



12054/02/DE
WP 69

**Stellungnahme zur Speicherung von Verkehrsdaten
zu Zwecken der Gebührenabrechnung**

Angenommenen am 29. Januar 2003

Die Gruppe ist gemäß Artikel 29 der Richtlinie 95/46/EG eingesetzt worden. Sie ist ein unabhängiges europäisches Beratungsgremium in Datenschutzfragen. Ihre Aufgaben sind in Artikel 30 der Richtlinie 95/46/EG sowie in Artikel 14 der Richtlinie 97/66/EG festgelegt.

Die Sekretariatsgeschäfte werden wahrgenommen von: Europäische Kommission, GD Binnenmarkt, Direktion E (Dienstleistungen, Geistiges und Gewerbliches Eigentum, Media und Datenschutz), B-1049 Brüssel, Belgien, Büro C100-6/136. Website: www.europa.eu.int/comm/privacy

Die Gruppe für den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten

eingesetzt durch Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995¹,

gestützt auf Artikel 29 und 30 Absatz 1 Buchstabe a und Absatz 3 dieser Richtlinie und Artikel 14 Absatz 3 der Richtlinie 97/66/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997,

gestützt auf ihrer Geschäftsordnung, insbesondere auf Artikel 12 und 14,

hat folgende Stellungnahme angenommen

1. Einleitung:

- 1.1 Diese Stellungnahme befasst sich mit dem Speicherzeitraum, in dem Verkehrsdaten, die sich aus der Bereitstellung elektronischer Kommunikation ergeben, für die Gebührenabrechnung verarbeitet werden dürfen.

In ihrer Stellungnahme 7/2000 zum Vorschlag der Kommission, die zur Annahme der Richtlinie 2002/58/EG² führte, stellte die Datenschutzgruppe fest, dass mit diesem Richtlinienentwurf keine Harmonisierung des Zeitraums vorgeschlagen wurde, in dem die Rechnung rechtlich angefochten werden kann. Mit der vorliegenden Stellungnahme soll die Empfehlung 3/99³ überarbeitet werden, die zu dieser Frage bereits einige Anregungen gab, insbesondere in solchen Fällen, in denen die Rechnung bezahlt und nicht angefochten wurde, und so zur einheitlichen Anwendung der EG-Datenschutzrichtlinien als Hilfestellung für Telekommunikationsgesellschaften, nationale Behörden⁴ und Betroffene beitragen.

- 1.2 Innerhalb der Europäischen Union werden durch die Richtlinie 95/46/EG die Bedingungen harmonisiert, die für den Schutz von Privatpersonen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten maßgebend sind.

¹ Amtsblatt Nr. L 281 vom 23.11.1995, S. 31, abrufbar unter http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/media/dataprot/index.htm

² Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation vom 12. Juli 2000 KOM (2000) 385.

³ Empfehlung 3/99 zur Aufbewahrung von Verkehrsdaten durch Internet-Diensteanbieter für Strafverfolgungszwecke, angenommen am 7. September 1999 - http://europa.eu.int/comm/internal_market/de/dataprot/wpdocs/wpdocs_99.htm

⁴ Die vorliegende Stellungnahme dürfte den Datenschutzbehörden bei der Überwachung der Anwendung der von den Mitgliedstaaten gemäß den Datenschutzrichtlinien angenommenen Vorschriften bzw. bei der Konsultation von Nutzen sein, wenn Mitgliedstaaten Verwaltungs- oder Rechtsvorschriften in Bezug auf die Verarbeitung von Verkehrsdaten erstellen. Ferner dürfte sie den Mitgliedstaaten bei der Erstellung nationaler Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie 2002/58/EG von Nutzen sein.

Artikel 6 dieser Richtlinie bestimmt:

- “1. Die Mitgliedstaaten sehen vor, dass personenbezogene Daten*
- a) nach Treu und Glauben und auf rechtmäßige Weise verarbeitet werden; (...)*
 - e) nicht länger, als es für die Realisierung der Zwecke, für die sie erhoben oder weiterverarbeitet werden, erforderlich ist, in einer Form aufbewahrt werden, die die Identifizierung der betroffenen Personen ermöglicht. Die Mitgliedstaaten sehen geeignete Garantien für personenbezogene Daten vor, die über die vorgenannte Dauer hinaus für historische, statistische oder wissenschaftliche Zwecke aufbewahrt werden.“*

2. Anwendung der EG-Richtlinien zu Telekommunikation und Datenschutz

2.1 Die Richtlinie 97/66/EG dient der Harmonisierung der Vorschriften der Mitgliedstaaten, die erforderlich sind, um einen gleichwertigen Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten, insbesondere des Rechts auf Privatsphäre, in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten im Bereich der Telekommunikation sowie den freien Verkehr dieser Daten und von Telekommunikationsgeräten und -diensten in der Gemeinschaft zu gewährleisten. Artikel 6 dieser Richtlinie bestimmt:

- 1. „Verkehrsdaten, die sich auf Teilnehmer und Benutzer beziehen und die für den Verbindungsaufbau verarbeitet und vom Betreiber eines öffentlichen Telekommunikationsnetzes und/oder eines öffentlich zugänglich Telekommunikationsdienstes gespeichert werden, sind nach Beendigung der Verbindung unbeschadet der Absätze 2, 3 und 4 zu löschen oder zu anonymisieren.*
- 2. Zum Zwecke der Gebührenabrechnung und der Bezahlung von Zusammenschaltungen ist es zulässig, die im Anhang genannten Daten zu verarbeiten. Diese Verarbeitung ist nur bis zum Ablauf der Frist zulässig, innerhalb deren die Rechnung rechtlich angefochten oder der Anspruch auf Zahlung geltend gemacht werden kann.“*

2.2 Diese Richtlinie wird im November 2003 durch die Richtlinie 2002/58/EG vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation⁵ ersetzt.

Artikel 6 der Richtlinie 2002/58/EG bestätigt die in der Richtlinie 97/66/EG getroffene Entscheidung und erweitert deren Anwendungsbereich auf das allgemeine Umfeld der elektronischen Kommunikation. Er bestimmt:

⁵ ABl. L 201 vom 31. Juli 2002.

„1. Verkehrsdaten, die sich auf Teilnehmer und Nutzer beziehen und vom Betreiber eines öffentlichen Kommunikationsnetzes oder eines öffentlich zugänglichen Kommunikationsdienstes verarbeitet und gespeichert werden, sind unbeschadet der Absätze 2, 3 und 5 des vorliegenden Artikels und des Artikels 15 Absatz 1 zu löschen oder zu anonymisieren, sobald sie für die Übertragung einer Nachricht nicht mehr benötigt werden.

2. Verkehrsdaten, die zum Zwecke der Gebührenabrechnung und der Bezahlung von Zusammenschaltungen erforderlich sind, dürfen verarbeitet werden. Diese Verarbeitung ist nur bis zum Ablauf der Frist zulässig, innerhalb deren die Rechnung rechtlich angefochten oder der Anspruch auf Zahlung geltend gemacht werden kann.“

2.3 In ihrer Empfehlung 3/99 wies die Datenschutzgruppe zu Artikel 29 auf die gemäß Artikel 6 der Richtlinie 97/66/EG eingegangene Verpflichtung hin, Verkehrsdaten unmittelbar nach Beendigung der Verbindung zu löschen oder sie zu anonymisieren (Artikel 6 Absatz 1). Als Erläuterung gab die Datenschutzgruppe hierzu an: „Diese Vorschrift ist durch die Sensibilität von Verkehrsdaten begründet, die individuelle Kommunikationsprofile offen legen, einschließlich Informationsquellen und Aufenthaltsort der Benutzer von Festnetz- oder Mobiltelefonen, sowie durch die potenzielle Bedrohung der Privatsphäre durch das Sammeln, die Offenlegung oder die Weiterverwendung solcher Daten.“ Schließlich wies die Datenschutzgruppe darauf hin, dass Artikel 6 Absatz 2 eine Ausnahme dahingehend vorsieht, dass die Verarbeitung von Verkehrsdaten zum Zwecke der Gebührenabrechnung und der Bezahlung von Zusammenschaltungen „nur bis zum Ablauf der Frist zulässig (ist), innerhalb deren die Rechnung rechtlich angefochten oder der Anspruch auf Zahlung geltend gemacht werden kann“.

2.4 Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie 97/66/EG (sowie Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie 2002/58/EG) sind in Übereinstimmung mit den Zielen der allgemeinen und spezifischen Richtlinien auszulegen. Diesbezüglich bestimmt Erwägungsgrund Nr. 10 der Richtlinie 95/46/EG:

„(10) Gegenstand der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über die Verarbeitung personenbezogener Daten ist die Gewährleistung der Achtung der Grundrechte und -freiheiten, insbesondere des auch in Artikel 8 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und in den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts anerkannten Rechts auf die Privatsphäre. Die Angleichung dieser Rechtsvorschriften darf deshalb nicht zu einer Verringerung des durch diese Rechtsvorschriften garantierten Schutzes führen, sondern muss im Gegenteil darauf abzielen, in der Gemeinschaft ein hohes Schutzniveau sicherzustellen.“

2.5 Artikel 6 Absatz 4 der Richtlinie 97/66/EG (Artikel 6 Absatz 5 der Richtlinie 2002/58/EG) bestimmt: „Die Verarbeitung von Verkehrsdaten gemäß den Absätzen 1, 2, 3 und 4 (...) ist (...) auf das für diese Tätigkeiten erforderliche Maß zu beschränken“. Der Erwägungsgrund Nr. 17 der Richtlinie 97/66/EG trägt zum besonderen Aufbau von Artikel 6 Absatz 2 bei (siehe auch Erwägungsgrund Nr. 26 der Richtlinie 2002/58/EG):

*“(17) Daten über Teilnehmer, die zum Verbindungsaufbau weiterverarbeitet werden, enthalten Informationen über das Privatleben natürlicher Personen und betreffen ihr Recht auf Achtung ihrer Kommunikationsfreiheit, oder sie betreffen berechnigte Interessen juristischer Personen. **Diese Daten dürfen nur für einen begrenzten Zeitraum und nur insoweit gespeichert werden, wie dies für die Erbringung des Dienstes, für die Gebührenabrechnung und für Zusammenschaltungszahlungen erforderlich ist. Jede weitere Verarbeitung, die der Betreiber des öffentlich zugänglichen Telekommunikationsdienstes zum Zwecke der Vermarktung seiner eigenen Telekommunikationsdienste vornehmen möchte, darf nur unter der Bedingung gestattet werden, dass der Teilnehmer dieser Verarbeitung auf der Grundlage genauer, vollständiger Angaben des Betreibers des öffentlich zugänglichen Telekommunikationsdienstes über die Formen der von ihm beabsichtigten weiteren Verarbeitung zugestimmt hat.**“*

2.6 Aus diesen Erwägungsgründen wird deutlich, dass die zum Zwecke der Gebührenabrechnung und der Bezahlung von Zusammenschaltungen gespeicherten Daten nur für einen begrenzten Zeitraum gespeichert und nicht routinemäßig über längere Zeiträume aufbewahrt werden dürfen, worauf ebenfalls in der Empfehlung 3/99 der Datenschutzgruppe hingewiesen wurde.

Somit stellt sich die Frage, wie lange personenbezogene Verkehrsdaten zum „Zwecke der „Gebührenabrechnung und Bezahlung von Zusammenschaltungen“ aufbewahrt werden dürfen, **insbesondere in Fällen, in denen die Rechnung bezahlt wurde und nicht angefochten wird.**

2.7 Die verschiedenen Rechtssysteme der Mitgliedstaaten enthalten unterschiedliche Bestimmungen über den Zeitraum, in dem nach dem Vertragsrecht Klage erhoben werden kann. Diese Zeiträume werden manchmal dazu benutzt, die äußere Frist anzugeben, in der Daten gespeichert werden dürfen, wenn eine Rechnung angefochten oder der Anspruch auf Zahlung geltend gemacht wird. Allerdings sind diese Bestimmungen in Übereinstimmung mit dem Grundsatz anzuwenden, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten auf die Fälle zu beschränkt ist, die für den Zweck, zu dem die Daten erfasst und weiterverarbeitet wurden, erforderlich sind. In der überwiegenden Mehrheit der Fälle wird eine Rechnung in dem vorgeschriebenen Zeitraum bezahlt.

Nach Auffassung der Datenschutzgruppe sind die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und die Tatsache, dass gemäß Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie 97/66/EG (sowie Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie 2002/58/EG) Verkehrsdaten „nur bis zum Ablauf der Frist (verarbeitet werden dürfen), innerhalb deren die Rechnung rechtlich angefochten oder der Anspruch auf Zahlung geltend gemacht werden kann“, normalerweise wie folgt zu verstehen:

Verkehrsdaten müssen so lange aufbewahrt werden, wie dies zur Begleichung von Rechnungen und zur Beilegung von Streitfällen erforderlich ist. Normalerweise bedeutet dies eine Speicherzeit von höchstens drei bis sechs Monaten und nicht länger in den Fällen, in denen die Rechnungen bezahlt wurden und offensichtlich nicht angefochten oder beanstandet wurden (unter Berücksichtigung des Rechts auf Schutz der Privatsphäre der einzelnen Teilnehmer)⁶.

In besonderen Streit- bzw. Beanstandungsfällen dürfen die Daten für einen längeren Zeitraum gespeichert werden, um die Begleichung der Rechnung zu erleichtern. Selbst wenn eine Rechnung bezahlt wurde, kann gegebenenfalls eine längere Speicherfrist in besonderen und außergewöhnlichen Fällen gerechtfertigt sein, wenn konkrete Anzeichen dafür vorliegen, dass es zu einem Streitfall bzw. einer Beanstandung kommen kann. In all diesen Fällen müssen die Speicherfristen unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des jeweiligen Falles geprüft werden, damit laufende Streitfälle beigelegt werden können. Die äußere Grenze dieser längeren Fristen ist die im einzelstaatlichen Recht vorgesehene Verjährungsfrist⁷.

Die Frist sollte im Einklang mit Artikel 6 der Richtlinie 97/66/EG (oder der Richtlinie 2002/58/EG)⁸ ab dem Zeitpunkt in Lauf gesetzt werden, ab dem die Verkehrsdaten nicht mehr zur Übertragung einer Nachricht benötigt werden. Der genaue Zeitpunkt des Abschlusses der Übermittlung einer Nachricht kann von der Art des bereitgestellten elektronischen Kommunikationsdienstes abhängen⁹.

- 2.8. Die Datenschutzgruppe möchte betonen, dass, wie bereits gesagt, gemäß Artikel 6 der Richtlinie 95/46/EG und Artikel 6 Absatz 4 der Richtlinie 97/66/EG (sowie Artikel 6 Absatz 5 der Richtlinie 2002/58/EG) sich die gespeicherten Verkehrsdaten auf die „erforderlichen“ Daten beschränken müssen. Nur Daten, die in Bezug auf die Zwecke der Gebührenabrechnung und der Bezahlung der Zusammenschaltungen angemessen, zutreffend und nicht überzogen sind, dürfen verarbeitet werden (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit). Dies bedeutet u. a., dass dann, wenn für bestimmte Kommunikationsarten keine Abrechnung erstellt wird, zu diesem Zweck keine Verkehrsdaten verarbeitet werden dürfen.

Die Datenschutzgruppe hebt hervor, dass mit Richtlinie 2002/58/EG eine einheitliche Regelung geschaffen wurde für alle Daten, die unter die Definition der „Verkehrsdaten“ (siehe Richtlinie 2002/58/EG Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b) fallen. Gemäß dem oben erläuterten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird es Aufgabe der Mitgliedstaaten oder gegebenenfalls, im Rahmen ihrer Zuständigkeit, der nationalen Aufsichtsbehörden sein, bei der Umsetzung von Richtlinie

⁶ Siehe hierzu insbesondere die Lage in Griechenland. Nach einer Entscheidung des griechischen Nationalen Ausschusses für Telekommunikation und Post (EETT) (und einer anschließenden positiven Entscheidung der griechischen Datenschutzbehörde) können Teilnehmer von der Möglichkeit Gebrauch machen, bei dem Dienstanbieter zu beantragen, dass die sie betreffenden Verkehrsdaten gelöscht werden, sofern der Teilnehmer danach die Zahlung nicht mehr anfechten kann. In diesem Fall ist der Dienstanbieter verpflichtet, die Verkehrsdaten ungeachtet der gesetzlich vorgesehenen Frist zu löschen.

⁷ In Ländern wie Irland und dem Vereinigten Königreich beträgt die Frist sechs Jahre.

⁸ Die Formulierung aus Richtlinie 97/66/EG wurde in Richtlinie 2002/58/EG geändert, um den unterschiedlichen Typen elektronischer Kommunikationsdienste Rechnung zu tragen.

⁹ Siehe Richtlinie 2002/58/EG, Erwägungsgrund 27.

2002/58/EG für die einzelnen Kategorien von Verkehrsdaten die erforderlichen Maßnahmen zu treffen. In diesem Zusammenhang sollte das besondere Augenmerk der Vermeidung einer langdauernden Speicherung von Verkehrsdaten gelten, die weder für eine Gebührenabrechnung noch für Zusammenschaltungszahlungen erforderlich sind. Ferner sollte besonders auf die Implikationen von Kommunikationssystemen geachtet werden, die ausschließlich mit Pauschalen arbeiten.

3. Verarbeitung personenbezogener Daten für steuerliche Zwecke

Die Datenschutzgruppe ist sich bewusst, dass die für die Verarbeitung Verantwortlichen gelegentlich steuerliche Zwecke geltend machen, um lange Speicherfristen zu rechtfertigen. Steuerliche Zwecke sind auch mit Abrechnungszwecken verknüpft. Aber selbst wenn die für die Verarbeitung Verantwortlichen möglicherweise einige Jahre lang den Nachweis von Zahlungen aufbewahren müssen, wozu auch kumulierte Rechnungsbeträge gehören, sollte dieses Erfordernis nicht auf die zugrunde liegenden Verkehrsdaten ausgedehnt werden, auf denen die Telefonrechnungen beruhen. Nach Artikel 6 der Richtlinie 97/66/EG (sowie Artikel 6 der Richtlinie 2002/58/EG) kann dieses Erfordernis nur die Verarbeitung kumulierter Rechnungsbeträge, nicht jedoch die Verarbeitung von Verkehrsdaten rechtfertigen, auf denen die Kommunikationsabrechnungen beruhen.

4. Empfehlung

4.1 Es liegen Anzeichen dafür vor, dass in der Praxis zwischen den Betreibergesellschaften für elektronische Kommunikation in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Speicherzeiträume für Verkehrsdaten gelten. Die Datenschutzgruppe ist der Überzeugung, dass alle Praktiken, die nicht den Grundsätzen in oben stehenden Absätzen 2.7 und 2.8 entsprechen und die nicht aufgrund von Rechtsvorschriften gemäß Artikel 14 der Richtlinie 97/66/EG (sowie Artikel 15 der Richtlinie 2002/58/EG)¹⁰ eindeutig zulässig sind, auf ersten Anschein mit den Anforderungen des Datenschutzrechts unvereinbar sind.

¹⁰ Gemäß Artikel 14 der Richtlinie 97/66/EG können die Mitgliedstaaten Rechtsvorschriften erlassen, die die Pflichten und Rechte in den verschiedenen Bestimmungen der Richtlinie, einschließlich Artikel 6 in Bezug auf Verkehrsdaten, beschränken. Allerdings müssen die vorgesehenen Beschränkungen für eine der aufgeführten Interessenlagen (Sicherheit des Staates, Landesverteidigung, öffentliche Sicherheit oder Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten oder unzulässiger Gebrauch von Telekommunikationssystemen) „notwendig“ sein. Artikel 15 bewirkt keine wesentliche Änderung dieser Bestimmung. Er bestimmt, dass die Beschränkungen „in einer demokratischen Gesellschaft“ „notwendig, angemessen und verhältnismäßig“ sein müssen; ferner können die Mitgliedstaaten unter anderem durch Rechtsvorschriften vorsehen, dass Daten aus den in Artikel 15 Absatz 1 aufgeführten Gründen während einer begrenzten Zeit aufbewahrt werden und dass die in diesem Absatz genannten Maßnahmen (...) den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts einschließlich den in Artikel 6 Absätze 1 und 2 des Vertrags über die Europäische Union niedergelegten Grundsätzen entsprechen (müssen).

Siehe hierzu Stellungnahme 5/2002 der Datenschutzgruppe zur Erklärung der europäischen Datenschutzbeauftragten auf der Internationalen Konferenz in Cardiff (9.-11. September 2002) zur obligatorischen systematischen Aufbewahrung von Verkehrsdaten im Bereich der Telekommunikation, wo festgestellt wird, dass die systematische Aufbewahrung aller Arten von Verkehrsdaten für einen Zeitraum von einem Jahr oder länger eindeutig gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen würde und somit in einer demokratischen Gesellschaft inakzeptabel wäre.

4.2 Deshalb kommt es darauf an, Maßnahmen zur harmonisierten Auslegung **des begrenzten Zeitraums** zu ergreifen, in dem Telekommunikations-Dienstanbieter Verkehrsdaten zum Zwecke der Gebührenabrechnung und Zusammenschaltung verarbeiten dürfen. In Anlehnung an den in Absatz 2.7 aufgeführten Grundsatz sieht die Datenschutzgruppe eine angemessene Auslegung der Datenschutzrichtlinien darin, dass dies normalerweise eine routinemäßige Speicherzeit für Abrechnungszwecke von höchstens drei bis sechs Monaten bedeuten sollte, **ausgenommen** besondere Streitfälle, bei denen die Daten über einen längeren Zeitraum verarbeitet werden dürfen. Außerdem dürfen nur solche Verkehrsdaten zum Zwecke der Gebührenabrechnung und der Zusammenschaltung verarbeitet werden, die diesem Zweck entsprechen, dafür erheblich sind und nicht darüber hinausgehen. Andere Verkehrsdaten müssen gelöscht werden.

Geschehen zu Brüssel am 29. Januar 2003
Für die Datenschutzgruppe
Der Vorsitzende
Stefano RODOTA