C. Die Datenschutzaufsicht in Deutschland und der Europäischen Union

Die seit dem 25. Mai 2018 Anwendung findende DSGVO wurde außerhalb der Rechtswissenschaft vor allem als Vereinheitlichung des Datenschutzrechts in der Europäischen Union wahrgenommen.[41]

Die DSGVO zielt allerdings neben der Schaffung eines einheitlichen Rechtsrahmens insbesondere auch auf die (einheitliche) Durchsetzung des Datenschutzrechts ab. Aufgrund der Erfahrungen, die mit der 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 (nachfolgend: „RL 95/46/EG") gemacht worden waren, wurde in den Verhandlungen zur DSGVO besonderen Wert auf die Sicherstellung der einheitlichen Umsetzung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen gelegt.[42] So sollte unter anderem ein unterschiedliches Datenschutzniveau in den Mitgliedsstaaten, das von Unternehmen ausgenutzt werden könnte, vermieden werden.[43] Die Einheitlichkeit des europäischen Datenschutzrechts auf Ebene der Normanwendung stellt daher eines der wesentlichen mit der DSGVO verfolgten Ziele dar.[44]

Einen Beitrag hierzu sollen die nach Art. 51 Abs. 1 DSGVO verpflichtend von den Mitgliedstaaten einzurichtenden Aufsichtsbehörden leis-

---

41 Zum räumlichen Anwendungsbereich, vgl. Art. 3 DSGVO.

42 Nguyen, Die zukünftige Datenschutzaufsicht in Europa, ZD 2015, S. 265; Art. 29-Datenschutzgruppe, WP 168, Rn. 87: „Derzeit gibt es große Unterschiede in Bezug auf die Positionen der Datenschutzbehörden in den 27 Mitgliedstaaten. Der Grund hierfür liegt in den Unterschieden in der geschichtlichen Entwicklung, der Rechtsprechung, Kultur und den internen Organisationen der Mitgliedstaaten, aber auch daran, dass es Art. 28 DSRL in mehrerlei Hinsicht an Präzision mangelt. Außerdem wurde die Richtlinie in einigen Gebieten bis zu einem gewissen Grad schlecht umgesetzt. Das hat zu großen Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten geführt, unter anderem bezüglich der Position, den Ressourcen und den Befugnissen der Datenschutzbehörden."; die RL 95/46/EG habe nicht verhindern können, dass der Datenschutz in der Union unterschiedlich gehandhabt wurde, vgl. Erwägungsgrund (ErwG) 9 DSGVO; RL 95/46/EG in Amtsblatt Nr. L 281, 23. November 1995, S. 0031 – 0050.

43 Vgl. Körffer, in: Paal/Pauly, DS-GVO BDSG, 3. Aufl., Art. 51, Rn. 2.

44 Selmayr, in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 51, Rn. 1.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-30 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ten.[45] Dabei nennt Art. 51 Abs. 1 DSGVO auch ausdrücklich die zwei wesentlichen Ziele der Datenschutzaufsicht: Diese soll zum einen die Grundrechte und Grundfreiheiten der von der Verarbeitung betroffenen Personen schützen und zum anderen den freien Verkehr personenbezogener Daten in der Union erleichtern.[46]

Im Vergleich zur RL 95/46/EG wurde bei der DSGVO aufgrund der beabsichtigten Vereinheitlichung der Aufsicht erhebliches Gewicht auf die Regelung der Aufgaben und Befugnisse der Aufsichtsbehörden gelegt. Wo dies in der Richtlinie in drei Vorschriften geregelt ist (Art. 28 bis 30 der RL 95/46/EG), finden sich in der DSGVO in den Art. 51 bis 76 nun weitreichende Bestimmungen zu den Aufsichtsbehörden, deren Aufgaben und Befugnissen und insbesondere auch zu der Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten.[47] Dies da es gerade auch die Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten sind, die „im Alltag über den Erfolg der Reform entscheiden" werden.[48] Von einer Zentralisierung der Aufsicht bei einer von den EU-Organen geleiteten EU-Eigenverwaltung oder der Einrichtung einer „Superdatenschutzbehörde" auf europäischer Ebene wurde jedoch abgesehen.[49]

---

45 Die verfassungsrechtliche Grundlage für die Einrichtung von Aufsichtsbehörden findet sich in Art. 8 GRCh, vgl. Weichert, in: Däubler u.a., EU-DSGVO BDSG, 2. Aufl., Art. 51, Rn. 2.

46 Vgl. Grittmann, in: Taeger/Gabel, DSGVO BDSG, 3. Aufl., Art. 51, Rn. 4; dabei dienen die Aufsichtsbehörden, so Ziebarth, nicht unmittelbar der Förderung des freien Datenverkehrs, sondern fördern diesen nur mittelbar durch einen unionsweit vergleichbar hohen Schutz personenbezogener Daten, vgl. Ziebarth, in: Sydow, DSGVO, 2. Aufl., Art. 51, Rn. 20.

47 Vgl. Grittmann: in: Taeger/Gabel, DSGVO BDSG, 3. Aufl., Art. 51, Rn. 1: „nicht zuletzt in dieser Regelungsbreite kommt die gesteigerte Bedeutung der notwendigen aufsichtsrechtlichen Strukturen zum Ausdruck"; zur Entwicklung der Regelung der Aufsichtsbehörden in der DSGVO vgl. Boehm, in: Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 3. Aufl., Art. 51, Rn. 3; nach Albrecht/Jotzo, Das neue Datenschutzrecht der EU, 1. Aufl., S. 113, sind „die wohl wichtigsten Kapitel der Grundverordnung diejenigen über die Aufsichtsbehörden (Kapitel VI) und deren Zusammenarbeit (Kapitel VII).".

48 Albrecht/Jotzo, Das neue Datenschutzrecht der EU, 1. Aufl., S. 113, Rn. 2.

49 Selmayr, in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 51, Rn. 4; Dix, in: Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 3. Aufl., Art. 56, Rn. 1; Nguyen, in: Gola, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 51, Rn. 1; insbesondere wurde auch die Rolle der Kommission, entgegen dem KommE zur DSGVO beschränkt, vgl. hierzu Ronellenfitsch, Fortentwicklung des Datenschutzes, DuD 2012, S. 561, 563: „Datenschutz wird zum „Trojaner" der Kommission"; sowie v. Lewinski, Datenschutzaufsicht in Europa als Netzwerk, NVwZ 2017, S. 1483, 1486 f.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-30 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Nachfolgend wird die Organisation der Datenschutzaufsicht auf europäischer und nationaler Ebene kurz dargestellt. Dies soll der besseren Einordnung der Ausführungen zur Entwicklung der Datenschutzaufsicht (in Bayern) in Kapitel D. sowie als Grundlage für die Überlegungen zur Zentralisierung der Aufsicht in Kapitel F. dienen.

I. Aufsichtsbehörden in den Mitgliedstaaten

In Kapitel 6 Abschnitt 1 der DSGVO werden in den Art. 51 bis 54 die Rahmenbedingungen für die nach Art. 51 Abs. 1 DSGVO zu errichtenden Aufsichtsbehörden aufgeführt. Daneben wird den Mitgliedstaaten in einigen Punkten eine gewisse Ausgestaltungsfreiheit eingeräumt.[50] Eine solche besteht beispielsweise gemäß Art. 51 Abs. 1 DSGVO, wonach jeder Mitgliedstaat selbst regelt, ob eine oder mehrere Aufsichtsbehörden errichtet werden oder auch gemäß Art. 52 Abs. 4 bis 6 DSGVO, nach dem die Mitgliedstaaten u.a. die Ausstattung der Aufsichtsbehörde sicherzustellen haben.

Mit der den Mitgliedstaaten zugewiesenen Aufgabe der Einrichtung der Aufsichtsbehörden und des Vollzugs des europäischen Rechts folgt die DSGVO Art. 291 Abs. 1 und Art. 197 des Vertrages über die Arbeitsweise der Union (AEUV) i.V.m. Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 des Vertrages über die Europäische Union (EUV).[51]

Einzelne Vorgaben der DSGVO in Bezug auf die Einrichtung der Aufsichtsbehörden in den Mitgliedstaaten sollen nachfolgend hervorgehoben werden.

1. Errichtung einer oder mehrerer Aufsichtsbehörden

Es ist den Mitgliedstaaten überlassen, ob sie eine oder mehrere unabhängige Aufsichtsbehörden errichten, vgl. Art. 51 Abs. 1 DSGVO. Hierbei dürfte es sich vor allem um ein Zugeständnis an die (bestehende) Struktur der Datenschutzaufsicht in Deutschland bzw. an den Aufbau der Bundesrepublik Deutschland als föderalen Bundesstaat handeln. Grundsätzlich gilt,

50 Vgl. Körffer, in: Paal/Pauly, DS-GVO BDSG, 3. Aufl., Art. 51, Rn. 3.

51 Albrecht/Jotzo, Das neue Datenschutzrecht der EU, 1. Aufl., S. 113, Rn. 2; Selmayr, in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 51, Rn. 4 f.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-30 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

dass die DSGVO vom Prinzip „ein Mitgliedstaat = eine Aufsichtsbehörde“ geprägt ist.[52]

2. Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden

Die Aufsichtsbehörden in den Mitgliedstaaten handeln bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und der Ausübung ihrer Befugnisse nach der DSGVO gemäß Art. 52 Abs. 1 DSGVO völlig unabhängig. Während die Formulierung des Art. 28 Abs. 1 S. 2 der RL 95/46/EG noch einen Auslegungsspielraum hinsichtlich der dort geforderten „völligen Unabhängigkeit“ – mit der Folge eines Rechtsstreits u.a. Deutschlands mit der Kommission vor dem EuGH – eröffnet hatte, ist die Auslegung der Anforderung der „völligen Unabhängigkeit“ heute grundsätzlich unstrittig.[53] So ist die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden auch im Primärrecht festgeschrieben worden. Nach Art. 8 Abs. 3 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) muss die Aufsicht über die Einhaltung der Verordnung „von einer unabhängigen Stelle“ bzw. nach Art. 16 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 AEUV „von unabhängigen Behörden“ überwacht werden.[54]

---

52 Vgl. Hermerschmidt, in: Auernhammer, DSGVO BDSG, 7. Aufl., § 19, Rn. 4 u. ders. a.a.O. Art. 68, Rn. 27.

53 U.a. Urteil des EuGH zur völligen Unabhängigkeit, C-518/07 und Vertragsverletzungsverfahren der Kommission gegen Österreich (EuGH, C-614/10) und Ungarn (EuGH, C-288/12); vgl. Selmayr, in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 52, Rn. 2 f.; Thomé, Reform der Datenschutzaufsicht, S. 1 ff.

54 Zu den unterschiedlichen Begrifflichkeiten der "Unabhängigkeit" und "völligen Unabhängigkeit" vgl. Selmayr, in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 52, Rn. 13 m.w.N. und v. Lewinski, in: Auernhammer, DSGVO BDSG, 7. Aufl., Art. 52, Rn. 4 zur Steigerung der "Unabhängigkeit" zur "völligen Unabhängigkeit"; zu Art. 8 Abs. 3 GRCh und den hiervon erfassten Aufsichtsbehörden, vgl. Selmayr, in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 52, Rn. 1, Fn. 2; ausdrücklich darauf hingewiesen werden soll, dass die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden für bspw. Unternehmen zur Folge hat, dass sie sich gegen Entscheidungen der Aufsichtsbehörden nicht an übergeordnete Behörden wenden können, sondern gerichtlichen Rechtsschutz suchen müssen, vgl. Nguyen, in: Gola, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 52, Rn. 1.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-30 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

3. Ausstattung der Aufsichtsbehörden

Da die Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten vor Geltung der DSGVO wohl grundsätzlich „häufig personell unterbesetzt und chronisch unterfinanziert" waren, müssen die Mitgliedstaaten nach Art. 52 Abs. 4 DSGVO sicherstellen, dass jede Aufsichtsbehörde mit den zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Befugnissen erforderlichen Ressourcen ausgestattet ist.[55]

4. Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden

Ganz erhebliche Bedeutung wurde der Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten beigemessen.[56] So soll durch „Selbstkoordination und Selbstregulation" der Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten ein einheitlicher Vollzug der DSGVO sichergestellt werden.[57] Hierdurch sollen im Europäischen Wirtschaftsraum gleiche Anforderungen und Voraussetzungen für nicht-öffentliche Stellen geschaffen werden.

Im Bereich der Verarbeitung durch öffentliche Stellen kommt den nationalen Gesetzgebern aufgrund verschiedener Öffnungsklauseln weiterhin ein gewisser eigener Spielraum bei der Ausgestaltung des Datenschutz-

---

55 Vgl. zur Ausstattung der Aufsichtsbehörden sowohl in der Union als auch in Deutschland, Schütz, in: Roßnagel/Friedewald/Hansen, Die Fortentwicklung des Datenschutzes, Zum Leben zu wenig, zum Sterben zu viel? Die finanzielle und personelle Ausstattung deutscher Datenschutzbehörden im Vergleich, S. 251 ff.; vgl. auch BVerfGE 133, 277 ff., Rn. 217 wonach der Kontrolle durch die Aufsichtsbehörden „angesichts der Kompensationsfunktion der aufsichtlichen Kontrolle für den schwach ausgestalteten Individualrechtsschutz" besondere Bedeutung (dort in Bezug auf den Grundrechtsschutz im Zusammenhang mit der Antiterrordatei) zukomme und dies bei ihrer Ausstattung zu berücksichtigen sei; Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Datenschutz als Grundpfeiler der Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger und des Ansatzes der EU für den digitalen Wandel – zwei Jahre Anwendung der Datenschutzgrundverordnung, COM(2020) 264 final, S. 7.

56 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Datenschutz als Grundpfeiler der Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger und des Ansatzes der EU für den digitalen Wandel – zwei Jahre Anwendung der Datenschutzgrundverordnung, COM(2020) 264 final, S. 5 f.

57 Vgl. Roßnagel, Zusätzlicher Arbeitsaufwand für die Aufsichtsbehörden durch die DSGVO, S. 29.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-30 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

rechts zu.[58] Dies ist auch in Bezug auf eine Harmonisierung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen zu berücksichtigten.

Auf die Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden wird in diesem Kapitel auch unter III. „Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden in Deutschland" und V. „Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden in der Europäischen Union" eingegangen.

II. Aufsichtsbehörden in Deutschland

Zu den Anforderungen der DSGVO an die Organisation der Datenschutzaufsicht kommen die sich aus der Staatsorganisation Deutschlands als föderaler Bundesstaat ergebenden Rahmenbedingungen. Die Datenschutzaufsicht fügt sich ein in die aus dem Grundgesetz hervorgehende Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Ländern und der Trennung zwischen dem öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich im Datenschutzrecht.[59] Die Organisation der Aufsicht in der Bundesrepublik Deutschland ist danach eine Kombination aus einer föderalistischen und sektoriellen (bzw. sektoralen) Struktur.[60]

1. Aufsichtsbehörde des Bundes – Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

Als Aufsichtsbehörde auf Bundesebene ist der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) eingerichtet.

Die Entscheidung für die Einrichtung eines Bundesbeauftragten fiel bereits mit dem ersten BDSG im Jahr 1977 (nachfolgend: BDSG 1977), dort

---

58 Insoweit wird auch davon gesprochen, dass die DSGVO „in Teilen eher eine Richtlinie im Verordnungsgewand" sei, vgl. Kühling/Martini, Die Datenschutz-Grundverordnung: Revolution oder Evolution im europäischen und deutschen Datenschutzrecht, EuZW 2016, S. 448, bzw. aufgrund der Öffnungsklauseln nur „fragmentarischen Verordnungscharakter" habe bzw. ein „Handlungsformenhybrid" sei, a.a.O. S. 449.

59 Auch wenn die DSGVO grds. nicht zwischen Regelungen für den öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich differenziert, ist diese Trennung im nationalen Recht (wenn auch nicht wie noch vor der Geltung der DSGVO) weiterhin angelegt und u.a. mit den Öffnungsklauseln der DSGVO auch in dieser zu finden (öffentliches Interesse), vgl. Ziebarth, in: Sydow, DSGVO, 2. Aufl., Art. 51, Rn. 11 und Tinnefeld u.a., Einführung in das Datenschutzrecht, 7. Aufl., S. 403 ff.

60 Vgl. Grittmann, in: Taeger/Gabel, DSGVO BDSG, 3. Aufl., Art. 51, Rn. 7.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-30 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

noch als „Bundesbeauftragter für den Datenschutz“ (BfD).[61] Seit dem 1. Januar 2016 ist der BfDI oberste Bundesbehörde, um die von der DSGVO geforderte völlige Unabhängigkeit sicherzustellen.[62]

Der BfDI ist nach § 9 Abs. 1 S. 1 BDSG für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen des Bundes, auch soweit diese als öffentlich-rechtliche Unternehmen am Wettbewerb teilnehmen, zuständig. Daneben ist der BfDI unter den Voraussetzungen von § 9 Abs. 1 S. 2 BDSG auch für Auftragsverarbeiter zuständig, die als solche nicht-öffentliche Stellen sind. Damit ist § 9 BDSG die zentrale Regelung zur Zuständigkeit des BfDI in Abgrenzung zur sachlichen Zuständigkeit der Aufsichtsbehörden der Länder.[63]

Neben der Zuständigkeit nach § 9 BDSG ist der BfDI aufgrund spezialgesetzlicher Regelungen auch für die Aufsicht in weiteren Bereichen zuständig – dies wird als sektorielle (auch: sektorale) Zuständigkeit bezeichnet.[64] So ist der BfDI beispielsweise nach § 115 Abs. 4 TKG für die Aufsicht über die Verarbeitung bei der geschäftsmäßigen Erbringung von Telekommunikationsdiensten oder nach § 42 Abs. 3 PostG für die Verarbeitung bei der geschäftsmäßigen Erbringung von Postdienstleistungen zuständig. Diese Zuweisung der Zuständigkeit zum BfDI erfolgte, um nach Wegfall des Postmonopols eine Zersplitterung der Aufsicht zu verhindern und die Nutzer dieser Dienste nicht mit „unüberschaubaren“ Zuständigkeitsverteilungen zu konfrontieren.[65] Ebenfalls vor diesem Hintergrund ist die Zuständigkeit des BfDI durch das 2. DSAnpUG-EU über die bereits nach § 115 Abs. 4 TKG bestehende Zuständigkeit hinaus gemäß § 9 Abs. 1 BDSG insgesamt auf Kommunikationsunternehmen erweitert worden.[66]

Der BfDI ist daneben nach § 17 Abs. 1 S. 1 BDSG auch zentrale Anlaufstelle (ZASt) im Sinne von ErwG 119 S. 2 DSGVO.[67] Die ZASt soll

---

61 Vgl. § 17 BDSG 1977; Drs. 7/5277, 2. Juni 1976, S. 8.

62 Hierzu: v. Lewinski, Unabhängigkeit des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, ZG 2015, S. 228 ff.; Thomé, Die Unabhängigkeit der Bundesdatenschutzaufsicht, VuR 2015, S. 130; zu den Gründen für die Einrichtung als oberste Bundesbehörde vgl. auch unter Kapitel F.,II., 1.

63 Vgl. Thiel, in: Gola/Heckmann, BDSG, 13. Aufl., § 9, Rn. 1.

64 Vgl. v. Lewinski, in: Auernhammer, DSGVO BDSG, 7. Aufl., § 9, Rn. 1; Selmayr, in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 51, Rn. 17; „sektoral“ bspw. Ziebarth, in: Sydow, DSGVO, 2. Aufl., Art. 51. Rn. 9; zu den Zuständigkeiten des BfDI, Bange, in: Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 3. Aufl., § 9, Rn. 8.

65 Vgl. Thomé, Die Unabhängigkeit der Bundesdatenschutzaufsicht, VuR 2015, S. 130, m.w.N.;

66 Vgl. v. Lewinski, in: Auernhammer, DSGVO BDSG, 7. Aufl., § 9, Rn. 4, 31.

67 Hermerschmidt, in: Auernhammer, DSGVO BDSG, 7. Aufl., § 17, Rn. 26 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-30 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

als Bindeglied zwischen den Aufsichtsbehörden in Deutschland, den Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten in der Union und dem Europäischen Datenschutzausschuss (EDSA) sowie der Kommission dienen und sicherstellen, dass die Aufsichtsbehörden am Kohärenzverfahren nach Art. 63 ff. DSGVO wirksam beteiligt werden.[68]

Zu beachten ist, dass die ZASt zwar dem BfDI angegliedert ist, die Aufgaben der ZASt allerdings organisatorisch von denen des BfDI zu trennen sind.[69]

2. Aufsichtsbehörden der Länder für den öffentlichen Bereich

Die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen Stellen der Länder wird jeweils durch die heute in allen Ländern zu findende Einrichtung eines Landesbeauftragten für (den) Datenschutz wahrgenommen.[70]

Die Fremdkontrolle der Verarbeitung bei öffentlichen Stellen findet sich bereits im ersten HDSG von 1970 (HDSG 1970) sowie dem ersten BDSG und gehört zu den zentralen Elementen des deutschen Datenschutzrechts. Die Bedeutung der externen Datenschutzkontrolle, ausgeübt durch unabhängige Aufsichtsbehörden, wurde sowohl vom BVerfG als auch dem EuGH immer wieder betont.[71] In dieser Arbeit wird in Kapitel E. auf die Entscheidung für die Fremdkontrolle in den Anfängen des Datenschutzrechts sowie die Etablierung der Einrichtung des LfD eingegangen.

---

68 Vgl. 27. Tätigkeitsbericht des BfDI, S. 121; zur zentralen Anlaufstelle außerhalb des Kohärenzverfahrens, vgl. Klabunde, in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 60, Rn. 18.

69 Boehm, in: Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 3. Aufl., Art. 51, Rn. 24.

70 Dabei weichen die Bezeichnungen voneinander ab, bspw. in Sachsen bezeichnet als Sächsischer Datenschutzbeauftragter, vgl. § 14 ff. SächsDSDG; Übersicht über die Landesdatenschutzbeauftragten: https://www.bfdi.bund.de/DE/Infothek/Anschriften_Links/anschriften_links-node.html, abgerufen am 16. Juli 2020; die Ausgestaltung mit einer monokratischen Behördenspitze wird teilweise kritisiert, da die Güte der Aufsicht „von deren Leitung abhänge", so v. Lewinski, Brauchen wir einen Informationsbeauftragten, in: Dix u.a., Jahrbuch Informationsfreiheit und Informationsrecht 2011, S. 265, 282.

71 BVerfGE 61, 1 (44, 46); EuGH C-518/07, NJW 1265, Rn. 17 ff.; Polenz, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 1. Aufl., Art. 51, Rn. 2, m.w.N.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-30 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

3. Aufsichtsbehörden der Länder für den nicht-öffentlichen Bereich

Für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen ist in allen Ländern mit Ausnahme Bayerns ebenfalls ein bzw. der Landesbeauftragte/r für (den) Datenschutz zuständig.[72] In Bayern ist das BayLDA für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen zuständig. Allein in Bayern besteht damit eine Trennung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen fort, die in den ersten Jahren des Datenschutzrechts in fast allen Bundesländern vorzufinden war.

Auf die Gründe für das Zusammenführen der Aufsicht bzw. der Beibehaltung der Trennung in Bayern wird in Kapitel D., X. und Kapitel E. ausführlich eingegangen.

4. Sektorielle Aufsicht

Die Zuständigkeit für die Aufsicht über die Verarbeitung bei bestimmten Stellen wird auch nach sachlichen Gründen bestimmt.[73] Hierzu zählt wie bereits ausgeführt auch die Trennung in die Aufsicht über die Verarbeitung bei den öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen. Auch wenn diese institutionell nur noch im Freistaat Bayern erfolgt, ist sie regelungstechnisch doch weiterhin im BDSG und den Landesdatenschutzgesetzen angelegt.[74] Daneben besteht eine sektorielle Aufsicht in den folgenden Bereichen:

a) Post und Telekommunikation

Hierzu zählt beispielsweise die bereits angesprochene Zuständigkeit des BfDI nach § 115 Abs. 4 TKG für die Verarbeitung bei der geschäftsmäßigen Erbringung von Telekommunikationsdiensten oder nach § 42 Abs. 3

---

72 Übersicht über die Aufsichtsbehörden für den nicht-öffentlichen Bereich: https://www.bfdi.bund.de/DE/Infothek/Anschriften_Links/anschriften_links-node.html, abgerufen am 16. Juli 2020.

73 Vgl. Ziebarth, in: Sydow, DSGVO, 2. Aufl, Art. 51, Rn. 10; König, Zur Möglichkeit einer sektoralen Datenschutzkontrolle nach dem Entwurf der EU-Grundverordnung, DuD 2013, S. 101 ff.

74 Grittmann, in: Taeger/Gabel, DSGVO BDSG, 3. Aufl., Art. 51, Rn. 7; Ziebarth, in: Sydow, DSGVO, 2. Aufl., Art. 51, Rn. 11.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-30 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

PostG im Rahmen der Verarbeitung für das geschäftsmäßige Erbringen von Postdienstleistungen.

b) Kirchen, religiöse Vereinigungen oder Gemeinschaften

Für die Kirchen bestimmt Art. 91 Abs. 1 DSGVO, dass deren bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der DSGVO geltenden eigenen datenschutzrechtlichen Regelungen auch weiterhin angewendet werden können.[75] Liegen entsprechende Reglungen vor, können die Kirchen auch eine kircheneigene, selbstverwaltete Aufsicht über die Einhaltung der aufgestellten datenschutzrechtlichen Regelungen einrichten.[76]

Sowohl die römisch-katholische als auch die evangelische Kirche haben hiervon Gebrauch gemacht und ihre eigenen Kirchendatenschutzgesetze entsprechend Art. 91 Abs. 1 DSGVO an die DSGVO angepasst.[77] Damit einhergehend haben sowohl die römisch-katholische als auch die evangelische Kirche eigene Aufsichtsbehörden errichtet.[78]

Dabei dürften für den Fall, dass diese die Anforderungen der DSGVO nicht erfüllen, subsidiär die staatlichen Aufsichtsbehörden für die Aufsicht über die Verarbeitung bei der jeweiligen Kirche und deren Einrichtungen zuständig sein.[79]

---

75 Vgl. Tinnefeld, Das Verhältnis von DS-GVO und nationalen kirchlichen Sonderregelungen, ZD 2020, S. 145 ff., dort unzutreffend der 25. Mai 2018 als Stichtag genannt; Gola, in: Gola, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 91, Rn. 1; als „nicht unproblematisch" wurde bewertet, dass dies nur für bereits bestehende Regelungen gilt, so, noch zum KommE für die DSGVO, v. Lewinski, Europäisierung des Datenschutzrechts, DuD 2012, S. S. 564, 566.

76 Die Einrichtung einer eigenen Aufsichtsbehörde ist jedoch nicht zwingend, Art. 91 Abs. 2 DSGVO spricht von einer Aufsichtsbehörde „spezifischer Art", vgl. Herbst, in: Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 3. Aufl., Art. 91, Rn. 18.

77 Inwieweit dies gelungen ist, vgl. Hoeren, Kirchlicher Datenschutz nach der Datenschutzgrundverordnung, NVwZ 2018, S. 373 ff.

78 Vgl. § 42 Abs. 1 KDG und § 39 Abs. 1 – 3 DSG-EKD; daneben besteht in der röm.-kathol. Kirche eine Pflicht zur Bestellung eines betrieblichen Datenschutzbeauftragten (§§ 36 ff. KDG) und in der ev. Kirche die Pflicht zur Bestellung eines örtlichen Beauftragten (§§ 36 ff. DSG-EKD).

79 Tinnefeld, Das Verhältnis von DS-GVO und nationalen kirchlichen Sonderregelungen, ZD 2020, S. 145, 148.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-30 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

c) Medien

Auf die Datenverarbeitung bei den Medien finden die Vorschriften der DSGVO teilweise keine Anwendung, etwa soweit dies die Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken betrifft (allg. als „Medienprivileg" bezeichnet). Dies geht zurück auf die Öffnungsklausel des Art. 85 Abs. 2 DSGVO, von der insbesondere mit den Landespresse- und Landesmediengesetzen Gebrauch gemacht wurde.[80]

Für die Aufsicht über die Verarbeitung gelten ebenfalls Besonderheiten.[81] So unterliegt der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht der Aufsicht durch die staatlichen Aufsichtsbehörden, da dieser nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG staatsfern organisiert sein muss.[82] Für die Aufsicht ist vielmehr regelmäßig ein Rundfunkdatenschutzbeauftragter zuständig, der Aufsichtsbehörde im Sinne des Art. 51 DSGVO ist.[83]

Weitaus weniger einheitlich ausgestaltet ist die Aufsicht über die Verarbeitung bei privaten Rundfunk- und Telemedienanbietern. Die Länder haben sich hier für die Aufsicht durch die Landesmedienanstalt, den Landesbeauftragten für (den) Datenschutz, aber auch durch einen bei der Landesmedienanstalt angesiedelten Mediendatenschutzbeauftragen entschieden.[84]

---

80 Specht/Bienemann, in: Sydow, DSGVO, 2. Aufl., Art. 85, Rn. 12.

81 Hennemann, in: Specht/Mantz, Handbuch Europäisches und deutsches Datenschutzrecht, 1. Aufl., § 19, Rn. 91 ff.; Tätigkeitsbericht des Rundfunkdatenschutzbeauftragten von BR, SR, WDR, Deutschlandradio, ZDF für das Jahr 2019, S. 32 ff.; König, Zur Möglichkeit einer sektoralen Datenschutzkontrolle nach dem Entwurf der EU-Grundverordnung, DuD 2013, S. 101.

82 Hiervon gibt es allerdings Ausnahmeregelungen bei den Landesrundfunkanstalten Hessischer Rundfunk, Radio Bremen und Rundfunk Berlin-Brandenburg sowie der Deutschen Welle – dort ist nur die Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken von der Aufsicht durch die staatl. Aufsichtsbehörden ausgenommen, vgl. Tätigkeitsbericht des Rundfunkdatenschutzbeauftragten von BR, SR, WDR, Deutschlandradio, ZDF für das Jahr 2019, S. 33.

83 Vgl. Tätigkeitsbericht des Rundfunkdatenschutzbeauftragten von BR, SR, WDR, Deutschlandradio, ZDF für das Jahr 2019, S. 38; Übersicht über die Datenschutzbeauftragten im öffentlich-rechtlichen Rundfunk gemäß Art. 37 DSGVO, https://www.rundfunkdatenschutz.de/datenschutzaufsicht/betriebliche-datenschutzbeauftragte-im-oeffentlich-rechtlichen-r.file.html/BetrDSBoN0819.pdf, abgerufen am: 18. Juli 2020, Stand August 2019.

84 Vgl. Tätigkeitsbericht des Rundfunkdatenschutzbeauftragten von BR, SR, WDR, Deutschlandradio, ZDF für das Jahr 2019, S. 36; zur Ausgestaltung in Bayern, vgl. Gummer/Rink, Eine Aufsicht für Rundfunkmedien in Bayern, ZD 2020, S. 433 f.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-30 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Für den Bereich der Presse wurde auch unter der DSGVO beibehalten, dass diese keiner „originären" Datenschutzaufsicht unterliegt, wenn sie sich der freiwilligen Selbstkontrolle durch den Deutschen Presserat unterworfen hat.[85] Dieser Ausschluss jeder (staatlichen) Aufsicht wird als mit Art. 85 Abs. 2 DSGVO vereinbar angesehen.[86]

d) Verarbeitung durch Berufsgeheimnisträger

Die Befugnisse der Aufsichtsbehörden gegenüber Trägern von Geheimhaltungspflichten waren vor Geltung der DSGVO umstritten und sind nun in § 29 Abs. 3 BDSG geregelt.[87] Danach werden insbesondere der Zugang der Aufsichtsbehörden zu personenbezogenen Daten und Informationen sowie der Zugang zu den Geschäftsräumen beschränkt, soweit dies zu einem Verstoß gegen die Geheimhaltungspflichten der Beaufsichtigten führen würde.[88] Der Kreis der von dieser Regelung erfassten Geheimhaltungspflichtigen ergibt sich aus der Verweisung auf § 203 Abs. 1, 2a und 3 StGB und betrifft danach unter anderem Anwälte, Ärzte und Steuerberater.[89] Die Regelung des § 29 Abs. 3 BDSG soll bezwecken, dass das Vertrauen der Mandanten und der Öffentlichkeit in den zur Geheimhaltung verpflichteten Berufsstand geschützt ist und das Mandatsverhältnis nicht mit Unsicherheit hinsichtlich der Vertraulichkeit belastet ist.[90]

Dies geht allerdings zu Lasten einer „beschränkten" Aufsicht durch die staatlichen Aufsichtsbehörden, die nicht durch die Tätigkeit einer „anderen" Einrichtung ergänzt wird.[91] Daher wird für bestimmte Bereiche wie die Verarbeitung von Daten in Kanzleien bereits seit längerem die Aufsicht beispielsweise durch die Rechtsanwaltskammern diskutiert.[92] Da die Bedeutung von § 29 BDSG in der Zukunft zunehmen wird, sollte

85 Henemann, in: Specht/Mantz, Handbuch Europäisches und deutsches Datenschutzrecht, 1. Aufl., § 19, Rn. 103.
86 Henemann, in: Specht/Mantz, Handbuch Europäisches und deutsches Datenschutzrecht, 1. Aufl., § 19, Rn. 105, m.w.N.
87 Gestützt auf die Öffnungsklausel des Art. 90 DSGVO.
88 Lapp, in: Gola/Heckmann, BDSG, 13. Aufl., § 29, Rn. 30 f.
89 Vgl. zur Verweisung, Herbst, in: Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 3. Aufl., § 29, Rn. 23 f.
90 BT-Drs. 18/11325, S. 101.
91 Vgl. auch Wilhelm, in: Sydow, BDSG, 1. Aufl., § 29, Rn. 24.
92 Vgl. Zikesch/Kramer, Die DS-GVO und das Berufsrecht der Rechtsanwälte, Steuerberater und Wirtschaftsprüfer, ZD 2015, S. 565 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-30 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

dies zügig angegangen werden – dies gilt insbesondere, da nach ErwG 164 der DSGVO das Recht auf den Schutz der personenbezogenen Daten mit einer Pflicht zur Wahrung des Berufsgeheimnisses „in Einklang" zu bringen ist.[93] Das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten erfordert aber auch die Sicherstellung der einheitlichen Anwendung des Datenschutzrechts in den Berufsgeheimnissen unterliegenden Bereichen, was wiederum eine Aufsicht über die Verarbeitung nahelegt.

Eine weitere Zergliederung der Aufsicht kann hierin nicht gesehen werden, da es sich insoweit um einen „unbeaufsichtigten" Raum handelt und nicht eine bestehende Zuständigkeit neu zugewiesen wird.[94]

e) Gerichte

Eine Beschränkung der Zuständigkeit der Aufsichtsbehörden findet sich in Art. 55 Abs. 3 DSGVO für die von Gerichten im Rahmen ihrer justiziellen Tätigkeit vorgenommene Verarbeitung. Damit soll die Unabhängigkeit der Justiz bei der Ausübung ihrer gerichtlichen Aufgaben sichergestellt werden.[95] Gleichwohl sieht die DSGVO hier die Notwendigkeit der Aufsicht. Diese soll aber durch eine Selbstkontrolle der Justiz erfolgen, über die insbesondere die Einhaltung der DSGVO sichergestellt wird, Richter sowie Staatsanwälte besser für ihre Pflichten nach der DSGVO sensibilisiert und Beschwerden in Bezug auf Verarbeitungsvorgänge in Zusammenhang mit der justiziellen Tätigkeit bearbeitet werden.[96]

III. Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden in Deutschland

1. Zusammenarbeit nach den §§ 17 – 19 BDSG

Nach Art. 51 Abs. 2 DSGVO arbeiten die Aufsichtsbehörden mit dem Ziel der einheitlichen Anwendung der Verordnung in der Union zusammen. Diese Pflicht beschränkt sich denknotwendig nicht auf die Zusammenar-

---

93 Vgl. Gräber/Nolden, in: Paal/Pauly, DS-GVO BDSG, 3. Aufl., § 29, Rn. 23.
94 Vgl. zu den von § 203 StGB geschützten Bereichen und der durch die sektorielle Aufsicht herzustellenden praktischen Konkordanz, Rüpke/v. Lewinski/Eckhardt, Datenschutzrecht, S. 323.
95 ErwG 20, S. 2 DSGVO.
96 Vgl. Selmayr, in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 55, Rn. 13.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-30 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

beit der Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten, sondern erstreckt sich, soweit in einem Mitgliedstaat mehrere Aufsichtsbehörden eingerichtet sind, auch auf diese. Soweit bei mehreren innerstaatlichen Aufsichtsbehörden ein Abstimmungsprozess zur Mitwirkung auf Ebene der Union, beispielsweise im Kohärenzverfahren, erforderlich ist, ist dem nationalen Gesetzgeber dessen Ausgestaltung nach Art. 51 Abs. 3 DSGVO überlassen. Hiervon hat der Bundesgesetzgeber mit den §§ 17 – 19 BDSG Gebrauch gemacht.

So ist beispielsweise in § 18 BDSG geregelt, dass der BfDI und die Aufsichtsbehörden der Länder in Angelegenheiten der Union mit dem Ziel einer einheitlichen Anwendung der DSGVO zusammenarbeiten.[97] Das Kooperationsverfahren zwischen den Aufsichtsbehörden soll danach vergleichbar stark wie in der DSGVO selbst betont werden.[98] Im Vordergrund steht hierbei die Entwicklung eines gemeinsamen Standpunktes der Aufsichtsbehörden, der dann auf Ebene der Union, beispielsweise im EDSA, vertreten werden kann. Die Zusammenarbeit nach § 18 BDSG soll bei allen Sachverhalten erforderlich sein, „in denen aufgrund der Wirkung für und gegen die übrigen deutschen Datenschutzaufsichtsbehörden und deren Vollzugsentscheidungen eine inhaltliche Vorabstimmung erforderlich ist".[99] Hierdurch wird das von der DSGVO auf Ebene der Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten vorgegebene Prinzip der Zusammenarbeit auf die nationalen Aufsichtsbehörden übertragen.[100]

Gleichwohl findet § 18 BDSG nur dann Anwendung, wenn es sich um grenzüberschreitende Verarbeitungen handelt. Für die Abstimmung der Aufsichtsbehörden in rein innerstaatlichen Angelegenheiten trifft § 18 BDSG keine Regelung.[101]

---

97 Zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes, vgl. Dix, in: Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 3. Aufl., § 18, Rn. 3 und § 17, Rn. 3; Kisker, in: Wolff/Brink, BeckOK Datenschutzrecht, 32. Edt., § 18, Rn. 1.

98 Vgl. Wilhelm, in: Sydow, BDSG, 1. Aufl., § 18, Rn. 9.

99 Vgl. BT-Drs. 18/11325, S. 90; Kisker, in: Wolff/Brink, BeckOK Datenschutzrecht, 32. Edt., § 18, Rn. 2.

100 Vgl. Boehm, in: Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 3. Aufl., Art. 51, Rn. 28; Selmayr spricht von einem „innerstaatlichen Kohärenzverfahren", vgl. Selmayr, in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 51, Rn. 25.

101 Vgl. Thiel, in: Gola/Heckmann, BDSG, 13. Aufl., § 18, Rn. 3.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-30 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

2. Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder (DSK)

Die Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder (DSK) ist ein seit 1978 existierendes Gremium. Es geht zurück auf Initiative des ersten Hessischen Datenschutzbeauftragten *Birkelbach* und sollte der „Abstimmung der Datenschutzpraxis" dienen.[102] Die damalige Bezeichnung als „Konferenz der Landesbeauftragten und des Bundesbeauftragten für den Datenschutz" lässt aufgrund der zu dieser Zeit bestehenden Zuständigkeiten erkennen, dass sich die DSK mit der „Datenschutzpraxis" im Bereich der Verarbeitung durch öffentliche Stellen befasste.

Neben der DSK gab es ein eigenes Gremium der für die Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen zuständigen Behörden, den sog. „Düsseldorfer Kreis". Dieser geht zurück auf ein Treffen der Vertreter der Innenminister der Länder in Düsseldorf im Jahr 1977, bei dem die Auslegung und Anwendung des ersten BDSG abgestimmt werden sollte.[103]

Der Düsseldorfer Kreis etablierte sich und hatte bis 2013 und der Umwandlung zu einem Arbeitskreis der DSK Bestand.[104]

Die DSK ist aufgrund der Umwandlung des Düsseldorfer Kreises heute Gremium für die Abstimmung zur Auslegung und Anwendung des Datenschutzrechts bei sowohl öffentlichen als auch nicht-öffentlichen Stellen. Sie setzt sich zusammen aus dem BfDI, den LfD und dem Präsidenten des BayLDA. Nach der Geschäftsordnung der DSK fördert diese den Datenschutz und dient der Verständigung gemeinsamer Positionen der Aufsichtsbehörden von Bund und Länder.[105]

Arbeitsergebnisse der DSK waren bzw. sind insbesondere Beschlüsse und Entschließungen.[106] Diese sind jedoch für die Aufsichtsbehörden rechtlich nicht bindend.[107] Dies führt dazu, dass Entschließungen und

---

102 Erster Tätigkeitsbericht des BfD, BT-Drs. 8/2460, S. 7.
103 Thiel, DSK – Starke Stimme für den Datenschutz, ZD 2020, S. 93.
104 Thiel, DSK – Starke Stimme für den Datenschutz, ZD 2020, S. 93; Umwandlung wurde im Jahr 2012 beschlossen, vgl. Dix, Datenschutzaufsicht im Bundesstaat – Ein Vorbild für Europa, DuD 2012, S. 318, 319.
105 Vgl. III. der GO der DSK, Stand 5. September 2018.
106 Vgl. III. der GO der DSK, Stand 5. September 2018.
107 Auch die Ergebnisse des Düsseldorfer Kreises als informelles Gremium waren für die Aufsichtsbehörden nicht bindend, vgl. Mester, Düsseldorfer Kreis, DuD 2012, S. 274, allerdings konnten die Aufsichtsbehörden einzelnen Beschlüssen

https://doi.org/10.5771/9783748928584-30 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Beschlüsse der DSK von den Aufsichtsbehörden nicht immer umgesetzt werden bzw. sich diese nicht in der Aufsichtstätigkeit der Aufsichtsbehörden wiederfinden.[108]

IV. Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB)

Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) wurde anders als der EDSA bereits vor Inkrafttreten der DSGVO mit der VO 45/2001 eingerichtet.[109] Der EDSB ist für die Aufsicht der Verarbeitung bei allen EU-Organen und Einrichtungen zuständig und nimmt auch beratende Funktionen wahr. So ist der EDSB beispielsweise nach Art. 42 Abs. 1 VO 2018/1725 bei der Ausarbeitung von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten, die Auswirkungen auf den Schutz der Rechte und Freiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten haben, von der Kommission zu konsultieren.[110]

V. Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden in der Europäischen Union

1. Pflicht zur Zusammenarbeit

Die Pflicht zur Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten untereinander (horizontale Verwaltungskooperation) und mit

---

des Düsseldorfer Kreises zustimmen und sich hierüber selbst binden, vgl. Mester, a.a.O., so bspw. beim Genehmigungsverfahren zur Prüfung der Zulässigkeit von Drittstaatentransfers nach § 4c Abs. 2 BDSG a.F. der Fall.

108 Vgl. Petri, in: Das Verhältnis von Datenschutzaufsicht und Rechtsprechung, ZD 2020, S. 81; Taeger, Kommentar zu EuGH C-518/07, K&R 2010, S. 326, 330, 331: „Die Beschlüsse (…), binden die Aufsichtsbehörden nicht, so dass es zu Rechtsunsicherheit führenden unterschiedlichen Auslegungen des Datenschutzrechts kommen kann.".

109 Art. 41 ff. der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr.

110 Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-30 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

der Kommission (vertikale Verwaltungskooperation) ist ausdrücklich in Art. 51 Abs. 2 S. 2 DSGVO normiert, der auf Kapitel VII der DSGVO „Zusammenarbeit und Kohärenz" verweist.[111]

Dort ist unter anderem die gegenseitige Amtshilfe (Art. 61 DSGVO), die Möglichkeit von gemeinsamen Maßnahmen der Aufsichtsbehörden (Art. 62 DSGVO) und das Kohärenzverfahren (Art. 63 ff. DSGVO) geregelt.[112] Die Bestimmungen zum Kohärenzverfahren bilden den prozeduralen Rahmen zur Gewährleistung der einheitlichen Rechtsanwendung und Durchsetzung des Datenschutzrechts durch die Aufsichtsbehörden.[113]

2. Der Europäische Datenschutzausschuss (EDSA)

Sowohl im Kohärenzverfahren aber auch darüber hinaus ist der EDSA von entscheidender Bedeutung für die von der DSGVO angestrebte einheitliche Anwendung des Datenschutzrechts in der Union.[114]

Der EDSA besteht aus den Leitern der Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten (bei mehreren Aufsichtsbehörden in einem Mitgliedstaat deren gemeinsamem Vertreter) und dem EDSB.[115] Dabei stößt die in der Bundesrepublik Deutschland zur Bestimmung des gemeinsamen Vertreters getroffene Regelung des § 17 Abs. 1 S. 1 BDSG, wonach die Vertretung grds. durch den BfDI erfolgt, auf berechtigte Kritik.[116]

Der EDSA ist nach Art. 68 Abs. 1 DSGVO eine Einrichtung der Union mit eigener Rechtspersönlichkeit, ersetzt die bisherige Art.-29-Datenschutzgruppe und wird auch – wenig glücklich – als zentrale Datenschutzbehörde für die Union bezeichnet.[117] So hat der EDSA nicht die Aufga-

---

111 Selmayr, in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 51, Rn. 16; daneben finden sich weitere Kooperationsgebote an verschiedenen Stellen der DSGVO, vgl. Rüpke/v. Lewinski/Eckhardt, Datenschutzrecht, 1. Aufl., S. 336 ff.

112 Hierzu: Rüpke/v. Lewinski/Eckhardt, Datenschutzrecht, 1. Aufl., S. 336.

113 Vgl. Caspar, in: Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 3. Aufl., Art. 63, Rn. 3.

114 ErwG 139 DSGVO.

115 Art. 68 Abs. 2, 3 DSGVO.

116 Nguyen, in: Gola, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 51, Rn. 14, m.w.N.; im Rahmen einer ggf. erfolgenden Zentralisierung der Aufsicht über die Verarbeitung bei den nicht-öffentlichen Stellen sollte daher auch der Leiter einer solchen Einrichtung zum Vertreter im EDSA bestimmt werden, vgl. auch Kapitel F., III. 3.; hierzu auch: Wolff, Dogmatische Umsetzungsfragen der europ. Datenschutzreform aus Sicht der Länder, BayVBI 2017, S. 797, 801.

117 Vgl. ErwG 139, S. 4; eingerichtet durch Art. 29 RL 95/46/EG als „Gruppe für den Schutz von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten";

https://doi.org/10.5771/9783748928584-30 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

be einer zentralen Rechtsdurchsetzungsinstanz, sondern soll vielmehr die Arbeit der Aufsichtsbehörden koordinieren und eine einheitliche Anwendung sicherstellen.[118] Hierzu wurden dem EDSA weitreichende Befugnisse eingeräumt. So kann dieser beispielsweise im Rahmen der Streitbeilegung nach Art. 65 DSGVO für die Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten verbindliche Beschlüsse fassen.[119]

Die Vereinbarkeit der Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden mit der Möglichkeit verbindlicher Beschlüsse durch den EDSA war bereits wiederholt Gegenstand von Diskussion.[120]

Gegen die Entscheidungen des EDSA besteht Rechtsschutz vor den ordentlichen Gerichten. Im Fall eines Beschlusses im Streitbeilegungsverfahren können die betroffenen natürlichen und juristischen Personen sowohl gegen den auf Grundlage des Beschlusses des EDSA erlassenen Bescheid der Aufsichtsbehörde des Mitgliedstaats vorgehen als auch gegen den Beschluss des EDSA gem. Art. 263 Abs. 4 AEUV.[121] Auch die Aufsichtsbehör-

---

Schiedermair, in: Simits/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 1. Aufl., Art. 68, Rn. 1 zur zentralen Datenschutzbehörde – wenn überhaupt sollte von einer „Zentrale der Aufsichtsbehörden" gesprochen werden, jedenfalls dann, wenn man wie wohl Schiedermair den Begriff der „zentralen Datenschutzbehörde" versteht, da die Aufsicht grds. bei den Mitgliedstaaten liegt und keine „zentrale europ. Datenschutzaufsicht" existiert, vgl. v. Lewinski, in: Auernhammer, DSGVO BDSG, 7. Aufl., Art. 51, Rn. 3; zum EDSA als Rechtspersönlichkeit *sui generis*, vgl. Albrecht, in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO, 2. Aufl., Art. 68, Rn. 4 bzw. als „Agentur im weiteren Sinne" vgl. Schöndorf-Haubold, in: Sydow, DSGVO, 2. Aufl., Art. 68, Rn. 2 ff.

118 So ist bspw. die Sicherstellung der Anwendung der DSGVO nach Art. 70 Abs. 1 S. 2 lit. a) DSGVO auf die in Art. 64 und 65 genannten Fälle beschränkt; der EDSA entwickelte sich mit den ihm heute zustehenden Befugnissen erst in den Beratungen und konträr zu der Rolle der Kommission, die diese für sich in ihrem ersten Vorschlag für die DSGVO vorgesehen hatte, vgl. KOM(2012) 11 vom 25. Januar 2012, so sollte u.a. ein Letztentscheidungsrecht sowie suspensives Vetorecht der Kommission gegenüber den nationalen Aufsichtsbehörden bestehen – dies stieß auf erheblichen Widerstand sowohl des Parlaments als auch des Rates, u.a. aufgrund der hierdurch in Frage gestellten Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden, vgl. Dix, in: Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 3. Aufl., Art. 68, Rn. 3.

119 Spiecker gen. Döhmann, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 1. Aufl., Art. 65,
Rn. 21 f.

120 Vgl. nur Körffer, in: Paal/Pauly, DS-GVO BDSG, 3. Aufl., Art. 52, Rn. 4, m.w.N.

121 ErwG 143 DSGVO; Albrecht, in: Ehmann/Selmayr, DS-GVO, Art. 68, Rn. 5.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-30 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

den selbst können die Beschlüsse des EDSA anfechten und auf diese Weise gegen die Bindungswirkung der Beschlüsse des EDSA vorgehen.[122]

Grundsätzlich ist die Errichtung des EDSA als der Harmonisierung der Aufsicht und der Sicherstellung eines einheitlichen Schutzniveaus in der Union dienende Einrichtung zu begrüßen.

122 Albrecht/Jotzo, Das neue Datenschutzrecht der EU, S. 126, Rn. 18; wohl auch: v. Lewinski, in: Rüpke/
v. Lewinski/Eckhardt, Datenschutzrecht, 1. Aufl., S. 341.

https://doi.org/10.5771/9783748928584-30 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -