SFTI-Input an AG OptFin

Arbeitsgruppe Optimierung Finanzmarktregulierung (AG OptFin) · Hearing vom 17. November 2026

Swiss FinTech Innovations (SFTI) begrüsst die Initiative zur Optimierung der Finanzmarktregulierung und dankt der Arbeitsgruppe OptFin für die Gelegenheit, sich mit der Beantwortung des Fragebogens sowie im Rahmen des Hearings vom 17. November 2026 einzubringen.

Wie gewünscht reichen wir unsere Antworten bereits im Vorfeld schriftlich ein (Teil A). Ergänzend bringen wir in Teil B weitere Hinweise zur Optimierung der Finanzmarktregulierung ein, die über die Einzelfragen hinausgehen.

A. Antworten auf die Fragen der Arbeitsgruppe

1. Allgemeines: Optimierungspotenzial

Problem / Befund: Finanzmarktinfrastrukturen dienen unterschiedlichen Funktionen und Risiken. Die geltenden institutionellen Kategorien und ihre Schnittstellen führen jedoch zu Rechtsunsicherheit, insbesondere wenn technische Dienstleister, Teilnehmer, Finanzintermediäre und eigentliche Infrastrukturbetreiber im Einzelfall nicht eindeutig abgegrenzt werden können. Hinzu kommen komplexe Bewilligungsprozesse und mehrfache Meldungen oder Prüfungen über dieselbe Risikofunktion.

Lösungsvorschlag: Optimierung entlang von vier Schwerpunkten: (i) Funktions- und Risikobezug des FMI-Perimeters, insbesondere bei Zahlungs- und DLT-Infrastrukturen; (ii) transparente, fristgebundene Bewilligungs- und Unterstellungsverfahren; (iii) internationale Anerkennung und Reporting ohne Mehrfacherfassung; (iv) technologieneutrale, digital umsetzbare Vorgaben. Die etablierten Schutzziele von Finanzstabilität, Marktintegrität und effektivem Rechtsschutz bleiben erhalten.

2. Bereiche mit dem grössten Optimierungspotenzial

Problem / Befund: Die grössten Innovationskosten verursachen nicht zwingend hohe Einzelanforderungen, sondern kumulierte Perimeter-, Bewilligungs-, Prüf- und Dokumentationspflichten, deren Rechtsfolgen über mehrere Gesetze und Aufsichtsebenen verteilt sind. Die geringe Zahl bisher bewilligter DLT-Handelssysteme ist ein Anlass zur Ursachenanalyse, aber für sich noch kein hinreichender Beweis eines bestimmten regulatorischen Versagens.

Lösungsvorschlag: Priorität erhalten (1) eine kohärente Abgrenzung von Zahlungssystemen, Zahlungsmittelinstituten und technischen Akteuren (Frage 15), (2) modulare und verhältnismässige Anforderungen an DLT-Handels-, Verwahr- und Abwicklungsfunktionen (Fragen 13–14), (3) Fristen und Pilotverfahren (Fragen 7, 22, 24), (4) Anerkennung und Datenmeldungen (Fragen 11, 17, 25) und (5) die umfassende GwG-Neuauflage als Querschnittsprojekt (Frage 20 und B1).

3. Wettbewerbsfähigkeit und Innovation

Problem / Befund: Bewilligungszeiten, unbestimmte Anforderungen und schweizerische Sonderformate wirken für neue Geschäftsmodelle wie fixe Markteintrittskosten. Bei integrierten digitalen Wertschöpfungsketten können parallele Bewilligungen ausserdem eine künstliche Aufspaltung in mehrere Rechtsträger verursachen.

Lösungsvorschlag: Planbare Verfahren mit nachvollziehbaren Auflagen, internationale Gleichwertigkeitsmechanismen, ein risikoorientierter Pilotpfad und konsistente gesetzliche Begriffe können Time-to-Market und Skalierbarkeit verbessern. Der Erfolg sollte anhand tatsächlicher Bearbeitungszeiten, Implementierungskosten und Markteintritten überprüft werden, ohne das Schutzniveau unbesehen zu senken.

4. FinfraG und Verordnungen

Problem / Befund: Die Legaldefinitionen in Art. 81 FinfraG (Zahlungssystem) und Art. 61 FinfraG (Zentralverwahrer) sind zu weit oder zu wenig trennscharf. Für DLT-Handelssysteme bleibt zudem unklar, welche Zentralverwahrerpflichten aufgrund von Art. 73e FinfraG und Art. 58j FinfraV sinngemäss und in welcher Intensität gelten. Dies kann auch reine Abwicklungs- oder technische Funktionen mit Pflichten einer voll integrierten Verwahrinfrastruktur belasten.

Lösungsvorschlag: Zahlungssystem- und Zentralverwahrerbegriff funktional präzisieren; im Gesetz den Umfang der Delegation für DLT-Abwicklungs- und Verwahrfunktionen enger umschreiben; in der FinfraV für jede CSD-Anforderung eine begründete, risikosensitive Anwendungsregel vorsehen (volle Anwendung / angepasste Anwendung / keine Anwendung). Die Grenzen der DLT-Derivatebeschränkung nach Art. 58f Abs. 2 FinfraV sollten ebenfalls überprüft werden. Technische Auslegungshilfen zentral veröffentlichen.

5. Kohärenz von FinfraG, FinfraV und Aufsichtsverlautbarungen

Problem / Befund: Unklare gesetzliche Perimeter lassen sich nicht vollständig durch eine heterogene Praxis aus Wegleitungen, FAQ, Rundschreiben und Einzelfallentscheiden korrigieren. Für Antragsteller ist häufig nicht ohne Weiteres erkennbar, welche Anforderung rechtlich verbindlich ist und welche bloss eine technische Erwartung darstellt. Bei DLT-Modellen kommen Schnittstellen zu FINIG, FIDLEG, BEG und GwG hinzu.

Lösungsvorschlag: Ein abgestimmtes öffentliches Regelungsinventar nach Normstufe und Funktion erstellen; materielle Bewilligungs-, Eigenmittel- und Kundenschutzpflichten auf angemessener Stufe verankern; untergeordnete Dokumente konsolidieren und mit Versionierung, Übergangsrecht und Beispielen versehen. Die regulatorische Folgenabschätzung soll sämtliche kumulierten Verpflichtungen, nicht nur die Kosten eines einzelnen Erlasses, erfassen.

6. Umschreibung des Regulierungsperimeters

Problem / Befund: Der blosse Einsatz von DLT oder automatisierter Zahlungs- bzw. Wertpapierverarbeitung rechtfertigt keinen FMI-Status. Umgekehrt können tatsächlich zentrale Infrastrukturfunktionen erhebliche Abwicklungs- und Vernetzungsrisiken tragen. Die bisherige SFTI-Stellungnahme zeigt dies für den weiten Wortlaut von Art. 81 und Art. 61 FinfraG. Zusätzliche Unschärfen entstehen durch den geplanten FINIG-Perimeter für Zahlungs- und Krypto-Institute.

Lösungsvorschlag: Funktion, Teilnehmerkreis, Intermediations- und Kontrollstellung, Systemvernetzung sowie das übernommene Risiko als Abgrenzungskriterien verwenden. Unterscheiden zwischen Handelsplattform, zentraler Verwahrung, Abwicklung, reiner Software-/Processing-Leistung und FINIG-/GwG-Finanzintermediation. Mehrfachunterstellung soll nur erfolgen, wenn tatsächlich verschiedene Risiken adressiert werden; für Grenzfälle soll ein formelles, fristgebundenes Nichtunterstellungsverfahren zugänglich sein.

7. Stufengerechtigkeit von Rundschreiben und anderen Verlautbarungen

Problem / Befund: Die rechtliche Tragweite von FINMA-Erwartungen kann für innovative Infrastrukturmodelle faktisch weitreichend sein, obwohl die materiellen Grundlagen nicht immer auf der vom Legalitätsprinzip geforderten Stufe konkretisiert sind. SFTI unterstützte 2024 die gesetzliche Normierung wesentlicher Zahlungssystempflichten. Ausserdem führen FINMA-Auslegungen gerade im DLT-Bereich (z.B. Stablecoin), aber z.B. auch bei Video- und Online-Identifizierung zu faktischen Marktbegrenzungen oder -korrekturen.

Lösungsvorschlag: Gesetz und Verordnung sollen die wesentlichen Pflichten und Delegationsgrenzen bestimmen. Für technische Umsetzungserwartungen sind ein öffentlich konsultierbares Anforderungsregister, verbindlich datierte Praxisänderungen, übergangsrechtliche Lösungen und dokumentierte Abweichungsmöglichkeiten vorzusehen. Für Pilotprojekte sollten zu Beginn die konkreten Anforderungen und zuständigen Entscheidinstanzen festgehalten werden.

8. Börsenregulierung

Problem / Befund: Der Vernehmlassungsentwurf von 2024 sah unter anderem zusätzliche Orderbuchdatenpflichten vor, insbesondere Angaben zum wirtschaftlich Berechtigten bereits bei der Auftragserfassung (Art. 28 Abs. 2 VE-FinfraG). Die Kosten und der fehlende hinreichend belegte Zusatznutzen wurden kritisiert. Betroffen sind neben Banken auch Handelsplätze, Datenlieferanten und ausländische Teilnehmer.

Lösungsvorschlag: Die bewährte Regulierung grundsätzlich erhalten. Zusätzliche Erhebungen nach Art. 28 VE-FinfraG nur einführen, wenn ein spezifisches Informationsdefizit, die tatsächlich erforderlichen Datenfelder und ein ausreichender Mehrwert empirisch belegt sind. Vorzuziehen sind kompatible Identifikatoren, Vermeidung von Doppelübermittlungen und die Nutzung bereits vorhandener Transaktions- und Verdachtsdaten.

9. Selbstregulierung der Börse; Governance und Rechtsschutz

Problem / Befund: Die geplante Ablösung der Emittenten-Selbstregulierung wurde in der FinfraG-Vernehmlassung von SFTI als unnötige Verteuerung und als Attraktivitätsverlust für den Kapitalmarkt kritisiert. Die bestehenden Markt- und Fachkenntnisse würden durch eine institutionelle Verschiebung nicht automatisch verbessert; konkrete Defizite bei Unabhängigkeit und Rechtsschutz wären gesondert zu belegen.

Lösungsvorschlag: Selbstregulierung im Bereich Emittentenpflichten beibehalten. Für allfällige Änderungen zuerst spezifische Defizite feststellen und sodann die Verfahrensgarantien, Trennung von regulatorischen und kommerziellen Funktionen, Begründungspflichten und überprüfbare Entscheide punktuell präzisieren. Ein umfassender Systemwechsel ist derzeit nicht als SFTI-Forderung angezeigt.

10. Multilaterale Handelssysteme (MTF)

Problem / Befund: Die geringe Zahl an MTF-Bewilligungen lässt ohne Daten zu Nachfrage, alternativen Lizenzmodellen und tatsächlichem Verfahrensaufwand keine sichere Ursache erkennen.

Lösungsvorschlag: Bewusste Nichtpositionierung zu einer konkreten Gesetzesänderung. Stattdessen eine Markterhebung zu Geschäftsmodellen, Gründe für den Verzicht auf Bewilligungsanträge, Friktionen zu OHS/DLT-Handelssystemen sowie Kosten und Dauer der Verfahren durchführen. Ein allfälliger Reformvorschlag ist anschliessend an konkreten Problemfällen auszurichten.

11. Anerkennung ausländischer Handelsplätze (Art. 41 FinfraG)

Problem / Befund: Die einzelfallbezogene Anerkennung jedes ausländischen Handelsplatzes kann für Anbieter und grenzüberschreitend tätige Schweizer Teilnehmer zu aufwendigen formalen Verfahren führen, obwohl Regulierung, Aufsicht und behördliche Kooperationsmöglichkeiten auf Ebene des Herkunftsstaates bereits hinreichend bekannt sind. Ein erheblicher Teil dieser Prüfungen wird damit wiederholt, ohne dass zwingend zusätzliche Schutzinformationen gewonnen werden.

Lösungsvorschlag: Die Einzelfallanerkennung nach Art. 41 FinfraG möglichst weitgehend zurückführen, gegebenenfalls für Handelsplätze aus qualifizierten Jurisdiktionen streichen. Die FINMA soll Staaten oder gleichwertige Aufsichtsregime durch allgemein gültige Feststellungen anerkennen können; ein unterstellter Handelsplatz aus einer erfassten Jurisdiktion kann Schweizer Teilnehmer dann grundsätzlich ohne individuelle FINMA-Anerkennung zulassen. Einzelfallprüfungen nur ausnahmsweise bei konkreten Risiken, nicht gleichwertig beaufsichtigten Einrichtungen oder fehlender Behördenkooperation. Eine schlanke Anzeige-/Listenlösung kann die Markttransparenz sichern, ohne die Einzelfallbewilligung durch die Hintertür wieder einzuführen.

12. Organisierte Handelssysteme (Art. 42 und 43 FinfraG)

Problem / Befund: Reiner bilateraler Eigenhandel wird ohne ausreichende eigenständige Begründung dem OHS-Regime unterworfen. Dadurch entstehen insbesondere zusätzliche Pflichten zur Führung von Regelwerken, Compliance-Überwachung, Kontrolle von Interessenkonflikten und aufsichtsrechtlicher Prüfung. Das FIDLEG enthält für bilaterale Kundenbeziehungen bereits Verhaltensanforderungen.

Lösungsvorschlag: Den rein bilateralen Handel aus Art. 42 Bst. c FinfraG streichen und die OHS-Unterstellung an eine organisatorisch eigenständige multilaterale bzw. plattformartige Handelsfunktion knüpfen. Eine ausländische Tätigkeit soll nur bei einem hinreichenden Anknüpfungspunkt zur Schweiz erfasst werden. Auf zusätzliche Meldungen für ausländische OHS nach Art. 43 ist ohne nachgewiesenen Aufsichtsnutzen zu verzichten.

13. Zentrale Gegenparteien und Zentralverwahrer

Problem / Befund: Der Zentralverwahrerbegriff in Art. 61 FinfraG droht auch Tätigkeiten gewöhnlicher Verwahrungsstellen zu erfassen, obwohl die typische CSD-Risikofunktion auf der obersten Stufe einer multilateralen Abwicklungs- und Depotkonteninfrastruktur liegt. Über Art. 73e FinfraG und Art. 58j FinfraV kann dieser weite Ansatz bei DLT-basierten Settlement-Funktionen erneut zur Anwendung kommen. Die kapital- und prüfungsrechtlichen Folgen können sich bei Geschäftsmodellen ohne zentrale Depotführung anders auswirken als bei klassischen CSDs.

Lösungsvorschlag: Art. 61 FinfraG soll nach dem bereits 2024 veröffentlichten SFTI-Vorschlag unter Anlehnung an CSDR und Finalitätsrichtlinie auf Betreiber eines Effektenabwicklungssystems ausgerichtet werden, die zugleich Effektenkonten auf oberster Ebene oder das Hauptregister nach Art. 6 Abs. 2 BEG führen. Bei DLT-Handelssystemen ist gesondert zu bestimmen, welche Anforderungen gemäss Art. 73e Abs. 2 und 3 FinfraG i.V.m. Art. 58j FinfraV für konkrete Verwahrungs- oder Abwicklungsfunktionen sinngemäss gelten; nicht ausgeübte Funktionen dürfen keine automatisch identischen Pflichten auslösen. Bei ausländischen CCPs ist die Vereinfachung von Art. 60 FinfraG entsprechend Art. 41 zu prüfen.

14. DLT-Handelssysteme – Bewilligung und Geschäftsmodelle

Problem / Befund: Seit der FINMA-Bewilligung für BX Digital AG vom 18. März 2025 ist zum Stichtag weiterhin erst ein DLT-Handelssystem bewilligt. Daraus allein lässt sich keine eindeutige Ursache ableiten. Der geringe

Bewilligungsbestand legt jedoch eine vertiefte Prüfung der Nachfrage, der Eigenmittel- und Drittkosten, der Planbarkeit von Verfahren und der kumulativen Anforderungen an Handel, zentrale Verwahrung und Settlement nahe. Bereits in der Stellungnahme 2024 identifizierte SFTI Unschärfen beim CSD-Verweis und kritisierte die Sonderbeschränkung für derivative DLT-Effekten in Art. 58f Abs. 2 FinfraV.

Lösungsvorschlag: Die Bewilligung für DLT-Handelssysteme soll differenziert nach den tatsächlich erbrachten Funktionen Handel, zentrale Verwahrung sowie Abrechnung und Abwicklung ausgestaltet werden. Die «sinngemässe» Anwendung des CSD-Regimes nach Art. 73e FinfraG und Art. 58j FinfraV ist anhand öffentlich zugänglicher Funktions-, Risiko- und Proportionalitätskriterien zu präzisieren; die gesetzliche Kategorie eines DLT-Handelssystems und diejenige eines Zentralverwahrers dürfen dabei nicht gleichgesetzt werden. Für Gesuche und wesentliche Änderungen braucht es definierte Entscheidstufen und Fristen. Art. 58f Abs. 2 FinfraV ist daraufhin zu überprüfen, ob das Verbot von Zeitwert- und Hebelkomponenten bei derivativen DLT-Effekten gegenüber vergleichbaren Produkten an herkömmlichen Handelsplätzen sachlich gerechtfertigt ist. Besonderes Augenmerk verdienen die tatsächlichen Risiken mittelbarer Hebelwirkungen über Basiswerte.

Präzisierung 1: Zulassungsbedingungen für ausländische professionelle Teilnehmer sind transparent zu bestimmen, einschliesslich der Kriterien zur angemessenen ausländischen Regulierung und Aufsicht nach Art. 40 FinfraG, soweit einschlägig. Der Betreiber darf nicht faktisch auf eine nicht veröffentlichte Prüfmethodik verwiesen werden. Bei weiteren Kryptowerten ist zwischen deren Handelszulassung und allfälligen damit verbundenen Nebendienstleistungen zu unterscheiden. Die Qualifikation eines Eigenhändlers oder Market Makers nach Art. 41 FINIG bleibt eigenständig zu prüfen. Zum Effektenmeldewesen nach Art. 38/39 FinfraG und zu dessen Abgrenzung gegenüber Derivatemeldungen siehe Fragen 17 und 19.

Präzisierung 2: Zusätzlich ist ein befristetes, beaufsichtigtes Pilotverfahren für neuartige Abwicklungsarchitekturen sinnvoll, solange die einschlägigen Schutzanforderungen, die Risikolimiten, Exit-Möglichkeiten und die anschliessende Überführung in ein ordentliches Bewilligungsverfahren vorab geregelt sind.

15. Zahlungssysteme – Abgrenzung zum Zahlungsmittelinstitut

Problem / Befund: Die Definition nach Art. 81 FinfraG ist so weit, dass nach dem Wortlaut auch Kartenherausgeber, Banken und Dienstleister ohne eigenständige Infrastrukturbetreiberfunktion erfasst sein könnten. Zusätzliche Unsicherheit schafft die institutionelle Abgrenzung zum vorgeschlagenen Zahlungsmittelinstitut und zur GwG-Unterstellung von Finanzintermediären. Eine marktweite Processing- und Abwicklungsleistung kann dabei sowohl technische als auch eigenständige Systemrisiken aufweisen.

Lösungsvorschlag: Art. 81 FinfraG auf wirkliche Infrastrukturen zur Vernetzung von Finanzinstituten präzisieren. Die Bewilligung nach Art. 4 FinfraG grundsätzlich an die Funktionsfähigkeit des Finanzmarkts knüpfen; die im Vorentwurf 2024 neu vorgesehene selbstständige Anknüpfung an den «Schutz der Finanzmarktteilnehmer» soll entfallen. Schwellenwerte anhand Transaktionsvolumen, Teilnehmerzahl/-art, Substituierbarkeit, Vernetzung und Währungen ausgestalten. Betreiber, reine Teilnehmer, Acquirer, technische Processor sowie FINIG-/GwG-Institute sind klar zu unterscheiden; eine zweite Vollaufsicht bedarf eines eigenständigen Risikogrundes.

16. Derivateregulierung

Die DLT-Derivatebeschränkung wird unter Frage 14 behandelt, die Meldepflicht nach Art. 104–106 unter Frage 17.

17. Derivatemeldungen Art. 104–106; Transaktionsregister

Problem / Befund: Die Meldepflicht für Derivatgeschäfte nach Art. 104 FinfraG, die Meldefrist und der Meldeinhalt nach Art. 105 FinfraG sowie die Belegaufbewahrung nach Art. 106 FinfraG betreffen ein anderes Regelungsregime als Effektenaufzeichnung und -meldungen nach Art. 38/39 FinfraG. Die institutionelle Infrastruktur der Derivatemeldungen wird in Art. 74–80 FinfraG (Transaktionsregister) geregelt. Grenzüberschreitende Mehrfachmeldungen verursachen erheblichen IT- und Abstimmungsaufwand; umgekehrt dürfen Erleichterungen weder die Datenvollständigkeit noch deren Verfügbarkeit für die zuständige Aufsicht unterlaufen.

Lösungsvorschlag: Die Derivatemeldepflicht soll dort beibehalten werden, wo die Daten zur Beurteilung von Gegenpartei- und Systemrisiken benötigt werden. Gleichwertige Erfüllung einer Meldepflicht nach ausländischem Recht soll anerkannt werden, wenn die relevanten Einzeldaten einschliesslich Identifikatoren, Granularität, Meldefrist und rechtlich gesichertem Behördenzugang effektiv gewährleistet sind (vgl. Art. 95 FinfraG und Art. 81 FinfraV). Vor jeder Befreiung ist zu prüfen, ob zusätzliche Schweizer Datenfelder oder Nachmeldungen zur Schliessung konkreter Lücken nötig sind. Die Effektenmeldungen nach Art. 38/39 FinfraG und eine mögliche internationale Standardisierung ihrer Formate bleiben hiervon rechtlich getrennt.

18. Sicherheiten nicht zentral abgerechneter OTC-Aktienderivate

Keine Stellungnahme.

19. Offenlegung, Übernahme und Marktmissbrauch

Problem / Befund: Eine zusätzliche Erfassung wirtschaftlich Berechtigter bei Orderaufgabe kann das Effektenmeldewesen erheblich erweitern; kritisch sind Kosten, Umfang und Vergleichbarkeit mit der EU.

Lösungsvorschlag: Neue materielle Melde- oder Orderdatenerhebungen sollen nur nach belegter Lücke und unter Beachtung bestehender Datenflüsse eingeführt werden. Für das Effektenmeldewesen nach Art. 38/39 FinfraG sind international kompatible Identifikatoren, klare einheitliche Meldeformate und verlässliche Weitergabe an zuständige Handelsüberwachungsstellen anzustreben; eine erneute Erhebung identischer Angaben ist zu vermeiden.

20. GwG und Sanktionen – prioritäre Gesamtüberarbeitung

Problem / Befund: Die Geldwäschereigesetzgebung ist durch wiederholte Teilrevisionen, unterschiedliche Begriffssysteme und Überschneidungen mit institutionellen Aufsichtsregimen schwer überschaubar geworden. Eine grundlegende Neuauflage, einschliesslich Überprüfung der VSB, Klärung der MROS-Rolle und Neuordnung des Meldewesens wäre nötig. SFTI hat 2026 zusätzlich Inkohärenzen in der Krypto-Taxonomie und unverhältnismässige Auswirkungen pauschaler Stablecoin-Identifikations-/Whitelist-Ansätze aufgezeigt.

Lösungsvorschlag: Eine strukturierte Gesamtrevision von GwG und Ausführungsverordnungen als prioritäres horizontales Reformprojekt in Auftrag geben, statt ausschliesslich punktuelle Anpassungen vorzunehmen. Zu prüfen sind: (i) eine kohärente, technologieoffene Taxonomie von Kryptowerten, Zahlungstoken und sonstigen relevanten Vermögenswerten über GwG, FINIG und FIDLEG hinweg; (ii) eine risikogerechte Definition von Finanzintermediation, Kundenbeziehung, technischer Kontrollmöglichkeit und AML-Verantwortung; (iii) die systematische Entflechtung und Abstimmung von GwG, GwV, GwV-FINMA, VSB und SRO-Reglementen; (iv) Zuständigkeit, Rolle, Informationsaustausch und Meldungsbearbeitung durch die MROS; (v) die ergebnisoffene Überprüfung von Meldeauslösern, Bagatellfällen, mehrfachen Meldungen und der Strafbarkeit fahrlässiger Meldepflichtverletzungen; (vi) massvolle, technisch realisierbare Travel-Rule- und Transaktionsmonitoringpflichten, insbesondere ohne generelles Whitelisting sämtlicher Inhaber gedeckter Zahlungstoken. Internationale Mindeststandards und die Ergebnisse der nächsten FATF-Prüfung sind einzubeziehen.

Präzisierung: Die Stellungnahme bezieht sich im FinfraG-Bereich auf die zweckmässige Arbeitsteilung zwischen Infrastrukturbetreiber und Finanzintermediären. Die bei Stablecoin-Emission und Sekundärmarkttransfers diskutierte risikobasierte Token-Kontrolle ist von den konkreten AML- und Blockchain-Screening-Pflichten eines DLT-Handelssystems zu unterscheiden. Für jede Rolle sind technische Kontrollmöglichkeiten und nachweisbare Präventionswirkung separat zu beurteilen. Die vertiefte Reformagenda folgt unter B1.

21. Pfandbriefgesetz

Keine Stellungnahme.

22. Aufsicht: FINMA und weitere Stellen

Problem / Befund: Bei innovativen digitalen Infrastrukturvorhaben belasten unverbindliche Vorabklärungen und spät präzisierte Bewilligungsvoraussetzungen sowohl Anbieter als auch Fachprüfer. Aufsichtspraxis kann dadurch selbst dann ein Standorthemmnis sein, wenn die materiellen Schutzziele unbestritten sind.

Lösungsvorschlag: Für Unterstellungs- und Bewilligungsverfahren einen gesetzlich abgestützten, transparenten Stufenprozess vorsehen: (1) Eingangsgespräch und Zuständigkeitsklärung; (2) formalisierte Vollständigkeitsprüfung mit Frist; (3) frühzeitige und nachvollziehbare Festlegung der wesentlichen Anforderungen und offenen Punkte; (4) materielle Prüfung mit klarer Regelfrist, abschliessend begründeter Verlängerung und dokumentierter Unterbrechung bei nachgeforderten Angaben; (5) überprüfbarer Entscheid auch über die Nichtunterstellung. Als ausdrücklich neuer Vorschlag kann eine Frist von 20 Arbeitstagen für die Vollständigkeitsprüfung und von regelmässig sechs Monaten ab Vollständigkeit für den Entscheid geprüft werden. Daneben – rechtlich getrennt – ein zeitlich begrenztes, beaufsichtigtes Pilotregime mit Volumen-, Teilnehmer- und Laufzeitlimiten sowie definierten Exit-, Verlustbegrenzungs- und Übergangsregeln ermöglichen.

23. Prüfwesen

Problem / Befund: Bei neuartigen DLT-Strukturen fallen nach Praxisberichten hohe einmalige Prüfungskosten, zusätzliche Schulungsaufwände und Wiederholungsprüfungen an. Technische Spezialkenntnisse sind erforderlich, die

rechtlichen Prüfbereiche überschneiden sich jedoch teilweise. Weitere Doppelspurigkeiten bei Cloud-, Cyber- und operationellen Resilienzpflichten sowie mehrfach adressierte Vorfallmeldungen.

Lösungsvorschlag: Proportionale, modulare Prüfschemata nach Handels-, Verwahr-, Abwicklungs- und AML-Funktion veröffentlichen. Prüfungen und Datenlieferungen sollen die Ergebnisse gleichwertiger bereits durchgeführter Prüfhandlungen verwenden können. Einheitliche Vorfallmeldestandards und eine technische Meldeschnittstelle für FINMA, NCSC und weitere zuständige Stellen prüfen, ohne deren unterschiedlichen gesetzlichen Zuständigkeiten aufzuheben. Neue externe Sonderprüfungen nur bei ausgewiesenem Zusatzrisiko vorsehen.

24. Rechtsschutz

Problem / Befund: In lang dauernden Nichtunterstellungs- und Bewilligungsabklärungen kann das Ausbleiben einer formal überprüfbaren behördlichen Entscheidung die Planbarkeit des Geschäftsmodells beeinträchtigen. Bei selbstregulatorischen Stellen sind Aufsicht, Marktnähe, Rechtsauskünfte und materielle Rechtsmittel funktional zu unterscheiden.

Lösungsvorschlag: Formelle, fristgebundene und begründete Entscheide über Unterstellung, Bewilligung und wesentliche Auflagen vorsehen; gesondert rechtsverbindliche Vorabklärungen in klar definierten Konstellationen ermöglichen. Prüf- und Bewilligungskriterien sollten öffentlich sein, ohne die Aufsicht von einer sachlichen Einzelfallwürdigung abzuschneiden. Bei Handelsplatz- und Offenlegungsfragen sind verlässliche Auskünfte und wirksame Rechtsmittel zu gewährleisten.

25. RegTech, SupTech und Prozessoptimierung

Problem / Befund: Gleiche Informationen werden für aufsichtsrechtliche Meldepflichten, Identifikation, Transaktionsüberwachung und Prüfnachweise teils wiederholt aufbereitet. Unterschiedliche Datenmodelle und Übertragungsformate erhöhen die Fehleranfälligkeit und erschweren automatisierte Kontrollen. Das am 8. Oktober 2026 verabschiedete, teilrevidierte FINMA-Rundschreiben 2016/7 sieht zusätzliche Sicherheitsanforderungen vor und lässt zugleich weitere digitale Identifizierungsverfahren zu. Insbesondere bleibt zu prüfen, ob die zusätzlichen Wohnsitzabklärungen in den betroffenen Konstellationen einen eigenständigen, verhältnismässigen Sicherheitsgewinn erbringen oder primär administrative Mehrkosten verursachen. Die Belastung betrifft Banken ebenso wie FinTechs, Zahlungsdienstleister, Börsen und sonstige Infrastrukturbetreiber.

Lösungsvorschlag: Das «once only»-Prinzip für aufsichtsrechtlich erhobene Informationen soll eine zweckgebundene Wiederverwendung bei ausreichender Datenqualität ermöglichen. Dafür eignen sich offene APIs, international kompatible Meldeformate, maschinenlesbare Anforderungen und nachweisbar sichere verifizierbare Identitäts- und Berechtigungsnachweise. Die SFTI-Stellungnahme vom 26. Februar 2026 zur digitalen Identifizierung enthält bereits konkrete Beispiele zur E-ID, zu funktional äquivalenten Verfahren und zum Verzicht auf unnötige zusätzliche Wohnsitzprüfungen. Digital-first-Kundenkommunikation ist mit Datenschutz, angemessener Authentizität und nachweisbarer Zustimmung zu verbinden. Vor neuen technischen Pflichten ist ein Digital-Impact-Assessment zu den Kosten für Infrastrukturbetreiber, Banken, FinTechs und weitere betroffene Dienstleister durchzuführen.

26. Internationale Standards

Problem / Befund: Finanzmarktinfrastrukturen und Finanzintermediäre sind grenzüberschreitend vernetzt. Internationale Standards erleichtern Marktzugang und Datenaustausch, können aber je nach Funktion und Risiko unterschiedliche Regelungsziele verfolgen. Für CSD-Funktionen orientierte sich SFTI 2024 ausdrücklich an CSDR und Finalitätsrichtlinie.

Lösungsvorschlag: Gleichwertige und funktionsgerechte internationale Standards als Regelvermutung heranziehen, begründete Schweizer Abweichungen nur bei dokumentierter Risikolücke. Bestehende ausländische Datenmeldungen und Aufsichtsregime nach überprüfbaren Gleichwertigkeitskriterien anerkennen und für digitale Wertpapiere interoperable technische und rechtliche Standards fördern.

27. Einbringen der Schweiz in internationalen Gremien

Problem / Befund: Unterschiedliche Aufsichtsmethoden für digitale Handels-, Verwahrungs- und Zahlungssysteme können trotz vergleichbarer Risiken faktische Marktschranken errichten. Das betrifft auch grenzüberschreitende Settlement-Prozesse, digitale Vermögenswerte und automatisiertes Reporting. Aus Sicht betroffener Marktteilnehmer erfolgt die Abstimmung der Schweizer Positionen in internationalen Standardsetzungsgremien teilweise zu wenig frühzeitig und systematisch. Gerade bei weitreichenden Reformen wie Basel III könnte ein stärkerer vorgängiger Einbezug der Branche wertvolle Erkenntnisse zu Umsetzbarkeit, Kosten, Wettbewerbsfähigkeit und Innovation liefern.

Lösungsvorschlag: Die Schweiz soll sich für gegenseitige Anerkennung, standardisierte Datenfelder, kompatible Regeln für tokenisierte Wertpapiere und praktikable rechtliche Finalität bei DLT-Settlement einsetzen. Technologische Innovation darf weder als Vorwand für Sonderverschärfungen noch für den Verzicht auf nachweislich erforderliche Aufsicht dienen. Prioritäten sind durch Vertreter von Infrastrukturen, Banken, FinTechs und Zahlungsdienstleistern gemeinsam zu bestimmen Die zuständigen Behörden sollten betroffene Stakeholder frühzeitig und strukturiert in die Erarbeitung wesentlicher Schweizer Positionen für internationale Gremien einbeziehen. Neben Banken sind auch Finanzmarktinfrastrukturen, FinTechs und weitere Marktteilnehmer angemessen zu berücksichtigen. Wo erforderlich, können vertrauliche Konsultationsformate genutzt werden.

B. Weitere Hinweise – ausserhalb der Einzelfragen

Die nachfolgenden Themen sind horizontale Anregungen für die AG OptFin. Sie ergänzen die FinfraG-Antworten.

B1. PRIORITÄT 1 – vollständige Neuauflage von GwG, Verordnungen und Krypto-Taxonomie

Problem / Befund: Die über Jahre fortgeschriebene Geldwäschereiregulierung verbindet unterschiedliche Begriffsebenen, mehrere Ausführungsverordnungen, privatrechtlich geprägte Selbstregulierungsinstrumente und aufsichtsrechtliche Praxis. Eine grundlegende Neukonzeption ist nötig, inkl. einer klaren Taxonomie, einer kritischen Überprüfung der VSB und der SRO-Reglemente sowie einer Klärung der Rolle der MROS. Auf der Ebene digitaler Vermögenswerte führen die parallelen Kategorien «Vermögenswerte», «virtuelle Währungen», «kryptobasierte Vermögenswerte», «Zahlungsmittel» und die geplanten Kategorien des FINIG/FIDLEG zu Perimeterunsicherheit und vermeidbarer Compliance-Komplexität. Ein aktueller Vorstoss im Parlament zum Umgang mit Geschenkkarten zeigt schliesslich, wie die Auslegungen durch die Aufsicht zu unübersichtlichen Marktsituationen führen (26.4451 «Neue FINMA-Praxis bedroht lokale und regionale Guthabenkarten»).

Lösungsvorschlag: Eine systematische, technologieoffene Neuordnung als eigene Gesamtrevision anstossen. Dafür zunächst die Schutzziele, den Kreis der Finanzintermediäre, die Zurechnung von AML-Pflichten bei unterschiedlichen Intermediations- und Kontrollpunkten sowie die Zuordnung von Emission, Rücknahme, Verwahrung, Transfer und Infrastrukturleistung klären. Anschliessend GwG, GwV, GwV-FINMA und die sachlich einschlägigen Selbstregulierungsregeln kohärent neu ordnen. Ein gemeinsames Begriffsgerüst für Zahlungsmittel und Kryptowerte schaffen, das vorhandene Kategorien nicht bloss ersetzt, sondern Rechtsfolgen funktionsbezogen und ohne unnötige neue Grenzfälle zuweist. Identifikation, wirtschaftliche Berechtigung, Transaktionsüberwachung, risikobasierte Abklärungen, Dokumentation und Meldungen konsistent auf die tatsächlichen Kontrollmöglichkeiten ausrichten. Die Reform hat den gesamten Finanzplatz einschliesslich Banken, Zahlungsdienstleistern, FinTechs, Krypto-Instituten und Finanzmarktinfrastrukturen einzubeziehen.

Vertiefung: Die Meldearchitektur ist gesondert zu prüfen: Meldevoraussetzungen und Schwellen, Bagatellfälle, Mehrfachmeldungen, Pflichtenfolgen und fahrlässige Verletzung der Meldepflicht. Ein allfälliger Schwellen- oder Sanktionsabbau darf nicht ohne Analyse des straf- und völkerrechtlich gebotenen Mindeststandards behauptet werden. Ebenso sind Kompetenzen, Datenqualität, Rückmeldung und verfahrensrechtliche Rolle der MROS klar zu definieren. Der Zeitplan muss die angekündigten Ergebnisse der FATF-Prüfung berücksichtigen, ohne sie vorwegzunehmen.

Vertiefung: Bei Stablecoins müssen Ausgabe und Rücknahme einerseits und nachfolgende Sekundärmarkttransfers andererseits nach tatsächlicher Einfluss- und Überwachungsmöglichkeit differenziert werden. Art. 8a VE-GwG und die bereits von SFTI befürworteten risikobasierten Blacklisting-Ansätze liefern dafür einen Ausgangspunkt; die Travel Rule ist nicht mit einer allgemeinen Pflicht zur Identifikation aller Token-Halter gleichzusetzen. Wallet-/Transaktionsanalysen sowie anlassbezogene Sperrmassnahmen sind je nach Risiko und technischer Kontrollstellung zu evaluieren. Davon zu unterscheiden sind die geldwäschereirechtlichen Pflichten eines DLT-Handelssystems und die Frage, welche Token- bzw. Transaktionsdaten technisch überprüfbar sind.

B2. PRIORITÄT 2: Digitale Identität, Open Finance und maschinell prüfbare Berechtigungen

Problem / Befund: Bei Video-/Online-Identifizierung, Open Finance sowie tokenisierten und automatisierten Finanzmarktprozessen bestehen unterschiedliche regulatorische Anforderungen an die Feststellung von Identität, Berechtigung und Herkunft transaktionsrelevanter Informationen. Dies führt zu mehrfachen Prüfungen, Medienbrüchen und beträchtlichen Implementierungskosten. Die SFTI-Stellungnahme vom 26. Februar 2026 sowie das am 8. Oktober 2026 verabschiedete teilrevidierte FINMA-Rundschreiben 2016/7 verdeutlichen den Klärungsbedarf beim risikogerechten Einsatz der staatlichen E-ID, insbesondere hinsichtlich zusätzlicher Lebend- und Wohnsitzprüfungen.

Mit zunehmender Automatisierung gehen die Anforderungen über die Identifizierung natürlicher Personen hinaus. Für Organisationen, technische Systeme und KI-Agenten muss verlässlich und möglichst maschinell prüfbar sein, wer für wen

handelt, welche Berechtigung besteht und woher relevante Informationen stammen. Bestehende Identifikatoren wie UID und LEI oder technische Adressen und Wallets beantworten diese Fragen nur teilweise. Zudem begründet die technische Verifizierbarkeit eines Nachweises allein noch keine rechtliche Anerkennung oder bestimmte Rechtswirkung.

Lösungsvorschlag: Regulatorische Anforderungen an Identität, Organisationszugehörigkeit, Vertretungsberechtigung und konkrete Handlungsbefugnis sollen technologieneutral und funktionsbezogen ausgestaltet werden. Die staatliche E-ID sowie geeignete weitere Nachweise sind entsprechend ihrem Vertrauensniveau und dem konkret adressierten Risiko anzuerkennen. Zusätzliche Prüfungen müssen einen nachvollziehbaren eigenständigen Sicherheitsnutzen aufweisen.

Als gemeinsame Grundlage für digitale Finanzmarktprozesse sollen interoperable, maschinell prüfbare Nachweise gefördert werden. UID und LEI können dabei als Referenzidentifikatoren dienen und durch verifizierbare Organisations-, Rollen- und Berechtigungsnachweise, beispielsweise auf Basis des vLEI, ergänzt werden. Solche Nachweise können auch mit Konten, Wallets und automatisierten Systemen verknüpft werden. Regulatorische Pflichten sollen dadurch effizienter erfüllt werden können, ohne dass deren Schutzziele oder die Verantwortlichkeiten der beteiligten Akteure verändert werden.

Vertiefung 1 – Anerkennung digitaler Identitäts- und Organisationsnachweise: Die regulatorische Anerkennung der E-ID sollte sich an deren staatlich definiertem Vertrauensniveau orientieren. Anforderungen an die Bindung zwischen Identitätsnachweis und berechtigter Person sind funktional und möglichst kanalunabhängig festzulegen. Bei Organisationen sind Identität, Vertretungsmacht und delegierte Berechtigungen zu unterscheiden. Zu prüfen ist, unter welchen Voraussetzungen verifizierbare Nachweise bestehende Identifikations- und Berechtigungsprüfungen ersetzen oder vereinfachen können.

Vertiefung 2 – Automatisierte Zahlungen und tokenisierte Infrastrukturen: Bei bestehenden und tokenisierten Zahlungs- und Abwicklungsprozessen sollen technische Endpunkte mit verifizierbaren Gegenpartei- und Berechtigungsnachweisen verknüpft werden können. Dies gilt insbesondere auch für KI-Agenten, die im Auftrag von Personen oder Organisationen Transaktionen auslösen. Auftraggeber, Umfang, Gültigkeit und Widerruf einer Berechtigung sollen im Zeitpunkt der Transaktion maschinell überprüfbar sein.

Vertiefung 3 – Governance, Rechtswirkung und Umsetzung: Die zuständigen Behörden und Selbstregulierungsstellen sollen festlegen, welche Aussteller und Nachweise für bestimmte regulatorische Zwecke anerkannt werden. Rechtswirkung, Prüfpflichten, Verantwortlichkeit und Haftung sind entsprechend der jeweiligen Funktion zu klären. Die praktische Umsetzung sollte gemeinsam mit der Branche anhand konkreter Anwendungsfälle wie E-ID- und KMU-Onboarding, Open Finance, tokenisierter Abwicklung und automatisierter Zahlungsauslösung erprobt werden. Bestehende geldwäscherei-, sanktions- und aufsichtsrechtliche Pflichten bleiben unberührt.

B3. Kohärente Bewilligungsarchitektur für Payment, Krypto und Infrastruktur

Problem / Befund: Die neuen Zahlungs- und Krypto-Institutskategorien nach dem FINIG-Revisionspaket können neben Bankenbewilligungen, Bewilligungen nach FinfraG und GwG-Unterstellungen stehen. Ohne vorausschauende Abstimmung entstehen separate Rechtsträger, Mehrfachaufsicht und hohe Schnittstellenkosten, auch wenn dieselbe wirtschaftliche Risiko- und Kontrollfunktion bereits beaufsichtigt wird.

Lösungsvorschlag: Zahlungsmittelinstitute und Krypto-Institute in eine kohärente Bewilligungskaskade integrieren. Banken sollen innerhalb ihrer bestehenden Bewilligung erfasste Zahlungs- und Stablecoin-Funktionen grundsätzlich ohne zweite Vollbewilligung erbringen können, sofern nicht zusätzliche, eigenständige Risiken zu beaufsichtigen sind. Bei der Weiterentwicklung der FinTech-Bewilligung darf der für BankV-Publikumseinlagen bestehende Ausnahmekatalog nicht unbeabsichtigt entfallen: Diese betreffen viele Retailer-Zahlungsdienste, Gutscheine, Bonus- und Rabattprogramme, Lunchcheck-Systeme, Acquiring sowie Abwicklungsdienstleistungen. An der FinfraG-Schnittstelle sind Acquirer, technische Processor, bankinterne Prozesse und Betreiber zentraler Infrastrukturen nach ihren Funktionen und Risiken zu unterscheiden. Eine zweckmässige Bewilligungsarchitektur muss neben Banken auch nichtbankliche Zahlungs- und Technologieanbieter entlasten.

B4. Settlement Finality, Kontrolle, Rechtszuordnung und Verkehrsschutz

Problem / Befund: Blockchain-basierte Abwicklung kann die technischen Prozesse von Handel, Wertpapierübertragung, Sicherheitenstellung und Zahlung verbinden. Technische Kontrolle über ein Token beweist jedoch nicht in jedem Fall dessen rechtliche Inhaberschaft; private Register können ausserdem Governance- und Fehlerkorrekturprobleme aufwerfen. Es bestehen Schnittstellen zu Bucheffekten-, Obligations-, Insolvenz- und Kollisionsrecht.

Lösungsvorschlag: Einen gezielten gesetzgeberischen Konsistenzcheck für DLT-Finalität, Wirksamkeit von Verfügungen, Insolvenzbeständigkeit und gutgläubigen Erwerb unter FinfraG, BEG und OR durchführen. Technische

Kontrolle und rechtliche Legitimation ausdrücklich unterscheiden; ein privates DLT-Register nicht ohne geeignete Rechtsgrundlage einem öffentlichen Register mit öffentlichem Glauben gleichsetzen. Bei modularen Handels-/Abwicklungsstrukturen den Zeitpunkt der rechtlich endgültigen Erfüllung und die Fehlerkorrekturregeln verständlich bestimmen.

B5. Innovation Fast Track, Bewilligungsfristen und zeitlich begrenzte Piloträume

Problem / Befund: Bereits seit langem fordern Branchenvertreter und Verbände verbindliche Verantwortlichkeiten und Fristen in Unterstellungs- und Bewilligungsverfahren. Ergänzend könnte ein formalisierter «Innovation Fast Track» für begrenzte digitale FMI-Pilotprojekte vorgesehen werden: Die Erfahrung aus der Praxis zeigt, dass ein hoher Vorlaufkostenblock an Prüfgesellschaften, Eigenmitteln und Regulatorik anfällt, bevor belastbare Marktergebnisse vorliegen.

Lösungsvorschlag: Zwei komplementäre, aber rechtlich verschiedene Instrumente vorsehen. Erstens im FINMAG, gegebenenfalls auch im jeweiligen Spezialgesetz, verbindliche Fristen für Erstabklärung, Vollständigkeitskontrolle, Stellungnahme zu den materiell kritischen Punkten sowie Bewilligungs- bzw. Nichtunterstellungsentscheid verankern. Als ausdrücklich neuer, noch zu validierender Diskussionsvorschlag: 20 Arbeitstage für die Vollständigkeitsprüfung und grundsätzlich sechs Monate ab Eingang eines vollständigen Gesuchs bis zum Entscheid; Fristverlängerungen müssten begründet und befristet, Fristunterbrechungen klar definiert sein. SFTI verwies bereits 2026 auf sechsmonatige MiCA-Verfahren als Wettbewerbsbenchmark. Zweitens im FinfraG/FINMAG eine klar umrissene Pilotbewilligung («Innovation Fast Track») für kleine, begrenzte Projekte mit limitiertem Volumen und Teilnehmerkreis, festgelegter Dauer, angemessenem Monitoring, Exit-Regeln und geregelter Überführung in den Dauerbetrieb prüfen. Ein Pilot darf Mindestanforderungen zum Schutz von Kunden, Vermögenswerten und Marktintegrität nicht ausschalten.

B6. Once-only-Prinzip für Cloud-, Cyber-, Prüf- und Aufsichtsmeldungen

Problem / Befund: Für Outsourcing, Cloud, Cybervorfälle und operative Resilienz bestehen teilweise überlappende Anforderungen und Meldestellen (FINMA, NCSC und weitere Melderegime). Mehrfache technische Aufbereitung identischer Ereignisdaten erhöht Kosten und verzögert die Informationsbereitstellung auch bei nichtbanklichen Finanzmarktinfrastrukturen.

Lösungsvorschlag: Einheitliche Ereignis- und Nachweisdatenmodelle, abgestimmte Meldezeitpunkte und eine interoperable technische Schnittstelle entwickeln. In einem Melderegister sollen vorhandene Datensätze unter Beachtung der unterschiedlichen gesetzlichen Zuständigkeiten weiterverwendet werden können; die Behörden können risikospezifische Ergänzungen verlangen. Bei Cloud-/Outsourcingprüfungen gleichwertige Bestätigungen und standardisierte Auditnachweise anerkennen, statt stets vollständige Mehrfachprüfungen zu verlangen.

B7. Regulatory Digital-Impact-Assessment und lernende Normsetzung

Problem / Befund: Bei neuen regulatorischen Pflichten bleiben Folgekosten für Schnittstellen, Stammdaten, Softwareanpassungen und Drittsysteme häufig schwer abschätzbar. Zu prüfen wäre ein «Digital-Impact-Assessment». Ein solches Verfahren ist für alle regulierten und mittelbar betroffenen Marktrollen relevant, gerade für kleinere FinTechs und Dienstleister ohne grosse interne Regulatory-Change-Teams.

Lösungsvorschlag: Vor neuen Finanzmarktregeln verbindlich prüfen, welche Daten heute bereits vorliegen, welche technischen Umstellungen für Teilnehmer und Drittanbieter entstehen, ob internationale Standards bestehen und welche Alternativen dieselben Schutzziele kostengünstiger erreichen. Periodische ex-post-Prüfungen sollen Ausnahmen und Meldepflichten an tatsächliche Ergebnisse anpassen. Pilotfälle und Erfahrungen aus Bewilligungsverfahren als systematisches Evidenzmaterial einbeziehen.

SFTI steht gerne zur Verfügung, um diese Vorschläge zu vertiefen und im Dialog praxisgerechte, innovationsfördernde Aufsichtsstrukturen zu erörtern.

SFTI | Swiss FinTech Innovations