

27.03.2026

Betreff: Stellungnahme zur angekündigten öffentlichen Konsultation des BMDS zur Änderung von § 172 TKG (Prepaid-Identifizierung)

I. Ausgangspunkt und Zielrichtung

Der Referentenentwurf ersetzt § 172 Abs. 2 TKG neu und sieht zur Überprüfung der Richtigkeit der erhobenen Daten vor Freischaltung einen abschließenden Katalog zulässiger Überprüfungswege vor (Nummern 1–10), u. a. durch Einsichtnahme von Ausweisdokumenten sowie durch Auslesen/Abgleich elektronischer Identifizierungsdaten (einschließlich „europäischer Briefftasche für die Digitale Identität“).

Ferner erlaubt der Entwurf in dem hier relevanten Absatz ausdrücklich die Übersendung einer elektronischen Ausweiskopie durch Vertriebspartner und regelt flankierende Speicherpflichten (Art des Verfahrens; Dokumentangaben; zusätzliche Kennzeichen bei elektronischen Nachweisen).

Zudem wird ein § 172 Abs. 2a-Entwurf eingefügt, wonach die Überprüfung „auch durch andere geeignete Verfahren“ erfolgen kann; die Bundesnetzagentur kann festlegen, welche Verfahren geeignet sind, und verlangt hierfür einen Konformitätsnachweis; außerdem ist die Art des eingesetzten Verfahrens zu speichern.

Vor diesem Hintergrund schlagen wir zwei punktgenaue Anpassungen vor, die (i) den Entwurf unionsrechtskonform und technologieneutral schärfen, (ii) die beabsichtigte Harmonisierung mit europäischem Recht stützen und (iii) den Vollzug (insb. durch Vertriebskanäle) rechtssicher und praktikabel gestalten.

II. Umformulierung des ersten Satzes des letzten Absatzes (Einsichtnahme persönlich / nicht persönlich; Anknüpfung an Art. 24 Abs. 1 Buchst. c eIDAS)

a) Vorschlag zur aktualisierten Formulierung

Der derzeitige Satz lautet (Auszug):

„Dazu darf ein Vertriebspartner dem Anbieter von im Voraus bezahlten Mobilfunkdiensten ... eine elektronische Kopie des Personalausweises oder Reisepasses übersenden.“

Vorschlag (Änderung nur im ersten Satz):

„Dazu darf ein Vertriebspartner dem Anbieter von im Voraus bezahlten Mobilfunkdiensten abweichend von § 20 Absatz 2 Satz 2 des Personalausweisgesetzes und von § 18 Absatz 3 Satz 2 des Passgesetzes eine elektronische Kopie des Personalausweises oder Reisepasses übersenden, **wobei die Einsichtnahme persönlich oder nicht persönlich erfolgen kann, jedoch in Übereinstimmung mit dem festgelegten Verfahren zur Überprüfung der Identität und der Merkmale gemäß Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung (EU) Nr. 910/2014.**“

Begründung

1. **Rechtssicherheit und Technologieneutralität:** Der Entwurf erlaubt bereits die Übersendung einer elektronischen Kopie und knüpft daran konkrete Speicherpflichten. Damit wird implizit anerkannt, dass „Einsichtnahme“ nicht zwingend physisch am Ort des Dokuments stattfinden muss. Die Klarstellung „persönlich oder nicht persönlich“ beseitigt Auslegungsrisiken und verhindert eine unnötige Verengung auf Präsenzprozesse.
2. **Systematische Passung zu § 172 Abs. 2a-Entwurf:** § 172 Abs. 2a-E sieht ausdrücklich „andere geeignete Verfahren“ vor und überantwortet der Bundesnetzagentur die Konkretisierung geeigneter Verfahren sowie Konformitätsanforderungen.
Die vorgeschlagene Ergänzung fügt sich in diese Systematik ein: Nicht der „Ort“ der Einsichtnahme wird reguliert, sondern die Verfahrenskonformität (Identitäts- und Merkmalsprüfung nach einem festgelegten Verfahren).
3. **Harmonisierung mit Unionsrecht (eIDAS-Systematik):** Art. 24 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 adressiert die Prüfung von Identität und Attributen/Merkmalen im Rahmen unionsrechtlicher Vertrauens- und Identitätsmechanismen. Die Aufnahme als ausdrücklicher Maßstab ermöglicht eine kohärente Auslegung des nationalen TKG-Verfahrensrechts entlang der europäischen Terminologie (Identität/Merkmale, festgelegtes Verfahren), ohne nationale Sonderpfade zu eröffnen. Damit wird die im Entwurf angelegte Zielrichtung, deutsches Recht an europäische Vorgaben anzupassen, in einem zentralen Vollzugsdetail konsequent umgesetzt.

III. Umformulierung von Nr. 10 (EUDI-Wallet) – Erweiterung auf relevante qualifizierte Vertrauensdienste (eIDAS) und Anschlussfähigkeit an AMLR/GWG-Anpassungsziel

Ausgangsformulierung Nr. 10 (Entwurf)

Nr. 10 lautet derzeit:

„10. Auslesen von oder Abgleich mit übermittelten Daten aus einer europäischen Brieftasche für die Digitale Identität im Sinne des Artikel 3 Nummer 42 der Verordnung (EU) Nr. 910/2014.“

Vorschlag zur aktualisierten Formulierung (gleicher Satzbau/Wortschatz, aber technologieneutral erweitert)

„10. Auslesen von oder Abgleich mit übermittelten Daten aus einer europäischen Brieftasche für die Digitale Identität im Sinne des Artikel 3 Nummer 42 der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 **oder aus einem qualifizierten elektronischen Attributsbescheinigung im Sinne des Artikel 3 Nummer 45 der Verordnung (EU) Nr. 910/2014.**“

Warum diese Form (und nicht nur „Wallet“)?

Der Entwurf stellt bereits in Nr. 9 auf eIDAS-Begriffe und Notifizierungslogik ab („sonstiges elektronisches Identifizierungsmittel ... im Sinne des Artikels 6 ... notifiziert ... Sicherheitsniveau „hoch““).

Es ist daher folgerichtig, auch Nr. 10 eIDAS-systematisch und technikoffen zu fassen: Wallet-Daten sind nur ein Teil der eIDAS-Instrumente; qualifizierte Vertrauensdienste sind bereits heute markt- und vollzugsrelevant.

Begründung

1. **Anschlussfähigkeit an AMLR/GWG-Anpassungsziel:** Wenn der Gesetzentwurf – wie angekündigt – auch „Anpassungen aufgrund der aktuellen Änderung im Geldwäschegesetz (GWG)“ adressieren will, ist eine über die Wallet hinausgehende Öffnung für qualifizierte Vertrauensdienste sachgerecht: Geldwäscherechtliche Sorgfaltsanforderungen setzen auf robuste, auditierbare Identifizierungs- und Vertrauensdienste. Die unionsrechtlichen Vorgaben zur Kundenidentifizierung und -überprüfung werden durch die AMLR (VO (EU) 2024/1624) unionsweit vereinheitlicht. Zugleich konkretisiert AMLA diese Pflichten durch Regulatory Technical Standards (RTS) – insbesondere von RTS zu Customer Due Diligence (CDD) auf Grundlage von Art. 28 Abs. 1 AMLR, die festlegen sollen, wie die CDD-Anforderungen anzuwenden sind und welche Informationen und Dokumente hierfür zu erheben sind.
Vor diesem Hintergrund ist es sachgerecht, § 172 Abs. 2 Satz 1 Nr. 10 TKG nicht allein auf Wallet-Daten zu verengen, sondern zusätzlich das Auslesen/den Abgleich aus einer qualifizierten elektronischen Attributsbescheinigung zuzulassen. Dadurch wird der nationale Rechtsrahmen von Beginn an kompatibel mit der unionsrechtlichen CDD-Konkretisierung (CDD-RTS) ausgestaltet und vermeidet eine spätere, kurzfristige Nachsteuerung im Vollzug.
2. **Attribute als präzises und auditierbares Mittel zur Identitätsbestätigung (eIDAS-Systematik):** Eine qualifizierte elektronische Attributsbescheinigung (QEAA) ist ihrem Regelungszweck nach darauf ausgerichtet, bestimmte verifizierbare Merkmale („Attribute“) einer Person in qualifizierter Form bereitzustellen (ausgestellt durch einen qualifizierten Vertrauensdiensteanbieter; Anforderungen nach eIDAS-Anhang V)
3. **Praktikabilität/Timing (Marktreife):** Nach der BMDS-Ankündigung werden die ersten Wallets in Deutschland nicht vor dem 2. Januar 2027 verfügbar sein. Ein Wallet-Monofokus erzeugt daher schon im Jahr des Inkrafttretens eine regulatorische Leerstelle: Die Norm würde zwar einen modernen Weg nennen, dieser wäre jedoch praktisch (noch) nicht nutzbar. Die Ergänzung um qualifizierte Vertrauensdienste schließt diese Lücke sofort, ohne das Wallet-Konzept zu relativieren.
4. **Begründung für Inkrafttreten „am Tag nach der Verkündung“:** Der Entwurf sieht ein Inkrafttretensregime vor („Zu Artikel 4 (Inkrafttreten)“). Ein Inkrafttreten am Tag nach der Verkündung ist aus Gründen der Rechtsklarheit und Harmonisierung zweckmäßig, weil die Norm mit der Öffnung auf qualifizierte elektronische Attributsbescheinigungen sofort vollzugsfähig ist und zugleich die spätere Wallet-Nutzung als zusätzlicher Pfad bereits antizipiert. Damit wird ein konsistenter, unionsrechtsnaher Überprüfungsrahmen frühzeitig etabliert, ohne den Markt bis 2027 auf eine einzelne, noch nicht verfügbare Infrastruktur festzulegen.

IV. Zusammenfassende Bitte an das BMDS

Wir regen an, die beiden vorgeschlagenen Formulierungsänderungen in § 172 Abs. 2 (letzter Absatz – erster Satz) sowie in § 172 Abs. 2 Satz 1 Nr. 10 zu übernehmen, um

- die Einsichtnahme ausdrücklich präsenz- und fernfähig auszugestalten, jedoch klar an ein festgelegtes Identitäts-/Merkmalsprüfverfahren (Art. 24 Abs. 1 Buchst. c eIDAS) zu binden,
- Nr. 10 eIDAS-kohärent zu erweitern und damit die vom Entwurf beanspruchte Harmonisierung sowie die angekündigte GWG/AMLR-Anschlussfähigkeit praktisch wirksam werden zu lassen, ohne allein auf die (erst 2027 erwartete) Wallet-Verfügbarkeit zu setzen,
- und ein zügiges Inkrafttreten zu rechtfertigen, weil die Modernisierung des Prüfungsrahmens insgesamt sofort wirkt und die Wallet nur eine von mehreren Optionen ist.

Mit freundlichen Grüßen

Liudmyla Rabchynska

Director, Global Regulatory & Government Affairs

IDnow