Konformitätsbewertungsprogramm zur Akkreditierung von Zertifizierungsstellen für die Feststellung der Übereinstimmung eines Identifizierungsverfahrens mit der Verfügung zur Festlegung von Verfahren zur Überprüfung von Anschlussinhaberdaten (Identifizierungsverfahren) gemäß § 172 Absatz 2 Satz 3 Telekommunikationsgesetz

Stand: Februar 2022

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen

Referat IS 14

Canisiusstr. 21
55122 Mainz
Tel.: +49 6131 18-0

Fax: +49 6131 18-5611
E-Mail: IdentKonform@BNetzA.de

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis 3
1 Allgemeines 4
2 Grundlage für das Konformitätsbewertungsprogramm 6
3 Anforderungen an das Akkreditierungsverfahren 7
4 Anforderungen an die Zertifizierungsstellen 7
5 Anforderungen an das Personal der Zertifizierungsstelle 9
6 Anforderungen für die Zertifizierung 9
7 Bewertung und Weiterentwicklung des Konformitätsbewertungsprogramms und der weiteren Verfahrensgrundlagen 10
Anlage 1 - Zertifikatsmuster 11

1 Allgemeines

Das Telekommunikationsgesetz (TKG) sieht in Teil 10 Abschnitt 1 wichtige Vorgaben zum Pflichtenkreis von Anbietern von Telekommunikationsdiensten im Bereich der Öffentlichen Sicherheit vor. Hierzu gehört insbesondere die Pflicht zur Erhebung von Daten entsprechend § 172 Absatz 1 TKG, die sodann für die Auskunftsverfahren gemäß §§ 173 und 174 TKG genutzt werden sollen. Gesetzlich berechtigte Stellen, meist Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden, können im Rahmen dieser Auskunftsverfahren beispielsweise Daten des Anschlussinhabers zu einer bestimmten Rufnummer abfragen, soweit diese Informationen zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlich sind.

Aus Sinn und Zweck der Vorschrift ergibt sich, dass es sich bei den erhobenen Daten um vollständige und zutreffende Daten handeln soll.

Am 30. Juli 2016 trat das Gesetz zum besseren Informationsaustausch bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus in Kraft. Dadurch wurde die Vorgabe, bestimmte Anschlussinhaberdaten zu erheben, ergänzt um die ausdrückliche Pflicht der Diensteanbieter, für im Voraus bezahlte Mobilfunkdienste eine Überprüfung der erhobenen Anschlussinhaberdaten anhand der Vorlage bestimmter, enumerativ aufgeführter Identitätsdokumente vorzunehmen.

Als Regelfall sieht § 172 Absatz 2 Satz 1 TKG damit die Überprüfung der Anschlussinhaberdaten im Rahmen einer Vor-Ort Prüfung unter Anwesenden vor. Ergänzend wird in § 172 Absatz 2 Satz 3 TKG der Bundesnetzagentur die Aufgabe zugewiesen, eine Festlegung zu treffen, welche anderen Verfahren als die im Gesetz vorgesehene unmittelbare Vorlage der enumerativ aufgeführten Identitätsdokumente zur Überprüfung der Daten des Anschlussinhabers geeignet sind.

Diese Festlegung, welche durch Verfügung im Amtsblatt der Bundesnetzagentur zu treffen ist, erfolgte erstmalig im Amtsblatt Nr. 24 vom 21. Dezember 2016 (Verfügung Nr. 61, Seite 4407). Seither wurde die Verfügung mehrfach angepasst.

Die Umsetzung der Vorgaben der Verfügung erfolgte bislang stets im Rahmen einer Selbstüberprüfung der verpflichteten Unternehmen. Eine verbindliche Aussage zur Übereinstimmung einzelner Verfahren mit den Vorgaben der Bundesnetzagentur wurde von dieser nicht abgegeben. In den letzten Jahren häuften sich die Anfragen der Anbieter von Identifizierungsdiensten an die Bundesnetzagentur mit dem Ansinnen, "Zertifizierungen" bzw. verbindliche Freigaben für bestimmte Verfahren bzw. Varianten derselben zu erhalten.

Dieser Wunsch nach Rechtssicherheit und Zuverlässigkeit wurde jüngst vom Gesetzgeber aufgegriffen. Im Bundesgesetzblatt Nr. 35 vom 28. Juni 2021 wurde mit dem Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Neufassung) und zur Modernisierung des Telekommunikationsrechts (Telekommunikationsmodernisierungsgesetz) die Neufassung der Regelung über Daten für Auskunftsersuchen der Sicherheitsbehörden in § 172 TKG verkündet. Sie trat am 1. Dezember 2021 in Kraft.

Die Vorschrift sieht, wie bisher auch, vor, dass die Bundesnetzagentur die an ein anderes geeignetes Verfahren zur Überprüfung der Richtigkeit der erhobenen Daten zu stellenden Anforderungen festlegt. Die Prüfung der

Konformität eines Verfahrens mit den Vorgaben der Bundesnetzagentur soll jedoch zukünftig durch akkreditierte Zertifizierungsstellen durchgeführt werden.[1]

Eine umfassend überarbeitete Verfügung zur Festlegung von Verfahren zur Überprüfung von Anschlussinhaberdaten (Identifizierungsverfahren) gemäß § 172 Absatz 2 Satz 3 Telekommunikationsgesetz wurde im Amtsblatt Nr. 23 vom 8. Dezember 2021 (Verfügung Nr. 94/2021, Seite 1575) veröffentlicht.[2] Die Verfügung nach § 172 TKG bestimmt die Anforderungen für insgesamt vier unterschiedliche Identifzierungsverfahren: Anlassbezogene Vor-Ort-Identifikation durch Dritte, Anlassbezogene klassische Video-Identifikation, Anlassbezogene automatisierte Video-Identifikation sowie Abgleich bei anlassunabhängiger Vorabidentifikation. Jedes dieser Identifizierungsverfahren kann Gegenstand einer Zertifizierung nach diesem Konformitätsbewertungsprogramm sein.

Ergänzend zum Verfügungstext stellt die Bundesnetzagentur weitergehende Informationen in Form einer Handreichung auf der Internetseite der Bundesnetzagentur zum Download bereit (www.bnetza.de/TKG-Identverfahren). Neben Hintergründen zu Überlegungen im Rahmen der Neugestaltung werden Erläuterungen und punktuelle Konkretisierungen zum aktuellen Verfügungstext dargestellt. Soweit im Zuge der Anwendungspraxis der Verfügung weitere Fragestellungen als generell klärungsbedürftig aufgezeigt werden oder sich neue technische oder regulatorische Entwicklungen abzeichnen, behält sich die Bundesnetzagentur eine sukzessive Ergänzung und Überarbeitung dieser Handreichung vor.

Der Nachweis über die Umsetzung der Vorgaben der Bundesnetzagentur in der Verfügung nach § 172 TKG erfolgt künftig durch die Zertifizierung und Vorlage des Zertifikats bei der Bundesnetzagentur. Eine erneute Zertifizierung ist alle 24 Monate vorgesehen. Dabei ist es notwendig, ein einheitliches, gleichbleibend hohes und vergleichbares Qualitätsniveau der Zertifizierungsstellen für die Feststellung der Übereinstimmung eines Identifizierungsverfahrens mit der Verfügung nach § 172 TKG sicherzustellen. Dies soll über die Akkreditierung der Zertifizierungsstellen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 339/93 des Rates (ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 30) gewährleistet werden.

Die Anforderungen, deren Erfüllung eine Zertifizierungsstelle für eine Akkreditierung nachweisen muss, richten sich nach diesem Konformitätsbewertungsprogramm. Wenn Zertifizierungsstellen eine Akkreditierung für die Zertifizierung von Identifizierungsverfahren § 172 TKG beantragen, wird die Umsetzung der Vorgaben im Rahmen des Begutachtungs- und Akkreditierungsverfahrens der Deutschen Akkreditierungsstelle (DAkkS)[3] überprüft.

---

[1] Zu den Hintergründen der Neuregelung vgl. Gesetzesentwurf der Bundesregierung zum Telekommunikationsmodernisierungsgesetz, BT-Drs. 19/26108, S. 366 f.

[2] Im weiteren Text dieses Konformitätsbewertungsprogramms wird die Verfügung zur Vereinfachung als „Verfügung gemäß § 172 TKG“ bezeichnet.

[3] Im Einzelfall kann mit Blick auf die Dienstleistungsfreiheit auch eine andere Akkreditierungsstelle zuständig sein, sofern dies im Einklang mit der der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 339/93 des Rates (ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 30) steht.

Das Zusammenwirken der verschiedenen Institutionen und betroffenen Unternehmen stellt sich wie folgt dar:

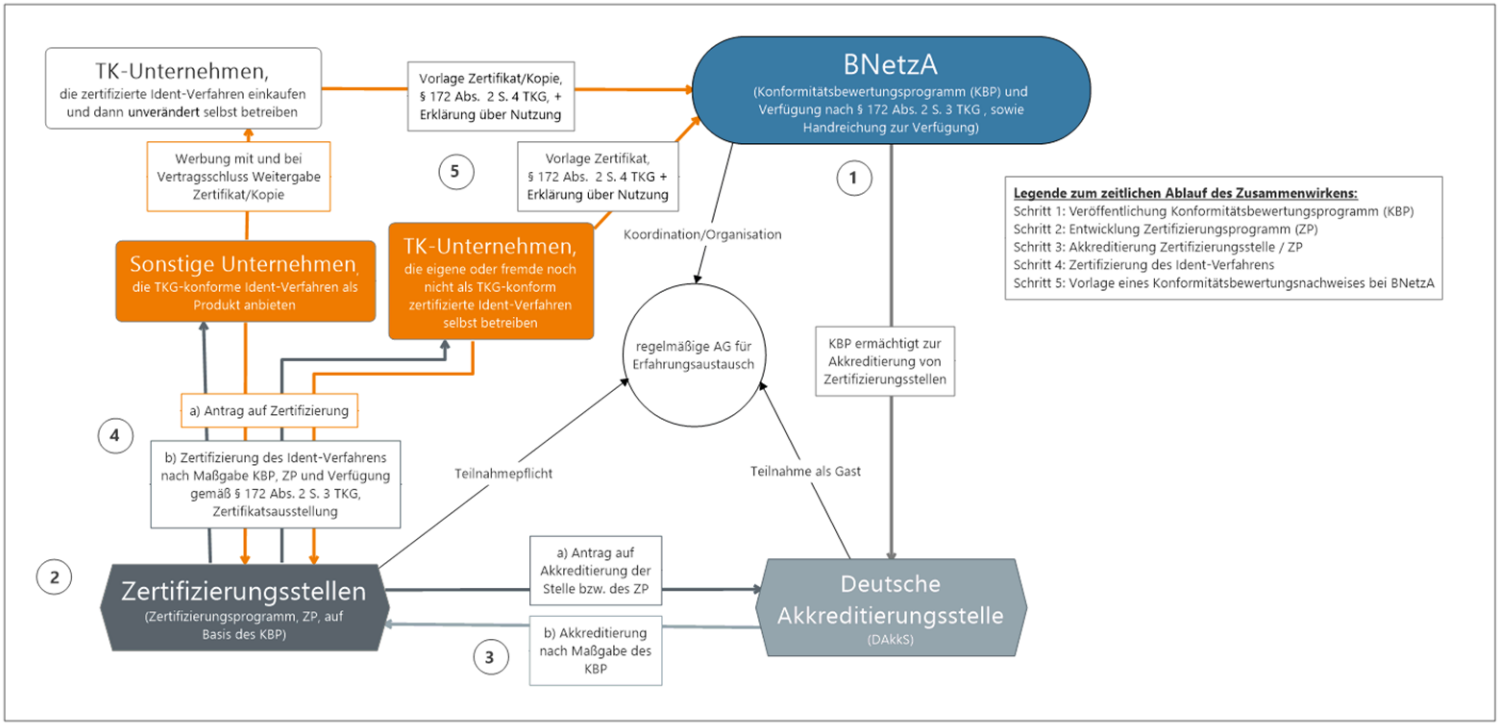

Abbildung 1: Das Zusammenwirken der verschiedenen Institutionen und betroffenen Unternehmen

2 Grundlage für das Konformitätsbewertungsprogramm

Die Grundlage für die Zertifizierung ist § 172 Absatz 2 Satz 4 TKG in Verbindung mit der Verfügung nach § 172 TKG in der jeweils aktuellen Form. Außerdem kann die Handreichung zur Verfügung nach § 172 TKG herangezogen werden für Erläuterungen und Konkretisierungen des Verfügungstextes. Darüber hinaus gelten DIN EN ISO/IEC 17011 sowie DIN EN ISO/IEC 17065 in der jeweils aktuellen Form.

Die Zertifizierung für dieses Konformitätsbewertungsprogramm der Bundesnetzagentur ist grundsätzlich getrennt von Zertifizierungen für andere Normen zu betrachten und zu dokumentieren. Hiervon abweichend dürfen eigene Erkenntnisse der Zertifizierungsstelle aus gültigen akkreditierten Zertifizierungen im Bereich der Vertrauensdienste / eIDAS berücksichtigt werden. Soweit keine eigenen Erkenntnisse der Zertifizierungsstelle bestehen, jedoch eine gültige Zertifizierung im Bereich der Vertrauensdienste / eIDAS seitens einer anderen in diesem Bereich akkreditierten Zertifizierungsstelle vorliegt, so kann die eigenhändige Prüfung einzelner Anforderungen für die Zertifizierung (vgl. Ziffer 6) ersetzt werden durch die Prüfung der Konformitätsbewertungsstelle, dass die betreffenden einzelnen Anforderungen vollumfänglich in den korrespondierenden Anforderungen für die Zertifizierung im Bereich der Vertrauensdienste/ eIDAS aufgehen, so dass diese Anforderungen als gleichwertig angesehen werden. Die Anforderungen in Kapitel 6.2.2.4 der DIN EN ISO/IEC 17065 gelten in diesem Fall entsprechend. Diese Prüfung kann einzelfallbezogen sowie hiervon losgelöst in genereller Form bei der Erstellung des Zertifizierungsprogramms erfolgen.

3 Anforderungen an das Akkreditierungsverfahren

Die Akkreditierungsgrundlage für die antragsstellenden Zertifizierungsstellen ist DIN EN ISO/IEC 17065. Die Akkreditierung muss durch eine Akkreditierungsstelle erfolgen, die die Anforderungen gemäß DIN EN ISO/IEC 17011 erfüllt.

Wenn Zertifizierungsstellen eine Akkreditierung für die Zertifizierung die Feststellung der Übereinstimmung eines Identifizierungsverfahrens mit der Festlegung der Bundesnetzagentur in der Verfügung gemäß § 172 TKG beantragen, wird die Umsetzung der Vorgaben im Rahmen des Begutachtungs- und Akkreditierungsverfahrens der DAkkS[4] überprüft.

4 Anforderungen an die Zertifizierungsstellen

Die DIN EN ISO/IEC 17065 legt als internationale Norm die Anforderungen an Zertifizierungsstellen fest, die Produkte, Prozesse und Dienstleistungen zertifizieren. Sie wird auch für die Akkreditierung der Zertifizierungsstellen für die Feststellung der Übereinstimmung eines Identifizierungsverfahrens mit Verfügung nach § 172 TKG angewendet. Das bedeutet, die nach diesen Vorgaben akkreditierten Zertifizierungsstellen müssen die Anforderungen der DIN EN ISO/IEC 17065 in der jeweils gültigen Fassung erfüllen, soweit dieses Konformitätsbewertungsprogramm keine ergänzenden Regelungen enthält.

Die Zertifizierungsstellen sind verpflichtet, der Bundesnetzagentur auf Anfrage zu bestätigen, inwiefern ein bestimmtes Unternehmen für ein bestimmtes Identifizierungsverfahren ein Zertifikat erhalten hat oder ein Antrag diesbezüglich anhängig ist. Die Vereinbarung der Zertifizierungsstellen mit den eine Zertifizierung nach diesem Programm beantragenden Unternehmen hat eine entsprechende Informationspflicht vorzusehen. Die Übermittlung einer Liste der Unternehmen, die ein Zertifikat erhalten haben, an die Bundesnetzagentur ist hingegen nicht vorgesehen.

Zur Initiierung einer Zertifizierung durch die Zertifizierungsstellen sind sowohl diejenigen Unternehmen berechtigt, die selbst dem Pflichtenkreis des § 172 TKG unterliegen, als auch solche, die Identifizierungsverfahren als Produkt oder Dienstleistung für derartige Unternehmen anbieten oder anbieten möchten. Im letztgenannten Fall erwirbt der Inhaber des Zertifikats bei Zertifikatsausstellung die Berechtigung, mit diesem Zertifikat zu werben (vgl. unten zur Weitergaben von Zertifikats-Kopien).

Die auszustellende Zertifizierungsurkunde (Zertifikat) hat nach ihrem Inhalt dem als Anlage 1 beigefügten Muster zu entsprechen. Das Zertifikatsmuster muss vorab zur Prüfung bei der DAkkS[5] eingereicht werden. Sofern das Zertifikatsmuster einer Zertifizierungsstelle in seinem Layout und Aufbau von dem als Anlage 1 beigefügten Muster abweicht, ist der Bundesnetzagentur nach erfolgreicher Akkreditierung ebenfalls ein Zertifikatsmuster zur Verfügung zu stellen.

Kopien der Zertifikate können im Rahmen geschäftlicher Beziehungen von dem Unternehmen, das Inhaber eines Zertifikats nach diesem Konformitätsbewertungsprogramm ist, an Dritte weitergegeben werden,

[4] Vgl. Fn. 3

[5] Vgl. Fn. 3.

aufgrund derer das zertifizierte Identifizierungsverfahren als Produkt oder Dienstleistung an diesen Dritten und seine Kunden für die Verwendung im Kontext der Erfüllung der Pflichten nach § 172 TKG zur Verfügung gestellt wird.

Das Zertifikat ist für eine Dauer von 24 Monaten gültig. Die rechtzeitige Einleitung eines erneuten Zertifizierungsverfahrens obliegt den Unternehmen, die ein Zertifikat erhalten haben, selbst.

Die Zertifizierungsstelle hat die Unterlagen aus einem Zertifizierungsverfahren für mindestens 5 Jahre nach Ausstellung des Zertifikats aufzubewahren. Sie darf diese Unterlagen und die gewonnenen Erkenntnisse aus vorherigen Zertifizierungen für erneute Zertifizierungen heranziehen. Ferner ist der Rückgriff auf Erkenntnisse aus gültigen akkreditierten Zertifizierungen im Bereich der Vertrauensdienste / eIDAS nach Maßgabe der unter Ziffer 2 aufgezeigten Voraussetzungen zulässig.

Die Zertifizierungsstelle muss für einen Informationsaustausch des von ihr beschäftigten Personals sorgen und für eine Teilnahme an einem mindestens einmal jährlich stattfindenden Erfahrungsaustausch mit der Bundesnetzagentur als Konformitätsbewertungsprogrammeigner zur Verfügung stehen (vgl. unten Ziffer 7). Die Zertifizierungsstellen tragen die Verantwortung, dass ihr Personal immer auf dem aktuellen Stand der Anforderungen und der Technik ist, um die Aufrechterhaltung der Kompetenz sicherzustellen.

Sofern die Zertifizierungsstelle Kenntnis von Veränderungen im Einflussbereich des Unternehmens, das ein Zertifikat erhalten hat, erlangt, die Zweifel am fortbestehenden Vorliegen der Zertifizierungsvoraussetzungen begründen, hat sie eine Überwachungsüberprüfung durchzuführen, um festzustellen, ob die Zertifizierungsvoraussetzungen vorübergehend oder dauerhaft nicht mehr vorliegen.

Ist dies der Fall, so ist die Zertifizierungsstelle verpflichtet, das Zertifikat zu jeder Zeit während der Gültigkeitsdauer auszusetzen (bei vorübergehendem Wegfall der Zertifizierungsvoraussetzungen) oder zurückzunehmen (bei dauerhaftem Wegfall der Zertifizierungsvoraussetzungen). Die Vereinbarung der Zertifizierungsstellen mit den Unternehmen muss insoweit Mitteilungspflichten beinhalten, die sich auch auf Mitteilungen vor der Vornahme von geplanten Veränderungen des zertifizierten Identifizierungsverfahrens erstrecken. Wird ein Zertifikat vorübergehend ausgesetzt, so sind als Maßstab für eine etwaige Wiedereinsetzung die Anforderungen für die Zertifizierung (vgl. Ziffer 6) zum Zeitpunkt des Abschlusses der Zertifizierungsvereinbarung heranzuziehen. Eine Neuzertifizierung nach erfolgter Rücknahme eines Zertifikats ist hingegen stets basierend auf den aktuell geltenden Anforderungen zu treffen.

Aufgrund der befristeten Gültigkeitsdauer des Zertifikats (24 Monate) ist eine anlassunabhängige Überwachung nach Ablauf einer bestimmten Zeit innerhalb dieser Gültigkeitsdauer nach Maßgabe von Ziffer 7.9.4 der DIN EN ISO/IEC 17065 nicht vorgeschrieben. Das Zertifizierungsprogramm kann eine Überwachung hiervon abweichend jedoch vorsehen.

Eine Aussetzung bzw. Rücknahme des Zertifikats durch die Zertifizierungsstelle ist nicht vorgesehen, wenn nach erfolgter Zertifizierung die Anforderungen in der Festlegung der Bundesnetzagentur in der Verfügung nach § 172 TKG oder der Handreichung zur Verfügung verändert werden. Die Erfüllung der neuen Anforderungen ist spätestens im Rahmen der regulären erneuten Zertifizierung anlässlich des Ablaufs der Zertifikatslaufzeit (24 Monate) nachzuweisen.

Die Zertifizierungsstelle muss die Bundesnetzagentur unverzüglich über die Aussetzung bzw. Rücknahme eines Zertifikats mit E-Mail an das Funktionspostfach IdentKonform@bnetza.de informieren. Sofern die Bundesnetzagentur ihrerseits Kenntnis davon erlangt, dass es Indizien dafür gibt, dass die Zertifizierungsvoraussetzungen bei einem Unternehmen vorübergehend oder dauerhaft nicht mehr vorliegen, leitet sie diese Information an die betreffende Zertifizierungsstelle weiter.

5 Anforderungen an das Personal der Zertifizierungsstelle

Abschnitt 6.1 der DIN EN ISO/IEC 17065 definiert die grundlegenden Anforderungen an das Personal der Zertifizierungsstellen, welche auch im Rahmen der Akkreditierung nach diesem Programm gelten. Auf die generell zu beachtenden Anforderungen an die Unparteilichkeit in Abschnitt 4.2 der DIN EN ISO/IEC 17065 wird ebenfalls ausdrücklich Bezug genommen. Zusätzliche Anforderungen bestehen nicht.

6 Anforderungen für die Zertifizierung

Die Zertifizierung eines Identifizierungsverfahrens durch die Zertifizierungsstellen erfolgt durch eine Evaluierung und Bewertung des jeweiligen Identifizierungserfahrens entsprechend einem von ihnen entwickelten und zum Zeitpunkt des Abschlusses der Zertifizierungsvereinbarung gültigen Zertifizierungsprogramm gemäß DIN EN ISO/IEC 17065, welches die nachfolgend aufgeführten Anforderungen erfüllt:

- § 172 Abs. 2 TKG in Verbindung mit der Verfügung nach § 172 TKG in der jeweils aktuellen Form. Die Verfügung nach § 172 TKG stellt dabei die Produktanforderungen im Sinne der Norm auf.
- Handreichung zur Verfügung nach § 172 TKG in der jeweils aktuellen Form. Die Handreichung konkretisiert die Produktanforderungen punktuell und muss für die darin enthaltenen Konkretisierungen und Erläuterungen des Verfügungstexts bei der Zertifizierung herangezogen werden.

Das Zertifizierungsprogramm ist bei einer Änderung der relevanten Anforderungen unverzüglich anzupassen. Zertifizierungen, die bereits vor Veröffentlichung der Änderung begonnen wurden, können auf Basis der zum Zeitpunkt des Abschlusses der Zertifizierungsvereinbarung dem jeweiligen Zertifizierungsprogramm zugrundeliegenden Form abgeschlossen werden. Stichtag für den Beginn der Zertifizierung in diesem Sinne ist der Zeitpunkt des Abschlusses der Zertifizierungsvereinbarung.

Die antragstellenden Unternehmen haben bei Antragstellung alle für die Evaluierung erforderlichen Unterlagen an die Zertifizierungsstelle zu übermitteln.

7 Bewertung und Weiterentwicklung des Konformitätsbewertungsprogramms und der weiteren Verfahrensgrundlagen

Die Bundesnetzagentur wird mindestens einmal jährlich einen Erfahrungsaustausch mit Vertretern der akkreditierten Zertifizierungsstellen durchführen, um verbesserungsbedürftige Aspekte des Programms sowie Erläuterungsbedarf zu den maßgeblichen Anforderungen in der Verfügung nach § 172 TKG zu identifizieren. Auf diese Weise soll eine konsistente Anwendung der Anforderungen dieses Konformitätsbewertungsprogramms und der Verfügung nach § 172 TKG sichergestellt werden.

Erläuterungen und Konkretisierungen des Verfügungstexts können insbesondere im Rahmen der sukzessive zu ergänzenden und zu überarbeitenden Handreichung zur Verfügung berücksichtigt werden. Entsprechende Anregungen und Klärungsbedarfe können darüber hinaus jederzeit an IdentKonform@BNetzA.de gerichtet werden.

Anlage 1 - Zertifikatsmuster

Zertifikat

Die < KBS (Bezeichnung, Adresse) > bescheinigt hiermit,

dass das Identifizierungsverfahren

< Betreiberspezifische Bezeichnung des Verfahrens>

der/des

<Name des Anbieters des Identifizierungsverfahrens>

<Adresse>

die Anforderungen des folgenden Regelwerks erfüllt:

Verfügung zur Festlegung von Verfahren zur Überprüfung von Anschlussinhaberdaten (Identifizierungsverfahren) gemäß § 172 Absatz 2 Satz 3 Telekommunikationsgesetz

in Verbindung mit dem Konformitätsbewertungsprogramm der Bundesnetzagentur unter Anwendung des Zertifizierungsprogramms

<Name des Zertifizierungsprogramms>

Es handelt sich um ein Verfahren der/des

< jeweils einschlägige Fallgruppe der Verfügung >

Zertifikats-ID: <xyz>

<LOGO, z.B.>

Datum Zertifikat: <xx.xx.xxxx> gültig von: <xx.xx.xxxx> bis: <xx.xx.xxxx>

Siegel und Unterschrift mit Bezeichnung der Funktion – (Zertifizierungsstelle)
Akkreditierungs-ID der Zertifizierungsstelle