

Leitlinien



Leitlinien 03/2021 zur Anwendung von Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO

Version 2.0

Angenommen am 24. Mai 2023

This language version has not yet been proofread.

Versionsverlauf

| | | |
|-------------|----------------|---|
| Version 1.0 | 13. April 2021 | Annahme der Leitlinien für die öffentliche Konsultation |
| Version 2.0 | 24. Mai 2023 | Annahme der Leitlinien nach der öffentlichen Konsultation |

Zusammenfassung

Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO enthält ein Verfahren zur Streitbeilegung, mit dem die ordnungsgemäße und einheitliche Anwendung der DSGVO in Fällen, in denen es um die grenzüberschreitende Verarbeitung personenbezogener Daten geht, sichergestellt werden soll. Ziel ist es, widersprüchliche Standpunkte zwischen den federführenden Aufsichtsbehörden und den betroffenen Aufsichtsbehörden zu dem Sachverhalt auszuräumen, insbesondere in der Frage, ob ein Verstoß gegen die DSGVO vorliegt oder nicht, um die ordnungsgemäße und einheitliche Anwendung der DSGVO in Einzelfällen sicherzustellen. In diesen Leitlinien wird die Anwendung des Streitbeilegungsverfahrens nach Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO klargestellt.

Nach Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO ist der EDSA verpflichtet, einen verbindlichen Beschluss zu erlassen, wenn eine federführende Aufsichtsbehörde einen Beschlussentwurf vorlegt und von betroffenen Aufsichtsbehörden Einsprüche erhält, denen sie sich entweder nicht anschließt oder die sie als nicht maßgeblich und begründet erachtet.

In diesen Leitlinien werden der geltende Rechtsrahmen und die wichtigsten Phasen des Verfahrens im Einklang mit den maßgeblichen Bestimmungen der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, der DSGVO und der Geschäftsordnung des EDSA erläutert. In den Leitlinien wird auch die Zuständigkeit des EDSA beim Erlass eines rechtsverbindlichen Beschlusses auf der Grundlage von Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO klargestellt. Gemäß Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO betrifft der verbindliche Beschluss des EDSA alle Angelegenheiten, die Gegenstand des maßgeblichen und begründeten Einspruchs sind. Folglich prüft der EDSA zunächst, ob der erhobene Einspruch den in Artikel 4 Nummer 24 DSGVO festgelegten Standard „maßgeblich und begründet“ erfüllt. Nur bei Einsprüchen, die diese Schwelle erreichen, nimmt der EDSA zum Sachverhalt der vorgebrachten wesentlichen Fragen Stellung. In den Leitlinien werden Beispiele von Einsprüchen analysiert, die auf gegensätzliche Auffassungen zwischen der federführenden Aufsichtsbehörde und den betroffenen Aufsichtsbehörden in bestimmten Angelegenheiten hinweisen, und die Zuständigkeit des EDSA wird in den jeweiligen Fällen klargestellt.

In den Leitlinien werden auch die geltenden Verfahrensgarantien und Rechtsbehelfe im Einklang mit den maßgeblichen Bestimmungen der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, der DSGVO und der Geschäftsordnung des EDSA erläutert. Insbesondere geht es in diesen Leitlinien um den Anspruch auf rechtliches Gehör, das Recht auf Akteneinsicht, die Pflicht des EDSA, seine Beschlüsse zu begründen, sowie eine Beschreibung der verfügbaren Rechtsbehelfe.

Diese Leitlinien betreffen nicht die Streitbeilegung durch den EDSA in Fällen, in denen (1) es widersprüchliche Standpunkte dazu gibt, welche der betroffenen Aufsichtsbehörden für die Hauptniederlassung zuständig ist (Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO); oder (2) eine zuständige Aufsichtsbehörde in den in Artikel 64 Absatz 1 genannten Fällen keine Stellungnahme des Ausschusses einholt oder der Stellungnahme des Ausschusses gemäß Artikel 64 nicht folgt (Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO).

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | Einleitung und Geltungsbereich..... | 6 |
| 2 | Rechtsrahmen und Geschäftsordnung | 7 |
| 2.1 | Recht auf eine gute Verwaltung | 7 |
| 2.2 | DSGVO..... | 9 |
| 2.3 | Geschäftsordnung (GO) des EDSA | 9 |
| 3 | Hauptphasen des Verfahrens (Überblick)..... | 9 |
| 3.1 | Bedingungen für den Erlass eines verbindlichen Beschlusses | 9 |
| 3.2 | Beurteilung der Vollständigkeit der Unterlagen..... | 10 |
| 3.3 | Festlegung der Frist(en) | 14 |
| 3.3.1 | Berechnung | 14 |
| 3.3.2 | Beschluss über die Verlängerung um einen Monat..... | 15 |
| 3.3.3 | Verlängerung um zwei Wochen..... | 15 |
| 3.4 | Vorbereitung des Entwurfs eines verbindlichen Beschlusses des EDSA..... | 15 |
| 3.5 | Annahme des verbindlichen Beschlusses des EDSA | 16 |
| 3.6 | Unterrichtung der betroffenen Aufsichtsbehörden | 17 |
| 3.7 | Endgültiger Beschluss der Aufsichtsbehörde(n) | 18 |
| 3.7.1 | „Auf der Grundlage“ | 18 |
| 3.7.2 | Beschlüsse der federführenden Aufsichtsbehörde und/oder der betroffenen Aufsichtsbehörde..... | 19 |
| 3.7.3 | Inkenntnissetzung des EDSA | 19 |
| 3.8 | Veröffentlichung des verbindlichen Beschlusses des EDSA..... | 19 |
| 4 | Zuständigkeit des EDSA..... | 20 |
| 4.1 | Beurteilung, ob die Einsprüche maßgeblich und begründet sind..... | 21 |
| 4.2 | Gegenstand des maßgeblichen und begründeten Einspruchs | 22 |
| 4.2.1 | Vorliegen eines Verstoßes gegen die DSGVO | 22 |
| 4.2.2 | Zusätzliche oder alternative Verstöße gegen die DSGVO | 23 |
| 4.2.3 | Lücken im Beschlussentwurf, die die Notwendigkeit einer weiteren Untersuchung durch die federführende Aufsichtsbehörde rechtfertigen | 24 |
| 4.2.4 | Unzureichende Sachinformationen oder Begründungen | 26 |
| 4.2.5 | Verfahrensaspekte | 27 |
| 4.2.6 | Geplante Maßnahmen | 28 |
| 5 | Recht auf Anhörung | 28 |
| 5.1 | Anwendbarkeit..... | 28 |
| 5.2 | Zweck | 30 |
| 5.3 | Zeitrahmen..... | 30 |

| | | |
|-------|---|----|
| 5.3.1 | Auf nationaler Ebene und vor der Befassung des EDSA | 30 |
| 5.3.2 | Bei der Beurteilung der Vollständigkeit der Unterlagen..... | 31 |
| 6 | Akteneinsicht | 32 |
| 7 | Begründungspflicht | 33 |
| 8 | Gerichtliche Rechtsbehelfe | 34 |
| 8.1 | Aufsichtsbehörden..... | 35 |
| 8.2 | Verantwortlicher, Auftragsverarbeiter, Beschwerdeführer oder sonstige Stelle..... | 37 |

1 EINLEITUNG UND GELTUNGSBEREICH

1. Nach Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO ist der EDSA verpflichtet, einen rechtsverbindlichen Beschluss zu erlassen, wenn eine federführende Aufsichtsbehörde einen Beschlussentwurf im Sinne von Artikel 60 Absatz 3 DSGVO vorlegt und beschließt, sich einem maßgeblichen und begründeten Einspruch einer betroffenen Aufsichtsbehörde nicht anzuschließen oder der Ansicht ist, dass der Einspruch nicht maßgeblich oder nicht begründet¹ ist.
2. Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO enthält ein Verfahren zur **Streitbeilegung**, mit dem die ordnungsgemäße und einheitliche Anwendung der DSGVO in Fällen, in denen es um die grenzüberschreitende Verarbeitung personenbezogener Daten geht, sichergestellt werden soll.² Ziel ist es, widersprüchliche Standpunkte zwischen den federführenden Aufsichtsbehörden und den betroffenen Aufsichtsbehörden zu dem Sachverhalt auszuräumen, insbesondere in der Frage, ob ein Verstoß gegen die DSGVO vorliegt oder nicht, um die ordnungsgemäße und einheitliche Anwendung der DSGVO in Einzelfällen sicherzustellen.³
3. Im Rahmen des sogenannten „Verfahrens der einzigen Anlaufstelle“, das für die grenzüberschreitende Verarbeitung personenbezogener Daten gilt, fungiert die federführende Aufsichtsbehörde als einziger Ansprechpartner des Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiters für die die betreffende Verarbeitung.⁴ Die federführende Aufsichtsbehörde ist für die Durchführung der erforderlichen Untersuchungen, die Übermittlung der zweckdienlichen Informationen an alle betroffenen Aufsichtsbehörden und die Ausarbeitung eines Beschlussentwurfs zuständig.⁵ Vor dem Erlass des Beschlussentwurfs muss die federführende Aufsichtsbehörde mit den betroffenen Aufsichtsbehörden zusammenarbeiten und sich dabei bemühen, einen Konsens zu erzielen, und die federführende Aufsichtsbehörde und die betroffenen Aufsichtsbehörden müssen untereinander alle zweckdienlichen Informationen austauschen.⁶

¹ Zum Begriff eines maßgeblichen oder begründeten Einspruchs siehe Europäischer Datenschutzausschuss, Leitlinien 9/2020 zum maßgeblichen und begründeten Einspruch im Sinne der Verordnung (EU) 2016/679, Fassung 2.0, 9. März 2021 (im Folgenden „Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch“), https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpb_guidelines_202009_rro_final_en.pdf.

² Das Verfahren für Zusammenarbeit und Kohärenz gilt für „Einzelfälle“, unabhängig davon, ob es sich um eine Beschwerde oder um eine Untersuchung von Amts wegen handelt.

³ Erwägungsgrund 136 und Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO.

⁴ Artikel 56 Absatz 6 DSGVO. In Fällen, in denen es um Beschwerden betroffener Personen geht, fungiert jede betroffene Aufsichtsbehörde als Hauptansprechpartner für die betroffene(n) Person(en) im Hoheitsgebiet ihres Mitgliedstaats. Siehe Artikel 60 Absätze 7 bis 9, Artikel 65 Absatz 6 und Artikel 77 Absatz 2 DSGVO. Siehe auch Erwägungsgründe 130 und 141 DSGVO.

⁵ Siehe Artikel 60 Absatz 3 DSGVO. Im Einklang mit Artikel 60 Absatz 2 DSGVO kann die federführende Aufsichtsbehörde jederzeit die andere betroffene Aufsichtsbehörde um Amtshilfe gemäß Artikel 61 ersuchen und gemeinsame Maßnahmen gemäß Artikel 62 DSGVO durchführen.

⁶ Diese Pflicht zur Zusammenarbeit gilt für jede Phase des Verfahrens, beginnend mit der Aufnahme des Falles, und erstreckt sich über den gesamten Entscheidungsprozess, siehe Artikel 60 Absatz 1 DSGVO und Nummer 1 der Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch. Im Rahmen des Verfahrens der Zusammenarbeit sind die federführende Aufsichtsbehörde und die betroffenen Aufsichtsbehörden auch verpflichtet, alle zweckdienlichen Informationen untereinander auszutauschen (Artikel 60 Absatz 1 DSGVO).

4. Sobald ein Beschlussentwurf ausgearbeitet wurde, legt die federführende Aufsichtsbehörde diesen Beschlussentwurf allen betroffenen Aufsichtsbehörden zur Stellungnahme vor und trägt deren Standpunkten gebührend Rechnung.⁷ Innerhalb von vier Wochen nach ihrer Konsultation kann eine betroffene Aufsichtsbehörde einen „maßgeblichen und begründeten Einspruch“ gegen den Beschlussentwurf erheben.⁸ Legt keine betroffene Aufsichtsbehörde Einspruch ein, kann die federführende Aufsichtsbehörde den Beschluss erlassen. Wenn eine betroffene Aufsichtsbehörde Einspruch einlegt, muss die federführende Aufsichtsbehörde entscheiden, ob sie dem maßgeblichen und begründeten Einspruch folgt oder der Ansicht ist, dass der Einspruch nicht maßgeblich oder nicht begründet ist. Beabsichtigt die federführende Aufsichtsbehörde nicht, sich dem Einspruch anzuschließen, oder ist sie der Ansicht, dass der Einspruch nicht maßgeblich und nicht begründet ist, ist die federführende Aufsichtsbehörde verpflichtet, den Fall zur Streitbeilegung an den EDSA zu verweisen.⁹
5. Der EDSA fungiert dann als Streitbeilegungsstelle und erlässt einen **rechtsverbindlichen Beschluss**. Die federführende Aufsichtsbehörde und in einigen Fällen die betroffene Aufsichtsbehörde, bei der die Beschwerde eingereicht wurde¹⁰, muss ihren endgültigen Beschluss auf der Grundlage des Beschlusses des EDSA erlassen. Der endgültige Beschluss der zuständigen Aufsichtsbehörde wird an den Verantwortlichen oder den Auftragsverarbeiter und gegebenenfalls an den Beschwerdeführer gerichtet.
6. In diesen Leitlinien wird die Anwendung von Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO klargestellt. Insbesondere werden die Anwendung der maßgeblichen Bestimmungen der DSGVO und der Geschäftsordnung erläutert, die **Hauptphasen** des Verfahrens festgelegt und die **Zuständigkeit des EDSA** beim Erlass eines rechtsverbindlichen Beschlusses auf der Grundlage von Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO klargestellt. Die Leitlinien enthalten zudem eine Beschreibung der geltenden **Verfahrensgarantien und Rechtsbehelfe**.
7. Die vorliegenden Leitlinien betreffen nicht die Streitbeilegung durch den EDSA in Fällen, in denen
 - es widersprüchliche Standpunkte dazu gibt, welche der betroffenen Aufsichtsbehörden für die Hauptniederlassung zuständig ist (Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO),
 - eine zuständige Aufsichtsbehörde in den in Artikel 64 Absatz 1 genannten Fällen keine Stellungnahme des Ausschusses einholt oder der Stellungnahme des Ausschusses gemäß Artikel 64 nicht folgt (Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO).

2 RECHTSRAHMEN UND GESCHÄFTSORDNUNG

2.1 Recht auf eine gute Verwaltung

⁷ Artikel 60 Absatz 3 DSGVO.

⁸ Artikel 60 Absatz 4 DSGVO.

⁹ Artikel 60 Absatz 4, Artikel 63 und Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO. Beabsichtigt die federführende Aufsichtsbehörde, sich dem Einspruch anzuschließen, der als maßgeblich und begründet erachtet wird, so legt sie allen betroffenen Aufsichtsbehörden einen überarbeiteten Beschlussentwurf vor. Die betroffenen Aufsichtsbehörden verfügen dann über eine Frist von zwei Wochen, in der sie ihre maßgeblichen und begründeten Einsprüche gegen den überarbeiteten Beschlussentwurf geltend machen können (Artikel 60 Absatz 5 DSGVO). Siehe auch Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch, Rn. 2-3.

¹⁰ Dies gilt insbesondere, wenn die Beschwerde ganz oder teilweise zurückgewiesen wird (Artikel 60 Absätze 8 und 9 DSGVO). Siehe weiterhin Rn. 51 ff.

8. Der EDSA unterliegt der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden „Charta“), einschließlich Artikel 41 (Recht auf eine gute Verwaltung). Dies spiegelt sich auch in Artikel 11 Absatz 1 der Geschäftsordnung des EDSA¹¹ wider, in dem bestätigt wird, dass der EDSA das Recht auf eine gute Verwaltung gemäß Artikel 41 der Charta wahren muss.
9. Gemäß Artikel 41 der Charta hat jede Person ein Recht darauf, dass ihre Angelegenheiten von den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union **unparteiisch, gerecht und innerhalb einer angemessenen Frist** behandelt werden. Dieses Recht umfasst insbesondere das Recht jeder Person,
- **gehört zu werden**, bevor ihr gegenüber eine für sie nachteilige individuelle Maßnahme getroffen wird, und
 - **auf Zugang** zu den sie betreffenden Akten unter Wahrung des legitimen Interesses der Vertraulichkeit sowie des Berufs- und Geschäftsgeheimnisses.

Das Recht auf eine gute Verwaltung umfasst auch die Verpflichtung der Verwaltung, ihre Entscheidungen zu **begründen**.

¹¹ Geschäftsordnung des EDSA, angenommen am 25. Mai 2018, zuletzt geändert und angenommen am 8. Oktober 2020, abrufbar unter https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpb_rop_version_7_adopted_20201008_de.pdf (im Folgenden „GO“).

2.2 DSGVO

10. In Artikel 65 Absatz 1 DSGVO werden drei verschiedene Situationen genannt, in denen der EDSA als Streitbelegungsstelle fungiert. Die wichtigsten Vorschriften für die Streitbelegungsverfahren sind in Artikel 65 Absätze 2 bis 6 DSGVO festgelegt.
11. Im Falle einer Streitbelegung auf der Grundlage von Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO ist auch Artikel 60 DSGVO zu berücksichtigen, der für die Zusammenarbeit zwischen der federführenden Aufsichtsbehörde und der betroffenen Aufsichtsbehörde in Einzelfällen mit grenzüberschreitender Verarbeitung gilt und festlegt, in welchen Fällen die federführende Aufsichtsbehörde die Angelegenheit dem EDSA zur Streitbelegung vorlegt. Während sich diese Leitlinien in erster Linie auf die Anwendung von Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO konzentrieren, wird auch auf die Bestimmungen von Artikel 60 DSGVO Bezug genommen, soweit diese für die Klärung der Hauptphasen des Verfahrens und der Zuständigkeit des EDSA gemäß Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO maßgeblich sind.¹²

2.3 Geschäftsordnung (GO) des EDSA

12. In Artikel 11 GO werden die Vorschriften weiter erläutert, die in Fällen gelten, in denen der EDSA einen verbindlichen Beschluss zu treffen hat, auch im Zusammenhang mit dem Streitbelegungsverfahren. Artikel 11 Absatz 2 GO enthält Vorschriften, die speziell für das Streitbelegungsverfahren nach Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO gelten.
13. Auch wenn sie nicht im Mittelpunkt dieser Leitlinien stehen, werden gegebenenfalls auch Artikel 22 (Abstimmungsverfahren), Artikel 32 (Zugang zu Dokumenten), Artikel 33 (Vertraulichkeit der Beratungen) und Artikel 40 (Berechnung der Termine) der Geschäftsordnung berücksichtigt.

3 HAUPTPHASEN DES VERFAHRENS (ÜBERBLICK)

3.1 Bedingungen für den Erlass eines verbindlichen Beschlusses

14. Die allgemeinen Bedingungen für den Erlass eines verbindlichen Beschlusses durch den EDSA sind in Artikel 60 Absätze 4 und 5 und Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO festgelegt.
15. Der EDSA ist befugt, verbindliche Beschlüsse auf der Grundlage von Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO zu erlassen, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:
 - Vorlage eines Beschlusssentwurfs im Sinne des Artikels 60 Absatz 3 durch die federführende Aufsichtsbehörde bei den betroffenen Aufsichtsbehörden,
 - mindestens eine betroffene Aufsichtsbehörde hat innerhalb der in Artikel 60 Absätze 4 und 5 DSGVO vorgesehenen Frist einen oder mehrere Einsprüche gegen den (überarbeiteten) Beschlusssentwurf der federführenden Aufsichtsbehörde erhoben und

¹² Weitere Hinweise zu Artikel 60 DSGVO finden sich in den Leitlinien 02/2022 zur Anwendung des Artikels 60 DSGVO, 14. März 2022, abrufbar unter https://edpb.europa.eu/system/files/2022-03/guidelines_202202_on_the_application_of_article_60_gdpr_en.pdf.

- die federführende Aufsichtsbehörde hat beschlossen, sich dem Einspruch gegen den Beschlussentwurf nicht anzuschließen oder ihn als nicht maßgeblich oder nicht begründet abzulehnen.
16. Wenn diese Bedingungen erfüllt sind, ist der EDSA befugt, einen verbindlichen Beschluss auf der Grundlage von Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO zu erlassen, der alle Angelegenheiten betrifft, die Gegenstand des maßgeblichen und begründeten Einspruchs sind, insbesondere die Frage, ob ein Verstoß gegen die DSGVO vorliegt.¹³
17. Eine bloße „Stellungnahme“ einer betroffenen Aufsichtsbehörde in Bezug auf einen Beschlussentwurf stellt keinen Einspruch im Sinne von Artikel 4 Nummer 24 DSGVO dar. Das Vorliegen einer Stellungnahme begründet daher nicht die Verpflichtung, das Verfahren nach Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a einzuleiten, wenn die federführende Aufsichtsbehörde beschließt, der Stellungnahme nicht Folge zu leisten. Darüber hinaus stellt eine etwaige Stellungnahme als solche keine Angelegenheit dar, über die der EDSA im Rahmen seines verbindlichen Beschlusses zu entscheiden hat. Die federführende Aufsichtsbehörde ist jedoch verpflichtet, den Standpunkten aller betroffenen Aufsichtsbehörden gebührend Rechnung zu tragen¹⁴ und in Fällen, in denen die Bedingungen des Artikels 56 Absatz 2 erfüllt sind, bei der Ausarbeitung des Beschlussentwurfs den Standpunkten der betroffenen Aufsichtsbehörde, bei der die Beschwerde eingereicht wurde, weitestgehend Rechnung zu tragen und den Standpunkten aller betroffenen Aufsichtsbehörden gebührend Rechnung zu tragen¹⁵.

3.2 Beurteilung der Vollständigkeit der Unterlagen

18. Gemäß Artikel 11 Absatz 2 GO entscheiden der Vorsitzende und die federführende Aufsichtsbehörde darüber, ob die Unterlagen vollständig sind.¹⁶ Die Beurteilung der Vollständigkeit der Unterlagen ist ein wichtiger Schritt im Verfahren, mit dem sichergestellt werden soll, dass alle Bedingungen für den Erlass eines verbindlichen Beschlusses erfüllt sind und dass der EDSA über alle dafür erforderlichen Informationen verfügt.¹⁷ Die Beurteilung der Vollständigkeit der Unterlagen dient auch als Ausgangspunkt für die in Artikel 65 Absatz 2 und 3 DSGVO genannten gesetzlichen Fristen.¹⁸ Schließlich zielt die Beurteilung der Vollständigkeit der Unterlagen auch darauf ab, die Einhaltung des in Artikel 41 der Charta verankerten Anspruchs auf rechtliches Gehör zu gewährleisten.
19. Im Zuge der Übermittlung der Angelegenheit an den EDSA zur Streitbeilegung fügt die federführende Aufsichtsbehörde Folgendes bei:
- a) den **Beschlussentwurf** oder den **überarbeitete Beschlussentwurf**, der von dem Einspruch oder den Einsprüchen betroffen ist,
 - b) eine **Zusammenfassung** der maßgeblichen Fakten und Gründe;

¹³ Siehe Abschnitt 4 für weitere Einzelheiten zur Zuständigkeit des EDSA gemäß Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO.

¹⁴ Artikel 60 Absatz 3 DSGVO.

¹⁵ Artikel 56 Absatz 4 und Artikel 60 Absatz 1 DSGVO.

¹⁶ Das Sekretariat prüft die Vollständigkeit der Unterlagen im Namen des Vorsitzenden.

¹⁷ Falls erforderlich, werden die von der zuständigen Behörde vorgelegten Dokumente vom Sekretariat des EDSA ins Englische übersetzt.

¹⁸ Siehe Artikel 11 Absatz 4 GO und siehe weiterhin Abschnitt 3.3.

c) den **Einspruch oder die Einsprüche** der betroffenen Aufsichtsbehörde(n) gemäß Artikel 60 Absatz 4 (und gegebenenfalls Artikel 60 Absatz 5) DSGVO

d) die **Angabe**, inwieweit die federführende Aufsichtsbehörde sich dem maßgeblichen und begründeten Einspruch **nicht anschließt** bzw. der Ansicht ist, dass der Einspruch **nicht maßgeblich oder nicht begründet** ist,

e) **Dokumentation des Zeitpunkts und Formats der Übermittlung des (überarbeiteten) Beschlussentwurfs und des Einspruchs oder der Einsprüche** durch die betroffene(n) Aufsichtsbehörde(n)¹⁹ und

f) in Übereinstimmung mit Artikel 41 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union die **schriftlichen Stellungnahmen, welche die federführende Aufsichtsbehörde von den Personen eingeholt hat, die möglicherweise durch den Beschluss des Ausschusses beeinträchtigt werden**, verbunden mit der Bestätigung und einem Nachweis darüber, welche der dem Ausschuss übermittelten Dokumente diesen Personen zur Verfügung gestellt wurden, als sie aufgefordert wurden, **von ihrem Anspruch auf rechtliches Gehör Gebrauch zu machen**, oder eine klare Angabe der Punkte, auf die dies nicht zutrifft.²⁰

20. Aus dem Wortlaut von Artikel 60 Absatz 4 DSGVO und Artikel 11 Absatz 2 GO geht klar hervor, dass die federführende Aufsichtsbehörde dafür verantwortlich ist, dass die Unterlagen vollständig sind und dem EDSA alle zweckdienlichen Informationen übermittelt werden. Erforderlichenfalls kann das Sekretariat innerhalb einer bestimmten Frist bei der federführenden Aufsichtsbehörde und/oder den betroffenen Aufsichtsbehörden zusätzliche Informationen anfordern.²¹ Die Möglichkeit, zusätzliche Informationen anzufordern, sollte vor dem Hintergrund des Ziels ausgelegt werden, sicherzustellen, dass dem EDSA alle Informationen zur Verfügung gestellt werden, die erforderlich sind, um einen verbindlichen Beschluss in Bezug auf alle Angelegenheiten zu erlassen, die Gegenstand des maßgeblichen und begründeten Einspruchs sind, insbesondere die Frage, ob ein Verstoß gegen die DSGVO vorliegt.

Beispiel 1:

Ein Beschlussentwurf enthält mehrere Verweise auf interne Unterlagen des Verantwortlichen. Auch wenn die (angefochtene) Feststellung eines Verstoßes durch die federführende Aufsichtsbehörde in ihrem Beschlussentwurf unter Bezugnahme auf den Inhalt dieser Unterlagen belegt ist, legt die federführende Aufsichtsbehörde dem EDSA keine Kopie dieser Unterlagen vor, als sie die Angelegenheit dem EDSA zur Streitbeilegung vorlegt. Das Sekretariat darf die federführende Aufsichtsbehörde auffordern, innerhalb einer bestimmten Frist eine Kopie der Unterlagen vorzulegen, auf die Bezug genommen wird, wenn dies für die Entscheidung über den Gegenstand des maßgeblichen und begründeten Einspruchs erforderlich ist.

Die Möglichkeit, zu einem späteren Zeitpunkt zusätzliche Informationen anzufordern, schränkt die Verantwortung der federführenden Aufsichtsbehörde nicht ein, alle zweckdienlichen Informationen von Anfang an zu übermitteln, wenn sie dem EDSA die Angelegenheit vorlegt. Da die Verantwortung

¹⁹ Die Bereitstellung dieser Informationen soll dem Sekretariat ermöglichen, zu prüfen, ob der Einspruch in Schriftform und innerhalb der vorgeschriebenen Frist übermittelt wurde. Der Zeitpunkt und das Format der Übermittlung des (überarbeiteten) Beschlussentwurfs und des Einspruchs oder der Einsprüche können beispielsweise durch den Übermittlungsbericht über den maßgeblichen und begründeten Einspruch aus dem in Artikel 17 GO genannten Informations- und Kommunikationssystem nachgewiesen werden.

²⁰ Artikel 11 Absatz 2 GO. Siehe auch Abschnitt 5.

²¹ Artikel 11 Absatz 2 GO.

für die Vollständigkeit der Unterlagen bei der federführenden Aufsichtsbehörde liegt, sollte die Anforderung zusätzlicher Informationen von der federführenden Aufsichtsbehörde und/oder der betroffenen Aufsichtsbehörde grundsätzlich nur unter außergewöhnlichen Umständen erforderlich sein. Da die federführende Aufsichtsbehörde und die betroffene Aufsichtsbehörde außerdem verpflichtet sind, im Laufe des Verfahrens der Zusammenarbeit alle zweckdienlichen Informationen untereinander auszutauschen, hätten die betroffenen Aufsichtsbehörden die zweckdienlichen Informationen bereits vor Einleitung des Streitbeilegungsverfahrens erhalten müssen. Wenn alle Informationen, die für einen verbindlichen Beschluss über die erhobenen Einsprüche erforderlich sind, auch von der federführenden Aufsichtsbehörde übermittelt werden, wenn sie die Angelegenheit an den EDSA weiterleitet, muss das Sekretariat keine zusätzlichen Informationen anfordern, bevor es die Unterlagen für vollständig erklärt.

21. Es sei darauf hingewiesen, dass eine Anforderung zusätzlicher Informationen lediglich darauf abzielt, die Vollständigkeit der Unterlagen zu gewährleisten. Sie beinhaltet *kein* Urteil über die Begründetheit der erhobenen Einsprüche und ändert in *keiner* Weise die an den EDSA weitergeleitete Angelegenheit. Sobald die Unterlagen als vollständig gelten und die Angelegenheit an den EDSA weitergeleitet wird, können in Ausnahmefällen zusätzliche Informationen auch zu einem späteren Zeitpunkt des Verfahrens angefordert werden (d. h. sobald die Angelegenheit an den Ausschuss weitergeleitet wurde), wenn dies erforderlich ist, um etwaige Versäumnisse zu beheben. Dies wird Gegenstand eines Beschlusses des EDSA sein.²²
22. Falls erforderlich, werden die von der federführenden Aufsichtsbehörde und/oder der zuständigen Aufsichtsbehörde vorgelegten Dokumente vom Sekretariat ins Englische übersetzt.²³ Die Übersetzung darf sich auch auf die spezifischen Teile beschränken, die für die Entscheidung über den Gegenstand des maßgeblichen und begründeten Einspruchs maßgeblich sein dürften. Die federführende Aufsichtsbehörde und/oder die betroffene Aufsichtsbehörde müssen der Übersetzung zustimmen.²⁴

Beispiel 2:

In ihrem Beschlussentwurf kommt die federführende Aufsichtsbehörde zu dem Schluss, dass nur einer der vom Beschwerdeführer geltend gemachten Verstöße gegen die DSGVO vorlag. Die betroffene Aufsichtsbehörde ist in ihrem maßgeblichen und begründeten Einspruch der Auffassung, dass die anderen vom Beschwerdeführer geltend gemachten Verstöße ebenfalls begangen wurden, während in dem Beschlussentwurf die Sachverhalte, die für den Schluss, dass keine Verstöße vorliegen, erforderlich sind, nicht vollständig erläutert werden. Daher fordert das Sekretariat die federführende Aufsichtsbehörde auf, innerhalb einer bestimmten Frist eine Kopie der erforderlichen Teile des Untersuchungsberichts vorzulegen.²⁵ Falls die Übersetzung dieser Teile erforderlich ist, wird sie vom Sekretariat ins Englische übersetzt, und die federführende Aufsichtsbehörde muss der Übersetzung zustimmen.

23. Sobald der Vorsitzende und die federführende Aufsichtsbehörde beschlossen haben, dass die Unterlagen vollständig sind (und die zuständige Aufsichtsbehörde den erforderlichen englischen

²² In Artikel 11 Absatz 2 GO ist vorgesehen, dass der EDSA unter außergewöhnlichen Umständen beschließen kann, weitere Dokumente zu berücksichtigen, die er als erforderlich erachtet. Infolgedessen können die zusätzlichen Informationen vom Sekretariat/Vorsitzenden angefordert werden, aber der EDSA muss entscheiden, ob er die erhaltenen zusätzlichen Informationen berücksichtigt oder nicht.

²³ Die zuständige Behörde muss der bereitgestellten Übersetzung zustimmen (Artikel 11 Absatz 2 GO).

²⁴ Artikel 11 Absatz 2 GO.

²⁵ Artikel 11 Absatz 2 GO.

Übersetzungen zugestimmt hat), leitet das Sekretariat im Namen des Vorsitzenden die Angelegenheit unverzüglich an die Mitglieder des EDSB weiter.²⁶

24. Stellt die federführende Aufsichtsbehörde die oben aufgeführten Informationen nicht fristgerecht²⁷ zur Verfügung, so fordert der Vorsitzende das Sekretariat auf, die Angelegenheit an den EDSA weiterzuleiten. Der EDSA beurteilt dann von Fall zu Fall, ob er seinen Beschluss auf der Grundlage der bereits vorgelegten Informationen fassen kann oder ob es notwendig ist, zunächst die angeforderten Informationen einzuholen (z. B. eine Bestätigung und einen Nachweis darüber, welche der dem Ausschuss übermittelten Dokumente diesen Personen zur Verfügung gestellt wurden, als sie aufgefordert wurden, von ihrem Anspruch auf rechtliches Gehör Gebrauch zu machen, oder eine klare Angabe der Punkte, auf die dies nicht zutrifft), bevor er einen Beschluss fasst.

Zusammenhang mit dem Anspruch auf rechtliches Gehör

25. Mit der Beurteilung der Vollständigkeit der Unterlagen soll auch die Einhaltung des Anspruchs auf rechtliches Gehör gemäß Artikel 41 der Charta sichergestellt werden. Nach Artikel 11 Absatz 2 GO berücksichtigt der EDSA *nur* die Dokumente, die von der federführenden Aufsichtsbehörde und der/den anderen betroffenen Aufsichtsbehörde(n) vor der Weiterleitung der Angelegenheit an den Ausschuss übermittelt wurden. Jede Person, die nachteilig betroffen sein könnte, hätte daher grundsätzlich bereits aufgefordert werden müssen, von ihrem Anspruch auf rechtliches Gehör Gebrauch zu machen.²⁸ Erforderlichenfalls ergreift der Ausschuss weitere Maßnahmen, um den Anspruch der betroffenen Personen auf rechtliches Gehör in Bezug auf die Punkte in den Dokumenten zu gewährleisten, die Teil der Unterlagen sind und die der EDSA bei der Fassung seines Beschlusses berücksichtigt.²⁹
26. Sobald die Unterlagen für vollständig erklärt wurden, können die federführende Aufsichtsbehörde und die betroffene(n) Aufsichtsbehörde(n) grundsätzlich keine zusätzlichen Informationen zum Streitgegenstand vorlegen (es sei denn, das Sekretariat fordert sie dazu auf, um ein Versäumnis gemäß Artikel 11 Absatz 2 GO zu beheben³⁰). Nur unter außergewöhnlichen Umständen kann der Ausschuss beschließen, weitere Dokumente zu berücksichtigen, die er als erforderlich erachtet. So kann die federführende Aufsichtsbehörde beispielsweise keine neuen Sachverhalte einbringen, die ihren Beschluss, sich einem oder mehreren Einsprüchen nicht anzuschließen, untermauern und die vor der Weiterleitung der Angelegenheit an den EDSA nicht mitgeteilt wurden.³¹ Darüber hinaus sollten alle

²⁶ Artikel 11 Absatz 2 GO.

²⁷ Eine solche Frist sollte von Fall zu Fall unter Berücksichtigung der Art und des Umfangs der angeforderten Dokumente festgelegt werden. Das Sekretariat sollte sich mit der federführenden Aufsichtsbehörde (oder gegebenenfalls der betroffenen Aufsichtsbehörde) beraten, um deren Ansichten dazu einzuholen, was eine angemessene Frist darstellt.

²⁸ Siehe insbesondere Artikel 11 Absatz 2 GO: „[...] *verbunden mit einer Bestätigung und einem Nachweis darüber, welche der dem Ausschuss übermittelten Dokumente diesen Personen zur Verfügung gestellt wurden, als sie aufgefordert wurden, von ihrem Anspruch auf rechtliches Gehör Gebrauch zu machen, oder eine klare Angabe der Punkte, auf die dies nicht zutrifft.*“

²⁹ Weitere Informationen zum Gebrauch des Anspruchs auf rechtliches Gehör sind Abschnitt 5 zu entnehmen.

³⁰ Siehe Rn. 20 oben.

³¹ In der Tat bestätigt der Wortlaut von Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe d GO, dass die federführende Aufsichtsbehörde bei der Einleitung des Verfahrens die „Angabe“ machen sollte, inwieweit sie sich dem maßgeblichen und begründeten Einspruch nicht anschließt bzw. der Ansicht ist, dass der Einspruch nicht maßgeblich oder nicht begründet ist (d. h. lediglich die Angabe, ob sie sich dem Einspruch anschließt oder nicht). Folglich dürfen keine neuen Punkte vorgelegt werden, die über jene hinausgehen, über die die betroffenen Aufsichtsbehörden vor der Übermittlung an den Ausschuss informiert wurden.

Informationen, die für die Beurteilung der erhobenen Einsprüche zweckdienlich sind, bereits vor der Einleitung des Verfahrens nach Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a zwischen der federführenden Aufsichtsbehörde und der betroffenen Aufsichtsbehörde in dem Bemühen ausgetauscht werden, einen Konsens zu erzielen (da dies auch dazu beitragen kann, die Einleitung des Streitbeilegungsverfahrens zu vermeiden).

27. Sobald die Unterlagen für vollständig erklärt wurden und die Angelegenheit an den EDSA weitergeleitet wurde, muss der EDSA in Bezug auf jeden erhobenen Einspruch einen verbindlichen Beschluss erlassen, es sei denn, die betroffene Aufsichtsbehörde, die einen bestimmten Einspruch erhoben hat, beschließt, ihn zurückzunehmen. Da die Rücknahme des Einspruchs das Ende der Streitigkeit zwischen der federführenden Aufsichtsbehörde und der betroffenen Aufsichtsbehörde bedeutet, ist es nicht mehr erforderlich, dass der EDSA die Angelegenheit beilegt.³² Ebenso kann die federführende Aufsichtsbehörde eine Weiterleitung an den EDSA auf der Grundlage von Artikel 60 Absatz 4 DSGVO widerrufen, wenn sie zu einem späteren Zeitpunkt beschließt, dass sie sich jedem der erhobenen Einsprüche anschließen möchte. Die Rücknahme eines Einspruchs oder einer Weiterleitung sollte jedoch nur in sehr außergewöhnlichen Fällen erfolgen, da die Verpflichtung der federführenden Aufsichtsbehörden und betroffenen Aufsichtsbehörden, einen Konsens gemäß Artikel 60 DSGVO anzustreben, verlangt, dass das Streitbeilegungsverfahren nur im Falle anhaltender gegensätzlicher Auffassungen ausgelöst wird und wenn kein Konsens erzielt werden konnte.

3.3 Festlegung der Frist(en)

28. Die standardmäßige gesetzliche Frist für den Erlass eines verbindlichen Beschlusses durch den EDSA beträgt einen Monat nach dem Beschluss des Vorsitzenden und der zuständigen Aufsichtsbehörde über die Vollständigkeit der Unterlagen.³³ Die Frist kann wegen der Komplexität der Angelegenheit um einen weiteren Monat verlängert werden.³⁴ War der EDSA nicht in der Lage, nach Ablauf einer solchen Verlängerung einen Beschluss anzunehmen, so tut er dies innerhalb von zwei Wochen nach Ablauf der Verlängerung.³⁵

3.3.1 Berechnung

29. Die Berechnung der Frist für den Erlass des verbindlichen Beschlusses muss auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1182/71³⁶ erfolgen. In Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 1182/71 ist Folgendes bestimmt:

„Eine nach Wochen, Monaten oder Jahren bemessene Frist beginnt am Anfang der ersten Stunde des ersten Tages der Frist und endet mit Ablauf der letzten Stunde des Tages der letzten

³² In Fällen, in denen die Rücknahme den einzigen Einspruch betrifft, dem sich die federführende Aufsichtsbehörde nicht angeschlossen hat oder den sie als nicht maßgeblich und nicht begründet erachtet hatte, ist der EDSA nicht mehr verpflichtet, einen verbindlichen Beschluss gemäß Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO zu erlassen.

³³ Artikel 65 Absatz 2 DSGVO in Verbindung mit Artikel 11 Absatz 4 GO.

³⁴ Artikel 65 Absatz 2 DSGVO.

³⁵ Artikel 65 Absatz 3 DSGVO. Siehe auch Rn. 32.

³⁶ Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1182/71 des Rates vom 3. Juni 1971 zur Festlegung der Regeln für die Fristen, Daten und Termine (ABl. L 124 vom 8.6.1971, S. 1). In Artikel 40 GO heißt es: „Zur Berechnung der in der Datenschutz-Grundverordnung und in dieser Geschäftsordnung festgesetzten Fristen und Termine gilt die Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1182/71 des Rates vom 3. Juni 1971 zur Festlegung der Regeln für die Fristen, Daten und Termine.“

Woche, des letzten Monats oder des letzten Jahres, der dieselbe Bezeichnung oder dieselbe Zahl wie der Tag des Fristbeginns trägt.“

Der Gerichtshof hat bestätigt, dass beispielsweise dann, wenn ein Ereignis, das den Beginn einer Frist von einer Woche darstellt, auf einen Montag fällt, die Frist am folgenden Montag endet, der der „dies ad quem“ (Ablauf der Frist) ist.³⁷ Wird die Frist in Monaten ausgedrückt und tritt das auslösende Ereignis am 20. März ein, endet die Frist am 20. April.

30. Der Beginn der Anwendung von Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO („dies a quo“) ist der Tag, an dem der Vorsitzende und die zuständige Aufsichtsbehörde beschlossen haben, dass die Unterlagen vollständig sind und die Angelegenheit vom Sekretariat über das in Artikel 17 der Geschäftsordnung des EDSA genannte Informations- und Kommunikationssystem an den EDSA weitergeleitet wird.
31. Da die DSGVO keine Fristen in Arbeitstagen ausdrückt, umfassen die betreffenden Fristen die Feiertage, die Sonntage und die Sonnabende.³⁸ Fällt der letzte Tag einer Frist jedoch auf einen Feiertag, einen Sonnabend oder Sonntag, so endet die Frist mit Ablauf der letzten Stunde des folgenden Arbeitstags³⁹, sodass der Ablauf der Frist („dies ad quem“) der folgende Arbeitstag ist.

3.3.2 Beschluss über die Verlängerung um einen Monat

32. Nach Artikel 65 Absatz 2 DSGVO kann die erste Frist von einem Monat unter Berücksichtigung der Komplexität der Angelegenheit um einen weiteren Monat verlängert werden. Die Verlängerung muss vom Vorsitzenden des EDSA entweder auf dessen eigenen Beschluss oder auf Antrag von mindestens einem Drittel der Mitglieder des EDSA beschlossen werden.⁴⁰ Der Verlängerungsbeschluss muss vor Ablauf der einmonatigen Frist getroffen werden.

3.3.3 Verlängerung um zwei Wochen

33. Der verbindliche Beschluss muss grundsätzlich mit Zweidrittelmehrheit gefasst werden, und zwar spätestens zwei Monate, nachdem die Unterlagen als vollständig angesehen wurden und die Angelegenheit an den EDSA weitergeleitet wurde. War der EDSA jedoch nicht in der Lage, innerhalb der verlängerten Frist einen Beschluss anzunehmen, weil die erforderliche Mehrheit nicht erreicht wurde, so nimmt der EDSA den Beschluss innerhalb von zwei Wochen nach Ablauf des zweiten Monats mit einfacher Mehrheit seiner Mitglieder an.⁴¹
34. Während der zwei zusätzlichen Wochen kann der Entwurf eines verbindlichen Beschlusses des EDSA, der zuvor mit Zweidrittelmehrheit zur Annahme vorgelegt wurde, geändert werden, wenn dies erforderlich ist, um die einfache Mehrheit zu erreichen. Mit anderen Worten kann der Entwurf eines verbindlichen Beschlusses des EDSA überarbeitet und angepasst werden, wenn die Zweidrittelmehrheit nicht erreicht wird.

3.4 Vorbereitung des Entwurfs eines verbindlichen Beschlusses des EDSA

35. Gemäß Artikel 11 Absatz 5 GO werden die verbindlichen Beschlüsse „vom Sekretariat und, auf Beschluss des Vorsitzenden, gemeinsam mit einem Berichtersteller und Mitgliedern der

³⁷ Siehe das Urteil Maatschap Toeters, MC Verberk/Productschap Vee en Vlees, C-171/03, ECLI:EU:C:2004:714, Rn. 33.

³⁸ Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung 1182/71.

³⁹ Artikel 3 Absatz 4 der Verordnung 1182/71.

⁴⁰ Artikel 11 Absatz 4 GO.

⁴¹ Siehe Artikel 65 Absatz 3 DSGVO. Zur Berechnung der Mehrheit und der Stimmrechte der Mitglieder des EDSA siehe weiterhin Abschnitt 3.5 (Annahme des verbindlichen Beschlusses des EDSA).

*Fachuntergruppen vorbereitet und verfasst*⁴². Daher sollte das Sekretariat des EDSA als federführender Berichtersteller fungieren, und der Vorsitzende sollte über die Einbeziehung einer Fachuntergruppe und von Mitberichterstellern entscheiden.

36. Sobald die federführende Aufsichtsbehörde die Angelegenheit dem EDSA zur Streitbeilegung vorgelegt hat, sollte das Sekretariat mit der Prüfung der Vollständigkeit der Unterlagen beginnen. Im Rahmen dieser Prüfung wird der Vorsitzende ersucht, über die mögliche Einbeziehung von Mitberichterstellern zu entscheiden, und fordert die Mitglieder des EDSA auf, ihr Interesse an einer Benennung als Mitberichtersteller zu bekunden (es sei denn, der Vorsitzende beschließt, für diesen Fall keine Mitberichtersteller hinzuzuziehen).⁴³ Um Fairness und Unparteilichkeit zu gewährleisten, sollten dem/den Mitberichtersteller(n) keine Delegationen der federführenden Aufsichtsbehörde oder der betroffenen Aufsichtsbehörden angehören, die Einspruch gegen den Beschlussentwurf erhoben haben.⁴⁴
37. Abschließend sei darauf hingewiesen, dass der Vorsitzende je nach Bedarf auch beschließen kann, die Mitglieder einer oder mehrerer anderer Fachuntergruppen einzubeziehen.
38. Wie bereits erwähnt, berücksichtigt der EDSA gemäß Artikel 11 Absatz 2 GO *nur* die Dokumente, die von der federführenden Aufsichtsbehörde und der/den anderen betroffenen Aufsichtsbehörde(n) vor der Weiterleitung der Angelegenheit an den EDSA übermittelt wurden. Dies bedeutet, dass die federführende Aufsichtsbehörde oder die betroffene(n) Aufsichtsbehörde(n) während der Ausarbeitungsphase keine neuen Sachverhalte einbringen können, die ihre jeweiligen Standpunkte untermauern.
39. Gemäß Artikel 76 Absatz 1 DSGVO sind die Beratungen des Ausschusses und der Fachuntergruppen vertraulich, wenn sie das Kohärenzverfahren betreffen.⁴⁵ Darüber hinaus sind auch das Personal aller nationalen Aufsichtsbehörden des EWR⁴⁶, des EDSB und des EDSA-Sekretariats⁴⁷ zur Wahrung des Berufsgeheimnisses verpflichtet. Dies bedeutet, dass die Pflicht zur Vertraulichkeit und zur Wahrung des Berufsgeheimnisses, die von größter Bedeutung ist, vom EDSA und seinen Mitgliedern auch in Bezug auf Streitbeilegungsfälle nach Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a geachtet wird. Dies betrifft sowohl die Besprechungen als auch die ausgetauschten Dokumente.

3.5 Annahme des verbindlichen Beschlusses des EDSA

40. Alle in der DSGVO (oder in der GO) genannten Mehrheiten beziehen sich auf die Gesamtzahl der stimmberechtigten Mitglieder des EDSA, unabhängig davon, ob sie anwesend sind oder nicht.⁴⁸

⁴² Siehe auch Artikel 75 Absatz 6 Buchstabe g DSGVO, wonach das Sekretariat insbesondere für die Vorbereitung, Abfassung und Veröffentlichung von Beschlüssen über die Beilegung von Streitigkeiten zwischen Aufsichtsbehörden verantwortlich ist.

⁴³ Erfolgt die Aufforderung zur Interessenbekundung als Mitberichtersteller vor der Prüfung der Vollständigkeit der Unterlagen, sollte darauf geachtet werden, dass keine Elemente der Unterlagen offengelegt werden, bevor die Prüfung vorgenommen und die Angelegenheit an den EDSA weitergeleitet wurde.

⁴⁴ Siehe auch das Urteil Dr. August Wolff GmbH & Co. KG Arzneimittel, C-680/16 P, 27. März 2019, ECLI:EU:C:2019:257, Rn. 29-41.

⁴⁵ Artikel 33 GO.

⁴⁶ Artikel 54 Absatz 2 DSGVO.

⁴⁷ Artikel 56 der Verordnung (EU) 2018/1725.

⁴⁸ Artikel 22 Absatz 3 GO.

41. Zwar besitzen die EFTA/EWR-Aufsichtsbehörden (d. h. Island, Liechtenstein und Norwegen) kein Stimmrecht, doch sind sie berechtigt, ihre Standpunkte zu allen Punkten darzulegen, die Gegenstand einer Beratung und/oder Abstimmung sind.⁴⁹
42. Gemäß Artikel 68 Absatz 6 DSGVO ist der EDSB nur bei Beschlüssen stimmberechtigt, die Grundsätze und Vorschriften betreffen, die für die Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der Union gelten und inhaltlich den Grundsätzen und Vorschriften der DSGVO entsprechen. Ist dies der Fall, ist der EDSB berechtigt, über den Beschluss insgesamt abzustimmen.
43. Jedes stimmberechtigte Mitglied des EDSA, das in einer Plenarsitzung nicht vertreten ist, kann seine Stimmrechte einem anderen stimmberechtigten Mitglied des Ausschusses, das an der Plenarsitzung teilnimmt, übertragen.⁵⁰
44. Die für den Erlass eines verbindlichen Beschlusses nach Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO erforderliche Mehrheit beträgt zwei Drittel der stimmberechtigten Mitglieder des EDSA.⁵¹ War der EDSA nicht in der Lage, einen Beschluss mit Zweidrittelmehrheit anzunehmen, so nimmt der EDSA seinen Beschluss innerhalb der folgenden zwei Wochen mit einfacher Mehrheit an. Bei Stimmgleichheit zwischen den Mitgliedern des Ausschusses gibt die Stimme des Vorsitzes den Ausschlag.⁵²

3.6 Unterrichtung der betroffenen Aufsichtsbehörden

45. Sobald der EDSA seinen verbindlichen Beschluss erlassen hat, unterrichtet der Vorsitzende des EDSA alle betroffenen Aufsichtsbehörden unverzüglich über den Beschluss.⁵³ Daher müssen alle betroffenen Aufsichtsbehörden in dem Fall von dem verbindlichen Beschluss in Kenntnis gesetzt werden.
46. Die Unterrichtung wird vom Sekretariat im Namen des Vorsitzenden über das in Artikel 17 GO genannte Informations- und Kommunikationssystem vorgenommen.⁵⁴ Die Unterrichtung über den verbindlichen Beschluss erfolgt durch Übermittlung desselben in der englischen Fassung, der einzigen verbindlichen Sprachfassung des Beschlusses.⁵⁵ Mit der Unterrichtung durch Übermittlung des Beschlusses gilt dieser als den betroffenen Aufsichtsbehörden in vollem Umfang bekannt.⁵⁶

⁴⁹ Siehe den Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 154/2018 vom 6. Juli 2018 zur Änderung des Anhangs XI (Elektronische Kommunikation, audiovisuelle Dienste und Informationsgesellschaft) und des Protokolls 37 (mit der Liste gemäß Artikel 101) des EWR-Abkommens [2018/1022]. Siehe auch Erwägungsgrund 7 und Artikel 4 Absatz 1 GO.

⁵⁰ Der Vorsitzende und das Sekretariat werden über eine Übertragung von Stimmrechten unterrichtet. Artikel 22 Absatz 5 GO.

⁵¹ Artikel 65 Absatz 2 DSGVO in Verbindung mit Artikel 22 Absatz 3 GO.

⁵² Artikel 65 Absatz 3 DSGVO.

⁵³ Artikel 65 Absatz 5 DSGVO.

⁵⁴ Artikel 11 Absatz 6 GO.

⁵⁵ Artikel 11 Absatz 6 GO.

⁵⁶ Artikel 11 Absatz 6 GO. Den Behörden, die auf der Grundlage des verbindlichen Beschlusses des EDSA auf nationaler Ebene einen Beschluss annehmen oder Maßnahmen ergreifen müssen, können dringende Übersetzungen in einer anderen EU-Sprache zur Verfügung gestellt werden. In Ausnahmefällen können andere betroffene Aufsichtsbehörden unter Angabe der Gründe eine dringende Übersetzung anfordern. Da die verbindliche Sprachfassung des EDSA-Beschlusses Englisch ist, übernimmt der EDSA keine Verantwortung für die Nutzung der bereitgestellten Übersetzungen (Artikel 11 Absatz 7 GO).

3.7 Endgültiger Beschluss der Aufsichtsbehörde(n)

47. Innerhalb eines Monats nach Übermittlung des Beschlusses des EDSA an die Aufsichtsbehörden müssen die federführende Aufsichtsbehörde und/oder (gegebenenfalls⁵⁷) die betroffene Aufsichtsbehörde einen endgültigen Beschluss treffen.⁵⁸ Jeder endgültige Beschluss muss „auf der Grundlage“ des Beschlusses des EDSA getroffen werden. Darüber hinaus muss in dem endgültigen Beschluss oder den endgültigen Beschlüssen auf den Beschluss des EDSA verwiesen und festgelegt werden, dass dieser Beschluss auf der Website des EDSA veröffentlicht wird. Zudem wird den endgültigen Beschlüssen der federführenden Aufsichtsbehörde und/oder der betroffenen Aufsichtsbehörde der Beschluss des EDSA „beigefügt“.⁵⁹

3.7.1 „Auf der Grundlage“

48. Die Anforderung, einen endgültigen Beschluss „auf der Grundlage“ des Beschlusses des EDSA zu treffen, spiegelt die Tatsache wider, dass der Beschluss des EDSA für die federführende Aufsichtsbehörde (und/oder gegebenenfalls für die betroffene(n) Aufsichtsbehörde(n), falls ein endgültiger Beschluss gegenüber den betroffenen Personen⁶⁰ getroffen werden muss) als Adressat(en) des Beschlusses rechtlich bindend ist.⁶¹
49. Ziel des verbindlichen Beschlusses ist es, widersprüchliche Standpunkte den federführenden Aufsichtsbehörden und den betroffenen Aufsichtsbehörden zu dem Sachverhalt auszuräumen, insbesondere in der Frage, ob ein Verstoß gegen die DSGVO vorliegt, um die ordnungsgemäße und einheitliche Anwendung der DSGVO in Einzelfällen sicherzustellen.⁶²
50. Der endgültige Beschluss muss auf der Grundlage des Beschlusses des EDSA erlassen werden und muss daher die verbindliche(n) Anweisung(en) in diesem Beschluss vollständig umsetzen. Wenn der EDSA beispielsweise festgestellt hat, dass tatsächlich ein Verstoß gegen die DSGVO vorliegt, kann die federführende Aufsichtsbehörde oder die betroffene Aufsichtsbehörde nichts anderes bestimmen. Hat der EDSA festgestellt, dass geplante Maßnahmen in Bezug auf den Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiter nicht mit der DSGVO im Einklang stehen, muss die federführende Aufsichtsbehörde oder die betroffene Aufsichtsbehörde ihre Vorgehensweise entsprechend anpassen⁶³.

⁵⁷ Im Falle einer teilweisen oder vollständigen Zurückweisung einer Beschwerde siehe Artikel 60 Absätze 8 und 9 DSGVO.

⁵⁸ Artikel 65 Absatz 6 DSGVO.

⁵⁹ Die Anforderung, dass dem endgültigen Beschluss der Beschluss des EDSA „beigefügt“ wird, bedeutet nicht, dass der Beschluss des EDSA dem endgültigen Beschluss in einem einzigen Dokument als Anlage beigefügt werden muss (es reicht aus, dass der Beschluss des EDSA dem Verantwortlichen oder dem Auftragsverarbeiter zusammen mit dem endgültigen Beschluss übermittelt wird).

⁶⁰ Siehe Artikel 60 Absätze 8 und 9 DSGVO.

⁶¹ Erwägungsgründe 136 und 143 DSGVO.

⁶² Erwägungsgrund 136 und Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO.

⁶³ Siehe Abschnitt 4 (Zuständigkeit des EDSA), insbesondere Abschnitt 4.2 (Gegenstand des maßgeblichen und begründeten Einspruchs).

3.7.2 Beschlüsse der federführenden Aufsichtsbehörde und/oder der betroffenen Aufsichtsbehörde

51. Der endgültige Beschluss der federführenden Aufsichtsbehörde und gegebenenfalls der betroffenen Aufsichtsbehörde, bei der die Beschwerde eingereicht wurde, wird gemäß Artikel 60 Absätze 7, 8 und 9 DSGVO erlassen.⁶⁴
52. Ausgangspunkt ist, dass die federführende Aufsichtsbehörde verpflichtet ist, ihren endgültigen Beschluss zu erlassen und der Hauptniederlassung oder einzigen Niederlassung des Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiters mitzuteilen und die anderen betroffenen Aufsichtsbehörden den EDSA von ihrem endgültigen Beschluss (einschließlich einer Zusammenfassung der maßgeblichen Fakten und Gründe) in Kenntnis zu setzen.⁶⁵ Eine wichtige Ausnahme von dieser Anforderung betrifft den Fall, dass eine Beschwerde abgelehnt oder abgewiesen wurde.
53. Wird eine Beschwerde abgelehnt oder abgewiesen, so erlässt die Aufsichtsbehörde, bei der die Beschwerde eingereicht wurde, den Beschluss, teilt ihn dem Beschwerdeführer mit und setzt den Verantwortlichen in Kenntnis.⁶⁶
54. Muss ein Beschluss gefasst werden, eine Beschwerde nur teilweise abzuweisen, so erlässt die federführende Aufsichtsbehörde den Beschluss für den Teil, der das Tätigwerden in Bezug auf den Verantwortlichen oder den Auftragsverarbeiter betrifft, teilt ihn der Hauptniederlassung oder einzigen Niederlassung des Verantwortlichen oder des Auftragsverarbeiters im Hoheitsgebiet ihres Mitgliedstaats mit und setzt den Beschwerdeführer hiervon in Kenntnis, während die für den Beschwerdeführer zuständige Aufsichtsbehörde den Beschluss für den Teil erlässt, der die Ablehnung oder Abweisung dieser Beschwerde betrifft, und ihn diesem Beschwerdeführer mitteilt und den Verantwortlichen oder den Auftragsverarbeiter hiervon in Kenntnis setzt.⁶⁷
55. Gemäß Artikel 78 DSGVO hat jede natürliche oder juristische Person das Recht auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf bei dem zuständigen einzelstaatlichen Gericht gegen einen Beschluss einer Aufsichtsbehörde, der gegenüber dieser Person Rechtswirkungen entfaltet.⁶⁸

3.7.3 Inkenntnissetzung des EDSA

56. Die federführende Aufsichtsbehörde oder gegebenenfalls die betroffene Aufsichtsbehörde, bei der die Beschwerde eingereicht wurde, muss den EDSA von dem Zeitpunkt, zu dem ihr endgültiger Beschluss dem Verantwortlichen oder dem Auftragsverarbeiter bzw. der betroffenen Person mitgeteilt wird, in Kenntnis setzen.⁶⁹

3.8 Veröffentlichung des verbindlichen Beschlusses des EDSA

57. Gemäß Artikel 65 Absatz 5 DSGVO erfolgt die Veröffentlichung des verbindlichen Beschlusses des EDSA auf der Website des Ausschusses „unverzüglich“, nachdem die federführende Aufsichtsbehörde dem Verantwortlichen/Auftragsverarbeiter den endgültigen nationalen Beschluss mitgeteilt hat und/oder die betroffene Aufsichtsbehörde die betroffene Person unterrichtet hat (im Falle einer Ablehnung einer Beschwerde). Wann immer dies möglich ist, sollte „unverzüglich“ so ausgelegt werden, dass die Veröffentlichung des verbindlichen Beschlusses des EDSA am selben Tag erfolgen

⁶⁴ Artikel 65 Absatz 6 DSGVO.

⁶⁵ Artikel 60 Absatz 7 DSGVO.

⁶⁶ Artikel 60 Absatz 8 DSGVO.

⁶⁷ Artikel 60 Absatz 8 DSGVO.

⁶⁸ Siehe auch Erwägungsgrund 143 DSGVO. Siehe weiterhin Abschnitt 8 (Gerichtliche Rechtsbehelfe).

⁶⁹ Artikel 65 Absatz 6 DSGVO.

sollte, an dem der endgültige nationale Beschluss dem Verantwortlichen/Auftragsverarbeiter/Beschwerdeführer mitgeteilt wird.

58. Damit der EDSA seinen verbindlichen Beschluss „unverzüglich“ nach der Mitteilung des endgültigen nationalen Beschlusses veröffentlichen kann, ist die zuständige Aufsichtsbehörde nach Artikel 65 Absatz 6 DSGVO verpflichtet, den Ausschuss von dem Zeitpunkt in Kenntnis zu setzen, zu dem ihr endgültiger Beschluss dem Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiter bzw. der betroffenen Person mitgeteilt wird. Um unnötige Verzögerungen zu vermeiden, sollte jede zuständige Aufsichtsbehörde das Sekretariat mindestens einen Tag im Voraus über den Zeitpunkt der Mitteilung des nationalen Beschlusses in Kenntnis setzen.
59. Nach Artikel 339 AEUV dürfen die Mitglieder und die Bediensteten der Organe der Union Auskünfte, die ihrem Wesen nach unter das Berufsgeheimnis fallen, nicht preisgeben; dies gilt insbesondere für Auskünfte über Unternehmen sowie deren Geschäftsbeziehungen oder Kostenelemente.⁷⁰ Folglich müssen möglicherweise einige Teile des verbindlichen Beschlusses des EDSA geschwärzt werden, um die Offenlegung von Informationen, die unter die Verschwiegenheitspflicht fallen, zu vermeiden. Das Sekretariat wird prüfen, ob solche Elemente auf der Grundlage des EU-Rechts und der Rechtsprechung des EuGH unkenntlich gemacht werden müssen.⁷¹
60. Der EDSA veröffentlicht die endgültigen nationalen Beschlüsse auch in seinem Register⁷², wobei er mögliche Beschränkungen nach nationalem Recht der zuständigen Aufsichtsbehörde in Bezug auf die Veröffentlichung seines Beschlusses berücksichtigt. Gelten solche Beschränkungen, so sollten die Aufsichtsbehörden das Sekretariat darüber unterrichten.

4 ZUSTÄNDIGKEIT DES EDSA

61. Ziel des Kohärenzverfahrens, einschließlich des Artikels 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO, ist es, zur **einheitlichen Anwendung** der DSGVO in der gesamten Union beizutragen. Aus Erwägungsgrund 136 geht eindeutig hervor, dass sich die Zuständigkeit des EDSA für den Erlass eines verbindlichen Beschlusses im Falle widersprüchlicher Standpunkte der federführenden Aufsichtsbehörden und der betroffenen Aufsichtsbehörden im Rahmen des Kooperationsverfahrens auf den **Sachverhalt** bezieht, vor allem in der Frage, ob ein Verstoß gegen die DSGVO vorliegt.⁷³

⁷⁰ Das Personal der EU-Organe und das Personal des EDSB, einschließlich des Sekretariats des EDSA, sind auch gemäß Artikel 56 der Verordnung (EU) 2018/1725 verpflichtet, Verschwiegenheit zu bewahren. Artikel 54 Absatz 2 DSGVO verpflichtet auch die Mitglieder und Bediensteten jeder Aufsichtsbehörde zur Wahrung der Verschwiegenheit.

⁷¹ Siehe z. B. die Urteile vom 30. Mai 2006, Bank Austria Creditanstalt, T-198/03, ECLI:EU:T:2006:136; vom 28. Januar 2015, Evonik Degussa, T-341/12, ECLI:EU:T:2015:51; vom 28. Januar 2015, Akzo Nobel NV, T-345/12, ECLI:EU:T:2015:50; vom 9. September 2014, MasterCard, Inc., T-516/11, EU:T:2014:759; vom 21. November 2018, Stichting Greenpeace Nederland, T-545/11 RENV, ECLI:EU:T:2018:817; vom 25. September 2018, Amicus Therapeutics UK Ltd, T-33/17, ECLI:EU:T:2018:595; vom 12. Oktober 2007, Pergan Hilfsstoffe für industrielle Prozesse GmbH, T-474/04, [2007] ECR II-4225.

⁷² Nach Artikel 70 Absatz 1 Buchstabe y DSGVO muss der EDSA ein öffentlich zugängliches elektronisches Register der Beschlüsse der Aufsichtsbehörden und Gerichte in Bezug auf Fragen, die im Rahmen des Kohärenzverfahrens behandelt wurden, führen. Siehe https://edpb.europa.eu/our-work-tools/consistency-findings/register-for-decisions_de.

⁷³ In Erwägungsgrund 136 heißt es: „Dem Ausschuss sollte auch die Befugnis übertragen werden, bei Streitigkeiten zwischen Aufsichtsbehörden rechtsverbindliche Beschlüsse zu erlassen. Zu diesem Zweck sollte er in klar bestimmten Fällen, in denen die Aufsichtsbehörden insbesondere im Rahmen des Verfahrens der

62. Gemäß Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO betrifft der verbindliche Beschluss des EDSA **alle Angelegenheiten, die Gegenstand des maßgeblichen und begründeten Einspruchs sind**. Daher prüft der EDSA **nur** Fragen, die in den Einsprüchen enthalten sind, die im Zusammenhang mit dem Entwurf oder dem überarbeiteten Beschlussentwurf der federführenden Aufsichtsbehörde erhoben wurden. Der EDSA bewertet weder den gesamten Fall neu, noch befasst er sich mit Fragen, die im Laufe des Verfahrens nach Artikel 65 aufgeworfen werden könnten, aber nicht Gegenstand der begründeten und maßgeblichen Einsprüche waren, die vor der Weiterleitung der Streitigkeit an den EDSA geltend gemacht wurden.
63. Der Streit zwischen der federführenden Aufsichtsbehörde und der/den betroffenen Aufsichtsbehörde(n) kann entweder die Tatsache betreffen, dass sich die federführende Aufsichtsbehörde einem oder mehreren maßgeblichen und begründeten Einsprüchen nicht anschließt oder dass sie der Ansicht ist, dass ein oder mehrere Einsprüche nicht maßgeblich oder nicht begründet sind. Der EDSA wird in Bezug auf jeden erhobenen Einspruch beurteilen, ob der Einspruch die Anforderungen von Artikel 4 Nummer 24 DSGVO erfüllt, und gegebenenfalls die Begründetheit des Einspruchs in dem verbindlichen Beschluss prüfen.

4.1 Beurteilung, ob die Einsprüche maßgeblich und begründet sind

64. In seinen Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch hat der EDSA die Voraussetzungen klargestellt, die erfüllt sein müssen, damit ein Einspruch als „maßgeblich und begründet“ im Sinne von Artikel 4 Nummer 24 DSGVO angesehen werden kann.⁷⁴
65. Wenn eine federführende Aufsichtsbehörde eine Streitigkeit gemäß Artikel 60 Absatz 4 und Artikel 63 DSGVO zur Beilegung an den EDSA weiterleitet, muss der EDSA zunächst beurteilen, ob die erhobenen Einsprüche tatsächlich die Voraussetzungen für die Maßgeblichkeit und Begründung erfüllen.⁷⁵
66. Der EDSA erinnert daran, dass, damit ein Einspruch als „maßgeblich“ angesehen werden kann, ein direkter Zusammenhang zwischen dem Einspruch und dem Inhalt des betreffenden Beschlussentwurfs bestehen muss. Insbesondere muss sich der Einspruch entweder darauf beziehen, ob ein Verstoß gegen die DSGVO vorliegt oder aber darauf, ob die beabsichtigte Maßnahme gegen den Verantwortlichen oder den Auftragsverarbeiter der DSGVO entspricht.⁷⁶
67. Damit ein Einspruch „begründet“ ist, sollte er kohärent, klar, präzise und detailliert sein und die Gründe für den Einspruch erläutern. Er sollte klar und präzise die wesentlichen Elemente darlegen, auf die sich die betroffene Aufsichtsbehörde bei ihrer Bewertung gestützt hat, sowie den Zusammenhang zwischen den angestrebten Folgen des Beschlussentwurfs (falls dieser in der

Zusammenarbeit zwischen der federführenden Aufsichtsbehörde und den betroffenen Aufsichtsbehörden widersprüchliche Standpunkte zu dem Sachverhalt, vor allem in der Frage, ob ein Verstoß gegen diese Verordnung vorliegt, vertreten, grundsätzlich mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder rechtsverbindliche Beschlüsse erlassen.“

⁷⁴ Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch, Rn. 12-21.

⁷⁵ Wie bereits erläutert, legt die federführende Aufsichtsbehörde die Angelegenheit dem EDSA vor, entweder wenn sie sich dem maßgeblichen und begründeten Einspruch nicht anschließt oder wenn sie der Ansicht ist, dass der Einspruch nicht maßgeblich oder nicht begründet ist. Siehe Abschnitt 3.1 oben.

⁷⁶ Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch, Rn. 12. Ein erhobener Einspruch erfüllt das Kriterium, „maßgeblich“ zu sein, wenn er, falls er befolgt würde, eine Änderung zur Folge hätte, die zu einer anderen Schlussfolgerung in Bezug darauf führen würde, ob ein Verstoß gegen die DSGVO vorliegt oder ob die beabsichtigte Maßnahme gegen den Verantwortlichen oder den Auftragsverarbeiter, wie von der federführenden Aufsichtsbehörde vorgeschlagen, im Einklang mit der DSGVO steht. Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch, Rn. 13.

vorliegenden Form erlassen werden sollte) und den Auswirkungen der erwarteten Risiken auf die Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Personen und gegebenenfalls den freien Verkehr personenbezogener Daten innerhalb der Union.⁷⁷

68. Bei der Prüfung, ob die Einsprüche tatsächlich die Voraussetzungen für die Maßgeblichkeit und Begründung erfüllen, wird der EDSA sowohl eine **inhaltliche** als auch eine **formale** Beurteilung vornehmen. Mit anderen Worten wird der EDSA den spezifischen Wortlaut, den die betroffene Aufsichtsbehörde in jedem der erhobenen Einsprüche verwendet, und die Frage berücksichtigen, ob jedes Element des Artikels 4 Nummer 24 DSGVO für jeden spezifischen Einspruch ausdrücklich erwähnt wird; dies erfordert einen ausdrücklichen Verweis auf die aus dem Beschlussentwurf hervorgehenden Risiken für die Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Personen.⁷⁸
69. In seinem verbindlichen Beschluss wird der EDSA nicht zur Begründetheit wesentlicher Fragen Stellung nehmen, die durch Einsprüche vorgebracht werden, die die Voraussetzungen des Artikels 4 Nummer 24 DSGVO nicht erfüllen. Erfüllt ein Einspruch nicht die Bedingungen von Artikel 4 Nummer 24 DSGVO, so greift der verbindliche Beschluss des EDSA den Bewertungen, die der EDSA in anderen Fällen, auch mit denselben Parteien, vorzunehmen hat, nicht vor, wobei er den Inhalt des entsprechenden Beschlussentwurfs und die Einsprüche der betroffenen Aufsichtsbehörde(n) berücksichtigt.

4.2 Gegenstand des maßgeblichen und begründeten Einspruchs

70. In seinen Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch hat der EDSA auch den möglichen Gegenstand (Inhalt) eines maßgeblichen und begründeten Einspruchs erläutert.⁷⁹ In diesen Leitlinien werden eine Reihe von Beispielen von Einsprüchen beschrieben, die die Anforderungen von Artikel 4 Nummer 24 DSGVO erfüllen können. Diese Beispiele beziehen sich auf mögliche gegensätzliche Auffassungen zwischen der federführenden Aufsichtsbehörde und der betroffenen Aufsichtsbehörde in folgenden Fragen:
1. das Vorliegen eines Verstoßes gegen die DSGVO,
 2. das Vorliegen zusätzlicher oder alternativer Verstöße gegen die DSGVO,
 3. Lücken im Beschlussentwurf, die die Notwendigkeit weiterer Untersuchungen rechtfertigen,
 4. unzureichende Sachinformationen oder Begründungen,
 5. Verfahrensaspekte und
 6. die im Beschlussentwurf vorgesehene spezifische Maßnahme.

4.2.1 Vorliegen eines Verstoßes gegen die DSGVO

71. Ein erstes Beispiel für einen möglichen maßgeblichen und begründeten Einspruch ist die Meinungsverschiedenheit zwischen der federführenden Aufsichtsbehörde und der betroffenen Aufsichtsbehörde in Bezug auf die Frage, ob gegen eine bestimmte Bestimmung der DSGVO verstoßen

⁷⁷ Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch, Nummer 19. Siehe auch Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch, Nummer 16. („Damit der Einwand „begründet“ ist, muss er Klarstellungen und Argumente enthalten, warum eine Änderung des Beschlusses vorgeschlagen wird (d. h. die rechtlichen und die tatsächlichen Fehler des Beschlussentwurfs der federführenden Aufsichtsbehörde). Es muss zudem dargelegt werden, inwiefern die Änderung zu einer anderen Schlussfolgerung darüber führen würde, ob ein Verstoß gegen die DS-GVO vorliegt oder ob die beabsichtigte Maßnahme gegen den Verantwortlichen oder den Auftragsverarbeiter im Einklang mit der DS-GVO steht.“)

⁷⁸ Siehe auch Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch, Rn. 7 und 37.

⁷⁹ Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch, Rn. 22-48.

wurde.⁸⁰ Eine solche Meinungsverschiedenheit kann entstehen, wenn in dem von der federführenden Aufsichtsbehörde angenommenen Beschlussentwurf

- ausdrücklich bestätigt wird, dass ein Verstoß gegen einen bestimmten Artikel der DSGVO vorliegt, die betroffene Aufsichtsbehörde jedoch der Auffassung ist, dass nicht gegen diesen Artikel der DSGVO verstoßen wurde;⁸¹
- ausdrücklich bestätigt wird, dass kein Verstoß gegen einen bestimmten Artikel der DSGVO vorliegt, während die betroffene Aufsichtsbehörde der Auffassung ist, dass gegen den betreffenden Artikel verstoßen wurde.

72. In Übereinstimmung mit Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO erlässt der EDSA einen verbindlichen Beschluss, der alle Angelegenheiten betrifft, die Gegenstand des maßgeblichen und begründeten Einspruchs sind, „insbesondere die Frage, ob ein Verstoß gegen die DSGVO vorliegt“. Der EDSA muss einen verbindlichen Beschluss fassen, der nach Möglichkeit unter Berücksichtigung der Elemente der Unterlagen und des Anspruchs auf rechtliches Gehör eine endgültige Schlussfolgerung zur Anwendung der DSGVO in Bezug auf den vorliegenden Fall enthält. Mit anderen Worten beurteilt der EDSA die Begründetheit der Argumente, die die betroffene Aufsichtsbehörde im Rahmen des Einspruchs gegen die Einsprüche der federführenden Aufsichtsbehörde vorgebracht hat, und entscheidet endgültig, ob der betreffende Verstoß gegen die DSGVO vorliegt oder nicht. Der EDSA weist die federführende Aufsichtsbehörde an, eine Feststellung eines Verstoßes zu ändern oder eine solche aufzunehmen, wann immer dies erforderlich ist. In solchen Fällen ist die federführende Aufsichtsbehörde dann verpflichtet, die Änderung in ihrem endgültigen Beschluss umzusetzen und dabei den verbindlichen Beschluss des EDSA in Bezug auf den erhobenen Einspruch zu berücksichtigen.

4.2.2 Zusätzliche oder alternative Verstöße gegen die DSGVO

73. Ein zweites Beispiel für einen möglichen maßgeblichen und begründeten Einspruch ist eine Meinungsverschiedenheit zwischen der federführenden Aufsichtsbehörde und der betroffenen Aufsichtsbehörde über die Schlussfolgerungen, die aus den Ergebnissen der Untersuchung zu ziehen sind. In dem Einspruch kann beispielsweise vorgebracht werden, dass die Ergebnisse stattdessen (bzw. auch) einen Verstoß gegen eine andere Bestimmung der DSGVO darstellen als gegen jene Bestimmungen, die bereits im Beschlussentwurf untersucht wurden.⁸²
74. Wie bereits erwähnt, muss der EDSA einen verbindlichen Beschluss fassen, der nach Möglichkeit unter Berücksichtigung der Elemente der Unterlagen und des Anspruchs des Antragsgegners auf rechtliches Gehör eine endgültige Schlussfolgerung zur Anwendung der DSGVO in Bezug auf den vorliegenden Fall enthält. Dies kann möglicherweise die Feststellung vorliegender zusätzlicher (oder alternativer) Verstöße umfassen, sofern die Unterlagen ausreichende Sachverhalte enthalten, um den mutmaßlichen Verstoß zu belegen, und die Personen, die beeinträchtigt würden, zu den Einsprüchen, mit denen das Vorliegen eines zusätzlichen oder alternativen Einspruchs geltend gemacht wird, angehört wurden oder werden können.⁸³

⁸⁰ Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch, Rn. 24-25.

⁸¹ Die Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch enthalten folgendes Beispiel: Die betroffene Aufsichtsbehörde macht geltend, die federführende Aufsichtsbehörde habe nicht berücksichtigt, dass die Ausnahme für Haushalte auf einige der von einem Verantwortlichen durchgeführten Verarbeitungsvorgänge, bei denen Videoüberwachung eingesetzt wurde, nicht anwendbar sei, weshalb kein Verstoß gegen die DSGVO vorliege.

⁸² Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch, Rn. 26.

⁸³ Siehe Abschnitt 5 zum Anspruch auf rechtliches Gehör.

Beispiel 3:

Der Beschlussentwurf einer federführenden Aufsichtsbehörde besagt, dass der Verantwortliche seiner Informationspflicht gemäß Artikel 14 DSGVO (Informationspflicht, wenn die personenbezogenen Daten nicht bei der betroffenen Person erhoben wurden) nicht nachgekommen ist. In dem Beschlussentwurf heißt es, dass der Verantwortliche die in Artikel 14 Absatz 1 und Absatz 2 Buchstaben a und e DSGVO genannten Informationen hätte zur Verfügung stellen müssen, und es werden keine weiteren Verstöße gegen Artikel 14 festgestellt. Eine der betroffenen Aufsichtsbehörden ist der Ansicht, dass der Verantwortliche alle in Artikel 14 Absatz 2 Buchstaben b und f DSGVO genannten Informationen hätte zur Verfügung stellen müssen, da der betroffenen Person gemäß der gängigen Auffassung alle in diesem Unterabsatz beschriebenen Informationen übermittelt werden sollten – es sei denn, eine oder mehrere Kategorien der Informationen sind nicht vorhanden oder anwendbar.⁸⁴ Sofern der von der betroffenen Aufsichtsbehörde erhobene Einspruch die Anforderungen des Artikels 4 Nummer 24 erfüllt, entscheidet der EDSA unter Berücksichtigung der Elemente der Unterlagen und des Anspruchs auf rechtliches Gehör, ob der Verantwortliche neben Artikel 14 Absatz 1 und Absatz 2 Buchstaben a und e DSGVO zusätzlich gegen Artikel 14 Absatz 2 Buchstaben b und f DSGVO verstoßen hat.

75. Stellt der EDSA nach einem maßgeblichen und begründeten Einspruch fest, dass gegen zusätzliche und/oder alternative Bestimmungen der DSGVO verstoßen wurde, so ist die federführende Aufsichtsbehörde verpflichtet, dies in ihrem endgültigen Beschluss unter Berücksichtigung des verbindlichen Beschlusses des EDSA in Bezug auf den erhobenen Einspruch zu berücksichtigen.
76. In Ausnahmefällen kann es sein, dass die dem EDSA übermittelten Unterlagen keine ausreichenden Sachverhalte enthalten, um dem EDSA eine endgültige Schlussfolgerung zum Vorliegen des in dem maßgeblichen und begründeten Einspruch festgestellten Verstoßes zu ermöglichen. In den meisten Fällen sollten die im Rahmen des Verfahrens der Zusammenarbeit ausgetauschten Informationen jedoch ausreichen, damit die betroffene Aufsichtsbehörde ihren Einspruch so begründen kann, dass der EDSA endgültig feststellen kann, ob ein Verstoß gegen die DSGVO vorliegt oder nicht.⁸⁵ Wenn die federführende Aufsichtsbehörde die Angelegenheit dem Sekretariat übermittelt, um einen verbindlichen Beschluss auf der Grundlage von Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO zu erwirken, kann das Sekretariat die federführende Aufsichtsbehörde und/oder die betroffene Aufsichtsbehörde um zusätzliche Informationen ersuchen, die erforderlich sind, um die Vollständigkeit der Unterlagen sicherzustellen.⁸⁶

4.2.3 Lücken im Beschlussentwurf, die die Notwendigkeit einer weiteren Untersuchung durch die federführende Aufsichtsbehörde rechtfertigen

77. Ein drittes Beispiel für einen möglichen maßgeblichen und begründeten Einspruch ist eine Meinungsverschiedenheit zwischen der federführenden Aufsichtsbehörde und der betroffenen Aufsichtsbehörde über die Frage, ob die maßgeblichen Verstöße gegen die DSGVO im Beschlussentwurf hinreichend untersucht wurden.⁸⁷

⁸⁴ Siehe auch Artikel 29-Gruppe, Leitlinien für Transparenz gemäß der Verordnung 2016/679, 29. November 2017, WP 260 rev.01, 11. April 2018, Rn. 46.

⁸⁵ Gegebenenfalls können die betroffene Aufsichtsbehörde und die federführende Aufsichtsbehörde die Artikel 61 und 62 DSGVO heranziehen, um die erforderlichen Informationen vor Erlass des Beschlussentwurfs einzuholen.

⁸⁶ Siehe Abschnitt 3.2 oben.

⁸⁷ Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch, Rn. 27.

Beispiel 4:

Nach Eingang einer Beschwerde ist die federführende Aufsichtsbehörde der Auffassung, dass nicht alle in der Beschwerde enthaltenen Vorwürfe von Verstößen einer Untersuchung bedürfen. In ihrem Beschlussentwurf geht die federführende Aufsichtsbehörde nur auf die Aspekte der Beschwerde ein, deren Untersuchung sie beschlossen hat, ohne dass zu den anderen mutmaßlichen Verstößen gegen die DSGVO Stellung genommen wird. Die betroffene Aufsichtsbehörde ist der Auffassung, dass die federführende Aufsichtsbehörde in ihrer Untersuchung eine Reihe angeblicher Verstöße, die vom Beschwerdeführer vorgebracht wurden, ungerechtfertigterweise nicht behandelt hat, und legt einen maßgeblichen und begründeten Einspruch ein, der darauf beruht, dass die federführende Aufsichtsbehörde die Beschwerde nicht ordnungsgemäß bearbeitet habe, um die Rechte der betroffenen Person zu wahren.

78. Artikel 57 Absatz 1 Buchstabe f DSGVO verpflichtet die Aufsichtsbehörden, sich mit jeder bei ihnen eingereichte Beschwerde zu befassen und den Gegenstand der Beschwerde „in angemessenem Umfang“ zu untersuchen. Der Begriff „in angemessenem Umfang“ räumt der zuständigen Aufsichtsbehörde einen Ermessensspielraum hinsichtlich des Umfangs oder der Tiefe der erforderlichen Untersuchung ein. Dieses Ermessen muss jedoch mit aller gebotenen Sorgfalt⁸⁸ und im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen der DSGVO, die eine gegenseitige Zusammenarbeit beinhalten, ausgeübt werden.
79. Stellt der EDSA auf der Grundlage eines maßgeblichen und begründeten Einspruchs fest, dass die federführende Aufsichtsbehörde es ungerechtfertigterweise versäumt hat, einige der in der Beschwerde aufgeworfenen Fragen zu untersuchen oder auf andere Weise zu prüfen, kann der EDSA einen verbindlichen Beschluss erlassen, in dem er festlegt, dass die federführende Aufsichtsbehörde die Angelegenheit weiter bearbeiten und den verbleibenden Gegenstand der Beschwerde – in angemessenem Umfang – untersuchen muss. Soweit der Beschlussentwurf dies zulässt, sollte die federführende Aufsichtsbehörde grundsätzlich zunächst versuchen, ihren Beschlussentwurf in Bezug auf Angelegenheiten, die keiner weiteren Untersuchung bedürfen, innerhalb der in Artikel 65 Absatz 6 genannten Frist fertigzustellen.
80. In Fällen, in denen weitere Untersuchungen erforderlich sind, kann es erforderlich sein, dass die federführende Aufsichtsbehörde eine neue Verfahrensakte anlegt. Wird eine neue Verfahrensakte angelegt, um die verbleibenden Fragen zu klären, muss die federführende Aufsichtsbehörde alle Bestimmungen über die Zusammenarbeit im Rahmen der DSGVO einhalten. Dies kann dazu führen, dass ein neuer Beschlussentwurf gemäß Artikel 60 Absatz 3 DSGVO vorgelegt wird, der sich mit dem noch ausstehenden mutmaßlichen Verstoß befasst. In Fällen, in denen es der federführenden Aufsichtsbehörde nicht möglich ist, dieser Vorgehensweise zu folgen (z. B. wenn ein untrennbarer Zusammenhang zwischen der Angelegenheit, die einer weiteren Untersuchung bedarf, und den anderen Teilen des Beschlussentwurfs der federführenden Aufsichtsbehörde, die noch fertiggestellt werden sollen, besteht), kann es erforderlich sein, dass die federführende Aufsichtsbehörde die Angelegenheit zunächst weiter untersucht und einen aktualisierten Beschlussentwurf erstellt.
81. In jedem Fall ist die federführende Aufsichtsbehörde verpflichtet, die Angelegenheit weiter zu prüfen und die Mitglieder des EDSA über die ergriffenen Maßnahmen auf dem Laufenden zu halten. Darüber hinaus können die betroffenen Aufsichtsbehörden versuchen, die in der DSGVO vorgesehenen Verfahren der Zusammenarbeit und Kohärenz zu nutzen, falls die federführende Aufsichtsbehörde

⁸⁸ Urteil vom 6. Oktober 2015, Schrems, C-362/14, ECLI:EU:C:2015:650, Rn. 63.

ihren Verpflichtungen aus dem Beschluss nach Artikel 65 nicht nachkommt (d. h. die verbleibenden zu klärenden Fragen anzugehen).⁸⁹

4.2.4 Unzureichende Sachinformationen oder Begründungen

82. Ein viertes Beispiel für einen möglichen maßgeblichen und begründeten Einspruch ist eine Meinungsverschiedenheit zwischen der federführenden Aufsichtsbehörde und der betroffenen Aufsichtsbehörde in der Frage, ob der Beschlussentwurf ausreichende sachliche Informationen und/oder Begründungen enthält.⁹⁰ So könnte eine betroffene Aufsichtsbehörde beispielsweise der Auffassung sein, dass die Schlussfolgerung der federführenden Aufsichtsbehörde im Beschlussentwurf nicht hinreichend durch die durchgeführte Bewertung und die aufgeführten Nachweise gestützt wird.⁹¹ In einem solchen Fall ist der EDSA auch zum Erlass eines verbindlichen Beschlusses befugt, sofern der erhobene Einspruch die Schwelle nach Artikel 4 Nummer 24 DSGVO vollumfänglich erreicht, einschließlich eines Zusammenhangs zwischen der vermeintlich unzureichenden Untersuchung und dem Vorliegen eines Verstoßes oder der beabsichtigten Maßnahme.⁹²
83. In einer Situation, in der der Beschlussentwurf der federführenden Aufsichtsbehörde keine ausreichenden Sachverhalte oder Begründungen enthält, gibt es im Wesentlichen zwei mögliche Szenarien.
84. Im ersten Szenario enthalten die Unterlagen, auf deren Grundlage der EDSA seinen Beschluss fasst, bereits ausreichende Informationen, die es ermöglichen würden, das Fehlen ausreichender Sachverhalte oder Begründungen im Beschlussentwurf zu beheben. In solchen Fällen legt der EDSA im Rahmen des maßgeblichen und begründeten Einspruchs fest, inwieweit die federführende Aufsichtsbehörde ihren Beschlussentwurf ändern sollte, um die unzureichende Begründung zu beheben, indem er auf die in den Unterlagen enthaltenen maßgeblichen Elemente Bezug nimmt.

Beispiel 5:

In dem Beschlussentwurf der federführenden Aufsichtsbehörde wird auf der Grundlage von Tatsachenfeststellungen, die durch schriftliche Beweise belegt sind, die dem EDSA in den Unterlagen übermittelt wurden, ein Verstoß gegen die DSGVO festgestellt. Mehrere betroffene Aufsichtsbehörden legen maßgebliche und begründete Einsprüche vor, in denen sie darlegen, dass der Zusammenhang zwischen den schriftlichen Beweisen und der Feststellung eines Verstoßes im Beschlussentwurf nicht hinreichend begründet sei. In dem Beschluss des EDSA wird festgestellt, dass die Einsprüche maßgeblich und begründet sind, und es wird die richtige rechtliche Auslegung und

⁸⁹ Der EDSA erinnert an die Möglichkeit für betroffene Aufsichtsbehörden, gegebenenfalls von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, um gegenseitige Amtshilfe gemäß Artikel 61 der DSGVO zu ersuchen (der es den betroffenen Aufsichtsbehörden auch gestattet, eine einstweilige Maßnahme gemäß Artikel 66 zu erlassen, falls die federführende Aufsichtsbehörde dem nicht nachkommt) oder eine Stellungnahme gemäß Artikel 64 Absatz 2 DSGVO zu beantragen (was vom Gesetzgeber ausdrücklich als besonders angemessen erachtet wird, wenn eine Aufsichtsbehörde ihren Verpflichtungen zur gegenseitigen Amtshilfe gemäß Artikel 61 DSGVO nicht nachkommt). Das letztgenannte Verfahren kann schließlich zu einem verbindlichen Beschluss des EDSA gemäß Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO führen. Siehe auch die Schlussanträge des Generalanwalts Bobek, Facebook Ireland Limited, C-645/19, ECLI:EU:C:2021:5, Rn. 115-121. Darüber hinaus kann der EDSA in seinem verbindlichen Beschluss nach Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO die betroffene Aufsichtsbehörde auffordern, die federführende Aufsichtsbehörde im Wege eines Amtshilfeersuchens nach Artikel 61 um weitere Untersuchungen zu ersuchen.

⁹⁰ Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch, Rn. 29.

⁹¹ Ebenda.

⁹² Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch, Rn. 29.

Begründung angegeben, die die federführende Aufsichtsbehörde in ihren endgültigen Beschluss aufnehmen sollte.

85. Im zweiten Szenario enthalten die Unterlagen, auf deren Grundlage der EDSA seinen Beschluss fasst, keine hinreichenden Sachverhalte, um die Unzulänglichkeit der Sachverhalte oder Begründung zu beheben.

Beispiel 6:

Im Beschlussentwurf der federführenden Aufsichtsbehörde wird festgestellt, dass kein Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO vorliegt und dass die betreffende Verarbeitung aufgrund der Einwilligung der betroffenen Person rechtmäßig ist. Weder der Beschlussentwurf noch ein anderes Dokument in den Unterlagen enthalten jedoch weitere Informationen oder Analysen, ob die Voraussetzungen des Artikels 7 DSGVO erfüllt sind. Im Beschlussentwurf wird lediglich festgestellt, dass die Verarbeitung rechtmäßig auf einer Einwilligung beruhte, ohne weitere Begründungen oder Nachweise zu liefern. Eine betroffene Aufsichtsbehörde erhebt Einspruch gegen diese unzureichende Begründung und argumentiert, die fehlende Analyse führe zu Unsicherheiten bei der Feststellung, dass in diesem Fall kein Verstoß vorliege.

Stellt der EDSA fest, dass die Unterlagen, auf deren Grundlage der EDSA seinen Beschluss zu fassen hat, keine ausreichenden Sachverhalte enthalten, die es ermöglichen würden, die unzureichende Begründung zu beheben, kann der EDSA einen verbindlichen Beschluss erlassen, in dem er festlegt, dass die federführende Aufsichtsbehörde die Angelegenheit untersuchen oder weiter prüfen muss, um ausreichende Sachinformationen zu erhalten, wie in den vorstehenden Randnummern 79-81 dargelegt.

4.2.5 Verfahrensaspekte

86. Ein fünftes Beispiel für einen möglichen maßgeblichen und begründeten Einspruch ist eine Meinungsverschiedenheit zwischen der federführenden Aufsichtsbehörde und der betroffenen Aufsichtsbehörde in der Frage, ob die Verfahrensvorschriften der DSGVO ordnungsgemäß eingehalten wurden, was die Schlussfolgerung im Beschlussentwurf beeinflusst.⁹³
87. Der EDSA erinnert daran, dass das Ziel des Streitbeilegungsverfahrens nach Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO darin besteht, widersprüchliche Standpunkte zu dem Sachverhalt auszuräumen.⁹⁴ Es zielt nicht darauf ab, mögliche Streitigkeiten über Verfahrensvorschriften oder Kooperationspflichten beizulegen.⁹⁵
88. Ein Einspruch, der eine Meinungsverschiedenheit über die Verfahrensvorschriften betrifft, wird nur dann als maßgeblich und begründet erachtet, wenn darin auch Argumente vorgebracht werden, die die andere Schlussfolgerung verdeutlichen, zu der die federführende Aufsichtsbehörde in ihrem Beschlussentwurf hätte kommen müssen. In seinem Beschluss wird der EDSA die Streitigkeit im Zusammenhang mit den Schlussfolgerungen des Beschlussentwurfs beilegen.
89. Sollte der EDSA aufgrund der Verfahrensmängel nicht in der Lage sein, die Streitigkeit im Zusammenhang mit den Schlussfolgerungen des Beschlussentwurfs beizulegen (z. B. mangels ausreichender Sachverhalte), wird der EDSA auf die Bedeutung der Pflicht zur Zusammenarbeit hinweisen und einen verbindlichen Beschluss erlassen, in dem festgelegt wird, dass die federführende

⁹³ Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch, Rn. 30.

⁹⁴ Siehe oben, Rn. 61.

⁹⁵ In diesem Zusammenhang verweist der EDSA auf Artikel 61, Artikel 64 Absatz 2, Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe c und Artikel 66 DSGVO.

Aufsichtsbehörde die Angelegenheit im Einklang mit den Ausführungen unter den Randnummern 79-81 weiter untersuchen oder prüfen muss, wobei sie die uneingeschränkte Einhaltung der Verfahrensvorschriften der DSGVO, die nicht erfüllt wurden, sicherstellt.

4.2.6 Geplante Maßnahmen

90. Ein sechstes Beispiel für einen möglichen maßgeblichen und begründeten Einwand betrifft Meinungsverschiedenheiten zwischen der federführenden Aufsichtsbehörde und der betroffenen Aufsichtsbehörde über die Frage, ob die geplante Maßnahme in Bezug auf den Verantwortlichen oder den Auftragsverarbeiter mit der DSGVO im Einklang steht.⁹⁶
91. Erwägungsgrund 150 der DSGVO besagt, dass das Kohärenzverfahren auch genutzt werden kann, um eine kohärente Anwendung von Geldbußen zu fördern. Daher wird, falls der EDSA bei seiner Bewertung in diesem Zusammenhang etwaige Mängel der Begründung feststellt, die zu der Verhängung der betreffenden Geldbuße geführt hat, die federführende Aufsichtsbehörde angewiesen, die Geldbuße neu zu bewerten und die festgestellten Mängel zu beheben.⁹⁷
92. Geldbußen sind keineswegs die einzige Maßnahme, die eine Aufsichtsbehörde in Betracht ziehen kann. Ein maßgeblicher und begründeter Einspruch kann sich daher unter Berücksichtigung der in Artikel 58 Absatz 2 DSGVO aufgeführten Befugnisse auch auf andere geplante Maßnahmen beziehen. Jede geplante Maßnahme sollte im Hinblick auf die Gewährleistung der Einhaltung dieser Verordnung geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sein, wobei die Umstände des jeweiligen Einzelfalls zu berücksichtigen sind.⁹⁸ In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass der Beschluss, eine Beschwerde ganz oder teilweise abzuweisen, auch eine geplante Maßnahme darstellt, gegen die ein maßgeblicher und begründeter Einspruch erhoben werden kann.

Stellt der EDSA auf der Grundlage eines maßgeblichen und begründeten Einspruchs fest, dass die geplante Maßnahme im Beschlussentwurf nicht mit der DSGVO im Einklang steht, weist er die federführende Aufsichtsbehörde an, die geplante Maßnahme neu zu bewerten und den Beschlussentwurf im Einklang mit dem verbindlichen Beschluss des EDSA zu ändern.

5 RECHT AUF ANHÖRUNG

5.1 Anwendbarkeit

93. Der Anspruch auf rechtliches Gehör, der einer Maßnahme einer Verwaltung vorausgeht, die sich nachteilig auf eine Person auswirken würde, ist in Artikel 41 der Charta verankert und seit langem als allgemeiner Grundsatz des EU-Rechts anerkannt⁹⁹. Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist auch in Artikel 16 des Europäischen Kodex für gute Verwaltungspraxis verankert und findet sich in Artikel 11 GO wieder.
94. Artikel 41 der Charta richtet sich nicht an die Mitgliedstaaten, sondern ausschließlich an die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union.¹⁰⁰ Der Anspruch auf rechtliches Gehör wurde jedoch auch als „integraler Bestandteil der Achtung der Verteidigungsrechte, die **einen**

⁹⁶ Siehe auch Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch, Rn. 32 ff.

⁹⁷ Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch, Rn. 34.

⁹⁸ Erwägungsgrund 129 DSGVO.

⁹⁹ Siehe z. B. das Urteil vom 14. Februar 1980, Frankreich/Kommission, C-301/87, Rn. 29.

¹⁰⁰ Siehe z. B. das Urteil vom 21. Dezember 2011, Cicala, C-482/10, ECLI:EU:C:2011:868, Rn. 28.

allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts darstellt¹⁰¹, anerkannt und gilt daher auch, wenn die Mitgliedstaaten Entscheidungen erlassen, die in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen¹⁰².

95. Der Anspruch auf rechtliches Gehör gilt für Verwaltungsverfahren, deren Ergebnis die Interessen der (juristischen oder natürlichen) Person beeinträchtigen könnte. Er gilt auch in Fällen, in denen die Verwaltung des EU-Rechts zwischen der EU und den Mitgliedstaaten aufgeteilt oder gemeinsam genutzt wird (sogenanntes „mehrteiliges Verfahren“¹⁰³). Artikel 41 Absatz 2 Buchstabe a der Charta bezieht sich auf individuelle Maßnahmen, die sich nachteilig auf die Person auswirken würden, ohne dass ausdrücklich verlangt wird, dass die angefochtene Maßnahme gegen diese Person eingeleitet wird.¹⁰⁴
96. Nach Artikel 65 Absatz 2 DSGVO wird der Beschluss des EDSA „[...] an die federführende Aufsichtsbehörde und alle betroffenen Aufsichtsbehörden übermittelt und ist für diese verbindlich“. Artikel 65 Absatz 2 DSGVO spiegelt die Tatsache wider, dass der verbindliche Beschluss des EDSA darauf abzielt, eine Streitigkeit beizulegen, die zwischen zwei oder mehr nationalen Aufsichtsbehörden aufgetreten ist. Im Einklang mit dem Verfahren nach Artikel 60 DSGVO wird die federführende Aufsichtsbehörde ihre rechtliche Analyse im Beschlussentwurf und in Bezug auf die während des Verfahrens der Zusammenarbeit erhobenen Einsprüche mitgeteilt haben. Die betroffene(n) Aufsichtsbehörde(n) hat/haben ebenfalls ihre Einsprüche gegen den Beschlussentwurf, einschließlich aller Unterlagen zur Begründung ihrer Einsprüche, mitgeteilt. Darüber hinaus können sowohl die federführende Aufsichtsbehörde als auch die betroffenen Aufsichtsbehörden ihre Ansichten im Zuge der Vorbereitung und Annahme des Beschlusses des EDSA austauschen.¹⁰⁵
97. Artikel 65 Absatz 2 DSGVO bestätigt auch, dass sich der Beschluss des EDSA nicht direkt an eine andere Partei als die federführende Aufsichtsbehörde und die betroffenen Aufsichtsbehörden richtet. Der Beschluss des EDSA auf europäischer Ebene ist jedoch für die federführende Aufsichtsbehörde oder gegebenenfalls die betroffene Aufsichtsbehörde, bei der die Beschwerde eingereicht wurde, verbindlich und ist daher für das Ergebnis des Verfahrens auf nationaler Ebene entscheidend. Er kann daher auch die Interessen der Personen berühren, die an dem Verfahren beteiligt waren, das zu dem Beschlussentwurf geführt hat.
98. Folglich muss jede dieser Personen, die durch den Beschluss beeinträchtigt würden, insbesondere der/die Verantwortliche(n) und/oder der/die Auftragsverarbeiter, an die sich der Beschlussentwurf der federführenden Aufsichtsbehörde richtet, sowie jede andere Person, die durch den Beschluss

¹⁰¹ Siehe z. B. das Urteil vom 5. November 2014, Mukarubega, C-166/13, ECLI:EU:C:2014:2336, Rn. 45.

¹⁰² Ebenda, Rn. 46. Siehe auch die Urteile vom 16. Oktober 2019, Glencore Agriculture Hungary Kft., C-189/18, ECLI:EU:C:2019:861, Rn. 39. („[...] Diese Verpflichtung besteht für die Verwaltungen der Mitgliedstaaten, wenn sie Maßnahmen treffen, die in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen, auch dann, wenn die anwendbaren Unionsvorschriften ein solches Verfahrensrecht nicht ausdrücklich vorsehen“) und vom 9. November 2017, Teodor Ispas, C-298/16, ECLI:EU:C:2017:843, Rn. 26. Siehe auch die Schlussanträge des Generalanwalts Bobek vom 7. September 2017, Teodor Ispas, C-298/16, ECLI:EU:C:2017:650, Rn. 35-69.

¹⁰³ Zu mehrteiligen Verwaltungsverfahren siehe z. B. die Schlussanträge des Generalanwalts Compos Sánchez-Bordana vom 27. Juni 2018, Silvio Berlusconi, C-219/17, ECLI:EU:C:2018:502, Rn. 57-79. Siehe auch F. Brito Bastos, „Beyond Executive Federalism. The Judicial Crafting of the Law of Composite Administrative Decision-Making“, Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Rechtswissenschaften des Europäischen Hochschulinstituts Florenz, 13. Juni 2018, insbesondere S. 120-163.

¹⁰⁴ P. Craig, „Article 41 - Right to Good Administration“, in *EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, herausgegeben von Steve Peers et al., Bloomsbury Publishing, 2014, S. 1079.

¹⁰⁵ Gemäß der Geschäftsordnung kann der EDSA jedoch unter außergewöhnlichen Umständen beschließen, weitere Dokumente zu berücksichtigen (Artikel 11 Absatz 2 GO).

beeinträchtigt würde, der Anspruch auf rechtliches Gehör in Bezug auf die Angelegenheit erhalten, mit der der EDSA gemäß Artikel 60 Absatz 4, Artikel 63 und Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO befasst wird.

5.2 Zweck

99. Der Anspruch auf rechtliches Gehör wird vom Gerichtshof so beschrieben, dass es „*jeder Person die Möglichkeit [gewährt], im Verwaltungsverfahren, bevor ihr gegenüber eine für ihre Interessen nachteilige Entscheidung erlassen wird, sachdienlich und wirksam ihren Standpunkt vorzutragen*“¹⁰⁶. Wie der EuGH klargestellt hat, soll die Regel, wonach der Adressat einer beschwerenden Entscheidung Gelegenheit erhalten muss, seinen Standpunkt vorzutragen, bevor die Entscheidung getroffen wird, der zuständigen Behörde erlauben, alle maßgeblichen Gesichtspunkte angemessen zu berücksichtigen. Zur Gewährleistung eines wirksamen Schutzes der betroffenen Person soll diese Regel der betroffenen Person insbesondere ermöglichen, einen Fehler zu berichtigen oder ihre persönliche Situation betreffende maßgebliche Umstände vorzutragen, die für oder gegen den Erlass oder für oder gegen einen bestimmten Inhalt der Entscheidung sprechen.¹⁰⁷
100. Das Recht auf Stellungnahme ist auch Teil des Anspruchs auf rechtliches Gehör, dem „*in einem solchen Verwaltungsverfahren [...] also nur genügt [ist], wenn der Betroffene die Gelegenheit erhält, selbst Stellung zu nehmen und sich zur Relevanz der Sachumstände sowie gegebenenfalls zu den Unterlagen in sachdienlicher Weise zu äußern, auf die das Gemeinschaftsorgan zurückgreift*“¹⁰⁸. Außer in Fällen, in denen die Rechtsvorschriften, wie in Wettbewerbsverfahren, ausdrücklich die Möglichkeit einer Anhörung vorsehen, erfordert der Anspruch auf rechtliches Gehör nicht notwendigerweise eine mündliche Anhörung¹⁰⁹.

5.3 Zeitrahmen

5.3.1 Auf nationaler Ebene und vor der Befassung des EDSA

101. Bevor der EDSA einen verbindlichen Beschluss fasst, ist jede Aufsichtsbehörde verpflichtet, der Anspruch auf rechtliches Gehör im Rahmen ihres nationalen Verfahrens zu wahren, was ein allgemeiner Grundsatz des EU-Rechts ist.¹¹⁰ Jede Aufsichtsbehörde hat nämlich „das Recht einer jeden Person, gehört zu werden, bevor eine individuelle Maßnahme getroffen wird, die nachteilige Auswirkungen auf diese Person hätte, zu achten.“¹¹¹ Der Anspruch auf rechtliches Gehör gilt unabhängig davon, ob es sich um einen grenzüberschreitenden Fall handelt oder nicht.
102. Selbst wenn es keine spezifischen Bestimmungen im nationalen Recht gibt, sollte die federführende Aufsichtsbehörde vor Anwendung von Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO sicherstellen, dass das auf nationaler Ebene durchgeführte Verfahren den Anforderungen des Anspruchs auf rechtliches Gehör als allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts Rechnung trägt.

¹⁰⁶ Siehe z. B. das Urteil vom 22. November 2012, M. M., C-277/11, EU:C:2012:744, Rn. 87; Urteil Mukarubega, Rn. 46; Urteil Glencore Agriculture Hungary, Rn. 39 und die dort angeführte Rechtsprechung.

¹⁰⁷ Urteil Glencore, Rn. 41 und 52.

¹⁰⁸ Siehe z. B. das Urteil vom 21. November 1991, Technische Universität München, C-269/90, Rn. 25.

¹⁰⁹ Siehe Artikel 12 der Verordnung (EG) Nr. 773/2004 (ABl. L 123, vom 27.4.2004, S. 18). Siehe auch die Schlussanträge des Generalanwalts Wahl vom 3. September 2015, SKW Stahl-Metallurgie GmbH und Holding AG/Europäische Kommission, C-154/14, ECLI:EU:C:2015:543, Rn. 45-47.

¹¹⁰ Siehe Rn. 95 oben.

¹¹¹ Erwägungsgrund 129 DSGVO.

5.3.2 Bei der Beurteilung der Vollständigkeit der Unterlagen

103. Wenn die federführende Aufsichtsbehörde die Angelegenheit dem Sekretariat übermittelt, um einen verbindlichen Beschluss des EDSA gemäß Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO zu erwirken, sollte das Sekretariat prüfen, welche Personen durch den Beschluss des EDSA im Sinne von Artikel 41 der Charta möglicherweise beeinträchtigt werden könnten. Es sollte auch prüfen, ob jeder dieser Personen die Gelegenheit gegeben wurde, ihren Anspruch auf rechtliches Gehör auszuüben.
104. Es reicht nicht aus, dass die federführende Aufsichtsbehörde die Personen, die beeinträchtigt werden könnten, im nationalen Verfahren vor der Annahme ihres Beschlussentwurfs im Sinne von Artikel 60 Absatz 3 DSGVO angehört hat. Bevor der EDSA eine Streitigkeit beilegen kann, muss der Anspruch auf rechtliches Gehör auch in Bezug auf etwaige Einsprüche gegen den Beschlussentwurf gewährt werden, insbesondere wenn die federführende Aufsichtsbehörde beschließt, sich dem Einspruch nicht anzuschließen (oder ihn als nicht maßgeblich und/oder nicht begründet erachtet).
105. Bei der Übermittlung der Angelegenheit an das Sekretariat wird von der federführenden Aufsichtsbehörde erwartet, dass sie nachweist, wie der Anspruch auf rechtliches Gehör den Personen, die dieses Recht in Anspruch nehmen können, im Laufe des nationalen Verfahrens, das zu dem Beschlussentwurf führt, gewährt wurde. In Bezug auf die Dokumente, die bei der Übermittlung der Angelegenheit an das Sekretariat weitergegeben wurden, sollte die federführende Aufsichtsbehörde ausdrücklich angeben, ob diese Dokumente (oder deren maßgebliche Inhalte¹¹²) dem Anspruch auf rechtliches Gehör unterliegen oder nicht und in Bezug auf welche Personen¹¹³. Antworten oder Zusammenfassungen der Anhörung(en) sind ebenfalls vorzulegen.
106. Die Gewährung des Anspruchs auf rechtliches Gehör ist ein wesentliches Element des Verfahrens, ohne das der Gegenstand der Streitigkeit nicht vom EDSA beigelegt werden kann. Infolgedessen erfolgt die Erhebung und Überprüfung der maßgeblichen Informationen im Rahmen der Prüfung der Vollständigkeit der Unterlagen, bevor die Angelegenheit an den EDSA weitergeleitet wird. Erst nachdem das Sekretariat alle maßgeblichen Überprüfungen vorgenommen hat, ist der Vorsitzende in der Lage, die Unterlagen für vollständig zu erklären.¹¹⁴
107. Liegen maßgebliche Dokumente oder Informationen vor, für die der Anspruch auf rechtliches Gehör nicht gewährt wurde, kann der Vorsitzende das Sekretariat anweisen, die Aufsichtsbehörden (federführende/betroffene Aufsichtsbehörde) aufzufordern, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, damit jede Partei, die betroffen sein könnte, gehört werden kann. Erforderlichenfalls kann der Vorsitzende das Sekretariat anweisen, Maßnahmen zu ergreifen, um den Anspruch auf rechtliches Gehör auf der Ebene des EDSA unmittelbar zu gewährleisten. In beiden Fällen werden die betroffenen Personen aufgefordert, ihr Recht, zu den einschlägigen Dokumenten oder Informationen gehört zu

¹¹² Für die Zwecke des Verfahrens nach Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO, dessen Anwendungsbereich auf die Beilegung von Streitigkeiten über die erhobenen Einsprüche begrenzt ist, braucht der Anspruch auf rechtliches Gehör nicht auf Elemente ausgedehnt zu werden, die über den Streitgegenstand hinausgehen.

¹¹³ Siehe Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe f GO, in dem festgelegt ist, dass die federführende Aufsichtsbehörde im Zuge der Übermittlung der Angelegenheit an das Sekretariat u. a. Folgendes beifügt: „in Übereinstimmung mit Artikel 41 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union die schriftlichen Stellungnahmen, welche die federführende Aufsichtsbehörde von den Personen eingeholt hat, die möglicherweise durch den Beschluss des Ausschusses beeinträchtigt werden, verbunden mit einer Bestätigung und einem Nachweis darüber, welche der dem Ausschuss übermittelten Dokumente diesen Personen zur Verfügung gestellt wurden, als sie aufgefordert wurden, von ihrem Anspruch auf rechtliches Gehör Gebrauch zu machen, oder eine klare Angabe der Punkte, auf die dies nicht zutrifft“.

¹¹⁴ Siehe auch Abschnitt 3.2 oben.

werden, innerhalb einer bestimmten Frist unter Berücksichtigung der Komplexität des Gegenstands (sowie des möglichen Übersetzungsbedarfs) wahrzunehmen.

6 AKTENEINSICHT

108. Das Recht auf eine gute Verwaltung umfasst das Recht jeder Person auf Zugang zu den sie betreffenden Akten unter Wahrung des berechtigten Interesses der Vertraulichkeit sowie des Berufs- und Geschäftsgeheimnisses.¹¹⁵
109. Der Zugang zu den Dokumenten und Informationen, die die Grundlage einer Verwaltungsentscheidung bilden, steht in engem Zusammenhang mit dem Anspruch auf rechtliches Gehör.¹¹⁶ Nach diesem Grundsatz „müssen die Adressaten von Entscheidungen, die ihre Interessen spürbar beeinträchtigen, in die Lage versetzt werden, ihren Standpunkt zu den *Elementen, auf die die Verwaltung ihre Entscheidung zu stützen beabsichtigt*“¹¹⁷.
110. Das Recht auf Einsicht in die Unterlagen des EDSA als Teil des Rechts auf eine gute Verwaltung unterscheidet sich von dem allgemeinen Recht auf Zugang zu Dokumenten, die sich im Besitz der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU befinden, gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001¹¹⁸, Artikel 15 Absatz 3 AEUV oder Artikel 42 der Charta¹¹⁹. Das Recht auf Akteneinsicht und das Recht auf Zugang zu Dokumenten unterliegen unterschiedlichen Kriterien und Ausnahmen und verfolgen unterschiedliche Zwecke.
111. Das Recht auf Akteneinsicht erstreckt sich auf die dem EDSA zur Beilegung der Streitigkeit gemäß Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a übermittelten Dokumente, es sei denn, es handelt sich um Geschäftsgeheimnisse anderer Unternehmen oder vertrauliche Informationen, was der EDSA von Fall zu Fall bewertet.
112. Das Recht auf Akteneinsicht erstreckt sich nicht auf vertrauliche Informationen und interne Dokumente des EDSA oder der Aufsichtsbehörden (z. B. E-Mail-Korrespondenz oder vorbereitende Dokumente). Insbesondere erstreckt sich das Recht auf Einsicht nicht auf den Austausch zwischen dem EDSA und seinen Mitgliedern nach Einleitung des Verfahrens.¹²⁰

¹¹⁵ Artikel 41 Absatz 2 Buchstabe b der Charta. Die Aufsichtsbehörde, die im Namen des EDSA handelt, kann weder allgemein auf die Vertraulichkeit verweisen, um eine vollständige Verweigerung der Offenlegung von in ihren Unterlagen enthaltenen Dokumenten an geschädigte Personen zu rechtfertigen, noch kann sie leere Seiten mit der Begründung geben, dass sie Geschäftsgeheimnisse enthielten, ohne eine verständlichere nichtvertrauliche Fassung oder eine Zusammenfassung der Dokumente bereitzustellen.

¹¹⁶ Schlussanträge des Generalanwalts Bobek vom 7. September 2017, Teodor Ispas, C-298/16, ECLI:EU:C:2017:650, Rn. 117 ff.

¹¹⁷ Schlussanträge des Generalanwalts Bobek vom 7. September 2017, Teodor Ispas, C-298/16, ECLI:EU:C:2017:650, Rn. 117 ff. Vgl. in diesem Sinne auch die Schlussanträge des Generalanwalts Bobek vom 16. Oktober 2019, Glencore Agriculture Hungary Kft., C-189/18, ECLI:EU:C:2019:861, Rn. 51.

¹¹⁸ Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. L 145 vom 31.5.2001, S. 43). Gemäß Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 hat jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat vorbehaltlich der in dieser Verordnung festgelegten Grundsätze, Bedingungen und Einschränkungen ein Recht auf Zugang zu Dokumenten der EU-Organe.

¹¹⁹ Artikel 32 GO.

¹²⁰ Siehe auch Artikel 33 GO.

7 BEGRÜNDUNGSPFLICHT

113. Das in Artikel 41 der Charta verankerte Recht auf eine gute Verwaltung umfasst auch die Verpflichtung der Verwaltung, ihre Entscheidungen zu begründen.¹²¹
114. Die Begründungspflicht setzt voraus, dass der Adressat der Entscheidung über die **tatsächlichen und rechtlichen Gründe** unterrichtet wird, auf die sich diese stützt, sodass er entscheiden kann, ob er eine gerichtliche Überprüfung beantragt, und die Ausübung dieser Überprüfung durch das Gericht erleichtert wird.¹²²
115. Der EDSA muss die Überlegungen, die seinem Beschluss zugrunde liegen, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, dass die betroffenen Personen die Gründe für seinen Beschluss nachvollziehen können. Der EDSA braucht zwar nicht *alle* rechtlichen und tatsächlichen Gründe anzugeben, die zu seinem Beschluss geführt haben, doch muss er diejenigen erläutern, denen eine *wesentliche* Bedeutung zukommt.¹²³ Ebenso ist der EDSA nicht verpflichtet, zu allen vorgebrachten Argumenten ausdrücklich Stellung zu nehmen. Es genügt, wenn im Beschluss die wesentlichen rechtlichen und sachlichen Gesichtspunkte klar und eindeutig dargelegt werden, auf denen er beruht und die erforderlich sind, damit die Begründung, die den EDSA zu seinem Beschluss veranlasst hat, verstanden werden kann. Letztlich kommt es darauf an, dass die Begründung des EDSA es allen vom Beschluss betroffenen Personen ermöglicht, zu überprüfen, ob die einschlägigen Bestimmungen ordnungsgemäß angewandt wurden.
116. Der EDSA muss in seiner Begründung alle maßgeblichen Gründe und Motive für den Erlass seines Beschlusses darlegen, einschließlich derjenigen, die von der nationalen Ebene herrühren. Dies bedeutet, dass der EDSA, soweit die in dem Beschlussentwurf oder den damit zusammenhängenden Dokumenten dargelegten Sachverhalte für den Beschluss des EDSA wesentlich sind, sie in seine Begründung aufnehmen sollte.¹²⁴
117. In Bezug auf Einsprüche, bei denen der EDSA lediglich den im Beschlussentwurf der federführenden Aufsichtsbehörde enthaltenen Gründen oder dem Beschluss der federführenden Aufsichtsbehörde, sich dem maßgeblichen und begründeten Einspruch nicht anzuschließen (oder sie als nicht maßgeblich oder nicht begründet zu erachten) zustimmt, kann der EDSA seiner Begründungspflicht nachkommen, indem er sich darauf beschränkt, auf den Standpunkt der federführenden Aufsichtsbehörde zu verweisen, sofern die betroffenen Personen über diese Standpunkte der federführenden Aufsichtsbehörde unterrichtet wurden und Gelegenheit erhielten, zu diesen Standpunkten gehört zu werden.¹²⁵

¹²¹ Artikel 41 Absatz 2 der Charta.

¹²² Siehe z. B. das Urteil des Gerichts vom 21. März 2011, Métropole Télévision SA, T-206/99, Rn. 44. Siehe auch P. Craig, „Article 41 - Right to Good Administration“, in *EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, herausgegeben von Steve Peers et al., Bloomsbury Publishing, 2014, S. 1085.

¹²³ Siehe z. B. die Urteile des Gerichts vom 16. Juni 2011, L’Air liquide, T-185/06, EU:T:2011:275, Rn. 64; vom 28. März 2012, Ryanair Ltd, T-123/09, EU:T:2012:164, Rn. 178-179; und vom 15. September 2016, FIH Holding A/S, T-386/14, EU:T:2016:474, Rn. 94.

¹²⁴ Basierend auf F. Brito Bastos, „Beyond Executive Federalism. The Judicial Crafting of the Law of Composite Administrative Decision-Making“, Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Rechtswissenschaften des Europäischen Hochschulinstituts, Florenz, 13. Juni 2018, S. 176 ff.

¹²⁵ Ebenda.

118. In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen sollte der vom EDSA auf der Grundlage von Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO erlassene verbindliche Beschluss grundsätzlich eine Zusammenfassung der Streitigkeit sowie eine Bewertung der Frage enthalten, ob die Voraussetzungen für den Erlass eines verbindlichen Beschlusses erfüllt sind. Für jeden erhobenen Einspruch wird der EDSA dann grundsätzlich¹²⁶:

- die wichtigsten Elemente des Beschlussentwurfs zusammenfassen, die sich auf den Gegenstand des Einspruchs beziehen,
- die wichtigsten Elemente des erhobenen Einspruchs zusammenfassen,
- den Standpunkt der federführenden Aufsichtsbehörde oder der betroffenen Aufsichtsbehörde zu dem erhobenen Einspruch zusammenfassen und
- den Standpunkt der Personen zusammenfassen, die in Bezug auf den Einspruch beeinträchtigt werden können.

Sobald die maßgeblichen Elemente dargelegt wurden, wird der EDSA in Bezug auf jeden erhobenen Einspruch prüfen, ob der EDSA die Anforderungen von Artikel 24 DSGVO erfüllt, und gegebenenfalls die Begründetheit des Einspruchs in dem verbindlichen Beschluss prüfen.¹²⁷

119. Die verfügbaren Teile des Beschlusses sollten klar als solche gekennzeichnet und am Ende des Beschlusses aufgenommen werden, wobei deutlich zu machen ist, inwieweit die zuständige Behörde ihren Beschlussentwurf vor der Fertigstellung ändern muss oder nicht.

8 GERICHTLICHE RECHTSBEHELFE

120. Artikel 47 der Charta garantiert das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht. Dies hängt mit der Notwendigkeit zusammen, die Vereinbarkeit der Handlungen der Unionsorgane mit der Rechtsordnung der Europäischen Union zu gewährleisten. Diese Aufgabe wird im Allgemeinen dem Gerichtshof und den Gerichten der Europäischen Union übertragen.

121. Eine gute Verwaltungspraxis setzt voraus, dass die von der Maßnahme betroffenen Personen über den verfügbaren Rechtsbehelfsmechanismus informiert werden.¹²⁸ In dem Beschluss des EDSA wird

¹²⁶ Der Entwurf eines verbindlichen Beschlusses des EDSA sollte grundsätzlich eine Zusammenfassung der wichtigsten Fakten vor dem Streitfall zusammen mit einer Zusammenfassung der Hauptargumente enthalten, es sei denn, die verwendete spezifische Formulierung ist für eine angemessene Erörterung/das Verständnis der betreffenden Frage unerlässlich.

¹²⁷ Es sei darauf hingewiesen, dass der EDSA keine Stellungnahme zur Begründetheit wesentlicher Fragen abgibt, die durch Einsprüche aufgeworfen werden, die die Anforderungen nach Artikel 4 Nummer 24 DSGVO nicht erfüllen. Wenn dies der Fall ist, greift der Beschluss des EDSA den Bewertungen, die der EDSA in anderen Fällen, auch mit denselben Parteien, vorzunehmen hat, nicht vor, wobei er den Inhalt des entsprechenden Beschlussentwurfs und die Einsprüche der betroffenen Aufsichtsbehörden berücksichtigt.

¹²⁸ Siehe auch den „Kodex für gute Verwaltungspraxis“ der Kommission, Punkt 3 dritter Absatz: „Soweit das Gemeinschaftsrecht dies vorsieht, enthalten bekannt gegebene Entscheidungen Angaben zu deren Anfechtbarkeit; ebenso ist anzugeben, wie die Anfechtung vorgenommen werden kann (Name und Büroanschrift der Person, bzw. der Dienststelle, bei der dieser Rechtsbehelf eingelegt werden kann) und welche Frist zu beachten ist. Gegebenenfalls weisen Entscheidungen auf die Möglichkeit der Einleitung eines Gerichtsverfahrens und/oder zur Anrufung des Europäischen Bürgerbeauftragten gemäß Artikel 230 bzw. 195 EG-Vertrag hin.“ Europäischer Bürgerbeauftragter „Kodex für gute Verwaltungspraxis“, Artikel 19 – Angabe der Berufungsmöglichkeiten: „Ein Beschluss des Organs, der sich nachteilig auf die Rechte oder Interessen einer Einzelperson auswirken kann, enthält eine Angabe der Möglichkeiten, Berufung gegen den Beschluss einzulegen.“

auf mögliche Rechtsbehelfe (d. h. die Nichtigkeitserklärung anzustreben) Bezug genommen, während die zuständige Aufsichtsbehörde auf die auf nationaler Ebene verfügbaren Beschwerdeverfahren verweist. Die zuständige Aufsichtsbehörde kann in ihrem endgültigen Beschluss auch auf die Möglichkeiten verweisen, die Nichtigkeitserklärung des Beschlusses des EDSA, auf dessen Grundlage der endgültige Beschluss erlassen wurde, zu beantragen, wie in Erwägungsgrund 143 DSGVO klargestellt wird (neben der Bereitstellung von Informationen über mögliche Rechtsbehelfsverfahren auf nationaler Ebene im Zusammenhang mit ihrem endgültigen Beschluss).

122. Während in Erwägungsgrund 143 auf die Möglichkeit hingewiesen wird, dass Personen, die von einem Beschluss des EDSA unmittelbar und individuell betroffen sind, eine Klage auf Nichtigkeit beim EuGH erheben können, wird der Standpunkt zur Klagebefugnis letztlich vom EuGH anhand der in Artikel 263 AEUV genannten Voraussetzungen beurteilt.¹²⁹
123. Eine Nichtigkeitsklage vor dem Gerichtshof setzt die Wirkungen des Beschlusses des EDSA nicht aus.¹³⁰ Die zuständigen Aufsichtsbehörden müssen daher ungeachtet des Rechtsbehelfs weiterhin dem auf der Grundlage von Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO erlassenen Beschluss des EDSA nachkommen. Dies gilt unbeschadet des Rechts des Verantwortlichen oder des Auftragsverarbeiters auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf auf nationaler Ebene gemäß Artikel 78 DSGVO.

8.1 Aufsichtsbehörden

124. In Artikel 65 Absatz 2 DSGVO wird klargestellt, dass die vom EDSA auf der Grundlage von Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO erlassenen Beschlüsse für die federführende Aufsichtsbehörde und alle betroffenen Aufsichtsbehörden verbindlich sind. Die nationalen Aufsichtsbehörden müssen ihren endgültigen Beschluss auf der Grundlage des Beschlusses des EDSA erlassen. In Artikel 65 Absatz 2 wird auch erläutert, dass der Beschluss an die federführende Aufsichtsbehörde und die betroffenen Aufsichtsbehörden „übermittelt“ wird – er richtet sich nicht direkt an Dritte.¹³¹
125. Gemäß Erwägungsgrund 143 DSGVO müssen die betroffenen Aufsichtsbehörden, die die Beschlüsse des Ausschusses anfechten möchten, als Adressaten solcher Beschlüsse binnen zwei Monaten nach deren Übermittlung gemäß Artikel 263 AEUV Klage erheben. Dies bedeutet unter anderem, dass die Aufsichtsbehörden, die vor dem Gerichtshof gegen einen verbindlichen Beschluss des EDSA klagen, dies unter Berufung auf einen der in Artikel 263 AEUV aufgeführten Nichtigkeitsgründe tun müssen.
126. Obwohl nur die federführende Aufsichtsbehörde und einige betroffene Aufsichtsbehörden (gemäß Artikel 60 Absätze 8 und 9 DSGVO) ihren nationalen Beschluss auf der Grundlage des verbindlichen Beschlusses des EDSA erlassen müssen, ist der Beschluss an alle betroffenen Aufsichtsbehörden gerichtet, die an dem grenzüberschreitenden Fall beteiligt sind. In Artikel 65 Absatz 2 DSGVO werden alle betroffenen Aufsichtsbehörden als Adressaten des Beschlusses genannt, und der endgültige nationale Beschluss ist das Ergebnis eines Mitentscheidungsverfahrens, das vom Beschluss des EDSA

Angegeben werden insbesondere die Art der Rechtsmittel, die Institutionen, vor denen sie in Anspruch genommen werden können, sowie die Fristen für ihre Inanspruchnahme. In den Entscheidungen ist insbesondere auf die Möglichkeit hinzuweisen, Gerichtsverfahren einzuleiten und Beschwerden an den Bürgerbeauftragten zu richten, gemäß den in den Artikeln [263] und [228 AEUV] festgelegten Bedingungen.“

¹²⁹ Siehe Beschluss des Gerichts vom 7. Dezember 2022, WhatsApp Ireland Ltd, T-709/21, ECLI:EU:T:2022:783, insbesondere Rn. 33 ff.

¹³⁰ Artikel 278 AEUV (ex-Artikel 242 EGV): „Klagen bei dem Gerichtshof der Europäischen Union haben keine aufschiebende Wirkung. Der Gerichtshof kann jedoch, wenn er dies den Umständen nach für nötig hält, die Durchführung der angefochtenen Handlung aussetzen.“

¹³¹ Siehe auch Rn. 98 oben.

stark beeinflusst wird. Folglich werden alle von einem grenzüberschreitenden Fall betroffenen Aufsichtsbehörden (siehe Artikel 4 Nummer 22 DSGVO) zu „Adressaten“ des Beschlusses und sind daher berechtigt, Nichtigkeitsklage gegen den Beschluss des EDSA zu erheben.

127. Obwohl die betroffenen Aufsichtsbehörden als Mitglieder des EDSA anlässlich der Annahme des verbindlichen Beschlusses des EDSA gemäß Artikel 65 Absatz 2 DSGVO Kenntnis von dessen Inhalt erlangen, beginnt die Frist, innerhalb derer sie Klage erheben müssen, wenn ihnen der Beschluss vom Sekretariat des EDSA im Namen des Vorsitzenden¹³² und über das interne Informations- und Kommunikationssystem¹³³ übermittelt wird.

¹³² Siehe z. B. das Urteil des Gerichts, Access Info Europe/Rat, T-233/09, ECLI:EU:T:2011:105, Rn. 28 („*Liegt hinsichtlich der Berechnung der Klagefrist ... eine Mitteilung an den Adressaten vor, so ist deren Zeitpunkt heranzuziehen und nicht derjenige der Kenntnisnahme, auf den nur subsidiär bei fehlender Mitteilung abzustellen ist*“).

¹³³ Siehe Artikel 17 GO des EDSA.

8.2 Verantwortlicher, Auftragsverarbeiter, Beschwerdeführer oder sonstige Stelle

128. Andere Einrichtungen als die Adressaten können unter den in Artikel 263 AEUV festgelegten Bedingungen berechtigt sein, vor dem Gerichtshof eine Klage auf Nichtigerklärung des verbindlichen Beschlusses des EDSA zu erheben, wenn der Beschluss sie unmittelbar und individuell betrifft.¹³⁴
129. In Erwägungsgrund 143 wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Verantwortliche, Auftragsverarbeiter oder Beschwerdeführer von einem verbindlichen Beschluss des EDSA unmittelbar und individuell betroffen sein können. Diese Anforderungen werden jedoch vom Gerichtshof restriktiv ausgelegt, weshalb eine Einzelfallprüfung erforderlich ist.¹³⁵
130. Unbeschadet des Rechts nach Artikel 263 AEUV hat jede natürliche oder juristische Person das Recht auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf bei dem zuständigen einzelstaatlichen Gericht gegen endgültige Beschlüsse von Aufsichtsbehörden, die gegenüber dieser Person Rechtswirkungen entfalten.¹³⁶ Dieses Recht muss im Einklang mit den geltenden nationalen Rechtsvorschriften ausgeübt werden. In Artikel 78 Absatz 4 DSGVO ist festgelegt, dass, wenn es zu einem Verfahren gegen den Beschluss einer Aufsichtsbehörde kommt, dem eine Stellungnahme oder ein Beschluss des Ausschusses im Rahmen des Kohärenzverfahrens vorangegangen ist, die Aufsichtsbehörde diese Stellungnahme oder diesen Beschluss dem Gericht zuleitet.
131. Wird ein Beschluss einer Aufsichtsbehörde zur Umsetzung eines Beschlusses des EDSA nach Artikel 65 DSGVO vor einem einzelstaatlichen Gericht angefochten und wird die Gültigkeit des Beschlusses des EDSA infrage gestellt, so hat das nationale Gericht nicht die Befugnis, den Beschluss des EDSA nach Artikel 65 DSGVO für nichtig zu erklären. Hält es den Beschluss für nichtig, muss es im Einklang mit Artikel 267 AEUV den Gerichtshof mit der Frage der Gültigkeit befassen.¹³⁷
132. Allerdings darf ein einzelstaatliches Gericht den Gerichtshof nicht mit Fragen der Gültigkeit eines Beschlusses des EDSA befassen, wenn die antragstellende natürliche oder juristische Person die rechtlichen Voraussetzungen für eine Klage auf Nichtigerklärung dieses Beschlusses vor dem EuGH hatte (insbesondere, wenn sie unmittelbar und individuell betroffen war), diese jedoch nicht innerhalb der zweimonatigen Frist gemäß Artikel 263 AEUV erhoben hat. Wenn die unmittelbar und individuell betroffenen Personen daher beschließen, keine Klage auf Nichtigerklärung des verbindlichen Beschlusses des EDSA zu erheben, hindert dies sie daran, die Gültigkeit des verbindlichen Beschlusses des EDSA vor nationalen Gerichten anzufechten.

¹³⁴ Erwägungsgrund 143 DSGVO.

¹³⁵ Siehe auch die Schlussanträge des Generalanwalts Bobek, Facebook Ireland Limited, C-645/19, ECLI:EU:C:2021:5, Rn. 52, und den Beschluss des Gerichts vom 7. Dezember 2022, WhatsApp Ireland Ltd, T-709/21, ECLI:EU:T:2022:783, insbesondere Rn. 33 ff.

¹³⁶ Erwägungsgrund 143 DSGVO. Dies umfasst die Ausübung von Untersuchungs-, Abhilfe- und Genehmigungsbefugnissen oder die Ablehnung oder Abweisung von Beschwerden, jedoch keine nicht rechtsverbindliche Maßnahmen.

¹³⁷ Erwägungsgrund 143 DSGVO.