragten eröffnet; unter Variante 2 würde kein Enforcement-Verfahren eröffnet, aber es würde ein Prüfbeauftragter eingesetzt; gemäss Variante 3 würde kein Enforcement-Verfahren eröffnet, die CS würde aber aufgefordert, der FINMA einen Follow-up-Bericht von Homburger einzureichen. Die FINMA entschied sich für die Variante 2 und setzte eine Prüfbeauftragte ein. Auf die Einleitung eines Enforcement-Verfahrens wurde verzichtet. Bei seinen Abwägungen von Für und Wider eines Vorgehens gegen das Institut ging der ENA davon aus, dass beide Varianten – Prüfbeauftragter oder Enforcement-Verfahren mit UB – möglich und zulässig wären und beide Varianten Vor- und Nachteile hätten, es handle sich um einen Grenzfall.

305 Für die Einleitung eines Enforcement-Verfahrens mit UB sprachen nach Ansicht des ENA die Möglichkeit, den Sachverhalt vertiefter untersuchen und Zeugen unter Strafandrohung (selbst) einvernehmen zu können (mit Zeugnispflicht auch von Gewährsträgern), wohingegen bei einem Prüfbeauftragten auf die Freiwilligkeit der einvernommenen Personen gezählt werden müsste. Dagegen spreche, dass sich im Falle eines Lecks der Druck auf die FINMA, zu neuen Erkenntnissen zu gelangen, erhöhen könnte, und dass die Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens als starker Eskalationsschritt aufgefasst werden könnte.

306 Für einen Prüfbeauftragten spreche, dass auch mit diesem eine vertiefte Analyse des Sachverhalts erzielt werden könnte und die FINMA gegen aussen formell einem geringeren Druck ausgesetzt werden könnte, neue Erkenntnisse zu liefern, und der Einsatz eines Prüfbeauftragten wäre ein etwas weniger starker Eskalationsschritt. Gegen einen Prüfbeauftragten sprächen im Wesentlichen die für den Einsatz eines UB sprechenden oben erwähnten Pro's. Und eine Eskalation in ein Enforcement-Verfahren wäre immer noch möglich.

9.1.3 Untersuchung

307 Mit Verfügung vom 29. Januar 2020 gegen die Credit Suisse AG, die Credit Suisse (Schweiz) AG und die Credit Suisse Group AG setzte die FINMA eine Prüfbeauftragte ein. Die Prüfbeauftragte wurde mandatiert, zuhanden der FINMA einen Bericht nach Art. 24a FINMAG zu verfassen; der Prüfzeitraum erstreckte sich vom 1. Januar 2015 bis Januar 2020. Am 7. Februar 2020 verkündete Tidjane Thiam seinen Abgang als CEO der Credit Suisse Group.

308 Am 17. August 2020 übermittelte die Prüfbeauftragte der FINMA den Prüfbericht, welchen die FINMA der CS am 31. August 2020 zur Stellungnahme zustellte, wobei sie der Bank gleichzeitig die Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens anzeigte, welche der ENA an seiner Sitzung vom 21. August 2020 beschlossen hatte. Ebenfalls wurde an dieser Sitzung die Information der Öffentlichkeit durch eine Medienmitteilung beschlossen, welche am 2. September 2020 publiziert wurde (vgl. Rz 432 unten). Es folgte ein (primär verfahrensrechtliches) Hin und Her zwischen CS und FINMA. Im April 2021 wurde Urs Rohner als Verwaltungsratspräsident der Credit Suisse Group durch António Horta-Osório abgelöst.

9.1.4 Erlass der Verfügung und Nachverfolgung

309 Am 1. Oktober 2021 erliess die FINMA schliesslich ihre Verfügung mit den von ihr gegenüber der Credit Suisse AG, der Credit Suisse (Schweiz) AG und der Credit Suisse Group AG angeordneten Massnahmen.

310 Die FINMA fasst die Ergebnisse der Untersuchung wie folgt zusammen: Zwischen 2016 und 2019 wurden innerhalb der CS nachweislich sieben Observationen geplant oder durchgeführt, welche weitgehend an allen offiziellen Entscheid- und Risikokontrollen vorbeigingen, obschon mehrheitlich Sachverhalte tangiert waren, welche die Ebene der Geschäftsleitung bzw. deren Mitglieder betrafen. Die Entscheidungsfindung geschah dabei regelmässig formlos und ohne eine dokumentierte Abwägung der Risiken oder Begründung

des Vorgehens und ohne Einbindung oder auch durch Information von Führungsgremien und Kontrollfunktionen. Die planenden und ausführenden Akteure verfolgten ein falsch verstandenes «Need-to-know-Prinzip» und damit klandestines Verhalten, welches wesentliche Führungspersonen und Kontrollinstanzen ausschloss und nahmen im Rahmen des operationellen Vorgehens weitere Geheimhaltungsmassnahmen vor, wie insbesondere die weisungswidrige Verwendung von externen Kommunikationsmitteln, die Zwischenschaltung von Drittprovidern, die interne Informationsbeschaffung unter Verheimlichung der tatsächlichen Hintergründe sowie eine bewusst rudimentär gehaltene Rechnungsstellung. Die innerhalb der Bank kontrovers betrachtete Observationstätigkeit wurde auf Policy-Ebene gar nicht geregelt, zudem bestanden widersprüchliche Weisungen zu den Kompetenzen des Sicherheitsdienstes. Dieser war in die beschriebenen Vorgänge massgeblich involviert, wobei das bereichsverantwortliche Geschäftsleitungsmitglied teilweise an der Planung und Ausführung beteiligt war. Aber auch der CEO regte die Planung von Observationen in zwei Fällen an. Dazu zeigten sich Störungen in der Führungskultur der CS. Die mit der beschriebenen Observationstätigkeit verbundenen, bereits ex ante erkennbaren Risiken der CS manifestierten sich schliesslich im Rahmen der untersuchten Vorgänge, wobei die Bank aufgrund der intransparenten Handhabung auf erhebliche Hindernisse bei der Aufarbeitung stiess und es ihr deshalb in der initialen Phase schlicht nicht möglich war, ihr eigenes Geschäftsverhalten adäquat zu erfassen und sie auch in der nachfolgenden Aufarbeitung wesentliche Elemente der massgeblichen Tätigkeiten nicht erkannte und offenlegte, womit sich die Reputationsrisiken weiter akzentuierten.

- 311 Im Ergebnis bestanden bei der CS im massgeblichen Zeitraum gravierende Mängel hinsichtlich des Erfordernisses an eine angemessene Organisation im Sinne des Bankengesetzes, indem die Bank eine Observationstätigkeit mit erheblichen Rechts- und vor allem Reputationsrisiken ausführte, ohne dass diese Tätigkeit auch nur ansatzweise in ordnungsgemässe Entscheidungsprozesse und ein angemessenes Kontrollumfeld eingebettet gewesen wäre. Entsprechend war es der Bank auch nicht möglich, die damit verbundenen erheblichen Risiken angemessen zu erfassen, zu begrenzen und zu überwachen. Im Ergebnis bot die CS im Zeitraum von 2016 bis 2019 damit im betroffenen Sicherheitsbereich auch keine Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit. Des Weiteren **versäumte sie es, gegenüber der FINMA korrekt und vollständig Auskunft über ihre Observations- und Sicherheitsaktivitäten zu erteilen**. Die CS hat damit das Organisations- und Gewährserfordernis gemäss Art. 3 Abs. 1 Bst. a und c BankG sowie die Auskunftspflicht gemäss Art. 29 Abs. 1 FINMAG in schwerer Weise verletzt.
- 312 In Bezug auf die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit macht die FINMA folgende Überlegungen und Feststellungen: Die mit der Verwaltung und Geschäftsführung der Bank und der Finanzgruppe betrauten Personen müssen Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten. Sie müssen nicht nur fachlich kompetent sein, sondern sich überdies im Geschäftsverkehr korrekt verhalten. Banken bzw. ihre mit der Verwaltung und Geschäftsführung betrauten Personen müssen sich so verhalten, dass sie die Bank nicht kompromittieren, das heisst ihr Ansehen und das ihnen vom Publikum entgegengebrachte Vertrauen nicht schädigen oder gar in einem weiteren Rahmen den Ruf des schweizerischen Finanzplatzes beeinträchtigen. Das Gewährserfordernis verlangt ausserdem, dass die Bank und die Finanzgruppe sich nicht unnötigen Rechts- und Reputationsrisiken aussetzen. **Unter Hinweis auf die langjährige kommunizierte Praxis**

der FINMA betont die FINMA, dass das, was für die einzelnen Personen als Gewährsträger gelte, auch für die Bank als Institut gilt, das heisst die Bank muss ebenfalls Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten (sog. Unternehmensgewähr). Somit hat sich ein Institut ein Fehlverhalten bzw. Gewährsverstösse seiner Mitarbeiter im Geschäftsverkehr aufsichtsrechtlich direkt als eigenes gewährsrelevantes Verhalten anzurechnen, wenn ein solches Fehlverhalten aufgrund von Mängeln in der Organisation und im Risikomanagement der Bank überhaupt erst möglich ist oder zumindest in erheblichem Ausmass begünstigt wird. Analoges gelte für die Finanzgruppe (sog. Gruppengewähr).

- 313 Abschliessend verfügte die FINMA folgende Massnahmen: Die Credit Suisse AG, die Credit Suisse (Schweiz) AG und die Credit Suisse Group AG wurden verpflichtet, soweit nicht schon erfolgt, die geeigneten Massnahmen zur Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustandes im Bereich der Organisation des Sicherheitsdienstes sowie betreffend die Verwendung von Kommunikationsmitteln zu treffen, wobei insbesondere darauf zu achten sei, dass die Bank angemessene Vorkehrungen trifft, damit sie auch im Falle der Verwendung von privaten Geräten durch Mitarbeitende und Organe bei aufsichtsrechtlich relevanten Vorgängen zum Zwecke deren Aufarbeitung auf die geschäftliche Kommunikation dieser Personen zugreifen kann und dass bei einem Entscheid über physische Observationen auch die Zustimmung des Verwaltungsratspräsidenten einzuholen sei. Die CS wurde sodann verpflichtet, ein internes Reporting zu etablieren, in dessen Rahmen die Geschäftsleitung den Verwaltungsrat oder einen seiner Ausschüsse im Sinne der Erwägungen über Governance-Themen informiert. Sodann setzte die FINMA zur Überprüfung der vollständigen Umsetzung sowie der Angemessenheit und Wirksamkeit der zur Behebung der festgestellten Mängel getroffenen sowie angeordneten Massnahmen einen Prüfbeauftragten ein.
- 314 Gegen zwei Geschäftsleitungsmitglieder der CS wurden Enforcement-Verfahren zur Prüfung einer möglichen Verantwortung für Aufsichtsrechtsverletzungen eingeleitet (Individualverfahren).
- 315 Die FINMA machte den Abschluss des Enforcement-Verfahrens gegen die Bank sowie die Einleitung der Enforcement-Verfahren gegen natürliche Personen mit einer Medienmitteilung vom 19. Oktober 2021 öffentlich bekannt (vgl. Rz 432 unten)

9.2 Würdigung

- 316 Das Vorgehen der FINMA bei der Einleitung des Enforcement-Verfahrens i.S. Observationenfälle ist aus unserer Sicht kritisch zu beurteilen. Mit dem Entscheid der FINMA vom 20. Dezember 2019, kein Enforcement-Verfahren einzuleiten und keinen Untersuchungsbeauftragten einzusetzen, sondern einen Prüfbeauftragten, schöpfte die FINMA die ihr zustehenden Massnahmen nicht aus. Sowohl nach Ansicht des ENA wie auch nach unserer Ansicht wäre die Einleitung eines Enforcement-Verfahrens mit Einsetzung eines Untersuchungsbeauftragten zulässig gewesen. Objektive Anhaltspunkte für eine bestimmte Gesetzesverletzung waren vorhanden, und die verfahrensrechtlichen Vorteile überwogen unseres Erachtens die möglichen Nachteile, dass die FINMA gegen aussen womöglich einem grösseren Druck ausgesetzt würde, neue Erkenntnisse zu liefern, und

dass die Einleitung eines Enforcement-Verfahrens als starker Eskalationsschritt aufgefasst werden könnte. Gerade die vorliegenden Anhaltspunkte, dass Gruppen-Geschäftsleitungsmitglieder gegenüber der Bank falsche Auskünfte erteilt hatten (bezüglich eines GL-Mitglieds bestand sogar ein konkreter Verdacht) und das fragwürdige Auskunftsverhalten des Verwaltungsratspräsidenten Urs Rohner hätten aus unserer Sicht die Einleitung eines Enforcement-Verfahrens geboten. Dies auch vor dem Hintergrund, dass der ENA bereits früher, an seiner Sitzung vom 6. April 2018 im Fall «████████», das Auskunftsverhalten der CS (Urs Rohner und ████████) gegenüber der FINMA hatte monieren müssen. Zudem bestanden Anhaltspunkte, dass mindestens eine Observation nach Einrichtung des Conduct and Financial Crime Control Committee des Verwaltungsrats stattgefunden hatte, was auch die Gewährsprognose des Verwaltungsrats in Frage stellte. Das Nicht-Einleiten eines Enforcement-Verfahrens am 20. Dezember 2019 war deshalb unseres Erachtens **nicht zweckmässig**.

317 Die am 1. Oktober 2021 nach letztlich durchgeführtem Enforcement-Verfahren angeordneten Massnahmen seitens der FINMA waren unseres Erachtens hingegen **zweckmässig**. Sowohl der CEO wie auch der Verwaltungsratspräsident, welche im Untersuchungszeitraum von 2016 bis 2019 verantwortlich waren, hatten die CS bereits verlassen. Massnahmen in Bezug auf die Zusammensetzung der Organe im Oktober 2021 anzuordnen wäre unseres Erachtens nicht (mehr) angemessen gewesen. Überdies wurden gegen die individuell verantwortlichen Geschäftsleitungsmitglieder (welche die Bank bereits verlassen hatten) separate Enforcement-Verfahren eingeleitet.

318 Ob die angeordneten Massnahmen **wirksam** waren, kann von uns **nicht beurteilt** werden. Die von der FINMA eingesetzte Prüfbeauftragte hat ihren Prüfbericht zur Angemessenheit und Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen erst am 24. März 2023 vorgelegt, d.h. nach dem Ende des Untersuchungszeitraums. Dass die FINMA zur Nachverfolgung einen Prüfbeauftragten eingesetzt hat, erscheint sachgerecht.

319 Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass wir das Vorgehen der FINMA hinsichtlich der Observationsfälle **mit Ausnahme der Einleitung** als **angemessen** beurteilen.

9.3 Stellungnahme FINMA

320 Die FINMA entgegnet, die finanzmarktrechtliche Relevanz der Vorgänge sei zu Beginn noch nicht klar gewesen. Die Durchführung von Observationen sei rechtlich nicht per se verboten. Konkrete Hinweise, dass der damalige CEO der Bank von den zum fraglichen Zeitpunkt bekannten Beschattungen zweier Mitarbeitenden entgegen seiner Aussagen gegenüber der FINMA Kenntnis gehabt und gegenüber der FINMA damit wahrheitswidrige Angaben gemacht hatte, hätten nicht vorgelegen – eine entsprechende Kenntnis habe sich im Übrigen bis zum Abschluss des Verfahrens nicht belegen lassen. Insofern hätten mit Bezug auf die Frage der finanzmarktrechtlichen Relevanz der Angelegenheit und namentlich dem Vorliegen einer schweren Verletzung von Aufsichtsrecht zum fraglichen Zeitpunkt erhebliche Unsicherheiten bestanden.

321 Die Unterzeichneten halten an ihrer Würdigung fest. Es war der ENA selbst, der feststellte, dass sich der FINMA relevante aufsichtsrechtliche Fragestellungen gestellt hätten: Auskünfte gemäss Art. 29 FINMAG müssen wahrheitsgetreu und vollständig sein. Art. 45

FINMAG stellt Falschankünfte gegenüber der FINMA unter Strafe. Eine Verletzung der Auskunftspflicht könne, so der ENA, gemäss Rechtsprechung eine schwere Aufsichtsrechtsverletzung darstellen. Sodann hatte die FINMA konkrete Hinweise, dass mindestens ein Gruppen-Geschäftsleitungsmitglied gegenüber der Bank falsche Auskünfte erteilt hatte. Dass keine konkreten Hinweise, dass der damalige CEO der Bank gegenüber der FINMA wahrheitswidrige Angaben gemacht hatte, ändert daran nichts.

322 Die FINMA entgegnet weiter, die Möglichkeiten einer Prüfbeauftragten zur Sachverhaltsabklärung unterscheiden sich inhaltlich nicht von denjenigen einer in einem Enforcement-Verfahren eingesetzten Untersuchungsbeauftragten.

323 Auch dem müssen die Unterzeichneten widersprechen: Es war der ENA selbst, der zuerst feststellte, dass für die Einleitung eines Enforcement-Verfahrens mit UB die Möglichkeit spreche, den Sachverhalt vertiefter untersuchen und Zeugen unter Strafandrohung (selbst) einvernehmen zu können (mit Zeugnispflicht auch von Gewährsträgern), wohingegen bei einem Prüfbeauftragten auf die Freiwilligkeit der einvernommenen Personen gezählt werden müsste.²⁷⁰

324 Dass die FINMA, wie sie betont, auch gegen den Widerstand der Bank die Abklärungen vorangetrieben und nach Vorliegen des Prüfberichts in kürzester Zeit ein Enforcement-Verfahren eröffnet hat, wird von den Unterzeichneten in keiner Weise kritisiert.

325 Dass, wie die FINMA betont, der Einsatz einer Prüfbeauftragten im Vergleich zur unmittelbaren Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens keinerlei Verzögerung bewirkt habe, selbst wenn die FINMA zu einem früheren Zeitpunkt klare Hinweise für eine Aufsichtsrechtsverletzung vorgelegen hätten, ist bei einer ex post Betrachtung wohl zutreffend, nicht aber bei einer ex ante Betrachtung.

326 In ihrer Stellungnahme vom 15. August 2024 erachtet die FINMA unsere Würdigung als «unnötig formalistisch». Wir teilen diese Auffassung nicht.

10. Durchsetzung Petrobras / FIFA / PDVSA («Vollstreckung Single Client View»)

10.1 Feststellungen

10.1.1 Ausgangslage

327 Beim Enforcement-Verfahren «Vollstreckung Single-Client-View» ging es um eine bei der Bankenaufsicht eher ungewöhnliche und bemerkenswerte Situation, nämlich um das Enforcement (Vollstreckung) der oben dargestellten Enforcement-Verfügung der FINMA in Sachen «Petrobras / FIFA / PDVSA» vom 3. September 2018 (nachfolgend «Verfügung 2018»).

328 Der Untersuchungszeitraum hatte sich auf mehr als zehn Jahre belaufen, nämlich auf den Zeitraum vom 1. Januar 2006 bis zum 20. Dezember 2016. Die FINMA hatte in jener

²⁷⁰ Der Untersuchungsbeauftragte ist immer im Rahmen eines Enforcement-Verfahrens, auf welche das VwVG zur Anwendung kommt, tätig ist, so dass die FINMA zur formellen Zeugeneinvernahme mit Zeugnis-, Erscheinungs-, Aussage- und Wahrheitspflicht (Art. 15 VwVG) anzuordnen kann.

Verfügung sehr viele Verfehlungen und Verletzungen der GwG-Sorgfaltspflichten über diverse Organisationseinheiten in verschiedenen Ländern festgestellt. Die FINMA war zum Schluss gekommen, dass die Nichteinhaltung der Sorgfaltspflichten innerhalb der CS ein gesamtheitliches Problem darstelle, welche das gesamte GwG-Dispositiv der Bank massgeblich betreffe. Es habe sich nicht um punktuelle, sondern um unternehmensweite und wiederholte Verfehlungen gehandelt. Der CS seien über den gesamten Untersuchungszeitraum von über zehn Jahren wiederholte und teilweise gravierende Verletzungen vorzuhalten. Die FINMA hatte schwere Verletzungen von Aufsichtsrecht festgestellt, ebenso die Verletzung der Anforderungen an eine angemessene Verwaltungsorganisation. Die Bank habe die Umsetzung der GwG-Sorgfaltspflichten nicht sichergestellt und damit gegen die gesetzlich und regulatorisch vorgesehenen Organisations- und Kontrollpflichten verstossen. Die CS habe die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit schwer verletzt. Vor dem Hintergrund, dass die Prüfbeauftragten im Fall Petrobras / FIFA / PDVSA schwerwiegende Mängel in praktisch sämtlichen Bereichen des Geldwäscherei-Dispositivs der Bank festgestellt hatten (Identifikationspflicht, Kategorisierungspflicht, Abklärung bei erhöhtem Risiko, Plausibilisierungspflicht, Dokumentationspflicht etc.) und vor dem Hintergrund von Systemmängeln wie einer reduzierten Sicht der Kundenberater in die Gesamtheit der Geschäftsbeziehungen der Kunden bei der Bank und mangelnden Kontrollen sowohl durch Compliance wie auch durch Vorgesetzte hatte die FINMA in der Verfügung in Sachen Petrobras / FIFA / PDVSA vom 3. September 2018 zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes Folgendes angeordnet²⁷¹: Die CS wurde verpflichtet, die festgestellten Mängeln in Bezug auf die Einhaltung der Geldwäscherei-Sorgfaltspflichten und Verwaltungsorganisation zu beheben und den ordnungsgemässen Zustand wiederherzustellen. Dabei habe die Credit Suisse AG insbesondere den folgenden Aspekten besonders Rechnung zu tragen:

Anpassungen in den Kontrollsystemen und -prozessen seien dahingehend vorzunehmen, dass bis spätestens Ende 2019 die bestehende Einzelsicht vollständig durch eine Gesamtsicht abgelöst werde, wobei letztere in Bezug auf die Kunden insbesondere auch für die Frontorganisation gewährleistet sein müsse;

Angemessenheit der Erkennung, Kategorisierung und Überwachung in Bezug auf die Abwicklung von Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken und Transaktionen mit erhöhten Risiken;

Angemessenheit der internen Kontrollen, inklusive der Ausgestaltung, Unabhängigkeit und Effektivität der Compliance-Funktion im Bereich der Geldwäschereibekämpfung;

Vollständigkeit der aktiven Kundendossiers, insbesondere hinsichtlich Plausibilität und Dokumentation von Abklärungen bei Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken und Transaktionen mit erhöhten Risiken.

329 Die Credit Suisse AG wurde sodann verpflichtet, der FINMA bis 30. November 2018 einen Massnahmen- und Zeitplan zur Genehmigung durch die FINMA vorzulegen. Spätestens

²⁷¹ Vgl. dazu im Detail oben Rz. 182 ff.

30 Tage nach erfolgter Umsetzung des Massnahmenplans habe die Credit Suisse AG der FINMA darüber Meldung zu erstatten.

330 Im Oktober 2018 fand bei der CS ein diesbezüglicher «Deep Dive» statt, in dessen Rahmen die CS die Entwicklung und den Umsetzungsstand der Single-Client-View (SCV) im Detail erläuterte. Mit Schreiben vom 30. November 2018 legte die CS den gemäss Verfügung geforderten Massnahmen- und Zeitplan zur Umsetzung der Gesamtkundensicht bis Ende 2019 vor. Mit der Entwicklung der SCV sei schon 2016 gestartet und die Dateninfrastruktur abgeschlossen worden. Bis im 2019 werde die SCV in allen wesentlichen Compliance-Prozessen eingebettet sein. Inskünftig sei die Bereitstellung der SCV in der Frontorganisation zwingend erforderlich. Ergänzend zu ihren Angaben im Deep Dive legte die CS sodann dar, welche Massnahmen sie bereits getroffen habe, um dem Standard der branchenüblichen AML-Kontrollen zu entsprechen etc.²⁷².

331 In einer späteren ENA-Sitzung²⁷³ fasste die FINMA die Zusicherungen der CS wie folgt zusammen:

Die Bank bestätigte mehrmals die Funktionsfähigkeit ihrer IT-Lösung und verpflichtete sich zu einer zeitnahen globalen Implementierung. Nachstehend exemplarisch einige Zusicherungen in den vergangenen Jahren durch die Bank:

- *Im damaligen Enforcementverfahren der FINMA verwies die Bank in ihrer Stellungnahme vom 28. Februar 2018 zum provisorischen Sachverhalt auf die bereits implementierte Applikation «Single Client View» («SCV»). Der FINMA wurde mitgeteilt, dass die SCV auf einer eigens kreierte Datenbank basiere, in die fortlaufend relevante (Kunden-) Daten aus den entsprechenden IT-Systemen aller fünf Business-Divisionen (d.h. Swiss Universal Bank [SUB], International Wealth Management [IWM], Asia Pacific [APAC], Global Markets [GM] sowie Investment Banking & Capital Markets [IBCM]) übernommen und aggregiert werden. Die Bank verwies dabei auf eine Präsentation über die SCV zuhanden der FINMA vom 30. Juni 2017. Deren Zeitplan sah vor, die Daten von IB Switzerland, GM und IBCM bis im Juli 2017 in die SCV zu integrieren. Diese Massnahmen berücksichtigte die FINMA in ihrer Bundle-Verfügung [vom 3. September 2018].*
- *Die CS bestätigte anlässlich einer Präsentation vom 15. Oktober 2018 zum Thema «Client Risk Management Control Enhancements» gegenüber der FINMA, dass die SCV mit Einbezug der Daten (z.B. Client Risk Scoring Tool und Client Risk Flag sowie Client Holistic Surveillance) auch an internationalen Standorten implementiert würde.*

²⁷² Vgl. Verfügung vom 1. April 2022, Rz. 17 ff.

²⁷³ ENA-Antrag Sitzung vom 4. Juni 2021.

- 332 Mit Schreiben vom 8. Februar 2019 hielt die FINMA gestützt auf die Angaben der CS ihr Verständnis der SCV und ihrer Funktionsweise zusammenfassend fest, insbesondere auch, dass die SCV eine konsolidierte Ansicht von Kunden und Aktivitäten über mehrere Konten, Standorte und Rechtseinheiten hinweg ermögliche und daher sowohl die Frontorganisation der jeweiligen Divisionen als auch Compliance im Rahmen der Kunden- und Transaktionsüberwachung umfasse, ebenso, welche Aspekte von der Prüfbeauftragten überprüft würden.²⁷⁴ Damit war auch Dispositiv-Ziffer 4 der Verfügung vom 3. September 2018 umgesetzt, nämlich durch Vorlegung des Massnahmen- und Zeitplans unter Berücksichtigung der Aspekte gemäss Dispositiv-Ziffer 2 der Verfügung vom 3. September 2018 durch die CS und Genehmigung durch die FINMA. Die Verfügung vom 3. September 2018 war ohne Anfechtung durch die CS in Rechtskraft erwachsen und damit vollstreckbar.
- 333 Zur Überprüfung der Angemessenheit, Effektivität und vollständigen Umsetzung der Massnahmen hatte die FINMA entsprechend Dispositiv-Ziffer 5 der Verfügung vom 3. September 2018 mit Verfügung vom 13. Mai 2019 eine Prüfbeauftragte mit detaillierten Prüfpunkten eingesetzt. Auch diese Verfügung wurde von der CS nicht angefochten und erwuchs ebenfalls in Rechtskraft.

10.1.2 Bericht der Prüfbeauftragten

- 334 Die eingesetzte Prüfbeauftragte erstattete der FINMA ihren Bericht am 11. Februar 2020.
- 335 Die Prüfbeauftragte kam zum Schluss, dass die CS die in der Verfügung 2018 angeordneten Massnahmen innert Frist nicht vollständig umgesetzt hatte, machte insgesamt 11 Beanstandungen und gab 32 Empfehlungen ab.²⁷⁵ Die Prüfbeauftragte gab an, dass die CS im August 2019 einen Umsetzungsstand angegeben habe, wonach die Single-Client-View («SCV») zwar in verschiedenen Divisionen ausgerollt worden sei oder noch ausgerollt werde, dass die CS aber für das Ausrollen der SCV in bedeutenden Divisionen, nämlich in den Divisionen GM (Global-Markets) und IBCM (Investment-Banking und Capital-Markets), noch gar keinen Stand der Umsetzung angegeben habe.²⁷⁶ Die Daten für die SCV seien in den Bereichen GM und IBCM noch nicht erfasst.²⁷⁷ Nebst der SCV berichtete die Prüfbeauftragte, die Kontrollen über Geschäftsbeziehungen mit PEPs (politically exposed persons) hätten sich deutlich verbessert, auf der operativen Ebene seien jedoch zahlreiche Schwachstellen vorhanden. Im Bereich der bankinternen Regularien seien signifikante Schwächen festgestellt worden. In den Jahren 2016 und 2017 seien aufgrund

²⁷⁴ Vgl. Verfügung vom 1. April 2022, Rz. 19 ff.

²⁷⁵ Der Prüfbeauftragte gemäss Art. 24a FINMAG führt seinen Auftrag als unmittelbarer Vertreter der FINMA aus, nimmt dabei öffentlich-rechtliche Aufgaben wahr und hat eine öffentlich-rechtliche Stellung. Es liegt eine Delegation hoheitlicher Aufgaben an den Prüfbeauftragten vor (vgl. BSK FINMAG-Pfiffner, Art. 24a FINMAG, N 5). Wenn eine Prüfbeauftragte Verstösse gegen aufsichtsrechtliche Bestimmungen feststellt, hält sie dies in Form einer «Beanstandung» fest. Demgegenüber gibt die Prüfgesellschaft eine «Empfehlung» ab, wenn sie Schwachstellen identifiziert hat, die keine aufsichtsrechtlichen Bestimmungen verletzen, aber einen Handlungsbedarf aufweisen und bei denen das Risiko einer Verletzung von aufsichtsrechtlichen Bestimmungen besteht oder wenn Anzeichen bestehen, dass aufsichtsrechtliche Bestimmungen in absehbarer Zeit nicht eingehalten werden können (vgl. BSK FINMAG-Pfiffner, Art. 27 FINMAG, N 35a; Finanzmarktprüfverordnung, FINMA-PV, Art. 11).

²⁷⁶ Vgl. dazu auch die Verfügung vom 1. April 2022, Rz. 24.

²⁷⁷ Vgl. ENA-Protokoll vom 4. Juni 2021, S. 5 sowie Verfügung vom 1. April 2022, Rz. 25 f.

fehlender Datenfeeds rund 77 Millionen Transaktionen durch das System nicht auf Hinweise auf Geldwäscherei überprüft worden. Die Gesetzeskonformität der Transaktionsüberwachung für die Jahre 2016 und 2017 könne nicht bestätigt werden. Die für die Abklärung von eskalierten Geldwäschereifällen, Abklärungen und Vorbereitung von GwG-Meldungen zuständige Abteilung sei signifikant im Hintertreffen, älteste Pendenzen seien beinahe zwei Jahre alt. Der Zustand sei nicht ordnungsgemäss.

- 336 Zum Bericht der Prüfbeauftragten wie auch zu den zahlreichen festgestellten Umsetzungslücken per Ende 2019 reichte die CS am 6. April 2020 eine Stellungnahme ein. Zum Ausrollen der SCV an den internationalen Standorten seien weitere/detailliertere Analysen der lokalen Bedingungen sowie Upgrades der lokalen Plattformen erforderlich, sie machte aber zur operativen Effektivität keine konkreten Angaben. Zum Ausrollen gewisser Massnahmen an internationalen Standorten machte die CS gar keine Angaben.²⁷⁸

10.1.3 Keine erneute Eskalation an das Enforcement

- 337 Obwohl die CS eine in Rechtskraft erwachsene und vollstreckbare Verfügung (die Verfügung 2018) innert Frist bis Ende 2019 gemäss Feststellungen des eingesetzten Prüfbeauftragten und auch nach eigenem Eingeständnis nicht bzw. nicht vollständig befolgt hatte, und obwohl die CS mehrfach falsche Zusicherungen gemacht hatte, eskalierte die laufende Aufsicht der FINMA die Nicht-Befolgung nicht an die Enforcement-Abteilung der FINMA bzw. den ENA, und die FINMA vollstreckte die Verfügung 2018 nicht. Die FINMA begnügte sich vielmehr mit einer blossen Adressierung im Rahmen des jährlichen Assessment-Briefs und damit der laufenden Aufsicht.

- 338 Im Assessment-Brief 2019 vom 24. April 2020 hielt die FINMA neben diversen anderen Aspekten fest, dass die Massnahmen zur Verbesserung einer «konzernweiten holistischen» Überwachung von Geldwäscherei-Risiken, namentlich die Gesamtkundensicht (SCV), nach wie vor Lücken aufweisen. Insbesondere enthalte die Gesamtkundensicht immer noch keine Daten der Divisionen GM (Global-Markets) und IBCM (Investment-Banking und Capital-Markets), und die Risikodatenerfassung für bestehende Kunden müsse beschleunigt werden, um eine angemessene Risikoerfassung zu gewährleisten. Insgesamt kam die FINMA zum Schluss, dass die CS die Massnahmen gemäss Verfügung 2018 noch nicht vollständig umgesetzt habe und daher das aufsichtsrechtliche Geldwäscherei-Rating der Bank «hoch» bleibe. Die FINMA erwarte von der CS, dass die im Prüfbericht gemachten Feststellungen, Beanstandungen und Empfehlungen unverzüglich angegangen und die von der Bank zur Umsetzung der Verfügung 2018 vorgelegten Massnahmen nachhaltig erfüllt würden. **Die FINMA behalte sich weitere aufsichtsrechtliche Massnahmen (bis hin zur Geschäftseinschränkung) bei weiteren Verzögerungen hinsichtlich der Umsetzung der Verfügung 2018 vor.**²⁷⁹

- 339 Die Bank hatte der FINMA einen entsprechenden Umsetzungsplan («Remediation-Plan») bis am 31. Mai 2020 vorzulegen. Um die noch offenen Punkte aus der Verfügung 2018 sowie die Feststellungen der Prüfbeauftragten zu beheben, initiierte die Bank ein Projekt «Edelweiss» mit einem Remediation-Plan. Der von der Bank am 2. Juni 2020 übermittelte Remediation-Plan erwies sich aber als ungenügend und wurde von der

²⁷⁸ Vgl. Verfügung vom 1. April 2022, Rz. 27.

²⁷⁹ Vgl. auch Verfügung vom 1. April 2022, Rz. 28.

FINMA mehrfach zur Überarbeitung an die Bank zurückgewiesen. Namentlich hatte die CS noch nicht die vollständige Umsetzung der Beanstandungen gemäss Prüfbericht und die globale Implementierung der Gesamtkundensicht in allen Divisionen und namentlich noch nicht die vollständige Umsetzung der offenen Aspekte in Bezug auf die Divisionen GM und IBCM vorgesehen. Erst am 9. Oktober 2020, nach einem weiteren Hin und Her, reichte die CS einen revidierten Remediation-Plan ein, welchen die FINMA als «grundsätzlich ausreichend» erachtete, um die mit Verfügung 2018 festgestellten Mängel zu beheben.²⁸⁰

340 Die CS hatte also nicht nur die festgestellten Mängel nicht fristgemäss bis Ende 2019 behoben, sondern reichte erst zwei Jahre nach der Verfügung 2018 einen Remediation-Plan zur zukünftigen Behebung der Mängel ein, welchen die FINMA vorerst als «grundsätzlich ausreichend» erachtete. Der Austausch zwischen CS und FINMA eskalierte aber weiter: Am 11. November 2020 musste die FINMA der CS erneut ihre Bedenken hinsichtlich der fehlenden Implementierung der SCV in der IB Division mitteilen. Am 16. Dezember 2020 antwortete die CS, die Implementierung der SCV in der IB Division sei erst in Planung. Mit Schreiben vom 31. Januar 2021 legte die CS einen Massnahmen- und Zeitplan zur Behebung der Schwachstellen an den internationalen Standorten vor (was bereits eine Verpflichtung aus der Verfügung 2018 war, nur war gemäss Verfügung 2018 ein Massnahmen- und Zeitplan bis am 30. November 2018 vorzulegen und nicht erst am 31. Januar 2021).

341 Am 9. Februar 2021 belies es die FINMA dessen ungeachtet mit einem **Rügeschreiben** an die CS. Die FINMA hielt darin fest, dass im Rahmen der Umsetzung der Verfügung 2018 die CS bis Ende 2019 die bestehende Einzelsicht *vollständig* durch eine Gesamtkundensicht abzulösen gehabt hätte und dass die Implementierung dieser Massnahme keine Ausnahmen von einzelnen Standorten oder Divisionen wie beispielweise dem Investment-Banking oder den Global-Markets vorgesehen habe. Die Anwendung der Gesamtkundensicht weise weiterhin wesentliche Lücken auf, und die FINMA rügte, dass die bisherigen Informationen der Bank nur teilweise korrekt gewesen seien und die formulierten Verpflichtungen trotz Ermahnung im Assessment-Brief 2019 vom 24. April 2020 weiterhin nicht eingehalten würden. Nach mehr als zwei Jahren nach der Verfügung 2018 sei die Umsetzung der angeordneten Massnahmen erst teilweise erfolgt, und die Bank sei ihren diesbezüglichen Pflichten nur teilweise nachgekommen. An die Bank erging der Hinweis, dass das Nichtbefolgen einer Verfügung der FINMA die Einhaltung der Anforderungen an die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit (Organisations- und Gewährserfordernis) in Frage stellen könne. Bei neuerlichen Verzögerungen behielt sich die FINMA die Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens vor.²⁸¹

10.1.4 Einleitung / Eskalation an das Enforcement

342 Einen Monat später, am 31. März 2021, hielt die Interne Revision der CS in einem Bericht fest, dass das Risiko des Remediation-Plans hoch sei, da es an dessen Nachvollziehbarkeit mangle. Die Definition des Umfangs wie auch die Überwachungskontrollen seien un-

²⁸⁰ Vgl. dazu die Feststellungen in der Verfügung vom 1. April 2022, Rz. 29.

²⁸¹ Vgl. dazu auch die diesbezüglichen Feststellungen in der Verfügung vom 1. April 2022, Rz. 32.

genügend. Kompensierende Kontrollen oder Entscheidungen betreffend Risiko-Akzeptanz seien erforderlich. Am 23. April 2021 verlangte die FINMA im Sinne des oben erwähnten Rügeschreibens entsprechende Bestätigungen von der CS, namentlich zur globalen/divisionsübergreifenden Einführung der Gesamtkundensicht per Ende 2021.²⁸²

Im Assessment-Brief 2020 vom 1. Mai 2021 hielt die FINMA fest, dass die mit Verfügung 2018 festgestellten Mängel noch immer nicht behoben seien.²⁸³

343 Am 3. Mai 2021 teilte die CS mit, dass die Umsetzung, Effektivität und Angemessenheit der ergriffenen Massnahmen durch einen von der Bank zu beauftragenden externen Gutachter beurteilt werden sollten und dass die CS die von der FINMA verlangten Bestätigungen einstweilen nicht abgeben würde. Dieses Vorgehen akzeptierte die FINMA nicht und wies die CS am 4. Mai 2021 darauf hin, dass dadurch sowohl die Compliance-Organisation als auch die Verbindlichkeit der Angaben gegenüber der FINMA in Frage gestellt seien. Unter Fristansetzung wurde die CS aufgefordert, die verlangten Bestätigungen abzugeben.

344 Mit Schreiben vom 7. Mai 2021 bestätigte die Bank zwar ihre «Absicht», eine globale/divisionsübergreifende Gesamtkundensicht bis Ende 2021 «grösstenteils» zu implementieren. Da bis dahin aber die Daten der Division Investment-Banking noch nicht in die Gesamtkundensicht integriert waren, wurde die Bank von der FINMA im Rahmen einer Anzeige der Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens am 18. Juni 2021 aufgefordert, sofort Massnahmen einzuführen. Dies war weit mehr als ein Jahr nach Erhalt des Berichts der Prüfbeauftragten vom 11. Februar 2020, als die FINMA erstmals von der Nichtumsetzung durch die CS erfahren hatte.

345 Dies wurde an einer ENA-Sitzung vom 4. Juni 2021 diskutiert und beschlossen. Dabei zieht der ENA einen Quervergleich zu [REDACTED]:

Das Erfordernis einer globalen Single Client View stellt eine weitgehende Anforderung dar, welche die FINMA hier an die CS stellt. Dabei gilt jedoch: auch [REDACTED] erwartet die Aufsicht, dass diese eine Gesamtkundensicht herstellt, wobei auch [REDACTED] eine solche Single Client View im Rahmen eines fortwährenden Projekts verbessert und erweitert. Das Fehlen einer Gesamtsicht dürfte in einem ernstzunehmenden Spannungsverhältnis zur Einhaltung der Sorgfaltspflichten stehen. Ohne eine entsprechende Gesamtsicht kann eine Bank z.B. die Frage, ob eine Geschäftsbeziehung erhöhte Risiken birgt, kaum umfassend beurteilen. Eine Gesamtkundensicht ist im Hinblick auf ein funktionierendes GwG-Abwehrdispositiv der CS damit grundsätzlich unabdingbar. Die Bundle-Verfügung [Verfügung 2018] wurde denn von der CS auch nicht angefochten und ist rechtskräftig.

²⁸² Vgl. dazu auch die diesbezüglichen Feststellungen in der Verfügung vom 1. April 2022, Rz. 34 und 35.

²⁸³ Vgl. dazu auch die diesbezüglichen Feststellungen in der Verfügung vom 1. April 2022, Rz. 36.

346 Der ENA stellt zutreffend fest, dass der Begriff der globalen SCV zwar gesetzlich nicht definiert sei, im vorliegenden Fall aber auf einer eigenen Eingabe und einem eigenen Massnahmenplan der CS basiere. Der ENA weiter:

Der Internal Audit Review zum Projekt [...] bestätigt den Eindruck, wonach es dem Projekt an Nachvollziehbarkeit und Nachweisbarkeit mangelt, die Kommunikation gegenüber der FINMA inkonsistent ist, eine klare Guidance des Steering Committees fehlt und die Verantwortlichkeiten unklar sind. Aufgrund dieser Umstände fehlt es am Vertrauen, dass die Bank die in der [Verfügung 2018] angeordneten Massnahmen tatsächlich innert absehbarer Frist umsetzen wird.

347 Der ENA diskutierte deshalb unter Abwägung aller Vor- und Nachteile folgende Optionen für das weitere Vorgehen:

Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens mit oder ohne Einsetzung eines Untersuchungsbeauftragten. Damit würde die FINMA ein klares Zeichen setzen, dass sie eine nicht vollständige oder verschleppte Umsetzung von verfügbaren Enforcement-Massnahmen nicht toleriere. Das Verfahren mit einem Untersuchungsbeauftragten würde es auch erlauben aufzuarbeiten, ob und inwieweit die CS bei der Umsetzung der verfügbaren Massnahmen versagt hat und rückblickend die Verantwortlichkeiten bei der CS zu eruieren.

Verzicht auf Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens und Einsetzung eines Prüfbeauftragten.

Verzicht auf eine Verfahrenseröffnung und Abstellen auf eine interne Untersuchung der Bank.

348 Der ENA erwähnt dabei selbstkritisch, dass die Eröffnung eines Verfahrens vertretbar sei, «da der Missstand nach wie vor andauert», dass aber «ein gewisses Rechtsrisiko» darin bestehen könnte, «dass die FINMA nach Kenntnis der mangelhaften Umsetzung der Massnahmen von der Bank bislang noch zugewartet hat». Sodann stellt der ENA fest: «Die zahlreichen gegen die Bank eröffneten Enforcement-Verfahren bestärken den Eindruck, dass das Risikomanagement, IKS und die Governance der Bank nach wie vor diverse Mängel aufweisen».

349 Der ENA kommt in dieser Sitzung auch auf die mangelhafte Umsetzung der angeordneten Massnahmen im Fall «DINO» zu sprechen. Wie oben ausgeführt war die CS von der FINMA mit separater Verfügung vom (ebenfalls) 3. September 2018 verpflichtet worden, die festgestellten Mängel in Bezug auf die Einhaltung von Geldwäscherei-Sorgfaltspflichten, Organisation und Risikomanagement zu beheben. Die am 13. Mai 2019 eingesetzte Prüfbeauftragte (dieselbe wie bei SCV) stellte im Februar 2020 fest, dass die angeordneten Massnahmen durch die CS nicht in allen Divisionen und Market Areas umgesetzt worden waren. Sodann sei die FINMA im März 2020 über einen neuen Betrugsfall durch eine CS-Mitarbeiterin informiert worden, welcher zu hohen Verlusten für die Bank geführt habe. Die interne Revision der Bank habe bei der daraufhin durchgeführten Prüfung 15 signifikante Mängel bei der Ausgestaltung und Durchführung von Kontrollen über die

Kundenberater festgestellt. Der ENA stellte sodann ein mangelndes Kooperations- und Auskunftsverhalten von Verantwortlichen der CS fest:

Anlässlich des [REDACTED] vom 10. September 2020 [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] der FINMA mit, dass einzelne unter dem Projekt «FAST» zwingend in allen Divisionen zu implementierenden Massnahmen nur in den wenigsten Business Areas innerhalb der IWM Division eingeführt worden waren. Erst auf mehrmaliges Nachfragen erhielt die FINMA am 14. Oktober 2020 die entsprechenden Unterlagen. Daraus war zu entnehmen, dass diese Implementierungslücken weder vom Projektmanagement noch von den «Sponsors» festgestellt oder beanstandet worden waren.

350 Diese Feststellungen des ENA waren umso gravierender, als der ENA bereits im April 2018 ähnliche Feststellungen in Bezug auf Urs Rohner und Romeo Cerutti machen müssen. Wie oben ausgeführt, hatte der ENA im Deckblatt zur Sitzung vom 6. April 2018 das Auskunftsverhalten der CS (Urs Rohner und Romeo Cerutti) gegenüber der FINMA monieren müssen. Im Laufe der damaligen zweijährigen Abklärungen und intensiver Korrespondenz zwischen FINMA und CS hatte die CS ihre ursprüngliche Aussage, wonach die CS zu keinem Zeitpunkt ein Konto von [REDACTED] in der Schweiz geführt habe, korrigieren und mitteilen müssen, dass in der Schweiz vier Konten betreffend [REDACTED] bestanden. Diverse konkrete Fragen der FINMA seien anfänglich «nicht vollständig» beantwortet worden. Entsprechende Informationen, dass Urs Rohner und [REDACTED] sehr wohl von Beginn weg informiert und involviert waren, waren erst nach mehrmaligen und nachdrücklichen Fragerunden offengelegt worden. Und auch in der «Beschattungsfäre» musste der ENA am 20. Dezember 2019 bereits ähnliche Feststellungen in Bezug auf das Auskunftsverhalten des damaligen CEO Tidjane Thiam und den damaligen Verwaltungsratspräsidenten Urs Rohner machen.

351 Diese Feststellungen des ENA sind ebenfalls bemerkenswert, weil an einer **Sitzung des ENA vom 25. September 2020** betreffend «Greensill» (vgl. dazu unten Rz 382 ff) [REDACTED]
[REDACTED]
zur Sprache kam im Zusammenhang mit Interessenkonflikten, die bestanden zwischen [REDACTED] Greensill Capital (UK) Ltd («Greensill») und Softbank Group Corp («Softbank»). Aufgrund diverser Vorkommnisse sei [REDACTED] bereits im Herbst 2019 betreffend den Themenkreis «Greensill» durch die Aufsicht sensibilisiert worden. Mitte 2020 führten vertiefte Abklärungen der FINMA im Zusammenhang mit nicht offengelegten Interessenkonflikten bei den Credit Suisse Supply Chain Finance Funds zur Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens gegen den [REDACTED] sowie CS-internen organisatorischen und disziplinarischen Massnahmen. Es bestand auch der Verdacht, [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

352 Mit [REDACTED] bestand also bereits [REDACTED] des Managements der CS der Verdacht der aufsichtsrechtlichen Obstruktion.

353 Schliesslich beschliesst der ENA an seiner Sitzung vom 4. Juni 2021 die Einleitung eines Enforcement-Verfahrens gegen die CS mit Einsetzung eines Prüfbeauftragten «als Monitor», aber nur mit einem zurückhaltenden Fokus und Inhalt: «Im Rahmen der Erwägungen sollen die Massnahmen der 2018-Verfügung substantiiert werden (dazu ist die Bank vorgängig detailliert abzuholen). Das Dispositiv würde vorwiegend auf die Umsetzungsfristen fokussieren. Es ist zu prüfen, die CS zu verpflichten, ob die Genehmigung von Risiken in neuen Businessbereichen ohne umgesetzten Single Client View oder Compensating Controls hoch anzusiedeln ist. Es ist nur passiv über das Verfahren zu berichten.» Auf die Einsetzung eines Untersuchungsbeauftragten zur rückblickenden Eruiierung der Verantwortlichkeiten wurde trotz Verdachts der aufsichtsrechtlichen Obstruktion durch hochrangige Mitglieder des Managements der CS verzichtet.

10.1.5 Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens im Juni 2021

354 Vor dem Hintergrund, dass sich Hinweise ergeben hätten, dass die CS durch Nichtumsetzung von Anordnungen der FINMA nach Art. 31 FINMAG (Verfügung 2018) aufsichtsrechtliche Bestimmungen, namentlich das Organisations- und Gewährserfordernis verletzt hatte, zeigte die FINMA der Bank schliesslich am 18. Juni 2021 die Eröffnung eines weiteren Enforcement-Verfahrens an, in dessen Rahmen als Verfahrensgegenstand «die Umsetzung der angeordneten Massnahmen gemäss Verfügung 2018» «sowie, gegebenenfalls mögliche vollstreckungsrechtliche Massnahmen (u.a. letzte Nachfristansetzung, Gewährsfolgen bei anhaltender Nichtumsetzung) zu prüfen und beurteilen» seien²⁸⁵. Bis zur vollständigen Umsetzung der bei der Bank noch laufenden Projekte (u.a. Edelweiss) bzw. der mit Verfügung 2018 angeordneten Massnahmen waren aufgrund der damit verbundenen Rechts- und Reputationsrisiken diverse Sofortmassnahmen im Rahmen der laufenden Aufsicht erforderlich, zu welchen die FINMA die CS mit Schreiben vom 18. Juni 2021 ebenfalls aufforderte. Zur Überwachung der Umsetzung dieser Sofortmassnahmen setzte die FINMA am 12. Oktober 2021 mit separater Verfügung eine Prüfbeauftragte ein.²⁸⁶

10.1.6 Erlass der Verfügung

355 Am 1. April 2022, mehr als zwei Jahre nach Ablauf der Frist zur Implementierung der Gesamtkundensicht gemäss Verfügung 2018, erliess die FINMA ihre Verfügung im Vollstreckungsverfahren der Verfügung 2018 (nachfolgend «**Verfügung 2022**»), in welcher sie feststellte, dass die Gesamtkundensicht «Stand heute» noch nicht vollständig umgesetzt sei²⁸⁷ und wonach die Credit Suisse Group AG und die Credit Suisse AG unter letzter Fristansetzung ermahnt wurden, die Gesamtkundensicht «im Sinne der Erwägungen» bis spätestens am 31. Dezember 2024 vollständig zu implementieren. Bei Nichtbefolgung der Aufforderung würde der Credit Suisse Group AG und der Credit Suisse AG die Aufnahme neuer Kundenbeziehungen in denjenigen Bereichen verboten, wo die Gesamtkundensicht nicht vollständig implementiert sei. Die Begleitung, Überwachung und

285 Verfügung vom 1. April 2022, Rz. 4.

286 Verfügung vom 1. April 2022, Rz. 5, 40.

287 Verfügung vom 1. April 2022, Rz. 96.

Beurteilung der vollständigen Implementierung der Gesamtkundensicht sowie die Überprüfung der Angemessenheit, Effektivität und Wirksamkeit der vollständig implementierten Gesamtkundensicht werde die im Rahmen der laufenden Aufsicht bereits eingesetzte Prüfbeauftragte vornehmen.

356 Eine Medienmitteilung erfolgte nicht.

357 Dies war der formelle Abschluss des Enforcements der Enforcement-Verfügung der FINMA vom 3. September 2018.

10.2 Würdigung

358 Der Bericht der Prüfbeauftragten an die FINMA vom 11. Februar 2020 hatte aufgezeigt, dass die CS die in der rechtskräftigen Verfügung 2018 festgestellten Mängel in Bezug auf die Einhaltung der Geldwäscherei-Sorgfaltspflichten und Verwaltungsorganisation noch nicht vollständig behoben, den ordnungsgemässen Zustand noch nicht wiederhergestellt und namentlich den von ihr selbst vorgeschlagenen und von der FINMA akzeptierten Massnahmenkatalog innert verfügter und von der CS akzeptierter Frist noch nicht vollständig umgesetzt hatte.²⁸⁸ 11 Beanstandungen und 32 Empfehlungen zeugten von einer gravierenden Nichtumsetzung der Verfügung 2018. Dies war umso schwerwiegender, als die FINMA in den Erwägungen der Verfügung 2018 festgestellt hatte, dass schwerwiegende Mängel in praktisch sämtlichen Bereichen des Geldwäschereidispositives der Bank geherrscht hatten und dass es aufgrund der Schwere der festgestellten Verletzungen über eine lange Zeit notwendig sei, dass die CS die identifizierten Schwachstellen «rasch möglichst»²⁸⁹ bereinigen müsse. Mit anderen Worten erfüllte die CS die dauernd einzuhaltenden Bewilligungsvoraussetzungen gemäss BankG innert angesetzter Frist noch immer nicht, mindestens nicht an allen Standorten und in allen Geschäftseinheiten. Im Assessment-Brief 2019 vom 24. April 2020 behielt sich die FINMA sogar weitere aufsichtsrechtliche Massnahmen bis hin zur Geschäftseinschränkung bei weiteren Verzögerungen hinsichtlich der Umsetzung der Verfügung 2018 vor.²⁹⁰

359 Gemäss Art. 39 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG) trifft jede Bundesbehörde die *Pflicht*, rechtskräftige Verfügungen zu vollstrecken – auch die FINMA. Zwar enthält der Ingress von Art. 39 VwVG eine Kann-Formulierung, aber gemäss herrschender Lehre und Rechtsprechung liegt die Vollstreckung im Einzelfall *nicht* im Ermessen der zuständigen Behörde. Aus Gründen der Rechtssicherheit und der Rechtsgleichheit ist die Bestimmung als *Handlungspflicht* auszulegen.²⁹¹

288 Dies rügte die FINMA im Assessment-Brief 2019 vom 24. April 2020 und mit Schreiben vom 9. Februar 2021; vgl. die Feststellungen der FINMA in ihrer Verfügung vom 1. April 2022, Rz. 4, 28.

289 Verfügung 2018, Rz. 97.

290 Vgl. Verfügung vom 1. April 2022, Rz. 28.

291 Vgl. zum Ganzen oben Rz. 61 ff.

360 Aus Art. 39 VwVG folgt, dass die FINMA nach Kenntniserlangung der nur teilweisen Erfüllung der rechtskräftigen Verfügung 2018 im Februar 2020 zeitnah hätte *vollstrecken müssen*, was sie im Jahre 2020 unterliess und was deshalb **unrechtmässig** war.²⁹²

361 Nachdem unseres Erachtens die Verfügung 2018 vollstreckbar war, hätte die laufende Aufsicht der FINMA nach Erhalt des Prüfberichts im Februar 2020 an den ENA eskalieren müssen, und der ENA hätte überlegen müssen, wie die Vollstreckung zweckmässig zu erfolgen habe, und danach (nicht erst 2022) die Vollstreckung beschliessen müssen.

362 Rechtmässig und zweckmässig wäre z.B. folgendes Vorgehen gewesen:

Erstes Verfahren: (1) Anzeige der Eröffnung eines Verfahrens zur Vollstreckung der FINMA-Verfügung vom 3. September 2018 an die CS unter Beilage des Berichts der Prüfbeauftragten zur Stellungnahme innert Frist. (2) Im Anschluss daran und unter Berücksichtigung der Stellungnahme Erlass einer direkten Vollstreckungsverfügung unter Ansetzung einer angemessenen, aber letzten Frist zur Erfüllung der noch nicht umgesetzten Verpflichtungen gemäss Verfügung 2018²⁹³. (3) Androhung, dass bei Nichtbefolgung der CS die Aufnahme neuer Kundenbeziehungen nach Ablauf der Frist in denjenigen Bereichen verboten werde, wo die Verfügung 2018, namentlich die Gesamtkundensicht, nicht vollständig implementiert ist²⁹⁴. (4) Einsetzung der bisherigen Prüfbeauftragten zur Überwachung und Überprüfung der Umsetzung²⁹⁵. (5) Publikation der angeordneten Massnahmen nach Art. 22 Abs. 2 FINMAG.

Zweites Verfahren: Enforcement-Verfahren mit Einsetzung eines zusätzlichen Untersuchungsbeauftragten zur Untersuchung der Ursachen und Verantwortlichkeiten (auf individueller wie auch auf Gremienstufe) für die Nichtbefolgung der Verfügung 2018 und Abklärung der Gewähr für einwandfreie Geschäftstätigkeit auf Stufe Institut.

363 Zum ersten Verfahren. Zu (2): Art. 39 VwVG verlangt die Vollstreckung. Aber auch Art. 31 FINMAG auferlegt der FINMA die Pflicht, bei Gesetzesverstössen oder sonstigen Missständen für die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes zu sorgen. Die Einleitung eines Enforcement-Verfahrens mit UB und Erlass einer Verfügung erst nach Vorliegen des UB-Berichts ist hingegen nicht vorgeschrieben. Die Erfüllungsfrist hätte sich angesichts der ursprünglichen Frist in der Verfügung 2018 – bis Ende 2019 – nicht über Ende 2020 hinausziehen dürfen – zu wichtig (neben der zwingenden Vollstreckungspflicht nach Art. 39 VwVG) ist das GwG-Abwehredispositiv im Rahmen der Bewilligungsvoraussetzungen, aus Reputationsgründen für die CS und der Reputation des Schweizer

292 Die FINMA legt Wert auf die Feststellung, dass es keine gesetzlichen Fristen gebe, innert welchen diese Handlungspflichten umzusetzen wären. Die in einer Verfügung gesetzten Fristen könnten zudem erstreckt oder auch (formell) wieder aufgehoben werden. Mit der Verfügung vom 1. April 2022 sei die Pflicht zur Umsetzung noch einmal klar festgesetzt worden. Es seien vor diesem Hintergrund keinerlei Anzeichen ersichtlich, die FINMA hätte ihre Verfügung in unrechtmässiger Weise nicht durchsetzen wollen. Gerade das Gegenteil sei der Fall. Die Unterzeichneten halten dessen ungeachtet an ihrer Auffassung fest, dass die Nicht-Vollstreckung im Jahre 2020 unrechtmässig war.

293 Letzteres verfügte die FINMA später in der Verfügung vom 1. April 2022.

294 Dies verfügte die FINMA später in der Verfügung vom 1. April 2022.

295 Dies verfügte die FINMA später in der Verfügung vom 1. April 2022.

Finanzplatzes, und zu viele Jahre hatten die diesbezüglichen schweren Missstände andauert. Zu (3) und (4): Dies entspricht Dispositiv-Ziffern 2 und 4 der Verfügung 2022, wurde also gut zwei Jahre später von der FINMA angeordnet. Dass die FINMA in der Verfügung 2022 keine Ersatzvornahme i.S.v. Art. 32 Abs. 2 FINMAG angeordnet hat, sondern die Einschränkung der Neuaufnahme von Kunden, erscheint uns verhältnismässig und zweckmässig. Zu (5): Nachdem die FINMA die Öffentlichkeit im September 2018 mit Medienmitteilung bereits über den Verfahrensabschluss gemäss Verfügung 2018 einschliesslich der angeordneten Massnahmen zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands hinsichtlich der Einhaltung von Geldwäscherei-Sorgfaltspflichten informiert hatte, wäre das Vorsehen einer Veröffentlichung einer Verfügung im Jahre 2020 i.S.v. Art. 22 Abs. 2 FINMAG ebenfalls angezeigt gewesen, nicht zuletzt auch wegen der andauernden Schwere der Verletzung aufsichtsrechtlicher Bestimmungen und der Nicht-Befolgung der Verfügung 2018 sowie zur Berichtigung falscher Annahmen der Öffentlichkeit.

364 Zum zweiten Verfahren: Gewärtigt man sich, dass in der Verfügung 2018 festgestellt wurde, dass die CS im gesamten Untersuchungszeitraum von 2006 bis 2016, also während 10 Jahren, unternehmensweite, wiederholte, systematische und schwerwiegende Verfehlungen und Mängel im GwG-Bereich aufwies und eine schwere Verletzung von Aufsichtsrecht und Verletzung der Anforderungen an eine angemessene Verwaltungsorganisation ebenso wie die Verletzung der Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit festgestellt wurde, und dass es die CS trotz von ihr selbst vorgeschlagenem Massnahmen- und Zeitplan unterliess, die Verfügung 2018 umzusetzen, hätte sich die Frage der Gewähr von Verwaltungsrat und Geschäftsleitung für eine einwandfreie Geschäftsführung und die Klärung der Verantwortung geradezu aufgedrängt. Bedenkt man, dass die FINMA am [REDACTED] hatte, in welcher die FINMA festgestellt hatte, dass die [REDACTED] aufsichtsrechtliche Bestimmungen der Finanzmarktgesetzgebung schwer verletzt hatte und die [REDACTED] verpflichtet worden war, den Verwaltungsrat bis Ende Juni 2020 angemessen zu erneuern, hätte eine solche Untersuchung die Möglichkeit geboten, die Gewähr der Organe und die Grundlage für eine allfällige Erneuerung der verantwortlichen Organe der CS abzuklären. Die Nicht-Umsetzung einer Verfügung der FINMA hätte analog zur Situation [REDACTED] den genügenden Verdacht begründet, dass der Verwaltungsrat der CS nicht in der Lage oder nicht willens war, in der gegenwärtigen Zusammensetzung die rasche Wiederherstellung der Einhaltung des Aufsichtsrechts in allen Geschäftseinheiten der CS mit der notwendigen Konsequenz durchzusetzen. Zu einer solchen Klärung der Verantwortung hätte die FINMA umso mehr Veranlassung haben müssen, als sie mit Verfügung vom 29. Januar 2020 gegen die Credit Suisse AG, die Credit Suisse (Schweiz) AG und die Credit Suisse Group AG eine Prüfbeauftragte im Zusammenhang mit den Observationsfällen einsetzen musste, nachdem sie Zweifel an der Integrität gewisser Gruppengeschäftsleitungsmitglieder hegte und Zweifel an der Durchsetzungsfähigkeit des Verwaltungsrats hegen musste. Es stand u.E. die Gewährsprognose von Verwaltungsrat und Geschäftsleitung in Frage.

365 Vor diesem Hintergrund war es unseres Erachtens weder rechtmässig noch zweckmässig, dass die FINMA auf die von der eigens zu dieser Prüfung eingesetzten Prüfbeauftragten festgestellten Nichteinhaltung ihrer Verfügung hin nicht konsequent und unmittelbar vollstreckte. Es kommt erschwerend hinzu, dass

- die FINMA in mehreren Fällen, in denen es um die Einhaltung von GwG-Sorgfaltspflichten ging (██████████) deshalb keine weiteren Enforcement-Verfahren gegen die CS eingeleitet hatte, weil mit dem Enforcement-Verfahren im Fall Petrobras / FIFA / PDVSA bereits ein umfassendes Enforcement-Verfahren geführt wurde bzw. mit der diesbezüglichen Verfügung vom 3. September 2018 die Mängel im GwG-Bereich adressiert seien; und
- die CS als «Wiederholungstäterin» erschien: Im Fall ██████████ stellte die FINMA im September 2019 nach Abschluss der Untersuchung durch den UB fest, die CS habe gegen das Gewährserfordernis verstossen, indem sie die Weiterführung des non-W-9-Geschäfts mit US-Kunden nicht strikte unterbunden habe und dadurch die Verletzung der FINMA-Verfügung betreffend das US-Finanzdienstleistungsgeschäft vom 21. September 2012 und der Vereinbarungen mit den US-Behörden billigend in Kauf genommen habe.

366 Ebenso war unseres Erachtens nicht zweckmässig, dass die FINMA im Jahre 2020 die Öffentlichkeit nicht informierte, dass die CS bis Ende 2019 die Verfügung 2018 noch nicht vollständig erfüllt und eine automatisierte Gesamtsicht noch nicht vollständig implementiert hatte: Am 17. September 2018 hatte die FINMA nämlich am Ende einer ausführlichen Medienmitteilung geschrieben:

Die Bank muss ausserdem bis Ende 2019 eine automatisierte Gesamtsicht über die jeweilige Kundenbeziehung für alle relevanten Stellen implementiert haben. Die FINMA wird einen Prüfbeauftragten einsetzen, der die vollständige Umsetzung dieser und der weiteren seit 2015 eingeleiteten Massnahmen sowie deren Angemessenheit und Wirksamkeit überprüfen wird.

367 Die Öffentlichkeit musste deshalb anfangs 2020 davon ausgehen, dass mangels gegenteiliger Kommunikation der FINMA die CS den ordnungsgemässen Zustand wiederhergestellt und die Anordnungen in der Verfügung 2018 umgesetzt hatte. Dies war aber nicht der Fall, weswegen die FINMA u.E. gemäss Art. 22 Abs. 2 lit. b FINMAG²⁹⁶ die Öffentlichkeit über die Nichterfüllung seitens der CS hätte informieren sollen, denn diese Gesetzesbestimmung erlaubt der FINMA, über ein einzelnes Verfahren zu informieren, wenn die Information zur Berichtigung falscher oder irreführender Informationen nötig ist.²⁹⁷ Zudem wäre eine Medienmitteilung zur Wahrung des Ansehens des Finanzplatzes Schweiz gemäss Art. 22 Abs. 2 lit. c FINMAG angezeigt gewesen, wie dies schon bei der öffentlichen Kommunikation der Verfügung 2018 der Fall war. **Unseres Erachtens wäre eine Information der Öffentlichkeit im Rahmen von Art. 22 Abs. 2 FINMAG angezeigt**

²⁹⁶ Art. 22 Abs. 2 lit. b FINMAG statuiert keine Pflicht der FINMA zur Information der Öffentlichkeit, weshalb das Verhalten der FINMA unter dieser Norm nicht als unrechtmässig qualifiziert werden kann.

²⁹⁷ Die FINMA stellt sich demgegenüber auf folgenden Standpunkt: *Die sich in der Öffentlichkeit befindende Information war in keiner Weise falsch oder irreführend. Allein die Behauptung, "Die Öffentlichkeit musste deshalb anfangs 2020 davon ausgehen, dass mangels gegenteiliger Kommunikation der FINMA die CS den ordnungsgemässen Zustand wiederhergestellt und die Anordnungen in der Verfügung 2018 umgesetzt hatte." ist falsch und insofern auch irreführend. Welche Schlüsse der Leser möglicherweise aus einer Mitteilung der FINMA zieht, ist kein Fakt, den die FINMA mit einer erneuten Kommunikation zu korrigieren hätte. Die Unterzeichneten halten an ihrer Auffassung fest.*

gewesen. Die Nicht-Information der Öffentlichkeit war auch deshalb **unzweckmässig**, weil die FINMA damit ihre Glaubwürdigkeit aufs Spiel setzte.

368 Mit der – überdies spät erfolgten – Reaktion lediglich einer formellen Rüge vom 9. Februar 2021 mit einer Feststellung, dass die Implementierung der verfügten Massnahme weiterhin wesentliche Lücken aufweise, dass die bisherigen Informationen der Bank nur teilweise korrekt gewesen seien und die formulierten Verpflichtungen trotz Ermahnung im Assessment-Brief 2019 weiterhin nicht eingehalten würden und dem Hinweis an die CS, dass das Nichtbefolgen einer Verfügung der FINMA die Einhaltung der Anforderungen an die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit in Frage stellen könne und dass sich die FINMA bei neuerlichen Verzögerungen die Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens vorbehalte, schöpfte die FINMA die ihr zur Verfügung stehenden Mittel nicht aus, auch wenn die FINMA die CS mit Schreiben vom 18. Juni 2021 bis zur vollständigen Umsetzung der bei der Bank noch laufenden Projekte bzw. der mit Verfügung 2018 angeordneten Massnahmen zu diversen Sofortmassnahmen im Rahmen der laufenden Aufsicht aufforderte und zur Überwachung eine Prüfbeauftragte einsetzte.²⁹⁸ Die FINMA liess es zu, dass die CS zur Auffassung gelangen konnte, dass eine unvollständige oder nicht fristgerechte Umsetzung einer Verfügung der FINMA folgenlos bleiben würde, und nahm damit einhergehend in Kauf, dass der Respekt von Verwaltungsrat, Geschäftsleitung und Management der CS gegenüber der FINMA leiden könnte.

369 Entsprechend war das zögerliche Verhalten der FINMA **nicht wirksam**. Die FINMA liess es zu, dass die mit Verfügung vom 3. September 2018 angeordneten Massnahmen von der CS letztlich erst per 31. Dezember 2024 vollständig umgesetzt werden mussten.

370 Insgesamt stufen wir das Vorgehen der FINMA bezüglich der Vollstreckung der Verfügung 2018 (Durchsetzung Petrobras / FIFA / PDVSA – «Vollstreckung Single Client View») als **unangemessen** ein.

10.3 Stellungnahme FINMA

371 Die FINMA moniert in ihrer Stellungnahme vom 3. Mai 2024 eine *«fehlende Würdigung wesentlicher Entwicklungen bei der Herleitung des Falles»*. *Im Aufsichtsdialog habe sie Fortschritte und Entwicklungen bei der Bank bis zum Zeitpunkt der Verfügung 2018 erreicht und vorangetrieben.* Dem stimmen wir zu und wird nicht kritisiert. *Entsprechend ihrem etablierten Prozess habe die FINMA die Umsetzung der in der Verfügung 2018 angeordneten Massnahmen durch eine Prüfbeauftragte überprüfen lassen.* Dem stimmen wir zu und wird nicht kritisiert. *Mit der Berichterstattung der Prüfbeauftragten am 11. Februar 2020 sowie der von der FINMA bei der Prüfbeauftragten nachgeforderten Übersicht über die noch umzusetzenden Massnahmen am 9. März 2020 habe die FINMA die Erkenntnis gewonnen, dass die CS in einigen Bereichen und insbesondere bei der Single Client View «nicht die erhofften und von der Führung der CS in Aussicht gestellten Fortschritte erzielen konnte» bzw. der Zugang zur Single Client View noch nicht global ausgerollt wurde.* Diese Aussage ist schönfärberisch: Im Assessment-Brief 2019 vom 24. April 2020 kam die FINMA zum Schluss, dass die CS die Massnahmen gemäss Verfügung 2018 noch nicht vollständig umgesetzt habe und daher das aufsichtsrechtliche

²⁹⁸ Verfügung vom 1. April 2022, Rz. 5, 40.

Geldwäscherei-Rating der Bank «hoch» bleibe. Die FINMA erwarte von der CS, dass die im Prüfbericht gemachten Feststellungen, Beanstandungen und Empfehlungen unverzüglich angegangen und die von der Bank zur Umsetzung der Verfügung 2018 vorgelegten Massnahmen nachhaltig erfüllt würden. Die FINMA behalte sich weitere aufsichtsrechtliche Massnahmen (bis hin zur Geschäftseinschränkung) bei weiteren Verzögerungen hinsichtlich der Umsetzung der Verfügung 2018 vor. Es ging also nicht um «erhoffte» oder «von der Führung der CS in Aussicht gestellte Fortschritte», sondern um die Umsetzung wichtiger Massnahmen in einer FINMA-Verfügung.

- 372 Die FINMA betont weiter, *der Begriff Gesamtkundensicht sei mehrdeutig und sollte daher differenziert diskutiert werden. Der Begriff der "Gesamtkundensicht" oder "Single Client View" werde in der Geldwäschereiprävention in den letzten Jahren vermehrt verwendet. Es handle sich jedoch um einen Begriff, der weder in den FATF26-Standards noch in der GwG-Regulierung vorkomme. Unter diesem Begriff würden in der Praxis deshalb sehr unterschiedliche Konzepte subsumiert und das Begriffsverständnis habe sich in den letzten Jahren stark entwickelt.* Dem sei entgegnet, dass das Verständnis der Gesamtkundensicht in den Erwägungen der Verfügung 2018 im Detail umschrieben wurde. Die CS wurde in der Verfügung verpflichtet, der FINMA einen eigenen Massnahmen- und Zeitplan zur Genehmigung durch die FINMA vorzulegen, welcher letztlich von der FINMA genehmigt wurde. Sodann betont die FINMA, *der regulatorisch erforderliche Teil der Gesamtkundensicht sei auf ein Einzelinstitut beschränkt. Die CS hat die regulatorischen Anforderungen betreffend den im Petrobras-Sachverhalt festgestellten Mangel per Ende 2019 erfüllt.* Dies weisen wir als Schutzbehauptung zurück: Im Assessment-Brief 2019 vom 24. April 2020 drohte die FINMA, sie behalte sich weitere aufsichtsrechtliche Massnahmen (bis hin zur Geschäftseinschränkung) bei weiteren Verzögerungen hinsichtlich der Umsetzung der Verfügung 2018 vor. Dies hätte sie nicht getan, wenn die regulatorischen Anforderungen betreffend den im Petrobras-Sachverhalt festgestellten Mangel per Ende 2019 erfüllt gewesen wären.
- 373 Die FINMA vermisst eine *Würdigung der Komplexität der kompletten Gesamtkundensicht in einer global systemrelevanten Bank. Eine komplette, automatisierte Gesamtkundensicht sei technisch, organisatorisch und juristisch ausserordentlich herausfordernd. Eine komplette Gesamtkundensicht erfordere, dass Beziehungen von allen Kunden in der Gruppe mindestens beim Mutterhaus verwaltet würden. Lokale Bankgeheimnisse, Datenschutzbestimmungen und Souveränitätsgesetze stünden dem jedoch typischerweise entgegen.* Dem sei entgegnet, dass die FINMA solchen Hindernissen in der Verfügung 2018 hätte Rechnung tragen können, wie sie dies später in der Verfügung 2022 tat. Vor allem aber hat die CS 2018/2019 solche Hindernisse nicht aufgeführt, sondern die Verfügung 2018 in Rechtskraft erwachsen lassen und einen eigenen Massnahmen- und Zeitplan zur Genehmigung der FINMA vorgelegt, in welchem solche rechtlichen Vorbehalte hätten aufgenommen und von der FINMA berücksichtigt werden können.
- 374 Die FINMA argumentiert, *dass die CS trotz dieser Ausgangslage während des Petrobras-Verfahrens gewillt und zuversichtlich gewesen sei, eine weitergehende, beinahe komplette Gesamtkundensicht für die Compliance-Einheiten zeitnah einrichten zu können. Die FINMA habe gestützt auf diese Zuversicht die Anforderungen in die Verfügung 2018 aufgenommen und dies in ihrer Anordnung noch auf die Frontorganisationen ausweitete,*

ohne jedoch zu definieren, ob damit alle Aspekte einer globalen und bereichsübergreifenden, d.h. kompletten, Gesamtkundensicht gemeint seien. Die CS sei in der Folge auch bezüglich dieser Anordnung in der Verfügung zuversichtlich gewesen, diese einhalten zu können. Dem sei entgegnet, dass eine allfällige diesbezüglich fehlende Definition gegebenenfalls im genehmigten Massnahmen- und Zeitplan der CS hätte angeführt werden können. Wenn aber die CS auch bezüglich dieser Anordnung in der Verfügung zuversichtlich gewesen ist, diese einhalten zu können, hat die CS die Anordnung offenbar verstanden.

375 Die FINMA argumentiert sodann, es könne *ex post* festgestellt werden, dass die Herausforderungen an eine solche weitergehende Gesamtkundensicht zu hoch und aufsichtsrechtlich überschliessend gewesen seien. Obwohl die CS in der Folge zahlreiche Schritte unternommen habe, eine weitergehende Gesamtkundensicht einzuführen, seien die rechtlichen, technischen und zeitlichen Herausforderungen zu gross gewesen. Rückblickend zeige sich, dass das Vorhaben der CS und die entsprechende Anordnung der FINMA in ihrer Verfügung inhaltlich und zeitlich zu ambitioniert gewesen seien. In ihrer Stellungnahme vom 15. August 2024 wiederholt die FINMA diese Argumente und behauptet, «dass es [sich] bei der Nichtumsetzung der Gesamtkundensicht um keinen aus regulatorischer Sicht zentralen Mangel handelte, da die CS die GwG-Anforderungen dennoch erfüllen konnte». Diese Argumente können wir nicht gelten lassen. Jeder Verwaltungsrat einer Bank weiss, dass es eine Frage der bereit gestellten Mittel und Ressourcen ist, einen inhaltlich wie zeitlich ambitionierten Massnahmen- und Zeitplan einzuhalten. Der Verwaltungsrat der CS verfügte über beides und konnte auch Berater in allen Ländern ihrer Geschäftsgebiete engagieren, um die fristgemässe Umsetzung sicherzustellen. Der Massnahmen- und Zeitplan stammte von ihm, und dazu gehört die Freigabe der notwendigen Mittel und Ressourcen. Offenbar tat er dies nicht. Dies entschuldigt aber nicht die Nicht-Einhaltung einer FINMA-Verfügung. Auch ein «Überschiessen» können wir nicht akzeptieren: Die «fehlende institutionalisierte Gesamtkundensicht»²⁹⁹ stellte nach eigener Ansicht der FINMA eine der zentralen organisatorischen Schwachstellen im GwG-Dispositiv (Geldwäschereiabwehrdispositiv) der CS dar: «Wie vorliegend aufgezeigt, behindert die Einzelsicht die Front Organisation – als erste Verteidigungslinie – massgeblich in ihrer Aufgabenerfüllung und vermag die Einhaltung der Sorgfaltspflichten nicht zu gewährleisten. Wie die Abklärungen rund um die erwähnten mutmasslichen Korruptionsfälle zeigen, stellt die fehlende Gesamtsicht eine der zentralen organisatorischen Schwachstellen im GwG-Dispositiv der Bank dar. [...] Die organisatorischen Schwächen – fehlende Gesamtsicht – im Zusammenspiel mit dem festgestellten Kontrollversagen – mangelnde Überwachung der Front durch die Compliance – führen zu einer erheblichen und strukturellen Schwächung des GwG-Abwehrdispositivs. Insgesamt besteht damit ein hohes Risiko für (Sorgfaltspflichten-)Verletzungen.»³⁰⁰ «Gestützt auf die oben dargestellten Pflichtverletzungen [...] ist festzustellen, dass die Bank die Umsetzung der GwG-

299 Verfügung 2018, Rz. 24 ff

300 Verfügung 2018, Rz. 80. Diese Feststellungen wiederholt die FINMA in der Verfügung 2022, Rz. 7: «Mit Verfügung 2018 stellte die FINMA schwere Verletzungen von Aufsichtsrecht im erwähnten Kontext fest [...]. Diese betrafen Mängel bei der Einhaltung von Sorgfaltspflichten im Bereich der Geldwäschereibekämpfung und organisatorische Schwächen. So verfügte die Bank nur über eine isolierte Sicht in Bezug auf die einzelnen Kundenbeziehungen («Einzelsicht»), welche es ihr verunmöglichte, eine angemessene Risikoklassifizierung vorzunehmen, die Geschäftsbeziehungen angemessen zu beurteilen und die Struktur sowie Komplexität einer Kundenbeziehung, welche von unterschiedlichen Kundenberatern betreut werden, zu erfassen. [...] Dies erschwerte

Sorgfaltspflichten nicht sichergestellt und damit gegen die gesetzlich und regulatorisch vorgesehenen Organisations- und Kontrollpflichten verstossen hat. [...] Namentlich die aufgedeckten Schwachstellen in der Organisation – Einzelsicht – [...] werden den erhöhten Geldwäschereirisiken und den damit verbundenen Anforderungen an ein adäquates Risikomanagement und eine adäquate Organisation nicht gerecht. Daraus ergibt sich, dass die Bank im Untersuchungszeitraum in schwerer Weise gegen das Bewilligungserfordernis einer angemessenen Verwaltungsorganisation und damit aufsichtsrechtliche Bestimmungen schwer verletzt hat.»³⁰¹ Mit anderen Worten hatte die FINMA selbst festgestellt, dass die CS mit der Einzelsicht über keine angemessene Verwaltungsorganisation verfügte, um die Einhaltung des GwG sicherzustellen. Mit ihrer Stellungnahme widerspricht sich die FINMA selbst.

376 Die FINMA behauptet in ihrer Stellungnahme vom 3. Mai 2024 weiter, *die Nicht-Umsetzung einer weitergehenden Gesamtkundensicht habe keinen bedeutenden Mangel dargestellt, da die CS die an sie gestellten GwG-Anforderungen dennoch erfüllen konnte*. Auch diese Behauptung können wir (auch unter Verweis auf das vorangehend Ausführte) nicht akzeptieren: Erstens ging es um die Vollstreckung einer von der CS nicht angefochtenen Verfügung. Zweitens war es die Aufsicht der FINMA, die im Assessment-Brief 2019 vom 24. April 2020 festhielt, dass die Massnahmen zur Verbesserung einer «konzernweiten holistischen» Überwachung von Geldwäscherei-Risiken, namentlich die Gesamtkundensicht (SCV), nach wie vor Lücken aufweisen. Insbesondere enthalte die Gesamtkundensicht immer noch keine Daten der Divisionen GM (Global-Markets) und IBCM (Investment-Banking und Capital-Markets), und die Risikodatenerfassung für bestehende Kunden müsse beschleunigt werden, um eine angemessene Risikoerfassung zu gewährleisten. Daher bleibe das aufsichtsrechtliche Geldwäscherei-Rating der Bank «hoch». bleibe. Die FINMA erwarte von der CS, dass die im Prüfbericht gemachten Feststellungen, Beanstandungen und Empfehlungen unverzüglich angegangen und die von der Bank zur Umsetzung der Verfügung 2018 vorgelegten Massnahmen nachhaltig erfüllt würden. Die FINMA behalte sich weitere aufsichtsrechtliche Massnahmen (bis hin zur Geschäftseinschränkung) bei weiteren Verzögerungen hinsichtlich der Umsetzung der Verfügung 2018 vor. Dies hätte die FINMA nicht angedroht, wenn kein bedeutender Mangel vorgelegen hätte.

377 Die FINMA moniert ferner eine *fehlende Würdigung der Gründe für die nicht sofortige Vollstreckung*. *Bei der Vollstreckung stand für die FINMA zunächst die Konkretisierung der Anforderungen im Vordergrund. In dieser Situation (zu ambitioniertes Projekt und zu ambitionierte Anordnung; wichtigste Umsetzungsschritte erfolgten jedoch zeitgerecht; verbleibende Lücken stellten materiell keinen bedeutenden Mangel dar) verzichtete die FINMA-Aufsicht zunächst auf eine sofortige Eskalation in eine formelle Vollstreckung. Ziel war vielmehr, dem Begriff der Gesamtkundensicht klare Konturen zu geben und einen umsetzbaren Zeitplan zu erarbeiten. Dazu gehörte auch zu entscheiden, welche Teile der Gesamtkundensicht nicht umgesetzt werden resp. nicht umgesetzt werden können*

einen gesamthaften Überblick über Personen mit mehreren Kundenbeziehungen. Eine Gesamtsicht, bei welcher sämtliche Rollen und Beziehungen eines Kunden innerhalb der Bank ersichtlich werden («Gesamtsicht»), war nicht standardmässig verfügbar. Das Fehlen einer solchen stellte eine der zentralen organisatorischen Schwächen im Geldwäschereiabwehrdispositiv der Bank dar.»

301 Verfügung 2018, Rz. 86.

(bspw. auch wegen rechtlichen Einschränkungen in bestimmten Ländern). Daraufhin fokussierte die CS auf einen realistischen Zeitplan. Wir können diese Gründe nicht gelten lassen: Massnahmen- und Zeitplan waren von CS und FINMA im Anschluss an die Verfügung 2018 definiert worden. Im Übrigen kann auf obige Bemerkungen verwiesen werden. Die FINMA hebt weiter hervor, mit dem Vollstreckungsverfahren (2022) habe die FINMA Rechtssicherheit erzielt. Klar sei jedoch auch gewesen, dass die Aufsicht nicht eine aus einer Enforcement-Verfügung stammende Anordnung formlos abändern konnte. Es habe ein Bedürfnis nach Rechtssicherheit und Verbindlichkeit bestanden. Beide Ziele seien durch das Vollstreckungsverfahren angestrebt und erreicht worden: Der Begriff der von der CS verlangten Gesamtkundensicht wurde nun (erstmalig) klar definiert. Zudem sei im Detail festgehalten worden, für welche Teile in der Bank die Gesamtkundensicht wie und bis wann umgesetzt werden sollte und wo auf eine Umsetzung verzichtet würde. Dazu halten wir fest, dass dem Bedürfnis nach Rechtssicherheit und Verbindlichkeit mit der Verfügung 2018 und dem vereinbarten Massnahmen- und Zeitplan Rechnung getragen wurde oder hätte Rechnung getragen werden sollen. Im gegenteiligen Fall wäre der FINMA vorzuwerfen, nach drei Jahren Enforcement-Verfahren im Fall Petrobras / FIFA / PDVSA 2018 eine rechtlich und aufsichtsrechtlich ungenügende Verfügung erlassen und einen aufsichtsrechtlich unzulänglichen Massnahmen- und Zeitplan genehmigt zu haben.

378 Die FINMA betont sodann, die Geschäftsbereiche Aufsicht und Enforcement seien ab Februar 2020 in ständigem Kontakt gewesen. Gerade im Jahr 2020 sei dieser Austausch zwecks Koordination der weiteren Schritte intensiviert worden. Dies ist gut möglich, aber unsere Kritik zielt nicht auf einzelne Geschäftsbereiche der FINMA ab. Die FINMA habe die Fortschritte im Bereich Single Client View mehrfach adressiert. Wir haben dies u.E. im Bericht genügend dargestellt. An unserer Einschätzung ändert dies aber nichts.

379 Die FINMA hebt weiter hervor: «Die FINMA hat Sofortmassnahmen angeordnet. Es folgten am 9. Februar 2021 das erwähnte Rügeschreiben der FINMA, periodische Updates zu den Projekten bei der CS sowie am 18. Juni 2021 die schriftliche Ankündigung an die Bank bezüglich der Eröffnung eines weiteren Enforcementverfahrens, weil die Anordnungen der FINMA aus der Verfügung 2018 nur teilweise umgesetzt wurden. In diesem Zusammenhang forderte die FINMA die CS auf, bis zur vollständigen und effektiven Umsetzung der Single Client View im Sinne einer Sofortmassnahme griffige alternative bzw. taktische Kontrollmechanismen einzuführen oder ihre Geschäftsaktivitäten entsprechend einzuschränken. Am 12. Oktober 2021 hatte die FINMA-Aufsicht schliesslich erneut eine Prüfbeauftragte eingesetzt, mit dem Ziel einer Begleitung und Überprüfung der Angemessenheit und Wirksamkeit u.a. des laufenden Projekts zur Verbesserung des GwG-Abwehrdispositivs.»³⁰² Dies wird von uns nicht in Abrede gestellt. Die schriftlichen Ankündigungen und Sofortmassnahmen sowie eine Vollstreckung hätten aber 2020 und nicht erst 2021 ergehen sollen. Und die letztliche Enforcement-Verfügung datiert von 2022, weshalb wir an unserer Würdigung festhalten.

380 Die FINMA behauptet, entgegen unserer Darstellung wären schärfere Massnahmen weder zweckmässig noch wirksam gewesen. Auch Vollstreckungshandlungen müssten, wie jedes Verwaltungshandeln, verhältnismässig sein. D.h. die Vollstreckungshandlung

³⁰² In der Stellungnahme vom 15. August 2024 wiederholt die FINMA ihre diesbezüglichen Ausführungen. An unserer Stellungnahme bzw. Beurteilung ändert sich nichts.

müsse (inhaltlich und zeitlich) geeignet, erforderlich und zumutbar sein, um die ursprüngliche Anordnung umzusetzen. Anstelle einer Vollstreckung wäre sodann eine Wiedererwägung zulässig gewesen. Eine sofortige Vollstreckung wäre ungeeignet gewesen: Zunächst habe die Gesamtkundensicht neu definiert werden müssen, weil die entsprechende Ziffer in der Verfügung 2018 mangels genau umschriebenen Anforderungen noch nicht vollstreckbar gewesen sei und weil sich deren zeitnahe und komplette Umsetzung als unrealistisch herausgestellt habe. Die Vollstreckungsverfügung habe denn teilweise den Charakter einer Wiedererwägung. Schon nur daraus folgt, dass das Vorgehen der FINMA nicht unrechtmässig gewesen sei. Dies ergebe sich auch daraus, dass eine Behörde über einen weiten Ermessensspielraum verfüge, was die Umsetzung der von ihr angeordneten Verfügungen und deren Vollstreckung betreffe. Eine umgehende Vollstreckung der Verfügung oder Verfahrenseröffnung gleich im Februar 2020 wäre weder rechtmässig, zweckmässig noch wirksam gewesen. Wir können diesen Standpunkt aus folgenden Gründen nicht teilen: Zunächst hatte die FINMA als Bundesbehörde gemäss Art. 39 VwVG eine Pflicht, die von ihr erlassene rechtskräftige Verfügung zu vollstrecken. Die Vollstreckung liegt nicht im Ermessen der zuständigen Behörde. Aus Gründen der Rechtssicherheit und der Rechtsgleichheit ist die Bestimmung als Handlungspflicht auszulegen.³⁰³ Eine Vollstreckungsverfügung (und wohl auch eine Ersatzvornahme nach Art. 32 Abs. 2 FINMAG) setzt eine vollstreckungsfähige Sachverfügung voraus. In diesem Sinne vollstreckungsfähig sind nur inhaltlich hinreichend bestimmte Verfügungen; eine Verfügung kann hingegen nicht als vollstreckbar gelten, wenn sie derart allgemein gehalten ist, dass es späterer Konkretisierungen bedarf, damit die Pflichten des Adressaten ersichtlich sind. In diesem Fall hätte eine neue Sachverfügung zu ergehen.³⁰⁴ Wir sind der Auffassung, dass die Verfügung 2018 mit dem von der CS selbst vorgeschlagenen und von der FINMA genehmigten Massnahmenplan keiner weiterer Konkretisierungen bedurft hätte. Wäre aber der von der FINMA genehmigte Massnahmen- und Zeitplan (oder die Vorgaben in der Verfügung) tatsächlich nicht konkret genug gewesen, so müsste sich die FINMA den Vorwurf gefallen lassen, mit der Verfügung 2018 eine unzulängliche Verfügung erlassen oder bei ihrer Umsetzung Fehler begangen zu haben, womit die Verfügung 2018 oder ihre Vervollständigung mit einem nicht vollstreckbaren Massnahmen- und Zeitplan weder recht- noch zweckmässig gewesen wäre. In diesem Falle hätte tatsächlich eine neue Sachverfügung ergehen müssen, aber nicht erst 2022, sondern 2020. Hierbei verwechselt die FINMA die neue Sachverfügung mit der Wiedererwägung. Eine Wiedererwägung von Verfügungen ist nicht beliebig zulässig, auch zeitlich nicht.³⁰⁵ Dies würde der Vollstreckungspflicht widersprechen. Weshalb eine umgehende Vollstreckung der Verfügung oder neue Sachverfügung zeitnah nach Februar 2020 weder rechtmässig, zweckmässig noch wirksam gewesen wäre, erschliesst sich uns nicht. Eine der Verfügung 2022 analoge Verfügung hätte ohne Weiteres im Jahre 2020 erlassen werden können und müssen. Die FINMA bestätigt in ihrer Verfügung vom 1. April 2022 («Vollstreckung der FINMA-Verfügung vom 3. September 2018») selbst die Vollstreckbarkeit und Vollstreckungspflicht: «Die FINMA vollstreckt sodann ihre Verfügungen.»³⁰⁶ «Wird eine vollstreckbare Verfügung der FINMA nach vorgängiger Mahnung innert der angesetzten

303 Vgl. oben Rz. 62 ff.

304 Vgl. oben Rz. 64.

305 Vgl. dazu Wiederkehr/Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I (Bern 2012), Rz. 2655.

306 Verfügung vom 1. April 2022, Rz. 59.

Frist nicht befolgt, nimmt die FINMA gemäss Art. 32 Abs. 2 FINMAG auf Kosten der säumigen Partei die angeordnete Handlung selber vor bzw. lässt diese vornehmen (sogl. Ersatzvornahme)» (mit anschliessendem Verweis auf Art. 39 ff VwVG).³⁰⁷ «Die Verfügung 2018 ist rechtskräftig und die Gesamtkundensicht Stand heute anerkanntermassen noch nicht vollständig implementiert. Dementsprechend hat die FINMA die Verfügung 2018 zu vollstrecken.»³⁰⁸ Und zu guter Letzt: eine schärfere Massnahme – Androhung der Geschäftseinschränkung, wie in der Verfügung 2022 auch getan³⁰⁹ – wäre sehr wohl zweckmässig und wirksam gewesen. Wir halten an unserer Würdigung vollumfänglich fest.

381 *Die FINMA stellt sodann in Abrede, dass ein Vorgehen gegen natürliche Personen erforderlich gewesen wäre. Die CS sei stets gewillt und bestrebt gewesen, die Gesamtkundensicht umzusetzen. Der Fehler sei nicht die mangelnde Umsetzung gewesen, sondern dass sie zu lange die baldige Umsetzung einer kompletten Gesamtkundensicht als realistisch dargestellt habe. Die Gewähr sei zu keinem Zeitpunkt in Frage gestellt gewesen, wenn eine praktisch in der vorgegebenen Zeit kaum umsetzbare Massnahme nicht vollständig umgesetzt werde. Wäre die FINMA, wie von der Untersuchungsbeauftragten gefordert, gegen Gewährsträger vorgegangen, hätte dies die Umsetzung einerseits nicht beschleunigt, und die FINMA wäre andererseits mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit vor Gericht unterlegen. Dem ist zu widersprechen: Wenn eine Grossbank nach einem 10-jährigen Enforcement-Verfahren mit den festgestellten schweren, wiederholten und lange andauernden Mängeln und Gewährsverletzungen einen selbst erstellten Massnahmen- und Zeitplan nicht fristgerecht umsetzt, stellt sich sehr wohl die Frage der Verantwortung und damit die Notwendigkeit eines (zur Vollstreckungs- oder neuen Sachverfügung) separaten Enforcement-Verfahrens mit Einsetzung eines Untersuchungsbeauftragten. Die FINMA schreibt in ihrer Verfügung 2018 selbst: «Zufolge der festgestellten schweren Verletzungen im Bereich der Sorgfaltspflichten zur Bekämpfung der Geldwäscherei sowie der angemessenen Verwaltungsorganisation und Risikomanagement [...] hat die CS sich, ihre Mitarbeiter wie auch den Finanzplatz Schweiz hohen Rechts- und Reputationsrisiken ausgesetzt. Damit hat die CS als Bankinstitut die Anforderungen der Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit gemäss Art. 3 Abs. 2 Bst. c BankG verletzt.»³¹⁰ Dabei steht das Gremium Verwaltungsrat als Hauptverantwortlicher im Vordergrund. Deshalb hatte die FINMA in ihrer Verfügung 2018 auch Anordnungen zur Zusammensetzung des Verwaltungsrats angeordnet, die seitens CS unangefochten blieben.³¹¹ Durch ein separates Enforcement-Verfahren wäre die Vollstreckung/neue Sachverfügung in keiner Weise verzögert worden. Dass immer ein Risiko besteht, später vor Gericht zu unterliegen, ändert daran nichts. Aber durch die Hinnahme der Nicht-Umsetzung ihrer Verfügung bis 2022 hat die FINMA das aufs Spiel gesetzt, was sie gegenüber einem unwilligen Verwaltungsrat am Nötigsten gehabt hätte: den Respekt vor der Aufsichtsbehörde. An unserer Würdigung halten wir deshalb uneingeschränkt fest.*

307 Verfügung vom 1. April 2022, Rz. 60.

308 Verfügung vom 1. April 2022, Rz. 98.

309 Verfügung vom 1. April 2022, Dispo Ziff. 2.a.

310 Verfügung 2018, Rz. 89.

311 Verfügung 2018, Rz. 96, Dispositiv Ziff. 3 a).

11. Greensill

11.1 Feststellungen

11.1.1 Vorbemerkungen

382 Das Enforcement-Verfahren «Greensill» geht zurück auf eine Sitzung des ENA vom 25. September 2020. An jener Sitzung wurde das [REDACTED] [REDACTED] im Zusammenhang mit nicht offen gelegten Interessenkonflikten bei den Credit Suisse Supply Chain Finance Funds («SCF»), die zwischen CSAM, Greensill Capital (UK) Ltd («Greensill») und japanische Softbank Group Corp («Softbank») bestanden, diskutiert. Aufgrund vertiefter Vorabklärungen bestanden Anhaltspunkte, dass [REDACTED] gegen gruppeninterne Vorschriften verstossen hatte, weswegen gegen ihn ein Enforcement-Verfahren (Individualverfahren) eröffnet wurde.

11.1.2 Einleitung

383 Nach dem Vorliegen weiterer Informationen wurde der Komplex «Greensill» in einer ENA-Sitzung vom 5. März 2021 weiter behandelt. Am 8. Januar 2021 habe sich Greensill gemäss CS nicht an «den vereinbarten Abbauplan» gehalten. Am 26. Februar 2021 sei die FINMA seitens CS über neue Entwicklungen betreffend den SCF-Fund/Greensill informiert worden. Involviert sei die [REDACTED] welche eine enge Verflechtung zu Greensill habe. Greensill refinanzieren sein Geschäft zu einem wesentlichen Teil über die Greensill-Bank in Deutschland. Die Greensill-Bank weise ein hohes Exposure gegenüber [REDACTED] auf (EUR 2.3 Milliarden). Auflagen der BaFin führten bei der Greensill-Bank zu einem Liquiditätsbedarf von rund USD 450 Millionen, welchen Greensill selber nicht decken könne. Gemäss Einschätzung der CS würde eine Insolvenz der Greensill-Bank auch die [REDACTED] mitreissen. Greensill ist einer der Haupt-Refinanzierungsquellen von [REDACTED]. Entsprechend werden die Auflagen der BaFin einen wesentlichen Einfluss auf die finanzielle Situation von [REDACTED] haben. Dadurch sind auch Ausfälle in den Notes SCF-Funds möglich, denn in den SCF-Funds bestehe ein [REDACTED] [REDACTED], verteilt auf verschiedene CS Fonds. Die CS habe nach internen Analysen «erst jetzt bemerkt», dass der Versicherungsschutz der SCF-Notes bei einem Ausfall der Greensill-Bank «in Frage stehe». Am 1. März 2021 wurden die Anleger über den Entscheid der CS informiert, die Zeichnungen und Rücknahmen für alle SCF-Funds aufgrund von Bewertungsunsicherheiten per sofort einzustellen. Am 2. März 2021 machte GAM die Liquidation ihres GAM-Greensill-SCF-Funds publik. Am 3. März 2021 wurde die FINMA [REDACTED] [REDACTED]. Am 3. März 2021 erliess die BaFin gegenüber der Greensill Bank AG wegen drohender Überschuldung ein Veräusserungs- und Zahlungsverbot. Die Credit Suisse Gruppe konnte der FINMA, so die Feststellung der FINMA, bisher keine Gesamtsicht aller Beziehungen zur Greensill-Gruppe und der [REDACTED] sowie zu den wichtigsten Privatpersonen in diesem Zusammenhang darlegen.

11.1.3 Eröffnung

384 Entsprechend eröffnete die FINMA am 5. März 2021 unverzüglich ein Enforcement-Verfahren gegen die Credit Suisse Group AG («CS Group»), die Credit Suisse AG («CS AG») und die Credit Suisse Asset Management (Schweiz) AG («CSAM»), zeigte ihnen dies am 22. März 2021 an und setzte mit Verfügung vom 1. April 2021 eine Untersuchungsbeauftragte («UB») ein. Diese hatte den Auftrag, den Sachverhalt im Zusammenhang mit den im Jahr 2017 lancierten «Credit Suisse Supply Chain Finance-Funds» («SCF-Funds») und den damit in Verbindung stehenden Geschäftsbeziehungen, insbesondere der Greensill-Gruppe rund um die Greensill Capital (UK) Ltd. («Greensill» oder «Greensill Capital») und weiteren Personengruppen, wie der ██████████ ██████████ abzuklären. Die FINMA ordnete auch verschiedene vorsorgliche Massnahmen an. Am 22. April 2021 orientierte die FINMA die Öffentlichkeit mit einer ausführlichen Medienmitteilung über die Einleitung des Enforcement-Verfahrens gegen die CS betreffend Greensill und den Fokus auf die Frage des adäquaten Risikomanagements der CS (vgl. Rz. 434 unten). In der gleichen Medienmitteilung orientierte die FINMA auch über die Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens gegen die CS betreffend Archegos mit demselben Fokus (vgl. Rz. 435 unten). In der Medienmitteilung orientierte die FINMA die Öffentlichkeit auch darüber, dass im Zuge dieser beiden Fälle die FINMA in den letzten Wochen diverse Sofortmassnahmen angeordnet habe, darunter solche organisatorischer Natur, aber auch Kapitalzuschläge sowie Kürzungen oder Sistierungen von variablen Vergütungskomponenten.

11.1.4 Erlass der Verfügung

385 Am 23. September 2022 stellte die FINMA der Bank den Bericht der Untersuchungsbeauftragten («UB-Bericht») zur Stellungnahme zu und erliess am 9. Dezember 2022 ihre Verfügung gegen die Credit Suisse Group AG, die Credit Suisse AG sowie die CSAM. Die FINMA kam zu folgenden schwerwiegenden Feststellungen:

Die Bank hatte im gesamten Untersuchungszeitraum (ab 2017 bis zur Schliessung der SCF-Funds im März 2021) die von einer Bank dauernd einzuhaltenden Anforderungen an eine angemessene Organisation (mit angemessenem Risikomanagement) verletzt. Überdies habe die CSAM im Untersuchungszeitraum ihre im Recht über kollektive Kapitalanlagen statuierten Verhaltenspflichten (Treue-, Sorgfalts- und Informationspflichten) verletzt.

Bei der Lancierung der SCF-Funds war bereits der Prozess zur Qualifikation der SCF-Funds mit Mängeln behaftet, und die neuen signifikanten Risiken der SCF-Funds wurden sorgfaltswidrig nicht erkannt. Überdies habe es **Mängel in der Governance beim Gremium**, welches über die Lancierung der SCF-Funds entschied («New Product Board») gegeben. Es habe kein Präsenzquorum und auch kein Beschlussquorum gegeben, und bei den Meetings, welche über die Lancierung der SCF-Funds entschieden, habe fast immer mehr als die Hälfte der Mitglieder gefehlt. Die Funktion des New Product Board war nicht sichergestellt, was einen Organisationsmangel darstellt. Auch beim «New Product»-Prozess zur Lancierung der SCF-Funds **habe die Organisation als Ganzes versagt**, um entsprechende Risiken zu erkennen, zu adressieren und wirksam zu begrenzen.

Es habe eine unzureichende Due Diligence betreffend Greensill gegeben. Im Rahmen der Lancierung der drei weiteren SCF-Funds wurde auch versäumt, die Mängel der ersten Due Diligence zu erkennen und zu korrigieren. Die Bedenken des Credit Risk Teams der Investmentbank der CS an der wirtschaftlichen Tragfähigkeit des Geschäftsmodells von Greensill im Rahmen der Genehmigung einer Überbrückungsfinanzierung zeigten deutlich, dass die CS durchaus in der Lage gewesen wäre, die Risiken einer Zusammenarbeit mit Greensill rasch einzuschätzen. Die FINMA kam zum Schluss, dass die CS offenbar dann genauer hinschaute, wenn es um eigene Kreditrisiken ging, sich aber mit einer lascheren Prüfung begnügte, wenn Kundengelder in Fonds investiert wurden. Ein derartiges Verhalten sei aufsichtsrechtlich inakzeptabel.

Sodann fehlte ein systematisierter Prozess zum Beizug der Funktion «Legal» (Rechtsabteilung) bei der Aufnahme neuer Programme vor Januar 2020.

Verschiedene erkennbare Risiken wurden nicht erkannt, namentlich in Bezug auf den Versicherungsschutz und den Komplex «Future Receivables».

Es bestanden Interessenkonflikte und Fehlanreize im Vertrieb der SCF-Funds: Die Kundenberater hatten einen finanziellen Anreiz für den Verkauf von gruppeninternen Produkten wie die SCF-Funds. CS-Kundenberater mit sog. «Shadow Revenues» verkauften die SCF-Funds, während Kundenberater ohne «Schatteneinnahmen» diese SCF-Funds kaum verkauften. Damit lag nahe, dass diese Schatteneinnahmen einen Fehlanreiz setzten.

Ein Monitoring von Kreditrisiken innerhalb der SCF-Funds fehlte.

Mängel in der Governance der CSAM, die mangelhafte Risikokultur und die nur teilweise effektiven Kontrollprozesse waren dem Management der CSAM, aber auch Mitgliedern des Executive Board, bereits seit 2020 bekannt.

Es fehlte ein wirksames Reporting und eine wirksame Überwachung. Im Verwaltungsrat der CSAM wurden die SCF-Funds im gesamten Untersuchungszeitraum nicht einmal vertieft diskutiert. Die Passivität des Verwaltungsrats der CSAM war mit den Überwachungs- und Kontrollpflichten eines aufsichtsrechtlichen Überleitungsorgans unvereinbar.

Auf Stufe CS Group gab es keine klaren, ganzheitlichen Zuständigkeiten für wichtige Geschäftsbeziehungen.

Für die Genehmigung eines kritischen Überbrückungskredits [REDACTED] fehlte eine Dokumentation der Gründe trotz festgestellter Risiken. Es gab auch keine vertiefte Auseinandersetzung mit Reputationsrisiken bei Genehmigung des Überbrückungskredits.

Es bestanden Interessenkonflikte zwischen verschiedenen CS-Divisionen. Weil die Division Investmentbanking Ende 2020 einerseits den IPO von Greensill begleiten wollte und sich hohe Erträge versprach, CSAM demgegenüber aber das

Geschäftsmodell von Greensill kritisch hätte durchleuchten und die SCF-Funds hätte suspendieren sollen, entstand ein bankinterner Interessenkonflikt. Eine Interessenabwägung auf höchster Ebene der Bank unterblieb.

Sodann gab es zahlreiche Verletzungen von Verhaltenspflichten (ungenügende Selektion, Mängel bei der Delegation von Aufgaben, ungenügende Information zu «Future Receivables» in Prospekt- und Marketing-Materialien, ungenügende Information zu Versicherung in Prospekt- und Marketing-Materialien), und es fehlte an einem genügenden Risikomanagement.

386 Im Ergebnis stellt die FINMA fest, dass bei der CS Group im gesamten Untersuchungszeitraum gravierende Mängel hinsichtlich des Erfordernisses an eine angemessene Verwaltungsorganisation im Sinne des Bankengesetzes bestanden. Indem die Bank die neuen SCF-Funds in Zusammenarbeit mit Greensill lancierte und betrieb, ohne dass diese Tätigkeit in ein angemessenes Kontrollumfeld eingebettet gewesen wäre, versties die CS Group wiederholt gegen bankinterne Regularien und grundlegende Prinzipien, die auch im Aufsichtsrecht verankert sind. Der Bank war es insbesondere nicht möglich, die mit der Greensill-Geschäftsbeziehung verbundenen erheblichen Risiken angemessen zu erfassen, zu begrenzen und zu überwachen. **Insbesondere hat die CS Group damit das Organisationserfordernis gemäss Art. 3 Abs. 2 Bst. a BankG in schwerer und systematischer Weise verletzt.** Die CSAM hat überdies wiederholt ihre Treue-, Sorgfalts- und Informationspflicht gemäss dem anwendbaren Recht für kollektive Kapitalanlagen verletzt und ist damit ihren aufsichtsrechtlichen Pflichten, insbesondere im Verhältnis zu den Anlegern, nicht nachgekommen. Insbesondere hat sie die Einhaltung dieser Pflichten nicht durch angemessene interne Vorschriften und eine angemessene Betriebsorganisation sichergestellt. Es liegt eine schwere Verletzung von Aufsichtsrecht seitens der CSAM vor. Der dadurch verursachte Reputationsschaden für die gesamte Marke «Credit Suisse» ist immens. **Vor diesem Hintergrund erscheint auch das bisher verfolgte Kommunikationsverhalten der Bank sowie das dokumentierte teils als obstruktiv zu wertende Verhalten im Verfahren fragwürdig** und für die Verbesserung der Situation wenig hilfreich.

387 Die FINMA kommt ferner zum Schluss, dass die jeweiligen Handlungen und Unterlassungen oftmals kaum oder nur sehr schwer einzelnen Personen individuell zugerechnet werden können. Bei der Herstellung von persönlicher Verantwortlichkeit sei die individuelle Zurechenbarkeit aber eine zentrale Voraussetzung. Massnahmen gegen die Individuen erfordern in der Regel eine direkte individuelle Zurechenbarkeit des Verstosses. **Die FINMA stellt sich auf den Standpunkt, dass ein Teil der festgestellten Verstösse darauf zurückzuführen sei, dass Unklarheiten bestanden, welches Mitglied der Geschäftsleitung für die entsprechende Geschäftsbeziehung oder den entsprechenden Vorfall zuständig war und die Oberverantwortung innehatte.** Zudem hätten Mängel im Reporting bestanden: Entscheidende Sachverhalte seien gar nicht an die Geschäftsleitungsmitglieder eskaliert worden. **Entsprechend verpflichtete die FINMA die Credit Suisse Group AG, ein Verantwortlichkeitsdokument einzuführen** (Dispositiv-

Ziff. 2).³¹² Die FINMA umschreibt dies wie folgt: Um die wichtigsten Management-Funktionen innerhalb der CS Group auf ihre Verantwortlichkeiten und Pflichten aufmerksam zu machen, muss die Bank der FINMA eine schriftliche Erklärung vorlegen, in welcher alle bestehenden Funktionen innerhalb dieser Organe aufgeführt sind und deren Vollständigkeit bestätigt wird. Dieses Dokument muss jede Funktion und deren entsprechende Verantwortlichkeiten detailliert beschreiben. Aus der Erklärung muss klar hervorgehen, welche Funktionen für welche Bereiche und Entscheidungen zuständig sind. Verantwortlichkeiten können nicht auf mehrere Funktionen aufgeteilt werden. Sie können jedoch über mehrere Funktionen kumuliert werden, wobei jede Funktion dann voll verantwortlich bleibt. Diese schriftliche Abklärung muss abschliessend sein, jeder Bereich und jede Aufgabe muss einer Funktion zugeordnet werden. **Fehlt ein Bereich oder eine Aufgabe, so wird diese gemäss FINMA-Rundschreiben 2017/1 (Corporate Governance Banken) als in die Gesamtverantwortung der Geschäftsleitung fallend betrachtet.**³¹³ Aus dieser schriftlichen Erklärung muss auch hervorgehen, welche Personen innerhalb des obersten Managements welche Funktionen wahrnehmen, und jeder Person muss mindestens eine bestimmte Funktion zugewiesen werden: Kein Mitglied des obersten Managements darf in der schriftlichen Erklärung mit der Begründung fehlen, dass diese innerhalb der Bank keine bestimmte Funktion ausübt. Jede Funktion muss jederzeit von einem Mitglied des obersten Managements der CS Group besetzt werden, keine Funktion darf unbesetzt bleiben. Die bei der FINMA einzureichende schriftliche Erklärung muss klare Verantwortlichkeiten und Aufsichtsbereiche festlegen, damit allfällige Verstösse den Verantwortlichen zugerechnet werden können. Sie muss im Falle eines sukzessiven Personalwechsels aktualisiert werden. Sollte es dennoch zu neuen Verstössen kommen, wird es zunächst an der CS Group liegen, die dafür verantwortliche Person zu identifizieren und selbst die entsprechenden Massnahmen gegen sie zu ergreifen. **Das Verantwortlichkeitsdokument soll für alle Manager bis zur Stufe «Group Executive Board» inkl. zwei Hierarchiestufen darunter der CS Group gelten.** Ein Verantwortlichkeitsdokument vereinfache nicht bloss die persönliche Zurechenbarkeit wesentlich, sondern führe auch zur klaren Zuordnung von Verantwortlichkeitsbereichen, für die ein Manager eine Aufsichtsfunktion ausüben muss. Damit fokussiert es nicht bloss auf tatsächliche Verfehlungen, sondern zwingt die Bank dazu, sich mit ihren internen Verantwortlichkeitsstrukturen aus einer Vogelperspektive auseinanderzusetzen und mehr Klarheit in die Organisation zu bringen. Ausserdem wirke das Verantwortlichkeitsdokument präventiv und sensibilisiere die Manager mit Bezug auf ihre Verantwortlichkeiten und Aufsichtspflichten.

388 Die FINMA weist sodann daraufhin, dass es nicht das erste Mal sei, dass die FINMA feststellt, dass innerhalb der CS schwerwiegende aufsichtsrechtliche Verstösse begangen wurden. Seit 2018 habe die FINMA gegen die CS Group respektive die CS AG sechs Enforcement-Verfügungen erlassen müssen, wobei in allen Verfahren insbesondere

³¹² Die Pflicht zu einem solchen Verantwortlichkeitsdokument hatte die FINMA einer kleineren Bank bereits mit Verfügung vom 20. Mai 2022 auferlegt. Die CS im Fall Greensill ist, soweit ersichtlich, die zweite Bank, gegenüber welcher dieses Instrument eingesetzt wurde.

³¹³ Gemäss FINMA RS 2017/01, Rz. 47 ff ist die Geschäftsleitung *als Gesamtorgan* zuständig für die operative Geschäftstätigkeit, und die *Geschäftsleitungsmitglieder als Gesamtorgan* verfügen über hinreichende Führungskompetenzen und die nötigen Fachkenntnisse und Erfahrungen, um die Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen sicherzustellen. Nota bene: Gemäss FINMA RS 2017/01, Rz. 15 gilt dies auch für den Verwaltungsrat als Oberleitungsorgan: «Das Oberleitungsorgan verfügt in seiner Gesamtheit über hinreichende Führungskompetenz [...]» Vgl. auch FINMA RS 2017/01, Rz. 11: «Das Oberleitungsorgan [als Gremium] ist verantwortlich für eine angemessene Unternehmensorganisation [...]»

auch Organisationsmängel festgestellt worden sind. In vier Fällen erliess die FINMA eine Medienmitteilung. Die meisten dieser Verfahren hatten gemeinsam, dass die Bank kriminelle oder dubiose Geschäftspartner nicht angemessen überwachte und Probleme nicht auf Geschäftsleitungsstufe eskaliert wurden. So verhält es sich mutmasslich auch beim noch hängigen weiteren Enforcement-Verfahren (Archegos). Auch aus diesen Gründen rechtfertigt sich eine klare Zuordnung der Verantwortlichkeiten.

389 Die FINMA verpflichtete die CS Group in der Verfügung sodann, die Weiterführung wesentlicher und risikobehafteter Geschäftsbeziehungen periodisch auf Stufe Geschäftsleitungsmitglied oder Gesamtgeschäftsleitung zu bestätigen (Dispositiv-Ziff. 3).

390 **Die CSAM wird in der Verfügung verpflichtet, den Verwaltungsrat bis 30. September 2023 angemessen zu erneuern** (Dispositiv-Ziff. 4 a.). Bei diesem Erneuerungsprozess sei zu beachten, dass (i) alle Mitglieder einschlägige fachliche Kenntnisse und Erfahrungen in den Geschäftsbereichen der CSAM aufweisen und dass (ii) mindestens ein Drittel der Verwaltungsratsmitglieder vollkommen unabhängig (z.B. auch kein bisheriges Organ- oder Angestelltenverhältnis) von der CS Group ist. **Die CSAM wird ferner verpflichtet, der FINMA bezüglich der Wahrnehmung der Pflichten des Verwaltungsrats (insbesondere betreffend Überwachung der Geschäftsaktivitäten der CSAM) halbjährlich Bericht zu erstatten** (Dispositiv-Ziff. 4 b.). Die Credit Suisse Group AG wurde ferner verpflichtet, die festgestellten Mängel in Bezug auf die Verwaltungsorganisation zu beheben und den ordnungsgemässen Zustand bis spätestens 30. September 2023 wiederherzustellen (Dispositiv-Ziff. 5). Zur Überprüfung setzte die FINMA eine Prüfbeauftragte bei der Credit Suisse Group AG ein (Dispositiv-Ziff. 6). **Der CSAM wurde ferner bis zum Abschluss der Überprüfung der Massnahmen durch die Prüfbeauftragte untersagt, die Selektion und Überwachung von Anlagen in neu lancierten Fonds, für welche die CSAM als Verwalterin von Kollektivvermögen agiere, vollständig an Dritte auszulagern** (Dispositiv-Ziff. 7).

391 Zudem eröffnete die FINMA Enforcement-Verfahren (Individualverfahren) gegen drei Geschäftsleitungsmitglieder.

392 Die FINMA informierte die Öffentlichkeit über den Abschluss des «Greensill»-Verfahrens mit Medienmitteilung vom 28. Februar 2023 (vgl. Rz. 434 unten).

11.2 Würdigung

393 Die FINMA hat im Fall Greensill unseres Erachtens **zweckmässig** gehandelt und ihre Aufsichtsinstrumente rasch und konsequent ausgeschöpft, einschliesslich vorsorglicher Massnahmen. Nicht nur hat sie (Individual-)Enforcement-Verfahren gegen verschiedene Gewährsträger eröffnet, sondern sie hat nach dem Enforcement-Verfahren gegen die Credit Suisse und die CSAM die Erneuerung des Verwaltungsrats der CSAM angeordnet, die Geschäftstätigkeit der CSAM bis zum Abschluss weiterer Überprüfungen durch die Untersuchungsbeauftragte eingeschränkt, und sie hat ein Verantwortlichkeitsdokument, welches für alle Manager bis zur Stufe «Group Executive Board» inkl. zwei Hierarchiestufen darunter der CS Group gelten solle, angeordnet.

- 394 Ob die Anordnungen der FINMA auch **wirksam** waren, können wir nicht beurteilen, da die Beurteilung der Wirksamkeit in einen Zeitraum nach unserem Untersuchungszeitraum fallen würde. Immerhin lässt sich sagen, dass das von der FINMA bezüglich der Nachverfolgung gewählte Vorgehen – nämlich die zur Behebung der festgestellten Mängel getroffenen Massnahmen durch einen Prüfbeauftragten überprüfen zu lassen – («ex ante» betrachtet) zweckmässig erscheint.
- 395 Besondere Beachtung verdient das seitens der FINMA verfügte **Verantwortlichkeitsdokument**. Die FINMA begründet dies damit, dass die jeweiligen Handlungen und Unterlassungen oftmals kaum oder nur sehr schwer einzelnen Personen individuell zugerechnet werden können. Bei der Herstellung von persönlicher Verantwortlichkeit sei die individuelle Zurechenbarkeit aber eine zentrale Voraussetzung. Massnahmen gegen die Individuen erfordern in der Regel eine direkte individuelle Zurechenbarkeit des Verstosses. Damit zielt die FINMA mit dem Verantwortlichkeitsdokument in erster Linie darauf ab, besser in der Lage zu sein, Enforcement-Verfahren gegen einzelne, verantwortliche Gewährsträger zu führen. In diesem Sinne erscheint ein Verantwortlichkeitsdokument zweckmässig. Die FINMA zielt damit indirekt aber auch auf die offenbar ungenügende Organisation der CS, wofür der Verwaltungsrat der Bank die oberste Verantwortung trägt: Sollte es (trotz Verantwortlichkeitsdokument) zu neuen Verstössen kommen, werde es zunächst an der CS Group liegen, die dafür verantwortliche Person zu identifizieren und selbst die entsprechenden Massnahmen gegen sie zu ergreifen, und das Verantwortlichkeitsdokument würde dafür hilfreich sein (so implizit die Aussage der FINMA). Sodann stellte die FINMA bei der CS fest, dass ein Teil der festgestellten Verstösse darauf zurückzuführen sei, dass Unklarheiten bestanden hätten, welches Mitglied der Geschäftsleitung für eine entsprechende Geschäftsbeziehung oder einen entsprechenden Vorfall zuständig war und die Oberverantwortung innehatte. Zudem hätten Mängel im Reporting bestanden.
- 396 Unseres Erachtens mag ein Verantwortlichkeitsdokument dem Verwaltungsrat oder der Geschäftsleitung diesbezüglich helfen. Aber ein erfahrener und für die Oberleitung einer Grossbank fähiger Verwaltungsrat (als Gremium) kann eine Bank auch ohne Verantwortlichkeitsdokument so organisieren, dass keine Verantwortlichkeitsunklarheiten bestehen, und wenn er der Ansicht ist, ein Verantwortlichkeitsdokument helfe dabei, kann er es einführen. **Wenn aber Unklarheiten in den Verantwortlichkeiten bestanden hatten, war der Verwaltungsrat als Gremium offenbar nicht fähig, die Grossbank ordnungsgemäss zu organisieren, und die FINMA müsste in einem solchen Fall weniger die Bank zwingen, bestimmte Organisationshilfen einzuführen, als vielmehr von der Bank verlangen, den Verwaltungsrat so zu erneuern oder zu ergänzen, damit dieser als Gremium den Gewährsanforderungen genügt.** In der durch die Greensill- und Archegos-Verluste hochgradig instabilen Lage der CS und **angesichts der offensichtlichen Unfähigkeit des Verwaltungsrats (und der Geschäftsleitung), das Organisationserfordernis von Art. 3 Abs. 2 lit. a BankG zu gewährleisten**, war es unserer Auffassung nach unter Art. 31 FINMAG **rechtmässig und zweckmässig**, die Einführung eines Verantwortlichkeitsdokuments zu verfügen und «nur» die Erneuerung des Verwaltungsrats der CSAM anzuordnen. Unter anderen Umständen, in welcher die CS nicht in einer solch kritischen Lage gewesen wäre, wäre unseres Erachtens aber auch die Erneuerung oder Ergänzung des Verwaltungsrats der CS Gruppe zu prüfen gewesen.

397 Zusammenfassend stufen wir das Vorgehen der FINMA im Zusammenhang mit dem Enforcement-Verfahren im Fall Greensill als **angemessen** ein.

12. Archegos

12.1 Feststellungen

12.1.1 Hintergrund / Einleitung

398 In der ENA-Sitzung vom 16. April 2021 wurde die Einleitung eines Enforcement-Verfahrens gegen die Credit Suisse Group AG («CSG») und die Credit Suisse AG («CS») vor folgendem Hintergrund beantragt: Am 29. März 2021 hatte die CS eine Gewinnwarnung für das erste Quartal 2021 publiziert, weil ein Hedgefonds der Archegos Capital Management LLC am 25. März 2021 einem Margin-Call der CS über USD 2.7 Milliarden nicht hatte Folge leisten können. Entsprechend wurden am 26. März 2021 die Positionen des Fonds durch umfangreiche Aktienverkäufe der Banken liquidiert, weshalb die entsprechenden Positionen starke Preisverluste erlitten. Der CS, welche im Zusammenhang mit den Fonds sog. Prime Brokerage und Prime Financing Services erbracht hatte, entstand dadurch ein **Schaden** von rund **USD 5 Milliarden**. Der ENA stellt fest, dass es sich vorliegend nach dem Greensill-Fall um den zweiten Fall innert kurzer Zeit handle, welcher auf Mängel im Risikomanagement der CS hindeute. Der vorliegende Fall habe sich zwar in einer anderen Division als der Greensill-Fall ereignet, was aber umso mehr dafür spreche, dass die neuen Vorkommnisse ebenfalls auf ein systematisches Versagen im Bereich der Organisation (insb. Corporate Governance) und des Risikomanagements (insb. bezüglich Gegenparteirisiken) namentlich auf Gruppenebene hinweisen, worin erneut eine schwere Verletzung von Aufsichtsrecht liegen könnte.

399 Der FINMA war aufgrund der CS-Mitteilungen und aufgrund von Medienmitteilungen bekannt, dass Archegos eine Kundin der CS (und weiterer grosser Banken) war, welche für Archegos sog. Prime Services-Dienstleistungen erbrachten. Namentlich sollten die Institute der Archegos hauptsächlich Aktien-Long-, daneben aber auch Short-Positionen über sog. Total Return Swaps im Umfang von mehr als USD 50 Milliarden finanziert haben. Diese erlaubten es der Archegos insbesondere, Anlagen mit wenig Eigenkapital bzw. hohem Fremdkapitaleinsatz zu tätigen. Die Strategie der Archegos sei es gewesen, wenig diversifizierte und grosse Wetten auf Bluechip-Aktien in den USA und in China einzugehen. Als Absicherung für Long-Positionen in Total Return Swaps der Archegos mussten die Banken die entsprechenden signifikanten Aktienblöcke kaufen und damit auf die eigene Bilanz nehmen. Der Gründer des Archegos-Hedgefonds war ein Bill Hwang (nachfolgend «BH»). BH sei als Hedgefonds-Manager mit seinem «Tiger Asia»-Hedgefonds wohlhabend und berühmt geworden. BH hatte den Tiger Asia-Hedgefonds allerdings 2012 liquidieren müssen, nachdem er wegen Insiderhandels angeklagt und sich schuldig bekannt hatte. Er war 2014 dementsprechend von der Hongkonger Börse von jeglichen Geschäften ausgeschlossen worden. Nach einem ersten Austausch hatte die CS der FINMA folgende Umstände bekannt gegeben:

Die Tiger Asia-Hedgefonds gehörten seit 2003 zur Division Investment Banking («IB») und wurden 2005 vom Bereich «Prime Services» als Kunden übernommen. 2012 habe sich Tiger in Archegos umfirmiert, sei ein Family Office geworden, wobei die Kundenbeziehungen bei Prime Services fortgesetzt worden sei.

Bereits Ende 2012 sei das Insider-Schuldeingeständnis von BH auf Seniorstufe diskutiert worden, jedoch erst im Februar 2015 vertieft diskutiert worden. Nachdem das «Business» die Verurteilung von BH als «einmalige Verfehlung» dargestellt hatte, sei die Geschäftsbeziehung in der Folge ohne weitere, vertiefere Überlegungen genehmigt worden.

400 **Nach bisherigem Kenntnisstand verfügte die CS über keine «Holistic Client Profiling View», und die eingegangenen Risiken seien der CS auf aggregierter Basis nicht bekannt gewesen.** Es folgen diverse weitere durch die FINMA vermutete Defizite bei der CS.

401 Bereits in der ENA-Sitzung vom 16. April 2021 macht die FINMA folgende rechtliche Überlegungen: Banken müssen gemäss Art. 3 Abs. 2 lit. a und Art. 3f Abs. 2 BankG über eine ihrer Geschäftstätigkeit entsprechende Verwaltungsorganisation verfügen. Sie müssen dabei jederzeit im Stande sein, ihre Risiken zu erfassen, zu begrenzen und zu überwachen. Zu diesen Risiken zählen unter anderem Kredit-, Ausfall-, Liquiditäts- und Reputationsrisiken sowie operationelle Risiken (Art. 12 Abs. 2 BankV). Gemäss FINMA-RS 2017/1 übt das Oberleitungsorgan (Verwaltungsrat) die Oberleitung über die Geschäftsleitung aus und ist für ein geeignetes Risiko- und Kontrollumfeld innerhalb des Instituts sowie für ein wirksames Kontrollsystem (IKS) verantwortlich. Der Geschäftsleitung obliegen hingegen insbesondere die operative Risikosteuerung sowie die Ausgestaltung und der Unterhalt zweckmässiger interner Prozesse, eines angemessenen Managementinformationssystems und eines IKS. Ist eine Bank Teil einer Finanzgruppe oder eines Finanzkonglomerats, so muss sie eine angemessene konsolidierte Aufsicht einrichten, namentlich eine entsprechende Organisationsstruktur und ein hinreichendes Kontroll- und Risikomanagementsystem auf Gruppenebene (Art. 3b ff. BankG).

402 Auch wenn der Sachverhalt im vorliegenden Fall noch genauer abgeklärt werden müsse, begründen die bereits bekannten Umstände aus aufsichtsrechtlicher Perspektive erhebliche Bedenken in Bezug auf eine risikogerechte Corporate Governance der CS und deren Investmentbank, nur schon wegen der **Tatsache, dass die Insolvenz eines einzigen Kunden das Potential hatte, einen ganzen Quartalsgewinn der CS zu vernichten.** Es bestünden zudem klare Hinweise auf ein unzureichendes Risikomanagement der Bank. Im Weiteren scheine vor dem Hintergrund der zweifelhaften Vergangenheit von BH etc. ein grundlegendes Problem bei den entsprechenden Due Diligence-Prüfungen bzw. dem Counter Party Credit Risk Management oder **ein bewusst zu hoher Risikoappetit** der CS zu bestehen. Es bestehe bereits im jetzigen Zeitpunkt ein hinreichender Anfangsverdacht für eine schwere Verletzung von Aufsichtsrecht durch die CS.

403 Entsprechend eröffnete die FINMA am 16. April 2021 sofort ein Enforcement-Verfahren und setzte eine Untersuchungsbeauftragte ein. In Anwendung von Art. 22 Abs. 2 lit. c FINMAG wurde die proaktive öffentliche Kommunikation angeordnet.

404 Am 22. April 2021 orientierte die FINMA die Öffentlichkeit mit einer ausführlichen Medienmitteilung über die Einleitung eines Enforcement-Verfahrens gegen die CS betreffend Archegos und den Fokus auf die Frage des adäquaten Risikomanagements der CS (vgl. Rz. 435). In der gleichen Medienmitteilung orientierte die FINMA auch über die Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens gegen die CS betreffend Greensill mit demselben Fokus (vgl. Rz. 434). In der Medienmitteilung orientierte die FINMA die Öffentlichkeit auch darüber, dass im Zuge dieser beiden Fälle die FINMA in den letzten Wochen diverse Sofortmassnahmen angeordnet habe, darunter solche organisatorischer Natur, aber auch Kapitalzuschläge sowie Kürzungen oder Sistierungen von variablen Vergütungskomponenten.

12.1.2 Untersuchung

405 Am 25. Juli 2022 erstattete die Untersuchungsbeauftragte ihren Bericht an die FINMA.

12.1.3 Verfügung

406 Die spätere Verfügung der FINMA gegenüber der CS und deren Überlegungen liegen ausserhalb unseres Untersuchungszeitraums, weshalb davon abgesehen wird, die Resultate und Überlegungen der FINMA wiederzugeben.

407 Öffentlich bekannt ist allerdings die diesbezügliche Medienmitteilung der FINMA vom 24. Juli 2023, welche zur Abrundung der Feststellungen in diesem Bericht in der gebotenen Kürze wie folgt wiedergegeben sei: Die FINMA stellte im Enforcement-Verfahren gegen die CS diverse organisatorische Mängel fest. Die CS sei zu grosse Positionen und Risiken eingegangen. Die **Eigenposition der Credit Suisse aufgrund der Beziehung mit Archegos** war während Monaten enorm hoch. Sie wies im März 2021 einen Wert von **24 Milliarden USD** auf. Dies entsprach vier Mal der Position des nächst grösseren Hedgefonds-Kunden der CS und **mehr als der Hälfte des gesamten Eigenkapitals der Credit Suisse Group AG**. Die CS war nicht in der Lage, die mit dieser Position im Zusammenhang stehenden Risiken angemessen zu handhaben. **Trotz der enormen Grösse dieser Kundenposition und der damit verbundenen Risiken «waren die Geschäftsleitungsmitglieder der Bank nicht über den Sachverhalt informiert»**. *«Es gab keine Vorgabe, dass sich zuständige Geschäftsleitungsmitglieder standardmässig von sich aus mit bedeutenden und riskanten Geschäftsbeziehungen befassen müssen»*. Im Ergebnis bestanden bei der CS im Untersuchungszeitraum gravierende Mängel hinsichtlich des Erfordernisses an eine angemessene Verwaltungsorganisation im Sinne des Bankengesetzes. *«Der Bank war es insbesondere nicht möglich, die mit Archegos verbundenen erheblichen Risiken angemessen zu erfassen, zu begrenzen und zu überwachen. Damit hat die Bank das bankengesetzliche Organisationserfordernis in schwerer und systematischer Weise verletzt»*. Die FINMA ordnete sodann korrigierende Massnahmen an (die sich aufgrund des Zusammenschlusses von CS und UBS an die UBS Group AG als Rechtsnachfolgerin richteten). Namentlich **ordnete die FINMA an, dass das Vergütungssystem der gesamten Finanzgruppe Bonuszuteilungskriterien vorsehen müsse, die den Risikoappetit berücksichtigen. So müsse für Mitarbeitende mit besonderer Risikoexposition vor der Festlegung des Bonus eine Kontrollfunktion die eingegangenen Risiken beurteilen und festhalten.**

12.2 Würdigung

408 Die rasche Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens im Fall Archegos mit Einsetzung eines Untersuchungsbeauftragten war **zweckmässig**. Da die Endverfügung ausserhalb unseres Untersuchungszeitraums liegt, verzichten wir auf eine Beurteilung der angeordneten Massnahmen.

B. Nutzung und Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden Enforcement-Instrumente und -Massnahmen

409 Hinsichtlich der Durchführung von Enforcement-Verfahren gegen die CS wurde uns auch die folgende Frage zur Beurteilung unterbreitet:

- ***Hat die FINMA im Rahmen der durchgeführten Enforcement-Verfahren alle ihr zur Verfügung stehenden Instrumente und Massnahmen genutzt und ausgeschöpft?***

1. Vorbemerkung

410 Die Instrumente und Massnahmen, welche die FINMA nach der Durchführung eines Enforcement-Verfahrens gegenüber einer Bank anordnen kann, sind in Art. 31 ff. FINMAG geregelt. Demnach hat die FINMA die Kompetenz, in einer (Sach-)Verfügung folgende Anordnungen bzw. Feststellungen zu treffen:

Massnahmen zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands (Art. 31 FINMAG)

Feststellung einer schweren Verletzung von aufsichtsrechtlichen Bestimmungen (Art. 32 FINMAG)

Veröffentlichung einer Verfügung (Art. 34 FINMAG)

Einziehung (Art. 35 FINMAG)

Bewilligungsentzug und Liquidation (Art. 37 FINMAG i.V.m. Art. 23^{quinqüies} BankG)

411 Nach Art. 31 FINMAG ist die FINMA dazu verpflichtet, den ordnungsgemässen Zustand wiederherzustellen. Allerdings gibt diese Bestimmung nicht vor, wie die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands zu erfolgen hat. Art. 31 FINMAG beinhaltet mit anderen Worten keine nähere Umschreibung der Massnahmen, welche zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands zu ergreifen sind. Der Gesetzgeber überlässt es vielmehr der FINMA, diese Massnahmen im konkreten Einzelfall inhaltlich zu definieren. Nichtsdestotrotz kommt der FINMA gestützt auf Art. 31 FINMAG kein Freipass zu. Mit Leitplanken versehen ist die Kompetenz zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands dahingehend, dass die zu treffenden Anordnungen nicht einen *anderen* Zustand herbeiführen dürfen als den ordnungsgemässen – d.h. weder über das Erforderliche hinausgehen, noch dahinter zurückbleiben dürfen.

412 Die weiteren Instrumente und Massnahmen in Art. 32 ff. FINMAG sind – mit Ausnahme des Bewilligungsentzugs – als «Kann»-Bestimmungen formuliert. Der Gesetzgeber geht somit davon aus, dass die FINMA die betreffenden Vorkehren nicht zwingend zur Anwendung bringen muss. Der Bewilligungsentzug nach Art. 37 FINMAG gilt gemeinhin als *ultima ratio*. Er kommt somit nur in Frage, wenn Massnahmen zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands nicht (mehr) zielführend erscheinen.

2. Feststellungen

413 Die FINMA hat im Rahmen der gegen die CS im Untersuchungszeitraum durchgeführten Enforcement-Verfahren nicht alle ihr zur Verfügung stehenden Instrumente und Massnahmen genutzt und ausgeschöpft. Von den Massnahmen, welche der FINMA gemäss Art. 32 ff. FINMAG zur Verfügung stehen, gelangte die Veröffentlichung einer Verfügung (Art. 34 FINMAG) nie zur Anwendung. Ebenso schritt die FINMA nie zum Bewilligungsentzug bzw. zur Liquidation der CS (Art. 37 FINMAG i.V.m. Art. 23^{quinquies} BankG). Ein Bewilligungsentzug wurde der CS im Untersuchungszeitraum auch nie angedroht.

3. Würdigung

414 Die Feststellung, dass die FINMA im Rahmen der gegen die CS geführten Enforcement-Verfahren nicht alle ihr zur Verfügung stehenden Instrumente und Massnahmen genutzt und ausgeschöpft hat, könnte auf den ersten Blick den Eindruck vermitteln, dass die FINMA ihre Aufgabe nicht hinreichend wahrgenommen habe. Für die Beurteilung der Tätigkeit der FINMA kann allerdings nicht massgebend sein, ob die FINMA gegenüber der CS *alle* ihr vom Gesetzgeber eingeräumten Vorkehren zur Anwendung gebracht hat. Vielmehr ist die Frage zentral, ob die FINMA die in Anbetracht der Umstände *zweckmässigen* Instrumente und Massnahmen eingesetzt hat. Diese Frage haben wir bereits im Rahmen unserer Ausführungen zur Angemessenheit der Enforcement-Verfahren gegen die CS im Kapitel VI. A. erörtert. Eine davon losgelöste Feststellung, dass die FINMA bei der CS nicht alle ihr zur Verfügung stehenden Instrumente und Massnahmen genutzt hat, ist für die Beurteilung der Tätigkeit der FINMA nicht aussagekräftig.

415 Bezüglich der von der FINMA gegenüber der CS im Untersuchungszeitraum nie angeordneten Massnahmen der Veröffentlichung einer Verfügung und des Bewilligungsentzugs bzw. der Liquidation kann immerhin Folgendes festgehalten werden:

Dass die FINMA in den von uns analysierten Fällen nie die Veröffentlichung einer Verfügung unter Angabe von Personendaten nach Art. 34 FINMAG in Betracht zog oder verfügte, ist unseres Erachtens angesichts der eingangs beschriebenen Praxis der FINMA, von Art. 34 FINMAG praktisch ausnahmslos nur gegenüber unerlaubt im Finanzmarkt tätigen Personen Gebrauch zu machen und sich zur Information der Öffentlichkeit, wo nötig, auf Art. 22 FINMAG zu stützen (vgl. Rz. 60 oben), nicht zu beanstanden.

Dass die FINMA nie den Bewilligungsentzug nach Art. 37 Abs. 1 FINMAG angedroht oder verfügt hat, war ebenfalls nicht zu kritisieren, da wie ausgeführt hier das Verhältnismässigkeitsgebot (Art. 5 Abs. 2 BV) eine besonders strenge Prüfung der Erforderlichkeit in Bezug auf die Prüfung verlangt, ob es im Hinblick auf

die von einer Massnahme beeinträchtigen Interessen oder Rechte kein milderes Mittel gibt, um das angestrebte Ziel zu erreichen. In den von uns geprüften und in diesem Bericht dargestellten Fällen gab es immer mildere Mittel als den Bewilligungsentzug, weshalb die diesbezügliche Nichtausschöpfung durch die FINMA nicht zu beanstanden ist.

416 Was die Ausschöpfung der Massnahmenkompetenz innerhalb von Art. 31 FINMAG angeht, kann sodann noch einmal auf Folgendes hingewiesen werden:

In den Fällen Petrobras / FIFA / PDVSA, DINO und ■ schöpfte die FINMA ihre Kompetenz zum Erlass von Massnahmen zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands **dahingehend nicht aus**, dass sie **keine Verstärkung des Verwaltungsrats der CS** durchsetzte und **von der Androhung von konkreten Geschäftseinschränkungen für den Fall einer nicht fristgemässen Umsetzung der Gesamtkundensicht absah** (vgl. Rz. 213 ff. oben).

Mit dem Entscheid der FINMA vom 20. Dezember 2019, zunächst kein Enforcement-Verfahren einzuleiten und keinen UB einzusetzen, sondern einen Prüfbeauftragten, **schöpfte die FINMA im Fall «Observationsfälle» die ihr zustehenden Untersuchungsmassnahmen nicht aus**. Sowohl nach Ansicht des ENA wie auch nach unserer Ansicht wäre die Einleitung eines Enforcement-Verfahrens zulässig gewesen. Objektive Anhaltspunkte für eine bestimmte Gesetzesverletzung waren vorhanden, und die verfahrensrechtlichen Vorteile überwogen aus unserer Sicht die möglichen Nachteile, dass die FINMA gegen aussen womöglich einem grösseren Druck ausgesetzt würde, neue Erkenntnisse zu liefern, und dass die Einleitung eines Enforcement-Verfahrens als starker Eskalationsschritt aufgefasst werden könnte. Gerade die vorliegenden Anhaltspunkte, dass Gruppen-Geschäftsleitungsmitglieder gegenüber der Bank falsche Auskünfte erteilt hatten (bezüglich eines GL-Mitglieds bestand sogar ein konkreter Verdacht) und das fragwürdige Auskunftsverhalten des Verwaltungsratspräsidenten Urs Rohner hätten unserer Ansicht nach die Einleitung eines Enforcement-Verfahrens geboten. Dies auch vor dem Hintergrund, dass der ENA bereits früher, an seiner Sitzung vom 6. April 2018 im Fall «■ n», das Auskunftsverhalten der CS (Urs Rohner und ■) gegenüber der FINMA hatte monieren müssen. Zudem bestanden Anhaltspunkte, dass mindestens eine Observation nach Einrichtung des Conduct and Financial Crime Control Committee des Verwaltungsrats stattgefunden hatte, was auch die Gewährsprognose des Verwaltungsrats in Frage stellte. Erst nachdem die FINMA am 17. August 2020 den Bericht der Prüfbeauftragten erhalten hatte, eröffnete sie ein Enforcement-Verfahren. Mit den Massnahmen unter Art. 31 FINMAG wurde die CS verpflichtet, die geeigneten Massnahmen zur Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustandes im Bereich der Organisation des Sicherheitsdienstes sowie betreffend die Verwendung von Kommunikationsmitteln zu treffen, wobei insbesondere darauf zu achten sei, dass die Bank angemessene Vorkehrungen trifft, damit sie auch im Falle der Verwendung von privaten Geräten durch Mitarbeitende und Organe bei aufsichtsrechtlich relevanten Vorgängen zum Zwecke deren Aufarbeitung auf die geschäftliche Kommunikation dieser Personen zugreifen kann und dass bei ei-

nem Entscheid über physische Observationen auch die Zustimmung des Verwaltungsratspräsidenten einzuholen sei. Die CS wurde sodann verpflichtet, ein internes Reporting zu etablieren, in dessen Rahmen die Geschäftsleitung den Verwaltungsrat oder einen seiner Ausschüsse im Sinne der Erwägungen über Governance-Themen informiert. Sodann setzte die FINMA zur Überprüfung der vollständigen Umsetzung sowie der Angemessenheit und Wirksamkeit der zur Behebung der festgestellten Mängel getroffenen sowie angeordneten Massnahmen einen Prüfbeauftragten ein. Gegen zwei Geschäftsleitungsmitglieder der CS wurden Enforcement-Verfahren zur Prüfung einer möglichen Verantwortung für Aufsichtsrechtsverletzungen eingeleitet (Individualverfahren). **Insofern schöpfte die FINMA ihre Massnahmenkompetenz aus. Durch die nicht sofortige Einleitung eines Enforcement-Verfahrens verpasste die FINMA aber die Möglichkeit, das Auskunftsverhalten von Organen zu prüfen und gegebenenfalls Massnahmen zu ergreifen.**

Mit der Nicht-Vollstreckung im Fall «**Durchsetzung Petrobras / FIFA / PDVSA – Vollstreckung Single Client View**» im Februar 2020, nachdem der Bericht der Prüfbeauftragten aufgezeigt hatte, dass die CS die in der rechtskräftigen Verfügung 2018 festgestellten Mängel in Bezug auf die Einhaltung der Geldwäscherei-Sorgfaltspflichten und Verwaltungsorganisation noch nicht vollständig behoben, den ordnungsgemässen Zustand noch nicht wiederhergestellt und namentlich den von ihr selbst vorgeschlagenen und von der FINMA akzeptierten Massnahmenkatalog innert verfügbarer und von der CS akzeptierter Frist noch nicht vollständig umgesetzt hatte, **schöpfte die FINMA ihre Massnahmenkompetenz einerseits nicht aus und handelte gemäss Art. 39 VwVG unrechtmässig.** Die FINMA hätte die Pflicht gehabt, die rechtskräftige Verfügung 2018 zu vollstrecken. Sie verpasste damit die Möglichkeit, sofort eine angemessene, letzte Frist zur Erfüllung der noch nicht umgesetzten Verpflichtungen gemäss Verfügung 2018 ansetzen zu können, verbunden mit der Androhung, dass bei Nichtbefolgung der CS die Aufnahme neuer Kundenbeziehungen nach Ablauf der Frist in denjenigen Bereichen verboten werde, wo die Verfügung 2018, namentlich die Gesamtkundensicht, nicht vollständig implementiert ist. **Durch die Nichteinsetzung eines UB verpasste die FINMA auch die Möglichkeit, die Frage der Gewähr von Verwaltungsrat und Geschäftsleitung (als Gremien) für eine einwandfreie Geschäftsführung und die der Verantwortung zu klären.** Die Nicht-Umsetzung einer Verfügung der FINMA hätte [REDACTED] genügenden Verdacht begründet, dass der Verwaltungsrat der CS nicht in der Lage oder nicht willens war, in der gegenwärtigen Zusammensetzung die rasche Wiederherstellung der Einhaltung des Aufsichtsrechts in allen Geschäftseinheiten der CS mit der notwendigen Konsequenz durchzusetzen. Durch dieses Unterlassen verzichtete die FINMA auf die Möglichkeit, die Verantwortlichkeiten zu prüfen, Massnahmen nach Art. 31 FINMAG auszuschöpfen und Anordnungen zur Zusammensetzung des Verwaltungsrats prüfen und gegebenenfalls treffen zu können.

417 Unsere Hauptfeststellung bezüglich der Nicht-Ausschöpfung der Massnahmenkompetenz ist somit die, dass die FINMA es pflichtwidriger- und unzweckmässigerweise zuliess,

dass die CS die rechtskräftige Verfügung der FINMA vom 3. September 2018 innert angesetzter Frist nicht vollumfänglich umsetzte und die Verfügung im Fall «**Durchsetzung Petrobras / FIFA / PDVSA – Vollstreckung Single Client View**» im Februar 2020 nicht sofort vollstreckte, der CS keine Konsequenzen androhte und die Verantwortung für diese Nichteinhaltung einer FINMA-Verfügung nicht im Rahmen eines Enforcement-Verfahrens prüfte. **Sie unterliess es damit, die Frage der Gewähr von Verwaltungsrat und Geschäftsleitung (als Gremien) für eine einwandfreie Geschäftsführung und die der Verantwortung zu klären**, sich den gebührenden Respekt zu verschaffen und gegebenenfalls Einfluss auf die Zusammensetzung des Verwaltungsrats und der Geschäftsleitung der CS zu nehmen. Die festgestellten langjährigen, unternehmensweiten, wiederholten, systematischen und schwerwiegenden Verfehlungen und Mängel im GwG-Bereich und die festgestellte schwere Verletzung von Aufsichtsrecht und Verletzung der Anforderungen an eine angemessene Verwaltungsorganisation ebenso wie die Verletzung der Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit in der Verfügung 2018 und die Unverfrorenheit, mit welcher Verwaltungsrat und Geschäftsleitung eine rechtskräftige Verfügung der FINMA faktisch ignorierten, hätten ein rasches und konsequentes Vorgehen der FINMA verlangt. Den von der FINMA mehrfach monierten mangelnden «tone at the top» auf strategischer Ebene, gemäss welchem sich auch eine an und für sich kompetente und zielgerichtet arbeitende Compliance-Organisation ohne Rückendeckung durch die Bankspitze institutsintern nur schwer durchsetzen könne, hätte die FINMA damit konkret adressieren können.

VII. ENFORCEMENT-VERFAHREN GEGEN DIE CS ALS TEIL DER GESAMTAUFSICHT DER FINMA

A. Öffentliche Kommunikation

418 Bezüglich der öffentlichen Kommunikation der FINMA über die Enforcement-Verfahren gegen die CS hat uns die PUK folgende Frage zur Prüfung unterbreitet:

- **War die öffentliche Kommunikation der FINMA zu ihren Enforcement-Verfahren gegen die CS rechtmässig und zweckmässig?**

1. Vorbemerkung

419 Die öffentliche Kommunikation der FINMA in Bezug auf von ihr geführte Enforcement-Verfahren ist in erster Linie in Art. 22 und 34 FINMAG geregelt. Art. 22 FINMAG führt in allgemeiner Weise aus, unter welchen Voraussetzungen die FINMA über einzelne Verfahren informiert. Art. 34 FINMAG sieht vor, dass die FINMA eine Endverfügung nach Eintritt der Rechtskraft unter Angabe von Personendaten veröffentlichen kann, wenn eine schwere Verletzung von aufsichtsrechtlichen Bestimmungen vorliegt. Eine solche Veröffentlichung nach Art. 34 FINMAG wird vom Gesetzgeber – im Gegensatz zur öffentlichen Kommunikation über einzelne Verfahren gemäss Art. 22 FINMAG – als Sanktion verstanden, welche auf das «naming and shaming» des Betroffenen abzielt.³¹⁴ Die Kommunikation gestützt auf Art. 22 FINMAG dient hingegen dazu, dem Bedürfnis der Öffentlichkeit

³¹⁴ Botschaft FINMAG, 2875; Zweiter Teilbericht Zimmerli, 34.

nach Transparenz und Information in Bezug auf die Tätigkeit der FINMA gerecht zu werden.³¹⁵

420 Die Frage, ob die Massnahmen, welche die FINMA gegenüber der CS beim Abschluss der Enforcement-Verfahren angeordnet hat, rechtmässig, zweckmässig und wirksam waren, wurde im vorliegenden Bericht bereits im Abschnitt VI. A. erörtert. Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich daher auf die Frage, ob die öffentliche Kommunikation der FINMA zu den Enforcement-Verfahren gegen die CS nach Art. 22 FINMAG rechtmässig und zweckmässig war.

2. Feststellungen

2.1 Allgemeines

2.1.1 Abläufe

421 Im ENA wird die Frage, ob eine öffentliche Kommunikation nach Art. 22 FINMAG erfolgen soll, standardmässig sowohl bei der Eröffnung als auch beim Abschluss eines Enforcement-Verfahrens adressiert. Die Dokumente, welche in den von uns untersuchten Verfahren gegen die CS zur Abfassung der entsprechenden Anträge verwendet wurden, beinhalteten ein Feld «Öffentliche Kommunikation», in welchem entweder «ja» oder «nein» angekreuzt werden konnte. Ebenfalls gab es ein Feld, in welchem ein Kreuz gesetzt werden konnte, wenn ein Vertreter der Kommunikationsabteilung der FINMA an der Sitzung des ENA anwesend sein sollte. Für den Fall, dass im Antrag an den ENA eine öffentliche Kommunikation der Eröffnung oder des Abschlusses vorgeschlagen wurde, fand sich im Antrag in der Regel auch eine Begründung, wobei diese in den von uns analysierten Verfahren gegen die CS unterschiedlich ausführlich dokumentiert wurde.

2.1.2 Zahlen / Statistik

422 Während des Untersuchungszeitraums – d.h. in der Zeit zwischen dem 1. Januar 2012 und dem 31. Dezember 2022 – hat die FINMA insgesamt zehn [10] Enforcement-Verfahren gegen die CS eröffnet³¹⁶ und zehn [10] Enforcement-Verfahren gegen die CS abgeschlossen. Bei der Eröffnung (oder kurz im Anschluss) veröffentlichte die FINMA bei drei [3] der zehn [10] Verfahren eine Medienmitteilung. Beim Abschluss erfolgte bei fünf [5] der zehn [10] Verfahren eine Medienmitteilung. Alle diese Medienmitteilungen nahm die FINMA in der zweiten Hälfte des Untersuchungszeitraums – d.h. ab 1. Januar 2018 – vor. Für den Fall, dass die FINMA bereits im Zeitpunkt der Eröffnung eine Medienmitteilung erliess, veröffentlichte sie anschliessend auch im Zeitpunkt des Abschlusses eine Medienmitteilung.

³¹⁵ Vgl. BVGer B-5579/2013, Erw. 3.4.3.

³¹⁶ Zwei der eröffneten Verfahren – nämlich Petrobras und FIFA / PDVSA – wurden in der Folge vereinigt, womit in diesen Fällen nur eine Endverfügung erlassen wurde.

2.2 Einzelne Verfahren

2.2.1 US-Finanzdienstleistungsgeschäft

423 Das Enforcement-Verfahren zum US-Finanzdienstleistungsgeschäft wurde vor dem Untersuchungszeitraum eröffnet. Beim Erlass der Endverfügung am 21. September 2012 nahm die FINMA keine Medienmitteilung vor. In der betreffenden ENA-Sitzung wurde nicht nur über den Abschluss des Enforcement-Verfahrens gegen die CS entschieden, sondern auch gegen zwei weitere Banken (vgl. Rz. 134 oben). Im Antrag an den ENA wurde darauf hingewiesen, dass die Eröffnung der Verfahren gegen die Banken aufgrund der politischen Brisanz nicht öffentlich bekannt gemacht worden sei. Zudem sei den Banken bereits vor der Verfahrenseröffnung mündlich zugesichert worden, dass die FINMA die Öffentlichkeit nicht aktiv informieren werde. Entsprechend wurde für die ENA-Sitzung beantragt, dass auch bezüglich des Erlasses der Endverfügung keine Medienmitteilung erfolgen solle. In Zustimmung zu diesem Antrag hielt der ENA am 21. September 2012 fest, dass (nur) die passive Sprachregelung zum Enforcement-Verfahren überarbeitet werden solle. Im Enforcement-Verfahren zum US-Finanzdienstleistungsgeschäft wurde der CS im Rahmen des sog. Zustimmungserfordernis im Übrigen auch untersagt, die Endverfügung *von sich aus* – d.h. ohne Zustimmung der FINMA – Dritten zugänglich zu machen (vgl. Rz. 137 oben).

2.2.2 Umgang mit Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken («Arab Spring / ██████ ██████»)

424 Die Eröffnung des Enforcement-Verfahrens im Fall Arab Spring / ██████ erfolgte ebenfalls noch vor dem Untersuchungszeitraum. Im Zusammenhang mit dem Erlass der Endverfügung am 25. März 2013 publizierte die FINMA keine Medienmitteilung. Dem ENA wurde zuvor beantragt, keine öffentliche Kommunikation vorzunehmen. Weitere Überlegungen zu diesem Antrag sind im betreffenden Dokument nicht festgehalten.

2.2.3 Petrobras / FIFA / PDVSA

425 Das Enforcement-Verfahren im Fall Petrobras wurde am 25. September 2015 eröffnet, ohne dass eine Medienmitteilung vorgenommen wurde. Im Antrag an den ENA wurde im Feld «Öffentliche Kommunikation» zwar ein Kreuz bei «ja» gesetzt, eine Begründung für diesen Antrag findet sich im Dokument allerdings keine. Der ENA entschied in seiner Sitzung vom 25. September 2015, dass die Kommunikation zum Fall Petrobras nur passiv erfolgen solle. Eine Namensnennung komme frühestens nach dem Abschluss des Verfahrens in Frage. Einige Zeit später wurde am 20. Januar 2017 auch ein Verfahren in den Fällen FIFA / PDVSA eröffnet und mit dem Verfahren im Fall Petrobras vereinigt (vgl. Rz. 176 f. oben). Dem ENA wurde für diese Eröffnung der Antrag gestellt, keine öffentliche Kommunikation vorzunehmen. In allgemeiner Hinsicht wurde jedoch festgehalten, dass in den betreffenden Korruptionsfällen ein regelmässiges Medieninteresse bestehe, einhergehend mit einer gewissen Erwartungshaltung gegenüber der FINMA.

426 Das (vereinigte) Enforcement-Verfahren in den Fällen Petrobras / FIFA / PDVSA wurde mit dem Erlass der Verfügung vom 3. September 2018 abgeschlossen. Die FINMA infor-

mierte über diesen Abschluss – zusammen mit dem am gleichen Datum abgeschlossenen Verfahren im Fall DINO – in einer Medienmitteilung vom 17. September 2018. Der Abschluss dieser Enforcement-Verfahren wurde im ENA mehrmals diskutiert (vgl. Rz. 182 ff. oben). Bereits für die 1. Lesung am 23. März 2018 wurde der Antrag gestellt, dass der Abschluss des Verfahrens in Form einer Medienmitteilung öffentlich zu kommunizieren sei. Begründet wurde dieser Antrag damit, dass eine öffentliche Kommunikation mit Blick auf die von der FINMA zuletzt öffentlich bekannt gegebenen Aufsichtsschwerpunkte (insbesondere Geldwäscherei) angezeigt sei. Weiter bestehe aufgrund der vorliegenden Umstände ein aufsichtsrechtliches Informationsbedürfnis zur Wahrung des Ansehens des Schweizer Finanzplatzes. Bei der 2. Lesung am 22. Juni 2018 entschied der ENA, dass eine Medienmitteilung vorzubereiten sei, abgestützt auf bereits öffentliche Informationen. In der Folge wurde die Verfügung vom ENA am 3. September 2018 im Zirkularverfahren verabschiedet. In den Antrag für diesen Beschluss wurde ein konkreter Zeitplan in Bezug auf die Veröffentlichung der Medienmitteilung aufgenommen.

- 427 Die Medienmitteilung zum Abschluss der Enforcement-Verfahren in den Fällen Petrobras / FIFA / PDVSA wurde am 17. September 2018 unter dem Titel «*FINMA stellt bei Credit Suisse AG Mängel bei der Geldwäschereibekämpfung fest*» publiziert. In der Medienmitteilung wurden von der FINMA nicht nur die festgestellten Mängel, sondern auch die gegenüber der CS angeordneten Massnahmen umschrieben. So wurde darauf hingewiesen, dass die Bank die betroffenen Kontrollsysteme und -prozesse anpassen müsse. Ausserdem sei die CS verpflichtet, bis Ende 2019 eine automatisierte Gesamtsicht über die jeweilige Kundenbeziehung für alle relevanten Stellen zu implementieren. Unerwähnt blieb in der Medienmitteilung hingegen, dass die FINMA gegenüber der CS auch eine Verstärkung des Verwaltungsrats angeordnet hatte (vgl. Rz. 192 oben).

2.2.4 Umgang mit Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken («DINO»)

- 428 Die Eröffnung des Enforcement-Verfahrens im Fall DINO fand am 2. Mai 2016 statt. Eine Medienmitteilung wurde nicht publiziert. Im betreffenden Antrag an den ENA findet sich im Feld «Öffentliche Kommunikation» weder bei «ja» noch bei «nein» ein Kreuz. Der Abschluss des Verfahrens im Fall DINO fand in der Folge zeitgleich mit dem Abschluss des Verfahrens im Fall Petrobras / FIFA / PDVSA am 3. September 2018 statt. In Bezug auf diesen Abschluss veröffentlichte die FINMA die im vorstehenden Abschnitt dargestellte Medienmitteilung vom 17. September 2018, wobei sich die FINMA bei beiden Abschlüssen von den gleichen Überlegungen leiten liess (vgl. Rz. 426 oben).

2.2.5 Zusammenarbeit mit externem Vermögensverwalter (■■■■)

- 429 Gleichzeitig wie das Enforcement-Verfahren im Fall DINO wurde am 2. Mai 2016 auch das Verfahren im Fall ■■■■ eröffnet. Bei dieser Eröffnung wurde ebenfalls keine Medienmitteilung publiziert. Im Antrag an den ENA fand sich – gleich wie im Antrag in Bezug auf das Verfahren im Fall DINO (vgl. Rz. 428 oben) – im Feld «Öffentliche Kommunikation» weder bei «ja» noch bei «nein» ein Kreuz. Der Abschluss des Enforcement-Verfahrens im Fall ■■■■ erfolgte nach der Abspaltung von den beiden anderen Verfahren des «Koordinationsgeschäfts» leicht zeitversetzt am 23. November 2018 (vgl. Rz. 186 oben). Dem ENA wurde beantragt, in Bezug auf diesen Abschluss keine öffentliche Kommunikation vorzunehmen. Als Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, dass eine öffentliche

Kommunikation aufgrund der vergleichbaren Thematik des Verfahrens im Fall [REDACTED] mit den kurz zuvor kommunizierten Verfahren in den Fällen Petrobras / FIFA / PDVSA und DINO (vgl. Rz. 425 oben) nicht angezeigt sei. Insbesondere sei das «Kulturthema» im Rahmen der Medienmitteilung vom 17. September 2018 bereits prominent abgehandelt worden. Eine neuerliche Kommunikation in den selben Punkten könnte allenfalls zu einem «schon wieder Effekt» führen. Aufgrund des Umstands, dass es Berichte in anderen Medien zu einem Strafverfahren gegen die CS im Zusammenhang mit dem Fall [REDACTED] gab, wurde dem ENA vorgeschlagen eine passive Kommunikation zu erarbeiten. Der ENA entschied am 23. November 2018, diesem Antrag zu folgen.

2.2.6

[REDACTED]

430

[REDACTED]

2.2.7 Mosambik

431 Am 25. September 2020 wurde das Enforcement-Verfahren im Fall Mosambik eröffnet, ohne dass eine Medienmitteilung erfolgte. Eine öffentliche Kommunikation wurde vom ENA weder beantragt noch beschlossen. Der Abschluss des Enforcement-Verfahrens erfolgte am 17. September 2021. Die FINMA erliess am 19. Oktober 2021 eine Medienmitteilung über den Abschluss des Verfahrens gegen die CS, orientierte darin über den internationalen Hintergrund des Verfahrens und der Mosambik-Kredite und schliesslich über die schwerwiegenden Mängel im gruppenweiten Risikomanagement der CS, über die schweren Verstösse der CS gegen geldwäschereirechtliche Meldepflichten und ausführlich über die der CS auferlegten Auflagen für das Kreditneugeschäft.

2.2.8 Observationsfälle

432 Nachdem in Medienberichten und durch Aussagen Dritter Hinweise vorlagen, dass es in der Vergangenheit entgegen den Beteuerungen von Urs Rohner und Tidjane Thiam in der Vergangenheit weitere Beschattungsfälle gegeben hatte, welche die CS der FINMA nicht offengelegt hatte, wurde das Thema «Beschattungsfälle» in der ENA-Sitzung vom

317

[REDACTED]

20. Dezember 2019 aufgenommen, und es wurde der Antrag gestellt und angenommen, einen Prüfbeauftragten zur Abklärung einzusetzen. Sodann wurde beschlossen, die Öffentlichkeit mit einer Medienmitteilung über die Einsetzung eines Prüfbeauftragten zu orientieren, welche gleichentags erfolgte. Die FINMA orientierte darin, dass der Prüfbeauftragte Fragen der Corporate Governance abklären solle, insbesondere im Zusammenhang mit Beschattungsaktivitäten, dem Informationsverhalten der CS in diesem Kontext sowie der Nutzung von elektronischen Kommunikationsmitteln. Die FINMA werde über den Abschluss ihrer Untersuchung informieren. Nachdem der Prüfbeauftragte den Prüfbericht am 17. August 2020 abgeliefert und die FINMA am 31. August 2020 ein Enforcement eingeleitet hatte, informierte die FINMA mit Medienmitteilung vom 2. September 2020 über den Abschluss der Untersuchung durch den Prüfbeauftragten und die Einleitung des Enforcement-Verfahrens. Nachdem die FINMA am 1. Oktober 2021 ihre Schlussverfügung erlassen hatte, orientierte sie die Öffentlichkeit mit Medienmitteilung vom 19. Oktober 2021 ausführlich, dass bei der CS im Zusammenhang mit den Observationstätigkeiten gravierende organisatorische Mängel, eine mangelhafte Corporate Governance und Verfehlungen in der Aufarbeitung bestanden hätten und über die seitens der FINMA verfügten Massnahmen. Ebenso informierte die FINMA darüber, dass gegen drei Personen individuelle Enforcement-Verfahren eröffnet wurden.

2.2.9 Durchsetzung Petrobras / FIFA / PDVSA («Vollstreckung Single Client View»)

433 Wie oben ausgeführt und kritisiert, orientierte die FINMA die Öffentlichkeit nie darüber, dass die CS der Verfügung vom 3. September 2018 weder vollständig noch fristgerecht bis Ende 2019 Folge geleistet hatte und auch nicht über die Eröffnung eines weiteren diesbezüglichen Enforcement-Verfahrens im Juni 2021 und die Abschlussverfügung vom 1. April 2022 (vgl. Rz. 363 ff. oben).

2.2.10 Greensill

434 Nach der Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens orientierte die FINMA die Öffentlichkeit am 22. April 2021 unverzüglich mit einer ausführlichen Medienmitteilung über die Einleitung des Enforcement-Verfahrens gegen die CS betreffend Greensill und den Fokus auf die Frage des adäquaten Risikomanagements der CS. In der gleichen Medienmitteilung orientierte die FINMA auch über die Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens gegen die CS betreffend Archegos mit demselben Fokus. In der Medienmitteilung orientierte die FINMA die Öffentlichkeit auch darüber, dass im Zuge dieser beiden Fälle die FINMA in den letzten Wochen diverse Sofortmassnahmen angeordnet habe, darunter solche organisatorischer Natur, aber auch Kapitalzuschläge sowie Kürzungen oder Sistierungen von variablen Vergütungskomponenten. Die FINMA informierte die Öffentlichkeit über den Abschluss des «Greensill»-Verfahrens mit Medienmitteilung vom 28. Februar 2023, welche ausserhalb unseres Untersuchungszeitraums liegt.

2.2.11 Archegos

435 Am 22. April 2021 orientierte die FINMA die Öffentlichkeit unverzüglich und mit einer ausführlichen Medienmitteilung über die Einleitung des Enforcement-Verfahrens gegen die CS betreffend Archegos und den Fokus auf die Frage des adäquaten Risikomanage-

ments der CS. In der gleichen Medienmitteilung orientierte die FINMA auch über die Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens gegen die CS betreffend Greensill mit demselben Fokus. In der Medienmitteilung orientierte die FINMA die Öffentlichkeit auch darüber, dass im Zuge dieser beiden Fälle die FINMA in den letzten Wochen diverse Sofortmassnahmen angeordnet habe, darunter solche organisatorischer Natur, aber auch Kapitalzuschläge sowie Kürzungen oder Sistierungen von variablen Vergütungskomponenten. Die FINMA informierte die Öffentlichkeit über den Abschluss des Archegos-Verfahrens mit Medienmitteilung vom 24. Juli 2023 (vgl. Rz. 407 oben), welche ausserhalb unseres Untersuchungszeitraums liegt.

3. Würdigung

436 Wie einleitend dargestellt worden ist, darf die FINMA nach Art. 22 FINMAG nur dann über einzelne Verfahren informieren, wenn dafür ein besonderes aufsichtsrechtliches Bedürfnis besteht (vgl. Rz. 66 oben). Auf ein solches Bedürfnis wird insbesondere dort geschlossen, wo die Information nötig ist:

- a. zum Schutz der Marktteilnehmer oder der Beaufsichtigten;
- b. zur Berichtigung falscher oder irreführender Informationen; oder
- c. zur Wahrung des Ansehens des Finanzplatzes Schweiz.

437 Der Gesetzgeber umschrieb die Rahmenbedingungen für eine öffentliche Kommunikation der FINMA über einzelne Verfahren in Art. 22 Abs. 2 FINMAG unter Verwendung von offenen Begriffen. Aus der BOTSCHAFT geht hervor, dass eine solche Kommunikation die Ausnahme bilden bzw. nur mit Zurückhaltung vorgenommen werden solle (vgl. Rz. 67 oben).

438 In der ersten (rund) Hälfte des Untersuchungszeitraums – d.h. bis 31. Dezember 2017 – hat die FINMA denn auch keine Medienmitteilungen über die bis dahin [5] Eröffnungen und [2] Abschlüsse von Enforcement-Verfahren gegen die CS publiziert. Unseres Erachtens gab es unter diesen Eröffnungen und Abschlüssen keine solchen, bei welchen eine öffentliche Kommunikation gestützt auf die in Art. 22 Abs. 2 FINMAG aufgeführten Kriterien zwingend erforderlich gewesen wäre. Dass die FINMA in diesen Fällen nicht öffentlich kommunizierte, erscheint uns mit Blick auf die Zurückhaltung, welche der Gesetzgeber der FINMA auferlegt hat, zudem auch sachgerecht. Wir beurteilen die öffentliche Kommunikation der FINMA in dieser ersten (rund) Hälfte des Untersuchungszeitraums deshalb als **rechtmässig** und **zweckmässig**.

439 Die erste Medienmitteilung der FINMA im Untersuchungszeitraum betraf den Abschluss der Enforcement-Verfahren in den Fällen Petrobras / FIFA / PDVSA und DINO am 17. September 2018 (vgl. Rz. 426 ff. oben). Die FINMA erachtete die Publikation einer Medienmitteilung zur Wahrung des Ansehens des Finanzplatzes Schweiz für angezeigt, was unseres Erachtens aufgrund der Beachtung, welche vor allem die betreffenden Korruptionsfälle auf nationaler und internationaler Ebene sowohl behördenseitig als auch in der Presse fanden, *an sich* rechtmässig und zweckmässig war. Mit Blick auf den *Inhalt* der Medienmitteilung vom 17. September 2018 fällt allerdings auf, dass die Massnahmen

der FINMA zur Verstärkung des Verwaltungsrats der CS darin unerwähnt blieben. Damit unterscheidet sich die Medienmitteilung namentlich von der Medienmitteilung vom 14. Juni 2018 im [REDACTED], in welcher auch der Teil der Verfügung, wonach der Verwaltungsrat angemessen erneuert werden musste, publiziert wurde. Unseres Erachtens wäre es zweckmässig gewesen, die angeordnete Verstärkung des Verwaltungsrats auch bei der CS öffentlich zu kommunizieren. Insgesamt stufen wir die öffentliche Kommunikation in den Fällen Petrobras / FIFA / PDVSA und DINO somit nur als **teilweise zweckmässig** ein.

440 Die Überlegungen, von welchen sich die FINMA leiten liess, um die beiden anschliessenden Abschlüsse der Enforcement-Verfahren in den Fällen [REDACTED] und [REDACTED] nicht öffentlich zu kommunizieren (vgl. Rz. 429 f. oben), sind aus unserer Sicht nachvollziehbar. Die Nicht-Veröffentlichung war unseres Erachtens somit **rechtmässig** und **zweckmässig**.

441 Wie wir oben im Kapitel Durchsetzung Petrobras / FIFA / PDVSA («Vollstreckung Single Client View») ausgeführt haben, war es unseres Erachtens jedoch **nicht zweckmässig**, dass die FINMA anfangs 2020 nicht mit einer Medienmitteilung orientierte, dass die CS die in der rechtskräftigen Verfügung 2018 festgestellten Mängel in Bezug auf die Einhaltung der Geldwäscherei-Sorgfaltspflichten und Verwaltungsorganisation noch nicht vollständig behoben und den ordnungsgemässen Zustand innert Frist noch nicht wiederhergestellt hatte. Am 17. September 2018 hatte die FINMA nämlich am Ende einer ausführlichen Medienmitteilung geschrieben:

Die Bank muss ausserdem bis Ende 2019 eine automatisierte Gesamtsicht über die jeweilige Kundenbeziehung für alle relevanten Stellen implementiert haben. Die FINMA wird einen Prüfbeauftragten einsetzen, der die vollständige Umsetzung dieser und der weiteren seit 2015 eingeleiteten Massnahmen sowie deren Angemessenheit und Wirksamkeit überprüfen wird.

442 Die Öffentlichkeit musste deshalb anfangs 2020 davon ausgehen, dass mangels gegenteiliger Kommunikation der FINMA die CS den ordnungsgemässen Zustand wiederhergestellt und die Anordnungen in der Verfügung 2018 umgesetzt hatte. Dies war aber nicht der Fall, weswegen die FINMA gemäss Art. 22 Abs. 2 lit. b FINMAG³¹⁸ die Öffentlichkeit über die Nichterfüllung seitens der CS hätte informieren sollen, denn diese Gesetzesbestimmung erlaubt der FINMA, über ein einzelnes Verfahren zu informieren, wenn die Information zur Berichtigung falscher oder irreführender Informationen nötig ist. **Unseres Erachtens wäre eine Information der Öffentlichkeit im Rahmen von Art. 22 Abs. 2 lit. b FINMAG angezeigt gewesen.** Die Nicht-Information der Öffentlichkeit war auch deshalb **unzweckmässig**, weil die FINMA damit ihre Glaubwürdigkeit aufs Spiel setzte. Obwohl unseres Erachtens eine Medienmitteilung zur Berichtigung falscher oder irreführender Informationen und zur Wahrung des Ansehens des Finanzplatzes Schweiz angezeigt gewesen wäre, kann wegen des grossen diesbezüglichen Ermessens nicht gesagt werden, die Nicht-Information wäre deshalb nicht rechtmässig gewesen.

³¹⁸ Art. 22 Abs. 2 lit. b FINMAG statuiert keine Pflicht der FINMA zur Information der Öffentlichkeit, weshalb das Verhalten der FINMA unter dieser Norm nicht als unrechtmässig qualifiziert werden kann.

- 443 Wie im selben Kapitel ausgeführt, hätte die FINMA die Verfügung vom 3. September 2018 mittels Verfügung vollstrecken müssen, und es wäre dann zweckmässig gewesen, dies in einer Medienmitteilung gemäss Art. 22 Abs. 2 FINMA zu veröffentlichen, was aber beides nicht geschah.
- 444 Die nächsten Medienmitteilungen der FINMA erfolgte am 25. September 2020 und am 19. Oktober 2021 über Eröffnung und Abschluss des Enforcement-Verfahrens im Fall Mosambik. Die FINMA erachtete diese öffentliche Kommunikation zur Wahrung des Ansehens des Finanzplatzes Schweiz für angezeigt, was unseres Erachtens aufgrund der Beachtung, welche vor allem die betreffenden Grosskredite an Mosambik auf nationaler und internationaler Ebene sowohl behördenseitig als auch in der Presse fanden, **rechtmässig und zweckmässig** war.
- 445 Dass die FINMA aufgrund des grossen Medienechos und der vorgängigen Medienberichterstattungen über die Beschattungsfälle bei der CS am 20. Dezember 2019 über die Einsetzung eines Prüfbeauftragten, am 2. September 2020 über die Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens und am 21. Oktober 2021 im Detail über dessen Abschluss berichtete, war unseres Erachtens aufgrund des hohen medialen Interesses und zur Wahrung des Ansehens des Finanzplatzes Schweiz **rechtmässig und zweckmässig**.
- 446 Nachdem die CS im Fall Greensill am 1. März 2021 die Anleger über den Entscheid der CS informiert hatte, die Zeichnungen und Rücknahmen für alle SCF-Funds aufgrund von Bewertungsunsicherheiten per sofort einzustellen, am 2. März 2021 die GAM die Liquidation ihres GAM-Greensill-SCF-Funds publik machte, [REDACTED] [REDACTED] und die BaFin am 3. März 2021 gegenüber der Greensill Bank AG wegen drohender Überschuldung ein Veräusserungs- und Zahlungsverbot erlassen hatte und angesichts der enormen Summen, welche die CS, aber auch die Anleger, verlieren konnten, war es **rechtmässig und zweckmässig**, dass die FINMA die Öffentlichkeit mit Medienmitteilung vom 22. April 2022 ausführlich über die Einleitung des Enforcement-Verfahrens gegen die CS mit Fokus auf die Frage des adäquaten Risikomanagements der CS informierte und darüber, dass im Zuge dieser beiden Fälle die FINMA in den letzten Wochen diverse Sofortmassnahmen angeordnet habe, darunter solche organisatorischer Natur, aber auch Kapitalzuschläge sowie Kürzungen oder Sistierungen von variablen Vergütungskomponenten. Zum Schutz der Marktteilnehmer und zur Wahrung des Ansehens des Finanzplatzes Schweiz war dies angezeigt. Dasselbe gilt für die in der gleichen Medienmitteilung erfolgte Orientierung über die Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens im Fall Archegos.
- 447 Allgemein sind wir der Auffassung, dass das aufsichtsrechtliche Bedürfnis an einer öffentlichen Kommunikation über einzelne Verfahren umso grösser wird, je mehr Verfahren gegen ein Institut geführt werden müssen. Wenn sich die Probleme bei einer Bank häufen, ist sowohl unter dem Aspekt des Schutzes der Marktteilnehmer (Gläubiger bzw. Anleger) als auch unter dem Gesichtspunkt der Wahrung des Ansehens des Finanzplatzes eher angezeigt, die Öffentlichkeit zu informieren. Dies gilt insbesondere dann, wenn es sich um ein sehr grosses Institut mit einem breiten Tätigkeitsfeld handelt, weil in diesem Fall das Ansehen des Finanzplatzes in der öffentlichen Wahrnehmung durch Missbräuche des Instituts eher in Mitleidenschaft gezogen wird, als wenn es sich um ein kleines

Institut handelt, welches in einer Nische tätig ist. Dass die FINMA mit der zunehmenden Anzahl der Enforcement-Verfahren gegen die CS in der zweiten Hälfte des Untersuchungszeitraums mit weniger Zurückhaltung öffentlich kommuniziert hat, steht unseres Erachtens daher durchaus in Einklang mit Art. 22 Abs. 2 FINMAG. Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass wir im Rahmen unserer Untersuchung zur Erkenntnis gelangt sind, dass die öffentliche Kommunikation der FINMA zu ihren Enforcement-Verfahren gegen die CS **mit Ausnahme der Nicht-Erwähnung der VR-Massnahme im Fall Petrobras / FIFA / PDVSA sowie der Nicht-Veröffentlichung im Fall der Vollstreckung der Single Client View rechtmässig und zweckmässig** war.

B. Einfliessenlassen der Ergebnisse der Enforcement-Verfahren in das Monitoring der Lageentwicklung

448 Bezüglich des Aspekts der Gesamtaufsicht hat die PUK weiter um eine Analyse der folgenden Frage gebeten:

- ***Hat die FINMA die Ergebnisse der Enforcement-Verfahren gegen die CS in angemessener Weise in ihr Monitoring der Lageentwicklung bezüglich CS und bezüglich systemrelevanten Banken im Allgemeinen einfliessen lassen?***

1. Vorbemerkung

449 Die FINMA teilt die von ihr beaufsichtigten Banken in die folgenden fünf Aufsichtskategorien ein:

	Eigenschaften	Risiko
Kategorie 1	äusserst grosse, bedeutende und komplexe Marktteilnehmer	sehr hoch
Kategorie 2	sehr bedeutende, komplexe Marktteilnehmer	hoch
Kategorie 3	grosse und komplexe Marktteilnehmer	bedeutend
Kategorie 4	Marktteilnehmer mittlerer Grösse	durchschnittlich
Kategorie 5	kleine Marktteilnehmer	tief

450 Je nach Kategorie werden die Banken von der FINMA unterschiedlich intensiv überwacht. Bei Banken der höheren Kategorien erfolgt *per se* eine viel engere Aufsicht als bei Banken der tieferen Kategorien. Dies äussert sich beispielsweise in der grösseren Anzahl der durchgeführten Aufsichtsgespräche und Vor-Ort-Kontrollen oder in der engeren Begleitung bei Kapitalplanung.

451 Bei Banken der Kategorien 1 bis 3 nimmt die FINMA sodann auch in regelmässigen Abständen ein sog. **formelles Assessment** vor. Als Grundlage für dieses Assessment dienen der FINMA Informationen, die sie bei ihrer Aufsichtstätigkeit zusammenträgt, wie etwa die Berichte der Prüfgesellschaft oder internen Revision der Bank. Ergänzend dazu zieht die FINMA auch eigene Erkenntnisse insbesondere aus den Entwicklungen im regulatorischen, ökonomischen oder geschäftlichen Umfeld hinzu. Die Banken werden im Rahmen dieses Assessments hinsichtlich ihrer aktuellen Schwachstellen beurteilt. Gestützt darauf definiert die FINMA den weiteren Handlungsbedarf und nimmt auch ein individuelles Rating der betroffenen Bank vor. Dabei werden die folgenden vier Stufen unterschieden:³¹⁹

Subject to **standard** supervisory procedures

Subject to **increased** supervisory procedures

Subject to **intensive** supervisory procedures

Subject to **intensive and continuous** supervisory procedures

452 Das Ergebnis des Assessments wird der Bank in einem sog. **Assessment-Brief** mitgeteilt.

453 Das Monitoring der Lageentwicklung findet bei Banken in den höheren Kategorien laufend statt. Als global systemrelevante Bank (**G-SIB**) gehörte die CS während des Untersuchungszeitraums der Kategorie 1 mit der höchsten Aufsichtsintensität an (vgl. Rz. 449 f. oben). Bei Banken dieser Kategorie nimmt die FINMA jährlich ein formelles Assessment vor. Zur Beantwortung der Frage, ob die FINMA die Ergebnisse der Enforcement-Verfahren gegen die CS in angemessener Weise in ihr Monitoring der Lageentwicklung *bezüglich der Bank selbst* einfließen lassen hat, haben wir daher untersucht, inwiefern die von der FINMA geführten Enforcement-Verfahren in den jährlichen Assessments der FINMA zur CS Niederschlag gefunden haben (vgl. Abschnitt VIII. B. 2.1 unten).

454 Dass die Ergebnisse der Enforcement-Verfahren gegen die CS in erkennbarer Weise in die formellen Assessments *hinsichtlich von anderen systemrelevanten Banken* einfließen, ist hingegen nicht zu erwarten. Allein schon das Amtsgeheimnis würde es verbieten, dass die FINMA in einem Assessment-Brief an eine andere Bank auf ein Enforcement-Verfahren gegen die CS Bezug nimmt. Dass die FINMA die Ergebnisse der Enforcement-Verfahren gegen die CS in konkreter Weise in das Monitoring der Lageentwicklung von anderen systemrelevanten Banken einfließen lassen würde, wäre aber ohnehin nur dann zu erwarten und angezeigt, wenn die Enforcement-Verfahren gegen die CS spezifische Problemstellungen zu Tage gefördert haben, die im Rahmen des üblichen Monitoring einer systemrelevanten Banken voraussichtlich nicht erfasst werden (können) und deshalb einer besonderen Adressierung bedürfen. Bezüglich der Frage, ob die FINMA die Ergebnisse der Enforcement-Verfahren gegen die CS in angemessener Weise in ihr Monitoring der Lageentwicklung in Bezug auf andere systemrelevante Banken einfließen

³¹⁹ Vgl. Assessment-Brief 2013, 7.

lassen hat, haben wir die Enforcement-Verfahren gegen die CS daher in erster Linie daraufhin analysiert, ob sich diese um besondere Problemstellungen drehten, die nach einem Einfließenlassen in das Monitoring von anderen systemrelevanten Banken riefen (vgl. Abschnitt VIII. B. 3. unten). Nachdem dies unseres Erachtens nicht der Fall war, haben wir im Rahmen unserer Untersuchung von weiteren Vertiefungen in Bezug auf die Frage abgesehen.

2. CS

2.1 Feststellungen

455 Als global systemrelevante Bank der Kategorie 1 wurde die CS von der FINMA jährlich einem Assessment unterzogen (vgl. Rz. 453 oben). Entsprechend erstellte die FINMA in Bezug auf die CS im Untersuchungszeitraum elf [11] (ordentliche) Assessment-Briefe. Adressiert wurden diese Assessment-Briefe an die Vertreter der obersten Leitungsorgane der CS (zunächst an den CEO, später an Verwaltungsratspräsident und CEO). Am 1. Mai 2021 verfasste die FINMA zudem einen ausserordentlichen Assessment-Brief (an den gesamten Verwaltungsrat der CS) (vgl. Rz. 466 unten).

456 Der erste Assessment-Brief, welcher der CS während des Untersuchungszeitraums zugestellt wurde, war der Assessment-Brief für das Jahr 2011, datierend vom 1. Februar 2012. Zum damaligen Zeitpunkt war das Enforcement-Verfahren zum US-Finanzdienstleistungsgeschäft der CS am Laufen (vgl. Rz. 129 ff. oben). Die Umsetzung eines angemessenen Crossborder Framework der Bank wurde im Assessment-Brief adressiert und eine entsprechende Berichterstattung an die FINMA festgelegt.³²⁰ Ebenfalls im Gang war damals das Enforcement-Verfahren betreffend Arab Spring / ██████████ in welchem es um das GwG-Abwehredispositiv der CS ging (vgl. Rz. 148 ff. oben). Die betreffenden Untersuchungen werden im Assessment-Brief erwähnt und eine von der FINMA in diesem Zusammenhang angesetzte Frist zur Einreichung eines Massnahmenplans bestätigt.³²¹ Insgesamt nahm die FINMA als Ausfluss des Assessments ein Rating der CS als «subject to intensive supervisory procedures» vor, was bereits dem zweittiefsten Rating entsprach.

457 Der Assessment-Brief für das Jahr 2012 wurde der CS am 11. Februar 2013 zugestellt. Das Enforcement-Verfahren zum US-Finanzdienstleistungsgeschäft war in der Zwischenzeit abgeschlossen worden, das Enforcement-Verfahren betreffend Arab Spring / ██████████ stand kurz vor dem Abschluss. Im Assessment-Brief weist die FINMA darauf hin, dass die CS die Effektivität der Überwachung der Frontorganisation und der Compliance-Kontrollen in Bezug auf die Kundendokumentation verbessern müsse.³²² Das Rating blieb unverändert bei «subject to intensive supervisory procedures».

³²⁰ Vgl. Assessment-Brief 2011, 3.

³²¹ Vgl. Assessment-Brief 2011, 3 f.

³²² Vgl. Assessment-Brief 2012, 3.

Brief ausgeführt, dass die erforderlichen Anpassungen in der Frontorganisation noch ausstehend seien. Die Frontorganisation würde immer noch weitestgehend mit einer Einzelsicht operieren. Die FINMA erwarte rasche Verbesserungen, damit die neuen Funktionalitäten unternehmensweit über alle Divisionen zur Verfügung stehen würden.³³³ Weiter hielt die FINMA fest, dass im Jahr 2017 ein negativer Trend bezüglich der Einhaltung der GwG-Sorgfaltspflichten beobachtbar gewesen sei. Die Hauptprobleme hätten sich dabei vor allem im Bereich der Dokumentation und der Transaktionsüberwachung ergeben.³³⁴ In allgemeiner Hinsicht attestierte die FINMA der CS zwar Fortschritte bezüglich der Compliance-Funktion; gleichzeitig wurde aber auch festgehalten, dass die Bank noch unter Beweis stellen müsse, dass die ergriffenen Massnahmen auch gruppenweit wirksam seien.³³⁵ Die Bank wurde aufgefordert, das noch verbleibende Compliance-bezogene Aufgabenheft mit hoher Priorität und ungeachtet von Sparmassnahmen abzuarbeiten.³³⁶ Das Rating verblieb bei «subject to intensive supervisory procedures».

464 Der Assessment-Brief für das Jahr 2018 datierte vom 24. April 2019. Bis dahin hatte die FINMA die Enforcement-Verfahren in den Fällen Petrobras / FIFA / PDVSA, DINO und [REDACTED] durch den Erlass der entsprechenden Verfügungen abgeschlossen. Die Verfügung in Sachen Petrobras / FIFA / PDVSA war auch bereits in Wiedererwägung gezogen worden. [REDACTED]. Zudem hatte die FINMA etwas mehr als einen Monat vor dem Versand des Assessment-Briefs entschieden, im Fall Mozambik einen Prüfbeauftragten einzusetzen (vgl. Rz. 278 ff.). Im Assessment-Brief wurde darauf hingewiesen, dass die Bank hinsichtlich der Risiko- und Compliance-Funktionen zwar Fortschritte erziele. In Bezug auf Schlüsselemente wie die Single Client View bestünden aber immer noch Lücken, welche – wie im Rahmen der verschiedenen Enforcement-Verfahren vorgegeben worden sei – geschlossen werden

333 Assessment-Brief 2017, 8: "FINMA has yet to see required changes in client onboarding and monitoring processes, particularly in the front office, which continue to run mostly at the old Client Identifying File (CIF) level. A recent Internal Audit report specifically highlights SUB and IVMs inadequate program management and oversight to provide client information with a holistic client (partner) view. Hence, not all key functionalities are available, and required capabilities are rolled out only to a limited number of RMs (3%). We expect appropriate and swift remediation actions to deliver the requested usability front to back across all business divisions."

334 Assessment-Brief 2017, 8: "In addition, a negative trend in the areas of KYC and AML in 2017 was observed in Switzerland. The main issues are still too many documentation deficiencies in the front office and a self-identified transaction monitoring that was partly ineffective due to a data-feeding issue between two transaction surveillance systems. FINMA is currently evaluating the results of a performed root cause analysis and the suggested remediation approach."

335 Assessment-Brief 2017, 1: "Referring to last years assessment letter, CSG achieved improvements in the effectiveness of its risk and compliance functions [...]. Despite these important steps, further progress is necessary to achieve fully effective control frameworks of the risk and compliance functions. A strong focus must be kept on eliminating behaviour or business practices, which are illegal, or contrary to the banks stated values, policies and procedures. CSG is broadly on track in implementing measures that should reduce compliance risk, but must still demonstrate their group wide effectiveness in practice."

336 Assessment-Brief 2017, 9: "We expect the bank to continue executing its remaining compliance book of work with high priority and without any limitations and/or delays due to the ongoing cost-cutting program. In this context, we specifically encourage CSG to keep enhancing its independent monitoring and surveillance activities and to continue the work on relevant compliance metrics including back-testing capabilities. In addition, the rollout of the new Client Risk Scoring Model in all booking locations must be pursued to ensure a consistent client risk measurement based on Single Client View. In terms of newly developed tools, such as RM and trader holistic surveillance, related privacy and data protection issues, including cross border flows of data, need careful consideration. Deadlines: Ongoing, updates at quarterly CCRO supervisory meetings."

müssten.³³⁷ Das Rating blieb unverändert bei «subject to intensive supervisory procedures».

465 Im Assessment-Brief für das Jahr 2019 vom 24. April 2020 stellte die FINMA u.a. fest, dass der Massnahmenplan gemäss Verfügung vom 3. September 2018 noch nicht vollständig umgesetzt sei. Die Single Client View enthalte u.a. noch immer nicht die relevanten Daten der Investment Bank Divisionen. Das AML rating für die CS bleibe bei «high risk».³³⁸ Entsprechend forderte die FINMA die Bank auf, bis am 31. Mai 2020 einen entsprechenden Umsetzungsplan («Remediation-Plan») vorzulegen (vgl. Rz. 338 f. oben). Der Assessment-Brief schloss erstmals mit dem niedrigsten Rating «subject to intensive and continuous supervisory procedures».

466 In einem ersten, ausserordentlichen Assessment-Brief für das Jahr 2020 vom 1. Mai 2021 an den neuen Verwaltungsratspräsidenten António Horta-Osório und den Verwaltungsrat brachte die FINMA primär ihre grossen Bedenken über die schwerwiegenden Probleme der CS in Bezug auf Risikokultur, Corporate Governance sowie Geldwäscherei- und Betrugsprävention und generell die Einhaltung der aufsichtsrechtlichen Vorgaben zum Ausdruck: «*Never in the history of FINMA has a major financial firm exhibited simultaneously so many issues requiring enforcement proceedings and urgent remediation measures. [...] The firm has in addition shown a poor remediation track record and a culture of over optimization against regulatory constraints [...]*». Angesichts der wiederkehrenden Vorfälle äusserte sich die FINMA auch sehr besorgt über die Qualität des Risk Managements. Die FINMA äusserte auch Zweifel daran, ob die Geschäftsleitung in ihrer gegenwärtigen Zusammensetzung in der Lage sei, die Bank durch die schwierigen Zeiten zu steuern und ein angemessenes Verhältnis zwischen Risiko und Ertrag zu finden. Der Assessment-Brief schloss wiederum mit dem niedrigsten Rating «subject to intensive and continuous supervisory procedures».

467 In einem zweiten, ordentlichen Assessment-Brief für das Jahr 2020 vom 23. August 2021 an den VR-Präsidenten und den CEO wiederholte die FINMA ihre Bedenken vom 1. Mai 2021 und verlangte erneut und im Detail eine Verbesserung der Risikoidentifikation, eine Reduktion des Risikoappetits, eine Verbesserung der Risiko Governance und der Risiko- und Compliance-Organisation sowie, einmal mehr, eine Verbesserung des Remediation Track Record in Bezug auf Enforcement-Massnahmen der FINMA. Es bestehen immer noch erhebliche Lücken u.a. im Bereich der Single Client View. Der Assessment-Brief schloss wiederum mit dem niedrigsten Rating «subject to intensive and continuous supervisory procedures».

468 Im Assessment-Brief für das Jahr 2021 vom 23. Mai 2022 adressierte die FINMA in erster Linie die stark verschlechterte Ertrags- und Kapitalsituation der CS, nicht zuletzt auch als

³³⁷ Assessment-Brief 2018, 1: "We also note the ongoing activities aimed at improving the frameworks and the effectiveness of the risk and compliance functions. Although the bank is making progress, gaps remain. Therefore, in 2019, we will assess your remediation to determine whether it will consistently lead to satisfactory outcomes. [...] CSG remains broadly on track in implementing measures that should reduce compliance and financial crime risk. However, key elements such as the global minimum standards and the implementation of the newly developed risk-management capabilities – such as the single client view – need to be implemented in the bank's daily processes as required by various enforcement actions taken against CSG during 2018." Vgl. auch Assessment-Brief 2018, 7 f.

³³⁸ Assessment-Brief 2019, 2 und 7 f.

Folge der angeschlagenen Reputation. Sodann hob die FINMA – soweit für den vorliegenden Bericht relevant – die nach wie vor vielen bestehenden Governance-Defizite hervor, welche in den letzten Assessment-Briefen bemängelt worden waren. Sie sprach im Besonderen die Risikokontroll-Schwächen an, die sich u.a. im Archegos-Fall manifestierten. Sodann brachte sie ihre Erwartungen in Bezug auf das Vergütungssystem zum Ausdruck. Der Assessment-Brief schloss wiederum mit dem niedrigsten Rating «subject to intensive and continuous supervisory procedures».

469 Der Assessment-Brief für das Jahr 2022 (mutmasslich versandt 2023) liegt ausserhalb unseres Untersuchungszeitraums und hat uns auch nicht vorgelegen.

2.2 Würdigung

470 Gestützt auf die Analyse der Assessment-Briefe kommen wir zum Schluss, dass die Erkenntnisse, zu welchen die FINMA im Zusammenhang mit den Enforcement-Verfahren gelangte, auf breiter Basis in die formellen Assessments der CS eingeflossen sind. Zudem nutzte die FINMA die Assessment-Briefe auch, um die Bank im Rahmen der Nachverfolgung der Enforcement-Verfahren auf offene Punkte aufmerksam zu machen bzw. von ihr Nachbesserungen zu fordern. Unseres Erachtens hat die FINMA die Ergebnisse der Enforcement-Verfahren gegen die CS somit in **angemessener** Weise in ihr Monitoring der Lageentwicklung der Bank einfliessen lassen.

3. Andere systemrelevante Banken

471 Das Enforcement-Verfahren betreffend das grenzüberschreitende US-Finanzdienstleistungsgeschäft der CS drehte sich um die Frage, ob die Bank bei der Ausübung ihres grenzüberschreitenden Geschäfts mit US-Kunden die Anforderungen an eine angemessene Verwaltungsorganisation, ein angemessenes Risikomanagement und die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit eingehalten hatte. Hierbei handelte es sich um ein Thema, welches die FINMA zur damaligen Zeit bei Banken mit einer entsprechenden Exposition flächendeckend adressierte. Die FINMA nahm bereits im Vorfeld der Eröffnung des Verfahrens gegen die CS einen Vergleich unter verschiedenen Banken vor (vgl. Rz. 130 f. oben). Es ist für uns nicht ersichtlich, dass die Durchführung des Verfahrens in der Folge zu spezifischen Erkenntnissen führte, die nach einem Einfliessenlassen in das Monitoring von anderen (systemrelevanten) Banken riefen.

472 In den anschliessenden Enforcement-Verfahren in den Fällen Arab Spring / ██████████ Petrobras / FIFA / PDVSA, DINO und ██████ ging es schwergewichtig um die Einhaltung der GwG-Sorgfaltspflichten. Dieses Thema bildet einen zentralen Gegenstand der Aufsicht über jede Bank. Im Vorfeld der betreffenden Verfahren gegen die CS liess die FINMA in gewissen Fällen zudem bei mehreren Banken mit einer Involvierung in die entsprechenden Affären koordinierte Vorprüfungen durchführen, um anschliessend – ähnlich wie beim Thema des grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäfts – gestützt auf ein Benchmarking den Entscheid zu treffen, gegen welche der betroffenen Banken mit einem Enforcement-Verfahren weiter vorgegangen werden soll (vgl. den Fall Arab Spring, sowie den Fall Petrobras / FIFA / PDVSA). Es ist für uns nicht erkennbar, dass die Verfahren zu den Mängeln im GwG-Abwehrdispositiv der CS zu spezifischen Erkenntnissen

Fehlanreizen. Wir wissen es nicht, gehen aber davon aus, dass die FINMA dies ins Monitoring anderer (systemrelevanter und nicht-systemrelevanter) Banken hat einfließen lassen.

478 Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass die Enforcement-Verfahren gegen die CS ganz überwiegend aufsichtsrechtliche «Grundthemen» betrafen, die auch bei anderen systemrelevanten Banken Gegenstand der ohnehin intensiven Aufsicht waren. Wir sind mit anderen Worten der Auffassung, dass die Enforcement-Verfahren gegen die CS sich nicht um so spezifische Problemstellungen gedreht haben, die im Rahmen des üblichen Monitorings einer systemrelevanten Bank nicht ohnehin erfasst werden (können). Daher haben wir von weiteren Vertiefungen in Bezug auf die Frage, ob die FINMA die Ergebnisse der Enforcement-Verfahren gegen die CS in angemessener Weise in ihr Monitoring der Lageentwicklung der anderen systemrelevanten Banken im Allgemeinen einfließen lassen hat, abgesehen.

C. Stellenwert und Angemessenheit der Enforcement-Verfahren gegen die CS im Vergleich zu den Massnahmen gegenüber von anderen systemrelevanten Banken

479 Schliesslich hat die PUK mit Blick auf die Gesamtaufsicht der FINMA die folgende Frage zur Beurteilung unterbreitet:

- ***Welchen Stellenwert haben die Enforcement-Verfahren der FINMA gegen die CS im Rahmen der Aufsicht der FINMA über systemrelevante Banken? Waren die Enforcement-Verfahren gegen die CS im Vergleich zu den Massnahmen gegenüber den anderen systemrelevanten Banken angemessen?***

1. Vorbemerkung

480 Die von der PUK unterbreitete Frage beinhaltet zwei Teilfragen: Bei der ersten Teilfrage geht es um die Feststellung des Stellenwerts, welchen die Enforcement-Verfahren der FINMA gegen die CS im Rahmen der Aufsicht der FINMA über systemrelevante Banken hatten. Der Stellenwert, welcher die Enforcement-Tätigkeit der FINMA gegenüber der CS im Rahmen ihrer Aufsicht über die systemrelevanten Banken einnahm, wird aus der Anzahl der Enforcement-Verfahren ersichtlich, welche die FINMA im Vergleich zu anderen systemrelevanten Banken gegen die CS führen musste. Entsprechend zeigen wir im Folgenden zunächst auf, wie sich das Mengengerüst der von der FINMA im Untersuchungszeitraum gegen systemrelevante Banken geführten Enforcement-Verfahren darstellt (nachfolgend VII. C. 2.). Die zweite Teilfrage der PUK zielt darauf ab, dass die Enforcement-Verfahren gegen die CS inhaltlich mit den Enforcement-Verfahren gegen andere systemrelevante Banken verglichen werden. Hierzu werden die Enforcement-Verfahren gegen andere systemrelevante Banken im Folgenden zusammenfassend beschrieben und vergleichend gewürdigt (nachfolgend VII. C. 3.).

2. Stellenwert der Enforcement-Verfahren gegen die CS im Rahmen der Aufsicht der FINMA über systemrelevante Banken

481 Die FINMA führte im Untersuchungszeitraum zwischen dem 1. Januar 2012 und dem 31. Dezember 2022 elf [11] Enforcement-Verfahren gegen die CS (vgl. Rz. 128 ff. oben).

Von diesen Enforcement-Verfahren wurden zwei [2] Verfahren bereits vor dem Untersuchungszeitraum eröffnet und ein [1] Verfahren erst nach dem Untersuchungszeitraum abgeschlossen.

482 Im Untersuchungszeitraum waren neben der CS folgende Banken als systemrelevante Banken eingestuft:

UBS

Zürcher Kantonalbank (ZKB)

████████████████████)

PostFinance

483 Dabei war die UBS gleich wie die CS der Gruppe der global systemrelevanten Banken (**G-SIB**) zugeordnet. Bei den übrigen der oben aufgeführten Institute handelte es sich um national systemrelevante Banken (**D-SIB**).

484 Die FINMA führte im Untersuchungszeitraum fünf [5] Enforcement-Verfahren gegen die █████, wobei ein [1] Verfahren bereits vor dem Untersuchungszeitraum eröffnet wurde (vgl. Rz. 488 ff. unten). Eines [1] dieser Enforcement-Verfahren gegen die █████ wurde eingestellt, weil der █████ nach der Durchführung der Untersuchung keine schwere Verletzung von aufsichtsrechtlichen Bestimmungen vorgeworfen werden konnte (vgl. Rz. 509 unten). █████ (vgl. Rz. 517 ff. unten). Die ZKB und die PostFinance waren im Untersuchungszeitraum von keinen Enforcement-Verfahren betroffen.

485 Der Blick auf dieses Mengengerüst zeigt, dass die Enforcement-Verfahren gegen die CS im Rahmen der Aufsicht der FINMA über systemrelevante Banken einen **sehr hohen Stellenwert** hatten. Gegen die █████ welche unter den systemrelevanten Banken von der Grösse und Ausrichtung her am direktesten mit der CS vergleichbar ist, musste die FINMA im Untersuchungszeitraum nur rund halb so viele Enforcement-Verfahren führen wie gegen die CS.

486 Dass die CS bezüglich der im Rahmen der (Gesamt-)Aufsicht erforderlich werdenden Enforcement-Aktivitäten der FINMA bei weitem oben ausschwang, wurde auch von der FINMA in ihrem ausserordentlichen Assessment-Brief vom 1. Mai 2021 unmissverständlich zum Ausdruck gebracht. Darin heisst es wörtlich:³³⁹

Never in the history of FINMA has a major financial firm exhibited simultaneously so many issues requiring enforcement proceedings and urgent remediation measures. This is not limited to the most recent incidents. Of all major financial firms in Switzerland, CSG has clearly the worst track record in terms of regulatory issues, with eight FINMA enforcement proceedings and various additional formal reprimands in the last four years alone. The

339 Assessment-Brief vom 1. Mai 2021.

[Redacted text block]

3.1.2 [Redacted]

489 [Redacted text block]

490 [Redacted text block]

491 [Redacted text block]

492 [Redacted text block]

493 [Redacted text block]

[Redacted text block]

3.1.3

[Redacted text]

494

[Redacted text block]

[Redacted text block]

495

[Redacted text block]

496

[Redacted text block]

497

[Redacted text block]

498

[Redacted text block]

[Redacted]

- [Redacted]

- [Redacted]

- [Redacted]

- [Redacted]

499

[Redacted]

500

[Redacted]

501

[Redacted]

[Redacted text block]

502

[Redacted text block]

503

[Redacted text block]

504

[Redacted text block]

505

[REDACTED]

3.1.4

[REDACTED]

506

[REDACTED]

507

[REDACTED]

508

[REDACTED]

■ Antrag vom 8. Juli 2016, 4.

[Redacted]

509

[Redacted]

3.1.5

[Redacted]

510

[Redacted]

511

[Redacted]

512

[Redacted]

342

[Redacted]

[REDACTED]

513

[REDACTED]

■

[REDACTED]

515

[REDACTED]

■ [Redacted]

■) [Redacted]

516 [Redacted]

3.2 [Redacted]

517 [Redacted]

518 [Redacted]

[Redacted text block]

519

[Redacted text block]

520

[Redacted text block]

521

[Redacted text block]

[Redacted text block]

3.3 Würdigung

3.3.1 [Redacted]

522 [Redacted text block]

3.3.2 [Redacted]

523 [Redacted text block]

3.3.3 [Redacted]

524 [Redacted text block]

[REDACTED]

3.3.4 [REDACTED]

525 Die Feststellungen und Anordnungen der FINMA in den Erwägungen und Verfügungen gegen die CS vom 3. September 2018 i.S. Petrobras / FIFA / PDVSA und [REDACTED] weisen unseres Erachtens in Bezug auf die Gewährsprognose des Verwaltungsrats vergleichbare Thematiken auf:

- Bei der CS hielt die FINMA fest, dass die festgestellten und über Jahre andauernden Mängel im GwG-Abwehrdispositiv, die grosse Anzahl an festgestellten Mängeln, deren grundlegender Charakter wie auch eine Mängelbehebung, welche sich über Jahre hinzog und bei zentralen Massnahmen auf halbem Weg stehen blieb darauf hinwies, dass das Thema Geldwäschereibekämpfung innerhalb der CS nicht die notwendige Aufmerksamkeit genießt (vgl. Rz. 191 oben). Es wurden eklatante organisatorische Schwächen in diesem Komplex und Defizite in Bezug auf die Compliance-Kultur und -Organisation festgestellt. In diesem Zusammenhang spielen die «tone at the top» insbesondere auch auf strategischer Ebene eine zentrale Rolle, da auch eine an und für sich kompetente und zielgerichtet arbeitende Compliance-Organisation sich ohne Rückendeckung durch die oberste Bankleitung institutsintern nur schwer durchsetzen könne. Für die Schaffung einer adäquaten Compliance-Kultur sei es erforderlich, dass die obersten strategischen wie operativen Organe sich der hohen Priorität von Compliance-Fragen und Einhaltung von Regularien bewusst seien, dieses Bewusstsein in allen ihren Entscheiden zum Ausdruck bringen und damit alle Ebenen der Bank durchdringen würden. Mit anderen Worten stellte die FINMA nicht nur schwere organisatorische Schwächen und Defizite fest, sondern ein über Jahre andauerndes eigentliches Führungsdefizit des Verwaltungsrats fest. Etwas zurückhaltend, aber immerhin, erwog die FINMA weiter, dass es deshalb angezeigt sei, die CS anzuweisen, dass der Verwaltungsrat über mindestens ein Mitglied (Ersatz oder Neumitglied) verfügen muss, welches mehrjährige Erfahrung auf dem Finanzmarkt und hinreichende Kenntnisse und Erfahrung im Bereich von regulatorischen Anforderungen und Compliance im Privatkundengeschäft bei vergleichbaren Finanzinstituten aufweise (vgl. Rz. 192 oben).

[REDACTED]

526 Trotz dieser vergleichbaren Ausgangslage zog die FINMA ihre Anordnung zur Verstärkung des Verwaltungsrats der CS im Fall Petrobras / FIFA / PDVSA in Wiedererwägung, nachdem sich der Verwaltungsratspräsident Urs Rohner in einem Brief unter Verweis auf die «Credentials» der CS-Verwaltungsräte auf den Standpunkt gestellt hatte, dass der Verwaltungsrat der Bank die erforderlichen Qualifikationen bereits seit Jahren erfülle. Dass die FINMA gestützt auf diesen Einwand von der Anordnung zur Verstärkung des Verwaltungsrats bei der CS absah, [REDACTED]

[REDACTED]

3.3.5 Zusammenfassung

527 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass bei der CS im Untersuchungszeitraum wesentlich mehr Enforcement-Verfahren durchgeführt werden mussten als bei den anderen systemrelevanten Banken. [REDACTED]

[REDACTED] Dabei fällt auf, dass die FINMA bei der CS über Jahre hinweg schwere systematische und vor allem organisatorische Mängel untersuchen und deren Behebung durchsetzen musste, während die bei den anderen systemrelevanten Banken geführten Enforcement-Verfahren zum Teil weniger gravierende Einzelfälle betrafen [REDACTED]

[REDACTED]

528 [REDACTED]

[REDACTED] sie in Bezug auf die CS hiervon letzten Endes absah, obwohl der Verwaltungsrat der CS nicht nur dafür verantwortlich war, dass die Organisation und Ausgestaltung des GwG-Abwehrdispositivs über Jahre hinweg systematische und schwerwiegende Mängel aufwies, sondern auch dafür, dass die durch die FINMA angeordnete Behebung auch danach weder vollständig noch innert Frist umgesetzt wurde. Ein solches Verhalten konnte im Untersuchungszeitraum bei keiner anderen systemrelevanten Bank beobachtet werden. Entsprechend unterscheidet sich die Enforcement-Tätigkeit gegenüber der CS von derjenigen gegenüber anderen systemrelevanten Banken insbesondere dadurch, dass die FINMA keine Anordnungen in Bezug auf die Zusammensetzung des Verwaltungsrats der CS durchsetzte, obwohl dieser offensichtlich über Jahre unfähig oder nicht

willens war, die notwendigen Massnahmen um- bzw. durchzusetzen und damit verantwortlich war für die festgestellten und für das ungenügende Beheben der jahrelangen schweren Verletzungen im Bereich der GwG-Sorgfaltspflichten sowie der Verwaltungsorganisation und des Risikomanagements. Diesbezüglich waren die Enforcement-Verfahren gegen die CS im Vergleich zu den Enforcement-Verfahren gegenüber den anderen systemrelevanten Banken [REDACTED] – unseres Erachtens **nicht angemessen**.

3.3.6 Stellungnahme FINMA

529 In Bezug auf den Vergleich CS/[REDACTED] stellt sich die FINMA in ihrer Stellungnahme vom 3. Mai 2024 auf den Standpunkt, Gegenstand des [REDACTED] [REDACTED], welche bei der CS im Verfahren eben gerade nicht festgestellt werden konnten. Im Fall Petrobras / FIFA / PDVSA sei nicht eine mangelhafte Corporate Governance und ein Fehlverhalten auf Verwaltungsrats- und Geschäftsleitungsstufe nachgewiesen, sondern die Verletzung von Verhaltenspflichten nach GwG in der Front sowie deren Umsetzung und Einbindung in das interne Kontrollsystem einer global tätigen Bank.³⁴⁴

530 Wir teilen diesen Standpunkt nicht: Im FINMA-RS 2017/1 – Corporate Governance Banken, welches die Anforderungen an die Corporate Governance erläutert, wobei unter Corporate Governance die Grundsätze und Strukturen verstanden werden, anhand derer ein Institut durch seine Organe gesteuert und kontrolliert wird³⁴⁵, statuiert die FINMA, dass das Oberleitungsorgan (Verwaltungsrat) verantwortlich ist für ein geeignetes Risiko- und Kontrollumfeld und für ein wirksames IKS sorgt. Wenn die FINMA aber den Standpunkt vertritt, im Fall Petrobras / FIFA / PDVSA sei die Verletzung von Verhaltenspflichten nach GwG in der Front sowie deren Umsetzung und Einbindung in das interne Kontrollsystem einer global tätigen Bank nachgewiesen worden, ist gerade dies ein Corporate Governance Mangel. Überdies verlangt FINMA-RS 2017/1, dass der Verwaltungsrat nicht nur über die nötigen Fachkenntnisse und Erfahrung im Bank- und Finanzbereich verfügt, sondern auch über *hinreichende Führungskompetenz*. Wir bleiben bei unserem Standpunkt, dass nicht nur der [REDACTED], sondern auch der Verwaltungsrat der CS (als Gesamtorgan) trotz Fachkenntnissen und Erfahrung im Bank- und Finanzbereich nicht über die hinreichende Führungskompetenz oder den hinreichenden Führungswillen zur Durchsetzung der erlassenen Reglemente und Weisungen verfügte.

531 Auch der Einwand der FINMA, dass im Fall Petrobras / FIFA / PDVSA keine Hinweise vorgelegen hätten, dass die Stufe Geschäftsleitung oder Verwaltungsrat in die GwG-Verletzungen involviert gewesen seien oder ihre Aufsichtspflichten verletzt hätten, ändert nichts an unseren Aussagen: Wenn die FINMA in der Verfügung 2018 (Petrobras / FIFA / PDVSA) schwere Verletzungen von Aufsichtsrecht feststellt, indem die CS «über Jahre hinweg wiederholt gegen elementare aufsichtsrechtliche Pflichten zwecks Verhinderung der Geldwäscherei verstossen» habe, die Mängel «systematisch» waren, sowie die Verletzung der Anforderungen an eine angemessene Verwaltungsorganisation und das Feh-

³⁴⁴ In ihrer Stellungnahme zur Zusammenfassung vom 15. August 2024 hat die FINMA diesen Einwand im Wesentlichen wiederholt. An unserer Beurteilung ändert sich nichts.

³⁴⁵ FINMA-RS 2017/1, Rz. 2.

len geeigneter Kontrollen zur Einhaltung der Gesetze, womit die gesetzlich und regulatorisch vorgesehenen Organisations- und Kontrollpflichten verletzt worden seien, so bedeutet dies nichts anderes, als dass der Verwaltungsrat der CS seine Aufsichtspflichten verletzt hatte.

532 In der Stellungnahme vom 15. August 2024 wies die FINMA bezüglich des Vergleichs der Enforcement-Verfahren sodann darauf hin, dass sie im Zusammenhang mit grösseren Korruptions- und Geldwäschereiskandalen (██████████ FIFA, Petrobras, PDVSA) bis 2018 bei rund 45 Banken Abklärungen durchgeführt und 16 Enforcement-Verfahren abgeschlossen habe. ██████████

██████████. Unsere Darstellung, wonach die CS und insbesondere ihr Verwaltungsrat bereits zum Zeitpunkt des Verfahrens betreffend Petrobras / FIFA / PDVSA (sowie auch DINO und ██████████ in besonderem Masse unwillig und unfähig gewesen sei, entspreche somit nicht der Ausgangslage, welche die FINMA damals zu beurteilen gehabt habe. Weiter machte die FINMA in der Stellungnahme vom 15. August 2024 geltend, dass ein Vergleich mit den genannten Verfahren ██████████ – der aufgrund des Einzelfallcharakters jedes Falls bzw. Verfahrens generell immer nur beschränkt möglich sei – keine Widersprüche oder Inkonsistenzen zeige. Namentlich werde ersichtlich, dass die FINMA auch bei der ██████████ keinen Eingriff in die Zusammensetzung des Verwaltungsrats für im Ausmass vergleichbare Fehlleistungen der Front im Geschäftsverhalten vorgenommen habe.

533 Zunächst ist zu diesem Einwand noch einmal festzuhalten, dass sich im Zeitpunkt des Abschlusses der Verfahren Petrobras / FIFA / PDVSA, DINO und ██████████ bereits mehrmals gezeigt hatte, dass der Verwaltungsrat der CS nicht fähig oder nicht willens war, für eine angemessene Compliance-Organisation zu sorgen (vgl. Rz 206 ff. oben). Die von der FINMA nunmehr vorgenommene Relativierung der Enforcement-Verfahren gegen die CS fand in den damals verfassten Dokumenten denn auch keinen Niederschlag. So dezidiert wie in der Verfügung gegen die CS im Fall Petrobras / FIFA / PDVSA angeprangert (vgl. Rz. 191 oben) ██████████

██████████. Damit in Einklang steht, dass die FINMA bei der CS im Fall Petrobras / FIFA / PDSVSA zunächst einen Eingriff in die Zusammensetzung des Verwaltungsrats angeordnet hatte (vgl. Rz. 192 oben). ██████████

██████████ Dass die Compliance-Kultur bei der CS im Vergleich zu anderen Banken bereits seit längerem besonders im Argen lag, geht schliesslich auch aus den Äusserungen der FINMA im ausserordentlichen Assessment-Brief für das Geschäftsjahr 2020 hervor, welche sich explizit nicht nur auf die (damals) aktuellen Ereignisse bezogen (vgl. Rz. 486 oben).

Albrecht Langhart / Matthias Hirschle