



Eidgenössisches Finanzdepartement EFD

3003 Bern

Per E-Mail: vernehmlassungen@sif.admin.ch

Genf, 6. Februar 2026

**Vernehmlassung: Änderung des Finanzinstitutsgesetzes (FINIG) –
Zahlungsmittelinstitute und Krypto-Institute**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen Bezug auf Ihre Einladung vom 22. Oktober 2025 zur Vernehmlassung zu einer geplanten Änderung des Finanzinstitutsgesetzes (FINIG), welche einerseits neue spezialgesetzlich regulierte Typen von Finanzinstituten in den Bereichen des Zahlungsverkehrs und der Krypto-Vermögenswerte schaffen soll und andererseits, einzelne Bestimmungen in anderen Finanzmarktaufsichtsgesetzen anpassen will. Wir möchten uns für diese Gelegenheit bedanken.

Zur Vorlage nimmt der VSV als Dachverband der Vermögensverwalter in der Schweiz innert Frist wie folgt Stellung:

1. Betroffenheit der Vermögensverwalter in der Schweiz

- 1 Das Kernanliegen der Revisionsvorlage (Schaffung neuer Institutstypen in den Bereichen Zahlungsmittelinstitute und Krypto-Institute) betrifft die Vermögensverwalter in der Schweiz nicht unmittelbar. Als Branchenverband im Finanzsektor nimmt der VSV deshalb nur in grundsätzlicher Form Stellung zu den vorgeschlagenen Neuerungen.
- 2 Unmittelbar betroffen sind die Vermögensverwalter dagegen von den vorgeschlagenen Anpassungen am FINMAG, am FIDLEG und am GwG, die nicht blossen Bezug zu den einzuführenden neuen Typen von Finanzinstituten haben. Dies betrifft insbesondere das FIDLEG und das FINMAG. Hier nimmt der VSV detaillierter Stellung zu einzelnen Punkten der Revisionsentwürfe.

2. Das Scheitern der «Fintech-Bewilligung» (Art. 1b BankG) – Revisionsbedarf ausgewiesen

- 3 Die mit der FIDLE/FINIG-Vorlage neu ins BankG aufgenommenen Bestimmungen zur Innovationsförderung im Finanzsektor waren nicht erfolgreich, auch wenn der in den Erläuterungen angeführte Evaluationsbericht zu einer «insgesamt positiven» Beurteilung dieser Bestimmung gelangt.

Auf dem grundsätzlich sehr vielfältigen schweizerischen Finanzplatz ist keine grössere Nachfrage nach entsprechenden Bewilligungen entstanden. Die allgemeine Formulierung in Art. 1b Abs. 1 BankG, wonach das BankG auf «Fintech-Institute» in der Gesamtheit «sinngemäss» anzuwenden seien, hat in der Praxis zu einer Bankbewilligung der «Klasse B» geführt, an der wenig bis sehr wenig Interesse bestand.

Der Revisionsbedarf ist damit ausgewiesen.

3. Bedürfnis nach einer «Sandbox» besteht – Aufnahme der Sandbox ins BankG als sinnvolle Revision

- 4 Mit der Einführung der «Fintech-Bewilligung» wurde durch Revision der BankV bereits 2017 ein «Innovationsraum» (sog. Sandbox nach Art. 6 Abs. 2) geschaffen. Diese «Sandbox» war grundsätzlich dafür gedacht, dass Unternehmen ein «innovatives» Geschäftsmodell in kleinem Rahmen testen können, bevor sie den beschwerlichen und teuren (und bei Misserfolg des Geschäftsmodells möglicherweise unnötigen) Weg der Erlangung einer FINMA-Bewilligung gehen müssen. Der Verordnungsgeber hat zu Recht darauf verzichtet, sich ein Urteil darüber anzumassen, was denn jetzt innovativ sei.
- 5 Der VSV teilt die Auffassung, dass diese Sandbox sehr erfolgreich war. Dies insbesondere nicht nur im Betrieb kleiner, innovativer Finanzinstitute, sondern in der Kapitalgewinnung am Markt durch neue eintretende Unternehmen generell. Im Bereich der Kapitalaufnahmen über den Kapitalmarkt in geringem Rahmen aber in einem etwas breiteren Umfang als nur über Familie und Freunde ist die «Sandbox» in einer «Seed-Phase» von Unternehmen heute unverzichtbar.
- 6 Die «Sandbox» hat heute keinen Ausnahmecharakter mehr. Sie ist zum festen Bestandteil des regulatorischen Umfelds geworden. Aus diesem Grund verdient die «Sandbox» eine Aufnahme ins BankG selbst, wo es als Ausnahme zum Einlagenbegriff aufgenommen werden sollte.

Eine Formulierung könnte lauten:

E-BankG

Art. 1b Innovationsförderung

¹ Nicht gewerbsmässig im Sinne von Art. 1 Abs. 2 handelt, wer dauernd mehr als 20 Publikumseinlagen oder sammelverwahrte kryptobasierte Vermögenswerte entgegennimmt oder sich öffentlich dafür empfiehlt, wenn er:

- a. Publikumseinlagen oder sammelverwahrte kryptobasierte Vermögenswerte von gesamthaft höchstens 1 Million Franken entgegennimmt;
- b. kein Zinsdifferenzgeschäft betreibt;
- c. Einlagen nicht verzinst werden; und
- d. die Einlegerinnen und Einleger, bevor sie die Einlage tätigen, schriftlich oder in einer anderen Form, die den Nachweis durch Text ermöglicht, darüber informiert, dass:
 1. er von der FINMA nicht beaufsichtigt wird, und
 2. die Einlage nicht von der Einlagensicherung nach diesem Gesetz erfasst wird.

²Wird der Schwellenwert nach Absatz 1 Buchstabe a überschritten, so muss dies innerhalb von 10 Tagen der FINMA gemeldet und ihr innerhalb von 90 Tagen ein Bewilligungsgesuch nach den Vorschriften dieses Gesetzes eingereicht werden.

³Die FINMA kann, sofern es der Schutzzweck des Gesetzes gebietet, der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller untersagen, bis zum Entscheid über das Bewilligungsgesuch weitere Publikumseinlagen entgegenzunehmen.

4. Regulierung von Krypto-Vermögenswerten, insbesondere Stablecoins

- 7 Nach geltendem Recht sind Krypto-Vermögenswerte einerseits teilweise durch das Obligationenrecht reguliert, andererseits erfolgt eine Klassierung zu einzelnen, regulatorisch relevanten Kategorien von Kryptowerten durch die Aufsichtspraxis der FINMA. Die FINMA-Praxis definiert und reguliert, da keine eigenständige Gesetzesgrundlage besteht, in Analogien zu bestehenden Instrumenten (z.B. Zahlungsmittel, Einlage, Wertrecht, kollektive Kapitalanlagen) und wendet die jeweils bestehenden Rechtsgrundlagen auf einzelne Krypto-Vermögenswerte an. Dank einem Fokus auf *substance over form* und risikobasierter Einzelfallbeurteilung nach dem Grundsatz *same business, same risk, same rules* bestehen einigermassen gut dokumentierte Beurteilungsgrundlagen. Das Verfahren zu Einzelfallentscheidungen der FINMA (Unterstellungsentscheidungen) dauert regelmässig (zu) lange und die Entscheidungen sind oft wenig transparent.
- 8 Im Grundsatz ist es deshalb sinnvoll, Krypto-Vermögenswerte von der «Analogie zum Alten» zu befreien, und einer eigenständigen Lösung zuzuführen. Das findet im Bereich des Informationsaustauschs in Steuersachen mit dem (bezüglich der Einführung in der Schweiz allerdings aufgeschobenen) CARF bereits statt; dies ist auch im Bereich der Regulierung des Finanzmarktes sinnvoll.
- 9 Eine gesetzliche Definition der Stablecoins – entlang den Vorarbeiten von IOSCO und FSB – wird deshalb im Grundsatz begrüsst. Das begriffsimmanente Versprechen der «Wertstabilität» rechtfertigt eine regulatorische Sonderbehandlung gegenüber anderen Krypto-Vermögenswerten.
- 10 Ebenfalls begrüsst wird, dass Tätigkeiten mit kryptobasierten Vermögenswerten als Stablecoins, die nach geltendem Recht keine Finanzinstrumente sind, aber ähnlichen

Zwecken dienen können, nicht nach den starren, Innovation durch zu hohe Hürden stark einschränkenden Regeln des EU-Rechts (MiCA) reguliert werden sollen.

- 11 In besonderem Masse begrüsst der VSV, dass die neu zu schaffende Bewilligungskategorie nach Art. 51r ff. VE-FINIG die Erbringung von Vermögensverwaltungsdienstleistungen nicht mitumfasst. Zu unterschiedlich sind die, die Bewilligungspflicht auslösenden Sachverhalte.

5. Einführung des Institutstyps «Zahlungsmittelinstitut»

- 12 Die Einführung eines neuen Institutstyp «Zahlungsmittelinstitut» mit Regeln entlang der Empfehlungen von IOSCO und FSB wird vom VSV begrüsst. Es wird damit eine mögliche Alternative rein im Bereich des Zahlungsverkehrs geschaffen. Im europäischen Umfeld haben sich entsprechende Institute erfolgreich positionieren können. Auch in der Schweiz gibt es Zahlungsmittelinstitute, die versuchen, sich mit einer Bewilligung nach Art. 1b BankG am Markt zu etablieren.
- 13 Den konkreten Bezug zu kryptobasierten Zahlungsmitteln stufen wir als nicht besonders wesentlich ein. Die in Art. 51d Abs. 2 VE-FINIG genannten Optionen erachten wir aber als sinnvoll.

Eine vollständige Übernahme der EU-Regulierung nach MiCA wird in diesem Kontext aber abgelehnt, insbesondere da ein Marktzugang bei gleichwertiger oder sogar gleicher Regulierung nicht gegeben ist.

- 14 Die Abgrenzung zur bzw. Koordination mit der Bewilligung als Zahlungssystem nach dem FinFraG ist angemessen. Die Regulierung der für die Systemstabilität relevanten Zahlungssysteme kann von Zahlungsmittelinstituten so nicht unterlaufen werden.
- 15 Die vorgesehenen Pflichten nach dem GwG sind angemessen, namentlich die Unterscheidung nach Wallet-bezogenen und nicht-Wallet-bezogenen Dienstleistungen für Kunden.
- 16 Die blosser Meldepflicht neu ausgegebener wertstabiler, kryptobasierter Zahlungsmittel (Art. 12a VE-FINIG) ist sachgerecht. Eine Bewilligungspflicht oder eine Änderungsbewilligung für das Institut wäre unverhältnismässig.

6. Einführung des Institutstyps «Krypto-Institut»

- 17 Die Einführung eines neuen Institutstyps «Krypto-Institut» für Finanzintermediäre, die bestimmte Dienstleistungen im Zusammenhang mit Krypto-Vermögenswerten mit Handelscharakter erbringen, wird vom VSV kritisch betrachtet.

Die heute bestehende, auf das GwG beschränkte Regulierung (d.h. mit SRO-Anschluss) entsprechender Institute ist unzureichend. Die mit diesen Tätigkeiten generierten Risiken gehen über diejenigen der Geldwäscherei, Terrorismus- und Proliferationsfinanzierung hinaus, und beschlagen insbesondere Fragen des Marktverhaltens und der Solvabilität, wie Konkurse entsprechender Anbieter im Ausland, aber auch in der Schweiz, in den vergangenen Jahren gezeigt haben.

Trotzdem sehen wir mit der Einführung eines entsprechenden Institutstyp in der Schweiz eher das Risiko, dass damit entsprechende Anbieter von der Schweiz ferngehalten werden, und bestehende Anbieter die Schweiz verlassen werden.

Statt sinnvolle Anreize zu schaffen und entsprechende Institute – insbesondere mit der Verpflichtung zur Einhaltung zweckmässiger Grössenschwellen in der Schweiz anzuziehen, wird mit der Vorlage einer Offshoreisierung des Geschäfts mit Krypto-Werten Vorschub geleistet. Für Anleger in der Schweiz bleiben Offshore-Angebote über das Internet weiterhin einfach zugänglich, ohne jeglichen Schutz für geschädigte Anleger.

- 18 Wenn aber bewusst eine solche Politik mit dem VE verfolgt werden soll, ist die grundsätzliche regulatorische Einordnung der «Krypto-Institute» als «Parallelphänomen» zum Wertpapierhaus in der «Krypto-Welt» sachgerecht, soweit den Besonderheiten dieses Ökosystems Rechnung getragen wird.
- 19 Begrüsst wird auch, dass entsprechende Institute DLT-Handelsplätze nach dem FinFraG betreiben dürfen. Dabei ist insbesondere Art. 43 Abs. 1bis VE-FinFraG begrüßenswert.
- 20 Richtig ist auch der Ansatz, dass Krypto-Institute sachgerecht in die «Bewilligungskaskade» des FINIG aufgenommen werden.

7. Erweiterung des Geltungsbereichs des FIDLEG auf bestimmte Tätigkeiten mit Krypto-Vermögenswerten

- 21 Nach den geltenden Bestimmungen gehören insbesondere Bar- und Giralgeld (in schweizerischer wie ausländischer Währung) sowie Edelmetalle (in physischer, wie auch in Buchform) nicht zu den vom Gesetz erfassten Finanzinstrumenten. Hingegen fallen Derivate, denen Währungen oder Edelmetalle zugrundeliegen, durch Verweis auf das FinFraG grundsätzlich auch unter die Finanzinstrumente. Krypto-Werte, die nicht als Anlagetoken einzustufen sind, gehören nach geltendem Recht nicht zu den Finanzinstrumenten. Namentlich gilt dies für Token, die primär Zahlungszwecken dienen, mit denen jedoch auch – sei es zu Absicherungs- oder zu Spekulationszwecken gehandelt wird.

Zu Recht will die Vorlage den Kreis der vom Gesetz erfassten Finanzinstrumente nicht um weitere Krypto-Werte ergänzen.

- 22 Hingegen sollen «Dienstleister für kryptobasierte Vermögenswerte mit Handelscharakter» und «Anbieter von kryptobasierten Vermögenswerten mit Handelscharakter» neu persönlich dem Gesetz unterstellt werden. Die vom Gesetz erfassten «Dienstleistungen mit kryptobasierten Vermögenswerten mit Handelscharakter» sollen weitgehend diejenigen Tätigkeiten umfassen, welche heute nach FIDLEG und FIDLEV als Finanzdienstleistungen gelten (vgl. zum Ganzen Art. 2 Abs. 1 Bst. d, e und f VE-FIDLEG sowie Art. 3 Abs. 1 Bst. l VE-FIDLEG).

Anders als für Finanzdienstleistungen sollen für «Dienstleistungen mit kryptobasierten Vermögenswerten mit Handelscharakter» nicht die gleichen Rechtsfolgen gelten. Es wird ein eigener Satz von Bestimmungen geschaffen, teilweise mit Verweisen auf die Bestimmungen zu den Finanzdienstleistungen (Art. 71a ff. VE-FIDLEG).

- 23 In der Konsequenz müssen damit «Dienstleister für kryptobasierte Vermögenswerte mit Handelscharakter» und «Anbieter von kryptobasierten Vermögenswerte mit Handelscharakter» entweder gemäss Art. 3 FINMAG beaufsichtigt werden, oder die von ihnen beschäftigten Kundenberaterinnen und Kundenberater müssen in einem Beraterregister eingetragen sein (Art. 28 FIDLEG). Zudem müssen sie sich einer Ombudsstelle anschliessen, wenn die Voraussetzungen von Art. 77 FIDLEG erfüllt sind.

Dies erschliesst sich aus dem Kontext der Revisionsvorlage (Gesetzesentwürfe und Erläuterungen) nicht ohne weiteres. Art. 71a Abs. 2 VE-FIDLEG lässt e contrario auch den gegenteiligen Schluss zu. Einem solchen Missverständnis ist durch eine Ergänzung dieser Bestimmung zu begegnen:

Art. 71a Angemessenheits- und Eignungsprüfung sowie Transparenz-, Sorgfalts- und Organisationspflichten

³ Für Kundenberaterinnen und -berater von inländischen Dienstleistern für kryptobasierte Vermögenswerte mit Handelscharakter, die nicht nach Artikel 3 FINMAG beaufsichtigt werden, sowie Kundenberaterinnen und -berater von ausländischen Dienstleistern für kryptobasierte Vermögenswerte mit Handelscharakter gelten die Bestimmungen von Art. 28 ff. und Art. 77 ff.

- 24 Die vorgesehenen Ergänzungen der Strafbestimmungen (Art. 89 ff. FIDLEG) sind sachgerecht.

8. Digitale Schnittstellen zur FINMA

- 25 Eher kritisch sieht der VSV dagegen die Erweiterung der gesetzlichen Grundlagen betreffend die Pflicht zur Nutzung von digitalen Plattformen der FINMA. Die über 1'500 Bewilligungsverfahren von Vermögensverwaltern und Trustees, welche die FINMA in den vergangenen vier Jahren über ihre Erhebungsplattform «EHP» abgewickelt hat, haben die Grenzen der sinnvollen Digitalisierung der Aufsichtsprozesse aufgezeigt.

Während die digitale Plattform einerseits zu einer formalen Vereinheitlichung des Bewilligungsprozesses geführt hat, entwickelte sich neben den «Seitenlinien» des Informationsverkehrs über die Plattform ein regelrechter informeller «Wildwuchs». Informeller, d.h. auf der Plattform nicht dokumentierter (und damit nicht in die formellen Bewilligungsakten einflussender) Austausch per Telefon und E-Mail, führten zu regelrechten Parallelverfahren, nicht selten über strittige rechtliche Fragen. Neben dem förmlichen Bewilligungsverfahren ergaben sich so Kommunikationen über wesentliche Inhalte des Bewilligungsverfahrens (namentlich zur Entwicklung der Praxis der FINMA zur Auslegung der gesetzlichen Bewilligungsvoraussetzungen), die keinen Niederschlag in den elektronischen Akten des Bewilligungsverfahrens fanden.

Es hat sich damit gezeigt, dass die Einheitlichkeit des Verfahrens nach dem VwVG aufgrund der Disparität zwischen formeller Verfahrensabwicklung über die EHP und den informellen Kontakten «neben den Seitenlinien» des förmlichen Verwaltungsverfahrens zu einer Aufblähung des Aufwands, zur regelrechten Führung von «Schattendossiers» und zu

einer Verringerung der Transparenz des Behördenhandelns geführt haben. Solcherart geführte Bewilligungsverfahren entsprechen nicht den Vorgaben des VwVG.

Diese unerwünschten Nebeneffekte der verpflichtend ausschliesslich elektronisch zu führenden Verfahren nach dem VwVG verlangen nach zusätzlicher Klärung der Vorgaben zu Verfahrensleitung durch die FINMA und der elektronischen Führung von Verfahrensakten. Entsprechend sind die gesetzlichen Grundlagen für solche Verfahren besser zu gestalten.

- 26 Zunächst ist das Verhältnis zum EMBAG und zum BEKJ näher zu klären. Grundsätzlich untersteht auch die FINMA als dezentrale Verwaltungseinheit der Bundesverwaltung dem EMBAG (vgl. <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/staat/legistik/forum10/praes-braun-d.pdf.download.pdf/praes-braun-d.pdf>).

In diesem Kontext ist vorab festzuhalten, dass seit der Inkraftsetzung des EMBAG die FINMA keine wahrnehmbaren Bemühungen unternommen hat, die eignen digitalen Plattformen und die entsprechenden Behördenaktivitäten auf die Vorgaben des EMBAG auszurichten. Die FINMA ist von den Bestimmungen des EMBAG nur bezüglich des Art. 9 ausgenommen.

Zudem ist die FINMA eine Recht sprechende Verwaltungsbehörde. Sie hat ihre digitalen Plattformen auch nach den Vorgaben des BEKJ («Justitia 4.0») auszurichten.

Einzig für die Schnittstellen wird in Art. 29a VE-FINMAG auf Art. 13 Abs. 1 EMBAG verwiesen. Von den Vorgaben des BEKJ zu Benutzeroberfläche und Schnittstellen (Art. 19), zur Authentifizierung der Benutzerinnen und Benutzer (Art. 20), zur Entgegennahme und den Abruf von Dokumenten (Art. 22) und den bundesrätlichen Vorgaben zur Datensicherheit (Art. 28 Abs.3) soll die FINMA freigezeichnet werden.

- 27 Wir erachten diese Ermächtigungsnormen, welche es der FINMA erlauben sollen, einen eigenen, von den bundesrechtlichen Vorgaben weitgehend unabhängigen Bereich von elektronischen Plattformen zu gestalten und zu unterhalten, als zu weitgehend und für mit dem Ziel der Vereinheitlichung und benutzerfreundlichen Gestaltung solcher Plattformen nicht vereinbar.

Dies gilt insbesondere für das Verfahren nach Art. 30 FINMAG – und zwar auch dann, wenn sich dieses gegen Personen richtet, die über eine Bewilligung, Anerkennung, Zulassung oder Registrierung der FINMA im Sinne von Artikel 3 dieses Gesetzes verfügen oder um eine solche ersuchen. Insbesondere rechtsdurchsetzende Verwaltungsverfahren (Enforcement), welche weitgehende Eingriffe der FINMA (auch in Grundrechte nach der BV) umfassen, und damit den Beizug Dritter (insbesondere von Anwälten) erfordern, die keinen bestehenden Zugang zum «Ökosystem» der FINMA haben, sind von der zwingenden Nutzung der elektronischen Plattform auszunehmen. Dies insbesondere auch, weil namentlich die Einsetzung von Untersuchungsbeauftragten es diesen auch erlaubt, den Zugang zu den elektronischen Plattformen der FINMA zu beenden. Dies liefe auf eine nicht verfassungskonforme Entrechtung hinaus.

Die Freizeichnung der FINMA von den Art. 18 Abs. 3 und Art. 25 erachten wir dagegen als sachgerecht.

Entsprechend sind die vorgeschlagenen Bestimmungen dahingehend anzupassen, dass die Strategie des Bundes zur Digitalisierung der Verwaltung auch für die FINMA verbindlich zu bleiben hat.

Namentlich sind folgende Bestimmungen des VE-FINMAG anzupassen:

Art. 29 Form der Erfüllung der Auskunftspflicht

³Auf die Plattform finden die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ) und des Bundesgesetzes über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBAG) Anwendung, soweit dieses Gesetz keine Ausnahme vorsieht.

(Die Abs. 3 – 6 de VE sind ersatzlos zu streichen.)

Art. 53a Elektronische Verfahren

¹In Abweichung von Artikel 6a Absatz 3 Buchstabe b und Artikel 11b VwVG erfolgt die Übermittlung von Verfahrensdokumenten in Verfahren nach diesem Gesetz und den Finanzmarktgesetzen mit Personen, die über eine Bewilligung, Anerkennung, Zulassung oder Registrierung der FINMA im Sinne von Artikel 3 dieses Gesetzes verfügen oder um eine solche ersuchen, elektronisch über eine von der FINMA zur Verfügung gestellte Plattform. Ausgenommen sind Verfahren nach den Art. 30, 32, 33, 33a, 34, 35 und 37.

(Abs. 2 und 3 unverändert.)

Art. 53b Anforderungen an die Plattform und die übermittelten Dokumente

(Abs. 1 unverändert.)

(Abs. 2 zu streichen.)


Abs. 3 – 5 unverändert.)

Abschliessend möchten wir uns nochmals für die Gelegenheit bedanken, uns zum Entwurf für eine Änderung des Finanzinstitutsgesetzes (FINIG) und weiterer Finanzmarktgesetze vernehmen zu lassen.

Für allfällige Rückfragen steht der Linksunterzeichnete gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

**Verband Schweizerischer
Vermögensverwalter | VSV**

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Patrick Dorner'.

Patrick Dorner
Geschäftsführer

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Oliver Maas'.

Oliver Maas
Mitglied der Geschäftsleitung