

# Stellungnahme

## Entwurf eines Gesetzes zum besseren Informationsaustausch bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus

7. Juni 2016

Seite 1

Bitkom vertritt mehr als 2.300 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 1.500 Direktmitglieder. Sie erzielen mit 700.000 Beschäftigten jährlich Inlandsumsätze von 140 Milliarden Euro und stehen für Exporte von weiteren 50 Milliarden Euro. Zu den Mitgliedern zählen 1.000 Mittelständler, 300 Start-ups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Hardware oder Consumer Electronics her, sind im Bereich der digitalen Medien oder der Netzwirtschaft tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 78 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, 9 Prozent kommen aus Europa, 9 Prozent aus den USA und 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom setzt sich insbesondere für eine innovative Wirtschaftspolitik, eine Modernisierung des Bildungssystems und eine zukunftsorientierte Netzpolitik ein.

Bundesverband  
Informationswirtschaft,  
Telekommunikation  
und Neue Medien e.V.

Albrechtstraße 10  
10117 Berlin

Präsident  
Thorsten Dirks

Hauptgeschäftsführer  
Dr. Bernhard Rohleder

### Zusammenfassung

Am 1. Juni 2016 hat das Bundeskabinett den Entwurf eines Gesetzes zum besseren Informationsaustausch bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus beschlossen. Neben der Zusammenführung der Erkenntnisse einer Vielzahl von Behörden sollen mit dem Gesetz auch Anbieter von Prepaid-Telekommunikationsdiensten verpflichtet werden Nutzerbezogene Daten mittels eines gültigen Identitätsnachweises vor Freischaltung zu identifizieren. Terrorismus als gesellschaftliches Problem, bedarf einer gesamtgesellschaftlichen Lösung, bei deren Erarbeitung die Mitgliedsunternehmen des Bitkom selbstverständlich bereit sind, ebenfalls Verantwortung zu übernehmen. In diesem Zusammenhang leisten die Unternehmen der Digitalwirtschaft und insbesondere die Netzbetreiber bereits heute durch umfangreiche Maßnahmen im Rahmen der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung entscheidende Beiträge, beispielsweise durch die Ausleitung von Daten nach TKÜV. Zudem sind die Unternehmen aktuell mit der Umsetzung weiterer Verpflichtungen, wie der Vorratsdatenspeicherung, befasst. Über die bereits bestehenden Verpflichtungen hinausgehende Schritte bedürfen daher einer intensiven Abwägung, ob diese einen angemessenen Mehrwert im Zuge grundrechtlicher Fragestellungen und einem europäischen Binnenmarkt leisten können. Dies ist aus Sicht des Bitkom bei den folgenden Punkten nicht der Fall, weshalb hier auf keinen Fall vorschnell Beschlüsse herbeigeführt werden sollten und über

## Stellungnahme Gesetz zur Bekämpfung des Terrorismus

Seite 2|4

eventuelle Maßnahmen ein sachgerechter Diskurs mit der Branche in Richtung einer europäischen Lösung geführt werden muss:

### Alternativen anonymer Kommunikation

Die Pflicht zur Offenlegung der Identität der Kunden wird Nutzer, die ihre Anonymität bei der Telekommunikation wahren wollen, zu anderen internetbasierten Diensten (z. B. VoIP- oder Messaging-Diensten), die zumindest teilweise eine vollständig verschlüsselte Kommunikation ermöglichen, greifen lassen. Vor dem Hintergrund, dass diese Dienste keine zusätzlichen Nutzungskosten verursachen und die Nutzbarkeit freier WLAN-Zugänge zukünftig stark zunehmen wird, ist die Wirksamkeit der Einführung der Verifizierungspflicht der Nutzer von Prepaid-SIM-Karten im Hinblick auf die Abwendung von Terrorgefahren zu bezweifeln.

Zudem werden Prepaid-Karten in der Praxis häufig Dritten zur Nutzung überlassen, so dass in vielen Fällen die Identität des Nutzers auch bei Prüfung der Identität des Vertragspartners nicht aufzuklären sein wird.

### Nutzen nationaler Regelung im europäischen Binnenmarkt fraglich

Eine Verpflichtung zur Vorlage eines gültigen Identitätsnachweises mit vollständigen Adressangaben bei Prepaid-Nutzern von Mobilfunk würde als deutsche Insel-Lösung in einem europäischen Binnenmarkt nur zu einer scheinbaren Verbesserung der Sicherheit führen. Tatsächlich besteht heute problemlos, das heißt insbesondere leicht über Fernabsatzkanäle, die Möglichkeit Prepaid-Mobilfunk-Tarife im Ausland ohne Registrierung zu erwerben, da die meisten Länder keine vergleichbaren Verpflichtungen vorsehen oder deren Einhaltung nicht nachgehalten wird. Eine Nutzung ist im Zuge von Roaming ohne weiteres möglich. Bitkom bezweifelt daher generell die Geeignetheit der Regelung.

Die Einführung der Verifikationspflicht wird die Aufwände und Kosten des Vertriebs der Prepaid-Produkte und damit die Endkundenpreise signifikant erhöhen. Umsatzrückgänge zugunsten internationaler Wettbewerber werden die Folge sein. Zumindest einzelne Vertriebskanäle werden ihr Geschäft aufgeben müssen. Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und das Steueraufkommen der Bundesrepublik sind nicht auszuschließen. Sofern eine solche Regelung dennoch für erforderlich gehalten wird, müsste daher eine einheitliche europäische Regelung angestrebt werden. Eine nationale Regelung engt die Produktauswahl und Bezugsquellen der Verbraucher ein, schafft Wettbewerbsnachteile für deutsche Unternehmen und erhöht die Sicherheit in Deutschland nicht.

### Kundenbedürfnisse berücksichtigen

Die deutsche Digitalisierungspolitik, die zum Beispiel beim Thema WLAN-Zugang mit den jüngsten Beschlüssen des Deutschen Bundestages darauf abstellt, die Hürden für den Zugang zu Konnektivität und Digitalisierung abzubauen, steht im deutlichen Gegensatz zu den nun vorgeschlagenen Maßnahmen. Bei zunehmenden offenen WLAN-Angeboten wird breit eine anonyme Kommunikation ermöglicht. Betroffen wären von den neuen Barrieren hingegen vor allem Kinder und Jugendliche, Senioren und Touristen, die Hauptnutzergruppen von Prepaid-Tarifen. Diese Tarife

## Stellungnahme Gesetz zur Bekämpfung des Terrorismus

Seite 3|4

werden vorrangig wegen ihrer einfachen Nutzbarkeit, der Kostenkontrolle und Unabhängigkeit von zahlreichen Nutzern gewählt. Aufgrund der notwendigen Erhöhung der Endkundenpreise wird die Nachfrage nach kostengünstigen Kommunikationsmöglichkeiten mittels in Deutschland vertriebener Angebote nicht mehr ausreichend befriedigt werden können.

Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang auch die zunehmende Anzahl von kommunizierenden Geräten im sog. Internet der Dinge, die vielfach über mobile Datenschnittstellen angebunden werden. So kommen beispielsweise im Bereich der Wearables nicht selten Prepaid-Karten zum Einsatz. Eine Erschwerung der Nutzung solcher Geräte liefe übergeordneten Zielen Deutschlands im Bereich der Digitalisierung entgegen.

### Verfassungsrechtliche Fragen ungeklärt

Dem regulatorischen Eingriff des Identitätsnachweises steht ein unverhältnismäßiger Eingriff in die Geschäftstätigkeit der Netzbetreiber und Diensteanbieter gegenüber. Heute ist es üblich, Prepaidkarten ohne Hürden beispielsweise in Discount-Supermärkten kaufen zu können.

Die von der Regierungskoalition geplante Maßnahme würde ein wichtiges Geschäftsmodell und umsatzstarke Vertriebskanäle der Mobilfunkbranche stark gefährden. Eine Substitution durch andere Verträge ist nicht im gleichen Umfang zu erwarten. Die Umsetzung der vorgeschlagenen Identifizierung würde insbesondere eine zusätzliche Hürde für Prepaid-Nutzung für einkommensschwache Nutzer und Nutzer mit geringen Sprachkenntnissen (Migrationshintergrund, Touristen) bilden. Eine signifikante Preiserhöhung träfe diese Nutzer in besonderer Weise.

Neben dem unzulässigen Eingriff in die Unternehmensfreiheit wird damit zudem auch das Recht auf anonyme Kommunikation bzw. das Fernmeldegeheimnis tangiert. Die Erstreckung der Identitätsprüfung auf lediglich ausgewählte Dienste wirft im Hinblick auf die Ungleichbehandlung von Kommunikationsmöglichkeiten die Frage einer verfassungsrechtlich gebotenen sachlichen Rechtfertigung auf.

### Praktische Umsetzung berücksichtigen

Insbesondere die Identitätsfeststellung beim Offline-Kauf und Speicherung von Nutzdaten (z.B. beim Kauf im Discount-Supermarkt oder Tankstelle) steigert die Komplexität des Vertriebs von Prepaid-Sim-Karten erheblich und setzt kostenintensive Prozessimplementierungen bei allen beteiligten Partner, vom Provider bis zum Händler, voraus.

Dies erkennt grundsätzlich auch der Gesetzentwurf, indem er neben der Vorlage auch „die Überprüfung durch andere geeignete Verfahren“, die die Bundesnetzagentur festlegen soll, erlaubt. Bitkom begrüßt grundsätzlich den Ansatz diese Details nicht gesetzlich zu regeln, sondern der Bundesnetzagentur einen entsprechenden Handlungsspielraum zu eröffnen. Wichtig wäre aus Sicht des Bitkom einen Medienbruch zu vermeiden und auch vollständig elektronische bzw. automatisierte Verfahren zu ermöglichen.

## Stellungnahme Gesetz zur Bekämpfung des Terrorismus

Seite 4|4

Als elektronische Verfahren kommen grundsätzlich individuelle internetbasierte Verfahren in Betracht, z.B. Video-Ident. Es sollten aber auch Verfahren möglich sein, die eine rechtskonforme, automatisierte Identifizierung ermöglichen insbesondere solche, die für andere Branchen durch weitere Regulierungs- und Aufsichtsbehörden bereits als zulässig erklärt wurden. Solche Verfahren können auch in Zeiten gesteigerter Nachfrage und vor dem Hintergrund der aufkommenden E-SIM-Anwendungen zügige Identifizierungen sicherstellen und damit Engpasssituationen vermeiden. Auf eine Nennung konkreter Anbieter in der Begründung sollte aus Sicht des Bitkom verzichtet werden.

Die vorgenannten Änderungen führen zu einem erheblichen Anpassungsbedarf der Unternehmens-IT und der vertrieblichen Abläufe. Zu nennen sind beispielsweise der Erwerb erforderlicher Lizenzen für Identitätsprüfungsverfahren, die Implementierung geeigneter Schnittstellen zwischen Diensteanbietern und Vertriebspartnern, die Schaffung von Speicher für die Speicherung der Daten, die Anpassung von Vertriebsverträgen, die Schulung von Mitarbeitern.. Hierfür sieht der Gesetzesentwurf nach Abzug der Konkretisierung durch die Bundesnetzagentur lediglich einen Zeitraum von 12 Monaten vor. In Abhängigkeit der Komplexität der zulässigen Verfahren zur Identitätsprüfung steht bereits jetzt fest und ist dem BMI vorgetragen worden, dass dieser Zeitraum nicht ausreichend ist.

Die Unternehmen haben in der Regel standardisierte, komplexe Projektmanagementprozesse etabliert, in denen Projekte mehrere Konzeptstufen und Projektmeilensteine durchlaufen, die Entscheidungspunkte und auch umfangreiche Test- und Abnahmephasen zur Qualitätssicherung enthalten. Auch vor dem Hintergrund der weiteren kürzlich beschlossenen Maßnahmen mit umfangreichen Verpflichtungen der Netzbetreiber (Vorratsdatenspeicherung mit dem entsprechenden Anforderungskatalog, TKÜV und TR TKÜV, sowie die Umsetzung des IT-Sicherheitsgesetzes, der Kritis-VO und der phonetischer Suche nach § 112 TKG) ist diese Frist deutlich zu kurz und muss mindestens 18 Monate nach Bekanntgabe der Vorgaben der Bundesnetzagentur betragen.