



GIOVANNI BUTTARELLI
STELLVERTRETENDER DATENSCHUTZBEAUFTRAGTER

Herrn Johan Van Damme
Datenschutzbeauftragter
Europäischer Rechnungshof
12, Rue Alcide De Gasperi
1615- Luxemburg
LUXEMBURG

Brüssel, 20. Dezember 2011
GB/UK/mch/ D(2011) 2328 C 2011-0989

Betrifft: Meldung für eine Vorabkontrolle des Videoüberwachungssystems beim Europäischen Rechnungshof (EuRH) (Fall 2011-0989)

Sehr geehrter Herr Van Damme,

wir haben die Unterlagen geprüft, die Sie dem Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB) am 28. Oktober 2011 und weiter am 7. November 2011 bezüglich der Meldung für eine Vorabkontrolle nach Artikel 27 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 („Verordnung“) der Verarbeitungen im Zusammenhang mit dem Videoüberwachungssystem beim Europäischen Rechnungshof (EuRH) übermittelt haben.

Der EDSB hat im März 2010 Leitlinien zur Videoüberwachung¹ („Leitlinien“) herausgegeben und die Organe und Einrichtungen der EU aufgefordert, ihre derzeitigen Vorgehensweisen bis zum 1. Januar 2011 an diese Leitlinien anzupassen. Im vorliegenden Fall wird der EDSB aufgrund der Meldung vom 28. Oktober 2011 nur auf die EuRH-Verfahren eingehen, die den Grundsätzen der Verordnung und den Leitlinien nicht Genüge zu tun scheinen und wird sich in seiner rechtlichen Analyse auch auf diese Verfahren beschränken. Selbstverständlich gelten alle einschlägigen Empfehlungen in den Leitlinien auch für die Verarbeitungsvorgänge im Rahmen des Videoüberwachungssystems beim Europäischen Rechnungshof (EuRH).

1. Notwendigkeit der Vorabkontrolle.

In Abschnitt 4.3 der Leitlinien sind die Situationen dargestellt, in denen nach Auffassung des EDSB eine Vorabkontrollmeldung nach Artikel 27 der Verordnung erforderlich ist, um das

¹http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Supervision/Guidelines/10-03-17_Video-surveillance_Guidelines_DE.pdf

betreffende Organ bei der Einführung zusätzlicher Datenschutzvorkehrungen in Fällen zu unterstützen, in denen seine Aktivitäten über die üblichen Vorgänge hinausgehen, für welche in den Leitlinien bereits ausreichende Schutzgarantien vorgesehen sind. Die in Abschnitt 4.3 der Leitlinien beschriebenen Situationen umfassen unter anderem:

- die Videoüberwachung zu Ermittlungszwecken
- die Überwachung von Mitarbeitern und Verarbeitung besonderer Datenkategorien
- die Überwachung von Bereichen, in denen verstärkte Erwartungen an den Schutz der Privatsphäre gestellt werden

a) Videoüberwachung zu Ermittlungszwecken

Die eingereichte Meldung (Abschnitt 16 des Meldungsformulars) deutet darauf hin, dass die Verarbeitung einer Vorabkontrolle nach Artikel 27 Absatz 2 Buchstabe a zu unterziehen ist („...Verarbeitungen von Daten über Gesundheit und Verarbeitungen von Daten, die Verdächtigungen, Straftaten, strafrechtliche Verurteilungen oder Sicherungsmaßnahmen betreffen...“), und im Videoüberwachungs-Auditbericht (Abschnitt 20) heißt es: „Dem EDSB wurde im Hinblick auf eine Vorabkontrolle 2011 Meldung erstattet, da unter Umständen Bilder im Verlauf einer Ermittlung verwendet werden können“.

Die Videoüberwachungsstrategie des EuRH besagt in ihrem Abschnitt 6.2.: „Der EuRH setzt sein Videoüberwachungssystem ausschließlich zu Sicherheitszwecken und für die Zugangskontrolle ein...“; in Abschnitt 6.3 wird ausdrücklich erwähnt: „Das System wird zu keinem anderen Zweck eingesetzt“, und dort steht auch: „Das System wird auch nicht für Ermittlungen (abgesehen von Ermittlungen bei physischen sicherheitsrelevanten Ereignissen wie Diebstahl oder unbefugtes Eindringen) verwendet. Nur in Ausnahmefällen dürfen im Zusammenhang mit formellen Disziplinar- oder strafrechtlichen Ermittlungen Bilder an Ermittlungsstellen übermittelt werden“. Diese außergewöhnlichen Umstände werden (in Abschnitt 7.4 der Videoüberwachungsstrategie des EuRH) folgendermaßen definiert: „Die örtliche Polizei kann Zugang erhalten, falls dies für Ermittlungen oder die Verfolgung von Straftaten erforderlich ist...“. In der Datenschutz-Folgenabschätzung (Abschnitt 5.1) heißt es: „Ist eine Straftat geschehen und findet sich auf dem Film ein Beweis für die Tat oder können die Täter mit Hilfe der Bilder identifiziert werden, könnten die aufgezeichneten Bilder an die Polizeibehörden des Landes übergeben werden“; hierfür ist allerdings, wie in Abschnitt 5.4 der Datenschutz-Folgenabschätzung ausgeführt, ein offizielles Ersuchen eines Staatsanwalts erforderlich.

Wie es in Abschnitt 5.8 der Leitlinien heißt, kann nicht ausgeschlossen werden, dass in Ausnahmefällen die Technologie der Videoüberwachung auch für Ermittlungszwecke eingesetzt werden kann, auch wenn die Ursache dafür nicht unmittelbar ein Vorfall im Bereich der physischen Sicherheit ist. Um zu entscheiden, ob solche Anwendungszwecke zulässig sind oder nicht und ob sie zusätzliche Schutzvorkehrungen erfordern, die nicht in diesen Leitlinien vorgesehen sind, muss in jedem Einzelfall eine Prüfung durchgeführt werden, und die Strategie für eine solche vorgeschlagene Videoüberwachung ist einer Folgenabschätzung und einer Vorabkontrolle durch den EDSB zu unterziehen. Wenn jedoch, wie in Abschnitt 5.8 der Leitlinien ausgeführt, wie im Fall des EuRH „...ein System für typische Sicherheitszwecke eingerichtet wird, können Videoaufzeichnungen zu Ermittlungszwecken bei Vorfällen im Bereich der physischen Sicherheit verwendet werden, die beispielsweise in Fällen des unbefugten Zugangs zu Grundstücken oder geschützten Räumen, von Diebstahl, Vandalismus, Feuer oder tätlichen Übergriffen auf Personen auftreten. Denn neben der Abschreckung und Verhütung dient das Videoüberwachungssystem in nahezu allen Fällen auch der Ermittlung des Sachverhalts nach Eintreten eines Sicherheitsvorfalls und der Sicherung von Beweismitteln zur Verfolgung des Täters.

Unter der Voraussetzung, dass das Videoüberwachungssystem des EuRH nicht grundsätzlich für interne Untersuchungen installiert oder konzipiert worden ist, wenn diese über physische sicherheitsrelevante Ereignisse der vorstehend beschriebenen Art hinausgehen, wäre – gestützt auf die Angaben in der Meldung – eine Ex-post-Vorabkontrolle aufgrund der verfolgten Ermittlungsziele nicht erforderlich.

b) Überwachung von Mitarbeitern und Verarbeitung besonderer Datenkategorien

In der Mitteilung selber wird dieser Zweck nicht erwähnt, doch besagt die Videoüberwachungsstrategie des EuRH in Abschnitt 5, dass „...Kameras auch am Eingang zum Computerraum, innerhalb des Computerraums sowie im Fitnessraum installiert sind“; grundsätzlich könnten sie also für eine Überwachung der Mitarbeiter eingesetzt werden oder – im Fitnessraum – gesundheitsbezogene Daten erbringen.

In Abschnitt 6.3 der Videoüberwachungsstrategie des EuRH heißt es jedoch ausdrücklich: „Das System wird für keinen anderen Zweck eingesetzt; so wird es beispielsweise nicht für die Überwachung der Arbeit der Beschäftigten oder ihrer Anwesenheit verwendet“, und in Abschnitt 6.6 wird die Erhebung besonderer Datenkategorien ausgeschlossen. Weiter unterstützt wird dies durch die Gründe, die in den Unterlagen genannt werden, die zusammen mit der Meldung für die beiden Kameras eingereicht wurden:

- Laut Abschnitt 1.3.1 der Datenschutz-Folgenabschätzung und Abschnitt 4 der Meldung dient die Videoüberwachung im Fitnessraum dazu, „festzustellen, ob Personen, die dort allein trainieren, einen Unfall erlitten haben oder an einem Unwohlsein leiden“. Dem Videoüberwachungs-Auditbericht (Abschnitt 29) ist Folgendes zu entnehmen: „Tests haben gezeigt, dass mitunter Personen innerhalb einer Entfernung von sechs Metern von der Kamera zu erkennen sind. In allen anderen Fällen ist zu sehen, dass sich eine Person im Raum aufhält, doch ist sie nicht zu erkennen“; offensichtlich ist die im Fitnessraum installierte Kamera für diesen Zweck ungeeignet.
- [...] Abschnitt 6.2 der Videoüberwachungsstrategie des EuRH beschreibt die Videoüberwachungsstrategie unter anderem als „...Teil der Maßnahmen des umfassenden Sicherheitskonzepts des EuRH“, das „...dazu beiträgt, unbefugten physischen Zugang einschließlich unbefugten Zugangs zur ... IT-Infrastruktur zu verhüten, zu verhindern und bei Bedarf zu untersuchen“ und „...dazu beiträgt, den Diebstahl von Ausrüstung oder Vermögenswerten des EuRH zu verhüten, zu verhindern und zu untersuchen“.

Aufgrund der Angaben in der Meldung dürfte das Videoüberwachungssystem des EuRH im Hinblick auf die Überwachung von Mitarbeitern und die Verarbeitung besonderer Datenkategorien keiner Ex-post-Vorabkontrolle zu unterziehen sein.

c) Überwachung von Bereichen, in denen verstärkte Erwartungen an den Schutz der Privatsphäre gestellt werden

Laut Abschnitt 6.8 der Leitlinien gehören zu den „Bereichen, in denen verstärkte Erwartungen an den Schutz der Privatsphäre gestellt werden“, typischerweise Einzelbüros, Freizeitbereiche, Toiletten, Duschräume und Umkleieräume. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass „Freizeitbereiche“ auch Sporteinrichtungen wie den Fitnessraum des EuRH umfassen, die mit der eigentlichen Aufgabe eines Organs nichts zu tun haben². Laut Abschnitt 6.8 der Leitlinien sollten Bereiche, in denen verstärkte Erwartungen an den Schutz

² Die aktualisierte Fassung der Videoüberwachungsstrategie des ECA (eingereicht am 7. November 2011) stimmt dieser Auffassung in Abschnitt 5 zu.

der Privatsphäre gestellt werden, nicht überwacht werden, und bei jeder Abweichung von dieser Vorschrift ist eine Folgenabschätzung durchzuführen und eine Vorabkontrolle durch den EDSB erforderlich.

Die zu prüfenden Vorgänge sind also gemäß Artikel 27 der Verordnung einer Vorabkontrolle zu unterziehen. Wie der EDSB jedoch anlässlich der Veröffentlichung der Leitlinien betont hat³, wird die Vorabkontrolle nur in Ausnahmefällen umfassend sein und *alle* Aspekte eines Videoüberwachungssystems abdecken. In den meisten Fällen wird der EDSB *nicht* alle Aspekte der Videoüberwachungsverfahren eines Organs umfassend prüfen.

Wie auch im vorliegenden Fall wird der EDSB stattdessen in seinen Empfehlungen in der Regel überwiegend auf die Aspekte der Videoüberwachung eingehen, die von den in den Leitlinien dargestellten üblichen Verfahren und Standardgarantien abweichen oder darüber hinausgehen (hier die Videoüberwachung des Fitnessraums als eines Bereichs, in dem verstärkte Erwartungen an den Schutz der Privatsphäre gestellt werden).

2. Verfahren

Das Verfahren wurde gemäß Artikel 27 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 am 26. Oktober 2011 zur Vorabkontrolle gemeldet. Nach Artikel 27 Absatz 4 der Verordnung hat die Stellungnahme des EDSB innerhalb von zwei Monaten zu ergehen. Das Verfahren wurde für insgesamt sieben Tage (per E-Mail vom 31. Oktober 2011, bis zur Einreichung weiterer Anlagen zur Ergänzung der Meldung am 7. November 2011) sowie für vier Tage für die Einreichung von Kommentaren ausgesetzt. Daher muss diese Stellungnahme spätestens am 9. Januar 2012 vorgelegt werden.

3. Fitnessraum: Überwachung eines Bereichs, in dem verstärkte Erwartungen an den Schutz der Privatsphäre gestellt werden

Sachverhalt: Wie bereits ausgeführt, ist der Fitnessraum des EuRH ein „Freizeitbereich“ im Sinne von Abschnitt 6.8 der Leitlinien und damit ein Bereich, in dem verstärkte Erwartungen an den Schutz der Privatsphäre gestellt werden, der grundsätzlich nicht überwacht werden sollte.

- Laut Abschnitt 1.3.1 der Datenschutz-Folgenabschätzung und Abschnitt 4 der Meldung dient die Videoüberwachung im Fitnessraum dazu, „festzustellen, ob Personen, die dort allein trainieren, einen Unfall erlitten haben oder an einem Unwohlsein leiden“.
- In der Datenschutz-Folgenabschätzung (Abschnitt 6.3 bzw. 1.10) heißt es diesbezüglich weiter: „Das einzige Risiko für den Schutz der Privatsphäre, das ermittelt werden konnte, besteht in der Tatsache, dass die von der im Fitnessraum installierten Kamera aufgenommenen Bilder, die eine Identifizierung der im Raum trainierenden Person im Abstand von bis zu fünf Metern von der Kamera ermöglichen, zum Ausspionieren dieser Sportbegeisterten verwendet werden könnten. Dieses Risiko wurde von der Führungsebene des EuRH als annehmbar betrachtet.“ Und weiter: „Die Personalvertretung möchte wissen, ob diese Kamera dort wirklich angemessen ist und ob nicht die Anwesenheit eines Fitness-Trainers / Mitarbeiters des Sicherheitsdienstes während der Öffnungszeiten die bessere Lösung wäre“.

³ Siehe „Häufig gestellte Fragen zur Videoüberwachung: Vorabkontrolle“, Abschnitt 5, abrufbar unter http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Supervision/Guidelines/10-03-17_FAQ_videosurveillance_DE.pdf.

- [...]

Empfehlung:

Aus Sicht des eingebauten Datenschutzes und laut Abschnitt 6.4 der Leitlinien gilt: „*Wenn eine Erkennung nicht notwendig ist, sollten die Kameraauflösung und andere veränderbare Faktoren so gewählt werden, dass keine erkennbaren Gesichtsbilder erfasst werden*“. Damit das Sicherheitspersonal bei einem Unfall oder einem Unwohlsein im Fitnessraum helfen kann, müssen Personen nicht in einem Abstand von sechs Metern zur Kamera erkennbar sein. Der EuRH sollte daher mit technischen Mitteln gewährleisten, dass auf jeden Fall zu erkennen ist, dass sich eine Person in dem Raum aufhält, dass diese Person aber nicht identifiziert werden kann.

In Ermangelung weiterer Informationen ist der EDSB leider nicht in der Lage, die Sicherheitsimplikationen der Anwesenheit eines Fitness-Trainers oder Mitarbeiters des Sicherheitsdienstes während der Öffnungszeiten sowie deren Wirksamkeit im Vergleich zur derzeitigen Videoüberwachung zu beurteilen. Aus datenschutzrechtlicher Sicht dürfte die unmittelbare Aufsicht durch einen Fitness-Trainer oder einen Mitarbeiter des Sicherheitsdienstes vor Ort jedoch stärker in die Privatsphäre eingreifen als die Videoüberwachung mit den empfohlenen Erkennungsmöglichkeiten.

4. Ermahnungen zu anderen Aspekten der EuRH-Videoüberwachungsstrategie

a) Aufbewahrungszeitraum

In Abschnitt 8 der Videoüberwachungsstrategie des EuRH sind 16 Tage als normale Aufbewahrungsfrist für Bildmaterial aus den Gebäuden K1 und K2 festgelegt; das ist länger, als in Abschnitt 7.1 der Leitlinien empfohlen. Der Videoüberwachungs-Auditbericht sagt hierzu: „*Gerechtfertigt wird dies durch die Tatsache, dass der EuRH über Weihnachten und Neujahr vollkommen geschlossen ist und keine für die physische Sicherheit verantwortlichen Mitarbeiter anwesend sind. Damit diese Mitarbeiter einen Vorfall im Bereich der physischen Sicherheit untersuchen können, müssen die Bilder für den längstmöglichen Zeitraum, über den der EuRH geschlossen ist, plus fünf weitere Arbeitstage aufbewahrt werden, damit eine Suche nach Bildern, ihr Kopieren und/oder ihre Übermittlung möglich ist*“.

Wie vom EDSB bereits klargelegt⁴, sollten Organe den Empfehlungen in den Leitlinien folgend die Aufbewahrungszeit auf sieben Tage oder weniger kürzen, sofern sie nicht ausreichende Gründe und angemessene Garantien bieten können. Andere Einrichtungen scheinen technische Lösungen für die Überbrückung des Zeitraums zwischen Weihnachten und Neujahr gefunden zu haben. Besondere Umstände, die *einmal jährlich* auftreten, dürften auf jeden Fall kaum eine längere *Standard*-Aufbewahrungsfrist rechtfertigen. Der EDSB fordert daher den EuRH auf, die derzeitige Aufbewahrungsfrist von 16 Tagen zu überdenken.

[...]

c) Hinweis vor Ort und öffentliche Fassung der EuRH-Videoüberwachungsstrategie

Laut Abschnitt 5.1.2 der Leitlinien müssen die Zweckbestimmungen des Systems der Öffentlichkeit in Form eines kurzen Überblicks sofort und dann ausführlicher beispielsweise über die öffentliche Online-Fassung der Videoüberwachungsstrategie des Organs mitgeteilt werden.

- Wie im Videoüberwachungs-Auditbericht (Feststellungen 10, 24, 27) ausgeführt, sollte der EuRH in seiner Videoüberwachungsstrategie und ihrer Kurzfassung auf den hierfür eigens eingerichteten Intranet- und Internetseiten Transparenz

⁴http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Supervision/Guidelines/10-07-14_Videosurveillance_followup_EN.pdf

gewährleisten (Links betreffend die Videoüberwachungsstrategie und deren Kurzfassung sollten unmittelbar zu diesen Dokumenten führen).

- Der in Abschnitt 9.1 der EuRH-Videoüberwachungsstrategie erwähnte Hinweis vor Ort entspricht nicht den inhaltlichen Anforderungen von Abschnitt 11.2 der Leitlinien. Der EuRH sollte den Hinweis dahingehend überarbeiten, dass er einen Link zur Online-Fassung der Videoüberwachungsstrategie bietet (Links sollten unmittelbar zur Videoüberwachungsstrategie führen). Wie im Videoüberwachungs-Auditbericht (Feststellungen 25 und 26) ausgeführt und in der EuRH-Videoüberwachungsstrategie gefordert (Abschnitt 9.1), ist der Hinweis vor Ort „in unmittelbarer Nähe der überwachten Bereiche“ anzubringen. Zwar muss laut Abschnitt 11.2 der Leitlinien nicht in der Nähe jeder einzelnen Kamera ein Hinweis angebracht sein, doch fordert der EDSB den EuRH auf, zu gewährleisten, dass die Hinweise an einer geeigneten Stelle angebracht und groß genug sind, so dass betroffene Personen sie vor dem Betreten eines überwachten Bereichs bemerken und ohne Schwierigkeit lesen können.

5. Schlussfolgerungen

Der EDSB empfiehlt dem EuRH die Annahme spezifischer und konkreter Maßnahmen zur Umsetzung der vorstehenden Empfehlungen bezüglich des Videoüberwachungssystems im Fitnessraum des EuRH.

Mit Blick auf die in diesem Schreiben formulierten Ermahnungen wünscht der EDSB, über den Stand der Einhaltung der Leitlinien informiert zu werden und die angeforderten Informationen zu erhalten.

Um unsere weitere Beobachtung des Falls zu erleichtern, wären wir Ihnen dankbar, wenn Sie dem EDSB alle einschlägigen Unterlagen, aus denen die Befolgung aller Empfehlungen und Ermahnungen hervorgeht, innerhalb von drei Monaten nach Datum dieses Schreibens zusenden könnten.

Mit freundlichen Grüßen

(unterzeichnet)

Giovanni BUTTARELLI