

Stellungnahme Google Inc. zu dem
Gesetzesentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor Gefährdung der
Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland durch das
Verbreiten von hochwertigen Erdfernerkundungsdaten
(Satellitendatensicherheitsgesetz - SatDSiG-E)**

A.	Einführung.....	1
1.	Stellungnahme der Google Inc.	1
2.	Allgemeines über Google Earth.....	2
B.	Anmerkungen zum SatDSiG-E.....	3
1.	Unklarer Anwendungsbereich des Gesetzes.....	3
2.	Beantwortung einzelner Fragen des Fragenkatalogs der FDP.....	5
a)	Fragen 2 und 3.....	5
b)	Fragen 6 bis 15.....	6
c)	Frage 16.....	6
d)	Frage 19.....	7
e)	Frage 20.....	8
f)	Frage 21.....	8
g)	Frage 22.....	9

A. Einführung

1. Stellungnahme der Google Inc.

Die Google Inc., 1600 Amphitheatre Parkway, Mountain View, CA 94043, USA ist Betreiberin des Dienstes „Google Earth“, der in Deutschland über die Domain <http://earth.google.de/> verfügbar ist und auf Luft- und Satellitenbildern basiert. Die Google Inc. wird wegen § 1 Abs. 1 Nr. 2 und, weil sie nicht Datenanbieter ist, nicht unmittelbar von dem Gesetzesentwurf eines Satellitendatensicherheitsgesetzes (SatDSiG-E) in der bisherigen Form be-



troffen. Insbesondere als möglicher Kunde von Daten eines hochwertigen Fernerkundungssystems freut sich die Google Inc. jedoch gleichwohl über die Möglichkeit, zu dem SatDSiG-E Stellung zu nehmen. Die folgende Stellungnahme gibt die Google Germany GmbH, deren Tätigkeit u.a. in dem Vertrieb von Google-Produkten in Deutschland besteht, im Auftrag der Google Inc. (im Folgenden: Google) ab.

2. *Allgemeines über Google Earth*

Google Earth verbindet Luft-/Satellitenbilder, Karten und die Leistungsfähigkeit des Google-Suchdienstes, um den Zugriff auf geografische Daten der Welt und deren Nutzung zu erleichtern. Google Earth kann kostenlos unter <http://earth.google.com/> herunter geladen werden. Der Dienst erfreut sich einer großen Beliebtheit. Seit der Produkteinführung im Juni 2005 gab es über 200 Millionen einmalige Downloads von Google Earth. Der Nutzer erhält durch den Dienst die Möglichkeit, jeden für ihn interessanten Punkt der Welt zu erforschen. Darüber hinaus ermöglicht Google Earth, um nur einige Beispiele der vielfältigen Nutzungsmöglichkeiten zu nennen, z.B. die Beobachtung der Auswirkungen von Naturkatastrophen oder veranschaulicht Ereignisse wie den Genozid in Darfur dadurch, dass Google Earth die unmittelbare Betrachtung der Ausmaße der Flüchtlingslager möglich werden lässt.

Folgende Eigenschaften kennzeichnen Google Earth:

Google Earth liefert keine Bilder in Echtzeit. Die verfügbaren Bilder wurden in den letzten drei Jahren aufgenommen und werden kontinuierlich aktualisiert. Das Durchschnittsalter der Bilder beträgt ein bis drei Jahre.

Die Qualität der Bilder auf Google Earth ist unterschiedlich. Es ist jedoch durchgehend so, dass die Abbildungen in Google Earth eine Identifizierung von Personen nicht ermöglichen. Hausnummern sind auf den Bildern nicht erkennbar. Eine Suche nach mit einer bestimmten Person verbundenen Geodaten ist nicht möglich.

Zwar bietet Google Earth die Möglichkeit, nach spezifischen Adressen (z.B. Straße und Hausnummer) zu suchen, das Ergebnis zeigt jedoch nicht zwingend das gesuchte Grundstück/Haus. Dies liegt an der Art und Weise, wie derzeit Adressen in eine exakte Position auf der Erde umgesetzt werden. Dazu wird ein Verfahren verwendet, welches „Adressinterpolation“ genannt wird und hinter dem sich eine Schätzung verbirgt. Es wird dabei angenom-



men, dass die Adressen in einem Straßenzug gleichmäßig verteilt sind. Wenn es beispielsweise neun Adressen in einem Abschnitt der Hauptstraße gibt, wird angenommen, dass die fünfte Adresse genau in der Mitte liegt. Diese technisch bedingte Ungenauigkeit führt dazu, dass mit Google Earth eine Suche nach einem bestimmten Grundstück/Haus kein absolut verlässliches Ergebnis liefert, sondern vielmehr nur die ungefähre Lage angezeigt wird.

Google Earth enthält nur Daten, die über kommerzielle und öffentliche Quellen verfügbar sind. Dieselben Informationen sind für jeden erhältlich, der, z.B. in einem Flugzeug oder Ballon, über die jeweiligen Gebiete fliegt.

Derzeit sind Satellitenbilder von mehr als 30 kommerziellen Anbietern weltweit verfügbar, wobei Google Bilder in Lizenz einiger dieser Anbieter bezieht. Der Anbieter, von dem die in Google Earth konkret dargestellten Bilder jeweils stammen, ist am unteren Bildrand durch den Urheberrechtshinweis eindeutig gekennzeichnet.

B. Anmerkungen zum SatDSiG-E

1. Unklarer Anwendungsbereich des Gesetzes

Der Wortlaut des SatDSiG-E definiert aus Sicht von Google bisher nicht hinreichend klar den Anwendungsbereich des Gesetzes, so dass die Gefahr besteht, dass Behörden und Gerichte das Gesetz z.B. für den Dienst Google Earth für anwendbar halten könnten.

Die Anwendbarkeit des SatDSiG-E auf Dienste wie Google Earth würde dazu führen, dass solche Dienste in Deutschland nicht mehr mit wirtschaftlich vertretbarem Aufwand angeboten werden könnten. Würde man Google als „Datenanbieter“ gem. § 2 Abs. 1 Nr. 3 ansehen und die Übermittlung der Bilder von Google Earth an den Nutzer als „Verbreiten“ gem. § 2 Abs. 1 Nr. 6, würde dies bedeuten, dass Google die Voraussetzungen der §§ 11 ff. erfüllen müsste, d.h. insbesondere in jedem einzelnen Fall eine Sensitivitätsprüfung gem. § 17 durchführen müsste. Dies wäre praktisch nicht durchführbar und verdeutlicht die Notwendigkeit einer eindeutigen Klarstellung, dass das SatDSiG-E auf Dienste wie Google Earth nicht anwendbar ist. Zwar spricht aus dem Regierungsentwurf der Wille des Gesetzgebers,



Dienste wie Google Earth von dem SatDSiG-E auszunehmen. Diesem Anliegen fehlt jedoch die letzte Konsequenz, da es sich nicht eindeutig im Wortlaut widerspiegelt.

In dem „Bericht für den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie des Deutschen Bundestages zum Thema Erdfernerkundung und Entwurf eines Satellitendatensicherheitsgesetzes (SatDSiG-E)“ (im Folgenden: der Bericht) heißt es unter Ziffer 4.2:

„Das Gesetz wirkt nicht direkt auf die gängigen im Internet frei zugänglichen Quellen, wie beispielsweise Google-Earth. Denn das Gesetz definiert das Verbreiten als jede Form des erstmaligen Inverkehrbringens oder Zugänglichmachens der Daten für Dritte.“

Diese Beschränkung des Anwendungsbereiches ergibt sich zudem aus der Begründung des Gesetzentwurfes (Bundestags-Drucksache 16/4763, Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor Gefährdung der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland durch das Verbreiten von hochwertigen Erdfernerkundungsdaten (Satellitendatensicherheitsgesetz – SatDSiG), im Folgenden: „der Gesetzentwurf“). Auf Seite 20 des Gesetzentwurfes heißt es bei den Erläuterungen zu dem Begriff des Datenanbieters (Hervorhebungen des Unterzeichners):

„Datenanbieter“ ist, wer von einem hochwertigen Erdfernerkundungssystem erzeugte Daten aus dem durch die §§ 4 ff. und 12 ff. gesicherten Bereich herausgibt. Dies kann der Betreiber eines hochwertigen Erdfernerkundungssystems selbst oder ein Nutzungsberechtigter sein, der die Daten ohne Prüfung gem. § 17 erhalten hat. Datenanbieter ist nicht, wer Daten weitergibt, die diese Prüfung bereits durchlaufen haben.“

Weiterhin heißt es ebenfalls auf Seite 20 des Gesetzentwurfs unter „Verbreiten“:

„Dies beschränkt den Anwendungsbereich: Daten, die den durch die §§ 4 ff. und 12 ff. gesicherten Bereich des Betreibers eines Erdfernerkundungssystems oder eines Datenanbieters verlassen haben, unterliegen keinen Umgangsbeschränkungen. Denn sie sind durch die im Gesetz etablierten Verfahren bereits auf ihre Eignung zur Gefährdung der Sicherheitsinteressen geprüft [worden].“



Ohne diese Äußerungen wäre es zumindest fraglich, ob das Gesetz wirklich nur das erstmalige Inverkehrbringen oder Zugänglichmachen erfasst. Der Wortlaut des SatDSiG-E ist insoweit nicht eindeutig, da er weder den Begriff des Datenanbieters in § 2 Abs. 1 Nr. 3 einschränkt, noch eine explizite Ausnahme in der Definition des Anwendungsbereiches in § 1 enthält.

Eine Änderung des Wortlauts von § 2 Abs. 1 Nr. 3 SatDSiG-E, welche der Begründung eindeutig Rechnung trägt, erscheint daher erforderlich. § 2 Abs. 1 Nr. 3 SatDSiG-E könnte wie folgt neu gefasst werden (Änderungen fett markiert):

„3. ist Datenanbieter
wer Daten, die von einem hochwertigen Erdfernerkundungs-
system erzeugt worden sind, **erstmalig** verbreitet.“

Weiterhin sollte zusätzlich (oder alternativ) in § 1 vor den bisherigen ein neuer Absatz (2) eingefügt werden, der gleichsam die Nichtanwendbarkeit für Fälle des Weiterverbreitens klarstellt (Änderungsvorschläge fett markiert):

„(2) **Dieses Gesetz gilt nicht für die Weiterverbreitung von Daten, die von einem hochwertigen Erdfernerkundungssystem erzeugt worden sind, durch Dritte, nachdem die Daten von dem Datenanbieter in der Sensitivitätsprüfung gem. § 17 als nicht sensitiv eingestuft wurden oder für deren Verbreitung gem. §§ 19, 20 eine Erlaubnis erteilt wurde.**“

2. *Beantwortung einzelner Fragen des Fragenkatalogs der FDP*

Zu einer Reihe von Fragen aus dem Fragenkatalog der FDP zum Satellitendatensicherheitsgesetz kann Google nichts Gewinn bringendes beisteuern. Im Folgenden werden daher nur diejenigen Fragen beantwortet, die Google zumindest indirekt betreffen:

a) **Fragen 2 und 3**

Über zukünftige technische Entwicklungen im Bereich der von Google angebotenen Geoproducte kann Google keine Angaben machen. Google ist bemüht, den Dienst Google Earth im Interesse des Nutzers kontinuierlich



weiter zu verbessern. Grundsätzlich hält Google es angesichts der schnellen Entwicklung in diesem Bereich für schwierig, zukünftige technische Entwicklungen bei der aktuellen Fassung des SatDSiG-E zu antizipieren. Vorzugswürdig erscheint es, eine gesetzliche Regelung auf der Grundlage der derzeitigen technischen Gegebenheiten zu schaffen und das Gesetz ggf. anzupassen, wenn die genauen Einzelheiten technischer Fortentwicklungen feststehen.

b) Fragen 6 bis 15

Aus Sicht des Dritten, der möglicherweise dem SatDSiG-E unterfallende Daten von einem Datenanbieter erwerben möchte, ist es wichtig, dass die von dem Datenanbieter durchzuführende Sensitivitätsprüfung zeitnah und anhand klarer Kriterien vorgenommen werden kann. Das Verfahren und die Entscheidung müssen nachvollziehbar sein. Insbesondere eine Ablehnung muss begründet werden und es sollte die Möglichkeit einer Nachprüfung, z.B. bei der die Erlaubnis gem. § 19 erteilenden Behörde, geben.

Bei der Feststellung, welche Daten möglicherweise wesentliche Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigen, muss auch das Informationsinteresse der Allgemeinheit berücksichtigt werden, sich umfassend über das Territorium der Bundesrepublik Deutschland ein Bild machen zu können. Die sensitiven Daten sind daher auf das strikt notwendige Maß zu beschränken. Das Informationsinteresse der Allgemeinheit sollte zur Sicherstellung eines angemessenen Ausgleichs als Abwägungsmaßstab in § 19 Abs. 2 aufgenommen werden.

c) Frage 16

Kommerzielle Erdfernerkundungsdaten sind aus einer Vielzahl unterschiedlicher Quellen erhältlich. Die Daten werden sowohl per Satellit als auch mittels Flugzeugen erhoben. Es existieren derzeit mehr als 30 kommerzielle Anbieter dieser Daten im In- und Ausland, wobei Bildmaterial von nahezu jedem Land der Erde verfügbar ist. Auch Daten über das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland sind von verschiedenen Anbietern erhältlich. Das SatDSiG ist lediglich auf deutsche Betreiber und Datenanbieter anwendbar. Inwiefern durch das SatDSiG eine Weitergabe von hochwertigen Erdfernerkundungsdaten an Dritte effektiv verhindert werden kann, ist angesichts der Vielzahl von anderen Anbietern, die vergleichbaren Restriktionen wie die deutschen Anbieter möglicherweise nicht unterliegen, fraglich.



d) Frage 19

Ob „Daten mit besonders hohem Informationsgehalt“, welche private Anwesen bzw. bewohnte Grundstücke (im Folgenden: Häuser/Grundstücke) aus der Vogelperspektive darstellen, in den Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung fallen, hängt von der Art der Darstellung ab. Die Präsentation von Luft-/Satellitenbildern ohne direkten Bezug auf eine Person, wie beispielsweise durch Google Earth, fällt nicht in den Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung.

Dem in Frage 19 angesprochenen Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 02.05.2006 (Az 1 BvR 507/01) lag der Sachverhalt zugrunde, dass das Wohnhaus eines Prominenten mit einem Helikopter überflogen, ein isoliertes Bild von dem Wohnhaus erstellt und dieses dann unter Namensnennung des Prominenten inklusive einer Wegbeschreibung und der Aufforderung, den Prominenten zu besuchen, in einer Fernsehzeitschrift veröffentlicht wurde. In diesem Fall hielt es das Bundesverfassungsgericht für verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanzen eine Beeinträchtigung des Persönlichkeitsrechts jedenfalls dann in der Verbreitung der Abbildungen gesehen hätten, wenn zugleich die Identität der Bewohner offen gelegt und der Weg zu dem Anwesen beschrieben werde. Aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts folgt demnach nicht, dass die Veröffentlichung von Luftbildern privater Wohnhäuser immer in den Schutzbereich des allgemeinen Persönlichkeitsrechts bzw. die Privatsphäre fällt oder sogar darin eingreift, sondern nur unter den besonderen Umständen des vom Bundesverfassungsgericht zu entscheidenden Falls.

Ob der Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung durch die Darstellung von Häusern/Grundstücken berührt ist, hängt allein von der konkreten Verwendung ab. Grundsätzlich fehlt es bei der bloßen Darstellung von Häusern/Grundstücken an einem hinreichenden Personen- und Persönlichkeitsbezug, damit diese in den Schutzbereich des informationellen Selbstbestimmungsrechts fallen können. Derartige Darstellungen sind allein sach- und nicht personenbezogen. Sie können allenfalls dann persönlichkeitsrechtlich relevant werden, wenn ein direkter Bezug zwischen einer Person und dem Bild eines bestimmten Hauses/Grundstücks hergestellt wird, z.B. wie in dem vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fall. Ein solcher Bezug wird etwa bei Google Earth nicht hergestellt, wo die Darstellung der Bilder eines Hauses/Grundstücks nicht mit der Abbildung oder Nennung einer Person verbunden ist.



e) Frage 20

Erdfernerkundungsdaten mit besonders hohem Informationsgehalt, die Häuser/Grundstücke darstellen, fallen nicht in den Anwendungsbereich des Bundesdatenschutzgesetzes (im Folgenden: BDSG).

Voraussetzung für einen Personenbezug ist, dass Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person vorliegen, § 3 Abs. 1 BDSG. Bestimmbar ist eine Person durch eine Wiedergabe von Erdfernerkundungsdaten nicht, da darauf keine Personen zu erkennen sind. Eine Bestimmbarkeit ist darüber hinaus nur dann gegeben, wenn der Bezug zu einer natürlichen Person mit nicht unverhältnismäßigem Aufwand hergestellt werden kann. Dies ist nur dann der Fall, wenn die Erdfernerkundungsdaten unmittelbar mit einer bestimmten Person verknüpft werden.

Selbst wenn man eine Anwendbarkeit des BDSG bejahen würde, läge in Bezug auf Erdfernerkundungsdaten mit besonders hohem Informationsgehalt keine Regelungslücke vor. Die Interessen des Eigentümers oder Besitzers eines Hauses/Grundstücks werden durch die bestehende gesetzliche Regelung hinreichend gewahrt. Die zwischen den Interessen des Bewohners und des Verwenders von Erdfernerkundungsdaten vorzunehmende Interessenabwägung gem. § 28 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 3 BDSG ermöglicht es, den Interessen des Eigentümers/Besitzers hinreichend Rechnung zu tragen und einen angemessenen Ausgleich mit dem Informationsinteresse der Allgemeinheit und den Geschäftsinteressen des Verwenders der Erdfernerkundungsdaten zu finden.

f) Frage 21

Daten mit reinem Sachbezug fallen nicht unter das Recht auf informationelle Selbstbestimmung bzw. das BDSG. Informationen über Erdaushub und Anpflanzungen tangieren keinesfalls das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, da sie keinen hinreichend engen Bezug zu dem Persönlichkeitsrecht haben, selbst wenn im Einzelfall erkennbar wäre, welcher Person diese Informationen zuzuordnen sind. Nicht jede belanglose Information über die Tätigkeit einer Person berührt auch das Persönlichkeitsrecht.

Das Bundesverfassungsgericht führt hierzu aus (BVerfGE 54, 148 [153]):



Wie der Zusammenhang mit Art. 1 Abs. 1 GG zeigt, enthält das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Art. 2 Abs. 1 GG ein Element der "freien Entfaltung der Persönlichkeit", das sich als Recht auf Respektierung des geschützten Bereichs von dem "aktiven" Element dieser Entfaltung, der allgemeinen Handlungsfreiheit (vgl. BVerfGE 6, 32), abhebt. Demgemäß müssen auch die tatbestandlichen Voraussetzungen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts enger gezogen werden als diejenigen der allgemeinen Handlungsfreiheit: Es erstreckt sich nur auf Eingriffe, die geeignet sind, die engere Persönlichkeitssphäre zu beeinträchtigen (vgl. BVerfGE 34, 238 [247] - heimliche Tonaufnahme; BGHZ 24, 72 [81]; 27, 284 [287]).

g) Frage 22

Eine an § 6b BDSG angelehnte Regelung für Erdfernerkundungsdaten ist auch unter Berücksichtigung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung nicht erforderlich.

§ 6b BDSG regelt die Videoüberwachung öffentlicher Räume. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass die Videoüberwachung eine Beobachtung der Tätigkeit einzelner, individualisierbarer Betroffener in „Echtzeit“ ermöglicht. Die Videoüberwachung zeichnet das Verhalten einzelner Menschen im Detail (und möglicherweise über einen längeren Zeitraum) auf, ggf. verbunden mit einer Speicherung. Es handelt sich hierbei um unmittelbar personenbezogene Daten mit starker Aussagekraft über das Verhalten eines Menschen.

Dies ist mit den Konsequenzen der Darstellung von Erdfernerkundungsdaten nicht im Ansatz vergleichbar, die keinen unmittelbaren Bezug zur Persönlichkeit haben. Zwischen der Aufnahme und der Darstellung von Erdfernerkundungsdaten liegt immer ein längerer, im Falle von Google Earth sogar (mehrere) Jahre umfassender, Zeitraum, so dass keine mit einer Videoüberwachung vergleichbare Aktualität vorliegt. Die derzeit und in den kommenden Jahren technisch höchstmögliche Auflösung von Erdfernerkundungsdaten ermöglicht es nicht, Personen identifizierbar darzustellen. Eine detaillierte Überwachungsmöglichkeit ist damit nicht möglich. Folglich besteht auch nicht das Bedürfnis nach einer der Videoüberwachung vergleichbaren gesetzlichen Regelung.



Sollte der Gesetzgeber dennoch eine Beeinträchtigung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung für möglich und die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für erforderlich halten, so muss diese auch dem Informationsinteresse der Allgemeinheit an einer umfassenden Darstellung des Gebietes der Bundesrepublik Deutschland und den Interessen des Betreibers von Systemen, die Erdfernerkundungsdaten darstellen, Rechnung tragen. Dieses Rechte sind durch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 12 GG ebenso wie das allgemeine Persönlichkeitsrecht grundgesetzlich geschützt.

Google Germany GmbH
im Auftrag der Google Inc.