

L'affaire concerne un actionnaire de Credit Suisse (ci-après : CS) qui réclame à la Confédération CHF 140'783.30 de dommages-intérêts. Il estime avoir subi une perte importante à la suite du rachat de CS par UBS en mars 2023. L'actionnaire reproche au Conseil fédéral d'avoir mal géré la crise de CS dès l'automne 2022. Il lui reproche également d'avoir recouru illégalement au droit d'urgence les 16 et 19 mars 2023. Selon lui, le rachat de CS par UBS n'était ni suffisamment justifié par l'intérêt public ni proportionné. Il conteste aussi la suppression, par voie d'ordonnance, de certains droits des actionnaires lors de la fusion. Enfin, il invoque la garantie de la propriété, la protection de la bonne foi et de la confiance et le principe de l'interdiction de l'arbitraire.

Le TF dispose d'un **plein pouvoir d'examen en fait et en droit**. Il prend notamment en considération l'intégralité du rapport de la Commission d'enquête parlementaire (PUK) sur la crise de CS (c. 2.1 et 2.2). Il rappelle ensuite que, aux termes de l'art. 3 al. 1 LRCE, trois conditions doivent être réunies cumulativement pour engager la responsabilité de la Confédération : un acte illicite, un dommage et un lien de causalité (c. 4). Pour engager la responsabilité de l'Etat, une simple violation du droit ne suffit pas toujours. Lorsqu'une ordonnance du Conseil fédéral est en cause, **seule une violation particulièrement grave des devoirs de fonction** peut entraîner sa responsabilité (c. 5.2 et 5.3). Au reproche du recourant, selon lequel le Conseil fédéral n'aurait pas sauvé CS suffisamment tôt, le TF relève qu'une omission n'est illicite que lorsqu'il existe une **obligation juridique d'agir destinée à protéger la personne lésée**. Or, le recourant ne démontre pas l'existence d'une telle obligation envers les actionnaires (c. 6.2 et 6.3). Le TF constate en outre que le Conseil fédéral n'est pas resté inactif : dès octobre 2022, il a élaboré et comparé plusieurs scénarios, notamment la restructuration, le rachat par une autre banque et la nationalisation temporaire (c. 6.4). Il n'y a donc pas eu de violation grave des devoirs de fonction (c. 6.5).

S'agissant du **recours au droit d'urgence**, le recourant soutient que les conditions des art. 184 al. 3 et 185 al. 3 Cst. n'étaient pas réunies. Le TF précise que, dans une action en responsabilité, il ne lui appartient pas de substituer son appréciation à celle du Conseil fédéral : il examine seulement si celui-ci a commis une violation grave de ses devoirs de fonction en recourant au droit d'urgence (c. 7.2). Il examine dès lors la **justification du droit d'urgence** en rappelant que l'art. 185 al. 3 Cst. permet des mesures extraordinaires lorsqu'une menace grave et imminente pèse sur l'ordre public ou la sécurité et ne peut être écartée autrement. Or, l'effondrement désordonné de CS risquait de provoquer une crise majeure pour le système financier suisse et l'économie mondiale (c. 7.3 à 7.5.1). CS étant une banque d'importance systémique, son insolvabilité pouvait entraîner des conséquences considérables. Le Conseil fédéral pouvait notamment estimer que le coût extrême d'un effondrement désordonné pouvait atteindre environ 150 % du PIB suisse (c. 7.5.1). La situation était devenue suffisamment urgente pour ne plus permettre une procédure législative ordinaire, car selon les évaluations du Conseil fédéral, le risque d'insolvabilité du CS menaçait de se concrétiser en l'espace de quelques jours en mars 2023 (c. 7.5.2 et 7.6). Le TF conclut donc que le recours au droit d'urgence les 16 et 19 mars 2023 ne constitue pas une violation grave des devoirs de fonction, même si la crise de CS était en partie prévisible : l'imprévisibilité n'est cependant pas une condition absolue du droit d'urgence (c. 7.7 et 7.8).

Le TF aborde ensuite la question du choix du rachat par UBS. Il rappelle que, même en cas de recours légitime au droit d'urgence, les mesures doivent respecter l'intérêt public et le principe de proportionnalité. Le Tribunal fédéral exerce toutefois un contrôle particulièrement retenu, compte tenu de la marge d'appréciation politique du Conseil fédéral en situation de crise (c. 8.2 à 8.3.3). Le rachat de CS par UBS poursuivait un **intérêt public majeur** : éviter l'effondrement de CS et ses conséquences pour l'économie suisse et les marchés financiers. Le TF estime à cet égard que cette mesure n'était pas manifestement inadéquate (c. 8.5.2). La concentration résultant de la fusion pouvait certes susciter des problèmes de concurrence, mais il n'était pas arbitraire de donner priorité à la stabilité financière. La procédure de contrôle des concentrations n'avait d'ailleurs pas été simplement écartée (c. 8.5.3). Du point de vue de la **proportionnalité**, le Conseil fédéral avait étudié plusieurs scénarios pendant plusieurs mois et les avait soumis à des analyses économiques. Il pouvait raisonnablement considérer le rachat par UBS comme présentant moins de risques que

les alternatives (c. 8.6.1 à 8.6.4). Le TF reconnaît que la création d'une UBS encore plus grande que CS constituait un risque réel, mais aucun élément ne démontrait que ce risque était supérieur à celui d'un effondrement de CS ou que le choix du Conseil fédéral était manifestement insoutenable (c. 8.6.5). Il n'y a donc pas, ici non plus, de violation grave des devoirs de fonction (c. 8.7).

Pour ce qui est de la **suppression des droits des actionnaires**, l'art. 10a de l'ordonnance d'urgence permettait notamment de réaliser la fusion sans obtenir les décisions des assemblées générales et écartait certains droits d'information et de participation prévus par la loi sur la fusion (c. 9.6.1 et 9.6.2). Le TF admet que le droit d'urgence peut, dans certaines circonstances, déroger à une loi fédérale. Ici, l'exclusion des droits des actionnaires était liée à l'urgence et visait à permettre la réalisation rapide de la fusion. La FINMA conservait en outre un rôle de contrôle (c. 9.7). Le Conseil fédéral n'a donc pas agi de manière arbitraire ou contraire à la bonne foi. Examinant ensuite **l'absence d'indemnisation des actionnaires**, le TF relève que le fait que l'ordonnance d'urgence ne prévoie pas d'indemnisation spécifique ne constitue pas non plus une violation grave des devoirs de fonction. Les droits patrimoniaux des actionnaires n'ont pas été supprimés : l'art. 105 LFus permet notamment de demander au juge une indemnité appropriée lorsque le rapport d'échange des actions est inadéquat (c. 9.8). La **garantie de la propriété** (art. 26 Cst.) ne protège pas une valeur déterminée du patrimoine. La perte de valeur des actions constitue un dommage purement patrimonial et ne signifie pas, en elle-même, une atteinte à cette garantie. De plus, le Conseil fédéral n'avait pas fixé lui-même le prix de l'opération ni le rapport d'échange des actions (c. 9.9). Le principe de protection de la confiance n'est pas davantage applicable : les actions d'une société privée ne constituent pas des droits acquis protégés au sens de l'art. 9 Cst. (c. 9.10). En conclusion, aucune des mesures contestées (absence d'intervention précoce, recours au droit d'urgence, choix du rachat par UBS ou restriction des droits des actionnaires) ne constitue une violation grave des devoirs de fonction. La condition d'illicéité de l'art. 3 al. 1 LRFC faisant défaut, il est inutile d'examiner plus avant le dommage et le lien de causalité (c. 11 et 12).

Auteur : Alexis Overney, avocat à Fribourg

Klage gegen die Schweizerische Eidgenossenschaft (Staatshaftung)

Sachverhalt :

A.

A.a. Die Credit Suisse Group AG (nachfolgend « CS ») war eine Konzerngesellschaft, die an der Schweizer und der New Yorker Börse kotiert war. Sie galt als systemrelevante Bank im Sinne von Art. 7 Abs. 1 BankG.

A.b. Die CS war von der internationalen Finanzkrise 2007/2008 weniger stark betroffen als andere Finanzinstitute wie etwa die UBS Group AG (nachfolgend « UBS »). Sie galt als solides Bankinstitut. Aufwendige Strategieberichtigstellungen der Bank sowie gerichtlich verordnete Bussen führten jedoch zu hohen Kosten, die durch die Erträge nicht gedeckt werden konnten. So zahlte die CS zwischen 2010 und 2022 rund 15 Milliarden Franken für Bussen, Vergleiche oder Schadenersatz und gewährte variable Vergütungen von Fr. 39.8 Milliarden, während sie im selben Zeitraum Fr. 33.7 Milliarden Verlust erwirtschaftete.

A.c. Der Aktienkurs der CS fiel seit 2012 stetig. Im März 2020 senkte die US-Notenbank die Zinsen ; der Wert der CS-Aktie sank und wurde noch zur Hälfte ihres Wertes Mitte Februar 2020 gehandelt. Ende März 2020 stabilisierte sich die Liquiditätssituation der CS, ohne dass staatliche Hilfe nötig gewesen wäre. Verschiedene bekannt gewordene Vorfälle schwächten das Vertrauen in die CS jedoch zunehmend (« Mosambik-Skandal » 2016 ; « Baschattungsaffäre » 2019 ; « Greensill und Archegos » 2021). 2021 brach der Aktienkurs der CS ein und erholte sich nicht mehr. Im Mai 2022 stuften mehrere Rating-Agenturen die CS erstmals herab. Als Reaktion auf die Entwicklungen wurde im August 2022 Ulrich Körner als neuer CEO eingesetzt und eine weitere Strategieüberprüfung per Ende Oktober 2022 angekündigt.

A.d. Am 3. Oktober 2022 fiel der Aktienkurs der CS aufgrund von Spekulationen über deren Aus um 11 Prozent. Es folgten Kapitalabflüsse von über 100 Milliarden Franken. Am 27. Oktober 2022 kommunizierte die CS die angekündigte Restrukturierung, welche mittels Kapitalerhöhung von 4 Milliarden Franken finanziert wurde. Zu den Anlegern gehörte die *Saudi National Bank*, die mit einem Anteil von 9.9 Prozent grösste Aktionärin der CS wurde. Verschiedene Rating-Agenturen stuften die CS dennoch herab.

A.e. Nachdem die Situation der CS in den Folgemonaten auf tiefem Niveau stabil, aber angespannt blieb, stürzte der Kurs der Aktie infolge der Regionalbankenkrise in den USA am 13. März 2023 zeitweise um 15 Prozent auf Fr. 2.21 ab. Am 15. März 2023 fiel der Kurs der Aktie um 30 Prozent, nachdem die *Saudi National Bank* mitteilte, keine weiteren Investitionen in die CS zu tätigen. In der Nacht auf den 16. März 2023 beantragte die CS bei der Schweizerischen Nationalbank SNB ausserordentliche Liquiditätshilfe (« *Emergency Liquidity Assistance* », ELA) für die CS Schweiz AG von knapp Fr. 50 Milliarden, um zahlungsfähig zu bleiben. Vom 13. bis 16. März 2023 wurden mehr als Fr. 30 Milliarden Kundengelder abgezogen.

A.f. Am 16. März 2023 um 20 Uhr trat die gestützt auf Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV erlassene Verordnung des Bundesrates über zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen und die Gewährung von Ausfallgarantien des Bundes für Liquiditätshilfe-Darlehen der Schweizerischen Nationalbank an systemrelevante Banken (SR 952.3 ; nachfolgend PLB-NVO oder Notverordnung) in Kraft. Mit der Notverordnung wurden das Liquiditätshilfe-Darlehen mit Konkursprivileg (ELA+) und das Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie und Konkursprivileg (« *Public Liquidity Backstop* », PLB) eingeführt. Publiziert wurde die Notverordnung erst am 19. März 2023.

A.g. Am 17. März 2023 beantragte und erhielt die CS gestützt auf die Notverordnung ELA+ von Fr. 20 Milliarden, die ihren Konkurs verhinderte.

A.h. Am Abend des 19. März 2023 gab die UBS bekannt, dass sie bereit sei, die CS im Rahmen einer Fusion zu übernehmen. Die beiden Banken unterzeichneten einen vollständig ausgearbeiteten Fusionsvertrag. Die CS-Aktionäre erhielten für 22,48 CS-Aktien 1 UBS-Aktie.

A.i. Der Kurs der CS-Aktie belief sich vor der Fusion am Freitag 17. März 2023 auf Fr. 1.90, am Tag nach der Fusion, Montag dem 20. März 2023, fiel er auf Fr. 0.69. Ab dem 21. März 2023 pendelte er sich bei Fr. 0.84 ein.

B.

B.a. Der Bundesrat prüfte seit Oktober 2022 verschiedene Szenarien zur Stabilisierung bzw. Rettung der CS und bereitete entsprechende Massnahmen vor. Dabei standen folgende Szenarien im Vordergrund :

- 1) die Bewältigung der Krise durch die CS aus eigener Kraft, mithilfe ELA und der Schaffung der ELA+ mittels Notrecht,
- 2) die Übernahme der CS durch eine andere (in- oder ausländische) Bank, insbesondere mithilfe ELA, ELA+ und PLB,
- 3) die Sanierung der CS und Kapitalmassnahmen gemäss bestehender Too-Big-To-Fail-Gesetzgebung,
- 4) der Konkurs der CS und Auslösung des Notfallplans sowie die vorübergehende Verstaatlichung (TPO) der Schweizer Einheit der CS.

B.b. Am 2. November 2022 wurde die Übernahme durch eine andere Bank, konkret durch die UBS, im Bundesrat diskutiert. Im November 2022 stand indes die Einführung des PLB, der mittels Notrecht neu

hätte geschaffen werden müssen, im Vordergrund. Der Bundesrat verzichtete darauf, da er keine ausreichende Notrechtslage erblickte und kontraproduktive Auswirkungen befürchtete, insbesondere dass dies den Vertrauensverlust an den Finanzmärkten beschleunigen und damit gerade den Schaden anrichten könnte, den ein PLB auffangen möchte. Dasselbe galt für die ordentliche Einführung des PLB.

B.c. Im Dezember 2022 diskutierte der Bundesrat auch andere Szenarien, namentlich die Übernahme der CS durch ein anderes Finanzinstitut. Trotz der Fokussierung auf ein Verkaufsszenario sollte im Falle eines gescheiterten Verkaufs auf die bereits weitgehend vorbereitete Variante des PLB per Notrecht zurückgegriffen werden. Die Situation der CS verschlechterte sich zwischen Weihnachten 2022 und Neujahr 2023 und die CS wurde aufgefordert, Namen möglicher Käufer zu nennen oder die Übernahme mit der UBS vorzubereiten.

B.d. Nachdem sich die Situation der CS seit Januar 2023 stabilisierte, kam das Lenkungsgremium unter Vorsitz der neuen EFD-Vorsteherin am 26. Januar 2023 zum Schluss, das Szenario, wonach die CS die Krise aus eigener Kraft überwinden könne, sei die beste Lösung. Die anderen Szenarien wurden dennoch weiterentwickelt. Mögliche Vor- und Nachteile der Szenarien wurden benannt. Am 1. Februar 2023 besprach der Gesamtbundesrat die vier vorgeschlagenen Lösungen. Am 15. Februar 2023 befasste er sich mit der Thematik der möglichen Insolvenz. Am 22. Februar 2023 zeigte sich im Bundesrat kein unmittelbar dringender Handlungsbedarf. Im Lenkungsgremium wurde nach Vorlage der ersten volkswirtschaftlichen Kostenanalyse am 2. Februar 2023 die Variante 3, die Sanierung mit Kapitalmassnahmen, als beste Lösung erachtet. Die Drehbücher für die anderen Szenarien sollten gemäss Auftrag der EFD-Vorsteherin dennoch verfeinert werden. Eine makroökonomische Analyse der Szenarien, die von der EFD-Vorsteherin in Auftrag gegeben wurde, zeigte Kosten und Nutzen der Szenarien auf, sodass diese entsprechend den Auswirkungen priorisiert wurden. Es zeigte sich, dass die Kosten eines ungeordneten Konkurses auf 150 Prozent des Bruttoinlandsprodukts BIP beziffert wurden. Die letzte Kostenschätzung und Evaluation der Szenarien fand am 14. März 2023 statt.

B.e. Am 15. März 2023 wurden weiterhin alle vier Szenarien vorbereitet. Am 16. März 2023 wurde die Verstaatlichung der gesamten CS Gruppe als neues Szenario geprüft und vorbereitet. Am 17. März 2023 stand die Sanierung im Vordergrund, sollte keine Einigung zwischen UBS und CS erzielt werden können; letzteres war jedoch die bevorzugte Lösung. Auch die Verstaatlichung der gesamten CS-Gruppe wurde weiter verfolgt, obwohl der Bundesrat sich nicht für diese aussprach. Am 18. März 2023 wurden mögliche Alternativen vorbereitet, namentlich die Übernahme durch BlackRock, aus der sich BlackRock jedoch bald zurückzog. Der Fokus blieb auf den drei verbleibenden Szenarien (Zusammenschluss CS/UBS; Sanierung der CS gemäss TBTF; Verstaatlichung der CS-Gruppe). Am Abend des 18. März 2023 lag der Fokus auf der Fusion und den Alternativszenarien. Für den Fall der Nichteinigung war die vorübergehende Verstaatlichung (TPO) der gesamten CS-Gruppe in Vorbereitung. Die Notverordnung zum TPO lag im Entwurf vor und sah einen 100 % Abschlag bei den Beteiligungspapieren der CS vor.

B.f. Nachdem UBS und CS sich auf einen Fusionsvertrag geeinigt hatten, änderte der Bundesrat die Notverordnung am 19. März 2023 im Zusammenhang mit der Übernahme. Er erliess namentlich Art. 10a betreffend Abweichungen vom Fusionsgesetz und Art. 14a betreffend Garantien zur Verlustabsicherung. Die Änderungen traten am 19. März 2023, 20.00 Uhr, in Kraft (AS 2023 136).

C.

C.a. A. erwarb am 25. Juni 2014 1'000 Aktien der CS zum Kurswert von Fr. 26.19; er investierte inklusive Gebühren Fr. 26'302.35. Am 15. Oktober 2014 erwarb er weitere 1'000 CS-Aktien, diesmal zum Kurswert von Fr. 24.83; er investierte inklusive Gebühren Fr. 24'941.20. Am 16. Dezember 2014

kaufte er 800 CS-Aktien zum Kurswert von Fr. 24.25 und investierte total Fr. 19'486.80.

Weitere 1'000 CS-Aktien kaufte A. am 20. November 2015 zum Kurswert von Fr. 22.99, insgesamt für Fr. 23'099.75.

Am 4. Februar 2016 erwarb er wiederum 1'000 CS-Aktien zum Kurswert von Fr. 14.65 ; er investierte insgesamt Fr. 14'721.10. Weitere 1'000 CS-Aktien kaufte er am 24. März 2016 zum Kurswert von Fr. 13.81 ; gesamthaft für Fr. 13'880.40.

Am 14. Juli 2022 kaufte A. 2'000 CS-Aktien zum Kurswert von Fr. 5.098, insgesamt für Fr. 10'263.40. Es folgte ein weiterer Kauf von 2'000 CS-Aktien am 27. September 2022 zum Kurswert von Fr. 4.00, für insgesamt Fr. 8'045.60. Letztmals erwarb A. im Rahmen der Kapitalerhöhung am 9. Dezember 2022 3'636 CS-Aktien zum Kurswert von Fr. 2.52, insgesamt für Fr. 9'162.70.

Insgesamt kaufte A. von 2014 bis 2022 13'436 CS-Aktien und investierte insgesamt Fr. 149'903.30.

C.b. Am 13. Juni 2023 erhielt A. für 12'000 CS-Aktien 533.808 UBS-Aktien.

D.

D.a. Mit Eingabe vom 22. Januar 2024 stellte A. ein Staatshaftungsbegehren an den Bundesrat. Darin forderte er Entschädigung in der Höhe von Fr. 140'783.30.

Sein Begehren begründete A. im Wesentlichen damit, dass die notrechtlichen Massnahmen des Bundesrates im Zusammenhang mit der Übernahme der CS durch die UBS zu einer weitgehenden Enteignung seiner Aktienposition von 12'000 CS-Aktien geführt hätten, wodurch ihm ein Schaden in Höhe von Fr. 140'783.30 entstanden sei. Beim Erlass der Notverordnung vom 16. März bzw. 19. März 2023 habe der Bundesrat widerrechtlich gehandelt, indem er gegen die in der Bundesverfassung verankerten Grundsätze des rechtsstaatlichen Handelns (Art. 5 BV), das Willkürverbot sowie den Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 9 BV), die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und das Verbot übermässiger Einschränkungen von Grundrechten (Art. 35 und 36 BV) verstossen habe.

D.b. Mit Stellungnahme vom 10. April 2024 lehnte der Bundesrat das Staatshaftungsbegehren ab : Der Bundesrat sei überzeugt, im Zusammenhang mit der Übernahme der CS durch die UBS sachgerecht, recht- und verhältnismässig gehandelt zu haben.

E.

E.a. Mit Staatshaftungsklage vom 25. September 2024 gelangt A. (nachfolgend Kläger) ans Bundesgericht. Er beantragt, die Schweizerische Eidgenossenschaft zu verpflichten, ihm Fr. 140'783.30 zu bezahlen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

E.b. Mit Klageantwort vom 27. November 2024 beantragt die Schweizerische Eidgenossenschaft, vertreten durch das Eidgenössische Finanzdepartement (nachfolgend Beklagte), die Klage vom 25. September 2024 abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

E.c. Mit Replik vom 17. Januar 2025 hält der Kläger an seinen Ausführungen und Anträgen fest. Die Beklagte reichte am 13. Februar 2025 die Duplik ein.

E.d. Mit Zwischenverfügung vom 20. März 2025 setzte die Instruktionsrichterin den Parteien Frist, um

zu erklären, ob sie die Durchführung einer mündlichen Vorbereitungsverhandlung wünschen. Mit Eingabe vom 27. März 2025 erklärte sich die Beklagte mit dem Verzicht darauf einverstanden. Mit Eingabe vom 8. April 2025 verzichtete der Kläger ebenfalls auf die mündliche Vorbereitungsverhandlung. Dementsprechend fand keine solche statt.

E.e. Mit Zwischenverfügung vom 30. April 2025 erklärte die Instruktionsrichterin das Begehren des Klägers um Edition der Unterschriftenregelung in Staatshaftungsverfahren für gegenstandslos und wies das Begehren des Klägers um Edition des Berichts der Parlamentarischen Untersuchungskommission zur Geschäftsführung der Bundesbehörden im Kontext der CS-Krise vom 17. Dezember 2024 (BBl 2025 515 ; nachfolgend : PUK-Bericht) ab. Sie setzte den Parteien Frist, um allfällige weitere Beweisanträge zu stellen.

E.f. Mit Eingabe vom 13. Mai 2025 legte der Kläger ein weiteres Beweismittel ins Recht.

E.g. Mit Zwischenverfügung vom 22. Mai 2025 erwog die Instruktionsrichterin, dass keine weiteren Instruktionsmassnahmen zu treffen seien. Entsprechend teilte sie den Parteien mit, dass das Vorbereitungsverfahren abgeschlossen sei.

E.h. Nachdem keine weiteren Beweisanträge eingegangen sind, hat die Abteilungspräsidentin die Parteien mit Verfügung vom 27. August 2025 zur Hauptverhandlung vorgeladen.

E.i. Mit Eingabe vom 3. September 2025 reichte der Kläger weitere Beweismittel ein.

F.

Am 7. Oktober 2025 fand eine mündliche Hauptverhandlung statt, in deren Rahmen die Parteien plädiert und an ihren Anträgen und Ausführungen festgehalten haben. Das Urteilsdispositiv wurde an der Hauptverhandlung sogleich mündlich eröffnet und den Parteien gleichentags zugestellt.

Erwägungen :

1.

Der Kläger fordert von der Schweizerischen Eidgenossenschaft Ersatz des Schadens, der ihm als Aktionär der CS durch die mit notrechtlichen Massnahmen des Bundesrates vom 16. Und 19. März 2023 ermöglichte Übernahme der CS durch die UBS entstanden sein soll.

1.1. Gemäss Art. 120 Abs. 1 lit. c BGG ist das Bundesgericht als einzige Instanz zuständig zur Beurteilung von Ansprüchen auf Schadenersatz und Genugtuung aus der Amtstätigkeit der in Art. 1 Abs. 1 lit. a-c bis des Bundesgesetzes vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz [VG] ; SR 170.32) abschliessend aufgezählten Personen. Artikel 10 Abs. 2 VG hat den gleichen Wortlaut wie Art. 120 Abs. 1 lit. c BGG. Gemäss dessen Art. 1 Abs. 1 lit. b ist das Verantwortlichkeitsgesetz auf die amtliche Tätigkeit der Mitglieder des Bundesrats anwendbar. Dabei ist es nicht notwendig, die Mitglieder des Bundesrats, denen ein widerrechtliches Verhalten vorgeworfen wird, namentlich zu bezeichnen ; der Bundesrat kann als Kollegialbehörde zur Verantwortung gezogen werden (Urteile 2E_1/2024 vom 23. Mai 2025 E. 1.1 ; 2E_3/2022 vom 29. August 2024 E. 1.1 ; 2E_3/2020 vom 11. November 2021 E. 1.1 ; je mit Hinweisen).

1.1.1. Soweit sich die vorliegende Klage gegen den Bundesrat richtet, ist das Bundesgericht nach Gesagtem (als einzige Instanz) zuständig zur Beurteilung der geltend gemachten Ansprüche (Art. 120 Abs. 1 lit. c BGG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 lit. b VG).

1.1.2. Der Kläger erklärt zwar, die Klage richte sich ausschliesslich gegen den Bundesrat, allerdings bezieht er sich in seinen Rechtsschriften wiederholt auf Verhalten der SNB und der FINMA. Diese fallen jedoch nicht in den Anwendungsbereich des Klageverfahrens gemäss Art. 120 Abs. 1 lit. c BGG. Vom Zuständigkeitsbereich der Klage nach Art. 120 Abs. 1 lit. c BGG werden Verantwortlichkeitsansprüche aus der Amtstätigkeit der in Art. 1 Abs. 1 lit. a-c bis VG abschliessend aufgezählten Personen erfasst. Für Ansprüche gegen die FINMA und die SNB ist Art. 10 Abs. 2 VG nicht eröffnet und damit die Zuständigkeit des Bundesgerichts als einzige Instanz nicht gegeben. Eine Kompetenzattraktion ist zwar möglich, allerdings nur dann, wenn sich hinsichtlich der Tätigkeit der eingeklagten Personen dieselben Fragen stellen (BGE 126 II 145 E. 1b/bb ; Urteile 2E_1/2024 vom 23. Mai 2025 E. 1.1.2 ; 2E_2/2024 vom 11. April 2024 E. 2.2 ; 2E_2/2013 vom 30. Oktober 2014 E. 1.1). Das ist vorliegend nicht der Fall, da allein der Bundesrat das Notrecht erliess, das der Kläger als ursächlich für seinen Schaden erachtet (nachstehend E. 3 und folgende), während die SNB und die FINMA entsprechend ihrer Zuständigkeiten andere Tätigkeiten ausübten. Um gegen Handlungen der SNB und FINMA vorzugehen, müsste von der zuständigen Bundesbehörde der Erlass einer Verfügung verlangt und diese nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege angefochten werden (vgl. Urteil 2E_6/2021 vom 23. März 2023 E. 1.2). Nach dem Gesagten ist auf Verhalten der SNB und der FINMA nicht näher einzugehen.

1.2. Das Klageverfahren im Sinne von Art. 120 BGG richtet sich gemäss Art. 120 Abs. 3 BGG nach dem Bundesgesetz über den Bundeszivilprozess vom 4. Dezember 1947 (BZP ; SR 273). Dieses Gesetz wird seinerseits ergänzt durch die Vorschriften des ersten, zweiten und sechsten Kapitels des BGG, soweit es selbst keine abweichenden Bestimmungen enthält (Art. 1 Abs. 2 BZP ; Urteile 2E_1/2024 vom 23. Mai 2025 E. 1.2 ; 2E_3/2022 vom 29. August 2024 E. 1.2 ; 2E_2/2024 vom 11. April 2024 E. 2.4 ; 2E_3/2020 vom 11. November 2021 E. 1.2).

1.3. In formeller Hinsicht hat die Klageschrift den Anforderungen von Art. 23 BZP zu entsprechen. Dazu gehören neben dem Rechtsbegehren (lit. b) eine klar gefasste Darstellung der Tatsachen, die das Rechtsbegehren begründen (lit. d), sowie die genaue Angabe der Beweismittel für jede Tatsache (lit. f). Zudem gelangen die Anforderungen an die Begründung von Rechtsschriften an das Bundesgericht gemäss Art. 42 BGG zur Anwendung (Art. 1 Abs. 2 BZP ; vgl. Urteile 2E_1/2024 vom 23. Mai 2025 E. 1.3 ; 2E_2/2024 vom 11. April 2024 E. 2.5 mit Hinweisen ; vgl. auch YVES DONZALLAZ, in : Aubry Girardin Florence et al. [Hrsg.], Commentaire de la LTF, 3. Aufl., 2022, N. 95 zu Art. 120). Nach dieser Bestimmung, die primär auf Beschwerdeverfahren zugeschnitten ist, muss die Begründung sachbezogen sein und es ist in gedrängter Form darzulegen, inwiefern eine Rechtsverletzung vorliegt (vgl. BGE 140 III 86 E. 2 mit Hinweisen ; Urteil 2E_2/2024 vom 11. April 2024 E. 2.5). Die Klage entspricht der gesetzlich vorgeschriebenen Form (Art. 23 BZP ; Art. 42 BGG).

1.4. Die Klage wurde innerhalb der Verwirkungsfrist von sechs Monaten seit der Stellungnahme des Bundesrats vom 10. April 2024 eingereicht (vgl. Art. 20 Abs. 3, Art. 10 Abs. 2 VG und Art. 3 Abs. 1 und 2 der Verordnung vom 30. Dezember 1958 zum Verantwortlichkeitsgesetz [VO VG ; SR 170.321]). Auf die Klage ist einzutreten.

2.

2.1. Das Bundesgericht entscheidet im Klageverfahren nach Art. 120 BGG als erste und einzige Behörde und verfügt sowohl in rechtlicher als auch in tatsächlicher Hinsicht über volle (uneingeschränkte) Kognition (BGE 131 I 266 E. 2.3 ; Urteile 2E_1/2024 vom 23. Mai 2025 E. 2.1 ; 2E_3/2022 vom 29. August 2024 E. 2 mit Hinweisen ; 2E_3/2021 vom 14. März 2022 E. 2.1 ; 2E_3/2020 vom 11. November 2021 E. 2). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (vgl. BGE 136 IV 139 E. 1.4 ; 130 I 156 E. 1.3).

2.2. Im Verfahren gilt grundsätzlich der Verhandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 2 BZP ; Urteile 2E_3/2021 vom 14. März 2022 E. 1.3 ; 2E_4/2019 vom 28. Oktober 2021 E. 1.3.3). Somit ist es Aufgabe der

Parteien, den massgebenden Sachverhalt darzulegen und ihn zu beweisen (vgl. Art. 23 lit. d und e BZP und Art. 29 lit. d und e BZP ; Urteil 2E_1/2024 vom 23. Mai 2025 E. 2.2 mit Hinweis). Das Gericht ist jedoch nicht an die von den Parteien angebotenen Beweismittel gebunden und kann überdies von den Parteien nicht angebotene Beweismittel beziehen (Art. 37 BZP).

Die Parteien untermauern einen Teil ihrer Tatsachenbehauptungen mit Auszügen aus dem PUK-Bericht vom 17. Dezember 2024. In Anwendung von Art. 37 Satz 2 BZP wird der PUK-Bericht zur Sachverhaltserstellung als Ganzes beigezogen und berücksichtigt. Als notorisch bekannte Tatsache (vgl. BGE 150 III 209 E. 2.1) braucht er nicht zu den Akten genommen zu werden, zumal er vollständig im Bundesblatt publiziert wurde (BBl 2025 515 ; vgl. Urteil 2E_1/2024 vom 23. Mai 2025 E. 2.2).

2.3. Artikel 19 Abs. 1 BZP verpflichtet die Parteien, alle Angriffs- oder Verteidigungsmittel auf einmal, d.h. in der Klageschrift bzw. Klageantwort, vorzubringen (Urteil 4C.276/1993 vom 1. Dezember 1998 E. 2c/bb). Immerhin können Tatsachen und Beweismittel zur Ergänzung noch im allfälligen weiteren Schriftwechsel und mündlich in der Vorbereitungsverhandlung bis zum Beginn der Beweisführung vorgebracht werden, nachher dagegen nur noch, wenn die Verspätung entschuldbar ist oder das Vorbringen im Sinne von Art. 3 Abs. 2 BZP von Amtes wegen berücksichtigt werden kann (Art. 19 Abs. 2 BZP).

Mit unaufgeforderter Eingabe vom 3. September 2025 reichte der Kläger nach Ablauf der Fristen für weitere Beweisanträge zwei neue Beweismittel ins Recht.

Der Auszug aus der Sonntagszeitung vom 22. Juni 2025 (klägerische Beilage 15) entstand erst nach Ablauf der Frist zur Beweisergänzung, weshalb der Kläger dieses nicht fristgerecht einreichen konnte. Damit ist die Verspätung der Einreichung entschuldbar und der Auszug aus der Sonntagszeitung vom 22. Juni 2025 bei der Entscheidfindung mitzuberücksichtigen (vgl. Urteil 4C.106/1993 vom 15. März 1994 E. 4, nicht publ. in : BGE 120 II 65).

Anders verhält es sich mit dem Auszug aus dem Tagesanzeiger vom 17. März 2024 (klägerische Beilage 14). Dieses Beweismittel war bei Abfassung der Klageschrift und Replik bereits vorhanden. Der Kläger begründet nicht (Art. 42 Abs. 2 BGG), warum er das Beweismittel nicht rechtzeitig einreichen konnte. Er vermag die Verspätung somit nicht zu entschuldigen. Die Duplik der Beklagten enthält nichts, was Anlass hätte geben können, das neue Beweismittel einzureichen. Zudem wurde den Parteien Gelegenheit gegeben, die Durchführung einer Vorbereitungsverhandlung zu beantragen ; sie verzichteten auf eine solche (vorstehend Bst. E.d). Es besteht daher auch kein Grund, das Beweismittel des Klägers von Amtes wegen zu berücksichtigen.

3.

Der Kläger verlangt Schadenersatz in Höhe von Fr. 140'783.30. Ein Schaden in dieser Höhe sei ihm als Aktionär der CS entstanden, weil der Bundesrat durch die Anwendung von Notrecht die Übernahme der CS durch die UBS ermöglicht habe. Der Erlass der Notverordnung soll widerrechtlich und ursächlich für den Vermögensverlust des Klägers gewesen sein.

4.

Nach Art. 3 Abs. 1 VG haftet der Bund für den Schaden, den ein Beamter in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit Dritten widerrechtlich zufügt, ohne Rücksicht auf das Verschulden des Beamten. Wie erwähnt, umfasst diese Bestimmung auch Mitglieder des Bundesrates (vgl. vorstehend E. 1.1 ; Art. 1 Abs. 1 lit. b VG). Artikel 3 Abs. 1 VG sieht eine primäre, ausschliessliche und kausale Haftung des Staats vor, d.h. der geschädigte Dritte kann nur den Staat, nicht aber den verantwortlichen Beamten oder das verantwortliche Behördenmitglied belangen und muss kein Verschulden des Letzteren nachweisen ; es genügt der Nachweis einer widerrechtlichen Handlung, eines Schadens sowie eines Kausalzusammenhangs zwischen diesen beiden Elementen. Diese Voraussetzungen müssen kumulativ

erfüllt sein (vgl. BGE 151 II 245 E. 4.2 ; 150 II 225 E. 4.1 ; Urteile 2E_1/2024 vom 23. Mai 2025 E. 4.1 ; 2E_3/2022 vom 29. August 2024 E. 3.1).

5.

5.1. Der Kläger wirft dem Bundesrat in mehrfacher Hinsicht widerrechtliches Verhalten vor : Erstens habe der Bundesrat nicht bereits im Herbst 2022 Massnahmen zur Rettung der CS ergriffen, obwohl ihm die Finanzkrise der CS seit diesem Zeitpunkt bekannt gewesen sei (nachfolgend E. 6). Zweitens hätten die Voraussetzungen zum Erlass von Notrecht im März 2023 nicht vorgelegen, weshalb der Erlass der Notverordnung widerrechtlich gewesen sei (nachfolgend E. 7). Drittens erweise sich die Übernahme durch die UBS als Massnahme zur Rettung der CS als widerrechtlich, da diese nicht im öffentlichen Interesse liege und nicht verhältnismässig sei (nachfolgend E. 8). Schliesslich sei die Notverordnung widerrechtlich, da sie keine Entschädigung für die Aktionäre vorsehe, gegen Treu und Glauben, das Willkürverbot und die Eigentumsgarantie verstosse (nachfolgend E. 9).

5.2. Widerrechtlich im Sinne von Art. 3 Abs. 1 VG ist die Schadenszufügung dann, wenn der Staat durch seine Beamten oder Behördenmitglieder gegen Gebote oder Verbote der Rechtsordnung verstösst, die dem Schutz des verletzten Rechtsgutes dienen. Ein Verhalten ist im Sinne von Art. 3 VG dann widerrechtlich, wenn entweder ein absolutes Recht des Geschädigten verletzt (« Erfolgsunrecht ») oder eine reine Vermögensschädigung durch Verstoss gegen eine einschlägige Schutznorm bewirkt wird (« Verhaltensunrecht »). Da das Vermögen kein absolutes subjektives Rechtsgut darstellt, ist eine reine Vermögensschädigung nur widerrechtlich, wenn eine Norm das betreffende Verhalten verbietet und damit den Schutz des Vermögens des Geschädigten bezweckt (vgl. BGE 150 II 225 E. 4.2 ; 144 I 318 E. 5.5 ; Urteile 2E_1/2024 vom 23. Mai 2025 E. 4.2.1 ; 2E_3/2022 vom 29. August 2024 E. 4.4 ; 2E_3/2020 vom 11. November 2021 E. 7.1).

5.3. Auch der Erlass von Rechtsakten, namentlich Verordnungen, durch den Bundesrat zählt zu den amtlichen Tätigkeiten, die unter Art. 3 VG fallen können. Der Bund kann unter bestimmten Voraussetzungen für Verordnungen des Bundesrats zur Verantwortung gezogen werden, wenn diese sich als gesetzes- oder verfassungswidrig erweisen (Urteile 2E_1/2024 vom 23. Mai 2025 E. 4.2.2 ; 2E_3/2022 vom 29. August 2024 E. 4.1 ; 2E_6/2021 vom 23. März 2023 E. 4.1 ; 2E_3/2020, 2E_4/2020 vom 11. November 2021 E. 6.1). Ein Verstoss einer Verordnung des Bundesrats gegen übergeordnetes Recht reicht jedoch nicht aus, um auf Widerrechtlichkeit im staatshaftungsrechtlichen Sinne schliessen zu können. Nur eine besonders schwere Amtspflichtverletzung kann die Haftung des Bundesrats für eine Verordnung auslösen (Urteile 2E_1/2024 vom 23. Mai 2025 E. 4.2.2 ; 2E_3/2022 vom 29. August 2024 E. 4.3 ; 2E_6/2021 vom 23. März 2023 E. 6.2 ; 2E_3/2020 vom 11. November 2021 E. 8.2).

Soll eine wesentliche Amtspflichtverletzung aufgezeigt werden, so muss dies gemäss Art. 42 BGG im Lichte der massgeblichen Regelungen eingehend geschehen, der Verweis auf die Normen allein genügt nicht (Urteil 2E_1/2024 vom 23. Mai 2025 E. 4.2.1 mit Hinweis ; vgl. vorstehend E. 1.3).

6.

6.1. Der Kläger wirft dem Bundesrat vor, es unterlassen zu haben, rechtzeitig die erforderlichen Massnahmen zur Stabilisierung der CS zu treffen. Der Bundesrat hätte bereits im Herbst 2022 handeln müssen (Klage S. 8).

Die Beklagte entgegnet dem, den Bundesrat habe keine Pflicht zum Handeln getroffen, weshalb die vom Kläger gerügte Unterlassung im Herbst 2022 mangels Garantenstellung des Bundesrates kein widerrechtliches Verhalten darstelle (Klageantwort Rz. 26 ; Duplik Rz. 16).

6.2. Der Vorwurf des Klägers bezieht sich auf ein Unterlassen des Bundesrates. Das widerrechtliche Verhalten kann auch in einem Unterlassen bestehen. Die Haftung für eine Unterlassung setzt voraus,

dass eine Pflicht zum Handeln bestanden hat. Eine Handlungspflicht ist dabei nur dann haftpflichtrechtlich von Bedeutung, wenn sie das Interesse der geschädigten Person verfolgt und sich aus einer Schutzvorschrift zu deren Gunsten ergibt. Die Widerrechtlichkeit einer Unterlassung setzt mithin eine Garantenpflicht voraus (BGE 144 I 318 E. 5.5; Urteile 2C_1016/2022 vom 25. September 2024 E. 6.3.1, nicht publ. in : BGE 151 II 245).

6.3. Der Kläger macht nicht geltend und legt entsprechend auch nicht dar, dass den Bundesrat vor Mitte März 2023 eine Pflicht zur Stabilisierung der CS getroffen hätte. Insbesondere zeigt der Kläger weder auf, dass entgegen der bundesrätlichen Einschätzung eine Notlage im Sinne von Art. 184 Abs. 3 bzw. Art. 185 Abs. 3 BV bestanden hätte, noch dass den Bundesrat in einem solchen Fall eine Handlungspflicht getroffen hätte, wie dies zum Teil von der Lehre postuliert wird (URS SAXER/FLORIAN BRUNNER, in: Ehrenzeller Bernhard et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 2023, N. 127 zu Art. 185; JÖRG KÜNZLI, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid [Hrsg.], Basler Kommentar Bundesverfassungsrecht, 2. Aufl., 2025, N. 30 Art. 185). Eine solche bundesrätliche Handlungspflicht ist vorliegend auch nicht ersichtlich, namentlich nicht im Interesse einzelner Aktionäre zum Schutz von deren Vermögen. Angesichts dessen, dass es sich bei der CS um ein privatrechtliches Unternehmen mit intakter Geschäftsleitung handelte, das zwischen Oktober und Dezember 2022 dreimal keine ausserordentliche Liquiditätshilfe (ELA) in Anspruch nehmen wollte (PUK-Bericht S. 9) und die Pläne des Bundesrates, eine auf Notrecht basierte, staatliche Ausfallgarantie (PLB) zu schaffen, für « kontraproduktiv und verfrüht » erachtete (PUK-Bericht S. 249 f.), sich die Situation der CS hernach etwas stabilisierte, sodass nach Einschätzung des Bundesrates keine Notlage mehr vorlag, die die Einführung des PLB per Notrecht ermöglicht hätte (PUK-Bericht S. 251 f.), ist eine Handlungspflicht des Bundesrates - gegen den Willen des Unternehmens und ohne Notlage - auch nicht offensichtlich.

6.4. Davon abgesehen findet die Behauptung des Klägers, der Bundesrat sei untätig geblieben, in sachverhaltlicher Hinsicht keine Stütze. Der Bundesrat zog seit Oktober 2022 mehrere Massnahmen zur Rettung der CS in Betracht, bereitete verschiedene Szenarien vor, liess sie nach ihren Kosten bzw. Nutzen evaluieren und passte seine Sicht über die zu bevorzugende Massnahme entsprechend an (vorstehend Bst. B). Eine Unterlassung ist damit in tatsächlicher Hinsicht nicht ersichtlich.

6.5. Dass der Bundesrat im Herbst 2022 keine Massnahmen zur Rettung bzw. Stabilisierung der CS ergriffen hat, stellt keine wesentliche Amtspflichtverletzung dar. Der Vorwurf der Widerrechtlichkeit ist nicht begründet.

7.

7.1. Der Kläger macht weiter geltend, die Voraussetzungen für den Erlass von Notrecht gemäss Art. 184 Abs. 3 BV und Art. 185 Abs. 3 BV seien nicht gegeben gewesen. Namentlich habe keine plötzlich aufgetretene und nicht anders abwendbare Gefahr vorgelegen (Replik S. 8). Der Bundesrat sei somit nicht befugt gewesen, die CS mittels Notrecht zu retten (Protokoll Hauptverhandlung S. 2). Die Beklagte erwidert, dass es Aufgabe des Bundesrates sei, die Voraussetzungen für den Erlass notrechtlicher Massnahmen zu prüfen. Dieser Entscheid sei der gerichtlichen Kontrolle entzogen. Entsprechend könne eine solche Kontrolle nicht über den Weg der Staatshaftung erfolgen (Klageantwort Rz. 34; Duplik Rz. 18).

7.2. Der Erlass von Notrecht könnte nur dann eine Staatshaftung des Bundes auslösen, wenn der Bundesrat eine wesentliche Amtspflichtverletzung begangen hätte (vorstehend E. 5.3). Im Rahmen des vorliegenden Staatshaftungsverfahrens ist daher nicht zu prüfen, ob die Voraussetzungen für den Erlass von Notrecht gegeben waren, sondern einzig, ob der Bundesrat eine wesentliche Amtspflichtverletzung beging, indem er Ende März 2023 die Notverordnung über die Liquiditätshilfen erliess.

7.3.

7.3.1. Artikel 184 Abs. 3 BV erlaubt dem Bundesrat, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, wenn es die Wahrung der Interessen des Landes in den Beziehungen zum Ausland erfordert. Unmittelbar gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV kann der Bundesrat befristete Verordnungen und Verfügungen erlassen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.

7.3.2. Artikel 184 Abs. 3 BV setzt voraus, dass ein Handeln zum Schutz der Wahrung der Landesinteressen in den Beziehungen zum Ausland dringend erforderlich ist (BGE 132 I 229 E. 10.1 ; 131 III 652 E. 2). Gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV ist der Bundesrat in Anlehnung an die polizeiliche Generalklausel zum Erlass von Notrecht befugt, wenn und soweit die öffentliche Ordnung und fundamentale Rechtsgüter des Staates oder Privater gegen schwere und zeitlich unmittelbar drohende Gefahren zu schützen sind, die unter den konkreten Umständen nicht anders abgewendet werden können als mit gesetzlich nicht ausdrücklich vorgesehenen Mitteln (BGE 147 I 161 E. 5.1 ; 137 II 431 E. 3.3.1 ; je mit Hinweisen). Stützt der Bundesrat eine Verordnung auf beide Bestimmungen, hat diese die strengeren Voraussetzungen gemäss Art. 185 Abs. 3 BV zu erfüllen (SAXER/BRUNNER, St. Galler Kommentar BV, N. 102 zu Art. 185 ; EVELYN SCHMID, in : Martenet Vincent/Dubey Jacques [Hrsg.], Commentaire Romand Constitution, 2021, N. 40 Art. 184).

7.4. Vorliegend wendete der Bundesrat Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV zur Stabilisierung der internationalen Finanzmärkte und dem Schutz des Finanzplatzes Schweiz und der Schweizer Volkswirtschaft an (Medienkonferenz des Bundesrates vom 19. März 2023, zit. nach PUK-Bericht S. 377 ; vgl. Art. 1 Abs. 2 PLB-NVO ; Botschaft über den Nachtrag Ia zum Voranschlag 2023 vom 29. März 2023 S. 13 [nachfolgend Botschaft Nachtrag], S. 15). Der ungeordnete Ausfall der CS hätte nach Ansicht des Bundesrates zu einem « *Grounding* » der Schweizer Wirtschaft und einer globalen Finanzkrise geführt. Dies als Folge daraus, dass die Kundschaft nicht mehr hätte auf ihre Bankguthaben zugreifen, ihren Zahlungsverpflichtungen, darunter Lohnzahlungen, nicht mehr nachkommen können und andere Schweizer Banken und deren Kundschaft aufgrund des internationalen Vertrauensverlusts ebenfalls betroffen gewesen wären (Botschaft Nachtrag S. 24 f. ; Erläuterungen des EFD zur PLB-NVO vom 19. März 2023, S. 6).

Die vom Bundesrat skizzierten Folgen des Ausfalls der CS für die Schweizer und für die Weltwirtschaft hätten wesentliche und existenzielle Interessen des Landes betroffen. In diesem Kontext hat das Bundesgericht die ökonomische Stabilität und den Schutz des Finanzmarkts bereits als fundamentale Rechtsgüter im Sinne der polizeilichen Generalklausel anerkannt (BGE 137 II 431 E. 4.1). Dass wirtschaftliche Desaster, welche die gesellschaftliche Ordnung in ihren Grundfesten erschüttern, die Anwendung von Notrecht rechtfertigen können, wird auch in der Lehre anerkannt (so SAXER/BRUNNER, St. Galler Kommentar BV, N. 115 zu Art. 185, mit weiteren Verweisen).

Vor diesem Hintergrund kann dem Bundesrat jedenfalls keine wesentliche Amtspflichtverletzung vorgeworfen werden, wenn er mit Blick auf die tangierten Interessen zum Mittel des Notrechts griff. Dass ein mögliches Schutzgut betroffen ist, bestreitet der Kläger denn auch nicht (Klage S. 6, S. 8, S. 10).

7.5.

7.5.1. Der Bundesrat durfte zudem davon ausgehen, dass die drohende Gefahr des ungeordneten Ausfalls der CS mit Blick auf die möglichen Konsequenzen für das Finanzsystem schwer waren : Die CS war eine systemrelevante Bank, deren Ausfall gemäss gesetzlicher Definition die Schweizer Volkswirtschaft und das schweizerische Finanzsystem erheblich schädigen würde (Art. 7 Abs. 1 BankG ;

vgl. BGE 151 II 391 E. 3.2). Sie verfügte Ende 2021 über einen Marktanteil von 14 Prozent bei den inländischen Einlagen und 13 Prozent bei den inländischen Krediten (Botschaft Nachtrag S. 24 f.). Nach Angaben des Bundesrates hätten schweizweit hunderttausende Kunden einen erheblichen Teil ihres Bankguthabens verloren. Die resultierenden Kosten des Extremszenarios eines ungeordneten Ausfalls der CS inkl. Ausfall der systemrelevanten Funktionen schätzte der Bundesrat für die Schweiz über mehrere Jahre auf rund 150 Prozent des Schweizer Bruttoinlandsprodukts, welches im Jahr 2022 Fr. 771 Milliarden betrug (Botschaft Nachtrag S. 24 f. sowie vorstehend Bst. B.d).

Dass der Bundesrat im Falle des ungeordneten Ausfalls der CS das Risiko einer schweren volkswirtschaftlichen und internationalen Krise (vgl. BGE 137 II 431 E. 4.2) annahm, stellt keine wesentliche Amtspflichtverletzung dar.

7.5.2. Nach damaligem Kenntnisstand des Bundesrats konnte die CS die Insolvenzgefahr gemäss Art. 25 Abs. 1 BankG ab dem 13. März 2023 nicht aus eigener Kraft abwenden (Botschaft Nachtrag S. 11). Aus dem PUK-Bericht ergibt sich überdies, dass gewisse CS-Tochtergesellschaften im Ausland am Morgen des 17. März 2023 zahlungsunfähig geworden waren. Ein Konkurs der CS habe nur abgewendet werden können, weil der Bundesrat mit der Notverordnung vom 16. März 2023 mit ELA+ die Möglichkeit für die CS schaffte, Liquidität zu beziehen, ohne entsprechende Sicherheiten zu leisten. Dies tat sie auch im Umfang von Fr. 20 Milliarden (PUK-Bericht S. 334 ; vorstehend Bst. A.g). Auch in dieser Hinsicht ist keine schwere Amtspflichtverletzung auszumachen.

7.6. Die Insolvenzgefahr der CS drohte sich nach Einschätzung des Bundesrates im März 2023 innerhalb von wenigen Tagen zu realisieren. Es bestand daher offenkundig nicht ausreichend Zeit, um die in der Gesetzgebung bis anhin nicht bekannten Institute des ELA+ und des PLB im Gesetzgebungsverfahren einzuführen (vgl. BGE 137 II 431 E. 3.3.2). Auch für die Massnahmen, die die Übernahme ermöglichten, namentlich für die vorliegend interessierenden Abweichungen vom Fusionsgesetz, bestand keine gesetzliche Grundlage und fehlte ebenfalls die Zeit, das Parlament diesbezüglich einzubinden. In der Annahme der Dringlichkeit durch den Bundesrat ist keine schwere Amtspflichtverletzung zu erblicken. Die zeitliche Dringlichkeit wird vom Kläger nicht bestritten (Replik S. 8).

7.7. Aus den obigen Erwägungen folgt, dass dem Bundesrat jedenfalls mit Blick auf einen allfälligen Staatshaftungsanspruch keine wesentliche Amtspflichtverletzung vorgeworfen werden kann, wenn er die Voraussetzungen zur Anwendung von Notrecht am 16. und am 19. März 2023 als gegeben erachtete (vgl. CASPER FINGERHUT, Rechtsstaat in Not, Diss. 2025, Rz. 183 ; kritisch GIOVANNI BIAGGINI, Die CS-Übernahme und der « Fluch des Notrechts », ZBl 2023 S. 309 ff., S. 309 ; PHILIPP H. HABERBECK, Abschreibung der AT1-Anleihen der Credit Suisse : zulässig?, AJP 2023 S. 1349 ff., S. 1354). Soweit sich der Kläger auf den Standpunkt stellt, es habe keine plötzlich auftretende und anderweitig abwendbare Gefahr bestanden, kann ihm nicht gefolgt werden. Insbesondere ist es zur Anwendung von Notrecht nicht erforderlich, dass die Insolvenzgefahr der CS nicht vorhersehbar gewesen wäre. Das Erfordernis der Unvorhersehbarkeit bildet vielmehr im Rahmen der Interessenabwägung ein zu berücksichtigendes Element unter anderen (BGE 137 II 431 E. 3.3.2 ; Urteil 2C_166/2009 vom 30. November 2009 E. 2.3.2.1). Dies führt folglich nicht zum Vorliegen einer wesentlichen Amtspflichtverletzung.

7.8. Nach dem Gesagten ist keine wesentliche Amtspflichtverletzung darin zu erblicken, dass der Bundesrat die Notverordnung auf Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV stützte. Dass er ausserhalb seiner Befugnisse gemäss Art. 182 Abs. 1 BV handelte, ist damit nicht ersichtlich. Die vorliegende Anwendung von Notrecht stellt im Ergebnis keine staatshaftungsbegründende Widerrechtlichkeit dar.

8.

8.1. Der Kläger macht weiter zusammengefasst geltend, die per Notrecht ermöglichte Übernahme der CS durch die UBS hätte nicht im öffentlichen Interesse gelegen und sei nicht verhältnismässig gewesen (Klage S. 6, S. 8; Replik S. 5 f., S. 8). Er rügt in diesem Zusammenhang eine Verletzung von Art. 5 Abs. 2 BV.

Die Beklagte bestreitet die Vorwürfe und entgegnet im Wesentlichen, dass der Kläger nicht darlege, dass und welche anderen Massnahmen die CS hätten retten können und die Interessen der Aktionäre - aus Sicht des Klägers - besser hätten schützen können (Klageantwort Rz. 27 ; Duplik Rz. 15).

8.2. Ist der Bundesrat zur Anwendung von Notrecht berechtigt, müssen die gestützt auf das verfassungsrechtliche Notrecht erlassenen Massnahmen allerdings mit den allgemeinen Prinzipien des Verfassungs- und Verwaltungsrechts vereinbar sein. Um verfassungskonform zu sein, müssen die Massnahmen einem überwiegenden öffentlichen Interesse dienen, verhältnismässig sein und namentlich die Grundsätze der Rechtsgleichheit und von Treu und Glauben wahren (BGE 151 III 553 E. 3.4.1 ; 147 I 161 E. 5.1 ; 137 II 431 E. 3.3.1 ; vgl. SAXER/BRUNNER, St. Galler Kommentar BV, N. 149 zu Art. 185 ; SCHMID, Commentaire Rommand Cst., N. 38 zu Art. 184).

8.3.

8.3.1. Das Bundesgericht prüft die vorliegende verfassungsunmittelbare, d.h. direkt auf der Verfassung beruhende, selbständige Verordnung des Bundesrates nur auf ihre Verfassungsmässigkeit hin, d.h. auf ihre Übereinstimmung mit Verfassungsrecht und Grundrechtsgarantien (BGE 147 I 333 E. 1.5 ; 139 II 460 E. 2.3 ; Urteile 9C_132/2021 vom 15. September 2021 E. 2, nicht publ. in : BGE 147 V 423). Bei der Beurteilung der notrechtlich erlassenen Massnahme setzt das Bundesgericht nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates (BGE 123 II 16 E. 3a ; 123 II 385 E. 3a). Die Zweckmässigkeit der getroffenen Anordnung entzieht sich daher der bundesgerichtlichen Kontrolle (BGE 141 I 20 E. 5.2 ; 132 I 229 E. 10.3 ; 129 II 193 E. 5.1). Angesichts der politischen Implikationen bei der Wahl der Massnahme besteht ein erheblicher Ermessensspielraum des Bundesrates. Das Bundesgericht auferlegt sich daher grosse Zurückhaltung bei der Beurteilung der tatsächlichen Grundlagen, der Abwägung der betroffenen öffentlichen Interessen und der Verhältnismässigkeit und schreitet praktisch nur unter dem Gesichtspunkt der Willkür ein (vgl. BGE 151 II 593 E. 4.1 ; 146 I 157 E. 4.4 ; 141 I 20 E. 5.2 ; 132 I 229 E. 10.3). Der vorliegende Beurteilungsmassstab ist überdies aufgrund der Natur des Staatshaftungsverfahrens eingeschränkt und bezieht sich auf die Frage, ob dem Bundesrat bei der Ausgestaltung der Verordnung eine wesentliche Amtspflichtverletzung vorgeworfen werden kann (vorstehend E. 5.3).

8.3.2. Willkürlich im Sinne von Art. 9 BV ist ein Erlass dann, wenn er sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist (BGE 150 V 73 E. 6.2 ; 134 I 23 E. 9). Eine solche Willkür ist nicht leichthin anzunehmen. Insbesondere soll im Rahmen der Willkürprüfung der Gestaltungsspielraum des Gesetz- bzw. Ordnungsgebers nicht durch eine eigene Gestaltungsvorstellung der Rechtsmittelinstanz geschmälert werden (vgl. BGE 129 I 1 E. 3.1). Es reicht also nicht, lediglich anzuführen, dass eine andere Lösung auch denkbar gewesen wäre (BGE 151 V 100 E. 14.2).

8.3.3. Bei der Prüfung der Verfassungsmässigkeit einer vom Bundesrat gestützt auf verfassungsrechtliches Notrecht erlassenen Ordnungsbestimmung darf zudem nicht ausser Acht gelassen werden, dass diese Regelung aufgrund hoher sachlicher und zeitlicher Dringlichkeit in einer akuten Krisensituation erfolgte, um fundamentale Schutzgüter schnell und mit sofort wirksamen Massnahmen zu schützen (BGE 147 V 423 E. 5.3.2).

8.4. Zu prüfen ist somit, ob der Bundesrat eine wesentliche Amtspflichtverletzung begangen hat, als er die Übernahme der CS durch die UBS als aus seiner Sicht zulässige, mithin verfassungskonforme,

Massnahme zum dringlichen Schutz der Finanzstabilität und Volkswirtschaft wählte. Die Prüfung der Verfassungsmässigkeit beschränkt sich dabei auf die Verordnungsbestimmungen, zu denen eine begründete Rüge erhoben wurde (vgl. Art. 106 Abs. 2 BGG), was vorliegend allein die Einschränkung von Aktionärsrechten in Art. 10a PLB-NVO betrifft.

Erwiese sich die notrechtlich erlassene Verordnung als verfassungswidrig, könnte eine Amtspflichtverletzung vorliegen. Allerdings müsste diese *schwerwiegend* sein (vorstehend E. 5.3). Selbst wenn sich die Notverordnung somit als verfassungswidrig erwiese, ist damit noch keine *wesentliche* Amtspflichtverletzung des Bundesrates dargetan, die einen Staatshaftungsanspruch begründen könnte. Eine solche wäre gesondert, namentlich unter Geltendmachung einer Vermögensschutznorm, darzulegen (vorstehend E. 1.3, E. 5.2).

8.5. Gemäss Art. 5 Abs. 2 BV muss staatliches Handeln im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein.

8.5.1. Nach Art. 5 Abs. 2 BV genügt grundsätzlich jedes öffentliche Interesse ; verlangt wird nur, dass die staatliche Tätigkeit nicht ausschliesslich privaten Interessen dient (BGE 138 I 378 E. 8.2). Der Begriff des öffentlichen Interesses ist zeitlich und örtlich variabel und umfasst zunächst die Polizeigüter (Ordnung, Sicherheit, Gesundheit, öffentliche Ruhe etc.), aber auch kulturelle, ökologische sowie soziale Werte wie sie namentlich in den Staatsaufgaben zum Ausdruck kommen (BGE 151 I 194 E. 5.4.1 ; 142 I 149 E. 8.1). Die öffentlichen Interessen konkretisieren sich in der Regel im politischen Prozess der demokratischen Rechtsetzung, die indessen nicht in einer politischen Beliebigkeit erfolgt, sondern im Lichte des Wertesystems der Gesamtrechtsordnung (BGE 151 I 194 E. 5.4.1 ; 142 I 49 E. 8.1 ; 138 I 378 E. 8.3).

8.5.2. Ziel der notrechtlich ermöglichten Übernahme war die Verhinderung des ungeordneten Ausfalls der CS, der gemäss Befürchtungen des Bundesrates zu einem Grounding der Schweizer Wirtschaft und einer globalen Finanzkrise geführt hätte (vorstehend E. 7.4). Es bestand ein erhebliches öffentliches Interesse daran, dass beides nicht eintritt. Die Übernahme durch die UBS war nicht ungeeignet, dieses öffentliche Interesse zu wahren. Eine wesentliche Amtspflichtverletzung ist nicht ersichtlich.

8.5.3. Der Einwand des Klägers, es läge nicht im öffentlichen Interesse, dass die Schweiz nur noch über eine international tätige Grossbank verfüge, ist zwar nicht von der Hand zu weisen. Allerdings erweist es sich nicht als geradezu unhaltbar, die potenziellen Wettbewerbsprobleme angesichts der auf dem Spiel stehenden Interessen hinzunehmen und die volkswirtschaftlichen und internationalen Auswirkungen höher als die Wettbewerbsprobleme zu gewichten. Der Bundesrat war sich der potenziell sehr hohen Marktanteile bewusst (Botschaft Nachtrag S. 25). Die Wettbewerbskommission WEKO wurde - anders als der Kläger vorbringt - nicht umgangen. Vielmehr wurde die FINMA gestützt auf ihre Kompetenz gemäss Art. 10 Abs. 3 Kartellgesetz (KG ; SR 251) im Rahmen des Fusionskontrollverfahrens zum Gläubigerschutz aktiv. Die WEKO gab ihre Stellungnahme zuhanden der FINMA am 25. September 2023 ab. Die FINMA schloss daraufhin ihr Kontrollverfahren mit Verfügung vom 21. Mai 2024 mit dem Ergebnis, dass durch den Zusammenschluss der UBS mit der CS der wirksame Wettbewerb in keinem Marktsegment beseitigt wird, auch wenn die UBS in gewissen Teilsegmenten ihre Marktposition verstärken konnte.

8.6.

8.6.1. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gemäss Art. 5 Abs. 2 BV verlangt, dass die Massnahme geeignet ist, das im öffentlichen Interesse liegende Ziel zu erreichen, und dass dieses nicht durch eine weniger einschneidende Massnahme erreicht werden kann. Zudem verbietet es jede Einschränkung, die über das Ziel hinausgeht, und verlangt ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem Ziel und den beeinträchtigten privaten Interessen (Grundsatz der Verhältnismässigkeit im engeren Sinne, der eine

Interessenabwägung beinhaltet ; BGE 151 II 197 E. 6.1 ; 150 I 154 E. 7.5.1 ; 148 I 89 E. 5.2). Das Verhältnismässigkeitsprinzip verlangt mit anderen Worten, dass die angeordneten Massnahmen in einem angemessenen Verhältnis zu den Risiken stehen, die mit diesen Massnahmen vermieden werden. Soweit möglich, sind die Risiken zu quantifizieren ; dabei ist nicht nur auf die denkbaren *worst-case* -Szenarien abzustellen, sondern auch die Wahrscheinlichkeit dieser Szenarien zu berücksichtigen. Umgekehrt müssen auch die negativen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Konsequenzen der Massnahmen berücksichtigt werden (BGE 147 I 450 E. 3.2.4 mit Hinweisen).

8.6.2. Im Hinblick auf die Eignung ist festzuhalten, dass sich die Wirkung einer zukünftigen, noch nicht implementierten Massnahme nie genau prognostizieren lässt. Eine gewisse Unsicherheit entspricht diesfalls vielmehr der Natur der Sache (BGE 147 I 450 E. 3.2.6 ; 140 I 176 E. 6.2). Die Übernahme durch die UBS war vor diesem Hintergrund grosser Unsicherheit (vgl. PUK-Bericht S. 472) nicht ungeeignet, die Insolvenzgefahr der CS und den damit verbundenen Schaden für die Schweizer Wirtschaft und die Finanzmärkte abzuwenden, da die Fusion mit der UBS als international agierende und anerkannte Grossbank mit umfassender Managementkapazität (PUK-Bericht S. 472) versprach, das Vertrauen in die CS wiederherzustellen und weiteren Liquiditätsverlust, der die Insolvenz bedeutet hätte, zu verhindern.

8.6.3. Angesichts des drohenden Ausfalls der CS war eine Massnahme zu deren Rettung überdies erforderlich. In Abwägung der Vor- und Nachteile der verschiedenen, über Monate vorbereiteten Szenarien sowie der makroökonomischen Analyse mit verschiedenen Modellen erwies sich die Übernahme durch die UBS nach Einschätzung des Bundesrates als beste Massnahme, da deren Risiken deutlich geringer beurteilt wurden als bei den anderen geprüften Szenarien (PUK-Bericht S. 377). Ein ebenso geeignetes, aber milderes Mittel, das mit gleichem Nutzen weniger Risiken gehabt hätte, gab es nach Einschätzung des Bundesrates somit nicht.

8.6.4. Dass diese Einschätzung eine wesentliche Amtspflichtverletzung darstellen sollte, ist nicht ersichtlich. Die Einschätzung basiert auf den vorgenommenen Analysen und Abwägungen und ist angesichts der akuten Krisensituation, der auf dem Spiel stehenden Interessen und der zeitlichen Dringlichkeit nicht offensichtlich verfassungswidrig. Insbesondere erscheint das Mittel der Wahl nicht geradezu unhaltbar, nachdem sich der Bundesrat bei der Auswahl auf sachliche Gründe stützte. Dass der Kläger ein anderes Mittel bevorzugt hätte, ändert daran nichts.

8.6.5. Wenn der Kläger dagegen vorbringt, es sei ein untragbares Risiko, eine Grossbank mit einem Bilanzvolumen zu schaffen, das die Wirtschaftskraft der Schweiz übersteige, mag dies zwar ebenfalls eine berechtigte Sorge sein. Dass die UBS die Übernahme mit den gewährten Staatsgarantien nicht bewältigen könnte, sodass in fahrlässiger Weise ein noch grösseres Risiko als mit dem Ausfall der CS geschaffen wurde, dafür gibt es keine Hinweise. Entsprechendes macht der Kläger, über allgemeine Zweifel hinaus, auch nicht geltend.

8.7. Zusammengefasst ist keine wesentliche Amtspflichtverletzung darin zu erblicken, dass der Bundesrat es als im öffentlichen Interesse und als verhältnismässig betrachtete, zur Stabilisierung bzw. Rettung der CS die Übernahme durch die UBS vorzusehen und die Übernahme dementsprechend mittels Notverordnung zu ermöglichen. Dass der Bundesrat dabei in Willkür verfallen wäre, ist nicht ersichtlich. Das Kriterium der Widerrechtlichkeit ist für die notrechtlich erlassene Übernahme der CS durch die UBS nicht gegeben.

9.

9.1. Neben der Wahl des Mittels macht der Kläger auch eine widerrechtliche inhaltliche Ausgestaltung der Verordnung geltend. So verstosse der verordnete Ausschluss der Aktionärsrechte in Art. 10a PLB-NVO gegen Treu und Glauben und das Willkürverbot und höhle das Fusionsgesetz aus.

Ausserdem verletze es seine Eigentumsgarantie, dass der Bundesrat keine Entschädigung der Aktionäre in die Verordnung aufgenommen habe (Klage S. 10 ; Replik S. 8 ff. ; Protokoll Hauptverhandlung S. 2). Er rügt eine Verletzung von Art. 5 Abs. 3, Art. 9, Art. 26 Abs. 2, Art. 35 und Art. 36 BV.

Die Beklagte setzt dem entgegen, der Bundesrat habe das Aktienumtauschverhältnis nicht festgelegt ; dieses sei in einem privatrechtlichen Fusionsvertrag zwischen CS und UBS vereinbart worden (Duplik Rz. 20). Sie hält fest, dass der Kläger keine Norm zum Schutz seines Vermögens, die der Bundesrat verletzt haben soll, anrufe (Duplik Rz. 28).

9.2. Die gestützt auf verfassungsrechtliches Notrecht erlassenen Massnahmen müssen gegebenenfalls tangierte Grundrechte beachten. Diese dürfen aber nach den Voraussetzungen von Art. 36 BV eingeschränkt werden (vgl. BGE 146 I 157 E. 5.1 ; 141 I 20 E. 4.3 ; 137 II 431 E. 2.1.2 ; 132 I 229 E. 10.1). Zu prüfen ist, ob der Bundesrat dies in Verletzung einer wesentlichen Amtspflicht missachtete.

9.3. Artikel 5 Abs. 3 BV statuiert, dass staatliche Organe und Private nach Treu und Glauben handeln. Der Grundsatz von Treu und Glauben verlangt, dass staatliche Organe und Private widersprüchliches oder missbräuchliches Verhalten unterlassen (BGE 144 II 49 E. 2.2 ; 136 I 254 E. 5.2 ; Urteil 2C_107/2024 vom 19. August 2024 E. 5.2). Gefordert wird vielmehr ein loyales und vertrauenswürdigen Verhalten im Rechtsverkehr (BENJAMIN SCHINDLER/TOBIAS TSCHUMI, St. Galler Kommentar BV, N. 63 zu Art. 5). Aus diesem allgemeinen Grundsatz leitet sich insbesondere das Grundrecht des Einzelnen auf Schutz seines guten Glaubens in seinen Beziehungen zum Staat ab, das in Art. 9 BV *in fine* verankert ist (BGE 147 IV 274 E. 1.10.1 ; 138 I 49 E. 8.3.1 mit Hinweisen).

9.4. Artikel 9 BV sieht vor, dass jede Person Anspruch darauf hat, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden. Artikel 9 BV garantiert neben der willkürfreien Rechtssetzung (vorstehend E. 8.3.1) unter gewissen Voraussetzungen einen Anspruch auf Schutz berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten (BGE 150 I 1 E. 4.1 ; 130 I 26 E. 8.1 ; Urteil 2C_498/2023 vom 26. August 2025 E. 6.1). Gegen die Änderung von Erlassen lässt sich daraus in der Regel kein Schutz ableiten, da bestehendes Recht grundsätzlich jederzeit geändert werden kann. Auf die Beibehaltung einer einmal geltenden Rechtsordnung besteht kein Anspruch (BGE 149 I 291 E. 5.4 ; 145 II 140 E. 4 ; 130 I 26 E. 8.1 ; Urteil 2C_498/2023 vom 26. August 2025 E. 6.1). Anders verhält es sich beim Schutz wohlerworbener Rechte, der ebenfalls zum Vertrauensschutz gemäss Art. 9 BV zählt. Dabei handelt es sich um Rechte, die im gegenseitigen Vertrauen zwischen dem Staat und dem Träger des Rechts darauf begründet worden sind, dass die Rechtsbeziehungen auf eine bestimmte Dauer grundsätzlich unverändert bleiben und einen verstärkten Schutz, namentlich vor späteren Eingriffen durch den Gesetzgeber, geniessen sollen (BGE 145 II 140 E. 4.3 mit Hinweisen).

9.5. Die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) schützt als Bestandesgarantie konkrete Vermögensrechte des Einzelnen vor staatlichen Eingriffen (BGE 150 I 106 E. 5.1 ; Urteil 2C_498/2023 vom 26. August 2025 E. 4.1). Sie schützt jedoch nicht das Vermögen an sich, d.h. in einer bestimmten Höhe (BGE 132 I 201 E. 7.1 ; 127 I 60 E. 3b ; Urteile 2C_294/2023 vom 22. Januar 2025 E. 8.1 ; 2C_123/2016 vom 21. November 2017 E. 5.2.4 ; vgl. WALDMANN BERNHARD, Basler Kommentar BV, N. 21 zu Art. 26).

9.6.

9.6.1. Artikel 10a Abs. 1 PLB-NVO in der Fassung vom 19. März 2023 sieht unter dem Titel « Abweichungen vom Fusionsgesetz » folgendes vor :

« Bei Transaktionen nach dem Fusionsgesetz vom 3. Oktober 2003 (FusG) zwischen von der FINMA beaufsichtigten Banken, die systemrelevant oder Teil einer systemrelevanten Finanzgruppe nach

Artikel 7 BankG und die international tätig sind, oder ihren Gruppengesellschaften gilt, soweit dies zum Schutz der Schweizer Volkswirtschaft und des schweizerischen Finanzsystems notwendig ist, folgendes :

- a. zur Durchführung solcher Transaktionen bedarf es keiner Beschlüsse der Generalversammlungen der beteiligten Gesellschaften, sofern die Transaktion in Abstimmung mit der FINMA erfolgt ;
- b. die Artikel 11, 14, 15 und 16 FusG finden keine Anwendung, sofern die Transaktion in Abstimmung mit der FINMA erfolgt ;
- c. in Abstimmung mit der FINMA kann von weiteren transaktionsbedingten Anforderungen des FusG abgewichen werden, sofern die besonderen Umstände dies erfordern. Die FINMA konsultiert diesfalls vorgängig die betroffenen kantonalen Handelsregisterbehörden sowie das Eidgenössische Amt für das Handelsregister. »

9.6.2. Gemäss Art. 11 FusG ist ein Zwischenabschluss und gemäss Art. 14 FusG ein Fusionsbericht zu erstellen. Fusionsvertrag, Fusionsbericht und die der Fusion zu Grunde liegende Bilanz sind durch eine Revisionsexpertin prüfen zu lassen (Art. 15 FusG). Diese Dokumente sind den Gesellschaftern gemäss Art. 16 FusG zur Einsicht aufzulegen. Abschliessend bedarf es der Zustimmung der Generalversammlungen der beteiligten Gesellschaften in Form eines Fusionsbeschlusses (Art. 12 Abs. 2, Art. 18 Abs. 1 lit. a FusG).

9.7. Der Bundesrat schloss mit Art. 10a Abs. 1 und 2 PLB-NVO die Informations- und Mitbestimmungsrechte der Aktionäre im Hinblick auf die Fusion aus. Dies geschah, um die Übernahme zu erleichtern und aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit (Erläuterungen EFD zur PLB-NVO S. 17). Der Bundesrat ist grundsätzlich befugt, in Anwendung von verfassungsmässigem Notrecht Gesetzesrecht zu übersteuern (vgl. GONIN LUC, Commentaire Romand Cst., Art. 185 N 77 ; KÜNZLI, Basler Kommentar BV, Art. 184 N 41a ; SAXER/BRUNNER, St. Galler Kommentar BV, Art. 184 N 150 und Art. 185 N 155 ; GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER/MAYA HERTIG RANDALL/ALEXANDRE FLÜCKIGER, Droit constitutionnel suisse, Volume I, 4. Aufl., 2021, N 1653 ; a.M. GIOVANNI BIAGGINI, « Notrecht » in Zeiten des Coronavirus, ZBI 2020, S. 239 ff., S. 242, S. 255 ; ANDREAS KLEY, Ausserordentliche Situationen verlangen nach ausserordentlichen Lösungen, ZBI 2020, S. 268 ff., S. 273 ; anders noch 140 I 20 E. 5.4 ; 122 IV 258 E. 2a gestützt auf Art. 102 Ziff. 8-10 aBV). Die Zulässigkeit der Abweichung vom Gesetz beurteilt sich allein aufgrund der Kriterien von Art. 184 Abs. 3 bzw. Art. 185 Abs. 3 BV (vgl. KÜNZLI, Basler Kommentar BV, N. 42 zu Art. 184 ; SAXER/BRUNNER, St. Galler Kommentar BV, N. 158 zu Art. 185 ; MALINVERNI GIORGIO/HOTTELIER MICHEL/HERTIG RANDALL MAYA/FLÜCKIGER ALEXANDRE, N 1653). Hätten die in Art. 10a PLB-NVO ausgeschlossenen Informations- und Mitbestimmungsrechte der Aktionäre bei der vorgesehenen Fusion gewahrt werden müssen, hätte dies die rechtzeitige Übernahme vereitelt. Es gibt keinen Anhaltspunkt dafür, dass der Ausschluss nicht im öffentlichen Interesse erfolgte und aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit nicht notwendig gewesen wäre. Dazu kommt, dass die Rechte unter dem Vorbehalt des Einbezugs der FINMA als Aufsichtsbehörde ausgeschlossen wurden, sodass ein gewisses Mass an Kontrolle bei der Fusion trotz Ausschluss der Aktionäre sichergestellt blieb, was der Verhältnismässigkeit Nachachtung verleiht. Aufgrund der auf dem Spiel stehenden Interessen, der zeitlichen Dringlichkeit und der Zulässigkeit der Übernahme als Mittel zur Abwendung der Gefahr ist es weder treuwidrig noch willkürlich, die nicht-vermögensrechtlichen Aktionärsrechte auszuschliessen. Dass der Bundesrat die gesamtschweizerischen Interessen in dieser akuten Krisensituation höher gewichtete als die Interessen des Aktionariats der beteiligten Gesellschaften an Mitwirkung, stellt keine wesentliche Amtspflichtverletzung dar.

9.8. Ebenso erscheint es weder treuwidrig noch willkürlich, dass der Bundesrat keine Entschädigung zugunsten der Aktionäre in der Notverordnung vorgesehen hat. Der Bundesrat schloss mit der Notverordnung allein die nicht-vermögensrechtlichen Rechte der Aktionäre aus, nicht aber deren Vermögensrechte. Diese werden namentlich mit der Überprüfungsklage gemäss Art. 105 FusG gewährleistet. Artikel 105 Abs. 1 FusG sieht vor, dass, sofern ein Gesellschafter eines an

der Fusion beteiligten Rechtsträgers davon ausgeht, das Umtauschverhältnis der Aktien sei nicht angemessen, er verlangen kann, dass das Gericht eine angemessene Ausgleichszahlung festsetzt. Diese Klage dient der wirtschaftlichen Korrektur einer Verletzung des Prinzips der Kontinuität der Mitgliedschaft (BGE 151 III 212 E. 2.1 ; 135 III 603 E. 2.1.2). Ein Vermögensverlust, wie ihn der Kläger vorliegend geltend macht (dazu sogleich E. 9.9), kann damit trotz Ausschluss von Aktionärsrechten mittels Notverordnung grundsätzlich gerichtlich eingeklagt werden. Zwar ist der Ausschluss von Aktionärsrechten heikel und lässt in der rechtlichen Beurteilung einen gewissen Spielraum. In der vorliegenden Notsituation stellt dies aber keine wesentliche Amtspflichtverletzung dar.

9.9. Was die vorgebrachte Verletzung der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) angeht, ist festzuhalten, dass der Kläger einen reinen Vermögensschaden geltend macht. So sei der ihm entstandene Schaden die Differenz zwischen den Anschaffungskosten der Aktien und ihrem Wertverlust nach der Fusion ; der Wert seines Aktienpakets betrage nach der Fusion nicht mehr Fr. 149'903.30, sondern nurmehr Fr. 9'120.- (Klage S. 5, S. 11 ; Replik S. 4). Beim Vermögensverlust infolge Wertverminderung von Aktien handelt es sich rechtsprechungsgemäss um einen reinen Vermögensschaden (vgl. Urteil 2E_1/2024 vom 23. Mai 2025 E. 6.5.1 mit Hinweis). Die Eigentumsgarantie gewährleistet jedoch kein Recht auf ein Vermögen in einer bestimmten Höhe (vorstehend E. 9.5). Überdies hat das Bundesgericht in Bezug auf die Eigentumsgarantie bereits entschieden, dass diese grundsätzlich keine Verhaltensnorm zum Schutz des Vermögens darstellt (Urteile 2E_6/2021 vom 23. März 2023 E.5.3 ; 2E_3/2020, 2E_4/2020 vom 11. November 2021 E. 7.3 mit Hinweis auf BGE 118 Ib 473 E. 3). Zu beachten ist darüber hinaus, dass der Bundesrat in der Notverordnung weder den Kaufpreis noch das Umwandlungsverhältnis festlegte. Vielmehr bestimmte die UBS den Preis und die CS stimmte diesem zu ; der Bundesrat hingegen legte die Höhe der (von der Allgemeinheit finanzierten) Staatsgarantien fest (Urteil 2E_1/2024 vom 23. Mai 2025 E. 7.4).

Die Eigentumsgarantie des Klägers wurde durch die Verordnung somit nicht tangiert.

9.10. Gleich verhält es sich mit grundrechtlich geschützten Ansprüchen aus Vertrauensschutz (Art. 9 BV) : Weder handelt es sich bei Aktien einer privatrechtlichen Unternehmung um wohlerworbene Rechte (vgl. vorstehend E. 9.4), noch stellen nicht-vermögensrechtliche Rechte der Aktionäre grundrechtliche Kerngehalte oder notstandsfeste Garantien dar, von denen der Bundesrat mittels notrechtlicher Verordnung nicht abweichen dürfte (vgl. KÜNZLI, Basler Kommentar BV, N. 40c zu Art. 185 ; SAXER/BRUNNER, St. Galler Kommentar BV, N. 151 zu Art. 185 ; MALINVERNI GIORGIO/HOTTELIER MICHEL/HERTIG RANDALL MAYA/FLÜCKIGER ALEXANDRE, N 1651).

Dementsprechend berührt die Notverordnung keine durch Art. 9 BV geschützten Rechte des Klägers.

9.11. Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass der Erlass von Art. 10a PLB-NVO keine wesentliche Amtspflichtverletzung darstellt. Grundrechte des Klägers wurden dadurch nicht tangiert. Damit kann der Kläger auch unter diesem Blickwinkel keine Widerrechtlichkeit begründen.

10.

Der Kläger beruft sich darüber hinaus auf « behördliche Zusicherungen » (Klage S. 10 ; Beweisantrag vom 13. Mai 2025), in deren Vertrauen er an der Kapitalerhöhung teilgenommen habe (Replik S. 4, S. 6, S. 11). Er begründet jedoch nicht, um welche Aussagen es sich handeln soll und inwiefern diese für seinen Vermögensverlust kausal sein sollten. Sofern er sich auf die Aussage von Bundesrat Maurer im Dezember 2022 bezieht (Beweisantrag vom 13. Mai 2025 ; vgl. dazu Urteil 2E_1/2024 vom 23. Mai 2025 E. 6.4.2), fehlen auch diesbezügliche Ausführungen zur Kausalität. Sollte der Kläger damit einen Anspruch aus Vertrauenshaftung geltend machen wollen (Art. 9 BV ; vgl. Urteil 2E_1/2024 vom 23. Mai 2025 E. 6.8), kann darauf mangels rechtsgenügender Begründung (vgl. vorstehend E. 1.3) nicht eingegangen werden.

11.

Nachdem weder die Anwendung von Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV noch die Übernahme durch die UBS als Massnahme der Wahl oder der teilweise Ausschluss der Aktionärsrechte in Art. 10a PLB-NVO eine wesentliche Amtspflichtverletzung darstellen, ist die Voraussetzung der Widerrechtlichkeit nicht gegeben. Da die Haftungsvoraussetzungen kumulativ vorliegen müssen (vorstehend E. 4), erübrigt sich die Prüfung von Schaden und Kausalität. Im Ergebnis liegen die Voraussetzungen von Art. 3 Abs. 1 VG nicht vor, weshalb kein Anspruch auf Staatshaftung besteht.

12.

Nach dem Gesagten erweist sich die Klage als unbegründet und ist abzuweisen.

Bei diesem Verfahrensausgang wird der unterliegende Kläger kostenpflichtig (Art. 69 Abs. 1 BZP in Verbindung mit Art. 65 und Art. 66 Abs. 1 BGG). In Anwendung von Art. 65 Abs. 3 lit. b i.V.m. Abs. 5 BGG sind die Gerichtskosten auf Fr. 5'000.- festzusetzen. Der Beklagten, die in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegt, ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 69 Abs. 1 BZP i.V.m. Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht :

1.

Die Klage wird abgewiesen.

2.

Die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens von Fr. 5'000.- werden dem Kläger auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Parteien mitgeteilt.