

Der Fall «Street View» in Deutschland

«Street View» in Mitteleuropa: ein unüberwindbarer Konflikt oder bloss der schwierige Beginn einer langen Freundschaft?



Thilo Weichert,
Leiter des
Unabhängigen
Landeszentrum
für Datenschutz
Schleswig-
Holstein (ULD),
Kiel, Deutschland
mail@daten-
schutzzentrum.de

Fehlende Beachtung des Datenschutzes, also fehlender Respekt vor den natürlichen Bedürfnissen der eigenen Kunden, kann ein Sargnagel sein.

«Don't be evil». Dieser millionenfach zitierte Werbespruch der Google Inc. war über fast ein ganzes Jahrzehnt eine Art Garantie für die kritische Informatikszene, dass die ehemalige Garagenfirma nichts Böses tut, auch nachdem sie auf dem Suchmaschinen- und dem Internetwerbemarkt Weltmarktführer wurde. Die Googler glauben zweifellos selbst, weiterhin zu den Guten zu gehören. Viele sehen das inzwischen ganz anders. Geldverdienen ist zwar an und für sich nichts Böses; aber ab einer bestimmten Grösse gelingt das allein mit Gutsein nicht mehr. Zudem: Mitteleuropa mit seinen informationellen totalitären Erfahrungen sieht in Sachen Privatsphäre und Datenschutz anderes und mehr als böse an als unbeschwerte US-amerikanische Entrepreneurs.

Datenschutzsommer

Der Sommer 2008 war für das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein (ULD) keine Zeit des Müssiggangs und der sommerlichen Erholung. Aufgrund des Bekanntwerdens von illegal gehandelten Kontodaten zunächst in der Dimension von einigen Tausend Datensätzen, dann einigen Millionen, hatte das ULD genug zu tun. Die Kommerzialisierung personenbezogener Daten hat viele Erscheinungsbilder. Ein anderes waren die schwarzen Autos mit den komischen Aufbauten und Rundumkameras, die seit Juli in Norddeutschland von Bürgern und Journalisten gesichtet wurden. Dass es sich hierbei um Bilderfassungsfahrzeuge der Firma Google handelt, war offensichtlich; diese Autos und deren informationstechnisches Produkt hatte zuvor schon andere Staaten heimgesucht und dort für Aufregung, Proteste und Diskussionen geführt: «Google Street View», der Service im

Internetportal Google Maps, über den man sich im Internet Rundumfotos mit Bildern von Strassenszenen virtuell fortbewegend betrachten kann. In den USA erregten eine Katze und Menschen in leicht bekleidetem Outfit oder unpässlichen Situationen kritische Aufmerksamkeit, was Google veranlasste, Gesichter und Kfz-Kennzeichen zu verschleiern. Damit schienen die US-amerikanischen Regeln zum Datenschutz bzw. zur Privacy hinreichend beachtet. Auch Frankreich war schon teilweise im Netz.

Nun sollte also Deutschland digitalisiert werden. Wurden die Bilder in den USA eher als Bilderspass angesehen, so gab es in Deutschland umgehend Proteste wegen des mit dem Dienst verbundenen Eingriffs in die Privatsphäre, also weil der ganzen Webwelt Einblick in das adressgenau anzusteuernde persönliche Wohnumfeld gegeben wird. Street View füllte das mediale Sommerloch.

Der Vorgang war in Datenschutzkreisen nicht unbekannt. Etwa zehn Jahre früher hatte der Tele-Info Verlag in Deutschland ähnliches Aufsehen erregt, wobei es dem Unternehmen aus Garbsen in der Nähe von Hannover damals nicht darum ging, die Bilder unentgeltlich bzw. gegen Werbeeinblendungen Hinz und Kunz oder Stan and Laurel zur Verfügung zu stellen, sondern nur zahlendem Publikum, also Bauämtern, Feuerwehren, Finanzämtern, der Polizei, Adresshändlern, Auskunftsdiensten, Banken oder Versicherungen. Die deutsche Datenschutzszene kannte also im Grunde die Argumente Pro und Contra und musste diese nur auf den neuen Dienst übertragen.

Das ULD teilte der in Hamburg ansässigen Filiale des US-Unternehmens am 18. September 2008 detailliert mit, dass und weshalb es das Erstellen und v.a. das geplante Veröffentlichen der Bilder im Internet als datenschutzwidrig bewertet. Es bat darum «mitzuteilen, dass Sie künftig eine Datenerhebung in Schleswig-Holstein unterlassen». Parallel dazu hatte schon der Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags (LTSH), alarmiert durch besorgte Bürger, das ULD um Stellungnahme gebeten.

Im Prinzip hätte der Vorgang schnell erledigt sein können: Ein oder zwei Stellungnahmen, dann eine Abschlussverfügung, vielleicht ein Bussgeldverfahren oder eine datenschutzrechtliche Anordnung, begleitet mit etwas Medienrummel, und der Datenschutzverstoss wäre bewältigt gewesen. Doch der «Fall Street View» hat praktisch alle denkbaren Besonderheiten, die ihn nicht nur langwierig und mühsam machen, sondern auch zum Parade-Beispiel, woran es bei unserem aktuellen Datenschutz hapert: Die Erhebung und Verarbeitung läuft formell unter Verantwortung der Google Inc. Zwar hat die Google Germany GmbH die Kamerawagen zugelassen, behauptet aber, sie sei nicht zuständig. Wer ist datenschutzaufsichtlich zuständig, die Behörden, in deren Länder die Kfz-Betriebsstätten unterwegs sind, der Kollege in Hamburg, wo sich die deutsche Niederlassung niedergelassen hat, oder gibt es gar keine Zuständigkeit, weil die Google Inc. weit weg in Mountain View in Kalifornien/USA ihren Sitz hat, wo es kein wirkliches Datenschutzrecht gibt? Was sind das eigentlich für Daten – datenschutzrechtlich, diese Bilder von Häusern, Grundstücken, Kraftfahrzeugen und halb verschleierten Menschen, erhoben im öffentlichen Raum, aber grundsätzlich gestochen scharf und erfasst auch aus den hintersten Ecken verlassener Dörfer? Nach Beschaffung in der analogen Welt verliert sich alles im Digitalen, auf irgendwo weltweit aufgestellten Rechnern und findet sich wieder schön geordnet im Internet – dafür gibt es weder auf nationaler noch auf supra- oder internationaler Ebene adäquate Regelungen. Hinzu kommt ein Umstand, der keine Rolle spielen dürfte, da vor dem Gesetz ja eigentlich alle gleich sind – Grosse und Kleine: Das handelnde Unternehmen ist ein über 100 Mrd. Dollar schwerer Monopolist oder zumindest Oligopolist in vielen Internet-Marktbereichen.

Dennoch: das Urteil des ULD war nach nationalem Recht einfach zu finden: Es handelte sich hier um die digitale Erfassung von Wohnungen und Grundstücken im Eigentum oder genutzt von natürlichen Personen, also um personenbezogene Daten, zum Zweck der Übermittlung im Internet, durchgeführt durch ein ausländisches Unternehmen mit verantwortlicher Filiale in Deutschland. Derartige ist nach § 29 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) zu bewerten und letztlich eine Abwägungsfrage zwischen den Veröffentlichungs- und den Schutzinteressen, wobei – da keine effektiven und verbindlichen Schutzvorkehrungen vorgesehen waren – Letztere eindeutig überwiegen. Drum herum gibt es weitere Normen und Regeln, die eine Rolle spielen, die aber am Ergebnis wenig ändern.

Der Dialog beginnt gestört

«Google Germany» antwortete prompt auf das Anschreiben des ULD. Ein Schreiben an «Google Deutschland» war scheinbar nicht angekommen. Google, das auf weltweite Openness programmierte Unternehmen, meinte gleich eingangs: Durch die «einher gehende öffentliche Aufmerksamkeit sehe ich den ordnungsgemässen Fortgang der vom ULD betriebenen Verfahren gefährdet». Aber es teilte weiter mit, es stehe «bereits definitiv fest, dass Aufnahmen in Schleswig-Holstein nicht stattfinden werden», zumal der Dienst sich auf die Aufnahmen in Ballungsräumen und grossen Städten konzentriere und es daher derzeit nicht geplant sei, das Gebiet von Schleswig-Holstein zu befahren. Dass dies nicht stimmen kann, wussten bald die Einwohner von

Der «Fall Street View» hat alle Besonderheiten, die ihn nicht nur langwierig und mühsam machen, sondern auch zum Parade-Beispiel, woran es beim aktuellen Datenschutz hapert.

Molfsee, ein kleiner ländlicher Ort, weit weg von Ballungsräumen und grossen Städten, wo die auffälligen Fahrzeuge gesichtet wurden und sich darauf nachhaltiger Widerstand bis hinein in die Amtsverwaltung organisierte. Die frohe Botschaft «Schleswig-Holstein bleibt verschont» teilte das ULD dem Innen- und Rechtsausschuss des LTSH

Kurz & bündig

Der Fall «Street View» hat die deutschen Datenschutzbehörden seit der zweiten Jahreshälfte 2008 beschäftigt. Der Beitrag zeigt auf, wie sie gegenüber Google auf der Einhaltung des deutschen Datenschutzrechts beharrten und dem amerikanischen Informations-Weltkonzern Zusagen abrangen. Die Auseinandersetzung dauert an: Es ist nicht geklärt, ob Google die gegenüber den Aufsichtsbehörden gegebenen Zusagen einhalten wird. Angesichts des bisherigen Verhaltens kann daran gezweifelt werden. In diesem Fall ist es für Deutschland unwahrscheinlich, dass Google mit seinem Angebot unbeanstandet online geht. Google scheint bis heute noch nicht verstanden zu haben, dass Gesetze keine Verhandlungssache, sondern verbindlich und einzuhalten sind. Google hat aber gezeigt, dass es reagiert, wenn es reagieren muss, selbst auf Aktivitäten einer winzigen Gemeinde bei Kiel oder einer angeblich unzuständigen Datenschutzaufsichtsbehörde in Schleswig-Holstein. Fehlende Beachtung des Datenschutzes, also fehlender Respekt vor den natürlichen Bedürfnissen der eigenen Kunden, kann ein Sargnagel sein. Diese Erkenntnis aus Deutschland und Europa ist in den USA noch nicht angekommen. Sollte sie ankommen, so könnte der Konflikt um Street View der Beginn einer langen Freundschaft sein –, aber auch nur dann.



am 1. Oktober 2008 mit. Zugleich thematisierte das ULD Street View gegenüber den anderen Aufsichtsbehörden in Deutschland, schlug eine Behandlung beim nächsten Zusammentreffen im sog. «Düsseldorfer Kreis» (DK) vor und veröffentlichte seine Bewertung. Auf seiner Webseite nahm es ein Logo mit der Aufschrift «Keine Bilder für Google Street View» auf, mit dem Bürgerinnen und Bürgern eine Möglichkeit zum Widerspruch gegen die Bilderhebung gegeben wurde und Google die Möglichkeit, diese Widersprüche per Mustererkennung automatisiert zu berücksichtigen, ohne selbst Daten der Betroffenen erheben zu müssen.

Kurz danach erreichte das ULD ein Anwaltsschreiben, in dem das ULD aufgefordert wurde, innerhalb von einer Woche eine Unterlassungserklärung abzugeben, «von Ihrem Boykottaufruf Abstand zu nehmen» und das Logo «unverzüglich von Ihrer Webseite zu entfernen». Um dieser Forderung Nachdruck zu verleihen, wurde dieses auch an den Ministerpräsidenten des Landes Schleswig-Holstein, Peter Harry Carstensen, gesandt. Fristgemäss teilte das ULD dem Anwaltsbüro, Google Germany und dem Ministerpräsidenten mit, dass der «Boykottaufruf» keiner wäre und diese Öffentlichkeitsarbeit des ULD

hingewiesen werden. Im Vorfeld der Sitzung hatte sich Google Germany an den DK mit einer eigenen Bewertung «unter besonderer Berücksichtigung der rechtlichen Einschätzung des Leiters des Unabhängigen Landesentrums für Datenschutz Schleswig-Holstein» gewandt mit dem Ergebnis, dass Street View rechtmässig ist.

In der Zwischenzeit begannen sich Gemeinden und auch andere Landesparlamente mit dem Thema zu beschäftigen. Die Ratsversammlung der Hansestadt Lübeck beschloss z.B. im Mai 2009, der Amtsgemeinde Molfsee folgend, eine Street View ablehnende Position. Der Innen- und Rechtsausschuss des LTSH beauftragte den dortigen Wissenschaftlichen Dienst mit einem Rechtsgutachten zu Street View. Dieses kommt zu dem Ergebnis, dass gegen diesen Dienst keine Bedenken bestehen, wenn eine Verschleierung von Gesichtern, Hausnummern und Auto-kennzeichen erfolgt. Die Betroffenen müssten benachrichtigt werden. Die örtliche Zuständigkeit für den Dienst in Bezug auf Deutschland läge beim Hamburgischen Datenschutzbeauftragten (später auch zuständig für Informationsfreiheit – HmbBfDI).

Am 23. März 2009 teilte Google Germany dem ULD mit, dass nach Besserung von Witterung und Lichtverhältnissen die Google Inc. plane, künftig auch «das Gebiet von Schleswig-Holstein zu befahren». Ort und Zeit könnten nicht genauer angegeben werden. Die Presse werde informiert; man werde «ausdrücklich auf die vorhandenen Möglichkeiten zum Widerspruch hinweisen». Mit Schreiben vom 7. April 2009 teilte das ULD der Google Germany mit, dass seine bisherigen Planungen und Praktiken im Widerspruch zum Beschluss des DK stehen. Das u.a. vorgetragene Argument, Google sei technisch nicht in der Lage, vor Erhebung der Bilder erklärte Widersprüche zu berücksichtigen, könne nicht zutreffen. Das ULD bot insofern seine technische Hilfe an.

Am 23. April 2009, vor der Sitzung des DK, trafen sich Vertreter der Datenschutzbehörden aus dem Vorsitzland Mecklenburg-Vorpommern, von Hamburg und aus Schleswig-Holstein mit Google, um das weitere Vorgehen zu klären. Das Gespräch brachte keine Einigung. Wohl aber sagte Google zu, ein Widerspruchsrecht einzuräumen, worauf im Internet hingewiesen werde. Die zu befahrenden Regionen würden zwei Monate im Voraus über Internet bekannt gegeben. Die Meinungsbildung im DK wurde dadurch beschleunigt und vereinfacht, dass die Person des HmbBfDI gewechselt hatte; der neue Kollege ist entschlossen, sich gemäss dem Beschluss des DK vom November 2008 gegenüber Google zu engagieren.

Google sei – wurde argumentiert – technisch nicht in der Lage, vor Erhebung der Bilder erklärte Widersprüche zu berücksichtigen. Das ULD bot insofern seine technische Hilfe an.

nicht nur zulässig, sondern gesetzliche Aufgabe des ULD ist.

Aufsichtsbehördliche Meinungsbildung

Am 13./14. November 2008 fand dann in Wiesbaden die Sitzung der deutschen Datenschutzaufsichtsbehörden (DK) statt. Es gab eine intensive Auseinandersetzung mit teilweise zunächst weit auseinander liegenden Positionen zu der Frage, wie digitale Strassenansichten im Internet rechtlich zu bewerten sind. Hinsichtlich der Abwägung zeigten sich die Aufsichtsbehörden dann aber darüber einig, dass Gesichter, Kfz-Kennzeichen oder Hausnummern nicht erkennbar sein dürften. Den Betroffenen müsse ein Widerspruchsrecht eingeräumt werden. Hierzu müssten sie schon vor der Erhebung über die Bilderfassung auf die Widerspruchsmöglichkeit

Weitere Informationen

- Eine umfassende Dokumentation zu den oben beschriebenen Vorgängen ist im Internet abrufbar unter <<https://www.datenschutzzentrum.de/geodaten/streetview.htm>>.

Parallel zu der deutschen Diskussion gab es auch in anderen europäischen Staaten datenschutzrechtlichen Widerstand gegen Street View. Am 29. Januar 2009 hatte der französische Vorsitzende der Artikel-29-Datenschutzgruppe der EU die Google Inc. zu einer Stellungnahme aufgefordert. Da sich die Antwort vom 20. Februar 2009 als unbefriedigend erwies, präzisierte die französische Aufsichtsbehörde CNIL die Forderungen der zeitlich begrenzten Datenspeicherung und der frühestmöglichen Verpixelung bzw. Anonymisierung der Rohdaten, der vorherigen Ankündigung der Datenerhebung und zudem eines mindestens zweijährlichen Audits zu Datenschutz und Datensicherheit durch eine unabhängige Stelle.

Mit Schreiben vom 27. April 2009 teilte der HmbBfDI Google die offenen Punkte mit und wies unter Fristsetzung von zwei Wochen das Unternehmen darauf hin, dass die «vorläufigen Zusagen bisher noch nicht in vollem Umfang schriftlich konkretisiert wurden». Kontrovers war insbesondere die Forderung, dass die Daten von Widersprechenden aus dem in den USA befindlichen Rohdatenbestand zu löschen sind, dass zu der Dauer der Speicherung und zur Beachtung der Zweckbindung dieser Rohdaten verbindlich Aussagen gefordert wurden, dass ein Verzeichnisse zu erstellen ist, die Auskunftsrechte der Betroffenen auch ohne Internetzugang zu sichern sind und das Problem der Verknüpfungsmöglichkeit von Street View mit anderen Diensten zu lösen ist.

Googles Lavieren

Google hielt sich in mancher Hinsicht nicht an seine Zusagen. Kamerawagen wurden immer wieder in Gegenden gesichtet, die nicht im Internet vermerkt waren. Betroffene, die Widerspruch eingelegt hatten, erhielten, entgegen öffentlicher Darstellung von Google, auch nach vielen Wochen noch nicht einmal eine Eingangsbestätigung. Erfasst wurden nicht nur Ballungszentren und Durchgangsstrassen, sondern – erstaunlicherweise gerade im Rebellenort Molfsee – auch Einbahn- und Stichstrassen. Inzwischen wurde bekannt, dass Erfassungsfahrräder unterwegs sind, um selbst öffentliche Gehwege in reinen Wohngebieten zu erfassen. Das ULD wies Google darauf hin, dass seine Mitarbeiter sich nach dem Paparazzi-Paragraphen § 201a StGB strafbar machen können, wenn die Kameras als Sichtschutz dienende Zäune und Hecken überwinden und so in die private Sphäre z.B. von Gärten eindringen.

Google behauptete öffentlich immer wieder, alle Anforderungen des HmbBfDI einzuhalten, daher sei der Dienst zulässig. Dem gegenüber

müssen die Aufsichtsbehörden immer wieder betonen, dass die Einhaltung vieler Zusagen durch Google bis heute nicht verifiziert ist. Zudem ist die Beachtung der aufsichtsbehördlichen Mindestanforderungen keine Garantie für Rechtmässigkeit, schon gar nicht im konkreten Fall. Inzwischen hatte die öffentliche Diskussion den Bundestag erreicht. Ein CDU-Politiker meinte

Die Aufsichtsbehörden müssen immer wieder betonen, dass die Einhaltung vieler Zusagen durch Google bis heute nicht verifiziert ist.

gar, der Dienst gefährde die Sicherheit von Politikern, weil deren häusliche Privatsphäre abgebildet wird.

Am 3. Juni 2009 fand eine Videokonferenz statt, an der die Google Inc., die Google Germany sowie der HmbBfDI, unterstützt durch das ULD, teilnahmen. Hierbei wurde insbesondere der Transfer der Rohdaten in die USA angesprochen. Danach erhielt Google vom HmbBfDI eine erweiterte und konkretisierte Liste der zu beachtenden rechtlichen Anforderungen, deren Beantwortung bis zum 16. Juni 2009 eingefordert wurde.

Nach fristgemässer Reaktion teilte der HmbBfDI am 17. Juni 2009 mit, dass Google nun zu allen Forderungspunkten reagiert habe, so dass eine Grundlage für einen rechtmässigen Betrieb von Street View bestehe. Am 1. Juli 2009 diskutierte der Innen- und Rechtsausschuss des LTSH ein weiteres Mal Street View, diesmal mit einem Vertreter von Google und einer Vertreterin des HmbBfDI. Der Google-Vertreter beschwerte sich über die Einseitigkeit des Datenschutzensagements des ULD, stellte immer noch infrage, dass auf Street View überhaupt Datenschutzrecht anwendbar sei, und vertrat die Ansicht, alle von Google gemachten Zusagen seien freiwillig und daher in keiner Weise rechtlich verbindlich.

Hoffnung auf Einsicht?

Wir befinden uns mitten in der Auseinandersetzung. Es ist nicht geklärt, ob Google die gegenüber den Aufsichtsbehörden gegebenen Zusagen einhalten wird. Angesichts des bisherigen Verhaltens kann daran gezweifelt werden. In diesem Fall ist es für Deutschland unwahrscheinlich, dass Google mit seinem Angebot unbeanstandet online geht. Google scheint bis heute noch nicht verstanden zu haben, dass Gesetze keine Verhandlungssache, sondern verbindlich und einzuhalten sind. Google hat aber gezeigt, dass es reagiert, wenn es reagieren muss, selbst auf Aktivitäten einer winzigen Gemeinde bei Kiel



oder einer angeblich unzuständigen Datenschutzaufsichtsbehörde in Schleswig-Holstein. Verblüffend war bisher die geringe rechtliche, mediale und politische Professionalität dieses Weltunternehmens. Damit hat sich das Unternehmen nicht nur in Schleswig-Holstein und parteiübergreifend keine Freunde gemacht. Street View ist nur eine Baustelle von Google, bei der gegen deutsches und europäisches Datenschutzrecht verstossen wird. Ein direkter Ansatzpunkt besteht bei dem

Am 1. Juli 2009 vertrat der Google-Vertreter im Innen- und Rechtsausschuss des schleswig-holsteinischen Landtages die Ansicht, alle gemachten Zusagen seien freiwillig und daher in keiner Weise rechtlich verbindlich.

mit deutschem Recht nicht zu vereinbarenden Webseiten-Tracking-Werkzeug Google Analytics. Ein weiterer Aspekt ist die langfristige Speicherung von Nutzungsaktivitäten und die Weigerung von Google, IP-Adressen als personenbezogene Daten anzuerkennen. Wer müsste es besser wissen, wenn nicht Google, das von Hunderten Millionen Internetnutzenden Daten sammelt, zusammen führt und zuordnen kann?

Das ULD bezeichnete Google in einer Presseerklärung als «informationelle Dampfwalze», was diese empört zurückwies. Das ULD hat gegenüber Google in einem Schreiben vom 23. Juli 2009 signalisiert, dass es bereit ist, diese Bewertung zu revidieren, sobald es davon überzeugt werden kann, dass «es das ehrliche Bestreben von Google ist, die deutschen und europäischen Datenschutzregelungen umfassend zu beachten». Derzeit scheint der Weg bis zu dieser Überzeugung noch weit. Doch die Hoffnung stirbt zuletzt, zumal sich diese mit ökonomischer Vernunft paart. Microsoft war in den 1990er-Jahren der böse Junge des Datenschutzes. Dieses Unternehmen gab sich – mit Erfolg – viel Mühe, dieses Image abzubauen; Hausaufgaben bleiben weiterhin zu erledigen. Den schwarzen Peter in Sachen Datenschutz hat inzwischen Google. So rasant der Aufstieg dieses Unternehmens war, so schnell kann dessen Fall werden. Fehlende Beachtung des Datenschutzes, also fehlender Respekt vor den natürlichen Bedürfnissen der eigenen Kunden, kann ein Sargnagel sein. Diese Erkenntnis aus Deutschland und Europa ist in den USA noch nicht angekommen. Sollte sie ankommen, so könnte der Konflikt um Street View der Beginn einer langen Freundschaft sein –, aber auch nur dann. ■