

DIE ZUSTÄNDIGKEIT DER AUFSICHTSBEHÖRDEN

Juni 2020

Prof. Dr. Anne Riechert

Rechtsgrundlage:

Artikel 51 bis 57 Datenschutzgrundverordnung und Erwägungsgründe 117 bis 133, 137 (Zuständigkeit und Aufgaben der Aufsichtsbehörden)

Artikel 58 Datenschutzgrundverordnung und Erwägungsgründe 122, 129, 131 (Befugnisse)

Dieses Dossier befasst sich mit den Zuständigkeiten von Aufsichtsbehörden, insbesondere auch bei grenzüberschreitender Datenverarbeitung (A. und B.). Unter Punkt C. folgt eine Zusammenfassung. Eine Sammlung mit weiterführenden Links findet sich am Ende der Ausführungen (D.).

A. Zuständigkeiten in Deutschland

Gemäß Artikel 51 Absatz 1 DSGVO sieht jeder Mitgliedstaat vor, dass eine oder mehrere unabhängige Behörden für die Überwachung der Anwendung dieser Verordnung zuständig sind. Damit sollen die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung geschützt und der freie Verkehr personenbezogener Daten in der Union erleichtert werden.

In Deutschland sind mehrere Aufsichtsbehörden errichtet worden:

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI)

Der BfDI ist für die Daten- und Informationsverarbeitung aller öffentlichen Stellen des Bundes zuständig, die er berät und kontrolliert. Dem BfDI obliegt die Zuständigkeit für nicht-öffentliche Stellen, wenn es sich um Telekommunikations- und Postdienstunternehmen sowie um private Unternehmen handelt, die unter das Sicherheitsüberprüfungsgesetz fallen. Darüber hinaus ist er die zuständige Aufsichtsbehörde für die Jobcenter. Der BfDI unterrichtet außerdem den Deutschen Bundestag und die Öffentlichkeit über wesentliche datenschutzrelevante Entwicklungen im privatwirtschaftlichen Bereich.

Datenschutzbeauftragte der Bundesländer

In jedem Bundesland gibt es eine (Landes-)Datenschutzbeauftragte oder einen (Landes-) Datenschutzbeauftragten.

Die Datenschutzbeauftragten der Bundesländer überwachen zum einen bei Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des jeweiligen Bundeslandes die Einhaltung des Datenschutzes (öffentlicher Bereich).

Jedes Bundesland hat zudem für die Datenverarbeitung durch öffentliche Stellen der Landesverwaltung und Gemeinden ein eigenes (Landes-)Datenschutzgesetz erlassen.

Werden personenbezogene Daten im nicht-öffentlichen Bereich verarbeitet (z.B. durch Unternehmen, Verbände, Selbstständige und Vereine), kontrolliert die/der zuständige Datenschutzbeauftragte als Aufsichtsbehörde zum anderen ebenso die Einhaltung des Datenschutzrechts in dem Bundesland, in welchem die datenverarbeitende Stelle ihren Sitz hat. Dies gilt allerdings mit Ausnahme von Telekommunikations- und Postdienstunternehmen, für welche die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit die zuständige Aufsichtsbehörde ist. Die Zuständigkeit der Landesbeauftragten erstreckt sich außerdem nicht auf kirchliche Stellen oder Rundfunkanstalten, die eigene Datenschutzbeauftragte haben.

Regelmäßig sind die Landesdatenschutzbeauftragten also zugleich die zuständigen Ansprechpartner für den Datenschutz im nicht-öffentlichen als auch im öffentlichen Bereich. Eine Ausnahme gibt es allerdings in Bayern. Hier sind die Behörden getrennt:

Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz überwacht die Einhaltung der Datenschutzrechte der Bürger durch die bayerische öffentliche Verwaltung (<https://www.datenschutz-bayern.de/>).

Das Bayerische Landesamt für Datenschutzaufsicht ist als Aufsichtsbehörde für den nicht-öffentlichen Bereich (z.B. private Unternehmen) zuständig (<https://www.lda.bayern.de/de/index.html>).

Exkurs:

Die Datenethikkommission hat in ihrem Abschlussbericht vorgeschlagen, die Aufsichtsbehörden zu zentralisieren. Die Datenethikkommission wurde als unabhängiges Expertengremium von der Bundesregierung eingesetzt und hat ein Jahr lang über den Umgang mit KI beraten, woraus ein Abschlussbericht resultierte (abrufbar unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/it-digitalpolitik/gutachten-datenethikkommission.pdf?__blob=publicationFile&v=6). Darin nimmt sie ebenso zur Struktur und Organisation der Aufsichtsbehörden Stellung. Einerseits – so die Datenethikkommission - bedürfen die Aufsichtsbehörden einer besseren personellen und sachlichen Ausstattung. Andererseits sei eine Behörde auf Bundesebene zu erwägen, sofern es nicht gelingt, die Abstimmung unter den deutschen Datenschutzaufsichtsbehörden zu verstärken und zu formalisieren, um so die einheitliche und kohärente Anwendung des Datenschutzrechts zu gewährleisten. Die Zuständigkeit der Landesdatenschutzbehörden für den öffentlichen Bereich soll hingegen unangetastet bleiben (siehe im Abschlussbericht S. 18).

B. Zuständigkeiten bei grenzüberschreitender Datenverarbeitung

Artikel 55 Abs. 1 DSGVO regelt, dass jede Aufsichtsbehörde für die Erfüllung der Aufgaben und die Ausübung der Befugnisse, die ihr mit dieser Verordnung übertragen wurden, im Hoheitsgebiet ihres eigenen Mitgliedstaats zuständig ist.

Handelt es sich um eine grenzüberschreitende Datenverarbeitung, ist Artikel 56 DSGVO einschlägig, wonach die federführende Aufsichtsbehörde als einziger Ansprechpartner des Verantwortlichen zuständig ist. Federführend ist immer die Aufsichtsbehörde der Hauptniederlassung oder der einzigen Niederlassung in einem europäischen Mitgliedstaat. Liegen diese Voraussetzungen nicht vor, ist wiederum Artikel 55 Absatz 1 DSGVO anwendbar.

Aus Erwägungsgrund 122 und Artikel 55 DSGVO ergibt, dass jede Aufsichtsbehörde dafür zuständig sein sollte, im Hoheitsgebiet ihres Mitgliedstaats die Befugnisse auszuüben und die Aufgaben zu erfüllen, die ihr mit dieser Verordnung übertragen wurden. Dies soll insbesondere ebenso für Verarbeitungstätigkeiten gelten, die Auswirkungen auf betroffene Personen in ihrem Hoheitsgebiet haben, oder für Verarbeitungstätigkeiten eines Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiters ohne Niederlassung in der Union, sofern sie auf betroffene Personen mit Wohnsitz in ihrem Hoheitsgebiet ausgerichtet sind.

Das Zusammenarbeits- und Kohärenzverfahren der Aufsichtsbehörden (Artikel 60 ff. DSGVO) gilt jedoch gemäß den Ausführungen der Artikel-29-Datenschutzgruppe (wp244rev.01- http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=44102) nur für Verantwortliche mit einer oder mehreren Niederlassungen in der Europäischen Union, so dass Unternehmen ohne Niederlassung in der Europäischen über ihren lokalen Vertreter mit den zuständigen Aufsichtsbehörden zusammen arbeiten müssen (Diese Leitlinien wurden vom Europäischen Datenschutz in seiner ersten konstituierenden Sitzung am 25.05.2018 bestätigt, siehe unter https://edpb.europa.eu/our-work-tools/general-guidance/gdpr-guidelines-recommendations-best-practices_de).

C. In Kürze

Zuständigkeiten in Deutschland

Die Beauftragten der Bundesländer für den Datenschutz sichern das Grundrecht auf Datenschutz:

- Im öffentlichen Bereich überwachen sie im jeweiligen Bundesland, ob die Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen, wie z.B. kommunale Krankenhäuser die einschlägigen Datenschutzregelungen (auch die Landesdatenschutzgesetze) einhalten. Zu beachten ist: Landesdatenschutzgesetze gelten nur für öffentliche Stellen, nicht für private Unternehmen!
- Im nicht-öffentlichen Bereich kontrollieren sie als Aufsichtsbehörde Unternehmen, die ihren Sitz in dem jeweiligen Bundesland haben. Ausnahme: Telekommunikations- und Postdienstunternehmen. Die Zuständigkeit der Landesbeauftragten erstreckt sich außerdem nicht auf kirchliche Stellen oder den Rundfunk, die eigene Datenschutzbeauftragte haben.

Regelmäßig sind die Landesdatenschutzbeauftragten zugleich die zuständigen Ansprechpartner für den Datenschutz im nicht-öffentlichen als auch im öffentlichen Bereich. Allerdings sind in Bayern die Behörden getrennt: Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz überwacht die Einhaltung der Datenschutzrechte der Bürger durch die Bayerische öffentliche Verwaltung, während das Bayerische Landesamt für Datenschutzaufsicht als Aufsichtsbehörde für den nicht-öffentlichen Bereich (z.B. Unternehmen) zuständig ist.

Zuständigkeiten bei grenzüberschreitender Datenverarbeitung und Marktortprinzip

Bei grenzüberschreitender Datenverarbeitung ist die federführende Aufsichtsbehörde als einziger Ansprechpartner des Verantwortlichen zuständig ist. Federführend ist immer die Aufsichtsbehörde der Hauptniederlassung oder der einzigen Niederlassung in einem europäischen Mitgliedstaat.

Hat ein Verantwortlicher weder Hauptsitz noch Niederlassung in der Europäischen Union, sind jedoch die Verarbeitungstätigkeiten auf betroffene Personen mit Wohnsitz in dem jeweiligen Hoheitsgebiet der Aufsichtsbehörde ausgerichtet, darf diese ihre Befugnisse nach der Datenschutzgrundverordnung ausüben.

Insgesamt ist zu beachten:

Es gilt europäisches Datenschutzrecht auch ohne Hauptsitz oder Niederlassung des Verantwortlichen in der Europäischen Union, wenn eine Datenverarbeitung im Zusammenhang mit dem Angebot einer (kostenlosen oder kostenpflichtigen) Dienstleistung oder Ware steht oder wenn die Internetaktivitäten von betroffenen Personen durch Cookies oder Browser-Fingerprints nachvollzogen werden können (Marktortprinzip).

Hinweise zu Facebook:

Die irische Datenschutzbehörde ist federführend zuständig. Grundsätzlich kann sich allerdings jeder Betroffene - unabhängig von Zuständigkeitsfragen - an jede Datenschutzaufsichtsbehörde wenden. Die angerufene Datenschutzaufsichtsbehörde muss diese Eingabe allerdings an die federführende Behörde weiterleiten. Letztendlich setzt sich ein Verantwortlicher daher nur mit einer einzigen Behörde auseinander - im Falle von Facebook also mit der irischen Aufsichtsbehörde. Ergänzend soll angemerkt werden, dass in der Praxis regelmäßig auf die schwache personelle und finanzielle Ausstattung dieser Behörde hingewiesen wird. Daher hat der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit sogar angeregt, Teilfragen an seine Behörde abzugeben (siehe unter: <https://netzpolitik.org/2019/kelber-will-irland-unter-die-arme-greifen/>).

D. Links und Materialien

Aufsichtsbehörden in Deutschland

- **Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI)**

Informationen über die Aufgaben des BfDI sind unter folgendem Link abrufbar:

https://www.bfdi.bund.de/DE/BfDI/Artikel_BFDI/AufgabenBFDI.html

Anschriften und Links zu den Datenschutzbeauftragten der Rundfunkanstalten und Kirchen sowie zu den Kontaktdaten von Datenschutzbeauftragten in Europa und weltweit, finden sich unter https://www.bfdi.bund.de/DE/Infothek/Anschriften_Links/anschriften_links-node.html

- **Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz und das Bayerische Landesamt für Datenschutzaufsicht**

Regelmäßig sind die Landesdatenschutzbeauftragten zugleich die zuständigen Ansprechpartner für den Datenschutz im nicht-öffentlichen als auch im öffentlichen Bereich. Allerdings sind in Bayern die Behörden getrennt:

Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz überwacht die Einhaltung der Datenschutzrechte der Bürger durch die bayerische öffentliche Verwaltung (<https://www.datenschutz-bayern.de/>).

Das Bayerische Landesamt für Datenschutzaufsicht ist als Aufsichtsbehörde für den nicht-öffentlichen Bereich (z.B. private Unternehmen) zuständig (<https://www.lda.bayern.de/de/index.html#>) und stellt einen Flyer mit seinem Aufgabenbereich zum Download zur Verfügung: https://www.lda.bayern.de/media/flyer_baylda_organisation_de.pdf.

- **Der Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit Baden-Württemberg**

<https://www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de>

- **Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz**

<https://www.datenschutz.rlp.de>

- **Der Hessische Datenschutzbeauftragte**

<https://datenschutz.hessen.de>

- **Die Landesbeauftragte für den Datenschutz Niedersachsen**

<https://www.lfd.niedersachsen.de>

- **Das Unabhängige Datenschutzzentrum Saarland**

<https://datenschutz.saarland.de>

- **Der Landesbeauftragte für Datenschutz Sachsen-Anhalt**

<https://datenschutz.sachsen-anhalt.de>

- **Die Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit**

<https://www.datenschutz-berlin.de>

- **Der Thüringer Landesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit**

<https://www.tfdi.de>

- **Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen**

<https://www.ldi.nrw.de>

- **Die Landesbeauftragte für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg**
<http://www.lida.brandenburg.de>
- **Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern**
<https://www.datenschutz-mv.de>
- **Der Sächsischer Datenschutzbeauftragter**
<https://www.saechsdsb.de>
- **Das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein** <https://www.datenschutzzentrum.de>
- **Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit**
<https://www.datenschutz-hamburg.de>
- **Die Landesbeauftragte für Datenschutz Freie Hansestadt Bremen**
<https://www.datenschutz.bremen.de>

Zuständigkeiten bei grenzüberschreitender Datenverarbeitung

- **Das Bayerische Landesamt für Datenschutzaufsicht**

Das Bayerische Landesamt für Datenschutzaufsicht gibt in dem von ihm erstellten Kurzpapier „One Stop Shop“ einen Überblick über die zuständigen Aufsichtsbehörden bei grenzüberschreitender Datenverarbeitung, https://www.lada.bayern.de/media/baylda_ds-gvo_13_one_stop_shop.pdf. Nach den Ausführungen des Bayerischen Landesamts für Datenschutzaufsicht muss bei der Abgrenzung zwischen Hauptverwaltung als Hauptniederlassung und einer anderen Niederlassung geprüft werden, wo die Entscheidungen über Zwecke und Mittel einer Verarbeitung getroffen werden. Dabei sei immer die Verarbeitungstätigkeit entscheidend, um die es konkret geht. Dies könne dazu führen, dass es unterschiedliche federführende Aufsichtsbehörden aufgrund unterschiedlicher Tätigkeiten gibt. Die DSGVO führt also nicht automatisch dazu, dass für ein Unternehmen im Rahmen einer grenzüberschreitenden Datenverarbeitung stets die gleiche Datenschutzaufsichtsbehörde tätig ist.

Ein weiteres Kurzpapier „Amtshilfe und gemeinsame Maßnahmen der Aufsichtsbehörden“ des Bayerischen Landesamts für Datenschutzaufsicht (https://www.lada.bayern.de/media/baylda_ds-gvo_14_mutual_assistance.pdf) verweist darauf, dass die in der DSGVO vorgesehenen Formen der Zusammenarbeit insgesamt dazu dienen, bei grenzüberschreitenden Da-

tenverarbeitungen eine einheitliche Anwendung der Verordnung sicherzustellen und enthält Ausführungen dazu, wie diese Zusammenarbeit konkret auszusehen hat und welche Vorgaben zu beachten sind.

- **Datenschutzkonferenz**

Unter https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/kp/dsk_kpnr_7.pdf hat die Datenschutzkonferenz eine Orientierungshilfe zu den Regelungen des Marktortprinzips veröffentlicht. In diesem Zusammenhang muss berücksichtigt werden, dass europäisches Datenschutzrecht auch ohne Hauptsitz oder Niederlassung des Verantwortlichen in der Europäischen Union gilt, wenn eine Datenverarbeitung im Zusammenhang mit dem Angebot einer (kostenlosen oder kostenpflichtigen) Dienstleistung oder Ware steht (Marktortprinzip). Dennoch muss zusätzlich die zuständige Aufsichtsbehörde bestimmt werden. Gerade im Zusammenhang mit Online-Aktivitäten kann eine Vielzahl von Personen in unterschiedlichen Mitgliedsländern betroffen sein.

- **Europäischer Datenschutzausschuss**

Der Europäische Datenschutzausschuss hat am 25.05.2018 die Leitlinien der Artikel-29-Datenschutzgruppe für die Bestimmung der federführenden Aufsichtsbehörde eines Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiters bestätigt (wp244rev.01, veröffentlicht am 05. April 2017). Diese Leitlinien sind abrufbar unter: http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=44102 Ein Annex dazu ist abrufbar unter: http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=48139. Das Zusammenarbeits- und Kohärenzverfahren der Aufsichtsbehörden gemäß der DSGVO gilt gemäß den Leitlinien nur für Verantwortliche mit einer oder mehreren Niederlassungen in der Europäischen Union. Es wird darauf hingewiesen, dass das bloße Vorhandensein eines Vertreters in einem Mitgliedstaat nicht das Verfahren der Zusammenarbeit und Kohärenz auslöst, sofern das Unternehmen keine Niederlassung in der EU habe. Dies bedeute, dass Verantwortliche ohne Niederlassung in der EU in jedem Mitgliedstaat, in dem sie aktiv sind, über ihren lokalen Vertreter mit den lokalen Aufsichtsbehörden zusammenarbeiten müssen.

- **Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen**

Unter https://www.ldi.nrw.de/mainmenu_Aktuelles/submenu_EU-Datenschutzreform/Inhalt/EU-Datenschutzreform/EU-Datenschutzreform_FAQ/Welche_Datenschutz-beh_rde_ist_zust_ndig_.php sind folgende Hinweise zu finden:

„Wenn es um eine grenzüberschreitende Verarbeitung geht, gilt das neue sogenannte „One-Stop-Shop“-Verfahren: Die Behörde am Sitz der Hauptniederlassung hat eine federführende Zuständigkeit. Unternehmen müssen sich also nicht mehr mit Aufsichtsbehörden in mehreren EU-Mitgliedstaaten als Ansprechpartner auseinandersetzen (Artikel 56 DSGVO).“ Die Landesbeauftragte verweist aber ebenso darauf, dass jede Aufsichtsbehörde „lokal“ zuständig ist (Artikel 56 Absatz 2 DSGVO), wenn der Gegenstand der Beschwerde ausschließlich mit der Niederlassung eines Mitgliedstaates zusammenhängt oder wenn sich die Datenverarbeitung nur auf betroffene Personen in diesem Mitgliedstaat auswirkt. Wichtig ist ebenso der Hinweis der

Landesbeauftragten, dass es beim „Marktortprinzip“ (Sitz im Drittstaat, keine Niederlassung in der EU) mangels Hauptniederlassung dabei bleiben müsse, dass jede Behörde zuständig ist – wobei unabhängig von Zuständigkeitsfragen sich die betroffenen Personen mit Beschwerden an jede Datenschutzaufsichtsbehörde wenden könnten.

- **Data Protection Commissioner (Datenschutzbehörde Irland)**

Ausführungen zur grenzüberschreitenden Datenverarbeitung und federführenden Aufsichtsbehörde <http://gdprandyou.ie/cross-border-processing/> sind (englischsprachig) außerdem auf der Webseite der irischen Datenschutzbehörde zu finden.