



mer Flötrste

Bundesnetzagentur • Postfach 80 01 • 53105 Bonn

Postzustellungsauftrag

M-net Telekommunikations GmbH
Datenschutzbeauftragter
Herrn Mümtaz Kilic
Emmy-Noether-Str. 2
80992 München

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Mein Zeichen, meine Nachricht vom
Z21b 6233 016 noe

☎ (02 28)
14-4143
oder 14-0

Bonn
24.06.2013

**Anzeige des Arbeitskreises Vorratsdatenspeicherung wegen ordnungswidriger
Speicherung von Telekommunikations-Verkehrsdaten;
Anordnung gem. § 115 TKG zur Durchsetzung der Einhaltung von Vorschriften
des 7. Teils des TKG**

Sehr geehrter Herr Kilic,

nach § 115 Abs. 1 Satz 1 TKG ergeht hiermit folgende Anordnung:

**Bei abgehenden entgeltspflichtigen netzinternen Verbindungen sind die
Verkehrsdaten ausschließlich pauschal abgerechneter Verbindungen
unverzüglich nach Ermittlung der Abrechnungsirrelevanz (je nach systemischer
Ausgestaltung spätestens bei Rechnungserstellung) zu löschen.**

Begründung:

I.

Auf eine Anzeige des Arbeitskreises Vorratsdatenspeicherung wegen ordnungswidriger Speicherung von Telekommunikations-Verkehrsdaten gegen Ihr Unternehmen hin hatte ich Sie mit Schreiben vom 20.10.2011 und ergänzend mit Schreiben vom 15.03.2012 sowie 31.05.2012 zu den erhobenen Vorwürfen angehört.

Der Anzeigerstatter hatte auf Basis von im „Leitfaden zum Datenzugriff“ der Generalstaatsanwaltschaft München angegebenen Speicherfristen Ihres Unternehmens folgende Vorwürfe erhoben:

- Die 180-tägige Speicherung von Verkehrsdaten **eingehender Verbindungen** verstoße gegen § 96 Abs. 1 Satz 3 TKG und § 97 Abs. 3 Satz 2 TKG, weil dem annehmenden Kunden keine Kosten entstünden und die Speicherung zu Abrechnungszwecken daher nicht erforderlich sei.
- In Fällen, in denen die Verbindung kostenpflichtig sei (z.B. R-Gespräch), sei eine Speicherung durch dasjenige Unternehmen ausreichend, dem der Entgeltanspruch zustehe.
- Im Fall der Interconnection-Abrechnung sei es ausreichend, die Identität des zahlungspflichtigen Drittanbieters sowie die Verbindungsdauer zu speichern, da die Abrechnung hier nach Volumen bzw. Verbindungsdauer erfolge.
- Falls das Angebot bestünde, eingehende Verbindungen in den Einzelverbindungs-nachweis (EVN) aufzunehmen, sollten durch entsprechende datenschutzfreundliche Gestaltung der Systeme nur in diesem Fall Verbindungsdaten gespeichert werden.
- Die generelle Speicherung der Verkehrsdaten sei auch nicht zum Erkennen, Eingrenzen oder Beseitigen von Störungen oder Fehlern an Telekommunikationsanlagen nach § 100 Abs. 1 TKG erforderlich, da § 100 Abs. 1 TKG nicht die anlasslose Protokollierung der ohne Störungen und Fehler abgewickelten Verbindungen rechtfertige.
- Auch die 180-tägige Speicherung von Verkehrsdaten **kostenfreier abgehender Verbindungen** verstoße bei kostenfreien Rufnummern sowie pauschal abgegoltenen Verbindungen gegen § 96 Abs. 1 Satz 3 TKG und § 97 Abs. 3 Satz 2 TKG, weil sie nicht erforderlich sei.
- Im Fall der Interconnection-Abrechnung sei eine Speicherung der zur Abrechnung erforderlichen Verkehrsdaten durch das Unternehmen ausreichend, dem der Entgeltanspruch zustehe.
- Schließlich sei es durch zumutbare datenschutzfreundliche Gestaltung der Systeme möglich, noch während der bestehenden Verbindung zu prüfen, ob die Verbindung entgeltpflichtig ist, und Verbindungsdaten nur in diesem Fall zu speichern.
- Unzulässig sei auch die 180-tägige Speicherung der Verkehrsdaten **kostenpflichtiger abgehender Verbindungen** bei Teilnehmern, die die sofortige Löschung ihrer Verkehrsdaten wünschten. Zur Ermittlung des Verbindungsentgeltes sei es nicht erforderlich, die Verkehrsdaten über das Verbindungsende hinaus zu speichern. Zum Nachweis der Richtigkeit der Abrechnung würden die Verbindungsdaten in diesem Fall auch nicht benötigt, da Ihr Unternehmen nicht beweispflichtig sei, wenn der Teilnehmer die sofortige Datenlöschung wünsche (§ 45i Abs. 2 S. 2 TKG).

Da nicht genügend Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Ordnungswidrigkeit gegeben waren, hatte ich Sie im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens nach § 115 TKG angehört und um Stellungnahme zu den erhobenen Vorwürfen gebeten, insbesondere um Darstellung Ihrer Speicherpraxis bei Verkehrsdaten und um nähere Erläuterungen zur Rechtsgrundlage für die Speicherung sowie zur Erforderlichkeit der Speicherung im Hinblick auf Umfang und Dauer.

Daraufhin hatten Sie Folgendes ausgeführt:

Die bei Sprachverbindungen anfallenden Verkehrsdaten würden erhoben und für die gesetzlich zulässige Dauer von maximal sechs Monaten nach Rechnungsversand gespeichert, um den Rechnungslauf mit den Kunden und Carriern ordnungsgemäß durchführen zu können, die Rechnungen sowie die ungekürzten Einzelverbindungs-nachweise bei entsprechendem

II.

Nach dem Telekommunikationsgesetz (TKG) können Diensteanbieter Verkehrsdaten speichern, soweit dies technisch oder für die Abrechnung erforderlich ist.

Erlaubnistatbestände für die Speicherung von Verkehrsdaten sind insbesondere die Regelungen in § 97 TKG zur Entgeltermittlung und Entgeltabrechnung sowie die Regelung in § 100 Abs. 1 TKG für den Bereich der Störungserkennung, -eingrenzung und -beseitigung.

Grundlegend ist in § 96 Abs. 1 S. 2 TKG geregelt, dass Verkehrsdaten nur verwendet werden dürfen soweit dies für die in Satz 1 (d.h. in diesem Abschnitt des TKG) genannten oder durch andere gesetzliche Vorschriften begründete Zwecke oder zum Aufbau weiterer Verbindungen erforderlich ist. Im Übrigen sind Verkehrsdaten gem. § 96 Abs. 1 S. 3 TKG vom Diensteanbieter nach Beendigung der Verbindung unverzüglich zu löschen.

Im Hinblick auf die Speicherfrist für Abrechnungsdaten ist in § 97 Abs. 3 S. 2 TKG geregelt, dass **die für die Berechnung des Entgelts erforderlichen Daten bis zu sechs Monate nach Versendung der Rechnung gespeichert werden dürfen**. Dies betrifft die Abrechnung mit dem Teilnehmer. Für die Abrechnung nicht erforderliche Daten sind gem. § 97 Abs. 3 S. 3 TKG unverzüglich zu löschen.

Die Abrechnung bei mehreren in die Leistungserbringung eingebundenen Diensteanbietern ist in § 97 Abs. 4 TKG geregelt. Diese dürfen hiernach **Verkehrsdaten verwenden, soweit es für die Abrechnung mit anderen Diensteanbietern oder mit deren Teilnehmern sowie anderer Diensteanbieter mit ihren Teilnehmern erforderlich ist**. Für die Lösungsfrist gilt auch hier § 97 Abs. 3 S. 3 TKG, d.h. für die Abrechnung nicht erforderliche Daten sind unverzüglich zu löschen. Eine Maximalfrist für die Verwendung der Daten ist bisher gesetzlich nicht geregelt.

Schließlich darf der Diensteanbieter gem. § 100 Abs. 1 TKG zur Störungserkennung, -eingrenzung oder -beseitigung – soweit erforderlich – Verkehrsdaten der Teilnehmer und Nutzer erheben und verwenden.

Vor dem Hintergrund dieser gesetzlichen Regelungen ist Ihre Speicherpraxis im Hinblick auf die Speicherung von Verkehrsdaten abgehender entgeltpflichtiger netzinterner Verbindungen bei ausschließlich pauschaler Abrechnung unzulässig.

Bei diesen Verkehrsdaten handelt es sich nicht um Daten zur Berechnung des Entgelts, da der Dienst ausschließlich pauschal abgerechnet wird. Hier erfolgt für den Dienst keine Abrechnung nach Verbindungen, so dass die Verkehrsdaten nicht für die Berechnung des Entgelts erforderlich sein können.

Die Verkehrsdaten werden nach Ihren Angaben bei dieser Fallkonstellation 180 Tage gespeichert.

Bei den **abgehenden entgeltpflichtigen Verbindungen** ist bei pauschaler Abrechnungsweise zu unterscheiden, ob es sich um einen Tarif handelt, bei dem nur ein begrenztes Freivolumen besteht und darüber hinausgehende Verbindungen abgerechnet werden oder ob die Pauschale alles erfasst:

- Ist das **Freivolumen begrenzt**, dürfen die Verkehrsdaten wie die Daten von entgeltpflichtigen Verbindungen gespeichert werden, da die Freiminuten bzw. Frei-SMS die Entgeltpflicht der weiteren Verbindungen begründen.

- Werden sämtliche Verbindungen pauschal abgerechnet (**echte Flatrate**), wird dem Kunden gegenüber letztlich nicht auf Basis der Verbindungen abgerechnet, so dass es sich bei den gespeicherten Verkehrsdaten netzinterner Verbindungen nicht um Daten zur Berechnung des Entgelts handeln kann.

Nach Ihren bereits oben genannten Ausführungen ist Ihr Abrechnungssystem in seiner Logik so aufgebaut, dass die Speicherung der Verkehrsdaten zur Berechnung des Entgelts herangezogen wird. Diese Verkehrsdaten sind netzinterner Verbindungen bzw. einem Fallfall. Diese Verfahrensweise ist insoweit unzulässig, als es sich um Verkehrsdaten von Verbindungen handelt, die ausschließlich pauschal abgerechnet werden, da es sich bei den Verkehrsdaten in dieser Konstellation nicht um „für die Berechnung des Entgelts erforderliche Daten“ handelt. Die Verkehrsdaten sind bei rein pauschaler Abrechnung unverzüglich nach Ermittlung der Abrechnungsirrelevanz zu löschen, so dass die von Ihnen angegebene Speicherdauer von 180 Tagen unzulässig ist.

Da eine Speicherung der Verkehrsdaten nur zulässig ist, wenn das Freivolumen begrenzt ist, ist in Ihrem Abrechnungssystem eine entsprechende Filterung vorzunehmen. Die Verkehrsdaten ausschließlich pauschal abgerechneter netzinterner Verbindungen sind unverzüglich nach Ermittlung der Abrechnungsirrelevanz (je nach systemischer Ausgestaltung spätestens bei Rechnungserstellung ggfls. nach Erstellung des Einzelverbindungs nachweises) zu löschen.

Im Übrigen sind die in der Anzeige erhobenen Vorwürfe unbegründet, da die Speicherpraxis Ihres Unternehmens insoweit innerhalb des gesetzlich zulässigen Rahmens liegt.

§ 115 Abs. 1 TKG ermächtigt die Bundesnetzagentur, durch Anordnungen und andere geeignete Maßnahmen, die Einhaltung der Vorschriften des Teil 7 des TKG sicherzustellen.

Diese Anordnung ist objektiv zwecktauglich, die Einhaltung der Vorschriften aus Teil 7 TKG sicherzustellen. Mildere, gleich geeignete Mittel zur Erreichung des gleichen Ziels sind nicht ersichtlich.

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch erhoben werden. Der Widerspruch ist bei der Bundesnetzagentur, Tulpenfeld 4, 53113 Bonn oder bei einer sonstigen Dienststelle der Bundesnetzagentur schriftlich oder zur Niederschrift einzulegen.

Die Schriftform kann durch die elektronische Form ersetzt werden. In diesem Fall ist das elektronische Dokument mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz zu versehen.

Der Widerspruch hat keine aufschiebende Wirkung. Die Einlegung eines Widerspruchs ändert nichts an der Wirksamkeit und Vollziehbarkeit des Bescheides.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag



Abschrift

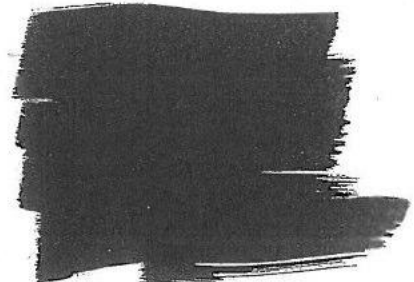
IS 16; IS 17



Bundesnetzagentur • Postfach 80 01 • 53105 Bonn

Postzustellungsauftrag

E-Plus GmbH & Co. KG
Geschäftsführung
E-Plus-Straße 1
40472 Düsseldorf



Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Mein Zeichen, meine Nachricht vom
Z21b 6233 016 noe

☎ (02 28)
14-4143
oder 14-0

Bonn
24.06.2013

**Anzeige des Arbeitskreises Vorratsdatenspeicherung wegen ordnungswidriger
Speicherung von Telekommunikations-Verkehrsdaten;
Anordnung gem. § 115 TKG zur Durchsetzung der Einhaltung von Vorschriften
des 7. Teils des TKG**

Sehr geehrte Damen und Herren,

nach § 115 Abs. 1 Satz 1 TKG ergeht hiermit folgende Anordnung:

1. Bei abgehenden entgeltpflichtigen netzinternen Verbindungen sind die Verkehrsdaten ausschließlich pauschal abgerechneter Verbindungen unverzüglich nach Ermittlung der Abrechnungsirrelevanz (je nach systemischer Ausgestaltung spätestens bei Rechnungserstellung) zu löschen.
2. Die IMEI ist unverzüglich nach Ermittlung der Abrechnungsirrelevanz (je nach systemischer Ausgestaltung spätestens bei Rechnungserstellung) zu löschen.
3. Die Cell-ID ist bei Verbindungen ohne standortabhängigen Tarif – mit Ausnahme von Roaming-Verbindungen – unverzüglich nach Ermittlung der Abrechnungsirrelevanz (je nach systemischer Ausgestaltung spätestens bei Rechnungserstellung) zu löschen.

4. Verkehrsdaten, die auf der Grundlage von § 100 Abs. 3 TKG gespeichert werden, sind ohne Feststellung eines konkreten Missbrauchsverdachts spätestens nach 7 Tagen zu löschen.

Begründung:

I.

Auf eine Anzeige des Arbeitskreises Vorratsdatenspeicherung wegen ordnungswidriger Speicherung von Telekommunikations-Verkehrsdaten gegen Ihr Unternehmen hin hatte ich Sie mit Schreiben vom 20.10.2011 und ergänzend mit Schreiben vom 15.03.2012 sowie 31.05.2012 zu den erhobenen Vorwürfen angehört.

Der Anzeigersteller hatte auf Basis von im „Leitfaden zum Datenzugriff“ der Generalstaatsanwaltschaft München angegebenen Speicherfristen Ihres Unternehmens folgende Vorwürfe erhoben:

- Die 90-tägige Speicherung von Verkehrsdaten **eingehender Verbindungen** verstoße gegen § 96 Abs. 1 Satz 3 TKG und § 97 Abs. 3 Satz 2 TKG, weil dem annehmenden Kunden keine Kosten entstünden und die Speicherung zu Abrechnungszwecken daher nicht erforderlich sei.
- In Fällen, in denen die Verbindung kostenpflichtig sei (z.B. R-Gespräch), sei eine Speicherung durch dasjenige Unternehmen ausreichend, dem der Entgeltanspruch zustehe.
- Im Fall der Interconnection-Abrechnung sei es ausreichend, die Identität des zahlungspflichtigen Drittanbieters sowie die Verbindungsdauer zu speichern, da die Abrechnung hier nach Volumen bzw. Verbindungsdauer erfolge.
- Falls das Angebot bestünde, eingehende Verbindungen in den Einzelverbindungsnaehweis (EVN) aufzunehmen, sollten durch entsprechende datenschutzfreundliche Gestaltung der Systeme nur in diesem Fall Verbindungsdaten gespeichert werden.
- Die generelle Speicherung der Verkehrsdaten sei auch nicht zum Erkennen, Eingrenzen oder Beseitigen von Störungen oder Fehlern an Telekommunikationsanlagen nach § 100 Abs. 1 TKG erforderlich, da § 100 Abs. 1 TKG nicht die anlasslose Protokollierung der ohne Störungen und Fehler abgewickelten Verbindungen rechtfertige.
- Ebenso verstoße die 90-tägige Speicherung von Verkehrsdaten **kostenfreier abgehender Verbindungen** durch Ihr Unternehmen ohne entsprechenden Wunsch der Teilnehmer (§ 99 TKG) gegen § 96 Abs. 1 Satz 3 TKG und § 97 Abs. 3 Satz 2 TKG, weil sie nicht erforderlich sei. Dies gelte für die Wahl kostenfreier Rufnummern ebenso wie für pauschal abgegoltene Verbindungen. Im Fall der Interconnection-Abrechnung sei eine Speicherung der zur Abrechnung erforderlichen Verkehrsdaten durch das Unternehmen ausreichend, dem der Entgeltanspruch zustehe. Schließlich sei es durch zumutbare datenschutzfreundliche Gestaltung der Systeme möglich, noch während der bestehenden Verbindung zu prüfen, ob die Verbindung entgeltpflichtig ist, und Verbindungsdaten nur in diesem Fall zu speichern.
- Unzulässig sei auch die 90-tägige Speicherung der Verkehrsdaten **kostenpflichtiger abgehender Verbindungen** bei Teilnehmern, die die sofortige Löschung ihrer Verkehrsdaten wünschten. Zur Ermittlung des Verbindungsentgeltes sei es nicht erforderlich, die Verkehrsdaten über das Verbindungsende hinaus zu speichern. Zum Nachweis der Richtigkeit der Abrechnung würden die Verbindungsdaten in diesem Fall auch nicht benötigt, da Ihr Unternehmen nicht beweispflichtig sei, wenn der Teilnehmer die sofortige Datenlöschung wünsche (§ 45i Abs. 2 S. 2 TKG).

- Schließlich sei die 90-tägige Speicherung weiterer Daten, insbesondere der Standortkennung, der IMEI und der IMSI unzulässig, da diese Daten nicht zur Berechnung von Entgelten oder zur Erstellung eines Einzelverbindungs nachweises erforderlich seien. Insbesondere würde Ihr Unternehmen keinen Tarif anbieten, in dem die Berechnung eines Entgelts von der genutzten Funkzelle Zwar würde Ihr Unternehmen einen Tarif anbieten, in dem die Berechnung eines Entgelts von der genutzten Funkzelle abhängen könne („Heimbereich“), es sei aber durch zumutbare datenschutzfreundliche Gestaltung der Systeme möglich, noch während der bestehenden Verbindung zu prüfen, ob der Teilnehmer einen solchen Tarif nutzt, und die Funkzelle nur in diesem Fall zu verarbeiten.

Da nicht genügend Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Ordnungswidrigkeit gegeben waren, hatte ich Sie im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens nach § 115 TKG angehört und um Stellungnahme zu den erhobenen Vorwürfen gebeten, insbesondere um Darstellung Ihrer Speicherpraxis bei Verkehrsdaten und um nähere Erläuterungen zur Rechtsgrundlage für die Speicherung sowie zur Erforderlichkeit der Speicherung im Hinblick auf Umfang und Dauer.

Daraufhin hatten Sie Folgendes ausgeführt:

Zu den **eingehenden, kostenfreien Verbindungen im eigenen Netz** hatten Sie darauf hingewiesen, dass diese Verbindungen immer zugleich auch abgehende Verbindungen eines E-Plus Kunden seien, die somit grundsätzlich abrechnungsrelevant seien. Die Verbindungsdaten seien daher zur Abrechnung mit dem A-Teilnehmer erforderlich und würden zu diesem Zweck vollständig gespeichert.

Im Hinblick auf eine **Differenzierung zwischen ein- und ausgehenden Verbindungen** und die **Identifizierung von Roamingverbindungen** haben Sie ausgeführt, dass eine solche nicht in den Abrechnungssystemen Ihres Unternehmens, sondern in den Netzelementen Ihres Mobilfunknetzes stattfände. Dort würden für alle eingehenden Verbindungen, die keine Roamingverbindungen seien, die entsprechenden Daten (Cell-ID und IMEI) nicht zu den CDRs geschrieben, so dass diese Informationen aus den Netzelementen schon nicht an das Mediation Device und auch nicht an die nachgelagerten Abrechnungssysteme übergeben würden. In den Netzelementen sei diese Differenzierung von ein- und ausgehenden Verbindungen und auch die Identifizierung von Roamingverbindungen anhand der im Netz standardmäßig vorliegenden Informationen möglich, ohne dass es dazu eines Zugriffs auf weitere Systeme bedürfe. Allerdings sei in den Netzelementen eine weitere Differenzierung nach den jeweils gebuchten Tarifen bzw. der Kostenpflichtigkeit nicht möglich, da hierzu auch Informationen zu dem jeweils gebuchten Tarif des Kunden bekannt sein müssten. Diese Informationen lägen in den Netzelementen jedoch gerade nicht vor. Außerdem wären hierfür auch Abrechnungsfunktionalitäten im Netz erforderlich, die dort ebenfalls nicht vorhanden seien.

Aufgrund der Vielzahl an zu verarbeitenden CDRs sei eine solche Differenzierung auch in den Abrechnungssystemen nicht möglich.

Im Übrigen würden sämtliche CDR auch für die Konsistenzberechnung benötigt, um überprüfen zu können, wie viele CDR eingegangen sind und wie viele davon mit „0 €“ bepreist worden seien. Außerdem könne anhand der CDR die Funktionsfähigkeit der Abrechnungssysteme überprüft werden sowie z.B. auch für den Duplikats-Check nach Systemabstürzen, um überprüfen zu können, ob die CDR schon berechnet wurden.

Zu den **kostenpflichtigen abgehenden Verbindungen** haben Sie im Hinblick auf Flatrate-Tarife geäußert, dass allein aus der Tatsache, dass die Verbindung für den Endkunden im Ergebnis kostenlos wäre, nicht auf eine fehlende Abrechnungsrelevanz i.S.v. § 97 Abs. 2 TKG geschlossen werden könne. Die Kostenfreiheit für den Kunden sei ja gerade das Ergebnis des Abrechnungsvorgangs.

Die Speicherung von Verkehrsdaten aus pauschal abgegoltenen Verbindungen sei insbesondere erforderlich, um die Richtigkeit der Abrechnung insgesamt nachzuweisen. Bestandteil der „ordnungsgemäßen Ermittlung und Abrechnung der Entgelte“ sei insbesondere auch die Vollständigkeit der Abrechnung. Folglich sei „zum Nachweis der Richtigkeit“ der Abrechnung erforderlich nachzuweisen, dass alle getätigten Verbindungen ordnungsgemäß und mithin vollständig und in jedem Einzelfall korrekt abgerechnet wurden. Zu dem Nachweis der Richtigkeit gehört also auch der Nachweis, dass nur solche Verbindungen nicht gegenüber dem Kunden berechnet wurden, die tatsächlich und auch im konkreten Einzelfall Bestandteil eines Flatratetarifs sind.

Schließlich sei es für eine Nachberechnung oder zumindest für eine Ermittlung der Schadenshöhe bei einem Fehler bei der Zuordnung einer großen Menge an CDRs zu einem Flatratetarif erforderlich, auf alle Verkehrsdaten für eine Neuberechnung zuzugreifen.

Weiter haben Sie angeführt, dass in den Base Flatratetarifen die Berechnung der Grundgebühr aktivitätsabhängig sei, was bedeute, dass ein Kunde ohne Aktivität keine Befreiung von der Grundgebühr erhalte, während bei einer Verzeichnung von – auch netzintern pauschal abgegoltenen – Verbindungen keine Berechnung der Grundgebühr erfolge.

Die Speicherung von Verkehrsdaten pauschal abgegotener Verbindungen sei außerdem im Rahmen des Nachweises der Richtigkeit der Abrechnung erforderlich, um Kundenbeschwerden ordnungsgemäß überprüfen und bearbeiten zu können. Beschwerden von Kunden, die sich darauf berufen, keine Flatrate gebucht zu haben, müssten überprüft und ggf. die betroffenen Verbindungen nachberechnet werden können. Dies sei insbesondere relevant, weil der Kunde bei Ihrem Unternehmen jederzeit in verschiedenste Tarifoptionen wechseln könne, also auch pauschal abgegotene Tarife jederzeit zu- und abbuchen könne. In diesem Zusammenhang könne es zu fehlerhaften Tarif- Optionsbuchungen kommen, zu deren Aufklärung und ggfs. Nachberechnung die Verkehrsdaten erforderlich seien.

Im Fall von Kundenbeschwerden, dass in einem bestimmten Zeitraum Verbindungen netzseitig bedingt nicht möglich gewesen wären, müsse geprüft werden, ob dies tatsächlich der Fall gewesen sei. Nur anhand der betreffenden Verbindungsdaten könne in diesen Fällen nachgewiesen werden, dass die Berechnung der Flatrate tatsächlich berechtigt sei und die geschuldete Leistung durch Ihr Unternehmen erbracht worden sei.

Solange der Kunde die Möglichkeit habe, nach Rechnungsstellung Widerspruch gegen die Abrechnung bzw. einzelne Verbindungen zu erheben, sei es auch erforderlich, die entsprechenden Verkehrsdaten für diesen Zeitraum grundsätzlich zu speichern.

Die Verkehrsdaten pauschal abgegotener Verbindungen würden auch zur Inter-carrier-Abrechnung benötigt.

Zur Speicherdauer der einzelnen Datenarten haben Sie ausgeführt:

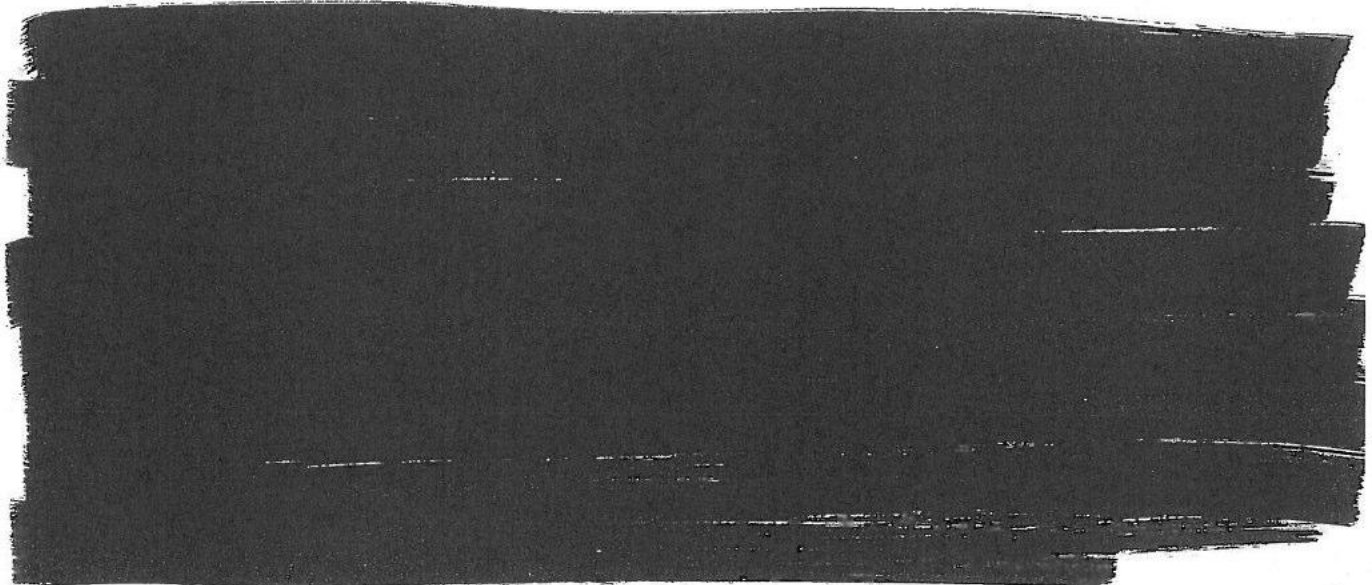
Die Speicherung von **Standortkennungen** sei zu Zwecken der Abrechnung erforderlich. Mit dem Produkt VPN Business Zone biete E-Plus einen standortabhängigen Tarif an, so dass schon zur Abrechnung dieses Tarifs die Speicherung der Standortkennung erforderlich sei.

Die Speicherung der Standortkennung sei auch zu Abrechnungszwecken erforderlich, da es in Grenzregionen vorkomme, dass sich das Mobiltelefon bereits in ein ausländisches Netz eingebucht habe, ohne dass es dem Kunden auffalle. Für Reklamationen in Fällen dieser Art sei es erforderlich, die Standortkennung zu speichern, um im Streitfall das Roaming nachweisen zu können.

Bei eingehenden Verbindungen (die keine Roaming Verbindungen sind) würden Cell-ID und IMEI nicht mehr gespeichert.

IMEI und Cell-ID seien Bestandteil der Verkehrsdaten. Deren Erhebung und Auswertung zur Erkennung von Missbrauch (gem. § 100 Abs. 3 TKG) seien essentieller Bestandteil der Forderungssicherung und der Sicherstellung eines stabilen Netzbetriebes. Insofern könne auch auf diese Daten nicht verzichtet werden. Die Speicherdauer orientiere sich an den Einspruchsfristen der Kunden. Allein durch die Mahnverfahren und Inkassierungsprozesse ließe sich i.d.R. ein Missbrauchsverdacht im Endkundenbereich erst zum Ende der bei E-Plus üblichen Speicherdauer erkennen.

Eine separierte Speicherung für die Verkehrsdaten von Kunden mit dem Tarif VPN Business Zone erfolge derzeit nicht.



Eine Speicherung der **IMEI** bei abgehenden Verbindungen sei erforderlich, um im Zusammenhang mit dem Produkt Flexicard den Kunden zu identifizieren und abrechnen zu können. Typische Anwendung der Flexicard sei das Autotelefon, Zweittelefon oder ein USB Stick, wobei 2 SIM Karten unter einer einzigen MSISDN und damit unter einem Vertrag geführt würden. Da hierbei für die Nutzung – abhängig von der jeweils verwendeten Karte – eine unterschiedliche Tarifierung möglich sei, sei zur Identifizierung und zur korrekten Abrechnung die Speicherung von **IMEI und IMSI** erforderlich. Andernfalls könnten die anfallenden CDRs nicht den jeweiligen Karten und damit dem anzuwendenden Tarif zugewiesen werden, beispielsweise für den Fall, dass bestimmte Tarifoptionen (z.B. Flatrates) nicht mit der Zweitkarte genutzt werden können. Ohne Kenntnis der IMEI sei die Benutzung nicht unterscheidbar, auch wenn es eine gerätebezogene Abrechnung nicht gäbe. In Fällen, in denen Kunden die Nutzung von Diensten abgestritten hätten, könne ohne den Zugriff auf die gespeicherte IMEI weder die Richtigkeit der Abrechnung, noch die technisch fehlerfreie Erbringung des Telekommunikationsdienstes (§ 45i Abs. 3 TKG) nachgewiesen werden, da weder eine missbräuchliche Inanspruchnahme durch Dritte mittels gefälschter SIM-Karten in anderen Endgeräten, noch eine missbräuchliche oder versehentliche Nutzung durch den Kunden in einem anderen Endgerät ausgeschlossen werden könne.

Die **IMSI** sei schlichtweg DIE abrechnungsrelevante Angabe in den Verkehrsdaten im Mobilfunk. Dies ergäbe sich schon aus der im GSM-Standard festgelegten internationalen Eindeutigkeit und der Funktion dieser Kennung für die Funktion des Netzes und der Abrechnungssysteme weltweit. SIM-Kartennummer, Kundennummern und Rufnummer (MSISDN) seien der IMSI lediglich zugeordnet. Diese Zuordnung könne jederzeit ohne wirkliche Auswirkungen auf den Kunden geändert werden.

Nach dem Telekommunikationsgesetz (TKG) können Diensteanbieter Verkehrsdaten speichern, soweit dies technisch oder für die Abrechnung erforderlich ist.

Erlaubnistatbestände für die Speicherung von Verkehrsdaten sind insbesondere die Regelungen in § 97 TKG zur Entgeltermittlung und Entgeltabrechnung sowie die Regelung in § 100 Abs. 1 TKG für den Bereich der Störungserkennung, -eingrenzung und -beseitigung.

Grundlegend ist in § 96 Abs. 1 S. 2 TKG geregelt, dass Verkehrsdaten nur verwendet werden dürfen soweit dies für die in Satz 1 (d.h. in diesem Abschnitt des TKG) genannten oder durch andere gesetzliche Vorschriften begründete Zwecke oder zum Aufbau weiterer Verbindungen erforderlich ist. Im Übrigen sind Verkehrsdaten gem. § 96 Abs. 1 S. 3 TKG vom Diensteanbieter nach Beendigung der Verbindung unverzüglich zu löschen.

Im Hinblick auf die Speicherfrist für Abrechnungsdaten ist in § 97 Abs. 3 S. 2 TKG geregelt, dass **die für die Berechnung des Entgelts erforderlichen Daten bis zu sechs Monate nach Versendung der Rechnung gespeichert werden dürfen**. Dies betrifft die Abrechnung mit dem Teilnehmer. Für die Abrechnung nicht erforderliche Daten sind gem. § 97 Abs. 3 S. 3 TKG unverzüglich zu löschen.

Die Abrechnung bei mehreren in die Leistungserbringung eingebundenen Diensteanbietern ist in § 97 Abs. 4 TKG geregelt. Diese dürfen hiernach **Verkehrsdaten verwenden, soweit es für die Abrechnung mit anderen Diensteanbietern oder mit deren Teilnehmern sowie anderer Diensteanbieter mit ihren Teilnehmern erforderlich ist**. Für die Lösungsfrist gilt auch hier § 97 Abs. 3 S. 3 TKG, d.h. für die Abrechnung nicht erforderliche Daten sind unverzüglich zu löschen. Eine Maximalfrist für die Verwendung der Daten ist bisher gesetzlich nicht geregelt.

Schließlich darf der Diensteanbieter gem. § 100 Abs. 1 TKG zur Störungserkennung, -eingrenzung oder -beseitigung – soweit erforderlich – Verkehrsdaten der Teilnehmer und Nutzer erheben und verwenden.

Vor dem Hintergrund dieser gesetzlichen Regelungen ist Ihre Speicherpraxis im Hinblick auf die Speicherung von Verkehrsdaten abgehender entgeltpflichtiger netzinterner Verbindungen bei ausschließlich pauschaler Abrechnung unzulässig. Darüber hinaus ist die Speicherung der IMEI außer in den Fällen des § 100 TKG generell unzulässig. Unzulässig ist auch die Speicherung der Cell-ID bei abgehenden entgeltpflichtigen Verbindungen ohne standortabhängigen Tarif mit Ausnahme von Roaming Verbindungen. Ebenso ist die Speicherung von Verkehrsdaten auf der Grundlage von § 100 Abs. 3 TKG über einen Zeitraum von 7 Tagen hinaus ohne Feststellung eines konkreten Missbrauchsverdachts unzulässig.

Bei diesen Verkehrsdaten handelt es sich sämtlich nicht um Daten zur Berechnung des Entgelts. Im ersten Fall handelt es sich um einen Dienst, der ausschließlich pauschal abgerechnet wird. Hier erfolgt für den Dienst keine Abrechnung nach Verbindungen, so dass die Verkehrsdaten nicht für die Berechnung des Entgelts erforderlich sein können. Die IMEI ist kein abrechnungsrelevantes Datum und die Cell-ID ist nur bei Roaming und standortabhängigen Diensten abrechnungsrelevant.

Bei den **abgehenden entgeltpflichtigen Verbindungen** ist bei pauschaler Abrechnungsweise zunächst zu unterscheiden, ob es sich um einen Tarif handelt, bei dem nur ein begrenztes Freivolumen besteht und darüber hinausgehende Verbindungen abgerechnet werden oder ob die Pauschale alles erfasst:

- Ist das **Freivolumen begrenzt**, dürfen die Verkehrsdaten wie die Daten von entgeltpflichtigen Verbindungen gespeichert werden, da die Freiminuten bzw. Frei-SMS die Entgeltpflicht der weiteren Verbindungen begründen.
- Werden sämtliche Verbindungen pauschal abgerechnet (**echte Flatrate**), wird dem Kunden gegenüber letztlich nicht auf Basis der Verbindungen abgerechnet, so dass es sich bei den gespeicherten Verkehrsdaten netzinterner Verbindungen nicht um „für die **Berechnung des Entgelts erforderliche Daten**“ handeln kann.

Im Hinblick auf Flatrate-Tarife haben Sie geäußert, dass allein aus der Tatsache, dass die Verbindung für den Endkunden im Ergebnis kostenlos wäre, nicht auf eine fehlende Abrechnungsrelevanz i.S.v. § 97 Abs. 2 TKG geschlossen werden könne. Die Kostenfreiheit für den Kunden sei ja gerade das Ergebnis des Abrechnungsvorgangs.

Die Speicherung von Verkehrsdaten aus pauschal abgegoltenen Verbindungen sei insbesondere erforderlich, um die Richtigkeit der Abrechnung insgesamt nachzuweisen. Schließlich sei es für eine Nachberechnung oder zumindest für eine Ermittlung der Schadenshöhe bei einem Fehler bei der Zuordnung einer großen Menge an CDRs zu einem Flatratetarif erforderlich, auf alle Verkehrsdaten für eine Neuberechnung zuzugreifen.

Weiter haben Sie angeführt, dass in den Base Flatratetarifen die Berechnung der Grundgebühr aktivitätsabhängig sei, was bedeute, dass ein Kunde ohne Aktivität keine Befreiung von der Grundgebühr erhalte, während bei einer Verzeichnung von – auch netzintern pauschal abgegoltenen – Verbindungen keine Berechnung der Grundgebühr erfolge.

Die Speicherung von Verkehrsdaten pauschal abgegotener Verbindungen sei außerdem im Rahmen des Nachweises der Richtigkeit der Abrechnung erforderlich, um Kundenbeschwerden ordnungsgemäß überprüfen und bearbeiten zu können. Beschwerden von Kunden, die sich darauf berufen, keine Flatrate gebucht zu haben, müssten überprüft und ggf. die betroffenen Verbindungen nachberechnet werden können. Dies sei insbesondere relevant, weil der Kunde bei Ihrem Unternehmen jederzeit in verschiedenste Tarifoptionen wechseln könne, also auch pauschal abgegotene Tarife jederzeit zu- und abbuchen könne. In diesem Zusammenhang könne es zu fehlerhaften Tarif- Optionsbuchungen kommen, zu deren Aufklärung und ggfls. Nachberechnung die Verkehrsdaten erforderlich seien.

Im Fall von Kundenbeschwerden, dass in einem bestimmten Zeitraum Verbindungen netzseitig bedingt nicht möglich gewesen wären, müsse geprüft werden, ob dies tatsächlich der Fall gewesen sei. Nur anhand der betreffenden Verbindungsdaten könne in diesen Fällen nachgewiesen werden, dass die Berechnung der Flatrate tatsächlich berechtigt sei und die geschuldete Leistung durch Ihr Unternehmen erbracht worden sei.

Solange der Kunde die Möglichkeit habe, nach Rechnungsstellung Widerspruch gegen die Abrechnung bzw. einzelne Verbindungen zu erheben, sei es auch erforderlich, die entsprechenden Verkehrsdaten für diesen Zeitraum grundsätzlich zu speichern. Eine separierte Speicherung für die Verkehrsdaten von Kunden mit dem Tarif VPN Business Zone erfolge derzeit nicht.

Ihre Ausführungen beziehen sich sämtlich darauf, dass die Verkehrsdaten zum Nachweis der Richtigkeit der Abrechnung erforderlich seien. Eine Speicherung der Verkehrsdaten ist gem. § 97 Abs. 3 TKG aber nur zulässig, soweit die Daten zur Berechnung des Entgelts erforderlich sind. Für die Abrechnung nicht erforderliche Daten sind unverzüglich zu löschen. Eine Speicherung von Verkehrsdaten über die Rechnungserstellung hinaus allein zum Zwecke des Nachweises der Richtigkeit der Abrechnung ist nach § 97 Abs. 3 TKG nicht zulässig.

Ihre Begründung vermag daher die Speicherung der Verkehrsdaten nicht zu rechtfertigen. Auch nach Ihren Ausführungen handelt es sich im Falle einer echten Flatrate nicht um „für die Berechnung des Entgelts erforderliche Daten“.

Da bei einer echten Flatrate eine Speicherung der Verkehrsdaten für die Abrechnung mit Service Providern oder bei Interconnection zulässig sein kann, kam es im Weiteren wiederum entscheidend darauf an, ob eine Differenzierung zwischen netzinternen Verbindungen und Interconnection-Verbindungen erfolgt. Auf die Nachfrage zur Unterscheidung zwischen netzinternen Verbindungen und Interconnection-Verbindungen bei abgehenden kostenfreien sowie pauschal abgegoltenen Verbindungen haben Sie ausgeführt, dass bezüglich der pauschal abgegoltenen Verbindungen eine derartige Differenzierung nicht erfolge.

In Ihren Abrechnungssystemen ist eine entsprechende Filterung vorzunehmen. Die Verkehrsdaten ausschließlich pauschal abgerechneter netzinterner Verbindungen sind unverzüglich nach Ermittlung der Abrechnungsirrelevanz (je nach systemischer Ausgestaltung spätestens bei Rechnungserstellung) zu löschen.

Was die Speicherung der **IMEI** betrifft, so kann diese in Konstellationen abrechnungsrelevant sein, in denen gerätespezifisch tarifiert wird. Im Übrigen handelt es sich bei der IMEI nicht um ein „für die Berechnung des Entgelts erforderliches Datum“, so dass eine Speicherung mangels Abrechnungsrelevanz nicht zulässig ist.

Sie führen in diesem Zusammenhang aus, dass eine Speicherung der **IMEI** bei abgehenden Verbindungen erforderlich sei, um im Zusammenhang mit dem Produkt Flexicard den Kunden zu identifizieren und abrechnen zu können. Typische Anwendung der Flexicard sei das Autotelefon, Zweittelefon oder ein USB Stick, wobei 2 SIM Karten unter einer einzigen MSISDN und damit unter einem Vertrag geführt würden. Da hierbei für die Nutzung – abhängig von der jeweils verwendeten Karte – eine unterschiedliche Tarifierung möglich sei, sei zur Identifizierung und zur korrekten Abrechnung die Speicherung von **IMEI und IMSI** erforderlich. Andernfalls könnten die anfallenden CDRs nicht den jeweiligen Karten und damit dem anzuwendenden Tarif zugewiesen werden, beispielsweise für den Fall, dass bestimmte Tarifoptionen (z.B. Flatrates) nicht mit der Zweitkarte genutzt werden können. Ohne Kenntnis der IMEI sei die Benutzung nicht unterscheidbar, auch wenn es eine gerätebezogene Abrechnung nicht gäbe. In Fällen, in denen Kunden die Nutzung von Diensten abgestritten hätten, könne ohne den Zugriff auf die gespeicherte IMEI weder die Richtigkeit der Abrechnung, noch die technisch fehlerfreie Erbringung des Telekommunikationsdienstes (§ 45i Abs. 3 TKG) nachgewiesen werden, da weder eine missbräuchliche Inanspruchnahme durch Dritte mittels gefälschter SIM-Karten in anderen Endgeräten, noch eine missbräuchliche oder versehentliche Nutzung durch den Kunden in einem anderen Endgerät ausgeschlossen werden könne.

Auch unter Berücksichtigung Ihrer Ausführungen ist die IMEI nicht als abrechnungsrelevantes Datum anzusehen, insbesondere erfolgt die Abrechnung nicht gerätebezogen. Eine Speicherung der IMEI ist daher unzulässig.

Was die Speicherung der **Cell-ID** (genutzte Funkzelle / Standortkennung) betrifft, so ist diese bei standortabhängigen Tarifen (**homezone**) zur Abrechnung erforderlich und kann entsprechend gespeichert werden. Abrechnungsrelevant kann die Cell-ID auch bei Roaming sein, so dass auch hier eine Speicherung zulässig ist.

Darüber hinaus, d.h. bei Kunden **ohne homezone** Tarif, ist eine Speicherung der Cell-ID nicht abrechnungsrelevant und damit unzulässig. Da die überwiegende Mehrheit der Kunden keinen homezone-Tarif nutzt, ist eine separierte Speicherung von Verkehrsdaten in der Weise durchzuführen, dass nur bei Kunden mit homezone Tarif die Cell-ID gespeichert wird.

Zur Speicherung der Cell-ID hatten Sie ausgeführt, dass die Speicherung von Standortkennungen zu Zwecken der Abrechnung erforderlich sei. Mit dem Produkt VPN Business Zone bietet E-Plus einen standortabhängigen Tarif an, so dass schon zur Abrechnung dieses Tarifs die Speicherung der Standortkennung erforderlich sei.

Die Speicherung der Standortkennung sei auch zu Abrechnungszwecken erforderlich, da es in Grenzregionen vorkomme, dass sich das Mobiltelefon bereits in ein ausländisches Netz eingebucht habe, ohne dass es dem Kunden auffalle. Für Reklamationen in Fällen dieser Art sei es erforderlich, die Standortkennung zu speichern, um im Streitfall das Roaming nachweisen zu können.

Da die Cell-ID bei Kunden ohne homezone Tarif nicht abrechnungsrelevant und eine Speicherung damit unzulässig ist, und die Speicherung allein zum Zwecke des Nachweises der Richtigkeit der Abrechnung nicht nach § 97 Abs. 3 TKG gerechtfertigt ist, ist von Ihnen zwischen Kunden mit und ohne homezone-Tarif zu differenzieren und eine Speicherung der Cell-ID über die Rechnungserstellung hinaus nur bei Kunden mit homezone-Tarif zulässig.

Wie oben ausgeführt, ist eine Speicherung der Cell-ID daneben auch bei Roaming Verbindungen abrechnungsrelevant und damit zulässig.

In Ihren Abrechnungssystemen ist eine entsprechende Filterung vorzunehmen. Die Cell-ID ist bei abgehenden entgeltspflichtigen Verbindungen ohne standortabhängigen Tarif – mit Ausnahme von Roaming Verbindungen – unverzüglich nach Ermittlung der Abrechnungsirrelevanz und damit je nach systemischer Ausgestaltung spätestens bei Rechnungserstellung zu löschen.

Im Rahmen von § 100 Abs. 3 TKG kann zum Aufdecken von Missbrauch auf Verkehrsdaten zurückgegriffen werden, die zulässigerweise zu anderen betrieblichen Zwecken gespeichert und nicht älter als 6 Monate sind. Ebenso können hierfür weitere Verkehrsdaten für bis zu 7 Tage verwendet, d.h. auch gespeichert werden. Die zur Aufklärung eines konkret festgestellten Missbrauchsverdachts erforderlichen Verkehrsdaten dürfen bis zum Abschluss von dessen Bearbeitung verwendet werden. Eine Speicherung von Verkehrsdaten auf der Grundlage von § 100 Abs. 3 TKG ist daher nur dann für einen längeren Zeitraum als 7 Tage zulässig, wenn ein Missbrauchsverdacht konkret festgestellt wurde.

Sie haben in diesem Zusammenhang ausgeführt, IMEI und Cell-ID seien Bestandteil der Verkehrsdaten und deren Erhebung und Auswertung zur Erkennung von Missbrauch (gem. § 100 Abs. 3 TKG) essentieller Bestandteil der Forderungssicherung und der Sicherstellung eines stabilen Netzbetriebes. Insofern könne auch auf diese Daten nicht verzichtet werden. Die Speicherdauer orientiere sich an den Einspruchsfristen der Kunden. Allein durch die Mahnverfahren und Inkassierungsprozesse ließe sich i.d.R. ein Missbrauchsverdacht im Endkundenbereich erst zum Ende der bei E-Plus üblichen Speicherdauer erkennen.

Bezüglich § 100 Abs. 3 TKG sei darauf hinzuweisen, dass gerade vor dem Hintergrund der Abläufe der Zahlungsabwicklungen ein Fall missbräuchlicher Inanspruchnahme teilweise erst nach mehreren Wochen als Missbrauchsfall erkannt werden kann. Eine länger andauernde Beobachtung und Analyse von Verkehrsdaten könne daher für eine Missbrauchserkennung erforderlich sein. Z.B. würde mit Versand der Rechnung, bzw. mit Einzug der Lastschrift erst nach Wochen – ggffs. mit einer Rücklastschrift erkennbar –, dass Zahlungsstörungen eingetreten seien, die eine längere Speicherung von Verkehrsdaten rechtfertigten, da erst dann von Missbrauchsverdacht auszugehen sei. Speicherfristen, die unter den Fristen für Rechnungseinsprüche lägen, würden eine Missbrauchserkennung und –vermeidung erschweren und diese vielfach sogar unmöglich machen. Andernfalls wäre nicht hinreichend berücksichtigt, dass der Zweck der Vorschrift nicht nur die Erkennung von missbräuchlicher Nutzung sei, sondern auch die Sicherung des Entgeltanspruchs des Diensteanbieters (§ 100 Abs. 3 S. 1 TKG). Zu diesem Zweck sei jedoch die beweissichere Dokumentation einzelner Verbindungen erforderlich, da ansonsten etwaige Entgelt- oder Schadensersatzansprüche gegen den

Teilnehmer nicht durchgesetzt werden könnten. Daher könne eine Speicherung bis zum Ablauf der Einspruchsfrist und in Einzelfällen auch darüber hinaus erforderlich sein.

Die von Ihnen geschilderte anlasslose Speicherung von Verkehrsdaten auf der Grundlage von § 100 Abs. 3 TKG ist unzulässig, da zum Aufdecken von Missbrauch von Telekommunikationsdiensten Verkehrsdaten nur dann für einen längeren Zeitraum als 7 Tage gespeichert werden dürfen, wenn ein Missbrauchsverdacht konkret festgestellt wurde.

Im Übrigen sind die in der Anzeige erhobenen Vorwürfe unbegründet, da die Speicherpraxis Ihres Unternehmens insoweit innerhalb des gesetzlich zulässigen Rahmens liegt.

§ 115 Abs. 1 TKG ermächtigt die Bundesnetzagentur, durch Anordnungen und andere geeignete Maßnahmen, die Einhaltung der Vorschriften des Teil 7 des TKG sicherzustellen.

Diese Anordnung ist objektiv zwecktauglich, die Einhaltung der Vorschriften aus Teil 7 TKG sicherzustellen. Mildere, gleich geeignete Mittel zur Erreichung des gleichen Ziels sind nicht ersichtlich.

Rechtsbehelfsbelehrung:


Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch erhoben werden. Der Widerspruch ist bei der Bundesnetzagentur, Tulpenfeld 4, 53113 Bonn oder bei einer sonstigen Dienststelle der Bundesnetzagentur schriftlich oder zur Niederschrift einzulegen.

Die Schriftform kann durch die elektronische Form ersetzt werden. In diesem Fall ist das elektronische Dokument mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz zu versehen.

Der Widerspruch hat keine aufschiebende Wirkung. Die Einlegung eines Widerspruchs ändert nichts an der Wirksamkeit und Vollziehbarkeit des Bescheides.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag


Britta Noeding-Schmidt



Bundesnetzagentur

Bundesnetzagentur • Postfach 80 01 • 53105 Bonn

Postzustellungsauftrag

Telefónica Germany GmbH & Co. OHG

Georg-Brauchle-Ring 23-25
80992 München

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Mein Zeichen, meine Nachricht vom
Z21b 6233 016 noe

☎ (02 28)
14-4143
oder 14-0

24.06.2013
Bonn

**Anzeige des Arbeitskreises Vorratsdatenspeicherung wegen ordnungswidriger
Speicherung von Telekommunikations-Verkehrsdaten;
Anordnung gem. § 115 TKG zur Durchsetzung der Einhaltung von Vorschriften
des 7. Teils des TKG**

Sehr geehrte(r) [REDACTED]

nach § 115 Abs. 1 Satz 1 TKG ergeht hiermit folgende Anordnung:

1. Bei abgehenden entgeltspflichtigen netzinternen Verbindungen sind die Verkehrsdaten ausschließlich pauschal abgerechneter Verbindungen unverzüglich nach Ermittlung der Abrechnungsirrelevanz (je nach systemischer Ausgestaltung spätestens bei Rechnungserstellung) zu löschen.
2. Die Cell-ID ist bei Verbindungen ohne standortabhängigen Tarif – mit Ausnahme von Roaming Verbindungen – unverzüglich nach Ermittlung der Abrechnungsirrelevanz (je nach systemischer Ausgestaltung spätestens bei Rechnungserstellung) zu löschen.

Bundesnetzagentur für
Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und
Eisenbahnen

Behördensitz: Bonn
Tulpenfeld 4
53113 Bonn
☎ (02 28) 14-0

Telefax Bonn
(02 28) 14-88 72

E-Mail
poststelle@bnetza.de
Internet
<http://www.bundesnetzagentur.de>

Kontoverbindung
Bundeskasse Trnr
BBk Saarbrücken
(BLZ 590 000 00)
Konto-Nr. 590 010 20

Begründung:

1.

Auf eine Anzeige des Arbeitskreises Vorratsdatenspeicherung wegen ordnungswidriger Speicherung von Telekommunikations-Verkehrsdaten gegen Ihr Unternehmen hin hatte ich Sie mit Schreiben vom 20.10.2011 und ergänzend mit Schreiben vom 15.03.2012 sowie 31.05.2012 zu den erhobenen Vorwürfen angehört.

Der Anzeigersteller hatte auf Basis von im „Leitfaden zum Datenzugriff“ der Generalstaatsanwaltschaft München angegebenen Speicherfristen Ihres Unternehmens folgende Vorwürfe erhoben:

- Die bis [REDACTED] Speicherung von Verkehrsdaten **eingehender Verbindungen** verstoße gegen § 96 Abs. 1 Satz 3 TKG und § 97 Abs. 3 Satz 2 TKG, weil dem annehmenden Kunden keine Kosten entstünden und die Speicherung zu Abrechnungszwecken daher nicht erforderlich sei.
- In Fällen, in denen die Verbindung **kostenpflichtig** sei (z.B. R-Gespräch), sei eine Speicherung durch dasjenige Unternehmen ausreichend, dem der Entgeltanspruch zustehe.
- Im Fall der Interconnection-Abrechnung sei es ausreichend, die Identität des zahlungspflichtigen Drittanbieters sowie die Verbindungsdauer zu speichern, da die Abrechnung hier nach Volumen bzw. Verbindungsdauer erfolge.
- Falls das Angebot bestünde, eingehende Verbindungen in den Einzelverbindungsanweisen (EVN) aufzunehmen, sollten durch entsprechende datenschutzfreundliche Gestaltung der Systeme nur in diesem Fall Verbindungsdaten gespeichert werden.
- Die generelle Speicherung der Verkehrsdaten sei auch nicht zum Erkennen, Eingrenzen oder Beseitigen von Störungen oder Fehlern an Telekommunikationsanlagen nach § 100 Abs. 1 TKG erforderlich, da § 100 Abs. 1 TKG nicht die anlasslose Protokollierung der ohne Störungen und Fehler abgewickelten Verbindungen rechtfertige.
- Ebenso verstoße die 7-tägige Speicherung von Verkehrsdaten **kostenfreier abgehender Verbindungen** durch Ihr Unternehmen ohne entsprechenden Wunsch der Teilnehmer (§ 99 TKG) gegen § 96 Abs. 1 Satz 3 TKG und § 97 Abs. 3 Satz 2 TKG, weil sie nicht erforderlich sei. Dies gelte für die Wahl kostenfreier Rufnummern ebenso wie für pauschal abgegoltene Verbindungen. Im Fall der Interconnection-Abrechnung sei eine Speicherung der zur Abrechnung erforderlichen Verkehrsdaten durch das Unternehmen ausreichend, dem der Entgeltanspruch zustehe. Schließlich sei es durch zumutbare datenschutzfreundliche Gestaltung der Systeme möglich, noch während der bestehenden Verbindung zu prüfen, ob die Verbindung entgeltpflichtig ist, und Verbindungsdaten nur in diesem Fall zu speichern.
- Unzulässig sei auch die [REDACTED] Speicherung der Verkehrsdaten **kostenpflichtiger abgehender Verbindungen** bei Teilnehmern, die die sofortige Löschung ihrer Verkehrsdaten wünschten. Zur Ermittlung des Verbindungsentgeltes sei es nicht erforderlich, die Verkehrsdaten über das Verbindungsende hinaus zu speichern. Zum Nachweis der Richtigkeit der Abrechnung würden die Verbindungsdaten in diesem Fall auch nicht benötigt, da Ihr Unternehmen nicht beweispflichtig sei, wenn der Teilnehmer die sofortige Datenlöschung wünsche (§ 45i Abs. 2 S. 2 TKG).
- Schließlich sei die bis zu [REDACTED] Speicherung weiterer Daten, insbesondere der **Standortkennung**, der **IMEI** und der **IMSI** unzulässig, da diese Daten nicht zur Berechnung von Entgelten oder zur Erstellung eines Einzelverbindungsanweises erforderlich seien. Zwar würde Ihr Unternehmen einen Tarif anbieten, in dem die Berechnung eines Entgelts von der genutzten Funkzelle abhängen könne („Heimbereich“), es sei aber durch zumutbare datenschutzfreundliche Gestaltung der Systeme möglich, noch während der bestehenden Verbindung zu prüfen, ob der

Teilnehmer einen solchen Tarif nutzt, und die Funkzelle nur in diesem Fall zu verarbeiten.

Da nicht genügend Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Ordnungswidrigkeit gegeben waren, hatte ich Sie im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens nach § 115 TKG angehört und um Stellungnahme zu den erhobenen Vorwürfen gebeten, insbesondere um Darstellung Ihrer Speicherpraxis bei Verkehrsdaten und um nähere Erläuterungen zur Rechtsgrundlage für die Speicherung sowie zur Erforderlichkeit der Speicherung im Hinblick auf Umfang und Dauer.

Daraufhin hatten Sie Folgendes ausgeführt:

Die Speicherung **eingehender** Verbindungen sei erforderlich zum Zwecke der Prüfung und Abrechnung dieser Verbindungen mit anderen Diensteanbietern. Als Rechtsgrundlage hierfür gilt § 97 Abs. 4 TKG.

Derzeit würden die Daten bis [REDACTED] gespeichert. In diesem Zeitraum könne die Prüfung und Abrechnung abschließend bearbeitet werden. Eine Reduzierung der Daten auf Identität und Verbindungsdauer sei nicht zielführend, da damit keine abschließende Überprüfung zwischen den Diensteanbietern erfolgen könne und Verbindungen nicht zeitnah abgerechnet werden könnten, mit der Folge, dass der Kunde Verbindungen später oder nicht korrekt abgerechnet bekommen würde.

Im Hinblick auf **kostenfreie abgehende** Verbindungen haben Sie ausgeführt, Anrufversuche, Notrufe und Anrufe zu 0800-Nummern würden grundsätzlich gelöscht.

Zu **kostenpflichtigen abgehenden** Verbindungen haben Sie geäußert, die Speicherung dieser Daten [REDACTED] sei erforderlich. Nach § 96 Abs. 3 Satz 1 TKG seien die Daten für die Abrechnung der Verbindungen unverzüglich zu ermitteln. Mit dieser Formulierung trage der Gesetzgeber dem Umstand an Komplexität Rechnung, die in einem Abrechnungssystem stecke. Der Zeitraum [REDACTED] beinhalte die notwendigen Abrechnungsschritte.

Was die Speicherung der **Funkzelle** betrifft, haben Sie ausgeführt, die Datensätze bei den Verkehrsdaten abgehender entgeltpflichtiger Telefonate/SMS enthielten die Kennung der bei Gesprächsbeginn bzw. SMS-Versand verwendeten Funkzelle. Da die Speicherung dieser Informationen nach aktuellem Stand mit den Verkehrsdaten verknüpft sei, richte sich die Speicherfrist nach diesen Daten.

Diese Informationen seien abrechnungsrelevant für die Tarife mit der sog. Homezone. Eine Prüfung und Löschung der Daten von Kunden ohne Homezone noch während der Verbindung sei nicht ohne Weiteres möglich und ein Umbau der technischen Systeme unverhältnismäßig. Die Einordnung als unverhältnismäßig beruhe insbesondere darauf, dass eine korrekte Abrechnung im Homezonebereich Vorteile für den Kunden mit sich bringe. Wenn diese Daten bereits während der Verbindung gelöscht würden, könne der Kunde zu keinem Zeitpunkt überprüfen, ob und wann er sich in diesem günstiger tarifierten Bereich befunden habe.

Zur Speicherdauer der einzelnen Datenarten haben Sie u.a. ausgeführt, Funkzellen von ausgehenden Verbindungen würden [REDACTED] gespeichert, wenn diese nicht nach Rechnungsstellung gelöscht worden seien (Kundenwunsch) oder eine Speicherung für die Wholesaleabrechnung erfolge (dann [REDACTED]).

Zur **IMEI** haben Sie geäußert, diese bestehe aus IMEI und Seriennummer. Beides würde 7 Tage gespeichert.

Die **IMSI** bestehe aus Mobilcountrycode + Mobilenetworkcode + Teilnehmernummen. Sie würde [REDACTED] komplett [REDACTED] bei ausgehenden Verbindungen (ohne Anrufversuche, Notrufe, Anrufe

zu 0800) und [REDACTED] bei ausgehenden Verbindungen gespeichert, sofern sie nicht auf Kundenwunsch gelöscht worden sei.

II.

Nach dem Telekommunikationsgesetz (TKG) können Diensteanbieter Verkehrsdaten speichern, soweit dies technisch oder für die Abrechnung erforderlich ist.

Erlaubnistatbestände für die Speicherung von Verkehrsdaten sind insbesondere die Regelungen in § 97 TKG zur Entgeltermittlung und Entgeltabrechnung sowie die Regelung in § 100 Abs. 1 TKG für den Bereich der Störungserkennung, -eingrenzung und -beseitigung.

Grundlegend ist in § 96 Abs. 1 S. 2 TKG geregelt, dass Verkehrsdaten nur verwendet werden dürfen soweit dies für die in Satz 1 (d.h. in diesem Abschnitt des TKG) genannten oder durch andere gesetzliche Vorschriften begründete Zwecke oder zum Aufbau weiterer Verbindungen erforderlich ist. Im Übrigen sind Verkehrsdaten gem. § 96 Abs. 1 S. 3 TKG vom Diensteanbieter nach Beendigung der Verbindung unverzüglich zu löschen.

Im Hinblick auf die Speicherfrist für Abrechnungsdaten ist in § 97 Abs. 3 S. 2 TKG geregelt, dass **die für die Berechnung des Entgelts erforderlichen Daten bis zu sechs Monate nach Versendung der Rechnung gespeichert werden dürfen**. Dies betrifft die Abrechnung mit dem Teilnehmer. Für die Abrechnung nicht erforderliche Daten sind gem. § 97 Abs. 3 S. 3 TKG unverzüglich zu löschen.

Die Abrechnung bei mehreren in die Leistungserbringung eingebundenen Diensteanbietern ist in § 97 Abs. 4 TKG geregelt. Diese dürfen hiernach **Verkehrsdaten verwenden, soweit es für die Abrechnung mit anderen Diensteanbietern oder mit deren Teilnehmern sowie anderer Diensteanbieter mit ihren Teilnehmern erforderlich ist**. Für die Lösungsfrist gilt auch hier § 97 Abs. 3 S. 3 TKG, d.h. für die Abrechnung nicht erforderliche Daten sind unverzüglich zu löschen. Eine Maximalfrist für die Verwendung der Daten ist bisher gesetzlich nicht geregelt.

Schließlich darf der Diensteanbieter gem. § 100 Abs. 1 TKG zur Störungserkennung, -eingrenzung oder -beseitigung – soweit erforderlich – Verkehrsdaten der Teilnehmer und Nutzer erheben und verwenden.

Vor dem Hintergrund dieser gesetzlichen Regelungen ist Ihre Speicherpraxis im Hinblick auf die Speicherung von Verkehrsdaten bei ausschließlich pauschaler Abrechnung sowie die Speicherung der Cell-ID bei Verbindungen ohne standortabhängigen Tarif – mit Ausnahme von Roaming Verbindungen – unzulässig.

Bei diesen Verkehrsdaten handelt es sich sämtlich nicht um Daten zur Berechnung des Entgelts. Im ersten Fall handelt es sich um einen Dienst, der ausschließlich pauschal abgerechnet wird. Hier erfolgt für den Dienst keine Abrechnung nach Verbindungen, so dass die Verkehrsdaten nicht für die Berechnung des Entgelts erforderlich sein können. Was die Cell-ID betrifft, so ist diese nur bei Roaming und standortabhängigen Diensten abrechnungsrelevant.

Im Hinblick auf die Abrechnung bei Flatrate Tarifen ist bei den **abgehenden entgeltpflichtigen Verbindungen** zu unterscheiden, ob es sich um einen Tarif handelt, bei dem nur ein begrenztes Freivolumen besteht und darüber hinausgehende Verbindungen abgerechnet werden oder ob die Pauschale alles erfasst:

- Ist das **Freivolumen begrenzt**, dürfen die Verkehrsdaten wie die Daten von entgeltpflichtigen Verbindungen gespeichert werden, da die Freiminuten bzw. Frei-SMS die Entgeltpflicht der weiteren Verbindungen begründen.

- Werden sämtliche Verbindungen pauschal abgerechnet (**echte Flatrate**), wird dem Kunden gegenüber letztlich nicht auf Basis der Verbindungen abgerechnet, so dass es sich bei den gespeicherten Verkehrsdaten netzinterner Verbindungen nicht um „für die Berechnung des Entgelts erforderliche Daten“ handeln kann.

Nach Ihren Angaben zu den Speicherfristen für Flatrate, die Sie im Rahmen der Erhebung der Bundesnetzagentur zur Speicherpraxis Anfang des Jahres 2011 gemacht haben, und auf die Sie im Weiteren Bezug genommen haben, werden die Verkehrsdaten pauschal abgerechneter Verbindungen im Mobilfunkbereich [REDACTED] und im Festnetzbereich [REDACTED] gespeichert. Wie oben ausgeführt, ist eine Speicherung der Verkehrsdaten bei pauschaler Abrechnungsweise nur zulässig, wenn das **Freivolumen begrenzt ist**. Hier dürfen die Verkehrsdaten wie die Daten von entgeltpflichtigen Verbindungen gespeichert werden, da die Freiminuten bzw. Frei-SMS die Entgeltpflicht der weiteren Verbindungen begründen, und es sich damit um „für die Berechnung des Entgelts erforderliche Daten“ handelt. Soweit Sie darüber hinaus Tarifmodelle mit ausschließlich pauschaler Abrechnungsweise anbieten, ist eine Speicherung der Verkehrsdaten unzulässig. Die Verkehrsdaten sind bei rein pauschaler Abrechnung unverzüglich nach Ermittlung der Abrechnungsirrelevanz zu löschen, so dass insoweit die von Ihnen angegebene Speicherdauer von [REDACTED] im Festnetzbereich unzulässig ist.

In Ihren Abrechnungssystemen ist eine entsprechende Filterung vorzunehmen. Die Verkehrsdaten ausschließlich pauschal abgerechneter netzinterner Verbindungen sind unverzüglich nach Ermittlung der Abrechnungsirrelevanz (je nach systemischer Ausgestaltung spätestens bei Rechnungserstellung) zu löschen.

Was die Speicherung der **Cell-ID** (genutzte Funkzelle / Standortkennung) betrifft, so ist diese bei standortabhängigen Tarifen (**homezone**) zur Abrechnung erforderlich und kann entsprechend gespeichert werden. Abrechnungsrelevant kann die Cell-ID auch bei Roaming Verbindungen sein, so dass auch hier eine Speicherung zulässig ist.

Darüber hinaus, d.h. insbesondere bei Kunden **ohne homezone** Tarif, ist eine Speicherung der Cell-ID nicht abrechnungsrelevant und damit unzulässig. Da die überwiegende Mehrheit der Kunden keinen homezone-Tarif nutzt, ist eine separierte Speicherung von Verkehrsdaten in der Weise durchzuführen, dass nur bei Kunden mit homezone Tarif die Cell-ID gespeichert wird.

Sie hatten in Zusammenhang mit der Speicherung der Cell-ID ausgeführt, die Speicherung dieser Informationen sei nach aktuellem Stand mit den Verkehrsdaten verknüpft und die Speicherfrist richte sich nach diesen Daten. Die Informationen seien abrechnungsrelevant für die Tarife mit der sog. Homezone. Eine Prüfung und Löschung der Daten von Kunden ohne Homezone noch während der Verbindung sei nicht ohne Weiteres möglich und ein Umbau der technischen Systeme unverhältnismäßig. Die Einordnung als unverhältnismäßig beruhe insbesondere darauf, dass eine korrekte Abrechnung im Homezonebereich Vorteile für den Kunden mit sich bringe. Wenn diese Daten bereits während der Verbindung gelöscht würden, könne der Kunde zu keinem Zeitpunkt überprüfen, ob und wann er sich in diesem günstiger tarifierten Bereich befunden habe.

Ihrer Argumentation kann insoweit gefolgt werden als eine Prüfung und Löschung der Daten von Kunden ohne homezone-Tarif noch während der Verbindung nicht ohne Weiteres möglich und ein Umbau der technischen Systeme unverhältnismäßig ist. Eine Prüfung und Löschung der Daten noch während der Verbindung wäre technisch nur mit unverhältnismäßigem Aufwand realisierbar.

Im Weiteren handelt es sich bei der Cell-ID bei nicht standortabhängigen Diensten nicht um ein für die Berechnung des Entgelts erforderliches Datum. Die Cell-ID ist daher in diesen Fällen unverzüglich nach Ermittlung der Abrechnungsirrelevanz und damit je nach systemischer Ausgestaltung spätestens bei Rechnungserstellung zu löschen. Dementsprechend ist von Ihnen

zwischen Kunden mit und ohne homezone-Tarif zu differenzieren und eine Speicherung der Cell-ID über die Rechnungserstellung hinaus nur bei Kunden mit homezone-Tarif zulässig.

Wie oben ausgeführt, ist eine Speicherung der Cell-ID daneben auch bei Roaming Verbindungen abrechnungsrelevant und damit zulässig.

In Ihren Abrechnungssystemen ist eine entsprechende Filterung vorzunehmen. Die Cell-ID ist bei Verbindungen ohne standortabhängigen Tarif – mit Ausnahme von Roaming Verbindungen – unverzüglich nach Ermittlung der Abrechnungsirrelevanz (je nach systemischer Ausgestaltung spätestens bei Rechnungserstellung) zu löschen.

Im Übrigen sind die in der Anzeige erhobenen Vorwürfe unbegründet, da die Speicherpraxis Ihres Unternehmens insoweit innerhalb des gesetzlich zulässigen Rahmens liegt.

§ 115 Abs. 1 TKG ermächtigt die Bundesnetzagentur, durch Anordnungen und andere geeignete Maßnahmen, die Einhaltung der Vorschriften des Teil 7 des TKG sicherzustellen.

Diese Anordnung ist objektiv zwecktauglich, die Einhaltung der Vorschriften aus Teil 7 TKG sicherzustellen. Mildere, gleich geeignete Mittel zur Erreichung des gleichen Ziels sind nicht ersichtlich.

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch erhoben werden. Der Widerspruch ist bei der Bundesnetzagentur, Tulpenfeld 4, 53113 Bonn oder bei einer sonstigen Dienststelle der Bundesnetzagentur schriftlich oder zur Niederschrift einzulegen.

Die Schriftform kann durch die elektronische Form ersetzt werden. In diesem Fall ist das elektronische Dokument mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz zu versehen.

Der Widerspruch hat keine aufschiebende Wirkung. Die Einlegung eines Widerspruchs ändert nichts an der Wirksamkeit und Vollziehbarkeit des Bescheides.

Mit freundlichen Grüßen

Abschrift:
IS16; IS17

Im Auftrag

Britta Noeding-Schmitz



- Entwurf -

Bundesnetzagentur • Postfach 80 01 • 53105 Bonn

Postzustellungsauftrag

V. d. A.

Vodafone D2 GmbH
Herrn Dr. Herkströter
Am Seestern 1
40547 Düsseldorf

Z21

Z21-1a: bitte RS, reg. und abs.

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Mein Zeichen, meine Nachricht vom
Z21b 6233 016 noe

☎ (02 28)
14-4143
oder 14-0

Bonn
24.06.2013

**Anzeige des Arbeitskreises Vorratsdatenspeicherung wegen ordnungswidriger
Speicherung von Telekommunikations-Verkehrsdaten;
Anordnung gem. § 115 TKG zur Durchsetzung der Einhaltung von Vorschriften
des 7. Teils des TKG**

Sehr geehrter Herr Dr. Herkströter,

nach § 115 Abs. 1 Satz 1 TKG ergeht hiermit folgende Anordnung:

1. Bei abgehenden entgeltpflichtigen netzinternen Verbindungen sind die Verkehrsdaten ausschließlich pauschal abgerechneter Verbindungen unverzüglich nach Ermittlung der Abrechnungsirrelevanz (je nach systemischer Ausgestaltung spätestens bei Rechnungserstellung) zu löschen.
2. Die IMEI ist unverzüglich nach Ermittlung der Abrechnungsirrelevanz (je nach systemischer Ausgestaltung spätestens bei Rechnungserstellung) zu löschen.
3. Die Cell-ID ist bei Verbindungen ohne standortabhängigen Tarif – mit Ausnahme von Roaming Verbindungen – unverzüglich nach Ermittlung der Abrechnungsirrelevanz (je nach systemischer Ausgestaltung spätestens bei Rechnungserstellung) zu löschen.

Begründung:

I.

Auf eine Anzeige des Arbeitskreises Vorratsdatenspeicherung wegen ordnungswidriger Speicherung von Telekommunikations-Verkehrsdaten gegen Ihr Unternehmen hin hatte ich Sie mit Schreiben vom 20.10.2011 und ergänzend mit Schreiben vom 15.03.2012 zu den erhobenen Vorwürfen angehört.

Der Anzeigeersteller hatte auf Basis von im „Leitfaden zum Datenzugriff“ der Generalstaatsanwaltschaft München angegebenen Speicherfristen Ihres Unternehmens folgende Vorwürfe erhoben:

- Die bis zu 92-tägige Speicherung von Verkehrsdaten **eingehender Verbindungen** verstoße gegen § 96 Abs. 1 Satz 3 TKG und § 97 Abs. 3 Satz 2 TKG, weil dem annehmenden Kunden keine Kosten entstünden und die Speicherung zu Abrechnungszwecken daher nicht erforderlich sei.
- In Fällen, in denen die Verbindung kostenpflichtig sei (z.B. R-Gespräch), sei eine Speicherung durch dasjenige Unternehmen ausreichend, dem der Entgeltanspruch zustehe.
- Im Fall der Interconnection-Abrechnung sei es ausreichend, die Identität des zahlungspflichtigen Drittanbieters sowie die Verbindungsdauer zu speichern, da die Abrechnung hier nach Volumen bzw. Verbindungsdauer erfolge.
- Falls das Angebot bestünde, eingehende Verbindungen in den Einzelverbindungs-nachweis (EVN) aufzunehmen, sollten durch entsprechende datenschutzfreundliche Gestaltung der Systeme nur in diesem Fall Verbindungsdaten gespeichert werden.
- Die generelle Speicherung der Verkehrsdaten sei auch nicht zum Erkennen, Eingrenzen oder Beseitigen von Störungen oder Fehlern an Telekommunikationsanlagen nach § 100 Abs. 1 TKG erforderlich, da § 100 Abs. 1 TKG nicht die anlasslose Protokollierung der ohne Störungen und Fehler abgewickelten Verbindungen rechtfertige.
- Ebenso verstoße die bis zu 180-tägige Speicherung von Verkehrsdaten **kostenfreier abgehender Verbindungen** durch Ihr Unternehmen ohne entsprechenden Wunsch der Teilnehmer (§ 99 TKG) gegen § 96 Abs. 1 Satz 3 TKG und § 97 Abs. 3 Satz 2 TKG, weil sie nicht erforderlich sei. Dies gelte für die Wahl kostenfreier Rufnummern ebenso wie für pauschal abgegoltene Verbindungen. Im Fall der Interconnection-Abrechnung sei eine Speicherung der zur Abrechnung erforderlichen Verkehrsdaten durch das Unternehmen ausreichend, dem der Entgeltanspruch zustehe. Schließlich sei es durch zumutbare datenschutzfreundliche Gestaltung der Systeme möglich, noch während der bestehenden Verbindung zu prüfen, ob die Verbindung entgeltpflichtig ist, und Verbindungsdaten nur in diesem Fall zu speichern.
- Unzulässig sei auch die bis zu 180-tägige Speicherung der Verkehrsdaten **kostenpflichtiger abgehender Verbindungen** bei Teilnehmern, die die sofortige Löschung ihrer Verkehrsdaten wünschten. Zur Ermittlung des Verbindungsentgeltes sei es nicht erforderlich, die Verkehrsdaten über das Verbindungsende hinaus zu speichern. Zum Nachweis der Richtigkeit der Abrechnung würden die Verbindungsdaten in diesem Fall auch nicht benötigt, da Ihr Unternehmen nicht beweispflichtig sei, wenn der Teilnehmer die sofortige Datenlöschung wünsche (§ 45i Abs. 2 S. 2 TKG).
- Schließlich sei die bis zu 30-tägige Speicherung weiterer Daten, insbesondere der **Standortkennung**, der **IMEI** und der **IMSI** unzulässig, da diese Daten nicht zur Berechnung von Entgelten oder zur Erstellung eines Einzelverbindungs-nachweises erforderlich seien. Insbesondere würde Ihr Unternehmen keinen Tarif anbieten, in dem die Berechnung eines Entgelts von der genutzten Funkzelle Zwar würde Ihr Unternehmen einen Tarif anbieten, in dem die Berechnung eines Entgelts von der genutzten Funkzelle abhängen könne („Heimbereich“), es sei aber durch zumutbare

datenschutzfreundliche Gestaltung der Systeme möglich, noch während der bestehenden Verbindung zu prüfen, ob der Teilnehmer einen solchen Tarif nutzt, und die Funkzelle nur in diesem Fall zu verarbeiten.

Da nicht genügend Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Ordnungswidrigkeit gegeben waren, hatte ich Sie im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens nach § 115 TKG angehört und um Stellungnahme zu den erhobenen Vorwürfen gebeten, insbesondere um Darstellung Ihrer Speicherpraxis bei Verkehrsdaten und um nähere Erläuterungen zur Rechtsgrundlage für die Speicherung sowie zur Erforderlichkeit der Speicherung im Hinblick auf Umfang und Dauer.

Daraufhin hatten Sie Folgendes ausgeführt:

Zur Speicherung **eingehender Verbindungen** hatten Sie ausgeführt, dass im Mobilfunkbereich eingehende Verbindungen für Kundenabrechnungszwecke 92 Tage gespeichert würden, sofern es sich um Verbindungen im Roaming handele (ankommende Gespräche im Ausland, die aus Sicht des Kunden eingehende Gespräche sind). Für diese Verbindungen sei der Kunde entgeltspflichtig. Hier würden sich aus dem Abrechnungszeitraum von einem Monat (max. 31 Tage) und möglichen Fristen für Einwendungen (Beanstandungsfrist von acht Wochen nach § 45i Abs. 1 S. 1 TKG) bereits Speicherfristen von ca. 90 Tagen ergeben. Hinzu käme ein gewisser Zeitraum für den Postversand, so dass 92 Tage Speicherfrist angemessen seien.

Habe der Kunde einer Speicherung der Daten nach Rechnungsversand widersprochen, würden die Daten spätestens mit Ende des Abrechnungslaufs gelöscht. Dies ergäbe eine Speicherdauer von maximal 40 Tagen (Abrechnungszeitraum von max. 31 Tagen zuzüglich eines Zeitraums für den eigentlichen Abrechnungslauf).

[REDACTED]

Im Festnetzbereich erfolge eine vergleichbare Speicherung der eingehenden Verbindungen zu Kundenabrechnungszwecken nicht [REDACTED]

[REDACTED]

Zur Speicherung **kostenfreier abgehender Verbindungen** haben Sie ausgeführt, im Festnetzbereich würden diese Daten, sofern sie Sonderrufnummern betreffen, nicht gespeichert, im Mobilfunkbereich allein für die Erstellung des Einzelverbindungs nachweises, sofern die entsprechenden Nummern dort aufgeführt werden dürften (s. § 99 Abs. 2 TKG). Habe der Kunde der Datenspeicherung widersprochen, erfolge eine Löschung nach Rechnungsversand.

Für den Fall einer Interconnection-Abrechnung stelle sich die Notwendigkeit der Rechnungsklärung auch hier, so dass dann eine Speicherung bis zu 180 Tagen gerechtfertigt sei.

Weiter haben Sie zur Speicherfrist im Hinblick auf **kostenfreie sowie pauschal abgegoltene abgehende Verbindungen** ausgeführt, dass sich maximale Speicherfristen von 180 Tagen nach Rechnungsversand, unter Berücksichtigung der Abrechnungszyklen maximal 211 Tage ergäben. Im Abrechnungssystem ergäbe sich demgegenüber eine maximale Speicherdauer von 123 Tagen. Bei einem entsprechenden Löschungswunsch des Kunden sei auch insoweit eine Löschung nach maximal 43 Tagen sichergestellt.

Zu den **kostenpflichtigen abgehenden Verbindungen** haben Sie angeführt, dass im Mobilfunk- und Festnetzbereich die Daten nach Rechnungsversand gelöscht würden, sofern der Kunde dies gewünscht habe.

Zur Speicherdauer der einzelnen Datenarten haben Sie ausgeführt:

Die **Cell-ID** würde zur Abrechnung etwa im Zusammenhang mit den sog. „Zu-Hause-Tarifen“ benötigt. Insoweit seien Vodafone keine datenschutzfreundlichen Umgestaltungen der Netztechnik möglich, die die Nutzung solch eines Tarifs etwa schon beim Verbindungsaufbau erkennen würden.

Die **Cell-ID** würde bei abgehenden entgeltpflichtigen Verbindungen (Sprache/SMS) max. 123 Tage gespeichert. 



Zur Speicherung der Cell-ID bei abgehenden kostenlosen Verbindungen bzw. Flatrate haben Sie ausgeführt, für SMS bestünden wegen der Begrenzung auf z.B. 3000 SMS bzw. 4.500 SMS faktisch keine Flatrates. Ausgehend davon und dem Umstand, dass auch insoweit Kundenreklamationen nicht ausgeschlossen seien (z.B. wegen vermeintlich nicht zustande gekommener Verbindungen), ergäbe sich auch hier die maximale Speicherdauer von 123 Tagen, es sei denn, der Kunde habe die Löschung nach Rechnungsversand verlangt. Dann betrüge die Speicherdauer 43 Tage.

Weiter haben Sie ausgeführt, dass die Cell-ID unabhängig davon gespeichert werde, ob der Kunde tatsächlich einen „Zu-Hause-Tarif“ hat. Bei der Fülle von Datenkombinationen bzw. Tarifen wäre eine „datensparsamste“ Umsetzung mit technisch unverhältnismäßigem Aufwand verbunden. Allein durch das Hinzubuchen bzw. Abkündigen von einzelnen Tarifbestandteilen entstehe technisch ein erheblicher Aufwand, der wirtschaftlich unangemessen wäre.

Die Speicherdauer der **IMEI** sowie der **IMSI** betrage maximal 123 Tage, bei Löschungswunsch des Kunden erfolge eine Löschung nach 43 Tagen.

Die **IMEI** würde für geräteabhängige Tarife (z.B. spezielle Tarife für das Endgerät I-Phone) benötigt.

Die **MSISDN** liege gewissermaßen auf der **IMSI**. Daher dürfe die **IMSI** zulässigerweise so lange gespeichert werden wie die **MSISDN** selbst. Abrechnungen im Roaming basierten zudem häufig auf der **IMSI**.

II.

Nach dem Telekommunikationsgesetz (TKG) können Diensteanbieter Verkehrsdaten speichern, soweit dies technisch oder für die Abrechnung erforderlich ist.

Erlaubnistatbestände für die Speicherung von Verkehrsdaten sind insbesondere die Regelungen in § 97 TKG zur Entgeltermittlung und Entgeltabrechnung sowie die Regelung in § 100 Abs. 1 TKG für den Bereich der Störungserkennung, -eingrenzung und -beseitigung.

Grundlegend ist in § 96 Abs. 1 S. 2 TKG geregelt, dass Verkehrsdaten nur verwendet werden dürfen soweit dies für die in Satz 1 (d.h. in diesem Abschnitt des TKG) genannten oder durch andere gesetzliche Vorschriften begründete Zwecke oder zum Aufbau weiterer Verbindungen erforderlich ist. Im Übrigen sind Verkehrsdaten gem. § 96 Abs. 1 S. 3 TKG vom Diensteanbieter nach Beendigung der Verbindung unverzüglich zu löschen.

Im Hinblick auf die Speicherfrist für Abrechnungsdaten ist in § 97 Abs. 3 S. 2 TKG geregelt, dass **die für die Berechnung des Entgelts erforderlichen Daten bis zu sechs Monate nach Versendung der Rechnung gespeichert werden dürfen**. Dies betrifft die Abrechnung mit dem Teilnehmer. Für die Abrechnung nicht erforderliche Daten sind gem. § 97 Abs. 3 S. 3 TKG unverzüglich zu löschen.

Die Abrechnung bei mehreren in die Leistungserbringung eingebundenen Diensteanbietern ist in § 97 Abs. 4 TKG geregelt. Diese dürfen hiernach **Verkehrsdaten verwenden, soweit es für die Abrechnung mit anderen Diensteanbietern oder mit deren Teilnehmern sowie anderer Diensteanbieter mit ihren Teilnehmern erforderlich ist**. Für die Lösungsfrist gilt auch hier § 97 Abs. 3 S. 3 TKG, d.h. für die Abrechnung nicht erforderliche Daten sind unverzüglich zu löschen. Eine Maximalfrist für die Verwendung der Daten ist bisher gesetzlich nicht geregelt.

Schließlich darf der Diensteanbieter gem. § 100 Abs. 1 TKG zur Störungserkennung, -eingrenzung oder -beseitigung – soweit erforderlich – Verkehrsdaten der Teilnehmer und Nutzer erheben und verwenden.

Vor dem Hintergrund dieser gesetzlichen Regelungen ist Ihre Speicherpraxis im Hinblick auf die Speicherung von Verkehrsdaten abgehender entgeltpflichtiger netzinterner Verbindungen bei ausschließlich pauschaler Abrechnung unzulässig. Darüber hinaus ist die Speicherung der IMEI außer in den Fällen des § 100 TKG generell unzulässig. Unzulässig ist auch die Speicherung der Cell-ID bei Verbindungen ohne standortabhängigen Tarif mit Ausnahme von Roaming-Verbindungen.

Bei diesen Verkehrsdaten handelt es sich sämtlich nicht um Daten zur Berechnung des Entgelts. Im ersten Fall handelt es sich um einen Dienst, der ausschließlich pauschal abgerechnet wird. Hier erfolgt für den Dienst keine Abrechnung nach Verbindungen, so dass die Verkehrsdaten nicht für die Berechnung des Entgelts erforderlich sein können. Die IMEI ist kein abrechnungsrelevantes Datum und die Cell-ID ist nur bei Roaming und standortabhängigen Diensten abrechnungsrelevant.

Im Hinblick auf die Abrechnung bei Flatrate Tarifen ist bei den **abgehenden entgeltpflichtigen Verbindungen** zu unterscheiden, ob es sich um einen Tarif handelt, bei dem nur ein begrenztes Freivolumen besteht und darüber hinausgehende Verbindungen abgerechnet werden oder ob die Pauschale alles erfasst:

- Ist das **Freivolumen begrenzt**, dürfen die Verkehrsdaten wie die Daten von entgeltpflichtigen Verbindungen gespeichert werden, da die Freiminuten bzw. Frei-SMS die Entgeltpflicht der weiteren Verbindungen begründen.
- Werden sämtliche Verbindungen pauschal abgerechnet (**echte Flatrate**), wird dem Kunden gegenüber letztlich nicht auf Basis der Verbindungen abgerechnet, so dass es sich bei den gespeicherten Verkehrsdaten netzinterner Verbindungen nicht um „**für die Berechnung des Entgelts erforderliche Daten**“ handeln kann.

Im Hinblick auf pauschal abgegoltene abgehende Verbindungen hatten Sie ausgeführt, dass sich maximale Speicherfristen von 180 Tagen nach Rechnungsversand, d.h. unter Berücksichtigung der Abrechnungszyklen Speicherfristen von maximal 211 Tage ergäben. Im Abrechnungssystem ergäbe sich demgegenüber eine maximale Speicherdauer von 123 Tagen. Bei einem entsprechenden Löschungswunsch des Kunden sei eine Löschung nach maximal 43 Tagen sichergestellt.

Nach Ihren Ausführungen ist davon auszugehen, dass bei pauschal abgegoltenen kostenfreien Verbindungen die angegebene Speicherfrist für Verbindungen mit Beteiligung eines anderen Anbieters wie für netzinterne Verbindungen gilt.

Da bei einer echten Flatrate eine Speicherung der Verkehrsdaten nur für die Abrechnung mit Service Providern oder bei Interconnection zulässig ist und die Speicherung von Verkehrsdaten bei netzinternen Verbindungen nicht zur Abrechnung erforderlich ist, ist die Speicherung in der von Ihnen angegebenen Weise unzulässig. Wie oben ausgeführt, ist eine Speicherung der Verkehrsdaten bei pauschaler Abrechnungsweise nur zulässig, wenn das **Freivolumen begrenzt ist**. Hier dürfen die Verkehrsdaten wie die Daten von entgeltpflichtigen Verbindungen gespeichert werden, da die Freiminuten bzw. Frei-SMS die Entgeltspflicht der weiteren Verbindungen begründen, und es sich damit um „für die **Berechnung des Entgelts erforderliche Daten**“ handelt. Soweit Sie darüber hinaus Tarifmodelle mit ausschließlich pauschaler Abrechnungsweise anbieten, ist eine Speicherung der Verkehrsdaten unzulässig. Die Verkehrsdaten sind bei rein pauschaler Abrechnung unverzüglich nach Ermittlung der Abrechnungsirrelevanz zu löschen, so dass insoweit die von Ihnen angegebene Speicherdauer von maximal 211 Tagen unzulässig ist.

In Ihren Abrechnungssystemen ist eine entsprechende Filterung vorzunehmen. Die Verkehrsdaten ausschließlich pauschal abgerechneter netzinterner Verbindungen sind unverzüglich nach Ermittlung der Abrechnungsirrelevanz (je nach systemischer Ausgestaltung spätestens bei Rechnungserstellung) zu löschen.

Was die Speicherung der **IMEI** betrifft, so kann diese in Konstellationen abrechnungsrelevant sein, in denen gerätespezifisch tarifiert wird. Im Übrigen handelt es sich bei der IMEI nicht um ein „für die **Berechnung des Entgelts** erforderliches Datum“, so dass eine Speicherung mangels Abrechnungsrelevanz nicht zulässig ist.

Zur Speicherung der IMEI hatten Sie ausgeführt, dass diese für Zwecke der Kundenabrechnung für maximal 123 Tage gespeichert würde. Bei Löschungswunsch des Kunden erfolge eine Löschung nach 43 Tagen. Die IMEI würde für geräteabhängige Tarife (z.B. spezielle Tarife für das Endgerät I-Phone) benötigt.

Bei dem von Ihnen angeführten geräteabhängigen Tarif für das Endgerät I-Phone handelt es sich nicht um eine Konstellation, bei der in der Weise gerätespezifisch tarifiert wird, dass die Speicherung der IMEI erforderlich wäre. Auch wenn es einen besonderen Tarif für den Kauf bzw. die Nutzung des Endgeräts I-Phone gibt, handelt es sich bei der Abrechnung auf Basis der Verkehrsdaten um einen Smartphone-Tarif, der geräteunabhängig ist. Die Speicherung der IMEI ist insoweit nicht erforderlich.

Die Speicherung der IMEI ist auch dann nicht für die Abrechnung erforderlich, wenn ein Kunde angibt, mit seinem Mobilfunkendgerät sei es technisch nicht möglich, den abgerechneten Tarif zu nutzen, da es insoweit nur um die Richtigkeit der Abrechnung geht, die keine Speicherung nach § 97 Abs. 3 TKG rechtfertigt.

Da es sich bei der IMEI auch nach Ihren Ausführungen nicht um ein „für die **Berechnung des Entgelts** erforderliches Datum“ handelt, ist eine Speicherung der IMEI unzulässig.

Was die Speicherung der **Cell-ID** (genutzte Funkzelle / Standortkennung) betrifft, so ist diese bei standortabhängigen Tarifen (**homezone**) zur Abrechnung erforderlich und kann entsprechend gespeichert werden. Abrechnungsrelevant kann die Cell-ID auch bei Roaming sein, so dass auch hier eine Speicherung zulässig ist.

Darüber hinaus, d.h. bei Kunden **ohne homezone** Tarif, ist eine Speicherung der Cell-ID nicht abrechnungsrelevant und damit unzulässig. Da die überwiegende Mehrheit der Kunden keinen homezone-Tarif nutzt, ist eine separierte Speicherung von Verkehrsdaten in der Weise durchzuführen, dass nur bei Kunden mit homezone Tarif die Cell-ID gespeichert wird.

Zur Speicherung der Cell-ID hatten Sie ausgeführt, dass diese für Zwecke der Kundenabrechnung bei abgehenden entgeltspflichtigen Verbindungen (Sprache/SMS) maximal 123 Tage gespeichert würde. [REDACTED]

[REDACTED]. Eine Löschung erfolge nach 43 Tagen, wenn der Kunde der Speicherung nach Rechnungsversand widersprochen habe. Die Speicherdauer von maximal 123 Tagen ergäbe sich aus den Zeiten für den Rechnungslauf, die Einwendungsfrist und eine gewisse Bearbeitungsdauer.

Im Hinblick auf eine Speicherung der Cell-ID bei abgehenden kostenlosen Verbindungen bzw. Flatrate haben Sie ausgeführt, für SMS bestünden wegen der Begrenzung auf z.B. 3000 SMS bzw. 4.500 SMS faktisch keine Flatrates. Ausgehend davon und dem Umstand, dass auch insoweit Kundenreklamationen nicht ausgeschlossen seien (z.B. wegen vermeintlich nicht zustande gekommener Verbindungen), ergäbe sich auch hier die maximale Speicherdauer von 123 Tagen, es sei denn, der Kunde habe die Löschung nach Rechnungsversand verlangt. Dann betrüge die Speicherdauer 43 Tage.

Die Cell-ID würde zur Abrechnung etwa im Zusammenhang mit den sog. Zu-Hause-Tarifen benötigt. [REDACTED]

[REDACTED] Weiter haben Sie ausgeführt, dass die Cell-ID unabhängig davon gespeichert werde, ob der Kunde tatsächlich einen „Zu-Hause-Tarif“ hat. Bei der Fülle von Datenkombinationen bzw. Tarifen wäre eine „datensparsamste“ Umsetzung mit technisch unverhältnismäßigem Aufwand verbunden. Allein durch das Hinzubuchen bzw. Abkündigen von einzelnen Tarifbestandteilen entstehe technisch ein erheblicher Aufwand, der wirtschaftlich unangemessen wäre.

Da die Cell-ID bei Kunden ohne homezone Tarif nicht abrechnungsrelevant und eine Speicherung damit unzulässig ist, und die Speicherung allein zum Zwecke des Nachweises der Richtigkeit der Abrechnung nicht nach § 97 Abs. 3 TKG gerechtfertigt ist, ist von Ihnen zwischen Kunden mit und ohne homezone-Tarif zu differenzieren und eine Speicherung der Cell-ID über die Rechnungserstellung hinaus nur bei Kunden mit homezone-Tarif zulässig.

Wie oben ausgeführt, ist eine Speicherung der Cell-ID daneben auch bei Roaming Verbindungen abrechnungsrelevant und damit zulässig.

In Ihren Abrechnungssystemen ist eine entsprechende Filterung vorzunehmen. Die Cell-ID ist bei Verbindungen ohne standortabhängigen Tarif – mit Ausnahme von Roaming Verbindungen – unverzüglich nach Ermittlung der Abrechnungsirrelevanz und damit je nach systemischer Ausgestaltung spätestens bei Rechnungserstellung zu löschen.

Im Übrigen sind die in der Anzeige erhobenen Vorwürfe unbegründet, da die Speicherpraxis Ihres Unternehmens insoweit innerhalb des gesetzlich zulässigen Rahmens liegt.

§ 115 Abs. 1 TKG ermächtigt die Bundesnetzagentur, durch Anordnungen und andere geeignete Maßnahmen, die Einhaltung der Vorschriften des Teil 7 des TKG sicherzustellen.

Diese Anordnung ist objektiv zwecktauglich, die Einhaltung der Vorschriften aus Teil 7 TKG sicherzustellen. Mildere, gleich geeignete Mittel zur Erreichung des gleichen Ziels sind nicht ersichtlich.

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch erhoben werden. Der Widerspruch ist bei der Bundesnetzagentur, Tulpenfeld 4, 53113 Bonn oder bei einer sonstigen Dienststelle der Bundesnetzagentur schriftlich oder zur Niederschrift einzulegen.

Die Schriftform kann durch die elektronische Form ersetzt werden. In diesem Fall ist das elektronische Dokument mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz zu versehen.

Der Widerspruch hat keine aufschiebende Wirkung. Die Einlegung eines Widerspruchs ändert nichts an der Wirksamkeit und Vollziehbarkeit des Bescheides.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

Abschrift
IS16;IS17

N.d.A.

Z21a

Z21d

Z21e

Z21g

Z21-1a: Wv. 10.07.2013

Z21b