



PETER HUSTINX
DATENSCHUTZBEAUFTRAGTER

Herrn Mathieu Thomann
Direktor Sicherheit und Risikobewertung
Europäisches Parlament
BRU - ASP 01H356
1047 Brüssel

Brüssel, 17. Dezember 2013
PH/UK/sn/D(2013)0632 C 2013-0471
Bitte richten Sie alle Schreiben an
edps@edps.europa.eu

Betrifft: Meldung zur Vorabkontrolle der Videoüberwachungsstrategie, die das Europäische Parlament (EP) am 20. April 2013 angenommen hat (Fall 2013-0471)

Sehr geehrter Herr Thomann,

am 30. April 2013 erhielt der Europäische Datenschutzbeauftragte („EDSB“) vom Datenschutzbeauftragten („DSB“) des Europäischen Parlaments („EP“) eine Meldung zur Vorabkontrolle gemäß Artikel 27 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 („Verordnung“) der Verarbeitungen im Zusammenhang mit dem Videoüberwachungssystem beim EP, wie sie in der am 20. April 2013 angenommenen Videoüberwachungsstrategie („Strategie“) des EP geregelt sind. Der EDSB war zuvor durch ein Schreiben des Stellvertretenden Generalsekretärs des EP vom 26. April 2013 über die Annahme der Strategie unterrichtet worden. Am 27. November 2013 gingen beim EDSB ein überarbeitetes Meldungsformular und einige Anhänge ein, am 13. Dezember 2013 eine vollständige Fassung der überarbeiteten Meldung einschließlich aller relevanten Anhänge.

Der EDSB begrüßt die Annahme der Videoüberwachungsstrategie des EP („Strategie“) als Meilenstein auf dem Weg zur Einhaltung der Empfehlungen der Leitlinien zur Videoüberwachung¹ („Leitlinien“), die der EDSB im März 2010 herausgegeben hat, denn in

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

diesen Leitlinien wurden die Organe und Einrichtungen der EU aufgefordert, bis zum 1. Januar 2011 ihre Verfahrensweisen mit diesen Leitlinien in Einklang zu bringen.

Auf der Grundlage der am 13. Dezember 2013 eingereichten Fassung der Meldung wird der EDSB nur auf die Verfahrensweisen des EP eingehen, die den Grundsätzen der Verordnung und den Leitlinien offensichtlich nicht Genüge tun und wird sich in seiner rechtlichen Analyse auch auf diese Verfahrensweisen beschränken. Mit Blick auf den Grundsatz der Rechenschaftspflicht, der bei seiner Arbeit Anwendung findet, weist der EDSB jedoch darauf hin, dass *alle* in den Leitlinien formulierten einschlägigen Empfehlungen für die im Rahmen des Videoüberwachungssystems beim EP vorgenommenen Verarbeitungen gelten.

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 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. Zu den in Abschnitt 4.3 der Leitlinien erwähnten Situationen gehört unter anderem der Einsatz der verdeckten Überwachung. Wie es in der Meldung und in Abschnitt 4.4 der Strategie heißt, beabsichtigt das EP, „*in seltenen Fällen und ohne jede Verbindung zum CCTV-System... bei internen Untersuchungen befristet mit einzelnen Kameras verdeckte Überwachung einzusetzen*“, wie in Abschnitt 6.11 der Leitlinien vorgesehen. Die zu prüfenden Vorgänge sind also gemäß Artikel 27 der Verordnung einer Ex post-Vorabkontrolle zu unterziehen.

Wie der EDSB jedoch anlässlich der Veröffentlichung der Leitlinien betont hat², 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 hinaus gehen.

1. Verfahren

Das Verfahren wurde am 30. April 2013 gemäß Artikel 27 der Verordnung zur Vorabkontrolle gemeldet. Zusätzliche Auskünfte wurden beim DSB des EP am 2. Mai 2013 angefordert und am 23. Mai 2013 erteilt. Der Fall wurde zwischen dem 2. Mai 2013 und dem 23. Mai 2013 sowie erneut zwischen dem 16. Juli 2013 und dem 28. November 2013 ausgesetzt (also für insgesamt 155 Tage). Am 18. September 2013 fand auf Arbeitsebene eine Besprechung statt. Am 3. Dezember 2013 wurde wegen der Komplexität des Falls die Zweimonatsfrist gemäß Artikel 27 Absatz 4 der Verordnung um zwei Monate verlängert. Am 27. November 2013 gingen beim EDSB ein überarbeitetes Meldungsformular und einige Anhänge ein, am 13. Dezember 2013 eine vollständige Fassung der überarbeiteten Meldung einschließlich aller relevanten Anhänge. Gemäß Artikel 27 Absatz 4 der Verordnung hat die Stellungnahme des EDSB innerhalb von zwei Monaten zu ergehen, also bis spätestens 3. Februar 2014.

² 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.

2. Einsatz verdeckter Überwachung

Sachverhalt

Abschnitt 4.4 der Strategie besagt: „Im Rahmen des CCTV-Systems sind keine Ad hoc-Überwachungsmaßnahmen vorgesehen. ... In seltenen Fällen und ohne irgendeine Verbindung mit dem CCTV-System kann es vorkommen, dass das EP befristet während interner Untersuchungen mit einzelnen Kameras verdeckte Überwachung betreibt. Diese Kameras werden nach strengen Bedingungen angebracht, die eine möglichst geringe Beeinträchtigung der Privatsphäre gewährleisten. Anhang 9 enthält eine Vorabkontrollmeldung an den EDSB, einschließlich der spezifischen Verfahren und weiterer Datenschutzgarantien, die umgesetzt wurden. Sollten in konkreten Fällen Zweifel in Fragen des Datenschutzes auftreten, wird der DSB konsultiert“.

Der Entwurf von Abschnitt 4.4 der Strategie (in der am 13. Dezember 2013 gemeldeten Fassung) besagt: „Im Rahmen des CCTV-Systems sind keine Ad hoc-Überwachungsmaßnahmen vorgesehen. In seltenen Fällen wiederholten Eindringens, Diebstahls oder anderer schwerwiegender Verstöße gegen die Sicherheit und ohne irgendeine Verbindung mit dem CCTV-System kann es jedoch vorkommen, dass das EP befristet während interner Untersuchungen mit einzelnen Kameras verdeckte Überwachung betreibt. Um die Auswirkungen auf die Privatsphäre möglichst gering zu halten, gelten für das Anbringen dieser Kameras strenge Bedingungen. Nach Eingang eines offiziellen schriftlichen Antrags der für den Bereich zuständigen Person, werden die Risiken und Auswirkungen des Anbringens bewertet (womit eine Abwägung von Umfang des Risikos und Auswirkungen auf die Privatsphäre gewährleistet ist), und es muss eine vorherige schriftliche Genehmigung des Direktors Sicherheit und Risikobewertung vorliegen. Die Kameras dürfen höchstens einen Monat angebracht bleiben; danach ist das oben beschriebene Verfahren zu wiederholen. Nach ihrer Anbringung zeichnen die Kameras nur während vorab festgelegter Zeiträume auf und werden von einem Bewegungsmelder ausgelöst. Die Bilder werden nur von den mit der Untersuchung beauftragten Beamten des EP betrachtet. Relevante Aufnahmen werden zusammen mit der Untersuchung bis zu zehn Jahre gespeichert, alle anderen Aufnahmen werden unverzüglich gelöscht. Nach Abschluss der Untersuchung werden Personen, die auf für die Untersuchung relevanten Aufnahmen identifiziert wurden, über die Aufnahmen in Kenntnis gesetzt. Im Fall von Straftaten oder Bedrohungen anderer Parteien können Daten an die Sicherheitsdienste anderer EU-Organen oder die zuständigen nationalen Behörden übermittelt werden. Vor einer solchen Übermittlung wird deren Erforderlichkeit streng geprüft und die vorherige Genehmigung des Direktors Sicherheit und Risikobewertung eingeholt. Die empfangende Partei unterzeichnet ein Datenschutzformular“.

Der Entwurf von Abschnitt 3 der Strategie (in der am 13. Dezember 2013 eingereichten Fassung) stellt darüber hinaus klar: „Grundsätzlich überwachen wir keine Bereiche, in denen verstärkte Erwartungen an den Schutz der Privatsphäre gestellt werden, wie Einzelbüros oder Freizeitbereiche; dies geschieht nur in äußerst seltenen Fällen und unter strengen Bedingungen, wie sie in Abschnitt 4.4 dargestellt sind. Bereiche, in denen sehr hohe Erwartungen an den Schutz der Privatsphäre gestellt werden, wie z. B. Toilettenanlagen, werden niemals überwacht“.

Weiter heißt es in der Meldung (in der am 13. Dezember 2013 eingereichten Fassung): „In seltenen Fällen wiederholten Eindringens, Diebstahls oder anderer schwer wiegender Verstöße gegen die Sicherheit (die von der/den für einen Bereich zuständigen Person(en) oder Beamten der Generaldirektion Sicherheit gemeldet wurden) kann im Rahmen einer offiziell eröffneten Untersuchung die befristete Anbringung einer verdeckten Einzelkamera in einem

Bereich gestattet werden, in dem es üblicherweise keine Kameras gibt, wie in einem Büro oder Lagerraum.

Solche verdeckten Einzelkameras werden nur auf offiziellen schriftlichen Antrags der für den Bereich zuständigen Person und nach vorheriger schriftlicher Genehmigung des Direktors Sicherheit und Risikobewertung angebracht. Diese Kameras sind voneinander völlig unabhängig und nicht an das CCTV-System angeschlossen. In Bereichen mit besonders hohen Erwartungen an den Schutz der Privatsphäre, wie in Toilettenanlagen, werden nie Kameras installiert“.

Die jeweils einzuhaltenden Verfahren werden in weiteren Dokumenten dargestellt „Durchführungsdokumente“):

In einem Dokument mit dem Titel „Verdeckte Kameras für Untersuchungen im Europäischen Parlament“, das als Anhang 1 der ursprünglichen Meldung und erneut der überarbeiteten Meldung vom 13. Dezember 2013 beigefügt war, heißt es: *„Diese Kameras kommen nur zum Einsatz, wenn es für die Verhütung, Untersuchung, Aufdeckung und Verfolgung von Straftaten und/oder die öffentliche Sicherheit des Organs und des Gastlandes erforderlich ist...“*, und weiter: *„Für das Anbringen verdeckter Kameras gilt folgendes Verfahren:*

(...)

Nach Anbringen der Kamera und nach ihrer Entfernung gelten weitere Vorschriften: ...

(...)

In den Zusatzinformationen, die am 23. Mai 2013 vorgelegt wurden, bestehend aus einem Haupttext, einer Folgenabschätzung (Anhang I) und einem Formular mit dem Titel *„Risikoanalyse und Auswirkungen des Anbringens versteckter Kameras“*, wurden folgende Aspekte erläutert:

(...)

Rechtliche Analyse

In Abschnitt 6.11 der Leitlinien wird unterstrichen: *„Die verdeckte Überwachung ist aufgrund ihrer heimlichtuerischen Natur hochgradig aufdringlich. Darüber hinaus hat sie kaum oder gar keine Präventivwirkung und wird häufig nur als eine Art Falle zur Beweissicherung eingebaut. Sie sollte daher nicht eingesetzt werden“*. Im selben Abschnitt der Leitlinien heißt es, dass vorgeschlagene Ausnahmen schlüssig zu begründen sind, eine Folgenabschätzung sowie eine Vorabkontrolle durch den EDSB erfordern, der bei Bedarf besondere Datenschutzgarantien vorschreiben kann.

In diesem Zusammenhang begrüßt der EDSB die am 23. Mai 2013 als Anhang I der Zusatzinformationen vorgelegte Folgenabschätzung sowie die Tatsache, dass in jedem Einzelfall durch Ausfüllen eines Formulars (*„Risikoanalyse und Auswirkungen der Anbringens versteckter Kameras“*) eine *„Ad hoc-Risikoanalyse und Folgenabschätzung“* vorgenommen wird.

a) Untersuchung einer hinlänglich schweren Straftat

In den Leitlinien heißt es, dass die verdeckte Überwachung eingesetzt werden sollte zur Untersuchung *„einer hinlänglich schweren Straftat im Rahmen einer förmlichen, gesetzlich vorgeschriebenen oder rechtlich zulässigen Untersuchung...“*.

Der EDSB erinnert daran, dass mit Blick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit von Verarbeitungen (Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung) unbedingt festzulegen ist, welche Arten interner/externer Behauptungen und Beweismittel rechtmäßig eine verdeckte Überwachung auslösen können (und vor allem, welche Behauptungen und Beweismittel einen angemessenen Verdacht auf eine hinlänglich schwere Straftat, die der Untersuchung bedarf, stützen können).

Der EDSB begrüßt den selektiven Ansatz der Meldung sowie den Entwurf von Abschnitt 4.4 der Strategie, in dem der Einsatz der verdeckten Überwachung begrenzt wird auf „*seltene Fälle wiederholten Eindringens, Diebstahls oder anderer schwer wiegender Verstöße gegen die Sicherheit*“.

b) Entscheidungsgremium

Gemäß den Leitlinien muss der Einsatz der verdeckten Überwachung im Einklang mit dem Gesetz stehen und offiziell genehmigt worden sein i) durch einen Richter oder einen anderen Beamten, der kraft Gesetzes des Mitgliedstaats, der den Einsatz der verdeckten Überwachung in dem Organ beantragt hat, entsprechend befugt ist, oder ii) durch das zuständige oberste Entscheidungsgremium des Organs nach Maßgabe der schriftlichen und öffentlich zugänglichen Strategie des Organs in Bezug auf den Einsatz der verdeckten Überwachung (z. B. ein hochrangiges Leitungsgremium).

Der EDSB stellt fest, dass weder in der Strategie noch in den anderen mit der Meldung eingereichten Unterlagen von einer offiziellen Genehmigung durch einen Richter (oder einen anderen Beamten, der kraft Gesetzes des Mitgliedstaats entsprechend befugt ist) die Rede ist, *der den Einsatz der verdeckten Überwachung innerhalb des Organs beantragt hat*. Sollte das EP auch unter diesen Umständen auf verdeckte Überwachung zurückgreifen wollen, schlägt der EDSB vor, dies in der Strategie auch zu erwähnen.

c) Speicherfrist

Der Meldung ist zu entnehmen, dass das EP unterscheidet zwischen Aufnahmen, die für eine Untersuchung von Belang sind, und anderen Aufnahmen.

In der am 23. Mai 2013 als Anhang I zu den Zusatzinformationen vorgelegten Folgenabschätzung heißt es: „*Alle Aufnahmen, die für die Untersuchung belanglos sind, sollten unverzüglich gelöscht werden. Mindestens einmal pro Woche sollten Aufnahmen auf ihre Relevanz überprüft werden (und gelöscht werden, wenn sie nicht von Belang sind)*“ (Hervorhebung durch uns).

Laut Meldung ist der Einsatz der verdeckten Überwachung begrenzt auf „*seltene Fälle wiederholten Eindringens, Diebstahls oder anderer schwer wiegender Verstöße gegen die Sicherheit*“ und (siehe weiter oben Abschnitt 2a) sollte eindeutig auf die Untersuchung hinlänglich schwerer und klar abgrenzbarer Straftaten beschränkt sein.

Dementsprechend fordert der EDSB das EP auf, die Aufnahmen im Zusammenhang mit einer solchen Untersuchung so bald wie möglich zu überprüfen und unmittelbar im Anschluss über ihre Relevanz und gegebenenfalls Löschung zu entscheiden.

4. Schlussfolgerungen

Der EDSB empfiehlt dem EP die Annahme spezifischer und konkreter Maßnahmen zur Umsetzung der vorstehenden Anregungen, Ermahnungen und Empfehlungen bezüglich seines Videoüberwachungssystems. Der EDSB fordert das EP auf, diese Stellungnahme als Anhang zur Strategie zu nehmen und auf sie in der Strategie zu verweisen.

Mit Blick auf die in diesem Schreiben formulierten Anregungen und 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)

Peter Hustinx

Kopie: Herrn Secondo SABBIONI, DSB, Europäisches Parlament