

# Guidelines



## **Leitlinien 8/2022 zur Ermittlung der federführenden Aufsichtsbehörde eines für die Verarbeitung Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiters**

**Version 2.0**

**Angenommen am 28. März 2023**

[Anmerkung von Nicholas Vollmer: Dies ist eine automatisierte Übersetzung durch [www.DeepL.com](http://www.DeepL.com), daher kann für die Richtigkeit nicht garantiert werden.]

## Versionsgeschichte

Version 1.0	10. Oktober 2022	Verabschiedung der Leitlinien (aktualisierte Fassung der früheren Leitlinien WP244 rev.01, die von der Arbeitsgruppe 29 angenommen und vom EDPB am 25. Mai 2018 gebilligt wurden) für eine gezielte öffentliche Konsultation.
Version 2.0	28. März 2023	Verabschiedung der Leitlinien nach öffentlicher Konsultation

## Inhaltsübersicht

0	Vorwort .....	4
1	Bestimmung einer federführenden Aufsichtsbehörde: die wichtigsten Begriffe.....	5
1.1	Grenzüberschreitende Verarbeitung von personenbezogenen Daten" .....	5
1.1.1	Erheblich beeinflusst.....	5
1.2	Federführende Aufsichtsbehörde .....	6
1.3	Hauptniederlassung .....	6
2	Schritte zur Ermittlung der federführenden Aufsichtsbehörde.....	7
2.1	Identifizieren Sie die "Hauptniederlassung" für Kontrolleure .....	7
2.1.1	Kriterien für die Ermittlung der Hauptniederlassung eines für die Verarbeitung Verantwortlichen, wenn es sich nicht um den Ort seiner Hauptverwaltung im EWR handelt 8 .....	
2.1.2	Gruppen von Unternehmen.....	9
2.1.3	Gemeinsame Kontrolleure .....	9
2.2	Borderline-Fälle.....	10
2.3	Prozessor .....	11
3	Andere relevante Themen.....	11
3.1	Die Rolle der "betroffenen Aufsichtsbehörde" .....	11
3.2	Lokale Verarbeitung.....	12
3.3	Nicht in der EU ansässige Unternehmen .....	12
	ANHANG - Leitfragen zur Bestimmung der federführenden Aufsichtsbehörde .....	13
1	Nimmt der für die Verarbeitung Verantwortliche oder der Auftragsverarbeiter die grenzüberschreitende Verarbeitung personenbezogener Daten vor?.....	13
2	Wie ermittelt man die "federführende Aufsichtsbehörde"? .....	13
3	Gibt es "betroffene Aufsichtsbehörden"? .....	14

## Der Europäische Datenschutzausschuss

gestützt auf Artikel 70 Absatz 1 Buchstaben e und l der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (im Folgenden "DSGVO"),

gestützt auf das EWR-Abkommen, insbesondere auf Anhang XI und Protokoll 37, geändert durch den Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 154/2018 vom 6. Juli <sup>20181</sup>,

gestützt auf Artikel 12 und Artikel 22 seiner Geschäftsordnung,

gestützt auf die Leitlinien der Artikel-29-Datenschutzgruppe für die Ermittlung der federführenden Aufsichtsbehörde eines für die Verarbeitung Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiters, WP244 rev.01,

gestützt auf die EDPB-Leitlinien 07/2020 zu den Begriffen des für die Verarbeitung Verantwortlichen und des Auftragsverarbeiters in der Datenschutz-Grundverordnung,

### HAT DIE FOLGENDEN LEITLINIEN ANGENOMMEN

## 0 VORWORT

1. Am 5. April 2017 nahm die Artikel-29-Datenschutzgruppe ihre Leitlinien für die Ermittlung der federführenden Aufsichtsbehörde eines für die Verarbeitung Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiters (WP244 rev.01)<sup>2</sup> an, die vom Europäischen Datenschutzausschuss (im Folgenden "EDSB") in seiner ersten <sup>Plenarsitzung</sup><sup>3</sup> gebilligt wurden. Das vorliegende Dokument ist eine leicht aktualisierte Fassung dieser Leitlinien. Jeder Verweis auf die WP29-Leitlinien für die Ermittlung der federführenden Aufsichtsbehörde eines für die Verarbeitung Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiters (WP244 rev.01) sollte von nun an als Verweis auf diese EDPB-Leitlinien interpretiert werden.
2. Der EDSB hat festgestellt, dass weiterer Klärungsbedarf besteht, insbesondere in Bezug auf den Begriff der Hauptniederlassung im Zusammenhang mit der gemeinsamen Kontrolle und unter Berücksichtigung der EDSB-Leitlinien 07/2020 zu den Begriffen des für die Verarbeitung Verantwortlichen und des Auftragsverarbeiters in der Datenschutz-Grundverordnung <sup>4</sup>.
3. Der diesbezügliche Absatz wurde überarbeitet und aktualisiert, während der Rest des Dokuments, abgesehen von redaktionellen Änderungen, unverändert geblieben ist. Die Überarbeitung betrifft insbesondere den Abschnitt 2.1.3 über gemeinsame Kontrolleure.

---

<sup>1</sup> Die in diesem Dokument enthaltenen Verweise auf "Mitgliedstaaten" sind als Verweise auf "EWR-Mitgliedstaaten" zu verstehen.

<sup>2</sup> Verfügbar unter [http://ec.europa.eu/newsroom/article29/item-detail.cfm?item\\_id=611235](http://ec.europa.eu/newsroom/article29/item-detail.cfm?item_id=611235).

<sup>3</sup> Siehe [https://edpb.europa.eu/news/news/2018/endorsement-gdpr-wp29-guidelines-edpb\\_en](https://edpb.europa.eu/news/news/2018/endorsement-gdpr-wp29-guidelines-edpb_en).

<sup>4</sup> Siehe Leitlinien 07/2020 zu den Begriffen des für die Verarbeitung Verantwortlichen und des Auftragsverarbeiters in der Datenschutz-Grundverordnung, Version 2.0, angenommen am 7. Juli 2021, Absätze 161, 162 und 166, verfügbar unter [https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr\\_en](https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr_en)

# 1 ERMITTLUNG EINER FEDERFÜHRENDEN AUFSICHTSBEHÖRDE: DIE WICHTIGSTEN BEGRIFFE

## 1.1 Grenzüberschreitende Verarbeitung von personenbezogenen Daten".

4. Die Bestimmung einer federführenden Aufsichtsbehörde ist nur dann von Bedeutung, wenn ein für die Verarbeitung Verantwortlicher oder ein Auftragsverarbeiter die grenzüberschreitende Verarbeitung personenbezogener Daten vornimmt. In Artikel 4 Absatz 23 DSGVO wird "grenzüberschreitende Verarbeitung" definiert als entweder die:
  - die Verarbeitung personenbezogener Daten, die im Rahmen der Tätigkeiten von Niederlassungen eines für die Verarbeitung Verantwortlichen oder eines Auftragsverarbeiters in der Union in mehr als einem Mitgliedstaat erfolgt, wenn der für die Verarbeitung Verantwortliche oder der Auftragsverarbeiter in mehr als einem Mitgliedstaat niedergelassen ist; oder die
  - die Verarbeitung personenbezogener Daten, die im Rahmen der Tätigkeiten einer einzigen Niederlassung eines für die Verarbeitung Verantwortlichen oder eines Auftragsverarbeiters in der Union erfolgt, die aber betroffene Personen in mehr als einem Mitgliedstaat erheblich beeinträchtigt oder beeinträchtigen könnte.
5. Das heißt, wenn eine Organisation beispielsweise Niederlassungen in Frankreich und Rumänien hat und die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen ihrer Tätigkeiten erfolgt, dann handelt es sich um eine grenzüberschreitende Verarbeitung.
6. Alternativ kann die Organisation die Verarbeitungstätigkeit nur im Rahmen ihrer Niederlassung in Frankreich durchführen. Wenn die Tätigkeit jedoch betroffene Personen in Frankreich und Rumänien erheblich beeinträchtigt oder beeinträchtigen könnte, handelt es sich ebenfalls um eine grenzüberschreitende Verarbeitung.

### 1.1.1 Erhebliche Auswirkungen

7. In der Datenschutz-Grundverordnung wird der Begriff "wesentlich" oder "Auswirkungen" nicht definiert. Mit dieser Formulierung sollte sichergestellt werden, dass nicht jede Verarbeitungstätigkeit, die Auswirkungen hat und im Rahmen einer einzigen Niederlassung stattfindet, unter die Definition der "grenzüberschreitenden Verarbeitung" fällt.
8. Die wichtigsten Bedeutungen von "substantial" im Englischen sind: "von reichlicher oder beträchtlicher Menge oder Größe; beträchtlich, ziemlich groß" oder "mit solidem Wert oder Wert, von echter Bedeutung; solide; gewichtig, wichtig" <sup>5</sup>.
9. Die wichtigste Bedeutung des Verbs "beeinflussen" ist "beeinflussen" oder "einen wesentlichen Eindruck hinterlassen". Das damit zusammenhängende Substantiv "Wirkung" bedeutet unter anderem "ein Ergebnis" oder "eine Folge".<sup>6</sup> Daraus ergibt sich, dass eine Datenverarbeitung nur dann eine Wirkung auf eine Person haben kann, wenn sie sich in irgendeiner Form auf diese Person auswirkt. Eine Verarbeitung, die keine wesentlichen Auswirkungen auf Personen hat, fällt nicht unter den zweiten Teil der Definition der "grenzüberschreitenden Verarbeitung". Sie würde jedoch unter den ersten Teil der Definition fallen, wenn die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen der Tätigkeiten von Niederlassungen eines für die Verarbeitung Verantwortlichen oder eines Auftragsverarbeiters in mehr als einem Mitgliedstaat in der Union erfolgt, wobei der für die Verarbeitung Verantwortliche oder der Auftragsverarbeiter in mehr als einem Mitgliedstaat niedergelassen ist.
10. Eine Verarbeitung kann unter den zweiten Teil der Definition fallen, wenn die Wahrscheinlichkeit einer wesentlichen Auswirkung besteht, nicht nur eine tatsächliche wesentliche Auswirkung.

Beachten Sie, dass "wahrscheinlich" nicht bedeutet, dass es eine entfernte Möglichkeit einer wesentlichen Auswirkung gibt. Die wesentliche Auswirkung muss eher wahrscheinlich als unwahrscheinlich sein. Andererseits bedeutet es auch, dass Einzelpersonen nicht tatsächlich betroffen sein müssen: Die Wahrscheinlichkeit einer erheblichen Auswirkung reicht aus, damit die Verarbeitung unter die Definition der "grenzüberschreitenden Verarbeitung" fällt.

---

<sup>5</sup> Oxford English Dictionary.

<sup>6</sup> Oxford English Dictionary.

11. Die Tatsache, dass eine Datenverarbeitung die Verarbeitung einer - auch großen - Anzahl personenbezogener Daten in mehreren Mitgliedstaaten umfassen kann, bedeutet nicht zwangsläufig, dass die Verarbeitung wesentliche Auswirkungen hat oder haben kann. Eine Verarbeitung, die keine wesentlichen Auswirkungen hat, stellt keine grenzüberschreitende Verarbeitung im Sinne des zweiten Teils der Definition dar, unabhängig davon, wie viele Personen sie betrifft.
12. Die Aufsichtsbehörden werden den Begriff "erheblich beeinträchtigen" von Fall zu Fall auslegen. Wir werden den Kontext der Verarbeitung, die Art der Daten, den Zweck der Verarbeitung und Faktoren wie die Frage berücksichtigen, ob die Verarbeitung:
  - Personen Schaden, Verlust oder Kummer zufügt oder zufügen kann;
  - eine tatsächliche Auswirkung in Form einer Einschränkung von Rechten oder der Verweigerung einer Chance hat oder haben kann;
  - die Gesundheit, das Wohlbefinden oder den Seelenfrieden von Personen beeinträchtigt oder beeinträchtigen kann;
  - sich auf den finanziellen oder wirtschaftlichen Status oder die Lebensumstände von Personen auswirkt oder auswirken kann;
  - den Einzelnen der Diskriminierung oder ungerechten Behandlung aussetzt;
  - die Analyse der besonderen Kategorien personenbezogener oder sonstiger in die Privatsphäre eingreifender Daten, insbesondere der personenbezogenen Daten von Kindern, beinhaltet;
  - eine erhebliche Verhaltensänderung des Einzelnen bewirkt oder bewirken kann;
  - unwahrscheinliche, unvorhergesehene oder unerwünschte Folgen für den Einzelnen hat;
  - zu Peinlichkeiten oder anderen negativen Folgen, einschließlich Rufschädigung, führt; oder
  - die Verarbeitung eines breiten Spektrums personenbezogener Daten umfasst.
13. Letztlich soll die Prüfung der "wesentlichen Auswirkungen" sicherstellen, dass die Aufsichtsbehörden nur dann zur förmlichen Zusammenarbeit im Rahmen des Kohärenzverfahrens der Datenschutz-Grundverordnung verpflichtet sind, *"wenn eine Aufsichtsbehörde beabsichtigt, eine Maßnahme zu ergreifen, die Rechtswirkungen in Bezug auf Verarbeitungen entfalten soll, die eine erhebliche Anzahl von betroffenen Personen in mehreren Mitgliedstaaten wesentlich betreffen"*<sup>7</sup>.

## 1.2 Federführende Aufsichtsbehörde

14. Vereinfacht ausgedrückt ist eine "federführende Aufsichtsbehörde" die Behörde, die die Hauptverantwortung für die Bearbeitung einer grenzüberschreitenden Datenverarbeitungstätigkeit trägt, beispielsweise wenn eine betroffene Person eine Beschwerde über die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten einreicht.
15. Die federführende Aufsichtsbehörde koordiniert jede Untersuchung unter Einbeziehung anderer "betroffener" Aufsichtsbehörden.
16. Die Bestimmung der federführenden Aufsichtsbehörde hängt davon ab, wo sich die "Hauptniederlassung" oder "einzige Niederlassung" des für die Verarbeitung Verantwortlichen in der EU befindet. Artikel 56 der Datenschutz-Grundverordnung besagt Folgendes:
  - *ist die Aufsichtsbehörde der Hauptniederlassung oder der einzigen Niederlassung des für die Verarbeitung Verantwortlichen oder des Auftragsverarbeiters zuständig, um als federführende Aufsichtsbehörde für den Querverbund zu fungieren.  
die von dem für die Verarbeitung Verantwortlichen oder dem Auftragsverarbeiter durchgeführte Verarbeitung an der Grenze im Einklang mit der [Zusammenarbeit] nach dem Verfahren des Artikels 60.*

### 1.3 Hauptniederlassung

17. In Artikel 4 Absatz 16 der Datenschutz-Grundverordnung heißt es, dass "Hauptniederlassung" bedeutet:

---

<sup>7</sup> Siehe Erwägungsgrund 135 der Datenschutz-Grundverordnung.

- bei einem für die Verarbeitung Verantwortlichen mit Niederlassungen in mehr als einem Mitgliedstaat der Ort seiner **zentralen Verwaltung** in der Union, es sei denn, die **Entscheidungen über die Zwecke und Mittel** der Verarbeitung personenbezogener Daten werden in einer anderen Niederlassung des für die Verarbeitung Verantwortlichen in der Union getroffen und  
der letztgenannte Betrieb **die Befugnis hat, diese Entscheidungen durchzuführen**; in diesem Fall ist der Betrieb, der diese Entscheidungen getroffen hat, als Hauptbetrieb anzusehen;
- bei einem Auftragsverarbeiter mit Niederlassungen in mehr als einem Mitgliedstaat der Ort seiner Hauptverwaltung in der Union oder, wenn der Auftragsverarbeiter keine Hauptverwaltung in der Union hat, die Niederlassung des Auftragsverarbeiters in der Union, in der die Hauptverarbeitungstätigkeiten stattfinden  
im Rahmen der Tätigkeiten einer Niederlassung des Auftragsverarbeiters stattfinden, soweit der Auftragsverarbeiter besonderen Verpflichtungen im Rahmen dieser Verordnung unterliegt;

## 2 SCHRITTE ZUR ERMITTLUNG DER FEDERFÜHRENDEN AUFSICHTSBEHÖRDE

### 2.1 Identifizieren Sie die "Hauptniederlassung" für Kontrolleure

18. Um festzustellen, wo sich die Hauptniederlassung befindet, muss zunächst die Zentralverwaltung des für die Verarbeitung Verantwortlichen im EWR ermittelt werden, falls vorhanden. Die Datenschutz-Grundverordnung geht davon aus, dass die Zentralverwaltung in der EU der Ort ist, an dem Entscheidungen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung personenbezogener Daten getroffen werden, und dass dieser Ort die Befugnis hat, diese Entscheidungen umzusetzen.
19. Der Grundsatz der federführenden Aufsichtsbehörde in der Datenschutz-Grundverordnung besteht im Wesentlichen darin, dass die Aufsicht über die grenzüberschreitende Verarbeitung von nur einer Aufsichtsbehörde in der EU geführt werden sollte. In Fällen, in denen Entscheidungen in Bezug auf verschiedene grenzüberschreitende Verarbeitungstätigkeiten innerhalb der EU-Zentralverwaltung getroffen werden, wird es eine einzige federführende Aufsichtsbehörde für die verschiedenen Datenverarbeitungstätigkeiten des multinationalen Unternehmens geben. Es kann jedoch Fälle geben, in denen eine andere Niederlassung als der Ort der zentralen Verwaltung autonome Entscheidungen über die Zwecke und Mittel einer bestimmten Verarbeitungstätigkeit trifft. Dies bedeutet, dass es Situationen geben kann, in denen mehr als eine federführende Aufsichtsbehörde ermittelt werden kann, d. h. in Fällen, in denen ein multinationales Unternehmen beschließt, getrennte Entscheidungszentren in verschiedenen Ländern für verschiedene Verarbeitungstätigkeiten einzurichten.
20. Es sei daran erinnert, dass in Fällen, in denen ein multinationales Unternehmen alle Entscheidungen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitungstätigkeiten in einer seiner Niederlassungen im EWR zentralisiert (und diese Niederlassung befugt ist, diese Entscheidungen umzusetzen), nur eine federführende Aufsichtsbehörde für das multinationale Unternehmen bestimmt wird.
21. In diesen Fällen müssen die Unternehmen genau angeben, wo die Entscheidungen über Zweck und Mittel der Verarbeitung getroffen werden. Die korrekte Identifizierung der Hauptniederlassung liegt im Interesse der für die Verarbeitung Verantwortlichen und der Auftragsverarbeiter, da sie Klarheit darüber schafft, mit welcher Aufsichtsbehörde sie im Hinblick auf ihre verschiedenen Pflichten zur Einhaltung der DSGVO zu tun haben. Dazu kann gegebenenfalls die Benennung eines Datenschutzbeauftragten oder die Konsultation für eine risikoreiche Verarbeitungstätigkeit gehören, die der für die Verarbeitung Verantwortliche nicht mit angemessenen Mitteln eindämmen kann. Die einschlägigen Bestimmungen der Datenschutz-Grundverordnung sollen diese Compliance-Aufgaben handhabbar machen.

22. Die folgenden Beispiele veranschaulichen dies:

Beispiel 1: Ein Lebensmitteleinzelhändler hat seinen Hauptsitz (d. h. seinen "Ort der zentralen Verwaltung") in Rotterdam, Niederlande. Er hat Niederlassungen in verschiedenen anderen EWR-Ländern, die mit den dortigen Personen in Kontakt stehen. Alle Niederlassungen verwenden dieselbe Software, um die personenbezogenen Daten der Verbraucher zu Marketingzwecken zu verarbeiten. Alle Entscheidungen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung personenbezogener

die federführende Aufsichtsbehörde des Unternehmens für diese grenzüberschreitende Verarbeitungstätigkeit ist die niederländische Aufsichtsbehörde.

Beispiel 2: Eine Bank hat ihren Hauptsitz in Frankfurt am Main, und <sup>alle</sup>8 Verarbeitungen von Bankdaten werden von dort aus organisiert, aber ihre Versicherungsabteilung befindet sich in Wien. Wenn die Niederlassung in Wien befugt ist, über alle Versicherungsdatenverarbeitungstätigkeiten zu entscheiden und diese Entscheidungen für den gesamten EWR umzusetzen, wäre die österreichische Aufsichtsbehörde gemäß Artikel 4 Absatz 16 DSGVO die federführende Aufsichtsbehörde für die grenzüberschreitende Verarbeitung personenbezogener Daten für Versicherungszwecke, und die zuständige deutsche Aufsichtsbehörde (d. h. die hessische Aufsichtsbehörde) würde die Verarbeitung

### 2.1.1 Kriterien für die Ermittlung der Hauptniederlassung eines für die Verarbeitung Verantwortlichen, wenn es sich nicht um den Ort seiner zentralen Verwaltung im EWR handelt

23. Erwägungsgrund 36 der Datenschutz-Grundverordnung ist nützlich, um den Hauptfaktor zu klären, der zur Bestimmung der Hauptniederlassung eines für die Verarbeitung Verantwortlichen herangezogen werden soll, wenn das Kriterium der zentralen Verwaltung nicht zutrifft. Dazu muss festgestellt werden, wo die tatsächliche und reale Ausübung der Verwaltungstätigkeiten, die die Hauptentscheidungen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung durch stabile Vereinbarungen bestimmen, stattfindet. In Erwägungsgrund 36 der Datenschutz-Grundverordnung wird außerdem klargestellt, dass *"das Vorhandensein und die Verwendung technischer Mittel und Technologien für die Verarbeitung personenbezogener Daten oder Verarbeitungstätigkeiten für sich genommen keine Hauptniederlassung begründen und daher keine entscheidenden Kriterien für eine Hauptniederlassung sind"*.
24. Der für die Verarbeitung Verantwortliche selbst gibt an, wo sich seine Hauptniederlassung befindet und welche Aufsichtsbehörde somit seine federführende Aufsichtsbehörde ist. Dies kann jedoch von der jeweils betroffenen Aufsichtsbehörde nachträglich angefochten werden.
25. Die nachstehenden Faktoren sind hilfreich bei der Bestimmung des Standorts der Hauptniederlassung eines für die Verarbeitung Verantwortlichen im Sinne der Datenschutz-Grundverordnung, wenn es sich nicht um den Standort seiner zentralen Verwaltung im EWR handelt.
  - Wo werden Entscheidungen über den Zweck und die Mittel der Verarbeitung endgültig "abgesegnet"?
  - Wo werden Entscheidungen über Geschäftsaktivitäten, die eine Datenverarbeitung beinhalten, getroffen?
  - Wo liegt die Macht, Entscheidungen wirksam umzusetzen?
  - Wo befindet sich der Direktor (oder die Direktoren) mit der Gesamtverantwortung für die grenzüberschreitende Verarbeitung?
  - Wo ist der für die Verarbeitung Verantwortliche oder der Auftragsverarbeiter als Unternehmen eingetragen, wenn in einem einzigen Gebiet?
26. Beachten Sie, dass diese Liste nicht erschöpfend ist. Je nach dem für die Verarbeitung Verantwortlichen oder der betreffenden Verarbeitungstätigkeit können weitere Faktoren relevant sein. Wenn eine Aufsichtsbehörde begründete Zweifel daran hat, dass die Einrichtung

---

<sup>8</sup> Im Zusammenhang mit der Verarbeitung personenbezogener Daten für Bankzwecke erkennt der EDSB an, dass mit diesen Verarbeitungstätigkeiten viele verschiedene Zwecke verfolgt werden. Aus Gründen der Vereinfachung behandelt der EDSB sie jedoch alle als einen einzigen Zweck. Das Gleiche gilt für die Verarbeitung zu Versicherungszwecken.

<sup>9</sup> Es sei auch daran erinnert, dass die Datenschutz-Grundverordnung die Möglichkeit einer lokalen Aufsicht in bestimmten Fällen vorsieht. Siehe Erwägungsgrund 127: "*Jede Aufsichtsbehörde, die **nicht als federführende** Aufsichtsbehörde **fungiert, sollte für die Bearbeitung lokaler Fälle zuständig sein**, in denen der für die Verarbeitung Verantwortliche oder der Auftragsverarbeiter in mehr als einem Mitgliedstaat niedergelassen ist, der Gegenstand der spezifischen Verarbeitung jedoch **nur die Verarbeitung in einem einzigen Mitgliedstaat betrifft und nur betroffene Personen in diesem einzigen Mitgliedstaat einbezieht**, z. B. wenn der Gegenstand die Verarbeitung personenbezogener Daten von Arbeitnehmern im spezifischen Beschäftigungskontext eines Mitgliedstaats betrifft.*" Dieser Grundsatz bedeutet, dass die Überwachung von Personaldaten im Zusammenhang mit dem lokalen Beschäftigungskontext von mehreren Aufsichtsbehörden wahrgenommen werden könnte.

Wenn die von dem für die Verarbeitung Verantwortlichen angegebene Hauptniederlassung in Wirklichkeit die Hauptniederlassung im Sinne der Datenschutz-Grundverordnung ist, kann sie natürlich von dem für die Verarbeitung Verantwortlichen verlangen, dass er die zusätzlichen Informationen zur Verfügung stellt, die erforderlich sind, um nachzuweisen, wo sich seine Hauptniederlassung befindet.

### 2.1.2 Gruppen von Unternehmen

27. Wird die Verarbeitung von einer Unternehmensgruppe durchgeführt, die ihren Hauptsitz im EWR hat, wird davon ausgegangen, dass die Niederlassung des Unternehmens mit der Gesamtkontrolle das Entscheidungszentrum für die Verarbeitung personenbezogener Daten ist und daher als Hauptniederlassung für die Gruppe gilt, es sei denn, Entscheidungen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung werden von einer anderen Niederlassung getroffen. Die Muttergesellschaft oder der operative Hauptsitz der Unternehmensgruppe im EWR ist wahrscheinlich die Hauptniederlassung, da dies der Ort ihrer zentralen Verwaltung ist.
28. Die Bezugnahme in der Definition auf den Ort der zentralen Verwaltung des für die Verarbeitung Verantwortlichen funktioniert gut für Organisationen, die eine zentralisierte Entscheidungszentrale und eine filialartige Struktur haben. In solchen Fällen ist es klar, dass die Befugnis, Entscheidungen über die grenzüberschreitende Verarbeitung zu treffen und sie durchzuführen, in der Hauptniederlassung des Unternehmens liegt. In solchen Fällen ist die Bestimmung des Standorts der Hauptniederlassung - und damit die Bestimmung der federführenden Aufsichtsbehörde - einfach. Das Entscheidungssystem einer Unternehmensgruppe könnte jedoch komplexer sein und verschiedenen Niederlassungen unabhängige Entscheidungsbefugnisse in Bezug auf die grenzüberschreitende Verarbeitung einräumen. Die oben dargelegten Kriterien sollten Unternehmensgruppen helfen, ihre Hauptniederlassung zu bestimmen.

### 2.1.3 Gemeinsame Kontrolleure

29. Die Datenschutz-Grundverordnung befasst sich nicht speziell mit der Frage der Benennung einer federführenden Aufsichtsbehörde, wenn zwei oder mehr für die Verarbeitung Verantwortliche mit Sitz im EWR gemeinsam die Zwecke und Mittel der Verarbeitung festlegen - d. h. gemeinsam für die Verarbeitung Verantwortliche. Artikel 26 Absatz 1 und Erwägungsgrund 79 DSGVO stellen klar, dass die für die Verarbeitung Verantwortlichen in Fällen gemeinsamer für die Verarbeitung Verantwortlicher auf transparente Weise ihre jeweiligen Verantwortlichkeiten für die Einhaltung ihrer Verpflichtungen nach der DSGVO festlegen.
30. Wie der Europäische Datenschutzbeauftragte in seinen Leitlinien zum Konzept des für die Verarbeitung Verantwortlichen und des Auftragsverarbeiters<sup>10</sup> in Erinnerung gerufen hat, müssen gemeinsam für die Verarbeitung Verantwortliche festlegen, "wer was tut", indem sie untereinander entscheiden, wer welche Aufgaben auszuführen hat, um sicherzustellen, dass die Verarbeitung mit den geltenden Verpflichtungen gemäß der Datenschutz-Grundverordnung in Bezug auf die betreffende gemeinsame Verarbeitung übereinstimmt.
31. Zu den Maßnahmen zur Einhaltung der Vorschriften und den damit verbundenen Verpflichtungen, die die gemeinsam für die Verarbeitung Verantwortlichen bei der Festlegung ihrer jeweiligen Zuständigkeiten berücksichtigen sollten, gehören neben den in Artikel 26 Absatz 1 der Datenschutz-Grundverordnung genannten Maßnahmen unter anderem die Organisation des Kontakts mit den betroffenen Personen und den Aufsichtsbehörden.
32. Es sei daran erinnert, dass die Aufsichtsbehörden nicht an die Bedingungen einer solchen Vereinbarung gebunden sind, weder in der Frage der Einstufung der Parteien als gemeinsam für die Verarbeitung Verantwortliche noch in Bezug auf die benannte Kontaktstelle <sup>11</sup>.

33. Darüber hinaus umfasst die Entscheidungsbefugnis der gemeinsam für die Verarbeitung Verantwortlichen nicht die Bestimmung der zuständigen Aufsichtsbehörde gemäß Artikel 55 und 56 DSGVO oder die Fähigkeit dieser Aufsichtsbehörden, ihre Aufgaben und Befugnisse gemäß Artikel 57 und 58 DSGVO auszuüben.

---

<sup>10</sup> Siehe Leitlinien 07/2020 zu den Begriffen des für die Verarbeitung Verantwortlichen und des Auftragsverarbeiters in der Datenschutz-Grundverordnung, Absätze 161, 162 und 166.

<sup>11</sup> Siehe Leitlinien 07/2020 zu den Begriffen des für die Verarbeitung Verantwortlichen und des Auftragsverarbeiters in der Datenschutz-Grundverordnung, Absatz 191.

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

## 2.2 Borderline-Fälle

35. Es wird grenzwertige und komplexe Situationen geben, in denen es schwierig ist, die Hauptniederlassung zu ermitteln oder zu bestimmen, wo Entscheidungen über die Datenverarbeitung getroffen werden. Dies könnte der Fall sein, wenn eine grenzüberschreitende Verarbeitungstätigkeit vorliegt und der für die Verarbeitung Verantwortliche in mehreren Mitgliedstaaten niedergelassen ist, es aber keine zentrale Verwaltung im EWR gibt und keine der EWR-Niederlassungen Entscheidungen über die Verarbeitung trifft (d. h. Entscheidungen werden ausschließlich außerhalb des EWR getroffen).
36. Im obigen Fall könnte das Unternehmen, das eine grenzüberschreitende Verarbeitung vornimmt, daran interessiert sein, von einer federführenden Aufsichtsbehörde beaufsichtigt zu werden, um vom Grundsatz der einzigen Anlaufstelle zu profitieren. Die Datenschutz-Grundverordnung bietet jedoch keine Lösung für derartige Situationen. Unter diesen Umständen sollte das Unternehmen diejenige Niederlassung als Hauptniederlassung benennen, die befugt ist, Entscheidungen über die Verarbeitungstätigkeit umzusetzen und die Verantwortung für die Verarbeitung zu übernehmen, und die auch über ausreichende Vermögenswerte verfügt. Benennt das Unternehmen keine Hauptniederlassung, ist es nicht möglich, eine federführende Aufsichtsbehörde zu benennen. Die Aufsichtsbehörden werden immer in der Lage sein, weitere Untersuchungen anzustellen, wenn dies angemessen ist.
37. Die Datenschutz-Grundverordnung erlaubt kein "Forum Shopping". Wenn ein Unternehmen behauptet, seine Hauptniederlassung in einem Mitgliedstaat zu haben, dort aber keine effektive und tatsächliche Ausübung der Verwaltungstätigkeit oder Entscheidungsfindung über die Verarbeitung personenbezogener Daten stattfindet, entscheiden die zuständigen Aufsichtsbehörden (oder letztlich die EDPB <sup>12)</sup> anhand objektiver Kriterien und unter Berücksichtigung der Beweise, welche Aufsichtsbehörde die "federführende" ist. Die Bestimmung des Ortes, an dem sich die Hauptniederlassung befindet, kann aktive Ermittlungen und die Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden erfordern. Schlussfolgerungen können nicht allein auf Erklärungen der überprüften Organisation beruhen. Die Beweislast liegt letztlich bei den für die Verarbeitung Verantwortlichen und den Auftragsverarbeitern, die den zuständigen Aufsichtsbehörden nachweisen müssen, wo die relevanten Verarbeitungsentscheidungen getroffen werden und wo die Befugnis zur Umsetzung dieser Entscheidungen besteht. Wirksame Aufzeichnungen über Datenverarbeitungstätigkeiten würden sowohl den Organisationen als auch den Aufsichtsbehörden helfen, die federführende Aufsichtsbehörde zu bestimmen. Die federführende Aufsichtsbehörde oder die betroffenen Aufsichtsbehörden können die Analyse des für die Verarbeitung Verantwortlichen auf der Grundlage einer objektiven Prüfung der relevanten Fakten widerlegen und erforderlichenfalls weitere Informationen anfordern.
38. In einigen Fällen werden die zuständigen Aufsichtsbehörden den für die Verarbeitung Verantwortlichen auffordern, im Einklang mit etwaigen Leitlinien des EDSB eindeutig nachzuweisen, Angeno

wo sich seine Hauptniederlassung befindet oder wo Entscheidungen über eine bestimmte Datenverarbeitungstätigkeit getroffen werden. Diesen Nachweisen wird gebührendes Gewicht beigemessen, und die beteiligten Aufsichtsbehörden arbeiten zusammen, um zu entscheiden, welche von ihnen die Leitung der Untersuchungen übernimmt. Der EDSB wird nur dann mit einer Entscheidung nach Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO befasst, wenn die Aufsichtsbehörden widersprüchliche Standpunkte hinsichtlich der Bestimmung der federführenden Aufsichtsbehörde vertreten. In den meisten Fällen geht der EDSB jedoch davon aus, dass die zuständigen Aufsichtsbehörden in der Lage sein werden, sich auf eine für beide Seiten zufriedenstellende Vorgehensweise zu einigen.

---

<sup>12</sup> Siehe Ziffer 35 unten.

## 2.3 Prozessor

39. Die Datenschutz-Grundverordnung bietet auch das System der einzigen Anlaufstelle für Auftragsverarbeiter, die der Datenschutz-Grundverordnung unterliegen und Niederlassungen in mehr als einem Mitgliedstaat haben.
40. Gemäß Artikel 4 Absatz 16 Buchstabe b DSGVO ist die Hauptniederlassung des Auftragsverarbeiters der Ort der zentralen Verwaltung des Auftragsverarbeiters in der EU oder, falls es keine zentrale Verwaltung in der EU gibt, die Niederlassung in der EU, in der die Hauptverarbeitungstätigkeiten (des Auftragsverarbeiters) stattfinden.
41. Gemäß Erwägungsgrund 36 der Datenschutz-Grundverordnung sollte jedoch in Fällen, an denen sowohl ein für die Verarbeitung Verantwortlicher als auch ein Auftragsverarbeiter beteiligt sind, die zuständige federführende Aufsichtsbehörde die federführende Aufsichtsbehörde für den für die Verarbeitung Verantwortlichen sein. In diesem Fall ist die Aufsichtsbehörde des Auftragsverarbeiters eine "betroffene Aufsichtsbehörde" und sollte an dem Verfahren der Zusammenarbeit teilnehmen. Diese Regel gilt nur, wenn der für die Verarbeitung Verantwortliche im EWR ansässig ist. In den Fällen, in denen die für die Verarbeitung Verantwortlichen auf der Grundlage von Artikel 3 Absatz 2 der Datenschutz-Grundverordnung unterliegen, gilt das Verfahren der einzigen Anlaufstelle nicht für sie. Ein Auftragsverarbeiter - z. B. ein großer Cloud-Dienstleister - kann Dienstleistungen für mehrere für die Verarbeitung Verantwortliche in verschiedenen Mitgliedstaaten erbringen. In solchen Fällen ist die federführende Aufsichtsbehörde diejenige Aufsichtsbehörde, die für den für die Verarbeitung Verantwortlichen zuständig ist. In der Praxis bedeutet dies, dass ein Auftragsverarbeiter mit mehreren Aufsichtsbehörden zu tun haben kann.

## 3 ANDERE RELEVANTE THEMEN

### 3.1 Die Rolle der "betroffenen Aufsichtsbehörde"

42. Artikel 4 Absatz 22 der Datenschutzgrundverordnung besagt, dass die:  
*betreffene Aufsichtsbehörde' eine Aufsichtsbehörde, die von der Verarbeitung personenbezogener Daten betroffen ist, weil a) der für die Verarbeitung Verantwortliche oder der Auftragsverarbeiter im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats dieser Aufsichtsbehörde niedergelassen ist, b) betroffene Personen, die in dem Mitgliedstaat dieser Aufsichtsbehörde ansässig sind, von der Verarbeitung erheblich betroffen sind oder wahrscheinlich erheblich betroffen sein werden, oder c) bei dieser Aufsichtsbehörde eine Beschwerde eingereicht wurde".*
43. Das Konzept einer betroffenen Aufsichtsbehörde soll sicherstellen, dass das Modell der "federführenden Aufsichtsbehörde" andere Aufsichtsbehörden nicht daran hindert, ein Mitspracherecht bei der Behandlung einer Angelegenheit zu haben, wenn beispielsweise Personen, die außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der federführenden Aufsichtsbehörde ansässig sind, von einer Datenverarbeitungstätigkeit wesentlich betroffen sind. Für den Faktor a) gelten die gleichen Überlegungen wie für die Bestimmung einer federführenden Aufsichtsbehörde. Bei (b) muss die betroffene Person lediglich ihren Wohnsitz in dem betreffenden Mitgliedstaat haben; sie muss nicht Bürger dieses Staates sein. Bei (c) wird es in der Regel einfach sein, festzustellen, ob bei einer bestimmten Aufsichtsbehörde eine Beschwerde eingegangen ist.
44. Artikel 56 Absätze 2 und 5 DSGVO sehen vor, dass eine betroffene Aufsichtsbehörde eine Rolle bei der Bearbeitung eines Falles übernehmen kann, ohne die federführende Aufsichtsbehörde zu sein. Wenn eine federführende Aufsichtsbehörde beschließt, einen Fall nicht zu bearbeiten, bearbeitet die betroffene Aufsichtsbehörde, die die federführende Aufsichtsbehörde informiert hat, den Fall. Dies steht im Einklang mit den Verfahren in Artikel 61 (Gegenseitige Amtshilfe) und Artikel 62 Angeno

(Gemeinsame Maßnahmen der Aufsichtsbehörden) der Datenschutz-Grundverordnung. Dies könnte der Fall sein, wenn ein Vertriebsunternehmen mit Hauptniederlassung in Paris ein Produkt auf den Markt bringt, das nur in Portugal ansässige betroffene Personen betrifft. In einem solchen Fall könnten sich die französische und die portugiesische Aufsichtsbehörde darauf einigen, dass die portugiesische Aufsichtsbehörde in dieser Angelegenheit die Führung übernehmen sollte. Die Aufsichtsbehörden können von den für die Verarbeitung Verantwortlichen verlangen, dass sie zur Klärung ihrer Unternehmensstrukturen beitragen. Da die Verarbeitungstätigkeit eine rein lokale Auswirkung hat - d. h. auf

Personen in Portugal - die französischen und portugiesischen Aufsichtsbehörden können nach eigenem Ermessen entscheiden, welche Aufsichtsbehörde sich mit der Angelegenheit befassen soll - gemäß Erwägungsgrund 127 der DSGVO.

45. Die Datenschutz-Grundverordnung verlangt von der federführenden und der betroffenen Aufsichtsbehörde, dass sie unter gebührender Berücksichtigung der Standpunkte der jeweils anderen Seite zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass eine Angelegenheit zur Zufriedenheit beider Behörden untersucht und gelöst wird - und dass den betroffenen Personen ein wirksamer Rechtsbehelf zur Verfügung steht. Die Aufsichtsbehörden sollten sich bemühen, eine für beide Seiten akzeptable Vorgehensweise zu finden. Das förmliche Kohärenzverfahren sollte nur in Anspruch genommen werden, wenn die Zusammenarbeit nicht zu einem für beide Seiten akzeptablen Ergebnis führt.
46. Die gegenseitige Akzeptanz von Entscheidungen kann sich auf inhaltliche Schlussfolgerungen beziehen, aber auch auf das beschlossene Vorgehen, einschließlich Durchsetzungsmaßnahmen (z. B. eine vollständige Untersuchung oder eine Untersuchung mit begrenztem Umfang). Sie kann auch für eine Entscheidung gelten, einen Fall nicht im Einklang mit der DSGVO zu behandeln, beispielsweise aufgrund einer formalen Politik der Prioritätensetzung oder weil es andere betroffene Behörden gibt, wie oben beschrieben.
47. Die Entwicklung eines Konsenses und guten Willens zwischen den Aufsichtsbehörden ist für den Erfolg der Kooperations- und Kohärenzverfahren der Datenschutz-Grundverordnung unerlässlich.

### 3.2 Lokale Verarbeitung

48. Lokale Datenverarbeitungstätigkeiten fallen nicht unter die Bestimmungen der Datenschutz-Grundverordnung über Zusammenarbeit und Kohärenz. Die Aufsichtsbehörden respektieren die gegenseitige Zuständigkeit für lokale Datenverarbeitungstätigkeiten auf lokaler Ebene. Die von Behörden durchgeführte Verarbeitung wird immer auch auf lokaler Ebene erfolgen.

### 3.3 Nicht im EWR ansässige Unternehmen

49. Die Kooperations- und Kohärenzmechanismen der Datenschutz-Grundverordnung gelten nur für die Verarbeitung Verantwortliche mit einer Niederlassung oder mehreren Niederlassungen im EWR. Wenn ein Unternehmen keine Niederlassung im EWR hat, löst das bloße Vorhandensein eines Vertreters in einem Mitgliedstaat nicht den Grundsatz der einzigen Anlaufstelle aus. Das bedeutet, dass für die Verarbeitung Verantwortliche, die keine Niederlassung im EWR haben, in jedem Mitgliedstaat, in dem sie tätig sind, über ihren lokalen Vertreter mit den örtlichen Aufsichtsbehörden verhandeln müssen.

Für den Europäischen

Datenschutzausschuss Der Vorsitzende

(Andrea Jelinek)

## ANHANG - FRAGEN ZUR BESTIMMUNG DER FEDERFÜHRENDEN AUFSICHTSBEHÖRDE

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

#### a. Ja, wenn:

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

➤ In diesem Fall gehen Sie zu Abschnitt 2.

#### b. Ja, wenn:

- Die Verarbeitung personenbezogener Daten erfolgt im Rahmen der Tätigkeiten einer einzigen Niederlassung des für die Verarbeitung Verantwortlichen oder des Auftragsverarbeiters im EWR, aber:
- Personen in mehr als einem Mitgliedstaat erheblich beeinträchtigt oder voraussichtlich erheblich beeinträchtigen wird.

➤ In diesem Fall ist die federführende Aufsichtsbehörde die Behörde für die einzige Niederlassung des für die Verarbeitung Verantwortlichen oder des Auftragsverarbeiters in einem einzigen Mitgliedstaat. Dies ist - logischerweise - die Hauptniederlassung des für die Verarbeitung Verantwortlichen oder des Auftragsverarbeiters. Einrichtung, weil sie ihre einzige Einrichtung ist.

### 2 Wie ermittelt man die "federführende Aufsichtsbehörde"?

#### a. In einem Fall, der nur einen Controller betrifft:

- i. Geben Sie den Ort der zentralen Verwaltung des für die Verarbeitung Verantwortlichen im EWR an;
- ii. Die Aufsichtsbehörde des Landes, in dem sich der Ort der zentralen Verwaltung befindet, ist die federführende Aufsichtsbehörde des für die Verarbeitung Verantwortlichen.

Allerdings:

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

#### b. In einem Fall mit einem Controller und einem Prozessor:

- i. Prüfen Sie, ob der für die Verarbeitung Verantwortliche im EWR ansässig ist und dem System der einzigen Anlaufstelle unterliegt,
- ii. Geben Sie die federführende Aufsichtsbehörde des für die Verarbeitung Verantwortlichen an. Diese Behörde wird auch die federführende Aufsichtsbehörde für den Auftragsverarbeiter sein.
- iii. Die für den Auftragsverarbeiter zuständige (nicht federführende) Aufsichtsbehörde wird eine

"betroffene Aufsichtsbehörde" sein - siehe Abschnitt 3.

- c. In einem Fall, der nur einen Prozessor betrifft:
  - i. Geben Sie den Ort der zentralen Verwaltung des Auftragsverarbeiters im EWR an;

- ii. Hat der Auftragsverarbeiter keine zentrale Verwaltung im EWR, so ist die Niederlassung im EWR anzugeben, in der die wichtigsten Verarbeitungstätigkeiten des Auftragsverarbeiters stattfinden.
- d. In einem Fall, an dem gemeinsame Kontrolleure beteiligt sind:
  - i. Prüfen Sie, ob die gemeinsam für die Verarbeitung Verantwortlichen ihren Sitz im EWR haben.
  - ii. Geben Sie den Ort der zentralen Verwaltung im EWR für jeden gemeinsam für die Verarbeitung Verantwortlichen an (falls zutreffend);
  - iii. Die Aufsichtsbehörde des Landes, in dem sich der Ort der zentralen Verwaltung befindet, ist die federführende Aufsichtsbehörde des jeweiligen gemeinsam für die Verarbeitung Verantwortlichen.

### 3 Gibt es "betroffene Aufsichtsbehörden"?

Eine Behörde ist eine "betroffene Behörde":

- wenn der für die Verarbeitung Verantwortliche oder der Auftragsverarbeiter eine Niederlassung in seinem Hoheitsgebiet hat, oder:
- wenn betroffene Personen in ihrem Hoheitsgebiet von der Verarbeitung erheblich betroffen sind oder wahrscheinlich erheblich betroffen sein werden, oder:
- Wenn eine Beschwerde bei einer bestimmten Aufsichtsbehörde eingeht.