

Stellungnahme

zum Entwurf einer Verordnung zur geldwäscherechtlichen Identifizierung durch Videoidentifizierung (Geldwäschevideoidentifizierungsverordnung - GwVideoidentV)

16. Mai 2024

1. Einleitung

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf einer Verordnung zur geldwäscherechtlichen Identifizierung durch Videoidentifizierung (Geldwäschevideoidentifizierungsverordnung – GwVideoidentV, im Folgenden „**GwVideoidentV-E**“).

Der Bundesverband Geldwäscheprävention e.V. (bgp) ist ein gemeinnütziger Verein, dessen Mitglieder Praktiker, u.a. Geldwäschebeauftragte, Rechtsanwälte und Steuerberater, sind. Der Verein möchte unter Berücksichtigung der divergierenden Interessen, Positionen und Ansätze seiner Mitglieder effektive Lösungsansätze für Geldwäscheprävention in Deutschland entwickeln. Im Verband wird der Austausch der Mitglieder zu fachbezogenen Themen ermöglicht und das Wissen der Mitglieder gebündelt. Kenntnisse und Erfahrungen aus der Praxis sollen auch in Gesetzgebungsverfahren eingebracht werden und so auf eine praxisgerechte Regelung hingewirkt werden.

2. Bewertung des Entwurfs

Wir begrüßen den vorgestellten Entwurf, mit dem das Bundesministerium von seiner Ermächtigung in § 13 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 GwG Gebrauch machen möchte. Mit dem Entwurf wird erstmals eine über Verwaltungsanweisungen hinausgehende Rechtsgrundlage für das de facto den Marktstandard bildende Videoidentifizierungsverfahren geschaffen. Zugleich wird eine

Grundlage zum Einsatz von innovativen teil- und vollautomatisierten Verfahren geschaffen. Dies bedeutet für Verpflichtete des Geldwäschegesetzes einen großen Mehrwert durch die erhöhte Rechtssicherheit.

Gleichwohl sehen wir in Teilaspekten Anpassungsbedarf am Entwurf, den wir im Folgenden darstellen:

2.1. Möglichkeit zur Erklärung der Nichtanwendung („Opt-out“) § 5 Abs. 1 GwVideoidentV-E

§ 5 Abs. 1 GwVideoidentV-E erlaubt den jeweils nach § 50 GwG zuständigen Aufsichtsbehörden, in ihren Anwendungs- und Auslegungshinweisen nach § 51 Abs. 8 GwG die Möglichkeit zur Videoidentifizierung bzw. die Identifizierung mittels teilautomatisierter Verfahren auszuschließen. Damit wird der verfolgte Zweck, das etablierte Videoidentifizierungsverfahren abstrakt-generell zu regeln, konterkariert. Die jüngere Vergangenheit hat gezeigt, dass auch im Nichtfinanzsektor ein Bedarf nach barrierearmen Fernidentifizierungsverfahren besteht. Erst durch die Anpassung der gemeinsamen Auslegungs- und Anwendungshinweise der Länder im Mai 2023 wurde das Videoidentifizierungsverfahren für die überwiegende Zahl der Verpflichteten im Nichtfinanzsektor in der Mehrzahl der Bundesländer zugelassen. Von dieser gemeinsamen Linie ist das Bundesland Bayern jedoch abgewichen, so dass für Verpflichtete im Nichtfinanzsektor das Videoidentifizierungsverfahren derzeit (immer noch) nicht zulässig ist.

Für eine solche Ungleichbehandlung besteht nach Erlass der Verordnung nach § 13 Abs. 2 Nr. 2 GwG kein Bedarf mehr. Wir regen daher an, den zweiten Halbsatz („[...] soweit die zuständigen Aufsichtsbehörden nach § 50 des Geldwäschegesetzes dies in ihren Auslegungs- und Anwendungshinweisen nach § 51 Absatz 8 des Geldwäschegesetzes nicht ausschließen“) in § 5 Abs. 1 GwVideoidentV-E zu streichen, um die Verordnung für alle Verpflichteten bundeseinheitlich anwendbar zu gestalten.

2.2. Verpflichtung zum Angebot mehrerer Fernidentifizierungsmethoden, § 5 Abs. 2 GwVideoidentV-E

Gem. § 5 Abs. 2 des Referentenentwurfs dürfen das Videoidentifizierungsverfahren und das teilautomatisierte Videoidentifizierungsverfahren im Sinne dieser Rechtsverordnung nur verwendet werden, wenn der Verpflichtete für diesen Vorgang in gleichwertiger Art und Weise auch ein Verfahren zur Überprüfung eines elektronischen Identitätsnachweises nach § 18 Personalausweisgesetz nach § 12 des eID-Karte-Gesetzes oder nach § 78 Absatz 5 des Aufenthaltsgesetzes anbietet.

Das Videoidentifizierungsverfahren hat – neben der Nutzung durch Verpflichtete des Finanzsektors – in der jüngsten Vergangenheit auch für Verpflichtete des Nichtfinanzsektors erheblich an Bedeutung gewonnen:

So hat die weit überwiegende Zahl der Aufsichtsbehörden über den Nichtfinanzsektor sowie die Wirtschaftsprüferkammer und die Bundesrechtsanwaltskammer die Videoidentifizierung nach Maßgabe des BaFin-Rundschreibens 3/2017 (GW) für die beaufsichtigten Verpflichteten zugelassen – mit dem Ergebnis, dass viele Verpflichtete in der Praxis auf diese Möglichkeit unter Nutzung professioneller Anbieter zurückgreifen.

Sofern der Referentenentwurf nun verpflichtend das Vorhalten weiterer elektronischer Identifizierungsmethoden vorsieht und zur Bedingung für die Nutzung des Videoidentifizierungsverfahrens macht, konterkariert dies das erklärte Ziel, die Möglichkeiten einer Fernidentifizierung durch möglichst viele geldwäscherechtlich Verpflichtete sicherzustellen – sowohl hinsichtlich der Kosten als auch faktisch bei entsprechender Implementierung. Das in § 5 Abs. 2 des Entwurfs bestimmte Erfordernis einer zwingenden Kopplung von Videoidentifizierungsverfahren mit eID-Lösungen ist gerade für kleine und mittlere Verpflichtete des Nichtfinanzsektors mit hohem Aufwand verbunden. So dürften nur wenige kleine bis mittelständische M&A-Beratungen, Händler hochwertiger Güter oder Wirtschaftskanzleien in der Lage sein, die angedachte Verpflichtung umzusetzen. Wir gehen sogar davon aus, dass die Regelung aus § 5 Abs. 2 des Referentenentwurfs dazu führen könnte, dass viele Verpflichtete des Nichtfinanzsektors wieder gänzlich auf die Möglichkeiten der Fernidentifizierung verzichten, da der Erfüllungsaufwand schlichtweg zu hoch sein dürfte.

Die im Entwurf angeführte datenschutzrechtliche Begründung überzeugt nicht vollständig. Es steht jeder Person, die bei einer Videoidentifizierung einen unerwünschten Einblick in seine Privatsphäre befürchtet, frei, einen neutralen Hintergrund zu wählen.

Wir regen daher an, auf das verpflichtende Vorhalten mehrerer Identifizierungsmethoden zu verzichten und die im GwG vorgesehene (freie) Wahlmöglichkeit anwendbarer Identifizierungsmethoden auch bei Nutzung des Videoidentifizierungsverfahrens für die Verpflichteten bestehen zu lassen.

2.3. Verbot der Sub-Auslagerung, § 6 Abs. 1 S. 2 GwVideoidentV-E

In Anlehnung an die bisherige restriktive Praxis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht¹ sieht der bisherige Entwurf ein Verbot der Sub-Auslagerung vor. Wenngleich ein solches Verbot sämtlicher Leistungen im Auslagerungsverhältnis gerechtfertigt sein mag, besteht zumindest bei Teilleistungen ein Bedürfnis zur Einbindung von Dritten, etwa bei der gebräuchlichen Einbindung von Arbeitskräften aus dem Ausland im Identifizierungsverfahren. Aus dem Grund regen wir an, zumindest die Erbringung von Teil- oder Unterstützungsleistungen durch Dritte zu gestatten.

2.4. Überprüfung geeigneter Ausweisdokumente § 10 und § 11 GwVideoidentV-E

Die zu prüfenden Sicherheitsmerkmale in den § 10 bzw. § 11 GwVideoidentV-E weichen von den Vorgaben des BaFin RS 3/2017 (GW) ab. Die Abweichungen könnten nach unserer Einschätzung eine optische Überprüfung der meisten Ausweisdokumente unmöglich machen.

§ 11 Abs. 4 GwVideoidentV-E definiert die Überprüfung optischer Sicherheitsmerkmale. Die Kategorien und Merkmale in Abs. 2 S. 2 werden mit dem Wort "insbesondere" eingeleitet, woraus sich schließen lässt, dass die Aufzählung der möglichen Merkmale nicht abschließend ist. Die Begründung zu § 11 Abs. 4 GwVideoidentV-E wiederum "kategorisiert alle optischen Sicherheitsmerkmale" (S. 21). Dies wiederum spricht dafür, dass die Aufzählung abschließend sein sollte ("enges Verständnis").

¹ BaFin, Rundschreiben 3/2017 (GW) – Videoidentifizierungsverfahren, v. 10.04.2017, sub. B.I.

Dieses enge Verständnis würde aber dazu führen, dass viele Ausweisdokumente nicht erfolgreich auf optische Sicherheitsmerkmale überprüft werden könnten. So ist nach § 11 Abs. 4 S. 3 GwVideoidentV-E grundsätzlich notwendig, dass jeweils ein zufällig ausgewähltes Merkmal aus jeder der in Satz 2 aufgeführten Kategorien erfüllt wird. Die Kategorie Material (§ 11 Abs. 4 S. 2 Nr. 3 GwVideoidentV-E) enthält aber nur die Merkmale "Prüfung" und "transparentes Fenster". Der neue Personalausweis besitzt kein transparentes Fenster, sodass hier im engen Verständnis nur das Merkmal Prägung überprüft werden könnte. Diese ist jedoch in einem optischen Verfahren (über eine Kamera) regelmäßig nicht erkennbar. Es bräuchte dafür eine hochauflösende Lupe.

Zudem würden auch die Anforderungen des § 10 Abs. 3 und 4 GwVideoidentV-E zu praktischen Problemen führen. So enthalten sehr viele (ca. mehr als drei Viertel) der aktuell verwendeten Ausweisdokumente entweder keine beugungsoptisch wirksame Struktur (z.B. nicht der niederländische Reisepass; vgl. § 10 Abs. 3 S. 1 GwVideoidentV-E), keine Prägung im Bereich individueller Eintragungen oder eine taktile individuelle Eintragung (u.A. deutsche Ausweisdokumente; vgl. § 10 Abs. 3 S. 2 GwVideoidentV-E) oder kein Sekundärlichtbild sowie einen maschinenlesbaren Bereich (z.B. nicht der französische Personalausweis; vgl. § 10 Abs. 4 GwVideoidentV-E).

Eine Regulierung in dieser Form würde daher dazu führen, dass viele Ausweisdokumente ggf. inkl. des deutschen Personalausweises aufgrund fehlender Sicherheitsmerkmale oder deren fehlender Prüfbarkeit wegfallen würden und Videoidentifizierungsverfahren sowie Teil- und vollautomatisierten Verfahren keine Anwendung mehr finden könnten.

Deshalb plädieren wir dafür, die Anforderungen aus § 10 und § 11 an die Sicherheitsmerkmale aus dem BaFin RS 3/2017 (GW) anzugleichen. In jedem Fall regen wir an, in der Verordnungsbegründung klarzustellen, dass in § 11 Abs. 4 GwVideoidentV-E genannten optischen Sicherheitsmerkmale nicht abschließend zu verstehen sind.

2.5. Abbruch des Videoidentifizierungsvorgangs, § 13 GwVideoidentV-E

Wenngleich der Abbruch des Videoidentifizierungsvorgangs in den in § 13 Abs. 1 GwVideoidentV-E aufgeführten Fällen nachvollziehbar ist, regen wir an, § 13 Abs. 2 GwVideoidentV-E dahingehend zu ergänzen, dass auch ein erneuter Versuch der Überprüfung mittels des Videoidentifizierungsverfahrens möglich ist. Die in § 13 Abs. 1 GwVideoidentV-E dargestellten Gründe, die zu einem Abbruch führen sollen, sind zumindest in den in § 13 Abs. 1 S. 2 Nr. 1-3 GwVideoidentV-E oft behebbar und deuten nicht für sich allein auf einen Missbrauch des Verfahrens hin.

2.6. Erprobung vollautomatisierter Verfahren, § 17 GwVideoidentV-E

Wir begrüßen die Regelungen zur Erprobung vollautomatisierter Verfahren grundsätzlich, regen aber die folgenden Änderungen an:

2.6.1. Risiken vollautomatisierter Verfahren

Vollautomatisierte Verfahren stellen insb. ein erhöhtes Risiko für Social Engineering Betrug dar. So kann u.A. eine freie Willensbekundung wie in

§ 12 Abs. 3 GwVideoidentV-E gefordert durch KI beim aktuellen Stand der Technik nicht festgestellt werden.

Weiter bieten vollautomatisierte Verfahren insb. vor Deepfake Angriffen keinen ausreichenden Schutz und Angriffe können in kurzer Zeit stark skaliert werden.

Derzeit sieht § 17 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 GwVideoidentV-E als Voraussetzung für eine Erprobung vor, dass das BSI bei einer zu beantragenden Prüfung des Verfahrens ein vergleichbares Sicherheitsniveau nicht ausgeschlossen hat. Ein positives Prüfungsergebnis ist demnach nicht Voraussetzung der Erprobung, sondern die Anwesenheit eines negativen Prüfungsergebnisses. Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen zu Risiken bei dem Einsatz von vollautomatisierten Verfahren regen wir an, eine Freigabe solcher Verfahren unter die Bedingung zu stellen, dass eine gleichwertige Sicherheit zur Videoidentifizierung durch das BSI bestätigt und kontinuierlich auditiert wird.

2.6.2. Entfall der Beschränkung der Erprobung auf Verpflichtete nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 GwG, § 17 Abs. 1 S. 3 GwVideoidentV-E

Es erschließt sich nicht, weswegen allein Kreditinstitute zur Erprobung berechtigt sein sollten. Insbesondere aufgrund ihrer digitalen Geschäftsmodelle sind eine Vielzahl von anderen Verpflichteten (etwa: Zahlungsinstitute, E-Geld-Institute, Anbieter, die das Kryptoverwahrgeschäft erbringen als Finanzdienstleistungsinstitute bzw. künftig Anbieter von Kryptowertedienstleistungen) ebenfalls geeignet, innovative Verfahren in ihrer Entwicklung zu begleiten. Wir regen daher an, die Beschränkung zu überdenken.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Der Vorstand
Bundesverband Geldwäscheprävention e.V.