

Kapitel 1: Einleitung

Die vorliegende Arbeit widmet sich einer der bedeutendsten Neuerungen des Datenschutzrechts in den letzten Jahren: der Rechtsfigur der gemeinsamen Verantwortlichkeit.

A. Einführung

In der deutschen Rechtswissenschaft wurde der Schutz von personenbezogenen Daten – mithin Daten, die sich einer natürlichen Person zuordnen lassen – maßgeblich durch das Volkszählungsurteil des *BVerfG*¹ geprägt. Schon damals erkannte das *BVerfG* die (grundrechtliche) Bedeutung für eine natürliche Person, darüber zu entscheiden, „wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß“ (Hervorhebung durch den Verf.).² Dieses „Wer“ war unter dem BDSG und der hiermit später umgesetzten DSRL vor allem der für die Verarbeitung Verantwortliche³ als Schlüsselfigur. Schon die DSRL erkannte in diesem Zusammenhang in ihrem Art. 2 lit. d an, dass mehrere Verantwortliche „gemeinsam [...] über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten“ (Hervorhebung durch den Verf.) entscheiden und damit gemeinsam der betroffenen Person gegenüberstehen können.

In den drei Leitentscheidungen *Wirtschaftsakademie*,⁴ *Zeugen Jehovas*⁵ und *Fashion ID*⁶ hat der *EuGH* die Tatbestandsvoraussetzungen dieser Rechtsfigur der gemeinsamen Verantwortlichkeit maßgeblich ausgestaltet und mögliche Rechtsfolgen erkennen lassen. Unter der seit dem 25. Mai 2018 anwendbaren Datenschutz-Grundverordnung als zentralen Rechtsakt des Datenschutzrechts haben diese Rechtsfolgen in Art. 26 DSGVO eine explizite Regelung erfahren. Daneben wurden zentrale Regelungsgehalte

1 BVerfGE 65, 1 – Volkszählungsurteil.

2 BVerfGE 65, 1 (43) – Volkszählungsurteil.

3 In dieser Arbeit werden geschlechtsspezifische Formen aus Gründen der Lesbarkeit und der Gesetzesgenauigkeit verwendet. Diese Formen beziehen sich stets auf Personen jeden Geschlechts.

4 *EuGH*, NJW 2018, 2537 – *Wirtschaftsakademie*.

5 *EuGH*, NJW 2019, 285 – *Zeugen Jehovas*.

6 *EuGH*, NJW 2019, 2755 – *Fashion ID*.

der DSRL im Wesentlichen unverändert übernommen. Sowohl unter der DSRL als auch unter der DSGVO geht der Gesetzgeber davon aus, dass der Verantwortliche die Fäden in der Hand hält und beispielsweise rechtswidrige Verarbeitungsvorgänge einstellen kann. Dementsprechend werden dem Verantwortlichen zahlreiche Prüf-, Rechenschafts- und Dokumentationspflichten auferlegt, vgl. etwa Art. 5 Abs. 2, Art. 7 Abs. 1, Art. 12 ff., 24, 25, 28 Abs. 1, Art. 30 Abs. 1, Art. 33 Abs. 1, Art. 34 Abs. 1, Art. 35 Abs. 1 DSGVO. Damit diese Verpflichtungen auch im Fall einer datenschutzrechtlichen Zusammenarbeit als gemeinsam Verantwortliche eingehalten werden, „bedarf es einer klaren Zuteilung der Verantwortlichkeiten“.⁷ Diese klare Zuteilung erfordert nicht nur Kriterien zur präzisen Abgrenzung der datenschutzrechtlichen Rollen, sondern auch eine entsprechende Ausgestaltung der Zusammenarbeit (vgl. Art. 26 DSGVO). Zur verstärkten Relevanz der datenschutzrechtlichen Regelungen – wie denen über die gemeinsame Verantwortlichkeit – und Beachtung datenschutzrechtlicher Grundsätze in der Praxis tragen seit Anwendbarkeit der DSGVO auch die vorgesehenen Sanktionen bei, wie etwa am Kartellrecht orientierte, empfindliche Bußgeld-Rahmen nach Art. 83 DSGVO. Danach sind abhängig von dem konkreten Verstoß Bußgelder von bis zu 4 % des weltweiten Vorjahresumsatzes bzw. 20 Millionen Euro möglich.

Die Relevanz gemeinsamer Verantwortlichkeit zeigt sich besonders im digitalen Umfeld – namentlich dort bei komplexen Verarbeitungsvorgängen, an denen mehrere Akteure beteiligt sind. Die gegenseitige Einbindung von Inhalten, die Abfrage zahlreicher Server unterschiedlicher Betreiber sowie nutzergenerierte Inhalte stehen im Internet auf der Tagesordnung. Die Zusammenarbeit ist hierbei nicht (mehr) auf Beteiligte mit klaren Hierarchien wie bei Datenverarbeitungen im Auftrag beschränkt.⁸ Hinzu kommt, dass Internet-Browser so konfiguriert sind, dass sie eingebettete Inhalte automatisch abfragen – unabhängig davon, an wie viele Akteure zugleich Anfragen mit personenbezogenen Daten wie der IP-Adresse und Geräte-Informationen gesendet werden. Dabei gibt es, wie etwa bei diesen Browser-Anfragen, „unter den Bedingungen der automatischen Datenverarbeitung kein ‚belangloses‘ Datum mehr“.⁹ Die neue Realität der Zusammenarbeit vor allem im Internet erkennen der Gesetzgeber und die Rechtsprechung mit der detaillierteren Ausgestaltung der gemeinsamen

7 Erwägungsgrund 79 DSGVO.

8 Vgl. etwa *Herdas*, DSRITB 2018, 207 (217).

9 BVerfGE 65, 1 (44) – Volkszählungsurteil; krit. und präzisierend hierzu *Britz*, in: *Offene Rechtswissenschaft*, 562 (577).

Verantwortlichkeit an und unterwerfen diese neuen Formen der Zusammenarbeit spezifischen Regelungen. Mit diesen spezifischen Regelungen gewinnt der in Art. 5 Abs. 1 lit. a DSGVO anerkannte Grundsatz der Transparenz *bezüglich der Verantwortlichen* erheblich an Bedeutung.¹⁰ Der Verantwortliche als zentrale Rolle des Datenschutzrechts soll sich nicht durch die Zusammenarbeit mit weiteren gemeinsam Verantwortlichen seiner Verantwortlichkeit entziehen können, sondern stattdessen schutzzweckadäquat für die Erfüllung der datenschutzrechtlichen Pflichten einstehen.

Angesichts der praktischen Bedeutung der geschilderten komplexen datenschutzrechtlichen Zusammenarbeit wird die Annahme gemeinsamer Verantwortlichkeit als „der Renner“ bezeichnet – so etwa der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit in Baden-Württemberg *Brink* zusammen mit *Groß*.¹¹ Wie auf die im Laufe der Arbeit Bezug genommene intensive Auseinandersetzung mit der Rechtsfigur in Literatur und Praxis zeigt, hat diese Beschreibung ihre Daseinsberechtigung. Betrachtet man den perspektivischen weiteren Bedeutungszuwachs im Umfeld von vernetzten Gegenständen, dem sog. Internet of Things,¹² dürfte die Relevanz der Rechtsfigur gemeinsamer Verantwortlichkeit in Lehre und Praxis weiter zunehmen.

B. Ziel der Arbeit

Ziel der Arbeit ist es, aufbauend auf der Untersuchung der Tatbestandsvoraussetzungen und Rechtsfolgen die Bedeutung der Rechtsfigur gemeinsamer Verantwortlichkeit für die Schutzziele des Datenschutzrechts herauszuarbeiten.

Zum einen sollen die Tatbestandsvoraussetzungen der gemeinsamen Verantwortlichkeit untersucht werden. Der *EuGH* hat auf Basis des Wortlauts der gemeinsamen Entscheidung über Zwecke und Mittel (Art. 4 Nr. 7 Hs. 1, Art. 26 Abs. 1 S. 1 DSGVO) einzelfallbezogen Anhaltspunkte für tatbestandsrelevante Kriterien gegeben. Unter Berücksichtigung des Zwecks der Vorschriften und der Rechtsfigur der gemeinsamen Verantwortlichkeit insgesamt sollen diese Kriterien herausgearbeitet und einer Systematisierung zugeführt werden. Diese Systematisierung kann zu einer rechtssiche-

10 Erwägungsgrund 79 DSGVO.

11 *Brink/Groß*, RuP 2019, 105 (114); ebenfalls die Bedeutung hervorhebend, *Bernhardt et al.*, Evaluation der Europäischen Datenschutz-Grundverordnung, S. 8 f.

12 Beispielhaft *Skistims*, Smart Homes.

re(re)n Abgrenzung von gemeinsamer Verantwortlichkeit zur getrennten Verantwortlichkeit, Auftragsverarbeitung und Nicht-Verantwortlichkeit führen. Damit soll die Arbeit einen Beitrag leisten zur korrekten Zuordnung der Rollen der Beteiligten im Einzelfall als Voraussetzung für zahlreiche daran anknüpfende Pflichten nach der DSGVO. Zugleich sollen die herauszuarbeitenden Kriterien eine Ermittlung des Grads der Verantwortlichkeit erleichtern, was sich entscheidend auf Rechtsfolgenseite in der Rechtsanwendungspraxis auswirken kann.

Zum anderen sollen die Rechtsfolgen gemeinsamer Verantwortlichkeit untersucht werden. Neben den in Art. 26 DSGVO verankerten Rechtsfolgen finden auf gemeinsam Verantwortliche diverse allgemeine Pflichten Anwendung. Diese allgemeinen Pflichten differenzieren nicht zwischen getrennt und gemeinsam Verantwortlichen als Normadressaten. Dementsprechend ergeben sich Folgefragen bei der Anwendung dieser Pflichten auf gemeinsame Verantwortliche. Auf diese Folgefragen sollen im Wege der Auslegung der betreffenden Normen belastbare Antworten gefunden werden.

Die Untersuchung sowohl der Tatbestandsvoraussetzungen als auch der Rechtsfolgen der Rechtsfigur soll letztlich die Einordnung ermöglichen in das gesamte Datenschutzrecht, namentlich insbesondere die DSGVO. Insoweit sollen anhand der gemeinsamen Verantwortlichkeit exemplarisch zentrale Schutzzwecke des Datenschutzrechts herausgearbeitet und erläutert werden, die wiederum Grundlage für die Auslegung der übrigen datenschutzrechtlichen Vorschriften sind.

C. Gang der Untersuchung

Angesichts der Ausgestaltung der Rechtsfigur der gemeinsamen Verantwortlichkeit erst in jüngerer Vergangenheit wird im zweiten Kapitel zunächst die Entwicklung der Rechtsfigur durch Gesetzgeber und Rechtsprechung mit den drei maßgeblichen Entscheidungen des *EuGH* dargestellt.

Im dritten Kapitel werden sodann Sinn und Zweck der gemeinsamen Verantwortlichkeit aus der Regulierungsperspektive herausgearbeitet. Dabei wird zunächst die Funktion der Verantwortlichkeit selbst dargestellt, bevor die Besonderheiten der gemeinsamen Verantwortlichkeit und ihre grundrechtlichen Wurzeln untersucht werden. Ein besonderes Augenmerk soll auf die Effektivität der Betroffenen-Rechte der DSGVO gerichtet werden, wobei der Grundsatz der Gleichrangigkeit der Betroffenen-Rechte als Ausprägung dieses Effektivitätsgrundsatzes entwickelt wird. Daneben

werden verschiedene Ausprägungen des Transparenzgrundsatzes betrachtet und fortentwickelt. Im Anschluss wird die gemeinsame Verantwortlichkeit mit der Störerhaftung verglichen, um zentrale Charakteristika gemeinsamer Verantwortlichkeit komprimiert darstellen zu können. Das dritte Kapitel ist mit der Herausarbeitung der Zwecke gemeinsamer Verantwortlichkeit zugleich von Bedeutung für die weiteren Kapitel, in denen die Vorschriften der DSGVO ausgelegt werden.

Auf dieser Grundlage werden im vierten Kapitel die Tatbestandsvoraussetzungen gemeinsamer Verantwortlichkeit unter Systematisierung der einschlägigen *EuGH*-Rechtsprechung untersucht. In dem Zusammenhang ist insbesondere einzugehen auf die Begriffe der Festlegung und der Gemeinsamkeit in Art. 26 Abs. 1 S. 1 DSGVO. Inwieweit diese Tatbestandsvoraussetzungen auf jegliche Verarbeitungen personenbezogener Daten Anwendung finden können – oder z.B. abhängig von der Rechtsgrundlage (Art. 6 Abs. 1 DSGVO) zu differenzieren ist –, ist ebenfalls Gegenstand der Untersuchung. Die entwickelten Tatbestandsvoraussetzungen werden durch Fallbeispiele und im Rahmen der Darstellung zentraler Fallgruppen zur Anwendung gebracht und ihr Inhalt damit verdeutlicht.

Die umfangreichen Rechtsfolgen der gemeinsamen Verantwortlichkeit und die Besonderheiten aufgrund der Gemeinsamkeit im Vergleich zur getrennten Verantwortlichkeit werden im fünften Kapitel untersucht. Neben der Vereinbarung als explizite Rechtsfolge nach Art. 26 DSGVO wird das Verhältnis der gemeinsam Verantwortlichen gegenüber betroffenen Personen, gegenüber Aufsichtsbehörden und untereinander geprüft. Denn erst die Ausgestaltung dieser Verhältnisse trägt entscheidend dazu bei, dass betroffenen Personen der bezweckte Schutz zugutekommt und die gemeinsam Verantwortlichen schutzzweckorientiert haften, sodass Anreize für datenschutzkonformes Verhalten gesetzt werden. Diese betrifft auch den sodann folgenden Abschnitt E., in dessen Rahmen die Auswirkungen auf weitere Pflichten wie solche nach Art. 6 DSGVO untersucht werden. All diese Anreize für datenschutzkonformes Verhalten führen in der Gesamtbetrachtung zur – sodann zu entwickelnden – Überprüfungs- und Überwachungsobliegenheit zwischen gemeinsam Verantwortlichen.

Abschließend wird im Rahmen der Schlussbetrachtung aufgezeigt, wie die gemeinsame Verantwortlichkeit exemplarisch von großer Bedeutung für zahlreiche Schutzzwecke des Datenschutzrechts ist, wobei zentrale Unterthesen überblicksartig dargestellt werden.