

Stellungnahme

zum Referentenentwurf der GwVideoIdentV

Lobbyregister-Nr. R001459

EU-Transparenzregister-Nr. 52646912360-95

Berlin, 16. Mai 2024

Am 18. April 2024 hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) den Entwurf einer Rechtsverordnung zur geldwäscherechtlichen Identifizierung durch Videoidentifizierung (GwVideoidentV-E) zur Konsultation veröffentlicht.

Grundsätzlich begrüßt die Deutsche Kreditwirtschaft (DK) das Bestreben des BMF, das Videoidentifizierungsverfahren auf eine solide rechtliche Grundlage zu stellen, es für alle weiteren Verpflichteten zu öffnen und auch die technologische Weiterentwicklung mit der Ermöglichung der Nutzung von teil- und vollautomatisierten Identifizierungsverfahren zu fördern.

Mit dem BaFin-Rundschreiben 3/2017 (GW) sind bereits ausgereifte und dem technischen Sicherheitsstandard weitestgehend entsprechende Anforderungen an das Videoidentifizierungsverfahren gestellt worden, die sich bisher in der Praxis gut bewährt haben. Spätestens 2027 - also bereits in drei Jahren - wird allerdings die neue EU-Anti-Geldwäscheverordnung (AMLR) Geltung erlangen, die neue Rahmenbedingungen für die Videoidentifizierung schaffen wird. Entsprechend ist auch in § 21 Abs. 2 des GwVideoidentV-E ein Außerkrafttreten der GwVideoidentV zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der AMLR vorgesehen. Eine Anpassung der in der Kreditwirtschaft seit Jahren etablierten und beanstandungsfrei eingesetzten Verfahren zur Videoidentifizierung für einen jetzt bereits absehbaren kurzen Zeitraum von nur drei Jahren halten wir deshalb aktuell nicht (mehr) für zielführend und aufgrund der im weiteren dargestellten Auswirkungen auf das Verfahren insgesamt auch nicht für verhältnismäßig.

Daher schlagen wir vor, den Anwendungsbereich der GwVideoidentV auf den Nichtfinanzsektor zu beschränken und parallel das BaFin-Rundschreiben 3/2017 (GW) für die der Aufsicht der BaFin unterstehenden GwG-Verpflichteten aufrecht zu erhalten.

Für den Fall, dass diese Anregung nicht aufgegriffen wird, erlauben wir uns folgende Hinweise:

Der vorliegende Verordnungsentwurf bedarf jedenfalls einiger wesentlicher Änderungen, um der Intention des Verordnungsentwurfs nicht vollständig entgegenzuwirken. Der Verordnungsentwurf in der vorliegenden Fassung würde einem faktischen Verbot der Videoidentifizierung gleichkommen, mit verheerenden Konsequenzen für das KYC-Onboarding und die Identifizierung von Verfügungsberechtigten nach § 154 AO im Finanzsektor. Die bereits lange am Markt etablierte Videoidentifizierung ist neben anderen Identifizierungsverfahren weiterhin die von den Nutzern meistgewählte Identifizierungsmethode. Nach unserer Schätzung werden bei Instituten, die sowohl die Videoidentifizierung als auch die eID anbieten, über 80 Prozent der Identifizierungen mit der Videoidentifizierung durchgeführt. Rund 30 Prozent der Identifizierungen betreffen Personen mit einem ausländischen Ausweisdokument, die keine eID haben.

Nach den im Verordnungsentwurf neu geregelten Anforderungen an die geeigneten Ausweisdokumente (§ 10 GwVideoidentV-E) wären 75 Prozent der 20 am häufigsten geprüften ausländischen Ausweisdokumente nicht mehr zulässig. Insbesondere könnten im Ausland ansässige Personen mit einem ausländischen Personalausweis überhaupt nicht mehr mit einem nicht-ortsgebundenen Verfahren identifiziert werden. Im Kontext der EU ist damit zu rechnen, dass dies zu einem Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland führen wird. Im Einzelnen weisen wir exemplarisch und schätzungsweise auf folgende Auswirkungen der geänderten Anforderungen hin:

- Die Anforderung, dass das Ausweisdokument mindestens eine beugungsoptisch wirksame Struktur im Lichtbildbereich enthalten muss, würde 19 Prozent der aktuell verwendeten Ausweisdokumente ausschließen.
- Die Anforderung, dass mindestens eine Prägung im Bereich individueller Eintragungen oder mindestens eine taktile individuelle Eintragung enthalten sein muss, würde 52 Prozent der aktuell verwendeten Ausweisdokumente, einschließlich deutscher Ausweisdokumente, ausschließen.
- Die Anforderung, dass mindestens ein Sekundärlichtbild enthalten sein muss, würde 26 Prozent der Ausweisdokumente ausschließen.

Hinzu kommen die verschärften Anforderungen an die Überprüfung der geeigneten Ausweisdokumente (§ 11 GwVideoidentV-E). Diese Anforderungen würden dazu führen, dass selbst deutsche Ausweisdokumente praktisch nicht mehr überprüfbar wären, sodass zusammen mit den verschärften Anforderungen an die geeigneten Ausweisdokumente der Anwendungsbereich der Videoidentifizierung praktisch auf Null reduziert werden würde. Im Einzelnen weisen wir exemplarisch auf folgende Auswirkungen der geänderten Anforderungen hin:

- Die Anforderung, dass vorhandene Sekundärlichtbilder mit den übrigen Lichtbildern abzugleichen sind, ist praktisch nicht zu erfüllen, da Sekundärlichtbilder zu klein, zu ungenau oder nicht vollständig sichtbar sind. Hiervon sind deutsche Ausweisdokumente auch betroffen.
- Es ist nicht klar, wie in einer Videoidentifizierung die physische Dokumentenoberfläche geprüft werden soll.
- Die Anforderung, dass alle in Sicherheitsmerkmalen integrierten Individualdaten mit den in der visuellen Zone integrierten Daten abzugleichen und auf Echtheit zu prüfen sind, ist ebenfalls praktisch nicht erfüllbar, weil Individualdaten in Sicherheitsmerkmalen zu klein oder nicht vollständig sichtbar sind. Hiervon sind deutsche Ausweisdokumente auch betroffen.
- Die Kategorisierung der Sicherheitsmerkmale erscheint zum einen inkonsistent, z. B. enthält das Identigramm (Kategorie 1) auch Personalisierungstechnik (Kategorie 2). Zum anderen werden einige Merkmale (auch ausländischer Ausweisdokumente) nicht mehr aufgeführt. Durch die Reduzierung der Sicherheitsmerkmale wird eine zufällige Auswahl der zu prüfenden Merkmale teilweise faktisch unmöglich (z. B. in der Kategorie 3).
- Die zusätzlichen Anforderungen, wenn nur chromatische, kinematische Strukturen in der Kategorie 1 geprüft werden, widersprechen der Anforderung, dass die Prüfung nicht nach einem festgelegten Rhythmus erfolgen darf.

Aus diesen Gründen halten wir es für zwingend notwendig, die Anforderungen an die geeigneten Ausweisdokumente und deren Überprüfung aus dem BaFin Rundschreiben 3/2017 (GW) weitestgehend beizubehalten, um die Videoidentifizierung weiterhin flächendeckend und diskriminierungsfrei nutzen zu können. Nicht zuletzt erscheint uns eine Änderung der Anforderungen in dieser Art und in diesem Umfang aufgrund der künftigen europäischen Neuregelung der KYC-Verfahren mit der AMLR für nicht zielführend. Vielmehr sollten die bisherigen bewährten Anforderungen für diese überschaubare Übergangszeit beibehalten werden.

Dies vorausgeschickt, halten wir eine Anpassung folgender weiterer Punkte für angezeigt:

I. Keine Verpflichtung zum Angebot der eID neben der Videoidentifizierung

Grundsätzlich begrüßen wir das Bestreben, die Verbreitung der deutschen eID zu fördern. Damit können sowohl GwG-Verpflichtete als auch die zu identifizierenden Personen von einer sicheren, zuverlässigen, schnellen und kostengünstigen Identifizierungsmethode gleichermaßen profitieren. Ebenfalls unterstützen wir auch die Zielsetzung, dem Nutzer eine Auswahlmöglichkeit an verschiedenen Identifizierungsverfahren zu bieten. Nichtsdestotrotz halten wir die Verpflichtung zum Angebot eines bestimmten Verfahrens (hier die eID) für nicht zielführend und insbesondere nicht vereinbar mit dem ebenfalls erstrebenswerten Ansatz der Technologieneutralität, Innovationsfreiheit und der diskriminierungsfreien Angebotsvielfalt. Vielmehr sollte die Verordnung die Grundlage für ein marktgerechtes, inklusives, nachhaltiges und zukunftsfähiges ID-Ökosystem schaffen. Aus unserer Sicht würde folgende Formulierung des § 5 Abs. 2 GwVideoIdentV-E alldem Rechnung tragen:

„Das Videoidentifizierungsverfahren, sowie das teil- und vollautomatisierte Identifizierungsverfahren dürfen nur verwendet werden, wenn der Verpflichtete neben diesem Verfahren auch ein anderes Verfahren zur Identifizierung gemäß § 12 Abs. 1 GwG anbietet.“

Zudem halten wir eine Verpflichtung, für jede Antragsstrecke, in der das Videoidentifizierungsverfahren verwendet wird, gleichermaßen die eID zwingend anbieten zu müssen, in der Form und in dem Umfang wie sie im Verordnungsentwurf vorgeschlagen wird, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der künftigen Verpflichtung zur Akzeptanz der EUDI-Wallet nach der novellierten eIDAS-Verordnung für nicht zielführend. Die Implementierung der eID in jeder Antragsstrecke wäre für die Verpflichteten mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden und würde aufgrund der Vorgaben in Bezug auf die EUDI-Wallet letztendlich einen doppelten Implementierungsaufwand in einer relativ kurzen Zeitspanne (bis voraussichtlich 2027) nach sich ziehen.

II. Anwendungsbereich und Umsetzungsfrist

Hinsichtlich des Anwendungsbereichs der Rechtsverordnung halten wir folgende Anpassungen bzw. Klarstellungen für angezeigt:

1. Die Videoidentifizierung sollte entsprechend dem BaFin Rundschreiben 3/2017 (GW) weiterhin einer Identifizierung unter Anwesenden gleichgestellt bleiben.
2. Es sollte klargestellt werden, dass die Videoidentifizierung auch für die Identifizierung von Verfügungsberechtigten im Sinne des § 154 der Abgabenordnung und für die gegenüber den Verpflichteten auftretenden Personen nach § 10 Abs. 1 Nummer 1 GwG verwendet werden kann.

Dies entspricht der heutigen Praxis und ist insbesondere im Hinblick für die Identifizierung von ausländischen Verfügungsberechtigten bei internationalen Geschäfts- und Firmenkunden die einzige Identifizierungsmöglichkeit über ein nicht-ortsgebundenes Verfahren. Wir erlauben uns an dieser Stelle den Hinweis, dass selbst EU-Ausländer häufig nicht über ein Ausweisdokument mit einer eID verfügen.

3. Nach § 5 Abs. 1 Halbsatz 2 des Entwurfs können Videoidentifizierungsverfahren und teilautomatisierte Videoidentifizierungsverfahren nur verwendet werden, „soweit die zuständigen Aufsichtsbehörden (...) dies (...) nicht ausschließen“. Beispielweise hat die Landesaufsicht in Bayern das Videoidentifizierungsverfahren für die weiteren GwG-Verpflichteten nicht zugelassen. Durch die Möglichkeit der Aufsichtsbehörden, die Verfahren auszuschließen, droht eine Fragmentierung. Das erschwert den in der jeweiligen Region sowie deutschlandweit ansässigen Akteuren den Wettbewerb gegenüber Akteuren, die der jeweiligen regionalen Aufsicht nicht unterliegen und sollte daher unterbleiben. Aus unserer Perspektive gibt es auch aus Risikoperspektive keinen triftigen Grund, für eine solche Öffnungsklausel zugunsten der zuständigen Aufsichtsbehörden. Andernfalls könnte die Ausdehnung der Rechtsverordnung auf die weiteren Verpflichteten konterkariert werden.
4. In § 5 Abs. 2 GwVideoidentV-E wird das gleichwertige Angebot eines Verfahrens „zur Überprüfung eines elektronischen Identitätsnachweises nach § 18 des Personalausweisgesetzes, nach § 12 des eID-Karte-Gesetzes oder nach § 78 Absatz 5 des Aufenthaltsgesetzes anbietet“ vorgeschrieben. Dies suggeriert, dass es sich um drei unterschiedliche Verfahren handelt und es im Zweifel auch genügen würde, nur eines dieser Verfahren anzubieten („oder“). Tatsächlich handelt es sich aber technisch um dasselbe Verfahren, das auch rechtlich in § 12 GwG gleichbehandelt wird. Die Regelung des Anwendungsbereichs der Verordnung sollte dies durch eine Bezugnahme auf § 12 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 oder Nr. 4 GwG widerspiegeln und insbesondere auch die kommende EU Digital Identity Wallet als zulässiges Ausweismedium bzw. -Verfahren zulassen.

Spätestens ab Ende 2026 werden Verpflichtete in Deutschland die EU Digital Identity Wallet (EUDI Wallet) zur Identifizierung nutzen können. Diese Wallet wird die „eID“ als Identitätsmerkmal enthalten (ErwG 8 eIDAS2-VO). Die Wallet wird daher unter Sicherheitsgesichtspunkten gleichwertig sein. Marktteilnehmer sollten daher auch das Recht haben, die EUDI Wallet anzubieten. Es ist derzeit allerdings nicht klar, ob die EUDI Wallet ein Identifizierungsmittel nach § 12 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 oder Nr. 4 GwG sein wird (Wand DuD 2024, 1, 2; Lange-Hausstein/Kremer BKR 2024, 362, 363).

5. Die Umsetzungsfrist ist zu knapp bemessen. Um gemäß § 5 Abs. 2 des Entwurfs ein weiteres Identifizierungsverfahren einführen zu können, benötigen die Verpflichteten eine Übergangsphase von mindestens 12 Monaten. Die Umsetzung der Vorgaben der GwVideoidentV führt bei den Verpflichteten zu nicht zu unterschätzenden organisatorischen Aufwänden und Vorlaufzeiten für eine operative Umsetzung. Insbesondere sind Anpassungen und Erweiterungen der eingesetzten Datenverarbeitungssysteme erforderlich, da infolge der Vorgaben des § 8 Abs. 2 S. 6 GwG das dienste- und kartenspezifische Kennzeichen aufzuzeichnen ist, Art, die Ausweisnummer und die ausstellende Behörde des Ausweisdokuments dagegen nicht. Deshalb schlagen wir vor, als Umsetzungsfrist das Ende des auf dem Jahr des Inkrafttretens der Verordnung folgenden Jahres vorzusehen.

III. Weitere Anpassungen

1. Anpassungen hinsichtlich des teil- und vollautomatisierten Identifizierungsverfahrens

- Teilautomatisierte und vollautomatisierte Verfahren sollten konsistent an allen relevanten Stellen in der Verordnung berücksichtigt werden (z. B. in den §§ 4, 5 und 18 des Entwurfs).
- Für die Erprobung eines vollautomatisierten Identifizierungsverfahrens sollten transparente Kriterien aufgestellt werden. Zudem sollte Rechtssicherheit für die in der Erprobungsphase durchgeführten Identifizierungen hergestellt werden. Dies erfordert die Klarstellung, dass solche Identifizierungen nicht erneut zu erfolgen haben, sollte das vollautomatisierte Verfahren nach der Erprobungsphase als nicht gleichwertig und damit für die geldwäscherechtliche Identifizierung ungeeignet eingestuft werden.
- Die Erfüllung der Anforderungen in § 17 Abs. 2. Nummer 2 GwVideoidentV-E würde die Prüfung des Risikos der Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung vor Legitimation voraussetzen und ist damit praxisfern und entspricht nicht der bisherigen Systematik der Sorgfaltspflichten. Einem erhöhten Risiko der Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung wird durch zusätzliche Sorgfaltspflichten Rechnung getragen, nicht jedoch durch eine andere Art der Legitimation.

2. Anforderungen an die Identifizierung durch geschulte Mitarbeiter (§ 6 GwVideoidentV-E)

- Für die Sicherstellung des aktuellen Kenntnisstandes der Mitarbeiter, die die Identifizierung durchführen, wären regelmäßige und aktuelle Informationen, beispielweise in Form von Typologien, seitens der Aufsichtsbehörden hilfreich und wünschenswert.
- Eine Klarstellung hinsichtlich der Anforderungen an die Räumlichkeiten wäre wünschenswert. Ein Verweis auf technische Normen, z. B. ETSI EN 319, wäre hilfreich.
- Weiterhin könnte § 6 Abs. 1 Satz 2 GwVideoidentV so verstanden werden, dass bisherige, nach den Vorgaben des BaFin RS 3/2017 (GW) etablierte Lösungen von „Mehrparteienverträgen“ bei Auslagerungen nicht mehr möglich wären. Dies würde bereits etablierte Verfahren und Prozesse einschränken, so dass hier eine Anpassung an Ziffer I Satz 2 des BaFin-RS 3/2017 (GW) erfolgen sollte.

3. Einverständnis (§ 8 GwVideoidentV-E)

Eine Klarstellung, ob die Einverständniserklärung der zu identifizierenden Person durch Ankreuzen einer Checkbox erfolgen kann, oder ob sie im Rahmen der Videoaufzeichnung durch eine mündliche Äußerung erfolgen muss, wäre hilfreich.

4. Technische und organisatorische Anforderungen (§ 9 GwVideoidentV-E)

- Eine Klarstellung zur Anforderung der Durchführung „in Echtzeit und ohne Unterbrechung“ (§ 9 Abs. 2 GwVideoidentV-E) hinsichtlich der automatisierten Verfahren wäre hilfreich.
- In § 9 Abs. 3 Satz 3 wird auf die TR-03116 statt richtigerweise auf die TR-02102 verwiesen.

5. Überprüfung der zu identifizierenden Person

§ 12 Abs. 3 GwVideoidentV-E sieht vor, dass die Mitarbeiter dahingehend zu schulen sind, dass sie feststellen können, ob die zu identifizierende Person nach eigenem Willen handelt. Die Begründung erläutert, hierdurch solle insbesondere auch Verhalten unter Druck, den Dritte auf die zu identifizierende Person ausüben, erkannt werden. Hilfreich wäre eine Klarstellung dahingehend, dass es dafür nicht erforderlich ist, dass die zu identifizierende Person allein ist. Vielmehr sollten die geschulten Mitarbeiter des Identifizierungsdienstleisters in der Lage sein, in der konkreten Situation den freien Willen bzw. die Abwesenheit einer Beeinflussung feststellen zu können. Die Anwesenheit einer weiteren Person darf nicht per se als Beeinflussung verstanden werden. So kann etwa die Anwesenheit von Kleinkindern keinen „Druck“ im Sinne der Verordnung darstellen. Auch benötigen gegebenenfalls ältere Kunden technische Hilfestellungen durch in dieser Hinsicht versiertere möglicherweise jüngere Verwandte. Sollte in den genannten Fällen die Anwesenheit von Dritten zum Abbruch der Identifizierung führen, würden bestimmte Kundengruppen faktisch von einzelnen Bankdienstleistungen ausgeschlossen.

6. Abbruch des Videoidentifizierungsverfahrens (§ 13 GwVideoidentV-E)

- Die Anforderungen an einer Reaktionsverzögerung im Gesprächsverlauf und zur Umsetzung von Aufforderungen unterhalb von einer Sekunde ist unrealistisch und sollte angepasst werden. Sie beinhaltet zudem eine rechtlich nicht gerechtfertigte Diskriminierung von Verbrauchern mit gesundheitlichen Einschränkungen in ihrer Bewegungs- und Handlungsfähigkeit.
- Hinsichtlich der Anforderungen an die Bildqualität und der Bildübertragung könnte hier ebenfalls auf technische Normen verwiesen werden (z. B. ETSI TS 119 461). Die aktuellen Anforderungen an die Bildqualität und Bildübertragung sowie die zeitlichen Vorgaben von mindestens 25 Frames pro Sekunde mag wünschenswert sein, ist aber aus unserer Perspektive realitätsfern. Die Beibehaltung dieser Anforderungen würde dazu führen, dass Verbraucher mit älteren Endgeräten oder schlechter Internetanbindung faktisch von der Möglichkeit der Nutzung des Videoidentifizierungsverfahrens ausgeschlossen würden. Auch dies beinhaltet eine ungerechtfertigte Diskriminierung, vor allem älterer Verbraucher.

7. Einsatz teilautomatisierter Verfahren (§ 16 GwVideoidentV-E)

Wir begrüßen die Möglichkeit, teilautomatisierte Verfahren künftig nutzen zu können. Aus unserer Sicht bietet das Zusammenspiel zwischen automatisierten, KI-basierten Schritten sowie interaktiven Fragen zwischen Kunde und Agent den bestmöglichen Schutz vor Identitätsmissbrauch, insbesondere in Fällen von sog. Social Engineering. Die automatisierte Überprüfung von § 9 Absatz 5 und §§ 11 und 12 gefolgt von einer kurzen Videokommunikation, in welcher der Agent die restlichen ausstehenden Anforderungen in einem interaktiven Gespräch mit dem Kunden zusammen durchführt, erscheint uns daher sehr sinnvoll. Eine präzisere Formulierung, dass eine Videokommunikation stattfinden muss, wäre daher hilfreich.

8. Aufbewahrung und Aufzeichnung (§ 18 GwVideoidentV-E)

Bei der Regelung zur Aufbewahrung sehen wir Bedarf zur Differenzierung und Klarstellung. In Kombination mit § 8 GwG ergibt sich aus der Regelung, dass die Aufbewahrung der Ton- und Bildaufzeichnung (Video aus der Videoidentifizierung) zusammen mit dem Ergebnis der Identifizierung und dem Bild des Ausweisdokuments 5 Jahre ab Ende des Kalenderjahres der Beendigung der Geschäftsbeziehung aufzubewahren ist. Mit Blick auf das hohe Datenvolumen sowie auch das Datenformat, sollte hier eine Differenzierung der Aufbewahrungsfrist erfolgen:

- Für das Bild des Ausweisdokuments sowie das Ergebnis der Identifizierung sollte die bisherige Aufbewahrungsfrist des § 8 Abs. 4, S. 2 GwG gelten.
- Für die reine Videoaufzeichnung (Bild und Ton) sollte eine geringere Aufbewahrungsfrist, die unabhängig von der Dauer der Geschäftsbeziehung ist, festgelegt werden, z. B. 5 Jahre ab der Durchführung der Videoidentifizierung.

Für diese Differenzierung wäre voraussichtlich auch eine Anpassung des § 8 GwG erforderlich, um eine nach Sinn und Zweck differenzierte Vorgabe der Aufbewahrungsfrist zu erreichen, zumal § 8 Abs. 2 S. 2 GwG die Aufzeichnungen von Video- und Tonaufnahmen ausdrücklich nennt und damit dem Anwendungsbereich des § 8 GwG unterstellt.

Zudem weisen wir darauf hin, dass nach der aktuellen Ausgestaltung des § 18 GwVideoidentV-E weder das teilautomatisierte Videoidentifizierungsverfahren noch ein künftiges vollautomatisiertes Videoidentifizierungsverfahren erfasst sind. Das hängt mit der gesonderten Begriffsdefinition des Begriffs der Videoidentifizierung in § 2 Abs. 1 GwVideoidentV-E zusammen. Dieses ist gerade nicht als Oberbegriff für die verschiedenen Varianten der Videoidentifizierung nach der Verordnung ausgestaltet, was insbesondere die weitere Definition des Begriffs des teilautomatisierten Videoidentifizierungsverfahrens nach § 2 Abs. 2 GwVideoidentV-E zeigt.

Abschließend möchten wir uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme bedanken und betonen, dass sowohl elektronische Identitäten (wie die deutsche eID) als auch andere Verfahren zur digitalen Identifizierung nicht in Konkurrenz, sondern komplementär zueinander wesentliche Bausteine für den Digitalisierungswandel sowohl im öffentlichen als auch im privatwirtschaftlichen Bereich darstellen. Deshalb würden wir die Berücksichtigung unserer Anpassungsvorschläge im Sinne eines inklusiven und wettbewerbsfähigen ID-Ökosystems in Deutschland und im europäischen Kontext gesehen sehr begrüßen.