Bundesnetzagentur

Bundesnetzagentur • Postfach 80 01 • 53105 Bonn

Per Postzustellungsurkunde

Herrn
Dr. Patrick Breyer
[redacted]

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom	Mein Zeichen, meine Nachricht vom	☎ (02 28)	Bonn
15.04.2014 27.07.2014	Z21f 1630 001 smy	14-[redacted] oder 14-0	18.08.2015

Ihr Antrag auf Zugang zu Informationen nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG)

Sehr geehrter Herr Dr. Breyer,

bezugnehmend auf Ihren Antrag vom 15.04.2014 nach dem IFG und die Begründung vom 27.07.2014 ergeht folgende Entscheidung:

Ihrem Antrag auf Einsicht in die Akten über die Anordnungsverfahren und Beanstandungen im Zusammenhang mit der Speicherpraxis von Verkehrsdaten durch die Mobilfunkunternehmen vom 15.04.2014 wird gemäß § 7 Absatz 2 IFG in Bezug auf die vorliegenden Schriftstücke teilweise stattgegeben. Der Informationszugang erfolgt ohne Preisgabe der geheimhaltungsbedürftigen Informationen. Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.

Begründung:

A. Sachverhalt

Mit E-Mail vom 15.04.2014 beantragten Sie Zugang zu den Akten und elektronischen Dokumenten betreffend der Verwaltungsverfahren nach § 115 TKG, welche wegen rechtswidriger Verkehrsdatenspeicherung gegen BT (Germany), E-Plus, M-net, Telefónica, Telekom Deutschland und Vodafone D2 durch die Bundesnetzagentur eingeleitet worden sind. Ferner beantragten Sie Zugang zu sämtlichen Beanstandungen, die der Bundesbeauftragte für den Datenschutz seit 2010 an die Bundesnetzagentur übermittelt hat (§ 115 Abs. 4 TKG), sowie zu dem weiteren Schriftverkehr in diesen Sachen.

Mit E-Mail vom 13.05.2014 wurden Sie darauf hingewiesen, dass durch Ihren Antrag Belange Dritter berührt werden, die gemäß § 8 IFG am Verfahren zu beteiligen sind. In diesem Zusammenhang wurden Sie aufgefordert, Ihren Antrag gemäß § 7 Abs. 1 Satz 3 IFG zu begründen.

Mit E-Mail vom 27.07.2014 begründeten Sie Ihren Antrag auf Informationszugang damit, dass Ihrer Ansicht nach die Informationen über die Verarbeitung von Kundendaten durch Telekommunikationsunternehmen keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse darstellen würden und nicht schutzwürdig seien. Wie lange welche personenbezogenen Daten zu welchem Zweck gespeichert werden, betreffe die Daten der Kunden, welche nach § 93 TKG einen gesetzlichen Anspruch darauf haben, den Umgang mit ihren Daten zu erfahren. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung schließe es aus, die Verarbeitung personenbezogener Daten den Betroffenen als "Geschäftsgeheimnis" vorzuenthalten. Das Informationsinteresse der Betroffenen überwiege ein etwaiges Vertraulichkeitsinteresse.

Ausgehend von vielerlei Informationen bestehe der begründete Verdacht, dass die betroffenen Unternehmen gegen die datenschutzrechtlichen Löschungsvorschriften des §§ 96, 97 TKG verstoßen und eine Ordnungswidrigkeit begangen haben. Nach der Rechtsprechung überwiege das Interesse an der Aufdeckung von Rechtsverstößen gegenläufige private Interessen regelmäßig.

Zudem würden einige Mitglieder des Arbeitskreises Vorratsdatenspeicherung Klagen gegen die Diensteanbieter planen und benötigten dazu genaue Informationen darüber, welche Datentypen wie lange genau gespeichert werden. Insoweit sei die Rechtsschutzgarantie einschlägig.

Schließlich sei eine Veröffentlichung der Recherchen geplant, so dass auch die Pressefreiheit einschlägig sei.

Mit E-Mail vom 20.09.2014 teilten Sie der Bundesnetzagentur mit, dass Sie als Art der Informationsgewährung eine Einsichtnahme der Akten vor Ort wählen. Sie äußerten zudem den Wunsch, dass die Akteneinsicht gegebenenfalls im Wege der Amtshilfe in Kiel gewährt werde.

Mit Schreiben vom 30.10.2014 wurden die betroffenen Unternehmen zur Stellungnahme aufgefordert. Sämtliche Diensteanbieter widersprachen dem Informationszugang und stuften den jeweiligen Verwaltungsvorgang als Ganzes oder einzelne Passagen als geheimhaltungsbedürftige Informationen ein.

Als Begründung führten die Unternehmen an, dass durch den Informationszugang Betriebsinterna aufgedeckt würden, an denen ein gesetzlich vorgesehenes schutzwürdiges Interesse bestehe.

Der Informationspflicht aus § 93 TKG würde bereits in allgemein zugänglichen Quellen im Internet oder in den Vertragsdokumenten genüge getan. Die in den Verwaltungsverfahren offengelegten Informationen gingen jedoch deutlich über den in § 93 TKG genannten Umfang hinaus. So seien u.a. zukünftige Löschkonzepte, relevante Informationen über betriebliche Notfallprozesse, verwendete Speichermedien oder konkrete Bezeichnungen von Netz- und IT-Systemelementen beschrieben.

§ 93 TKG bezwecke, den Teilnehmer oder Nutzer von TK-Diensten in die Lage zu versetzen, seine Wahl- und Gestaltungsmöglichkeiten sowie sonstige Rechte wahrzunehmen. Dazu sei es nicht erforderlich, dass vertrauliche Informationen über Aufbau und Zusammenwirken von Netzwerk und IT-Systemen sowie deren konkrete Speicher- und Back-up Fristen genannt würden, die teilweise sogar Sicherheitsrelevanz aufwiesen.

Im Rahmen von § 6 IFG fände keine Interessenabwägung statt. Vielmehr stehe ein Informationszugang bei Vorliegen von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen im Sinne des § 6 IFG ausschließlich und zwingend unter dem Vorbehalt der Einwilligung durch den Betroffenen, welche vorliegend nicht erteilt worden sei.

Es bestehe auch ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse, da in den Verwaltungsverfahren Betriebsinterna offengelegt würden. Die Weitergabe oder Veröffentlichung der Informationen aus den Schriftsätzen, insbesondere welche Art von Abrechnungssystemen genutzt werden, welche Funktionen diese vorsehen und auf welche Weise die Konfiguration der Systeme möglich wäre, könne zu einer erheblichen Übervorteilung der Marktkonkurrenten führen. Dies gelte insbesondere soweit erst in der Konzeptionierung befindliche Speicher- oder Löschkonzepte betroffen seien.

Schließlich müsse sich der Antragssteller bezüglich der Beanstandungen an die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit wenden.

Die auf die Stellungnahmen ergangenen Entscheidungen der Bundesnetzagentur gegen die TK-Unternehmen, dass schutzwürdige Interessen nur bezüglich der geschwärzten Teile anzunehmen sind, sind mittlerweile bestandskräftig.

B. Rechtliche Würdigung

Ihr nach dem IFG zulässiger Antrag ist nur teilweise begründet

Die Entscheidung beruht auf § 7 Abs. 2 IFG, wonach der Informationszugang ohne Preisgabe der geheimhaltungsbedürftigen Informationen gewährt wird.

Nach § 6 Satz 2 IFG darf der Zugang zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nur gewährt werden, soweit der Betroffene eingewilligt hat.

Bei den geschwärzten Teilen des Verwaltungsverfahrens handelt es sich um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Unternehmen. Als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse werden alle auf ein Unternehmen bezogene Tatsachen, Umstände und Vorgänge verstanden, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat (Schoch, IFG, 2009, § 6 Rn. 25). Die geschwärzten Passagen sind den Geschäftsbereichen der jeweiligen TK-Unternehmen zuzuordnen und nicht offenkundig. Die Informationen sind nur den mit der Datenverarbeitung im jeweiligen Unternehmen betroffenen Mitarbeitern und damit nur einem begrenzten Personenkreis bekannt. Die TK-Unternehmen entscheiden darüber, wer über diese Informationen Kenntnis erlangt.

Entgegen Ihrer Einschätzung ergibt sich auch aus § 93 TKG nichts anderes. § 93 Abs. 1 TKG verpflichtet Diensteanbieter lediglich zu allgemeinen Informationen über die verschiedenen relevanten Datenverarbeitungstatbestände. So fordert § 93 Abs. 1 Satz 1 TKG von den TK-Diensteanbietern pauschal, dass sie ihre Teilnehmer über Art, Umfang, Ort und Zweck der Erhebung und Verwendung personenbezogener Daten zu unterrichten haben. Die Informationspflicht i. S. d. § 93 Abs. 1 TKG bedeutet nicht, dass über jedes technische Detail der Datenverarbeitung unterrichtet werden müsste. So ist es beispielsweise nicht notwendig, den Betroffenen über alle Einzelheiten der im Rahmen einer Telekommunikationsverbindung eingesetzten Netztechnik und -infrastruktur aufzuklären. Die betroffenen Informationen gehen über die von den TK-Unternehmen z.T. auf ihrer Webseite, z.T. bei der Vertragsgestaltung offen gelegten Informationen hinaus. Sie betreffen insbesondere zukünftige Löschkonzepte, relevante Informationen über betriebliche Notfallprozesse, verwendete Speichermedien oder konkrete Bezeichnungen von Netz- und IT-Systemelementen. Bei diesen Informationen handelt es sich um Betriebsinterna, von denen Dritte nicht ohne Weiteres Kenntnis erlangen sollen und können. An diesen nicht offenkundigen betriebsinternen Tatsachen haben die Unternehmen auch einen Geheimhaltungswillen.

Auch die Preisgabe der Informationen gegenüber der Behörde führt nicht zu ihrer Offenkundigkeit. Die Diensteanbieter dürfen sich auf die Einhaltung der Verschwiegenheitspflicht der Behördenmitarbeiter, deren Kreis überschaubar bleibt, verlassen. Die Bundesnetzagentur ist auch die

für die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten im Zusammenhang mit der unzulässigen Speicherung von Verkehrsdaten zuständige Stelle. Eine Offenlegung der Informationen ihr gegenüber ist zur Kontrolle und Aufdeckung von Rechtsverstößen notwendig. Dieses Recht kann der Antragssteller dagegen nicht für sich in Anspruch nehmen. Dies gilt insbesondere, wenn Unternehmensprozesse offengelegt werden, die hierzu nur mittelbar im Zusammenhang stehen.

Zudem liegt ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse der Unternehmen bzgl. bestimmter Informationen vor. Die Wettbewerbsrelevanz wurde aufgrund einer objektiven Betrachtungsweise ermittelt. Die Aufdeckung der in Rede stehenden Informationen könnte nach dieser Beurteilung spürbare Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens haben, was bedeutet, dass eine Schwächung der Wettbewerbsposition des Geheimnisträgers sowie die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit von Konkurrenten eintreten könnten (vgl. hierzu insgesamt Schoch, IFG-Kommentar, § 6 Rn. 54). Dies wird insbesondere hinsichtlich der Offenlegung unternehmensinterner Netzstrukturen und den konzeptionellen Vorgehensweisen angenommen. So könnten Konkurrenten die Informationen analysieren und sich so eigene Leistungen ersparen. Es ist auch nicht ausgeschlossen, dass diese Informationen von Dritten bewusst zur Schwächung des betroffenen TK-Unternehmens genutzt werden.

Soweit einzelne Informationen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse eingestuft wurden, war ein Informationszugang zu verwehren. Die betreffenden Stellen wurden geschwärzt.

Daneben wurden auch teilweise die personenbezogenen Daten geschwärzt. Nach § 5 IFG handelt es sich hier um einen gesetzlich vorgesehenen schutzwürdigen Belang des Dritten. Es waren keine Umstände erkennbar, die ein überwiegendes Informationsinteresse an der Offenlegung der personenbezogenen Daten der jeweiligen Bearbeiter begründen. Dies gilt insbesondere, als es Ihnen nach der Begründung insbesondere auf den Inhalt der Verwaltungsverfahren ankam.

Ein teilweiser Informationszugang war auch möglich. Dies betrifft auch die Verwaltungsvorgänge bzgl. der Beanstandungen, soweit sie gemäß § 115 Abs. 4 TKG Anlass für weitere Maßnahmen der Bundesnetzagentur gegenüber den betroffenen TK-Unternehmen waren.

Auf Ihren Antrag hin wird Ihnen die Akteneinsicht am Standort Kiel der Außenstelle Hamburg, Sedanstr. 14 b, 24116 Kiel gewährt. Hierzu ist eine Terminabsprache mit Herrn [redacted], Tel.: 0431 / 5853-[redacted] notwendig. Es wird daraufhin hingewiesen, dass bei einer Akteneinsicht in Kiel der zuständige Sachbearbeiter nicht vor Ort ist. Soweit Kopien angefertigt werden sollen, werden diese vergebührt.

Rechtsbehelfsbelehrung:
Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch erhoben werden. Der Widerspruch ist bei der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Referat Z21, Tulpenfeld 4, 53113 Bonn oder bei einer sonstigen Dienststelle der Bundesnetzagentur schriftlich oder zur Niederschrift einzulegen.

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

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

[redacted]