

Direktklagemöglichkeiten gegen Beschlüsse des Europäischen Datenschutzausschusses

Christoph Herrmann & Simon A. Miller*

| | |
|---|-----|
| Inhalt | |
| A. Einleitung | 620 |
| B. Hintergrund | 621 |
| I. Vereinheitlichung des Datenschutzrechts durch die DS-GVO | 621 |
| II. Die EU als Rechtsgemeinschaft | 622 |
| C. Die Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) | 622 |
| I. Regelungstypus Verordnung | 623 |
| II. Ziele der DS-GVO | 623 |
| D. Der Europäische Datenschutzausschuss (EDSA) | 625 |
| I. Allgemeines | 625 |
| II. Rechtsgrundlagen | 625 |
| III. Rechtsform | 626 |
| IV. Aufgaben und Funktion des EDSA | 626 |
| V. Verhältnis zu den nationalen Aufsichtsbehörden | 627 |
| VI. Verbindliche Beschlüsse als Klageobjekt | 628 |
| VII. Zwischenergebnis | 628 |
| E. Das Kohärenzverfahren | 629 |
| I. Rechtsgrundlagen | 629 |
| II. Zweck des Kohärenzverfahrens | 629 |
| III. Beteiligte des Kohärenzverfahrens | 630 |
| IV. Anwendungsbereich des Kohärenzverfahrens | 630 |
| 1. Stellungnahmeverfahren | 631 |
| 2. Streitbeilegungsverfahren | 631 |

* Prof. Dr. Christoph Herrmann, LL.M. European Law (London), Wirtschaftsjurist (Univ. Bayreuth) ist Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht, Europäisches und Internationales Wirtschaftsrecht an der Universität Passau (Germany), E-Mail: christoph.herrmann@uni-passau.de; Ref. iur. Simon A. Miller, LL.M., MBA ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand an diesem Lehrstuhl, E-Mail: simon.miller@uni-passau.de. Der vorliegende Beitrag beruht auf einem wissenschaftlichen Gutachten, das im Auftrag der IITR Datenschutz GmbH erstellt wurde.

| | | |
|------|--|-----|
| V. | Verbindliche Beschlüsse im Kohärenzverfahren als Gegenstand des Rechtsschutzes | 632 |
| 1. | Stellungnahmeverfahren | 632 |
| a) | Grundsätzlich fehlende Rechtsverbindlichkeit von Stellungnahmen | 632 |
| b) | Konsequenzen für den Rechtsschutz vor dem GHEU | 632 |
| 2. | Streitbeilegungsverfahren | 632 |
| a) | Unmittelbare Rechtsverbindlichkeit der Beschlüsse | 633 |
| b) | Mittelbare Rechtswirkungen der Beschlüsse | 633 |
| c) | Konsequenzen für den Rechtsschutz vor dem GHEU | 634 |
| VI. | Zwischenergebnis | 634 |
| F. | Die Nichtigkeitsklage gegen Beschlüsse des EDSA | 634 |
| I. | Rechtsschutz im Unionsrecht | 635 |
| II. | Funktion der Nichtigkeitsklage | 635 |
| III. | Rechtsprechung der Unionsgerichtsbarkeit zum EDSA | 635 |
| IV. | Positionen in der wissenschaftlichen Literatur zu den Direktklagemöglichkeiten | 636 |
| V. | Zulässigkeitsvoraussetzungen | 638 |
| 1. | Zuständigkeit | 638 |
| 2. | Parteifähigkeit | 638 |
| a) | Aktive Parteifähigkeit | 638 |
| b) | Passive Parteifähigkeit | 639 |
| 3. | Tauglicher Klagegegenstand | 639 |
| 4. | Klageberechtigung | 640 |
| a) | Variante 1 | 640 |
| b) | Variante 2 | 641 |
| (1) | Betroffenheit | 641 |
| (2) | Unmittelbarkeit | 642 |
| (3) | Individuelle Betroffenheit | 643 |
| (a) | Verfahrensbeteiligung | 644 |
| (b) | Marktposition und spezifische Rechte | 645 |
| (c) | Rücksichtnahmegebot | 645 |
| (d) | Sonstige Situationen | 646 |
| (e) | Flankierende Erwägungen | 647 |
| c) | Variante 3 | 648 |
| (1) | Keine Adressatenstellung und individuelle Betroffenheit erforderlich | 648 |
| (2) | Unmittelbarkeit | 648 |
| (3) | Rechtsakte mit Verordnungsscharakter | 649 |

| | |
|--|-----|
| (4) Keine Durchführungsmaßnahmen | 650 |
| d) Zwischenergebnis | 651 |
| VI. Fazit | 651 |
| G. Die Nichtigkeitsklage gegen Stellungnahmen des EDSA | 651 |
| I. Relevante Rechtsprechung | 652 |
| II. Positionen in der wissenschaftlichen Literatur | 653 |
| III. Zulässigkeitskriterien | 653 |
| 1. Klagegegenstand | 653 |
| a) Erfordernis einer Rechtswirkung | 653 |
| b) Rechtswirkungen von Stellungnahmen des EDSA | 654 |
| c) Zwischenergebnis | 655 |
| 2. Klageberechtigung | 655 |
| a) Variante 1 | 655 |
| b) Variante 2 | 656 |
| c) Variante 3 | 656 |
| IV. Fazit | 656 |
| H. Zusammenfassung | 657 |

Abstract

Mit der Datenschutz-Grundverordnung realisierte sich eine beachtliche Aufwertung des zentralen Koordinierungsgremiums innerhalb der unionsweiten Datenschutzaufsicht, dem Europäischen Datenschutzausschuss. Dessen Kompetenz umfasst seither den Erlass verbindlicher Beschlüsse gegenüber den nationalen Aufsichtsbehörden im Kohärenzverfahren. Auswirkungen können sich in weiterer Folge für natürliche und juristische Personen ergeben, die in ein aufsichtsbehördliches Verwaltungsverfahren im Mitgliedstaat involviert sind. Ihre Rechtsschutzmöglichkeit gegen einen Beschluss des Europäischen Datenschutzausschusses ergibt sich im Rahmen der Unionsgerichtsbarkeit aus der Nichtigkeitsklage. Die Zulässigkeitskriterien einer solchen Klage hängen aufgrund des gestuften Systems der Klageberechtigung sowie insb. mangels Adressatenstellung von der Erfüllung jener restriktiven Anforderungen ab, die sich aus Art. 263 Abs. 4 2. Var. AEUV ergeben. Hierfür stellt die Plaumann-Rechtsprechung des EuGH eine besonders hohe Hürde auf. Ausgeschlossen sind direkte Klagemöglichkeiten von Privaten gegen Beschlüsse des Europäischen Datenschutzausschusses dennoch nicht. Für Stellungnahmen des Europäischen Datenschutzausschusses im Rahmen des Kohärenzverfahrens sieht dies anders aus. Dabei ist nicht die Frage nach einer Rechtswirkung von Stellungnahmen zur Eignung als Klagegegenstand zuvörderst hinderlich, sondern die engen Kriterien für die Klageberechtigung schließen eine Nichtigkeitsklage aus.

Direct Action for Annulment against Decisions of the European Data Protection Board

The General Data Protection Regulation significantly increased the relevance of the European Data Protection Board. It now has authority to issue binding decisions addressed to national supervisory authorities under the consistency mechanism. Natural and legal persons may be affected by such decisions subsequently. As the decisions are, however, not addressed to these individuals, their legal protection against them is limited by the strict standing criteria for individuals under the second alternative of Art. 263(4) TFEU. In particular the relevant Plaumann doctrine restricts access to the Court. While it can be argued that decisions of the European Data Protection Board still fulfil the conditions set out by Art. 263(4) TFEU, this cannot be said for opinions of the European Data Protection Board in the context of the consistency mechanism. Although they meet the conditions of Art. 263(1) TFEU with regard to their legal character in certain cases, they will not pass the test under Art. 263(4) TFEU.

Keywords: GDPR, European Data Protection Board, Consistency Mechanism, Binding Decisions, Direct Action for Annulment, Direct and Individual Concern

A. Einleitung

Das unionale Datenschutzrecht setzt sich kein geringeres Ziel, als einen soliden, kohärenten und klar durchsetzbaren Rechtsrahmen für den Schutz und die Nutzung personenbezogener Daten zu erzeugen.¹ Dafür ist nicht nur die Ausgestaltung des materiellen Datenschutzrechts und die Rechtsharmonisierung von entscheidender Bedeutung, sondern auch die einheitliche Rechtsanwendung innerhalb der Europäischen Union.² Aus diesem Grund wurde mit der Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) ein unionales Koordinierungssystem geschaffen, in dem der Europäische Datenschutzausschuss (EDSA) eine zentrale Rolle mit diversen Befugnissen einnimmt.³ Darunter befindet sich auch die Kompetenz zu bindenden Beschlüssen gegenüber den mitgliedstaatlichen Aufsichtsbehörden (Art. 65 Abs. 1 DS-GVO). Nicht ausgeschlossen ist, dass durch diese Beschlüsse zugleich natürliche und juristische Privatpersonen („Private“) tangiert werden,⁴ etwa weil der EDSA damit die nationalen Behörden zur Erhöhung verhängter Geldbußen verpflichtet.⁵ Für sie

1 Erwägungsgrund 7 der DS-GVO.

2 *Nguyen*, ZD 2015/6, S. 265; *Körner*, in: Abels u.a. (Hrsg.), S. 107.

3 *Kühling/Martini*, EuZW 2016/12, S. 452.

4 *Spiecker gen. Döhmann*, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann (Hrsg.), Art. 65 DSGVO, Rn. 40.

5 EDSA, Beschluss 01/2020 zur Streitigkeit nach Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a der DSGVO über den Beschlussentwurf der irischen Aufsichtsbehörde bezüglich der Twitter International Company, S. 57, abrufbar unter: https://edpb.europa.eu/system/files/2021-04/edpb_bindingdecision01_2020_de.pdf (27.8.2021).

stellt sich die Frage nach den Rechtsschutzmöglichkeiten gegen solche Maßnahmen. Mit der Nichtigkeitsklage nach Art. 263 Abs. 4 AEUV sieht das Primärrecht ein Instrument vor, mit dem Private direkt vor der Unionsgerichtsbarkeit das Handeln von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union überprüfen lassen können.⁶ Ob bzw. in welchem Umfang diese Rechtmäßigkeitskontrolle auch für die Beschlüsse oder sonstige Handlungen des EDSA in Betracht kommt, wird im Folgenden beleuchtet.

B. Hintergrund

I. Vereinheitlichung des Datenschutzrechts durch die DS-GVO

Dem Datenschutzrecht liegt mit der Digitalisierung ein dynamisches⁷ und internationales⁸ Phänomen zugrunde. Auf völkerrechtlicher Ebene bestehen nur punktuelle Regelungen zum internationalen Datenverkehr,⁹ denen es zudem an effektiver Durchsetzbarkeit fehlt.¹⁰ Das Europäische Unionsrecht hingegen verfügt über einen umfassenden und sich dynamisch weiterentwickelnden Rahmen zur Regulierung grenzüberschreitender Ströme personenbezogener wie nicht-personenbezogener Daten.¹¹ Im Mittelpunkt dieses Rahmens steht dabei die im Jahr 2016 zur Ersetzung der früheren Datenschutz-Richtlinie (DS-RL)¹² erlassene Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO),¹³ mit der das Datenschutzrecht den neuen, zunehmenden und grenzüberschreitenden Herausforderungen angepasst wurde.¹⁴ Obgleich mit einer Verordnung unionsweit einheitliche Regelungen herbeigeführt werden,¹⁵ können sich selbst in den harmonisierten Bereichen des Datenschutzrechts unterschiedliche Praktiken entwickeln.¹⁶ Für den Erfolg des freien Datenverkehrs unter gleichzeitiger Wahrung des Datenschutzes ist daher nicht nur die materiellrechtliche Ausgestaltung von entscheidender Bedeutung, sondern ebenfalls die einheitliche Umset-

6 Ebricke, in: Streinz (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 1; Herrmann/Rosenfeldt, Rn. 214.

7 Moos/Schefzig/Arning, Kap. 19, Rn. 1.

8 Körner, in: Abels u.a. (Hrsg.), S. 101.

9 Etwa die *Konvention zum Schutz des Menschen bei der automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten* des Europarats; ausführlich zum Datenschutz im Kontext des Völkerrechts: Körner, in: Schmidt/Weichert (Hrsg.), S. 426 ff.

10 Körner, in: Abels u.a. (Hrsg.), S. 101.

11 Moos/Schefzig/Arning, Kap. 19, Rn. 1, 2.

12 Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. L 281 v. 23.11.1995, S. 31.

13 Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABl. L 119 v. 4.5.2016, S. 1, zuletzt geändert durch ABl. L 127 v. 23.5.2018, S. 2.

14 Vgl. insb. Erwägungsgrund 6 der DS-GVO; Roßnagel, DuD 2019/8, S. 467.

15 Vgl. Art. 288 Abs. 2 S. 2 AEUV.

16 Römer/Ulbricht, in: Klenk/Nullmeier/Wewer (Hrsg.), S. 428.

zung und Anwendung der DS-GVO in der EU.¹⁷ Da der Vollzug der DS-GVO – im Einklang mit der Grundregel des Art. 291 Abs. 1 AEUV – jedoch grundsätzlich den mitgliedstaatlichen Aufsichtsbehörden obliegt,¹⁸ ist die Kooperation zwischen diesen von entscheidender Bedeutung für das einheitliche Datenschutzniveau innerhalb der EU.¹⁹ Zu diesem Zweck sieht die DS-GVO eine Zusammenarbeit zwischen den Behörden (Art. 60 ff. DS-GVO) sowie ein Kohärenzverfahren (Art. 63 ff. DS-GVO) vor.²⁰ Als Koordinierungsgremium fungiert dabei der EDSA,²¹ der hierzu nicht auf Unterstützungsaktivitäten beschränkt ist, sondern in bestimmten Situationen auch verbindliche Beschlüsse als Letztentscheidungsinstanz treffen kann.²² Dies macht ihn zu einem gewichtigen Akteur mit erheblichen Kompetenzen im Rahmen der europäischen Datenschutzaufsicht.²³

II. Die EU als Rechtsgemeinschaft

Aus rechtsstaatlichen Gründen folgt aus den Kompetenzen des EDSA notwendigerweise die Frage nach der gerichtlichen Überprüfbarkeit seiner Handlungen. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat aus dem Verständnis der Europäischen Union als Rechtsgemeinschaft gefolgert, dass sämtliche rechtswirksame Handlungen von EU-Organen gerichtlich überprüfbar sein müssen.²⁴ Damit ist auch der EDSA von einer gerichtlichen Rechtmäßigkeitsprüfung nicht ausgenommen. Auf Ersuchen von Privatpersonen ist eine solche Kontrolle durch die Unionsgerichtsbarkeit mit der Nichtigkeitsklage (Art. 263 AEUV) zu erzielen. Die komplexen Rechtsschutzstrukturen²⁵ einerseits und die Architektur der Datenschutzaufsicht als Netzwerk²⁶ andererseits machen hierfür allerdings eine gründliche Analyse materiellen Datenschutzrechts, organisationsrechtlicher Vorgaben und prozessualer Regelungen sowohl des Unionsrechts als auch des nationalen Rechts, der einschlägigen Rechtsprechung und wissenschaftlichen Literatur erforderlich.

C. Die Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO)

Die DS-GVO stellt den zentralen normativen Bezugsrahmen für die Überprüfbarkeit der Handlungen des EDSA dar. Anders als ihre Vorgängerregelung, die DS-RL,

17 Nguyen, ZD 2015/6, S. 265; Körner, in: Abels u.a. (Hrsg.), S. 107.

18 Vgl. Art. 4 Nr. 21 sowie Art. 55 Abs. 1 DS-GVO; Kühling/Martini, EuZW 2016/12, S. 452.

19 Nguyen, ZD 2015/6, S. 265; Kühling/Martini, EuZW 2016/12, S. 452.

20 Kühling/Martini, EuZW 2016/12, S. 452.

21 Kühling/Martini, EuZW 2016/12, S. 452.

22 Voigt/v.d. Busche, S. 261; Roßnagel, DuD 2019/8, S. 472.

23 Zußner, EuR 2020, Beiheft 3, S. 153.

24 EuGH, Rs. 294/83, *Les Verts*, ECLI:EU:C:1986:166, Rn. 23; Herrmann/Rosenfeldt, Rn. 26.

25 Dazu Leible/Terhechte, in: Leible/Terhechte (Hrsg.), § 1 Rn. 1.

26 Dazu v. Lewinski, NVwZ 2017/20, S. 1483.

stellt die DS-GVO nach Art. 288 Abs. 2 AEUV in den Mitgliedstaaten unmittelbar geltendes Recht dar, das grundsätzlich keiner Umsetzung bedarf.

I. Regelungstypus Verordnung

Die DS-GVO ist am 25.5.2018 in Kraft getreten und bildet seither einen einheitlichen datenschutzrechtlichen Rahmen für die ganze Europäische Union.²⁷ Ihr Name („Grund“-Verordnung) soll die herausragende Bedeutung des Regelwerks²⁸ sowie die Normierung zentraler Bestimmungen für das Datenschutzrecht hervorheben,²⁹ wenngleich die Offenheit³⁰ und Unbestimmtheit zahlreicher Vorschriften die DS-GVO eher wie ein „Hybrid aus Verordnung und Richtlinie“³¹ erscheinen lassen.³² Dies führt unweigerlich zu einer gesteigerten Bedeutung der nationalen Datenschutzaufsichtsbehörden – und infolgedessen auch des EDSA – sowie der letztverbindlichen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (GHEU) für die inhaltliche Konkretisierung der DS-GVO.³³ Da es sich bei der DS-GVO gleichwohl um eine einheitliche Verordnung handelt, hat sie gemäß Art. 288 Abs. 2 S. 1 AEUV „allgemeine Geltung“, ist nach Art. 288 Abs. 2 S. 2 AEUV in all ihren Teilen „verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat“.³⁴ Damit regelt sie ebenfalls die Organisation der europäischen Datenschutzaufsicht sowie die Zuständigkeit, Aufgaben und Befugnisse der Aufsichts- und Koordinierungsbehörden verbindlich.³⁵

II. Ziele der DS-GVO

Der institutionell-organisatorische und prozedurale Bereich der Datenschutzaufsicht ist zugleich jener Bereich der DS-GVO, der die weitreichendsten Änderungen im Vergleich zur vormals geltenden DS-RL erfahren hat.³⁶ Das materielle Recht der DS-GVO begründet hingegen größtenteils eine Kontinuität des Datenschutzrechts.³⁷ Die Regelungen der DS-GVO dienen damit weiterhin dem unionsweiten Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen.³⁸ Besonders

27 Schantz, NJW 2016/26, S. 1841.

28 Körner, in: Abels u.a. (Hrsg.), S. 103.

29 Kühling/Martini, EuZW 2016/12, S. 449.

30 Etwa 60 Öffnungsklauseln enthält die DS-GVO, s. Taeger/Schmidt, in: Taeger/Gabel (Hrsg.), Einführung, Rn. 50; Schantz, NJW 2016/26, S. 1842.

31 Kühling/Martini, EuZW 2016/12, S. 449.

32 Eine Übersicht der heterogenen Regelungsgehalte und Verbindlichkeitsgrade findet sich bei Sydow, in: Sydow (Hrsg.), Einleitung zur DS-GVO, Rn. 23.

33 Kühling/Martini, EuZW 2016/12, S. 449.

34 Schroeder, in: Streinz (Hrsg.), Art. 288 AEUV, Rn. 37.

35 Nguyen, ZD 2015/6, S. 265.

36 Kühling/Martini, EuZW 2016/12, S. 451 f.

37 Roßnagel, DuD 2019/8, S. 467; die wohl wichtigste Änderung ist die Einführung des Marktortprinzips, vgl. Kühling/Martini, EuZW 2016/12, S. 450.

38 Art. 1 Abs. 2 DS-GVO, der Art. 1 Abs. 1 der DS-RL entspricht.

hervorgehoben wird nunmehr in Art. 1 Abs. 2 DS-GVO das Recht auf Schutz personenbezogener Daten, wie er sich aus Art. 8 Abs. 1 GRCh ergibt.³⁹ Der Schutz von personenbezogenen Daten natürlicher Personen ist allerdings nicht absolut.⁴⁰ Bei der Auslegung und Anwendung des Datenschutzrechts sind nämlich auch die Grundfreiheiten und Grundrechte aller weiteren (natürlichen und juristischen) Personen zu berücksichtigen und in einen verhältnismäßigen Ausgleich zu bringen.⁴¹ Erfolgt diese Anwendung durch die nationalen Aufsichtsbehörden nicht einheitlich, ist trotz des Verordnungsscharakters ein *forum shopping* denkbar.⁴²

Das zweite Ziel der DS-GVO resultiert aus der Binnenmarktorientierung der Europäischen Union.⁴³ Da der freie Datentransfer einen Teilaspekt des freien Binnenmarktverkehrs darstellt,⁴⁴ intendiert die Verordnung auch den Schutz des freien Verkehrs personenbezogener Daten in der Europäischen Union (Art. 1 Abs. 3 DS-GVO). Entsprechend ist es Ziel der DS-GVO, Binnenmarkthemmnisse – etwa aufgrund unterschiedlicher Datenschutzstandards – durch den einheitlichen datenschutzrechtlichen Rahmen zu beseitigen.⁴⁵ Kommt es dennoch zu Fragmentierungen aufgrund divergierender Auffassungen und Anwendungen des Datenschutzrechts, bewirkt dies ein Hindernis für die unionsweite Ausübung von Wirtschaftstätigkeiten und kann zu innerunionalen Wettbewerbsverzerrungen führen.⁴⁶

Die Realisierung beider Ziele – den unionsweit kongruenten Schutz natürlicher Personen zu gewährleisten einerseits sowie das Funktionieren des Binnenmarktes im Bereich des Datenverkehrs zu sichern andererseits – erfordert somit die Herstellung einer übereinstimmenden Interpretation der DS-GVO (normative Kohärenz) und einen einheitlichen Vollzug der Verordnung innerhalb der Europäischen Union (prozedurale Kohärenz).⁴⁷ Mit seinen Aufgaben und Befugnissen im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden sowie dem Kohärenzverfahren avanciert der EDSA dementsprechend zu einem bedeutsamen Garanten für den Erfolg der DS-GVO.⁴⁸

39 Schantz, in: Brink/Wolff (Hrsg.), Art. 1 DS-GVO, Rn. 5; Zerdick, in: Ehmann/Selmayr (Hrsg.), Art. 1 DS-GVO, Rn. 7.

40 Vgl. Erwägungsgrund 4 der DS-GVO.

41 Spindler/Dalby, in: Spindler/Schuster (Hrsg.), Art. 1 DS-GVO, Rn. 4.

42 Voigt/v.d. Busche, S. 260; Kühling/Martini, EuZW 2016/12, S. 453.

43 Vgl. Art. 3 Abs. 3 S. 1 EUV.

44 Vgl. Erwägungsgrund 5, 7 und 13 der DS-GVO.

45 Pötters, in: Gola (Hrsg.), Art. 1 DS-GVO, Rn. 16.

46 Voigt/v.d. Busche, S. 2.

47 Brink/Wilhelm, in: Brink/Wolff (Hrsg.), Art. 68 DS-GVO, Rn. 4; Zußner, EuR 2020, Beiheft 3, S. 152.

48 Dies resultiert aus der Stellung des Europäischen Datenschutzausschusses als „maßgeblicher [...] Akteur“ im Netzwerk der europäischen Datenschutzaufsicht, zugleich ist aber eine Diskrepanz zwischen „Schein und Wirklichkeit“ zu erkennen, etwa aufgrund seltener Fälle eines zwingend durchzuführenden Kohärenzverfahrens, vgl. Zußner, EuR 2020, Beiheft 3, S. 153, 163, 165.

D. Der Europäische Datenschutzausschuss (EDSA)

Die gewichtige Position des EDSA folgt aus der erheblichen Aufwertung des europäischen Koordinierungsgremiums samt dessen Kompetenzen.⁴⁹ Die seit Inkrafttreten der DS-GVO bestehende Möglichkeit zum Erlass verbindlicher Maßnahmen begründet aber auch das Bedürfnis nach einem effektiven Rechtsschutz gegenüber dem EDSA.⁵⁰ Der Rechtsschutz steht somit in einem untrennbaren Zusammenhang mit der Reichweite der Aufgaben und Befugnisse des EDSA.

I. Allgemeines

Der EDSA tritt funktionell an die Stelle der sog. Art.-29-Datenschutzgruppe,⁵¹ einem bereits unter der DS-RL existierenden Koordinierungsgremium der Datenschutzaufsichtsbehörden.⁵² Auch der EDSA ist das zentrale Koordinierungsgremium.⁵³ Im Gegensatz zur Art.-29-Datenschutzgruppe verfügt er aber über deutlich umfassendere Kompetenzen und insbesondere über die Befugnis zu rechtsverbindlichen Entscheidungen.⁵⁴ Übergeordnetes Ziel ist dabei ausweislich des Erwägungsgrundes 139 die Förderung der einheitlichen Anwendung der DS-GVO innerhalb der Europäischen Union.⁵⁵

II. Rechtsgrundlagen

Art. 68 DS-GVO stellt die Rechtsgrundlage für den EDSA dar.⁵⁶ Die sich an Art. 68 DS-GVO anschließenden Artikel (Art. 69-76 DS-GVO) enthalten wesentliche Bestimmungen über den Ausschuss, insbesondere zur Zusammensetzung, dem Vorsitz, den Aufgaben, den Verfahren und dem Sekretariat.⁵⁷ Das Kohärenzverfahren, dessen Durchführung eine der wichtigsten Aufgaben des EDSA ist,⁵⁸ findet sich hingegen im vorangehenden Abschnitt (Art. 63-67 DS-GVO) geregelt. Der EDSA agiert dabei stets in voller Unabhängigkeit, Art. 69 DS-GVO.

49 v. Lewinski, NVwZ 2017/20, S. 1486; *Zußner*, EuR 2020, Beiheft 3, S. 153.

50 *Classen*, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg.), § 4, Rn. 1.

51 *Schantz/Wolff*, Rn. 965.

52 *Römer/Ulbricht*, in: Klenk/Nullmeier/Wewer (Hrsg.), S. 435.

53 *Brink/Wilhelm*, in: Brink/Wolff (Hrsg.), Art. 68 DS-GVO, Rn. 2.

54 *Albrecht*, in: Ehmann/Selmayr (Hrsg.), Art. 68 DS-GVO, Rn. 1; *Zußner*, EuR 2020, Beiheft 3, S. 153.

55 *Schiederemair*, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman (Hrsg.), Art. 68 DSGVO, Rn. 4.

56 *Albrecht*, in: Ehmann/Selmayr (Hrsg.), Art. 68 DS-GVO, Rn. 2.

57 *Albrecht*, in: Ehmann/Selmayr (Hrsg.), Art. 68 DS-GVO, Rn. 2; *Voigt/v.d. Busche*, S. 261.

58 *Klabunde*, in: Ehmann/Selmayr (Hrsg.), Art. 63 DS-GVO, Rn. 4.

III. Rechtsform

Art. 68 Abs. 1 DS-GVO bestimmt, dass der EDSA eine Einrichtung der Europäischen Union mit eigener Rechtspersönlichkeit ist. Er ist damit kein primärrechtlich vorgesehenes Organ im Sinne des Art. 13 EUV,⁵⁹ sondern eine durch den Unionsgesetzgeber mittels Sekundärrecht errichtete Einrichtung.⁶⁰ Rechtsdogmatisch ist der EDSA als Rechtspersönlichkeit *sui generis* einzuordnen.⁶¹

Die Verleihung von Rechtspersönlichkeit ermöglicht dem EDSA, im eigenen Namen zu handeln und im kompetenziell zugewiesenen Rahmen auch rechtsverbindliche Entscheidungen zu treffen.⁶² Daraus folgt aber auch, dass der EDSA Klage- oder Beitrittsrechte wahrnehmen kann sowie selbst grundsätzlich passive Parteifähigkeit i.S.d. Art. 263 Abs. 4 AEUV aufweist.⁶³ Die sich aus der eigenen Rechtspersönlichkeit ergebende Möglichkeit, im eigenen Namen verbindliche Maßnahmen gegenüber anderen zu erlassen, korreliert daher mit der prinzipiellen Möglichkeit, Rechtsschutz gegen den EDSA durch Anrufung des Gerichtshofs der Europäischen Union zu erwirken (dazu im Einzelnen unten F.).⁶⁴

IV. Aufgaben und Funktion des EDSA

Art. 70 DS-GVO listet 25 Aufgaben des EDSA auf, die jedoch nicht abschließend das Aufgabenspektrum regeln („insbesondere“).⁶⁵ Art. 70 Abs. 1 S. 1 DS-GVO beschreibt zugleich die wesentliche Funktion des EDSA, die er mit seinen zugewiesenen Aufgaben erfüllt: Der Ausschuss stellt die einheitliche Anwendung der DS-GVO sicher.⁶⁶ Er ist mithin die zentrale Koordinierungsinstanz in der EU-Datenschutzaufsicht.⁶⁷ Dazu wird er entweder aus Eigeninitiative (Art. 70 Abs. 1 S. 2 DS-GVO) oder auf Ersuchen der Europäischen Kommission tätig (Art. 70 Abs. 1 S. 2 DS-GVO).⁶⁸ Ferner können sich die mitgliedstaatlichen Aufsichtsbehörden an den EDSA wenden.⁶⁹ Alle anderen Akteure wie etwa die Mitgliedstaaten, Datenverarbeitende oder Betroffene haben kein besonderes Zugangs-

59 *Schiedermaier*, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman (Hrsg.), Art. 68 DSGVO, Rn. 5.

60 *Dix*, in: Kühling/Buchner (Hrsg.), Art. 68 DS-GVO, Rn. 5.

61 *Albrecht*, in: Ehmann/Selmayr (Hrsg.), Art. 68 DS-GVO, Rn. 4.

62 *Brink/Wilhelm*, in: Brink/Wolff (Hrsg.), Art. 68 DS-GVO, Rn. 11; *Körffner*, in: Paal/Pauly (Hrsg.), Art. 68 DS-GVO, Rn. 2.

63 *Dix*, in: Kühling/Buchner (Hrsg.), Art. 68 DS-GVO, Rn. 6; *Körffner*, in: Paal/Pauly (Hrsg.), Art. 68 DS-GVO, Rn. 2; *Brink/Wilhelm*, in: Brink/Wolff (Hrsg.), Art. 68 DS-GVO, Rn. 11.

64 *Dix*, in: Kühling/Buchner (Hrsg.), Art. 68 DS-GVO, Rn. 6.

65 *Mantz/Marosi*, in: Specht/Mantz (Hrsg.), § 3, Rn. 234.

66 *Brink/Wilhelm*, in: Brink/Wolff (Hrsg.), Art. 70 DS-GVO, Rn. 1.

67 *Hellmich*, in: Taeger/Gabel (Hrsg.), Art. 68 DS-GVO, Rn. 2; *Dix*, in: Kühling/Buchner (Hrsg.), Art. 68 DS-GVO, Rn. 1.

68 *Schiedermaier*, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman (Hrsg.), Art. 70 DSGVO, Rn. 2.

69 *Hellmich*, in: Taeger/Gabel (Hrsg.), Art. 70 DS-GVO, Rn. 2.

recht zum EDSA.⁷⁰ Sie können sich jedoch jederzeit als Petenten an den Ausschuss wenden.⁷¹

V. Verhältnis zu den nationalen Aufsichtsbehörden

Mit Blick auf die Aufgaben bzw. die Funktion des EDSA und im Weiteren auch auf die Rechtsschutzmöglichkeiten gegenüber den Beschlüssen des EDSA ist dessen Verhältnis zu den nationalen Aufsichtsbehörden von Bedeutung.

Der EDSA ist keine „Super-Datenschutzbehörde“⁷² und auch selbst keine Aufsichtsbehörde.⁷³ Er ist vielmehr die zentrale Koordinierungsinstanz in der EU-Datenschutzaufsicht,⁷⁴ um in dieser Funktion etwaige Kontroversen zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden effektiv und gegebenenfalls verbindlich zu beheben.⁷⁵ Die Notwendigkeit dieser Funktion begründet sich im Aufbau der Datenschutzaufsicht in Europa als „Netzwerk“.⁷⁶ In diesem obliegt der Vollzug der DS-GVO grundsätzlich den mitgliedstaatlichen Aufsichtsbehörden, Art. 55 Abs. 1 DS-GVO.⁷⁷ Unter der DS-RL führte dies allerdings dazu, dass der Rechtsrahmen derart unterschiedlich angewandt wurde, dass weder für die Betroffenen noch für die datenverarbeitenden Stellen die erforderliche Rechtssicherheit eintrat.⁷⁸ Daher ist mit der DS-GVO nicht nur ein direkt anwendbarer Rechtsakt erlassen worden,⁷⁹ sondern es wurden zugleich auch die Kompetenzen des Koordinierungsgremiums erheblich ausgeweitet.⁸⁰

Der Vollzug des europäischen Datenschutzrechts verblieb hingegen auch mit dem Inkrafttreten der DS-GVO bei den nationalen Behörden.⁸¹ Sollte es trotz der Unitarisierung des Datenschutzrechts dennoch zur Gefahr eines divergierenden Vollzugs innerhalb der Europäischen Union kommen, kann der EDSA weiterhin bei Konflikten im Rahmen einer horizontalen Zusammenarbeit zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden vermitteln, aber nunmehr auch mit einer vertikalen Dimension im Kohärenzverfahren verbindliche Beschlüsse gegenüber den nationalen Aufsichtsbehörden erlassen.⁸² Die nationalen Behörden behalten somit als Vollzugsbe-

70 *Körffer*, in: Paal/Pauly (Hrsg.), Art. 70 DS-GVO, Rn. 2.

71 *Brink/Wilhelm*, in: Brink/Wolff (Hrsg.), Art. 70 DS-GVO, Rn. 9.

72 *v. Lewinski*, NVwZ 2017/20, S. 1483.

73 *Hellmich*, in: Taeger/Gabel (Hrsg.), Art. 68 DS-GVO, Rn. 1.

74 *Hellmich*, in: Taeger/Gabel (Hrsg.), Art. 68 DS-GVO, Rn. 2; *Dix*, in: Kühling/Buchner (Hrsg.), Art. 68 DS-GVO, Rn. 1.

75 *Dix*, in: Kühling/Buchner (Hrsg.), Art. 68 DS-GVO, Rn. 1; *Zußner*, EuR 2020, Beiheft 3, S. 153.

76 *v. Lewinski*, NVwZ 2017/20, S. 1483; *Zußner*, EuR 2020, Beiheft 3, S. 153.

77 *Kühling/Martini*, EuZW 2016/12, S. 452.

78 *Albrecht/Jotzo*, Rn. 18.

79 *Voigt/v.d. Busche*, S. 2.

80 *v. Lewinski*, NVwZ 2017/20, S. 1486; *Zußner*, EuR 2020, Beiheft 3, S. 153, 154.

81 *Nguyen*, ZD 2015/6, S. 265.

82 *Zußner*, EuR 2020, Beiheft 3, S. 153; *Körffer*, in: Paal/Pauly (Hrsg.), Art. 68 DS-GVO, Rn. 1.

hörden ihre primäre Stellung im Netzwerk der Datenschutzaufsicht;⁸³ mit der Möglichkeit des EDSA zum Erlass verbindlicher Maßnahmen erfolgte jedoch eine deutliche Europäisierung des Netzwerkes.⁸⁴

VI. Verbindliche Beschlüsse als Klageobjekt

Die (direkten) Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Beschlüsse des EDSA hängen davon ab, im Rahmen welcher Aufgaben solche verbindlichen Beschlüsse oder vergleichbare Rechtsmaßnahmen durch den EDSA ergehen. Denn nur Handlungen der EU-Organe oder sonstigen Einrichtungen mit Rechtswirkung können einer Kassationsklage unterzogen werden.⁸⁵

Mit Richtlinien, Empfehlungen und Stellungnahmen (Art. 70 Abs. 1 S. 2 lit. d-k und lit. m DS-GVO) trägt der EDSA wesentlich zur unionsweit einheitlichen Anwendung der DS-GVO bei, indem der hohe Abstraktionsgrad und die häufige Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe in der DS-GVO konkretisiert werden.⁸⁶ Allerdings ist eine rechtliche (Bindungs-)Wirkung mit diesen Handlungen regelmäßig nicht verbunden, auch wenn ihnen eine faktische Steuerungswirkung zukommt und sie daher als „soft law“ verstanden werden können.⁸⁷

Auch im Verfahren zur Zusammenarbeit zwischen den Behörden (Art. 60 ff. DS-GVO) ergeht kein rechtsverbindlicher Beschluss.⁸⁸ Stattdessen entscheidet der EDSA (nur) im Rahmen des Kohärenzverfahrens (Art. 63 ff. DS-GVO) durch verbindlichen Beschluss.⁸⁹ Damit steht das Kohärenzverfahren im Mittelpunkt der Fragestellung dieses Beitrags. Inwieweit daneben auch die unverbindlichen Maßnahmen ggfs. direkt gerichtlich überprüft werden können, bedarf einer gesonderten Betrachtung (dazu im Einzelnen unten G.).

VII. Zwischenergebnis

Der EDSA ist der zentrale Akteur im europäischen Netzwerk der Datenschutzaufsicht, in dem er vor allem als Koordinierungsinstanz mit dem Ziel der einheitlichen Anwendung der DS-GVO und damit zum Schutz personenbezogener Daten sowie des freien Datenverkehrs innerhalb der Europäischen Union agiert. Ausgestattet mit eigener Rechtspersönlichkeit kann er dazu auch verbindliche Entscheidungen treffen, die als gegenständlicher Ausgangspunkt einer Direktklage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union in Betracht kommen. Solche verbindlichen Maßnahmen erfolgen durch den EDSA im Rahmen des Kohärenzverfahrens.

83 *Zußner*, EuR 2020, Beiheft 3, S. 154.

84 *v. Lewinski*, DuD 2012/8, S. 564, 567; von einer „[k]leine[n] Revolution im institutionellen Design“ sprechen *Kühling/Martini*, EuZW 2016/12, S. 452.

85 *Herrmann/Rosenfeldt*, Rn. 236.

86 *Brink/Wilhelm*, in: *Brink/Wolff* (Hrsg.), Art. 70 DS-GVO, Rn. 15.

87 *Dix*, in: *Kühling/Buchner* (Hrsg.), Art. 70 DS-GVO, Rn. 8.

88 *Voigt/v.d. Busche*, S. 262.

89 Vgl. Art. 65 Abs. 1 DS-GVO; *Zußner*, EuR 2020, Beiheft 3, S. 160, 161.

E. Das Kohärenzverfahren

Das Kohärenzverfahren ergänzt die Bestimmungen zur Zusammenarbeit der nationalen Aufsichtsbehörden untereinander (Art. 60 ff. DS-GVO),⁹⁰ indem es einen weiteren Mechanismus zur Sicherstellung der unionsweit einheitlichen Anwendung der DS-GVO begründet.⁹¹ Als institutionalisierte Kooperation der Aufsichtsbehörden im EDSA ist auch das Kohärenzverfahren zunächst auf eine Streitschlichtung ausgelegt, jedoch kann der EDSA im Rahmen des Verfahrens auch verbindliche Beschlüsse erlassen,⁹² was ein Novum im europäischen Datenschutzrecht darstellt.⁹³

I. Rechtsgrundlagen

Die einschlägigen Vorschriften zum Kohärenzverfahren finden sich in Abschnitt II des Kapitels VII der DS-GVO (Art. 63 ff. DS-GVO). Art. 63 DS-GVO ist die Grundnorm des Kohärenzverfahrens und enthält eine allgemeine Beschreibung des Verfahrens.⁹⁴ Obwohl der EDSA in dieser Norm nicht erwähnt ist, nimmt er die zentrale Rolle im Kohärenzverfahren ein, da er maßgeblich im Stellungnahme- (Art. 64 DS-GVO) und Streitbelegungsverfahren (Art. 65 DS-GVO) involviert ist.⁹⁵ Die Art. 63 DS-GVO nachfolgenden Artikel konkretisieren das Kohärenzverfahren.⁹⁶ Art. 64 DS-GVO regelt das Stellungnahmeverfahren.⁹⁷ Art. 65 DS-GVO normiert das Streitbelegungsverfahren und weist dem EDSA die Kompetenz zu, innerhalb dieses Verfahrens über strittig gebliebene Fragen verbindliche Entscheidungen zu treffen.⁹⁸ Art. 66 DS-GVO normiert ergänzend das Dringlichkeitsverfahren, während Art. 67 DS-GVO den Informationsaustausch beschreibt.

II. Zweck des Kohärenzverfahrens

Nach Erwägungsgrund 135 der DS-GVO dient das Kohärenzverfahren der Gewährleistung einer einheitlichen Rechtsanwendung innerhalb der EU.⁹⁹ Während also die DS-GVO insgesamt eine Rechtsharmonisierung anstrebt, zielt das Kohä-

90 *Körffer*, in: Paal/Pauly (Hrsg.), Art. 63 DS-GVO, Rn. 3.

91 *Moos/Schefzig/Arning*, Kap. 16 Rn. 45.

92 *Zußner*, EuR 2020, Beiheft 3, S. 160, 161; *Schöndorf-Haubold*, in: Sydow (Hrsg.), Art. 63 DS-GVO, Rn. 1.

93 *Kühling/Martini*, EuZW 2016/12, S. 452; *Eichler*, in: Gola (Hrsg.), Art. 63 DS-GVO, Rn. 3.

94 *Spiecker gen. Döhmman*, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman (Hrsg.), Art. 63 DSGVO, Rn. 14; *Caspar*, in: Kühling/Buchner (Hrsg.), Art. 63 DS-GVO, Rn. 15.

95 *Spiecker gen. Döhmman*, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman (Hrsg.), Art. 63 DSGVO, Rn. 15.

96 *Kremer*, in: Taeger/Gabel (Hrsg.), Art. 63 DS-GVO, Rn. 2; *Klabunde*, in: Ehmann/Selmayr (Hrsg.), Art. 63 DS-GVO, Rn. 3.

97 *Spiecker gen. Döhmman*, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman (Hrsg.), Art. 64 DSGVO, Rn. 1.

98 *Caspar*, in: Kühling/Buchner (Hrsg.), Art. 65 DS-GVO, Rn. 2.

99 *Kremer*, in: Taeger/Gabel (Hrsg.), Art. 63 DS-GVO, Rn. 1.

renzverfahren speziell auf die Harmonisierung des Vollzugs des Datenschutzrechts mittels einer Zentralisierung der Letztentscheidungsbefugnis.¹⁰⁰ Die DS-GVO versteht unter Kohärenz somit die einheitliche Rechtsanwendung,¹⁰¹ weshalb der Anwendungsbereich vor allem im Bereich (potenzieller) grenzüberschreitender Datenverarbeitungen liegt.¹⁰² Eine ausschließliche Reduktion auf die Fälle grenzüberschreitender Datenverarbeitungen i.S.v. Art. 4 Nr. 23 DS-GVO ist aber vom Wortlaut, der Systematik und dem Telos der DS-GVO nicht geboten, um den EDSA so früh wie möglich im Sinne einer europäisch harmonisierenden Anwendung der DS-GVO zu befassen.¹⁰³

III. Beteiligte des Kohärenzverfahrens

Das Kohärenzverfahren liegt maßgeblich in der Verantwortung des EDSA.¹⁰⁴ Ausweislich Art. 63 DS-GVO sind ferner die nationalen Aufsichtsbehörden als wichtige Akteure beteiligt.¹⁰⁵ Ebenfalls wird die Europäische Kommission als Beteiligte erwähnt, doch hat sie kein Stimmrecht.¹⁰⁶ Nicht erwähnt, aber gleichwohl beteiligt und zugleich stimmberechtigt, ist der Europäische Datenschutzbeauftragte.¹⁰⁷

Eine Mitwirkung der Beteiligten des Verwaltungsverfahrens im Mitgliedstaat, welches das Kohärenzverfahren auslöst, ist nicht vorgesehen.¹⁰⁸ Sowohl Datenverarbeitende als auch betroffene Personen sind somit nicht am Kohärenzverfahren beteiligt.¹⁰⁹

IV. Anwendungsbereich des Kohärenzverfahrens

Erwägungsgrund 138 der DS-GVO bringt die Subsidiarität des Kohärenzverfahrens zum Ausdruck, indem ein Konsens möglichst schon im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden (Art. 60-62 DS-GVO) gesucht und

100 *Marsch*, in: Brink/Wolff (Hrsg.), Art. 63 DS-GVO, Rn. 1; *Spiecker gen. Döhmman*, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman (Hrsg.), Art. 63 DSGVO, Rn. 5.

101 *Spiecker gen. Döhmman*, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman (Hrsg.), Art. 63 DSGVO, Rn. 3.

102 *Schantz/Wolff*, Rn. 1044.

103 So *Spiecker gen. Döhmman*, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman (Hrsg.), Art. 63 DSGVO, Rn. 12; vgl. auch den nicht auf grenzüberschreitende Situationen beschränkten Erwägungsgrund 135 der DS-GVO: „insbesondere“.

104 *Voigt/v.d. Busche*, S. 262.

105 *Marsch*, in: Brink/Wolff (Hrsg.), Art. 63 DS-GVO, Rn. 8.

106 *Körffer*, in: Paal/Pauly (Hrsg.), Art. 63 DS-GVO, Rn. 4.

107 *Marsch*, in: Brink/Wolff (Hrsg.), Art. 63 DS-GVO, Rn. 10.

108 *Spiecker gen. Döhmman*, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman (Hrsg.), Art. 63 DSGVO, Rn. 16.

109 *Spiecker gen. Döhmman*, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman (Hrsg.), Art. 63 DSGVO, Rn. 16.

gefunden werden soll.¹¹⁰ Gelingt dies nicht, wird das Kohärenzverfahren durchgeführt.¹¹¹

1. Stellungnahmeverfahren

Art. 64 Abs. 1 DS-GVO regelt die Fälle, in denen die nationalen Aufsichtsbehörden verpflichtend eine Stellungnahme des EDSA einzuholen haben.¹¹² Das Durchlaufen des Kohärenzverfahrens ist dementsprechend eine Rechtmäßigkeitsvoraussetzung der abschließenden Entscheidung der nationalen Aufsichtsbehörde.¹¹³

Art. 64 Abs. 2 DS-GVO regelt die fakultative Möglichkeit, eine Stellungnahme durch den EDSA einzuholen.¹¹⁴ Demnach kann jede Aufsichtsbehörde, der Vorsitz des EDSA sowie die Europäische Kommission im Falle einer „Angelegenheit mit allgemeiner Geltung oder mit Auswirkungen in mehr als einem Mitgliedstaat“ – und damit unabhängig von einer Zusammenarbeit oder einem Streitfall¹¹⁵ – eine Stellungnahme durch den EDSA beantragen.

2. Streitbeilegungsverfahren

Art. 65 Abs. 1 DS-GVO regelt, dass das Streitbeilegungsverfahren nur unter klar definierten und begrenzten Umständen angewandt wird.¹¹⁶ Es kommt nach Art. 65 Abs. 1 lit. a DS-GVO zur Anwendung bei divergierenden Auffassungen der Aufsichtsbehörden in den Fällen des Art. 60 Abs. 4 DS-GVO, nach lit. b bei Streitigkeiten über die zuständige Aufsichtsbehörde und nach lit. c in Fällen, in denen die zuständige Aufsichtsbehörde eine notwendige Stellungnahme des Ausschusses nicht einholt oder der Stellungnahme des Ausschusses nicht folgt.¹¹⁷ Im Gegensatz zum Stellungnahmeverfahren dienen die drei Fallgruppen des Streitbeilegungsverfahrens nicht der Klärung übergeordneter Rechts- und Anwendungsfragen, sondern der Streitbeilegung in Einzelfällen.¹¹⁸

110 *Marsch*, in: Brink/Wolff (Hrsg.), Art. 63 DS-GVO, Rn. 6.

111 *Mantz/Marosi*, in: Specht/Mantz (Hrsg.), § 3, Rn. 223.

112 *Caspar*, in: Kühling/Buchner (Hrsg.), Art. 64 DS-GVO, Rn. 2.

113 *Marsch*, in: Brink/Wolff (Hrsg.), Art. 64 DS-GVO, Rn. 4.

114 *Caspar*, in: Kühling/Buchner (Hrsg.), Art. 64 DS-GVO, Rn. 2.

115 *Zußner*, EuR 2020, Beiheft 3, S. 160, 162.

116 *Klabunde*, in: Ehmann/Selmayr (Hrsg.), Art. 65 DS-GVO, Rn. 6.

117 *Spiecker gen. Döhmann*, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann (Hrsg.), Art. 65 DSGVO, Rn. 4; *Schöndorf-Haubold*, in: Sydow (Hrsg.), Art. 65 DS-GVO, Rn. 13.

118 *Kremer*, in: Taeger/Gabel (Hrsg.), Art. 65 DS-GVO, Rn. 7.

V. Verbindliche Beschlüsse im Kohärenzverfahren als Gegenstand des Rechtsschutzes

Verbindliche Maßnahmen des EDSA als potenzieller Gegenstand des Rechtsschutzes ergehen – wie bereits gezeigt¹¹⁹ – im Kohärenzverfahren, doch erfordert dies eine weitere Präzisierung.

1. Stellungnahmeverfahren

a) Grundsätzlich fehlende Rechtsverbindlichkeit von Stellungnahmen

Das Stellungnahmeverfahren (Art. 64 DS-GVO) verpflichtet die Aufsichtsbehörden in den Fällen des Art. 64 Abs. 1 DS-GVO zur Zusammenarbeit mit dem EDSA.¹²⁰ Die Erteilung einer Stellungnahme durch den EDSA ist dementsprechend keine Ermessensentscheidung, sondern korrespondiert mit der Verpflichtung der Aufsichtsbehörden, den Ausschuss zu befassen.¹²¹ Jedoch geben die Stellungnahmen selbst in der Regel (nur) die Ansicht des EDSA wieder, ohne aber deren Beachtung mit Rechtszwang zu verlangen.¹²²

b) Konsequenzen für den Rechtsschutz vor dem GHEU

Für den direkten Rechtsschutz gegen Stellungnahmen des EDSA bedeutet dies, dass es sowohl am statthaften Klagegegenstand als auch an der Klageberechtigung fehlen kann. Denn nur Handlungen mit Rechtswirkung können mit der Nichtigkeitsklage angegriffen werden.¹²³ Um eine direkte Klagemöglichkeit aber tatsächlich so pauschal ausschließen zu können, wie dies in der Literatur oftmals erfolgt,¹²⁴ sind die Wirkungen der Stellungnahmen eingehend zu untersuchen (dazu im Einzelnen G.).

2. Streitbeilegungsverfahren

Die in Art. 65 Abs. 1 DS-GVO genannten Fallgruppen des Streitbeilegungsverfahrens¹²⁵ sehen ausweislich des Normtextes einen verbindlichen Beschluss des EDSA vor. Ein solcher kann unter gewissen Umständen auch im Dringlichkeitsverfahren ergehen (Art. 66 Abs. 2 und 3 DS-GVO).

119 Siehe D.VI.

120 Schantz/Wolff, Rn. 1046.

121 Kremer, in: Taeger/Gabel (Hrsg.), Art. 64 DS-GVO, Rn. 9.

122 Schantz/Wolff, Rn. 1045; Caspar, in: Kühling/Buchner (Hrsg.), Art. 64 DS-GVO, Rn. 22.

123 Herrmann/Rosenfeldt, Rn. 236.

124 Dazu G.II.

125 Dazu bereits E.IV.2.

Durch Beschlüsse des EDSA soll die mit der DS-GVO bezweckte Rechtseinheit, Rechtssicherheit und Wettbewerbsgleichheit hergestellt werden.¹²⁶ Dazu wirken sie in Anbetracht des Anwendungsbereichs des Streitbeilegungsverfahrens aber vor allem als Maßnahme zur Streitbeilegung zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden,¹²⁷ um infolgedessen eine ordnungsgemäße und einheitliche Anwendung der DS-GVO sicherzustellen.¹²⁸ Nur mittelbar machen die Beschlüsse darüber hinaus Vorgaben zum materiellen Recht, indem abweichende Rechtsauffassungen von nationalen Aufsichtsbehörden durch Beschluss gemäß Art. 65 Abs. 1 lit. c DS-GVO unterbunden werden können.¹²⁹

a) Unmittelbare Rechtsverbindlichkeit der Beschlüsse

Die Beschlüsse richten sich somit an die betroffenen Aufsichtsbehörden und sind diesen gegenüber verbindlich.¹³⁰ Die Verbindlichkeit normiert Art. 65 Abs. 2 S. 3 DS-GVO explizit als Konkretisierung zur Verbindlichkeitsnormierung aus Art. 65 Abs. 1 DS-GVO.¹³¹ Darüber hinaus werden aber auch jene deutschen Aufsichtsbehörden von der Bindungswirkung erfasst, die nicht durch ihre Leitung als Vertreter Deutschlands im EDSA beteiligt waren.¹³²

Die Beschlüsse des EDSA im Rahmen des Streitbeilegungsverfahrens und ggf. des Dringlichkeitsverfahrens erzeugen somit eine unmittelbare Rechtsverbindlichkeit für nationale Aufsichtsbehörden. Entsprechend normiert Art. 65 Abs. 6 DS-GVO, dass der Beschluss des EDSA die Grundlage für die endgültige Entscheidung der zuständigen Aufsichtsbehörde darstellt.

b) Mittelbare Rechtswirkungen der Beschlüsse

Das Streitbeilegungsverfahren ist ein interadministratives Verfahren, weshalb sich der Beschluss des EDSA nur an die betroffenen Aufsichtsbehörden unmittelbar richtet, nicht aber an die Datenverarbeitenden oder betroffenen Personen.¹³³ Gegenüber Verantwortlichen für die Datenverarbeitung, Auftragsverarbeitenden oder Beschwerdeführenden ergeben sich aus dem Beschluss jedoch mittelbare Rechtswirkungen.¹³⁴ Diese resultieren insbesondere aus Art. 65 Abs. 6 DS-GVO, da der

126 Eichler, in: Gola (Hrsg.), Art. 65 DS-GVO, Rn. 2.

127 Schantz/Wolff, Rn. 1053.

128 Eichler, in: Gola (Hrsg.), Art. 65 DS-GVO, Rn. 2.

129 Schantz/Wolff, Rn. 1053.

130 Marsch, in: Brink/Wolff (Hrsg.), Art. 65 DS-GVO, Rn. 14.

131 Spiecker gen. Döhmman, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman (Hrsg.), Art. 65 DSGVO, Rn. 26.

132 Marsch, in: Brink/Wolff (Hrsg.), Art. 65 DS-GVO, Rn. 14; Moos/Schefzig/Arning, Kap. 16 Rn. 51.

133 Schöndorf-Haibold; in: Sydow (Hrsg.), Art. 65 DS-GVO, Rn. 48.

134 Spiecker gen. Döhmman, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman (Hrsg.), Art. 65 DSGVO, Rn. 40; Schöndorf-Haibold; in: Sydow (Hrsg.), Art. 65 DS-GVO, Rn. 48.

Beschluss des EDSA die Grundlage für die endgültige Entscheidung gegenüber den Datenverarbeitenden und Betroffenen durch die nationale Aufsichtsbehörde ist.

c) Konsequenzen für den Rechtsschutz vor dem GHEU

Während sich der Rechtsschutz gegen den endgültigen Beschluss der zuständigen Aufsichtsbehörde für die Datenverarbeitenden und die betroffenen Personen vor den nationalen Gerichten ohne Weiteres aus dem nationalen Prozessrecht ergibt,¹³⁵ ist die Frage nach dem direkten Rechtsschutz von Privatpersonen vor dem GHEU gegen die Beschlüsse des EDSA alles andere als eindeutig.¹³⁶ Doch erscheint ein solcher im Wege der Nichtigkeitsklage aufgrund der mittelbaren Rechtswirkung nicht per se ausgeschlossen zu sein.¹³⁷ Dazu müssten die allgemeinen und spezifischen Klagevoraussetzungen für Nicht-Adressaten vorliegen, die sich aus den Vorgaben des Europäischen Prozessrechts ergeben (dazu sogleich F).¹³⁸

VI. Zwischenergebnis

Das Kohärenzverfahren ist in den Art. 63 ff. DS-GVO geregelt und dient der einheitlichen Anwendung der DS-GVO. Dazu können die Beschlüsse des EDSA, die unter den engen Voraussetzungen des Art. 65 Abs. 1 DS-GVO ergehen, aufgrund ihrer Rechtsverbindlichkeit einer gerichtlichen Überprüfung unterzogen werden. Da sie sich jedoch unmittelbar nur an die betroffenen Aufsichtsbehörden richten, muss die Möglichkeit eines durch Private angestrebten Rechtsschutzersuchens vor dem GHEU anhand der relevanten Vorgaben des europäischen Prozessrechts analysiert werden.

F. Die Nichtigkeitsklage gegen Beschlüsse des EDSA

Die Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union lassen sich nach unterschiedlichen Rechtsschutzziele differenzieren.¹³⁹ Für die Überprüfung und Kassation von Unionsrechtsakten – und damit für eine direkte Klagemöglichkeit gegen Beschlüsse des EDSA – kommt die Nichtigkeitsklage gem. Art. 263 f. AEUV in Betracht.¹⁴⁰ Im Erfolgsfall führt eine Nichtigkeitsklage zur Aufhebung der angegriffenen Handlung des jeweiligen Unionsorgans oder der jeweiligen Unionseinrichtung (Art. 264 Abs. 1 AEUV).

135 *Marsch*, in: Brink/Wolff (Hrsg.), Art. 65 DS-GVO, Rn. 17.

136 Vgl. *Marsch*, in: Brink/Wolff (Hrsg.), Art. 65 DS-GVO, Rn. 17.

137 *Schöndorf-Haubold*; in: Sydow (Hrsg.), Art. 65 DS-GVO, Rn. 48.

138 *Marsch*, in: Brink/Wolff (Hrsg.), Art. 65 DS-GVO, Rn. 17.

139 *Leible/Terhechte*, in: Leible/Terhechte (Hrsg.), § 1, Rn. 1.

140 *Dörr*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 1.

I. Rechtsschutz im Unionsrecht

In der EU als Rechtsgemeinschaft kommt dem Rechtsschutz gegen rechtserhebliche Handlungen der EU-Organe eine zentrale Bedeutung zu.¹⁴¹ Die Gewährung eines effektiven Individualrechtsschutzes als primärrechtliches Gebot¹⁴² spielt dabei zunehmend eine Rolle.¹⁴³ Zugleich hat die Unionsgerichtsbarkeit auch für die korrekte und einheitliche Anwendung des europäischen Datenschutzrechts – und damit zur Zielverwirklichung der DS-GVO – einen hohen Stellenwert, da Auslegungsfragen der DS-GVO abschließend durch den Gerichtshof geklärt werden.¹⁴⁴

II. Funktion der Nichtigkeitsklage

Die Nichtigkeitsklage konkretisiert den Rechtsprechungsauftrag, indem sie eine umfassende Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Handlungen der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union durch die Unionsgerichtsbarkeit, auch auf Ersuchen durch Privatpersonen (vgl. Art. 263 Abs. 4 und Abs. 5 AEUV), ermöglicht.¹⁴⁵ Damit wird der Geltungsanspruch des Unionsrechts nicht nur zwischen den Mitgliedstaaten, sondern auch vertikal unmittelbar zugunsten und zulasten der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger verdeutlicht.¹⁴⁶ Zwar ist die Nichtigkeitsklage im Kern ein objektives Kontrollverfahren,¹⁴⁷ doch dient sie zugleich dem Individualrechtsschutz.¹⁴⁸ Eine mögliche Verletzung subjektiver Rechte ist dafür – im Gegensatz zur Anfechtungsklage im deutschen Verwaltungsrecht – nicht erforderlich.¹⁴⁹ Für den Erfolg einer Nichtigkeitsklage gegen Beschlüsse des EDSA ist die Verletzung eines individuellen Rechts somit nicht maßgeblich; vielmehr müssen alleine die Zulässigkeitsvoraussetzungen gegeben sein und für die Begründetheit zumindest einer der in Art. 263 Abs. 2 AEUV genannten Nichtigkeitsgründe vorliegen.

III. Rechtsprechung der Unionsgerichtsbarkeit zum EDSA

Relevante Rechtsprechung der Unionsgerichtsbarkeit zu Beschlüssen des EDSA kann es naturgemäß erst seit der Einführung der DS-GVO geben. Die Rechtsprechung zur Art.-29-Datenschutzgruppe unter der DS-RL lässt sich auf den EDSA nur eingeschränkt übertragen, da sich die Kompetenz der Gremien insbesondere

141 *Herrmann/Rosenfeldt*, Rn. 38.

142 Das Prinzip des effektiven Rechtsschutzes ist als allgemeiner Rechtsgrundsatz anerkannt und in Art. 47 GRCh niedergeschrieben.

143 *Wegner*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), Art. 19 EUV, Rn. 12; *Huber*, in: *Streinz* (Hrsg.), Art. 19 EUV, Rn. 18; *Herrmann/Rosenfeldt*, Rn. 50.

144 *Geminn*, in: *Jandt/Steidle* (Hrsg.), VI. Rn. 93.

145 *Cremer*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 1; *Thiele*, § 7 Rn. 1.

146 *Herrmann/Rosenfeldt*, Rn. 209.

147 *Dörr*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 1.

148 *Pechstein/Görlitz*, in: *Pechstein/Nowak/Häde* (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 11.

149 *Pechstein/Görlitz*, in: *Pechstein/Nowak/Häde* (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 11.

hinsichtlich der Möglichkeit zu verbindlichen Beschlüssen maßgeblich unterscheidet.¹⁵⁰

Seine erste Erwähnung fand der EDSA dementsprechend im Jahr 2018. Im Rahmen der Schlussanträge des Generalanwalts Michal Bobek vom 19.12.2018 wurde in einer Fußnote angemerkt, dass die Art.-29-Datenschutzgruppe durch den EDSA ersetzt wurde.¹⁵¹ Die fehlende Bedeutung des EDSA in der Rechtssache selbst spiegelte sich auch im Urteil des EuGH¹⁵² wieder, indem der EDSA hierin keine Erwähnung fand. Eine äquivalente Sachlage ergibt sich für die Schlussanträge des Generalanwalts Maciej Szpunar am 10.1.2019.¹⁵³

Die erste Erwähnung in einem Urteil erfährt der EDSA am 1.10.2019, wenngleich nur durch Zitierung des Art. 94 Abs. 2 DS-GVO, wonach Verweise auf die Art.-29-Datenschutzgruppe als Verweise auf den EDSA gelten.¹⁵⁴

Mit dem Urteil vom 16.7.2020 in der Rechtssache Schrems gegen Facebook wurden erstmals die Kompetenzen des EDSA erläutert.¹⁵⁵ Die Ausführungen erschöpfen sich allerdings in allgemeinen Beschreibungen.¹⁵⁶

Das neueste Urteil, in dem der EDSA erwähnt wird, beinhaltet wie schon das erste Urteil nur eine Zitierung des Art. 94 Abs. 2 DS-GVO.¹⁵⁷

Einschlägige Rechtsprechung der EU-Gerichtsbarkeit, die sich explizit mit Beschlüssen des EDSA befasst oder sogar die direkten Rechtsschutzmöglichkeiten beleuchtet und damit Aufschluss über die Fragestellung dieses Beitrags¹⁵⁸ geben kann, existiert mithin nicht.

IV. Positionen in der wissenschaftlichen Literatur zu den Direktklagemöglichkeiten

Die Thematik direkter Klagemöglichkeiten von Verantwortlichen und Beschwerdeführenden im aufsichtsrechtlichen Verfahren gegen Beschlüsse des EDSA hat in die wissenschaftliche Auseinandersetzung bereits Einzug gehalten. Dabei hat sich jedoch kein Konsens herausgebildet, sondern es treten zwei divergierende Positionen hervor. Auf der einen Seite wird eine direkte Klagemöglichkeit von Privatpersonen abgelehnt.¹⁵⁹ Den anderen Ansatz kennzeichnet, auf die Voraussetzungen der Nich-

150 Dazu bereits D.I.

151 Fn. 46 im Rahmen der Schlussanträge des Generalanwalts Bobek, Rs. C-40/17, *Fashion ID*, ECLI:EU:C:2018:1039.

152 EuGH, Rs. C-40/17, *Fashion ID*, ECLI:EU:C:2019:629.

153 Fn. 27 im Rahmen der Schlussanträge des Generalanwalts Szpunar, Rs. C-136/17, *GC*, ECLI:EU:C:2019:14; Fn. 9 im Rahmen der Schlussanträge des Generalanwalts Szpunar, Rs. C-507/17, *Google*, ECLI:EU:C:2019:15.

154 EuGH, Rs. C-673/17, *Planet 49*, ECLI:EU:C:2019:801, Rn. 16.

155 EuGH, Rs. C-311/18, *Schrems II*, ECLI:EU:C:2020:559, Rn. 147.

156 EuGH, Rs. C-311/18, *Schrems II*, ECLI:EU:C:2020:559, Rn. 147.

157 EuGH, verb. Rs. C-511/18, C-512/18, C-520/18, *La Quadrature du Net u.a.*, ECLI:EU:C:2020:791, Rn. 29.

158 Vgl. A.

159 Vgl. etwa Erhardt/Stoklas, in: Parashu (Hrsg.), S. 163.

tigkeitsklage zu verweisen, ohne diese jedoch eingehend zu prüfen bzw. anzuwenden.¹⁶⁰

Die Ablehnung einer direkten Klagemöglichkeit wird damit begründet, dass „sich die Beschlüsse nicht unmittelbar an den Verantwortlichen oder die betroffenen Personen richten“.¹⁶¹ Zutreffend ist insoweit, dass sich die Beschlüsse an die betroffenen Aufsichtsbehörden richten und für diese verbindlich sind.¹⁶² Allerdings ist es verfehlt, alleine deswegen eine direkte Klagemöglichkeit abzulehnen. Denn Art. 263 Abs. 4 AEUV sieht Klagemöglichkeiten für Private vor, auch wenn diese nicht Adressat einer Maßnahme sind.¹⁶³ So gestattet die zweite Variante des Art. 263 Abs. 4 AEUV einer natürlichen oder juristischen Person dann die Nichtigkeitsklage zu erheben, wenn diese von der Handlung der EU nicht adressiert, aber *unmittelbar und individuell* betroffen ist.¹⁶⁴ Auch die dritte Variante des Art. 263 Abs. 4 AEUV begründet eine Klageberechtigung ohne die Notwendigkeit, Adressat einer Maßnahme zu sein.¹⁶⁵ Die pauschale Ablehnung einer direkten Klagemöglichkeit aufgrund der Tatsache, dass der Beschluss sich nicht unmittelbar an den betroffenen Privaten richtet, erfasst die primärrechtlichen Klageoptionen des Art. 263 Abs. 4 AEUV somit nicht vollständig.

Zutreffend ist vielmehr, dass die mittelbare Betroffenheit¹⁶⁶ für die Möglichkeit einer Direktklage ausreichen kann.¹⁶⁷ Dafür spricht auch Erwägungsgrund 143 der DS-GVO: „Jede natürliche oder juristische Person hat das Recht, unter den in Artikel 263 AEUV genannten Voraussetzungen beim Gerichtshof eine Klage auf Nichtigkeitsklärung eines Beschlusses des Ausschusses zu erheben. [...] Sofern Beschlüsse des Ausschusses einen Verantwortlichen, einen Auftragsverarbeiter oder den Beschwerdeführer unmittelbar und individuell betreffen, so können diese Personen binnen zwei Monaten nach Veröffentlichung der betreffenden Beschlüsse auf der Website des Ausschusses im Einklang mit Artikel 263 AEUV eine Klage auf Nichtigkeitsklärung erheben“.

Die erforderlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen müssen aber gemäß den Vorgaben des europäischen Prozessrechts bestimmt werden.

160 Vgl. etwa *Spiecker gen. Döhmman*, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman (Hrsg.), Art. 65 DSGVO, Rn. 40; *Marsch*, in: Brink/Wolff (Hrsg.), Art. 65 DS-GVO, Rn. 17; *Schöndorf-Haubold*; in: Sydow (Hrsg.), Art. 65 DS-GVO, Rn. 48, 52.

161 So *Erhardt/Stoklas*, in: Parashu (Hrsg.), S. 163.

162 Dazu E.V.2.a).

163 *Dörr*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 59.

164 *Herrmann/Rosenfeldt*, Rn. 260; *Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 33.

165 *Dörr*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 80.

166 Dazu E.V.2.b).

167 So auch *Schöndorf-Haubold*; in: Sydow (Hrsg.), Art. 65 DS-GVO, Rn. 48.

V. Zulässigkeitsvoraussetzungen

Die Zulässigkeitsvoraussetzungen für eine Nichtigkeitsklage ergeben sich aus den Verträgen, insbesondere aus Art. 263 AEUV, und werden durch die GHEU-Satzung sowie die VerfO-EuGH bzw. die VerfO-EuG ergänzt und konkretisiert.¹⁶⁸

1. Zuständigkeit

Die Nichtigkeitsklage ist dem Gerichtshof der Europäischen Union (GHEU), dem Rechtsprechungsorgan der Europäischen Union, zugewiesen, Art. 19 Abs. 3 lit. a EUV, Art. 263 Abs. 1 AEUV.

Der GHEU besteht gem. Art. 19 Abs. 1 UA 1 EUV aus drei Gerichten, dem Gerichtshof (EuGH; ursprünglich: Europäischer Gerichtshof), dem Gericht (EuG) und den möglichen Fachgerichten. Die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen den Gerichten erfolgt dabei nach der statthaftern Klageart oder – wie im Fall der geteilten Zuständigkeit des EuGH und des EuG für Nichtigkeitsklagen – nach den Verfahrensbeteiligten.¹⁶⁹ Für Nichtigkeitsklagen natürlicher und juristischer Personen nach Art. 263 Abs. 4 AEUV ergibt sich dazu aus Art. 256 AEUV i.V.m. Art. 51 GHEU-Satzung eine generelle erstinstanzliche Zuständigkeit des Gerichts (EuG).¹⁷⁰ Eine gegen Beschlüsse des EDSA gerichtete Nichtigkeitsklage von Datenverarbeitenden und betroffenen Personen, seien es natürliche oder juristische Personen, ist somit beim EuG zu erheben.¹⁷¹

2. Parteifähigkeit

Die Parteifähigkeit richtet sich nach Art. 263 Abs. 1 bis Abs. 4 AEUV.

a) Aktive Parteifähigkeit

„Jede natürliche oder juristische Person“ ist gemäß Art. 263 Abs. 4 AEUV aktiv parteifähig. Beide Begriffe sind unionsrechtlich autonom zu bestimmen.¹⁷² Damit kann zunächst jeder Mensch, unabhängig von seiner Nationalität oder seinem Wohnort, die Nichtigkeitsklage erheben.¹⁷³ Bei der Frage, welche Zusammenschlüsse als juristische Personen zu begreifen sind, kann es hingegen zu unterschiedlichen Wertungen zwischen dem (weiteren) Unionsverständnis und dem (engeren) nationalen Recht kommen,¹⁷⁴ doch ist die nationale Rechtsordnung nicht ohne Relevanz.¹⁷⁵

¹⁶⁸ Herrmann/Rosenfeldt, Rn. 217.

¹⁶⁹ Herrmann/Rosenfeldt, Rn. 88, 221.

¹⁷⁰ Gaitanides, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 10.

¹⁷¹ Schantz, NJW 2016/26, S. 1847.

¹⁷² Thiele, in: Leible/Terhechte (Hrsg.), § 9, Rn. 20.

¹⁷³ Herrmann/Rosenfeldt, Rn. 230.

¹⁷⁴ EuGH, Rs. 135/81, *Agences de voyages/Kommission*, ECLI:EU:C:1982:371, Rn. 10.

¹⁷⁵ Thiele, in: Leible/Terhechte (Hrsg.), § 9, Rn. 22.

Denn das unionsautonome Verständnis von juristischen Personen umfasst alle selbständigen Einheiten des öffentlichen und privaten Rechts, denen die Rechtsordnung, der sie unterstehen, Rechtsfähigkeit verliehen hat.¹⁷⁶ Damit sind im deutschen Rechtsraum sowohl die juristischen Personen des Privatrechts (insb. die AG, die GmbH oder der rechtsfähige Verein) als auch rechtsfähige Personengesellschaften, denen im deutschen Recht die Rechts- und Parteifähigkeit zuerkannt wird (z.B. OHG, KG und die (Außen-)Gesellschaft bürgerlichen Rechts),¹⁷⁷ aktiv parteifähig.¹⁷⁸

b) Passive Parteifähigkeit

Art. 263 Abs. 1 S. 1 AEUV enthält einen weiten Kreis der möglichen Beklagten.¹⁷⁹ Neben den EU-Organen¹⁸⁰ gehören dazu auch die „Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union“. Der EDSA ist – wie bereits gezeigt¹⁸¹ – eine Einrichtung der Europäischen Union und kann damit verklagt werden.

3. Tauglicher Klagegegenstand

Als Gegenstand einer Nichtigkeitsklage kommen sämtliche Handlungen eines Unionsorgans bzw. einer sonstigen Einrichtung der EU in Betracht, die rechtlich existent sind und eine verbindliche Rechtswirkung nach außen entfalten.¹⁸² Die Rechtswirkung muss den Kläger dabei nicht im Sinne einer Adressatenstellung treffen, sondern es ist ausreichend, dass sich die Rechtslage eines (potenziell) Betroffenen rechtsgestaltend oder durch rechtsverbindliche Feststellung ändert.¹⁸³ Die Beschlüsse des EDSA sind nicht nur rechtlich existent.¹⁸⁴ Sie beeinflussen auch die Rechtslage der am Ausgangsverfahren beteiligten Privatpersonen, indem der Beschluss die Grundlage der endgültigen Entscheidung darstellt, Art. 65 Abs. 6 DS-GVO.¹⁸⁵ Sie stellen somit eine Handlung dar, welche die Rechtslage der Betroffenen rechtserheblich tangiert. Auf Grundlage dieser Außenrechtswirkung sind Beschlüsse des EDSA ein statthafter Klagegegenstand der Nichtigkeitsklage von natürlichen und juristischen Personen.

176 Dörr, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 22; Herrmann/Rosenfeldt, Rn. 230.

177 BGH, Urt. v. 29.1.2001, II ZR 331/00, Rn. 15 ff.

178 Thiele, in: Leible/Terhechte (Hrsg.), § 9, Rn. 22; Dörr, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 22.

179 Herrmann/Rosenfeldt, Rn. 234.

180 Mit Ausnahme des GHEU.

181 Siehe D.III.

182 Herrmann/Rosenfeldt, Rn. 236 ff; Thiele, § 6, Rn. 20 ff.

183 Herrmann/Rosenfeldt, Rn. 246.

184 Ein Nicht-Akt kann nur angenommen werden, wenn die Handlung des Europäischen Datenschutzausschusses an einem besonders schweren und offenkundigen Fehler leidet, vgl. EuGH, Rs. C-137/92, *Kommission/BASF*, ECLI:EU:C:1994:247, Rn. 49.

185 Dazu bereits E.V.2.b).

4. Klageberechtigung

Die Nichtigkeitsklage verfügt über ein gestuftes System der Klageberechtigung.¹⁸⁶ Während für die Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission als sog. privilegierte Kläger gemäß Art. 263 Abs. 2 AEUV die Klageberechtigung immer gegeben ist,¹⁸⁷ sind natürliche und juristische Personen nur unter einer der drei Individualnichtigkeitsklagevarianten des Art. 263 Abs. 4 AEUV zu einer Nichtigkeitsklage berechtigt und werden daher als nicht-privilegierte Kläger bezeichnet.¹⁸⁸

Die Klageberechtigung nicht-privilegierter Kläger stellt einen der umstrittensten Bereiche des europäischen Prozessrechts dar.¹⁸⁹ Insbesondere die hohen Anforderungen des EuGH, um Popularklagen auszuschließen und eine Überlastung des GHEU zu vermeiden,¹⁹⁰ stoßen auf Kritik.¹⁹¹ Zwar muss im Gegensatz zur Klagebefugnis im deutschen Verwaltungsrecht (§ 42 Abs. 2 VwGO) keine Verletzung subjektiver Rechte geltend gemacht werden¹⁹² und auch die seit dem Vertrag von Lissabon eingefügte dritte Variante (Rechtsakte mit Verordnungsscharakter) verlangt nicht mehr das restriktive Kriterium der individuellen Betroffenheit;¹⁹³ dennoch bestehen nach wie vor hohe Anforderungen an die Klageberechtigung natürlicher und juristischer Personen. Gerade auch in Bezug auf Beschlüsse des EDSA werden die hohen Hürden einer Klage durch nicht-privilegierte Kläger zum Teil explizit hervorgehoben.¹⁹⁴

a) Variante 1

Die erste Berechtigungsvariante (Art. 263 Abs. 4 1. Var. AEUV) ermöglicht natürlichen und juristischen Personen die Nichtigkeitsklage gegen *an sie gerichtete* Handlungen zu erheben. Erforderlich ist somit die Adressatenstellung der klagenden Person.¹⁹⁵ Die Beschlüsse des EDSA richten sich jedoch an die nationalen Aufsichtsbehörden und sind nicht an die betroffenen Privatpersonen adressiert.¹⁹⁶

186 Herrmann/Rosenfeldt, Rn. 252.

187 Gaitanides, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 37; Thiele, § 6, Rn. 3, 29.

188 Herrmann/Rosenfeldt, Rn. 257.

189 Thiele, in: Leible/Terhechte (Hrsg.), § 9, Rn. 44.

190 Gaitanides, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 49; Herrmann/Rosenfeldt, Rn. 257.

191 Thiele, in: Leible/Terhechte (Hrsg.), § 9, Rn. 44.

192 Gaitanides, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 47; daher ist der Begriff der *Klageberechtigung* im Gegensatz zum Begriff der *Klagebefugnis* vorzugswürdig.

193 Dörr, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 80.

194 „Damit sind die Hürden für eine Nichtigkeitsklage nach Art. 263 Abs. 4 DSGVO [gemeint ist wohl AEUV] sehr hoch angesetzt“, so Geminn, in: Jandt/Steidle (Hrsg.), VI. Rn. 95.

195 Dörr, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 57.

196 Dazu E.V.2.a).

Es fehlt somit die an *den Kläger gerichtete Handlung* i.S.v. Art. 263 Abs. 4 1. Var. AEUV. Die Klageberechtigung im Sinne dieser Variante ergibt sich auch nicht aus dem Umstand, dass der Beschluss des EDSA die Grundlage des endgültigen Beschlusses darstellt (Art. 65 Abs. 6 DS-GVO). Eine vergleichbare Situation besteht nämlich auch bei Entscheidungen der EU-Kommission im Rahmen der Beihilfeaufsicht (Art. 108 AEUV). Ihre Beschlüsse haben zwar erheblichen Einfluss auf die Situation des Beihilfeempfängers, richten sich jedoch ausschließlich an die Mitgliedstaaten, welche die Entscheidung umsetzen.¹⁹⁷ Daher wird eine Klage gegen die Beschlüsse der EU-Kommission direkt bei der EU-Gerichtbarkeit nur unter den Bedingungen anerkannt, die nach Art. 263 Abs. 4 AEUV für Klagen Dritter gelten.¹⁹⁸ *Mutatis mutandis* besteht auch vor dem Hintergrund des Art. 65 Abs. 6 DS-GVO keine Adresstatenstellung privater Kläger gegen Beschlüsse des EDSA und somit keine Klageberechtigung i.S.v. Art. 263 Abs. 4 1. Var. AEUV.

b) Variante 2

Die zweite Variante des Art. 263 Abs. 4 AEUV gibt auch Nicht-Adressaten die Berechtigung, Nichtigkeitsklagen zu erheben. Doch müssen diese dazu „unmittelbar und individuell“ durch die Handlung des EU-Organs oder der EU-Einrichtung betroffen sein.

(1) Betroffenheit

Zunächst muss die klagende Person von dem angegriffenen Rechtsakt, vorliegend also von dem Beschluss des EDSA, überhaupt betroffen sein. Dies gebietet nicht die Verletzung eines subjektiven Rechts,¹⁹⁹ sondern ist bereits dann anzunehmen, wenn die Klagepartei durch die Rechtswirkungen des Beschlusses beschwert ist.²⁰⁰ Auch wenn in der EU-Rechtsprechung die Betroffenheit selten isoliert geprüft wird,²⁰¹ obliegt der Klagepartei die Darlegung einer Beschwerde.²⁰² Hierfür können rechtliche, wirtschaftliche oder ideelle Nachteile vorgebracht werden.²⁰³ Der Beschluss des EDSA, welcher ausschließlich in den Situationen des Art. 65 Abs. 1 DS-GVO ergeht,²⁰⁴ muss sich demnach rechtlich, wirtschaftlich oder ideell auf die Interessensphäre der klagenden Person auswirken.²⁰⁵ Verlangt der EDSA daher von der natio-

197 *Erlbacher*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Art. 108 AEUV, Rn. 115.

198 *Gundel*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), Art. 108 AEUV, Rn. 15.

199 *Ehrlicke*, in: Streinz (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 58.

200 *Thiele*, § 7, Rn. 39.

201 *Cremer*, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 35.

202 *Pechstein/Görlitz*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 98.

203 *Thiele*, in: Leible/Terhechte (Hrsg.), § 9, Rn. 47; *Pechstein/Görlitz*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 97.

204 Dazu E.V.2.

205 Beispielsweise, weil die nationale Aufsichtsbehörde, an die der Beschluss des EDSA gerichtet ist, eine für die Klagepartei nachteilige Entscheidung trifft.

nationalen Aufsichtsbehörde, eine verhängte Geldbuße gegenüber Datenverarbeitenden zu erhöhen,²⁰⁶ sind diese insb. in ihren wirtschaftlichen Interessen beschwert.

(2) Unmittelbarkeit

Das Unmittelbarkeitskriterium schließt jene aus dem Kreis der Klageberechtigten aus, die lediglich potenziell durch die Handlung des EU-Organs respektive der EU-Einrichtung betroffen sind.²⁰⁷ Wird der Einzelne daher ohne Zwischenschritte durch die Unionsgewalt tangiert, sind die Unionsgerichte unproblematisch zuständig (sog. formelle Unmittelbarkeit).²⁰⁸ Müssen hingegen zum Unionshandeln erst weitere Umstände hinzutreten, um eine Beschwerde hervorzurufen, liegt nur eine mittelbare Betroffenheit vor, die für die Nichtigkeitsklage grundsätzlich unzureichend ist.²⁰⁹ Richtet sich ein Beschluss daher gegen einen Mitgliedstaat, der diesen in weiterer Folge auszuführen hat, können die EU-Gerichte grundsätzlich nicht mittels einer direkten Klagemöglichkeit angerufen werden.²¹⁰ Vielmehr sind die Mitgliedstaaten dann ebenfalls für die gerichtliche Kontrolle zuständig.²¹¹

Im Fall eines Beschlusses durch den EDSA ist die Unmittelbarkeit nicht im Sinne einer formellen Unmittelbarkeit gegeben. Denn die Beschlüsse richten sich an die nationalen Aufsichtsbehörden, welche diesen als Grundlage für die endgültige Entscheidung gegenüber den Betroffenen heranziehen, Art. 65 Abs. 6 DS-GVO.²¹² Mit hin ist ein weiterer Umsetzungs- bzw. Durchführungsschritt auf nationaler Ebene erforderlich, sodass es offenbar an der direkten formellen Unmittelbarkeitsbeziehung zwischen dem Beschluss des EDSA und der Betroffenheit der klagenden Partei fehlt.²¹³

Der formellen Unmittelbarkeit ist jedoch die materielle Unmittelbarkeit gleichzustellen.²¹⁴ In der Unionsrechtspraxis kommt es nämlich häufig vor, dass eine Unionsrechtsmaßnahme eines nationalen Umsetzungsaktes bedarf und dieser Umsetzungsakt nicht nur zwingend ergehen muss, sondern den Mitgliedstaaten dabei auch keinerlei Beurteilungs- oder Ermessensspielraum zugestanden wird.²¹⁵ Dementsprechend determiniert bereits der Unionsrechtsakt in diesen Situationen die Interessensbeeinträchtigung der Klagepartei vollständig.²¹⁶ Daher erkennt der EuGH auch in solchen Konstellationen eine unmittelbare Betroffenheit an.²¹⁷ Diese Rechtsprechung wurde ebenfalls durch das – für direkte Klagen Privater zuständige – EuG

206 Vgl. Fn. 5.

207 Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 36.

208 Thiele, in: Leible/Terhechte (Hrsg.), § 9, Rn. 48.

209 Gaitanides, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 60.

210 Ehrlicke, in: Streinz (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 60.

211 Thiele, in: Leible/Terhechte (Hrsg.), § 9, Rn. 48.

212 Vgl. E.V.2.a).

213 Pechstein/Görlitz, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 101.

214 Thiele, in: Leible/Terhechte (Hrsg.), § 9 Rn. 49.

215 Pechstein/Görlitz, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 102.

216 Herrmann/Rosenfeldt, Rn. 261.

217 EuGH, verb. Rs. 41/70–44/70, NV *International Fruit Company*, ECLI:EU:C:1971:53, Rn. 23/29.

aufgenommen.²¹⁸ Somit können auch Unionsmaßnahmen angegriffen werden, denen es aufgrund des nationalen Umsetzungsaktes an einer formellen Unmittelbarkeit fehlt, die aber den Umsetzungsakt dafür unionsrechtlich vollständig determinieren.²¹⁹ Fraglich ist, ob diese auch „rechtliche Determinierung“²²⁰ oder „agency-Situation“²²¹ genannte Konstellation in Bezug auf die Beschlüsse des EDSA vorliegt. Alternativ anerkennt der EuGH selbst dann eine materielle Unmittelbarkeit, wenn zwar ein Durchführungsspielraum für die Mitgliedstaaten und ihre Untergliederungen besteht, ein Abweichen von der unionsrechtlichen Maßnahme aber dennoch nicht zu erwarten ist („tatsächliche Determinierung“).²²²

Als normativer Anknüpfungspunkt für eine Determinierungswirkung ist insbesondere Art. 65 Abs. 1, Abs. 2 S. 3 und Abs. 6 DS-GVO heranzuziehen. In den beiden ersten Absätzen wird die Verbindlichkeit des Beschlusses für die Behörden festgelegt. Darüber hinaus bestimmt Abs. 6 des Art. 65 DS-GVO, dass der Beschluss des EDSA die Grundlage für die endgültige Entscheidung der nationalen Aufsichtsbehörde darstellt. Die Aufsichtsbehörde ist somit aufgrund von Art. 65 DS-GVO an die rechtlichen und tatsächlichen Feststellungen des Ausschusses gebunden.²²³ Damit einher geht bereits eine rechtliche Determinierung der Interessenssphäre des klagenden Privaten. Denn ein Abweichen von den Vorgaben des EDSA ist den nationalen Umsetzungsbehörden bei der endgültigen Entscheidung nicht mehr gestattet. Ferner kann eine faktische Determinierung hinzutreten, wenn keine Zweifel daran bestehen, dass die nationale Behörde von den Feststellungen des EDSA nicht abweicht.²²⁴ Somit begründen die Beschlüsse des EDSA jedenfalls aus rechtlichen Gründen eine unmittelbare Betroffenheit der am Ausgangsverfahren beteiligten Personen.

(3) Individuelle Betroffenheit

Die Feststellung der individuellen Betroffenheit bereitet in der Praxis oftmals erhebliche Schwierigkeiten.²²⁵ Zwar besteht seit der Plaumann-Entscheidung im Jahr 1963²²⁶ ein vorgegebenes Verständnis des Gerichtshofs vom Kriterium der individuellen Betroffenheit.²²⁷ Gleichwohl hat sich daraus kein dogmatisches Konzept zur rechtssicheren Handhabung des Kriteriums entwickelt.²²⁸ Stattdessen erfolgten

218 EuG, Rs. T-223/01, *Japan Tobacco und JT International*, ECLI:EU:T:2002:205, Rn. 45.

219 Thiele, in: Leible/Terhechte (Hrsg.), § 9, Rn. 49.

220 Dörr, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 66.

221 Pechstein/Görlitz, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 102.

222 EuGH, Rs. 11/82, *Piraiki-Patraiki*, ECLI:EU:C:1985:18, Rn. 9, 10; Dörr, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 67.

223 Marsch, in: Brink/Wolff (Hrsg.), Art. 65 DS-GVO, Rn. 15.

224 Dörr, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 67.

225 Pechstein/Görlitz, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 108; Dörr, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 68.

226 EuGH, Rs. 25/62, *Plaumann*, ECLI:EU:C:1963:17.

227 Pechstein/Görlitz, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 108.

228 Thiele, in: Leible/Terhechte (Hrsg.), § 9 Rn. 53.

zahlreiche kasuistische Präzisierungen durch den Gerichtshof.²²⁹ Die vom Gerichtshof dabei eingenommene – und nach wie vor vertretene²³⁰ – restriktive Haltung hat zahlreiche Kritik erfahren.²³¹ So hat z.B. der Generalanwalt *Jacobs* im Jahr 2002 eine Korrektur der bisherigen Rechtsprechung im Rahmen seiner Schlussanträge gefordert.²³² Auch das EuG war bereit, eine Neuinterpretation des Kriteriums der individuellen Betroffenheit vorzunehmen.²³³ Der Gerichtshof lehnte es aber ausdrücklich ab, von der in der Plaumann-Entscheidung aufgestellten Formel zur Bestimmung der individuellen Betroffenheit abzuweichen.²³⁴ Entsprechend verwendet auch das zuständige EuG weiterhin die einschränkenden Kriterien, was jüngst durch den EuGH bestätigt wurde.²³⁵ Für die Rechtspraxis und vorliegend für die Frage nach den direkten Klagemöglichkeiten gegen Beschlüsse des EDSA ist daher eine Orientierung an der Plaumann-Formel geboten.

Gemäß der Plaumann-Formel ist der Kläger dann individuell betroffen, „wenn die Entscheidung ihn wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, ihn aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und ihn daher in ähnlicher Weise individualisiert wie den Adressaten“.²³⁶ Die Rechtsprechung wendet die Formel zumeist dergestalt an, dass sie das Vorliegen besonderer Umstände erörtert und darauf aufbauend die Betroffenheit aufgrund persönlicher Eigenschaften begründet.²³⁷ Eine Definition für das Merkmal der besonderen Umstände kann der Rechtsprechung nicht entnommen werden.²³⁸ Es haben sich aber mehrere Fallkonstellationen herausgebildet, in denen eine ausreichende Individualisierung angenommen werden kann.²³⁹

(a) Verfahrensbeteiligung

Die erste Fallgruppe liegt vor, wenn die klagende Partei in dem der angegriffenen Maßnahme vorangegangenen Verwaltungsverfahren, also dem Kohärenzverfahren, formell beteiligt war.²⁴⁰ Wie bereits gezeigt,²⁴¹ ist eine Mitwirkung bzw. Beteiligung der Datenverarbeitenden und betroffenen Personen im Kohärenzverfahren jedoch nicht vorgesehen. Das nationale Verwaltungsverfahren, an dem die Verantwortli-

229 *Gaitanides*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 65; *Thiele*, in: Leible/Terhechte (Hrsg.), § 9 Rn. 53.

230 *Pechstein/Görlitz*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 108.

231 Etwa *Calliess*, NJW 2002/49, S. 3579 ff.; *Lindner*, NVwZ 2003/5, S. 570 ff.

232 Schlussanträge des Generalanwalts *Jacobs*, Rs. C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores*, ECLI:EU:C:2002:197, Rn. 37 ff.

233 EuG, Rs. T-177/01, *Jégo-Quéré*, ECLI:EU:T:2002:112, Rn. 51.

234 EuGH, Rs. C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami*, ECLI:EU:C:2013:625, Rn. 70, 71.

235 EuGH, Rs. C-565/19 P, *Armando Carvalho u.a.*, ECLI:EU:C:2021:252, Rn. 27 ff.

236 EuGH, Rs. 25/62, *Plaumann*, ECLI:EU:C:1963:17, S. 238.

237 Schlussanträge des Generalanwalts *Ruiz-Jarabo*, Rs. C-106/98 P, *Comité d'entreprise de la Société française de production*, ECLI:EU:C:1999:545, Rn. 16; *Pechstein/Görlitz*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 111.

238 *Pechstein/Görlitz*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 112.

239 *Thiele*, in: Leible/Terhechte (Hrsg.), § 9 Rn. 55; *Frenz*, Rn. 2921.

240 EuGH, Rs. C-225/91, *Matra SA*, ECLI:EU:C:1993:239, Rn. 14 ff.; EuG, Rs. T-3/93, *Air France*, ECLI:EU:T:1994:36, Rn. 79 ff.

241 Siehe E.III.

chen und betroffenen Privatpersonen zwar beteiligt sind, ist hingegen nicht jenes Verfahren, das zum Erlass des angegriffenen Rechtsakts geführt hat. Diese Konstellation begründet somit keine individuelle Betroffenheit privater Kläger.

(b) Marktposition und spezifische Rechte

Die zweite Fallgruppe erfordert keine vorangehende Verfahrensbeteiligung.²⁴² Sie ist stattdessen gekennzeichnet durch eine spürbare Beeinträchtigung der Marktposition²⁴³ oder spezifischer Rechte²⁴⁴ des Klägers.

Um die Marktposition der Klagepartei individuell zu betreffen, muss der Beschluss des EDSA die wirtschaftlichen Umstände der Klagepartei so tangieren, dass sich der Kläger dadurch von anderen Marktteilnehmern hervorhebt.²⁴⁵ Das ist etwa bei erheblichen Umsatzeinbußen, Einnahmeausfällen oder einer signifikanten Verringerung der Marktanteile durch den Beschluss des EDSA denkbar.²⁴⁶ Auch sind die Besonderheiten des jeweiligen Rechtsgebietes nicht unerheblich.²⁴⁷ So ist auf Unionsebene die Binnenmarktrelevanz bzw. wirtschaftliche Dimension von Daten zentraler Gesichtspunkt der DS-GVO.²⁴⁸ Wie ebenfalls bereits gezeigt,²⁴⁹ dient das Streitbeilegungsverfahren mit der Möglichkeit zu verbindlichen Beschlüssen nicht der Klärung abstrakter Rechtsfragen, sondern vorrangig der Klärung einer streitigen Einzelsituation. Damit ist der Wirkungsradius von Beschlüssen des EDSA auf die jeweilige Einzelsituation jener Personen, die als Datenverarbeitende, Auftragsverarbeitende oder betroffene Person am aufsichtsbehördlichen Verfahren im Mitgliedsstaat beteiligt sind, ausgelegt und betrifft zugleich deren datenschutzrechtliche sowie wirtschaftliche Umstände. Der Beschluss des EDSA kann dementsprechend – je nach konkretem Entscheidungsinhalt und den Auswirkungen auf die wirtschaftlichen Umstände der Klageperson – individuell auf die wirtschaftliche Position der Datenverarbeitenden am Markt einwirken. Der eingangs *exempli causa* genannte Beschluss,²⁵⁰ wonach der EDSA mittels eines Beschlusses die nationalen Behörden zur Erhöhung verhängter Bußgelder mit dem Ziel einer abschreckenden Wirkung verpflichtet, fällt in diese Fallgruppe. Es besteht in einem solchen Fall die Möglichkeit zur Annahme der individuellen Betroffenheit durch einen Beschluss des EDSA.

(c) Rücksichtnahmegebot

Die dritte, ebenfalls durch die EU-Rechtsprechung herausgebildete Fallgruppe der individuellen Betroffenheit liegt vor, wenn ein Unionsorgan verpflichtet ist, aufgrund spezifischer Bestimmungen die Folgen einer beabsichtigten Handlung für die

242 Thiele, in: Leible/Terhechte (Hrsg.), § 9 Rn. 57.

243 EuGH, Rs. C-358/89, *Extramet Industrie SA*, ECLI:EU:C:1992:257, Rn. 17, 20.

244 EuGH, Rs. C-309/89, *Codorniu SA*, ECLI:EU:C:1994:197, Rn. 21, 22.

245 Ebricke, in: Streinz (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 64.

246 Dörr, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 77.

247 Thiele, in: Leible/Terhechte (Hrsg.), § 9, Rn. 57.

248 Dazu C.II.

249 Dazu E.IV.2.

250 A. sowie Fn. 5.

Lage bestimmter Personen zu berücksichtigen.²⁵¹ Anders als im Rahmen der deutschen Schutznormtheorie ist dafür nicht ausreichend, dass die Unionsnorm neben dem Schutz öffentlicher Interessen zumindest auch den Interessen von Privatpersonen dient.²⁵² Eine solche Norm, welche die Rücksichtnahme auf die Interessen der Klagepartei bei Erlass eines Beschlusses durch den EDSA gebietet, ist allerdings nicht generell ersichtlich. Dass in Ausnahmekonstellationen ein solcher Fall gegeben sein könnte, ist aber nicht kategorisch ausgeschlossen.

(d) Sonstige Situationen

Diese drei Fallgruppen regeln die Situationen, in denen eine individuelle Betroffenheit anzunehmen ist, nicht enumerativ.²⁵³ Nach Maßgabe der Plaumann-Formel sind daher weitere Konstellationen individueller Betroffenheit denkbar, die vorliegend, neben einer etwaigen Verschlechterung der Marktposition, zentrale Bedeutung aufweisen. Auch wenn der EuGH es abgelehnt hat, auf die restriktive Formel zu verzichten, so will er diese gleichfalls im Sinne eines effektiven Rechtsschutzes (Art. 47 GRCh) ausgelegt wissen.²⁵⁴

Für die Annahme eines besonderen Umstandes i.S.d. Plaumann-Formel, welcher die klagende Person individualisiert, spricht erneut Art. 65 Abs. 6 DS-GVO. Die Normierung des Beschlusses des EDSA als Grundlage der endgültigen Entscheidung begründet dessen finale Auswirkungen ausschließlich auf einen engen Personenkreis. Als Einzelfallentscheidung ist es zudem ausgeschlossen, dass in Zukunft weitere Personen als potenzielle Betroffene des Beschlusses hinzutreten können.²⁵⁵ Die Klagepartei ist somit nicht in einer Eigenschaft berührt, die jederzeit auf jeden zutreffen kann,²⁵⁶ sondern hebt sich aufgrund der unabänderlichen Anzahl an Betroffenen aus dem Kreis aller anderen Personen heraus. Die Wirkungen des Beschlusses begründen damit eine adressatenähnliche Individualisierungswirkung.

Auch aus sachlicher Perspektive kann eine adressatenähnliche Individualisierung angenommen werden. Denn wenn der EU-Handlung ein Lebensumstand zugrunde liegt, der sich als Auslöser dieser Handlung ermitteln lässt, liegt eine Individualisierung der Beteiligten vor.²⁵⁷ Da sich der Beschluss des EDSA zuvörderst als Mittel der Streitbeilegung darstellt,²⁵⁸ liegt diesem eine von allen anderen datenschutzrechtlichen Fragestellungen isolierte Sachlage zugrunde. Spiegelbildlich wirkt sich der Beschluss über Art. 65 Abs. 6 DS-GVO ausschließlich auf die jeweilige Situation der involvierten Behörden, Datenverarbeitenden und betroffenen Personen aus.

251 EuGH, Rs. 11/82, *Piraiki-Patraiki*, ECLI:EU:C:1985:18, Rn. 31; EuG, verb. Rs. T-480/93 und T-483/93, *Rice Mills u.a.*, ECLI:EU:T:1995:162, Rn. 67.

252 Thiele, in: Leible/Terhechte (Hrsg.), § 9, Rn. 58.

253 Vgl. etwa für Eingriffe in eine gesicherte Rechtsposition (Marke): EuGH, Rs. C-309/89, *Codorniu*, ECLI:EU:C:1994:197, Rn. 21.

254 EuGH, Rs. C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami*, ECLI:EU:C:2013:625, Rn. 98.

255 Thiele, in: Leible/Terhechte (Hrsg.), § 9, Rn. 55.

256 Streinz, Rn. 672.

257 Allkemper, S. 72; Pechstein/Görlitz, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 114.

258 Dazu E.V.2.

Die Annahme einer individuellen Betroffenheit kann zusätzlich durch einen Vergleich zur EU-Rechtsprechung aus dem Beihilferecht gestützt werden. Beschlüsse der EU-Kommission richten sich ausschließlich an die Mitgliedstaaten, können aber dennoch nach Art. 263 Abs. 4 AEUV angegriffen werden.²⁵⁹ Bei Einzelbeihilfen, welche die Kommission als mit dem Binnenmarkt für unvereinbar erklärt, besteht nach Ansicht der EU-Rechtsprechung unproblematisch eine unmittelbare und individuelle Betroffenheit, was daher in vielen Fällen nicht einmal gesondert geprüft wird.²⁶⁰ Aufgrund der Fokussierung eines Einzelfalls im Anwendungsbereich des Streitbeilegungsverfahrens wirkt sich auch der Beschluss des EDSA auf konkrete Maßnahmen mit Bezug zu jenen Personen aus, deren aufsichtsbehördliches Verfahren die Anrufung des EDSA herbeigeführt hat. Gegenüberstellend zur Beihilferechtsprechung können somit auch diese Personen als unmittelbar und individuell Betroffene die Nichtigkeitsklage erheben.²⁶¹

(e) Flankierende Erwägungen

Wie der Gerichtshof betont, sind auch Gesichtspunkte des effektiven Rechtsschutzes (Art. 47 GRCh) bei der Feststellung einer individuellen Betroffenheit von Relevanz.²⁶² Sie führen zwar nicht dazu, dass die Bestimmungen über die Zulässigkeit direkter Klagen bei den Gerichten der Europäischen Union zu ändern sind.²⁶³ Dies gilt selbst dann, wenn die Handlung der EU eine Verletzung der Grundrechte aus der Grundrechtecharta darstellt.²⁶⁴ Erforderlich ist aber aufgrund des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz eine grundrechtskonforme Interpretation aller Zulässigkeitskriterien.²⁶⁵ In diesem Kontext ist daher an die eingangs erwähnte Dynamik der Digitalisierung zu erinnern.²⁶⁶ Um sowohl die damit verbundenen Herausforderungen als auch die wirtschaftlichen Ziele der DS-GVO sinnvoll zu verwirklichen, ist ein möglichst zeitnaher Zustand der Rechtssicherheit herbeizuführen. Dem wird das Durchlaufen des nationalen Instanzenzuges, an dessen Ende erst eine Pflicht der Gerichte zur Vorabentscheidungsvorlage an den Gerichtshof besteht (Art. 267 Abs. 3 AEUV), nicht gerecht.²⁶⁷ Die Nichtigkeitsklage sieht hingegen eine direkte Klagemöglichkeit für Privatpersonen vor, die langwierig-

259 Erlbacher, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Art. 108 AEUV, Rn. 115.

260 Pechstein/Görlitz, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 128 mit entsprechenden Nachweisen.

261 Schöndorf-Haubold, in: Sydow (Hrsg.), Art. 65 DS-GVO, Rn. 52.

262 EuGH, Rs. C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami*, ECLI:EU:C:2013:625, Rn. 98.

263 EuGH, Rs. C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami*, ECLI:EU:C:2013:625, Rn. 97.

264 EuGH, Rs. C-565/19 P, *Armando Carvalho u.a.*, ECLI:EU:C:2021:252, Rn. 45 ff.

265 EuGH, Rs. C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami*, ECLI:EU:C:2013:625, Rn. 98; Jarass, in: Jarass (Hrsg.), Art. 47 GRCh, Rn. 31.

266 Siehe B.I.

267 Zum Zeitproblem des Vorabentscheidungsverfahrens: Ottaviano, S. 48 ff. Auch wenn die Verfahrensdauer kontinuierlich verkürzt werden konnte (vgl. GHEU, Pressemitteilung Nr. 17/17, abrufbar unter: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-02/cp170017de.pdf> (4.9.2021)), so liegt sie mit durchschnittlich über einem Jahr immer noch weit über den Anforderungen aus schnelllebigsten Branchen. Hinzu kommt die Dauer des nationalen Verfahrens.

ge Verfahren vor mitgliedstaatlichen Gerichten erspart. Dementsprechend zeitschonend wird das Letztentscheidungsmonopol des Gerichtshofs für einen effektiven und rechtssicheren Zustand durch die Nichtigkeitsklage effektiert.

c) Variante 3

Eine für die Nichtigkeitsklage erforderliche Klageberechtigung könnte eventuell auch über Art. 263 Abs. 4 3. Var. AEUV erreicht werden. Der Vorteil dieser Klagevariante liegt im Verzicht auf das Erfordernis der individuellen Betroffenheit, was erleichterte Anforderungen für eine direkte Klage durch Private bedeutet.²⁶⁸ Dazu müsste es sich bei dem Beschluss des EDSA um einen Rechtsakt mit Verwaltungscharakter handeln, der die Klagepartei unmittelbar betrifft und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich zieht.

(1) Keine Adressatenstellung und individuelle Betroffenheit erforderlich

Wie für die Klageberechtigung der zweiten Variante des Art. 263 Abs. 4 AEUV ist es für eine Klageberechtigung nach Art. 263 Abs. 4 3. Var. AEUV nicht entscheidend, dass die klagende Person durch den Unionsrechtsakt adressiert ist.²⁶⁹ Im Unterschied zur zweiten Variante des Art. 263 Abs. 4 AEUV ist aber auch nicht erforderlich, dass die natürliche oder juristische Person individuell betroffen ist.²⁷⁰

(2) Unmittelbarkeit

Umstritten ist, ob angesichts des nicht erforderlichen Individualitätskriteriums dafür das Unmittelbarkeitskriterium anders ausgelegt werden muss als in Art. 263 Abs. 4 2. Var. AEUV. Vorgeschlagen wird, die Verletzung subjektiver Rechte zu verlangen.²⁷¹ Da die Nichtigkeitsklage jedoch dem französischen Verwaltungsprozessrecht nachgebildet ist, wo auf die Verletzung subjektiver Rechte verzichtet wird, widerspricht eine solche Forderung der historischen Systematik der Nichtigkeitsklage.²⁷² Eine Eingrenzung der Klageberechtigten wird zudem bereits durch das Erfordernis der Beeinträchtigung eines relevanten Interesses im Rahmen der Betroffenheit ausreichend hergestellt.²⁷³ Entsprechend dem identischen Wortlaut ist das Unmittelbarkeitskriterium in Art. 263 Abs. 4 3. Var. AEUV somit nicht anders zu verstehen als in Art. 263 Abs. 4 2. Var. AEUV.²⁷⁴ Auf die obigen Ausführungen kann daher verwiesen werden.

268 Dörr, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 80.

269 Dörr, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 80.

270 Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 54.

271 Kokott/Dervisopoulos/Henze, EuGRZ 2008/1, S. 14.

272 Frenz, Rn. 2940.

273 Frenz, Rn. 2940.

274 Dörr, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 84; Herrmann/Rosenfeldt, Rn. 265; Pechstein/Görlitz, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 147.

(3) Rechtsakte mit Verordnungscharakter

In den EU-Verträgen kommt der Begriff des *Rechtsaktes mit Verordnungscharakter* weder als eigenständiger Begriff noch als Regelungskonzept vor.²⁷⁵ Daher stellt sich die Frage, was unter *Rechtsakten mit Verordnungscharakter* gemeint ist. Die Antwort hierauf wird kontrovers diskutiert.²⁷⁶ Jedenfalls werden unverbindliche Handlungen nicht unter die Kategorie der Rechtsakte gezählt.²⁷⁷ Beschlüsse, die aus dem Streitbeilegungsverfahren resultieren, sind hingegen aufgrund der in Art. 65 Abs. 1, Abs. 2 S. 3 DS-GVO normierten Verbindlichkeitswirkung als Rechtsakte zu subsumieren.²⁷⁸ In weiterer Folge wird aber mehrheitlich vertreten, dass der *Verordnungscharakter* einen abstrakt-generellen Rechtsakt voraussetzt.²⁷⁹ Dies ist nach feststehender Rechtsprechung gegeben, wenn der Rechtsakt für objektiv bestimmte Situationen gilt und Rechtswirkungen gegenüber allgemein und abstrakt umschriebenen Personengruppen entfaltet.²⁸⁰ Während abstrakt-generelle Beschlüsse demnach einen Verordnungscharakter aufweisen, fehlt adressierten Beschlüssen ein solcher.²⁸¹ Da sich die Beschlüsse des EDSA gem. Art. 65 Abs. 2 S. 3 DS-GVO an die beteiligten Aufsichtsbehörden richten und damit einzelfallbezogene Beschlüsse sind, fehlt ihnen nach dieser Ansicht die strukturelle Voraussetzung eines Verordnungscharakters.

Nach anderer Ansicht gibt es keinen Anlass, konkret-individuelle Beschlüsse nicht als Rechtsakte mit Verordnungscharakter zu verstehen.²⁸² Dafür wird das Tatbestandsmerkmal des *Verordnungscharakters* im Sinne des *effet utile* ausgelegt, um einen umfassenden bzw. stringenten Rechtsschutz zu gewähren.²⁸³

Der Gerichtshof hat im Zusammenhang mit der Frage, ob *Rechtsakte mit Verordnungscharakter* nur delegierte Rechtsakte, nicht aber Gesetzgebungsakte umfasst,²⁸⁴ entschieden, dass „die Änderung des [früher] in Art. 230 Abs. 4 EG vorgesehenen Klagerechts natürlicher und juristischer Personen das Ziel hatte, diesen Personen unter weniger strengen Voraussetzungen die Erhebung von Nichtigkeitsklagen gegen Handlungen mit allgemeiner Geltung unter Ausschluss von Gesetzgebungsakten zu ermöglichen“. ²⁸⁵ Die Erwähnung der allgemeinen Geltung macht es jedenfalls schwierig, konkret-individuelle Beschlüsse als von der Klageberechtigung des Art. 263 Abs. 4 3. Var. AEUV umfasste Rechtsakte mit Verordnungscharakter zu verstehen.

275 Dörr, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 81.

276 Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 55.

277 Frenz/Distelrath, NVwZ 2010/3, S. 165.

278 Kremer, in: Taeger/Gabel (Hrsg.), Art. 65 DS-GVO, Rn. 24.

279 Thiele, in: Leible/Terhechte (Hrsg.), § 9, Rn. 64; Dörr, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 83.

280 Dörr, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 83.

281 Dörr, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 83.

282 Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 68; Everling, EuZW 2010/15, S. 575.

283 Everling, EuZW 2010/15, S. 575.

284 Dazu ausführlich Herrmann, NVwZ 2011/22, S. 1354 ff.

285 EuGH, Rs. C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami*, ECLI:EU:C:2013:625, Rn. 60.

(4) Keine Durchführungsmaßnahmen

Hinzutreten müsste, dass Beschlüsse des EDSA keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen. Unter einer Durchführungsmaßnahme sind an den Unionsrechtsakt anknüpfende Maßnahmen zu verstehen, die sich unmittelbar auf die Rechtsstellung der Klagepartei auswirken.²⁸⁶ Ob diese Maßnahmen auf nationaler oder Unionebene erfolgen, spielt dabei ebenso wenig eine Rolle wie die Unterscheidung zwischen legislativer Umsetzung und administrativer Ausführung bzw. Vollziehung.²⁸⁷ Im Falle von Beschlüssen des EDSA ist es, wie gezeigt,²⁸⁸ so, dass sich diese an die mitgliedstaatlichen Aufsichtsbehörden richten und von diesen gegenüber den verantwortlichen Datenverarbeitenden, Auftragsverarbeitenden oder von der Datenverarbeitung betroffenen Personen umgesetzt werden. Die zwingende Umsetzung und dabei inhaltlich steuernde Determinierungswirkung ergibt sich aus Art. 65 Abs. 6 DS-GVO. Im Gegensatz zum Beschluss wirkt der Umsetzungsakt auch unmittelbar auf die Rechtsstellung des Klägers ein.²⁸⁹ Der endgültige Beschluss der nationalen Aufsichtsbehörde stellt damit eine Durchführungsmaßnahme i.S.v. Art. 263 Abs. 4 3. Var. AEUV dar.

In diesem Zusammenhang ist es nach der Rechtsprechung auch irrelevant, dass der nationalen Aufsichtsbehörde kein Ermessensspielraum zukommt.²⁹⁰ Dies folgt aus Art. 65 Abs. 6 DS-GVO und begründet die unmittelbare Betroffenheit,²⁹¹ doch „handelt es sich bei dem in Art. 263 Abs. 4 AEUV genannten Erfordernis eines Rechtsakts, der keine Durchführungsmaßnahmen nach sich zieht, um eine Voraussetzung, die sich von jener der unmittelbaren Betroffenheit unterscheidet“.²⁹² Während nämlich die unmittelbare Betroffenheit die jeweilige Situation des Klägers zum Bezugspunkt hat, stellt das negative Erfordernis „keine Durchführungsmaßnahmen“ auf die Besonderheiten des jeweiligen Rechtsaktes ab.²⁹³ Faktische Überschneidungen gibt es aber im Bereich der formellen Unmittelbarkeit, die hier gerade nicht vorliegt.²⁹⁴ Eine Klageberechtigung aus der dritten Variante des Art. 263 Abs. 4 AEUV ist somit aufgrund der beschlussumsetzenden nationalen Maßnahmen nicht ersichtlich.

Zu ähnlichem Ergebnis gelangt auch das hier erstinstanzlich zuständige EuG.²⁹⁵ So hat es zwar (abstrakt-generelle) Beschlüsse als Rechtsakte mit Verordnungsscharakter qualifiziert, doch wegen der erforderlichen Durchführungsmaßnahmen eine

286 Herrmann/Rosenfeldt, Rn. 269.

287 Dörr, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 85.

288 Siehe E.V.2.a).

289 Schönendorf-Haunbold, in: Sydow (Hrsg.), Art. 65 DS-GVO, Rn. 48.

290 EuG, Rs. T-381/11, *Eurofer*, ECLI:EU:T:2012:273, Rn. 59; EuG, Rs. T-400/11, *Altadis*, ECLI:EU:T:2013:490, Rn. 47.

291 Vgl. F.V.4.b)(2).

292 EuG, Rs. T-381/11, *Eurofer*, ECLI:EU:T:2012:273, Rn. 59; nahezu wortgleich EuG, Rs. T-400/11, *Altadis*, ECLI:EU:T:2013:490, Rn. 47.

293 Pechstein/Görlitz, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 148.

294 Vgl. F.V.4.b)(2).

295 Zur Zuständigkeit F.V.1.

Klageberechtigung stets abgelehnt.²⁹⁶ Der EuGH hat ebenfalls entweder die Durchführungsmaßnahmen als verneinenden Grund der Klageberechtigung herangezogen oder bereits dem Unionshandeln die Qualität als Rechtsakt mit Verordnungsscharakter abgesprochen.²⁹⁷

d) Zwischenergebnis

Die Klageberechtigung ist nicht nur ein äußerst umstrittener Bereich des europäischen Prozessrechts, sondern birgt auch erhebliche Schwierigkeiten in der Praxis. Dies liegt nicht zuletzt an der stark einzelfallorientierten und wenig dogmatischen Rechtsprechung der EU-Gerichte. Anhand der bisherigen Erkenntnisse aus der Rechtsprechung und den Abhandlungen in der Literatur kann aber eine Klageberechtigung für natürliche und juristische Personen angenommen werden, wenn sie Beteiligte des aufsichtsbehördlichen Verfahrens in den Mitgliedstaaten sind und deswegen durch den Beschluss des EDSA unmittelbar sowie gegebenenfalls individuell betroffen sind. Diese aus der zweiten Variante des Art. 263 Abs. 4 AEUV resultierende Klageberechtigung ist daher möglich, während eine auf der dritten Variante des Art. 263 Abs. 4 AEUV beruhende Berechtigung zur Klage regelmäßig ausscheidet.

VI. Fazit

Nichtigkeitsklagen sind gegen verbindliche Beschlüsse des EDSA grundsätzlich statthaft. Auch wenn die Klageberechtigungsgründe restriktiv gehandhabt werden, schließen sie eine direkte Klagemöglichkeit von Privaten nicht aus.

G. Die Nichtigkeitsklage gegen Stellungnahmen des EDSA

Das angesprochene²⁹⁸ Erfordernis einer gründlichen eigenständigen Analyse von direkten Klageoptionen gegen Stellungnahmen des EDSA ist einerseits deutlich komplexer, da es im Vergleich zu Beschlüssen an einer normierten Verbindlichkeit fehlt. Andererseits ist der Anwendungsbereich des Stellungnahmeverfahrens weiter, so dass sich häufiger die Frage nach der Möglichkeit einer Nichtigkeitsklage gegen Stellungnahmen des EDSA stellt. Um diese Frage zu beantworten, werden daher die problematischen Zulässigkeitsvoraussetzungen nachfolgend erörtert; im Übrigen kann auf die obigen Ausführungen zur Nichtigkeitsklage gegen Beschlüsse des EDSA verwiesen werden. Vorab wird auch für diesen Bereich eine Übersicht zur relevanten Rechtsprechung des GHEU und den Positionen in der Wissenschaft gegeben.

²⁹⁶ Rosenfeldt, EuZW 2015/5, S. 175.

²⁹⁷ Rosenfeldt, EuZW 2015/5, S. 175.

²⁹⁸ E.V.1.b).

I. Relevante Rechtsprechung

Explizit zu Nichtigkeitsklagen gegen Stellungnahmen des EDSA gibt es keine einschlägige Rechtsprechung des GHEU. Als Hinweis auf eine direkte Klageoption können insofern nur allgemeine Aussagen des GHEU zu Nichtigkeitsklagen herangezogen werden. Insofern hat der GHEU immer betont, dass nur Handlungen mit Rechtswirkungen als Klagegegenstand in Frage kommen können.²⁹⁹ Etwas anderes könnte sich aber durch das kürzlich ergangene Urteil des EuGH in der Rechtssache *Balgarska Narodna Banka*³⁰⁰ ergeben. In dem Urteil ging es unter anderem um eine Empfehlung der Europäische Bankenaufsicht, die vergleichbar zu Stellungnahmen des EDSA zunächst keine Rechtsverbindlichkeit gegenüber Behörden oder Privaten erzeugt.³⁰¹ Gleichwohl hat der EuGH auch diese unverbindliche Handlung einer EU-Einrichtung überprüft und für ungültig erklärt.³⁰² Der Unterschied zur vorliegenden Fragestellung ist aber, dass das Urteil im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens (Art. 267 AEUV) erging. Im Gegensatz zur Nichtigkeitsklage (Art. 263 AEUV) ist eine Beschränkung auf Handlungen der EU mit Rechtswirkung dabei nicht explizit gegeben (vgl. Art. 19 Abs. 3 lit. b EUV und Art. 267 Abs. 1 lit. b AEUV), während die Nichtigkeitsklage sowohl die unverbindlichen Stellungnahmen als auch Empfehlungen aus dem Kreis der in Betracht kommenden Klagegegenstände herausnimmt (vgl. Art. 263 Abs. 1 S. 1 AEUV). Der EuGH betont ebenfalls den Unterschied, indem er darauf hinweist,

dass Art. 263 AEUV zwar die Überprüfung von Handlungen mit Empfehlungscharakter durch den Gerichtshof im Rahmen einer Nichtigkeitsklage ausschließt, [...] sich aus Art. 19 Abs. 3 Buchst. b EUV und Art. 267 Abs. 1 Buchst. b AEUV [jedoch ergibt], dass der Gerichtshof ohne jede Ausnahme befugt ist, im Wege der Vorabentscheidung über die Auslegung und die Gültigkeit der Handlungen der Unionsorgane zu entscheiden.³⁰³

Diese Rechtsprechung hebt damit die Notwendigkeit einer Rechtswirkung von Klagegegenständen der Nichtigkeitsklage nicht auf. Andererseits schließt sie eine solche Klage auch nicht aus, wenn die Stellungnahme des EDSA eine Rechtswirkung entfaltet. Dies würde ansonsten auch zu einem eigentümlichen Zustand führen: Könnten Private dann nämlich noch den nationalen Rechtsweg beschreiten, in dessen Rahmen ein Vorabentscheidungsverfahren in Betracht zu ziehen wäre, könnten die Mitgliedstaaten keinen Rechtsschutz gegen Stellungnahmen erlangen, da ihnen sowohl die Nichtigkeitsklage verwehrt wäre als auch keine nationalen Anfechtungsmöglichkeiten zustünden. Insofern verbleibt es durch die Rechtsprechungsvorgaben

299 EuGH, Rs. 22/70, *Kommission/Rat*, ECLI:EU:C:1971:32, Rn. 38/42; EuGH, Rs. C-57/95, *Frankreich/Kommission*, ECLI:EU:C:1997:164, Rn. 7.

300 EuGH, Rs. C-501/18, *Balgarska Narodna Banka*, ECLI:EU:C:2021:249.

301 Schlussanträge des Generalanwalts *Sanchez-Bordona*, Rs. C-501/18, *Balgarska Narodna Banka*, ECLI:EU:C:2020:729, Rn. 76.

302 EuGH, Rs. C-501/18, *Balgarska Narodna Banka*, ECLI:EU:C:2021:249, Rn. 82–101.

303 EuGH, Rs. C-501/18, *Balgarska Narodna Banka*, ECLI:EU:C:2021:249, Rn. 82.

dabei, dass Voraussetzung einer Nichtigkeitsklageoption das Vorhandensein von Rechtswirkungen der Stellungnahmen des EDSA ist.

II. Positionen in der wissenschaftlichen Literatur

In der wissenschaftlichen Literatur werden den Stellungnahmen des EDSA zumeist jegliche Rechtswirkungen abgesprochen und daher eine direkte Klagemöglichkeit für Private vor dem Gerichtshof der Europäischen Union verneint.³⁰⁴ Lediglich eine Mindermeinung deutet die Möglichkeit einer Nichtigkeitsklage an, ohne aber nähere Erläuterungen dazu zu machen.³⁰⁵

III. Zulässigkeitskriterien

Um die Frage nach den direkten Klageoptionen mittels einer Nichtigkeitsklage zu beantworten, bedarf es mangels einschlägiger Rechtsprechung sowie einer klaren und fundierten Position in der Literatur einer eigenständigen Analyse. Insbesondere der Klagegegenstand und die Klageberechtigung sind dabei zentrale Herausforderungen für den Zulässigkeitserfolg.

1. Klagegegenstand

a) Erfordernis einer Rechtswirkung

Art. 263 Abs. 1 AEUV nimmt Stellungnahmen aus dem Kreis der Klagegegenstände heraus, um daraus das Erfordernis eines verbindlichen Rechtsaktes zu kennzeichnen.³⁰⁶ Die EU-Rechtsprechung orientiert sich aber nicht an den für die Handlungen gewählten Begrifflichkeiten, sondern stellt fest, dass

[n]ach ständiger Rechtsprechung [...] die Nichtigkeitsklage gegen alle Maßnahmen der Organe, die Rechtswirkungen erzeugen sollen, unabhängig von ihrer Rechtsnatur oder Form gegeben [ist].³⁰⁷

Dementsprechend prüfte der EuGH bereits die Möglichkeit einer Nichtigkeitsklage gegen Mitteilungen,³⁰⁸ denen in der Regel ebenfalls keine Rechtswirkungen zukommt.³⁰⁹ Da aber nicht festgestellt werden kann, dass Mitteilungen oder anderen

304 *Marsch*, in: Brink/Wolff (Hrsg.), Art. 64 DS-GVO, Rn. 20.1; *Spiecker gen. Döhmann*, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann (Hrsg.), Art. 64 DSGVO, Rn. 63; im Ergebnis auch *Kremer*, in: Taeger/Gabel (Hrsg.), Art. 64 DS-GVO, Rn. 32.

305 *Klabunde*, in: Ehmann/Selmayr (Hrsg.), Art. 64 DS-GVO, Rn. 19.

306 *Ehrlicke*, in: Streinz (Hrsg.), Art. 263 AEUV, Rn. 11.

307 EuGH, Rs. C-57/95, *Frankreich/Kommission*, ECLI:EU:C:1997:164, Rn. 7.

308 EuGH, Rs. C-57/95, *Frankreich/Kommission*, ECLI:EU:C:1997:164, Rn. 6 ff.

309 *Thomas*, EuR 2009/3, S. 424.

soft law-Instrumenten überhaupt keine rechtlichen Wirkungen zukommen,³¹⁰ führt der Gerichtshof weiter aus:

Um beurteilen zu können, ob die Mitteilung Rechtswirkungen erzeugt, die gegenüber denen, die sich aus der Anwendung der Grundprinzipien des Vertrages ergeben, neu sind, ist ihr Inhalt zu prüfen.³¹¹

Entscheidend für eine Klagemöglichkeit ist somit, dass durch die Mitteilung eine neuartige Verpflichtung für die Kläger herbeigeführt wird. Diese Rechtsprechung wurde durch das Gericht übernommen.³¹²

Für Stellungnahmen, deren Unverbindlichkeit zwar in Art. 288 Abs. 5 AEUV geregelt ist, dürfte nichts anderes gelten.³¹³ Erzeugen sie also dennoch gewisse Rechtswirkungen, die für Private zu bisher nicht bestehenden Verpflichtungen führen, können sie als Klagegegenstand einer Nichtigkeitsklage herangezogen werden. Für die Stellungnahmen des EDSA muss dies dann ebenfalls gelten.

b) Rechtswirkungen von Stellungnahmen des EDSA

Obligatorische Stellungnahmen nach Art. 64 Abs. 1 DS-GVO lösen die Rechtsfolgen des Art. 64 Abs. 7 und 8 DS-GVO aus. Aus Abs. 7 lässt sich entnehmen, dass sich die zuständige Aufsichtsbehörde nicht der Stellungnahme des EDSA anschließen muss.³¹⁴ Andererseits haben die Aufsichtsbehörden der Stellungnahme „weitestgehend Rechnung“ zu tragen (Art. 64 Abs. 7 DS-GVO). Ferner kann im Fall einer Abweichung von den Stellungnahmen durch jede andere betroffene Aufsichtsbehörde³¹⁵ oder die EU-Kommission das Streitbeilegungsverfahren gem. Art. 65 Abs. 1 lit. c DS-GVO eingeleitet werden.³¹⁶ Nach anderer Ansicht ist sogar zwingend ein Beschluss des EDSA herbeizuführen.³¹⁷ Dies zeigt, dass zwar keine unmittelbare rechtsverbindliche Folge durch die Stellungnahmen ausgelöst wird, die Stellungnahmen aber gleichwohl – neben der faktischen Steuerungswirkung³¹⁸ – auch Rechtswirkungen³¹⁹ bzw. „eingeschränkte rechtliche Verbindlichkeit“³²⁰ erzeugen.

Ob die Absätze 7 und 8 auch bei fakultativen Stellungnahmen nach Art. 64 Abs. 2 DS-GVO Anwendung finden, ist umstritten. Zum Teil wird eine analoge An-

310 Thomas, EuR 2009/3, S. 425.

311 EuGH, Rs. C-57/95, *Frankreich/Kommission*, ECLI:EU:C:1997:164, Rn. 9.

312 EuG, Rs. T-258/06, *Deutschland/Kommission*, ECLI:EU:T:2010:214, Rn. 24 ff.

313 Vgl. aber zu Empfehlungen EuGH, verb. Rs. C-317/08, C-318/08, C-319/08 und C-320/08, *Alassini u.a.*, ECLI:EU:C:2010:146, Rn. 40.

314 Eichler, in: Gola (Hrsg.), Art. 64 DS-GVO, Rn. 13; Körffler, in: Paal/Pauly (Hrsg.), Art. 64 DS-GVO, Rn. 10.

315 Eine Legaldefinition der betroffenen Behörden findet sich in Art. 4 Nr. 22 DS-GVO.

316 Marsch, in: Brink/Wolff (Hrsg.), Art. 64 DS-GVO, Rn. 19; Körffler, in: Paal/Pauly (Hrsg.), Art. 64 DS-GVO, Rn. 10.

317 Kremer, in: Taeger/Gabel (Hrsg.), Art. 64 DS-GVO, Rn. 30.

318 Schöndorf-Haubold, in: Sydow (Hrsg.), Art. 64 DS-GVO, Rn. 48.

319 Caspar, in: Kühling/Buchner (Hrsg.), Art. 64 DS-GVO, Rn. 22.

320 Schöndorf-Haubold, in: Sydow (Hrsg.), Art. 64 DS-GVO, Rn. 49.

wendung der Absätze befürwortet, um das Ziel einer harmonisierten Anwendung der DS-GVO sicherzustellen.³²¹ Mit dem Wortlaut und dem systematischen Argument, dass bei fakultativen Stellungnahmen kein Erlass einer Maßnahme erforderlich ist, wird eine Anwendung mehrheitlich abgelehnt.³²² Abseits der Absätze 7 und 8 des Art. 64 DS-GVO kann aber auch bei fakultativen Stellungnahmen gem. Art. 65 Abs. 1 lit. c DS-GVO ein verbindlicher Beschluss bei Abweichungen nationaler Behörden erwirkt werden, sodass fakultative Stellungnahmen jedenfalls eine weitreichende faktische Steuerungswirkung aufweisen.³²³ Daher wird auch von einer „latenten Verbindlichkeit“³²⁴ gesprochen.

c) Zwischenergebnis

Stellungnahmen des EDSA sind nicht unmittelbar verbindlich. Jedenfalls für obligatorische Stellungnahmen gilt aber, dass sie dennoch Rechtswirkungen sowie eine mittelbare Verbindlichkeit erzeugen. Die Rechtswirkungen sind dabei zunächst auf das Verhältnis zwischen den Aufsichtsbehörden und dem EDSA beschränkt. Für Private besteht die Klagemöglichkeit daher nur, wenn die Rechtswirkungen auch zu einer inhaltlich neuen Verpflichtung führen.

2. Klageberechtigung

Diese neuartigen Verpflichtungen müssten die Klagepartei als Adressaten, anderenfalls unmittelbar und individuell oder aufgrund eines Verordnungscharakters ohne weitere Durchführungsmaßnahme betreffen.³²⁵

a) Variante 1

Da sich die Rechtswirkungen der Stellungnahmen gemäß den Vorgaben der DS-GVO nicht unmittelbar gegenüber Privaten ergeben und die Stellungnahmen nicht an Private adressiert sind, scheidet eine Klageberechtigung aus Art. 263 Abs. 4 1. Var AEUV aus.

321 Caspar, in: Kühling/Buchner (Hrsg.), Art. 64 DS-GVO, Rn. 25.

322 Marsch, in: Brink/Wolff (Hrsg.), Art. 64 DS-GVO, Rn. 20; Körfner, in: Paal/Pauly (Hrsg.), Art. 64 DS-GVO, Rn. 11; Kremer, in: Taeger/Gabel (Hrsg.), Art. 64 DS-GVO, Rn. 31; Spiecker gen. Döhm, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhm (Hrsg.), Art. 64 DSGVO, Rn. 55.

323 Schöndorf-Haubold, in: Sydow (Hrsg.), Art. 64 DS-GVO, Rn. 48.

324 Schantz/Wolff, Rn. 1060.

325 Dazu F.V.4.

b) Variante 2

Die Stellungnahmen müssten nach dieser Variante die Klageperson unmittelbar und individuell betreffen. Eine formelle Unmittelbarkeit scheidet aus. In Betracht kommt daher nur eine materielle Determinierung. Da sich die zuständige Aufsichtsbehörde gerade nicht den Stellungnahmen anschließen muss, ist diese aber fraglich. Immerhin spricht dafür, dass bei Abweichungen von Stellungnahmen ein verbindlicher Beschluss herbeigeführt werden kann bzw. muss. In beiden Fällen sind aber weitere interadministrative Schritte erforderlich, um zu einem verbindlichen Beschluss zu gelangen, der auch eine inhaltliche Direktive beinhaltet.³²⁶ Es ist auch erst der Beschluss, der für sich in Anspruch nimmt, eine verbindliche Auslegung bzw. Entscheidung herbeizuführen.³²⁷ Beide Aspekte sprechen daher gegen eine Unmittelbarkeit und rechtliche Determinierung. Dafür spricht aber Art. 64 Abs. 7 DS-GVO, der die nationalen Aufsichtsbehörden dazu verpflichtet, den Stellungnahmen weitestgehend Rechnung zu tragen. Je nach Detaillierungsgrad kann eine Stellungnahme demnach den Umsetzungsspielraum erheblich minimieren.³²⁸ Ergänzend ist an eine tatsächliche Determinierung zu denken, wenn die zuständige nationale Aufsichtsbehörde zweifelsfrei zu erkennen gibt, von der Stellungnahme nicht abweichen zu wollen und dadurch etwaige Pflichten aus der Stellungnahme gegenüber der Privatperson zu effektuieren. Doch auch hier ist zu beachten, dass es eine vollständige Umsetzungspflicht – anders als im Falle eines Beschlusses durch den EDSA – nicht gibt, Art. 64 Abs. 7 DS-GVO.

Zusätzlich wäre noch die individuelle Betroffenheit auf Grundlage des materiell-rechtlichen Inhalts der Stellungnahme zu untersuchen. Zumeist betreffen Stellungnahmen nach Art. 64 Abs. 1 DS-GVO zwar allgemeine Fragen, können aber im Ausnahmefall auch Maßnahmen in konkreten Einzelfällen zum Gegenstand haben,³²⁹ was dann eine individuelle Betroffenheit nahelegt.

c) Variante 3

Eine sich aus Art. 263 Abs. 4 3. Var AEUV ergebende Klageberechtigung scheidet hingegen aus. So fehlt es insbesondere mangels formeller Determinierung am Verwaltungscharakter.

IV. Fazit

Stellungnahmen können grundsätzlich Klagegegenstand einer Nichtigkeitsklage sein, da sie gewisse Rechtswirkungen intendieren. Gegenüber Privaten treten diese

326 *Kremer*, in: Taeger/Gabel (Hrsg.), Art. 64 DS-GVO, Rn. 30.

327 *Schöndorf-Haubold*, in: Sydow (Hrsg.), Art. 64 DS-GVO, Rn. 49.

328 *Eichler*, in: Gola (Hrsg.), Art. 64 DS-GVO, Rn. 14.

329 *Schöndorf-Haubold*, in: Sydow (Hrsg.), Art. 64 DS-GVO, Rn. 1.

aber nicht unmittelbar ein. Eine direkte Klage Privater wäre demnach mit einem ersichtlichen Unzulässigkeitsrisiko behaftet.

H. Zusammenfassung

Die DS-GVO führt nicht nur den Harmonisierungsgedanken im materiellen Datenschutzrecht zum Schutz personenbezogener Daten und dem freien Datenverkehr fort, sondern bringt auch eine Vereinheitlichung der Datenschutzaufsicht innerhalb der Europäischen Union mit sich. Dabei kommt dem EDSA eine zentrale Stellung zu. Dieser verfügt über bedeutende Kompetenzen, die insbesondere im Kohärenzverfahren (Stellungnahme- und Streitbeilegungsverfahren) zur Geltung kommen und dabei Private tangieren können. Entsprechende Rechtsschutzmöglichkeiten von Privaten sind deswegen unentbehrlich. Auf Unionsebene ist dazu die Nichtigkeitsklage von erheblicher Relevanz.

Die aus diesem Streitbeilegungsverfahren resultierenden Stellungnahmen erzeugen Rechtswirkungen und sind daher in Anbetracht der GHEU-Rechtsprechung zu Mitteilungen der EU-Kommission als Klagegegenstand denkbar. Für die Klageberechtigung gegen Stellungnahmen stellen die Anforderungen der Plaumann-Formel aber eine sehr hohe Hürde dar.

Für Beschlüsse des EDSA ist die Rechtsverbindlichkeit explizit in der DS-GVO normiert, sodass sie als Klagegegenstand statthaft sind. Die Determinierungswirkung des Beschlusses ermöglicht es, eine unmittelbare Betroffenheit anzunehmen. Sobald sich der konkrete Inhalt des Beschlusses auf die einzelnen Datenverarbeitenden, Auftragsverarbeitenden oder die von der Datenverarbeitung Betroffenen bezieht respektive gezielt auswirkt, ist zugleich eine individuelle Betroffenheit möglich. Eine Direktklagemöglichkeit gegen Beschlüsse des EDSA ist somit grundsätzlich gegeben.

Bibliographie

- ALBRECHT, JAN PHILIPP/JOTZO, FLORIAN, *Das neue Datenschutzrecht der EU – Grundlagen, Gesetzgebungsverfahren, Synopse*, 1. Auflage, Baden-Baden, 2017
- ALLKEMPER, LUDWIG, *Der Rechtsschutz des einzelnen nach dem EG-Vertrag. Möglichkeiten seiner Verbesserung*, 1. Auflage, Baden-Baden, 1995
- BRINK, STEFAN/WOLFF, HEINRICH AMADEUS (Hrsg.), *BeckOK Datenschutzrecht (Kommentar)*, 35. Edition (Stand 1.2.2021), München
- CALLIES, CHRISTIAN, *Kohärenz und Konvergenz beim europäischen Individualrechtsschutz – Der Zugang zum Gericht im Lichte des Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz*, Neue Juristische Wochenschrift, 2002, Vol. 55(49), S. 3577–3582

- CALLIESS, CHRISTIAN/RUFFERT, MATTHIAS (Hrsg.), *Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta (Kommentar)*, 5. Auflage, München, 2016
- CLASSEN, CLAUS DIETER, *Rechtsschutz*, in: Schulze, Reiner/Zuleeg, Manfred/Kadelbach, Stefan (Hrsg.), *Europarecht. Handbuch für die deutsche Rechtspraxis*, 3. Auflage, Baden-Baden, 2014, S. 228–270
- EHMANN, EUGEN/SELMAYR, MARTIN (Hrsg.), *Datenschutz-Grundverordnung: DS-GVO (Kommentar)*, 2. Auflage, München, 2018
- ERHARDT, DAVID B./STOKLAS, JONATHAN, *Durchsetzung des Datenschutzrechts durch Private vor dem Hintergrund des aktuellen EU-Rechts*, in: Parashu, Dimitrios (Hrsg.), *Die EU und die Frage einverständlichen Handelns*, 1. Auflage, Baden-Baden, 2019, S. 135–164
- EVERLING, ULRICH, *Lissabon-Vertrag regelt Dauerstreit über Nichtigkeitsklage Privater*, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2010, Vol. 21(15), S. 572–576
- FRENZ, WALTER, *Handbuch Europarecht. Wirkungen und Rechtsschutz*, Band 5, 1. Auflage, Berlin/Heidelberg, 2010
- FRENZ, WALTER/DISTELRATH, ANNA-MARIA, *Klagegegenstand und Klagebefugnis von Individualnichtigkeitsklagen nach Art. 263 IV AEUV*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2010, Vol. 29(3), S. 162–166
- GEMINN, CHRISTIAN, *Rechtsschutz für Betroffene*, in: Jandt, Silke/Steidle, Roland (Hrsg.), *Datenschutz im Internet – Rechtshandbuch zu DSGVO und BDSG*, 1. Auflage, Baden-Baden, 2018, S. 458–488
- GERSDORF, HUBERTUS/PAAL, BORIS P. (Hrsg.), *BeckOK Informations- und Medienrecht (Kommentar)*, 31. Edition (Stand 1.2.2021), München
- GOLA, PETER (Hrsg.), *DS-GVO: Datenschutz-Grundverordnung VO (EU) 2016/679 (Kommentar)*, 2. Auflage, München, 2018
- GRABITZ, EBERHARD/HILF, MEINHARD/NETTESHEIM, MARTIN (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV (Kommentar)*, 71. Ergänzungslieferung (Stand August 2020), München
- GROEBEN, HANS VON DER/SCHWARZE, JÜRGEN/HATJE, ARMIN (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht: Vertrag über die Europäische Union - Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union - Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Kommentar)*, 7. Auflage, Baden-Baden, 2015
- HERRMANN, CHRISTOPH, *Individualrechtsschutz gegen Rechtsakte der EU „mit Verordnungscharakter“ nach dem Vertrag von Lissabon*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2011, Vol. 30(22), S. 1352–1357
- HERRMANN, CHRISTOPH/ROSENFELDT, HERBERT, *Europäisches Prozessrecht*, 1. Auflage, Heidelberg, 2019

- JARASS, HANS D. (Hrsg.), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 3. Auflage, München, 2016
- KOKOTT, JULIANE/DERVISOPOULOS, IOANNA/HENZE, THOMAS, *Aktuelle Fragen des effektiven Rechtsschutzes durch die Gemeinschaftsgerichte*, Europäische Grundrechte Zeitschrift, 2008, Vol. 35(1), S. 10–15
- KÖRNER, MARTINA, *Digitalisierung und Datenschutz im EU-Mehrebenensystem*, in: Abels, Gabriele/von Bernstorff, Jochen/Förster, Horst/Hüttmann, Martin Große/Hrbek, Rudolf/Kinder, Sebastian/Nettesheim, Martin/Remmert, Barbara/Schlumberger, Oliver/Schmid, Josef/Schubert, Gunter/Seiler, Christian/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2016 – Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Vol. 17, 2016, Baden-Baden, S. 100–111
- KÖRNER, MARTINA, *Globaler Datenschutz*, in: Schmidt, Jan-Hinrik/Weichert, Thilo (Hrsg.), *Datenschutz – Grundlagen, Entwicklungen und Kontroversen*, 1. Auflage, Bonn, 2012, S. 426–434
- KÜHLING, JÜRGEN/MARTINI, MARIO, *Die Datenschutz-Grundverordnung: Revolution oder Evolution im europäischen und deutschen Datenschutzrecht*, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2016, Vol. 27(12), S. 448–454
- KÜHLUNG, JÜRGEN/BUCHNER, BENEDIKT (Hrsg.), *Datenschutz-Grundverordnung, Bundesdatenschutzgesetz: DS-GVO / BDSG (Kommentar)*, 3. Auflage, München, 2020
- LEIBLE, STEFAN/TERHECHTE, JÖRG PHILLIPP, § 1: *Die Rechtsschutz- und Verfahrensidee im Unionsrecht*, in: Leible, Stefan/Terhechte, Jörg Philipp (Hrsg.), *Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht, Enzyklopädie Europarecht*, Band 3, 1. Auflage, Baden-Baden, 2014, S. 53–62
- LEWINSKI, KAI VON, *Datenschutzaufsicht in Europa als Netzwerk*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2017, Vol. 36(20), S. 1483–1490
- LEWINSKI, KAI VON, *Europäisierung des Datenschutzrechts – Umsetzungsspielraum des deutschen Gesetzgebers und Entscheidungskompetenz des BVerfG*, Datenschutz und Datensicherheit, 2012, Vol. 36(8), S. 564–570
- LINDNER, BEREND, *Zur Klagebefugnis natürlicher und juristischer Personen für Nichtigkeitsklagen gem. Art. 230 IV EG gegen EG-Verordnungen*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2003, Vol. 22(5), S. 569–572
- MANTZ, RETO/MAROSI, JOHANNES, *Vorgaben der Datenschutz-Grundverordnung*, in: Specht, Louisa/Mantz, Reto (Hrsg.), *Handbuch Europäisches und deutsches Datenschutzrecht*, 1. Auflage, München, 2019, S. 38–94
- MOOS, FLEMMING/SCHEFZIG, JENS/ARNING, MARIAN, *Die neue Datenschutz-Grundverordnung*, 1. Auflage, Berlin/Boston, 2018
- NGYUEN, ALEXANDER M., *Die zukünftige Datenschutzaufsicht in Europa – Anregungen für den Trilog zu Kap. VI bis VII der DS-GVO*, Zeitschrift für Datenschutz, 2015, Vol. 5(6), S. 265–270

- OTTAVIANO, MARCO, *Der Anspruch auf rechtzeitigen Rechtsschutz im Gemeinschaftsprozessrecht*, 1. Auflage, Tübingen, 2009
- PAAL, BORIS P./PAULY, DANIEL A. (Hrsg.), *Datenschutz-Grundverordnung Bundesdatenschutzgesetz: DS-GVO BDSG (Kommentar)*, 3. Auflage, München, 2021
- PECHSTEIN, MATTHIAS/NOWAK, CARSTEN/HÄDE, ULRICH (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar: EUV/GRC/AEUV*, 1. Auflage, Tübingen, 2017
- RÖMER, MAGNUS/ULBRICHT, LENA, *Datenschutzaufsicht*, in: Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank/Wewer, Götz (Hrsg.), *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*, 1. Auflage, Wiesbaden, 2020, S. 427–436
- ROSENFELDT, HERBERT, *Das Erfordernis fehlender Durchführungsmaßnahmen. Zu jüngsten Konkretisierungen des Art. 263 IV 3. Var. AEUV durch die Rechtsprechung*, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2015, Vol. 26(5), S. 174–179
- ROßNAGEL, ALEXANDER, *Innovationen der Datenschutz-Grundverordnung. Wer greift die Chancen zu besserem Datenschutz auf?*, Datenschutz und Datensicherheit, 2019, Vol. 43(8), S. 467–472
- SCHANTZ, PETER, *Die Datenschutz-Grundverordnung – Beginn einer neuen Zeitrechnung im Datenschutzrecht*, Neue Juristische Wochenschrift, 2016, Vol. 69(26), S. 1841–1847
- SCHANTZ, PETER/WOLFF, HEINRICH AMADEUS, *Das neue Datenschutzrecht. Datenschutz Grundverordnung und Bundesdatenschutzgesetz in der Praxis*, 1. Auflage, München, 2017
- SIMITIS, SPIROS/HORNUNG, GERRIT/SPIECKER GENANNT DÖHMANN, INDRA (Hrsg.), *Datenschutzrecht: DSGVO mit BDSG (Kommentar)*, 1. Auflage, Baden-Baden, 2019
- SPINDLER, GERALD/SCHUSTER, FABIAN (Hrsg.), *Recht der elektronischen Medien (Kommentar)*, 4. Auflage, München, 2019
- STREINZ, RUDOLF (Hrsg.), *EUV/AEUV (Kommentar)*, 3. Auflage, München, 2018
- STREINZ, RUDOLF, *Europarecht*, 11. Auflage, Heidelberg, 2019
- SYDOW, GERNOT (Hrsg.), *Europäische Datenschutzgrundverordnung (Handkommentar)*, 2. Auflage, Baden-Baden, 2018
- TAEGER, JÜRGEN/GABEL, DETLEV (Hrsg.), *DSGVO BDSG (Kommentar)*, 3. Auflage, Frankfurt am Main, 2019
- THIELE, ALEXANDER, § 9: *Die Nichtigkeitsklage*, in: Leible, Stefan/Terhechte, Jörg Philipp (Hrsg.), *Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht, Enzyklopädie Europarecht*, Band 3, 1. Auflage, Baden-Baden, 2014, S. 251–288

- THIELE, ALEXANDER, *Europäisches Prozessrecht*, 2. Auflage, München, 2014
- THOMAS, STEFAN, *Die Bindungswirkung von Mitteilungen, Bekanntmachungen und Leitlinien der EG-Kommission*, Europarecht, 2009, Vol. 44, S. 423–444
- VOIGT, PAUL/BUSCHE, AXEL VON DEM, *EU-Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)*, 1. Auflage, Berlin, 2018
- ZUßNER, MATTHIAS, *Zusammenarbeit und Kohärenz nach Maßgabe der DSGVO. Konstruktionsfehler der verwaltungskooperationsrechtlichen Vorschriften für das Netzwerk der europäischen Datenschutzaufsicht?*, Europarecht Beiheft 3, 2020, S. 151–169

