

Nomos PRAXIS

Schild | Horlbeck

# Der Datenschutzverstoß

Praxisleitfaden für das aufsichtsbehördliche  
und gerichtliche Verfahren



Nomos

Nomos**PRAXIS**

Hans-Hermann Schild | Katja Horlbeck, LL.M.

# Der Datenschutzverstoß

Praxisleitfaden für das aufsichtsbehördliche  
und gerichtliche Verfahren

**Hans-Hermann Schild**, Vorsitzender Richter am VG a.D. und Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachgebiet Öffentliches Recht, IT-Recht und Umweltrecht an der Universität Kassel | **Katja Horlbeck**, LL.M., Leiterin des Referats Beschäftigtendatenschutz, Verwaltungsmodernisierung und Kommunen beim Hessischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit



**Nomos**

**Zitiervorschlag:** Schild/Horlbeck Datenschutzverstoß § ... Rn. ...

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-7560-3347-8 (Print)

ISBN 978-3-7489-6311-0 (ePDF)

1. Auflage 2026

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2026. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

## Vorwort

Im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit haben die Autoren festgestellt, dass mit Blick auf den praktischen Verwaltungsvollzug des materiellen, europäisch geprägten Datenschutzrechts durch Aufsichtsbehörden und Gerichte nach wie vor Unsicherheiten bestehen. Rechtsprechung, Handreichungen und Hilfestellungen, die sich mit der Schnittstelle zwischen materiellem Datenschutzrecht und praktischem Verwaltungsvollzug befassen, gibt es allenfalls fragmentarisch, nicht aber systematisch zusammengefasst und Schritt für Schritt aufbereitet. Auch Verfahrensbeteiligten, die über tiefgehende Kenntnisse des materiellen Datenschutzrechts verfügen, sind die Abläufe und die einzelnen Schritte des aufsichtsbehördlichen und des gerichtlichen Verfahrens häufig nicht so geläufig.

Dem EuGH kommt als „Ausleger“ des europäischen Rechts in der Europäischen Union eine besondere Bedeutung zu. Als solcher hat er – aufgrund entsprechender Vorlagen – auch bereits einige Fragen zur Stellung und Aufgabenerfüllung der Aufsichtsbehörden beantwortet. Notwendig sind somit eine europäische Sichtweise und Streitkultur, sodass dem Verfahren beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) ein eigenes Kapitel gewidmet ist. Dies gilt auch für das Europäische Gericht erster Instanz (EuG), da es immer mehr Rechtsstreitigkeiten auf der europäischen Ebene gibt.

Angeregt durch einen Lehrauftrag eines der Herausgeber im Masterstudiengang Datenschutzrecht an der Fernuniversität Hagen haben sich die Autoren entschlossen, ihre Praxiserfahrungen aus unterschiedlichen Perspektiven – darunter Tätigkeiten in der anwaltlichen Beratung, als externe Datenschutzbeauftragte, bei einer Aufsichtsbehörde und beim Verwaltungsgericht – zu diesem Themenkomplex zusammenzutragen und die vorliegende Handreichung zu erstellen.

Dabei sind sich die Autoren bewusst, dass sich die Erkenntnisse weiterentwickeln und nicht stehen bleiben. Auf Anregungen, Ergänzungsvorschläge und auch Kritik freuen wir uns.

Wiesbaden, im Januar 2026

*Hans-Hermann Schild*

*Katja Horlbeck*

## Inhaltsübersicht

Vorwort .....	5
Inhaltsverzeichnis .....	9
Literaturverzeichnis .....	15
Abkürzungsverzeichnis .....	21
<b>§ 1 Einführung</b> .....	27
<b>§ 2 Aufsichtsbehörden</b> .....	29
<b>§ 3 Verfahren bei den nationalen Aufsichtsbehörden</b> .....	103
<b>§ 4 Nationaler Rechtsschutz</b> .....	153
<b>§ 5 EU-Gerichtsverfahren</b> .....	199
Stichwortverzeichnis .....	233

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	5
Inhaltsübersicht .....	7
Literaturverzeichnis .....	15
Abkürzungsverzeichnis .....	21
<b>§ 1 Einführung</b> .....	27
<b>§ 2 Aufsichtsbehörden</b> .....	29
A. Vorgaben der DS-GVO zur Aufsichtsstruktur .....	30
B. Aufsichtsstruktur in Deutschland .....	32
I. Aufsichtsbehörden des Bundes und der Länder .....	32
II. Bestimmung der zuständigen nationalen Aufsichtsbehörde .....	34
1. Zuständigkeit für nicht-öffentliche Stellen .....	35
2. Zuständigkeit für öffentliche Stellen .....	37
3. Zuständigkeit für Beliehene .....	39
4. Zuständigkeit für Telekommunikations- und Postdienstleistungen .....	40
5. Zuständigkeit für die Deutsche Bahn .....	40
6. Zuständigkeit nach dem Gesundheitsdatennutzungsgesetz (GDNG) .....	40
7. Zuständigkeit nach anderen EU-Digital-Rechtsakten .....	42
a) Data Act (DA) .....	42
b) Digital Services Act (DSA) .....	43
c) Data-Governance Act (DGA) .....	44
d) KI-Verordnung (KI-VO) .....	44
8. Kompetenzbündelung bei der BfDI .....	46
9. Abgabe an die zuständige Aufsichtsbehörde .....	46
10. Merkposten für die Praxis .....	47
III. Spezifische Aufsichtsbehörden nach der DS-GVO .....	48
1. Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rundfunk .....	48
2. Religionsgemeinschaften .....	51
IV. Aufsicht über die Parlamente (Bundestag und Landtag) .....	52
V. Aufsicht über die Justiz .....	53
C. Aufsichtsbehörden in anderen Mitgliedstaaten der EU .....	54
D. Aufgaben und Befugnisse der Aufsichtsbehörden .....	55

## Inhaltsverzeichnis

---

E. Aufsicht über die Organe und Einrichtungen der Union sowie Abgrenzungsfragen .....	58
F. Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden .....	59
I. Zusammenarbeit auf nationaler Ebene .....	59
1. Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder (DSK) .....	59
2. Zusammenarbeit zwischen spezifischer und allgemeiner Aufsicht .....	60
II. Zusammenarbeit auf europäischer Ebene .....	60
1. Europäischer Datenschutzausschuss (EDSA) .....	60
2. Verfahren der Zusammenarbeit der europäischen Aufsichtsbehörden .....	62
a) Bestimmung der zuständigen Aufsichtsbehörden .....	62
b) Örtliche Fälle .....	66
c) Kooperationsverfahren .....	67
d) Gegenseitige Amtshilfe .....	70
e) Gemeinsame Maßnahmen .....	71
f) Stellungnahme und Streitbeilegung durch den EDSA (Kohärenzverfahren) .....	72
g) Dringlichkeitsverfahren .....	76
h) Informationsaustausch mittels Binnenmarktinformationssystem (IMI) .....	77
III. Zukunft der Zusammenarbeit: DurchsetzungsVO .....	78
1. Allgemeines .....	78
2. Zur DurchsetzungsVO im Einzelnen .....	79
a) Allgemeine Bestimmungen (Begriffe) .....	79
b) Allgemeine Schlussbestimmungen .....	81
c) Einreichung von Beschwerden .....	81
d) Frühzeitige Streitbeilegung .....	82
e) Zusammenarbeit gemäß Art. 60 DS-GVO .....	84
f) Fristen und wirksamer Rechtsbehelf .....	88
g) Vollständige oder teilweise Ablehnung oder Abweisung einer Beschwerde iSv Art. 60 Abs. 8 und 9 DS-GVO .....	88
h) Entscheidungen gegenüber der/den untersuchten Partei(en) ...	90
i) Maßgebliche und begründete Einwände .....	92

j) Verwaltungsakte, Kooperationsakte und Behandlung von vertraulichen Informationen .....	93
k) Streitbeilegung .....	96
l) Dringlichkeitsverfahren .....	99
3. Ausblick .....	101
<b>§ 3 Verfahren bei den nationalen Aufsichtsbehörden .....</b>	<b>103</b>
A. Prinzipien des Unionsrechts .....	103
I. Anwendungsvorrang des Unionsrechts (Normverwerfungskompetenz) .....	104
II. Effet Utile .....	105
III. Effektivitäts- und Äquivalenzprinzip .....	106
IV. Staatshaftungsanspruch gegenüber Aufsichtsbehörden .....	106
B. Bedeutsame Verfahrensgrundsätze des Verwaltungsfahrensrechts .....	106
I. Nichtförmlichkeit des Verfahrens .....	107
II. Grundsatz der Amtsermittlung (Untersuchungsgrundsatz) .....	107
III. Geltungsvorrang des BDSG und der Landesdatenschutzgesetze bei der Verarbeitung personenbezogener Daten .....	108
IV. Selbstbindung der Aufsichtsbehörden .....	108
C. Zum Verfahren im Einzelnen .....	109
I. Exkurs: Petition vs. Verwaltungsakt .....	109
II. Beteiligte im Verfahren bei der Aufsichtsbehörde .....	110
III. Anhörung .....	114
IV. Auskunftspflicht und Auskunftsverweigerungsrecht .....	116
V. Kooperationspflicht .....	118
VI. Akteneinsicht .....	118
VII. Exkurs: Auskunft nach Art. 15 DS-GVO und Akteneinsicht .....	122
VIII. Untersuchung durch die Aufsichtsbehörde .....	124
IX. Beweismittel .....	128
X. Abhilfe durch die Aufsichtsbehörde .....	130
XI. Abschluss des Verwaltungsverfahrens bei der Aufsichtsbehörde .....	135
D. Der Verwaltungsakt .....	137
I. Tenor .....	138
II. Tatbestand und Begründung .....	141
III. Verwaltungsakt mit Doppelwirkung .....	142
IV. Rechtsmittelbelehrung .....	144
V. Sofortige Vollziehung .....	144

Inhaltsverzeichnis

---

E. Besonderheiten nach der AO und dem SGB .....	147
I. Verfahren im Bereich der Steuerverwaltung nach der AO .....	147
1. Abgrenzungsfragen .....	147
2. Anwendung der Abgabenordnung.....	149
II. Verfahren im Geltungsbereich der Sozialgesetzbücher .....	151
1. Bestimmung der jeweiligen zuständigen Aufsichtsbehörde .....	151
2. Anwendung des SGB X.....	151
<b>§ 4 Nationaler Rechtsschutz .....</b>	<b>153</b>
A. Gerichtsverfahren .....	155
I. Sachlich zuständiges Gericht .....	155
1. Finanzgerichtsbarkeit .....	156
2. Sozialgerichtsbarkeit .....	156
3. Verwaltungsgerichtsbarkeit .....	157
II. Exkurs: Gerichtszuständigkeiten im Geltungsbereich der LED .....	157
B. Gerichtliches Verfahren .....	158
I. Klageart .....	159
II. Zulässigkeit der Klage .....	160
1. Sachlich und örtlich zuständiges Verwaltungsgericht .....	160
2. Schriftlichkeit der Klage .....	160
3. Beteiligtenfähigkeit und Beteiligte .....	161
4. Vertretung bei Gericht .....	162
5. Klageantrag und Begründung.....	164
6. Klagefrist .....	165
III. Verfahren bei Gericht .....	165
1. Berichterstatter .....	166
2. Beiladung .....	167
3. Amtsermittlung.....	168
4. Fristsetzungen und Betreibensaufforderungen .....	168
5. Aktenvorlage .....	170
6. Erörterungstermin und Ortstermin .....	173
7. Gerichtlicher Vergleich und Verfahrenserledigung .....	173
8. Sonderregelungen nach der FGO bezüglich eines Vergleiches .....	176
9. Mündliche Verhandlung .....	176
10. Mediation/Güterichter .....	178
11. Begründetheit der Klage .....	178
a) Belastender Verwaltungsakt .....	178
b) Einschreiteermessen .....	180

---

c) Auswahlermessen .....	182
12. Rechtsmittel .....	183
13. Rechtsmittel nach der FGO .....	185
14. Sonderform Gerichtsbescheid .....	185
IV. Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung .....	186
V. Vorabentscheidungsersuchen .....	187
VI. Vorabentscheidungsersuchen im Eilverfahren .....	195
<b>§ 5 EU-Gerichtsverfahren .....</b>	<b>199</b>
A. Verfahren bei dem EuGH .....	199
I. Einführung .....	199
II. Vorlageverfahren .....	200
III. Verfahren vor dem EuGH .....	202
IV. Zum Verfahren im Einzelnen .....	203
1. Berichterstatter .....	206
2. Prozessvertretung .....	207
3. Mündliche Verhandlung .....	208
4. Schlussanträge und mehr .....	210
5. Urteilsverkündung .....	212
6. Urteil .....	213
7. Weitere Besonderheiten bei Vorlageverfahren .....	213
V. Datenschutz beim EuGH .....	215
B. Verfahren bei dem EuG .....	216
I. EuG-Verfahren .....	217
II. Klagearten vor dem EuG .....	219
1. Nichtigkeitsklage .....	219
2. Untätigkeitsklage .....	222
3. Schadensersatzklage .....	223
III. Das Verfahren im Einzelnen .....	223
1. Klageerhebung .....	224
2. Streithilfe .....	225
3. Schriftliches und mündliches Verfahren .....	228
4. Urteil und Verfahrensbeendigung .....	229
5. Kosten des Verfahrens .....	229
6. Rechtsmittel .....	230
Stichwortverzeichnis .....	233

## § 1 Einführung

Art. 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) gewährleistet jeder Person das **Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten**. Dieses Grundrecht wird unionsrechtlich über Art. 52 Abs. 2 GRCh iVm Art. 16 Abs. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), die Verordnung (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung – DS-GVO)<sup>1</sup> und durch die Richtlinie (EU) 2016/680 (LED)<sup>2</sup> ausgestaltet.<sup>3</sup> Gegenstand und Ziel beider Rechtsakte ist es, den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten sicherzustellen, Art. 1 Abs. 2 DS-GVO und Art. 1 Abs. 2 lit. a LED.<sup>4</sup>

Ein effektives Datenschutzrecht setzt verfahrensrechtliche Durchsetzungsmöglichkeiten voraus. Die DS-GVO sieht daher verschiedene Rechtsschutzmöglichkeiten vor. Betroffene Personen können gemäß Art. 79 Abs. 1 DS-GVO den **Rechtsweg vor den zuständigen nationalen Gerichten**<sup>5</sup> beschreiten oder sich nach Art. 77 Abs. 1 DS-GVO mit einer **Beschwerde an die zuständige Aufsichtsbehörde**<sup>6</sup> wenden. Entscheiden sie sich für das Beschwerdeverfahren, können sie die Entscheidung der Aufsichtsbehörde gemäß Art. 78 Abs. 2 DS-GVO durch das **Verwaltungsgericht überprüfen** lassen.<sup>7</sup>

Hieraus ergeben sich zwei Regelungskreise für die Ausübung von Rechtsbehelfen:

- Der **zivilgerichtliche Rechtsschutz** gegenüber Verantwortlichen oder Auftragsverarbeitern und
- der **verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz** gegenüber Maßnahmen oder Unterlassungen von Aufsichtsbehörden.

Zur Ausgestaltung des Verwaltungs- und Gerichtsverfahrens enthalten die EU-Datenschutz-Rechtsakte fast keine Regelungen. Das Verwaltungs- und Gerichtsverfahren wird daher durch das Recht der Mitgliedstaaten weiter konkretisiert. Das Verfahren, die Rechtsbehelfe und die Rechtswegen sind somit nationalstaatlich zu regeln. Es gilt insoweit der **Grundsatz der Verfahrensautonomie** der Mitgliedstaaten.

Exemplarisch sei hier auf die Aufsichtsstruktur verwiesen: Art. 51 DS-GVO überlässt die Ausgestaltung der Datenschutzaufsicht den Mitgliedstaaten. Während in Deutschland aufgrund des Föderalismus die Datenschutzaufsicht zwischen Bund und Ländern aufge-

1 Verordnung (EU) 2016/679 des europäischen Parlaments und des Rates vom 27.4.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABl. EU L 119 vom 4.5.2016, S. 1.

2 Richtlinie (EU) 2016/680 des europäischen Parlaments und des Rates vom 27.4.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates, ABl. EU L 119 vom 4.5.2016, S. 89.

3 Für die Organe der EU gilt die Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG, ABl. L 295 vom 21.11.2018.

4 In diesem Sinne auch EuGH Urt. 9.1.2025 – C-416/23, ECLI:EU:C:2025:3 Rn. 21 f.

5 ErwG 145. Zuständig sind die Zivilgerichte, vgl. § 44 BDSG iVm §§ 1, 2 ZPO, 13 VVG.

6 ErwG 141 DS-GVO.

7 Zuständig sind die Verwaltungsgerichte, vgl. § 20 Abs. 1 BDSG. Ausgenommen hiervon ist nach § 20 Abs. 1 Satz 2 und § 40 Abs. 1 Satz. 3 BDSG das Bußgeldverfahren, für das die Amtsgerichte bzw. die Landgerichte zuständig sind, wenn der festgesetzte Betrag der Geldbuße 100.000 EUR übersteigt.

## § 1 Einführung

---

teilt ist, gibt es im Zentralstaat Frankreich nur eine Datenschutzaufsichtsbehörde. Dem Grundsatz der Verfahrensautonomie folgend ist es mangels einschlägiger unionsrechtlicher Vorgaben Sache der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, das Verwaltungs- und Gerichtsverfahren innerhalb der Grenzen des **Effektivitäts- und Äquivalenzprinzips** auszugestalten.<sup>8</sup> Die Mitgliedstaaten sind also verpflichtet, geeignete Verfahren bereitzustellen und anzuwenden, um die Wirksamkeit des Unionsrechts sicherzustellen und eine kohärente und effektive Durchsetzung der unionsrechtlich garantierten Rechte zu gewährleisten.

- 6 Da Rechtsbehelfe und Rechtswege nationalstaatlich zu regeln sind, trifft neben dem EuGH und dem EuG auch die nationalen Gerichte aller Gerichtsbarkeiten und Instanzen im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Pflicht, ein **System kohärenten und effektiven Rechtsschutzes im Europäischen Rechtsschutzverbund** durch entsprechendes Tun wie auch Unterlassen kooperativ zu fördern, sodass die volle Anwendung des Unionsrechts in allen Mitgliedstaaten, insbesondere der Schutz der Rechte der Einzelnen, gewährleistet ist.<sup>9</sup>
- 7 Nachfolgend werden das Verwaltungsverfahren und das sich gegebenenfalls anschließende Gerichtsverfahren beschrieben. Erläutert werden die Aufsichtsstruktur, Aufgaben und Befugnisse der Aufsicht, das Verfahren bei der Aufsichtsbehörde, das Verfahren der Zusammenarbeit der europäischen Aufsichtsbehörden sowie Besonderheiten des gerichtlichen Verfahrens einschließlich der Verfahren vor dem EuG und dem EuGH.
- 8 Der zivilrechtliche Rechtsschutz gegenüber Verantwortlichen oder Auftragsverarbeitern bleibt in dieser Betrachtung ebenso wie das Ordnungswidrigkeitenverfahren außer Betracht.<sup>10</sup> Der Schwerpunkt liegt im Weiteren im Anwendungsbereich der DS-GVO<sup>11</sup>, wobei auch die übrigen Rechtsakte in den Blick genommen werden.

---

8 Art. 291 Abs. 1 AEUV, Calliess/Ruffert/Kahl EUV Art. 4 Rn. 144; ferner dazu EuGH Urt. v. 16.12.1976 – C-33/76, Slg 1976, 1989 Rn. 5; EuGH Urt. v. 15.4.2008 – C-268/06, Slg 2008, I-2483 Rn. 44; EuGH Urt. v. 16.7.2009 – C-12/08, Slg 2009, I-466 Rn. 48; EuGH Urt. v. 27.6.2013 – C-93/12, ECLI:EU:C:2013:432 Rn. 35; EuGH Urt. v. 22.1.2015 – C-463/13, ECLI:EU:C:2015:25 Rn. 37; EuGH Urt. v. 12.2.2015 – C-567/13, ECLI:EU:C:2015:88 Rn. 41; EuGH Urt. v. 19.3.2015 – C-510/13, ECLI:EU:C:2015:189 Rn. 49; EuGH Urt. v. 16.4.2015 – C-570/13, ECLI:EU:C:2015:231 Rn. 37; EuGH Urt. v. 6.10.2015 – C-71/14, ECLI:EU:C:2015:656 Rn. 52; EuGH Urt. v. 24.10.2018 – C-234/17, ECLI:EU:C:2018:853 Rn. 21; EuGH Urt. v. 2.4.2020 – C-480/18, ECLI:EU:C:2020:274 Rn. 73.

9 Calliess/Ruffert/Kahl EUV Art. 4 Rn. 142.

10 Ausführlich zum zivilrechtlichen Rechtsschutz siehe EU-DatenR-HdB/Schild § 39 Rn. 7 ff.

11 Die DS-GVO ist im generischen Maskulin verfasst. Zur besseren Lesbarkeit wird auf jegliche Form des Genders verzichtet.

## § 2 Aufsichtsbehörden

<b>A. Vorgaben der DS-GVO zur Aufsichtsstruktur</b> .....	1	2. Verfahren der Zusammenarbeit der europäischen Aufsichtsbehörden	127
<b>B. Aufsichtsstruktur in Deutschland</b> .....	9	a) Bestimmung der zuständigen Aufsichtsbehörden	128
<b>I. Aufsichtsbehörden des Bundes und der Länder</b> .....	9	b) Örtliche Fälle	140
<b>II. Bestimmung der zuständigen nationalen Aufsichtsbehörde</b> .....	13	c) Kooperationsverfahren	142
1. Zuständigkeit für nicht-öffentliche Stellen	18	d) Gegenseitige Amtshilfe	158
2. Zuständigkeit für öffentliche Stellen	26	e) Gemeinsame Maßnahmen	166
3. Zuständigkeit für Beliehene	33	f) Stellungnahme und Streitbeilegung durch den EDSA (Kohärenzverfahren)	172
4. Zuständigkeit für Telekommunikations- und Postdienstleistungen	35	aa) Stellungnahme des Ausschusses	175
5. Zuständigkeit für die Deutsche Bahn	37	bb) Informationsaustausch	181
6. Zuständigkeit nach dem Gesundheitsdatennutzungsgesetz (GDNG)	38	cc) Streitbeilegung	186
7. Zuständigkeit nach anderen EU-Digital-Rechtsakten	43	g) Dringlichkeitsverfahren	192
a) Data Act (DA)	44	h) Informationsaustausch mittels Binnenmarktinformationssystem (IMI)	197
b) Digital Services Act (DSA)	47	<b>III. Zukunft der Zusammenarbeit:</b>	
c) Data-Governance Act (DGA)	48	<b>DurchsetzungsVO</b> .....	199
d) KI-Verordnung (KI-VO)	50	1. Allgemeines	203
8. Kompetenzbündelung bei der BfDI	55	2. Zur DurchsetzungsVO im Einzelnen	207
9. Abgabe an die zuständige Aufsichtsbehörde	57	a) Allgemeine Bestimmungen (Begriffe)	208
10. Merkposten für die Praxis	59	b) Allgemeine Schlussbestimmungen	212
<b>III. Spezifische Aufsichtsbehörden nach der DS-GVO</b> .....	66	c) Einreichung von Beschwerden	217
1. Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rundfunk	67	aa) Anforderung an die Beschwerde	217
2. Religionsgemeinschaften	81	bb) Bestimmung der federführenden Aufsichtsbehörde	222
<b>IV. Aufsicht über die Parlamente (Bundestag und Landtage)</b> .....	87	d) Frühzeitige Streitbeilegung	225
<b>V. Aufsicht über die Justiz</b> .....	89	e) Zusammenarbeit gemäß Art. 60 DS-GVO	231
<b>C. Aufsichtsbehörden in anderen Mitgliedstaaten der EU</b> .....	94	aa) Vereinfachte Zusammenarbeit	232
<b>D. Aufgaben und Befugnisse der Aufsichtsbehörden</b> .....	95	bb) Kooperation und Konsensfindung iSd Art. 60 DS-GVO	237
<b>E. Aufsicht über die Organe und Einrichtungen der Union sowie Abgrenzungsfragen</b> .....	107	cc) Zusammenfassung der federführenden Aufsichtsbehörde	244
<b>F. Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden</b> .....	112	dd) Konsens	249
<b>I. Zusammenarbeit auf nationaler Ebene</b> .....	113	f) Fristen und wirksamer Rechtsbehelf	253
1. Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder (DSK)	114	g) Vollständige oder teilweise Ablehnung oder Abweisung einer Beschwerde iSv Art. 60 Abs. 8 und 9 DS-GVO	258
2. Zusammenarbeit zwischen spezifischer und allgemeiner Aufsicht	117	h) Entscheidungen gegenüber der/den untersuchten Partei(en)	264
<b>II. Zusammenarbeit auf europäischer Ebene</b> .....	118	i) Maßgebliche und begründete Einwände	278
1. Europäischer Datenschutzausschuss (EDSA)	119	j) Verwaltungsakte, Kooperationsakte und Behandlung von vertraulichen Informationen	282

## § 2 Aufsichtsbehörden

aa) Verwaltungsakte .....	283	l) Dringlichkeitsverfahren .....	314
bb) Schutz vertraulicher Infor- mationen .....	285	aa) Stellungnahme im Dring- lichkeitsverfahren .....	316
cc) Kooperationsakte .....	294	bb) Dringende verbindliche Entscheidung gemäß Art. 66 Abs. 2 DS-GVO ...	319
k) Streitbeilegung .....	298	cc) Dringende Stellung- nahme oder dringende verbindliche Entschei- dung gemäß Art. 66 Abs. 3 DS-GVO .....	324
aa) Streitbeilegung gemäß Art. 65 Abs. 1 lit. a DS-GVO .....	299	3. Ausblick .....	327
bb) Entscheidung zur Haupt- niederlassung gemäß Art. 65 Abs. 1 lit. b DS-GVO .....	308		
cc) Entscheidung zu obligato- rischen Konsultationsver- fahren gemäß Art. 65 Abs. 1 lit. c DS-GVO .....	311		

### A. Vorgaben der DS-GVO zur Aufsichtsstruktur

- 1 Art. 51 Abs. 1 DS-GVO sieht vor, dass jeder Mitgliedstaat **eine oder mehrere unabhängige Behörden** für die Überwachung der Anwendung der DS-GVO einrichtet, damit die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung geschützt werden und der freie Verkehr personenbezogener Daten in der Union erleichtert wird (Art. 1 Abs. 2 DS-GVO). Sie werden im Folgenden **„Aufsichtsbehörden“** genannt.
- 2 Die DS-GVO gibt den Mitgliedstaaten also die Möglichkeit, mehr als nur eine Aufsichtsbehörde zu errichten, wenn dies ihrer verfassungsmäßigen, organisatorischen und administrativen Struktur entspricht.<sup>1</sup> Sofern eine Aufsichtsbehörde eingerichtet ist, macht die DS-GVO keine weiteren Vorgaben, sondern überlässt die Anzahl der Aufsichtsbehörden der **Organisationshoheit der Mitgliedstaaten**. Die DS-GVO räumt den Mitgliedstaaten gemäß Art. 51 Abs. 1 DS-GVO bei der Anzahl der einzurichtenden Aufsichtsbehörden somit einen **Ermessensspielraum** ein. Im Gegenzug ist aber festgelegt, welche Zuständigkeiten diesen Behörden unabhängig von ihrer Anzahl für die Überwachung der Anwendung der Verordnung einzuräumen sind.<sup>2</sup>
- 3 Losgelöst von der Anzahl der mitgliedstaatlichen Aufsichtsbehörden bestimmt Art. 51 Abs. 3 DS-GVO, dass eine (einzige) Behörde den Mitgliedstaat im **Europäischen Datenschutzausschuss** (EDSA) vertritt. Zudem muss die Einhaltung des Kohärenzverfahrens nach Art. 63 DS-GVO durch die anderen mitgliedstaatlichen Aufsichtsbehörden durch Regeln im nationalen Recht sichergestellt sein.<sup>3</sup> Entsprechend regelt § 17 Abs. 1 Satz 1 BDSG aufgrund der föderalen Aufsichtsstruktur in Deutschland, dass die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) **gemeinsamer Vertreter** im **EDSA** und die **zentrale Anlaufstelle** (ZAS) für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder mit den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, dem Europäischen Datenschutzausschuss (EDSA) und der Europäischen Kommission ist. **Stellvertreter** ist nach

1 ErwG II 7 S. 2 DS-GVO.

2 EuGH Urt. v. 16.12.2024 – C-33/22, ECLI:EU:C:2024:46 Rn. 63.

3 Zum Europäischen Datenschutzausschuss siehe auch unter Zusammenarbeit auf Europäischer Ebene, → Rn. 118 ff.

§ 17 Abs. 1 Satz 2 BDSG der Leiter einer Landesaufsichtsbehörde. Aktuell wird diese Funktion vom Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz (BayLfD) übernommen.<sup>4</sup> Sofern im EDSA Angelegenheiten behandelt werden, die die Wahrnehmung einer Aufgabe betreffen, für welche die Länder allein das Recht zur Gesetzgebung haben oder welche die Einrichtung oder das Verfahren von Landesbehörden betreffen, überträgt der gemeinsame Vertreter dem Stellvertreter auf dessen Verlangen gemäß § 17 Abs. 2 BDSG die **Verhandlungsführung** und das **Stimmrecht** im EDSA.<sup>5</sup>

Im Gegensatz zur Anzahl der Aufsichtsbehörden macht die DS-GVO Vorgaben zur **Rechtsstellung der Aufsichtsbehörden**.<sup>6</sup> Die Aufsichtsbehörden sind nach Art. 52 DS-GVO befugt, ihre Aufgaben und Befugnisse **völlig unabhängig** wahrzunehmen. Die Errichtung unabhängiger Aufsichtsbehörden soll ein wesentlicher Bestandteil des Schutzes natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten sein.<sup>7</sup> „Mitglieder“ der Aufsichtsbehörde, dh die **Bundes- und Landesdatenschutzbeauftragten** bzw. **Präsidenten**, unterliegen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und der Ausübung ihrer Befugnisse **weder direkter noch indirekter Beeinflussung** von außen und er-suchen weder um Weisung noch nehmen sie Weisungen entgegen.<sup>8</sup> Sie müssen von allen, nicht mit ihrem Amt zu vereinbarenden Handlungen absehen und dürfen keine entgeltliche oder unentgeltliche Tätigkeit ausüben, die nicht mit ihrem Amt zu vereinbaren ist (Art. 52 Abs. 3 DS-GVO). Die Aufsichtsbehörden müssen mit **personellen, technischen und finanziellen Ressourcen** sowie mit Räumlichkeiten und Infrastrukturen ausgestattet werden, die eine **effektive Wahrnehmung der Aufgaben und Befugnisse** ermöglicht (Art. 52 Abs. 4 DS-GVO). Die Datenschutzbeauftragten als „Behördenleiter“ wählen ihr **Personal** eigenständig aus und üben hierüber das ausschließliche Weisungsrecht aus.<sup>9</sup> Schließlich darf auch die **Finanzkontrolle** die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde nicht beeinflussen (Art. 52 Abs. 6 DS-GVO).

Die Tatsache, dass die Aufsichtsbehörden unabhängig sind, bedeutet nicht, dass sie hinsichtlich ihrer Aufgaben keinem **Kontroll- oder Überwachungsmechanismus** unterworfen werden bzw. sie keiner gerichtlichen Überprüfung unterzogen werden können.<sup>10</sup> So haben natürliche und juristische Personen nach Art. 78 Abs. 1 DS-GVO das Recht auf einen **wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf** gegen einen sie betreffenden rechtsverbindlichen Beschluss einer Aufsichtsbehörde und Betroffene nach Art. 78 Abs. 2 DS-GVO, wenn die zuständige Aufsichtsbehörde sich nicht mit einer Beschwerde befasst oder die betroffene Person nicht innerhalb von drei Monaten über den Stand oder das Ergebnis der gemäß Art. 77 DS-GVO erhobenen Beschwerde in Kenntnis setzt.

Den Rechtsrahmen für die **oberste Leitungsebene** der Aufsichtsbehörde bestimmt Art. 53 DS-GVO. Hiernach muss die Leitungsebene, welche aus einer Person oder

4 Webseite des BayLfD: <https://www.datenschutz-bayern.de/vorstell/petri.html.de>, Stand Januar 2026.

5 Derzeit also die BfDI dem BayLfD.

6 EuGH Urt. v. 16.1.2024 – C-33/22, ECLI:EU:C:2024:46 Rn. 63.

7 ErwG 117 S. 1 DS-GVO.

8 Art. 52 Abs. 2 DS-GVO. Mit Mitgliedern ist hier die oberste Leitungsebene der Aufsichtsbehörde gemeint, nicht die Beschäftigten der Aufsichtsbehörde.

9 Art. 52 Abs. 5 DS-GVO. In Bayern beim Landesamt für Datenschutzaufsicht führt der Behördenleiter die Bezeichnung „Präsident“, vgl. Art. 18 Abs. 3 BayDSG.

10 EuGH Urt. v. 7.12.2023 – C-26/22 und C-64/22, ECLI:EU:C:2023:958 Rn. 53 = ZD 2024, 166 mAnm Schild, ErwG 118.