

Zeitschrift für öffentliches Recht
und Verwaltungswissenschaft

Schriftleitung:

Univ.-Prof. Dr. Hartmut Bauer, Potsdam
Univ.-Prof. Dr. Karl-Peter Sommermann,
Speyer

62. Jahrgang Heft 23 Dezember 2009
Seite 965

Die Öffentliche Verwaltung **DÖV**

Geoinformationen und Datenschutz am Beispiel des Internetdienstes Google Street View

Von Professor Dr. Johannes Caspar, Hamburg*

Die Aufnahme von Panoramabildern deutscher Städte und Gemeinden für den Internetdienst Google Street View wirft verschiedene datenschutzrechtliche Fragen auf, die sich exemplarisch bei der Erhebung von Geodaten, etwa im Zusammenhang mit Luft- und Satellitenbildern oder mit der Erstellung von Kartenmaterial ergeben. Um die hohen wirtschaftlichen Potenziale von Geodaten künftig in einer Weise nutzbar zu machen, die dem Schutz der Persönlichkeitsrechte Betroffener hinreichend Rechnung tragen, ist es erforderlich, die Mindestanforderungen für eine datenschutzkonforme Umsetzung derartiger Projekte zu klären.

I. Einleitung

Die Google Inc. befährt seit dem Jahr 2008 Straßen deutscher Städte und Gemeinden mit Fahrzeugen, auf denen Kameras installiert sind, die die Straßenpanoramen für den Internetdienst Google Street View aufnehmen.

Der Dienst soll künftig auch deutsche Straßenansichten für ein globales virtuelles Sightseeing durch die Nutzer bereithalten. Im Unterschied zu dem von Google angebotenen Produkt *Google Earth*, das eine Ansicht aus der Luft ermöglicht, können Nutzer des Dienstes *Street View* aus der Perspektive eines Autofahrers Straßenzüge und einzelne Häuser als Folge von Bildern in Form einer 360-Grad-Panoramadarstellung mit Zoomfunktion am Computerbildschirm an sich vorbeiziehen lassen und konkrete Ziele nach Belieben näher ansteuern. In das Visier der Kameras geraten nach dem Zufallsprinzip Personen als Passanten, Straßenverkehrsteilnehmer und Kfz-Fahrer sowie Halter. Ferner machen die Aufnahmen die Häuserfassaden sowie das gesamte Wohnumfeld von Eigentümern bzw. Mietern sichtbar.

II. Schutzbereich des Bundesdatenschutzgesetzes

Anwendbar für die Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung von personenbezogenen Daten im privaten Bereich,

die nicht ausschließlich für persönliche oder familiäre Tätigkeiten verarbeitet werden, sind die Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes (§ 1 Abs. 2 Nr. 3, § 2 Abs. 4, § 27 Abs. 1 BDSG).

1. Territoriale Geltung

§ 1 Abs. 5 Satz 2 BDSG bestimmt, dass das BDSG anzuwenden ist, wenn eine verantwortliche Stelle, die nicht in einem Mitgliedstaat der EU oder in einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum belegen ist, personenbezogene Daten im Inland erhebt, verarbeitet oder nutzt. Die Vorschrift nimmt Firmen mit Sitz in anderen Staaten von der in Satz 1 enthaltenen Privilegierung nach dem Sitzprinzip, wonach nicht das Bundesdatenschutzrecht, sondern das Recht des Ortes gilt, an dem die verantwortliche Stelle ihren Sitz hat, aus und stellt gegenüber Drittstaaten zumindest deklaratorisch das Territorialprinzip wieder her.¹

Damit ist die Anwendung des Bundesdatenschutzgesetzes mit Blick auf eine Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung durch die Firma Google mit Firmensitz in den USA anlässlich des Projekts *Street View* vorliegend anzunehmen. Entscheidend ist, dass die Erhebung und das Verarbeiten der Daten auf dem nationalen Territorium erfolgen. Insoweit ergeben sich – anders als bei Bilddaten, die etwa im Rahmen des Dienstes *Google Earth*, über Satelliten gewonnen werden, die Anwendbarkeit des nationalen Rechts und die Zuständigkeit der nationalen Datenschutzbehörden.

2. Erfordernis der automatisierten Datenverarbeitung

Voraussetzung für die Anwendbarkeit des Bundesdatenschutzgesetzes im Bereich nicht-öffentlicher Stellen ist eine automatisierte oder dateigebundene Datenverarbeitung (vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 3 BDSG; § 27 Abs. 1, 2 BDSG). Nach der Legaldefinition in § 3 Abs. 2 BDSG setzt die automatisierte Verarbeitung von Daten die Erhebung, Ver-

* Anmerkung der Schriftleitung: Der Autor ist der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit.

1 Vgl. Peter Gola/Rudolf Schomerus, BDSG, Kommentar, 9. Aufl. 2007, § 1 Rn. 27 f.

arbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten unter Einsatz von Datenverarbeitungsanlagen voraus.

Dies ist der Fall, wenn neben der durch technische Anlagen resultierenden Erhebung bzw. Speicherung auch eine automatisierte Auswertung der Daten erfolgen kann.² Insofern ist zweifelhaft, ob die bloße Aufnahme von optischen Signalen, etwa durch eine Videoanlage, ohne eine nachträgliche datenmäßige bzw. automatische Auswertungsmöglichkeit diese Anforderungen erfüllt.³

Am Kriterium der automatisierten Verarbeitung bestehen in der vorliegenden Fallkonstellation keine Bedenken. Die Aufnahmen der Straßenszenen werden durch Google digital gespeichert und sollen im Internet in einer Weise zur Nutzung dargeboten werden, die es ermöglicht, die vorhandenen Bilddaten nach besonderen Vorgaben auszuwählen, um damit gezielt Informationen abzurufen. Der Internetdienst Street View ermöglicht die Verknüpfung zwischen individuellen Ortsangaben und den jeweils gespeicherten Geodaten. Es ist gerade Sinn des Angebots, mithilfe des Dienstes Informationen über bestimmte Örtlichkeiten zu erheben, die zur automatisierten Auswertung abgefragt werden können.

Die in einem früheren Fall über die Zulässigkeit einer elektronischen Häuser- und Gebäudekarte nicht näher substantiierte Feststellung, die digitale Erfassung einer Gebäudeseite verstoße schon deshalb nicht gegen das Bundesdatenschutzgesetz, weil es sich nicht um eine Datei handle,⁴ ist vor diesem Hintergrund schwer nachvollziehbar.⁵

Die gezielte Aufnahme von Bildern, die unter genauer Fixierung des Ortes gewonnen werden, dient der Erhebung von Daten i.S.d. § 3 Abs. 3 BDSG. Ihre spätere Bereithaltung im Internet zum Abruf für Dritte stellt ein Verarbeiten im Sinne des Übermittels nach § 3 Abs. 4 Nr. 3 b BDSG dar. Dass es der verantwortlichen Stelle nicht darum geht, Daten der von den Aufnahmen betroffenen Passanten zu erlangen, ist dabei unerheblich. Für ein zielgerichtetes Beschaffen von Daten ist keine besondere Gewinnungsabsicht erforderlich. Es reicht aus, dass die Daten als sichere bzw. unvermeidbare Folge eines Tätigwerdens unmittelbar erhoben werden.⁶

Der Internetdienst Google Street View geht somit über eine bloße technische Aufzeichnung und Wiedergabe von Bildsequenzen hinaus und ermöglicht den Nutzern, Bildinformationen nach individuellen Vorgaben gezielt abzurufen. Bereits bei Gewinnung der Daten im Rahmen der Kamerafahrten findet eine konkrete Verknüpfung mit den aufgenommenen Örtlichkeiten zu Dokumentationszwecken statt. Es liegt daher eine Erhebung von Daten

i.S.d. § 3 Abs. 3 BDSG vor, die auf deren spätere Übermittlung (§ 3 Abs. 4 Nr. 3 b BDSG) gerichtet ist.

3. Zum Personenbezug der Daten

Für die Anwendung der Vorschriften des Datenschutzgesetzes ist es erforderlich, dass die Bilder von öffentlichen Straßenzügen einen Personenbezug aufweisen (§§ 27, 28 BDSG). Personenbezogene Daten sind nach § 3 Abs. 1 BDSG Einzelangaben über *persönliche* oder *sachliche Verhältnisse* einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person (Betroffener). Um eine Anwendung des Datenschutzgesetzes zu eröffnen, muss es sich bei der Erfassung des Straßenbildes um Informationen über den Betroffenen selbst oder über einen auf ihn beziehbaren Sachverhalt handeln.⁷

a) Darstellung von Passanten/Anwohnern

Im Zuge der Anfertigung der Aufnahmen von Straßenpanoramen werden Straßenverkehrsteilnehmer, Passanten sowie Bewohner oder Besucher von Gebäuden in ihren jeweils kontingenten zeitlich-örtlichen Bezügen als Teil des Straßenbildes erfasst. Nach § 3 Abs. 1 BDSG ist für die Qualifizierung der Aufnahmen als personenbezogenes Datum auf das Kriterium der Bestimmtheit oder Bestimmbarkeit der Personen abzustellen. Bedeutung kommt dabei weniger der Frage zu, ob eine Person bestimmt oder lediglich bestimmbar ist, sondern der Grenzziehung zwischen Bestimmbarkeit und Nichtbestimmbarkeit.

Ob die zufällig bei den Aufnahmen im Straßenbild anwesenden Personen als bestimmbar anzusehen sind, ist abhängig von den Voraussetzungen für die Zuordnung der vorhandenen Daten zu einer Bezugsperson. Die Bestimmbarkeit der Identität von Passanten ist stets eine *relative Größe*, die in hohem Maße abhängig ist von der für die Reidentifikation bzw. Deanonymisierung erforderlichen Hintergrundinformationen.⁸ Danach ist grundsätzlich jede Person bestimmbar, soweit man bereit ist, den hierfür erforderlichen Beurteilungshorizont auf alle anderen zur Identifikation befähigten Personen auszudehnen.

Angesichts der Relativität des zu berücksichtigenden Zusatzwissens verwundert es nicht, dass die Auffassungen im datenschutzrechtlichen Schrifttum zum Bestimmbarkeitskriterium stark differieren: Während eine weite Interpretation des Bestimmbarkeitsbegriffs bei der Abgrenzung von Daten zwischen mehreren in Betracht kommenden Personen das Wissen von Einzelpersonen zugrunde legt, „dessen legales Bekanntwerden nach *sozialüblichen Maßstäben* nicht ausgeschlossen werden kann“,⁹ stellt eine restriktivere Auffassung hinsichtlich der Bestimmbarkeit auf die Kenntnisse, Mittel und Möglichkeiten der *speichernden Stelle* ab. Danach ist der Personenbezug gegeben, soweit die Stelle mit den ihr normalerweise zur Verfügung stehenden Hilfsmitteln und ohne unverhältniß-

² Peter Gola/Rudolf Schomerus, BDSG, Kommentar, 9. Aufl. 2007, § 3 Rn. 15 a.

³ Vornehmend Ulrich Dammann, in: Spiros Simitis (Hrsg.), BDSG, Kommentar, 6. Aufl. 2006, § 3 Rn. 79, jedoch mit Verweis auf die Spezialvorschrift betreffend die Videoüberwachung in § 6 b BDSG, wo ein automatisiertes Verfahren gerade nicht vorausgesetzt wird.

⁴ VG Karlsruhe, MMR 2000, 181 (183).

⁵ Vgl. die überzeugende Kritik von Ivo Geis, MMR 2000, 184.

⁶ Lutz Bergmann/Roland Möhrle/Armin Herb, Datenschutzrecht, Loseblattkommentar, Stand: 39. Erg.-Lfg. Aug. 2009, § 3 BDSG Rn. 60.

⁷ Peter Gola/Rudolf Schomerus, BDSG, Kommentar, 9. Aufl. 2007, § 3 Rn. 5.

⁸ Vgl. Gerrit Hornung, DuD 2004, 429 (430).

⁹ Ulrich Dammann, in: Spiros Simitis (Hrsg.), BDSG, Kommentar, 6. Aufl. 2006, § 3 Rn. 37.

nismatischen Aufwand eine Identifizierung der Person durchführen kann.¹⁰

Die Grenze zwischen Bestimmbarkeit und Nichtbestimmbarkeit lässt sich durch beide Definitionen nicht trennscharf ziehen, da sowohl das Kriterium der Sozialadäquanz als auch des angemessenen Aufwands der speichernden Stelle einen weiteren unbestimmten und in hohem Maße auslegungsbedürftigen Rechtsbegriff einführt. Dennoch ist eine nähere – wenn auch an abstrakten Kriterien orientierte – Eingrenzung des maßgeblichen Kriteriums zur Konkretisierung der Abgrenzungsmerkmale durchaus hilfreich und notwendig.

Vorliegend hat eine Auslegung am Maßstab des informationellen Selbstbestimmungsrechts, dessen Schutz das Bundesdatenschutzgesetz nach Maßgabe des § 1 Abs. 1 BDSG bezweckt, zu erfolgen. Dies spricht gegen eine Bezugnahme auf die Kenntnisse und Mittel der speichernden Stelle. Denn geht es um die zufällige Aufnahme und Bildveröffentlichung von Passanten und Verkehrsteilnehmern als Bestandteil eines Straßenpanoramas, das frei zugänglich für die Allgemeinheit unter Bezugnahme auf die konkrete Örtlichkeit ins Internet gestellt werden soll, so kann es keine Rolle spielen, ob die speichernde Stelle, die sich die Abbildung des gesamten Straßennetzes von größeren Städten und Gemeinden zum Ziel gemacht hat, über die erforderlichen Ressourcen und Fähigkeiten verfügt, eine Zuordnung der Abbildungen der aufgenommenen Personen nachträglich vorzunehmen. Vielmehr muss auf die individuelle Wiedererkennbarkeit der aufgenommenen Personen durch Dritte abgestellt werden.

Aufgrund der Häufigkeit des Aufenthalts im Nahbereich des eigenen Wohnorts besteht für die Erfassung von Personen eine hohe statistische Wahrscheinlichkeit, die mit dem individuellen Bezug zu den abgebildeten Örtlichkeiten korreliert. Aber nicht nur der persönliche Bezug zu den lokalen Verhältnissen der Betroffenen, sondern auch die Nutzungsgewohnheiten des Internetdienstes durch Dritte wirken sich auf die Identifizierung aus. So ist von einer relativen Häufigkeit der Wiedererkennung durch Familienmitglieder, Nachbarn, Freunde, Bekannte und Arbeitskollegen, die den Internetdienst Google Street View gezielt nach bestimmten Straßenansichten abrufen, auszugehen.

Ein wirksamer Schutz des Einzelnen vor einer Preisgabe von Informationen, die den individuellen Aufenthaltsort und das Verhalten betreffen, macht es erforderlich, das Merkmal der Bestimmbarkeit der Person mit dem *Zusatzwissen potenzieller Internet-User* mit persönlichen Kontakten zu den abgebildeten Personen gleichzusetzen. Das Wissen der die Daten erhebenden Stelle ist demgegenüber nicht relevant, zumal diese selbst nur an einer flächendeckenden Erhebung und Präsentation der Daten, nicht aber an einer Identifikation der zufällig aufgenommenen Personen interessiert ist. Damit ist grundsätzlich jede von den Aufnahmen erfasste Person i. S. d. § 3 Abs. 1 BDSG bestimmbar, da nicht auszuschließen ist, dass eine Wiedererkennung durch Dritte, die den Internetdienst für ihre Zwecke nutzen, möglich ist.

b) Aufnahme von Häusern/Grundstücken und Kfz

Eine andere Frage ist indes, ob und in welcher Weise das mit der Aufnahme von Grundstücken und Gebäuden gesammelte digitalisierte Bildmaterial einen Personenbezug aufweist. Hier geht es um die *Individualisierung von Beziehungen zwischen Sachen und Personen*, nicht hingegen um die Reidentifikation von Personen als Teil des Straßenbilds. Die besonderen Eigenschaften von Grundstücken und Häusern sowie von anderen abgebildeten Gegenständen können personenbezogene Daten enthalten, wenn sich diese einer besonderen Person zuordnen lassen. In diesem Zusammenhang stellt sich somit die Frage nach dem Kriterium des Personenbezugs von Geodaten.

Die besondere Problematik ergibt sich daraus, dass grundsätzlich jede als Eigentum existente Sache einen Personenbezug aufweist und daher grundsätzlich einer Bestimmbarkeit zugänglich ist. Die Bestimmbarkeit ist letztlich Folge einer auf Eigentumsfreiheit und der exklusiven Sachherrschaft basierenden Rechtsordnung. Anders als bei der Bestimmbarkeit abgebildeter Personen geht es bei dem Personenbezug von Angaben, die sich auf Sachen beziehen, in erster Linie um die *Intensität der Verbindung zwischen Person und Gegenstand und dem daraus resultierenden Erkenntnisgehalt*, mithin um ein *qualitatives Kriterium*.

(1) Vertretene Lösungswege

Zur Bestimmung der erforderlichen Verbindung zwischen Person und Sache wird in der *Literatur* die Auffassung vertreten, dass bei Informationen, die lediglich an bewegliche oder unbewegliche Gegenstände anknüpfen, ein bloßer *mittelbarer* Bezug auf die Person nicht ausreicht. Gefordert wird eine *direkte Sach-Person-Beziehung*. Danach seien „in der Regel“ nur solche Angaben als persönliche Daten anzusehen, „die die Sache identifizieren und sie in dem nach dem jeweiligen Lebenszusammenhang zur Beschreibung der Sachbeziehung notwendigen Umfang charakterisieren“.¹¹ Danach sollen Angaben über Lage, Größe, Bebauung und Nutzung eines Grundstücks, die eine *Charakterisierung der Sachbeziehung* ermöglichen, personenbezogene Daten des Eigentümers darstellen, nicht aber Ergebnisse von Bodenuntersuchungen, baustatische Werte und Angaben über die Verlegung von Leitungen.¹²

Weitergehende Auffassungen, die sich mit der Zuordnung von Geodaten beschäftigen, sehen darüber hinaus Informationen über sachliche Verhältnisse von Grundstückseigentümern, die insbesondere Umweltdaten über die Beschaffenheit des Bodens enthalten, als personenbezogene Daten, nicht nur in Bezug zu den Eigentümern, sondern auch gegenüber Nachbarn, Vermietern oder Bewohnern an.¹³

11 Ulrich Dammann, in: *Spiro Simitis* (Hrsg.), BDSG, Kommentar, 6. Aufl. 2006, § 3 Rn. 58, mit Verweis auf Wolfgang Ziegler, NVwZ 1993, 347 f.

12 Ulrich Dammann, in: *Spiro Simitis* (Hrsg.), BDSG, Kommentar, 6. Aufl. 2006, § 3 Rn. 59.

13 Bertram Raum, CR 1993, 162 (165 f.).

10 Peter Goja/Rudolf Schomerus, BDSG, Kommentar, 9. Aufl. 2007, § 3 Rn. 10.

Mitunter wird auch eine an der Einzelfallbetrachtung orientierte Abwägungslösung zugrunde gelegt, die sich vornehmlich an der Intensität der Verbindung zwischen Person und dem Gegenstand und an dem jeweiligen Verarbeitungs- und Nutzungszusammenhang orientiert.¹⁴ Personenbezug besitzen Geoinformationen danach, wenn sie auf die Rechte und Interessen einer natürlichen Person einwirken (Ergebniskontext), Betroffene bewerten oder ihr Verhalten bzw. ihre Stellung innerhalb einer gegebenen Gruppe beeinflussen (Zweckkontext) oder direkt eine inhaltliche Aussage über die Persönlichkeit einer Person enthalten (Inhaltskontext). Dies führt letztlich zu einem flexiblen Abwägungsmodell, das durch eine falltypische Kategorisierung praxistaugliche Maßstäbe zu gewinnen versucht.¹⁵

Letztlich zeigen die vertretenen Vorschläge, dass eine zufriedenstellende, nach abstrakten Kriterien erfolgende Abgrenzung nur bedingt möglich ist. Eine Zuordnung des Bezugs einer Sache zu einer bestimmbar Person ist kontextabhängig und hat unter Bezugnahme auf den Schutzgehalt des informationellen Selbstbestimmungsrechts der von den Aufnahmen Betroffenen zu erfolgen.

Auch in der Rechtspraxis herrscht keine einheitliche Linie, ob Abbildungen von Immobilien einen Personenbezug aufweisen. So ist nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts der Schutz des Persönlichkeitsrechts auch auf die Veröffentlichung von Abbildungen zu erstrecken, die „*Einblick in die räumliche Privatsphäre als einem von öffentlicher Kontrolle und Beobachtung freien Rückzugsbereich ermöglichen. Vorausgesetzt ist, dass der Betroffene nach den konkreten Gegebenheiten die begründete und für Dritte erkennbare Erwartung hegen darf, dass seine privaten Verhältnisse den Blicken der Öffentlichkeit entzogen bleiben und von ihr nicht zur Kenntnis genommen werden (vgl. BVerfGE 101, 361 [384]). Die Erwartung einer fehlenden Kenntnisnahme durch die Allgemeinheit liegt allerdings grundsätzlich fern, wenn ein privates Anwesen für jedermann von öffentlich zugänglichen Stellen aus einsehbar ist. Dementsprechend verneinen die Fachgerichte eine Beeinträchtigung des Persönlichkeitsrechts, sofern die Abbildung des Anwesens nur das wiedergibt, was auch für den vor Ort anwesenden Betrachter ohne weiteres zutage liegt.*“¹⁶

Ob die Aufnahme der nicht dem besonderen persönlichen Bereich zuzuordnenden Fassadenansichten von Gebäuden im Licht des informationellen Selbstbestimmungsrechts einen Personenbezug aufweist, erscheint daher zumindest fraglich. Immerhin nimmt das Bundesverfassungsgericht durch die Veröffentlichung von Luftbildern vom Anwesen Prominenter eine Beeinträchtigung des

Persönlichkeitsrechts an, wenn zugleich die Identität der Bewohner offen gelegt und der Weg zu dem Anwesen beschrieben wird.¹⁷ Werden daher Angaben zur Anschrift gezielt in einem Massenmedium veröffentlicht, um die Leser zu einem Aufsuchen des privaten Lebensbereichs zu ermuntern, so werden die Informationen in einen neuen Kontext gesetzt, der Risiken weiterer Beeinträchtigungen des Persönlichkeitsrechts bewirken kann.¹⁸

Diese Auffassung spricht dafür, durch Straßenangaben individualisierbare öffentlich dargestellte Häuseransichten grundsätzlich als personenbezogene Daten zu behandeln, wobei die weiter gehende Frage der Verletzung von Persönlichkeitsrechten oder datenschutzrechtlicher Bestimmungen dann im Einzelnen von der jeweiligen Präsentationsform abhängt.

Eine eher restriktive Linie verfolgen gerichtliche Entscheidungen, die mit unterschiedlicher Argumentation eine Beeinträchtigung des Datenschutzgesetzes bzw. des informationellen Selbstbestimmungsrechts durch die Veröffentlichung von Bildern über die digitale Erfassung der der Straße zugewandten Gebäudeaußenansicht jeweils verneint haben.¹⁹

Demgegenüber messen einige Landesdatenschutzbehörden Abbildungen von Gebäuden Personenbezug zu: In diesem Sinne die Datenschutzbeauftragten von Baden-Württemberg und Berlin, während andere Behörden, der Landesdatenschutzbeauftragte von Nordrhein-Westfalen wie auch das Innenressort des Bremischen Senats, diesen verneinen.²⁰

Im Zuge der Diskussion um die datenschutzrechtliche Beurteilung von Google Street View hat sich der Düsseldorf-Kreis, die informelle Vereinigung der obersten Aufsichtsbehörden, die in Deutschland die Einhaltung des Datenschutzes im nicht-öffentlichen Bereich überwachen, in seiner Sitzung vom 13./14. November 2008 darauf verständigt, dass „bei digital erfassten Fotos von Gebäude- und Grundstücksansichten, die über Geokoordinaten eindeutig lokalisiert und damit einer bestimmten Adresse und dem Gebäudeeigentümer sowie den Bewohnern zugeordnet werden können“, es sich „in der Regel“

14 Thilo Weichert, DuD 2007, 113 ff.; ausführlich zum Meinungsstand die Studie des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz Schleswig-Holstein (ULD) im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi), bearbeitet von Moritz Karg und Thilo Weichert, Datenschutz und GeoInformationen, 2007, S. 11 ff. (www.datenschutzzentrum.de/download/Datenschutz-und-GeoInformationen.pdf).

15 In diesem Sinne der 31. Tätigkeitsbericht 2009 des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz Schleswig-Holstein (ULD) (www.datenschutzzentrum.de/material/tb/tb31/), in dem auf ein sog. Ampelsystem verwiesen wird, S. 75 f.

16 BVerfG, Beschl. v. 2.5.2006, 1 BvR 507/01, www.bverfg.de, Rn. 13.

17 BVerfG, Beschl. v. 2.5.2006, 1 BvR 507/01, www.bverfg.de, Rn. 14.

18 BVerfG, Beschl. v. 2.5.2006, 1 BvR 507/01, www.bverfg.de, Rn. 20.

19 Für eine Abwägungslösung im Rahmen des § 29 BDSG VG Karlsruhe, MMR 2000, 181 (184); ähnlich LG Waldshut-Tengen, MMR 2000, 172 (175), wo mangels einer gezielten Verknüpfung einzelner Gebäudeansichten mit den dazugehörigen Hausnummern bzw. Adressdaten der Bewohner eine Beeinträchtigung des Persönlichkeitsrechts Betroffener abgelehnt wurde, aber immerhin eingeräumt wurde, dass Gebäudeabbildungen zu personenbezogenen Daten zumindest in Beziehung gesetzt werden könnten; vgl. ferner AG München, Urt. v. 19.8.2009, 161 C 3130/09.

20 Vgl. die Nachweise im Gutachten des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz Schleswig-Holstein (ULD) im Auftrag der GIW-Kommission, bearbeitet von Moritz Karg, Datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen für die Bereitstellung von Geodaten für die Wirtschaft, S. 13 f. (www.geobusiness.org/Geobusiness/Redaktion/FDF/Publikationen/ampelstudie-datenschutzrechtliche-rahmenbedingungen-bereitstellung-geodaten-lang.property=pdf,bereich=geobusiness,sprache=de,rwb=true.pdf).

um personenbezogene Daten nach dem Bundesdatenschutzgesetz handle.²¹

(2) Eigener Standpunkt

aa) Kfz-Kennzeichen

Zunächst gilt für die Abbildung und Speicherung von Kfz-Kennzeichen, dass ein grundrechtlicher Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung betroffener Halter nicht schon deshalb entfällt, weil die für die Identifizierung von Kraftfahrzeugen erforderlichen Informationen vorgeschrieben und an allen Kraftfahrzeugen öffentlich wahrnehmbar sind. Ausdrücklich hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt: „Auch wenn der Einzelne sich in die Öffentlichkeit begibt, schützt das Recht der informationellen Selbstbestimmung dessen Interesse, dass die damit verbundenen personenbezogenen Informationen nicht im Zuge automatisierter Informationserhebung zur Speicherung mit der Möglichkeit der Weiterverwertung erfasst werden.“²² Der Umfang des Rechts der informationellen Selbstbestimmung beschränkt sich nicht auf sensible und besonders grundrechtlich zu schützende Daten. Es trägt vielmehr der Situation Rechnung, dass es unter der Bedingung der elektronischen Datenverarbeitung keine per se belanglosen personenbezogenen Daten mehr gibt.²³

Ein Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ist bereits anzunehmen, wenn die aus öffentlich zugänglichen Quellen stammenden Daten durch ihre systematische Erfassung, Sammlung und Verarbeitung einen zusätzlichen Aussagewert erhalten, aus dem sich die für das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung spezifische Gefährdungslage für die Freiheitsrechte oder die Privatheit des Betroffenen ergibt.²⁴ Denn Daten, die für sich genommen keine Grundrechtsrelevanz haben, können mit anderen Daten verknüpft und dadurch zu persönlichkeitsrelevanten Informationen werden. Dies gilt gerade auch für weltweit abrufbare Internetveröffentlichungen. Die Aufnahme des Pkw mit amtlichem Kennzeichen im Rahmen des Straßenpanoramas mag so für sich genommen ohne Bedeutung sein, kann aber in Verbindung mit der jeweiligen Örtlichkeit zu Rückschlüssen auf persönliches Verhalten, auf Vorlieben oder besondere Angewohnheiten des Halters schließen lassen. Eine Veröffentlichung der Bilder auf Google Street View würde daher dessen Recht, selbst über die Preisgabe und Verwendung der personenbezogenen Daten zu bestimmen und darüber zu befinden, welche Daten der Einzelne für sich als sensibel und schützenswert einstuft, vereiteln.

bb) Häuserfassaden

Entsprechendes gilt grundsätzlich auch für die Aufnahme von Fassaden von Häusern, auf denen die Hausnummer erkennbar ist. Aufgrund der Ortsgebundenheit ist bei Gebäuden ein Rückschluss auf einen wechselnden Aufenthaltsort von Personen zwar ausgeschlossen. Die Hausnummer kann aber zur Identifizierung des individuellen Wohnorts herangezogen werden. Sie ermöglicht eine Verknüpfung von Personen mit der Örtlichkeit, an der diese gewöhnlich den Mittelpunkt des Lebens haben. Eine Präsentation der Hausansicht mit Hausnummer kann zu verschiedenen Zwecken der Ausforschung verwendet werden. Sie reichen von Informationen für Werbezwecke über die Kreditwürdigkeit bis hin zu Informationen des Arbeitgebers über die persönlichen Wohnverhältnisse seiner Mitarbeiter. Dabei lassen der Zustand und die Pflege des Hauses, der Grünflächen sowie das Wohnumfeld Rückschlüsse auf die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse der darin lebenden Personen zu.

Ob darüber hinaus die Aufnahme von Häuserfassaden, bei denen eine die Identifizierung erleichternde Zusatzinformation entweder fehlt oder nach der Aufnahme anonymisiert wurde, (noch) als personenbezogene Daten anzusehen sind, erscheint zunächst nicht zwingend, da es an einer Verbindung zwischen Person und Sache konkretisierenden Angabe fehlt.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass Häuser als Wohn- und Arbeitsort grundsätzlich eine besondere Affinität für die darin lebenden und arbeitenden Personen haben. Eine Beziehung zu einzelnen Personen kann dann anzunehmen sein, wenn derjenige, der die Bilder betrachtet, über das Wissen verfügt, welche Person dort lebt. Der nicht vom Schnee geräumte Zuweg, das an der Gebädefassade angebrachte Graffiti oder der illegal gelagerte Müll im Vorgarten können durchaus Informationen über die Verhältnisse bestimmter, mit der Örtlichkeit verbundener Personen vermitteln. Ein möglichst lückenloser Schutz der informationellen Selbstbestimmung dürfte es daher rechtfertigen, einer weiten Auslegung des Anwendungsbereichs des Bundesdatenschutzgesetzes zu folgen und digitale Straßensichten, die über Geokoordinaten einen Rückschluss auf Gebäudeadressen zulassen, auch ohne Hausnummer grundsätzlich als personenbezogene Daten anzusehen.

cc) Fazit

Der extensiveren Auslegung des Personenbezugs ist zu folgen. Dies ergibt sich zunächst für Abbildungen von Gegenständen sowie von Gebäuden, die ein die Individualisierbarkeit der sachlichen Verhältnisse erleichterndes Identifikationsmerkmal abbilden, wie Hausnummern sowie amtliche Kennzeichen von Kfz. Denn durch die zusätzlichen Informationen erlangen die abgebildeten Gegenstände einen konkreten Personenbezug. Sie erleichtern die Identifizierbarkeit von Personen, die mit der jeweiligen Sache in einem besonderen Verhältnis stehen. Geraten die Personen zufällig in das Visier der Kamerteams von Google, so sind Rückschlüsse über deren Verhalten bzw. Aufenthaltsort gerade bei beweglichen Gegenständen möglich, die durchaus geeignet sind, die aufgenommenen Personen in ihrem informationellen Selbstbestimmungsrecht zu beeinträchtigen. Wohnort-

²¹ Beschluss der obersten Aufsichtsbehörden für den Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich am 13./14.11.2008 in Wiesbaden (www.datenschutzzentrum.de/geodaten/20081118-dk.html).

²² Ausdrücklich für die Kfz-Kennzeichenerfassung BVerfG, Urt. v. 11.3.2008, 1 BvR 2074/05, www.bverfg.de, Rn. 67.

²³ Vgl. BVerfGE 55, 1 (45); BVerfG, Beschl. v. 13.8.2007, 1 BvR 1550/03 u. a., www.bverfg.de.

²⁴ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 10.3.2008, 1 BvR 2388/03, www.bverfg.de, Rn. 64.

aufnahmen machen zudem eine soziale Zuordnung der Bewohner möglich und weisen daher auch ohne sichtbare Kennzeichnung durch Hausnummern einen Personenbezug auf.

III. Zulässigkeit der Datenerhebung

Nach dem Grundsatz der Direkterhebung der Daten in § 4 Abs. 2 BDSG sind personenbezogene Daten beim Betroffenen zu erheben, sodass Aufnahmen im Rahmen der Kamerafahrten mit dem Wissen der Betroffenen durchgeführt werden dürfen.²⁵ Hiervon darf unter den Voraussetzungen des § 4 Abs. 2 Nr. 1 und 2 BDSG abgewichen werden. Da bei der Aufnahme von allgemein zugänglichen Straßenansichten eine Mitwirkung der Betroffenen regelmäßig nicht erfolgen kann, ist zunächst zu prüfen, ob nach § 4 Abs. 2 Nr. 1 BDSG eine *Rechtavorschrift* besteht, die eine Erhebung der Daten ohne die Mitwirkung des Betroffenen erlaubt.

Zum anderen muss die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten der allgemeinen Zulässigkeitsregel des § 4 Abs. 1 BDSG entsprechen. Auch der datenschutzrechtlich zentrale Grundsatz des Verbots mit Erlaubnisvorbehalt setzt voraus, dass die Datenerhebung durch *Rechtsnorm* oder durch den Betroffenen selbst erlaubt wird.

1. Erlaubnis nach § 23 Abs. 1 Nr. 2 KUG für Personenaufnahmen

Als spezialgesetzliche Erlaubnisnorm kommt für die Abbildung von Passanten zunächst § 23 Abs. 1 Nr. 2 Kunsturhebergesetz (KUG) in Betracht. Diese Vorschrift sieht eine Ausnahme von § 22 KUG vor, wonach Bildnisse grundsätzlich nur mit Einwilligung des Abgebildeten verbreitet oder öffentlich zur Schau gestellt werden dürfen. Danach können Bilder von Personen verbreitet werden, wenn dabei die Personen nur als *Beiwerk neben einer Landschaft oder sonstigen Örtlichkeit* erscheinen.²⁶

Nach § 23 Abs. 2 KUG wirkt sich diese Befugnis jedoch nicht auf die Verbreitung und Schausstellung, durch die ein *berechtigtes Interesse* des Abgebildeten verletzt wird, aus. Damit wird klargestellt, dass von der Mitwirkung bzw. Einwilligung des Abgebildeten dann nicht abgesehen werden kann, wenn der Abgebildete ein Interesse daran hat, dass die Veröffentlichung unterbleibt. Grundsätzlich hat hier eine Einzelfallabwägung zwischen den Schutzinteressen des Abgebildeten und dem Informationsinteresse der Allgemeinheit zu erfolgen.²⁷ Da vorliegend eine Erfassung einer unbestimmten Vielzahl von Personen erfolgen soll, kann § 23 KUG nicht als allgemeine Erlaubnisnorm verstanden werden, die *generell von den Belangen des Datenschutzes* dispensiert. Denn gerade aus dem einschlägigen Datenschutzrecht, das die informationelle Selbstbestimmung schützen soll, ergeben sich Inhalt und Umfang der Schutzinteressen. So kann es

im Rahmen der Aufnahmen zu Google Street View durchaus Situationen geben, in denen die von den Aufnahmen zufällig Betroffenen ein relevantes Interesse daran haben, nicht auf der Abbildung für die Öffentlichkeit erkennbar zu erscheinen. Die Abbildungsfreiheit wird durch die Privat- und Intimsphäre begrenzt, die generell gefährdet ist, wenn Personen die Veröffentlichung der von ihnen im öffentlichen Straßenbereich zufällig aufgenommenen Bilder befürchten müssen.

Damit stellt § 23 Abs. 1 Nr. 2 KUG keine Erlaubnisnorm dar, die eine grundsätzliche Zulässigkeit der Straßenaufnahmen ohne Mitwirkung des Betroffenen vorsieht.

2. Erlaubnis nach § 59 Abs. 1 UrhG

Als Erlaubnistatbestand für die Aufnahmen kommt ferner das sog. *Panoramaprivileg* nach § 59 Abs. 1 des Gesetzes über Urheberrecht und verwandte Schutzgesetze (UrhG) in Betracht. Danach ist es zulässig, Werke, die sich bleibend an öffentlichen Wegen, Straßen oder Plätzen befinden, mit Mitteln der Malerei oder Grafik, durch Lichtbild oder durch Film zu vervielfältigen, zu verbreiten und öffentlich wiederzugeben. Bei Bauwerken erstreckt sich nach Satz 2 diese Befugnis nur auf die äußere Ansicht.

Die Bestimmung des § 59 Abs. 1 UrhG trägt im Interesse der Allgemeinheit der Freiheit des Straßenbildes Rechnung.²⁸ Der gesetzlichen Regelung liegt dabei die Erwägung zugrunde, dass Bauwerke, die sich dauernd an öffentlichen Straßen oder Plätzen befinden, Gemeingut geworden sind.²⁹ Sinn der Panorama- bzw. Straßenbildfreiheit ist es, das Fotografieren und Filmen im öffentlichen Raum nicht allzu weit einzuschränken.

§ 59 UrhG bezieht sich nach der Legaldefinition in § 2 Abs. 2 UrhG auf *Werke*, das heißt nur auf *persönliche geistige Schöpfungen*. An reinen Zweckbauten wie Wohnhäusern oder Bürogebäuden, denen es an der für den urheberrechtlichen Schutz erforderlichen Schöpfungshöhe mangelt, bestehen bereits keine urheberrechtlichen Schutzansprüche.³⁰ Insoweit dürfte diese Vorschrift für die Masse der Aufnahmen keine Relevanz besitzen.

Der bloßen *Sachfotografie* von urheberrechtlich nicht geschützten Gegenständen steht kein exklusives Recht des Eigentümers bzw. Besitzers entgegen. Der Schutz, der sich aus dem Eigentums- oder Besitzrecht ergibt, geht grundsätzlich nicht weiter als der Urheberrechtsschutz geschützter Werke. Damit ist davon auszugehen, dass auch das Eigentum ganz generell der nicht-gewerblichen Verwertung der Ansicht von Gegenständen durch Dritte nicht entgegensteht.³¹ Folglich greift die bloße Abbildung von Sachen im Rahmen von Panoramabildern nicht in das Recht des Eigentümers in Besitz und zur Benutzung seiner Sache ein. Andernfalls würde dies dazu führen, dass nahezu jede Anfertigung von Aufnahmen unmöglich

28 Michel M. Walter, MMR 1991, 4 f.

29 BGH, Urt. v. 5.6.2008, I ZR 192/00, juris, Rn. 28; vgl. Thomas Dreier/Gernot Schulze, UrhG, Kommentar, 3. Aufl. 2008, § 9 Rn. 11.

30 Dazu vgl. OLG München, GRUR 1987, 290; OLG Karlsruhe, GRUR 1985, 534 f.

31 Dazu Thomas Dreier/Gernot Schulze, UrhG, Kommentar, 3. Aufl. 2008, § 59 Rn. 14; BGH, JZ 1998, 1120 (1121).

25 Vgl. Peter Gola/Rudolf Schomerus, BDSG, Kommentar, 9. Aufl. 2007, § 4 Rn. 21.

26 Siehe zur Abgrenzung von BDSG und KUG Christoph Schnabel, ZUM 2008, 657.

27 Thomas Dreier/Gernot Schulze, UrhG, Kommentar, 3. Aufl. 2008, § 23 Rn. 23.

wäre, da sich stets etwas von fremdem Eigentum auf jedem Bild befindet.³²

Gleichwohl folgt aus dem Vorangehenden nicht, dass – trotz einer generellen Zulässigkeit von Sachbildern im öffentlichen Raum – eine unter datenschutzrechtlichen Aspekten in Betracht kommende *allgemeine Erlaubnisvorschrift* nach § 4 BDSG vorliegt, aus der sich *positiv* die Zulässigkeit ergibt, fremde Sachen zu fotografieren. Eine derartige, die Vorschriften des Datenschutzgesetzes außer Kraft setzende Wirkung kommt weder § 59 UrhG, noch den Eigentumsschutzvorschriften des Zivilrechts zu. Letztlich ergibt sich dies auch aus der Zielsetzung des Datenschutzrechts. Hier wird das personelle Selbstbestimmungsrecht geschützt, das auch durch die zivilrechtlichen Bestimmungen über die sachenrechtliche Zuordnung von Schutz- und Herrschaftsansprüchen über Grundstücke und Gebäude nicht außer Kraft gesetzt werden kann.

3. Zulässigkeit der Datenerhebung nach §§ 28, 29 BDSG

a) Daten aus allgemein zugänglichen Quellen

Als Erlaubnisnormen für die Datenerhebung i. S. d. § 4 Abs. 1 und 2 BDSG kommen vorliegend die Spezialvorschriften für die Datenverarbeitung durch *nicht-öffentliche Stellen* in Betracht.³³ Für *nicht-öffentliche Stellen* i. S. d. § 27 BDSG ist das Erheben, Speichern oder Verändern personenbezogener Daten zum Zweck der Übermittlung nach der Bestimmung des § 29 Abs. 1 Nr. 2 BDSG zulässig, wenn es sich dabei um allgemein zugängliche Daten handelt, es sei denn, dass schutzwürdige Interessen des Betroffenen an dem Ausschluss der Verarbeitung oder Nutzung gegenüber dem berechtigten Interesse der verantwortlichen Stelle offensichtlich überwiegen.

Da die Aufnahmen für den Internetdienst im öffentlichen Raum erhoben werden und für jedermann wahrnehmbare Vorgänge bzw. Zustände der Außenwelt abbilden, liegen Daten aus *allgemein zugänglichen Quellen* bzw. Daten, deren Zugriff allgemein möglich ist, vor.³⁴ Entsprechendes gilt, wenn die Straßenbilder im Internet der Allgemeinheit zur Einsicht und zum Abruf bereitgestellt werden.³⁵

Anders als die entsprechende Regelung für die Datenerhebung zu *eigenen Zwecken* in § 28 Abs. 1 Nr. 3 BDSG fordert § 29 Abs. 1 Nr. 2 BDSG für die *geschäftsmäßige* Datenerhebung und -speicherung zum Zweck der Übermittlung eine Verschärfung für die Datenübermittlung, worunter auch das Einstellen von Daten in das Internet

fällt.³⁶ Danach dürfen die nach § 29 Abs. 1 BDSG erhobenen Daten nur bei glaubhafter Darlegung eines berechtigten Interesses übermittelt werden und wenn kein Grund zu der Annahme besteht, dass der Betroffene ein schutzwürdiges Interesse an dem Ausschluss der Übermittlung hat. Eine Abgrenzung der Anwendungsbereiche beider Vorschriften ist daher erforderlich.

b) Zur Anwendung des § 29 BDSG

Vorliegend erfolgt die Veröffentlichung der Bilder im Internet nicht vornehmlich aus internen eigenen Geschäftszwecken, sondern dient in erster Linie dem Informationsinteresse der Nutzer, die durch den Aufruf des Dienstes Straßenansichten von Städten und Gemeinden erhalten sollen. Der Begriff „geschäftsmäßig“ i. S. d. § 29 BDSG setzt nicht voraus, dass dies gewerblich erfolgt. Ausreichend ist, dass die Vorhaltung eines derartigen Internetdienstes regelmäßig auch einer kommerziellen Zwecksetzung dient.³⁷ Folglich ist von einer geschäftsmäßigen Übermittlung für Dritte i. S. d. § 29 BDSG auszugehen.³⁸

§ 29 Abs. 2 BDSG fordert für die Übermittlung, dass der Datenempfänger ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der Daten glaubhaft darlegt (Nr. 1 a) und dass kein Grund zu der Annahme besteht, dass ein schutzwürdiges Interesse des Betroffenen an dem Ausschluss der Übermittlung besteht (Nr. 2). Insbesondere die Voraussetzung der Darlegung eines berechtigten Interesses an der Kenntnis der personenbezogenen Daten ist regelmäßig bei Informationen oder Meinungsäußerungen, die in das Internet gestellt werden und einer unbegrenzten Anzahl von Nutzern zugänglich sind, problematisch. Bei einem wörtlichen Verständnis der Vorschrift muss von einer grundsätzlichen Unzulässigkeit der Übermittlung mangels der Möglichkeit, das berechtigte Interesse der Abrufenden zugänglich zu machen, ausgegangen werden.³⁹

Die Formulierung macht deutlich, wie wenig das BDSG auf die modernen Kommunikationsstrukturen des Internet-Zeitalters zugeschnitten ist: Ursprünglich diente die Bestimmung des § 29 BDSG zur Reglementierung der „klassischen“ Datenverarbeitungen (Adresshandel, Auskunftertei, Markt- und Meinungsforschung). Eine wortgetreue Anwendung der im Jahr 1991 geschaffenen Bestimmung auf die Verbreitung von Beiträgen sowie die Bereitstellung von Informationen über das Internet hätte zur Folge, dass ohne Einwilligung der Betroffenen nur noch solche Inhalte verbreitet werden dürften, die keine persönlichen Daten enthalten. Meinungs- und Informationsfreiheit im Internet wären per se auf Äußerungen ohne datenschutzspezifischen Gehalt reduziert. Zu Recht hat der BGH daher jüngst in seinem Urteil zur Zulässigkeit der Übermittlung personengebundener Daten im Rahmen eines Internet-Bewertungsportals (www.spickmich.de) eine verfassungskonforme Auslegung des § 29 Abs. 2

³² Vgl. OLG Köln, GRUR 2003, 1066 f.

³³ Vgl. Peter Wedde, in: Wolfgang Däubler/Thomas Klebe/ders./Thilo Weichert, BDSG, Kommentar, 2. Aufl. 2007, § 28 Rn. 1.

³⁴ Vgl. Peter Gola/Rudolf Schomerus, BDSG, Kommentar, 9. Aufl. 2007, § 29 Rn. 16; für die Anwendbarkeit der Bestimmungen über allgemein zugängliche Daten wie hier Thilo Weichert, Datenschutzrechtliche Bewertung des Projekts „Google Street View“, LT Schlesw.-Holst. Umdruck 16/3517, S. 3; ferner Stellungnahme Google, LT Schlesw.-Holst. Umdruck 16/3674, S. 11 (jeweils auch im Internet abrufbar).

³⁵ Zur Veröffentlichung von Daten als intensivste Form der Übermittlung vgl. NdsOVG, NJW 1992, 192.

³⁶ Hier nur BGH, Urt. v. 6.11.2003, C-101/01, I. LS.

³⁷ Zu den Voraussetzungen nur Eugen Ehmann, in: Spiros Simitis (Hrsg.), BDSG, Kommentar, 8. Aufl. 2006, § 29 Rn. 49.

³⁸ Für Bewertungsforen im Internet so auch BGH, Urt. v. 23.6.2009, VI ZR 196/08, juris, Rn. 24; ferner Alexander Dix, DuD 2008, 330.

³⁹ In diesem Sinne die Auslegung von Arlette Schilde-Stenzel, RDV 2006, 104.

BDSG im Licht der Informationsfreiheit vorgenommen.⁴⁰ Dies überzeugt aus verfassungsrechtlichen Gründen auch für den hier einschlägigen Bereich der Informationsfreiheit. Das Grundrecht in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG umfasst nicht nur ein aktives Handeln des Rezipienten zur Informationsverschaffung, sondern auch die Entgegennahme von Informationen als Voraussetzung, um Informationen weiterzugeben.⁴¹ Vom Grundrecht der Informationsgewährung und -beschaffung sind auch Handlungen geschützt, die in Rechtsgüter Dritter eingreifen können, wie etwa das Fotografieren und das Abfilmen der Außenwelt, die ihre Schranken in den allgemeinen Gesetzen haben.⁴² Grundrechtlich geschützt ist daher auch die Sammlung von Straßenansichten zu Dokumentationszwecken, wie sie im Rahmen von Geodatenprojekten durchgeführt wird.

Das Grundgesetz geht nicht von einer absoluten, uneingeschränkten Herrschaft des Einzelnen über seine „Daten“ aus, sondern von einer sozialen, sich in Gemeinschaft entfaltenden, auf Kommunikation angewiesenen Persönlichkeit. Demgemäß hat das Bundesverfassungsgericht in der Vergangenheit auch mit Blick auf das informationelle Selbstbestimmungsrecht immer wieder hervorgehoben, dass Informationen, auch soweit sie personenbezogen sind, ein Abbild sozialer Realität darstellen, die nicht ausschließlich dem Betroffenen allein zugeordnet werden können.⁴³

Dem Ziel des Datenschutzes setzt das Grundgesetz somit immanente Schranken, indem es die Verschaffung solcher Informationen erlaubt, die im öffentlichen Raum grundsätzlich frei zugänglich sind. Dies kann mitunter auch Informationsquellen betreffen, die einen Personenbezug haben und sich auf sachliche Verhältnisse von bestimmbar Personen beziehen. Diesem Spannungsverhältnis zwischen Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsgebundenheit der Person tragen die Bestimmungen in § 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 sowie § 29 Abs. 1, 2 BDSG zumindest ansatzweise Rechnung, indem sie ein offensichtliches Überwiegen des Datenschutzinteresses gegenüber dem Verwendungsinteresse fordern.⁴⁴

Folglich ist die Übermittlung von Daten über das Internet an die abfragenden Nutzer von einer Gesamtabwägung zwischen dem Persönlichkeitsrecht des Betroffenen einerseits und dem Informationsinteresse desjenigen, dem die Daten übermittelt werden, sowie der für die Datenerhebung verantwortlichen Stelle andererseits abhängig.⁴⁵

c) Zur Abwägungsentscheidung

Das Spannungsverhältnis ist nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes aufzulösen. Besondere Bedeutung kommt hierbei dem Grundsatz der Erforderlichkeit zu. Die Planung und Durchführung von Projekten über die Erhebung und Übermittlung von Geodaten via Internet muss zunächst alle zumutbaren rechtlichen und technischen Vorkehrungen treffen, um zu verhindern, dass durch das Vorhaben Persönlichkeitsrechte der Betroffenen verletzt werden. Hierzu zählen sowohl die Löschung sowie Anonymisierung von Daten, aber auch die Gewährleistung besonderer Verfahrensrechte Betroffenen.

Zunächst hat die Daten erhebende Stelle weitgehend von der Möglichkeit der Anonymisierung der Daten nach § 3 Abs. 6 BDSG Gebrauch zu machen.⁴⁶ Gesichter von Personen sowie die Kfz-Kennzeichen sind durch den Einsatz von Computerprogrammen für den Anbieter von Straßenbildern vor deren Veröffentlichung verfahrenstechnisch unkenntlich zu machen. Da regelmäßig aus technischen Gründen eine Verfremdung oder Anonymisierung der Bilder nicht bereits zum Zeitpunkt der Erhebung, sondern erst anlässlich der späteren Bearbeitung erfolgen kann, muss die verbindliche Zusage, die Gesichter und Kennzeichen unkenntlich zu machen, durch die verantwortliche Stelle bereits vor Erhebung der Daten vorliegen. Eine Weigerung, überhaupt Vorkehrungen zum Schutz der Daten vorzunehmen, muss zu einer aus Sicht der verantwortlichen Stelle negativen Abwägungsentscheidung führen.

Um zu verhindern, dass die ursprünglich ungesicherten, durch die Kameraaufnahmen erhobenen Rohdaten – also der Bestand aller erhobenen personenbezogenen Daten – erhalten bleibt und um deren missbräuchliche Verwendung zu verhindern, ist bereits vorab die Zusage der Löschung oder zumindest der Unkenntlichmachung der Daten mit Personenbezug durch die verantwortliche Stelle zu fordern.

Weitergehende Verfahrensrechte der Betroffenen sind durchaus für eine positive Gesamtabwägung zu fordern. So ist es für den Schutz der Persönlichkeitsrechte wichtig, dass die Daten erhebende Stelle individuelle Widerspruchsrechte gegen die Veröffentlichung von Bildern von Personen und Kfz, auch wenn deren Hauptidentifizierungskennzeichen – Gesichter sowie Kennzeichen – ohnehin unkenntlich gemacht wurden, noch vor Veröffentlichung im Internet anerkennt. Schließlich kann nicht ausgeschlossen werden, dass Personen sowie Kfz an anderen individualisierenden äußeren Merkmalen wiedererkannt werden. Darüber hinaus muss es auch Hauseigentümern und Mietern möglich sein, vor der Veröffentlichung der Abbildungen ihrer Wohnsituation zu widersprechen. Dies gilt gerade vor dem Hintergrund, dass wegen technischer Probleme der automatischen Verpixierung darauf verzichtet wird, die Hausnummern unkenntlich zu machen. Der Widerspruch gegen die Veröffentlichung der Hausansichten im Internet ist unter dem Blickwinkel des Schutzes des informationellen Selbstbe-

40 BGH, Urt. v. 23.6.2009, VI ZR 196/08, juris, Rn. 42, wonach für Datenabfragen aus Bewertungsforen die wortgetreue Anwendung der Vorschriften in § 29 Abs. 2 BDSG zu einem Widerspruch zur Kommunikationsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 GG führte.

41 Vgl. BVerfGE 27, 71 (82 f.); Rudolf Wendt, in: Ingo v. Münch/Philip Kunig, GG, 5. Aufl. 2000, Rn. 28.

42 Helmut Schulze-Fieitz, in: Horst Dreier (Hrsg.), GG, Bd. I, 2. Aufl. 2000, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 85.

43 Vgl. BVerfGE 4, 7, 15, 50; 290, 353; BVerfG, Urt. v. 15.12.1983, 1 BvR 209/83, juris, Rn. 150; instruktiv auch EuGH, Urt. v. 16.12.2008, Rs. C-73/07, juris, Rn. 50 ff.

44 Kritisch gleichwohl Spiros Simitis, in: ders. (Hrsg.), BDSG, Kommentar, 6. Aufl. 2006, § 28 Rn. 188.

45 BGH, Urt. v. 23.6.2009, VI ZR 196/08, juris, Rn. 43.

46 In diesem Sinne Lutz Bergmann/Roland Möhrle/Armin Herb, Datenschutzrecht, Loseblattkommentar, Stand: 39. Erg.-Lfg. Aug. 2009, § 28 BDSG Rn. 222.

stimmungsrechts ein zentraler Aspekt, der bei der Abwägung zu berücksichtigen ist.

Neben den vorab zu garantierenden Verfahrensrechten ist ferner die Bereitschaft der verantwortlichen Stelle zu einer zumindest groben Information der Öffentlichkeit über Zeit und Ort der Kamerafahrten sowie über die den Betroffenen zustehenden Widerspruchsrechte über Presse bzw. über das Internet von Bedeutung.⁴⁷

Weigert sich die verantwortliche Stelle, zum Schutz des Persönlichkeitsrechts verbindliche Zusagen abzugeben, so ist davon auszugehen, dass die schutzwürdigen Interessen der Betroffenen die Interessen an der Datenerhebung offensichtlich überwiegen. Bei einer im Verlauf des Projekts eintretenden Nichtbeachtung der Zusagen kann sich im Übrigen ergeben, dass die Aufsichtsbehörde nachträglich zu einer negativen Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens gelangt.

IV. Legislativer Regelungsbedarf

Die vorliegenden Ausführungen können nicht darüber hinwegtäuschen, dass die generalklauselartigen Bestimmungen des BDSG für die Beurteilung von Großprojekten mit Geodaten erhebliche Schwierigkeiten bereiten. Zum einen erfolgt die Abwägungsentscheidung nicht im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens, das die verantwortliche Stelle verpflichtet, das Vorgehen mit der Behörde vorab in detail abzustimmen. Zum anderen können angesichts der komplexen Sachverhaltsgestaltung Vorgaben für die Zulässigkeit der Erhebung und Nutzung von Geodaten im Wege der Abwägung anhand der Generalklauseln des BDSG durch die Aufsichtsbehörden nicht rechtssicher festgelegt werden. Zur verbindlichen Regulierung derartiger Projekte ist daher der Erlass von speziellen, auf die Konstellation zugeschnittenen Normen zu fordern.⁴⁸

Neben dem Fehlen konkreter gesetzlicher Voraussetzungen für die private Erhebung von Geodaten wird auch die Rechtsdurchsetzung der aus komplexen Abwägungs- und Planungsentscheidung resultierenden Anforderungen erschwert: So steht der im Zuge der jüngsten Novelle zum Bundesdatenschutzgesetz reformierte § 38 Abs. 5 BDSG zwar eine erleichterte *Untersagungsmöglichkeit* der

rechtswidrigen Datenerhebung gegenüber der bislang geltenden Regelung vor.⁴⁹ Nach wie vor wird an die Untersagung rechtswidrigen Verhaltens das Durchlaufen eines mehrstufigen Verfahrens geknüpft: Gefordert ist zunächst ein schwerwiegender Verstoß, der entgegen einer Anordnung der Behörde und trotz der Verhängung eines Zwangsgeldes nicht in angemessener Zeit beseitigt werden kann. Selbst bei gravierenden Verstößen kann ein sofortiges Verbot durch die zuständige Aufsichtsbehörde nicht ausgesprochen werden, bevor eine vollziehbare Anordnung, die Verhängung eines Zwangsgeldes sowie das Verstreichen einer angemessenen Frist abgewartet wurde.⁵⁰ Schließlich fehlen wirksame Sanktionsmittel, mit denen Verstöße gegen das Datenschutzgesetz verfolgt werden können: Die rechtswidrige Erhebung oder Verarbeitung von personenbezogenen Daten, die allgemein zugänglich sind, kann weder als Straftat noch als Ordnungswidrigkeit geahndet werden.

V. Fazit

Die Erhebung von Geodaten zum Zweck der späteren Nutzung kann in weiten Bereichen personenbezogene Daten betreffen. Insoweit fallen Projekte wie Google Street View in den Schutzbereich des Bundesdatenschutzgesetzes. Deren Durchführung erfordert zur Sicherung des informationellen Selbstbestimmungsrechts Betroffener zahlreiche Vorkehrungen, die als Ergebnis von komplexen Abwägungs- und Planungsentscheidungen möglichst frühzeitig von der Daten erhebenden Stelle garantiert werden sollten. Hierzu zählen die Anonymisierung und die Einräumung von Verfahrensrechten Betroffenen, denen es bereits vorab möglich sein muss, der Abbildung ihrer Person, ihrer Häuser und Grundstücke sowie ihrer Kfz zu widersprechen. Die nachträgliche Beachtung der Anonymisierungsanforderungen durch die verantwortliche Stelle muss zudem bereits bei der Erhebung der Daten sichergestellt sein und die verantwortliche Stelle muss zusichern, nach Veröffentlichung der Bilder die Rohdaten unkenntlich zu machen.

Für die Beurteilung von Projekten zur Erhebung von Geodaten erweisen sich die Generalklauseln des BDSG sowohl im tatbestandlichen Anwendungsbereich als auch bei der Abwägung als wenig taugliche Regulierungsgrundlage. Eine spezialgesetzliche Normierung der Erhebung und Nutzung von Geodaten würde einen einheitlichen und rechtssicheren Rahmen gerade für private Anbieter von Geodaten bereitstellen. Hierfür sprechen die große wirtschaftliche Bedeutung derartiger Datensammlungen sowie die vielfältigen Konflikte mit den Persönlichkeitsrechten Betroffener, die sich aus der Sammlung von Geodaten und der jederzeitig möglichen globalen Abrufbarkeit über das Internet zwangsläufig ergeben.

⁴⁷ Zu den Zusagen, die von Google für den Internetdienst Google Street View abgegeben wurden, s. unter www.hamburg.de/datenschutz/aktuelles/1569388/google-street-view-zusage.html.

⁴⁸ Ähnlich Thilo Weichert, DuD 2009, 347 (352). Die im Mai 2007 in Kraft getretene RL 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft – INSPIRE-Richtlinie – v. 26.4.2007 (ABl. EU Nr. L 108, S. 1) ist hier wenig hilfreich. Sie dient dazu, eine einheitliche Geodateninfrastruktur in der EU zu schaffen und den Zugang zu Geodaten zum Zweck einer gemeinsamen Umweltpolitik sowie für Maßnahmen mit Auswirkungen auf die Umwelt zu vereinfachen. Adressat der Richtlinie sind in erster Linie öffentliche Stellen (vgl. Nr. 12 der Erwägungsgründe der Richtlinie).

⁴⁹ BR-Dra. 636/09 v. 3.7.2009, S. 3.

⁵⁰ Peter Gola/Rudolf Schomerus, BDSG, Kommentar, 9. Aufl. 2007, § 38 Rn. 26.