

Art. 65 Streitbeilegung durch den Ausschuss

(1) Um die ordnungsgemäße und einheitliche Anwendung dieser Verordnung in Einzelfällen sicherzustellen, erlässt der Ausschuss in den folgenden Fällen einen verbindlichen Beschluss:

- a) wenn eine betroffene Aufsichtsbehörde in einem Fall nach Artikel 60 Absatz 4 einen maßgeblichen und begründeten Einspruch gegen einen Beschlussentwurf der federführenden Aufsichtsbehörde eingelegt hat und sich die federführende Aufsichtsbehörde dem Einspruch nicht angeschlossen hat oder den Einspruch als nicht maßgeblich oder nicht begründet abgelehnt hat. Der verbindliche Beschluss betrifft alle Angelegenheiten, die Gegenstand des maßgeblichen und begründeten Einspruchs sind, insbesondere die Frage, ob ein Verstoß gegen diese Verordnung vorliegt;
- b) wenn es widersprüchliche Standpunkte dazu gibt, welche der betroffenen Aufsichtsbehörden für die Hauptniederlassung zuständig ist;
- c) wenn eine zuständige Aufsichtsbehörde in den in Artikel 64 Absatz 1 genannten Fällen keine Stellungnahme des Ausschusses einholt oder der Stellungnahme des

18 Stand: Februar 2019, s. EDPB, LIBE report on the implementation of the GDPR, 26.02.2019, abrufbar unter https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/19_2019_edpb_written_report_to_libe_en.pdf, S. 6.

19 S. die aktuelle Übersicht des EDPB, abrufbar unter <https://edpb.europa.eu/our-work-tools/consistency-findings/register-for-decisions>.

20 Vgl. die Befürchtung eines »race to the bottom« bei *Giurgiu/Larsen*, EDPL 2016, 342, 351.

Ausschusses gemäß Artikel 64 nicht folgt. In diesem Fall kann jede betroffene Aufsichtsbehörde oder die Kommission die Angelegenheit dem Ausschuss vorlegen.

- (2) Der in Absatz 1 genannte Beschluss wird innerhalb eines Monats nach der Befassung mit der Angelegenheit mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Ausschusses angenommen. Diese Frist kann wegen der Komplexität der Angelegenheit um einen weiteren Monat verlängert werden. Der in Absatz 1 genannte Beschluss wird begründet und an die federführende Aufsichtsbehörde und alle betroffenen Aufsichtsbehörden übermittelt und ist für diese verbindlich.
- (3) War der Ausschuss nicht in der Lage, innerhalb der in Absatz 2 genannten Fristen einen Beschluss anzunehmen, so nimmt er seinen Beschluss innerhalb von zwei Wochen nach Ablauf des in Absatz 2 genannten zweiten Monats mit einfacher Mehrheit der Mitglieder des Ausschusses an. Bei Stimmgleichheit zwischen den Mitgliedern des Ausschusses gibt die Stimme des Vorsitzes den Ausschlag.
- (4) Die betroffenen Aufsichtsbehörden nehmen vor Ablauf der in den Absätzen 2 und 3 genannten Fristen keinen Beschluss über die dem Ausschuss [nach Absatz 1] vorgelegte Angelegenheit an.
- (5) Der Vorsitz des Ausschusses unterrichtet die betroffenen Aufsichtsbehörden unverzüglich über den in Absatz 1 genannten Beschluss. Er setzt die Kommission hiervon in Kenntnis. Der Beschluss wird unverzüglich auf der Website des Ausschusses veröffentlicht, nachdem die Aufsichtsbehörde den in Absatz 6 genannten endgültigen Beschluss mitgeteilt hat.
- (6) Die federführende Aufsichtsbehörde oder gegebenenfalls die Aufsichtsbehörde, bei der die Beschwerde eingereicht wurde, trifft den endgültigen Beschluss auf der Grundlage des in Absatz 1 des vorliegenden Artikels genannten Beschlusses unverzüglich und spätestens einen Monat, nachdem der Europäische Datenschutzausschuss seinen Beschluss mitgeteilt hat. Die federführende Aufsichtsbehörde oder gegebenenfalls die Aufsichtsbehörde, bei der die Beschwerde eingereicht wurde, setzt den Europäischen Datenschutzausschuss von dem Zeitpunkt, zu dem ihr endgültiger Beschluss dem für die Verarbeitung Verantwortlichen oder dem Auftragsverarbeiter bzw. der betroffenen Person mitgeteilt wird, in Kenntnis. Der endgültige Beschluss der betroffenen Aufsichtsbehörden wird gemäß Art. 60 Absätze 7, 8 und 9 angenommen. Im endgültigen Beschluss wird auf den in Absatz 1 genannten Beschluss verwiesen und festgelegt, dass der in Absatz 1 des vorliegenden Artikels genannte Beschluss gemäß Absatz 5 auf der Website des Ausschusses veröffentlicht wird. Dem endgültigen Beschluss wird der in Absatz 1 des vorliegenden Artikels genannte Beschluss beigelegt.

Literatur:

Caspar Das aufsichtsbehördliche Verfahren nach der EU-Datenschutz-Grundverordnung – Defizite und Alternativregelungen, ZD 2012, 555; *Giurgiu/Larsen* Roles and Powers of National Data Protection Authorities: Moving from Directive 95/46/EC to the GDPR: Stronger and More ›European‹ DPAs as Guardians of Consistency?, EDPL 2016, 342; *Kühling/Martini*

Die Datenschutz-Grundverordnung: Revolution oder Evolution im europäischen und deutschen Datenschutzrecht?, EuZW 2016, 448; *Nguyen* Die zukünftige Datenschutzaufsicht in Europa, ZD 2015, 265; *Piltz* Die Datenschutz-Grundverordnung, Teil 5: Internationale Zusammenarbeit, Rechtsbehelfe und Sanktionen, K&R 2017, 85; *Szydło* The independence of data protection authorities in EU law: between the safeguarding of fundamental rights and ensuring the integrity of the internal market, European Law Review 42 (2017), 369

Übersicht	Rdn.
A. Allgemeines	1
B. Kommentierung im Einzelnen	3
I. Beschlusskompetenz (Absatz 1)	3
1. Unterschiedliche Auffassung im Verfahren der Zusammenarbeit (Absatz 1 Buchst. a))	4
2. Zuständigkeitsstreit (Absatz 1 Buchst. b))	5
3. Missachtung oder Nichtbefolgung einer Stellungnahme (Absatz 1 Buchst. c))	6
II. Beschlussfassung (Absatz 2 und 3)	7
III. Frustrationsverbot (Absatz 4)	10
IV. Bekanntgabe des Beschlusses (Absatz 5)	11
V. Umsetzung des Beschlusses (Absatz 6)	15
C. Ausblick	17

A. Allgemeines

- 1 Die Vorschrift ist ein Novum im europäischen Datenschutzrecht. Sie gibt dem Ausschuss in bestimmten, abschließend aufgezählten Fällen die Befugnis, Streitigkeiten zwischen den mitgliedstaatlichen Aufsichtsbehörden in Bezug auf die Auslegung und Anwendung der DSGVO durch verbindlichen Beschluss zu beenden. Weitere Befugnisse zum Erlass verbindlicher Beschlüsse finden sich verteilt in der DSGVO (Art. 61 Abs. 8 Satz 2, Art. 62 Abs. 7 DSGVO). Sie schafft insofern eine **Hierarchie**¹ zwischen den mitgliedstaatlichen Aufsichtsbehörden und dem Ausschuss.
- 2 Der Streitbeilegungsmechanismus war im DSGVO-KommE noch nicht vorgesehen, sondern geht auf den Vorschlag des Europäischen Parlaments zurück.² Dieses hatte in Art. 58a DSGVO-ParE unter der Artikelüberschrift »Kohärenz in Einzelfällen« eine Stärkung des Ausschusses intendiert und deshalb vor allem die Befugnis zu verbindlichen Entscheidungen in Art. 58a Abs. 7 DSGVO-ParE eingefügt. Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens erfuhr der Ausschuss eine weitere Stärkung durch den Rat, der ihm eigene Rechtspersönlichkeit verlieh und verbindliche Entscheidungsbefugnisse

1 Anders *Schöndorf-Haubold*, in: Sydow, Art. 63 DSGVO Rn. 16, die dies als »gleichermaßen horizontal kooperativen wie kollegial zentralisierten Aufsichtsmechanismus« qualifiziert; krit. zur Hierarchie mit Blick auf Art. 8 Abs. 3 GRC *Szydło*, E. L. Rev. 42 (2017), 369, 383.

2 Änderungsanträge 292 ff., Entwurf des Berichterstatters *Albrecht* v. 16.01.2013, PE501.927v04-00.

übertrag.³ Im DSGVO-TrilogE erhielt die Norm den heutigen Titel »Streitbeilegung durch den Europäischen Datenschutzausschuss«.⁴

B. Kommentierung im Einzelnen

I. Beschlusskompetenz (Absatz 1)

Die Befugnis des Ausschusses, verbindlich über Auslegung und Anwendung der DSGVO zu beschließen, ist **enumerativ** auf drei Fälle beschränkt: 3

1. Unterschiedliche Auffassung im Verfahren der Zusammenarbeit (Absatz 1 Buchst. a))

Der erste Fall betrifft das Verfahren der Zusammenarbeit nach Art. 60 DSGVO, 4
genauer den Fall, in dem dieses Verfahren nicht zum intendierten Konsens führt, sondern in einem Dissens zwischen den Aufsichtsbehörden endet. Wenn nämlich eine betroffene Aufsichtsbehörde gegen den Beschlussvorschlag einer federführenden Aufsichtsbehörde einen (maßgeblichen und begründeten) Einspruch (Art. 60 Abs. 4 DSGVO) einlegt, diese den Einspruch aber nicht berücksichtigt, so wird der zugrunde liegende Streit nach Art. 65 Abs. 1 Buchst. a) DSGVO vom Ausschuss durch verbindlichen Beschluss geklärt. Der Streit kann sich insbesondere auf die Frage beziehen, ob ein Verstoß gegen die DSGVO vorliegt. Die Beschlusskompetenz des Ausschusses ist dabei auf solche Fragen beschränkt, die Gegenstand des maßgeblichen und begründeten Einspruchs sind. Der Streitgegenstand wird insofern durch den Einspruch und somit durch die mitgliedstaatlichen Aufsichtsbehörden bestimmt und darf nicht durch den Ausschuss erweitert werden. Die Beschlusskompetenz des Ausschusses ist insofern streng akzessorisch zum Gegenstand des Einspruchs im Verfahren nach Art. 60 DSGVO.

2. Zuständigkeitsstreit (Absatz 1 Buchst. b))

Der zweite Fall betrifft Streitigkeiten unter den mitgliedstaatlichen Aufsichtsbehörden über die Zuständigkeit nach dem neu eingeführten »One-Stop-Shop-Mechanismus« (s. Art. 56 DSGVO Rdn. 3). Entgegen der insofern missverständlichen Formulierung des Art. 64 Abs. 1 Buchst. b) DSGVO wird der Streit dabei nicht darüber bestehen, welche der betroffenen Aufsichtsbehörden für die Hauptniederlassung zuständig ist, sondern darüber, wo die Hauptniederlassung (i.S.v. Art. 4 Nr. 16 DSGVO) ist und welche Aufsichtsbehörde deshalb nach Art. 56 Abs. 1 DSGVO federführend ist. Im Unterschied zu den Befugnissen des Ausschusses nach Buchst. a) und Buchst. c) darf der Ausschuss im Fall des Buchst. b), bei Zuständigkeitskonflikten also, auch von sich aus, von Amts wegen sozusagen, tätig werden und ist 5

³ S. insb. die Änderungsvorschläge der deutschen Delegation in der Ratsarbeitsgruppe, Dok. 7105/5/13 REV 5 v. 24.10.2013, S. 73.

⁴ Zur Historie eingehend *Nguyen*, RDV 2014, 26, 29.

nicht darauf angewiesen, dass seine Entscheidung beantragt (Buchst. c)) oder ein Einspruchsverfahren durchgeführt wird (Buchst. a)).

3. Missachtung oder Nichtbefolgung einer Stellungnahme (Absatz 1 Buchst. c))

- 6 Der dritte Fall betrifft die unterlassene Einholung einer nach Art. 64 Abs. 1 DSGVO obligatorischen Stellungnahme bzw. die Nichtbefolgung einer Stellungnahme nach Art. 64 DSGVO (sowohl fakultativer als auch obligatorischer). Die in den Fällen des Art. 64 Abs. 1 DSGVO zugleich als Pflicht ausgestaltete Befugnis des Ausschusses zur Abgabe von Stellungnahmen wird durch die anschließende Befugnis zum Erlass verbindlicher Beschlüsse insoweit noch verstärkt. Allerdings unterscheidet sich diese Befugnis der Beschlussfassung des Ausschusses dadurch von den anderen Fällen, dass sie eines **Antrags durch eine betroffene Aufsichtsbehörde oder der Kommission** bedarf. Der Kommission wird hier insoweit die Rolle eines objektiven Vertreters des öffentlichen Interesses an einem einheitlich vollzogenen Datenschutzrechts zugewiesen. Ein Selbstbefassungsrecht kommt dem Ausschuss in diesen Fällen nicht zu.⁵

II. Beschlussfassung (Absatz 2 und 3)

- 7 Für die Beschlussfassung ist in Abs. 2 ein **Regelverfahren** und in Abs. 3 eine **Art Reserveverfahren** vorgesehen, die durch unterschiedliche Fristen und unterschiedliche Mehrheitserfordernisse gekennzeichnet sind.
- 8 **In der Regel** soll der Ausschuss nach Abs. 2 binnen eines Monats, bei Komplexität der Angelegenheit binnen zwei Monaten mit zwei Drittel der Mitglieder des Ausschusses einen Beschluss fassen. Da der Ausschuss nach Art. 68 Abs. 3 DSGVO aus je einem Vertreter pro Mitgliedstaat sowie dem Europäischen Datenschutzbeauftragten besteht, sind für die Annahme eines Beschlusses bei 28 (wie auch bei 27 Mitgliedstaaten) stets 20 Stimmen erforderlich. Sofern der Ausschuss während eines Dringlichkeitsverfahrens nach Art. 66 DSGVO befasst wird, bedarf ein Beschluss nur der einfachen Mehrheit der Mitglieder des Ausschusses (s. Art. 66 DSGVO Rdn. 11).
- 9 Sofern der Ausschuss binnen der Monats- bzw. Zweimonatsfrist keinen Beschluss getroffen hat, sieht Abs. 3 ein **Reserveverfahren** vor. Dem Ausschuss verbleiben nun zwei weitere Wochen, um einen Beschluss zu treffen, zu dem nun die einfache absolute Mehrheit ausreichend ist. Erforderlich sind bei 27 Mitgliedstaaten und dem Europäischen Datenschutzbeauftragten also 15 Stimmen. Im Fall der Stimmengleichheit von 14 zu 14 bestimmt Abs. 3 Satz 2, dass die Stimme des Vorsitzes ausschlaggebend ist. Diese Änderung war im Rat nicht unumstritten. Von Seiten der Mitgliedstaaten wurde

5 Krit. zu dieser Einschränkung: *Caspar*, in: Kühling/Buchner, Art. 65 DSGVO Rn. 11; zum möglichen Inhalt eines entsprechenden Beschlusses: *Klabunde*, in: Ehmann/Selmayr, Art. 63 DSGVO Rn. 8.

eingewandt, dass dadurch die im Regelverfahren erforderliche Zwei-Drittel Mehrheit unterlaufen und die Entscheidungen des Ausschusses an Legitimität verlieren würden.⁶

III. Frustrationsverbot (Absatz 4)

Abs. 4 untersagt es den betroffenen Aufsichtsbehörden, vor Ablauf der von Abs. 2 und 3 genannten Fristen einen Beschluss über die Angelegenheit zu fassen, die dem Ausschuss vorliegt. Mit der Befassung des Ausschusses verlieren die mitgliedstaatlichen Aufsichtsbehörden insoweit vorübergehend ihre Entscheidungsbefugnis. Das Verbot soll einerseits die generelle **Entscheidungsbefugnis des Ausschusses** unterstreichen und zugleich verhindern, dass sein Entscheidungsspielraum im Einzelfall durch den Erlass von Maßnahmen beeinträchtigt oder seine Entscheidung von vornherein konterkariert wird. Hinsichtlich der Dauer knüpft die Vorschrift aber nicht an eine Beschlussfassung durch den Ausschuss, sondern allein an den Ablauf der Fristen an. Dies unterstreicht die Beschleunigungsfunktion der Fristen. Sollte der Ausschuss binnen der vorgesehenen Fristen keinen Beschluss gefasst haben, sind die mitgliedstaatlichen Aufsichtsbehörden insofern nicht mehr zu dessen Beachtung verpflichtet.

IV. Bekanntgabe des Beschlusses (Absatz 5)

Der vom Ausschuss gefasste verbindliche Beschluss ist nach Art. 65 Abs. 5 DSGVO in **dreifacher Weise** bekannt zu geben:

Primär und unverzüglich sind die **betroffenen Aufsichtsbehörden** über den Beschluss als »Parteien« des Ausgangstreits zu unterrichten. Diese unmittelbare Unterrichtspflicht entspricht der Funktion, einen konkreten Streit zwischen verschiedenen mitgliedstaatlichen Aufsichtsbehörden verbindlich zu entscheiden.

Sodann ist auch die **Kommission** über den Beschluss in Kenntnis zu setzen. Dies wird ihrer Rolle gerecht, als Vertreterin des öffentlichen Interesses an einem einheitlich angewandten Datenschutzrecht die Beschlusspraxis des Ausschusses zu sammeln, ggf. auszuwerten und für ihre eigene weitere Praxis zu berücksichtigen.

Schließlich ist auch die **Öffentlichkeit** durch eine Publikation auf der Webseite des Ausschusses über den Beschluss zu informieren, allerdings erst, wenn auch der auf der Grundlage des Beschlusses des Ausschusses gefasste endgültige Beschluss der mitgliedstaatlichen Aufsichtsbehörde vorliegt (s.a. Art. 70 Abs. 1 Buchst. y) DSGVO).

⁶ Rats-Dok. 7466/15 v. 26.03.2015, S. 73; die Änderung begrüßend *Nguyen*, ZD 2015, 265, 268; näher zu den Voraussetzungen des Reserveverfahrens *Marsch*, in: Wolff/Brink, BeckOK DatenSR, Art. 65 DSGVO Rn. 11.

V. Umsetzung des Beschlusses (Absatz 6)

- 15 Der Beschluss des Ausschusses entfaltet grundsätzlich nur **Wirkung gegenüber den mitgliedstaatlichen⁷ Aufsichtsbehörden**. Insofern muss die federführende oder sonst befassende Aufsichtsbehörde einen außenwirksamen Beschluss unter Beachtung des Beschlusses des Ausschusses fassen, der von der DSGVO als endgültiger Beschluss bezeichnet wird. Für diese Beschlussfassung verweist Abs. 6 auf das Verfahren der Zusammenarbeit nach Art. 60 Abs. 7 bis 9 DSGVO. Zudem muss der endgültige Beschluss unverzüglich, spätestens aber binnen eines Monats nach der Mitteilung des Ausschussbeschlusses erlassen werden und der betroffenen Person zusammen mit dem Ausschussbeschluss mitgeteilt werden. Innerstaatlich bestimmt sich die Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde, die den Beschluss gegenüber dem Beschwerdeführer zu erlassen hat, nach § 19 Abs. 2 BDSG.⁸ Im Rat wurde diese Bestimmung vereinzelt kritisiert und stattdessen die unmittelbare Außenwirkung des Ausschussbeschlusses befürwortet.⁹ Durch das zweistufige Verfahren würde der dezentrale Vollzug abgeschwächt.
- 16 Allerdings wird der **Rechtsschutz** nicht verkürzt. Gegen den verbindlichen Beschluss des Ausschusses können die nationalen Aufsichtsbehörden sowie betroffene juristische oder natürliche Personen nach Art. 263 AEUV binnen zwei Monaten Nichtigkeitsklage zum EuGH erheben (vgl. ErwGr. 143 Satz 1–3).¹⁰ Zugleich kann die betroffene natürliche oder juristische Person gegen den Verwaltungsakt der federführenden Behörde, der den Beschluss umsetzt, vor nationalen Verwaltungsgerichten Rechtsschutz ersuchen (§ 20 BDSG). Örtlich zuständig ist gem. § 20 Abs. 3 BDSG das Verwaltungsgericht, in dessen Bezirk die Aufsichtsbehörde ihren Sitz hat. Problematisch ist bei dieser Konstruktion, dass die mitgliedstaatlichen Aufsichtsbehörden im Ergebnis vor den nationalen Gerichten für eine Maßnahme des Ausschusses, einer eigenständigen Behörde, in Anspruch genommen werden.¹¹

C. Ausblick

- 17 In der theoretischen Konstruktion erweist sich die – ein wenig euphemistisch – als Streitbeilegung bezeichnete Befugnis des Ausschusses, den mitgliedstaatlichen Aufsichtsbehörden verbindliche Vorgaben machen zu können, als überzeugend. Sie ist ein gelungener **Ausgleich zwischen dem Autonomieverständnis der mitgliedstaatlichen Aufsichtsbehörden und dem Wunsch nach einem einheitlichen Vollzug der DSGVO**. Ob sich das Verfahren in der Praxis bewährt oder ob die Aufsichtsbehörden es vielmehr vermeiden werden, dem Ausschuss das Letztentscheidungsrecht

7 Sowohl federführende als auch betroffene Aufsichtsbehörden, vgl. *Piltz*, K&R 2017, 85, 87.

8 BT-Drucks. 18/11325, S. 93.

9 Rats-Dok. 7466/15 v. 26.03.2015, S. 74.

10 *Piltz*, K&R 2017, 85, 87, 89; allgemein zum Rechtsschutz in Netzwerkstrukturen v. *Lewinski*, NVwZ 2017, 1483, 1489.

11 Krit. *GiurgiulLarsen*, EIDPL 2016, 342, 352.

zuzugestehen und stattdessen die informelle zwischenstaatliche Kooperation bevorzugt werden,¹² bleibt abzuwarten. Der Erfolg des Verfahrens wird nicht nur von der personellen Besetzung des Ausschusses abhängen, sondern insbesondere auch von der Vorlagebereitschaft der mitgliedstaatlichen Gerichte, die von den Betroffenen gegen die Entscheidungen der Aufsichtsbehörden angerufen werden.

¹² So die Einschätzung von *Giurgiu/Larsen*, EDPL 2016, 342, 351.