



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

Erläuterungsbericht

16. November 2020

Inhaltsverzeichnis

Kernpunkte.....	3
Abkürzungsverzeichnis	4
1 Inhalt und Ziel der Teilrevision	5
2 Handlungsbedarf	5
3 Nationales und internationales Umfeld	6
4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	7
4.1 Neue Prozessvariante „Auslesen des Chips“ (Rz 33.1)	8
4.2 Sichere Datenübertragung (Rz 31.5)	8
4.3 Bezug von Dienstleistern (Rz 53).....	9
4.4 Terminologische Anpassungen.....	9
5 Regulierungsprozess	9
5.1 Vorkonsultation.....	10
5.2 Konsultation der mitinteressierten Verwaltungseinheiten	10
5.3 Öffentliche Konsultation	10
6 Regulierungsgrundsätze.....	10
7 Wirkungsanalyse	11
7.1 Allgemeines.....	11
7.2 Auswirkungen der Vorlage bzw. der einzelnen Inhalte	11
8 Weiteres Vorgehen	11

Kernpunkte

1. Das Rundschreiben 2016/7 „Video- und Online-Identifizierung“ wurde am 18. März 2016 in Kraft gesetzt und am 20. Juni 2018 erstmals teilrevidiert. Um den technologischen Entwicklungen Rechnung zu tragen, wird das Rundschreiben periodisch auf möglichen Anpassungsbedarf überprüft. Dabei sollen insbesondere Verfahren, die bestehende Prozesse bei gleichbleibendem oder höherem Sicherheitsstandard vereinfachen können, im Rundschreiben berücksichtigt werden.
2. Mit einer nunmaligen zweiten Teilrevision soll eine zusätzliche Möglichkeit zur Online-Identifizierung eingeführt werden. Der Finanzintermediär soll neu darauf verzichten können, sich zur Überprüfung der Identität des Kunden Geld von einer bestehenden Bankverbindung überweisen zu lassen, falls er die Daten auf dem Chip des biometrischen Passes auslesen lässt. Hierfür lesen die Kundinnen und Kunden ihren biometrischen Pass mit einer Smartphone-App aus und übermitteln Personalangaben und Foto (jedoch keine weiteren biometrischen Daten) an den Finanzintermediär. Damit wird eine vollautomatische Online-Identifizierung mit hohem Sicherheitsstandard ermöglicht. Die Änderungen sollen Mitte 2021 in Kraft treten.
3. Am Erfordernis flankierender Sicherheitsanforderungen bei der Online-Identifizierung (wie einer Banküberweisung oder neu dem Auslesen des Chips der biometrischen Identifizierungsdokumente) wird grundsätzlich festgehalten. Ein gänzlicher Verzicht auf diese flankierenden Elemente würde das Sicherheitsniveau des digitalen *Onboarding* verringern und Missbräuche erleichtern. Diese zusätzlichen Anforderungen tragen insbesondere dem Umstand Rechnung, dass die Hemmschwelle für Missbrauchsversuche im digitalen Umfeld aufgrund des fehlenden persönlichen Kontakts tiefer ist als bei der persönlichen Vorsprache.

Abkürzungsverzeichnis

DUFI	Der FINMA direkt unterstellte Finanzintermediäre
E-ID-Gesetz	Bundesgesetz vom 27. September 2019 über elektronische Identifizierungsdienste (Referendum wurde ergriffen, Volksabstimmung ausstehend)
FINIG	Finanzinstitutsgesetz vom 15. Juni 2018 (SR 954.1)
FINMAG	Finanzmarktaufsichtsgesetz vom 22. Juni 2007 (SR 956.1)
GwG	Geldwäschereigesetz vom 10. Oktober 1997 (SR 955.0)
GwV	Geldwäschereiverordnung vom 11. November 2015 (SR 955.01)
GwV-FINMA	Geldwäschereiverordnung-FINMA vom 3. Juni 2015 (SR 955.033.0)
MRZ	<i>Machine Readable Zone</i> . Sichtbarer Teil eines Ausweisdokumentes, der speziell dafür ausgelegt wurde, durch optische Texterkennung gelesen zu werden
NFC	<i>Near Field Communication</i> . Übertragungsstandard zum kontaktlosen Austausch von Daten

1 Inhalt und Ziel der Teilrevision

Das FINMA-Rundschreiben 2016/7 „Video- und Online-Identifizierung“ konkretisiert die Sorgfaltspflichten nach dem Geldwäschereigesetz im Zusammenhang mit der Eröffnung von Geschäftsbeziehungen über digitale Kanäle. Es ermöglicht, neben der persönlichen Vorsprache oder der Eröffnung auf dem Korrespondenzweg, die Kundenbeziehungen entweder per Video (Video-Identifizierung) oder online (Online-Identifizierung), ohne Medienbruch, zu eröffnen. Dabei wird das Rundschreiben periodisch an die technologischen Entwicklungen angepasst um eine moderne und möglichst optimal auf den Finanzmarkt und die Finanzintermediäre abgestimmte Regulierung umzusetzen.

Die E-ID (E-ID-Gesetz, BGEID) ist aufgrund des Referendums und der noch nicht verabschiedeten zugehörigen Verordnung nicht Gegenstand dieser Teilrevision.

2 Handlungsbedarf

Die Video- und Online-Identifizierung unterliegt einem stetigen technologischen Wandel. Sowohl zur Prozess erleichterung wie auch zur Erkennung und Verhinderung von Betrugsversuchen werden laufend neue Verfahren und Technologien entwickelt. Es ist dadurch unerlässlich, auch die Regulierung zeitnah und wiederkehrend den fortschreitenden Bedingungen im digitalen Umfeld anzupassen. Dabei sollen einerseits neue Möglichkeiten des digitalen *Onboarding* geschaffen und andererseits bestehende Sicherheitsniveaus beibehalten oder verbessert werden. Zudem werden regelmässig auch Änderungs- sowie Konkretisierungsvorschläge seitens der Finanzintermediäre an die FINMA herangetragen. Diese werden analysiert und soweit sinnvoll bei Teilrevisionen berücksichtigt.

Im Hinblick auf die vorliegende Teilrevision des Rundschreibens haben diverse Finanzdienstleister gegenüber der FINMA den Wunsch geäussert, eine automatisierte Prüfung der Identität durch technische Verfahren zu ermöglichen („Auto-Ident“). Ein solches vollautomatisiertes Verfahren kann im Rahmen der im Rundschreiben bereits erlaubten Online-Identifizierung umgesetzt werden, falls die flankierenden Sicherheitsmassnahmen gemäss Rz 33 f. vorgesehen werden. Die neue alternative Sicherheitsmassnahme des Auslesens des Chips der biometrischen Identifizierungsdokumente unterstützt weiter die Möglichkeiten zur Vollautomatisierung. Am flankierenden Erfordernis soll aber festgehalten werden. Dies stellt sicher, dass das Sicherheitsniveau des digitalen *Onboarding* im Vergleich zur geltenden Regulierung aufrecht erhalten bleibt. Der Verzicht auf diese flankierenden Elemente würde das Sicherheitsniveau des digitalen *Onboarding* verringern und

Missbräuche erleichtern (vgl. Kapitel 4). Gerade im digitalen Umfeld ist aufgrund des fehlenden persönlichen Kontakts und dem Wegfall der Anreize die Hemmschwelle für Missbrauchsversuche herabgesetzt. Dies zeigt sich in Rückmeldungen von Finanzintermediären in der Aufsicht wie gleichermaßen in jährlich Dutzenden von Verdachtsmeldungen an die Meldestelle für Geldwäscherei MROS aufgrund des Einsatzes von gefälschten oder falschen Ausweisen im Bereich des digitalen *Onboarding*. Die technischen Entwicklungen und Prozessideen in dieser Hinsicht werden weiterhin nah beobachtet und allenfalls für eine nächste Teilrevision erneut analysiert und beurteilt. Dabei werden sowohl neue Chancen (z.B. Verbesserungen bei der automatisierten Gesichtserkennung) wie auch neue Risiken (z.B. Deepfakes) miteinbezogen.

Zudem wurde gegenüber der FINMA ausgeführt, dass das Rundschreiben ausdrücklich festhalten soll, dass bei der digitalen Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten für alle Finanzintermediäre gelte, dass die Unterschrift des Vertragspartners nicht handschriftlich vorliegen müsse. Die FINMA sieht zu dieser zutreffenden Auslegung keinen weiteren Klärungs- bzw. Handlungsbedarf auf Stufe Rundschreiben: Der Anwendungsbereich des Rundschreibens erstreckt sich bekanntlich auf alle Finanzintermediäre (vgl. Deckblatt und Rz 2). Zudem hat die FINMA bereits mehrfach ihre Praxis zur digitalen Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten kommuniziert (z.B. bereits bei Erlass des Rundschreibens im zugehörigen Erläuterungsbericht vom 21. Dezember 2015 und im Anhörungsbericht vom 3. März 2016). Zentral ist jedoch eine eindeutige und zweifelsfreie Zuordnung, dass die Bestätigung über die im entsprechenden Formular enthaltenen Angaben effektiv durch die Vertragspartei ausgestellt wurde.

3 Nationales und internationales Umfeld

In der Schweiz gewinnt das digitale Kunden-*Onboarding* stetig an Bedeutung. Insbesondere die Video-Identifizierung wird von zahlreichen Schweizer Finanzdienstleistern bereits erfolgreich angewendet. Mit wenigen Ausnahmen stützen sich die Finanzdienstleister dabei auf externe Anbieter, welche die Video- und/oder Online-Identifizierung als Geschäftsmodell betreiben. Dabei konnte sich die Online-Identifizierung als Alternative zur Video-Identifizierung insbesondere bei den Banken bisher weniger durchsetzen. Das digitale Kunden-*Onboarding* ist zudem für grenzüberschreitend tätige Finanzdienstleister und insbesondere auch für Fintech-Anbieter von grosser Wichtigkeit.

Im internationalen Umfeld haben mittlerweile diverse Jurisdiktionen Regulierungen für das digitale Kunden-*Onboarding* im Finanzbereich erarbeitet. Dabei erlauben sie die Video-Identifizierung und teilweise zusätzlich auch die

Online-Identifizierung sowie in einzelnen Ländern auch alternative Prozesse und Verfahren.

4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Seit März 2010 werden in der Schweiz und auch in weiten Teilen der EU nur noch biometrische Pässe ausgestellt. Zahlreiche weitere Länder stellen ebenfalls biometrische Pässe aus. Sie sind mit einem Chip versehen, auf dem die persönlichen Daten, die Fingerabdrücke und ein Gesichtsbild elektronisch gespeichert sind. Der Mikrochip im biometrischen Pass kann über ein NFC-Lesegerät auf dem Smartphone ausgelesen werden. Mittlerweile ermöglichen einige Apps das Auslesen der Chips (für Android und IOS). Das Auslesen der Chips stellt nach derzeitigem Stand der Technik eine sichere Möglichkeit zur Validierung der Echtheit von Identifizierungsdokumenten dar. Während bisher ein Foto des Ausweises gemacht werden muss, können durch Auslesen des Chips die darauf hinterlegten Ausweisdaten (inkl. Originalfoto des Ausweisinhabers) direkt eingesehen werden. Die Datenqualität wird dadurch markant verbessert. Deswegen will die FINMA den Finanzintermediären im Rahmen der Online-Identifizierung gestatten, auf eine Banküberweisung gemäss Rz 33 des Rundschreibens verzichten zu können, falls im Verfahren das Auslesen des Chips integriert wird.

Die automatische Gesichtserkennung wird bei der Online-Identifizierung heute als Hilfsmittel unter Beizug weiterer flankierender Sicherheitsvorkehrungen wie bspw. dem Lebenscheck (*Liveness Detection*) und der Banküberweisung zugelassen. Obwohl die Technologie hinsichtlich automatischer Gesichtserkennung in den letzten Jahren Fortschritte gemacht hat, ist diese noch immer stark von äusseren Einflüssen abhängig. Einerseits beeinflussen die Lichtverhältnisse und Kameraauflösungen von eingesetzten *Mobile-Devices* die Erkennungsraten. Andererseits ist beim Einsatz der automatisierten Gesichtserkennung aber auch die Einstellung der Erkennungsschwelle entscheidend. Wird die Schwelle zu tief angesetzt, werden „zu viele“ Personen als „richtige“ Person identifiziert (*false positive*). Bei einer zu hohen Schwelle in Kombination noch mit allenfalls schlechten Lichtverhältnissen und/oder schlechter Bildqualität (schlechte Kameraauflösung) werden Personen „nicht“ identifiziert, obwohl sie die „richtigen“ wären (*false negative*). Deshalb soll der Einsatz von Gesichtserkennungssoftware weiterhin nur in Verbindung mit flankierenden Sicherheitsvorkehrungen möglich sein, namentlich dem Auslesen der biometrischen Daten auf dem Chip des Identifizierungsdokuments oder alternativ dem bestehenden Erfordernis der Überweisung einer Geldsumme von einer bereits bestehenden Bankverbindung der Kunden.

4.1 Neue Prozessvariante „Auslesen des Chips“ (Rz 33.1)

Eine neue Randziffer 33.1 hält fest, unter welchen Voraussetzungen im Rahmen der Online-Identifizierung beim Auslesen des Chips der biometrischen Identifizierungsdokumente auf eine Banküberweisung gemäss Rz 33 verzichtet werden kann. Die allgemeinen Ausweisdaten inkl. MRZ und Gesichtsbild können via NFC-Lesegerät auf dem Smartphone der Kundin bzw. des Kunden abgerufen werden. Dies funktioniert mit dafür vorgesehenen Apps auf neueren Smartphones. Das Auslesen von speziell schützenswerten Daten, namentlich den Fingerabdrücken, ist Behörden vorbehalten. Diese werden für eine GwG-konforme Identifizierung nicht benötigt.

Im Prozess ist zu beachten, dass nebst dem Auslesen der Daten auch deren Authentizität und Integrität geprüft werden müssen.¹ Die zur Kontrolle notwendigen Zertifikate können für Schweizer Pässe auf der Webseite des Bundesamts für Informatik und Telekommunikation sowie international z.B. über Masterlisten von Deutschland² und der *International Civil Aviation Organization* (ICAO)³ bezogen werden. Ohne die erfolgreiche Prüfung gegen die Zertifikate sind die aus dem Chip ausgelesenen Daten nicht als vertrauenswürdig einzustufen.

Da nicht alle Identifizierungsdokumente über einen Chip mit auslesbaren biometrischen Daten verfügen, ist es im Rahmen der Online-Identifizierung weiterhin möglich, die antragsstellende Person mit dem zusätzlichen Sicherheitsmerkmal einer Banküberweisung gemäss Rz 33 zu identifizieren. Das Auslesen des Chips soll eine alternative Möglichkeit im Sinne eines möglichst unterbruchsfreien Prozesses darstellen.

Zum Auslesen der Daten des Chips sind mittlerweile verschiedene technische Lösungen auf dem Markt. Im Sinne einer technologieneutralen Regulierung verzichtet die FINMA auf eine Detailspezifikation und Nennung von Applikationen. Es muss aber sichergestellt werden, dass die eingesetzte Lösung die Authentizität und Integrität der ausgelesenen Chipdaten korrekt und vollständig prüft.

4.2 Sichere Datenübertragung (Rz 31.5)

Alle Daten, welche im Rahmen einer digitalen Kundenidentifizierung an den Finanzintermediär gelangen, müssen gesichert übertragen werden. Dies wird in der neuen Randziffer 31.5 nun ausdrücklich festgehalten.

¹ Die für die technische Umsetzung der Prüfung notwendigen Spezifikationen sind auf der Homepage der International Civil Aviation Organization (ICAO) in der Dokumentenserie «ICAO Doc9303» enthalten: <https://www.icao.int/publications/pages/publication.aspx?docnum=9303>.

² <https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/ElekAusweise/CSCA/GermanMaster-List.html>.

³ <https://www.icao.int/Security/FAL/PKD/Pages/ICAO-Master-List.aspx>.

4.3 Beizug von Dienstleistern (Rz 53)

Finanzintermediäre nehmen die Video- und Onlineidentifizierung in der Regel nicht selber vor, sondern beauftragen damit spezialisierte Dienstleister. Handelt der Finanzintermediär selber im Auftrag eines anderen Finanzintermediärs, untersagt Art. 28 Abs. 3 GwV-FINMA weitere Personen oder Unternehmen beizuziehen. Die häufige Konstellation, in der ein Finanzintermediär einen anderen Finanzintermediär mit der Identifizierung beauftragt, wäre somit nur noch im analogen Umfeld möglich. Dies entspräche nicht dem Sinne der Technologieneutralität.

Im Rundschreiben bei der Tabelle zur Technologieneutralität wurde jetzt entsprechend klargestellt, dass wenn ein Finanzintermediär einen anderen Finanzintermediär zur Identifizierung beizieht, und dieser die Video- und Online-Identifizierung durch direkt beauftragte Dienstleister vornimmt, letztere nicht als weitere Personen oder Unternehmen gelten und somit keine untersagte Weiterdelegation vorliegt.

4.4 Terminologische Anpassungen

Das Rundschreiben verwendet vereinzelt unterschiedliche Ausdrücke für gleiche Prozesse und Fachbegriffe. Um einen möglichst homogenen Regulierungstext sicherzustellen und um Missverständnissen vorzubeugen, werden anlässlich dieser Teilrevision u.a. die folgenden Anpassungen vorgenommen:

„Tonqualität“ wird in „Audioqualität“ geändert (Rz 7 und Rz 19).

Statt „Depotbank“ wird der Begriff „Bank“ verwendet (Rz 33).

5 Regulierungsprozess

Die FINMA steht für einen transparenten, berechenbaren und glaubwürdigen Regulierungsprozess unter frühzeitigem Einbezug der Betroffenen sowie interessierten Kreisen, wie Behörden und allenfalls der Wissenschaft. Für Änderungen an Verordnungen und Rundschreiben (ausser bei rein formalen Anpassungen) wird prinzipiell eine öffentliche Anhörung durchgeführt. Die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen dieser Anhörungen wird von den Betroffenen rege genutzt. Der FINMA-Verwaltungsrat als zuständiges Organ wertet die Stellungnahmen aus, gewichtet sie und legt jeweils in einem Be-

richt (Ergebnisbericht) dar, inwiefern diese umgesetzt werden. Sämtliche Unterlagen zu Anhörungen, einschliesslich des Ergebnisberichts, werden veröffentlicht.⁴

5.1 Vorkonsultation

Vor der Eröffnung der Anhörung führt die FINMA grundsätzlich Vorkonsultationen mit den Betroffenen und interessierten Kreisen durch. Sie klärt dabei die relevanten Sachverhalte bzw. erhebt die notwendigen Informationen, erläutert die Stossrichtungen des Regulierungsvorhabens und nimmt Einschätzungen dazu entgegen. Dabei können auch der Handlungsbedarf und mögliche Handlungsoptionen Gegenstand des Austausches sein.

Zur vorliegenden Teilrevision wurde im Juni 2020 eine Vorkonsultation sowohl mit Branchenverbänden und -vertretern wie auch dem Thema verbundenen Behörden durchgeführt.

5.2 Konsultation der mitinteressierten Verwaltungseinheiten

Vom 7. September bis 29. September 2020 führte die FINMA eine Konsultation der mitinteressierten Verwaltungseinheiten durch.

5.3 Öffentliche Konsultation

Die vorliegenden Regelungen sind nicht von grosser Tragweite im Sinne des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005 (SR 172.061). Entsprechend führt die FINMA dazu eine Anhörung nach Art. 10 Abs. 2 Verordnung vom 13. Dezember 2019 zum Finanzmarktaufsichtsgesetz (SR 956.11) durch. Die Anhörungsfrist beträgt zweieinhalb Monate.

6 Regulierungsgrundsätze⁵

Die Varianten bei der Ausgestaltung der Regulierung auf Stufe FINMA sind eingeschränkt. Wo solche bestanden haben, werden diese in den obenstehenden Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen diskutiert. Dabei hat die FINMA jene Varianten verfolgt, die dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit am besten entsprochen haben. Sie hat dabei die Auswirkungen auf die Zukunftsfähigkeit und die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes berücksichtigt. Die getroffenen Regulierungen sind wettbewerbs- und technologieneutral ausgestaltet.

⁴ Unterlagen betreffend die Anhörungen zu Revisionen von FINMA-Verordnungen und Rundschreiben sind auf der FINMA-Webseite publiziert (www.finma.ch > Dokumentation > Anhörungen).

⁵ Gemäss Art. 6 Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz.

In Bezug auf die digitale Eröffnung von Kundenbeziehungen ist die Wettbewerbs- und Technologieneutralität von hoher Wichtigkeit. Deswegen wird das vorliegende Rundschreiben auch regelmässig an die technologischen Entwicklungen angepasst. Wo immer möglich und sinnvoll, berücksichtigt die FINMA dabei die Vorschläge der Finanzintermediäre, sofern diese das Sicherheitsniveau der bestehenden Prozesse nicht reduzieren.

7 Wirkungsanalyse⁶

7.1 Allgemeines

Grundsätzlich sind die Auswirkungen von Regulierungen bereits auf Gesetzesstufe umfassend aufzuzeigen. Auch im Rahmen des Erlasses von Bundesratsverordnungen werden die Auswirkungen (mit Bezugnahme auf die Wirkungsanalyse auf Gesetzesstufe) dargestellt.

7.2 Auswirkungen der Vorlage bzw. der einzelnen Inhalte

Die vorliegende Teilrevision stellt eine Erleichterung für die Finanzintermediäre dar. Beim Auslesen der Daten auf den Chips entsprechender biometrischer Identifizierungsdokumente kann auf eine Banküberweisung gemäss Rz 33 verzichtet werden. Dies ermöglicht den Finanzintermediären, ihre Prozesse vollständig zu automatisieren. Es kann davon ausgegangen werden, dass durch diese Erleichterung die Online-Identifizierung an Attraktivität gewinnt und neue Geschäftsmodelle gefördert werden. Gleichzeitig wird durch das Abstellen auf den Chip des biometrischen Reisepasses ein hohes Sicherheitsniveau erreicht.

8 Weiteres Vorgehen

Der Verwaltungsrat der FINMA wird nach Abschluss der Anhörung die eingegangenen Stellungnahmen gewichten, auswerten und im Rahmen eines Ergebnisberichts darlegen, inwiefern diese umgesetzt werden konnten. Die Verabschiedung und das Inkrafttreten des teilrevidierten Rundschreibens 2016/7 „Video- und Online-Identifizierung“ sind für Mitte Jahr 2021 vorgesehen.

⁶ Gemäss Art. 7 Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz.