VERBREITUNG VON ERDFERNERKUNDUNGSDATEN - GESETZENTWURF ZUM SCHUTZ VON SICHERHEITSINTERESSEN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Dr. M. Gerhard
Deutsches Zentrum für Luft und Raumfahrt
Raumfahrtagentur
53227 Bonn

M. Kroymann
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
53107 Bonn

ÜBERSICHT

In Deutschland entstehen zurzeit sehr leistungsfähige Erdfernerkundungssatelliten mit dem Ziel einer kommerziellen weltweiten Vermarktung der Daten. Die derart entstehenden Daten haben eine Qualität, welche bis vor kurzem nur von klassifizierten militärischen Satelliten erzeugt werden konnte und in Konsequenz nur innerhalb von militärisch geschlossenen Systemen nutzbar war. Eine solche hohe Qualität der Daten führt dazu, dass durch ihre Verbreitung und weltweite Vermarktung sicherheits- und außenpolitische Interessen Deutschlands gefährdet werden können. Da es im deutschen Recht bislang keine Regelungen gibt, welche die Verbreitung von Daten oder Bildern derartiger Qualität betreffen, ist in den vergangenen zwei Jahren eine nationale Datensicherheitspolitik der Bundesregierung erarbeitet worden. Deren Ergebnis ist ein Gesetzentwurf, der sicherheits- und außenpolitische Regelungen beinhaltet und zugleich für die betroffenen Unternehmen ein hohes Maß an Rechtssicherheit schafft. So können die Besetzung neuer Geschäftsfelder im Geo-Informationsmarkt kalkulierbar gemacht und diese Aktivitäten gefördert werden.

Der Beitrag gibt einen Überblick über den Gesetzentwurf, der in der ersten Hälfte des Jahres 2007 in Kraft treten soll. Dabei werden neben dem Inhalt der Regelungen und den verschiedenen Verfahren die Hintergründe und Erwägungen dargestellt, die dem Gesetzentwurf zugrunde liegen. Darüber hinaus werden die Bezüge zum internationalen Weltraumrecht und die bestehenden Regelungen auf diesem Gebiet in den Vereinigten Staaten und Kanada vorgestellt.

1. HINTERGRUND UND AUSGANGSLAGE

1.1. Technische Entwicklung

In der Entwicklung von Erdfernerkundungssatelliten, insbesondere mit SAR-Technologie ist Deutschland führend. Ausgehend von den Erfahrungen mit den AMI-Sensoren auf den ESA Satelliten ERS-1 und ERS-2 und den deutschen Beiträgen zu den Space-Shuttle Missionen X-SAR und SRTM, wird voraussichtlich im Herbst der Satellit TerraSAR-X gestartet. TerraSAR-X ist ein im X-Band (9.65 GHz) operierender hochauflösender Radarsatellit, der im Herbst 2006 an Bord einer russischen-ukrainischen DNEPR-Trägerrakete gestartet werden soll. Er operiert auf einer polaren Umlaufbahn in einer Höhe von 500 km (Dauer eines Erdumlaufes ca. 90 min) und seine Betriebsdauer soll mindestens 5 Jahre betragen. Der Sensor des Satelliten erreicht eine maximale räumliche Auflösung von einem Meter und ermöglicht eine tageszeit- und wetterunabhängige Beobachtung der Erdoberfläche. Dank dieser Eigenschaften ist ein weites Anwendungsfeld für die wissenschaftliche Nutzung der Daten einerseits und für die kommerzielle Nutzung andererseits eröffnet.

Das als Public-Private-Partnership organisierte TerraSAR-Projekt stellt den deutschen Einstieg in die kommerzielle Erdfernerkundung dar. Beteiligt daran sind das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt und als industrieller Partner die Astrium GmbH. Damit ist erstmals die Industrie mit einem nennenswerten finanziellen Beitrag an einem deutschen Erdfernerkundungssatelliten beteiligt. Diese Beteiligung schlägt sich in der Zuordnung der Nutzungsrechte an den mit Hilfe des TerraSAR-X gewonnenen Daten nieder: Während die Datennutzung für wissenschaftliche Zwecke dem DLR vorbehalten ist, ist die kommerzielle Verwertung der Daten der Infoterra GmbH, wie die Astrium ebenfalls in Besitz der EADS, vorbehalten. Von diesem Modell versprechen sich alle Beteiligten eine nachhaltige Entwicklung für den Geo-Informationsmarkt in Deutschland.

Neben der SAR-Technologie sind auch die neuen optischen Systeme interessant. So startet die RapidEye AG im kommenden Jahr ein kommerzielles optisches System, das sich aus fünf Kleinsatelliten zusammensetzt, die von Macdonald-Dettweiler aus Kanada geliefert werden. Besondere Eigenschaft des Systems, das vor allem für Kunden aus Landwirtschaft, Ernährungsindustrie und aus dem Versicherungsbereich interessant sein soll, ist Fähigkeit täglich von jedem Punkt der Erde Aufnahmen machen zu können. Dank dieser Fähigkeit bieten sich trotz einer geringeren maximalen räumlichen Auflösung von 6,5 Metern zahlreiche neue Anwendungsmöglichkeiten.

Nächster Schritt der Weiterentwicklung der SAR-Technologie wird in Deutschland das Projekt Tandem-X sein, das wiederum als Public-Private-Partnership zwischen dem DLR und der Astrium GmbH organisiert ist und vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie gefördert wird. Bei diesem Projekt wird ein zweiter, mit dem TerraSAR-X beinahe baugleicher Satellit in eine

Orbitalposition unmittelbar neben dem TerraSAR-X gebracht, so dass auf diese Weise dreidimensionale Radaraufnahmen der Erdoberfläche möglich sind. Auch für die Nutzung dieser Daten erfolgt eine Aufteilung zwischen den Partnern abhängig von wissenschaftlicher oder kommerzieller Nutzung. Der Start dieses Systems soll im Jahre 2009 sein. Ein Jahr später soll ein vollständiges digitales Geländemodell der Erde zur Verfügung stehen.

Auch im Bereich der Hyperspektralsatelliten wird die Raumfahrt-Agentur im DLR das Vorhaben EnMAP fördern, weitere meteorologische Systeme, z.B. Metimage, sind in Vorbereitung.

1.2. Bisherige Rechtslage

Die geschilderte technische Entwicklung hat zur Folge, dass schon in naher Zukunft, das heißt ab dem operationellen Betrieb des TerraSAR-X, Erdfernerkundungsdaten mit sehr hohem Informationsgehalt kommerziell vertrieben werden. Der Vertrieb solcher Daten kann jedoch, wenn keine ausreichenden Kontrollen stattfinden, eine Beeinträchtigung der außen- und sicherheitspolitischen Interessen Deutschlands nach sich ziehen.

Anders als für den Export der entsprechenden Satelliten oder der damit im Zusammenhang stehenden Technologien gibt es im deutschen Recht bislang keinerlei Regelungen, welche die Verbreitung von Daten mit hohem Informationsgehalt betreffen; auch das Exportkontrollrecht kennt hierfür keinerlei Beschränkungen. Hinzu kommt, dass nahezu alle leistungsfähigen Satellitensysteme auf Exportgenehmigungen einzelner kritischer amerikanischer Bauteile angewiesen sind. Die Vereinigten Staaten fordern in diesen Fällen das Vorhandensein von nationalen Regelungen, welche Sicherheitsinteressen beim Vertrieb der Daten berücksichtigen.

1.3. Stand des Gesetzgebungsverfahrens

Ausgehend von einer seit dem Jahre 2004 erarbeiteten Datensicherheitspolitik konnte Mitte des Jahres 2005 ein erster Entwurf für ein Satellitendatensicherheitsgesetz in die interministeriellen Abstimmungen gegeben werden. Das DLR und die betroffene Industrie waren dabei frühzeitig in den Abstimmungsprozess mit einbezogen. Ebenso wurde zu einem frühen Zeitpunkt der Kontakt zu den internationalen Partnern gesucht.

Während der Abfassung dieses Beitrags, befand sich der Gesetzentwurf in der abschließenden interministeriellen Abstimmung, bevor er als Referentenentwurf der Bundesregierung zugeleitet werden sollte. Mit einem Inkrafttreten des Gesetzes wird in der ersten Hälfte des kommenden Jahres gerechnet.

2. DER GESETZENTWURF – AUFBAU UND VERFAHREN

Der Entwurf des Satellitendatensicherheitsgesetzes (Entwurf des Langtitels: Gesetz zum Schutz vor Gefährdungen der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland durch die Verbreitung von raumgestützten Erdfernerkundungsdaten) enthält Regelungen sowohl zum Betrieb eines Erdfernerkundungssystems als auch zum Vertrieb (in der Terminologie des Gesetzes: Verbreitung) der damit erzeugten Erdfernerkundungsdaten. Die dabei zur Anwendung kommenden Verfahren orientieren sich gleichermaßen an einer Förderung der kommerziellen Datenvermarktung wie an einer Wahrung der außen- und sicherheitspolitischen Interessen.

Infolgedessen etabliert der Entwurf eines Satellitendatensicherheitsgesetzes eine (Vor-) Prüfung des Datenanbieters, ob die Verbreitung der Daten überhaupt die Möglichkeit einer Sicherheitsgefährdung darstellen kann. Denn obwohl ein Erdfernerkundungssystem potentiell Daten mit sehr hohem Informationsgehalt erzeugen kann, werden sich viele Anfragen nur auf einen normalen Informationsgehalt beziehen. Und selbst wenn Daten einen hohen Informationsgehalt haben, so ist damit nicht automatisch eine Sicherheitsgefährdung gegeben. Diese gesetzlich formalisierte, eigenständige Prüfung (Sensitivitätsprüfung) gewährleistet also einerseits die Sicherheitsinteressen, andererseits hält sie den direkten Eingriff in den Geschäftsbetrieb so gering wie möglich und erlaubt damit dem Datenanbieter, täglich eine Vielzahl von Transaktionen zum Kunden ohne behördliche Prüfung durchzuführen (im Gesetzestext als Bedienen von Datenanfragen bezeichnet). Nur eine Verbreitung, die nach einer solchen Prüfung als sensitiv einzustufen ist (schätzungsweise 5 bis10% aller Datenanfragen), muss einer Behörde zur Erlaubnis vorgelegt werden.

Die Datenvermarktung wird weiterhin dadurch erleichtert, dass die Sensitivitätsprüfung nur für die Verbreitung von Daten erforderlich wird, welche von einem Erdfernerkundungssystem erzeugt werden, das technisch in der Lage ist, Daten mit hohem Informationsgehalt zu erzeugen. Denn nur diese Daten können überhaupt die Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland verletzten. Für Daten anderer Erdfernerkundungssysteme ist ein Verfahren, wie nach dem Entwurf des Satellitendatensicherheitsgesetzes etabliert, nicht erforderlich.

Um beim Betrieb hochwertiger Erdfernerkundungssysteme und bei Verbreitung der Daten zu gewährleisten, dass gewisse Sicherheitsanforderungen eingehalten werden, führt der Gesetzentwurf für den Betreiber eine Genehmigungs- und für den Datenanbieter eine Zulassungspflicht ein. Dadurch wird erreicht, dass bereits im Vorfeld einer geplanten Tätigkeit in diesem Bereich eine zuverlässige Einschätzung der technischen, fachlichen und persönlichen Eigenschaften der Systembetreiber oder Datenanbieter möglich ist. Denn durch die Einräumung weit reichender unternehmerischer Freiheiten wird die Wahrung der sicherheitspolitischen Interessen zum Teil in die Hände der Betreiber bzw. der Datenanbieter gelegt, wodurch deren Zuverlässigkeit zur unabdingbare Voraussetzung wird. Verbunden mit der Genehmigung oder Zulassung sind Informations- und Dokumentationspflichten, die mögliche Verstöße der Betroffenen gegen die Sicherheitsanforderungen sichtbar machen und eine schnelle Reaktion der Behörden erlauben, um eine mögliche Sicherheitsgefährdung bereits im Vorfeld zu vermeiden. Durch klare Regelungen und einen Rechtsanspruch auf die Genehmigung und Zulassung wird für die Betroffenen ein hohes Maß an Rechtssicherheit geschaffen und dadurch auch wirtschaftliche Planungssicherheit ermöglicht.

3. INHALT DER GESETZLICHEN REGELUNGEN

3.1. Anwendungsbereich

Der personelle Anwendungsbereich wurde bewusst weit gezogen, um keine Lücken oder Umgehungsmöglichkeiten zuzulassen. Es werden alle deutschen Staatsangehörigen und alle Organisationen deutschen Rechts erfasst. Zusätzlich sind solche ausländischen Betriebe erfasst, die entweder ihren Hauptsitz im Bundesgebiet haben oder tatsächlich hier die maßgebliche Kontrolle über ihr Unternehmen ausüben. Wichtig ist bei der Bestimmung des Anwendungsbereichs, dass behördliche Maßnahmen zur Kontrolle und Durchsetzung des Gesetzes stets möglich sind, da sonst nicht sichergestellt ist, das sich die gesetzlichen Schutzziele verwirklichen lassen.

3.2. Schutzbestimmungen

Schutzgüter des Gesetzentwurfes sind die wesentlichen Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland, das friedliche Zusammenleben der Völker und die auswärtigen Beziehung der Bundesrepublik Deutschland. Dieser Schutz verläuft parallel zum Außenwirtschaftsrecht, was sich auch in einer Vielzahl von Bestimmungen des Gesetzentwurfes wieder findet.

3.3. Genehmigung zum Betrieb eines hochwertigen Erdfernerkundungssystems

3.3.1. Begriff der Hochwertigkeit

Nur der Betrieb eines hochwertigen Erdfernerkundungssystems unterliegt der Genehmigungspflicht. Wann eine solche Hochwertigkeit gegeben ist, bestimmt sich nach der maximalen Qualität der erzeugbaren Daten. Die Grenzwerte der Hochwertigkeit werden in einer Verordnung zum Gesetz festgelegt und sie richten sich danach, welche möglichen Auswirkungen eine Verbreitung dieser Daten auf die wesentlichen Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland, das friedliche Zusammenleben der Völker und die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland hat. Die Möglichkeit einer Sicherheitsgefährdung besteht erst ab einer gewissen, allerdings flexiblen Höhe des Informationsgehaltes der Daten, die potenziell mit einem Erdfernerkundungssystems erzeugt werden können.

3.3.2. Voraussetzungen der Genehmigung

Infolge dieser Eigenschaften des Erdfernerkundungssystems ist die Betriebsgenehmigung an einige Voraussetzungen und Pflichten gebunden. Diese lassen sich in zwei Gruppen aufteilen: Erstens bestehen Anforderungen an den Betreiber und seine Beschäftigten. Und zweitens bestehen Anforderungen an die technische Ausstattung und die Sicherheitsvorkehrungen.

Wichtigste Voraussetzung für die Person des Betreibers ist die Zuverlässigkeit. Diese wird anhand einer Einschätzung der zukünftigen Erfüllung seiner Pflichten beurteilt. Es handelt sich also um eine behördliche Prognoseentscheidung in die alle Tatsachen einfließen, die für die Beurteilung seiner Tätigkeit maßgeblich sind oder für den Schutzzweck dieses Gesetzes, die außen- und sicherheitspolitischen Interessen, von Belang sind. Eine negative Auswirkung auf die Beurteilung seiner Zuverlässigkeit hätten beispielsweise Verstöße gegen Vorschriften des Gesetzes selbst oder anderer sachnaher Gesetze wie des Außenwirtschaftsgesetzes, der Gewerbeordnung oder bestimmter Tatbestände des Strafgesetzbuches. Ist der Betreiber eine juristische Person, so sind deren gesetzliche Vertreter sowie deren Eigentümer oder Anteilseigner maßgeblich. Im Falle einer GmbH hieße das beispielsweise, dass an dieser Stelle neben dem Geschäftsführer auch die Beurteilung der Gesellschafter eine Rolle spielen würde.

Voraussetzung für die Beschäftigten des Betreibers, zumindest für diejenigen, welche für die Kommandierung des Erdfernerkundungssystems verantwortlich sind und Zugang zu den Daten dieses Systems haben, ist eine einfache Sicherheitsüberprüfung nach dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz. Dadurch wird sichergestellt, dass nur besonders auf ihre Zuverlässigkeit hin geprüfte Personen vom Betreiber in diesen verantwortungsvollen Positionen eingesetzt werden. Dies ist erforderlich, da an diesen Stellen ein direkter Zugriff auf die Kommandierung des Erdfernerkundungssystems und die Daten möglich ist und gewährleistet sein muss, dass das Sicherheitssystem des Betreibers nicht durch die Unzuverlässigkeit einzelner Beschäftigter unterlaufen wird.

Zweite wesentliche Voraussetzung sind die Sicherheitsvorkehrungen des Betreibers. Hier ist erstens zur Steuerung des Satelliten und zur Datenübertragung ein spezielles Sicherheitsverfahren in Abstimmung mit dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik erforderlich. Dieses gewährleistet, dass eine Kommandierung des Erdfernerkundungssystems nur durch den Betreiber und nicht durch einen Unbefugten möglich und die Datenübermittlung zur Vermeidung unbefugten Zugangs verschlüsselt ist. Zweitens ist ein umfassendes Sicherheitskonzept verpflichtend, das Unbefugte vom Zutritt zu Betriebsräumen und vom Zugang zu Betriebsanlagen ausschließt. Und drittens ist es unabdingbar, dass die verantwortliche Kommandierung des Satelliten vom Bundesgebiet aus erfolgt, damit zu jeder Zeit die territoriale Hoheitsgewalt über die Anlagen des Betreibers sichergestellt ist.

3.3.3. Anforderungen während des Betriebs

Neben der Einhaltung der Genehmigungsvoraussetzungen treffen den Betreiber einige Pflichten, die Gefährdungen ausschließen sollen. Zunächst hat der Betreiber Anzeigepflichten für den Fall, dass er Änderungen seines Betriebes oder seines Personals vornimmt. Dadurch wird es der Behörde ermöglicht, unmittelbar auf diese Veränderungen zu reagieren. Weiterhin treffen den Betreiber Dokumentationspflichten. Diese ermöglichen es der Behörde, die Abläufe beim Betrieb des Erdfernerkundungssystems nachzuvollziehen und mögliche Unregelmäßigkeiten aufzuklären. Schließlich ist der Betreiber verpflichtet, der Behörde Auskunft über die relevanten Vorgänge zu geben und die dazu erforderlichen Dokumente vorzulegen.

3.3.4. Aufgaben und Befugnisse der Behörde

Die Behörde überwacht den Betreiber und stellt gegebenenfalls durch Anordnungen sicher, dass dieser seinen Pflichten nachkommt. Es ist der Behörde dabei möglich,

den Betrieb zu besichtigen und im Einzelfall die erforderlichen Maßnahmen anzuordnen. Solche könnten beispielsweise sein, dass bestimmte Personen vom Zugang zu den Daten ausgeschlossen werden, dass der Betreiber seine Sicherheitsvorkehrungen zu verbessern hat oder in schwerwiegenden Fällen, dass der Betrieb vorübergehend auf einen Sonderbeauftragten zu übertragen ist, bis der ordnungsgemäße Betrieb wiederhergestellt ist.

3.3.5. Kontrolle ausländischen Einflusses

Um zu verhindern, dass ein hochwertiges Erdfernerkundungssystem aus dem Anwendungsbereich dieses Gesetzes gebracht wird, sind sowohl die Übertragung des Betreiberunternehmens als auch die Übertragung des Betriebs selbst auf einen ausländischen Betreiber beschränkt. Erforderlich ist diese Regelung, da im Falle der Betriebsübertragung eine Einhaltung der Regelungen dieses Gesetzes nicht mehr gewährleistet ist und daher eine Gefährdung der Schutzziele nicht mehr verhindert werden kann. Zudem ist dabei zu berücksichtigen, dass ein solcher Fall nur deshalb nicht den Regelungen des Außenwirtschaftsrechts unterliegt, weil sich das System bereits im Weltraum befindet, so dass kein Ausfuhrtatbestand gegeben ist. Eine Übertragung des Betreibers oder von Teilen des Betreibers, beispielsweise durch Übertragung von Gesellschaftsanteilen an einer GmbH, unterliegt der Kontrolle, da auch dadurch der Anwendungsbereich verlassen oder dies zumindest dadurch vorbereitet werden kann. Es handelt sich um eine ausnahmsweise erforderliche Beschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit, die vergleichbar mit der Regelung des § 52 der Außenwirtschaftsverordnung erforderlich ist.

3.4. Verbreitung der Erdfernerkundungsdaten

Ebenso wie der Betrieb eines hochwertigen Erdfernerkundungssystems unterliegt die Verbreitung von Daten eines solchen Erdfernerkundungssystems einem Erlaubnisvorbehalt.

3.4.1. Zulassung zur Verbreitung

Die Zulassung zur Verbreitung von Daten unterliegt ähnlichen Anforderungen wie die Genehmigung zum Betrieb. Der Zugelassene muss in gleicher Weise zuverlässig sein und seine Beschäftigten, die Zugang zu den Daten haben, bedürfen ebenfalls einer einfachen Sicherheitsüberprüfung. Zusätzlich zu den Sicherheitsvorkehrungen bezüglich seiner Anlagen hat der Zulassungsinhaber sicherzustellen, dass er technisch und von den Fähigkeiten seiner Beschäftigten her in der Lage ist, eine sichere Verbreitung der Daten, einschließlich der Sensitivitätsprüfung, zu garantieren.

Ebenfalls vergleichbar sind die Anforderungen an den Datenanbieter hinsichtlich der Anzeige-, Dokumentations- und Auskunftspflichten gegenüber der Behörde. Auch die Aufgaben und Befugnisse der Behörde im Verhältnis zum Datenanbieter sind weitestgehend parallel zu denen gegenüber dem Betreiber gehalten. Auf diese Weise wird den Sicherheitsinteressen bei der Datenverbreitung Rechnung getragen.

3.4.2. Sensitivitätsprüfung

Kernbestandteil der Datenverbreitung nach der Konzeption des Gesetzentwurfes ist die Sensitivitätsprüfung, die der Datenanbieter durchzuführen hat, bevor er eine Datenanfrage eines Kunden bedient. Um dem Datenanbieter die Sensitivitätsprüfung zu ermöglichen, werden ihm im Verordnungswege genaue Kriterien an die Hand gegeben, nach denen er die Möglichkeit einer Gefährdung für die außen- und sicherheitspolitischen Interessen durch die Verbreitung der Datenanfrage ermittelt. Die Kriterien dabei so zu verfassen, dass dem Datenanbieter kein Beurteilungsspielraum verbleibt. Auf diese Weise wird für den Anbieter eine schnelle Prüfung möglich und zugleich ein hohes Maß an Rechtssicherheit geschaffen.

Die zu berücksichtigen Kriterien sind der Informationsgehalt der Daten, das dargestellte Zielgebiet, der Zeitpunkt der Erzeugung der Daten und der Zeitraum zwischen der Erzeugung der Daten und deren Auslieferung sowie die Bodenstation, an welche die Daten des Erdfernerkundungssystems übermittelt werden. Eine Datenanfrage ist sensitiv, wenn die genannten Kriterien in ihrer Zusammenschau und in Ansehung der Person des Kunden die Möglichkeit der Gefährdung der Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland ergeben. Zusätzlich zu den Kriterien enthält die Verordnung daher eine verbindliche Anweisung, wie diese im Verhältnis zueinander zu bewerten sind. Es ist zu erwarten, dass sich die Werte für diese Kriterien infolge aktueller politischer Geschehnisse und der Veränderung unterworfener Sicherheitsbedürfnisse gegebenenfalls rasch ändern können. Die notwendige Flexibilität kann durch die Rechtsverordnung gewährleistet werden.

Ein Datenanbieter, der eine Anfrage eines Kunden bedienen will, prüft diese anhand der gegeben Kriterien und weiß anschließend, ob es sich um eine sensitive Datenanfrage handelt. Ist die Anfrage nicht sensitiv, so kann er sie direkt bedienen. Es entsteht kein weiterer Prüfungsaufwand bei der Behörde und der Datenanbieter hat lediglich die erfolgte Sensitivitätsprüfung zu dokumentieren.

3.4.3. Behördliche Erlaubnis

Ist die Anfrage sensitiv, so kann der Anbieter sie der Behörde zur Einzelprüfung vorlegen. Die Behörde prüft die Anfrage des Kunden anhand der Metadaten (Zielgebiet, Sensorbetriebsmodus usw.), nicht anhand der Daten selbst, und wird dann die Verbreitung (gegebenenfalls unter Auflagen) erlauben, wenn eine Verbreitung der Daten im Einzelfall die wesentlichen Sicherheitsinteressen nicht wesentlich gefährdet. Die Prüfungskriterien der Behörde sind dabei sehr viel feiner und vielfältiger als die der Sensitivitätsprüfung des Anbieters. Dadurch ist es nicht unwahrscheinlich, dass der Datenanbieter die Erlaubnis zur unveränderten Bedienung der Anfrage erhält. Können die Sicherheitsinteressen unter Gewährung von Auflagen geschützt werden, so sind solche mit der Erlaubnis zu verbinden. Mögliche Auflagen sind dabei bspw. ein verringerter Informationsgehalt, ein anderer Zeitpunkt der Erzeugung der Daten oder ein größerer Zeitraum zwischen Erzeugung der Daten und Bedienung der Anfrage.

3.5. Vorrang von Datenanfragen der Bundesrepublik Deutschland

Der Gesetzentwurf enthält Regelungen, die der Bundesrepublik Deutschland in Ausnahmefällen ein Vorrecht auf den Bezug von Daten von hochwertigen Erdfernerkundungssystemen einräumt. Der Entwurf zählt abschließend Fälle auf, in denen eine Anfrage (zeitlich) vorrangig zu behandeln ist. Es handelt sich dabei um die im Grundgesetz genannten Fälle des Verteidigungsfalls, des Spannungsfalls, des inneren Notstands und des NATO-Bündnisfalls. Daneben ist der Fall einer Gefährdung von deutschen zivilen oder militärischen Kräften im Auslandseinsatz aufgenommen. „Vorrangig“ bedeutet, dass die Anfrage zum angefragten Zeitpunkt vor jeder anderen Anfrage bedient werden muss. Diese Regelungen betreffen den Datenanbieter und binden auch den Betreiber eines Systems. Ebenfalls geregelt ist die Frage der Vergütung für ein solche Anfrage, indem ein marktüblicher Preis festgesetzt wird.

3.6. Bußgeld- und Strafbestimmungen

Im Gesetzentwurf finden sich Bußgeld- und Strafbestimmungen. In Anbetracht der Bedeutung der gesetzlichen Schutzgüter sind über die üblichen verwaltungsrechtlichen Maßnahmen hinausgehenden Möglichkeiten zur Rechtsdurchsetzung angemessen. Anhängig von der Schwere der Verstöße ist die Verletzung von typisch verwaltungsrechtlicher Pflichten mit einem Bußgeld von bis zu 50.000 oder bis zu 500.000 Euro bewehrt. Im Falle einer Gefährdung der Schutzziele des Gesetzes ist ein Straftatbestand eröffnet, der eine Freiheits- oder Geldstrafe androht. Zusätzlich ist eine Versuchsstrafbarkeit eröffnet.

4. VERHÄLTNIS ZU ANDEREN GESETZEN

In Bezug auf den Schutzzweck, den Sicherheitsinteressen und den auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik und dem friedlichen Zusammenleben der Völker besteht eine Parallele zum Außenwirtschaftsrecht. Allerdings behandelt das Außenwirtschaftsrecht den Export von gelisteten Gütern. (Fernerkundungs-) Daten sind nicht gelistet, sie fallen auch nicht unter den Technologiebegriff. Außerdem bezweckt das vorliegende Gesetz nicht nur die Kontrolle der Weitergabe von Daten ins Ausland. In seinen Anwendungsbereich fällt auch die Weitergabe von Daten innerhalb von Deutschland. Es besteht jedoch die Gefahr, dass der Zweck des vorliegenden Gesetzes unterlaufen werden könnte, wenn Güter oder Technologie exportiert werden würden, mit der andere Staaten in die Lage versetzt werden, Fernerkundungsdaten mit vergleichbarem Informationsgehalt zu erzeugen. Insofern ergänzen sich der Gesetzentwurf und das Außenwirtschaftsrecht einander. Die technischen Spezifikationen der Listen zur Außenwirtschaftsverordnung und die Kriterien der Hochwertigkeitsprüfung sollten sich daher entsprechen.

Auf das Sicherheitsüberprüfungsgesetz wird bei den Genehmigungs- bzw. Zulassungsvoraussetzungen Bezug genommen. Es findet eine einfache Sicherheitsüberprüfung der betreffenden Personen statt. Keine Überschneidungen gibt es bei der Bewertung der Daten eines hochwertigen Fernerkundungssystems. Diese sind nicht gemäß dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz als Verschlusssachen einzustufen, da die Daten selbst keine geheimhaltungspflichtige Tatsache darstellten.

Keine Überschneidungen bestehen mit den §§ 22 ff. Kunsturhebergesetz, die das Recht am eigenen Bild regeln, sowie mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht. Neben dem eng gefassten Schutzzweck und der gesetzgeberischen Motive des Gesetzentwurfes, die eine Erweiterung in diese Richtung nicht zulassen, besteht bei den derzeitigen technischen Möglichkeiten, die eine Identifizierung von Personen bei weitem nicht ermöglichen, kein Anlass, Rechte am eigenen Bild speziell in Verbindung mit der Erdfernerkundung zu regeln.

5. EINFLUSS DES INTERNATIONALEN WELTRAUMRECHTS

Als Aktivität im Weltraum fällt der Betrieb eines Erdfernerkundungssystems in den Anwendungsbereich des Weltraumvertrages (Vertrag über die Grundsätze zur Regelung der Tätigkeiten von Staaten bei der Erforschung und Nutzung des Weltraums einschließlich des Mondes und anderer Himmelskörper vom 27. Januar 1967, WRV). Sofern es sich beim Betreiber um eine nicht staatliche Stelle handelt, was nach Konzeption und Zielrichtung des Gesetzentwurfes erwünscht ist, sind die Voraussetzungen des Art. VI Satz 2 WRV erfüllt. Nach Art. VI Satz 2 WRV bedürfen Tätigkeiten nichtstaatlicher Rechtsträger im Weltraum der Genehmigung und ständigen Beaufsichtigung durch den zuständigen Vertragsstaat. Diese Anforderungen des WRV stehen unabhängig neben den Regelungen des Gesetzentwurfes. Denn die Fragen, die eine Genehmigung im Sinne des WRV zu behandeln hat, richten sich an den allgemeinen Betrieb (Steuerung und Kontrolle) eines Weltraumgegenstandes, insbes. eines Satelliten. Die Genehmigung nach dem Gesetzentwurf betrifft lediglich erdfernerkundungsspezifische Anforderungen an den Betrieb eines solchen Gegenstandes und ist neben der allgemeinen Betriebsgenehmigung erforderlich. Allerdings besteht in Deutschland zurzeit keine entsprechende Rechtsgrundlage und wird auch nicht durch den Entwurfs des Satellitendatensicherheitsgesetzes geschaffen.

Ebenso wie die allgemeines Genehmigungspflicht aus Art. VI Satz 2 WRV muss auch die Registrierung des Weltraumgegenstandes unabhängig von den Anforderungen des Gesetzentwurfs durchgeführt werden. Die Staaten haben sich durch das Übereinkommen über die Registrierung von in den Weltraum gestarteten Gegenständen vom 14. Januar 1975 verpflichtet, nationale Register über Weltraumgegenstände einzurichten. Informationen über die in diesen nationalen Registern eingetragenen Gegenstände sind auch an den UN Generalsekretär zur Eintragung in ein internationales Register über Weltraumgegenstände weiterzugeben. Das deutsche Register über Weltraumgegenstände wird vom Luftfahrt-Bundesamt in Anlage zur Luftfahrzeugrolle geführt.

Weiterhin fällt die raumgestützte Erdfernerkundung unter die UN-Resolution 41/65, Principles Relating to Remote Sensing of the Earth from Outer Space. Principle XII besagt, dass dem beobachteten Staat Zugang zu den Daten zu gewähren ist und zwar nicht-diskriminierend und zu angemessenen Bedingungen. Obwohl der Vertrieb von Daten unter diese Regelung fällt, sind die Auswirkungen auf den Datenanbieter gering. Denn zum einen wird dadurch die Verbreitung von Daten nicht beschränkt. Es

findet im Gegenteil eine Förderung der Verbreitung statt, indem die Möglichkeiten des Zugangs erweitert werden. Zum anderen aber entfalten die *Principles* keine bindende Wirkung gegenüber dem privaten Datenanbieter, so dass sich dieser keinen Ansprüchen ausgesetzt sehen kann. Resolutionen der UN sind Willensäußerungen der UN Generalversammlung mit Leitliniencharakter für die Staaten, aber keine völkerrechtlichen Verträge. Werden dennoch Daten an den beobachteten Staat auf Grundlage der *Principles* gegeben, gilt es jedoch zu beachten, dass der Schutzzweck des Entwurfs eines Satellitendatensicherheitsgesetzes eine mögliche Einschränkung der Datenverbreitung auch an diesen Staat rechtfertigen kann.

Auch die Bestimmungen der Internationalen Fernmeldeunion über die Übertragung von Orbitpositionen und Frequenznutzungrechten sind neben den Bestimmungen des Entwurfs eines Satellitendatensicherheitsgesetzes anzuwenden. Denn auch hier handelt es sich um allgemeine, nicht erdfernerkundungsspezifische Regelungen. Die internationalen Anforderungen werden für den einzelnen Betreiber eines Satellitensystems durch § 56 des Telekommunikationsgesetzes in Verbindung mit der Verfügung 8/2005 der Bundesnetzagentur umgesetzt. Mittels dieses Verfahrens werden die Nutzungsrechte der Bundesrepublik Deutschland an Orbitpositionen und Frequenzen an den einzelnen Nutzer übertragen. Dieser Übertragung ist zusätzlich zur Zuteilung der Frequenz für die Erdfunkstelle nach § 55 des Telekommunikationsgesetzes erforderlich.

6. INTERNATIONALE GESETZESLAGE

Eine vergleichbare Gesetzeslage gibt es lediglich in den USA und in Kanada. Dies ist darauf zurückzuführen, dass in anderen Staaten keine Erdfernerkundungssysteme betrieben werden, deren Daten derart hochauflösend sind, dass sie Sicherheitsinteressen gefährden können und diese Daten zugleich außerhalb militärischer Organisationen kommerziell oder wissenschaftlich verbreitet werden.

In den USA sind zurzeit zwei Firmen lizenziert, Erdfernerkundungssysteme zu betreiben. Die zuständige Behörde (NOAA) kann basierend auf diesen Lizenzen Einschränken auch an die Verbreitung der Daten dieser Systeme stellen. Rechtsgrundlage hierfür ist der *Land Remote Sensing Policy Act 1992 (USC 15 Chapter 82, Sec. 5621 et seq.)*, ein Memorandum of Understanding zwischen D*oS, DoD, DoC and the Intelligence Community concerning the Licensing of Private Remote Sensing Satellite Systems* aus dem Dezember 1999 sowie zwei *Presidential Directives on Space: PDD 49 (September 19, 1996) and NSDP 27 (April 25, 2003)*. Diese Regelungen werden umgesetzt durch die *Regulations on Licensing of Private Land Remote Sensing Space Systems (15 CFR Part 960 as of July 31, 2000)*.

In Kanada werden angesichts des bevorstehenden Starts von RADARSAT 2 Regelungen über die Verbreitung der Daten dieses Erdfernerkundungssystems notwendig. Im Juni 2000 schloss Kanada zunächst ein Regierungsübereinkommen mit den USA über den Betrieb kommerzieller Erdfernerkundungssysteme. Dieser Vereinbarung soll sowohl RADARSAT 2 als auch zukünftige kommerzielle Erdfernerkundungssysteme abdecken. Das Regierungsünereinkommen musste aber, um gegenüber dem einzelnen Betreiber bzw. Datenanbieter Verbindlichkeit zu erlangen, anschließend in ein Gesetzes umgesetzt werden. Dies erfolgte Ende 2005 durch das Inkraftreten der *Bill C-25, Act governing the operation of remote sensing space systems*.

7. ZUSAMMENFASSUNG

Nachdem die technischen Fortschritte im Bereich der satellitengestützten Erdfernerkundung in den letzten Jahren erheblich waren und zu einer führenden Stellung Deutschlands beigetragen haben, stellt dieser Gesetzentwurf einen geeigneten Rechtsrahmen für diese technische Entwicklung her. Dabei stellen die geplanten Regelungen nicht nur wegen der geregelten Materie gesetzgeberisches Neuland dar, sondern auch wegen der angewandten Verfahren. Die Sensitivitätsprüfung, die der Betreiber nach dem Entwurf in eigener Verantwortung auszuführen hat, stellt dabei nur einen Mechanismus dar, der in den geltenden Gesetzen in dieser Form nicht zu finden ist. Eine Erweiterung auch der gesetzgeberischen Möglichkeiten und Regelungstechniken scheint jedoch vor dem Hintergrund neuer Sachverhalte und technischer Herausforderungen angemessen. Denn nur auf diese Weise besteht die Möglichkeit, dass einerseits die außen- und sicherheitspolitischen Interessen Deutschlands den gebotenen Schutz erfahren und andererseits die kommerzielle Erdfernerkundung hierzulande wirksam unterstützt wird.

In Kombination mit den zu erlassenden Rechtsverordnungen, verfügen die geplanten Regelungen über die notwendige Flexibilität, um auf neuere technische Entwicklungen und auf politische Veränderungen angemessen reagieren zu können. Auch im internationalen Vergleich ist der Gesetzentwurf bisher in dieser Form neu und bietet die Möglichkeit, eine beispielhafte Regelung zu etablieren. Schließlich dient der Gesetzentwurf der Stärkung der deutschen Position und Zuverlässigkeit bei der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Erdfernerkundung und der Raumfahrt insgesamt.