

Häufig gestellte Fragen zum Thema Videoüberwachung: Vorabkontrolle

1. Was ist eine Vorabkontrolle? In Artikel 27 Datenschutzverordnung¹ heißt es: „Verarbeitungen, die aufgrund ihres Charakters, ihrer Tragweite oder ihrer Zweckbestimmungen besondere Risiken für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen beinhalten können, werden vom Europäischen Datenschutzbeauftragten vorab kontrolliert.“ Mit einer Vorabkontrolle soll gewährleistet werden, dass bestimmte Systeme, die mit hohen Risiken verbunden sind, nur dann eingesetzt werden können, wenn sie im Vorfeld vom Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB) geprüft werden. Damit kann der EDSB prüfen, ob der Einsatz des Systems überhaupt gerechtfertigt ist, und wenn ja, ob die von der Einrichtung bzw. dem Organ vorgeschlagenen Datenschutzgarantien angemessen und ausreichend sind. Der EDSB kann aber auch weitere Schutzvorrichtungen vorschlagen.

2. Welche Risiken sind mit einer Videoüberwachung verbunden? Eine Videoüberwachung ist naturgemäß so ausgelegt, dass sie in die Privatsphäre eindringt. Hinzu kommt, dass Videoüberwachungssysteme zunehmend allgegenwärtig und immer ausgeklügelter und leistungsfähiger werden:

- Moderne Systeme erfassen und speichern digitale Bilder, die einfach kopiert und verteilt werden können.
- Die Bilder können sofort an eine Vielzahl von Empfängern übertragen oder mithilfe von immer leistungsfähigeren digitalen Kommunikationsnetzen ins Internet eingestellt werden.
- Die digitalen Aufzeichnungen mit fortlaufenden, ausführlichen Informationen können auch bequem gespeichert, gesucht und mit einem Index versehen und damit unendlich häufig wiedergegeben und analysiert werden.
- Die Wahrscheinlichkeit, dass Bilder für weitere intelligente Datenanalysen gespeichert werden, steigt aufgrund der technischen Machbarkeit.
- Intelligente und verbundene Systeme sind zunehmend in der Lage, Bilder mit einer Bilddatenbank abzugleichen oder bewegliche Ziele (Gegenstände oder Personen) großflächig zurückzuverfolgen.
- Sie werden aber auch immer leistungstärker, was die automatische Erkennung von vorgegebenen „suspekten“ Verhaltensweisen anbetrifft. So gibt es bereits heute oder in naher Zukunft Bereiche, in denen eine automatisierte, dynamisch-präventive Überwachung an die Stelle der konventionellen statischen Überwachung tritt. Spezialisten für Überwachungsfragen arbeiten in Forschungszentren für digitale Bildverarbeitung auf der ganzen Welt unablässig daran, die Videoüberwachung immer intelligenter zu machen, um durch Automatisierung eine verbesserte Effizienz zu erzielen.
- Die Kameras an sich werden ebenfalls immer leistungstärker und ausgeklügelter. So

¹ Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr, ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1.

genannte **PTZ**-Kameras (schwenk-, neig- und drehbare Kameras) können ihre Ziele aus immer größeren Abständen durch Schwenken heranzoomen. Infrarotkameras, Wärmeerkennungsgeräte und andere Kameras mit besonderen Zweckbestimmungen können heute auch Bilder im Dunkeln erfassen, durch Wände hindurch sehen und unter unserer Kleidung suchen.

Diese und andere neue Merkmale der Videoüberwachung sind zusammen mit der zunehmenden Allgegenwart der Technologie an sich mit erheblichen Risiken verbunden:

- Zunächst bieten sie sowohl für Verstöße gegen die Sicherheitsvorschriften als auch für Missbrauch immer mehr und sehr reale Gelegenheiten: So könnten die Aufzeichnungen in die falschen Hände geraten oder von rechtmäßigen Empfängern zu unrechtmäßigen Zwecken verwendet werden.
- Für den Fall, dass die Aufzeichnungen eine lange Zeit über gespeichert oder an eine Vielzahl von Empfängern verschickt werden, besteht ein wachsendes Risiko, dass alles unüberschaubare Ausmaße annimmt, d. h. die Möglichkeit, dass die Bilder zu Zwecken verwendet werden, die ursprünglich nicht vorgesehen und festgelegt wurden, wächst.
- Außerdem gehen die Risiken der Videoüberwachung über Fälle eines tatsächlichen Missbrauchs oder einer Zweckentfremdung weit hinaus. Die Tatsache, beobachtet zu werden, bewirkt eine Änderung unserer Verhaltensmuster. Wenn wir beobachtet werden, unterziehen die meisten von uns ihre Art zu sprechen und ihre Verhaltensweisen einer Zensur. Findet die Überwachung im großen Maßstab oder ununterbrochen statt, so könnte das Wissen darum, dass jede Bewegung und jede Geste von den Kameras überwacht werden, mit tief greifenden psychologischen Auswirkungen verbunden sein, da wir uns unter Druck fühlen, unser Verhalten ständig den Erwartungen derer anzupassen, die uns beobachten.
- Und schließlich ist eine Videoüberwachung auch mit sozialen Kosten verbunden. Sie dürfte nicht nur von kriminellen Handlungen, sondern auch von anderen – legitimen – Verhaltensformen abschrecken. Dies ist ein ganz besonders wichtiges Anliegen in Bezug auf Arbeitsplätze, wo Menschen ein angemessenes Maß an Privatsphäre erwarten können sollten. Eine Videoüberwachung dürfte aber auch eine abschreckende Wirkung auf politische Proteste und Kundgebungen haben, die in der Nähe der Gebäude der Organe und Einrichtungen stattfinden, sowie auf andere Formen von geschützter Rede.

3. Ist aufgrund dieser Risiken die Vorabkontrolle eines jeden Videoüberwachungssystems durch den EDSB gerechtfertigt? Nein, auch wenn die Risiken der Videoüberwachung es rechtfertigen, dass Organe und Einrichtungen den Datenschutz ernst nehmen und eine umfassende Reihe von Datenschutzvorkehrungen treffen, hält der EDSB es nicht für notwendig, jedes handelsübliche Videoüberwachungssystem, das von oder im Namen eines jeden Organs betrieben wird, einzeln zu überprüfen.

Die Leitlinien enthalten eine umfassende Reihe von Datenschutzvorkehrungen für die handelsüblichen Videoüberwachungssysteme, die für typische Sicherheitszwecke eingesetzt werden. Für diese handelsüblichen Videoüberwachungssysteme ist es für den Umgang und die Minimierung der Risiken der Videoüberwachung ausreichend, wenn ein solches Videoüberwachungssystem

- nach einer sorgfältigen Prüfung seiner Auswirkungen auf den Datenschutz und
- nach der Einleitung einer umfassenden Reihe von Datenschutzvorkehrungen gemäß den Empfehlungen in den Leitlinien einschließlich der Verabschiedung einer

Videüberwachungspolitik und der Durchführung regelmäßiger Audits zur Überprüfung der Einhaltung der Verordnung und der Leitlinien konzipiert wird.

Manche Videüberwachungssysteme müssen jedoch nach wie vor vorab kontrolliert werden. Diese eingehendere Prüfung hat zum Ziel, dem Organ zusätzliche, maßgeschneiderte Empfehlungen an die Hand zu geben, die über diejenigen in den Leitlinien hinausgehen.

4. Welche Videüberwachungssysteme werden vorab kontrolliert? In Abschnitt 4.3 der Leitlinien wird beschrieben, welche Systeme vorab kontrolliert werden. Dort ist auch eine nicht abschließende Liste dieser Systeme zu finden: Videüberwachung zu Ermittlungszwecken, Überwachung von Mitarbeitern, Verarbeitung spezieller Kategorien von Daten, Zonen, die überwacht und in denen verstärkte Erwartungen an den Schutz der Privatsphäre gestellt werden, Hightech- und/oder intelligente Videüberwachung, Verbundsysteme, verdeckte Überwachung, Tonaufzeichnungen und Videüberwachungskameras mit Lautsprechern².

5. Ist die Vorabkontrolle umfassend, und erstreckt sie sich auf alle Aspekte eines Videüberwachungssystems? Nein, in den meisten Fällen wird der EDSB nicht alle Aspekte der Vorgehensweisen bei der Videüberwachung des Organs überprüfen und eine Stellungnahme dazu abgeben. Der EDSB wird sich stattdessen in aller Regel lediglich auf diejenigen Aspekte der Videüberwachung konzentrieren, die von den in den Leitlinien beschriebenen gängigen Verfahrensweisen und den üblichen Schutzvorkehrungen abweichen oder zusätzlich dazu vorgesehen sind.

In manchen Fällen kann der EDSB allerdings auf eigene Initiative auch eine umfassendere Prüfung durchführen. Dieser Fall kann zum Beispiel dann eintreten, wenn

- es sich als schwierig erweist, einzelne Aspekte des Videüberwachungssystems ohne das System als Ganzes zu bewerten, insbesondere dann, wenn das System komplex ist oder wenn sehr viele oder sehr bedeutende Ausnahmen von der gängigen Praxis und von den Empfehlungen in den Leitlinien vorgeschlagen werden; oder
- wenn an der Einhaltung der Vorgaben für die übrigen Aspekte des Systems begründete Zweifel aufkommen.

6. Müssen wir dem EDSB den Compliance-Status bei der Installation eines neuen Videüberwachungssystems auch dann mitteilen, wenn das System nicht vorab kontrolliert wird? Dies ist nur als vorübergehende Maßnahme nach der Herausgabe der Leitlinien des EDSB für die Videüberwachung gemäß Abschnitt 15 der Leitlinien erforderlich. Sobald Sie Ihre Verfahrensweisen bis zum Ende der Übergangszeit in Einklang mit den Leitlinien gebracht und dem EDSB Ihren Compliance-Status gemeldet haben, besteht keine Notwendigkeit für weitere Meldungen, wenn Sie Ihr System nachrüsten oder ein neues System installieren (sofern keine Vorabkontrolle erforderlich ist).

² Manche Vorgehensweisen zur Videüberwachung fallen auch unter die in Artikel 27 Absatz 2 aufgeführten Kategorien „besondere Risiken“: Manche Überwachungen von Mitarbeitern können auch mit einer Leistungsbeurteilung einhergehen und erfordern daher eine Vorabkontrolle auch gemäß Artikel 27 Absatz 2 Buchstabe b. Ferner erstreckt sich eine Videüberwachung zu Ermittlungszwecken mit hoher Wahrscheinlichkeit auch auf personenbezogene Daten in Verbindung mit den mutmaßlichen strafbaren Handlungen und erfordert daher gegebenenfalls ebenfalls eine Vorabkontrolle nach Maßgabe von Artikel 27 Absatz 2 Buchstabe a.

7. Wann müssen wir dem EDSB eine Vorabkontrollmeldung übermitteln, und wie lange braucht der EDSB für seine Stellungnahme? Der EDSB hat zwei Monate Zeit, um seine Stellungnahme zur Vorabkontrolle abzugeben; diese Frist kann aufgrund der Kompliziertheit des Falles um einen weiteren Zeitraum von zwei Monaten verlängert werden. Diese Fristen werden ausgesetzt, wenn der EDSB weitere Auskünfte von Ihnen benötigt³. Wenn ein System vorab kontrolliert werden muss, können Sie das neue Videoüberwachungssystem erst dann in Betrieb nehmen, wenn der EDSB seine Stellungnahme abgegeben und Sie seinen Bedenken Rechnung getragen haben und darauf eingegangen sind⁴.

Angesichts dieser Fristen sollten Sie anstreben, dem EDSB (über Ihren behördlichen Datenschutzbeauftragten) Ihre Vorabkontrollmeldung rechtzeitig zu übermitteln, *bevor Sie Ihr neues System in Betrieb nehmen wollen*. Es empfiehlt sich allerdings, wann immer dies möglich ist, Ihre Meldung sogar noch früher vorzulegen, *bevor Sie bezüglich Ihres neuen Systems finanzielle Verpflichtungen eingehen*. Dies wird insbesondere dann empfohlen, wenn an den Datenschutzaspekten des von Ihnen geplanten Systems während der Erstbeurteilung und des Anhörungsverfahrens Zweifel aufkommen oder wenn Ihr System besonders komplex ist. Mit einer solchen frühzeitigen Meldung kann gewährleistet werden, dass Ihnen keine finanziellen Einbußen entstehen für den Fall, dass der EDSB größere Änderungen an Ihrem System verlangt (etwa dann, wenn er zu dem Schluss gelangt, dass bestimmte Kameras überhaupt nicht verwendet werden sollten, ihre Spezifikationen geändert oder sie an einem anderen Ort angebracht werden müssen).

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen empfiehlt der EDSB, ihm für die Bearbeitung Ihrer Meldung mindestens vier Monate vor dem vorgeschlagenen Termin für die Inbetriebnahme des Systems (bzw. der Kaufzusage) einzuräumen, oder sogar eine noch längere Frist, falls Sie eine langwierige Korrespondenz, Sitzungen und Kontrollen vor Ort im Rahmen von Vorabkontrollen eines komplexen oder kontroversen Vorschlags erwarten.

8. Was muss ich während des Vorabkontrollverfahrens sonst noch unternehmen? Sobald Sie Ihre Meldung über Ihren behördlichen Datenschutzbeauftragten übermittelt haben, sollten Sie außerdem

- bereit sein, zeitnah weitere Auskünfte zu erteilen, die der EDSB benötigt;
- bereit sein, an einer Sitzung oder einem etwaigen Besuch oder einer Kontrolle vor Ort teilzunehmen; und
- bereit sein, sich zum endgültigen Entwurf der Stellungnahme zu äußern.

9. Wird die Stellungnahme des EDSB veröffentlicht? Die Stellungnahme des EDSB zur Vorabkontrolle ist ein öffentliches Dokument. Derzeit werden sämtliche Stellungnahmen zu Vorabkontrollen auf der Website des EDSB veröffentlicht. Bestimmte vertrauliche Daten einschließlich der Sicherheitsmaßnahmen, die Sie zum Schutz Ihres Videoüberwachungssystems ergriffen haben, können in der veröffentlichten Fassung der Stellungnahme weggelassen werden.

³ Siehe Artikel 27 Absatz 4 der Verordnung.

⁴ Dies gilt nicht im Fall einer Ex-post-Vorabkontrolle. Es wird außerdem darauf hingewiesen, dass Ihnen der EDSB für den Fall, dass Sie einen Pilotversuch durchführen, um das System innerhalb einer bestimmten Zeit und mit einem beschränkten Erfassungsbereich zu testen, eine vorläufige Genehmigung für die Dauer des Pilotversuchs erteilen kann, sofern auch vorläufige Schutzvorkehrungen getroffen werden. Die entsprechenden Modalitäten sollten Sie unbedingt zusammen mit Ihrem behördlichen Datenschutzbeauftragten überprüfen.