**STELLUNGNAHME DES EDSB ZUM ENTWURF DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION FÜR INTERNE VORSCHRIFTEN ÜBER DIE DIGITALE ÜBERPRÜFUNG VON COVID-19-ZERTIFIKATEN**

**EINLEITUNG**

* Diese Stellungnahme bezieht sich auf das Ersuchen der Europäischen Kommission („Kommission“) um eine förmliche Konsultation zu ihrem Entwurf interner Vorschriften über die digitale Überprüfung von COVID-19-Zertifikaten, das dem EDSB am 14. Oktober 2021 übermittelt wurde.
* Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) gibt diese Stellungnahme gemäß Artikel 58 Absatz 3 Buchstabe c der Verordnung (EU) 2018/1725[[1]](#footnote-1) („Verordnung“) ab.
* Der EDSB bedauert, erst in dieser Phase des Verfahrens konsultiert worden zu sein. Seine in dieser Stellungnahme vorgenommene Würdigung wurde in der begrenzten Zeit erstellt, die ihm nach Zugang des Ersuchens verblieb.

**HINTERGRUNDINFORMATIONEN**

Mit Schreiben vom 14. Oktober 2021 konsultierte die Kommission den EDSB zu ihrem Entwurf interner Vorschriften („Beschlussentwurf“) über die digitale Überprüfung der COVID-19-Zertifikate von Besuchern der Kommissionsgebäude in Brüssel und Luxemburg. Für die Zwecke dieser Konsultation übermittelte die Kommission dem EDSB den Entwurf für einen Beschluss der Kommission zur Änderung des Beschlusses C(2020) 5973 bezüglich der digitalen Überprüfung von COVID-19-Zertifikaten und das dazugehörige Protokoll über das digitale Scannen von COVID-19-Zertifikaten. Der EDSB bestätigt, das Konsultationsersuchen am selben Tag empfangen zu haben.

Aus den empfangenen Informationen geht hervor, dass die Kommission beabsichtigt, tragbare Mobilgeräte, die eine App zum Lesen von QR-Codes enthalten, dazu einzusetzen, die Impf‑, Test- oder Genesungszertifikate („COVID-19-Zertifikate“ oder „Zertifikate“) von Besuchern zu prüfen, bevor diesen Zutritt zu den Gebäuden der Kommission in Brüssel und Luxemburg gewährt wird. Das Screening der COVID-19-Zertifikate wird durch Personalangehörige, die keine medizinischen Fachkräfte sind (z. B. Wachleute), die sogenannten Zertifikat-Screening-Hilfskräfte („ZSH“), ausgeführt, die für die visuelle und automatisierte Methode des Screenings von COVID-19-Zertifikaten und die damit verbundenen Arbeitsabläufe geschult wurden. Die ZSH werden die im Beschlussentwurf genannten Mobile Apps verwenden. Sie werden die Displays ihrer Geräte so halten, dass es nur ihnen und niemand sonst möglich ist, das darauf angezeigte Scanning-Ergebnis zu sehen. Das angezeigte Ergebnis wird entweder „gültig“ sein, was durch einen grünen Haken auf dem Display angezeigt wird, oder „ungültig“, in welchem Falle ein rotes Ausrufezeichen erscheint. Sollte das Screening anhand des QR-Codes der Zertifikate (z. B. wegen technischer Probleme) nicht möglich sein oder der Besucher dies verlangen, werden die Zertifikate von den ZSH manuell geprüft.[[2]](#footnote-2)

Das Screening anhand der Zertifikate findet innerhalb des Gebäudes statt, allerdings räumlich vor oder im Bereich der Sicherheitskontrollen (Transitzone). Klare Angaben dazu, dass die Zertifikatprüfung stattfinden wird, wie auch die einschlägigen Datenschutzinformationen (z. B. Datenschutzhinweis und Hinweis auf das betreffende Datenschutzverzeichnis) müssen gleich beim Betreten der Screening-Zone sichtbar sein.

Der Name des Besuchers, der Inhalt des Zertifikats und das Ergebnis der digitalen Überprüfung werden weder gespeichert noch übermittelt oder in sonstiger Weise verarbeitet. Besuchern, die ein ungültiges Zertifikat vorlegen, wird der Zutritt zum Gebäude für den Tag verwehrt. Weder der Name des Besuchers noch sonstige personenbezogene Daten oder gesundheitsbezogene Daten werden aufgezeichnet, gespeichert oder an sonstige Dienste übermittelt. Auf Verlangen kann Besuchern, denen der Zutritt verwehrt wurde, eine Bescheinigung darüber ausgestellt werden, dass der Zutritt verwehrt wurde. Eine solche Bescheinigung ist nicht personenbezogen und enthält lediglich Angaben dazu, dass der Zutritt zu dem Gebäude am angegebenen Tag verwehrt wurde.

**RECHTLICHE ANALYSE UND EMPFEHLUNGEN**

**Rechtmäßigkeit der Verarbeitung**

Der vorstehend beschriebene Verarbeitungsvorgang, d. h. die digitale Überprüfung von Zertifikaten, bei der ein QR-Code gescannt wird, stellt eine Verarbeitung im Sinne von Artikel 2 Absatz 5 der Verordnung dar und liegt folglich im Anwendungsbereich der Verordnung. Der EDSB ist der Ansicht, dass diese Verarbeitung die Grundrechte der natürlichen Personen auf Schutz der Privatsphäre und Datenschutz berührt.

Die Kommission stützt diese Verarbeitung auf Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung, da diese für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich sei, die im öffentlichen Interesse liege. Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung muss die Rechtsgrundlage für die Verarbeitung im Unionsrecht festgelegt sein; der Beschlussentwurf bietet die Rechtsgrundlage. Bei der in Rede stehenden Verarbeitung können personenbezogene Gesundheitsdaten (z. B. Daten zu Impfstatus, Testergebnissen oder Genesung von einer COVID-19-Infektion) sichtbar werden. Gesundheitsdaten gelten als eine besondere Kategorie personenbezogener Daten, deren Verarbeitung gemäß Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung grundsätzlich untersagt ist. Die Verarbeitung solcher Daten für die Zwecke der digitalen Überprüfung von Covid-19-Zertifikaten auf Grundlage des Beschlussentwurfs fällt unter die Ausnahmen in Artikel 10 Absatz 2 Buchstaben b, g und i der Verordnung. Des Weiteren beruht die Verarbeitung auch auf Artikel 1e Absatz 2 des Beamtenstatuts, da die Kommission im Bereich Beschäftigung und soziale Sicherheit als Verantwortlicher handelt und zu Arbeitsschutzmaßnahmen zugunsten ihrer Bediensteten verpflichtet ist. Die Rechtsgrundlage ist gleichermaßen für die von der Kommission vorgenommene Verarbeitung personenbezogener Daten von Nichtpersonalangehörigen anwendbar.

In den Erwägungsgründen des Beschlussentwurfs wird auf die vorgenannten Rechtsgrundlagen hingewiesen.

**Empfehlung 1:** Der EDSB hält die Verarbeitung, um die es hier geht, für rechtmäßig, empfiehlt der Kommission aber dennoch, auch im Hauptteil des Beschlussentwurfs, dem verfügenden Teil des Texts, und nicht lediglich in den Erwägungsgründen darauf hinzuweisen.

**Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit des Verarbeitungsvorgangs und geeignete Garantien**

Artikel 52 Absatz 1 der EU-Charta der Grundrechte („Charta“) besagt, dass Einschränkungen der Ausübung der von der Charta anerkannten Grundrechte und Grundfreiheiten unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nur vorgenommen werden dürfen, wenn sie erforderlich sind.

Eine Einschränkung kann erforderlich sein, wenn das Ergreifen von Maßnahmen im Hinblick auf ein im öffentlichen Interesse verfolgtes Ziel erforderlich ist. Erforderlichkeit setzt auch voraus, dass die ergriffenen Maßnahmen weniger stark in Rechte eingreifen als andere Möglichkeiten zur Erreichung desselben Ziels. Wird eine Maßnahme für erforderlich befunden, so ist auch ihre Verhältnismäßigkeit zu prüfen. Verhältnismäßigkeit bedeutet, dass die sich aus der Einschränkung ergebenden Vorteile schwerer wiegen müssen als die sich aus der Einschränkung ergebenden Nachteile für die Ausübung der betroffenen Grundrechte. Es ist wichtig, dass Einschränkungen angemessene Garantien vorsehen, um die sich aus der Einschränkung ergebenden Nachteile und Risiken für die Wahrnehmung der Rechte auf Privatsphäre und Datenschutz zu reduzieren.

Mit der vorgesehenen Verarbeitung verfolgt die Kommission das Ziel, die Gesundheit und Sicherheit ihrer Bediensteten in Brüssel und Luxemburg zu schützen, indem zum einen verhindert wird, dass COVID-19 weiter verbreitet wird, zum anderen gleichzeitig die Geschäftskontinuität sichergestellt wird. Die Verwendung von Zertifikaten für die Zwecke der von der Kommission vorgesehenen Nutzung, d. h. für den Zutritt von Besuchern zu den Gebäuden der Kommission, muss eindeutig darauf abzielen, das Übertragungsrisiko zu reduzieren und die Mitarbeiter vor Infektionen zu schützen. Bei der Beurteilung der Erforderlichkeit der vorgesehenen Maßnahme muss die Kommission Parameter wie die Infektionsprävalenz in der allgemeinen Bevölkerung, die Übertragungsdynamik in ihren Gebäuden und das Expositionsrisiko ihres Personals berücksichtigen.

In Ergänzung ihrer in ihrem Beschluss C(2021) 6669 vorgenommenen Beurteilung weist die Kommission darauf hin, dass die Fälle gefälschter COVID-19-Zertifikate in hoher Qualität immer mehr zunehmen. Nur mittels einer Scanning-Lösung zur Überprüfung der auf den Zertifikaten angezeigten QR-Codes lasse sich auf effektive Weise sicherstellen, dass die vorgelegten Zertifikate echt und die sie vorlegenden Personen die wahren Zertifikatsinhaber seien. Weniger eingreifende Alternativen seien in Betracht gezogen, jedoch verworfen worden; bei Einholung aggregierter Daten über den Impfstatus, die bereits vor dem Eintreffen der Besucher erfolgte, wäre es nicht möglich, genau diejenigen Personen zu erkennen, denen der Zutritt zu den Gebäuden zu verwehren wäre, weil von ihnen eine Gesundheitsgefahr ausgehen könnte. Außerdem sei die digitale Überprüfung von Zertifikaten zuverlässiger und effizienter als die manuelle Prüfung.

Der EDSB weist darauf hin, dass im Beschlussentwurf nicht auf andere, weniger eingreifende Kontrollen – etwa organisatorische Vorkehrungen zur Sicherstellung des Abstandhaltens und Hygienevorkehrungen – verwiesen wird.

Im Einklang mit dem Grundsatz der Datenminimierung sieht der Beschlussentwurf vor, dass sich die Verarbeitung auf das für die Erstüberprüfung Erforderliche beschränkt und keinerlei Aufzeichnung, Speicherung, Übermittlung oder sonstige Verarbeitung personenbezogener Daten beinhaltet. In der Tat wird bei den meisten Apps zur Überprüfung von QR-Codes lediglich eine Untermenge der im QR-Code kodierten Daten angezeigt. Allerdings werden, weil die Kommission laut den Erwägungsgründen 5 und 13 des Beschlussentwurfs die Absicht hat, für die Überprüfung der gemäß Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2021/953 ausgestellten Zertifikate die Handy-Apps CovidScan und CovidCheck.lu einzusetzen, mehr personenbezogene Daten verarbeitet werden, als zurzeit in Artikel 2c Absatz 2 aufgeführt sind.

Aus der Zertifikatspezifikation[[3]](#footnote-3) geht hervor, dass zu den Informationen, die bei jedem Scannen des QR-Codes verarbeitet werden, unter anderem die eindeutige Zertifikatkennung, das Land der Impfstoffanwendung, der Zertifikatsaussteller und die Nummer der Impfung in einer Impfserie gehören. Aus diesen Metadaten können andere Informationen erschlossen werden, zum Beispiel der Wohnort während der Pandemie oder ob der Besucher bereits frühzeitig eine Auffrischungsimpfung erhalten hat oder zu einer der Priorisierungsgruppen der Impfkampagne zählte. Vulnerable Personen wären also möglicherweise als solche erkennbar. Hinzu kommt, dass die genaue Angabe des Impfstoffs unnötige Zusatzinformationen dargestellt, obwohl die einfache Angabe, dass der verwendete Impfstoff den Anforderungen der Verordnung 2021/953 genügt, ausgereicht hätte.

Deshalb ist der EDSB der Ansicht, dass der vorliegende Anwendungsfall der QR-Codes nicht vollends mit den Grundsätzen des Datenschutzes durch Technikgestaltung und datenschutzfreundliche Voreinstellungen sowie der Datenminimierung in Einklang steht.

Entsprechend dem Grundsatz der Zweckbindung ist im Beschlussentwurf vorgesehen, dass die Verarbeitung allein zu dem Zweck der Gewährung des Zutritts zu Gebäuden der Kommission erfolgt.

Nach dem Transparenzgrundsatz sind die Personen vor Beginn der Verarbeitung über die Verarbeitung zu informieren, und diese Informationen müssen auch während der Verarbeitung leicht zugänglich sein. Im Beschlussentwurf ist vorgesehen, dass die Informationen über die Verarbeitung „den betroffenen Personen mittels Datenschutzerklärungen mitgeteilt werden, die auf der Website der Kommission veröffentlicht sind, oder mit anderen Mitteln“.

Der EDSB nimmt zur Kenntnis, dass bei der beabsichtigten Verarbeitung das wirksame Eingreifen einer Person in den Überprüfungsprozess vorgesehen ist, und dass die Entscheidung darüber, ob der Zutritt zu den Gebäuden gewährt wird oder nicht, nicht allein auf automatisierter Verarbeitung beruht.

Der EDSB merkt an, dass Artikel 2c Absatz 4 des Beschlussentwurfs die manuelle Überprüfung von Corona-Zertifikaten vorsieht, falls die Überprüfung mittels QR-Code scheitert oder die betroffene Person dies verlangt. Der EDSB weist nachdrücklich darauf hin, dass das Scannen von QR-Codes zur Erkennung gefälschter Zertifikate (Erwägungsgrund 7) nur effizient ist, wenn es denjenigen mit falschen Zertifikaten nicht möglich ist, die höheren Sicherheitsstandards zu umgehen, indem sie einen absichtlich beschädigten QR-Code vorlegen.

Laut Erwägungsgrund 13 des Beschlussentwurfs sieht die Kommission vor, die nationalen Apps zur QR-Code-Überprüfung zu verwenden. Diese Apps verarbeiten personenbezogene Daten, darunter auch besondere Datenkategorien. Wir merken an, dass es keine Angaben dazu gibt, dass die Kommission vorab überprüft hätte, ob eine rechtmäßige Verarbeitung personenbezogener Daten nach dem Grundsatz des Datenschutzes durch Technikgestaltung und datenschutzfreundliche Voreinstellungen mit diesen Apps möglich ist. Der EDSB merkt an, dass die Verarbeitung möglicherweise in den Anwendungsbereich der Leitlinien des EDSB zum Schutz personenbezogener Daten, die mit von EU-Institutionen bereitgestellten mobilen Anwendungen verarbeitet werden, fällt[[4]](#footnote-4). Jedenfalls regt der EDSB an, dass die Europäische Kommission die Zuweisung der Rollen des Verantwortlichen und des Auftragsverarbeiters im Hinblick auf die von der mobilen Anwendung und dem mobilen Betriebssystem vorgenommene Verarbeitung genau bedenkt.

Abschließend merkt der EDSB an, dass die vorgesehene Verarbeitung außergewöhnlicher und vorübergehender Art ist und nach der Auslaufklausel im Beschluss C(2021) 6669 der Kommission nur bis zum 31. März 2022 gelten wird.

**Empfehlung 2:** Die Kommission muss alternative Maßnahmen in Bezug auf organisatorische Vorkehrungen prüfen, die das Einhalten des räumlichen Abstands und der Hygieneregeln sicherstellen würden, und diese Prüfung dokumentieren.

**Empfehlung 3:** Die Kommission muss ein Überprüfungsverfahren vorsehen, bei dem es nicht möglich ist, die Überprüfung des digitalen Zertifikats zu umgehen und sich mit einem gefälschten Zertifikat den Zutritt zu erschleichen. Andernfalls wäre die Verarbeitung nicht geeignet, das Ziel – d. h. der Verwendung gefälschter Zertifikate ein Ende zu setzen – zu erreichen.

**Empfehlung 4:** Im Hinblick auf das Recht der betroffenen Personen auf Information über die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten muss die Kommission in der Transitzone, wo die Zertifikate der Besucher geprüft werden, Datenschutzerklärungen anbringen; z. B. durch Plakate an den Wänden oder an sonstigen, für die Besucher sichtbaren Oberflächen. So haben die Besucher die Möglichkeit, sich vorab darüber zu informieren, wie die Überprüfung erfolgt, welche Daten verarbeitet werden, wer Zugriff darauf hat und an wen sie sich mit Fragen oder Beschwerden bezüglich der Verarbeitung wenden können.

**Empfehlung 5:** Was die Datenverarbeitung der Überprüfungs-Apps angeht, muss die Kommission prüfen, ob die verwendeten Apps den Anforderungen der Verordnung im Hinblick auf die Verpflichtung zum Datenschutz durch Technikgestaltung und datenschutzfreundliche Voreinstellungen genügen, und diese Prüfung dokumentieren.

**Empfehlung 6:** Die Kommission muss im Beschlussentwurf darauf hinweisen, dass die Auslaufklausel der regelmäßigen Überprüfung unterliegt, und die Überprüfungsfrist festlegen.

**SCHLUSSFOLGERUNG**

Vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Rechenschaftspflicht erwartet der EDSB von der Kommission die Umsetzung der obigen Empfehlungen und hat daher beschlossen, **den Fall abzuschließen**.

Brüssel, den 18. Oktober 2021

***[elektronisch unterzeichnet]***

Wojciech RAFAŁ WIEWIÓROWSKI

1. Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG, ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39-98. [↑](#footnote-ref-1)
2. Da die manuelle Überprüfung von COVID-19-Zertifikaten außerhalb des Anwendungsbereichs der Verordnung liegt, wird in dieser Stellungnahme nicht weiter darauf eingegangen. [↑](#footnote-ref-2)
3. <https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/ehealth/docs/covid-certificate_ison_specification_en.pdf> [↑](#footnote-ref-3)
4. https://edps.europa.eu/sites/default/files/publication/16-11-[07\_guidelines\_mobile\_apps\_en.pdf](https://edps.europa.eu/sites/default/files/publication/16-11-07_guidelines_mobile_apps_en.pdf) [↑](#footnote-ref-4)