

STELLUNGNAHME

Stellungnahme

des Gesamtverbandes der
Deutschen Versicherungswirtschaft
Lobbyregister-Nr. R000774

zum Referentenentwurf der Verordnung zur geldwäscherrechtlichen Identifizierung durch Videoidentifizierung (Geldwäschevideoidentifizierungsverordnung - GwVideoldentV)

Inhalt

1. Einleitung	3
1.1 Verschärfung der Anforderungen an die Geeignetheit von Ausweisdokumenten und deren Überprüfbarkeit – §§ 10 und 11 GwVideoldentV-E	4
1.2 Zwingende Bereitstellung von Verfahren zur Überprüfung eines elektronischen Identitätsnachweises – § 5 Absatz 2 GwVideoldentV-E ..	5
1.3 Außerkrafttreten der Verordnung – 21 Absatz 2 GwVideoldentV-E	6
1.4 Zulässigkeit des Rückgriffs auf Daten aus einer Videoidentifizierung, die im Auftrag eines anderen Verpflichteten durchgeführt wurde – §§ 3, 6 Absatz 1 Satz 2 GwVideoldentV-E.....	7
1.5 Weitere Anmerkungen.....	8

Zusammenfassung

Der GDV begrüßt und unterstützt die Zielsetzung des Verordnungsentwurfs, einen gesetzlichen Rahmen für die Nutzung des Videoidentifizierungsverfahrens zu schaffen, der allen Verpflichteten des Geldwäschegesetzes offensteht. Das BMF hebt zutreffend hervor, dass es sich bei der Videoidentifizierung um ein bereits etabliertes, praxiserprobtes und von Verpflichteten und Kunden gleichermaßen akzeptiertes Verfahren handelt, um den geldwäscherechtlichen Identifizierungsanforderungen ortsungebunden gerecht werden zu können. Vor diesem Hintergrund sollte der Verordnungsentwurf in folgenden Bereichen nachgebessert werden:

- **Die durch das BaFin-Rundschreiben 3/2017 (GW) gesetzten und bewährten Sicherheitsstandards dürfen nicht -bewusst oder unbewusst- dergestalt verschärft werden, dass die Nutzbarkeit des Videoidentifizierungsverfahrens praktisch unmöglich gemacht wird.** Die vorgesehenen Anforderungen an die Geeignetheit von Ausweisdokumenten und deren Überprüfbarkeit gehen über die aktuellen Anforderungen hinaus und drohen im Ergebnis auf ein weitgehendes Verbot der Zulässigkeit einer geldwäscherechtlich konformen Identifizierung im Wege der Videoübertragung hinauszulaufen. Das stünde im diametralen Widerspruch zum Regelungsziel des Verordnungsentwurfs. Zudem haben BaFin, BSI, BNetzA und BKA die Verfahrenssicherheit Mitte 2022 einer umfassenden Evaluierung unterzogen und gegen eine fortgesetzte Verwendung keine Einwände erhoben. Dieser Befund wurde Anfang 2023 seitens der BaFin nach einer erneuten Überprüfung anlässlich aufgedeckter Manipulationsfälle außerhalb des Finanzsektors nochmals bestätigt.
- **Die Nutzung darf nicht von der gleichzeitigen Bereitstellung eines Verfahrens zur Überprüfung eines elektronischen Identitätsnachweises abhängig gemacht werden.** Die Ermächtigungsgrundlage für den Erlass der Verordnung dient nicht der Förderung bzw. Privilegierung von vermeintlich „datenschutzfreundlichen“ Identifizierungsverfahren. Für die angeblich unerwünschten Eingriffe in die Privatsphäre, die mit der Durchführung eines Videoidentifizierungsverfahrens einhergehen, werden keine empirischen Belege vorgebracht. Die Behauptung widerspricht zudem der Feststellung, dass es sich bei der Videoidentifizierung um ein etabliertes Verfahren handelt, mithin also auch bei den Verbrauchern auf breite Akzeptanz stößt. Hilfsweise muss den Verpflichteten eine Übergangszeit von mindestens 12 Monaten nach Inkrafttreten eingeräumt werden, da – bedingt durch die begrenzten Ressourcen und die allgemein üblichen Planungsverfahren – die notwendige technische Anpassung der Antragsprozesse nicht kurzfristig umgesetzt werden kann.
- **Die Nutzung des Videoidentifizierungsverfahrens muss zudem dauerhaft sichergestellt werden.** Dem steht jedoch das vorgesehene Außerkrafttreten der Verordnung mit Anwendbarkeit der unmittelbar geltenden europäischen Regelungen zur Durchführung von geldwäscherechtlichen Sorgfaltspflichten und zu Einzelheiten der dafür erforderlichen Identifizierungsverfahren

entgegen. Diese Regelung nimmt Bezug auf den Entwurf der Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rats zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems für Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung, der aller Voraussicht nach noch im Sommer 2024 verkündet und drei Jahre nach Inkrafttreten in den Mitgliedstaaten unmittelbare Geltung beanspruchen wird. Nicht nachvollziehbar ist indes, warum die Anwendung dieser EU-Verordnung der Geldwäscheidentifizierungsverordnung die Rechtsgrundlage entziehen soll. Nach diesseitigem Verständnis erkennt der EU-Verordnungsentwurf sowohl die Identifizierung und Überprüfung aus der Ferne als auch auf elektronischem Wege als Methoden der nicht-ortsgebunden Identifizierung an.

→ **Es muss klargestellt werden, dass auch die Zugänglichmachung der Identifizierungsdaten aus einer verordnungskonform durchgeführten Videolegitimation durch einen anderen Verpflichteten möglich und zulässig ist.** In der Praxis wird der Videold-Dienstleister häufig nicht vom verpflichteten Versicherungsunternehmen selbst, sondern von einem anderen Verpflichteten (z. B. Bank oder Versicherungsvermittler) beauftragt. Dem Zugriff des verpflichteten Versicherungsunternehmens auf diese Daten und der damit einhergehenden Erfüllung seiner Sorgfaltspflicht dürfen keine über § 17 GwG hinausgehenden Beschränkungen auferlegt werden. Daher ist insbesondere die Reichweite des in § 6 Absatz 1 Satz 2 des Entwurfs vorgesehenen Auslagerungsverbots auf weitere Dritte zu begrenzen.

1. Einleitung

Mit dem Entwurf der Geldwäscheidentifizierungsverordnung will das BMF Rechtsicherheit für die Nutzung des Videoidentifizierungsverfahrens schaffen und auf alle Verpflichteten des Geldwäschegegesetzes ausweiten. Bislang werden die Voraussetzungen für die Erfüllung der geldwäscherrechtlichen Sorgfaltspflichten bei Nutzung des Videoidentifizierungsverfahrens durch das BaFin-Rundschreiben RS 3/2017 (GW) vom 10. April 2017 auf untergesetzlicher Ebene festgelegt. Auf dieses Rundschreiben können sich allerdings nur die Verpflichteten berufen, die der Aufsicht durch die BaFin unterliegen. Mit dem Gesetz zur Umsetzung der Viereten EU-Geldwäscherichtlinie, zur Ausführung der EU-Geldtransferverordnung und zur Neuorganisation der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen vom 23.06.2017 wurde in § 13 Absatz 2 GwG die Möglichkeit geschaffen, durch Rechtsverordnung des BMF sonstige geeignete Verfahren zur geldwäscherrechtlichen Überprüfung der Identität festzulegen, die der angemessenen Prüfung eines vor Ort vorgelegten Dokuments gleichwertig sind. Der vorgelegte Verordnungsentwurf des BMF beruht auf der Ausübung dieser Ermächtigung. Der GDV begrüßt den Entwurf insoweit, als er das Videoidentifizierungsverfahren auf eine gesetzliche Grundlage stellt und seine Nutzung für alle Verpflichteten des Geldwäschegegesetzes ermöglicht. Ungeachtet dessen halten wir aber die folgenden Anpassungen für angezeigt:

1.1 Verschärfung der Anforderungen an die Geeignetheit von Ausweisdokumenten und deren Überprüfbarkeit – §§ 10 und 11 GwVideoldentV-E

Petitum: Die Anforderungen an die Geeignetheit von Ausweisdokumenten (§ 10 GwVideoldentV-E) und deren Überprüfbarkeit (§ 11 GwVideoldentV-E) sollten eins zu eins den Ziffern V. und VI. des BaFin-Rundschreibens 372017 (GW) entsprechen.

Begründung:

Nach Ziffer V. des BaFin-Rundschreibens 3/2017 (GW) müssen Ausweisdokumente über ausreichend fälschungssichere, im Weißlicht visuell und bei Bildübertragung mittels verfügbarer Technik ausreichend deutlich erkennbare und damit prüfbare Sicherheitsmerkmale sowie über einen maschinenlesbaren Bereich verfügen. § 10 GwVideoldentV-E geht insbesondere mit der Forderung nach Vorhandensein einer beugungsoptisch wirksamen Struktur im Lichtbildbereich (Absatz 3 Satz 1), einer Prägung im Bereich individueller Eintragungen oder mindestens einer taktilen individuellen Eintragung (Absatz 3 Satz 2) und eines Sekundärlichtbilds (Absatz 4) darüber hinaus. Die Begründung verweist lediglich auf das Erfordernis der Fälschungssicherheit, geht aber auf die daraus abgeleitete Notwendigkeit der zusätzlichen Merkmale nicht im Einzelnen ein. Nach Einschätzung der Anbieter von Videoidentifizierungsleistungen werden diese Verschärfungen jedoch nicht nur zum Ausschluss einiger (wie in der Begründung suggeriert), sondern der großen Mehrheit der im Finanz- und Versicherungsbereich gängigen ausländischen Ausweisdokumente führen.

Eine Videoidentifizierung anhand nationaler Ausweisdokumente droht ebenfalls unmöglich zu werden. Verantwortlich dafür sind praxisferne Anforderungen an die Überprüfung nach § 11 GwVideoldentV-E. So dürfte beispielsweise die verlangte Prüfung aller weiteren in Sicherheitsmerkmalen integrierten Individualdaten, die mit den in der visuellen Zone integrierten Daten abzulegen sind, faktisch nicht erfüllbar sein.

Laut Einleitung zum Verordnungsentwurf sollen die Anforderungen des BaFin-Rundschreibens unter Berücksichtigung aktueller sicherheitsspezifischer Erkenntnisse Eingang finden. Wir geben zu bedenken, dass diese mutmaßlich in die §§ 10 und 11 GwVideoldentV-E eingeflossenen Erkenntnisse entgegen der Zielsetzung des BMF nicht zur rechtssicheren Fortführung des Videoidentifizierungsverfahrens als Brückentechnologie beitragen werden, sondern praktisch das Ende der Technologie besiegeln könnten.

1.2 Zwingende Bereitstellung von Verfahren zur Überprüfung eines elektronischen Identitätsnachweises – § 5 Absatz 2 GwVideoldentV-E

Petitum: Die Vorschrift sollte ersetztlos gestrichen werden. Hilfsweise sollte die Bereitstellung von Verfahren zur Überprüfung eines elektronischen Identitätsnachweises in einer gesonderten Vorschrift adressiert werden und frühestens 12 Monate nach Inkrafttreten wirksam werden.

Begründung:

Die Verordnungsermächtigung nach § 13 Absatz 2 Nummer 2 GwG dient ausschließlich der Bestimmung von sonstigen Verfahren, die einer Überprüfung eines vor Ort vorgelegten (Ausweis-) Dokuments gleichwertig sind. Es ist nicht Sinn und Zweck der Verordnungsermächtigung, auf das Verhältnis von verschiedenen Überprüfungsmethoden zueinander einzuwirken. Die Überprüfung von Angaben zum Zweck der Identifizierung anhand eines elektronischen Identitätsnachweises (§ 12 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 GwG) steht selbstständig und unabhängig neben der – Vorort- oder ortsungebundenen – Überprüfung von Angaben zum Zweck der Identifizierung anhand eines gültigen amtlichen Ausweises (§ 12 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 GwG). Das Gesetz schreibt den Verpflichteten nicht vor, welche nach § 12 Absatz 1 Satz 1 zulässigen Methoden heranzuziehen sind. Diese Methodenfreiheit kann u. E. nicht durch eine auf § 13 Absatz 2 Nummer 2 GwG gestützte Rechtsverordnung zur Disposition des BMF gestellt werden.

Ebenso wenig ist es die Aufgabe des Verordnungsgebers, die gesetzlichen Überprüfungsmethoden hinsichtlich ihrer „Datenschutzfreundlichkeit“ zu bewerten und daraus Anforderungen an die Verpflichteten abzuleiten. Die darauf abzielende Begründung zu § 5 Absatz 2 GwVideoldentV-E überzeugt daher nicht. Die Behauptung, dass Videoidentifizierungsverfahren häufig mit unerwünschten Eingriffen in die Privatsphäre verbunden seien, ist nicht durch empirische Nachweise belegt und steht auch im Kontrast zur millionenfachen Inanspruchnahme dieser Identifizierungsmethode. Zudem geht aus dem Verordnungsentwurf selbst hervor, dass 85 % der Videoidentifizierungsverfahren kundenseitig über tragbare Mobilfunkgeräte wie Smartphones abgewickelt werden. Hier hat der Kunde durch die Wahl des Hintergrundbilds selbst entscheidenden Einfluss darauf, ob und ggf. in welchem Umfang er Einblicke in sein privates Umfeld zulassen möchte. Wenn die Regelung tatsächlich dem größtmöglichen Schutz der Privatsphäre der Verbraucher dient, würde es zudem ausreichen, den verpflichteten Unternehmen aufzugeben, zusätzlich die Identifizierung im PostIdent-Verfahren zu ermöglichen.

Sollte das BMF trotzdem an § 5 Absatz 2 GwVideoldentV-E festhalten wollen, ist folgendes zu beachten: Selbst wenn der jeweilige VideOID-Dienstleister des verpflichteten Versicherungsunternehmens oder des anderen Verpflichteten, auf dessen Daten das verpflichtete Versicherungsunternehmen zurückgreift, auch die

Nutzung von eID-Verfahren anbieten sollte, benötigt die technische Umsetzung in den Unternehmen einen angemessenen zeitlichen Vorlauf. Dieser zeitliche Vorlauf ist bei verpflichtender Anwendung ab dem ersten Tag des auf das Inkrafttreten folgenden Quartals nicht gewährleistet. Antragsstrecken und Buchführungssysteme müssen angepasst und neue Schnittstellen zum Dienstleister eingerichtet werden. Dafür muss ein Umsetzungszeitraum von mindestens 12 Monaten einkalkuliert werden.

1.3 Außerkrafttreten der Verordnung – 21 Absatz 2 GwVideoldentV-E

Petitum: Die Vorschrift sollte ersatzlos gestrichen werden.

Begründung:

Den Ausführungen im Referentenentwurf zur Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen ist zu entnehmen, dass das Videoidentifizierungsverfahren als derzeit vorherrschendes Verfahren zur nicht-ortsgebundenen Identifizierung als Brückentechnologie hin zu den elektronischen Identifizierungssystemen fortgeführt werden soll. Vor diesem Hintergrund verstehen wir § 21 Absatz 2 GwVideoldentV-E dahingehend, dass das BMF diese Entwicklung mit verpflichtender Anwendung der Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rats zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems für Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung als abgeschlossen betrachtet und das Videoidentifizierungsverfahren ab diesem Zeitpunkt seine Daseinsberechtigung als Brückentechnologie unwiderruflich verliert.

Dem kann nicht gefolgt werden. Aus der derzeit bekannten Textfassung des Entwurfs der EU-Geldwäscheverordnung kann u. E. kein rechtliches Verbot einer Identifizierung mittels Videoidentifizierungsverfahren abgeleitet werden. Erwähnungsgrund Nummer 36 zum Verordnungsentwurf führt vielmehr aus, dass technologische Entwicklungen und Fortschritte bei der Digitalisierung bei angehenden und bestehenden Kunden eine sichere Identifizierung und Überprüfung aus der Ferne oder auf elektronischem Wege ermöglichen und die Erfüllung der Sorgfaltspflichten in Bezug auf den Kunden aus der Ferne erleichtern können. Damit steht aus unserer Sicht fest, dass die elektronische Identifizierung nach den Vorgaben den eIDAS-Verordnung andere Methoden der Fernidentifizierung nicht kategorisch ausschließen soll.

Die Begründung zu § 21 Absatz 2 GwVideoldentV-E weist zwar zutreffend darauf hin, dass konkretisierende Vorschriften zur Regelung von Einzelheiten zur Anwendung der EU-Geldwäscheverordnung von der geplanten EU-Geldwäschebekämpfungsbehörde erlassen werden. Das ist allerdings kein zwingender Grund zur Außerkraftsetzung der GwVideoldentV-E, solange diese der EU-Geldwäscheverordnung und den auf ihrer Grundlage erlassenen Regelungen nicht widerspricht.

Sollte dies der Fall sein, wäre die GwVideoldentV-E aufzuheben oder verordnungskonform anzupassen.

1.4 Zulässigkeit des Rückgriffs auf Daten aus einer Videoidentifizierung, die im Auftrag eines anderen Verpflichteten durchgeführt wurde – §§ 3, 6 Absatz 1 Satz 2 GwVideoldentV-E

Petitum: In der Begründung zu § 6 Absatz 1 Satz 2 GwVideoldentV-E sollte klar gestellt werden, dass sich das Verbot der Weiterauslagerung nicht auf den Fall bezieht, dass der Dritte (Videoldent-Dienstleister) von einem anderen Verpflichteten beauftragt wird, auf dessen Identifizierungsdaten der Verpflichtete zugreift.

Flankierend sollte § 3 GwVideoldentV-E wie folgt ergänzt werden: „Die Verantwortung für die Durchführung der Identifizierung einschließlich der Erfüllung der Anforderungen der folgenden Abschnitte an die Verfahren liegt bei den Verpflichteten nach § 2 Absatz 1 des Geldwäschegesetzes: „**Dies gilt** auch soweit sie sich **selbst im Rahmen des § 17 GwG** zur Durchführung der Sorgfaltspflichten eines Dritten bedienen **oder auf die Identifizierung durch andere Verpflichtete zurückgreifen, die sich zu deren Durchführung eines Dritten bedient haben.**“

Begründung:

Es ist gängige Praxis, dass verpflichtete Versicherungsunternehmen auch auf die Identifizierungsdaten anderer Verpflichteter wie z. B. Banken oder Versicherungsvermittler zurückgreifen. Diese Praxis ist in den Grenzen des § 17 GwG hinsichtlich der Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten zulässig. Die vorgeschlagenen Anpassungen dienen der Klarstellung. Insbesondere § 6 Absatz 1 Satz 2 GwVideoldentV-E könnte dahingehend missverstanden werden, dass die Vorschrift den Zugriff auf die Identifizierungsdaten des anderen Verpflichteten (in der Terminologie des GwG „Dritter“ im Sinne des § 17 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1) untersagt, wenn dieser die Identifizierung durch einen Videold-Dienstleister (= „weiterer Dritter“) durchführen lässt. Das wäre nicht im Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben. Aus dem Regelungskontext des § 6 Absatz 1 GwVideoldentV-E lässt sich die Vermutung ableiten, dass der Verordnungsgeber verhindern will, dass der Videold-Dienstleister seinerseits Dritte mit ungeschultem Personal in Anspruch nimmt. Das sollte in der Begründung deutlich gemacht werden.

1.5 Weitere Anmerkungen

- § 5 Absatz 1 GwVideoldentV-E stellt die Nutzung des Videoidentifizierungsverfahrens unter Vorbehalt der Auslegungs- und Anwendungshinweise der zuständigen Aufsichtsbehörden. Das konterkariert die Zielsetzung der Verordnung, Rechtssicherheit für die Verpflichteten zu schaffen.
- Auf Seite 20 fehlt im unteren Drittel nach dem Wort „Zu“ der Bezug zu „Absatz 4“.

Berlin, den 16.05.2024