

Google Street View

Anträge der Stadtratsfraktion „Bündnis 90/Die Grünen“ vom 24.06.2009 und der CSU-Fraktion vom 25.06.2009

- I. Die Stadtratsfraktion „Bündnis 90/Die Grünen“ beantragte mit Schreiben vom 24.06.2009 einen Bericht im Ausschuss für Recht, Wirtschaft und Arbeit über Google Street View in Nürnberg.

Auch die CSU-Fraktion wünscht mit Schreiben vom 25.06.2009 einen Bericht über Aktivitäten von Google Street View in Nürnberg sowie die Beantwortung konkreter Fragen.

1. Google Street View ist ein Dienst von Google, der ausgehend von Google Maps (Landkarten) Straßenansichten im Internet zugänglich macht. Dies soll dem Benutzer ermöglichen, für ausgewählte Städte durch Anklicken des Straßenzuges auf einer Straßenkarte oder Eingabe einer Adresse in Google Maps eine 360-Grad-Ansicht der Örtlichkeit zu erhalten. Bei den im Internet sichtbaren Bildern handelt es sich um Momentaufnahmen und nicht um Bilder aufgrund einer Liveverbindung (via „Webcam“) zum dargestellten Ort. Die im Internet gezeigten Bilder müssen daher mit der jeweils aktuellen Situation am dargestellten Ort nicht übereinstimmen.

Google fotografiert die Straßen der ausgewählten Städte. Es handelt sich um 360-Grad-Panoramabilder, die mit speziell ausgerüsteten PKW und Fahrrädern aufgenommen werden. Diese Spezialfahrzeuge haben auf dem Dach (bzw. bei Fahrrädern auf einem Anhänger) neun Kameras montiert: acht Kameras für den 360-Grad-Blick, eine Kamera ist nach oben gerichtet; darüber hinaus sind drei dreidimensionale Lasermessgeräte vorhanden. Die Aufnahmen werden in einem speziellen Verfahren bearbeitet, wobei bestimmte Bildteile aus Datenschutzgründen „verwischt“ werden: dabei werden Gesichter sowie Autokennzeichen mit einer automatischen Suchfunktion erkannt und in der Folge durch „Verwischen“ unkenntlich gemacht, um dadurch einen Personenbezug der aufgenommenen Bilder zu beseitigen. Die bearbeiteten Bilder werden in dieser Form im Rahmen von „Google Maps“ im Internet veröffentlicht. Das Bild ist dann mit der Maus um 360 Grad sowie nach oben und unten drehbar. In Google Maps sind Pfeile in das Bild integriert, um zum nächsten oder zurück zum vorherigen Panorama zu wechseln. Da etwa alle zehn Meter ein Foto gemacht wird, ist es dadurch möglich, eine Strecke virtuell in Google Maps oder Google Earth „abzufahren“. Durch die gesammelten 3-D-Daten soll es zu einem späteren Zeitpunkt in Google Earth auch eine räumliche Darstellung der Gebäude mit den Street-View-Daten als Oberflächen geben.

2. Nach einem Bericht in den „Nürnberger Nachrichten“ vom 09.10.2008 („Muss „Street View“ aus Nürnberg entschärft werden?“, Beilage ...) ließ Google im August 2008 Kamerafahrzeuge durch die Straßen Nürnbergs fahren. Bisher sind – soweit ersichtlich – noch keine Bilder aus Deutschland über Google Street View abrufbar.

Wenn man aufgrund dieses Presseberichts unterstellt, dass seinerzeit sämtliche für Google Street View erforderlichen Aufnahmen in Nürnberg bereits gemacht wurden (Näheres ist im Internet nicht in Erfahrung zu bringen), so wäre die in beiden Anträgen gestellte Frage einer Untersagung des Abfotografierens der gesamten Stadt mit Panoramakameras überholt. Jedoch hätte für die Stadt auch keine Möglichkeit bestanden (bzw. bestünde nicht), dies zu untersagen.

2.1 Straßen- und Wegerecht

Nach Art. 18 Abs. 1 BayStrWG bedarf die Benutzung der Straßen über den Gemeingebrauch hinaus als Sondernutzung der Erlaubnis, wenn durch die Benutzung der Gemeingebrauch beeinträchtigt werden kann. Die Benutzung der Straßen im Rahmen ihrer Widmung für den Verkehr (Gemeingebrauch) ist nach Art. 14 Abs. 1 BayStrWG jedermann gestattet, wobei es kein Gemeingebrauch ist, wenn jemand die Straße nicht vor-

wiegend zum Verkehr, sondern zu anderen Zwecke benutzt.

Eine Zusammenschau dieser Bestimmungen führt zu dem Ergebnis, dass eine unerlaubte Sondernutzung nicht vorliegt. Das Umherfahren mit einem zugelassenen Fahrzeug zum Filmen der Straßen stellt keine Sondernutzung dar, da die Teilnahme am Straßenverkehr mit Fahrzeugen Gemeingebrauch ist. Die Motivation zur Verkehrsteilnahme spielt nach der Rechtsprechung dabei keine Rolle. Ein Großteil des Verkehrs erfolgt im Übrigen aus kommerziellen Gründen (Speditionen, Taxiverkehr, etc.), so dass diese kommerziellen Motive keine Sachverhalte ausmachen, die zu einer Betrachtung als Sondernutzung führen.

Wenn man davon ausgeht, dass sich die Aufnahmefahrzeuge im Straßenraum verkehrsgerecht verhalten, insbesondere kein ständiges Anhalten und Wiederanfahren zu erwarten ist, diese auch nicht mit einer geringeren Geschwindigkeit fahren als die übrigen Verkehrsteilnehmer (diese also nicht unnötig behindern) und sie sich auch nach ihrem äußeren Erscheinungsbild nicht wesentlich von den übrigen am Verkehr teilnehmenden Fahrzeugen unterscheiden, kann von einem „publikumsintensiven Vorgang“ keine Rede sein. Eine Beeinträchtigung der Belange der anderen Straßenverkehrsteilnehmer ist daher nicht zu erwarten (so zumindest VG Karlsruhe, Beschluss vom 01.12.1999, 2 K 2911/99, zu dem ähnlich gelagerten Fall, dass Kamerafahrzeuge umherfahren, um für eine Gebäudedatenbank, bei der die Außenansichten der Wohngebäude von Straßenzügen in größeren Städten fotografisch erfasst und auf einer CD-ROM zusammengestellt wurden, Aufnahmen zu machen).

Ähnlich äußerte sich Innenminister Joachim Herrmann nach einem Artikel in der Bayer. Staatszeitung vom 10.07.2009 (S. 5) in einer Sitzung des Rechtsausschusses des Bayer. Landtags: „Keine juristische Handhabe gegen Google Street View.“ Allerdings sieht der Innenminister Google Street View in datenschutzrechtlicher Hinsicht durchaus kritisch und hält ggf. Gesetzesänderungen für notwendig.

Nachdem keine Sondernutzung vorliegt, können demzufolge auch keine Sondernutzungsgebühren verlangt werden (Frage 2 im CSU-Antrag).

2.2 Straßenverkehrsordnung

Es wäre noch an § 30 Abs. 1 Satz 3 StVO zu denken: „Unnützes Hin- und Herfahren ist innerhalb geschlossener Ortschaften verboten, wenn andere dadurch belästigt werden.“ Hier ist aber schon fraglich, ob es sich bei den Kamerafahrten um „unnützes Hin- und Herfahren“ handelt. Im Übrigen muss dann auch noch jemand belästigt werden, was vorliegend zu verneinen ist. Denn wer sich bei ruhigem oder dichtem Verkehr gemäß den Verkehrsregeln und Verkehrszeichen bewegt, verhält sich rechtmäßig und belästigt durch seine Verkehrsteilnahme nicht im Rechtssinn (so Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht 40. Aufl., § 30 RdNr. 14).

2.3 Datenschutzrecht

Google Street View ist datenschutzrechtlich relevant.

Das Bayerische Datenschutzgesetz ist in Bezug auf Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten nicht anwendbar, weil es insofern nur für Behörden, Gerichte und sonstige öffentliche Stellen gilt. Einschlägig ist vielmehr das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), weil es um die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten durch nicht-öffentliche („private“) Stellen geht.

Bei den Foto-/ Videoaufnahmen, um die es vorliegend geht, handelt es sich um personenbezogene Daten. Personenbezogene Daten sind nach § 3 Abs. 1 BDSG Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer Person. Hierunter fallen auch Fotos von Personen und Kfz-Kennzeichen (zu Letzte-

rem s. BVerfG, Urteil vom 11.03.2008, 1 BvR 2074/05, 1 BvR 1254/07; Beschluss vom 11.08.2009, 2 BvR 941/08). Im Rahmen der Videoaufnahmen von Google kann es dazu kommen, dass einzelne Personen, Fahrzeuge (und dadurch auch Kfz-Kennzeichen) und auch Gebäude mit Hausnummern mit aufgezeichnet werden.

Personenbezogene Daten dürfen nach § 4 Abs. 1 BDSG nur erhoben, verarbeitet und genutzt werden, „soweit dieses Gesetz [BDSG] oder eine andere Rechtsvorschrift dies erlaubt oder anordnet oder der Betroffene eingewilligt hat.“

Es gibt kein Gesetz, das die Veröffentlichung von Bildern mit personenbezogenen Daten erlaubt oder gar anordnet. Deshalb müsste Google über die Einwilligung der Betroffenen verfügen. Diese Regelung findet nur dann keine Anwendung, wenn die Personen bzw. Kfz-Kennzeichen unkenntlich gemacht werden. Google hat angekündigt, sämtliche Aufnahmen zu überarbeiten und die darauf befindlichen Personen und Kennzeichen unkenntlich zu machen.

Dieser Vorgang läuft seit dem Mai 2008. Sollten dennoch Personen oder Kennzeichen erkennbar sein, können sich die Betroffenen jederzeit an Google wenden, um eine Anonymisierung zu veranlassen. Google erklärt sich auf seiner Homepage auch dazu bereit, Bilder von Personen, Häusern usw. vollständig zu entfernen, falls dies der ausdrückliche Wunsch der betroffenen Personen sein sollte.

In der Bundesrepublik regte sich bei der Gemeinde Molfsee (Schleswig-Holstein) heftiger Widerstand gegen die Erfassung der Straßen und der zuständige Datenschutzbeauftragte, Thilo Weichert, lehnte das Projekt Anfang 2008 in einer ersten rechtlichen Bewertung als unzulässig ab. Das mit datenschutzrechtlichen Themen befasste Komitee „Düsseldorfer Kreis“ kam jedoch Mitte November 2008 zu dem Ergebnis, dass sich das Projekt nicht verbieten lasse, sofern Google gewährleisten kann, dass die erfassten Personen, Kennzeichen und Hausnummern bis zur endgültigen Onlineversion des Programms unkenntlich gemacht worden sind. Jedoch seien alle Betroffenen rechtzeitig vor der Veröffentlichung darauf hinzuweisen, dass sie jederzeit Einspruch gegen die Veröffentlichung von Daten, die sie persönlich tangieren, erheben können.

Das bereits oben unter Nr. 2.1 erwähnte Urteil des VG Karlsruhe beschäftigt sich auch mit der Frage, ob Aufnahmen von Grundstücken (die an die gefilmten Straßen angrenzen) die Interessen der Anlieger verletzen. Das VG ist der Auffassung, dass keinerlei Rechte der Anlieger verletzt werden, sofern evtl. erfasste Hausnummern unkenntlich gemacht werden und eine hausnummernspezifische Suche (Eingabe von Straße und Hausnummer und anschließende Einzelanzeige des entsprechenden Gebäudes) in dem System nicht möglich ist. Es wird dadurch weder die Sachsubstanz des Eigentums noch wird der Eigentümer hierdurch in seinem Recht, mit der Sache nach seinem Belieben zu verfahren, verletzt.

Nach Landesrecht zuständige Aufsichtsbehörde im Privatbereich ist in Bayern das Bayerische Landesamt für Datenschutzaufsicht in der Regierung von Mittelfranken, das im sog. „Düsseldorfer Kreis“ vertreten ist. In diesem Kreis treffen sich seit 1977 die obersten Aufsichtsbehörden für den Datenschutz in der Privatwirtschaft (Aufsichtsbehörden für den nicht-öffentlichen Bereich) – benannt nach dem ersten Tagungsort. Zweimal im Jahr beraten die Aufsichtsbehörden über aktuelle datenschutzrechtliche Entwicklungen in der Privatwirtschaft und formulieren gemeinsame Standpunkte. Die wichtigsten Ergebnisse werden in gemeinsamen Arbeitspapieren oder Beschlüssen veröffentlicht. In seiner Sitzung vom 13./14.11.2008 in Wiesbaden hat der Kreis u. a. folgende Forderungen aufgestellt (Beilage ...):

- Gesichter, Kfz-Kennzeichen oder Hausnummern dürfen nicht erkennbar sein
- Bewohnern und Grundstückseigentümern muss ein Widerspruchsrecht eingeräumt sein.

Der aufgrund der Deutschland-Niederlassung von Google in Hamburg zuständige Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit hat in Verhandlungen mit Google Zusagen erhalten, die den Forderungen des Kreises entsprechen, z. B.:

- Google hat verbindlich zugesichert, eine Technologie zur Verschleierung von Gesichtern vor der Veröffentlichung von derartigen Aufnahmen einzusetzen.
- Google hat verbindlich zugesichert, eine Technologie zur Verschleierung von Kfz-Kennzeichen vor der Veröffentlichung derartiger Aufnahmen einzusetzen.
- Google hat verbindlich zugesichert, Widerspruchsmöglichkeiten zur Entfernung bzw. Unkenntlichmachung eines Gebäudes durch einen Bewohner oder Eigentümer vorzuhalten und derartige Widersprüche zu bearbeiten.

Die Einzelheiten sind auf seiner Webseite abrufbar:

<http://www.hamburg.de/datenschutz/aktuelles/1569338/google-street-view-zusage.html>.

2.4 Kunsturhebergesetz

Hierzu darf auf das Schreiben des Bayer. Landesamtes für Datenschutzaufsicht vom 07.10.2009 (Beilage ...) verwiesen werden.

Zwischenergebnis (zum Antrag von Bündnis 90/Die Grünen und zu Frage 1 des CSU-Antrags):

Die Stadt hat keinerlei Eingriffsrechte, um Google am Abfotografieren ganzer Straßenzüge zu hindern.

Bei einer Beeinträchtigung datenschutzrechtlicher Belange Einzelner können bzw. müssen diese sich selbst um die Durchsetzung ihrer Rechte kümmern.

3. Geodatenzugangsgesetz / Bayerisches Geodateninfrastrukturgesetz (1. Teil der Frage 3 des CSU-Antrags)

Das Geodatenzugangsgesetz des Bundes (GeoZG) und das Bayer. Geodateninfrastrukturgesetz (BayGDIG) dienen der Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie (Infrastructure for Spatial Information in Europe – Geodateninfrastruktur in Europa) in deutsches Recht und unterstützt damit den seit 2004 laufenden Aufbau der Geodateninfrastruktur Deutschland (GDI-DE). Mit diesen Gesetzen wird vor allem der rechtliche und technische Rahmen geschaffen, den Zugang zu und die Nutzung von Geodaten für Bürger und Bürgerinnen, Verwaltung und Wirtschaft zu vereinfachen. Dies ist die eigentliche Zweckbestimmung des GeoZG und des BayGDIG.

Primäre Adressaten sind Behörden und weitere Institutionen des öffentlichen Rechts. § 2 Abs. 2 GeoZG dehnt den Anwendungsbereich des Gesetzes zwar auf natürliche und juristische Personen des Privatrechts (Dritte) aus, jedoch mit der Maßgabe, dass diese über das Geoportal des Bundes auf freiwilliger Basis Geodatei- und Geodatendienste für die nationale Geodateninfrastruktur bereitstellen. Dieses Angebot ist aber mit der Bedingung verknüpft, dass die Bereitstellung der Daten im Einklang mit den Regelungen des Geodatenzugangsgesetzes stehen.

§ 4 Abs. 2 Nr. 4 GeoZG (Art. 4 Abs. 1 Nr. 4 BayGDIG) legt 34 Themenbereiche für die Geodaten fest, auf die das Geodatenzugangsgesetz Anwendung findet. Darunter fallen jedoch nicht Panoramaaufnahmen eines privaten Anbieters, zumal eine eindeutige koordinatenmäßige Zuordnung (Georeferenzierung) nicht unbedingt realisiert werden kann.

4. 2. Teil der Frage 3 des CSU-Antrags:

Es wurden die Städte Heilbronn, Mannheim, Saarbrücken, Dresden, Frankfurt/Main, Mainz, Erfurt, Halle, Hannover, Stuttgart, München, Fürth, Erlangen und Schwabach abgefragt. In den meisten dieser Städte wurde das Thema „Google Street View“ bisher nicht

problematisiert. Mannheim, Frankfurt/Main, Erfurt und München kamen nach Prüfung zu dem Ergebnis, dass eine kommunale Eingriffsmöglichkeit nicht besteht. Dies ist auch die Auffassung des Deutschen Städtetages, der „keine kommunale Betroffenheit“ erkennt.

Die Landeshauptstadt Stuttgart bietet eine Bürgerinformation zu Google Street View über ihre Internet-Seite (Beilage ...).

Die Landeshauptstadt Mainz bietet als Bürgerservice einen „Vordruck Widerspruch Google Street View“ an, ebenso die Gemeinde Kempen (Kreis Viersen).

Informationen sind auch über das Bayerisches Landesamt für Datenschutzaufsicht in der Regierung von Mittelfranken

(http://www.regierung.mittelfranken.bayern.de/aufg_abt/abt1/abt1dsa10.htm - Beilage ...) erhältlich.

II. Herrn OBM zur Vorlage im Ausschuss für Recht, Wirtschaft und Arbeit

Nürnberg, 28.10.2009
Rechtsamt



Lindl
2362