

Schleswig-Holsteinischer Landtag □
Umdruck 16/3924

**Der Präsident des
Schleswig-Holsteinischen Landtages**

Wissenschaftlicher Dienst

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An den
Vorsitzenden
des Innen- und Rechtsausschusses
Herrn Werner Kalinka, MdL

Im Hause

**Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:**

**Mein Zeichen: L 201 – 242/16
Meine Nachricht vom:**

**Bearbeiter/in:
Prof. Dr. Johannes Caspar**

**Telefon (0431) 988-1103
Telefax (0431) 988-1250
johannes.caspar@landtag.ltsh.de**

4. Februar 2009

Rechtliche Fragen zu „Google Street View“

Sehr geehrter Herr Kalinka,

zu den Fragen im Zusammenhang mit den durch die Firma Google für das Projekt „Google Street View“ angefertigten Kameraaufnahmen von Straßenansichten in Städten und Gemeinden übersenden wir Ihnen das anliegende Gutachten.

Sollten Sie weitere Fragen zu den Ergebnissen und den Ausführungen in unserem Rechtsgutachten haben, stehen wir Ihnen jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez.
Prof. Dr. Johannes Caspar

Gutachten zu Rechtsfragen
betreffend den Internet-Dienst *Google Street View*

Google Street View ist ein Internet-Dienst, der ein virtuelles Sightseeing ermöglicht. Um diesen künftig auch in Deutschland anzubieten, filmen mit Kameras bestückte Autos Straßenzüge der abzubildenden Städte bzw. Gemeinden ab. Neben der Straßen- bzw. straßenverkehrsrechtlichen Zulässigkeit der Kamerafahrten müssen die mit der Aufnahme von Personen sowie Häusern und PKW als Bestandteile des Straßenpanoramas erhobenen und in das Internet gestellten Bilder den Bestimmungen des Datenschutzrechts entsprechen. Insbesondere über die datenschutzrechtlichen Implikationen herrscht gegenwärtig wenig Klarheit.

Inhaltsverzeichnis

I.	Straßen- bzw. straßenverkehrsrechtliche Zulässigkeit der Aufnahmen von Straßenbildern?	4
1.	Verhältnis zwischen Straßen- und Straßenverkehrsrecht	4
2.	Straßenverkehrsrechtliche Zulässigkeit.....	5
II.	Zur datenschutzrechtlichen Beurteilung der Kamerafahrten für „Google Street View“	7
1.	Anwendbarkeit des Bundesdatenschutzgesetzes	7
1.1	Territoriale Geltung	7
1.2	Erfordernis der automatisierten Datenverarbeitung.....	7
1.3	Zum Personenbezug der Daten	9
1.3.1	Darstellung von Passanten/Anwohnern	10
1.3.2	Aufnahme von Häuserfassaden und PKW	12
1.3.2.1	Vertretene Lösungswege	12
1.3.2.2	Eigener Standpunkt.....	15
1.3.2.2.1	Kfz-Kennzeichen	15
1.3.2.2.2	Häuserfassaden mit Hausnummern	16
1.3.2.2.3	Firmenschilder.....	17
1.3.2.2.4	Häuserfassaden ohne Hausnummern.....	17
2.	Zulässigkeit der Erhebung von Daten	18
2.1	Erlaubnis nach § 23 Abs.1 Nr. 2 KUG für Personenaufnahmen.....	18
2.2	Erlaubnis nach § 59 Abs. 1 UrhG.....	19
2.3	Zulässigkeit der Datenerhebung nach §§ 28, 29 BDSG.....	21
2.3.1	Daten aus allgemein zugänglichen Quellen	21
2.3.2	Zur Abwägungsentscheidung.....	22
2.3.2.1	Erforderlichkeit der Datenerhebung und -verarbeitung	22
2.3.2.1.1	Technische Möglichkeiten der Anonymisierung	22
2.3.2.1.2	Bisher erreichter und künftig erforderlicher Anonymisierungsgrad.....	23
2.3.2.1.2.1	Gesichter.....	23
2.3.2.1.2.2	Hausnummern.....	24
2.3.2.1.2.3	Firmenschilder.....	25

2.3.2.2	Offensichtliches Überwiegen des Betroffeneninteresses bei Häuseransichten ohne Hausnummern?	26
3.	Örtliche Zuständigkeit der Datenschutzbehörde	28
4.	Vereinbarkeit des Ergebnisses der Untersuchung mit dem Beschluss des Düsseldorfer Kreises/Handlungsoptionen	29
4.1	Beschluss des Düsseldorfer Kreises.....	29
4.2	Landesgesetzliche Regelungsoptionen.....	31
III.	Ergebniszusammenfassung.....	34

I. **Straßen- bzw. straßenverkehrsrechtliche Zulässigkeit der Aufnahmen von Straßenbildern?**

Straßen- bzw. straßenverkehrsrechtlich ist zunächst zu klären, ob die Kamerafahrten, die Google für den virtuellen Sightseeing-Dienst „Google Street View“ unternimmt, eine Sondernutzung darstellen bzw. ob die Fahrten mit den Kamerawagen dem Straßenverkehrsrecht entsprechen.

1. **Verhältnis zwischen Straßen- und Straßenverkehrsrecht**

Nach § 20 Abs. 1 des Straßen- und Wegegesetzes des Landes Schleswig-Holstein ist der Gebrauch der öffentlichen Straßen jedermann im Rahmen der Widmung und der Straßenverkehrsvorschriften zum Verkehr gestattet (Gemeingebrauch). Ein Gemeingebrauch liegt nicht mehr vor, wenn die Straße nicht vorwiegend zum Verkehr, sondern zu anderen Zwecken benutzt wird (Sondernutzung).

Der Landesgesetzgeber kann einen Vorgang, der dem Straßenverkehr zuzurechnen ist, unter **straßen-** bzw. **wegerechtlichen** Gesichtspunkten nicht abweichend von der StVO regeln (BVerfGE vom 7. Juni 1978, 7 C 2.78, Buchholz 442.151, § 12 StVO, Nr. 4, S. 9 ff., ferner BVerfGE 67, 229, 320 ff.). Der durch die straßenrechtliche Widmung eröffnete Gemeingebrauch wird somit wesentlich vom **Straßenverkehrsrecht** mitbestimmt. Danach ergibt sich, dass ein Verkehrsvorgang, der im Rahmen der Straßenverkehrsvorschriften erfolgt, sich gleichzeitig innerhalb des straßenrechtlichen Gemeingebrauchs bewegt (sog. Vorrang des Straßenverkehrs vgl. BGH, 4 StR 93/01 vom 4.12.2001, Jurisweb, Rn. 22). Das Benutzen von Straßen und Wegen zur Fortbewegung und Kommunikation ist folglich erlaubnisfrei und stellt keine Sondernutzung dar. In diesem Sinne wurde auch für **Werbefahrten** von Kraftfahrzeugen in der Rechtsprechung anerkannt, dass der Einsatz von Werbefahrzeugen dem Straßenverkehr und nicht dem Straßenrecht zuzuordnen ist. (BVerfGE 40, 371, 380 ff.; BVerwG VerwA 1971, S. 139 f.).

Im Bereich der für den allgemeinen Verkehr gewidmeten öffentlichen Straßen stellt damit grundsätzlich das Fahren mit einem zugelassenen und betriebsbereiten Kraftfahrzeug auch unter der Intention, Bilder mit einer auf dem Dach montierten Kamera aufzunehmen, eine Benutzung der Straße im Rahmen des allgemeinen straßenrecht-

lichen Gemeingebrauchs dar. Die Anfertigung von Straßenaufnahmen während des Befahrens einer Straße macht den Vorgang nicht zu einer erlaubnispflichtigen Sondernutzung. Daran ändert sich auch nichts, wenn es nicht nur um das Besichtigen und Abfotografieren konkreter Örtlichkeiten, sondern ganzer Straßenzüge geht. Nach dem Grundsatz des Vorrangs des Straßenverkehrsrechts ist für die Zulässigkeit der Kameraaufnahmen daher entscheidend auf die straßenverkehrsrechtliche Würdigung der Kamerafahrten abzustellen.

2. Straßenverkehrsrechtliche Zulässigkeit

Es ist somit zu prüfen, ob das Befahren der Straßen zum Anfertigen von Kameraaufnahmen für Google Street View eine reguläre Teilnahme am Straßenverkehr im Sinn der StVO darstellt.

Das Abstellen eines Kraftfahrzeugs oder eines Anhängers zu Werbezwecken etwa kann als reguläres Parken erscheinen, der Zweckrichtung nach jedoch eine verkehrsfremde Inanspruchnahme darstellen, durch die das Fahrzeug seiner Eigenschaft als Transportmittel entkleidet und als motorisierte Reklamefläche verwendet wird (vgl. etwa OVG NRW, Baurecht 2004, 67 f.; OVG Hamburg, VRS 2000, 396, 397 f.; vgl. ferner zur Schwierigkeit der Abgrenzung zwischen dem Parken und Abstellen eines Fahrzeugs BVerwGE 34, 320, 324). Eine derartige Entfremdung des Verkehrsmittels PKW ist vorliegend jedoch nicht gegeben, da die zur Aufnahme der Bilder benutzten PKW ihrer Zweckbestimmung nach weiterhin als Fortbewegungsmittel genutzt werden. Entscheidend ist vielmehr darauf abzustellen, ob durch die Kameraaufnahmen während des Fahrens besondere Gefahren für den Straßenverkehr entstehen. Hier ist in erster Linie daran zu denken, dass die Fahrzeuge zur Anfertigung der Straßenansichten derart langsam fahren, dass sie ein **Verkehrshindernis** darstellen.

Nach § 3 Abs. 2 StVO gilt, dass Kraftfahrzeuge ohne triftigen Grund nicht so langsam fahren dürfen, dass sie den Verkehr behindern. Danach ist erforderlich, dass sich das Langsamfahren auf den Verkehrsfluss negativ auswirkt und dass hierfür kein zureichender Grund in Betracht kommt. Als **triftige Gründe** im Sinne dieser Vorschrift können im Wesentlichen nur Gründe, die im Verkehrsgeschehen und der an ihm Beteiligten begründet sind, herangezogen werden (vgl. Hentschel, Straßenverkehrsrecht, Kommentar, § 3 Abs. 48). Der Zweck der Fahrten – das Abfilmen der

Umgebung – dürfte ebenso wenig wie das Betrachten der Umgebung aus dem PKW heraus eine Behinderung des Verkehrs rechtfertigen.

Entscheidend ist daher, ob die Kamerafahrten ein verkehrsbehinderndes Langsamfahren erforderlich machen und damit eine **nennenswerte Behinderung** anderer Verkehrsteilnehmer nach sich ziehen. Dies lässt sich nicht einheitlich beantworten, sondern wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Regelmäßig dürfte selbst bei langsamerer Fahrweise eine Behinderung in einer verkehrsberuhigten Zone anders zu beurteilen sein als etwa auf einer Schnellstraße. Ferner ist der Grad einer Behinderung des Verkehrs abhängig von der Tageszeit, zu der die Fahrten durchgeführt werden: Im Berufsverkehr ergibt sich möglicherweise eine andere Beurteilung als außerhalb der Tageszeiten mit hohem Verkehrsaufkommen.

Entscheidend ist die Behinderung der Verkehrsteilnehmer jedoch von der **Geschwindigkeit** abhängig, mit der die Pkw mit der aufmontierten Kamera durch die Straßen fahren. Hierzu liegen dem Wissenschaftlichen Dienst keine eigenen Erkenntnisse vor. Nach mündlicher Auskunft des Justitiars der Firma Google in der Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses vom 21.1.2009 ist von einer Geschwindigkeit der PKW zwischen 30 und 50 km/h auszugehen. Diese Geschwindigkeit macht eine angepasste Fahrweise möglich, die innerorts Behinderungen ausschließt.

Sollte sich in Einzelfällen dennoch erweisen, dass Behinderungen anderer Verkehrsteilnehmer bei bestimmten Konstellationen (Fahrten auf Schnellstraßen und bei Berufsverkehr) auftreten, so wäre mangels eines zureichenden verkehrlichen Anlasses für das Langsamfahren eine straßenverkehrsrechtlich zulässige Straßennutzung durch die Anfertigung von Kameraaufnahmen nicht gegeben.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass für eine **generelle Unzulässigkeit** der Kamerafahrten unter straßenverkehrsrechtlichen Gründen keine Anhaltspunkte vorliegen. Da das Befahren der Straßen auch im Rahmen der Widmung der Straßen erfolgt, ist von einem zulassungsfreien Gemeingebrauch durch die Kamerafahrzeuge auszugehen.

II. Zur datenschutzrechtlichen Beurteilung der Kamerafahrten für „Google Street View“

Die zentrale Rechtsfrage im vorliegenden Zusammenhang betrifft die datenschutzrechtliche Beurteilung der Kamerafahrten. Hierzu ist zunächst die Anwendbarkeit des Datenschutzrechts auf die Fallkonstellation zu überprüfen.

1. Anwendbarkeit des Bundesdatenschutzgesetzes

1.1 Territoriale Geltung

§ 1 Abs. 5 S. 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 (Geltung des Rechts des Ortes, an dem die verantwortliche Stelle ihren Sitz hat) aus und stellt gegenüber Drittstaaten lediglich deklaratorisch das Territorialprinzip wieder her.

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 unproblematisch. Entscheidend ist, dass die Erhebung und das Verarbeiten der Daten auf dem nationalen Territorium erfolgt.

1.2 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 stellt die automatisierte Verarbeitung von Daten die Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten unter Einsatz von Datenverarbeitungsanlagen dar.

Die automatisierte Verarbeitung von Daten setzt voraus, dass neben der durch technische Anlagen erfolgenden Erhebung bzw. Speicherung auch eine automatisierte **Auswertung** der Daten erfolgen kann (Gola/Schomerus, BDSG, 9. Auflage, § 3, Rn. 15a). Insoweit ist zweifelhaft, ob die bloße Aufnahme von optischen Signalen, etwa durch eine Video-Anlage, **ohne eine nachträgliche dateimäßige bzw. automatische Auswertungsmöglichkeit** diese Anforderungen erfüllt (verneinend Dammann, in: Simitis (Hrsg.), BDSG, 6. Auflage, § 3, Rn. 79, jedoch mit Verweis auf die **Spezialvorschrift** betreffend die Videoüberwachung in § 6b BDSG, wo ein automatisiertes Verfahren gerade nicht vorausgesetzt wird).

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 Internet Dienst Street View ermöglicht die Verknüpfung zwischen individuellen Ortsangaben und den jeweils gespeicherten Geodaten. Es ist gerade Sinn des Angebots, mit Hilfe des Dienstes Informationen über bestimmte Örtlichkeiten erheben und zur automatisierten Auswertung abfragen zu können.

Die nicht näher substantiierte Feststellung des VG Karlsruhe, die digitale Erfassung einer Gebäudeseite im Rahmen einer elektronischen Häuser- und Gebäudekarte verstoße schon deshalb nicht gegen das Bundesdatenschutzgesetz, weil es sich nicht um eine Datei handele (MMR 2000, S. 181, 183), ist vor diesem Hintergrund schwer nachvollziehbar (vgl. die überzeugende Kritik von Geis, MMR, 2000, S. 184).

Die gezielte Aufnahme von Bildern, die unter genauer Fixierung des Ortes gewonnen werden, dient der **Erhebung** von Daten im Sinne des § 3 Abs. 3 BDSG. Ihre spätere Bereithaltung im Internet zum Abruf für Dritte stellt ein **Verarbeiten** im Sinne des § 3 Abs. 4 Nr. 3b BDSG dar.

Dass es der verantwortlichen Stelle nicht darum geht, Daten der von den Aufnahmen betroffenen Passanten zu erlangen, ist unerheblich. Für ein zielgerichtetes Beschaffen von Daten ist keine besondere Gewinnungsabsicht erforderlich. Es reicht aus, dass die Daten als sichere bzw. unvermeidliche Folge eines Tätigwerdens unmittel-

bar erhoben werden (vgl. Bergmann/Möhrle/Herb, Datenschutzrecht, § 3 BDSG, Rn. 62).

Diese Voraussetzung liegt beim Abfilmen von Straßenzügen, die notwendig alle zufällig im Straßenraum befindlichen Personen erfassen, vor.

Damit kann festgehalten werden: Google Street View geht über eine bloße technische Aufzeichnung und Wiedergabe von Bildsequenzen hinaus und ermöglicht den Nutzern, Bildinformationen nach individuellen Vorgaben gezielt abzurufen. So erfolgt bereits bei Gewinnung der Daten im Rahmen der Kamerafahrten eine konkrete Verknüpfung mit den aufgenommenen Örtlichkeiten zu Dokumentationszwecken. Es liegt daher eine Erhebung von Daten im Sinne des § 3 Abs. 3 BDSG vor, die auf deren spätere Übermittlung (§ 3 Abs. 4 Nr. 3b BDSG) gerichtet ist.

1.3 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 (vgl. Gola/Schomerus, Bundesdatenschutzgesetz, Kommentar, 9. Auflage 2007, § 3, Rn. 5).

Zunächst ist daher zu klären, ob das im Rahmen der Kamerafahrten unvermeidliche Aufnahmen von **Passanten bzw. von Besuchern bzw. Bewohnern** der dargestellten Wohngebäude als Bestandteile des Straßenpanoramas einen Personenbezug aufweist. Im Anschluss ist sodann weiter gehend zu prüfen, ob die Aufnahme **von Gegenständen** sowie von **Gebäuden** Rückschlüsse auf bestimmte oder bestimmbare natürliche Personen ermöglicht.

1.3.1 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 bzw. Bestimmbarkeit der Personen abzustellen. Bedeutung kommt dabei nicht der Frage zu, ob eine Person bestimmt oder bestimmbar ist, sondern der für die Anwendbarkeit des Datenschutzgesetzes entscheidenden 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 Re-Identifikation bzw. Deanonymisierung erforderlichen Hintergrundinformationen (vgl. Hornung, DuD 2004, 429, 430). 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“ (Dammann, in: Simitis, Bundesdatenschutzgesetz, § 3, Rn. 37), 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 unverhältnismäßigen Aufwand eine Identifizierung der Person durchführen kann (Gola/Schomerus, Bundesdatenschutzgesetz, § 3, Rn. 10).

Die Grenze zwischen Bestimmbarkeit und Nichtbestimmbarkeit lässt sich durch beide Definitionen nicht trennscharf ziehen, da sowohl das Kriterium der Sozialadä-

quanz 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 ist zu vermuten, dass für die Erfassung von Personen eine hohe statistische Wahrscheinlichkeit besteht, 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 Internet-Dienstes durch Dritte wirkt sich auf die Identifizierung aus. So ist von einer relativen Häufigkeit der Wiedererkennung durch Familienmitglieder, Nachbarn, Freunde, Bekannte und Arbeitskollegen, die den Internet-Dienst 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, spricht dafür, das Merkmal der Bestimmbarkeit der Person mit dem **Zusatzwissen potentieller Internet-User** mit persönlichen Kontakten zu den abgebildeten Personen gleichzusetzen. Das Wissen der die Daten erhebenden Stelle ist demgegenüber nicht relevant, zumal Google

selbst gar kein Interesse an der Identifikation der zufällig aufgenommenen Personen hat.

Damit ist grundsätzlich jede von den Aufnahmen erfasste Person im Sinne des § 3 Abs. 1 BDSG bestimmbar, da nicht auszuschließen ist, dass eine Wiedererkennung durch Dritte, die den Internet-Dienst nutzen, möglich ist.

1.3.2 Aufnahme von Häuserfassaden und PKW

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 Deanonymisierung von Personen als Teil des Straßenbilds. Die besonderen Eigenschaften von Grundstücken und Häusern sowie 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 besonderen 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, neben der an der **Erkenntnisperspektive** ausgerichteten Fragestellung in erster Linie um die **Intensität der Verbindung zwischen Person und Gegenstand**, mithin um ein **qualitatives Kriterium**.

1.3.2.1 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-Bezie-**

hung. 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“. (Dammann, in: Simitis (Hrsg.) Bundesdatenschutzgesetz, § 3 Rn. 58, mit Verweis auf Ziegler NVwZ 1993, 347 f.). Danach sollen Angaben über Lage, Größe, Bebauung und Nutzung eines Grundstückes, 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 (Dammann, aaO, Rn. 59).

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 (Raum, CR1993, 162, 165f). Mitunter wird auch eine an der Einzelfallbetrachtung orientierte Abwägungslösung mit Fallkategorisierungen zugrunde gelegt, die sich vornehmlich an der Intensität der Verbindung zwischen Person und dem Gegenstand orientiert (Weichert DuD 2007, 113 ff.).

Letztlich zeigen die vertretenen Vorschläge, dass eine zufriedenstellende, nach abstrakten Kriterien erfolgende Abgrenzung nur schwer 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“ (BVerfG 1 BvR 507/01 vom 2.5.2006, Rn. 13).

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 (BVerfG, aaO, Rn. 14). 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 (BVerfG, aaO, Rn. 20).

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 bzw. datenschutzrechtlicher Bestimmungen dann im einzelnen von der jeweiligen Präsentationsform abhängt.

Eine eher restriktive Linie verfolgten in der Vergangenheit demgegenüber das VG Karlsruhe wie auch das LG Waldshut Tiengen, die eine Beeinträchtigung des Datenschutzgesetzes bzw. des informationellen Selbstbestimmungsrechts durch die Veröffentlichung von Bildern über die digitale Erfassung der der Straße zugewandten Gebäudeaußensicht jeweils verneint haben (für eine Abwägungslösung im Rahmen des § 29 BDSG VG Karlsruhe, MMR 2000, 181, 184; ähnlich LG Waldshut-Tiengen, 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, MMR 2000, 172,175).

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 NRW wie auch das Innenressort des Bremischen Senats, diesen verneinen (vgl. die Nachweise bei Karg, Datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen für die Bereitstellung von Geodaten für die Wirtschaft, Gutachten ULD vom 22.9.2008, S. 13 f.).

Im Zuge der Diskussion um die datenschutzrechtliche Beurteilung von Google Street View hat sich der **Düsseldorfer 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 Grundstückansichten, die über Geokoordinaten eindeutig lokalisiert und damit einer Gebäudeadresse und dem Gebäudeeigentümer sowie den Bewohnern zugeordnet werden können“, es sich „in der Regel“ um personenbezogene Daten nach dem Bundesdatenschutzgesetz handele.

1.3.2.2 Eigener Standpunkt

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 Kamerateams von Google, so sind Rückschlüsse über deren Verhalten bzw. Aufenthaltsort möglich, die die aufgenommenen Personen in ihrem informationellen Selbstbestimmungsrecht beeinträchtigen können.

1.3.2.2.1 Kfz-Kennzeichen

Dies gilt zunächst für die Abbildung und Speicherung von Kfz-Kennzeichen der Pkw, die sich innerhalb des Straßenpanoramas befinden. Der grundrechtliche Schutz des

Rechts auf informationelle Selbstbestimmung entfällt nicht schon deshalb, weil die betroffenen Informationen, wie die für die Identifizierung von Kraftfahrzeugen erforderlichen Kfz-Kennzeichen, überall vorgeschrieben 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“ (ausdrücklich für die Kfz-Kennzeichenerfassung Bundesverfassungsgericht 1 BvR, 2074/05, Rn. 67). Der Umfang des Rechts der informationellen Selbstbestimmung beschränkt sich nicht seiner Art nach 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 (vgl. BVerfGE 65, 1, 45; NJW 2007, S. 2464, 2466).

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 (vgl. BVerfG, 1 BvR 2388/03 vom 10.3.2008, , Jurisweb, Rn. 64). Denn Daten, die für sich genommen keine Grundrechtsrelevanz haben, können mit anderen Daten verknüpft und dadurch zu persönlichkeitsrelevanten Informationen werden. Die Aufnahme des PKW mit amtlichen 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.

1.3.2.2.2 Häuserfassaden mit Hausnummern

Entsprechendes gilt grundsätzlich auch für die Aufnahme von Fassaden von Häusern, auf denen die Hausnummer erkennbar ist. Die Hausnummer kann durch Zuhil-

fenahme von Adressverzeichnissen bzw. Telefonbüchern leicht zur Identifizierung des individuellen Wohnorts herangezogen werden. Sie ermöglicht eine Verknüpfung von Personen mit der Örtlichkeit, an der diese gewöhnlich den Mittelpunkt des Lebens hat. 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 die Umgebung des Wohnorts Rückschlüsse auf die **wirtschaftlichen** und **sozialen Verhältnisse** der darin lebenden Personen zu.

1.3.2.2.3 Firmenschilder

Personenbezogene Daten dürften nach den vorbenannten Grundsätzen auch bei der Aufnahme von **Firmenschildern**, die an Häuserfassaden angebracht sind und zum Teil unter Angabe der Namen, Anschriften sowie der Telefonnummern auf natürliche Personen als Firmeninhaber hinweisen, anzunehmen sein.

1.3.2.2.4 Häuserfassaden ohne Hausnummern

Ob darüber hinaus die Aufnahme von Häuserfassaden, bei denen eine die Identifizierung erleichternde Zusatzinformationen entweder fehlt oder nach der Aufnahme anonymisiert wurde, (noch) als personenbezogene Daten anzusehen sind, erscheint zunächst nicht zwingend, da es an einer die Verbindung zwischen Person und Sache konkretisierenden Angabe fehlt, sodass eine selbstständige Ermittlung des Wohnorts nur mit Hilfe der Adresse und des Internets nicht möglich ist. Zu einer Verknüpfung einer Hausansicht **ohne Hausnummer** mit der konkreten Adresse einer Zielperson wird es regelmäßig erforderlich sein, dass sich die daran interessierten Personen direkt vor Ort begeben. Damit sind die im Internet vorgehaltenen Daten als Einzelangaben für die Bestimmbarkeit der Eigenschaften von Personen mangels klarer Zuordnungskriterien allein kaum ausreichend.

Andererseits haben Häuser als Wohn- und Arbeitsort grundsätzlich eine besondere Affinität für die darin lebenden und arbeitenden Personen. Eine Beziehung zu einzelnen Personen kann unproblematisch sein, wenn derjenige, der die Bilder betrachtet,

über das Wissen verfügt, welche Person dort lebt. Der nicht vom Schnee geräumte Zuweg, das an der Gebäudefassade angebrachte Graffito oder der Müll im Vorgarten kann durchaus Informationen über die Verhältnisse bestimmter Personen vermitteln. Ein möglichst lückenloser Schutz der informationellen Selbstbestimmung dürfte es daher rechtfertigen, einer weiten Auslegung des Anwendungsbereichs des Bundesdatenschutzgesetzes zu folgen und digitale Straßenansichten, die über Geokoordinaten einen Rückschluss auf Gebäudeadressen zulassen, auch ohne Hausnummer grundsätzlich als personenbezogene Daten anzusehen (zur Frage der Abwägung s. noch unten).

2. Zulässigkeit der Erhebung von Daten

Die Zulässigkeit der Datenerhebung im Rahmen des Projekts „Street View“ durch die Firma Google richtet sich zum einen nach dem Grundsatz der Direkterhebung der Daten in § 4 Abs. 2 BDSG. Danach sind personenbezogene Daten beim Betroffenen zu erheben, sodass Aufnahmen im Rahmen der Kamerafahrten mit dem Wissen der Betroffenen durchgeführt werden dürfen (vgl. Gola/Schomerus, BDSG, § 4, Rn. 21). 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 **Rechtsvorschrift** 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 von dieser Bestimmung wird daher vorausgesetzt, dass die Datenerhebung **durch Gesetz** oder eine andere **Rechtsvorschrift** erlaubt wird.

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

Als spezial-gesetzliche Erlaubnisnorm kommt für die Abbildung von Passanten zunächst § 23 Abs. 1 Nr. 2 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 es sich dabei um Bilder handelt, auf denen

die Personen nur **als Beiwerk neben einer Landschaft oder sonstigen Örtlichkeit** erscheint.

Nach § 23 Abs. 2 KUG wirkt sich diese Befugnis jedoch nicht auf die Verbreitung und Schaustellung, durch die ein **berechtigtes Interesse** des Abgebildeten verletzt wird, aus. Damit wird klargestellt, dass dadurch eine Ausnahme von der Mitwirkung bzw. Einwilligung des Abgebildeten dann nicht besteht, wenn der Abgebildete daran ein Interesse hat, dass die Veröffentlichung unterbleibt. Grundsätzlich hat hier eine Einzelfallabwägung zwischen den Schutzinteressen des Abgebildeten und dem Informationsinteresse der Allgemeinheit zu erfolgen (Dreier/Schulze, UrhG. Kommentar, 2. Aufl., § 23, Rn 23). 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 datenschutzrechtlich 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 Bildern befürchten müssen.

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

2.2 Erlaubnis nach § 59 Abs. 1 UrhG

Als Erlaubnistatbestand für die Aufnahme von den an die Straßen angrenzenden Häusern und Grundstücken könnte das sog. **Panoramaprivileg** nach § 59 Abs. 1 des Gesetzes über Urheberrecht und verwandte Schutzgesetze (UrhG) in Betracht kommen. 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 (Walter, Medien und Recht, 1991, 4 f.). Der gesetzlichen Regelung liegt dabei die Erwägung zugrunde, dass Bauwerke, die sich dauernd an öffentlichen Straßen oder Plätzen befinden, Gemeingut geworden sind (BGH, I ZR 192/00 v. 05.06.2003, Juris, Rn. 28). Sinn der Panorama- bzw. Straßenschildfreiheit ist es, das Fotografieren und Filmen im öffentlichen Raum nicht allzu weit einzuschränken (Dreier/Schulze, Urhebergesetz, Kommentar, 2. Aufl., § 59, Rn. 1). Der Öffentlichkeit soll ermöglicht werden, das, was jeder von der Straße aus mit eigenen Augen sehen kann, in Fotografie oder Film zu betrachten. Gebäuderückseiten oder Innenhöfe von Gebäuden, die bildlich mit ihrer Fassade an einer öffentlichen Straße oder an einem öffentlichen Platz stehen, sind davon **nicht** umfasst (vgl. zur Anwendung des § 59 Abs. 1 Urhebergesetz mit Blick auf die elektronische Häuser- und Gebäudekarte VG Karlsruhe, MMR 2000, S. 181, 183).

§ 59 UrhG bezieht sich nach der Legaldefinition in § 2 Abs. 2 UrhG als **Werk** 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. 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 (dazu Dreier/Schulze, Urhebergesetz, § 59, Rn. 14; BGH, JZ 1998, 1120, 1121). Damit greift die bloße Abbildung von Sachen im Rahmen von Panoramabildern nicht in das Recht des Eigentümers in Besitz und zur Benutzung seiner Sache ein. Anderenfalls würde dies dazu führen, dass nahezu jede Anfertigung von Aufnahmen unmöglich wäre, da sich stets etwas von fremdem Eigentum auf jedem Bild befindet (vgl. OLG Köln, GRUR 2003, 1066 f.).

Gleichwohl folgt daraus 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 anderen Vorschriften 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 nicht dispensiert werden kann.

2.3 Zulässigkeit der Datenerhebung nach §§ 28, 29 BDSG

2.3.1 Daten aus allgemein zugänglichen Quellen

Als Erlaubnisnormen für die Datenerhebung im Sinne des § 4 Abs. 1 und Abs. 2 BDSG kommen vorliegend die Spezialvorschriften für die Datenverarbeitung durch **nicht-öffentliche Stellen** in Betracht (vgl. Wedde, in: Däubler/Klebe/Wedde/Wiechert, Bundesdatenschutzgesetz, 2. Auflage § 28, Rn. 1). Für **nicht-öffentliche Stellen** im Sinne des § 27 BDSG ist das Erheben, Speichern, Verändern oder Übermitteln personenbezogener Daten nach § 28 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BDSG, der die Datenverarbeitung **für eigene Zwecke** vorsieht, zulässig, wenn es sich dabei um allgemein zugängliche Daten handelt, es ein denn, dass schutzwürdige Interessen des Betroffenen an dem Ausschluss der Verarbeitung oder Nutzung gegenüber dem berechtigten Interesse der verantwortlichen Stelle offensichtlich überwiegen.

Eine entsprechende Regelung sieht § 29 Abs. 1 Nr. 2 BDSG für die **geschäftsmäßige** Datenerhebung und -speicherung zum Zweck der Übermittlung vor. Bei den Zulässigkeitstatbeständen handelt es sich um besondere Vorschriften, die eine erleichterte Verarbeitung von jedermann zugänglichen Daten ermöglicht (Gola/Schomerus, BDSG, § 4, Rn. 24).

Da die Aufnahmen für den Internet-Dienst im öffentlichen Raum erhoben werden und für jedermann wahrnehmbare Vorgänge bzw. Zustände abbilden, liegen Daten aus **allgemein zugänglichen Quellen** bzw. Daten, deren Zugriff allgemein möglich ist, vor (vgl. Gola/Schomerus, § 29, Rn. 16). Entsprechendes gilt, wenn die Straßenbilder im Internet der Allgemeinheit zur Einsicht bzw. zum Abruf bereitgestellt werden (zur Veröffentlichung von Daten als intensivste Form der Übermittlung vgl. OVG Lü-

neburg, NJW 1992, 192). Danach sind für das Erheben und das Verarbeiten (Speichern sowie Übermitteln nach § 3 Abs. 4 BDSG) die speziellen Abwägungsregelungen für die allgemein zugänglichen Daten durch nichtöffentliche Stellen anwendbar, wobei aufgrund des weitgehend identischen Wortlauts der einschlägigen Vorschriften in § 28 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 und § 29 Abs. 1 Nr. 2 BDSG eine Differenzierung zwischen den eigenen oder den geschäftsmäßig zum Zwecke der Übermittlung vorgesehenen Daten vorliegend nicht erforderlich ist (für die Anwendbarkeit der Bestimmungen über allgemein zugängliche Daten wie hier Weichert, Datenschutzrechtliche Bewertung des Projekts „Google Street View“, Umdruck 16/3517, S. 3; ferner Stellungnahme Google, Umdruck 16/3674, S. 11) .

2.3.2 Zur Abwägungsentscheidung

Die die Datenerhebung rechtfertigenden Regelungen in § 28 Abs. 1 Nr. 3 sowie in § 29 Abs. 1 Nr. 2 BDSG machen eine Abwägung der Interessen zwischen den Interessen des Betroffenen einerseits und denen der verantwortlichen Stelle erforderlich.

2.3.2.1 Erforderlichkeit der Datenerhebung und -verarbeitung

Dabei ist zunächst zu prüfen, ob die Verwendung der Daten zur Wahrung der berechtigten Interessen der verantwortlichen Stelle überhaupt notwendig ist. Dies setzt voraus, dass die berechtigten Interessen auf andere Weise nicht bzw. nicht angemessen gewahrt werden können. Daran fehlt es in der Regel, wenn es zu der Datenverwendung eine objektiv zumutbare Alternative gibt (Simitis, in: Simitis, BDSG, § 28, Rn. 143, mit Verweis auf BGH, NJW 1984, 1886, 1887; ferner mit weiteren Nachweisen Gola/Schomerus, § 23, Rn. 34).

2.3.2.1.1 Technische Möglichkeiten der Anonymisierung

Eine digitale Bilderfassung von Straßenzügen, die auf die Darstellung von Häusern und der sich auf der Straße befindlichen Kfz verzichtet, ist nicht möglich. Gleiches gilt für die Aufnahme von Personen, die als Verkehrsteilnehmer, Anwohner oder Passanten notwendig Bestandteil eines Straßenpanoramas sind. An einem berechtigten Interesse an der Erhebung der Daten der verantwortlichen Stelle fehlt es jedoch, so-

weit eine **Anonymisierung** der Daten nach § 3 Abs. 6 BDSG in Betracht kommt (i.d.S. Bergmann/Möhrle/Herb, Datenschutzrecht, § 28 BDSG, Rn. 222) und durch diese der mit der Verwendung der Daten vorgesehene Zweck nicht beeinträchtigt wird.

Zunächst kann eine Anonymisierung von Gesichtern von Personen sowie von Kfz-Kennzeichen durch den Einsatz von Computerprogrammen für den Anbieter von Straßenbildern verfahrenstechnisch erfolgen. Die Firma Google hat bereits in den im Internet verfügbaren Aufnahmen von Straßenansichten sowohl die PKW-Kennzeichen als auch die Gesichter von Passanten durch eine Filtertechnik verfremdet. Damit sind zunächst die technischen Möglichkeiten vorhanden, die auf den Aufnahmen erscheinenden, die Identifizierung erleichternden Merkmale vor der Bereitstellung der Daten im Internet durchweg zu verfremden. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass das Projekt „Street View“ durch eine Anonymisierung der als Beiwerk der Bilder des Straßenpanoramas dargebotenen personenbezogenen Daten nicht in Frage gestellt wird.

Die Verfremdung hat in einer Weise zu erfolgen, dass unter normalen Bedingungen die Reanonymisierung nicht möglich ist. § 3 Abs. 6 BDSG sieht für den Tatbestand des Anonymisierens von Daten vor, dass die Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse nicht mehr oder nur mit einem unverhältnismäßig großen Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitskraft einer bestimmten oder bestimmbar natürlichen Person zugeordnet werden können.

2.3.2.1.2 Bisher erreichter und künftig erforderlicher Anonymisierungsgrad

Die Durchsicht der bisher von Google veröffentlichten Straßenpanoramen aus Frankreich (Marseille) wird dieser Vorgabe jedenfalls für den Bereich der **KFZ-Kennzeichen** gerecht. Diese wurden – jedenfalls in dem von uns recherchierten Umfang – völlig unkenntlich gemacht. Für die folgenden Bereiche ergab sich jedoch aus unserer Sicht weiterer Anpassungsbedarf.

2.3.2.1.2.1 Gesichter

So reicht der Grad der Verfremdung bei den **Gesichtern von Passanten** nicht aus, um deren Wiedererkennbarkeit hinreichend auszuschließen. Trotz des Einsatzes von Filtern waren in den recherchierten Ansichten sowohl Haarfarbe, -ansatz als auch Gesichtsform der abgebildeten Personen nach wie vor gut zu erkennen. Unter Bezugnahme auf das Zusatzwissen dritter Personen (nicht hingegen auf die in diesem Zusammenhang nicht relevanten Möglichkeiten der speichernden Stelle dazu oben unter 1.3.1), kann von einer den technischen Möglichkeiten entsprechenden Anonymisierung der Gesichter in der bisherigen Weise **nicht** ausgegangen werden. Eine weitergehende Erschwernis bei der Bestimmbarkeit der Personen wird auch nicht durch den Zweck der digitalen Straßenansichten ausgeschlossen. Ein wirksamer Schutz des Persönlichkeitsrechts der Abgebildeten erfordert daher eine völlige Unkenntlichmachung der Gesichter der aufgenommenen Personen wie bereits bei den Kfz-Kennzeichen.

2.3.2.1.2.2 Hausnummern

An einer Anonymisierung fehlt es bislang bei den **Hausnummern** der abgebildeten Gebäude. Diese sind jedoch als wichtige Identifizierungsmerkmale, die eine erleichterte Bestimmung der sachlichen Verhältnissen von Personen ermöglichen (dazu unter 1.3.2.2.2), ebenfalls unkenntlich zu machen. Denn der Zweck der Darstellung der Straßenansichten wird auch nicht durch den Verzicht auf Hausnummern beeinträchtigt.

Einer möglicherweise technisch aufwändigeren Unkenntlichmachung von Hausnummern durch Google kann auch nicht mit dem Hinweis widersprochen werden, die Betroffenen könnten **Widerspruch** gegen die Abbildungen der sie betreffenden Bilder bei Google einlegen. Zum einen werden die Aufnahmen ohne eine nähere Überprüfung zunächst im Internet der Öffentlichkeit präsentiert, sodass ein Widerspruch erst **nachträglich** den Eingriff in das Persönlichkeitsrecht beseitigt.

Zum anderen ergibt sich ein gesetzliches Widerspruchsrecht der Betroffenen ohnehin aus § 35 Abs. 5 BDSG. Danach haben die Betroffenen lediglich die Möglichkeit, auch bei einer generell zulässigen Speicherung und Verwendung von personenbezogenen Daten dieser mit Hinweis auf besondere, sich aus ihrer **persönlichen Situation** ergebenden Gründe entgegenzutreten. Ergibt sich im **Einzelfall** nach erfolgter Abwägung, dass die Belange der Betroffenen die Interessen der für die Verwendung

der Daten verantwortlichen Stelle überwiegen, so sind die Daten zu löschen. Das Widerspruchsrecht wird für die Betroffenen in der Regel wenig bewirken, da für die Masse der Abbildungen keine solchen Gründe vorhanden sind. Die an den Einzelfall anknüpfende Widerspruchslösung in § 35 Abs. 5 BDSG reicht daher gerade nicht aus, um ein Absehen von einer generellen Anonymisierungspflicht zu rechtfertigen.

Etwas anderes könnte allenfalls gelten, wenn die Firma Google sich verpflichten würde, **jeden** Widerspruch Betroffener gegen die Abbildung von Häuserfassaden, deren Hausnummern erkennbar sind, ohne nähere Prüfung durch Vornahme der erforderlichen Anonymisierung positiv abzuhelpfen.

2.3.2.1.2.3 Firmenschilder

Ebenfalls keine Unkenntlichmachung erfolgt bei **Firmenschildern**, die auf natürliche Personen als Gewerbetreibende verweisen (Kfz-Betriebe, Zeitschriftenläden, Bäckereien etc.). Hier ist jedoch folgende Sondersituation maßgebend: Derartige Schilder oder Aushänge werden von den Gewerbetreibenden gerade in der Absicht angebracht, um **den Kontakt nach außen**, insbesondere zum Zweck der Kundenwerbung, herzustellen. Die Betriebe und Geschäfte sind zudem prägende Teile des öffentlichen Straßenraumes, die der Umgebung ihren besondern Charakter verleihen. Eine Anonymisierung der Firmenschilder dürfte daher mit Blick auf die Zulässigkeitsalternativen in § 28 Abs. 1 Nr. 2 bzw. § 29 Abs. 1 Nr. 1 BDSG nicht erforderlich sein. Es ist nach Maßgabe der Gesamtumstände im Licht des Grundrechts der informationellen Selbstbestimmung kein **hinreichender Grund zur Annahme** ersichtlich, dass mit der Veröffentlichung der Abbildung von an den Fassaden angebrachten **Firmenschildern** zum Zweck der Darstellung des Straßenbildes schutzwürdige Belange der örtlichen Gewerbetreibenden beeinträchtigt werden (vgl. zur Abwägung nach dieser Bestimmung BGH NJW 1986, 2505). Damit wird die Erhebung und Verarbeitung von derartigen Aufnahmen durch die Regelungen in § 28 Abs. 1 Nr. 2 bzw. § 29 Abs. 1 Nr. 1 BDSG generell gerechtfertigt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die bisher nicht hinlänglich anonymisierten **Personen** und **Hausnummern** in Google Street View **nicht** durch die Regelung des Bundesdatenschutzgesetzes gedeckt sind.

2.3.2.2 Offensichtliches Überwiegen des Betroffeneninteresses bei Häuseransichten ohne Hausnummern?

Folgt man der hier vertretenen Auffassung, dass Aufnahmen von Häuserfronten und Grundstücken, die auch – soweit sie **keine besondere Identifizierungsmerkmale** aufweisen – durchaus personenbezogene Daten darstellen können (dazu siehe die weite Bestimmung des Begriffs der personenbezogenen Daten unter 1.3.2.2), so ist im Rahmen einer Interessenabwägung in einem weiteren Schritt zu ermitteln, ob das schutzwürdige Interesse der von der Datenerhebung Betroffenen die Belange der die Daten erhebenden bzw. verarbeitenden Stellen nach § 28 Abs.1 Nr. 3 BDSG und § 29 Abs.1 Nr. 2 BDSG **offensichtlich** überwiegt.

Damit ist das Spannungsverhältnis zwischen dem informationellen Selbstbestimmungsrecht des Betroffenen und dem Interesse an einer Verwendung der Daten durch die speichernde Stelle nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes aufzulösen. Eine Besonderheit besteht darin, dass der Ausschlussstatbestand für die Datenverarbeitung verlangt, dass die schutzwürdigen Interessen der Betroffenen „**offensichtlich**“ überwiegen müssen. Durch diese hohe Hürde räumt der Gesetzgeber den verantwortlichen Stellen – verglichen mit dem sonstigen Verarbeitungsbedingungen – im Umgang mit **allgemein zugänglichen Daten** ein ungleich höheres Maß an Verwendungsfreiheit ein.

Die Privilegierung wird verfassungsrechtlich mit der Ausstrahlungswirkung von der durch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG geschützten **Informationsfreiheit** begründet (Simitis, in: Simitis [Hrsg.], § 28, Rn. 184 m.w.N.). Danach muss es dem Einzelnen grundsätzlich gestattet sein, sich aus **allgemein zugänglichen Quellen** zu unterrichten. Die Informationsfreiheit umfasst nicht nur ein aktives Handeln des Rezipienten zur Informationsverschaffung, sondern auch die Entgegennahme von Informationen als Voraussetzung, um Informationen weiterzugeben (vgl. BVerfGE 27, 71, 82f; Wendt, in: v. Münch/Kunig, GG, 5. Aufl., Rn. 26). Insbesondere werden davon Handlungen erfasst, die in Rechtsgüter Dritter eingreifen können, etwa das Fotografieren und das Abfilmen der Außenwelt, und die ihre Schranken in den allgemeinen Gesetzen haben (Schulze-Fielitz, in: Dreier GG, (Hrsg.), Band I, 2. Aufl., Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 85). Grundrechtlich geschützt ist daher auch die Sammlung von Straßenansichten zu Dokumentationszwecken, wie sie im Rahmen des Projekt Street View durchgeführt wird.

Das Grundgesetz geht auch im Rahmen des Grundrechts der informationellen Selbstbestimmung nicht von einer absoluten, uneinschränkbaren 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 immer wieder hervorgehoben, dass Informationen, auch soweit sie personenbezogen sind, ein Abbild sozialer Realität darstellen, das nicht ausschließlich dem Betroffenen allein zugeordnet werden könne (vgl. BVerfGE 4, 7, 15, 50, 290, 353; 1 BvR 209/83 v. 15.12.1983, Rn. 150).

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 Rechnung, indem sie ein **offensichtliches Überwiegen** des Datenschutzinteresses gegenüber dem Verwendungsinteresse fordern (kritisch gleichwohl Simitis, in: Simitis, BDSG, § 28, Rn. 188).

Danach ergibt sich, dass, soweit die Firma Google im Rahmen ihres Projektes Street View die oben bezeichneten Anonymisierungen gewährleistet, grundsätzlich berechtigt ist, Straßenansichten, insbesondere Grundstücke und Gebäude, aufzunehmen und diese für die Allgemeinheit nutzbar im Internet zu präsentieren. Der Ausschlussbestand – ein **offensichtliches Überwiegen** der Interessen der hiervon betroffenen Eigentümer oder Bewohner gegenüber den Informationserhebungsinteressen an einer umfassenden bildlichen Darstellung aller öffentlich zugänglichen Straßen – lässt sich im Lichte des Grundrechts des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG jedenfalls für die allgemein zugänglichen Frontansichten von Gebäuden (d.h. mit anonymisierten Hausnummern) nicht feststellen.

Das bedeutet nicht, dass die Erhebung und die Veröffentlichung von Straßenansichten für den davon Betroffenen in keinem Fall ein offensichtliches Überwiegen der Interessen des Datenschutzes begründen könnte. Doch spricht solange eine **Vermutung für die datenschutzrechtliche Zulässigkeit der Aufnahmen**, als die Verlet-

zung der betroffenen Interessen für einen unvoreingenommenen, verständigen Beobachter nicht ohne Weiteres ersichtlich ist (Gola/Schomerus, § 28, Rn. 44; § 29 Rn. 16, Bergmann/Möhrle/Herb, Datenschutzrecht, Kommentar, Bd. 1, § 28, Rn. 251).

Die verantwortliche Stelle hat demnach erst in eine intensive Einzelfallprüfung über die Datenerhebung einzutreten, wenn der Sachverhalt so gestaltet ist, dass ein schutzwürdiges Gegeninteresse auf der Hand liegt (Gola/Schomerus, BDSG, § 28, Rn. 44), oder wenn die Betroffenen hiergegen Widerspruch einlegen.

Die erforderliche Abwägung bezüglich der Aufnahme von Straßen, Gebäuden und Gegenständen ergibt daher, dass die Aufnahmen unter der Voraussetzung der oben dargestellten Anonymisierungserfordernisse datenschutzrechtlich zulässig sind. Ein im Einzelfall bestehendes offensichtliches Überwiegen der Interessen von Betroffenen am Ausschluss der Verarbeitung bzw. Nutzung von Daten kann zwar nicht ausgeschlossen werden, muss jedoch – soweit dies nicht von der die Aufnahmen fertigenden Stelle erkennbar ist – ggf. durch die Betroffenen gegenüber der verantwortlichen Stelle von Google geltend gemacht werden.

3. Örtliche Zuständigkeit der Datenschutzbehörde

Die örtliche Zuständigkeit der Kontrolle der Aufsicht über die Einhaltung des Datenschutzrechts über nicht-öffentliche Stellen nach § 38 BDSG folgt aus den Verwaltungsverfahrensgesetzen der Länder (Bergmann/Möhrle/Herb, Art. 38, Rn. 17). Nach der Regelung in § 31 Abs. 1 Nr. 2 LVwVG SH kommt es folglich nicht auf den Ort der Erhebung der Daten an, sondern in Angelegenheiten, die sich auf den Betrieb eines Unternehmens beziehen, auf den Ort, in dem das Unternehmen betrieben wird. Daher ist ausschlaggebend, in welchem Zuständigkeitsbereich der Betrieb eines Unternehmens oder der mit der Datenverarbeitung verbundene Beruf ausgeübt wird (in diesem Sinne für den Sitz des Unternehmens Gola/Schomerus, BDSG, § 38 Rn. 33). Eine entsprechende Vorschrift für die örtliche Zuständigkeit im Verhältnis zu außerhamburgischen Behörden regelt § 3 Abs. 2 Nr. 2 des Hamburgischen Verwaltungsverfahrensgesetzes.

Danach ist örtlich zuständige Aufsichtsbehörde für die von der Google Germany GmbH mit Sitz in Hamburg durchgeführte Datenverarbeitung der dortige Landesbe-

auftragte für Datenschutz. Dies gilt auch für Daten, die von Google in Schleswig-Holstein erhoben werden.

4. Vereinbarkeit des Ergebnisses der Untersuchung mit dem Beschluss des Düsseldorfer Kreises/Handlungsoptionen

4.1 Beschluss des Düsseldorfer Kreises

Zur datenschutzrechtlichen Beurteilung der digitalen Straßenansichten haben die obersten Aufsichtsbehörden für den Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich (sog. Düsseldorfer Kreis) am 13./14. November in Wiesbaden folgenden Beschluss gefasst: „...Die obersten Aufsichtsbehörden sind sich einig, dass die Veröffentlichung von georeferenziert und systematisch bereitgestellten Bilddaten unzulässig ist, wenn hierauf Gesichter, Fahrzeugkennzeichen oder Hausnummern erkennbar sind. Den betroffenen Bewohnern und Grundstückseigentümern ist zudem die Möglichkeit einzuräumen, der Veröffentlichung der sie betreffenden Bilder zu widersprechen und dadurch die Bereitstellung der Klarbilder zu unterbinden. Keine schutzwürdigen Interessen bestehen, wenn die Darstellung der Gebäude und Grundstücke so verschleiert bzw. abstrakt erfolgt, dass keine individuellen Eigenschaften mehr erkennbar sind. Um die Möglichkeit zum Widerspruch schon vor der Erhebung zu eröffnen, sollte die geplante Datenerhebung mit einem Hinweis auf die Widerspruchsmöglichkeit rechtzeitig vorher bekannt gegeben werden. Die Widerspruchsmöglichkeit muss selbstverständlich auch noch nach der Veröffentlichung bestehen.“

Kernaussage des Beschlusses wie auch der vorliegenden Untersuchung ist, dass das Projekt Google Street View datenschutzrechtlich grundsätzlich zulässig ist, soweit Google die im Rahmen des Straßenpanoramas aufgenommenen Personen, die Kfz-Kennzeichen sowie die Hausnummern anonymisiert.

Die weiter gehende Forderung einer **verschleierte Darstellung** von Gebäuden und Grundstücken erscheint vor dem Hintergrund der vorliegenden Ausführungen jedenfalls im Grundsatz nicht gefordert. Es sollte jedoch **verfahrenstechnisch** der Situation Rechnung getragen werden, dass im Einzelfall schutzwürdige Interessen der Betroffenen der Erhebung, Speicherung und Bereitstellung der Daten überwiegen können.

Hierfür dürfte beitragen, dass den Betroffenen nach § 35 Abs. 5 BDSG ein **Widerspruchsrecht** zusteht. Dies ist begründet, wenn der Betroffene aus seiner persönlichen Situation ergebende Gründe vortragen kann, die gegenüber der Erhebung und Nutzung im Regelfall vorrangig sind (Gola/Schomerus, BDSG, § 35, Rn. 28). Da vorliegend der **privilegierte Bereich** der öffentlich zugänglichen Daten betroffen ist, dürfte es erforderlich sein, in systematischer Auslegung des Gesetzes ein „offensichtlich“ überwiegendes Interesse der Betroffenen zu fordern. Anderenfalls führte dies zu Widersprüchen mit der gesetzlichen Wertung in §§ 28, 29 BDSG für den Bereich der öffentlich zugänglichen Daten (dazu s.o).

Es erscheint zudem sinnvoll, die Betroffenen bereits **vorab** über den Zeitpunkt der Aufnahmen in ihrer Region/Stadt zu **informieren**, damit sich diese darauf einstellen können. Ferner sollten sie auf die Möglichkeit eines Widerspruchsrechts vor und nach der Veröffentlichung im Internet **hingewiesen** werden. Die Informationen könnten durch Google gegenüber den jeweiligen Gemeinden/Stadtverwaltungen abgegeben werden. Diese wiederum könnten die Informationen durch die regionalen Medien bekanntgeben. Schließlich bietet es sich an, dass die Firma Google eine **Auskunftsstelle** einrichtet, bei der sich die Bürger über den ungefähren Zeitpunkt der Aufnahmen und deren Veröffentlichung im Internet informieren können. Nur so ist eine frühzeitige – möglichst noch vor Veröffentlichung der Daten im Internet – Rechtswahrung zu gewährleisten.

Die Information der Betroffenen insbesondere über ein Widerspruchsrecht sowie die Einrichtung einer Informationsstelle können nicht im Wege des staatlichen Zwangs durchgesetzt werden, da sich eine entsprechende Verpflichtung nicht aus dem Bundesdatenschutzgesetz ergibt. Sie wären daher im Wege einer **Selbstverpflichtung** durch die Firma Google freiwillig zu übernehmen.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass eine gesetzliche **Benachrichtigungspflicht** seitens der verantwortlichen Stelle sowie eine Verpflichtung zur Auskunft an Betroffene über die gespeicherten Daten besteht. Die Auskunft an den Betroffenen über die zu seiner Person gespeicherten Daten hat mit Blick auf den offenkundigen Inhalt von Google Street View keine besondere Relevanz. Die Pflicht zur Benachrichtigung, die nach § 34 Abs. 4 i.V.m. § 33 Abs. 2 Nr. 7a BDSG für Daten, die für eigene Zwecke gespeichert wurden und gem. § 33 Abs. 2 Nr. 8a BDSG zu geschäftsmäßigen

Zwecken der Übermittlung gespeicherten Daten gilt (so auch Weichert, Stellungnahme zu Google Street View, Umdruck 16/3517, S. 4), besteht jedoch. Sie ist allerdings wegen der Vielzahl der betroffenen Fälle kaum zu erfüllen. Für die vorliegende Konstellation der Erhebung von Geodaten sieht das Bundesdatenschutzgesetz keine sinnvoll handhabbare Alternative zur individuellen Benachrichtigung vor. Man wird daher möglicherweise für ausreichend halten müssen, dass eine Benachrichtigung über die erfolgte Datenerhebung seitens der Firma Google **durch Dritte** (Behörden oder durch die Medien) erfolgt.

4.2 Landesgesetzliche Regelungsoptionen

Wie sich sowohl mit Blick auf die Bestimmung des Umfangs personenbezogener Daten als auch auf die soeben angesprochene Benachrichtigungspflicht gezeigt hat, bereitet die Anwendung des Bundesdatenschutzgesetzes auf die Erhebung von Geodaten nicht unerhebliche Schwierigkeiten.

Zur Klärung der Rechtslage und zur Optimierung des Datenschutzes würde der Erlass von speziellen, auf die Konstellation zugeschnittenen Normen beitragen. Ein Anknüpfungspunkt wäre die im Mai 2007 in Kraft getretene Richtlinie 2007/2 EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (**INSPIRE-Richtlinie**, ABl. EU Nr. L 108/1 vom 25. April 2007), aus der sich für Bund und Länder konkrete Umsetzungserfordernisse ergeben. Die Richtlinie dient dazu, eine 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**, soweit sie über bereits vorab digital vorliegende Geodaten verfügen (vgl. Nr. 12 der Erwägungsgründe der Richtlinie). Damit wird mit Blick auf die **öffentlichen Stellen** des Landes eine Umsetzung durch den hierfür zuständigen **Landesgesetzgeber** erforderlich (zum Gesetzentwurf der Bundesregierung über ein Geodatenzugangsgesetz des **Bundes** BT-Drucks. 16/10530, verabschiedet am 13.11.2008, bis zum 15.1.2009 noch nicht verkündet).

Die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht wirft zahlreiche Fragen des Datenschutzes auf. Die weitgehend freie Verfügbarmachung behördlicher Geodatenbe-

stände dürfte nicht zuletzt über deren **Verknüpfungsmöglichkeit** mit weiteren bereits bei Wirtschaft und Verwaltung vorhandenen Daten zu einer Fülle von neuen personenbezogenen Daten führen.

Für eine Regelung des Geodatenbestands, die darüber hinaus auch solche Daten erfasst, die von natürlichen und juristischen Personen des **Privatrechts** bereitgestellt werden, müsste eine Landesgesetzgebungskompetenz vorliegen. Während den Ländern im Rahmen ihrer Behördenzuständigkeiten die Regelungskompetenz für den Datenbestand ihrer öffentlichen Stellen unproblematisch zufällt, ist die Zuständigkeit des Landes für die Regelung des Datenschutzes im Bereich der von privaten Akteuren eigenständig vorgehaltenen Geodaten fraglich.

Das Grundgesetz kennt keine ausdrückliche Zuständigkeit für die gesetzliche Regelung des Datenschutzes. Es handelt sich hierbei um eine **Querschnittsmaterie**, bei der sich die Gesetzgebungskompetenz aus dem konkreten Regelungszusammenhang mit derjenigen Materie ergibt, dem die Datenverarbeitung folgt. Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit dies nicht dem Bund übertragen ist. Eine Bundeskompetenz zur Regelung privater Geodatenportale käme über Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG in Betracht. Danach fällt das **Recht der Wirtschaft** in die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes. Das Recht der Wirtschaft wird von der Rechtsprechung in einem weiten Sinne verstanden und umfasst alle Normen, die das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung regeln (s. nur BVerfGE 55, 274, 308; BVerwGE 97, 12, 14 ff.). Obwohl das Angebot zur Nutzung des Internet-Dienstes Street View unentgeltlich erfolgt, ist doch davon auszugehen, dass dessen Vorhalten durch die Firma Google letztlich auch durch **wirtschaftliche Zwecksetzungen** motiviert ist. So führt das von Google in Auftrag gegebene Gutachten über die datenschutzrechtliche Zulässigkeit des Internet-Dienstes aus, dass durch den unentgeltlichen Dienst letztlich die **Absatzchancen** für Google-Produkte verbessert werden sollen (Umdruck 16/3674, S. 17).

Entscheidende Bedeutung, ob im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Länder im Interesse der Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit die Befugnis zur Gesetzgebung haben, kommt dem Kriterium in Art. 72 Abs. 1 GG zu. Danach sind die Länder zuständig, solange und soweit der Bund **nicht von seiner Kompetenz durch Gesetz** Gebrauch gemacht hat.

Eine Sperrwirkung der Regelungen in §§ 27 ff. BDSG, in denen allgemein die Zulässigkeit der Datenverarbeitung im Bereich der nicht-öffentlichen Stellen normiert wird, wäre anzunehmen, wenn der Bund mit diesen Regeln gänzlich erschöpfend den Bereich des Datenschutzes gegenüber privaten Stellen hätte regeln wollen. Dies wird z.T. in der datenschutzrechtlichen Literatur angenommen (Weichert, in: Däubler/Klebe/Wedde/Weichert, Einleitung, Rn. 56, wonach im Privatbereich praktisch keine Regelungsmöglichkeiten für die Länder mehr bestehen). Zum Teil wird aber auch darauf hingewiesen, dass sich pauschale Zuweisungen verbieten, zumal es mit Blick auf die Vielfalt der im BDSG angesprochenen Verarbeitungszusammenhänge keine einheitlichen, die gesamte Regelungsbreite des Gesetzes abdeckenden Anknüpfungspunkte für die Regelungskompetenz gebe (Simitis, in: Simitis, BDSG, § 1 Rn. 6).

Als Argument für eine mangelnde Sperrwirkung der Regelungen in §§ 27 ff. BDSG und damit für eine Regelungskompetenz des Landesgesetzgebers käme vorliegend in Betracht, dass der datenschutzrechtliche Umgang mit Geoinformationen für den Gesetzgeber bislang nicht ausdrücklich geregelt wurde und eine klare Zuordnung fehlt. Letztlich belegen gerade die **Schwierigkeiten** bei der Anwendung des Datenschutzgesetzes auf **Geoinformationen**, dass es an allgemein akzeptierten Kriterien für eine verlässliche Abgrenzung zwischen Personendaten und Sachdaten fehlt (vgl. in diesem Sinne Karg, Datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen für die Bereitstellung von Geodaten für die Wirtschaft, Gutachten ULD vom 22.9.2008, S. 6).

Andererseits hat der Bundesgesetzgeber anlässlich der Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes, die der Umsetzung der Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (ABl. EG Nr. L 281 S. 31 vom 23. November 1995) diente, ein einheitliches Datenschutzniveau für Ausführung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts schaffen wollen. Ausdrücklich wird in der Begründung zum Gesetzentwurf betreffend die Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung ausgeführt, *„dass ein unterschiedlicher Datenschutzstandard im nicht öffentlichen Bereich gravierende Auswirkungen auf die hierdurch in erster Linie betroffene Wirtschaft hätte, die in ihrer unternehmerischen Tätigkeit durch im Kern unterschiedliche Länderregelungen gehemmt würde. Eine einheitliche Regelung durch den Bund zur Erzielung eines einheitlichen Datenschutzstandards ist daher zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse zwingend erforderlich“* (BT-Drucks. 14/4329, S. 27).

Angesichts dieser Äußerung dürfte davon auszugehen sein, dass der Bundesgesetzgeber weitergehende landesgesetzliche Vorgaben für nicht-öffentliche Stellen bei der Datenverarbeitung ausschließen wollte. Damit ist jedenfalls für gesetzgeberische Vorschläge, die eine Erschwerung der Erhebung und Zugänglichmachung von Geodaten betreffen, von einer Sperrwirkung der Bundesregelung auszugehen. Ob dies entsprechend für Landesregelungen gilt, die, **ohne** das **Datenschutzniveau** selbst zu berühren – etwa ein Verbandsklagerecht gegenüber der Datenverarbeitung durch nicht-öffentliche Stellen einführen – braucht vorliegend nicht entschieden zu werden.

Damit kann festgehalten werden, dass der Landesgesetzgeber mangels eindeutiger Kompetenz nicht zuständig ist, datenschutzrechtliche Standards für die selbstständige Erhebung und Verarbeitung von Geodaten durch nicht-öffentliche Stellen zu verschärfen. Initiativen über den Bundesrat, die auf Änderungen des Bundesdatenschutzgesetzes abzielen, bleiben davon unberührt.

III. Ergebniszusammenfassung

1. Ob die von der Firma Google durchgeführten Kamerafahrten zur Sammlung der Daten für den Internet-Dienst *Street View* straßenverkehrsrechtlich zulässig sind, richtet sich nach den Umständen des Einzelfalls. Eine etwaige Behinderung des Straßenverkehrs durch langsam fahrende Pkw mit aufmontierten Kameras ist insbesondere abhängig von deren Geschwindigkeit und den örtlichen Straßenverhältnissen. Für eine generelle Unzulässigkeit der Kamerafahrten sind nach unserem Kenntnisstand keine hinreichenden Gründe ersichtlich.

2. Bei der Beurteilung der datenschutzrechtlichen Zulässigkeit der Filmaufnahmen von Straßenzügen im öffentlichen Raum ist wie folgt zu differenzieren:

2.1 Gegen die Abbildung von Gebäuden, Grundstücken und Kfz sowie von anderen Gegenständen im Rahmen des Straßenpanoramas bestehen datenschutzrechtlich keine durchgreifenden Bedenken. Zwar können auch Bilder von Sachen personenbezogene Daten darstellen. Die Fertigung von Abbildungen **öffentlicher** Straßensichten ist aber nach Maßgabe der gesetzlich erforderlichen Abwägungsentscheidung im Lichte der grundrechtlich garantierten **Informationsfreiheit** grundsätzlich

zulässig. Die Aufnahmen der Straßenansichten enthalten **allgemein zugängliche Daten** für jedermann. Für deren **unzulässige** Erhebung bzw. Verarbeitung sehen die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen hohe Hürden vor: Das geforderte offensichtliche Überwiegen der schutzwürdigen Interessen der Betroffenen gegenüber den Belangen der die Daten erhebenden Stelle dürften sich nur in besonders gelagerten Einzelfällen feststellen lassen. Die Betroffenen können zur Geltendmachung ihrer Rechte ein **Widerspruchsrecht** gegen die Erhebung und Nutzung ihrer Daten ausüben. Bei begründetem Widerspruch bestehen Lösungsansprüche.

2.2 Soweit es im Rahmen der Straßenansichten um die Abbildungen von Personen sowie um die Abbildung von Sachen geht, die ein die Individualisierbarkeit der sachlichen Verhältnisse von Personen erleichterndes Identifikationsmerkmal aufweisen, ist stets eine **Anonymisierung** der als Beiwerk zum Straßenpanorama dargebotenen personenbezogenen Daten zu fordern:

2.2.1 Geraten **Personen** in das Visier der Kamerteams von Google, so sind Rückschlüsse über deren Verhalten bzw. Aufenthaltsort möglich, die diese in ihrem informationellen Selbstbestimmungsrecht beeinträchtigen können.

2.2.2 Durch zusätzliche Informationen (Kfz-Kennzeichen und Hausnummern) erhalten abgebildete **Gegenstände** bzw. **Gebäude** einen konkreten Personenbezug. Sie erleichtern die Zuordnung der abgebildeten Sachen zu bestimmten Personen und ermöglichen damit Rückschlüsse über individuelle wirtschaftliche und soziale Verhältnisse. Ferner können sie über Aufenthaltsort und Handlungsweisen von Personen Hinweise geben.

3. Folgende Anforderungen sind nach erfolgter Durchsicht der abrufbaren Straßenabbildungen im Rahmen von Google Street View (hier: Frankreich/Marseille) im Internet für die künftige datenschutzrechtlich zulässige Bereitstellung von Bildern deutscher Städte und Gemeinden zu beachten:

Der Grad der Verfremdung von **Gesichtern** abgebildeter **Personen** reicht bislang nicht aus, um die Wiedererkennbarkeit von einzelnen Personen in hinreichender Weise zu verhindern. Trotz des Einsatzes von Filtern waren in den recherchierten Ansichten sowohl Haarfarbe, Haaransatz als auch Gesichtsform der abgebildeten Personen nach wie vor zu erkennen. Unter Bezugnahme auf das Zusatzwissen Drit-

ter, die sich die Bilder ansehen, kann von einer den technischen Möglichkeiten entsprechenden Anonymisierung der Gesichter in der bisherigen Weise **nicht** ausgegangen werden. Ein wirksamer Schutz des Persönlichkeitsrechts der Abgebildeten erfordert daher eine vollständige Unkenntlichmachung der Gesichter der aufgenommenen Personen.

Eine Anonymisierung ist zumindest bei den **Kfz-Kennzeichen** in hinreichendem Maße erfolgt.

Eine Unkenntlichmachung der **Hausnummern** der abgebildeten Gebäude fehlt bislang gänzlich. Die Hausnummern sind jedoch als wichtige Identifizierungsmerkmale, die unter Nutzung von Adressverzeichnissen einen Rückbezug auf den unmittelbaren Wohnort von bestimmten Personen ermöglichen, regelmäßig zu anonymisieren.

Die künftige Bereithaltung der Daten zur Abrufung im Internet darf nur erfolgen, wenn die vorbenannten Voraussetzungen eingehalten werden. Die nachträgliche Beachtung der Anonymisierungsanforderungen durch die verantwortliche Stelle muss bereits bei der Erhebung der Daten sichergestellt sein.

4. Für die Kontrolle der Einhaltung der Regelungen des Bundesdatenschutzgesetzes ist die Behörde **örtlich zuständig**, in deren Bereich der datenverarbeitende Betrieb seinen Sitz hat. Damit ist für das von der Firma Google mit Sitz in Hamburg durchgeführte Projekt *Street View* als Aufsichtsbehörde der Hamburgische Datenschutzbeauftragte auch für die Erhebung von Daten durch Aufnahme von Straßenansichten in Schleswig-Holstein zuständig.

5. Weitergehende Anforderungen zu Informations- und Hinweispflichten über den Zeitpunkt der durchzuführenden Kamerafahrten sowie über das Bestehen eines Widerspruchsrechts der Betroffenen und zur Einrichtung einer Auskunftsstelle seitens der Firma Google sind für Daten aus **allgemein zugänglichen Quellen** grundsätzlich gesetzlich nicht vorgeschrieben. Eine Ausnahme besteht für die Pflichten zur Erfüllung des **Auskunftsverlangens** der Betroffenen bzw. zu deren **Benachrichtigung** mit Blick auf Daten, die geschäftsmäßig zum Zweck der Übermittlung gespeichert wurden.

6. Schärfere Standards – ggf. im Rahmen einer allgemeinen Regelung betreffend den Zugang und die Nutzung von Geodaten – könnten durch Gesetz geschaffen werden. Im Bereich der Datenverarbeitung **nicht-öffentlicher Stellen** hat der Bundesgesetzgeber jedoch von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch die Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes in der Vergangenheit Gebrauch gemacht. Mangels einer eindeutigen Landeskompetenz kann daher zum Erlass einer Spezialregelung zur Erhebung und Verarbeitung von Geodaten nicht-öffentlicher Stellen durch den Landesgesetzgeber nicht geraten werden. Eine entsprechende Initiative des Landes könnte jedoch über den Bundesrat erfolgen.

gez. Prof. Dr. Johannes Caspar