

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

16. Wahlperiode  
Ausschuss für Wirtschaft  
und Technologie

Ausschussdrucksache **16(9)771**

4. September 2007

## **Stellungnahme**

**Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (Peter  
Schaar)**



Der Bundesbeauftragte  
für den Datenschutz und  
die Informationsfreiheit

**Entwurf 17852/2007**

POSTANSCHRIFT Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit,  
Postfach 20 01 12, 53131 Bonn

Vorsitzende des  
Ausschusses für Wirtschaft und Technologie  
des Deutschen Bundestages  
Frau Edelgard Bulmahn

Platz der Republik 1  
11011 Berlin

HAUSANSCHRIFT Husarenstraße 30, 53117 Bonn

POSTANSCHRIFT Postfach 20 01 12, 53131 Bonn

TELEFON +49 (0)228-997799-412

TELEFAX +49 (0)228-997799-550

E-FAX +49 (0)228-99107799-412

E-MAIL [detlef.walter@bfdi.bund.de](mailto:detlef.walter@bfdi.bund.de)

BEARBEITET VON Detlef Walter

INTERNET [www.bfdi.bund.de](http://www.bfdi.bund.de)

DATUM Bonn, 03.09.2007

GESCHAFTSZ. **IV-522/002#0002**

Bitte geben Sie das vorstehende Geschäftszeichen bei  
allen Antwortschreiben unbedingt an.

BETREFF **Satellitendatensicherheitsgesetz**

HIER Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie am 10. September 2007

BEZUG Ihr Schreiben vom 11. Juli 2007

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

zu dem Entwurf eines Satellitendatensicherheitsgesetzes, insbesondere dem für die o.a. öffentliche Anhörung übersandten Fragenkatalog der Fraktion der FDP übersende ich Ihnen nachfolgend meine Stellungnahme:

Vorbemerkung:

Der Entwurf eines Satellitendatensicherheitsgesetzes befasst sich mit den Auswirkungen der Nutzung und Verarbeitung von Satellitendaten mit hohem Informationsgehalt auf die Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland. Er regelt die Aufnahme und Verbreitung von Satellitendatenbildern, die jedoch im allgemeinen keine personenbezogenen Daten im Sinne des § 3 Abs. 1 BDSG enthalten werden. Dementsprechend finden sich Regelungen zum Umgang mit personenbezogenen Daten lediglich in § 27 des Entwurfs. Ferner ist in der Begründung zu § 2 Abs. 1 (Begriffsbestimmungen) ein Hinweis auf personenbezogene Daten im Sinne eines allgemeinen, weiten Datenbegriffs enthalten. Aus datenschutzrechtlicher Sicht steht aber insbesondere die anschließende kommerzielle Verwertung der Satellitendaten



SEITE 2 VON 9 im Vordergrund. Diese wird durch das Gesetz derzeit nicht berücksichtigt, worauf vor allem die Fragen 20 und 22 Bezug nehmen.

Zu den einzelnen Fragen :

**Frage 11: An welche Behörden werden Daten über sicherheitsrelevante Vorgänge im Zusammenhang mit Datenanfragen weitergegeben und wo und wie lange werden sie gespeichert? Halten Sie diese Regelung für datenschutzrechtlich angemessen?**

Wer sensitive Anfragen über Satellitendatenbilder bedienen will, bedarf der Erlaubnis der zuständigen Behörde; dies ist nach § 24 Abs. 1 des Entwurfs das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA). Folglich gelten zur Datenlöschung die allgemeinen Regelungen des § 20 Abs. 2 Nr. 2 BDSG unter Beachtung des Erforderlichkeitsprinzips, soweit es sich um personenbezogene Daten handelt. In Anbetracht der geringen Eingriffstiefe bei der Sammlung solcher Daten erscheint dies als ausreichende Lösung.

Das BAFA darf personenbezogene Daten nach Maßgabe des § 27 Abs. 2 des Entwurfs für präventive und repressive Zwecke an die hierfür zuständigen Behörden, also Polizei und Strafverfolgungsbehörden, weiter übermitteln. Die Regelung ist nach dem Vorbild des § 45 Außenwirtschaftsgesetz (AWG) konzipiert. Die Dauer der Datenspeicherung bei den Empfängerbehörden richtet sich nach den für diese Stellen geltenden bereichsspezifischen Regelungen. Einer darüber hinausgehenden Regelung zur Verwendungsdauer bei den Empfängerbehörden bedarf es nicht.

Darüber hinaus dürfen personenbezogene Daten nach § 27 Abs. 1 Satz 3 des Entwurfs an den BND übermittelt werden, wenn die Voraussetzungen des § 8 Abs. 3 BND-Gesetz erfüllt sind, d.h. auf ein entsprechendes Ersuchen des BND an die zuständige Behörde hin. Auch dieser Vorschlag orientiert sich teilweise an § 45 AWG.

Die nach § 27 Abs. 1 des Entwurfs übermittelten Daten unterliegen nach Satz 3 dieser Regelung beim Dritten einer strengen Verwendungsregelung, so dass - insgesamt gesehen - gegen die Weitergaberegulierung keine datenschutzrechtlichen Bedenken bestehen.



**Frage 16: Kann aus Ihrer Sicht mit dem vorliegenden Gesetzentwurf eine Datenweitergabe an Dritte (z.B. sog. „Schurkenstaaten“) wirksam verhindert werden?**

Nach der Gesetzesbegründung handelt es sich bei der Regelung des § 27 Abs. 1 des Entwurfs um eine datenschutzrechtliche Spezialnorm (§ 15 BDSG), welche die Weitergabe von personenbezogenen Daten aufgrund dieses Gesetzentwurfs abschließend regelt. Eine Ausnahme hiervon findet sich in § 27 Abs. 2 des Entwurfs, allerdings nur zum Schutz hochrangiger Rechtsgüter. Die Norm regelt nur die Übermittlung an inländische Empfänger, unter strikter Wahrung des Zweckbindungsgrundsatzes. Insofern wäre eine Übermittlung personenbezogener Daten an Dritte (z.B. sog. „Schurkenstaaten“) vom Gesetz nicht gedeckt, zumal dort kein angemessenes Datenschutzniveau anzunehmen ist.

Alternativ könnte die Weitergabe an Dritte von der vorherigen schriftlichen Zustimmung der zuständigen Behörde (BAFA) abhängig gemacht werden. Hierzu bedürfte es einer entsprechenden Ergänzung des Gesetzentwurfs.

**Frage 17: Sind die Speicherzeiten und Löschfristen für Geschäftsvorgänge aus datenschutzrechtlicher Sicht ausreichend?**

Aus datenschutzrechtlicher Sicht ist eine Bewertung der Speicherzeiten und Löschfristen für Geschäftsvorgänge nur dann angebracht, wenn denselben auch personenbezogene Daten unterliegen. Ich gehe insoweit davon aus, dass die Frage nur den Umgang mit den Daten zur Abwicklung des Geschäfts zwischen dem Betreiber des Satelliten und dem Datenanbieter betrifft, nicht jedoch den Umgang mit den eigentlichen Satellitenaufzeichnungen.

Die im Entwurf in § 5 und § 18 festgelegten Dokumentationspflichten, beziehen sich jedoch im Wesentlichen auf die anlässlich des Datentransfers anfallenden Protokoll- und Metadaten, so etwa Angaben zu Befehlsfolgen und Verschlüsselungen. Der Datenanbieter ist zudem verpflichtet, alle Anfragen auf Verbreitung von Daten eines hochwertigen Erdfernerkundungssystems aufzuzeichnen. Dies betrifft wiederum nur Protokoll- und Metadaten. Zwar werden zudem Daten zur Person des Anfragenden gespeichert. Datenschutzrechtlich relevant ist dies jedoch nur, wenn natürliche Personen Anfragende sind. In der überwiegenden Zahl der Fälle werden die Anfragen aber wohl von öffentlichen Stellen oder Privatunternehmen ausgehen.



Vor dem Hintergrund der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland bestehen jedenfalls keine Bedenken gegen die im Vergleich zum BDSG durchschnittlich längere Speicherzeit von fünf Jahren. Die Speicherzeit soll es der zuständigen Behörde ermöglichen, im nachhinein zu überprüfen, ob von den erzeugten Daten eine Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland ausgeht. Da die Sensitivitätsprüfung vorrangig beim Betreiber der Satelliten liegt, musste eine Speicherpflicht eingeführt werden, um eine nachträgliche Kontrolle zu ermöglichen. Die Betroffenen sind nach § 18 Abs. 4 des Entwurfs über die Speicherung und die Möglichkeit der behördlichen Einsichtnahme zu informieren, wodurch ihre Rechte gewahrt werden.

Die gewonnenen Satellitendaten werden von diesen Dokumentationspflichten nicht erfasst und unterliegen damit insbesondere keinen Speicherzeiten und Löschrufen aus dem Satellitendatensicherheitsgesetz. Aus dem Zusammenhang wird deutlich, dass diese Satellitendaten zumindest von dem Betreiber archiviert werden können, um spätere Anfragen auch aus diesem Archiv bedienen zu können. Dies wirft einige datenschutzrechtliche Fragen auf, die im Zusammenhang mit Frage 22 erörtert werden sollen.

**Frage 19: Nach dem Gesetzentwurf sollen gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 und Absatz 2 „Daten mit besonders hohem Informationsgehalt“ erfasst werden. Sind Sie der Meinung, dass diese Art von Daten grundsätzlich – bei Streichung des § 2 Absatz 2 letzter Satz – hinsichtlich privater Anwesen bzw. bewohnter Grundstücke unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts insbesondere hinsichtlich der Luftbilder von Wohngrundstücken – Beschluss vom 2. Mai 2006, BvR 507/01 – in den Schutzbereich des informationellen Selbstbestimmungsrechts fallen?**

In dem erwähnten Beschluss des Bundesverfassungsgerichts wurde eine Entscheidung des Landgerichts Berlin bestätigt, in der es heißt, dass Luftbildaufnahmen des privaten Wohnumfelds in die durch das allgemeine Persönlichkeitsrecht geschützte Privatsphäre eingreifen. Der geschützte häusliche Bereich umfasse dabei alle Grundstücksteile, die den räumlich-gegenständlichen Lebensmittelpunkt einer Person insgesamt ausmachen, sofern und soweit diese Bereiche üblicherweise oder durch bauliche oder landschaftliche Gegebenheiten von der Einsichtnahme durch Dritte ausgeschlossen seien. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Ausprägung des grundrechtlich geschützten allgemeinen Persönlichkeitsrechts gewährleistet dem einzelnen die Befugnis selbst über die Preisgabe und Verwendung persönlicher Daten zu bestimmen.

Die Entscheidung betraf zwar mit Flugzeug aufgenommene Lichtbilder, doch auch für Erdfernerkundungsdaten mit besonders hohem Informationsgehalt werden durch diese Entscheidung Maßstäbe gesetzt.



Kriterien für Daten mit besonders hohem Informationsgehalt sind etwa die geometrische, radiometrische und zeitliche Auflösung. Eine hohe geometrische Auflösung, also eine möglichst hohe Anzahl von Pixeln, verbessert die Erkennbarkeit topographischer Details. Der Erdbeobachtungssatellit TerraSAR-X kann etwa im "Spotlight"-Modus ein 10 x 10 km großes Gebiet mit einer Auflösung von 1-2 Metern erfassen. Mit der radiometrischen Auflösung können Helligkeitsstufen unterschieden werden, mit der zeitlichen oder temporalen Auflösung können schließlich Bewegungen und Veränderungen verfolgt werden.

Wenn Erdfernerkundungsdaten also nicht nur Überblicksbilder fertigen, sondern personenbezogene Aussagen aus den Daten ableitbar sind (etwa baulicher Zustand von einzelnen Gebäuden) und sich die Erdfernerkundungsdaten in Qualität immer stärker Luftbildaufnahmen annähern, kann die Privatsphäre des Einzelnen auch durch diese Daten verletzt werden. Je ausgeprägter demnach die Auflösung ist, desto stärker ist die Privatsphäre betroffen. Wenn Aufnahmen in Fotoqualität gemacht werden, kann es nicht darauf ankommen, aus welcher Höhe diese aufgenommen werden.

Der Umgang mit Erdfernerkundungsdaten wird jedoch nicht nur dann datenschutzrechtlich relevant, wenn Bilddaten in Fotoqualität gewonnen werden. Es kommt entscheidend darauf an, ob und inwieweit Erdfernerkundungsdaten einen Personenbezug im Sinne des Bundesdatenschutzgesetzes aufweisen und ob man hier unter den sehr verschiedenen Formen dieser Daten Differenzierungen vornehmen muss. So sollen etwa mit dem bereits im All befindlichen Satelliten TerraSAR-X Daten im Bereich der Umweltbeobachtung, etwa der Beobachtung von Ölverschmutzungen, aber auch Daten zur Stadtentwicklung und Landnutzungskartierung gewonnen werden. Nach § 3 Abs. 1 BDSG sind personenbezogene Daten nicht nur solche, die eine Aussage über die persönlichen Verhältnisse treffen, sondern ausdrücklich auch solche, die sich auf sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlichen Person beziehen. Aus Gründen des Schutzes der informationellen Selbstbestimmung vertrete ich die Auffassung, dass der Begriff des personenbezogenen Daten weit gefasst werden muss. Darüber besteht auch unter den EU-Datenschutzbeauftragten in der Artikel-29-Gruppe Einigkeit.

Aus Gründen der Übersichtlichkeit sollen diese Überlegungen unter Frage 20 fortgeführt werden.

**Frage 20: Gibt es Ihrer Meinung nach insbesondere im Hinblick auf die Regelungen des Bundesdatenschutzgesetzes eine Regelungslücke bezüglich des Schutzes des informationellen Selbstbestimmungsrechts gegenüber Erdfernerkundungsdaten mit besonders hohem Informationsgehalt?**



Die wohl größte Schwierigkeit beim datenschutzrechtlichen Umgang mit Erdfernerkundungsdaten mit besonders hohem Informationsgehalt ergibt sich bei der Frage nach deren rechtlicher Einordnung.

Das Bundesdatenschutzgesetz schützt Einzelangaben über persönliche wie sachliche Verhältnisse einer Person. Während daher unstrittig ist, dass Erdfernerkundungsdaten, auf denen einzelne Personen identifizierbar sind, personenbezogene Daten darstellen, ist diese Differenzierung bei den Angaben über sächliche Verhältnisse umstritten, da hier eine Vielzahl sehr unterschiedlicher Informationen betroffen ist.

Daten über Gebäude, Grundstücksgrößen treffen wohl unproblematisch eine Aussage über die Bewohner oder Eigentümer. Daten über die soziodemographische Umgebung eines Gebäudes sind auf der Grundlage des derzeitigen Datenschutzrechtes bereits schwieriger zu beurteilen. Da aus ihnen jedoch gleichfalls Rückschlüsse auf Bewohner oder Eigentümer der betroffenen Gebäude gezogen werden können, sind auch sie als personenbezogene Daten einzustufen. In einer Grauzone bewegen sich jedoch sonstige Umweltdaten oder geographische Angaben. Angaben über Höhenverhältnisse, Bodenerosion oder Hochwassergefährdung könnten auf den ersten Blick als scheinbar belanglose Daten eingestuft werden, die keine Aussage über eine einzelne Person treffen. Anders sieht dies jedoch aus, wenn solche Angaben zum Gegenstand von Risikoeinschätzungen von Versicherungen werden oder zur Grundstücks- und anschließenden Bonitätsbewertung herangezogen werden.

Derzeit mag die Nutzung der Erdfernerkundungsdaten noch für übergeordnete Interessen der Umweltbeobachtung oder des Krisenmanagements im Vordergrund stehen. Von besonderer Bedeutung ist aber bereits jetzt die Landnutzungskartierung und die Einbindung von Erdfernerkundungsdaten für die Stadtentwicklung. Diese Daten sind für sich genommen zwar wenig beunruhigend, ihr eigentliches Potential entsteht aber in der Verknüpfung mit weiteren Datenquellen. Es ist darauf hinzuweisen, dass bereits an anderen Stellen weitere umfangreiche Datenbanken über einzelne Personen bestehen. Die in diesem Zusammenhang zu vermeintlich harmlosen Zwecken gesammelten Daten könnten dann zur Bonitätsbewertung eingesetzt werden und zusammen mit Adressdaten einen präzisen, personengenauen Überblick über Einkommens- und Vermögensverhältnisse liefern.

Da in der Praxis schwer absehbar ist, ob eine Verknüpfung mit personenbezogenen Daten leicht oder schwer fällt, sollten daher alle sachbezogenen Geodaten als personenbeziehbar betrachtet werden und dem Datenschutzrecht unterliegen.

Eine Verwertung der Erdfernerkundungsdaten könnte dann durch ein spezielles Geoinformationsgesetz oder durch die allgemeinen Normen des BDSG geregelt werden. Durch eine eigenständige gesetzliche Regelung könnten jedoch bestimmte Nut-



zungs- und Verarbeitungszwecke ggf. privilegiert werden. Näheres dazu unter Frage 22.

Unter den zuständigen Datenschutzaufsichtsbehörden zeichnet sich ab, dass die Auslegung und Interpretation schwierig sein wird. Da viele Projekte auf Länderebene realisiert werden, könnte es zu gegenläufigen Entwicklungen kommen. Um dies zu verhindern, finden derzeit auf mehreren Ebenen unter den Datenschutzaufsichtsbehörden Abstimmungsprozesse statt, um zu einer einheitlichen Rechtsauffassung zu gelangen. Dies ist notwendigerweise ein langwieriger Prozess.

Zu beachten ist jedoch, dass selbst wenn für Deutschland entsprechende Regelungen geschaffen würden, dies nicht eine von anderen Staaten aus betriebene globale Datensammlung verhindern kann.

Diese Überlegungen gelten zudem nicht nur für den Bereich der Erdfernerkundungsdaten: die Geoinformationswirtschaft ist an einer Vielzahl von Geodaten interessiert.

**Frage 21: Inwieweit erstreckt sich die Schutzbedürftigkeit vor Erdfernerkundungsdaten auch auf nicht hochauflösende, aber dennoch personenbezogene bzw. auf Personen beziehbare Daten wie beispielsweise Radardaten des Satelliten X-SAR, welcher Auskunft über die Veränderung in der Bodenstruktur (Erdaushub, Anpflanzungen etc.) gibt und wie müsste der Kreis der zu refasenden Daten gefasst werden, um den grundgesetzlichen Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts Rechnung zu tragen?**

**Frage 22: Ist es aus Ihrer Sicht zum Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ausreichend, eine Regelung wie die des § 6b Bundesdatenschutzgesetzes auch für Erdfernerkundungsdaten vorzusehen und welche präventiven Regelungen (repressives oder präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt bei Aufnahmen mit einer zu genauen Auflösung, Informationspflicht gegenüber den Betroffenen) sind angesichts der grundsätzlich unterschiedlichen Aufzeichnung der geographischen Begebenheiten notwendig?**

Die Fragen 21 und 22 stehen in unmittelbarem sachlichen Zusammenhang und werden daher zusammenfassend beantwortet.

Nach der derzeitigen Rechtslage bestehen zumindest Unsicherheiten hinsichtlich der Zulässigkeit einer Nutzung und Verarbeitung von Erdfernerkundungsdaten.

Grundsätzlich gibt es jedoch datenschutzrechtliche Vorgaben, die auch für Erdfernerkundungsdaten herangezogen werden könnten. So sind etwa für nicht-öffentliche Stellen die §§ 28 und 29 BDSG als Ermächtigungsgrundlagen für die Erhebung, Speicherung, Verarbeitung und Übermittlung der personenbezogenen Erdfernerkundungsdaten heranzuziehen. Welche Ermächtigungsgrundlage im Einzelfall einschlä-



gig wäre, müsste aufgrund der konkreten Ausgestaltung der Datengewinnung und der beteiligten Stellen bestimmt werden. Dies ist unter Umständen nicht ganz einfach. An dem Projekt TerraSAR-X, einem Nachfolgssystem des X-SAR Systems, sind etwa das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt sowie die EADS Astrium GmbH im Rahmen einer öffentlich-privaten Partnerschaft beteiligt. Die Daten des TerraSAR-X sollen durch den Geoinformationsanbieter Infoterra GmbH, einer Tochter der EADS Astrium GmbH, kommerziell verwertet werden. Das DLR ist zuständig für die wissenschaftliche Verwertung der Daten, während die EADS Astrium GmbH die exklusiven kommerziellen Nutzungsrechte an den Daten besitzt. Hier sind eine Vielzahl von Konstellationen denkbar, so dass an dieser Stelle nicht im Detail auf die möglicherweise komplexen Abwägungen eingegangen werden kann.

Grundsätzlich müssen die Datenanbieter, also diejenigen, die die Erdfernerkundungsdaten verbreiten wollen, ein berechtigtes Interesse an diesen glaubhaft darlegen. Schutzwürdige Interessen der von den Satellitendaten in ihrem Persönlichkeitsrecht Betroffenen können zu einem Ausschluss der Erhebung, Speicherung, Verarbeitung und Übermittlung führen. Eine solche Abwägung müsste für alle Daten vorgenommen werden, gleich welche Auflösung diese haben.

Eine § 6b BDSG entsprechende Spezialregelung hätte demgegenüber den Vorteil, dass sie die Zwecke der Nutzung von Erdfernerkundungsdaten näher eingrenzen könnte und auf diesem Wege die aus datenschutzrechtlicher Sicht anzustellende Abwägung vereinfachen könnte. Damit auch erwünschte Nutzungsformen privilegiert, andere hingegen - etwa eine kommerzielle Nutzung zur Bonitätsbewertung - ausgeschlossen werden. Daten über die städtebauliche Entwicklung, die im öffentlichen Interesse nachgefragt werden, könnten so auch dann genutzt werden, wenn sie einen personenbeziehbaren Informationsgehalt haben. Gleichzeitig könnte eine weitergehende Verwendung der Daten für andere Zwecke gesperrt werden. Anzustreben wäre hier außerdem ein Datenschutzaudit, das bei privaten Stellen den sorgsamen und datenschutzgerechten Einsatz der Erdfernerkundungsdaten sicherstellen könnte.

Eine solche Spezialregelung würde dann auch am eigentlichen Kern des Umgangs mit Erdfernerkundungsdaten, wie sämtlichen Geodaten, ansetzen. Hier kommt es insbesondere auf die beabsichtigten Verarbeitung und Nutzung der Daten an. Entsprechend dieser Wertung und der Intensität der Gefahrenlagen könnten dann die Informationspflichten gegenüber den Betroffenen sowie die Speicherzeiten und Löschfristen ausgestaltet werden. Hier trifft zwar das allgemeine BDSG bereits Regelungen, diese sehen jedoch eine Löschpflicht der Daten dann vor, wenn diese nicht mehr erforderlich sind. Eine geplante Langzeitarchivierung personenbezogener Daten ist damit nicht vereinbar. Dazu wäre hier eine differenzierte Regelung zu schaffen.



Der Bundesbeauftragte  
für den Datenschutz und  
die Informationsfreiheit

SEITE 9 VON 9

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung

gez.  
Bachmeier