

Art. 66 Dringlichkeitsverfahren

(1) Unter außergewöhnlichen Umständen kann eine betroffene Aufsichtsbehörde abweichend vom Kohärenzverfahren nach Artikel 63, 64 und 65 oder dem Verfahren nach Artikel 60 sofort einstweilige Maßnahmen mit festgelegter Geltungsdauer von höchstens drei Monaten treffen, die in ihrem Hoheitsgebiet rechtliche Wirkung entfalten sollen, wenn sie zu der Auffassung gelangt, dass dringender Handlungsbedarf besteht, um Rechte und Freiheiten von betroffenen Personen zu schützen. Die Aufsichtsbehörde setzt die anderen betroffenen Aufsichtsbehörden, den Ausschuss und die Kommission unverzüglich von diesen Maßnahmen und den Gründen für deren Erlass in Kenntnis.

(2) Hat eine Aufsichtsbehörde eine Maßnahme nach Absatz 1 ergriffen und ist sie der Auffassung, dass dringend endgültige Maßnahmen erlassen werden müssen, kann sie unter Angabe von Gründen im Dringlichkeitsverfahren um eine Stellungnahme oder einen verbindlichen Beschluss des Ausschusses ersuchen.

(3) Jede Aufsichtsbehörde kann unter Angabe von Gründen, auch für den dringenden Handlungsbedarf, im Dringlichkeitsverfahren um eine Stellungnahme oder gegebenenfalls einen verbindlichen Beschluss des Ausschusses ersuchen, wenn eine zuständige Aufsichtsbehörde trotz dringenden Handlungsbedarfs keine geeignete Maßnahme getroffen hat, um die Rechte und Freiheiten von betroffenen Personen zu schützen.

(4) Abweichend von Artikel 64 Absatz 3 und Artikel 65 Absatz 2 wird eine Stellungnahme oder ein verbindlicher Beschluss im Dringlichkeitsverfahren nach den Absätzen 2 und 3 binnen zwei Wochen mit einfacher Mehrheit der Mitglieder des Ausschusses angenommen.

ErwGr. 137: Es kann dringender Handlungsbedarf zum Schutz der Rechte und Freiheiten von betroffenen Personen bestehen, insbesondere wenn eine erhebliche Behinderung der Durchsetzung des Rechts einer betroffenen Person droht. Eine Aufsichtsbehörde sollte daher hinreichend begründete einstweilige Maßnahmen in ihrem Hoheitsgebiet mit einer festgelegten Geltungsdauer von höchstens drei Monaten erlassen können.

ErwGr. 138: Die Anwendung dieses Verfahrens sollte in den Fällen, in denen sie verbindlich vorgeschrieben ist, eine Bedingung für die Rechtmäßigkeit einer Maßnahme einer Aufsichtsbehörde sein, die rechtliche Wirkungen entfalten soll. In anderen Fällen

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

von grenzüberschreitender Relevanz sollte das Verfahren der Zusammenarbeit zwischen der federführenden Aufsichtsbehörde und den betroffenen Aufsichtsbehörden zur Anwendung gelangen, und die betroffenen Aufsichtsbehörden können auf bilateraler oder multilateraler Ebene Amtshilfe leisten und gemeinsame Maßnahmen durchführen, ohne auf das Kohärenzverfahren zurückzugreifen.

Literatur:

Caspar Das aufsichtsbehördliche Verfahren nach der EU-Datenschutz-Grundverordnung – Defizite und Alternativregelungen, ZD 2012, 555; *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

Übersicht	Rdn.
A. Allgemeines	1
B. Kommentierung im Einzelnen	5
I. Möglichkeit zu befristeten einstweiligen Maßnahmen (Absatz 1)	5
II. Befassung des Ausschusses durch die zuständige Aufsichtsbehörde (Absatz 2) ..	9
III. Befassung des Ausschusses durch andere Aufsichtsbehörden (Absatz 3)	10
IV. Abweichendes Verfahren im Ausschuss (Absatz 4)	11
C. Ausblick	12

A. Allgemeines

- 1 Die Vorschrift geht auf Art. 61 DSGVO-KommE zurück und war im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens nur marginalen Änderungen unterworfen. Art. 66 DSGVO normiert eine Ausnahme von dem Kohärenzverfahren nach den Art. 63 ff. DSGVO ebenso wie von dem Verfahren der Zusammenarbeit nach Art. 60 DSGVO und bringt bereits durch die Kodifizierung dieser Ausnahme zum Ausdruck, dass es jenseits des Dringlichkeitsverfahrens keinen Raum für Abweichungen vom Kohärenzverfahren und vom Verfahren der Zusammenarbeit gibt. Die Norm unterstreicht insoweit den **abschließenden und verbindlichen Charakter** des 7. Kapitels. Dass der ErwGr. 138 nicht nur von der Möglichkeit bilateraler oder multilateraler Amtshilfe, sondern zudem von der Durchführung gemeinsamer Maßnahmen außerhalb des Kohärenzverfahrens spricht, steht dieser Interpretation nicht entgegen. Denn den Erwägungsgründen sind keine unmittelbaren Rechtswirkungen zu entnehmen (s. Art. 63 DSGVO Rdn. 11). Ob aus ErwGr. 138 Satz 2 folgt, dass das Kohärenzverfahren gegenüber dem Verfahren der Zusammenarbeit nach Art. 60–62 DSGVO nur subsidiär zur Anwendung gelangen soll, ist zweifelhaft.¹ Das Dringlichkeitsverfahren ist daneben im Fall der verweigerten Amtshilfe gem. Art. 61 Abs. 8 Satz 2 DSGVO und im Fall der Nichtteilnahme einer Aufsichtsbehörde an einer gemeinsamen Maßnahme gem. Art. 62 Abs. 7 DSGVO obligatorisch durchzuführen. In beiden Fällen wird die Dringlichkeit von der Verordnung vermutet.²

1 In diesem Sinne aber *Marsch*, in: Wolff/Brink, BeckOK DatenSR, Art. 63 DSGVO Rn. 6.
2 *Schöndorf-Haubold*, in: Sydow, Art. 66 DSGVO Rn. 12.

Die Ausnahme trägt der Erkenntnis Rechnung, dass die Verfahren der Zusammenarbeit bzw. der Kohärenz zu viel Zeit in Anspruch nehmen können, um einen wirkungsvollen Schutz von Rechten und Freiheiten von betroffenen Personen zu entfalten. Deshalb ist es den mitgliedstaatlichen Aufsichtsbehörden ausnahmsweise erlaubt, ohne Abstimmung mit den anderen Aufsichtsbehörden und dem Ausschuss einstweilige Maßnahmen zu erlassen. Die Ausnahmenvorschrift stellt insofern das Ziel einer kohärenten Datenschutzaufsicht hinter das Bestreben um eine effektive, d.h. vor allem auch schnelle, Datenschutzaufsicht zurück. Dass der **Schutz von Rechten und Freiheiten von betroffenen Personen im Vordergrund** dieser Ausnahmenvorschrift steht, ist neben der tatbestandlichen Voraussetzung in Abs. 1 vor allem auch daran erkennbar, dass andere Aufsichtsbehörden den Ausschuss nach Abs. 3 um einen entsprechenden verbindlichen Beschluss ersuchen können, wenn die zuständige Aufsichtsbehörde es unterlässt, geeignete Maßnahmen zum Schutz von Rechten und Freiheiten betroffener Personen zu erlassen.

Die Vorschrift bezieht sich nur auf den **Erlass einstweiliger Maßnahmen** und dispensiert insofern nicht von der Notwendigkeit, **endgültige Maßnahmen** in den dafür vorgesehenen Verfahren nach Art. 60 bzw. Art. 64 und 65 DSGVO zu beschließen. Verzahnt werden die einstweiligen Maßnahmen mit dem Erlass endgültiger Maßnahmen durch die Möglichkeit, das Verfahren im Ausschuss zum Erlass endgültiger Maßnahmen zu beeinflussen: Wird eine Entscheidung des Ausschusses – sei es von der zuständigen, sei es von den anderen Aufsichtsbehörden – im Dringlichkeitsverfahrens beantragt, entscheidet er gem. Abs. 3 mit einfacher Mehrheit binnen zwei Wochen.

Die Befugnis zum Erlass einstweiliger Maßnahmen steht gem. Art. 66 Abs. 1 Satz 1 DSGVO ausdrücklich nur der betroffenen Aufsichtsbehörde im Sinne von Art. 4 Nr. 22 DSGVO zu. Diese Konkretisierung wurde erst im DSGVO-RatE eingefügt; dass sie in Abs. 2 fehlt, ist wohl ein **Redaktionsversehen**. Es ist fraglich, ob darüber hinaus die Eilkompetenz über den ausdrücklichen Wortlaut hinaus auch der federführenden Behörde (Art. 56 DSGVO) zustehen sollte,³ oder ob dies nur dann der Fall sein soll, wenn die federführende Behörde zugleich betroffene Behörde im Sinne von Art. 4 Nr. 22 Buchst. a) DSGVO ist.

B. Kommentierung im Einzelnen

I. Möglichkeit zu befristeten einstweiligen Maßnahmen (Absatz 1)

Um die intendierte und gebotene Zusammenarbeit unter den Aufsichtsbehörden und das Kohärenzverfahren unter maßgeblicher Beteiligung des Ausschusses nicht dauerhaft zu unterlaufen, ist das **Dringlichkeitsverfahren** als Ausnahme in **mehrfacher Hinsicht beschränkt**: In inhaltlicher Hinsicht steht es unter dem Vorbehalt außergewöhnlicher Umstände und eines dringenden Handlungsbedarfs und ist zudem strikt auf den Schutz von Rechten und Freiheiten betroffener Personen bezogen (s.

³ Dafür *Caspar*, in: Kühling/Buchner, Art. 66 DSGVO Rn. 14; *Schöndorf-Haubold*, in: Sydow, Art. 66 DSGVO Rn. 11.

Rdn. 6), in zeitlicher Hinsicht dürfen die Maßnahmen maximal drei Monate gelten (s. Rdn. 7), in prozeduraler Hinsicht sind die anderen Aufsichtsbehörden, der Ausschuss und die Kommission unverzüglich zu unterrichten (s. Rdn. 8).

- 6 Einstweilige Maßnahmen dürfen nach Abs. 1 nur »unter außergewöhnlichen Umständen« sowie in den gesetzlich vorgesehenen Fällen (s.o. Rdn. 1) ergriffen werden. Dieser noch recht weite, jedenfalls aber weitgehend unbestimmte Passus wird dadurch näher beschrieben, dass »dringender Handlungsbedarf« für den Schutz von Rechten und Freiheiten betroffener Personen besteht. Insofern setzen einstweilige Maßnahmen einerseits eine **besondere Gefahr** für Rechte und Freiheiten betroffener Personen und andererseits eine **besondere Eilbedürftigkeit** voraus. Art. 61 Abs. 1 DSGVO-KommE war ursprünglich noch wesentlich offener formuliert und sah vor, dass die Abweichung auch »um größere Nachteile abzuwenden oder aus anderen Gründen« eröffnet sein soll. Erst der Rat reduzierte das Dringlichkeitsverfahren auf den Schutz der Rechte und Freiheiten betroffener Personen. Das lässt auf den Willen der Mitgliedstaaten schließen, eher restriktiv von der Ausnahme zum Kohärenzverfahren Gebrauch zu machen. Welche Anforderungen dabei an die besondere Gefahr zu stellen sind, ergibt sich aus dem Wortlaut nicht unmittelbar. Weil aber »außer«gewöhnliche Umstände vorliegen müssen, wird nicht schon jede Beeinträchtigung der Rechte und Freiheiten von betroffenen Personen eine Dringlichkeitsmaßnahme rechtfertigen können. Vielmehr ist erstens stets eine einzelfallbezogene Betrachtung unter Berücksichtigung aller Umstände und sind zweitens Gefahren von einigem Gewicht erforderlich. Entscheidend ist letztlich eine Abwägung zwischen dem erforderlichen Schutz der betroffenen Personen und dem Ziel, eine einheitliche Anwendung des materiellen Datenschutzrechts durch ein geregeltes und geordnetes Verfahren sicherzustellen. Wenn dieses Ziel – evtl. gar durch die DSGVO selbst – schon dadurch relativiert wird, dass neben den regulären Verfahren der Art. 64 und 65 DSGVO auch parallele koordinierende Maßnahmen zulässig sein sollen (vgl. ErwGr. 138), dann sind freilich auch an die »außergewöhnlichen Umstände« keine allzu hohen Anforderungen zu stellen⁴ (kritisch hierzu schon oben Art. 63 DSGVO Rdn. 10). Doch selbst, wenn man die vom Kapitel VII vorgesehenen Verfahren als abschließend qualifiziert, kann das Interesse an einem einheitlichen und geregelten Verfahren sicherlich nicht als besonders hochrangiger Belang gewertet werden.⁵ In jedem Fall steht die Beurteilung der Notwendigkeit einstweiliger Maßnahmen nach dem deutlichen Wortlaut allein in dem Ermessen der zuständigen Aufsichtsbehörde.
- 7 In zeitlicher Hinsicht dürfen erstens nur einstweilige und zweitens nur Maßnahmen bis zu einer **Dauer von drei Monaten** erlassen werden. Die Geltungsdauer wurde erst in der politischen Einigung im Rat im DSGVO-TrilogE auf drei Monate festgelegt. Die begriffliche Umschreibung der Maßnahmen als »vorläufige« Maßnahmen lässt eine

4 Anders *Marsch*, in: Wolff/Brink, BeckOK DatenSR, Art. 66 DSGVO Rn. 4: Begrenzung auf seltene Ausnahmefälle.

5 Für eine weite Auslegung der Ausnahme im Lichte der Grundrechte deshalb *Caspar*, in: Kühling/Buchner, Art. 66 DSGVO Rn. 5; *Spiecker gen. Döhmann*, in: Simitis/Hornung/Spiecker, Datenschutzrecht, Art. 66 DSGVO Rn. 6.

Differenzierung von »endgültigen« oder »eigentlichen« Maßnahmen, also solchen, die im Verfahren nach Art. 64 bzw. Art. 65 DSGVO getroffen werden, erkennen. Insofern muss davon ausgegangen werden, dass solche Maßnahmen unzulässig sind, die die endgültigen Maßnahmen – und sei es auch nur faktisch – vorwegnehmen. Umgekehrt wird dieser Grundsatz nicht allzu strikt zu interpretieren sein. In vielen, vielleicht gar in den meisten Fällen lassen sich die Rechte und Freiheiten von betroffenen Personen nur durch Maßnahmen schützen, die auch vom Ausschuss im Verfahren der Art. 64 bzw. 65 DSGVO beschlossen würden. Die Vorwegnahme endgültiger Maßnahmen ist jedenfalls in solchen Fällen hinzunehmen, in denen schwere und unzumutbare Nachteile für den Betroffenen drohen.⁶

Um den Alleingang der zuständigen Aufsichtsbehörde den Beteiligten des Kohärenzverfahrens sichtbar zu machen, sind gem. Abs. 1 Satz 2 die anderen betroffenen Aufsichtsbehörden, der Ausschuss sowie die Kommission unverzüglich über die einstweilige Maßnahme selbst wie auch über die Gründe für ihren Erlass zu unterrichten. Unverzüglich verlangt angesichts der standardisierten elektronischen Kommunikation unter den Aufsichtsbehörden eine **sofortige Mitteilung** im Anschluss an den Erlass der einstweiligen Maßnahme. Weil sich die zuständige Behörde beim Erlass der einstweiligen Maßnahme sowohl dieser selbst als vor allem auch der ihr zugrunde liegenden Gründe bewusst sein muss, ist nicht ersichtlich, weshalb sie für die Unterrichtung der anderen Aufsichtsbehörden viel Zeit benötigen sollte. Die Informationspflicht dient zum einen der Sicherstellung eines Minimums an Kohärenz auch im Dringlichkeitsverfahren sowie zum anderen der Möglichkeit, gegebenenfalls den Ausschuss nach Art. 64 Abs. 2 DSGVO zu befragen. 8

II. Befassung des Ausschusses durch die zuständige Aufsichtsbehörde (Absatz 2)

Sofern die zuständige Aufsichtsbehörde erkennt, dass der Schutz für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen nicht ausreichend durch die einstweiligen Maßnahmen gewährleistet werden kann, und wenn sie insofern den Erlass von endgültigen, insbesondere unbefristeten Maßnahmen für erforderlich hält, kann sie nach Abs. 2 ihrerseits den Ausschuss um eine Stellungnahme nach Art. 64 DSGVO oder um einen Beschluss nach Art. 65 DSGVO ersuchen. Weil für solche Entscheidungen des Ausschusses aber **veränderte Fristen und Mehrheiten** gelten (s. Rdn. 11), ist dieses Ersuchen gesondert zu begründen. Die Befugnis zur Anrufung des Ausschusses steht – außer in den gesetzlich vorgesehenen Fällen der Art. 61 Abs. 8 Satz 2 und Art. 62 Abs. 7 DSGVO⁷ – nach dem insoweit deutlichen Wortlaut des Abs. 2 im Ermessen der jeweiligen Aufsichtsbehörde. Dass ihr darüber hinaus auch ein Auswahlermessen zukommt, entweder eine Stellungnahme (Art. 64 Abs. 2 DSGVO) oder einen verbindlichen Beschluss (Art. 65 DSGVO) einzuholen, ist angesichts der 9

⁶ *Speicker gen. Döbmann*, in: Simitis/Hornung/Spiecker, Datenschutzrecht, Art. 66 DSGVO Rn. 10.

⁷ S. auch *Klabunde*, in: Ehmann/Selmayr, Art. 66 DSGVO Rn. 13.

abschließenden Beschlusskompetenz des Ausschusses (s. Art. 65 DSGVO Rdn. 3) nicht anzunehmen.⁸

III. Befassung des Ausschusses durch andere Aufsichtsbehörden (Absatz 3)

- 10 Sofern andere Aufsichtsbehörden zum Schutz von Rechten und Freiheiten von betroffenen Personen den Erlass einstweiliger Maßnahmen für geboten halten, die zuständige Aufsichtsbehörde hingegen keinen Handlungsbedarf erkennt oder aus sonst welchen Gründen keine einstweiligen Maßnahmen erlässt, gibt Abs. 3 den anderen Aufsichtsbehörden das Recht, den Ausschuss um eine Stellungnahme oder um einen verbindlichen Beschluss zu ersuchen, mit anderen Worten eine Untätigkeitsbeschwerde zu erheben.⁹ Sie müssen dann ihrerseits den dringenden Handlungsbedarf begründen. Der Wortlaut begrenzt dieses Antragsrecht nicht auf **betroffene Aufsichtsbehörden**, sondern räumt es jeder Aufsichtsbehörde ein. Gleichwohl wird man das Antragsrecht wegen des Ausnahmecharakters des Art. 66 DSGVO solchen Aufsichtsbehörden vorbehalten müssen, die vom konkreten Fall betroffen sind. Zudem ist über den Wortlaut hinausgehend zu verlangen, dass die zuständige Aufsichtsbehörde nicht nur keine geeigneten Maßnahmen zum Schutz von Rechten und Freiheiten von betroffenen Personen erlassen hat, sondern solche auch nicht zu erlassen gedenkt.¹⁰

IV. Abweichendes Verfahren im Ausschuss (Absatz 4)

- 11 Um neben den einstweiligen Maßnahmen möglichst rasch mit endgültigen Maßnahmen Rechtssicherheit zu erlangen, modifiziert Abs. 4 das Verfahren der Entscheidungsfindung im Ausschuss. In Dringlichkeitsverfahren muss der Ausschuss stets binnen **zwei Wochen** entscheiden; ausreichend ist dabei schon die **einfache absolute Mehrheit**. Die Fristverkürzung ist erheblich, müssen Stellungnahmen nach Art. 64 Abs. 3 DSGVO doch regelmäßig nur binnen acht, gegebenenfalls gar nur binnen 14 Wochen abgegeben werden und steht dem Ausschuss für verbindliche Beschlüsse nach Art. 65 Abs. 2 und 3 DSGVO ein Zeitraum von bis zu zwei Monaten und zwei Wochen zur Verfügung. Die veränderten Mehrheitsanforderungen betreffen dagegen nur die Fassung verbindlicher Beschlüsse, für die nach Art. 65 Abs. 2 DSGVO im regulären Verfahren eine qualifizierte absolute Mehrheit erforderlich ist (zwei Drittel der Mitglieder des Ausschusses). Ausreichend sind in Dringlichkeitsverfahren somit bereits 15 statt der sonst notwendigen 20 Stimmen. Für Stellungnahmen ist dagegen nach Art. 64 Abs. 3 Satz 2 DSGVO auch im regulären Verfahren nur eine einfache absolute Mehrheit ausreichend (Mehrheit der Mitglieder des Ausschusses).

⁸ A.A. *Schöndorf-Haubold*, in: Sydow, Art. 66 DSGVO Rn. 20.

⁹ So die Bezeichnung von *Marsch*, in: Wolff/Brink, BeckOK DatenSR, Art. 66 DSGVO Rn. 7.

¹⁰ Ähnl. *Caspar*, in: Kühling/Buchner, Art. 66 DSGVO Rn. 5, der eine zuvorige Kontaktaufnahme mit der zuständigen Behörde verlangt.

C. Ausblick

Einstweilige Maßnahmen werden sicherlich in zahlreichen Fällen aus tatsächlichen 12
Gründen erforderlich sein. Zugleich wird man Sorge dafür tragen müssen, dass
Dringlichkeitsfälle von den Aufsichtsbehörden nicht nur deshalb postuliert werden,
um die vorgesehenen Fristen und Mehrheiten in den regulären Verfahren nach Art. 64
und Art. 65 DSGVO zu unterlaufen. Dies wäre mit der deutlichen Ausrichtung auf
den Schutz von Rechten und Freiheiten von betroffenen Personen nicht zu verein-
baren. Mit Blick auf die grundsätzliche Zielsetzung des gesamten Kapitels VII, eine
einheitliche Anwendung der DSGVO zu gewährleisten, ist der **Ausnahmecharakter**
des Dringlichkeitsverfahrens deshalb in besonderer Weise zu betonen.