

Verbraucherschutz für Flüchtlinge

PROBLEME BEI DER AKTIVIERUNG VON PREPAID-SIM-KARTEN

Kein Anschluss für Geflüchtete?

20. November 2017

Impressum

*Verbraucherzentrale
Niedersachsen e.V.*

Verbraucherschutz für Flüchtlinge

*Herrenstraße 14
30159 Hannover*

flucht@vzniedersachsen.de

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage.....	2
2. Identifizierungsprobleme von Geflüchteten.....	2
3. Vorgehen.....	3
4. Ergebnisse	3
4.1 Angebotene Verfahren.....	3
4.2 Akzeptierte Dokumente.....	4
5. Technische und regulatorische Probleme bei der Identifizierung	6
6. Fazit	6
Quellenverzeichnis	8

1. Ausgangslage

Aufgrund eines Gesetzes zur Terrorbekämpfung wurde am ersten Juli 2017 das Telekommunikationsgesetz geändert (TKG § 111). Um eine Prepaid-SIM-Karte nach dem Kauf zu aktivieren, müssen Verbraucher¹ sich nun amtlich ausweisen. Der Aktivierungsprozess kann im Shop oder über verschiedene andere Verfahren durchgeführt werden. Möglich sind hier je nach Anbieter eine Identifizierung über einen Videoanruf, bei dem ein Mitarbeiter das Ausweisdokument über die Kamera des Smartphones oder Computers betrachtet (Video-Ident) oder die Identifizierung in den Filialen der Deutschen Post (Postident). Letzteres wird seit längerem auch für Girokonten verwendet. Das Gesetz lässt neben deutschen und ausländischen Ausweisen und Reisepässen auch folgende Dokumente zu:

- Aufenthaltstitel
- Ankunftsnachweis (nach § 63a Absatz 1 des Asylgesetzes)
- Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung (nach § 63 Absatz 1 des Asylgesetzes)
- Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung (nach § 60a Absatz 4 des Aufenthaltsgesetzes)

Diese Vorgaben schließen explizit die Bevölkerungsgruppe der Geflüchteten mit ein. Den Anbietern bleibt jedoch offen, welche dieser Dokumente sie für ihre Produkte zulassen.

2. Identifizierungsprobleme von Geflüchteten

Bei der Verbraucherzentrale Niedersachsen gingen nach der Gesetzesänderung Beschwerden ein, dass Geflüchtete keine Möglichkeit hätten, ihre SIM-Karten freizuschalten. Beim Anbieter **ALDI TALK**, dem Marktführer im Prepaid-Bereich² hatte es Probleme bei der Aktivierung gegeben. Die Schrift auf Aufenthaltsgestattungen sei zu klein, um sie bei einem Videoanruf korrekt lesen zu können. Eine Identifizierung war dem Dienstleister, den **ALDI** mit der Identifizierung beauftragt hat demnach nicht möglich. Beim Postident können Aufenthaltsgestattung und andere Dokumente der Ausländerbehörden nicht verwendet werden, da sie keine maschinenlesbare Zone aufweisen und daher nicht mit den Geräten der Post kompatibel sind. Auf Nachfrage bei **ALDI TALK** wurde stets auf eines der beiden Verfahren verwiesen, obwohl bereits geschildert wurde, dass es nicht funktioniert. Eine Identifikation in einer **ALDI-Nord-Filiale** ist in Niedersachsen, anders als im Gebiet von **ALDI Süd**, leider nicht möglich. Es wurde eine nicht weiter spezifizierte Einzelfalllösung vorgeschlagen, die über die Kundenhotline geklärt werden sollte. Ein Anruf bei der Hotline stellt für Geflüchtete jedoch oftmals allein sprachlich eine große Hürde dar.

Die Veröffentlichung dieser nicht hinnehmbaren Situation rief ein großes Medienecho hervor und **ALDI** hat bei späterer Kommunikation zu neuen Problemfällen berichtet, dass an den bestehenden Problemen gearbeitet werde. Außerdem sei seit September eine Identifizierung bei Sparkassen und in DPD-Paketshops möglich. Dies zeigt, dass **ALDI TALK** Geflüchtete als Kundengruppe ernst nimmt und diese direkt anspricht. Ein Engagement für diese verletzte Verbrauchergruppe ist klar zu erkennen, auch wenn weiterhin Probleme bestehen.

Dieser Einsatz ist nicht bei allen Anbietern vorhanden. Ein Flüchtlingshelfer berichtete uns, dass in einem **REWE-Markt** an der Kasse bestätigt wurde, dass eine Prepaid-Karte der haus-eigenen Marke **ja! mobil** mit einer Duldung aktiviert werden könne. Beim Versuch über das

¹ In der vorliegenden Auswertung wird zur besseren Lesbarkeit stets die männliche Form verwendet, es sind jedoch explizit alle Geschlechter gemeint.

² <https://www.golem.de/news/mobilfunk-so-kompliziert-wird-der-kauf-von-prepaid-karten-1704-127092-2.html>

Video-Ident-Verfahren wurde vom zuständigen Mitarbeiter, den man zu Hause per Videoanruf kontaktierte erklärt, dass diese grundsätzlich nicht akzeptiert werde. Dieses Vorgehen lässt sich bei mehreren Anbietern beobachten und legt den Schluss nahe, dass bestimmte Verbrauchergruppen von einem Abschluss eines Prepaid-Vertrages ausgeschlossen sind. Die Verbraucherzentrale Niedersachsen nahm dies, im Rahmen ihres Projektes „Verbraucherschutz für Flüchtlinge“, zum Anlass, 23 Anbieter zu ihren Identifikationsverfahren, akzeptierten Dokumenten und Problemen bei der Identifizierung zu befragen.

3. Vorgehen

Ende August 2017 wurden zusätzlich zum Anbieter **ALDI TALK**, mit dem bereits Kontakt bestand, 22 weitere Anbieter³ mit folgenden Fragen per E-Mail kontaktiert:

- Welche Identifikationsverfahren nutzen Sie zur Aktivierung Ihrer Prepaid-Produkte?
- Welche Dokumente werden hierbei akzeptiert?
- Gab es bereits Probleme Dokumente von bspw. geflüchteten Personen als Identifikationsnachweis zu nutzen?
- Gibt es die Möglichkeit die Aktivierung direkt in Ihren Shops/Filialen auszuführen? Wenn ja, welche Dokumente können hierfür genutzt werden?

Wenn in den Antworten trotz der Fragen nicht direkt auf Dokumente von Geflüchteten eingegangen wurde, kam es teilweise zu Nachfragen. Die 23 Anbieter sind insgesamt für 34 Prepaid-Marken verantwortlich. Eine Antwort erhielt die Verbraucherzentrale Niedersachsen von 19 Anbietern, entweder direkt oder über den Diensteanbieter, der das Netz für die Angebote zur Verfügung stellt. Vier Anbieter haben sich nicht zu den Fragen geäußert. Die Antworten der Anbieter sind tabellarisch in einem Dokument beigefügt. Es folgen ausgewählte Ergebnisse der Umfrage.

4. Ergebnisse⁴

Die Qualität der Antworten war sehr unterschiedlich. Oft wurden zunächst Textbausteine verwendet, die die allgemeine rechtliche Situation darstellten. Auf die konkret gestellten Fragen gingen Anbieter häufig nicht ein. Hier hakte die Verbraucherzentrale Niedersachsen nach, spitzte die Fragen nochmal mehr auf die Zielgruppe zu. Erst dann beantworteten Anbieter die Fragen direkter. Allerdings traf dies nicht auf alle Anbieter zu. Beispielsweise schickte **BILD-mobil** lediglich mehr und anders angeordnete Textbausteine, die kaum auf die Fragen antworteten.

Andere Anbieter antworteten ausführlich über die Möglichkeiten und das Verfahren der Prepaid-Aktivierung. So gaben diese an, Dokumente von Geflüchteten wegen der Komplexität des Verfahrens und der fehlenden Pflicht nicht akzeptieren zu können bzw. zu müssen. Viele Mobilfunkangebote der Discounter werden von großen Anbietern umgesetzt, über diese Diensteanbieter konnten viele Verfahren geklärt werden.

4.1 Angebotene Verfahren

Die am häufigsten angebotenen Identifizierungsverfahren sind Video-Ident über einen Videoanruf bei einem beauftragten Dienstleister, Postident in einer Filiale der Deutschen Post und

³ Eine Übersicht der befragten Anbieter findet sich im beigefügten Tabellendokument

⁴ Alle Ergebnisse spiegeln den Stand der Umfrage wider (31.08.2017 bis 25.09.2017)

die Identifizierung im Shop des Mobilfunkanbieters. Seltener wird eine Identifizierung in Partnershops angeboten.

Die unkomplizierteste Art sich zu identifizieren, ist vor Ort im Shop des Anbieters, der auch die Mobilfunkleistung erbringt. Die Identifizierung geschieht in der Regel manuell durch einen Mitarbeiter. Technische Hilfsmittel sind nicht notwendig.

Von den 19 antwortenden Anbietern bieten acht komplett oder teilweise Identifizierungen in Shops an. Teilweise, weil **ALDI TALK** nur in Filialen von **ALDI Süd** aktiviert werden kann und die Tarife der **MediaMarktSaturn Retail Group** nur in Filialen aktiviert werden können, wenn sie in Zusammenarbeit mit **mobilcom-debitel** umgesetzt werden. Tarife, die dieser Anbieter zusammen mit **telefónica** bereitstellt, werden bisher nur über das Video- und Postident-Verfahren bearbeitet. Ab November 2017 sollen alle Produkte unter dem Namen **Media Markt Tarif und Saturn Tarif** in den jeweiligen Filialen aktiviert werden können.

Prepaid-Angebote der Marke **callmobile** der **freenet AG** können in **mobilcom-debitel** Shops aktiviert werden. **Lebara** bietet eine Aktivierung in Shops an, die unter anderem ihre Produkte führen. Außerdem besteht die Möglichkeit sich für Produkte von **O2** (inklusive **ay yildiz**, **blau.de** und **ortel**), **Telekom**, **vodafone** (inklusive **fyve**, **otelo**) im jeweiligen Shop aktivieren zu lassen. Auch der Anbieter **tchibo mobil** bietet eine Filialidentifizierung an. Dies wurde in der direkten Kommunikation nicht erwähnt, jedoch finden sich Hinweise auf der Webseite von **tchibo**⁵.

Viele Discount-Anbieter betreiben jedoch keine Shops und sind daher auf andere Identifikationsprozesse angewiesen. Eine Möglichkeit stellt das Video-Ident-Verfahren dar, bei dem ein Ausweisdokument bei einem Videoanruf in die Kamera des Smartphones oder PCs gehalten und von einem Mitarbeiter kontrolliert wird. Bis auf einen (**Drillisch AG/discotel**), bieten alle Anbieter, die unsere Fragen beantwortet haben, dieses Verfahren an. Bei vier von ihnen ist es die einzige Identifizierungsmöglichkeit (**BILDmobil**, **Edeka mobil**, **LIDL Connect**, **Rossmann mobil**). Der Anbieter **Edeka mobil** ist nach eigener Aussage derzeit auf der Suche nach Alternativen zum Video-Ident.

Eine dieser Alternativen, die bereits von vielen Anbietern genutzt wird, ist Postident. Zwölf der befragten Anbieter ermöglichen ihren Kunden dieses Verfahren. Bei der Marke **discotel** der **Drillisch AG** ist es sogar das einzig mögliche Angebot. Bei den übrigen Anbietern kann es neben dem Video- und/oder Shop-Ident genutzt werden.

Somit bieten fünf Anbieter lediglich eine Möglichkeit zur Aktivierung von Prepaid-SIM-Karten, acht Anbieter haben zwei Optionen und sechs (mindestens) drei Alternativen. Der Anbieter **ALDI TALK** bietet nach eigener Aussage seit September die Möglichkeit sich in Sparkassenfilialen und DPD-Paketshops zu identifizieren.

4.2 Akzeptierte Dokumente

Das Telekommunikationsgesetz lässt eine breite Palette an Ausweisdokumenten zu (s. Seite 2). Jedoch haben die Anbieter die Wahl, welche hiervon akzeptiert werden. Eine gesetzliche Verpflichtung alle im Gesetz genannten Dokumente zur Identifizierung für die Aktivierung von Prepaid-Karten freizugeben, besteht nicht. Viele Geflüchtete hatten nicht die Möglichkeit ihre Pässe mitzunehmen oder diese sind während der Flucht verlorengegangen.

Die aufgeführten Ergebnisse beruhen, wenn nicht anders angegeben auf den Antworten der Anbieter auf die E-Mails der Verbraucherzentrale Niedersachsen. Alle befragten Anbieter akzeptieren deutsche Personalausweise und Reisepässe zur Identifikation. Bei **BILDmobil** kann

⁵ <https://mobilfunk.tchibo.de/hilfe-services/faq/#faq353>

zusätzlich ein elektronischer Aufenthaltstitel in Verbindung mit einem Pass verwendet werden. Dies ermöglicht anerkannten Geflüchteten die Nutzung dieses Anbieters. Da für **discotel** der **Drillisch AG** lediglich das Postident-Verfahren verwendet wird, können hier auch nur Dokumente genutzt werden, die von der Deutschen Post akzeptiert werden. Dies sind neben Personalausweis und Reisepass aus Deutschland auch „ausländische dem deutschen Personalausweis entsprechende amtliche Identitätskarten sowie Reisepässe, soweit diese Dokumente ein Lichtbild des Inhabers enthalten“⁶. Aus Beratungsfällen ist der Verbraucherzentrale Niedersachsen bekannt, dass hier auch der Aufenthaltstitel im Scheckkartenformat funktioniert. **EDEKAmobil**, **LIDL Connect** und **Rossmann mobil** lassen unter Angabe einer deutschen Anschrift Reisepässe aus etwa 60 Ländern für die Identifizierung zu. Staatsangehörige aus Afghanistan und Syrien brauchen in jedem Fall zusätzlich einen elektronischen Aufenthaltstitel. Nicht näher definierte bestimmte ausländische Reisepässe und Dokumente von Asylsuchenden können bei **GALERIAMobil** verwendet werden. Etwas expliziter antwortet die **freenet AG** für ihre Marke **callmobile**. Benannt werden Aufenthaltserlaubnis, elektronischer Aufenthaltstitel, Blaue Karte EU, Niederlassungs-/Aufenthaltsgenehmigung und (Dauer-) Aufenthaltskarte. Für die Tarife von **Saturn** und **Media Markt** können (Dauer-)Aufenthaltskarte, Aufenthaltserlaubnis (befristet), Aufenthaltstitel (unbefristet), Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG, Niederlassungserlaubnis (befristet und unbefristet) und Freizügigkeitsbescheinigung genutzt werden.

Die genannten Anbieter schließen demnach Asylsuchende und Geflüchtete von ihrem Angebot aus, welche noch keine Anerkennung erhalten haben und als Identifizierungsdokument nur einen Ankunftsnachweis, eine Aufenthaltsgestattung oder Duldung vorweisen können, obwohl diese Dokumente im Telekommunikationsgesetz genannt werden. Die Begründung für die Ablehnung dieser Dokumente ist zumeist der komplexe gesetzliche Rahmen oder die technische Umsetzung.

Für Anbieter, die keine Aussagen über die akzeptierten Dokumente gemacht haben oder gar nicht auf die Anfrage der Verbraucherzentrale reagierten, förderte eine zusätzliche Internetrecherche folgendes zu Tage: Bei **congstar**, auch zuständig für die Angebote der **REWE Group** findet sich lediglich ein Hinweis⁷ auf Personalausweise und Reisepässe. Eine eingeschränkte Anzahl an Ausweisdokumenten in vielen Sprachen kann bei **lycamobile**⁸ verwendet werden. **n-tv go!** bietet die Möglichkeit sich mit allen Dokumenten, die für das Postident-Verfahren zugelassen sind zu identifizieren. Online können bei **Lebara mobile**⁹ Personalausweise und Reisepässe ausgewählter Länder verwendet werden. Aufenthaltstitel lediglich in den Partnershops. Der Anbieter übernimmt auch die Identifizierung für **Mobilka**. Auch hier sieht es demnach für einen Großteil der Geflüchteten in Deutschland schlecht aus.

Es gibt jedoch auch Anbieter, die die Gruppe nicht-anerkannter Flüchtlinge berücksichtigen. Die Prepaidangebote von **telefonica (O2, Ay yildiz, Base, Blau.de, Express mobil, Fonic, Netzclub, Ortel Mobile, WhatsApp SIM)** und den Partnern, bei denen **telefonica** als Diensteanbieter auftritt (**K-Classic Mobil, NettoKOM, Norma Mobil, Tchibo mobil**), lassen sich durch „alle gesetzlich zugelassenen Dokumententypen“ aktivieren. Es wird jedoch die Einschränkung gemacht, dass bei Postident und Video-Ident aus technischen Gründen einige Dokumente ggf. nicht akzeptiert werden können. Geflüchtete bleiben demnach bei den Discountmarken, die keine Identifizierung im Shop ermöglichen im Unklaren. Unterschiede zwischen

⁶ <https://www.deutschepost.de/de/p/postident/faq.html>

⁷ <https://www.congstar.de/hilfe-service/prepaid/sim-freischalten-legitimation/>

⁸ <https://account.lycamobile.de/Registration/OnlineRegister.aspx?lang=de>

⁹ <https://mobile.lebara.com/de/de/id-registration>

akzeptierten Dokumenten (alle im Gesetz genannten) und technischer Umsetzung des Identifikationsprozesses gibt es auch bei **ALDI TALK**. Die **Telekom** weist auf Dokumente von Geflüchteten, wie Aufenthaltsgestattung, Fiktionsbescheinigung, Aussetzung der Abschiebung (Duldung) und (befristeter) Aufenthaltstitel hin. **Vodafone** (inklusive der Marken **fyve** und **o-telo**) gibt eine ähnlich umfassende Auskunft über akzeptierte Dokumente: Reisepass/Ausweis „diverser ausländischer Behörden“, Aufenthaltstitel, Aussetzung der Abschiebung mit Angaben zur Person und Lichtbild, Aufenthaltserlaubnis und Niederlassungserlaubnis. Die Probleme von Geflüchteten, die ein Prepaidangebot nutzen wollen, liegen daher nicht immer bei fehlenden Identifizierungsmöglichkeiten, sondern ebenfalls bei der Durchführung der technischen Prozesse.

5. Technische und regulatorische Probleme bei der Identifizierung

Auf die Frage nach Problemen gehen einige der Anbieter in ihren Antworten nicht oder, wenn nur auf Nachfrage ein. Die Begründung für die Ablehnung der im § 111 des Telekommunikationsgesetz genannten Dokumente sind häufig die strikten Vorgaben durch die Bundesnetzagentur (BNetzA), technische Restriktionen beim Video-Ident und der Hinweis, dass keine rechtliche Pflicht besteht, alle Dokumente zu akzeptieren. Auch antworten einige Anbieter, dass sie keine Kenntnis über Probleme mit Dokumenten von Geflüchteten hätten. Da sie in den von ihnen angebotenen Verfahren ohnehin nicht akzeptiert werden, ist dies wenig verwunderlich. Es scheint klar, dass eine Identifikation in einem Shop deutlich einfacher für Geflüchtete mit Ankunftsnachweis, Gestattung oder Duldung ist, da hier manuell geprüft werden kann.

Das Video- und Postident-Verfahren ist derzeit eher weniger geeignet für diese Zielgruppe, da entweder Dokumente ausgeschlossen werden oder es technische Probleme (zu kleine Schrift, keine maschinenlesbare Zone) gibt. Das Postident-Verfahren gibt durch die Auflistung der akzeptierten Dokumente eine klare Vorgabe über seine Möglichkeiten. Auch wenn es hier vereinzelt zu technischen Problemen kommen kann, ist eher die eingeschränkte Anzahl an nutzbaren Dokumententypen ein Problem für Geflüchtete. Die Gestaltung einiger Dokumente für Geflüchtete schließt diese durch das Fehlen einer maschinenlesbaren Zone für dieses Verfahren aus.

Im Bereich des Video-Idents führt die tatsächliche Umsetzung zu Schwierigkeiten. Offiziell von den Anbietern akzeptierte Dokumente können teilweise nicht genutzt werden, da die verwendete Technik anscheinend ungeeignet ist. Die Anforderungen für eine Identifizierung per Videoanruf sind sehr hoch. Die Kamera des genutzten Smartphones, Tablets oder Laptops muss eine sehr gute Auflösung haben, es muss eine konstante, schnelle Internetleitung vorhanden und die Lichtverhältnisse optimal sein. Weicht nur eines dieser Kriterien ab, kann es zu Problemen bis hin zum Abbruch des Prozesses kommen.

6. Fazit

Die Änderung des Telekommunikationsgesetzes stellt die Mobilfunkanbieter vor eine große Aufgabe. Es muss eine komplett neue Infrastruktur für Identifikationsprozesse bei Prepaidangeboten zur Verfügung gestellt werden. Hierbei gibt es derzeit noch erhebliche Schwierigkeiten. Anbieter mit einem Filialnetz sind hier klar im Vorteil, da durch Schulung der Mitarbeiter eine manuelle Identifikation vor Ort möglich ist.

Anbieter ohne eigene Shops müssen nachbessern! Sie können eine Identifikation oftmals nicht in ihren Betriebsablauf integrieren, weil sie beispielsweise keine eigenen Ladengeschäfte oder spezielle Servicekassen vorhalten, dennoch müssen sie eine Lösung mit ihren Diensteanbietern finden. Eine denkbare Möglichkeit ist die persönliche Identifikation in Shops der Anbieter, deren Netz die Discounter nutzen. Eine Tendenz zu mehr direkten Angeboten, etwa im Elektronikfachhandel ist zu erkennen.

Aber auch in Bezug auf die Dienstleister, die das Video-Ident-Verfahren für die Mobilfunkanbieter umsetzen, ist Nachbesserung gefordert. Es ist unzumutbar, dass Mobilfunkanbieter zusagen, dass Dokumente von Geflüchteten akzeptiert werden, die der beauftragte Dienstleister jedoch nicht verarbeiten kann. Einige Anbieter geben die Vorgaben der BNetzA als Grund für die Auswahl der akzeptierten Dokumente an. Bei Konkurrenten können die hierdurch ausgeschlossenen Identifikationspapiere von Geflüchteten jedoch sehr wohl genutzt werden. Dies zeigt, dass auch die Kommunikation zwischen der Anbieterseite und dem Gesetzgeber bzw. der BNetzA intensiviert werden sollte.

Die fehlende Verpflichtung der Anbieter alle im Gesetz genannten Ausweisdokumente zu akzeptieren, führt zu einem undurchsichtigen Flickenteppich, der teilweise ganze Bevölkerungsgruppen ausschließt. Es muss Verbrauchern vor dem Kauf klar sein, ob sie mit vorhandenen Dokumenten die Mobilfunkleistung nutzen können oder nicht. Die akzeptierten Papiere dürfen nicht erst in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) oder auf der Webseite, auf der man seine Daten eingeben muss, erkennbar sein. Dies gilt für Video-Ident-Verfahren ebenso wie beim Verweis an die Deutsche Post.

Quellenverzeichnis

- Congstar (2017): Prepaid-Legitimation: Was ist das?, eingesehen unter: <https://www.congstar.de/hilfe-service/prepaid/sim-freischalten-legitimation/>, am 19.10.2017
- Deutsche Post (2017): Postident – Häufige Fragen, eingesehen unter: <https://www.deutschepost.de/de/p/postident/faq.html>, am: 19.10.2017
- Golem.de (2017): Acht bis neun Millionen Prepaid-Karten pro Jahr, eingesehen unter: <https://www.golem.de/news/mobilfunk-so-kompliziert-wird-der-kauf-von-prepaid-karten-1704-127092-2.html>, am 10.11.2017
- Lebara mobile (2017): Haben Sie Fragen zur ID-Registrierung, eingesehen unter: <https://mobile.lebara.com/de/de/id-registration>, am: 19.10.2017
- Lycamobile (2017): Lycamobile SIM Karten Registrierung, eingesehen unter: <https://account.lycamobile.de/Registration/OnlineRegister.aspx?lang=de>, am 19.10.2017
- Tchibo (2017): Häufig gestellte Fragen, eingesehen unter: <https://mobilfunk.tchibo.de/hilfe-services/faq/#faq353>, am 19.10.2017

Gefördert durch:



**Niedersächsisches Ministerium
für Ernährung, Landwirtschaft
und Verbraucherschutz**