



**WOJCIECH RAFAŁ WIEWIÓROWSKI**  
Stellvertretender Europäischer Datenschutzbeauftragter

Robert KLIMOWSKI  
Leiter der Abteilung Sicherheit  
Europäische Zentralbank  
60640 Frankfurt am Main  
Deutschland

Brüssel, 01. Februar 2016  
WW/UK/xx/ D(2016) xxx C 2015-0938  
[Bitte richten Sie alle Schreiben  
anedps@edps.europa.eu](#)

**Betr.: Stellungnahme im Rahmen der Vorabkontrolle bezüglich der Nutzung von  
Wärmebildkameras und der automatischen Trackingfunktion von Schwenk-  
/Neige-Kameras bei der Europäischen Zentralbank (Fall 2015-0938)**

Sehr geehrter Herr Klimowski,

am 27. Oktober 2015 erhielt der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) vom Datenschutzbeauftragten (DSB) der Europäischen Zentralbank (EZB) eine Meldung zur Vorabkontrolle nach Artikel 27 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 (die Verordnung) zu Verarbeitungen in Bezug auf die Nutzung von Wärmebildkameras und der automatischen Trackingfunktion von Schwenk-/Neige-Kameras im Zusammenhang mit der von der EZB am 1. März 2015 veröffentlichten Richtlinie zur Videoüberwachung für das Hauptgebäude der EZB („die EZB-Richtlinie zur Videoüberwachung“).

Da der EDSB Leitlinien zur Videoüberwachung veröffentlicht hat<sup>1</sup> (nachstehend: „Leitlinien“), wird der EDSB lediglich die Praktiken der EZB hervorheben, die offenbar nicht mit den Grundsätzen der Verordnung und den vom EDSB im März 2010 veröffentlichten Leitlinien im Einklang stehen, und wird seine rechtliche Prüfung auf diese Praktiken beschränken. In Anbetracht des für seine Tätigkeiten richtungsweisenden Grundsatzes der Rechenschaftspflicht, möchte der EDSB dennoch hervorheben, dass *alle* einschlägigen Empfehlungen der Leitlinien auch für die Verarbeitungen im Rahmen des Videoüberwachungssystems bei der EZB anzuwenden sind.

---

<sup>1</sup>[http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Supervision/Guidelines/10-03-17\\_Video-surveillance\\_Guidelines\\_DE.pdf](http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Supervision/Guidelines/10-03-17_Video-surveillance_Guidelines_DE.pdf).

Abschnitt 4.3 der Leitlinien zeigt Situationen auf, in denen der EDSB eine Vorabkontrolle nach Artikel 27 der Verordnung für erforderlich hält, um das entsprechende 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 aufgeführten Situationen zählen unter anderem die Nutzung von Hightech- oder intelligenter Videoüberwachung. Wie in der Meldung und der beigefügten Datenschutz-Folgenabschätzung dargelegt, beabsichtigt die EZB die Nutzung von Hightech- und intelligenter Videoüberwachung gemäß Abschnitt 6.9 (Punkte 5 und 7) der Leitlinien. Die untersuchten Verarbeitungen unterliegen demnach einer Vorabkontrolle nach Artikel 27 der Verordnung.

Wie der EDSB bereits bei der Veröffentlichung der Leitlinien<sup>2</sup> hervorgehoben hat, wird die Vorabkontrolle allerdings nur in Ausnahmefällen umfassend sein und sich auf *alle* Aspekte eines Videoüberwachungssystems erstrecken. In den meisten Fällen wird der EDSB *nicht* alle Aspekte der Vorgehensweisen bei der Videoüberwachung des Organs umfassend überprüfen.

## **1. Verfahren**

Das Verfahren wurde am 27. Oktober 2015 zur Vorabkontrolle nach Artikel 27 der Verordnung gemeldet. Am 28. Oktober 2015 hat der EDSB die EZB aufgefordert, auf eine Reihe von Fragen zu antworten. Die Antwort der EZB erfolgte am 11. Dezember 2015. Der Entwurf der Stellungnahme wurde dem DSB am 20. Januar 2016 mit der Bitte um Anmerkungen übermittelt. Am 29. Januar 2016 ging beim EDSB eine Antwort ein.

## **2. Nutzung von Hightech-/intelligenter Videoüberwachung**

### **Sachverhalt**

Abschnitt 2.3.2 der EZB-Richtlinie zur Videoüberwachung mit dem Titel „Vorabkontrolle der so genannten Hightech- und/oder intelligenten Videoüberwachung“ bezieht sich auf die folgenden Systemtechnologien:

- Die automatische Trackingfunktion für Kameras zum Perimeterschutz, die den Zaunbereich und die Feuerwehrezufahrten auf dem Gelände erfassen;
- Die Nutzung von Wärmebildkameras als Alarmmelder zum Aufspüren unbefugter Personen auf dem Gelände.

In Abschnitt 3.2 der EZB-Richtlinie zur Videoüberwachung mit dem Titel „Unterteilung der Kameras nach Art der Technologie“ wird die entsprechende Nutzung der Technologie näher beschrieben.

In der Meldung wird das System wie folgt näher beschrieben:

- „Die Nutzung der Wärmebildkameras und der automatischen Trackingfunktion der Schwenk-/Neige-Kameras dient der Gewährleistung der physischen Sicherheit auf dem Gelände des EZB-Hauptgebäudes und der Zugangskontrolle. Zu diesem Zweck fungieren die Wärmebildkameras als Alarmmelder im Bereich des EZB-Hauptgebäudes. Wird eine Bewegung erkannt, lösen die Wärmebildkameras bei Aktivierung einen Alarm aus. Die Wärmebildkameras sind an den Gebäudedecken installiert (sowohl an der früheren Großmarkthalle als auch am Hochhaus) und

---

<sup>2</sup> Siehe „Häufig gestellte Fragen zum Thema 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](http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Supervision/Guidelines/10-03-17_FAQ_videosurveillance_DE.pdf).

befinden sich in einer Höhe von entweder 40 bzw. 135 Metern über dem Boden. Die Kamera-Objektiv-Kombination ist sehr niedrig eingestellt, um lediglich die Anwesenheit einer Person feststellen zu können. Auf dem Bild wird eine Person nur durch 20 Pixel abgebildet. Normalerweise besteht ein Bild aus insgesamt 307 200 Pixeln...“

- Bei der automatischen Trackingfunktion der Schwenk-/Neige-Kameras handelt es sich um eine Zusatzfunktion, die durch einen Alarm der Wärmebildkameras für die Schwenk-/Neige-Kameras ausgelöst wird, die den Zaunbereich bis hin zu den Feuerwehruzufahrten auf dem Gelände erfassen... Wenn die Wärmebildkameras einen Alarm auslösen, ermöglicht die automatische Trackingfunktion mithilfe der Bilder, die im Sicherheits-Kontrollraum angezeigt werden, den Sicherheitsbediensteten die Ortung der möglichen unbefugten Person, wenn sich diese vom Zaun aus dem Gebäude nähert. Insgesamt verfügen 60 der installierten Schwenk-/Neige-Kameras über die automatische Trackingfunktion. Der Zoom ist auf das zum Verfolgen einer Person notwendige Minimum konfiguriert.“

In einer der Meldung beiliegenden Datenschutz-Folgenabschätzung werden die Auswirkungen auf die Privatsphäre und die Risiken im Zusammenhang mit der Nutzung von Wärmebildkameras und der automatischen Trackingfunktion der Schwenk-/Neige-Kameras als Teil der EZB-Richtlinie zur Videoüberwachung ermittelt. Zudem werden Maßnahmen zur Abmilderung dieser Auswirkungen und das Risikomanagement geprüft.

## **Rechtliche Prüfung**

Nach Abschnitt 6.9 der Leitlinien ist *„die Einführung von „Hightech-Videoüberwachungswerkzeugen“ oder „intelligenten Videoüberwachungssystemen“ nur zulässig, wenn eine Folgenabschätzung durchgeführt wird. Sie unterliegen außerdem einer Vorabkontrolle. Der EDSB prüft in jedem einzelnen Fall die Zulässigkeit des eingesetzten Verfahrens und kann bei Bedarf besondere Datenschutzgarantien anordnen.“* Unter diese Kategorie fallen u. a. folgende Werkzeuge:

- ein Netzwerk von installierten Kameras samt Tracking-Softwareanwendung, die bewegliche Gegenstände oder Menschen in einem ganzen Bereich verfolgen kann;
- Infrarot- oder Nahinfrarotkameras, Wärmebildgeräte und andere Spezialkameras, die Bilder im Dunkeln oder bei schlechten Lichtverhältnissen aufnehmen, durch Wände hindurchsehen und unter der Kleidung suchen können (wie z. B. Ganzkörper-Scanner).

In Anbetracht der in Abschnitt 6.9 der Leitlinien dargelegten Bedingungen begrüßt der EDSB, dass die EZB:

- eine umfassende Datenschutz-Folgenabschätzung vorgelegt hat;
- die Zulässigkeit (Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit) des eingesetzten Verfahrens aufgezeigt hat und
- beabsichtigt, besondere Datenschutzgarantien anzuwenden, um die Auswirkungen, die das eingesetzte Verfahren auf die Privatsphäre hat, abzumildern.

### **a) Die Datenschutz-Folgenabschätzung**

Die in Verbindung mit der Meldung vorgelegte Datenschutz-Folgenabschätzung ist insofern umfassend, als sie die Auswirkungen auf die Privatsphäre und die Risiken im Zusammenhang mit der Nutzung von Wärmebildkameras und der automatischen Trackingfunktion der

Schwenk-/Neige-Kameras als Teil der EZB-Richtlinie zur Videoüberwachung ermittelt. Zudem werden Maßnahmen zur Abmilderung dieser Auswirkungen und das Risikomanagement geprüft.

In diesem Zusammenhang begrüßt der EDSB insbesondere, dass

- eine eingehende Bewertung vorgenommen wurde, die die allgemeine Gestaltung der Videoüberwachung bei der EZB umfasst. Hierzu zählte die Bewertung der Anfälligkeit der EZB in einem allgemeinen Risikoprofil, auf deren Grundlage die funktionalen Anforderungen für eine physische Sicherheitsstrategie festgelegt wurden (d. h. Qualitätsanforderungen an die Sicherheit). Anschließend wurde ein Planer für physische Sicherheit mit der Aufgabe betraut, eine technische Lösung zu erarbeiten, die den funktionalen Anforderungen gerecht wird. Im Jahr 2012 wurden zur Bestätigung, dass die funktionalen Anforderungen erfüllt wurden, Testinstallationen durchgeführt. Erst nach der Testphase wurden die genaue Anzahl und die Standorte der Kameras bestimmt, um die Menge der aufgezeichneten personenbezogenen Daten soweit wie möglich zu begrenzen und dennoch den beabsichtigten Sicherheitszweck zu erfüllen. In dieser Phase wurden auch die Objektivkonfiguration und der Bildwinkel festgelegt.

Allerdings ist nicht klar, *wann* die Datenschutz-Folgenabschätzung vorgenommen wurde. Die Datenschutz-Folgenabschätzung hätte durchgeführt werden müssen, sobald die physischen Sicherheitsanforderungen der EZB feststanden und mögliche funktionale/technische Optionen geprüft wurden. Das Ergebnis hätte die Voraussetzungen für die Wahl dieser Optionen liefern sollen (einschließlich eines entsprechenden öffentlichen Vergabeverfahrens).

- Die EZB hat mögliche Alternativen zur Nutzung der Hightech- und intelligenten Videoüberwachung in Erwägung gezogen. Auf der Grundlage dieser Erwägungen, die in der Datenschutz-Folgenabschätzung vollständig dokumentiert werden, ist die EZB der Meinung, dass nach vernünftigem Ermessen außer dem vorgeschlagenen Verfahren keine Alternativen zur Verfügung stehen.

Vor diesem Hintergrund möchte der EDSB die folgenden **Empfehlungen** abgeben:

Die Datenschutz-Folgenabschätzung zeigt nicht, dass die Bewertung das Ergebnis eines etablierten Prozesses oder Verfahrens ist, das zur Zuverlässigkeit des Ergebnisses der Datenschutz-Folgenabschätzung beiträgt. In diesem Fall sollten insbesondere:

- die einschlägigen Bestimmungen der Verordnung in der Datenschutz-Folgenabschätzung beschrieben und aufgeführt werden, um nichts zu vergessen;
- die entsprechenden Risiken für den Datenschutz (einschließlich IT-Sicherheitsrisiken) umfassend bestimmt und bemessen werden;
- die Datenschutz-Folgenabschätzung in all ihren Phasen dokumentiert werden (einschließlich Risikoidentifikation, Risikobewertung, Risikobehandlung und entsprechende Gegenmaßnahmen). Dies würde einen überprüfbaren und wiederholbaren Prozess ermöglichen. Zudem sollten Vorschriften für die Überprüfung der Datenschutz-Folgenabschätzung (regelmäßig oder bei Veränderungen entweder in den geplanten Verarbeitungen oder in der Risikolandschaft oder gar in den geltenden Rechtsvorschriften) aufgenommen werden.

Dennoch ist der EDSB aufgrund des Umfangs der in der Meldung zur Verfügung gestellten Informationen, des Ergebnisses der Bewertung und der Umstände, die die EZB zur Anwendung dieser Maßnahmen bewegen, der Meinung, dass die Verarbeitungen beginnen können, bevor die obigen Empfehlungen in zufriedenstellender Weise umgesetzt wurden, falls die EZB dies für erforderlich erachtet.

#### *b) Zulässigkeit des eingesetzten Verfahrens und der angewandten Datenschutzgarantien*

Neben den oben dargelegten Erwägungen zur Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit hinsichtlich der durchgeführten Datenschutz-Folgenabschätzung, wird in der Meldung erläutert, dass „die Nutzung von Wärmebildkameras und der automatischen Trackingfunktion der Schwenk-/Neige-Kameras bei der EZB aus mehreren Gründen **erforderlich** ist.

- Zum einen müssen die physische Sicherheit auf dem Gelände der EZB sowie die Zugangskontrolle gewährleistet werden, da bei der EZB ständig ein Risiko besteht.“ Dies wird anhand mehrerer Beispiele veranschaulicht und hat zur Folge, dass die EZB zu dem Schluss kommt, dass „aufgrund der ständigen Risiken und möglichen Gefahren für das EZB-Gelände, ihre Mitarbeiter, Besucher und andere anwesende Personen, Maßnahmen zur Gewährleistung der physischen Sicherheit und der Zugangskontrolle zum EZB-Hauptgebäude erforderlich sind.“
- Zum anderen führt die EZB in der Meldung aus, dass „Werkzeuge wie die Wärmebildkameras und die automatische Trackingfunktion für die Gewährleistung der physischen Sicherheit und der Zugangskontrolle erforderlich sind, dass gleichzeitig jedoch die Planungsvorgaben des EZB-Rates und der Stadt Frankfurt eingehalten werden müssen“ und gibt weitere ausführliche Erläuterungen ab, u. a., dass „ein dicht bepflanzter Parkbereich in Kombination mit dürftiger Beleuchtung die Nutzung von Wärmebildkameras zum Aufspüren möglicher unbefugter Personen erforderlich macht. Gleiches gilt für die Nutzung der automatischen Trackingfunktion, die es den Sicherheitsbediensteten ermöglicht, zu kontrollieren, wer das Gelände betritt, und diese Person gegebenenfalls zu verfolgen.“

Unter Berücksichtigung der abgegebenen Erklärungen hat der EDSB keinen Grund zur Annahme, dass die EZB alternative Verfahren verwenden könnte, die die Privatsphäre weniger stark einschränken, um dasselbe Ziel zu erreichen, nämlich die Gewährleistung physischer Sicherheit auf dem Gelände der EZB und der Zugangskontrolle angesichts des für die EZB spezifischen Risikos.

Im Hinblick auf die **Verhältnismäßigkeit** der eingesetzten Verfahren begrüßt der EDSB die umfassenden Erwägungen, die in der Datenschutz-Folgenabschätzung enthalten sind, insbesondere, dass

- Die Wärmebildkameras keine erkennbaren Merkmale, sondern lediglich Bilder liefern, die ausreichen, um eine Person in einem bestimmten Bereich „wahrzunehmen“;
- Die automatische Trackingfunktion der Schwenk-/Neige-Kameras eingerichtet wurde, um einen Umriss als Person „identifizieren“ zu können, da dies für die Sicherheitsbediensteten zur Verfolgung der Person erforderlich ist;
- Die automatische Aktivierung zeitlich begrenzt ist und von den Ereignissen abhängt;
- Keine sensiblen Daten erhoben werden und dass keine Daten einzelner Personen, die sich auf dem Gelände bewegen, gespeichert werden, sondern vielmehr die Daten der

einzelnen Kameras, so dass es nur schwer möglich ist, eine Person durch Durchsicht der Aufzeichnungen auf dem Gelände zu orten.

Vor diesem Hintergrund sieht der EDSB keine geeignetere Möglichkeit, die Notwendigkeit der physischen Sicherheit auf dem Gelände der EZB und der Zugangskontrolle angesichts des für die EZB spezifischen Risikos anzugehen. In Anbetracht dieser Maßnahmen, kommt der EDSB außerdem zu dem Schluss, dass angemessene Datenschutzgarantien getroffen werden, um die Auswirkungen der Verfahren auf die Privatsphäre abzumildern.

#### **4. Schlussfolgerungen**

Der EDSB empfiehlt der EZB die Annahme spezifischer und konkreter Maßnahmen zur Umsetzung der obigen Anregungen und Empfehlungen hinsichtlich der EZB-Richtlinie zur Videoüberwachung und der gemeldeten verdeckten Ad-hoc-Überwachungsmaßnahme. Der EDSB fordert die EZB auf, ihrer Richtlinie zur Videoüberwachung diese Stellungnahme beizufügen und in Abschnitt 2.3.2 der EZB-Richtlinie zur Videoüberwachung einen Hinweis auf diese aufzunehmen.

In Bezug auf die in dieser Meldung genannten Anregungen und Empfehlungen, bittet der EDSB, darüber informiert zu werden, inwieweit die Leitlinien erfüllt wurden und um Erhalt der gewünschten Informationen.

Um dem EDSB die Weiterverfolgung zu erleichtern, würden wir es begrüßen, wenn Sie dem EDSB binnen drei Monaten ab dem Datum dieses Schreibens alle einschlägigen Unterlagen übermitteln könnten, aus denen nachweislich hervorgeht, dass alle Empfehlungen und Erinnerungen umgesetzt wurden.

Der EDSB möchte die EZB darauf hinweisen, dass mit der vorliegenden Verarbeitung grundsätzlich nicht begonnen werden darf, bis alle Empfehlungen umgesetzt wurden oder die EZB ordnungsgemäß begründet hat, warum diese noch nicht umgesetzt wurden. Dennoch ist der EDSB aufgrund des Umfangs der zur Verfügung gestellten Informationen, des Ergebnisses der Bewertung und der Umstände, die die EZB zur Anwendung dieser Maßnahmen bewegen, der Meinung, dass die Verarbeitungen beginnen können, bevor die obigen Empfehlungen in zufriedenstellender Weise umgesetzt wurden, falls die EZB dies für erforderlich erachtet.

Mit freundlichen Grüßen

**(unterzeichnet)**

Wojciech RAFAŁ WIEWIÓROWSKI

Verteiler: Frau Barbara EGGL, DSB Europäische Zentralbank