

Leitlinien



Leitlinien 8/2022 für die Bestimmung der federführenden Aufsichtsbehörde eines Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiters

Version 2.0

Angenommen am 28. März 2023

Translations proofread by EDPB Members.
This language version has not yet been proofread.

Versionsüberblick

Version 1.0	10. Oktober 2022	Annahme der Leitlinien (aktualisierte Fassung der vorherigen Leitlinien WP 244 rev.01, die von der Artikel-29-Datenschutzgruppe angenommen und vom EDSA am 25. Mai 2018 gebilligt wurde) für eine gezielte öffentliche Konsultation
Version 2.0	28. März 2023	Annahme der Leitlinien nach öffentlicher Konsultation

Inhaltsverzeichnis

0	Vorbemerkung	4
1	Bestimmung der federführenden Aufsichtsbehörde: die wichtigsten Konzepte	5
1.1	„Grenzüberschreitende Verarbeitung personenbezogener Daten“	5
1.1.1	„Erhebliche Auswirkungen“	5
1.2	Federführende Aufsichtsbehörde	7
1.3	Hauptniederlassung.....	7
2	Schritte zur Bestimmung der federführenden Aufsichtsbehörde	7
2.1	Bestimmung der „Hauptniederlassung“ der Verantwortlichen	7
2.1.1	Kriterien für die Bestimmung der Hauptniederlassung des Verantwortlichen, wenn es sich nicht um den Ort der Hauptverwaltung im EWR handelt.....	9
2.1.2	Unternehmensgruppen.....	10
2.1.3	Gemeinsam Verantwortliche.....	10
2.2	Grenzfälle	11
2.3	Auftragsverarbeiter	12
3	Andere relevante Themen.....	12
3.1	Die Rolle der „betroffenen Aufsichtsbehörde“	12
3.2	Lokale Verarbeitung	13
3.3	Unternehmen außerhalb des EWR.....	13
ANHANG – Fragen zur Bestimmung der federführenden Aufsichtsbehörde.....		15
1	Nimmt der Verantwortliche oder der Auftragsverarbeiter die grenzüberschreitende Verarbeitung personenbezogener Daten vor?.....	15
2	Wie wird die „federführende Aufsichtsbehörde“ bestimmt?	15
3	Gibt es „betroffene Aufsichtsbehörden“?	16

Der Europäische Datenschutzausschuss —

gestützt auf Artikel 70 Absatz 1 Buchstaben e und l der 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, im Folgenden „DSGVO“),

gestützt auf das EWR-Abkommen, insbesondere auf Anhang XI und das Protokoll 37, in der durch den Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 154/2018 vom 6. Juli 2018 geänderten Fassung¹,

gestützt auf Artikel 12 und Artikel 22 seiner Geschäftsordnung,

gestützt auf die Leitlinien der Artikel-29-Datenschutzgruppe für die Bestimmung der federführenden Aufsichtsbehörde eines Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiters, WP 244 rev.01,

gestützt auf die Leitlinien 07/2020 des EDSA zu den Begriffen „Verantwortlicher“ und „Auftragsverarbeiter“ in der DSGVO —

HAT FOLGENDE LEITLINIEN ANGENOMMEN:

0 VORBEMERKUNG

1. Am 5. April 2017 nahm die Artikel-29-Datenschutzgruppe ihre Leitlinien für die Bestimmung der federführenden Aufsichtsbehörde eines Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiters (WP 244 rev.01)² an, die vom Europäischen Datenschutzausschuss (im Folgenden „EDSA“) in seiner ersten Vollversammlung³ gebilligt wurden. Das vorliegende Dokument ist eine geringfügig aktualisierte Fassung dieser Leitlinien. Soweit auf die Leitlinien der Artikel-29-Datenschutzgruppe für die Bestimmung der federführenden Aufsichtsbehörde eines Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiters (WP 244 rev.01) Bezug genommen wird, ist dies von nun an als Bezugnahme auf diese Leitlinien des EDSA zu verstehen.
2. Der EDSA hat festgestellt, dass weiterer Klärungsbedarf besteht, insbesondere in Bezug auf den Begriff der Hauptniederlassung im Zusammenhang mit der gemeinsamen Verantwortung und unter Berücksichtigung der EDSA-Leitlinien 07/2020 zu den Begriffen „Verantwortlicher“ und „Auftragsverarbeiter“ in der DSGVO⁴.
3. Der diesbezügliche Absatz wurde überarbeitet und aktualisiert, während der restliche Teil des Dokuments, abgesehen von redaktionellen Änderungen, unverändert geblieben ist. Die Überarbeitung betrifft insbesondere den Abschnitt 2.1.3 über gemeinsam Verantwortliche.

¹ Soweit in diesem Dokument auf „Mitgliedstaaten“ Bezug genommen wird, ist dies als Bezugnahme auf „EWR-Mitgliedstaaten“ zu verstehen.

² Abrufbar unter http://ec.europa.eu/newsroom/article29/item-detail.cfm?item_id=611235.

³ Siehe https://edpb.europa.eu/news/news/2018/endorsement-gdpr-wp29-guidelines-edpb_en.

⁴ Siehe Leitlinien 07/2020 zu den Begriffen „Verantwortlicher“ und „Auftragsverarbeiter“ in der DSGVO, Version 2.0, angenommen am 7. Juli 2021, Absätze 161, 162 und 166, abrufbar unter https://edpb.europa.eu/system/files/2022-02/eppb_guidelines_202007_controllerprocessor_final_de.pdf.

1 BESTIMMUNG DER FEDERFÜHRENDEN AUFSICHTSBEHÖRDE: DIE WICHTIGSTEN KONZEPTE

1.1 „Grenzüberschreitende Verarbeitung personenbezogener Daten“

4. Die Bestimmung der federführenden Aufsichtsbehörde ist nur dann von Bedeutung, wenn ein Verantwortlicher oder Auftragsverarbeiter die grenzüberschreitende Verarbeitung personenbezogener Daten vornimmt. In Artikel 4 Nummer 23 DSGVO wird „grenzüberschreitende Verarbeitung“ definiert als entweder:
- *eine Verarbeitung personenbezogener Daten, die im Rahmen der Tätigkeiten von Niederlassungen eines Verantwortlichen oder eines Auftragsverarbeiters in der Union in mehr als einem Mitgliedstaat erfolgt, wenn der Verantwortliche oder Auftragsverarbeiter in mehr als einem Mitgliedstaat niedergelassen ist, oder*
 - *eine Verarbeitung personenbezogener Daten, die im Rahmen der Tätigkeiten einer einzelnen Niederlassung eines Verantwortlichen oder eines Auftragsverarbeiters in der Union erfolgt, die jedoch erhebliche Auswirkungen auf betroffene Personen in mehr als einem Mitgliedstaat hat oder haben kann.*
5. Das heißt, wenn eine Organisation beispielsweise Niederlassungen in Frankreich und Rumänien hat und die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen ihrer Tätigkeiten erfolgt, dann handelt es sich um eine grenzüberschreitende Verarbeitung.
6. Alternativ kann die Organisation die Verarbeitung nur innerhalb ihrer Niederlassung in Frankreich vornehmen. Wenn jedoch die Tätigkeit erhebliche Auswirkungen auf betroffene Personen in Frankreich und Rumänien hat oder haben kann, handelt es sich ebenfalls um eine grenzüberschreitende Verarbeitung.

1.1.1 „Erhebliche Auswirkungen“

7. In der DSGVO wird der Begriff „erheblich“ oder „Auswirkungen“ nicht definiert. Mit dieser Formulierung sollte sichergestellt werden, dass nicht jede Verarbeitungstätigkeit, die im Rahmen einer einzigen Niederlassung stattfindet und *irgendwelche* Auswirkungen hat, unter die Definition der „grenzüberschreitenden Verarbeitung“ fällt.
8. Zu den wichtigsten Bedeutungen des Begriffs „erheblich“ in der deutschen Sprache gehören: „beträchtlich; ins Gewicht fallend“⁵.
9. Die wichtigste Bedeutung des Substantivs „Auswirkung“ ist „das Sichauswirken“ oder „Wirkung, sich auswirkende Folge“. Das verwandte Substantiv „Wirkung“ bedeutet „durch eine verursachende Kraft bewirkte Veränderung, Beeinflussung, bewirktes Ergebnis“⁶. Daraus ergibt sich, dass die Datenverarbeitung gewisse Folgen für eine Person haben muss, damit sie betroffen ist. Eine Verarbeitung, die keine erheblichen Auswirkungen auf natürliche Personen hat, fällt nicht unter den zweiten Teil der Definition der „grenzüberschreitenden Verarbeitung“. Sie würde jedoch unter den ersten Teil der Definition fallen, wenn die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen der Tätigkeiten von Niederlassungen eines Verantwortlichen oder eines Auftragsverarbeiters in der Union

⁵ Duden.

⁶ Duden.

in mehr als einem Mitgliedstaat erfolgt, wenn der Verantwortliche oder Auftragsverarbeiter in mehr als einem Mitgliedstaat niedergelassen ist.

10. Die Verarbeitung kann unter den zweiten Teil der Definition fallen, wenn die Wahrscheinlichkeit einer erheblichen Auswirkung besteht, nicht nur im Falle einer tatsächlichen erheblichen Auswirkung. Dabei ist zu beachten, dass „haben kann“ nicht bedeutet, dass nur eine entfernte Möglichkeit einer erheblichen Auswirkung besteht. Die erhebliche Auswirkung muss eher wahrscheinlich als unwahrscheinlich sein. Auf der anderen Seite bedeutet dies aber auch, dass die Personen nicht tatsächlich betroffen sein müssen: Die Wahrscheinlichkeit einer erheblichen Auswirkung reicht aus, damit die Verarbeitung unter die Definition der „grenzüberschreitenden Verarbeitung“ fällt.
11. Die Tatsache, dass eine Datenverarbeitung die Verarbeitung mancher – ggf. sogar vieler – personenbezogener Daten von Personen in mehreren Mitgliedstaaten umfasst, bedeutet nicht zwangsläufig, dass die Verarbeitung erhebliche Auswirkungen hat oder haben kann. Eine Verarbeitung, die keine erheblichen Auswirkungen hat, stellt keine grenzüberschreitende Verarbeitung im Sinne des zweiten Teils der Definition dar, unabhängig davon, wie viele Personen sie betrifft.
12. Die „erheblichen Auswirkungen“ werden im Einzelfall von den Aufsichtsbehörden ausgelegt. Wir werden den Kontext der Verarbeitung, die Art der Daten, den Zweck der Verarbeitung und Faktoren wie folgende Fragen berücksichtigen:
 - Wird Personen durch die Verarbeitung Schaden, Verlust oder Leid zugefügt oder besteht die Wahrscheinlichkeit dafür?
 - Entsteht durch die Verarbeitung eine tatsächliche Einschränkung von Rechten oder Chancen oder besteht die Wahrscheinlichkeit dafür?
 - Wird die Gesundheit, das Wohlbefinden oder das Vertrauen von Personen durch die Verarbeitung beeinträchtigt oder besteht die Wahrscheinlichkeit dafür?
 - Wirkt sich die Verarbeitung auf den finanziellen oder wirtschaftlichen Status oder die Lebensumstände von Personen aus oder besteht die Wahrscheinlichkeit dafür?
 - Werden Personen durch die Verarbeitung Diskriminierung oder ungerechter Behandlung ausgesetzt?
 - Beinhaltet die Verarbeitung die Analyse spezifischer Kategorien personenbezogener oder sonstiger in die Privatsphäre eingreifender Daten, insbesondere personenbezogene Daten von Kindern?
 - Hat die Verarbeitung eine erhebliche Verhaltensänderung von Personen zur Folge oder besteht die Wahrscheinlichkeit dafür?
 - Hat die Verarbeitung unwahrscheinliche, unvorhergesehene oder unerwünschte Folgen für Personen zur Folge?
 - Führt die Verarbeitung zu Bloßstellung oder anderen negativen Auswirkungen, einschließlich Rufschädigung?
 - Umfasst die Verarbeitung ein breites Spektrum personenbezogener Daten?
13. Letztlich soll die Prüfung der „erheblichen Auswirkungen“ gewährleisten, dass die Aufsichtsbehörden nur dann zur förmlichen Zusammenarbeit im Rahmen des Kohärenzverfahrens der DSGVO verpflichtet sind, *„wenn eine Aufsichtsbehörde beabsichtigt, eine Maßnahme zu erlassen, die rechtliche Wirkungen*

in Bezug auf Verarbeitungsvorgänge entfalten soll, die für eine bedeutende Zahl betroffener Personen in mehreren Mitgliedstaaten erhebliche Auswirkungen haben“⁷.

1.2 Federführende Aufsichtsbehörde

14. Vereinfacht ausgedrückt ist eine „federführende Aufsichtsbehörde“ die Behörde, die die Hauptverantwortung für eine grenzüberschreitende Datenverarbeitungstätigkeit trägt, beispielsweise wenn eine betroffene Person eine Beschwerde bezüglich der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Dateneinreicht.
15. Die federführende Aufsichtsbehörde koordiniert jede Untersuchung unter Einbeziehung anderer „betroffener“ Aufsichtsbehörden.
16. Die Bestimmung der federführenden Aufsichtsbehörde hängt davon ab, wo sich die „Hauptniederlassung“ oder „einzige Niederlassung“ des Verantwortlichen in der Union befindet. Artikel 56 DSGVO besagt:
 - die Aufsichtsbehörde der Hauptniederlassung oder der einzigen Niederlassung des Verantwortlichen oder des Auftragsverarbeiters [ist] gemäß dem Verfahren [der Zusammenarbeit] nach Artikel 60 die zuständige federführende Aufsichtsbehörde für die von diesem Verantwortlichen oder diesem Auftragsverarbeiter durchgeführte grenzüberschreitende Verarbeitung.

1.3 Hauptniederlassung

17. Gemäß Artikel 4 Nummer 16 der DSGVO bezeichnet „Hauptniederlassung“:
 - im Falle eines Verantwortlichen mit Niederlassungen in mehr als einem Mitgliedstaat den Ort seiner **Hauptverwaltung** in der Union, es sei denn, die **Entscheidungen hinsichtlich der Zwecke und Mittel** der Verarbeitung personenbezogener Daten werden in einer anderen Niederlassung des Verantwortlichen in der Union getroffen und diese Niederlassung ist **befugt, diese Entscheidungen umsetzen zu lassen**; in diesem Fall gilt die Niederlassung, die derartige Entscheidungen trifft, als Hauptniederlassung;
 - im Falle eines Auftragsverarbeiters mit Niederlassungen in mehr als einem Mitgliedstaat den Ort seiner Hauptverwaltung in der Union oder, sofern der Auftragsverarbeiter keine Hauptverwaltung in der Union hat, die Niederlassung des Auftragsverarbeiters in der Union, in der die Verarbeitungstätigkeiten im Rahmen der Tätigkeiten einer Niederlassung eines Auftragsverarbeiters hauptsächlich stattfinden, soweit der Auftragsverarbeiter spezifischen Pflichten aus dieser Verordnung unterliegt.

2 SCHRITTE ZUR BESTIMMUNG DER FEDERFÜHRENDEN AUF SICHTSBEHÖRDE

2.1 Bestimmung der „Hauptniederlassung“ der Verantwortlichen

18. Um festzustellen, wo sich die Hauptniederlassung befindet, muss zunächst die Hauptverwaltung des Verantwortlichen im EWR bestimmt werden, sofern vorhanden. Der Ansatz der DSGVO besteht darin, dass die Hauptverwaltung in der Union der Ort ist, an dem Entscheidungen über die Zwecke und Mittel

⁷ Siehe Erwägungsgrund 135 der DSGVO.

der Verarbeitung personenbezogener Daten getroffen werden, und dass diese Stelle befugt ist, diese Entscheidungen umsetzen zu lassen.

19. Der Grundsatz der federführenden Aufsichtsbehörde in der DSGVO besagt im Wesentlichen, dass die Aufsicht über die grenzüberschreitende Verarbeitung von einer einzigen Aufsichtsbehörde in der Union geführt werden soll. In Fällen, in denen Entscheidungen über verschiedene grenzüberschreitende Verarbeitungstätigkeiten innerhalb der Hauptverwaltung in der Union getroffen werden, gibt es eine einzige federführende Aufsichtsbehörde für die verschiedenen Datenverarbeitungstätigkeiten des multinationalen Unternehmens. Es kann jedoch vorkommen, dass eine andere Niederlassung als der Ort der Hauptverwaltung autonom über die Zwecke und Mittel einer bestimmten Verarbeitungstätigkeit entscheidet. Dies bedeutet, dass es Situationen geben kann, in denen sich mehr als eine federführende Aufsichtsbehörde bestimmen lässt, z. B. in Fällen, in denen ein multinationales Unternehmen beschließt, getrennte Entscheidungszentren in verschiedenen Ländern für unterschiedliche Verarbeitungstätigkeiten einzurichten.
20. Es sei daran erinnert, dass in Fällen, in denen ein multinationales Unternehmen alle Entscheidungen in Bezug auf die Zwecke und Mittel der Verarbeitungstätigkeiten in einer seiner Niederlassungen im EWR zentralisiert (und diese Niederlassung befugt ist, diese Entscheidungen umsetzen zu lassen), nur eine federführende Aufsichtsbehörde für das multinationale Unternehmen bestimmt wird.
21. In diesen Fällen müssen die Unternehmen genau angeben, wo die Entscheidungen über Zweck und Mittel der Verarbeitung gefällt werden. Die korrekte Bestimmung der Hauptniederlassung liegt im Interesse der Verantwortlichen und der Auftragsverarbeiter, da sie Aufschluss darüber gibt, an welche Aufsichtsbehörde sie sich in Bezug auf ihre verschiedenen Pflichten zur Einhaltung der DSGVO wenden müssen. Dazu gehört gegebenenfalls die Benennung eines Datenschutzbeauftragten oder die Beratung bei risikoreichen Verarbeitungstätigkeiten, die der Verantwortliche nicht mit angemessenen Mitteln eindämmen kann. Die einschlägigen Bestimmungen der DSGVO sollen die Einhaltung der Vorschriften handhabbar machen.
22. Die folgenden Beispiele dienen der Veranschaulichung:

Beispiel 1: Ein Lebensmitteleinzelhändler hat seinen Hauptsitz (d. h. seine „Hauptverwaltung“) in Rotterdam in den Niederlanden. Er hat Niederlassungen in verschiedenen anderen EWR-Ländern, die mit dort lebenden Personen in Kontakt stehen. Alle Niederlassungen verwenden dieselbe Software, um die personenbezogenen Daten der Verbraucher zu Marketingzwecken zu verarbeiten. Alle Entscheidungen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung personenbezogener Daten der Verbraucher zu Marketingzwecken werden am Hauptsitz in Rotterdam getroffen. Dies bedeutet, dass die federführende Aufsichtsbehörde des Unternehmens für diese grenzüberschreitende Verarbeitungstätigkeit die niederländische Aufsichtsbehörde ist.

Beispiel 2: Eine Bank hat ihren Hauptsitz in Frankfurt, und all⁸ ihre Bankgeschäfte werden von dort aus geführt, doch die Versicherungsabteilung befindet sich in Wien. Wenn die Niederlassung in Wien befugt ist, über alle Verarbeitungen von Versicherungsdaten zu entscheiden und diese Entscheidungen für den gesamten EWR umsetzen zu lassen, dann wäre die österreichische Aufsichtsbehörde, wie in Artikel 4 Nummer 16 DSGVO vorgesehen, die federführende Aufsichtsbehörde für die grenzüberschreitende Verarbeitung personenbezogener Daten zu Versicherungszwecken, und die zuständige deutsche Aufsichtsbehörde (d. h. die hessische Aufsichtsbehörde) würde die Verarbeitung

⁸ In Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen von Bankgeschäften erkennt der EDSA an, dass mit diesen Verarbeitungstätigkeiten viele verschiedene Zwecke verfolgt werden. Der Einfachheit halber betrachtet der EDSA jedoch alle als einen einzigen Zweck. Dasselbe gilt für die Verarbeitung zu Versicherungszwecken.

personenbezogener Daten im Rahmen der Bankgeschäfte überwachen, unabhängig davon, wo die Kunden ansässig sind⁹.

2.1.1 Kriterien für die Bestimmung der Hauptniederlassung des Verantwortlichen, wenn es sich nicht um den Ort der Hauptverwaltung im EWR handelt

23. Der Erwägungsgrund³⁶ der DSGVO ist nützlich, um zu klären, welcher Hauptfaktor zur Bestimmung der Hauptniederlassung des Verantwortlichen herangezogen werden soll, wenn das Kriterium der Hauptverwaltung nicht zutrifft. Dazu muss bestimmt werden, wo die tatsächliche und reale Ausübung der Verwaltungstätigkeiten stattfindet, die die wichtigsten Entscheidungen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung durch beständige Rechtsvereinbarungen bestimmen. In Erwägungsgrund³⁶ der DSGVO wird ferner klargestellt, dass „[d]as Vorhandensein und die Verwendung technischer Mittel und Verfahren zur Verarbeitung personenbezogener Daten oder Verarbeitungstätigkeiten an sich noch keine Hauptniederlassung [begründen] und daher kein ausschlaggebender Faktor für das Bestehen einer Hauptniederlassung [sind]“.
24. Der Verantwortliche selbst gibt an, wo sich die Hauptniederlassung befindet und welche Aufsichtsbehörde somit die federführende Aufsichtsbehörde ist. Dies kann jedoch im Nachhinein bei der jeweils betroffenen Aufsichtsbehörde angefochten werden.
25. Die nachstehenden Faktoren sind hilfreich bei der Bestimmung des Standorts der Hauptniederlassung des Verantwortlichen im Sinne der DSGVO, wenn es sich nicht um den Standort der Hauptverwaltung im EWR handelt.
 - Wo werden Entscheidungen über den Zweck und die Mittel der Verarbeitung endgültig „genehmigt“?
 - Wo werden Entscheidungen über Geschäftstätigkeiten, die eine Datenverarbeitung beinhalten, getroffen?
 - Wo liegen die Befugnisse, Entscheidungen umsetzen zu lassen, tatsächlich?
 - Wo befindet sich die Direktion mit der Gesamtverantwortung für die grenzüberschreitende Verarbeitung?
 - Wo ist der Verantwortliche oder der Auftragsverarbeiter als Unternehmen eingetragen, wenn es sich um ein einziges Hoheitsgebiet handelt?
26. Diese Liste erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Je nach Verantwortlichem oder Verarbeitungstätigkeit können weitere Faktoren relevant sein. Wenn eine Aufsichtsbehörde begründete Zweifel daran hat, dass die von dem Verantwortlichen angegebene Niederlassung tatsächlich die Hauptniederlassung im Sinne der DSGVO ist, kann sie selbstverständlich von dem Verantwortlichen verlangen, dass er die notwendigen zusätzlichen Informationen zur Verfügung stellt, um nachzuweisen, wo sich seine Hauptniederlassung befindet.

⁹ Es sei ferner daran erinnert, dass die DSGVO in bestimmten Fällen die Möglichkeit einer regionalen Aufsicht vorsieht. Siehe Erwägungsgrund 127: „Jede Aufsichtsbehörde, die **nicht als federführende Aufsichtsbehörde fungiert, sollte in örtlichen Fällen zuständig sein**, wenn der Verantwortliche oder Auftragsverarbeiter Niederlassungen in mehr als einem Mitgliedstaat hat, der Gegenstand der spezifischen Verarbeitung aber **nur die Verarbeitungstätigkeiten in einem einzigen Mitgliedstaat und nur betroffene Personen in diesem einen Mitgliedstaat betrifft**, beispielsweise wenn es um die Verarbeitung von personenbezogenen Daten von Arbeitnehmern im spezifischen Beschäftigungskontext eines Mitgliedstaats geht.“ Dieser Grundsatz bedeutet, dass die Überwachung von Personaldaten im regionalen Beschäftigungskontext durch mehrere Aufsichtsbehörden erfolgen könnte.

2.1.2 Unternehmensgruppen

27. Erfolgt die Verarbeitung durch eine Unternehmensgruppe, die ihren Hauptsitz im EWR hat, so wird davon ausgegangen, dass die Niederlassung des Unternehmens mit der Gesamtverantwortung das Entscheidungszentrum für die Verarbeitung personenbezogener Daten ist und daher als Hauptniederlassung für die Gruppe gilt, es sei denn, die Entscheidungen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung werden von einer anderen Niederlassung getroffen. Die Muttergesellschaft oder die Hauptverwaltung der Unternehmensgruppe im EWR ist in der Regel die Hauptniederlassung, da sich dort die Hauptverwaltung befindet.
28. Die Bezugnahme in der Definition auf den Ort der Hauptverwaltung des Verantwortlichen eignet sich gut für Organisationen, die eine zentralisierte Entscheidungszentrale und eine Niederlassungsstruktur aufweisen. Dann liegt die Entscheidungs- und Durchführungsbefugnis für die grenzüberschreitende Verarbeitung eindeutig beim Hauptsitz des Unternehmens. In solchen Fällen ist die Bestimmung des Standorts der Hauptniederlassung – und damit die Bestimmung der federführenden Aufsichtsbehörde – einfach. Das Entscheidungssystem einer Unternehmensgruppe könnte jedoch komplexer sein und verschiedenen Niederlassungen unabhängige Entscheidungsbefugnisse in Bezug auf die grenzüberschreitende Verarbeitung einräumen. Die vorstehend genannten Kriterien sollen den Unternehmensgruppen helfen, ihre Hauptniederlassung zu bestimmen.

2.1.3 Gemeinsam Verantwortliche

29. Die DSGVO befasst sich nicht speziell mit der Frage der Benennung einer federführenden Aufsichtsbehörde für den Fall, dass zwei oder mehr Verantwortliche mit Sitz im EWR gemeinsam die Zwecke und Mittel der Verarbeitung festlegen – d. h., gemeinsam Verantwortliche darstellen. Artikel 26 Absatz 1 und Erwägungsgrund 79 DSGVO machen deutlich, dass die Verantwortlichen in Fällen gemeinsamer Verantwortung auf transparente Weise ihre jeweiligen Verantwortlichkeiten für die Einhaltung ihrer Verpflichtungen gemäß DSGVO festlegen müssen.
30. Wie der EDSA in seinen Leitlinien zu den Begriffen „Verantwortlicher“ und „Auftragsverarbeiter“¹⁰ hervorgehoben hat, müssen gemeinsam Verantwortliche festlegen, „wer was tut“, indem sie untereinander entscheiden, wer welche Aufgaben auszuführen hat, um sicherzustellen, dass die Verarbeitung den geltenden Verpflichtungen aus der DSGVO in Bezug auf die betreffende gemeinsame Verarbeitung entspricht.
31. Zu den Maßnahmen zur Einhaltung der Vorschriften und den damit verbundenen Verpflichtungen, die die gemeinsam Verantwortlichen bei der Festlegung ihrer jeweiligen Zuständigkeiten berücksichtigen sollten, gehören neben den in Artikel 26 Absatz 1 DSGVO genannten Maßnahmen unter anderem die Organisation des Kontakts mit den betroffenen Personen und den Aufsichtsbehörden.
32. Es sei daran erinnert, dass die Aufsichtsbehörden nicht an die Bestimmungen der Vereinbarung gebunden sind, weder in Bezug auf die Frage der Einstufung der Parteien als gemeinsam Verantwortliche noch hinsichtlich der angegebenen Anlaufstelle.¹¹
33. Darüber hinaus umfasst die Entscheidungsbefugnis der gemeinsam Verantwortlichen nicht die Bestimmung der zuständigen Aufsichtsbehörde gemäß Artikel 55 und 56 DSGVO oder die Fähigkeit dieser Aufsichtsbehörden, ihre Aufgaben und Befugnisse gemäß Artikel 57 und 58 DSGVO auszuüben.

¹⁰ Siehe Leitlinien 07/2020 zu den Begriffen „Verantwortlicher“ und „Auftragsverarbeiter“ in der DSGVO, Rn. 161, 162 und 166.

¹¹ Siehe Leitlinien 07/2020 zu den Begriffen „Verantwortlicher“ und „Auftragsverarbeiter“ in der DSGVO, Rn. 191.

34. Der Begriff der Hauptniederlassung ist nach der DSGVO an einen einzigen Verantwortlichen gebunden und kann nicht auf eine Situation der gemeinsamen Verantwortung ausgedehnt werden. Die Möglichkeit, dass jeder der gemeinsam Verantwortlichen eine eigene Hauptniederlassung hat, bleibt davon unberührt. Mit anderen Worten: Die Hauptniederlassung eines Verantwortlichen kann nicht als Hauptniederlassung der gemeinsam Verantwortlichen für die unter deren gemeinsamer Kontrolle durchgeführte Verarbeitung angesehen werden. Daher können gemeinsam Verantwortliche (in den Niederlassungen, in denen Entscheidungen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung getroffen werden) keine gemeinsame Hauptniederlassung für beide gemeinsam Verantwortlichen benennen.

2.2 Grenzfälle

35. Es gibt Grenzfälle und komplexe Situationen, in denen schwer zu bestimmen ist, welches die Hauptniederlassung ist bzw. wo Entscheidungen über die Datenverarbeitung getroffen werden. Dies kann der Fall sein, wenn eine grenzüberschreitende Verarbeitungstätigkeit vorliegt und der Verantwortliche in mehreren Mitgliedstaaten niedergelassen ist, es aber keine Hauptverwaltung im EWR gibt und keine der Niederlassungen im EWR Entscheidungen über die Verarbeitung trifft (d. h., Entscheidungen werden ausschließlich außerhalb des EWR getroffen).
36. Im obigen Fall könnte das Unternehmen, das die grenzüberschreitende Verarbeitung vornimmt, daran interessiert sein, von einer federführenden Aufsichtsbehörde beaufsichtigt zu werden, um vom Grundsatz der einzigen Anlaufstelle zu profitieren. Die DSGVO bietet jedoch keine Lösung für derartige Situationen. Unter diesen Umständen sollte das Unternehmen diejenige Niederlassung als Hauptniederlassung benennen, die befugt ist, Entscheidungen über die Verarbeitungstätigkeit umsetzen zu lassen und die Verantwortung für die Verarbeitung zu übernehmen, und die ferner über ausreichende Vermögenswerte verfügt. Wenn das Unternehmen in dieser Weise keine Hauptniederlassung benennt, ist es nicht möglich, eine federführende Aufsichtsbehörde zu bestimmen. Die Aufsichtsbehörden können jederzeit weitere Untersuchungen anstellen, wenn dies angebracht ist.
37. Die DSGVO erlaubt keine „Wahl des günstigsten Gerichtsstands“. Wenn ein Unternehmen angibt, seine Hauptniederlassung in einem Mitgliedstaat zu haben, dort aber keine effektive und tatsächliche Ausübung der Verwaltungstätigkeit oder Entscheidungsfindung über die Verarbeitung personenbezogener Daten stattfindet, entscheiden die zuständigen Aufsichtsbehörden (oder letztlich der EDSA¹²) anhand objektiver Kriterien und unter Berücksichtigung der Fakten, welche Aufsichtsbehörde die „federführende“ ist. Die Bestimmung des Ortes der Hauptniederlassung kann aktive Nachforschungen und die Mitarbeit der Aufsichtsbehörden erfordern. Die Schlussfolgerungen dürfen sich nicht allein auf die Aussagen der überprüften Organisation stützen. Die Beweislast liegt letztlich bei den Verantwortlichen und den Auftragsverarbeitern, die den zuständigen Aufsichtsbehörden nachweisen müssen, wo die entsprechenden Verarbeitungsentscheidungen getroffen werden und wo die Befugnis zur Umsetzung dieser Entscheidungen liegt. Ordnungsgemäße Aufzeichnungen über Datenverarbeitungstätigkeiten würden sowohl den Organisationen als auch den Aufsichtsbehörden helfen, die federführende Aufsichtsbehörde zu bestimmen. Die federführende Aufsichtsbehörde bzw. die betroffenen Aufsichtsbehörden können die Überprüfung des Verantwortlichen auf Basis einer objektiven Prüfung der relevanten Fakten widerlegen und gegebenenfalls weitere Informationen anfordern.
38. In einigen Fällen fordern die zuständigen Aufsichtsbehörden den Verantwortlichen auf, im Einklang mit den Leitlinien des EDSA eindeutig nachzuweisen, wo sich seine Hauptniederlassung befindet oder

¹² Siehe folgende Rn. 35.

wo die Entscheidungen über eine bestimmte Datenverarbeitungstätigkeit getroffen werden. Diese Nachweise werden gebührend berücksichtigt, und die beteiligten Aufsichtsbehörden entscheiden gemeinsam, welche von ihnen die Untersuchungen leiten wird. Solche Fälle werden nur dann an den EDSA zum Erlass eines Beschlusses nach Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe b der DSGVO verwiesen, wenn die Aufsichtsbehörden bei der Bestimmung der federführenden Aufsichtsbehörde widersprüchliche Standpunkte vertreten. Der EDSA geht jedoch davon aus, dass die zuständigen Aufsichtsbehörden in den meisten Fällen in der Lage sind, eine für beide Seiten zufriedenstellende Lösung zu finden.

2.3 Auftragsverarbeiter

39. Die DSGVO sieht ferner das System der einzigen Anlaufstelle für Auftragsverarbeiter vor, die der DSGVO unterliegen und Niederlassungen in mehr als einem Mitgliedstaat haben.
40. Gemäß Artikel 4 Nummer 16 Buchstabe b DSGVO ist die Hauptniederlassung des Auftragsverarbeiters der Ort der Hauptverwaltung des Auftragsverarbeiters in der Union oder, falls es keine Hauptverwaltung in der Union gibt, die Niederlassung in der Union, in der die Verarbeitungstätigkeiten (des Auftragsverarbeiters) hauptsächlich stattfinden.
41. Gemäß Erwägungsgrund 36 der DSGVO sollte jedoch in Fällen, in denen sowohl ein Verantwortlicher als auch ein Auftragsverarbeiter betroffen sind, die zuständige federführende Aufsichtsbehörde die federführende Aufsichtsbehörde des Verantwortlichen sein. In diesem Fall ist die Aufsichtsbehörde des Auftragsverarbeiters eine „betroffene Aufsichtsbehörde“ und sollte sich an dem Verfahren der Zusammenarbeit beteiligen. Diese Regel gilt nur, wenn der Verantwortliche im EWR ansässig ist. In den Fällen, in denen die Verantwortlichen der DSGVO auf der Grundlage von Artikel 3 Absatz 2 unterliegen, gilt für sie nicht das Verfahren der Zusammenarbeit und Kohärenz. Ein Auftragsverarbeiter – beispielsweise ein großer Cloud-Dienstleister – kann Dienstleistungen für mehrere Verantwortliche in verschiedenen Mitgliedstaaten erbringen. In solchen Fällen fungiert die Aufsichtsbehörde des Verantwortlichen als federführende Aufsichtsbehörde. In der Praxis bedeutet dies, dass ein Auftragsverarbeiter möglicherweise mit mehreren Aufsichtsbehörden zusammenarbeiten muss.

3 ANDERE RELEVANTE THEMEN

3.1 Die Rolle der „betroffenen Aufsichtsbehörde“

42. Gemäß Artikel 4 Nummer 22 DSGVO ist eine:
„betroffene Aufsichtsbehörde“ eine Aufsichtsbehörde, die von der Verarbeitung personenbezogener Daten betroffen ist, weil a) der Verantwortliche oder der Auftragsverarbeiter im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats dieser Aufsichtsbehörde niedergelassen ist, b) diese Verarbeitung erhebliche Auswirkungen auf betroffene Personen mit Wohnsitz im Mitgliedstaat dieser Aufsichtsbehörde hat oder haben kann oder c) eine Beschwerde bei dieser Aufsichtsbehörde eingereicht wurde.“
43. Das Konzept der betroffenen Aufsichtsbehörde soll gewährleisten, dass das Modell der „federführenden Aufsichtsbehörde“ andere Aufsichtsbehörden nicht daran hindert, ein Mitspracherecht bei der Behandlung einer Angelegenheit zu haben, wenn beispielsweise Personen, die außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der federführenden Aufsichtsbehörde ansässig sind, von einer Datenverarbeitungstätigkeit erheblich betroffen sind. In Bezug auf Buchstabe a gelten die gleichen Überlegungen wie bei der Bestimmung der federführenden Aufsichtsbehörde. Hierbei ist zu beachten, dass die betroffenen Personen nach Buchstabe b lediglich ihren Wohnsitz in dem betreffenden Mitgliedstaat haben müssen; sie müssen nicht die Staatsangehörigkeit dieses Staates

besitzen. In Bezug auf Buchstabe c wird es in der Regel einfach sein, festzustellen, ob bei einer bestimmten Aufsichtsbehörde eine Beschwerde eingegangen ist.

44. Artikel 56 Absätze 2 und 5 DSGVO sehen vor, dass eine betroffene Aufsichtsbehörde eine Rolle bei der Bearbeitung eines Falles übernehmen kann, ohne die federführende Aufsichtsbehörde zu sein. Beschließt eine federführende Aufsichtsbehörde, sich nicht selbst mit einem Fall zu befassen, so befasst sich die betroffene Aufsichtsbehörde, die die federführende Aufsichtsbehörde unterrichtet hat, mit dem Fall. Dies steht im Einklang mit den Verfahren in Artikel 61 (Gegenseitige Amtshilfe) und Artikel 62 (Gemeinsame Maßnahmen der Aufsichtsbehörden) der DSGVO. Dies könnte der Fall sein, wenn ein Marketingunternehmen mit Hauptniederlassung in Paris ein Produkt auf den Markt bringt, das nur in Portugal ansässige Personen betrifft. In einem solchen Fall könnten sich die französische und die portugiesische Aufsichtsbehörde darauf einigen, dass die portugiesische Aufsichtsbehörde in dieser Angelegenheit die Führung übernimmt. Die Aufsichtsbehörden können von den Verantwortlichen Angaben zur Erläuterung ihrer unternehmensinternen Vereinbarungen verlangen. Da die Verarbeitungstätigkeit eine rein ortsgebundene Auswirkung hätte – in diesem Fall auf Personen in Portugal – läge es im Ermessen der französischen und portugiesischen Aufsichtsbehörden zu entscheiden, welche Aufsichtsbehörde sich mit der Angelegenheit befasst – in Übereinstimmung mit Erwägungsgrund 127 DSGVO.
45. Gemäß DSGVO müssen die federführende und die betroffene Aufsichtsbehörde unter gebührender Berücksichtigung der Standpunkte der jeweils anderen Seite zusammenarbeiten, um zu gewährleisten, dass eine Angelegenheit zur Zufriedenheit beider Behörden untersucht und geklärt wird – und dass den betroffenen Personen ein wirksamer Rechtsbehelf zur Verfügung steht. Die Aufsichtsbehörden sollten sich bemühen, eine für beide Seiten annehmbare Lösung zu finden. Das förmliche Kohärenzverfahren sollte nur in Anspruch genommen werden, wenn die Zusammenarbeit nicht zu einem für beide Seiten akzeptablen Ergebnis führt.
46. Die gegenseitige Akzeptanz von Entscheidungen kann sich auf inhaltliche Schlussfolgerungen beziehen, aber auch auf das beschlossene Vorgehen, einschließlich der Durchsetzungsmaßnahmen (z. B. eine umfassende Untersuchung oder eine Untersuchung in begrenztem Umfang). Dies kann ferner für eine Entscheidung gelten, einen Fall nicht im Einklang mit der DSGVO zu behandeln, beispielsweise aufgrund einer formalen Politik der Priorisierung oder weil es andere betroffene Behörden gibt, wie vorstehend beschrieben.
47. Die Erzielung eines Konsenses und guter Wille unter den Aufsichtsbehörden ist für den Erfolg der Kooperations- und Kohärenzverfahren der DSGVO unerlässlich.

3.2 Lokale Verarbeitung

48. Lokale Datenverarbeitungstätigkeiten fallen nicht unter die Bestimmungen der DSGVO über Kooperation und Kohärenz. Die Aufsichtsbehörden respektieren die gegenseitige Zuständigkeit für lokale Datenverarbeitungstätigkeiten auf lokaler Ebene. Ferner erfolgt die Verarbeitung durch Behörden immer auf „lokaler“ Ebene.

3.3 Unternehmen außerhalb des EWR

49. Die Kooperations- und Kohärenzverfahren der DSGVO gelten nur für Verantwortliche mit einer oder mehreren Niederlassungen im EWR. Wenn ein Unternehmen keine Niederlassung im EWR hat, führt die bloße Anwesenheit eines Vertreters in einem Mitgliedstaat nicht zur Anwendung des Grundsatzes der einzigen Anlaufstelle. Dies bedeutet, dass Verantwortliche, die keine Niederlassung im EWR haben,

in jedem Mitgliedstaat, in dem sie tätig sind, über ihren örtlichen Vertreter mit den örtlichen Aufsichtsbehörden verhandeln müssen.

Für den Europäischen Datenschutzausschuss

Vorsitzende

(Andrea Jelinek)

ANHANG – FRAGEN ZUR BESTIMMUNG DER FEDERFÜHRENDEN AUFSICHTSBEHÖRDE

1 Nimmt der Verantwortliche oder der Auftragsverarbeiter die grenzüberschreitende Verarbeitung personenbezogener Daten vor?

a. Ja, wenn:

- der Verantwortliche oder der Auftragsverarbeiter in mehr als einem Mitgliedstaat niedergelassen ist und
- die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen der Tätigkeit von Niederlassungen in mehr als einem Mitgliedstaat erfolgt.

➤ Ist dies der Fall, fahren Sie mit Abschnitt 2 fort.

b. Ja, wenn:

- die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen der Tätigkeiten einer einzigen Niederlassung des Verantwortlichen oder des Auftragsverarbeiters im EWR erfolgt, aber:
- die Verarbeitung erhebliche Auswirkungen auf Personen in mehr als einem Mitgliedstaat hat oder haben kann.

➤ In diesem Fall ist die federführende Aufsichtsbehörde die Behörde, die für die einzige Niederlassung des Verantwortlichen oder des Auftragsverarbeiters in einem einzigen Mitgliedstaat zuständig ist. Dies ist – logischerweise – die Hauptniederlassung des Verantwortlichen oder des Auftragsverarbeiters, da dies seine einzige Niederlassung ist.

2 Wie wird die „federführende Aufsichtsbehörde“ bestimmt?

a. In einem Fall, der nur einen Verantwortlichen betrifft:

- i. Bestimmen Sie den Ort der Hauptverwaltung des Verantwortlichen im EWR.
- ii. Die Aufsichtsbehörde des Landes, in dem sich die Hauptverwaltung befindet, ist die federführende Aufsichtsbehörde des Verantwortlichen.

Jedoch gilt:

- iii. Wenn Entscheidungen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung in einer anderen Niederlassung im EWR getroffen werden und diese Niederlassung befugt ist, diese Entscheidungen umsetzen zu lassen, dann ist die federführende Aufsichtsbehörde diejenige, die sich im Land eben dieser Niederlassung befindet.

b. In einem Fall mit einem Verantwortlichen und einem Auftragsverarbeiter:

- i. Prüfen Sie, ob der Verantwortliche im EWR ansässig ist und dem System der einzigen Anlaufstelle unterliegt. Ist dies der Fall,
- ii. bestimmen Sie die federführende Aufsichtsbehörde des Verantwortlichen. Bei dieser Behörde handelt es sich ebenfalls um die federführende Aufsichtsbehörde für den Auftragsverarbeiter.
- iii. Die für den Auftragsverarbeiter zuständige (nicht federführende) Aufsichtsbehörde ist eine „betroffene Aufsichtsbehörde“ – siehe Abschnitt 3.

- c. In einem Fall, der nur einen Auftragsverarbeiter betrifft:
- i. Bestimmen Sie den Ort der Hauptverwaltung des Auftragsverarbeiters im EWR.
 - ii. Hat der Auftragsverarbeiter keine Hauptverwaltung im EWR, so ist die Niederlassung im EWR anzugeben, in der die wichtigsten Verarbeitungstätigkeiten des Auftragsverarbeiters stattfinden.
- d. In einem Fall der gemeinsamen Verantwortung:
- i. Prüfen Sie, ob die gemeinsam Verantwortlichen ihren Sitz im EWR haben.
 - ii. Bestimmen Sie den Ort der Hauptverwaltung im EWR für jeden gemeinsam Verantwortlichen (falls zutreffend).
 - iii. Die Aufsichtsbehörde des Landes, in dem sich die Hauptverwaltung befindet, ist die federführende Aufsichtsbehörde des jeweiligen gemeinsam Verantwortlichen.

3 Gibt es „betroffene Aufsichtsbehörden“?

Eine Behörde ist eine „betroffene Behörde“, wenn:

- der Verantwortliche oder der Auftragsverarbeiter eine Niederlassung in ihrem Hoheitsgebiet hat oder
- wenn die Verarbeitung erhebliche Auswirkungen auf betroffene Personen in ihrem Hoheitsgebiet hat bzw. haben kann oder
- wenn eine Beschwerde bei einer bestimmten Aufsichtsbehörde eingeht.