

Leitlinien



Leitlinien 09/2020 zum maßgeblichen und begründeten Einspruch im Sinne der Verordnung (EU) 2016/679

Fassung 2.0

Angenommen am 9. März 2021

Versionsübersicht

Fassung 1.0	8. Oktober 2020	Annahme der Leitlinien für die öffentliche Konsultation
Fassung 2.0	9. März 2021	Annahme der Leitlinien nach öffentlicher Konsultation

Inhaltsverzeichnis

1	ALLGEMEINES	4
2	VORAUSSETZUNGEN FÜR EINEN „MAßGEBLICHEN“ UND „BEGRÜNDETEN“ EINSPRUCH	7
2.1	„Maßgeblich“	7
2.2	„Begründet“	7
3	INHALT DES EINSPRUCHS	9
3.1	Vorliegen eines Verstoßes gegen die DS-GVO und/oder Übereinstimmung der beabsichtigten Maßnahme mit der DS-GVO	9
3.1.1	Vorliegen eines Verstoßes gegen die DS-GVO	9
3.1.2	Übereinstimmung der im Beschlussentwurf beabsichtigten Maßnahme mit der DS-GVO in Bezug auf den Verantwortlichen oder den Auftragsverarbeiter	11
3.2	Tragweite der Risiken, die durch den Beschlussentwurf für die Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Personen und gegebenenfalls für den freien Verkehr personenbezogener Daten in der Union entstehen	12
3.2.1	Bedeutung des Begriffs „Tragweite der Risiken“	12
3.2.2	Risiken für die Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Personen	13
3.2.3	Risiken für den freien Verkehr personenbezogener Daten in der Union.....	14

Der Europäische Datenschutzausschuss –

gestützt auf Artikel 70 Absatz 1 lit. e 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 „DS-GVO“),

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Anhang XI und Protokoll 37 in der durch den Beschluss Nr. 154/2018 des Gemeinsamen EWR-Ausschusses vom 6. Juli 2018 geänderten Fassung,¹

gestützt auf Artikel 12 und Artikel 22 seiner Geschäftsordnung –

HAT FOLGENDE LEITLINIEN ANGENOMMEN:

1 ALLGEMEINES

1. Im Rahmen des in der DS-GVO festgelegten Kooperationsverfahrens sind die Aufsichtsbehörden verpflichtet, alle zweckdienlichen Informationen untereinander auszutauschen, zusammenzuarbeiten und sich dabei zu bemühen, einen Konsens zu erzielen.² Diese Pflicht zur Zusammenarbeit gilt für jede Phase des Verfahrens, beginnend mit der Aufnahme des Falles, und erstreckt sich über den gesamten Entscheidungsfindungsprozess. Die Einigung über den Ausgang des Falles ist daher das letztendliche Ziel des gesamten in Artikel 60 DS-GVO festgelegten Verfahrens. In Situationen, in denen zwischen den Aufsichtsbehörden kein Konsens erzielt wird, überträgt Artikel 65 DS-GVO dem Europäischen Datenschutzausschuss (EDSA) die Befugnis, einen verbindlichen Beschluss zu erlassen. Durch den Informationsaustausch und die Konsultation zwischen der federführenden Aufsichtsbehörde und den betroffenen Aufsichtsbehörden kann jedoch häufig bereits in einem frühen Stadium des Falles eine Einigung erzielt werden.
2. Gemäß Artikel 60 Absätze 3 und 4 DS-GVO muss die federführende Aufsichtsbehörde den betroffenen Aufsichtsbehörden einen Beschlussentwurf übermitteln; diese können anschließend innerhalb einer bestimmten Frist (vier Wochen) einen maßgeblichen und begründeten Einspruch erheben.³ Nach Eingang eines maßgeblichen und begründeten Einspruchs stehen der federführenden Aufsichtsbehörde zwei Optionen offen: Schließt sie sich dem maßgeblichen und begründeten Einspruch nicht an oder ist sie der Ansicht, dass der Einspruch nicht maßgeblich oder nicht begründet ist, so leitet sie die Angelegenheit im Rahmen des Kohärenzverfahrens an den Ausschuss weiter. Wenn sich die federführende Aufsichtsbehörde dem Einspruch hingegen anschließt und einen überarbeiteten Beschlussentwurf herausgibt, können die betroffenen Aufsichtsbehörden innerhalb von zwei Wochen einen maßgeblichen und begründeten Einspruch gegen den überarbeiteten Beschlussentwurf einlegen.

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

² Verordnung (EU) 2016/679, im Folgenden „DS-GVO“, Artikel 60 Absatz 1.

³ Die betroffenen Aufsichtsbehörden können jeden zuvor erhobenen Einspruch zurückziehen.

3. Wenn sich die federführende Aufsichtsbehörde einem Einspruch nicht anschließt oder ihn als nicht maßgeblich oder nicht begründet ablehnt und die Angelegenheit daher gemäß Artikel 65 Absatz 1 lit. a DS-GVO dem Ausschuss vorlegt, obliegt es dem Ausschuss, einen verbindlichen Beschluss darüber zu erlassen, ob der Einspruch „maßgeblich und begründet“ ist, und – sollte dies der Fall sein – hinsichtlich aller Angelegenheiten, die Gegenstand des Einspruchs sind.
4. Der „maßgebliche und begründete Einspruch“ ist mithin eines der Schlüsselemente, die einen fehlenden Konsens zwischen der federführenden Aufsichtsbehörde und den betroffenen Aufsichtsbehörden kennzeichnen. Mit dem vorliegenden Dokument sollen Leitlinien für die Auslegung dieses Begriffes vorgegeben werden, und es soll ein gemeinsames Verständnis der Begriffe „maßgeblich und begründet“ geschaffen und dabei geklärt werden, was bei der Prüfung, ob aus einem Einspruch „die Tragweite der Risiken klar hervorgeht, die von dem Beschlussentwurf ausgehen“ (Artikel 4 Nr. 24 DS-GVO), zu berücksichtigen ist.
5. Nach Artikel 4 Nr. 24 DS-GVO bezeichnet der Ausdruck „maßgeblicher und begründeter Einspruch“ einen *Einspruch gegen einen Beschlussentwurf im Hinblick darauf, ob ein Verstoß gegen diese Verordnung vorliegt oder ob beabsichtigte Maßnahmen gegen den Verantwortlichen oder den Auftragsverarbeiter im Einklang mit dieser Verordnung steht, wobei aus diesem Einspruch die Tragweite der Risiken klar hervorgeht, die von dem Beschlussentwurf in Bezug auf die Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Personen und gegebenenfalls den freien Verkehr personenbezogener Daten in der Union ausgehen.*
6. Dieser Begriff dient somit als **Schwelle** in Situationen, in denen die betroffenen Aufsichtsbehörden Einspruch gegen einen (überarbeiteten) Beschlussentwurf erheben möchten, der von der federführenden Aufsichtsbehörde gemäß Artikel 60 DS-GVO erlassen werden soll. Da die Unklarheit darüber, „was einen maßgeblichen und begründeten Einspruch darstellt“, zu Missverständnissen und zu einer uneinheitlichen Anwendung durch die Aufsichtsbehörden führen kann, hat der EU-Gesetzgeber angeregt, dass der EDSA Leitlinien zu diesem Begriff ausgeben sollte (Ende von Erwägungsgrund 124 der DS-GVO).
7. Um die in Artikel 4 Nr. 24 DS-GVO festgelegte Schwelle zu erreichen, sollte die betroffene Aufsichtsbehörde in ihrem Ersuchen grundsätzlich jedes Element der Begriffsbestimmung für jeden spezifischen Einspruch ausdrücklich erwähnen. Daher **verfolgt der Einspruch in erster Linie das Ziel, darauf hinzuweisen, wie und warum der Beschlussentwurf nach Ansicht der betroffenen Aufsichtsbehörde nicht angemessen auf den Verstoß gegen die DS-GVO eingeht und/oder keine angemessenen Maßnahmen gegen den Verantwortlichen oder den Auftragsverarbeiter vorsieht, unter Berücksichtigung der veranschaulichten Risiken, die ein solcher Beschlussentwurf, sofern er nicht geändert wird, für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen und gegebenenfalls für den freien Verkehr personenbezogener Daten in der Union mit sich bringen würde.** In jedem von einer betroffenen Aufsichtsbehörde übermittelten Einspruch sollten alle Teile des Beschlussentwurfs angegeben sein, die als unzureichend oder fehlerhaft angesehen werden oder die nicht die erforderlichen Elemente enthalten, und zwar entweder durch Verweis auf bestimmte Artikel oder Absätze oder durch andere eindeutige Angaben, und es sollte dargelegt werden, warum diese tatsächlichen Aspekte, wie weiter unten erläutert, als „maßgeblich“ anzusehen sind. Die mit dem Einspruch übermittelten Änderungsvorschläge sollten auf die Behebung dieser potenziellen Fehler abzielen.
8. Tatsächlich **können der Detaillierungsgrad des Einspruchs und die Tiefe der darin enthaltenen Analyse durch die inhaltliche Detailtiefe des Beschlussentwurfs und durch das Maß, in dem die betroffene Aufsichtsbehörde an dem Prozess, der zu dem von der federführenden Aufsichtsbehörde**

erlassenen Beschlussentwurf geführt hat, **beteiligt war, beeinflusst werden**. Daher beruht der Maßstab des „maßgeblichen und begründeten Einspruchs“ auf der Annahme, dass die der federführenden Aufsichtsbehörde obliegende Pflicht zum Austausch aller zweckdienlichen Informationen⁴ eingehalten wird, sodass die betroffenen Aufsichtsbehörden über ein eingehendes Verständnis des Falls verfügen und daher einen soliden und gut begründeten Einspruch erheben können. Zu diesem Zweck sollte auch berücksichtigt werden, dass jede rechtsverbindliche Maßnahme der Aufsichtsbehörden „eine Begründung für die Maßnahme“ enthalten muss (siehe Erwägungsgrund 129 der DS-GVO). Das Maß, in dem die betroffene Aufsichtsbehörde durch die federführende Aufsichtsbehörde in den Prozess, der zum Beschlussentwurf geführt hat, eingebunden war, kann daher, sofern es zu einer unzureichenden Kenntnis aller Aspekte des Falles führt, als ein Element zur flexibleren Bestimmung des Detaillierungsgrads des maßgeblichen und begründeten Einspruchs betrachtet werden.

9. Der EDSA möchte zunächst betonen, dass der Schwerpunkt aller beteiligten Aufsichtsbehörden (federführende Aufsichtsbehörde und betroffene Aufsichtsbehörden) darauf liegen sollte, etwaige Mängel im Konsensfindungsprozess so zu beseitigen, dass ein einvernehmlicher Beschlussentwurf das Ergebnis ist. Der EDSA räumt zwar ein, dass ein Einspruch nicht das beste Mittel darstellt, wenn es darum geht, ein unzureichendes Maß an Zusammenarbeit in den vorangegangenen Phasen des Verfahrens der Zusammenarbeit und Kohärenz zu beheben, erkennt jedoch an, dass dies eine Option ist, die den betroffenen Aufsichtsbehörden offensteht. Der Einspruch wäre ein letztes Mittel, um auch (vermeintliche) Mängel in Bezug auf die Beteiligung der betroffenen Aufsichtsbehörden durch die federführende Aufsichtsbehörde an dem Prozess, der zu einem konsensbasierten Beschlussentwurf hätte führen sollen, zu beheben, einschließlich in Bezug auf die rechtliche Begründung und den Umfang der von der federführenden Aufsichtsbehörde durchgeführten Untersuchungen im vorliegenden Fall.
10. Nach der DS-GVO ist die betroffene Aufsichtsbehörde verpflichtet, ihre Stellungnahme zum Beschlussentwurf der federführenden Aufsichtsbehörde zu begründen, indem sie einen Einspruch einreicht, der „maßgeblich“ und „begründet“ ist. Es ist wichtig zu berücksichtigen, dass die beiden Anforderungen „maßgeblich“ und „begründet“ **kumulativ** zu betrachten sind, d. h. es müssen beide erfüllt sein.⁵ Folglich verpflichtet Artikel 60 Absatz 4 die federführende Aufsichtsbehörde, die Angelegenheit dem Kohärenzverfahren des EDSA zu unterziehen, wenn sie der Ansicht ist, dass der Einspruch nicht mindestens eines der beiden Elemente erfüllt.⁶
11. Der EDSA rät den Aufsichtsbehörden dringend, etwaige Einsprüche einzulegen und Informationen über für den Informationsaustausch zwischen den Aufsichtsbehörden eingerichtete Informations- und Kommunikationssystem auszutauschen.⁷ Jeder Einspruch sollte mittels der spezifischen Funktionen und Tools eindeutig als solcher gekennzeichnet werden.

⁴ Im Sinne von Artikel 60 Absatz 1 DS-GVO.

⁵ Siehe den Wortlaut von Artikel 60 Absatz 4 DS-GVO.

⁶ Gemäß Artikel 60 Absatz 4 DS-GVO hat die federführende Aufsichtsbehörde das Kohärenzverfahren gemäß Artikel 63 einzuleiten, falls sie sich dem maßgeblichen und begründeten Einspruch nicht anschließt.

⁷ Siehe die Geschäftsordnung des EDSA.

2 VORAUSSETZUNGEN FÜR EINEN „MAßGEBLICHEN“ UND „BEGRÜNDETEN“ EINSPRUCH

2.1 „Maßgeblich“

12. Damit ein Einspruch als „maßgeblich“ angesehen werden kann, muss ein **direkter Zusammenhang zwischen dem Einspruch und dem Inhalt des betreffenden Beschlussentwurfs** bestehen.⁸ Insbesondere muss sich der Einspruch **entweder darauf beziehen, ob ein Verstoß gegen die DS-GVO vorliegt oder aber darauf, ob die beabsichtigte Maßnahme gegen den Verantwortlichen oder den Auftragsverarbeiter der DS-GVO entspricht.**
13. Folglich erfüllt der erhobene Einspruch das Kriterium, „maßgeblich“ zu sein, wenn er, falls er befolgt würde, eine Änderung zur Folge hätte, die **zu einer anderen Schlussfolgerung** in Bezug darauf führen würde, ob ein Verstoß gegen die DS-GVO vorliegt oder ob die beabsichtigte Maßnahme gegen den Verantwortlichen oder den Auftragsverarbeiter, wie von der federführenden Aufsichtsbehörde vorgeschlagen, im Einklang mit der DS-GVO steht. Es muss, wie nachstehend näher ausgeführt wird, immer ein Zusammenhang zwischen dem Inhalt des Einspruchs und einer solchen potenziell anderen Schlussfolgerung bestehen. Wenngleich es durchaus möglich ist, dass ein Einspruch Uneinigkeit über beide Elemente signalisiert, reicht bereits Uneinigkeit über eines der beiden Elemente aus, um die Bedingungen für einen „maßgeblichen“ Einspruch zu erfüllen.
14. Ein Einspruch sollte nur dann als maßgeblich angesehen werden, wenn er sich auf den bestimmten Sachverhalt und den rechtlichen Inhalt des Beschlussentwurfs der federführenden Aufsichtsbehörde bezieht. Das Vorbringen abstrakter oder allgemeiner Bedenken oder Bemerkungen kann in diesem Zusammenhang nicht als maßgeblich angesehen werden. Ebenso sollten geringfügige Meinungsverschiedenheiten bezüglich des Wortlauts oder der rechtlichen Begründung, die sich weder auf das mögliche Vorliegen eines Verstoßes gegen die DS-GVO noch auf die Vereinbarkeit der beabsichtigten Maßnahme gegen den Verantwortlichen oder den Auftragsverarbeiter mit der DS-GVO beziehen, nicht als maßgeblich angesehen werden.
15. Die Begründung, die den Schlussfolgerungen der federführenden Aufsichtsbehörde im Beschlussentwurf zugrunde liegt, kann beanstandet werden, jedoch nur insoweit, als diese Begründung mit der Schlussfolgerung verknüpft ist, ob ein Verstoß vorliegt oder ob der Verstoß gegen die DS-GVO korrekt festgestellt wurde oder insoweit, als diese Begründung mit der Vereinbarkeit der beabsichtigten Maßnahme mit der DS-GVO verknüpft ist und auch insoweit, als die in Artikel 4 Nr. 24 vorgesehene und in diesem Dokument beschriebene Schwelle vollumfänglich erreicht wird.

2.2 „Begründet“

16. Damit der Einspruch „begründet“ ist,⁹ muss er Klarstellungen und Argumente enthalten, **warum eine Änderung des Beschlusses vorgeschlagen wird** (d. h. die rechtlichen und die tatsächlichen Fehler des Beschlussentwurfs der federführenden Aufsichtsbehörde). Es muss zudem dargelegt werden, **inwiefern die Änderung zu einer anderen Schlussfolgerung darüber führen würde**, ob ein Verstoß

⁸ Das Oxford English Dictionary definiert „relevant“ (maßgeblich) als „bearing on or connected with the matter in hand“ (mit dem vorliegenden Fall zusammenhängend oder sich auf den vorliegenden Fall auswirkend), als „closely relating to the subject or point at issue“ (eng mit dem strittigen Thema oder Punkt in Zusammenhang stehend) und als „pertinent to a specified thing“ (sachdienlich für eine vorgegebene Sache)“ (OED Online, Oxford University Press, Juni 2020, www.oed.com/view/Entry/161893, aufgerufen am 24. Juli 2020).

⁹ Das Oxford English Dictionary definiert „reasoned“ (begründet) als „characterised by or based on reasoning (gekennzeichnet durch eine Beweisführung oder auf einer Beweisführung basierend), und als „carefully studied“ (sorgfältig untersucht) (OED Online, Oxford University Press, Juni 2020, www.oed.com/view/Entry/159078, aufgerufen am 24. Juli 2020).

gegen die DS-GVO vorliegt oder ob die beabsichtigte Maßnahme gegen den Verantwortlichen oder den Auftragsverarbeiter im Einklang mit der DS-GVO steht.

17. Die betroffene Aufsichtsbehörde sollte ihren Einspruch stichhaltig und fundiert begründen, indem sie insbesondere **rechtliche Argumente** (unter Berufung auf EU-Recht und/oder einschlägige nationale Rechtsvorschriften, einschließlich z. B. Rechtsvorschriften, Rechtsprechung, Leitlinien) **oder** gegebenenfalls **tatsächliche Aspekte** darlegt. Die betroffene Aufsichtsbehörde sollte die Fakten darlegen, die mutmaßlich zu einer anderen Schlussfolgerung hinsichtlich des Verstoßes gegen die DS-GVO durch den Verantwortlichen bzw. Auftragsverarbeiter geführt haben, oder den Aspekt des Beschlusentwurfs, der ihrer Ansicht nach mangelhaft oder fehlerhaft ist.
18. Darüber hinaus ist ein Einspruch insofern „begründet“, als aus ihm die **Tragweite der von dem Beschlusentwurf ausgehenden Risiken**, wie im nachfolgenden Abschnitt 3.2 erläutert wird, „klar hervorgeht“. Zu diesem Zweck muss der Einspruch Argumente oder Begründungen zu den Folgen des Erlasses des Beschlusses ohne die im Einspruch vorgeschlagenen Änderungen vorbringen und darlegen, wie diese Folgen erhebliche Risiken für die Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Personen und gegebenenfalls den freien Verkehr personenbezogener Daten innerhalb der Union mit sich bringen würden.
19. Damit ein Einspruch hinreichend begründet ist, sollte er **kohärent, klar, präzise und detailliert sein und die Gründe für den Einspruch erläutern**. Er sollte klar und präzise die **wesentlichen Elemente** darlegen, auf die sich die betroffene Aufsichtsbehörde bei ihrer Bewertung gestützt hat, sowie den **Zusammenhang zwischen den angestrebten Folgen des Beschlusentwurfs** (falls dieser in der vorliegenden Form erlassen werden sollte) **und den Auswirkungen der erwarteten Risiken auf die Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Personen und gegebenenfalls den freien Verkehr personenbezogener Daten innerhalb der Union**. Darüber hinaus sollte die betroffene Aufsichtsbehörde **eindeutig angeben, mit welchen Teilen des Beschlusentwurfs sie nicht einverstanden ist**. In Fällen, in denen der Einspruch auf der Auffassung beruht, dass die federführende Aufsichtsbehörde einen wichtigen Sachverhalt oder einen zusätzlichen Verstoß gegen die DS-GVO nicht vollständig untersucht hat, würde es ausreichen, wenn die betroffene Aufsichtsbehörde solche Argumente schlüssig und begründet darlegt.
20. Die betroffenen Aufsichtsbehörden müssen alle Informationen (Fakten, Dokumente und rechtliche Argumente) zur Verfügung stellen, auf die sie sich stützen, um ihre Argumente wirksam darzulegen. Dies ist von grundlegender Bedeutung für die Begrenzung des Umfangs des (potenziellen) Konflikts. Das bedeutet, dass **die betroffene Aufsichtsbehörde grundsätzlich bestrebt sein sollte, einen maßgeblichen und begründeten Einspruch in einem einzigen Vorbringen zu erheben**, das durch alle vorstehend beschriebenen sachlichen und rechtlichen Argumente gestützt wird. Jedoch **kann die betroffene Aufsichtsbehörde innerhalb der in Artikel 60 Absatz 4 DS-GVO festgelegten Frist zusätzliche Informationen zu dem erhobenen Einspruch vorlegen, die diesen stützen, wobei die Anforderungen an „maßgebliche und begründete“ Informationen zu beachten sind**.

Beispiel 1: Die betroffene Aufsichtsbehörde legt einen formellen Einspruch ein, übermittelt der federführenden Aufsichtsbehörde jedoch erst einige Tage später über das Informations- und Kommunikationssystem zusätzliche Informationen zum Sachverhalt. Solche Informationen dürfen von der federführenden Aufsichtsbehörde nur berücksichtigt werden, wenn sie innerhalb der in Artikel 60 Absatz 4 DS-GVO festgelegten Frist vorgelegt werden.

21. Als bewährtes Verfahren sollte der Einspruch nach Möglichkeit **einen neuen Formulierungsvorschlag** enthalten, der nach Ansicht der betroffenen Aufsichtsbehörde die Behebung der vermeintlichen

Mängel im Beschlussentwurf ermöglicht und den die federführende Aufsichtsbehörde prüfen sollte. Dies kann dazu dienen, den Einspruch besser im entsprechenden Kontext zu verdeutlichen.

3 INHALT DES EINSPRUCHS

22. Der Gegenstand des Einspruchs kann sich darauf beziehen, ob ein Verstoß gegen die DS-GVO vorliegt und/oder ob die beabsichtigte Maßnahme gegen den Verantwortlichen oder den Auftragsverarbeiter im Einklang mit der DS-GVO steht. Die Art des Inhalts hängt von dem betreffenden Beschlussentwurf der federführenden Aufsichtsbehörde und von den Umständen im jeweiligen Fall ab.
23. Darüber hinaus muss aus dem Einspruch der betroffenen Aufsichtsbehörde die Tragweite der Risiken, die von dem Beschlussentwurf für die Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Personen und gegebenenfalls für den freien Verkehr personenbezogener Daten in der Union ausgehen, klar hervorgehen. Das Vorliegen eines Verstoßes gegen die DS-GVO und/oder die Vereinbarkeit der beabsichtigten Maßnahme mit der DS-GVO sollte im Lichte der Risiken bewertet werden, die der Beschlussentwurf, sofern er nicht geändert wird, für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen und gegebenenfalls für den freien Verkehr personenbezogener Daten birgt.

3.1 Vorliegen eines Verstoßes gegen die DS-GVO und/oder Übereinstimmung der beabsichtigten Maßnahme mit der DS-GVO

3.1.1 Vorliegen eines Verstoßes gegen die DS-GVO

24. Im ersten Fall stellt der Inhalt des Einspruchs eine Meinungsverschiedenheit zwischen der betroffenen Aufsichtsbehörde und der federführenden Aufsichtsbehörde in Bezug auf die Frage dar, ob die vom Verantwortlichen oder vom Auftragsverarbeiter durchgeführten Tätigkeiten und Verarbeitungsvorgänge in dem betreffenden Sachverhalt zu einem oder mehreren Verstößen gegen die DS-GVO geführt haben und um welche konkreten Verstöße es sich dabei handelt.
25. In diesem Zusammenhang sollte der Begriff „Verstoß“ als „Verstoß gegen eine bestimmte Bestimmung der DS-GVO“ ausgelegt werden. Daher muss der Einspruch der betroffenen Aufsichtsbehörde gegen den Beschlussentwurf durch die Bezugnahme auf Beweismittel und Fakten, die zwischen der federführenden Aufsichtsbehörde und den betroffenen Aufsichtsbehörden ausgetauscht werden (die in Artikel 60 DS-GVO genannten „zweckdienlichen Informationen“), gerechtfertigt und begründet werden. Diese Anforderungen sollten für jeden angeführten konkreten Verstoß und für jede in Rede stehende spezifische Bestimmung gelten.

Beispiel 2: Der Beschlussentwurf besagt, dass der Verantwortliche gegen die Artikel 6, 7 und 14 DS-GVO verstoßen hat. Die betroffene Aufsichtsbehörde teilt nicht die Auffassung, dass ein Verstoß gegen die Artikel 7 und 14 vorliegt, ist aber der Ansicht, dass zusätzlich ein Verstoß gegen Artikel 13 DS-GVO vorliegt.

Beispiel 3: Die betroffene Aufsichtsbehörde macht geltend, die federführende Aufsichtsbehörde habe nicht berücksichtigt, dass die Ausnahme für Haushalte auf einige der von einem Verantwortlichen durchgeführten Verarbeitungsvorgänge, bei denen Videoüberwachung eingesetzt wurde, nicht anwendbar sei, weshalb kein Verstoß gegen die DS-GVO vorliege. Zur Rechtfertigung ihres Einspruchs verweist die betroffene Aufsichtsbehörde auf Artikel 2 Absatz 2 lit. c DS-GVO, die Leitlinien 3/2019 des EDSA zur Verarbeitung personenbezogener Daten durch Videogeräte und das Urteil des EuGH in der Rechtssache C-212/13 Ryneš.

26. Ein Einspruch hinsichtlich der Frage, ob ein Verstoß gegen die DS-GVO vorliegt, kann auch eine Meinungsverschiedenheit über die Schlussfolgerungen beinhalten, die aus den Ergebnissen der Untersuchung zu ziehen sind. In dem Einspruch kann beispielsweise vorgebracht werden, dass die Ergebnisse stattdessen (bzw. auch) einen Verstoß gegen eine andere Bestimmung der DS-GVO darstellen als gegen jene Bestimmungen, die bereits im Beschlussentwurf der federführenden Aufsichtsbehörde untersucht wurden. Dies kommt jedoch seltener vor, wenn die Pflicht der federführenden Aufsichtsbehörde zur Zusammenarbeit mit den betroffenen Aufsichtsbehörden und zum Austausch aller zweckdienlichen Informationen gemäß Artikel 60 Absatz 1 DS-GVO vor dem Erlass des Beschlussentwurfs ordnungsgemäß eingehalten wurde.
27. Unter bestimmten Umständen könnte ein Einspruch so weit gehen, dass Lücken im Beschlussentwurf erkannt werden, die eine weitere Untersuchung durch die federführende Aufsichtsbehörde rechtfertigen. Wenn beispielsweise die von der federführenden Aufsichtsbehörde durchgeführte Untersuchung ohne gerechtfertigten Grund bestimmte Fragen, die der Beschwerdeführer aufgeworfen hat oder die sich aus einem von einer betroffenen Aufsichtsbehörde gemeldeten Verstoß ergeben, nicht abdeckt, kann ein maßgeblicher und begründeter Einspruch erhoben werden, der sich auf das Versäumnis der federführenden Aufsichtsbehörde stützt, die Beschwerde ordnungsgemäß zu bearbeiten und die Rechte der betroffenen Person zu wahren. In diesem Zusammenhang gilt es zu unterscheiden zwischen Verfahren von Amts wegen von Amts wegen und Untersuchungen, die aufgrund von Beschwerden oder durch Berichte über mögliche Verstöße, mitgeteilt von betroffenen Aufsichtsbehörden, ausgelöst werden. Bei Verfahren, die auf einer Beschwerde oder einem von einer betroffenen Aufsichtsbehörde gemeldeten Verstoß beruhen, sollte sich der Gegenstand des Verfahrens (d. h. die Gesamtheit der Datenverarbeitungsaspekte, welche möglicherweise Gegenstand eines Verstoßes sind) nach dem Inhalt der Beschwerde oder des von der betroffenen Aufsichtsbehörde übermittelten Berichts richten, d. h. mittels der in der Beschwerde oder in dem Bericht aufgeführten Aspekte definiert werden. Bei Untersuchungen, die von Amts wegen durchgeführt werden, sollten die federführende Aufsichtsbehörde und die betroffenen Aufsichtsbehörden vor der formellen Einleitung des Verfahrens einen Konsens über den Gegenstand des Verfahrens (d. h. über die zu untersuchenden Aspekte der Datenverarbeitung) anstreben. Gleiches gilt in Fällen, in denen eine Aufsichtsbehörde, die mit einer Beschwerde oder einem Bericht einer anderen Aufsichtsbehörde befasst ist, eine von Amts wegen durchgeführte Untersuchung auch für erforderlich hält, um eine Befassung mit systematischen, über die spezifische Beschwerde oder den Bericht hinausgehenden Aspekten der Einhaltung zu ermöglichen.
28. Wie vorstehend erwähnt, sollte ein Einspruch nur als letztes Mittel in Betracht gezogen werden, wenn es darum geht, eine vermeintlich unzureichende Beteiligung der betroffenen Aufsichtsbehörden an den vorangegangenen Phasen des Verfahrens zu beheben. Das vom Gesetzgeber konzipierte System legt den Schluss nahe, dass die zuständigen Aufsichtsbehörden bereits zu einem früheren Zeitpunkt einen Konsens über den Gegenstand der Untersuchung erzielen sollen.
29. Unzureichende sachliche Informationen, die unzureichende Beschreibung des betreffenden Falls oder das Fehlen bzw. die Unzulänglichkeit einer Bewertung oder Begründung (mit der Folge, dass die Schlussfolgerung der federführenden Aufsichtsbehörde im Beschlussentwurf nicht, wie in Artikel 58 DS-GVO gefordert, hinreichend durch die durchgeführte Bewertung und die aufgeführten Nachweise gestützt wird) können ebenfalls Gegenstand eines Einspruchs im Zusammenhang mit einem Verstoß sein. Bedingung dafür ist, dass die in Artikel 4 Nr. 24 DS-GVO festgelegte Schwelle vollumfänglich erreicht wird und ein möglicher Zusammenhang zwischen einer solchen vermeintlich unzureichenden Untersuchung und der Feststellung eines Verstoßes bzw. der beabsichtigten Maßnahme besteht.

30. Es ist möglich, dass ein maßgeblicher und begründeter Einspruch Fragen zu verfahrenstechnischen Aspekten aufwirft, sofern es sich um Situationen handelt, in denen die federführende Aufsichtsbehörde mutmaßlich Verfahrensvorschriften der DS-GVO missachtet hat und dies die Schlussfolgerung im Beschlussentwurf beeinflusst.

Beispiel 4: Die Aufsichtsbehörde des Mitgliedstaats YY ist als federführende Aufsichtsbehörde für die grenzüberschreitende Verarbeitung durch den Verantwortlichen CC zuständig, dessen Hauptniederlassung sich in YY befindet. Die zuständige Aufsichtsbehörde des Mitgliedstaats XX unterrichtet die federführende Aufsichtsbehörde (YY) über eine bei der Aufsichtsbehörde von XX eingereichte Beschwerde, die gemäß Artikel 56 Absätze 2 und 3 D-SGVO ausschließlich Personen in XX erheblich betrifft. Die federführende Aufsichtsbehörde beschließt, den Fall zu bearbeiten.

Die Aufsichtsbehörde von XX beschließt, der federführenden Aufsichtsbehörde einen Beschlussentwurf gemäß Artikel 56 Absatz 4 DS-GVO vorzulegen. Die federführende Aufsichtsbehörde arbeitet einen Beschlussentwurf gemäß Artikel 60 Absatz 3 DS-GVO aus und legt ihn der betroffenen Aufsichtsbehörde vor. Die Aufsichtsbehörde von XX ist der Ansicht, dass die federführende Aufsichtsbehörde ihrer Pflicht nach Artikel 56 Absatz 4 DS-GVO, dem von der Aufsichtsbehörde von XX vorgelegten Entwurf bei der Ausarbeitung ihres Beschlussentwurfs weitestgehend Rechnung zu tragen, nicht nachgekommen ist, da sie für die Abweichung vom Beschlussentwurf der Aufsichtsbehörde von XX keine Gründe angegeben hat.

Daraufhin erhebt die Aufsichtsbehörde von XX einen maßgeblichen und begründeten Einspruch, in dem sie Argumente vorbringt, die darlegen, zu welchem anderen Ergebnis der Beschlussentwurf gekommen wäre, wenn sich die federführende Aufsichtsbehörde dem Beschlussentwurf der Aufsichtsbehörde von XX angeschlossen hätte, und zwar im Hinblick auf die Feststellung eines Verstoßes oder die Festlegung der beabsichtigten Maßnahmen gegen den Verantwortlichen und zur Vermeidung der nachgewiesenen Risiken, die im Hinblick auf die Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Personen und gegebenenfalls auf den freien Verkehr personenbezogener Daten in der Union durch den Beschlussentwurf entstehen.

31. Ein Einspruch nach Artikel 60 Absatz 4 und Artikel 65 Absatz 1 lit. a DS-GVO lässt Artikel 65 Absatz 1 lit. b DS-GVO unberührt. Daher sollte eine Meinungsverschiedenheit über die Zuständigkeit der als federführenden Aufsichtsbehörde handelnden Aufsichtsbehörde, in einem bestimmten Fall einen Beschluss zu erlassen, nicht durch einen Einspruch gemäß Artikel 60 Absatz 4 DS-GVO geltend gemacht werden und fällt nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 4 Nr. 24 DS-GVO. Im Gegensatz zu dem Einspruch gemäß Artikel 60 Absatz 4 DS-GVO ist das Verfahren nach Artikel 65 Absatz 1 lit. b DS-GVO nach Auffassung des EDSA jederzeit anwendbar.
32. Übereinstimmung der im Beschlussentwurf beabsichtigten Maßnahme mit der DS-GVO in Bezug auf den Verantwortlichen oder den Auftragsverarbeiter. In diesem zweiten Szenario stellt der Inhalt des maßgeblichen und begründeten Einspruchs eine Streitigkeit über die von der federführenden Aufsichtsbehörde vorgeschlagenen besonderen Abhilfemaßnahme oder andere im Beschlussentwurf ins Auge gefasste Maßnahmen dar.
33. Genauer gesagt sollte in dem maßgeblichen und begründeten Einspruch dargelegt werden, warum die im Beschlussentwurf vorgesehene Maßnahme nicht im Einklang mit der DS-GVO steht. Zu diesem Zweck muss die betroffene Aufsichtsbehörde die tatsächlichen Aspekte und/oder rechtlichen Argumente, die der unterschiedlichen Bewertung der Situation zugrunde liegen, klar darlegen und angeben, welche Maßnahme für die federführende Aufsichtsbehörde angemessen wäre und in den endgültigen Beschluss aufgenommen werden sollte.

Beispiel 5: Der Verantwortliche hat sensible medizinische Daten des Beschwerdeführers ohne Rechtsgrundlage an Dritte weitergegeben. In dem Beschlussentwurf hat die federführende Aufsichtsbehörde vorgeschlagen, eine Verwarnung zu verhängen. Die betroffene Aufsichtsbehörde legt jedoch tatsächliche Aspekte/Gründe vor, aus denen hervorgeht, dass der Verantwortliche weitreichende und systembedingte Probleme hat, die DS-GVO einzuhalten (z. B. gibt er regelmäßig Daten seiner Kunden ohne Rechtsgrundlage an Dritte weiter). Deshalb schlägt sie vor, dass eine Anordnung zur Herstellung der Konformität der Verarbeitungsvorgänge, ein vorübergehendes Verbot der Datenverarbeitung oder eine Geldbuße verhängt werden sollte.

Beispiel 6: Der Verantwortliche hat infolge eines Fehlers eines seiner Mitarbeiter die Vor- und Nachnamen sowie die Telefonnummern aller seiner 100 000 Kunden auf seiner Website veröffentlicht. Diese personenbezogenen Daten waren zwei Tage lang öffentlich zugänglich. Da der Verantwortliche so schnell wie möglich reagiert, den Fehler gemeldet und alle Kunden einzeln informiert hat, will die federführende Aufsichtsbehörde lediglich eine Verwarnung verhängen. Eine betroffene Aufsichtsbehörde ist jedoch der Ansicht, dass aufgrund des großen Umfangs der Verletzung des Schutzes personenbezogener Daten und der möglichen Auswirkungen auf und Risiken für das Privatleben der Kunden die Verhängung einer Geldbuße erforderlich ist.

34. Gemäß Artikel 65 Absatz 1 lit. a letzter Satz DS-GVO betrifft der verbindliche Beschluss des EDSA alle Angelegenheiten, die Gegenstand des Einspruchs sind, insbesondere im Falle eines Verstoßes. Erwägungsgrund 150 Satz 5 der DS-GVO besagt, dass das Kohärenzverfahren auch genutzt werden kann, um eine einheitliche Anwendung von Geldbußen zu fördern. Daher ist es möglich, mit dem Einspruch die Elemente infrage zu stellen, auf die sich die Berechnung der Höhe der Geldbuße stützt. Falls der EDSA bei seiner Bewertung in diesem Zusammenhang etwaige Mängel der Begründung feststellt, die zu der Verhängung der betreffenden Geldbuße geführt hat, wird die federführende Aufsichtsbehörde angewiesen, die Geldbuße neu zu bewerten und die festgestellten Mängel zu beheben. Die Bewertung des EDSA in dieser Angelegenheit sollte auf gemeinsamen Standards des EDSA beruhen, die sich aus Artikel 83 Absätze 1 und 2 DS-GVO und den Leitlinien für die Berechnung von Geldbußen ergeben.

Beispiel 7: Die betroffene Aufsichtsbehörde ist der Ansicht, dass die Höhe der von der federführenden Aufsichtsbehörde im Beschlussentwurf vorgesehenen Geldbuße nicht wirksam, verhältnismäßig oder abschreckend ist, wie es Artikel 83 Absatz 1 DS-GVO unter Berücksichtigung des Sachverhalts verlangt.

3.2 Tragweite der Risiken, die durch den Beschlussentwurf für die Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Personen und gegebenenfalls für den freien Verkehr personenbezogener Daten in der Union entstehen

3.2.1 Bedeutung des Begriffs „Tragweite der Risiken“

35. Es ist wichtig zu berücksichtigen, dass das Ziel der Arbeit der Aufsichtsbehörden darin besteht, die Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Personen zu schützen und den freien Verkehr personenbezogener Daten innerhalb der Union zu erleichtern (Artikel 4 Nr. 24 und Artikel 51 sowie Erwägungsgrund 123 DS-GVO).
36. **Die Pflicht zum Nachweis der Tragweite der Risiken für die Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Personen und gegebenenfalls für den freien Verkehr personenbezogener Daten in der Union, die durch den Beschlussentwurf (d. h. beispielsweise durch in diesen vorgesehenen Maßnahmen oder durch eben nicht vorgesehene Korrektur- oder andere Maßnahmen) entstehen, obliegt der betroffenen Aufsichtsbehörde.** Inwieweit es den betroffenen Aufsichtsbehörden möglich ist, einen solchen Nachweis zu erbringen, hängt, wie bereits oben in Ziffer 8 hervorgehoben wurde,

auch von der Detailtiefe des Beschlussentwurfs und der zu Beginn von der federführenden Aufsichtsbehörde bereitgestellten Informationen ab.

37. Der Begriff „Risiko“ wird in zahlreichen Abschnitten der DS-GVO erwähnt und in früheren Richtlinien des EDSA¹⁰ als *„Szenario, das ein Ereignis und seine Folgen beschreibt und in Bezug auf Schwere und Eintrittswahrscheinlichkeit abgeschätzt wird“* definiert. Artikel 4 Nr. 24 DS-GVO verweist auf die Notwendigkeit, die „Tragweite“ der aus dem Beschlussentwurf hervorgehenden Risiken nachzuweisen, d. h. darzulegen, welche Auswirkungen der Beschlussentwurf auf die geschützten Werte hätte. Zu diesem Zweck hat die betroffene Aufsichtsbehörde mittels hinreichender Argumente explizit nachzuweisen, dass diese Risiken für die Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Personen und gegebenenfalls für den freien Datenverkehr in der Union wesentlich und plausibel sind. Der Nachweis der Tragweite der Risiken kann nicht aus den von der betroffenen Aufsichtsbehörde vorgebrachten tatsächlichen Aspekten und/oder rechtlichen Argumenten abgeleitet werden, sondern muss im Einspruch ausdrücklich als solcher benannt und erbracht werden.
38. Es sollte betont werden, dass aus einem maßgeblichen und begründeten Einspruch zwar immer klar die Tragweite der Risiken des Beschlussentwurfs für die Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Personen (siehe den nachstehenden Abschnitt 3.2.2) hervorgehen muss, der Nachweis der Risiken für den freien Verkehr personenbezogener Daten innerhalb der Europäischen Union jedoch nur „gegebenenfalls“ erforderlich ist (siehe den nachstehenden Abschnitt 3.2.3).

3.2.2 Risiken für die Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Personen

39. Hierbei geht es um die Auswirkungen, die der Beschlussentwurf als Ganzes auf die Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Personen haben würde. Dies kann die Feststellungen der federführenden Aufsichtsbehörde hinsichtlich der Frage, ob der Verantwortliche oder der Auftragsverarbeiter gegen die DS-GVO verstoßen hat, und/oder die Verhängung von Abhilfemaßnahmen betreffen.
40. Der Ansatz zur Bewertung des mit dem Beschlussentwurf verbundenen Risikos unterscheidet sich von dem Ansatz, den ein Verantwortlicher bei der Durchführung einer Datenschutz-Folgenabschätzung (im Folgenden „DSFA“) zur Ermittlung des Risikos eines beabsichtigten Verarbeitungsvorgangs anwendet. Der Bewertungsgegenstand ist hier nämlich ein gänzlich anderer und erstreckt sich auf die Auswirkungen der im Beschlussentwurf der federführenden Aufsichtsbehörde dargelegten Schlussfolgerungen bezüglich der Frage, ob ein Verstoß vorliegt oder nicht. Die Schlussfolgerungen der federführenden Aufsichtsbehörde können bestimmte Maßnahmen (die „beabsichtigten Maßnahmen“) nach sich ziehen. Wie bereits erwähnt, hat die betroffene Aufsichtsbehörde derartige Risiken unter Berücksichtigung des Beschlussentwurfs als Ganzem nachzuweisen.
41. Diesbezüglich wird in Erwägungsgrund 129 DS-GVO präzisiert: *„Die Befugnisse der Aufsichtsbehörden sollten in Übereinstimmung mit den geeigneten Verfahrensgarantien nach dem Unionsrecht und dem Recht der Mitgliedstaaten unparteiisch, gerecht und innerhalb einer angemessenen Frist ausgeübt werden. Insbesondere sollte jede Maßnahme im Hinblick auf die Gewährleistung der Einhaltung dieser Verordnung geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sein, wobei die Umstände des jeweiligen Einzelfalls zu berücksichtigen sind, das Recht einer jeden Person, gehört zu werden, bevor eine individuelle Maßnahme getroffen wird, die nachteilige Auswirkungen auf diese Person hätte, zu achten ist und überflüssige Kosten und übermäßige Unannehmlichkeiten für die Betroffenen zu vermeiden sind.“*

¹⁰ Siehe z. B. WP 248 Rev. 01 Leitlinien zur Datenschutz-Folgenabschätzung (DSFA) und Beantwortung der Frage, ob eine Verarbeitung im Sinne der Verordnung 2016/67 „wahrscheinlich ein hohes Risiko mit sich bringt“.

42. Daher kann sich die Bewertung der Risiken, die der Beschlussentwurf für die Grundrechte und -freiheiten der betroffenen Personen birgt, *inter alia* auf die Angemessenheit, die Erforderlichkeit und die Verhältnismäßigkeit der darin vorgesehenen (oder nicht vorgesehenen) Maßnahmen stützen, welche auf den Feststellungen bezüglich des Vorliegens eines Verstoßes und der möglichen Abhilfemaßnahmen des Verantwortlichen oder des Auftragsverarbeiters basieren.
43. Darüber hinaus können sich die Risiken auf die Auswirkungen des Beschlussentwurfs auf die Grundrechte und -freiheiten der betroffenen Personen beziehen, deren personenbezogene Daten vom Verantwortlichen oder vom Auftragsverarbeiter verarbeitet werden, aber auch auf die Auswirkungen auf die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen, deren personenbezogene Daten in Zukunft verarbeitet werden könnten, und sie könnten, sofern der Sachverhalt dies rechtfertigt, zudem zur etwaigen Verringerung künftiger Verstöße gegen die DS-GVO beitragen.

Beispiel 8: Die federführende Aufsichtsbehörde ist in ihrem Beschlussentwurf zu der Schlussfolgerung gelangt, dass der Verantwortliche nicht gegen den in Artikel 5 Absatz 1 lit. c DS-GVO verankerten Grundsatz der Datenminimierung verstoßen hat. Die betroffene Aufsichtsbehörde bringt in ihrem Einspruch tatsächliche Aspekte und rechtliche Argumente vor, welche belegen, dass die vom Verantwortlichen durchgeführte Verarbeitungstätigkeit tatsächlich zu einem Verstoß gegen Artikel 5 Absatz 1 lit.- c DS-GVO geführt hat, und sie spricht sich dafür aus, gegen den Verantwortlichen eine Verwarnung zu verhängen. Um die Tragweite der Risiken für die Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Personen zu verdeutlichen, argumentiert die betroffene Aufsichtsbehörde, dass durch die Nichterteilung einer Verwarnung im Falle eines Verstoßes gegen ein Grundprinzip ein gefährlicher Präzedenzfall geschaffen würde, da nicht signalisiert würde, dass die Datenverarbeitungstätigkeit des Verantwortlichen korrigiert werden muss, und die betroffenen Personen gefährden würde, deren personenbezogene Daten vom Verantwortlichen verarbeitet wurden und werden.

3.2.3 Risiken für den freien Verkehr personenbezogener Daten in der Union

44. Bezieht sich der Einspruch auch auf diese besonderen Risiken, muss die betroffene Aufsichtsbehörde erläutern, warum er „gegebenenfalls“ als einschlägig anzusehen ist. Darüber hinaus wird bei einem Einspruch, der lediglich Risiken für den freien Verkehr personenbezogener Daten darlegt, jedoch keine Risiken für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen, nicht davon ausgegangen, dass er die in Artikel 4 Nr. 24 DS-GVO festgelegten Voraussetzungen (Schwelle) erfüllt.
45. Die Notwendigkeit, dass der freie Verkehr personenbezogener Daten aus Gründen, die mit dem Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zusammenhängen, nicht eingeschränkt oder verboten werden darf, wird in der DS-GVO ausdrücklich hervorgehoben¹¹, was darauf abzielt, harmonisierte Datenschutzvorschriften in der gesamten Union einzuführen und den freien Verkehr personenbezogener Daten innerhalb der Union bei gleichzeitiger Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen, insbesondere für ihr Recht auf den Schutz ihrer personenbezogenen Daten, zu ermöglichen.
46. Die Risiken für den freien Verkehr personenbezogener Daten in der Union können durch alle Maßnahmen, einschließlich der Beschlüsse nationaler Aufsichtsbehörden, entstehen, die ungerechtfertigte Beschränkungen der Datenspeicherung (z. B. Bestimmungen, die einen Verantwortlichen zur Speicherung bestimmter Informationen in einem bestimmten Mitgliedstaat verpflichten) und/oder des freien Verkehrs personenbezogener Daten zwischen den Mitgliedstaaten (z. B. durch die Aussetzung des Datenverkehrs oder die Verhängung einer vorübergehenden oder endgültigen Beschränkung wie einem Verarbeitungsverbot) einführen.

¹¹ Artikel 1 Absatz 3 DS-GVO.

47. Ebenso kann ein Risiko für den freien Verkehr personenbezogener Daten in der Union bestehen, wenn bezüglich der Art und Weise, wie die Verantwortlichen ihre aus der DS-GVO erwachsenden Pflichten zu erfüllen haben, Erwartungen geschaffen (oder Anforderungen aufgestellt) werden, und zwar in einer Weise, dass die von den Verantwortlichen erwarteten Maßnahmen an eine bestimmte Region in der EU gebunden werden (z. B. durch spezifische Qualifikationsanforderungen).
48. Darüber hinaus kann der freie Verkehr personenbezogener Daten in der Union auch behindert werden, wenn die Aufsichtsbehörden in identischen oder ähnlichen Situationen (z. B. in Bezug auf die Branche oder die Art der Verarbeitung) ohne gerechtfertigte Gründe unterschiedliche Beschlüsse erlassen. Die fehlende Einheitlichkeit würde die Existenz gleicher Ausgangsbedingungen in der EU gefährden und zu widersprüchlichen Situationen innerhalb der EU sowie zum Risiko des „Forum-Shoppings“ führen. In diesem Zusammenhang sollten etwaige nationale Besonderheiten berücksichtigt werden, wie sie die DS-GVO in Bezug auf bestimmte Bereiche wie Gesundheitswesen, Journalismus oder Archive zulässt.