

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA
Frau Isabel Grüninger
Laupenstrasse 27
CH-3003 Bern

Per Mail zugestellt an:
isabel.grueninger@finma.ch

Basel, 5. April 2018
J.22.4 | LWI | +41 61 295 92 58

Anhörung zur Teilrevision des FINMA-Rundschreibens 2016/7 „Video- und Online-Identifizierung“

Sehr geehrte Frau Grüninger
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die am 13. Februar 2018 eröffnete Anhörung zum teilrevidierten FINMA-Rundschreiben 2016/7 „Video- und Online-Identifizierung“ (nachstehend: das Rundschreiben).

Wir bedanken uns bestens für die Konsultation in dieser für die Finanzbranche wichtigen Angelegenheit und für die gewährte Fristverlängerung. Gerne nehmen wir die Gelegenheit zur Stellungnahme wahr und unterbreiten Ihnen nachfolgend unsere Anliegen. Soweit zu einer geänderten Randziffer des Rundschreibens keine Bemerkungen erwähnt werden, sind wir mit den vorgeschlagenen Änderungen einverstanden.

I. Allgemeine Bemerkungen

- Die Digitalisierung stellt über einen einfachen Technologie- und Prozesswechsel hinaus ein Geschäftsmodell dar, welches für viele Akteure des Finanzsektors von zentraler Bedeutung ist und einem signifikanten und raschen technologischen Wandel unterliegt. Es ist daher von entscheidender Bedeutung, dass sich die regulatorischen Vorschriften auf die zu bewältigenden Risiken und die Festlegung von allgemeinen Grundsätzen für die Durchführung von Massnahmen zur Risikominderung konzentrieren. Eine übermässige Beeinträchtigung der technischen Lösungen, die zum Zeitpunkt des Erlasses einer Regulierung bestehen, muss vermieden werden (Technologieneutralität).

- Die SBVg begrüsst die grundsätzliche Stossrichtung der Anhörungsvorlage, insbesondere im Hinblick auf die vorgesehenen Erleichterungen (bspw. Verzicht auf Einmal-Passwort, der sog. Transaktionsnummer [TAN] in der Online-Identifikation) und die Erweiterung auf ausgewählte FATF-Mitgliedsstaaten, aus denen die Erstüberweisung bei Eröffnung einer Geschäftsbeziehung mittels Online-Identifizierung stammen kann. Ebenfalls explizit begrüsst wird die Möglichkeit, neu den Identifizierungsvorgang fortzuführen, wenn Hinweise auf erhöhte Risiken bestehen.
- Abgelehnt wird das für die Video-Identifizierung neu geschaffene Erfordernis, mindestens drei zufällig ausgewählte optische Sicherheitsmerkmale des Identifizierungsdokuments zu überprüfen. Dadurch entstehen empfindliche Einschränkungen im Kundensegment, da längst nicht alle weltweit ausgestellte Identifizierungsdokumente über drei unterschiedliche optische Sicherheitsmerkmale verfügen. Schliesslich erscheint dieses neue Erfordernis im internationalen Vergleich als zu weitgehend, wodurch ein unerwünschter Swiss Finish entsteht. Ebenfalls abgelehnt wird die generelle Pflicht, das Identifizierungsdokument mit Referenzen aus einer Ausweisdatenbank bezüglich Sicherheitsmerkmale, Zeichenart sowie -grösse und Layout abzugleichen.
- Abschliessend weisen wir noch darauf hin, dass zur Reduktion der Risiken für die Banken (vgl. die Bemerkung zu Rz. 2 ff.) das Datum des Inkrafttretens des revidierten Rundschreibens zumindest mit dem Publikationsdatum der revidierten VSB (voraussichtlich VSB 20) abzustimmen ist.

II. Zu den einzelnen Bestimmungen

Ad Rz. 2 – 4

Die Bestimmungen von Rz 2 – 4, wonach das Rundschreiben direkt für Banken zur Anwendung gelangt, schafft für Banken nicht unerhebliche Risiken. Schliesslich gelten für Banken bekanntlich aufgrund des Verweises von Art. 35 GwV-FINMA im Bereich der formellen Sorgfaltspflichten (Art. 3 – 5 GwG) die Bestimmungen der jeweils geltenden Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken (VSB). Die Einhaltung der Vorgaben der VSB wird durch die Aufsichtskommission VSB überwacht und bei Verletzungen werden vertragsrechtliche Konventionalstrafen ausgesprochen. Die Aufsichtskommission VSB gründet ihre rechtlichen Einschätzungen alleine auf die jeweils anwendbare VSB. Auch der von der SBVg zur VSB erstellte Kommentar ist für die Aufsichtskommission nicht bindend, sondern dient lediglich als Materialie (vgl. Art. 3 VSB 16). Entsprechend besteht für Banken folglich ein Risiko von allfälligen Verletzungen der VSB bei der Anwendung der Bestimmungen dieses neuen Rundschreibens. Dies zumindest so lange, als diese Bestimmungen nicht im Wortlaut der VSB reflektiert sind bzw. über einen Verweis ihre Grundlage finden. Die überarbeitete VSB 16 (voraussichtlich VSB 20), die am 1.1.2020 in Kraft treten soll, wird dies entschärfen. Um die Risiken für die Banken bis dahin zu reduzieren, ist die Inkraftsetzung der neuen Bestimmungen des Rundschreibens mit der Publikation der VSB 20 (voraussichtlich im Mai 2018) abzustimmen.

Ad Rz 14

Die SBVg lehnt das neue Erfordernis, im Rahmen der Eröffnung einer Geschäftsbeziehung mittels Video-Identifizierung mindestens drei zufällig ausgewählte optische Sicherheitsmerkmale des Identifizierungsdokuments zu überprüfen, entschieden ab. Dies aus folgenden Gründen:

- Es ist nicht ersichtlich, aus welchem Grund neu drei optische Sicherheitsmerkmale überprüft werden sollen. So wissen Personen, welche eine Geschäftsbeziehung mittels Video-Identifizierung eröffnen wollen, dass sie während einer aufgezeichneten Videoübermittlung (Sprache und/oder Bild) vor der Kamera sprechen müssen und zumindest die Tonspur gespeichert wird. Dies hat eine wirksame Abschreckung in Bezug auf einen möglichen Identitätsbetrug, da keine Anonymisierung besteht, welche die Hemmschwelle für illegale Handlungen allenfalls senken würde. Zudem scheint es seit Inkrafttreten des Rundschreibens nicht zu einer signifikanten Zunahme von Betrugsversuchen gekommen zu sein. Zumindest wird dies von der FINMA weder behauptet noch nachgewiesen. Eine systematische Erhöhung der Anforderungen ist damit nicht gerechtfertigt.
- Des Weiteren würde diese zusätzlichen Anforderungen die Möglichkeit der Eröffnung einer Geschäftsbeziehung mittels Video-Identifizierung für international tätige Finanzintermediäre deutlich reduzieren. Tatsächlich verfügen weltweit gesehen bei weitem nicht alle ausgestellten Identifizierungsdokumente über drei optische Sicherheitsmerkmale, die in öffentlichen Ausweisdatenbanken aufgeführt sind. Die Identifizierungsdokumente, die von einer erheblichen Anzahl von Ländern ausgestellt werden (z.B. Frankreich, Grossbritannien, Italien, Norwegen, Türkei und Israel), ermöglichen es nicht, auf den Identifizierungsdokumenten drei optische Sicherheitsmerkmale mit blossem Auge zu überprüfen. Dazu gehört auch die Schweizer Identitätskarte. Insbesondere für Finanzintermediäre, die weltweit Kunden betreuen und Geschäftsbeziehungen mittels Video-Identifizierung eröffnen, ist es von grösster Bedeutung, dass die Identifizierungsanforderungen nicht erschwert werden. Eine Erhöhung auf drei Sicherheitsmerkmale, die überprüft werden müssen, erscheint daher auch aus diesem Blickwinkel als nicht gerechtfertigt und nicht praktikabel.
- Zudem zeigt ein Blick auf andere Länder, die eine Video-Identifizierung zulassen (u.a. Deutschland, Liechtenstein, Luxemburg, Malta, Österreich, Spanien und Singapur), dass die Schweiz mit diesen neuen Bestimmungen mithin die strengsten Anforderungen an die Video-Identifizierung statuieren würde. Der überwiegende Teil dieser Jurisdiktionen verfolgt einen risikobasierten Ansatz bei der Echtheitsprüfung des Identifizierungsdokuments. Um nicht in einen Wettbewerbsnachteil zu geraten, wäre es deshalb sinnvoll, auch in diesem Bereich einen risikobasierten Ansatz zu wählen.
- Schliesslich würde die von der FINMA in Betracht gezogene neue Anforderung, das Identifizierungsdokument mit Hilfe einer Datenbank auf die optischen Sicherheitsmerkmale, die Struktur, die Schriftart und die Schriftgröße zu überprüfen, einen erheblichen Zeit- und Arbeitsaufwand erfordern, da diese Überprüfung meist manuell erfolgt. Dies bedeutet, dass der Einsatz eines automatisierten Systems erforderlich wäre, was wiederum zusätzliche Investitions- und Implementierungskosten nach sich ziehen würde, die aus unserer Sicht weder risikogerecht noch verhältnismässig sind. Auch möchten wir darauf hinweisen, dass nicht davon auszugehen ist, dass der Aussteller einer echtheitsbestätigten Kopie eines Identifikationsdokuments gemäss Art. 11 VSB 16 (erforderlich im Rahmen der Eröffnung einer Geschäftsbeziehung auf dem Korrespondenzweg) eine solche Überprüfung vornimmt.

Aus diesen Gründen beantragen wir folgende Anpassung der Rz 14:

Rz 14

Des Weiteren überprüft der Finanzintermediär die Echtheit der Identifizierungsdokumente einerseits durch das maschinelle Auslesen und Entschlüsseln der Informationen in der MRZ und andererseits anhand von ~~mindestens drei zufällig ausgewählten~~ einem optischen Sicherheitsmerkmalen des Identifizierungsdokuments (bspw. Kinegramm). Letzteres kann mittels technischer Unterstützung oder visueller Überzeugung (bspw. Kippen des Ausweises) erfolgen. Der Finanzintermediär prüft die Übereinstimmung der entschlüsselten Informationen mit den restlichen Angaben auf dem Ausweis und mit den von der Vertragspartei im Rahmen der Eröffnung der Geschäftsbeziehung angegebenen Daten. ~~Er vergleicht das Identifizierungsdokument mit Referenzen aus einer Ausweisdatenbank bezüglich Sicherheitsmerkmalen, Zeichenart sowie Grösse und Layout.~~

Ad Rz 21

Wir empfehlen, dass analog zu Art. 46 VSB 16 dem Finanzintermediär die Möglichkeit gegeben werden soll, allfällige Zweifel mittels weiteren Abklärungen auszuräumen, bevor der Identifizierungsvorgang per Video abgebrochen werden muss.

Rz 21

wenn Zweifel an der Echtheit des Ausweisdokuments oder der Identität der Vertragspartei aufkommen ~~und diese Zweifel nicht durch weitere Abklärungen ausgeräumt werden können (beispielsweise durch Vergleich mit Referenzen aus einer Ausweisdatenbank hinsichtlich Art, Struktur, Aufbau oder Sicherheitsmerkmalen des vorgelegten Identifizierungsdokuments).~~

Ad Rz 31.1 (neu)

Der Zusatz „des Finanzintermediärs“ im letzten Satz sollte gestrichen werden, da der Finanzintermediär gemäss Rz 51 des Rundschreibens (vgl. auch Art. 43 VSB 16) die Identifizierung der Vertragspartei, die Feststellung des Kontrollinhabers wie auch die Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten an einen Dritten delegieren kann.

Rz 31.1 (neu)

Bei der Online-Identifizierung muss die Bildqualität geeignet sein, um eine einwandfreie Identifizierung zu ermöglichen. Der Finanzintermediär kann technische Mittel einsetzen um schwierige Lichtverhältnisse zu kompensieren. Die Online-Identifizierung erfolgt durch entsprechend geschulte Mitarbeitende ~~des Finanzintermediärs.~~

Ad Rz 31.3 (neu)

Unseres Erachtens ist nicht ersichtlich, wie optische Sicherheitsmerkmale auf einer dem Finanzintermediär zugestellten elektronischen Kopie des Ausweisdokuments geprüft werden können. Das ginge nur mit dem Identifizierungsdokument selbst, welches aber nicht vorliegt. Aus diesem Grund empfehlen wir folgende Anpassung:

Rz 31.3 (neu)

Im Rahmen dieses Verfahrens können nur amtliche Ausweisdokumente des jeweiligen Ausstellerlandes als Identifizierungsnachweis dienen, die über eine MRZ ~~und optische Sicherheitsmerkmale wie bspw. holografisch-kinematische Merkmale oder Druckelemente mit Kippeffekt~~ verfügen.

Ad Rz 32

Aus unserer Sicht beinhaltet der Anpassungsvorschlag zu Rz 32 verschiedene problematische Aspekte:

- Systematischer Vergleich mit einer Ausweisdatenbank: Vgl. Ausführungen zu Rz 14.
- Erstellung des Lichtbildes im Rahmen des Identifizierungsvorgangs („selfie with liveness detection“): Wie bereits unter Rz 14 erwähnt, wird seitens FINMA nicht dargelegt, inwiefern es zu einer signifikanten Zunahme von Betrugsversuchen gekommen ist, welche die Erhöhung der Anforderungen rechtfertigen würde. Der Einsatz von „selfies with liveness detection“ sollte deshalb im Zweifelsfall risikobasiert zur Anwendung gelangen und nicht systematisch vorgeschrieben werden.

Rz 32

Der Finanzintermediär holt von der Vertragspartei Lichtbilder von allen relevanten Seiten ihres Identifizierungsdokuments und von ihr selbst ein. Er prüft die Übereinstimmung des erstellten Lichtbilds der Vertragspartei mit dem Lichtbild des Identifizierungsdokuments ~~und vergleicht das Identifizierungsdokument mit Referenzen aus einer Ausweisdatenbank bezüglich Sicherheitsmerkmalen, Zeichenart sowie grösse und Layout~~. Mit Unterstützung geeigneter technischer Hilfsmittel, welche mindestens das Auslesen und Entschlüsseln der Informationen in der MRZ erlauben, prüft er die Übereinstimmung der entschlüsselten Informationen mit den restlichen Angaben auf dem Ausweis und mit den von der Vertragspartei im Rahmen der Eröffnung der Geschäftsbeziehung angegebenen Daten. Der Finanzintermediär beurteilt die Echtheit des Identifizierungsdokuments anhand von **einem optischen Sicherheitsmerkmal, soweit sich dies auf einem Standbild überprüfen lässt**. ~~mindestens drei zufällig ausgewählten optischen Sicherheitsmerkmalen, soweit sich diese auf einem Standbild überprüfen lassen. Zudem stellt der Finanzintermediär sicher, dass das Lichtbild der Vertragspartei im Rahmen des Identifizierungsvorgangs erstellt worden ist, beispielsweise durch eine Lebenderkennung (selfie with liveness detection)~~. **Hat der Finanzintermediär Zweifel an der Echtheit des Identifizierungsdokuments, so trifft er weitere Abklärungen (beispielsweise durch Vergleich mit Referenzen aus einer Ausweisdatenbank hinsichtlich Art, Struktur, Aufbau oder Sicherheitsmerkmalen des vorgelegten Identifizierungsdokuments).**

Ad Rz 33

Neu ist anstelle von einer Überweisung von einer Schweizer oder Liechtensteinischen Bank unter bestimmten Bedingungen auch eine Überweisung von Banken, die in einem Mitgliedstaat der Financial Action Task Force (FATF) ansässig sind, möglich, was grundsätzlich zu begrüssen ist. Wir schlagen jedoch vor zu prüfen, ob auf diese Anforderung nicht gänzlich verzichtet werden kann. Die VSB 16 enthält keine entsprechende Regelung. Zudem ist diese Anforderung gerade in Hinblick auf das online-affine jugendliche Klientel bei der Eröffnung eines Erst-Kontos nicht praktikabel: Eröffnet eine (jugendliche) Person mittels Video-Identifizierung ein Erst-Konto, so verfügt diese Person über kein anderes auf den eigenen Namen lautendes Konto, von dem eine Überweisung auf das Erstkonto getätigt werden könnte.

Im Sinne eines modernen und konsequenten Online-Identifizierungsprozesses müsste aus unserer Sicht auf das Zusatzerfordernis der Geldüberweisung von einer Bank gänzlich verzichtet und Rz 33 gesamthaft gestrichen werden.

Sollte auch weiterhin an einer Beschränkung auf gewisse FATF-Mitgliedsstaaten festgehalten werden, erlauben wir uns folgende Ausführungen:

- Gemäss den von der FATF veröffentlichten Informationen wurde nur ein Drittel der FATF-Mitgliedsstaaten nach der neuesten Methodik bewertet. Die vorgeschlagene Formulierung lässt Zweifel aufkommen, wie die verbleibenden zwei Drittel der FATF-Mitgliedstaaten zu behandeln sind. Beispielsweise wurden die folgenden Länder bei der 3. Bewertung als nicht konform zu den einschlägigen Empfehlungen eingestuft und wurden noch nicht nach der neuesten Methodik geprüft: Island, Japan, Neuseeland, Türkei.
- Die verschiedenen AML-Regulierungen beinhalten bereits heute das Konzept der "angemessenen Aufsicht und einer Regelung in Bezug auf die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung", um die Anwendung bestimmter Ausnahmen zu rechtfertigen (vgl. die Ausstellung von Echtheitsbestätigungen durch ausländische Finanzintermediäre, sofern diese einer gleichwertigen/angemessenen Aufsicht und Regelung in Bezug auf die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung unterstehen, Art. 49 GwV-FINMA sowie Kommentar zu Art. 11 VSB 16). Dieses Konzept sollte genutzt werden, um den Kreis derjenigen Jurisdiktionen zu bestimmen, die unter Rz 33 subsumiert werden können. Die Mitgliedschaft in der FATF und die Bezugnahme auf die Arbeit der FATF (gegenseitige Evaluationen) und deren Ergebnisse (Rating) bleiben natürlich ein nützliches Instrument, um diese Frage beantworten zu können. Möchte ein Finanzintermediär die Anwendung dieser Bedingung auf andere Jurisdiktionen (z.B. Nichtmitglieder der FATF) ausdehnen, müsste er nachweisen, auf welcher Grundlage er dies tun will.

Aus diesen Gründen wäre Rz 33 zumindest wie folgt anzupassen:

Rz 33

Der Finanzintermediär lässt sich bzw. der Depotbank überdies von der Vertragspartei Geld ab einem auf den Namen der Vertragspartei lautenden Konto bei einer Bank in der Schweiz oder Liechtenstein überweisen. Anstelle eines Kontos bei einer Bank in der Schweiz oder Liechtenstein ist ebenfalls ein solches bei einer **ausländischen** Bank, ~~in ei-~~

~~nem Mitgliedstaat der Financial Action Task Force (FATF) ausreichend, sofern dieser Staat im Rahmen der FATF-Länderprüfung in Bezug auf die Empfehlungen zu Customer due diligence und Wire transfers nicht mit non-compliant und bei den Immediate Outcomes 3 (Supervision) und 4 (Preventive measures) nicht mit low bewertet wurde.~~ die einer angemessenen prudentiellen Aufsicht und einer Regelung in Bezug auf die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung untersteht, ausreichend.

Ad Rz 37

Um klarzustellen, dass die Wohnsitzadresse der Vertragspartei entweder mittels eines öffentlichen Registers oder mittels einer Datenbank bzw. eines Verzeichnisses, das durch einen vertrauenswürdigen Privaten geführt wird, zu überprüfen ist, empfehlen wir nachfolgende sprachliche Anpassung.

Rz 37

- eines öffentlichen Registers, ~~oder~~ einer/eines durch einen vertrauenswürdigen Privaten geführten Datenbank oder ~~eines solchen~~ Verzeichnisses.

Ad Rz 38/39

Mit Anbringung der qualifizierten elektronischen Signatur nach Schweizer Recht („QES“) sollte sich die zusätzliche „Prüfung der Identität“ mittels Kontoüberweisung oder Wohnsitzbestätigung erübrigen, da die Person zwingend für die Erstellung der QES gemäss Bundesgesetz identifiziert wurde. Wichtig und zu prüfen ist jedoch, dass es sich um ein echtes Identifikationsdokument der betreffenden Person handelt. Aus diesem Grund sollte anstelle eines Verweises auf Rz 33 bzw. 34-37 eine Prüfung analog Rz 32 vorgesehen sein.

Zudem erscheint uns die Einschränkung in Rz 38, wonach der Anbieter von Zertifizierungsdiensten in der Schweiz anerkannt sein muss, als sehr einschränkend. Wir empfehlen deshalb die Ausweitung auf von der EU anerkannte Anbieter von Zertifizierungsdiensten.

Rz 39

Der Finanzintermediär ~~über~~prüft die Übereinstimmung der Angaben auf dem Ausweis mit denjenigen der qualifizierten elektronischen Signatur. ~~Ferner verifiziert er die Identität der Vertragspartei mittels Überweisung ab einem auf den Namen der Vertragspartei lautenden Konto bei einer Bank in einem Land gemäss Rz 33 und überprüft die Wohnsitzadresse nach Rz 34–37.~~ Zusätzlich prüft er die Übereinstimmung des erstellten Lichtbilds der Vertragspartei mit dem Lichtbild des Identifizierungsdokuments. Hat der Finanzintermediär Zweifel an der Echtheit des Identifizierungsdokuments, so trifft er weitere Abklärungen (beispielsweise durch Vergleich mit Referenzen aus einer Ausweisdatenbank hinsichtlich Art, Struktur, Aufbau oder Sicherheitsmerkmalen des vorgelegten Identifizierungsdokuments).

Ad Rz 40

Das Erfordernis, die Datei mit einem Mitarbeitervisum zu versehen, ist aus unserer Sicht nicht notwendig, da dadurch kein Mehrwert erlangt werden kann. Wir empfehlen deshalb die Streichung des Mitarbeitervisums.

Sollte die FINMA am Erfordernis des Mitarbeitervisums festhalten, ist es aus unserer Sicht unklar, ob das Mitarbeitervisum zwingend eine physische Unterschrift des Mitarbeiters darstellen muss, was aus unserer Sicht nicht praktikabel wäre. Wir empfehlen deshalb, einen entsprechenden Hinweis zu formulieren, wonach kein physisches Mitarbeitervisum notwendig ist, sondern ein „elektronischer Hinweis“ auf den im Einzelfall handelnden Mitarbeiter ausreichend ist.

Ad Rz 52

Eine Präzisierung, dass die Aufnahme von Geschäftsbeziehungen mittels Video- oder Online-Identifikation ausschliesslich schweizerischem Recht untersteht, wäre zu begrüssen. Der entsprechende Text könnte in Rz 52 oder alternativ als Rz 4.1 in das Rundschreiben eingefügt werden.

VII. ~~Aufgehoben~~ Anwendbares Recht

Rz 52

~~Aufgehoben~~ Die Aufnahme von Geschäftsbeziehungen über digitale Kanäle durch einen Finanzintermediär gemäss Rz 2 untersteht ausschliesslich schweizerischem Recht.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme unserer Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Überlegungen für die weiteren Arbeiten. Gerne stehen wir Ihnen für ergänzende Auskünfte zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Schweizerische Bankiervereinigung



Rolf Brüggemann
Leiter Tax, Legal & Compliance und
Regulatory



Frank Kilchenmann
Leiter Compliance, Geldwäscherei und
Datenschutz