

MARC PHILIPP WEBER / HENNING DEHNERT

Das Kooperations- und Kohärenzverfahren vor dem EDSA

Praktische Erfahrungen aus dem ersten Streitbeilegungsverfahren in Sachen Twitter

One-Stop-Shop
Federführende Aufsichtsbehörde (LSA)
Betroffene Aufsichtsbehörden (CSA)
Grenzüberschreitende Verarbeitung

■ Das Kooperations- und Kohärenzverfahren war beim Inkrafttreten der DS-GVO eine zentrale Neuerung für den europäischen Datenschutz. Durch die Kooperation der Aufsichtsbehörden und notfalls eine Streitbeilegung durch den Europäischen Datenschutzausschuss (EDSA) sollen eine kohärente Anwendung des europäischen Datenschutzrechts erreicht und widersprüchliche Entscheidungen vermieden werden. Eine allererste Bewährungsprobe hatte das Streitbeilegungsverfahren im Herbst 2020 in dem von der irischen Datenschutzaufsichtsbehörde geführten Verfahren gegen die Twitter International Company, das am 9.11.2020 mit der ersten Entscheidung des EDSA gem. Art. 65 DS-GVO endete. Der Ablauf des Kooperations- und Kohärenzverfahrens wird am Beispiel dieses Streitbeilegungsverfahrens dargestellt, und es wird ein erstes Resümee aus Blick der aufsichtsbehördlichen Praxis gezogen.

Lesedauer: 24 Minuten

■ The cooperation and coherency procedure was a central innovation for European data protection when the General Data Protection Regulation (GDPR/DS-GVO) came into force. Through the supervisory authorities' cooperation and, if necessary, the settlement of a dispute through the European Data Protection Board (EDPB), a coherent application of European data protection law shall be obtained and conflicting decisions shall be avoided. The dispute settlement procedure had a first test in fall of 2020 with the proceedings led by the Irish data protection supervisory board against Twitter International Company, which ended on November 9, 2020 with the first decision by EDPB pursuant to Art. 65 GDPR. The process of the cooperation and coherency procedure will be illustrated with the help of this dispute settlement procedure, and a first summary of the supervisory authorities' practical view point will be given.

I. Einleitung

Eine der wesentlichen Neuerungen der DS-GVO war die Einführung des Prinzips der einheitlichen Anlaufstelle, das sog. One-Stop-Shop-Verfahren.¹ Für Unternehmen, die personenbezogene Daten i.R.d. Tätigkeit von mehreren Niederlassungen in unterschiedlichen Mitgliedstaaten der EU verarbeiten, ist danach die Datenschutz-Aufsichtsbehörde der Hauptniederlassung alleinige Ansprechpartnerin. Für grenzüberschreitend tätige Unternehmen bietet das den Vorteil, dass sie sich innerhalb der EU nicht mehr mit unterschiedlichen Aufsichtsbehörden und ggf. unterschiedlichen datenschutzrechtlichen Vorgaben oder Auslegungen auseinandersetzen müssen.² Darüber hinaus erhalten Betroffene durch das One-Stop-Shop-Verfahren bei der grenzüberschreitenden Datenverarbeitung durch Unternehmen die an ihrem Wohnsitz zuständige Aufsichtsbehörde als alleinige Ansprechpartnerin. D.h., auch wenn für das grenzüberschreitend tätige Unternehmen die Aufsichtsbehörde am Ort der Hauptniederlassung zuständig ist (z.B. die Datenschutzbehörde in Irland), müssen sich Betroffene nicht mit Aufsichtsbehörden in anderen Mitgliedstaaten auseinandersetzen, sondern werden bei der Wahrnehmung ihrer Datenschutzrechte durch ihre vor Ort zuständige Aufsichtsbehörde unterstützt. Außerdem kön-

nen auch etwaige Rechtsbehelfe gegenüber der Aufsichtsbehörde im Inland geltend gemacht werden, wenn diese als Aufsichtsbehörde, bei der die Beschwerde eingereicht wurde, gem. Art. 60 Abs. 8 DS-GVO eine Beschwerde ablehnt oder abweist.

II. Ablauf des Kooperations- und Kohärenzverfahrens zwischen Aufsichtsbehörden

1. Grundlagen

Das System, nach dem eine Aufsichtsbehörde bei grenzüberschreitenden Datenverarbeitungen i.S.v. Art. 4 Nr. 23 DS-GVO alleinige Ansprechpartnerin ist, setzt im Hintergrund ein Verfahren der Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden in den einzelnen Mitgliedstaaten voraus. Die DS-GVO hat hierfür nach Art. 60 DS-GVO das sog. Kooperationsverfahren eingeführt. Die Aufsichtsbehörde am Ort der europäischen Hauptniederlassung eines Unternehmens wird danach als in einem Datenschutzverfahren „federführende Aufsichtsbehörde“ (lead supervisory authority – LSA) bestimmt. Die LSA ist als einzige Aufsichtsbehörde im One-Stop-Shop-Verfahren befugt, im Hinblick auf einen bestimmten Verarbeitungsvorgang verbindliche Maßnahmen zu treffen oder Bußgelder zu verhängen.³ Allerdings darf die LSA auch nicht unabgestimmt tätig werden. Vielmehr werden die Aufsichtsbehörden am Ort anderer europäischer Niederlassungen sowie die Aufsichtsbehörde, bei der eine Beschwerde eingereicht wurde oder in deren Zuständigkeitsbereich die Verarbeitung erhebliche Auswirkungen auf betroffene Personen hat oder haben kann, als „betroffene Aufsichtsbehörden“ (concerned supervisory authorities – CSA) i.S.v. Art. 4 Nr. 22 DS-GVO am Verfahren beteiligt. Diese Zusammenarbeit zwischen LSA und einer oder mehreren CSA soll dazu beitragen,

¹ Zur Entstehungsgeschichte des One-Stop-Shop-Verfahrens s. *Nguyen*, ZD 2015, 265 (266); *Thiel*, in: *Taeger/Gabel, DSGVO BDSG*, 3. Aufl. 2019, Art. 60 Rn. 6; *Peucker*, in: *Sydow, Europäische Datenschutzgrundverordnung*, 2. Aufl. 2018, Art. 60 Rn. 5; *Dix*, in: *Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG*, 3. Aufl. 2020, Art. 60 Rn. 2 f.

² *Nguyen*, in: *BeckOK Datenschutzrecht*, 33. Ed., Stand: 1.8.2020, Art. 60 Rn. 1; *Schantz*, NJW 2016, 1841 (1846); *Ambrock/Karg*, in: v. d. Bussche/Voigt, *Konzernschutz*, 2. Aufl. 2019, Teil 8 Rn. 43.

³ *Eichler*, in: *Gola, DS-GVO*, 2. Aufl. 2018, Art. 60 Rn. 10.

dass das neu geschaffene europäische Datenschutzrecht in den Mitgliedstaaten auch kohärent und konsequent angewendet wird.⁴ Umgekehrt sollen Unternehmen durch das Kooperationsverfahren ihren Sitz nicht in dem für sie datenschutzrechtlich günstigsten Land ansiedeln können und Wettbewerbsverzerrungen durch die unterschiedliche Umsetzung und Durchsetzung von Datenschutzvorgaben verhindert werden.⁵ Dieser Kooperations- und Konsistenzmechanismus wird im Schrifttum daher auch als eine der wichtigsten Regelungen oder auch als Kernstück der DS-GVO bezeichnet.⁶

Das Kooperationsverfahren nach Art. 60 DS-GVO ist grundsätzlich auf einen Konsens zwischen LSA und CSA ausgerichtet. Sofern jedoch kein Konsens erreicht werden kann, erfolgt ein Übergang ins sog. Kohärenzverfahren nach Art. 63 ff. DS-GVO, und schlussendlich wird die einheitliche Anwendung der DS-GVO durch eine verbindliche Entscheidung des *Europäischen Datenschutzausschusses (EDSA)* im Streitbeilegungsverfahren nach Art. 65 Abs. 1 lit. a DS-GVO sichergestellt.

2. Ermittlung der Zuständigkeit der LSA, Art. 56 DS-GVO

Nach Eingang einer Beschwerde oder sonstigen Information, die eine grenzüberschreitende Verarbeitung i.S.v. Art. 4 Nr. 23 DS-GVO zum Gegenstand hat, ist die Aufsichtsbehörde zunächst verpflichtet, ein Verfahren nach Art. 56 Abs. 1 DS-GVO zur Identifizierung der LSA einzuleiten. Die Zuständigkeit der LSA richtet sich nach dem Ort der Hauptniederlassung (Art. 4 Nr. 16 lit. a DS-GVO) oder der einzigen Niederlassung des Verantwortlichen oder des Auftragsverarbeiters. Die Ermittlung der LSA erfolgt elektronisch über das von den Datenschutz-Aufsichtsbehörden eingesetzte Binnenmarkt-Informationssystem (Internal Market Information System – IMI). In dem Modul von IMI werden der Vorgang eingestellt und die vermutete LSA sowie bereits bekannte CSA eingetragen. Die LSA und die CSA erhalten sodann Gelegenheit, diese Eintragungen zu bestätigen oder zu korrigieren. Außerdem können sich auch andere Aufsichtsbehörden als betroffen melden.

3. Zusammenarbeit zwischen LSA und CSA, Art. 60 DS-GVO

a) Zusammenarbeit nach dem Konsensprinzip

Nachdem die LSA ermittelt worden ist, beginnt das eigentliche Kooperationsverfahren nach Art. 60 DS-GVO. Die Zusammenarbeit von LSA und CSA soll dabei von dem Prinzip geleitet sein, dass ein Konsens zu erzielen ist. Die LSA ist verpflichtet, auf einen Konsens mit der oder den CSA hinzuwirken.⁷ I.R.d. Zusammenarbeit tauschen die LSA und die CSA untereinander über IMI alle zweckdienlichen Informationen aus. Haben sich mehrere deutsche Aufsichtsbehörden als CSA gemeldet, arbeiten diese ihrerseits zusammen und streben im weiteren Verfahren einheitliche Äußerungen an. Hat der Verantwortliche nur eine Niederlassung in Deutschland, übernimmt die Aufsichtsbehörde des Bundeslands, in dem die Niederlassung gelegen ist, primär inhaltliche Verfahrenshandlungen. Bei mehreren Niederlassungen in Deutschland wird nach bestimmten Kriterien die innerdeutsche Federführung festgelegt (deutsche Hauptniederlassung, Schwerpunkt der Datenverarbeitung u.a.).⁸ Auch im Kooperationsverfahren erfolgt die Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden über die IMI-Plattform, vgl. auch Art. 60 Abs. 12 DS-GVO.

b) Zurverfügungstellung der zweckdienlichen Informationen

Für die Zusammenarbeit zwischen LSA und CSA ist es unerlässlich, dass die LSA schon frühzeitig den anderen betroffenen Behörden alle zweckdienlichen Informationen zu einem Vorgang übermittelt. Die CSA sollen dadurch bereits in einem frühen Ver-

fahrensstadium Gelegenheit erhalten, Hinweise zu geben, etwa zum Untersuchungsumfang (scope). Art. 60 Abs. 1 S. 1 DS-GVO sieht vor, dass diese Information durch die LSA „unverzüglich“ zu erfolgen hat. Eine nähere Konkretisierung, welcher Zeitraum hierunter zu verstehen ist, besteht nicht. Ein Rückgriff auf § 121 Abs. 1 S. 1 BGB und die hierzu ergangene Rechtsprechung verbietet sich auf Grund der erforderlichen autonomen europarechtlichen Auslegung der DS-GVO. Der *EUGH* hat 1999 zur VO Nr. 2377/90 ausgeführt, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber mit der Verwendung des Ausdrucks „unverzüglich“ zwar ein zügiges Handeln gebiete, jedoch einen gewissen Spielraum lasse. Für das Kooperationsverfahren ist jedenfalls entscheidend, dass die LSA die CSA so frühzeitig beteiligt und unterrichtet, dass diese Gelegenheit erhalten, ihren Standpunkt ins Verfahren einzubringen, und zwar noch vor der Vorlage des ersten Beschlussentwurfs.⁹ Das ergibt sich – wenn auch sprachlich etwas unglücklich formuliert – aus Art. 60 Abs. 3 S. 2 DS-GVO. Die LSA ist zwar nicht verpflichtet, die Auffassungen der CSA in dem Beschlussentwurf zwingend zu berücksichtigen, darf sie aber auch nicht leichtfertig übergehen, sondern muss sich mit ihnen auseinandersetzen. Die im Entstehungsprozess der Norm gefundene Kompromissformel lautet, dass die LSA im Beschlussentwurf den Standpunkten der CSA „gebührend Rechnung“ trägt. Sofern die LSA die Standpunkte der CSA nicht aufgreift, muss sie überzeugend darlegen, weshalb sie von diesem Standpunkt abweichen will.¹⁰ Erwägungsgrund 130 S. 2 DS-GVO stellt klar, dass diese Verpflichtung in Fällen noch gesteigert ist, in denen eine Beschwerde nicht bei der LSA, sondern bei einer CSA eingereicht wurde. Hier sollte die LSA bei Maßnahmen, die rechtliche Wirkungen entfalten sollen, den Standpunkt der Aufsichtsbehörde, bei der die Beschwerde eingereicht wurde, „weitestgehend“ berücksichtigen, d.h. nur aus zwingenden Gründen eine abweichende Entscheidung treffen.¹¹

c) Vorlage eines Beschlussentwurfs und Einspruchsverfahren

Die LSA hat ihre Untersuchung des Vorgangs durch einen Beschluss abzuschließen. Diesen darf sie allerdings nicht ohne Beteiligung der CSA fassen.¹² Daher hat die LSA wie in einem Umlaufverfahren gem. Art. 60 Abs. 3 S. 2 DS-GVO den CSA zunächst einen Beschlussentwurf (draft decision) vorzulegen. Die Vorlage des Beschlussentwurfs hat „unverzüglich“ zu erfolgen. Leider fehlt auch hier eine klare Regelung, was „unverzüglich“ bedeutet. Das ist ein gewisses Manko des One-Stop-Shop-Verfahrens, schließlich kann das Fehlen einer bestimmten Fristvorgabe dazu führen, dass sich die Beschwerdebearbeitung über Monate oder sogar Jahre hinzieht, ohne dass ein Beschlussentwurf vorgelegt wird.¹³

Nach Vorlage des Beschlussentwurfs haben die CSA gem. Art. 60 Abs. 4 DS-GVO vier Wochen Zeit, diesen durchzuarbeiten und die Einlegung eines Einspruchs zu prüfen. Die Frist be-

⁴ Thiel (o. FuBn. 1), Art. 60 Rn. 1.

⁵ Eichler (o. FuBn. 3), Art. 60 Rn. 1; Thiel (o. FuBn. 1), Art. 60 Rn. 3.

⁶ Eichler (o. FuBn. 3), Art. 60 Rn. 1; Polenz, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhm, Datenschutzrecht, 2019, Art. 60 Rn. 1; Thiel (o. FuBn. 1), Art. 60 Rn. 1.

⁷ Thiel (o. FuBn. 1), Art. 60 Rn. 11; Dix (o. FuBn. 1), Art. 60 Rn. 12; Nguyen (o. FuBn. 2), Art. 60 Rn. 5.

⁸ DSK-Beschluss v. 6./7. 11. 2019 zu TOP 26 b) der 98. Datenschutzkonferenz in Trier.

⁹ So auch Roggenkamp, in: Plath, DSGVO BDSG, 3. Aufl. 2018, Art. 60 Rn. 9.

¹⁰ Dix (o. FuBn. 1), Art. 60 Rn. 12.

¹¹ Ebenso Nguyen (o. FuBn. 2), Art. 60 Rn. 9; Peuker (o. FuBn. 1), Art. 60 Rn. 20.

¹² Dix (o. FuBn. 1), Art. 60 Rn. 12.

¹³ Vgl. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/datenschutz-verstoese-datenschuetzer-kelber-bringt-neue-eu-behoerde-gegen-facebook-und-co-inspiel/25479302.html>; <https://www.heise.de/news/Zwei-Jahre-DSGVO-Datenschuetzer-von-Big-Tech-ueberfordert-4842878.html>; Dix (o. FuBn. 1), Art. 60 Rn. 12a spricht davon, dass das One-Stop-Shop-Verfahren in der Praxis nicht zu einem „Flaschenhals“ bei der Behandlung grenzüberschreitender Fälle werden dürfe.

ginnt ab Eingang der Benachrichtigung über den Beschlussentwurf in IMI. Sind innerhalb Deutschlands mehrere CSA vorhanden, erfolgt intern eine Abstimmung über die Frage, ob dem Beschlussentwurf zugestimmt wird oder ein Einspruch erhoben werden soll.¹⁴ Diese Abstimmung soll binnen drei Wochen erfolgen. Eine Nichtmeldung binnen drei Wochen wird intern als Zustimmung zum Beschlussentwurf gewertet. Danach verbleibt eine Woche, um Divergenzen zwischen den deutschen CSA zu klären und über die deutsche federführende CSA via IMI eine abgestimmte Rückmeldung an die LSA weiterzuleiten. Gelingt es nicht, innerhalb der vier Wochen innerhalb Deutschlands Einigkeit zu erzielen, bleibt es den einzelnen deutschen CSA unbenommen, selbst in IMI einen Einspruch einzulegen.

Art. 60 Abs. 4 DS-GVO sieht vor, dass gegen einen Beschlussentwurf ein „maßgeblicher und begründeter Einspruch“ eingelegt werden kann. Die Formulierung „maßgeblich und begründet“ i.S.d. Legaldefinition in Art. 4 Nr. 24 DS-GVO soll eine gewisse Schwelle für die Zulässigkeit eines Einspruchs darstellen. Der EDSA hat im vergangenen Jahr die Leitlinien 09/2020 zum maßgeblichen und begründeten Einspruch unter der VO 2016/679 als Konsultationsfassung vorgelegt,¹⁵ die hierzu weitere Orientierungshilfe geben. Damit der Einspruch nach den Leitlinien als „maßgeblich und begründet“ angesehen werden kann, muss er eine Begründung enthalten, aus der hervorgeht, warum eine Änderung des Beschlussentwurfs vorgeschlagen wird. Außerdem muss im Einspruch dargelegt werden, aus welchen Gründen die Änderung zu einer anderen Schlussfolgerung hinsichtlich der Frage führen würde, ob ein Verstoß gegen die DS-GVO vorliegt oder ob die geplante Maßnahme in Bezug auf den für die Verarbeitung Verantwortlichen oder den Auftragsverarbeiter die Vorgaben der DS-GVO erfüllt.¹⁶

Nach dem Wortlaut von Art. 4 Nr. 24 DS-GVO und den Leitlinien muss für die Zulässigkeit jedoch ein weiteres Kriterium hinzukommen. Aus dem Einspruch muss die Tragweite der Risiken klar hervorgehen, die von dem Beschlussentwurf in Bezug auf die Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Personen und ggf. den freien Verkehr personenbezogener Daten in der Union ausgehen. Der EDSA legt hier einen strengen Maßstab an und fordert, dass in den Einsprüchen diese Risiken ausdrücklich dargelegt werden.¹⁷ Allerdings führt auch die Einlegung eines

Einspruchs, den die LSA nicht als „maßgeblich und begründet“ erachtet, zunächst nur zur Einleitung des Kohärenzverfahrens, Art. 60 Abs. 4 DS-GVO. Sodann hat der EDSA darüber zu befinden, ob der Einspruch zulässig und begründet war.

Wird innerhalb der Frist kein Einspruch eingelegt, gelten nach der Fiktion in Art. 60 Abs. 6 DS-GVO die LSA und die CSA als mit dem Beschlussentwurf einverstanden und sind an ihn gebunden. Schweigen gilt hier als Zustimmung.¹⁸ Die Bindungswirkung gilt indes nur bezogen auf die am konkreten Verfahren beteiligten CSA.¹⁹ Gegenüber anderen Aufsichtsbehörden, die keine CSA waren oder fälschlicherweise nicht als solche beteiligt wurden, soll keine Bindungswirkung eintreten.²⁰

Wird rechtzeitig ein maßgeblicher und begründeter Einspruch eingelegt und schließt sich die LSA diesem an, legt sie den CSA gem. Art. 60 Abs. 5 S. 1 DS-GVO einen überarbeiteten Beschlussentwurf zur Stellungnahme vor (revised draft decision). Eine Vorgabe, innerhalb welcher Zeit ein überarbeiteter Beschlussentwurf vorzulegen ist, besteht nicht. Ab Vorlage des überarbeiteten Beschlussentwurfs können die CSA gem. Art. 60 Abs. 5 S. 2 DS-GVO innerhalb einer verkürzten Frist von zwei Wochen Einspruch einlegen. Das Verfahren entspricht i.Ü. dem nach Art. 60 Abs. 4 DS-GVO, d.h. es kann auch gegen den überarbeiteten Beschlussentwurf Einspruch eingelegt werden. Die DS-GVO enthält keine Begrenzung zu der Anzahl an Einspruchsverfahren, die durchlaufen werden können, sodass grundsätzlich ein unbegrenzter „Einspruchskreislauf“ denkbar ist.²¹ Allerdings dürfte es sich hier eher um ein theoretisches Problem handeln, da in der Praxis kaum zu erwarten ist, dass sich die LSA fortwährend neuen Einsprüchen anschließt, ohne schlussendlich das Kohärenzverfahren einzuleiten. Außerdem dürften bereits nach Art. 60 Abs. 6 DS-GVO eingetretene Bindungswirkungen gegenüber CSA hinsichtlich der unverändert gebliebenen Teile des Beschlussentwurfs bestehen bleiben. Der Umstand, dass sich Einsprüche folglich nur auf die jeweils geänderten Teile des vorangegangenen Entwurfs beziehen können, wird die Häufigkeit neuer „Einspruchsrunden“ reduzieren.²²

Wird innerhalb der Frist ein Einspruch eingelegt und schließt sich die LSA dem Einspruch nicht an oder hält ihn nicht für maßgeblich und begründet, leitet sie das Kohärenzverfahren nach Art. 63 DS-GVO ein. Eine Frist, innerhalb derer das Kohärenzverfahren einzuleiten ist, sieht die DS-GVO nicht vor.²³

¹⁴ DSK-Beschluss (o. FuBn. 8).

¹⁵ Guidelines 09/2020 on relevant and reasoned objection under Regulation 2016/679 (Konsultationsfassung), abrufbar unter: <https://edpb.europa.eu>.

¹⁶ Guidelines 09/2020 (o. FuBn. 15), Rn. 13 und 17.

¹⁷ Guidelines 09/2020 (o. FuBn. 15), Rn. 36.

¹⁸ Eichler (o. FuBn. 3), Art. 60 Rn. 18.

¹⁹ Polenz (o. FuBn. 6), Art. 60 Rn. 15; Eichler (o. FuBn. 3), Art. 60 Rn. 18.

²⁰ Polenz (o. FuBn. 6), Art. 60 Rn. 15.

²¹ Körffer, in: Paal/Pauly, DS-GVO BDSG, 2. Aufl. 2018, Art. 60 Rn. 8; Eichler (o. FuBn. 3), Art. 60 Rn. 17; Polenz (o. FuBn. 6), Art. 60 Rn. 13; a.A. Kremer, in: Lauer/Kremer, Das neue Datenschutzrecht in der betrieblichen Praxis, 2. Aufl. 2019, § 10 Rn. 42; Dix (o. FuBn. 1), Art. 60 Rn. 17 und Lachmeyer, in: Auernhammer, DSGVO BDSG, 6. Aufl. 2018, Art. 60 Rn. 24, die bei einer Nichteinigung in der Nachfrist eine Verpflichtung der LSA zur Einleitung des Kohärenzverfahrens annehmen, um zeitnah zu einem Beschluss zu kommen.

²² Ambrock/Karg (o. FuBn. 2), Teil 8 Rn. 58.

²³ Thiel (o. FuBn. 1), Art. 60 Rn. 18.

²⁴ Ebenso Körffer (o. FuBn. 21), Art. 65 Rn. 3.

²⁵ Ebenso Kremer, in: Taeger/Gabel (o. FuBn. 1), Art. 65 Rn. 10, welcher das Streitbeilegungsverfahren als Reaktion auf das Scheitern der auf Konsens ausgerichteten Zusammenarbeit mehrerer betroffener Aufsichtsbehörden bezeichnet; ähnl. Caspar, in: Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 3. Aufl. 2020, Art. 65 Rn. 3; Spiecker gen. Döhmman, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht, 2019, Art. 65 Rn. 12, bezeichnet das Streitbeilegungsverfahren nach Art. 65 Abs. 1 lit. a DS-GVO als letzten Baustein eines mehrstufigen Verfahrens, mittels dessen eine einheitliche Anwendung der DS-GVO sichergestellt werden soll.

²⁶ So auch Schöndorf-Haubold, in: Sydow (o. FuBn. 1), Art. 65 Rn. 19, welche das Einspruchsverfahren mit Blick auf das Streitbeilegungsverfahren als ein notwendiges interadministratives Vorverfahren der horizontalen Verwaltungskooperation bezeichnet.

4. Streitbeilegungsverfahren nach Art. 65 Abs. 1 lit. a DS-GVO

a) Das Streitbeilegungsverfahren als spezielle Ausprägung des Kohärenzverfahrens

Das Streitbeilegungsverfahren ist eine spezielle Ausprägung des Kohärenzverfahrens. Es dient dazu, die ordnungsgemäße und einheitliche Anwendung der DS-GVO in Einzelfällen sicherzustellen, wenn Streitigkeiten zwischen der LSA und den CSA bestehen und diese im Kooperationsverfahren nach Art. 60 DS-GVO nicht aufgelöst werden konnten.²⁴ Das Streitbeilegungsverfahren ist gewissermaßen die Fortsetzung des Kooperationsverfahrens, zu der es kommt, wenn das Kooperationsverfahren nicht erfolgreich mit der Findung eines Konsenses, insbesondere hinsichtlich des Entscheidungsentwurfs gem. Art. 60 Abs. 3 DS-GVO, abgeschlossen werden konnte.²⁵ Das Streitbeilegungsverfahren kann somit als eine Art „Reparaturwerkstatt“ für das Kooperationsverfahren bezeichnet werden.

Die enge Verbindung zum Kooperationsverfahren gem. Art. 60 DS-GVO zeigt sich daran, dass Voraussetzung für die Einleitung des Streitbeilegungsverfahrens durch die LSA die vorherige Einlegung eines maßgeblichen und begründeten Einspruchs durch mindestens eine CSA gem. Art. 60 Abs. 4 DS-GVO ist.²⁶ Zu-

gleich besteht aber auch ein struktureller Unterschied zum Kooperationsverfahren, schließlich werden im Kohärenzverfahren nicht nur die CSA, sondern alle Aufsichtsbehörden in die Entscheidungsfindung einbezogen.²⁷ Die DS-GVO verlagert die Letztentscheidungsbefugnis zur Auslegung der DS-GVO in konkreten Einzelfällen auf die Ebene der EU und beauftragt den *EDSA* als Einrichtung der EU mit eigener Rechtspersönlichkeit, die kohärente Anwendung der DS-GVO auch zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden zu gewährleisten.²⁸

b) Der Gegenstand des Streitbeilegungsverfahrens

Der Einspruch der CSA bestimmt den Gegenstand des Streitbeilegungsverfahrens. Der *EDSA* darf sich lediglich mit denjenigen Angelegenheiten befassen, die Gegenstand des nicht von der LSA berücksichtigten Einspruchs sind, also zwischen den Aufsichtsbehörden strittig sind.²⁹ Diese müssen sich nicht wie in Verfahren gem. Art. 64 Abs. 2 DS-GVO auf Angelegenheiten mit allgemeiner Bedeutung beziehen.³⁰ Berechtigter zur Einleitung des Verfahrens ist allein die LSA.³¹ Art. 65 Abs. 4 DS-GVO ordnet an, dass die CSA während eines laufenden Streitbeilegungsverfahrens keine Beschlüsse in Bezug auf die dem Streitbeilegungsverfahren zu Grunde liegende Angelegenheit annehmen.³²

Die Aufsichtsbehörden können jedoch nicht alle Meinungsverschiedenheiten im Streitbeilegungsverfahren klären lassen. Nur „maßgebliche und begründete“ Einsprüche i.S.v. Art. 4 Nr. 24 DS-GVO ebnen den Weg zu einer Klärung materieller Fragen im Streitbeilegungsverfahren.³³ Einsprüche, welche diese Anforderungen nicht erfüllen, wird der *EDSA* als unzulässig zurückweisen.³⁴

c) Möglichkeiten und Grenzen des *EDSA* im Streitbeilegungsverfahren

Praktisch bedeutsam ist die Fragestellung, in welcher Breite und Tiefe der *EDSA* die zwischen den Aufsichtsbehörden strittigen Fragestellungen untersuchen und entscheiden kann. Auf den ersten Blick scheint der Wortlaut des Art. 65 Abs. 1 S. 2 lit. a DS-GVO die Frage eindeutig zu beantworten. Der verbindliche Beschluss des *EDSA* betrifft alle Angelegenheiten, die Gegenstand des maßgeblichen und begründeten Einspruchs sind, insbesondere die Frage, ob ein Verstoß gegen die DS-GVO vorliegt. Beschränkungen der Untersuchungs- und Entscheidungsbefugnisse des *EDSA* scheinen nicht zu bestehen, sodass von einer sehr umfangreichen Prüfungskompetenz des *EDSA* auszugehen wäre.

Bei näherer Betrachtung ergeben sich jedoch Einschränkungen. Zunächst ist zu bedenken, dass der *EDSA* keine Aufsichtsbehörde ist, also weder selbst Sachverhaltsermittlungen durchführen noch eigenes Ermessen ausüben kann. Das bedeutet, dass sich der *EDSA* bei seiner Entscheidung auf den von den Aufsichtsbehörden ermittelten Sachverhalt stützen muss.

Bei seiner Entscheidungsfindung hat der *EDSA* außerdem zu berücksichtigen, dass den Aufsichtsbehörden grundsätzlich ein Ermessensspielraum zusteht. Dieser ist allerdings durch die Verpflichtung des Bemühens zur Konsenserzielung gem. Art. 60 Abs. 1 S. 1 DS-GVO beschränkt.

Schwierigkeiten entstehen, wenn sich die Streitigkeiten zwischen den Aufsichtsbehörden auf die Frage erstrecken, ob die LSA den Sachverhalt vollständig und korrekt ermittelt sowie alle denkbaren Verstöße gegen die DS-GVO in den Blick genommen hat. Eine CSA mag z.B. rügen, dass die LSA nicht die eigentliche einer Datenpannenmeldung zu Grunde liegende Datenschutzverletzung untersucht habe. In einer solchen Situation ist der *EDSA* selbst nur bedingt handlungsfähig, denn er kann, auch wenn er der Auffassung der CSA zustimmt, lediglich prüfen, ob

es möglich ist, die LSA zu einer neuen Sachverhaltsermittlung zu verpflichten.

Gegen diese Möglichkeit könnte eingewandt werden, Art. 65 Abs. 6 S. 1 DS-GVO verpflichte die LSA, den endgültigen Beschluss auf der Grundlage des in Art. 65 Abs. 1 DS-GVO genannten Beschlusses spätestens einen Monat, nachdem der *EDSA* seinen Beschluss mitgeteilt hat, zu treffen. Die LSA hätte nur einen Monat Zeit für die neuen Sachverhaltsermittlungen und für die Vorlage eines neuen Entscheidungsentwurfs. In der Praxis wäre das nicht innerhalb eines Monats zu bewerkstelligen.

Zutreffend ist, dass es Sinn und Zweck der Fristen in Art. 65 Abs. 2 und Abs. 6 S. 1 DS-GVO ist, einen zügigen Abschluss des Streitbeilegungsverfahrens sicherzustellen.³⁵ Neue Sachverhaltsermittlungen sind grundsätzlich dazu geeignet, den Abschluss des Streitbeilegungsverfahrens zu verzögern. Allerdings ist der schnelle Abschluss des Streitbeilegungsverfahrens kein Selbstzweck, sondern dient dem Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Personen. Dieser Schutz kann in Fällen, in denen die Sachverhaltsermittlung nicht vollständig durchgeführt wurde, allerdings nicht wirksam gewährleistet werden. In solchen Fällen kann ein zügiger Abschluss des Streitbeilegungsverfahrens nicht zum Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Personen beitragen. Die vollständige Sachverhaltsermittlung durch die LSA ist eine *conditio sine qua non* für den Grundrechtsschutz. Wenn CSA und *EDSA* hier Lücken aufzeigen, sollte die LSA daher verpflichtet sein, Nachermittlungen aufzunehmen, um auf dieser Grundlage entscheiden zu können, ob sie zum Schutz der Grundrechte von ihren Abhilfebefugnissen gem. Art. 58 Abs. 2 DS-GVO (ergänzend) Gebrauch machen sollte. Nach alledem kann ein wirksamer Grundrechtsschutz nur dann gewährleistet werden, wenn in Zweifelsfällen die vollständige Sachverhaltsaufklärung einschließlich etwaiger Nachermittlungen Vorrang vor einem zügigen Abschluss des Streitbeilegungsverfahrens hat.

Die Systematik des Art. 65 DS-GVO lässt es indes nicht zu, dass die Frist des Art. 65 Abs. 6 S. 1 DS-GVO gewahrt wird, wenn der *EDSA* in einem verbindlichen Beschluss die LSA im laufenden Verfahren zu neuen Sachverhaltsermittlungen verpflichtet. Ein Ausweg kann darin bestehen, dass der *EDSA* die LSA in dem verbindlichen Beschluss dazu verpflichtet, die laufende Untersuchung einzustellen und gleichzeitig eine neue Untersuchung mit einem erweiterten Untersuchungsumfang zu starten. Das Streitbeilegungsverfahren wäre damit beendet, und das Verfahren nach Art. 60 DS-GVO müsste neu gestartet und im Zuge dessen eine vollständige Sachverhaltsaufklärung durchgeführt werden.

Ein solches Vorgehen wäre nicht als unzulässige Umgehung des Fristenregimes des Art. 65 Abs. 6 S. 1 DS-GVO anzusehen, denn es führt weder zu Gefahren für den Schutz der Grundrechte

²⁷ Lachmeyer (o. FuBn. 21), Art. 60 Rn. 28.

²⁸ Dies betont auch Marsch, in: BeckOK Datenschutzrecht, 33. Ed., Stand: 1.5.2020, Art. 65 Rn. 1.

²⁹ Klabunde, in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO, 2. Aufl. 2018, Art. 65 Rn. 8; Eichler (o. FuBn. 3), Art. 65 Rn. 4; Caspar (o. FuBn. 25), Art. 65 Rn. 8; Körrffer (o. FuBn. 21), Art. 65 Rn. 3; Spiecker gen. Döhmman (o. FuBn. 25), Art. 65 Rn. 8.

³⁰ Ebenso Caspar (o. FuBn. 25), Art. 65 Rn. 6.

³¹ Marsch (o. FuBn. 28), Art. 65 Rn. 4.1; Schöndorf-Haubold (o. FuBn. 26), Art. 65 Rn. 16; a.A. Spiecker gen. Döhmman (o. FuBn. 25), Art. 65 Rn. 12.

³² Körrffer (o. FuBn. 21), Art. 65 Rn. 8; Schöndorf-Haubold (o. FuBn. 26), Art. 65 Rn. 44; Spiecker gen. Döhmman (o. FuBn. 25), Art. 65 Rn. 31; Eichler (o. FuBn. 3), Art. 65 Rn. 12.

³³ S. unter II.3.c).

³⁴ Diese Prüfung ist streng von der eigentlichen Begründetheitsprüfung zu unterscheiden, denn für die Zulässigkeit des Einspruchs genügt bereits das Bestehen eines Risikos, das vom Beschlussentwurf in Bezug auf die Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Personen und ggf. den freien Verkehr personenbezogener Daten in der Union ausgeht.

³⁵ Ebenso Marsch (o. FuBn. 28), Art. 65 Rn. 10.

te und Grundfreiheiten der betroffenen Personen noch zu einer Verletzung der Rechte der LSA oder der CSA. Im Gegenteil würde durch dieses Vorgehen sichergestellt, dass die CSA die Möglichkeit haben, Einfluss auf den Untersuchungsumfang zu nehmen.

Ein weiterer Aspekt ist, dass das Verneinen der Möglichkeit des *EDSA*, die LSA zur Durchführung einer neuen Untersuchung mit einem erweiterten Untersuchungsumfang zu verpflichten, zu Fehlanreizen für die LSA führen könnte. Diese könnte sich sicher sein, in einem Streitbelegungsverfahren vom *EDSA* nicht zu einer Erweiterung des Untersuchungsumfangs gezwungen zu werden. Für die LSA sinkt somit der Anreiz, im Kooperationsverfahren einen Konsens zu finden. Es könnte sogar der paradoxe Effekt eintreten, dass das Risiko der LSA, einen Beschlussentwurf nach Durchführung des Streitbelegungsverfahrens anpassen zu müssen, umso geringer ist, je lückenhafter die Sachverhaltsermittlung durchgeführt wurde. Die LSA würde gewissermaßen für eine lückenhafte Sachverhaltsermittlung belohnt werden. Sofern dagegen für die LSA das Risiko besteht, in einem Streitbelegungsverfahren durch den *EDSA* zur Durchführung einer neuen Untersuchung verpflichtet zu werden, steigt dagegen der Anreiz, bereits bei der ersten Untersuchung den Sachverhalt möglichst umfassend zu ermitteln sowie bereits im Kooperationsverfahren einen Konsens mit den CSA zu erzielen. Zu beachten ist indes, dass i.R.e. etwaigen neuen Untersuchung durch die LSA auch erneut ein Anhörungsrecht gem. Art. 41 Abs. 2 GRCh für Betroffene und Verantwortliche bestehen kann.

Aus alledem folgt, dass der *EDSA* im Streitbelegungsverfahren die Möglichkeit haben muss, die LSA dazu zu verpflichten, die laufende Untersuchung einzustellen und gleichzeitig eine neue Untersuchung mit einem erweiterten Untersuchungsumfang zu starten.

Nachdem der *EDSA* mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder den verbindlichen Beschluss, der zu begründen ist³⁶, verabschiedet hat, unterrichtet der Vorsitz des *EDSA* die CSA gem. Art. 65 Abs. 5 S. 1 DS-GVO über den Beschluss. Gem. Art. 65 Abs. 5 S. 2 DS-GVO wird auch die *EU-Kommission* von dem Beschluss in Kenntnis gesetzt.

Im nächsten Schritt hat die LSA oder ggf. die Aufsichtsbehörde, bei der die Beschwerde eingereicht wurde, unverzüglich, aber spätestens binnen eines Monats nach Mitteilung des Beschlusses, den endgültigen Beschluss zu treffen. Anschließend setzt die Aufsichtsbehörde den *EDSA* gem. Art. 65 Abs. 6 S. 2 DS-GVO von dem Zeitpunkt, zu dem der endgültige Beschluss dem

Verantwortlichen, dem Auftragsverarbeiter oder der betroffenen Person mitgeteilt wurde, in Kenntnis. Nachdem das geschehen ist, veröffentlicht der *EDSA* seinen verbindlichen Beschluss auf seiner Website.

Ein verbindlicher Beschluss des *EDSA* kann u.U. von den Verfahrensbeteiligten, in Beschwerdefällen also dem Beschwerdeführer oder dem Beschwerdegegner, mit einer Nichtigkeitsklage vor dem *EuGH* gem. Art. 263 AEUV³⁷ angegriffen werden. Die am Streitbelegungsverfahren beteiligten Aufsichtsbehörden können gegen den verbindlichen Beschluss ebenfalls Nichtigkeitsklage gem. Art. 263 AEUV erheben, denn der verbindliche Beschluss ist an sie gerichtet.³⁸

III. Das erste Streitbelegungsverfahren nach Art. 65 Abs. 1 lit. a DS-GVO in Sachen Twitter

Dem ersten Streitbelegungsverfahren³⁹ des *EDSA* gem. Art. 65 Abs. 1 lit. a DS-GVO liegt eine Datenschutzverletzung bei Twitter zu Grunde. Die *Twitter International Company* in Dublin hatte am 8.1.2019 die irische *Data Protection Commission (DPC)*⁴⁰ über eine Datenschutzverletzung informiert.⁴¹ Ursache dafür war ein Fehler in der Software des Unternehmens. Die Folge davon war, dass unter bestimmten Voraussetzungen geschützte Tweets in der mobilen Twitter-Anwendung für Android ohne Wissen der Nutzer ungeschützt und somit für die Öffentlichkeit zugänglich waren. Eine größere Anzahl von Nutzern im EWR war von dieser Datenpanne betroffen. Verantwortliche aus Sicht der *DPC* war die *Twitter International Company*. Auf Grund deren Hauptniederlassung i.S.v. Art. 4 Nr. 16 lit. a DS-GVO in Irland begründet sich die Zuständigkeit der *DPC* als LSA.

Die *DPC* legte im Mai 2020 den CSA ihren Beschlussentwurf vor. In diesem kam sie zu dem Ergebnis, dass *Twitter* gegen Art. 33 Abs. 1 DS-GVO verstoßen habe, weil die Meldung des Datenschutzverstoßes nicht rechtzeitig erfolgt sei. Dabei betrachtete die *DPC* die *Twitter Inc.* als Auftragsverarbeiterin der *Twitter International Company*. Die *DPC* schlug vor, ein Bußgeld i.H.v. 135.000,- bis 275.000,- EUR zu verhängen. Allerdings wurden die Hintergründe dieser Datenpannenmeldung nicht näher untersucht, insbesondere, ob die Ursache für die meldepflichtige Datenschutzverletzung selbst einen Verstoß gegen die Anforderungen der DS-GVO darstellt. Eine Prüfung, ob durch den Softwarefehler gegen Art. 5 Abs. 1 lit. f DS-GVO, Art. 24 DS-GVO und Art. 33 Abs. 5 DS-GVO verstoßen wurde, fand nicht statt.

Verschiedene CSA legten innerhalb der Vierwochenfrist des Art. 60 Abs. 4 DS-GVO Einsprüche gegen den Entscheidungsentwurf ein.⁴² In den Einsprüchen rügten die CSA u.a., dass die Datenpanne zu anderen zusätzlichen bzw. anderen Verstößen gegen die DS-GVO geführt habe. Schließlich wurde bemängelt, dass keine Verwarnung erteilt worden sei und dass die vorgeschlagene Höhe der Geldbuße nicht abschreckend sei.

Am 15.7.2020 legte die *DPC* eine ausführliche Stellungnahme zu den Einsprüchen vor. Darin erklärte sie, den Einsprüchen nicht zu folgen, und leitete das Streitbelegungsverfahren gem. Art. 65 Abs. 1 lit. a DS-GVO ein. Die Vorsitzende des *EDSA* beschloss gem. Art. 65 Abs. 3 DS-GVO die Frist wegen der Komplexität der Angelegenheit um einen weiteren Monat bis zum 9.11.2020 zu verlängern.

Bei der Prüfung der Begründetheit der Einsprüche stand der *EDSA* vor der Herausforderung, dass die *DPC* den Umfang ihrer Untersuchung der Datenpanne von vornherein beschränkt und nicht untersucht hatte, ob durch den Softwarefehler gegen Art. 5 Abs. 1 lit. f, 24 und 33 Abs. 5 DS-GVO verstoßen wurde. Die hier vertretene Auffassung, dass in Fällen, in denen die LSA

³⁶ *Spiecker gen. Döhmann* (o. Fußn. 25), Art. 65 Rn. 24.

³⁷ Zur Nichtigkeitsklage *Körffer* (o. Fußn. 21), Art. 65 Rn. 9.

³⁸ Dies wird durch Erwägungsgrund 143 DS-GVO bestätigt, nach dem jede natürliche oder juristische Person das Recht hat, unter den in Art. 263 AEUV genannten Voraussetzungen beim *EuGH* eine Klage auf Nichtigerklärung eines Beschlusses des *EDSA* zu erheben.

³⁹ *Caspar* spricht (o. Fußn. 25), Art. 65 Rn. 2a, zu Recht davon, dass in der Praxis das Streitbelegungsverfahren des Art. 65 DS-GVO bislang weitgehend leergelaufen ist und im *EDSA* bislang keine Rolle spielte. In den letzten Monaten hat sich das jedoch geändert. Die Durchführung des ersten Streitbelegungsverfahrens ist abgeschlossen und es ist zu erwarten, dass weitere Verfahren im Jahr 2021 folgen werden. Die Bedeutung des Streitbelegungsverfahrens für die Arbeit des *EDSA* wird daher zunehmen.

⁴⁰ Der One-Stop-Shop-Mechanismus und das Anknüpfen an die europäische Hauptniederlassung haben in vielen Fällen großer IT-Unternehmen zu einer Zuständigkeitskonzentration und Verfahrenshäufung bei der *DPC* als LSA geführt. Die *Kommission* hat daher in ihrem ersten Evaluationsbericht zur DS-GVO v. 24.6.2020 darauf hingewiesen, dass die Effektivität und das Funktionieren des Kooperations- und Kohärenz-Mechanismus und des One-Stop-Shop von der Arbeit der Datenschutzaufsichtsbehörden und deren angemessener Ausstattung abhängt, s. COM(2020), 264 final, S. 6.

⁴¹ Vgl. <https://help.twitter.com/en/protected-tweets-android>.

⁴² Unter der innerdeutschen Federführung des *HmbBfDI* wurde von den in Deutschland ermittelten CSA, darunter die *LfD Niedersachsen*, ein gemeinsamer Einspruch eingelegt.

die Fakten nicht ausreichend untersucht hat und dies i.R.d. Einsprüche aufgegriffen wurde, der EDSA von der LSA eine ergänzende Untersuchung verlangen könne, konnte sich bei der Erarbeitung des verbindlichen Beschlusses nicht durchsetzen. Durchsetzen konnte sich im EDSA die Auffassung, dass nur ein allgemeiner Hinweis an die Verpflichtung zur besseren Kooperation zwischen der LSA und den CSA erfolgen könne.

Dieses Ergebnis überrascht ein Stück weit, schließlich hatte der EDSA erst wenige Wochen zuvor die Leitlinien 09/2020 zum maßgeblichen und begründeten Einspruch unter der Verordnung 2016/679 als Konsultationsfassung angenommen⁴³ und darin eine andere Ansicht zum Ausdruck gebracht. In den Leitlinien wird betont, dass das Einspruchsverfahren ein „letztes Mittel“ sein kann, um Mängel in Bezug auf die Einbeziehung der CSA durch die LSA in das Verfahren zu beheben. Dies gelte auch in Bezug auf die rechtliche Begründung und den Umfang der von der LSA durchgeführten Untersuchungen. Der Einspruch könne unter bestimmten Umständen so weit gehen, dass Lücken im Beschlussentwurf der LSA aufgezeigt werden, welche die Notwendigkeit einer weiteren Untersuchung durch die LSA rechtfertigen.⁴⁴ In dem Twitter-Beschluss kam der EDSA demgegenüber zu dem Ergebnis, dass die Faktenlage im Beschlussentwurf und in den Einsprüchen nicht ausreichend sei, um über weitere oder alternative Verletzungen der Art. 5 Abs. 1 lit. f, Abs. 2, 24 und 32 DS-GVO zu befinden. Daher wurden die Einsprüche, die sich auf den zu engen Untersuchungsumfang bezogen, zurückgewiesen.

Der am 9.11.2020 vom EDSA mit der notwendigen Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder verabschiedete verbindliche Beschluss⁴⁵ verpflichtete die DPC immerhin zu einer Erhöhung des Bußgelds durch eine Neuberechnung. Insoweit wurde der DPC aufgegeben, die Elemente, auf die sie sich bei der Bußgeldberechnung gestützt hat, neu zu bewerten und sicherzustellen, dass das Bußgeld wirksam, verhältnismäßig und abschreckend ist. Die anderen Einsprüche wurden zurückgewiesen. Im Beschluss wird an mehreren Stellen deutlich gemacht, dass lediglich der vorliegende Einzelfall entschieden wird und dass der Beschluss keinen Präzedenzcharakter haben soll.⁴⁶ Am 15.12.2020 veröffentlichte die DPC ihren endgültigen Beschluss.⁴⁷ Darinhängte sie ein Bußgeld i.H.v. rd. 450.000,- EUR.

IV. Fazit

Das Streitbeilegungsverfahren nach Art. 65 Abs. 1 lit. a DS-GVO ist als Ultima Ratio für Fälle konzipiert, in denen im Verfahren zur Zusammenarbeit zwischen der LSA und anderen CSA gem. Art. 60 DS-GVO kein Konsens erzielt werden konnte. Der EDSA entscheidet daher im Streitbeilegungsverfahren nach Art. 65 Abs. 1 lit. a DS-GVO keine abstrakt-generellen Rechtsfragen, sondern trifft – gleichsam wie ein Schiedsgericht – eine Entscheidung im jeweils konkreten Einzelfall.

Leider hat der erste Praxisfall eines Streitbeilegungsverfahrens jedoch gezeigt, dass der EDSA nicht in der Lage ist, im Streitbeilegungsverfahren nachträglich alle Defizite des Kooperationsverfahrens nach Art. 60 DS-GVO zu kompensieren. Er konnte weder eigene Sachverhaltsermittlungen durchführen noch die LSA zu neuen Untersuchungen verpflichten. Daher wurden zulässige Einsprüche, obwohl aus ihnen klar die Tragweite der Risiken, die von dem Beschlussentwurf in Bezug auf die Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Personen ausgingen, zurückgewiesen. Eine solche Verfahrensweise schwächt nicht nur den Grundrechtsschutz der betroffenen Personen, sondern auch die Rolle des EDSA und der CSA ganz erheblich. Das Streitbeilegungsverfahren verliert an Bedeutung, wenn CSA nicht mit Erfolg Gesichtspunkte vortragen können, die gerade nicht von der LSA untersucht wurden. Es erscheint zudem fraglich, ob auf

diese Weise das mit dem Konsistenzmechanismus verfolgte Ziel einer einheitlichen und kohärenten Auslegung und Anwendung der DS-GVO in der Union erreicht werden kann.

Schnell gelesen ...

- Das Kooperationsverfahren nach Art. 60 DS-GVO wird bestimmt vom Konsensprinzip. Insbesondere die federführende Aufsichtsbehörde hat auf einen Konsens mit der oder den betroffenen Aufsichtsbehörden hinzuwirken.
- Für das Gelingen des Kooperationsverfahrens ist entscheidend, dass die federführende Aufsichtsbehörde die betroffenen Aufsichtsbehörden so frühzeitig beteiligt und unterrichtet, dass diese Gelegenheit erhalten, ihren Standpunkt ins Verfahren einzubringen und ggf. Einfluss auf den Untersuchungsumfang zu nehmen, und zwar noch vor der Vorlage des ersten Beschlussentwurfs.
- Das Einspruchsverfahren gem. Art. 60 Abs. 4 DS-GVO kann laut EDSA als „letztes Mittel“ dienen, um Mängel in Bezug auf die Einbeziehung der betroffenen Aufsichtsbehörden durch die federführende Aufsichtsbehörde in das Verfahren zu beheben.
- Beim ersten Streitbeilegungsverfahren des EDSA nach Art. 65 Abs. 1 lit. a DS-GVO in Sachen Twitter ist zu bemängeln, dass maßgebliche und begründete Einsprüche betroffener Aufsichtsbehörden vom EDSA zurückgewiesen wurden, weil der EDSA meinte, die federführende Aufsichtsbehörde nicht zu Nachermittlungen verpflichtet zu können.
- Um das Streitbeilegungsverfahren nicht zu schwächen, sollte der EDSA die federführende Aufsichtsbehörde in dem verbindlichen Beschluss dazu verpflichten können, eine neue Untersuchung mit einem erweiterten Untersuchungsumfang zu starten. Ein wirksamer Grundrechtsschutz kann nur gewährleistet werden, wenn in Zweifelsfällen die vollständige Sachverhaltsaufklärung einschließlich etwaiger Nachermittlungen Vorrang vor einem zügigen Abschluss des Streitbeilegungsverfahrens hat.



Dr. Marc Philipp Weber

ist Referatsleiter bei der Landesbeauftragten für den Datenschutz Niedersachsen in Hannover.



Dr. Henning Dehnert

ist Grundsatz- und Europareferent bei der Landesbeauftragten für den Datenschutz Niedersachsen in Hannover und deutscher Ländervertreter in der Enforcement Expert Subgroup des EDSA.

Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder.

⁴³ S. unter II.3.c).

⁴⁴ Guidelines 09/2020 (o. Fußn. 15), Rn. 28 lautet: „In some circumstances, the objection could go as far as identifying gaps in the draft decision justifying the need for further investigation by the LSA. For instance, if the investigation carried out by the LSA unjustifiably fails to cover some of the issues raised by the complainant or resulting from an infringement reported by a CSA, a relevant and reasoned objection may be raised based on the failure of the LSA to properly handle the complaint and in safeguarding the rights of the data subject.“

⁴⁵ Der Beschluss wurde am 15.12.2020 veröffentlicht und ist unter https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/binding-decision-board-art-65/decision-012020-dispute-arisen-draft_en abrufbar.

⁴⁶ Gleichwohl wird vom *HmbBfDI* auf Grund der Zurückweisung von Einsprüchen und der exklusiven Festlegung des Untersuchungsrahmens durch die LSA über die Erhebung einer Nichtigkeitsklage vor dem *EuGH* nachgedacht, s. <https://netzpolitik.org/2020/tiktok-in-europa-deutsche-datenschuetzer-kritisieren-aufsichtsvakuum/>.

⁴⁷ Dieser ist abrufbar unter: https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/decisions/final-decision_-_in-19-1-1_9.12.2020.pdf.