

Die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit des Betriebsrats

Von

Jan-Peter Möhle



Duncker & Humblot · Berlin

Inhaltsverzeichnis

§ 1 Betriebsräte, Verantwortlichkeit und Datenschutz – Problemstellung und Gang der Untersuchung	23
§ 2 Betriebsräte und datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit	26
A. Der Ursprung des Verantwortlichkeitskonzepts im Datenschutzrecht	27
B. Die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit des Betriebsrats im BDSG	28
C. Die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit des Betriebsrats in der DSGVO ..	30
I. Uneinheitlichkeit in der Rechtsprechung	31
II. Uneinheitliche Meinungen in der Literatur – der Streitstand	32
III. Uneinheitliche Meinungen der Datenschutzaufsichtsbehörden	34
IV. Erste gesetzgeberische Unternehmungen zur Handhabung von Verantwortlichkeit und Betriebsrat	37
V. Die fehlende Abstraktion in der bisherigen Diskussion	39
D. Die dogmatische Herleitung der Einordnung des Betriebsrats in der DSGVO ..	39
I. Auslegungsmethoden des Europarechts	40
1. Der europäische Methodenkanon	45
a) Begrifflichkeiten in der EuGH-Rechtsprechung	45
b) Begriffliche Systematisierung der Literatur	47
c) Die begrifflich systematisierten Methoden	49
2. Konkretisierung des Methodeninhalts in Rechtsprechung und Literatur ..	49
a) Europäische Inhalte der Wortlautauslegung	50
b) Europäische Inhalte der systematischen Auslegung	51
c) Europäische Inhalte der historischen Auslegung	54
d) Europäische Inhalte der teleologischen Auslegung	55
e) Methodengewichtung durch den EuGH	56
3. Fazit: Der europäische Methodenkanon	57
II. Angewandte Auslegung: Ist der Betriebsrat gem. Art. 4 Nr. 7 DSGVO datenschutzrechtlich verantwortlich?	58
1. Entscheidet der Betriebsrat als <i>andere Stelle</i> über Zwecke und Mittel der Datenverarbeitung?	59
a) Die Wortlautauslegung	60
aa) Der Verantwortlichkeitsbegriff in der DSGVO	61

bb) Das personelle Element: Der Betriebsrat als „Stelle“ in der DSGVO	62
(1) Das Verhältnis der Begriffe <i>Einrichtung</i> und <i>andere Stelle</i> ...	62
(2) Der Begriff <i>andere Stelle</i>	66
(3) Der Betriebsrat als <i>andere Stelle</i>	68
cc) Das sachliche Element: Der Betriebsrat und die Entscheidung über Zwecke und Mittel der Datenverarbeitung	68
dd) Der Wortlaut von Art. 4 Nr. 7 I. Hs. DSGVO – Der Betriebsrat im datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeitskonzept	71
b) Systematische Aspekte der Auslegung	71
aa) Die Systematik von Art. 4 Nr. 7 DSGVO und die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit des Betriebsrats	72
(1) Die Systematik von Art. 4 Nr. 7 DSGVO zwischen Hs. 1 und Hs. 2: Betriebsrätliche Entscheidung trotz gesetzlicher Vorgaben	73
(2) Der Betriebsrat im System von Art. 4 Nr. 7 I. Hs. DSGVO als <i>andere Stelle</i>	77
(3) Insbesondere: Datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit ohne Rechtsfähigkeit des Betriebsrats?	78
(a) Elemente der Rechtsfähigkeit	78
(b) Betriebsrat, Rechtsfähigkeit und Vermögensfähigkeit ...	80
(c) Rechtsfähigkeit, Teilrechtsfähigkeit und datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit	82
(d) Die datenschutzrechtliche Teilrechtsfähigkeit des Betriebsrats	83
bb) Aspekte der systematischen Stellung des Verantwortlichkeitskonzepts in der DSGVO für die Frage nach der datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit des Betriebsrats	84
cc) Art. 4 Nr. 7 DSGVO, europäisches Primärrecht und datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit des Betriebsrats	87
(1) Regelungsübergriffe aus dem Datenschutzrecht in das Betriebsverfassungsrecht	89
(2) Auslegungsimplicationen europäischer Grundrechte, insbesondere Art. 8 GRCh-EU	89
(3) Primärrechtskonforme Auslegung von Art. 4 Nr. 7 DSGVO und die datenschutzrechtliche Stellung des Betriebsrats	91
dd) Völkerrecht und datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit des Betriebsrats	91
ee) Der Betriebsrat und die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit in den EU-Mitgliedstaaten	92
(1) Das Prinzip mitgliedstaatsfreundlicher Auslegung (Art. 4 Abs. 3 Satz 1 EUV)	93
(2) Die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit des Betriebsrats zwischen Grundverordnung und mitgliedstaatlichen Regelungen	96

(3) Ausfüllung des europarechtlichen Rahmens: Mitgliedstaatliche Regelungen im Rahmen von Öffnungsklauseln	99
(a) Art. 88 DSGVO als potenzielle Öffnungsklausel?	100
(b) Art. 4 Nr. 7 2. Hs. DSGVO als potenzielle Öffnungsklausel	102
(c) Anforderungen an eine vom deutschen Gesetzgeber erlassene Verantwortlichkeitsregelung im Rahmen der Öffnungsklausel des Art. 4 Nr. 7 2. Hs. DSGVO	107
(d) Mitgliedstaatliche Regelungsmöglichkeiten im Rahmen der Öffnungsklausel des Art. 4 Nr. 7 2. Hs. DSGVO	110
(4) Mitgliedstaatliche Regelungsmöglichkeiten	111
ff) Ergebnisse der systematischen Auslegung	111
c) Die historische Auslegung	113
aa) Die Entstehungsgeschichte des Verantwortlichkeitskonzepts in der DSGVO	113
(1) Der Gesetzgebungsprozess von Art. 4 Nr. 7 DSGVO	114
(2) Die Erwägungsgründe	117
bb) Die Vorgeschichte des Verantwortlichkeitskonzepts	119
(1) Gesetzliche Begriffsentwicklung in Zeiten vor der DSGVO	120
(a) Der Ursprung des Verantwortlichkeitskonzepts in der DSK 108 des Europarats (1981)	120
(b) Der Hintergrund eines Fehlverständnisses: Die europarechtswidrige Dichotomie der Verantwortlichkeitskonzepte in Bundesdatenschutzgesetz (1977) und Datenschutzrichtlinie (1995)	123
(aa) Die Gesetzgebungsgeschichte der Datenschutzrichtlinie	123
(bb) Die Auslegung des Art. 2 lit. d DSRL	126
(cc) Das Verantwortlichkeitskonzept im BDSG	126
(c) Folgen des Missverständnisses des europäischen Verantwortlichkeitskonzepts durch den deutschen BDSG-Gesetzgeber	131
(d) Aspekte der Vorgeschichte bei der Frage nach der datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit des Betriebsrats	133
(2) Die EuGH-Rechtsprechung vor der DSGVO	133
cc) Aspekte der historischen Auslegung des Verantwortlichkeitskonzepts in der DSGVO	134
d) Das Telos als Auslegungskriterium	135
aa) Regelungseffektivität: Qualitative und quantitative Aspekte der Verantwortlichkeitsarchitektur	136
bb) Effektiver Datenschutz durch weisungsgeleitete Verantwortlichkeitsarchitektur	137

(1) Weisungen vom Arbeitgeber an das Betriebsratsmitglied? ...	138
(2) Weisungsarchitektur von Betriebsrat und Betriebsratsmitglied?	138
(3) Weisungsähnliche Vorgaben des Organs Betriebsrat gegenüber seinen Betriebsratsmitgliedern	139
cc) Insbesondere: Die datenschutzrechtliche Unabhängigkeit des Betriebsrats vom Arbeitgeber	139
dd) Teleologische Erwägungen zu Art. 4 Nr. 7 DSGVO	141
e) Der Betriebsrat als <i>andere Stelle</i> und dessen Entscheidung über Zwecke und Mittel der Datenverarbeitung	142
2. Die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit des Betriebsrats im Sinne von Art. 4 Nr. 7 1. Hs. DSGVO	143
III. Dogmatik und Verantwortlichkeit des Betriebsrats nach Art. 4 Nr. 7 1. Hs. DSGVO	143
E. Die DSGVO als Einschnitt im überkommenen Verantwortlichkeitskonzept	144
§ 3 Rechtsfolgen der datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit des Betriebsrats ..	146
A. Die einzelnen Pflichten des Verantwortlichen	146
B. Übernahme erforderlicher Kosten durch den Arbeitgeber von administrativen Kosten der Betriebsratsarbeit	147
C. Benennung eines Datenschutzbeauftragten	149
I. Kostentragung bei pflichtiger und freiwilliger Benennung	149
II. Doppelnutzung der Infrastruktur durch Betriebsrat und Arbeitgeber zur Kosteneinsparung	155
D. Das Haftungsregime in der DSGVO	159
I. Die fehlende Rechtsfähigkeit als dogmatischer Problem-Ausgangspunkt ...	160
II. Das Schadensersatzregime der DSGVO (Art. 82 DSGVO)	161
1. Der rechtswissenschaftliche Meinungsstand	162
2. Lösungen zur Kostentragung des Betriebsrats im Schadensersatzregime der DSGVO	164
a) Betriebsrat, Arbeitgeber oder Betriebsratsmitglieder als Ausgleichspflichtige?	165
b) Das allgemeine betriebsverfassungsrechtliche Kostenregime als Lösungsansatz?	167
c) Haftungsverteilungen zwischen Arbeitgeber und Betriebsratsmitgliedern anhand des innerbetrieblichen Schadensausgleichs	168
d) Quotale Haftung nach Verschuldensgraden	172
3. Leitsätze aus dem Recht des innerbetrieblichen Schadensausgleichs zur Regelung der Haftung bei Schadensersatzansprüchen wegen betriebsräthlicher Datenschutzverstöße	173

III. Das Geldbußenregime in der DSGVO	174
1. Der rechtswissenschaftliche Meinungsstand	174
2. Geldbußen gegen den Betriebsrat nach alter datenschutzrechtlicher Rechtslage	175
3. Das neue Geldbußenregime der DSGVO	177
a) Die Praxis der Geldbußenverhängung durch die Datenschutzaufsichts- behörden	178
b) Kompetenzielle Einwände gegen europarechtlich normierte Geldbußen	179
aa) Strafrechtliche Regelungskompetenzen der Europäischen Union	180
bb) Geldbußen als strafrechtliche Regelung?	180
(1) Geldbußen und europarechtlicher Strafrechtsbegriff	181
(2) Geldbußen und der Strafrechtsbegriff des BVerfG	183
c) Die Verweisungstechnik der DSGVO zur Verhängung von Geldbußen	186
d) Die Lückenhaftigkeit des implementierten Geldbußenregimes in der DSGVO	187
aa) Das „Ob“ der Geldbußenverhängung: Europarechtskonformität von Verschuldensprinzip und Opportunitätsprinzip des OWiG im Datenschutzrecht	189
(1) Europarechtskonformität des Schuldprinzips (§ 10 OWiG) ..	190
(a) Der Verschuldensmaßstab in der DSGVO	191
(b) Das sog. verfassungsrechtlich integrationsfeste Schuld- prinzip des BVerfG	192
(c) Die Unanwendbarkeit von § 10 OWiG bei der datenschutz- rechtlichen Geldbußenverhängung	195
(2) Europarechtskonformität des Opportunitätsprinzips (§ 47 OWiG)	197
(a) Der rechtswissenschaftliche Streitstand	197
(b) Das in Art. 83 Abs. 1 DSGVO angelegte Regel-Ausnahme- Verhältnis	199
(3) Die Europarechtswidrigkeit von § 10 OWiG und § 47 OWiG	200
bb) Das „Wie“ der Geldbußenverhängung: Regelungsstruktur und Europarechtskonformität der Verweislösung auf das Ordnungs- widrigkeitsrecht	201
(1) § 130 Abs. 1 Satz 1 OWiG als normativer Anknüpfungspunkt	202
(a) Tatbestand des § 130 Abs. 1 Satz 1 OWiG	202
(aa) Betriebsrat, Betrieb und Betriebsinhaber?	202
(bb) Datenschutzverstoß und Aufsichtspflichtverstoß ...	203
(cc) Der Betriebsrat und der doppelte Pflichtenverstoß des § 130 OWiG	204
(dd) Der Betriebsrat als Sonderfall in § 130 OWiG	205
(b) Anwendbarkeit und Anwendung von § 130 OWiG im Datenschutzrecht?	206

(aa)	§ 130 OWiG im Geldbußenregime der DSGVO	207
(bb)	Ansichten zur Anwendbarkeit von § 130 OWiG: Die vergessenen DSGVO-Öffnungsklauseln	208
(cc)	Art. 84 Abs. 1 Satz 1 DSGVO als Öffnungsklausel für § 130 OWiG	209
(dd)	Art. 83 Abs. 8 DSGVO als Öffnungsklausel für § 130 OWiG	211
(ee)	§ 130 OWiG im BDSG-Gesetzgebungsprozess	215
(ff)	Die Praxis der Geldbußenverhängung auf Basis von § 130 OWiG	216
(gg)	§ 130 OWiG als ungeschriebene Bereichsausnahme in § 41 Abs. 1 BDSG (europarechtskonforme Ausle- gung)	218
(c)	§ 130 OWiG als Lösung der Geldbußenverhängung?	219
(2)	§ 30 OWiG als normativer Anknüpfungspunkt	220
(a)	Der Tatbestand von § 30 OWiG	220
(aa)	Der Betriebsrat als vertretungsberechtigtes Organ (§ 30 Abs. 1 Nr. 1 OWiG)?	220
(bb)	Der Betriebsrat als nicht-rechtsfähiger Verein (§ 30 Abs. 1 Nr. 2 OWiG)?	221
(cc)	Der Betriebsrat als rechtsfähige Personengesellschaft (§ 30 Abs. 1 Nr. 3 OWiG)?	223
(dd)	Der Betriebsrat und das Unternehmen als rechtsfä- hige Personengesellschaft (§ 30 Abs. 1 Nr. 3 OWiG)	226
(ee)	Der Betriebsrat im Rahmen von § 30 Abs. 1 Nr. 4 und 5 OWiG	226
(ff)	Die tatbestandliche Untauglichkeit des § 30 OWiG	227
(b)	Anwendbarkeit und Anwendung von § 30 OWiG im Daten- schutzrecht?	227
(c)	Tatbestandliche Grenzen und Unanwendbarkeit von § 30 OWiG zur Geldbußenverhängung wegen betriebsrätlicher Datenschutzverstöße in der DSGVO	229
(3)	§ 14 OWiG als normativer Anknüpfungspunkt	229
(a)	Tatbestand von § 14 OWiG	229
(aa)	Die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit des Be- triebsrats als besonderes persönliches Merkmal (§ 14 Abs. 1 Satz 2 OWiG)	229
(bb)	Datenschutzrechtlich Verantwortlicher als Tatbetei- ligter (§ 14 Abs. 1 Satz 1 OWiG)?	230
(cc)	Die tatbestandliche Untauglichkeit des § 14 Abs. 1 OWiG	232
(b)	Anwendbarkeit und Anwendung von § 14 OWiG im Daten- schutzrecht	232

(c) Tatbestandliche Grenzen und Unanwendbarkeit von § 14 OWiG zur Geldbußenverhängung wegen betriebsräthlicher Datenschutzverstöße in der DSGVO	234
(4) § 9 OWiG als normativer Anknüpfungspunkt	234
(a) Tatbestand von § 9 OWiG	234
(aa) Der Betriebsrat als vertretenes Organ im Sinne von § 9 Abs. 1 OWiG?	235
(bb) Die gesetzliche Vertretungsmacht des Betriebsratsvorsitzenden (§ 9 Abs. 1 Nr. 3 OWiG)?	235
(cc) Der Betriebsratsbeschluss als Indikator gesetzlicher Vertretung?	237
(dd) Ergänzende teleologische Erwägungen: Das Ehrenamt „Betriebsratsmitglied“	237
(ee) Die tatbestandliche Untauglichkeit von § 9 Abs. 1 OWiG	238
(b) Anwendbarkeit und Anwendung von § 9 OWiG im Datenschutzrecht	238
(c) Die tatbestandliche Untauglichkeit und Unanwendbarkeit von § 9 OWiG	239
(5) Lückenhafte Regelungen zum „Wie“ der Geldbußenverhängung	239
cc) Die Lückenhaftigkeit des derzeit normierten datenschutzrechtlichen Geldbußenregimes	240
e) Lösungsvorschläge: Geldbußen und der Betriebsrat im Geldbußenregime der DSGVO	241
aa) Die analoge Anwendung der OWiG-Vorschriften zur Ausfüllung der Regelungslücke?	243
bb) Europarechtlich zwingende Vermögensfähigkeit des Betriebsrats durch Anwendung von Art. 83 DSGVO?	244
cc) Leerlaufen der gegen den Betriebsrat verhängten Geldbußen? ...	248
dd) Staatshaftungsrecht zur Füllung der Regelungslücke?	249
(1) Lassen sich staatshaftungsrechtliche Richtlinienvorgaben auf die DSGVO übertragen?	250
(2) Effektivierung der Geldbußenverhängung durch Sanktionen gegen den deutschen Gesetzgeber?	251
(3) Die Akteurskonstellation und die Ungeeignetheit staatshaftungsrechtlicher Sanktionen	251
(4) Die Anwendung von Art. 83 Abs. 1–6 DSGVO ohne staatshaftungsrechtliche Sanktionen	252
ee) § 40 Abs. 1 BetrVG im Geldbußenrecht der DSGVO	252
ff) Geldbußen gegen die Betriebsratsmitglieder wegen eigenen Verschuldens – der Exzess-Gedanke als Aufrechterhaltung des Betriebsverfassungsrechts?	254

(1) Weisungsstruktur (Art. 29 DSGVO) und Geldbußen gegen den Betriebsrat	255
(2) Weisungsrecht und Exzess der Betriebsratsmitglieder	256
(3) Die Haftung der Betriebsratsmitglieder wegen Exzesses zwischen Schutzbedürfnis und Verschuldensgrad	257
(4) Besondere Problemkonstellationen beim Exzess der Betriebsratsmitglieder	258
(5) Der Exzess-Gedanke als Lösungsmöglichkeit für Geldbußen gegen den Betriebsrat	260
gg) Vielfältige Lösungsmöglichkeiten für Geldbußen wegen betrieblicher Datenschutzverstöße	260
f) Geldbußen in der DSGVO gegen den datenschutzrechtlich verantwortlichen Betriebsrat	262
4. Das Geldbußenregime im Wandel der Rechtsnormen	262
IV. Der Umgang mit den Rechtsfolgen der datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit des Betriebsrats	263
E. Der betriebsverfassungsrechtliche Umgang mit den Rechtsfolgen der datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit	264
§ 4 Resümee: Die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit des Betriebsrats zwischen europäischen Vorgaben und nationalen Regelungsmöglichkeiten	267
§ 5 Annex: Gesetzgeberische Entwicklungen seit Februar 2021	275
Literaturverzeichnis	281
Sachwortverzeichnis	306