

Eidg. Finanzdepartement EFD
Eigerstrasse 65
3003 Bern

Ausschliesslich per E-Mail an:

vernehmlassungen@sif.admin.ch

5. Februar 2026

Stellungnahme zur Änderung des Finanzinstitutsgesetzes (Zahlungsmittelinstitut und Krypto-Institute)

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Oktober 2025 haben Sie uns eingeladen, in oben genannter Sache Stellung zu nehmen. Diese Gelegenheit der Meinungsäusserung nehmen wir gerne wahr. economiesuisse nimmt gestützt auf den Input der Mitglieder und aus einer übergeordneten, gesamtwirtschaftlichen Sicht wie folgt Stellung:

Zusammenfassung

economiesuisse unterstützt die Vorlage im Grundsatz. Sie ist geeignet, den regulatorischen Rahmen für DLT- und Krypto-Anwendungen in der Schweiz voranzubringen. economiesuisse unterstützt die mit dieser Vorlage verfolgten Bestrebungen des Bundesrates, die Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft des Finanzplatzes Schweiz im internationalen Wettbewerb nachhaltig zu stärken. Der Entwurf greift die relevanten Fragen der Marktintegrität auf und trägt der wachsenden Bedeutung digitaler Vermögenswerte Rechnung.

Bei wichtigen Punkten beeinträchtigt der Entwurf in der vorliegenden Ausgestaltung die Wettbewerbsfähigkeit und die Standortattraktivität der Schweiz. Die Vorlage weist in mehreren Bereichen eine unverhältnismässige Ausgestaltung, unnötige Komplexität sowie einen Swiss Finish auf. Es braucht zwingend Anpassungen, um bereits gegenüber der EU nicht benachteiligt zu sein, dies insbesondere vor dem Hintergrund der MiCA-Regulierung.

Insbesondere bei folgenden Punkten besteht Handlungsbedarf:

- **Effizientere und transparentere Bewilligungsverfahren** mit klaren Fristen und verlässlichen Abläufen.
- **Eine risikobasierte und verhältnismässige Aufsicht über Krypto-Institute**, mit Nutzung des bewährten Systems der Selbstregulierung und einer klaren Fokussierung der FINMA auf grosse Institute.

- **Nachvollziehbare und rechtssichere Regeln zur Verwahrung von Kundengeldern bei Zahlungsmittelinstituten**, einschliesslich eines Verbots der Weitergabe von Kundengeldern an andere Zahlungsmittelinstitute.
- **Klarerer Fokus auf Stärkung des Stablecoin-Standorts Schweiz** durch eine technologie-neutrale Regulierung von tokenbasierten Zahlungslösungen und die Emission von Stablecoins durch Banken unter bestehender Bankbewilligung.
- **Klare und international abgestimmte Begriffsdefinitionen** im Einklang mit internationalen Standards zur Stärkung der Rechtssicherheit, einschliesslich einer klaren Abgrenzung von Zahlungs-Token gegenüber Finanzinstrumenten sowie der Nichtanwendung des FIDLEG auf wertstabile kryptobasierte Zahlungsmittel und kryptobasierte Vermögenswerte mit Handelscharakter.
- **Eine internationale Angleichung bei der Geldwäschereibekämpfung** mit einheitlicher Anwendung der Sorgfaltspflichten auf allen gedeckten Zahlungs-Token und ohne zusätzliche nationale Sonderregelungen.

Die Einführung wertstabiler kryptobasierter Zahlungsmittel hat schliesslich dadurch, dass sie **zentrale Vermittlungsfunktionen aus dem Finanzsystem herauslöst**, Grundlagen der bestehenden Finanz- und Wirtschaftsarchitektur erheblich zu beeinträchtigen. Wir bitten deshalb um die Durchführung einer umfassenden Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) mit Stresstests unter Berücksichtigung sämtlicher Anwendungsszenarien eines wertstabilen kryptobasierten Zahlungsmittels und unter Beachtung des Time-to-Market.

1 Hintergrund und Einordnung

Die Schweiz verfügt heute über einen international anerkannten und innovationsfreundlichen Rechtsrahmen für DLT- und Krypto-Anwendungen. Dieser Standortvorteil ist jedoch nicht selbstverständlich und die Schweiz muss sich bei diesen Zukunftstechnologien einem scharfen Wettbewerb stellen. Mit dem Inkrafttreten der MiCA-Regulierung in der EU verschärft sich der internationale Standortwettbewerb nun noch weiter.

Vor diesem Hintergrund ist eine Regulierung erforderlich, die sich an den effektiven Risiken der Technologie orientiert, verhältnismässig ausgestaltet ist und sich an den massgebenden internationalen Referenzrechtsordnungen orientiert. Der Vorentwurf stellt hierfür eine grundsätzlich taugliche Basis dar, bedarf jedoch in wichtigen Punkten weiterer Präzisierung und Nachbesserung.

2 Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen

2.1 Beseitigung bestehender Wettbewerbsbeschränkungen des Standorts Schweiz

Bereits heute beeinträchtigen langwierige und wenig transparente Bewilligungsverfahren die Attraktivität des Standorts Schweiz. Verfahren, die sich in der Praxis über lange Zeiträume hinziehen, können im internationalen Umfeld nicht mehr mithalten und erschweren Investitionen sowie den Markteintritt neuer Anbieter. Durch das Fehlen klarer Verfahrensstrukturen und verbindlicher zeitlicher Vorgaben wird das Risiko verschärft, dass innovative Unternehmen auf andere Jurisdiktionen ausweichen oder von einer Ansiedlung in der Schweiz absehen.

2.2 Auswirkungen auf Innovation und Marktstruktur

Die im aktuellen Entwurf vorgesehene Regulierung, die Krypto-Institute pauschal dem Regime kleiner Wertpapierhäuser unterstellt, begünstigt eine erhebliche Marktkonzentration. Kleinere und spezialisierte Anbieter werden dadurch verdrängt, obwohl von ihnen klar geringere systemische Risiken ausgehen. Dies beeinträchtigt Innovation und Wettbewerb, verhindert ein stabiles und sich wechselseitig ergänzendes Ökosystem und schwächt so auch die Resilienz des Marktes. Nur durch eine

risikogerechte Differenzierung könnten innovationsfreundliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, welche gleichzeitig zur Stabilität des Systems beitragen würden.

3 Hauptanliegen

3.1 Effizienz und Transparenz der Bewilligungsverfahren

Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive ist die derzeitige Bewilligungspraxis für Krypto- und DLT-Institute der eigentliche Schwachpunkt des bestehenden Regulierungsrahmens. Bewilligungsverfahren, die sich in der Praxis häufig über eine Dauer von eineinhalb bis zwei Jahren erstrecken, sind im internationalen Vergleich nicht konkurrenzfähig und schaffen Planungsunsicherheit und Investitionsrisiken für die betroffenen Unternehmen. Dies verhindert Investitionsentscheidungen zu Gunsten des Standortes Schweiz und damit die Attraktivität des Standorts sowie seine Innovationsentwicklung. Besonders kritisch ist, dass die Bewilligungsverfahren nicht ausreichend transparent und strukturiert sind. Gesuchsteller erhalten oft erst sehr spät Klarheit über den Stand und die Erfolgsaussichten ihres Gesuchs. Dies erschwert die Planung erheblich.

Aus Sicht der Wirtschaft besteht damit ein klarer Bedarf nach einer Beschleunigung und bessere Planbarkeit der Prozesse mit gesetzlich klar verankerten Fristen, definierten Verfahrensschritten sowie einer frühzeitigen Orientierung über die grundsätzliche Bewilligungsfähigkeit. Hier besteht der unmittelbare und direkte Handlungsbedarf. Ohne entsprechende Verbesserungen drohen der Schweiz substantielle Wettbewerbsnachteile gegenüber konkurrierende Finanzplätzen.

3.2 Risikobasierte Ausgestaltung der Aufsicht

Die Vorlage trägt dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit bei Aufsicht und Bewilligung nur eingeschränkt Rechnung. Die vorgesehene Orientierung an der Regulierung kleiner Wertpapierhäuser führt zu einer Pauschalisierung und verkennt damit unterschiedliche Risikoprofile der Krypto-Institute. Insbesondere für kleinere und spezialisierte Anbieter führt dies zu unverhältnismässigen Anforderungen, was eine erhebliche Marktkonsolidierung begünstigt. Es ist daher entscheidend, dass die Regulierung tatsächlich risikobasiert ausgestaltet ist und sich konsequent an den tatsächlichen Risiken der jeweiligen Tätigkeiten orientiert.

Vor diesem Hintergrund ist eine differenzierte Aufsichtsarchitektur zwingend. Eine kontinuierliche Aufsicht kleinerer Krypto-Institute durch Aufsichtsorganisationen, kombiniert mit einer Konzentration der direkten FINMA-Aufsicht auf systemisch oder betriebswirtschaftlich bedeutende Institute, schafft eine risikoadäquate Aufsichtsstruktur und nutzt zugleich die Marktnähe der Selbstregulierung. Eine solche Ausgestaltung ist aus unserer Sicht eine zentrale Voraussetzung für einen innovationsfreundlichen und zugleich stabilen Finanzplatz.

3.3 Stärkung des Stablecoin-Standorts und der Banken

Die Schweiz verfügt grundsätzlich über günstige Voraussetzungen, um sich als international wettbewerbsfähiger Standort für die Emission von Stablecoins zu positionieren. Die Vorlage setzt jedoch in einzelnen zentralen Punkten falsche regulatorische Anreize, die dieses Potenzial stark beeinträchtigen.

Eine zukunftsfähige Regulierung muss den Übergang vom heutigen Einlagen- und Zahlungssystem zu tokenbasierten Infrastrukturen ermöglichen, ohne ein paralleles Schatten-Zahlungssystem zu schaffen. Dafür braucht es eine technologie neutrale Ausgestaltung. Banken sollen digitale Einlagen und Stablecoins direkt ausgeben und problemlos in ihre Bilanz integrieren dürfen. Eine strikt technologiebasierte Regulierung würde hingegen Vorteile für BigTech-Unternehmen und Nichtbanken schaffen und sollte daher vermieden werden; neue Technologien müssen auch traditionellen Anbietern regulatorisch offenstehen.

Entgegen diesen Grundsätzen sieht der Vorentwurf jedoch eine Pflicht vor, Stablecoins ausschliesslich über eigenständige rechtliche Einheiten wie Tochtergesellschaften von Banken zu emittieren. Eine solche Einschränkung ist weder risikoadäquat noch sachgerecht. Sie führt zu zusätzlicher organisatorischer Komplexität, erhöhten Kosten und schwächt die Attraktivität des Standorts Schweiz, ohne einen erkennbaren Mehrwert für die Sicherheit zu schaffen. Dies gilt umso mehr als Banken bereits heute den strengsten aufsichtsrechtlichen Anforderungen unterstehen. Die bestehende Bankenbewilligung stellt ein zentrales aufsichtsrechtliches Gütesiegel dar und reicht damit klar aus, damit Banken Dienstleistungen im Bereich kryptobasierter Vermögenswerte – einschliesslich Verwahrung und Emission von Stablecoins – innerhalb derselben juristischen Person erbringen können.

Gestützt auf das Prinzip der Bewilligungskaskade müssen Banken weiterhin berechtigt sein, sämtliche Finanzdienstleistungen und Tätigkeiten im Finanzbereich auszuüben. Folglich müssen Banken auch die Möglichkeit haben, wertstabile kryptobasierte Zahlungsmittel unter ihrer bestehenden Bankbewilligung herauszugeben, ohne hierfür eine separate Tochtergesellschaft mit eigener Bewilligung als Zahlungsmittelinstitut gründen zu müssen. Eine Pflicht zur Auslagerung der Emission schafft zusätzliche Komplexität, unnötige Risiken und leistet gleichzeitig keinen proportionalen Beitrag zur Finanzstabilität oder zum Kundenschutz.

Entsprechend der Emission von E-Geld-Token durch Kreditinstitute unter der europäischen Markets in Crypto-Assets Regulation (MiCAR) sollten Banken die entgegengenommenen Vermögenswerte zudem nicht besichern müssen. Der Besicherungsmechanismus durch das absonderbare Sondervermögen soll das Vertrauen in die Werthaltigkeit der wertstabilen kryptobasierten Zahlungsmittel stärken, indem die im Vergleich zu Banken geringeren Regulierungsanforderungen an die Zahlungsmittelinstitute kompensiert werden. Erfolgt die Emission dieser Zahlungsmittel durch eine Bank, ist eine Kompensation durch das absonderbare Sondervermögen – analog zu MiCAR – nicht erforderlich.

Ergänzend ist festzuhalten, dass Zahlungsmittelinstitute im Interesse der Sicherheit der Kundinnen und Kunden sowie unter Berücksichtigung potenzieller Risiken für die Finanzstabilität entgegengenommene Kundengelder nicht bei anderen Zahlungsmittelinstituten aufbewahren dürfen.

3.4 Präzisierung der Begriffe und internationale Taxonomie

Die in der Vorlage verwendete Terminologie ist teilweise unnötig komplex und erschwert die praktische Anwendung erheblich. Zahlungstoken, die in der aktuellen Vorlage ausdrücklich als wertstabile kryptobasierte Zahlungsmittel oder als kryptobasierte Vermögenswerte mit Handelscharakter reguliert werden, sollten nicht dem Anwendungsbereich des Finanzdienstleistungsgesetzes (FIDLEG) unterstellt werden. Das FIDLEG ist auf Finanzinstrumente mit Anlagecharakter ausgerichtet und daher für Zahlungsmittel nicht geeignet. Eine Unterstellung würde zu unnötiger regulatorischer Komplexität führen und die praktische Nutzung solcher Token im Zahlungsverkehr erschweren.

Diese systematische Unstimmigkeit wird durch eine unpräzise Terminologie verschärft: Begriffe wie «kryptobasierte Vermögenswerte mit Handelscharakter» sind weder intuitiv noch international gebräuchlich und schaffen so erhebliche Abgrenzungsprobleme. Dies erhöht das Risiko unterschiedlicher Auslegungen durch Marktteilnehmer, Aufsichtsbehörden und Gerichte und schwächt die Vorhersehbarkeit regulatorischer Entscheidungen. Aus Sicht der Wirtschaft ist daher eine klare, funktionale und international anschlussfähige Taxonomie erforderlich, die eine eindeutige Unterscheidung zwischen Zahlungsmitteln und investitionsähnlichen Token ermöglicht.

Die mangelnde Kohärenz setzt sich bei der fehlenden Abstimmung mit internationalen Standards fort. Insbesondere Begriffe wie «kryptobasierte Vermögenswerte», «kryptobasierte Vermögenswerte mit Handelscharakter», «wertstabile kryptobasierte Zahlungsmittel», «Aufbewahrung» und «Handel» sind in dem Common Reporting Standard (CRS) und/oder dem Crypto-Asset Reporting Framework (CARF)

abweichend definiert oder anders abgegrenzt, was die Anwendung dieser Vorlage erheblich erschwert. Eine möglichst weitgehende Harmonisierung würde die Rechtssicherheit erhöhen und den Umsetzungsaufwand für Marktteilnehmer deutlich reduzieren.

Die im Erläuternden Bericht (S. 100) geäußerte Befürchtung, wonach wertstabile kryptobasierte Zahlungsmittel die Steuerbarkeit erschweren könnten, ist nicht nachvollziehbar. Vermögenswerte müssen unabhängig davon deklariert werden, ob sie bei einer Bank oder auf andere Weise gehalten werden. Die Besteuerung in der Schweiz basiert auf der Selbstdекlaration. Zudem bestehen bereits internationale Meldesysteme, die auch Kryptowerte erfassen. Wertstabile kryptobasierte Zahlungsmittel führen daher nicht grundsätzlich zu weniger steuerlicher Transparenz.

Die Einführung zusätzlicher Begriffe wie «Kundengelder» ist kritisch zu beurteilen, da bewährte Konzepte wie die Publikumsseinlagen bereits über eine gefestigte rechtliche Auslegung verfügen. Neue Terminologie schafft hier keinen Mehrwert, sondern erhöht die Komplexität und Rechtsunsicherheit.

Vor diesem Hintergrund befürwortet *economiesuisse* die Pflicht zur Veröffentlichung eines Whitepapers bei der Herausgabe von wertstabilen kryptobasierten Zahlungsmitteln. Solche Transparenzpflichten sind international üblich und sollen verhältnismässig ausgestaltet sein, ohne unsachgerechte Haftungsfolgen zu schaffen. Das FIDLEG ist hierfür jedoch nicht das geeignete Regulierungsgefäß; erforderlich ist vielmehr eine eigenständige und sachgerechte Regelung ausserhalb des FIDLEG.

3.5 Geldwäschereibekämpfung und internationale Standards

Die Bekämpfung der Geldwäscherei ist für die Schweizer Wirtschaft von grosser Bedeutung und zentral für die Glaubwürdigkeit des Finanzplatzes. Gleichzeitig dürfen digitale Geschäftsmodelle nicht durch nationale Sonderregelungen unnötig benachteiligt werden.

Es wird gesehen, dass der Bundesrat einen ausgewogenen Ansatz zwischen Integrität und Innovation verfolgt. Dennoch geht die Vorlage in einzelnen Punkten über internationale Standards hinaus. Dieser *Swiss Finish* ist nicht ausreichend international abgestimmt und kann die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Schweiz beeinträchtigen. Besonders problematisch ist die nur noch eingeschränkt zulässige Anwendung von Blacklisting-Verfahren, die im internationalen Vergleich zu Nachteilen führt.

Eine einheitliche Anwendung der bestehenden Sorgfaltspflichten auf alle Zahlungs-Token, die einen Forderungs- oder Einlösungsanspruch gegenüber einem Emittenten verkörpern, würde die Geldwäschereibekämpfung stärken und zugleich die internationale Anschlussfähigkeit des Schweizer Rechtsrahmens verbessern. Regulierung, die ohne klaren Zusatznutzen über internationale Standards hinausgeht, schwächt den Standort. So dürfen bei gewissen Zahlungs-Token nicht nur verdächtige Adressen gesperrt werden (Blacklisting), sondern es müssen alle Nutzer – auch beim Weiterverkauf – vorgängig identifiziert sein (Whitelisting). Das ist strenger als international üblich, bringt kaum zusätzlichen Nutzen und erschwert die praktische Nutzung solcher Token erheblich.

4 Schlussfolgerung

economiesuisse anerkennt die Bedeutung eines robusten und glaubwürdigen Regulierungsrahmens für den Krypto- und DLT-Sektor. In ihrer aktuellen Ausgestaltung weist die Vorlage jedoch in zentralen Punkten eine unverhältnismässige und unnötig komplexe Ausgestaltung auf und geht teilweise über internationale Standards hinaus.

Ohne gezielte Anpassungen besteht die Gefahr, dass die Attraktivität des Standorts weiter geschwächt, die Innovationskraft beeinträchtigt und wirtschaftliche Aktivitäten ins Ausland verlagert werden. Die Schweiz braucht einen Regulierungsrahmen, der die notwendige Sicherheit gewährleistet und gleichzeitig Effizienz, Wettbewerbsfähigkeit und internationale Anschlussfähigkeit wahrt.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen für einen weiterführenden Austausch gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüße

economiesuisse

Erich Herzog
Leiter Wettbewerb & Regulatorisches
economiesuisse

Isabelle Meier
Projektleiterin
economiesuisse