

Datenschutz im Personalratsbüro

Datenschutz Seit 25. Mai 2018 gelten Datenschutz-Grundverordnung und neues BDSG auch für den öffentlichen Dienst. Was folgt daraus für den eigenen Umgang des Personalrats mit den Daten der Beschäftigten?

von **Wolfgang Däubler**

Der Personalrat hat die Aufgabe, für die Beachtung des Beschäftigtendatenschutzes in der Dienststelle zu sorgen. Diese Aufgabe ist ihm durch § 68 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG und die entsprechenden Vorschriften in den Landespersonalvertretungsgesetzen zugewiesen. Soll eine technische Einrichtung installiert werden, die geeignet ist, Verhalten und Leistung der Beschäftigten zu überwachen, so hat er ein Mitbestimmungsrecht nach § 75 Abs. 3 Nr. 17 BPersVG. Entsprechendes findet sich auch hier im Landesrecht.

Wer die Einhaltung des Datenschutzrechts kontrollieren soll und neue Technik mitgestalten kann, sollte auch im eigenen Haus korrekt verfahren. Kritik an der Dienststellenleitung wegen laxen Umgangs mit Daten ist wenig glaubwürdig, wenn im Personalratsbüro Unterlagen über Krankmeldungen oder über ein betriebliches Eingliederungsmanagement „herumliegen“. Der Personalrat hat daher ein Eigeninteresse, die gesetzlich vorgeschriebene Diskretion zu wahren.

Der Personalrat als „Verantwortlicher“ nach Datenschutzrecht?

Wie ist der rechtliche Rahmen beschaffen, den der Personalrat bei seinen eigenen Aktivitäten zu beachten hat? Die Vorschriften der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) und des neuen BDSG richten sich an den „Verantwortlichen“. Dies ist vermutlich die Dienststelle, aber kann es auch der Personalrat sein?

Die Eigenschaft als „Verantwortlicher“ hat weitreichende Konsequenzen. Nur die wichtigsten seien genannt.

- Wer Daten über andere erhebt, muss diese informieren. Die Art. 13 und 14 DSGVO verlangen dabei zahlreiche Einzelangaben; die bloße Mitteilung „Über Sie ist was bei uns gespeichert“ genügt nicht.
- Will die betroffene Person Näheres wissen, muss ihr der Verantwortliche nach Art. 15 DSGVO Auskunft geben. Dies kann mit erheblichem Aufwand verbunden sein.
- Ist eine Angabe unrichtig, muss sie der Verantwortliche nach Art. 16 DSGVO berichtigen und ggf. nach Art. 17 DSGVO löschen.
- Der Verantwortliche muss nach Art. 5 Abs. 2 DSGVO alle datenbezogenen Vorgänge dokumentieren können. Art. 30 DSGVO verlangt außerdem, dass er ein „Verfahrensverzeichnis“ führt.
- Der Verantwortliche muss nach Art. 32 DSGVO für die Datensicherheit sorgen, also im Rahmen des Möglichen verhindern, dass Unbefugte Zugriff nehmen können.
- Fallen Gesundheitsdaten oder andere sensitive Daten (z. B. über die politische Gesinnung) an, so muss eine sog. Datenschutz-Folgenabschätzung durchgeführt werden (Art. 35 DSGVO). Dabei ist zu überprüfen, welche Konsequenzen es hat, wenn die Datensicherheit nicht funktioniert: Insoweit muss ggf. nachgebessert werden.
- Der Verantwortliche muss in der Regel einen betrieblichen bzw. einen behördlichen Datenschutzbeauftragten bestellen.
- Werden Datenschutzvorschriften verletzt, so ist der Verantwortliche nach Art. 82 DSGVO zum Schadensersatz verpflichtet. Dabei ist auch der immaterielle Schaden (Eingriff in die Privatsphäre als solche) zu ersetzen, was erhebliche Beträge ausmachen kann.¹
- Verstöße gegen Vorschriften des Datenschutzes können nach Art. 83 DSGVO mit Geldbußen geahndet werden. Diese können sich auf bis zu 10, bei manchen Verstößen auf bis zu 20 Mio. Euro belaufen und auch gegenüber Behörden verhängt werden. Der deutsche Gesetzgeber hat sie nicht ausgenommen, obwohl Art. 83 Abs. 7 DSGVO eine solche Möglichkeit eröffnet.²

Wer Verantwortlicher ist, wird in Art. 4 Nr. 7 DSGVO definiert. Danach handelt es sich um eine natürliche oder juristische Person, um eine „Behörde, Einrichtung oder sonstige Stelle“, die allein oder gemeinsam mit anderen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten entscheidet. Kann der Personalrat seiner Unabhängigkeit von der Dienststellenleitung wegen als „sonstige Stelle“ qualifiziert werden?

¹ Dazu Däubler, CuA 12/2017 S. 29 ff.

² Näher Kühling/Buchner-Bergt, DSGVO und BDSG, Kommentar, 2. Aufl., München 2018, Art. 83 Rn. 26

Die Definition in Art. 4 Nr. 7 DSGVO darf nicht so gehandhabt werden, dass sich Widersprüche zu anderen Bestimmungen in Art. 4 ergeben. Bei Unternehmen folgt etwa aus Art. 4 Nr. 16, dass bloßen Untergliederungen nicht die Rolle eines „Verantwortlichen“ zukommt, weil dies selbst für die „Hauptniederlassung“ ausgeschlossen ist. Genauso ist bei einer Behörde zu verfahren, die nur als Ganze die Rechte eines Verantwortlichen wahrnehmen und die entsprechenden Pflichten erfüllen kann. Dies spricht dagegen, beim Personalrat als einer internen Untergliederung eine Ausnahme zu machen.³

Ein weiteres Argument kommt hinzu. Der Personalrat erfüllt nicht anders als der Betriebsrat einen gesetzlichen Auftrag; er handelt innerhalb des Rahmens, den ihm das BPersVG bzw. die Landesgesetze vorgeben. Er kann daher anders als ein Selbstständiger nicht über die „Zwecke und Mittel“ der Datenverarbeitung frei entscheiden – er muss sich innerhalb des ihm gezogenen engen Rahmens bewegen. Eine wesentliche, in Art. 4 Nr. 7 DSGVO genannte Voraussetzung für die Behandlung als „Verantwortlicher“ ist daher nicht gegeben.⁴ Daran ändert auch die Unabhängigkeit vom Arbeitgeber bzw. Dienstherrn nichts.

Bei einem dritten Einwand muss man ein wenig weiter ausholen. Würde man den Personalrat als Verantwortlichen qualifizieren, so hätte er alle die Pflichten zu erfüllen, die im Einzelnen aufgeführt wurden. Dies würde seine Stellung grundlegend verändern: Er müsste selbst vermögensfähig werden und auch wirtschaftliche Werte erwerben können, weil sonst die Sanktionen des Schadensersatzes und des Bußgelds ins Leere gehen würden. Da dies in gleicher Weise für den Betriebsrat gelten würde, ergäbe sich eine wesentliche Umgestaltung einer zentralen Institution unseres Arbeitsrechts: Die betriebliche Interessenvertretung wäre keine ehrenamtliche, auf bestimmte Aufgaben beschränkte Einrichtung mehr, sondern eine Art „Mitbestimmungsunternehmen“, das sich nur schwer in das arbeitsrechtliche System integrieren ließe. Für eine solche Umgestaltung einer wichtigen arbeitsrechtlichen Institution fehlt dem EU-Gesetzgeber aber die Kompetenz: Nach den Art. 151 ff. AEUV kann er im Bereich des Arbeitsrechts lediglich Richtlinien erlassen, nicht aber eine Vollharmonisierung herbeiführen.⁵ Auch dies spricht dagegen, den Personalrat als „Verantwortlichen“ anzusehen.

Auch in der Literatur wird dies mehrheitlich so gesehen, wobei von vielen nur das gleich

³ Ebenso für den Betriebsrat Middel, AuR 2018, 411, 416

⁴ Ebenso für den Betriebsrat Brandt, CuA 11/2018 S. 31 f.

⁵ Eingehend Heuschmid, SR 2019, 1 ff.

liegende Problem beim Betriebsrat behandelt wird.⁶

Subsidiäre Heranziehung des Personalrats?

Die Tatsache, dass der Personalrat nicht „Verantwortlicher“ ist, bedeutet nicht, dass er gewissermaßen „datenschutzfrei“ agieren könnte. Vielmehr ist auch er verpflichtet, das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Beschäftigten nach deutschem Recht wie auch das Grundrecht auf Datenschutz nach Art. 8 EU-Grundrechtecharta zu beachten. Hinzu kommt, dass der Arbeitgeber keinen Zugriff auf die Dateien des Personalrats hat, so dass er beispielsweise keine Auskunft nach Art. 15 DSGVO erteilen und kein Verfahrenverzeichnis nach Art. 30 DSGVO erstellen kann. Auch ist er nicht in der Lage, für eine ausreichende Datensicherheit zu sorgen. Hier muss der Personalrat im Interesse der Beschäftigten in die Bresche springen und deren berechnigte Interessen befriedigen. Er muss also (gewissermaßen als Teil des Verantwortlichen) entsprechend Art. 13 und 14 DSGVO die betroffene Person informieren, er muss eine Auskunft erteilen und ggf. eine Berichtigung nach Art. 16 und eine Löschung nach Art. 17 DSGVO vornehmen. Der Personalrat muss dafür sorgen, dass die Datensicherheit gewahrt bleibt; auch muss er sich ggf. um eine Datenschutzfolgenabschätzung und ein Verfahrensverzeichnis kümmern.

Praktische Umsetzung

Aus der Sicht der Praxis scheinen dies sehr weitgehende Anforderungen zu sein, die überdies Zeit und bisweilen auch Geld kosten. Die Probleme werden geringer, wenn sich der Personalrat an den behördlichen Datenschutzbeauftragten wendet und diesen um Rat bittet: Zwar darf dieser nicht in die Dateien des Personalrats Einblick nehmen, doch schließt dies nicht aus, dass er den Personalrat bei der Erstellung eines Verfahrensverzeichnisses und bei der Organisation von Daten berät, die so übersichtlich gestaltet sein sollte, dass jederzeit eine vollständige Auskunft an Belegschaftsmitglieder möglich ist. Soweit der behördliche

⁶ S. Däubler, Gläserne Belegschaften, 8. Aufl., Köln 2019, Rn 850a; Kühling/Buchner-Hartung, a.a.O., Art. 4 Nr. 7 Rn. 11; Weichert, in: Däubler/Wedde/Weichert/Sommer, EU-Datenschutz-Grundverordnung und BDSG-neu. Kompaktcommentar, Frankfurt/Main 2018, Art. 4 Rn. 89 (alle: Personalrat kein Verantwortlicher); Brandt, CuA 11/2018 S. 31 f.; Eder CuA 4/2018, S. 9; Eßer in: Auernhammer, DSGVO BDSG Kommentar, 5. Aufl., Köln 2017, Art. 4 DSGVO Rn. 38; Heuschmid, SR 2019, 1 ff.; Middel, AuR 2018, 411, 416; Raschauer in: Sydow (Hrsg.), Europäische Datenschutzgrundverordnung, Kommentar, 2. Aufl., Baden-Baden 2018, Art. 4 Rn. 131; unentschieden Gola in: Ders. (Hrsg.), Datenschutzgrundverordnung. Kommentar, 2. Aufl., München 2018, Art. 4 Rn. 56 und Kurzböck/Weinbeck BB 2018, 1652 ff.; a. A. Kleinebrink, DB 2018, 2566 ff. (alle zum Betriebsrat)

Datenschutzbeauftragte sich zu einer solchen Unterstützung – aus welchen Gründen auch immer – nicht in der Lage sieht, kann sich der Personalrat an die Aufsichtsbehörde für den Datenschutz wenden: Ihren Empfehlungen zu folgen, ist die beste Absicherung dagegen, künftig Adressat mehr oder weniger unangenehmer Anordnungen zu werden.

Soweit der Personalrat nicht über ausreichende eigene Sachkunde verfügt und soweit der behördliche Datenschutzbeauftragte nicht weiter hilft, kann sich der Personalrat auch der Hilfe eines Sachverständigen bedienen.⁷ Im Idealfall kann ein „Datenschutzstatut“ erarbeitet werden, das der Personalrat in der Dienststelle bekannt macht. Es würde Regeln über den Umgang mit Daten enthalten, die vielleicht auch Vorbild für die Arbeitgeberseite sein könnten. Wer selbst vorangeht, hat allemal die bessere Ausgangsposition.

⁷ Noll, in: Altvater u. a., BPersVG, Kommentar, 9. Aufl., Frankfurt/Main 2016, § 44 Rn. 35