



Der Bayerische Landesbeauftragte
für den Datenschutz

Gemeinsame
Verantwortlichkeit
Orientierungshilfe

Herausgeber:

Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz
80538 München | Wagmüllerstraße 18
Telefon: +49 89 21 26 72-0
E-Mail: poststelle@datenschutz-bayern.de
<https://www.datenschutz-bayern.de>

Bearbeiterin:

Dr. Verena Guttenberg

Version 1.0 | Stand: 1. Juni 2024

Diese Orientierungshilfe wird ausschließlich in elektronischer Form bereitgestellt.
Sie kann im Internet auf <https://www.datenschutz-bayern.de> in der Rubrik
„Datenschutzreform 2018“ abgerufen werden.

Die PDF-Datei ist für den doppelseitigen Ausdruck optimiert.

Vorwort

Die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)¹ sieht im Zusammenhang mit der Verarbeitung personenbezogener Daten verschiedene Rollen vor. Von wesentlicher Bedeutung ist dabei neben der Einzelverantwortlichkeit und der Auftragsverarbeitung die gemeinsame Verantwortlichkeit im Sinne des Art. 26 DSGVO. Diese Rechtsfigur erfasst den Fall, dass zwei oder mehr Verantwortliche gemeinsam die Zwecke der und die Mittel zur Verarbeitung festlegen. Dies wird in der Praxis bei arbeitsteiligen Verarbeitungen häufig der Fall sein, wobei unterschiedliche Formen und Ausprägungen einer gemeinsamen Verantwortlichkeit denkbar sind.

Sind die Voraussetzungen von Art. 26 Abs. 1 Satz 1 DSGVO erfüllt, werden die an der Verarbeitung Beteiligten von Gesetzes wegen als gemeinsam Verantwortliche eingeordnet und den Pflichten aus Art. 26 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 und 3 DSGVO unterworfen. Insbesondere müssen sie eine Vereinbarung abschließen, welche in transparenter Form festlegt, wer von ihnen welche Verpflichtungen gemäß der Datenschutz-Grundverordnung erfüllt. Das ist zwar mit einigem Aufwand für die Beteiligten verbunden, hat allerdings den Vorteil, dass die datenschutzrechtlichen Zuständigkeiten und (Teil-)Verantwortlichkeiten klar verteilt werden können – ein Mehrwert für die Beteiligten wie auch für die betroffenen Personen.

Im Bereich der Richtlinie (EU) 2016/680² findet Art. 26 DSGVO in Umsetzung von Art. 21 RL (EU) 2016/680 gemäß Art. 2 Satz 1 und Art. 28 Abs. 2 Satz 2 Bayerisches Datenschutzgesetz (BayDSG) modifiziert Anwendung.

Die vorliegenden Erläuterungen stellen die gemeinsame Verantwortlichkeit im Licht der Rechtsprechung insbesondere des Europäischen Gerichtshofs, vor und geben Handlungsempfehlungen für die bayerischen öffentlichen Stellen. Dabei zeigt sich, dass die Rechtsfigur viel häufiger anzutreffen ist als gemeinhin angenommen. Die Orientierungshilfe möchte mögliche „Berührungsängste“ abbauen helfen: Die gemeinsame Verantwortlichkeit mag zwar noch immer als weniger „vertraut“ erscheinen als die seit jeher bekannte Auftrags(daten)verarbeitung. Mit dem nötigen Wissen im Hintergrund ist sie aber ein nicht nur praktisch gut handhabbares, sondern auch ein durchaus hilfreiches Instrument.

¹ 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, ABl. EU L 119 vom 4. Mai 2016, S. 1, berichtigt ABl. EU L 314 vom 22. November 2016, S. 72, und ABl. EU L 127 vom 23. Mai 2018, S. 2).

² Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 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. Mai 2016, S. 89).

Vorwort

Bitte beachten Sie folgende **Benutzungshinweise**:

- In der Orientierungshilfe zitierte Veröffentlichungen des Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz sind – soweit nicht anders angegeben – auf der Internetpräsenz <https://www.datenschutz-bayern.de> in der Rubrik „Datenschutzreform 2018“ abrufbar.
- Wenn Sie Rückfragen oder Verbesserungsvorschläge haben, nutzen Sie bitte das dafür eingerichtete Postfach **orientierungshilfen@datenschutz-bayern.de**.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	3
Inhaltsverzeichnis.....	5
Normtexte.....	7
I. Einführung.....	9
1. Gemeinsame Verantwortlichkeit – was ist das?.....	9
2. Entstehungsgeschichte.....	9
3. Grundlegendes.....	12
II. Voraussetzungen der gemeinsamen Verantwortlichkeit.....	14
1. Verantwortliche im Sinne des Art. 4 Nr. 7 DSGVO.....	14
a) Kategorie des Verantwortlichen.....	15
b) Entscheidungsbefugnis.....	16
aa) Entscheidungsbefugnis kraft Rechtsvorschriften.....	17
bb) Entscheidungsbefugnis aufgrund einer implizierten Zuständigkeit.....	18
cc) Subsidiär: tatsächlicher Einfluss.....	19
c) Entscheidung allein oder gemeinsam mit anderen.....	20
d) Entscheidung über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung.....	21
aa) Zwecke.....	21
bb) Mittel.....	21
cc) Entscheidung über die Zwecke und Mittel.....	22
dd) Vorgabe der Zwecke und Mittel durch das Unionsrecht oder das Recht der Mitgliedstaaten.....	22
e) Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten.....	24
f) Pflichten des Verantwortlichen.....	25
2. Gemeinsame Beteiligung an der Entscheidung (über die Zwecke und Mittel).....	26
3. Festlegung der Zwecke und Mittel (in gemeinsamer Beteiligung).....	31
III. Beispiele für gemeinsame Verantwortlichkeit.....	34
1. Gesetzlich angeordnete Fälle.....	34
2. E-Government.....	35
3. Behördliche Verbunddateien.....	35
4. Kooperationen von Hochschulen und Forschungseinrichtungen.....	36
5. Justizielle Kooperation zwischen Gerichten, Justizbehörden und Dienstleistern.....	36
6. Veranstaltungen.....	36
7. Nutzung von Sozialen Medien und Kommunikationsdiensten.....	36
8. Sonstige Konstellationen.....	37
9. Negativbeispiele.....	37
IV. Abgrenzung zu anderen Verarbeiterrollen.....	39
1. Abgrenzung zu Einzelverantwortlichkeit und Nichtverantwortlichkeit.....	39

2.	Abgrenzung zur Auftragsverarbeitung nach Art. 4 Nr. 8, 28 DSGVO	39
3.	Abgrenzung zu zivilrechtlichen Organisationsformen für Personenmehrheiten	41
4.	Abgrenzung zur Figur der sogenannten „Funktionsübertragung“	42
5.	Abgrenzung zum Mitarbeitendenexzess	42
6.	Abgrenzung zu den Begriffen „Empfänger“ und „Dritter“	45
7.	Abgrenzung der verschiedenen Rollen	47
V.	Rechtsfolgen der gemeinsamen Verantwortlichkeit	48
1.	Keine Rechtsgrundlage im Sinne des Art. 6 Abs. 1 DSGVO	48
2.	Kein Verarbeitungsprivileg	48
3.	Anwendbarkeit besonderer Regelungen	50
4.	Pflicht zum Abschluss einer Vereinbarung	51
a)	Zwingender Inhalt der Vereinbarung nach Art. 26 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 1 DSGVO	54
b)	Festlegungen in der Vereinbarung	54
d)	Vereinbarungen bei gemischten Vertragsverhältnissen	59
e)	Form der Vereinbarung	59
f)	Transparenz	60
g)	Zeitpunkt	61
5.	Verhältnis der gemeinsam Verantwortlichen zu den betroffenen Personen	61
a)	Erfordernis der Vereinbarung, die jeweiligen tatsächlichen Funktionen und Beziehungen gegenüber betroffenen Personen gebührend widerzuspiegeln, Art. 26 Abs. 2 Satz 1 DSGVO	61
b)	Informationspflichten	62
c)	Art. 26 Abs. 3 DSGVO	64
6.	Rechtswirkungen der Vereinbarung	64
a)	Gegenseitige Verpflichtung und Haftung	65
b)	Bindungswirkung gegenüber Dritten	65
aa)	Bindungswirkung gegenüber betroffenen Personen, speziell Art. 26 Abs. 3 DSGVO	65
bb)	Bindungswirkung gegenüber Aufsichtsbehörden	67
VI.	Exkurs: Richtlinie (EU) 2016/680 (Straftatenbekämpfung)	70
VII.	Fazit	71

Normtexte

Datenschutz-Grundverordnung (Auszug)

Art. 26 Gemeinsam Verantwortliche

(1) ¹Legen zwei oder mehr Verantwortliche gemeinsam die Zwecke der und die Mittel zur Verarbeitung fest, so sind sie gemeinsam Verantwortliche. ²Sie legen in einer Vereinbarung in transparenter Form fest, wer von ihnen welche Verpflichtung gemäß dieser Verordnung erfüllt, insbesondere was die Wahrnehmung der Rechte der betroffenen Person angeht, und wer welchen Informationspflichten gemäß den Artikeln 13 und 14 nachkommt, sofern und soweit die jeweiligen Aufgaben der Verantwortlichen nicht durch Rechtsvorschriften der Union oder der Mitgliedstaaten, denen die Verantwortlichen unterliegen, festgelegt sind. ³In der Vereinbarung kann eine Anlaufstelle für die betroffenen Personen angegeben werden.

(2) ¹Die Vereinbarung gemäß Absatz 1 muss die jeweiligen tatsächlichen Funktionen und Beziehungen der gemeinsam Verantwortlichen gegenüber betroffenen Personen gebührend widerspiegeln. ²Das wesentliche der Vereinbarung wird der betroffenen Person zur Verfügung gestellt.

(3) Ungeachtet der Einzelheiten der Vereinbarung gemäß Absatz 1 kann die betroffene Person ihre Rechte im Rahmen dieser Verordnung bei und gegenüber jedem einzelnen der Verantwortlichen geltend machen.

Erwägungsgrund 79

Zum Schutz der Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen sowie bezüglich der Verantwortung und Haftung der Verantwortlichen und der Auftragsverarbeiter bedarf es – auch mit Blick auf die Überwachungs- und sonstigen Maßnahmen von Aufsichtsbehörden – einer klaren Zuteilung der Verantwortlichkeiten durch diese Verordnung, einschließlich der Fälle, in denen ein Verantwortlicher die Verarbeitungszwecke und -mittel gemeinsam mit anderen Verantwortlichen festlegt oder ein Verarbeitungsvorgang im Auftrag eines Verantwortlichen durchgeführt wird.

I. Einführung

1. Gemeinsame Verantwortlichkeit – was ist das?

Die Datenschutz-Grundverordnung hat mit Art. 26 Regelungen für den Fall eingeführt, dass zwei oder mehr Stellen die Zwecke der und die Mittel zur Verarbeitung personenbezogener Daten festlegen. Sie formuliert mit diesen Regeln einen Rahmen für die Beziehungen zwischen diesen sogenannten gemeinsam Verantwortlichen und befriedigt so einen Regelungsbedarf, der durch eine – auch digitalisierungsbedingte – Forcierung von Arbeitsteiligkeit und Vernetzung bei der Verarbeitung personenbezogener Daten entstanden ist. Arbeitsteilig organisierte Verarbeitungen personenbezogener Daten können für die betroffenen Personen intransparent sein, wenn sie die Datenflüsse nicht mehr nachvollziehen können. Sie sind auch mit aufwachsenden Risiken verbunden, weil sich die Zugriffs- und damit Missbrauchsmöglichkeiten und die Angriffsoptionen erweitern (etwa entlang der Transportwege oder auf zusätzliche IT-Systeme). Betroffene Personen sollen durch die Kooperation mehrerer Verantwortlicher allerdings keine Nachteile erleiden. Nach EG 79 DSGVO ist es in einem solchen Fall stets geboten, für eine klare Zuteilung von Verantwortlichkeit und Haftung zu sorgen. Diesem Erfordernis trägt die Datenschutz-Grundverordnung insbesondere durch die grundsätzliche Verpflichtung der gemeinsam Verantwortlichen zum Abschluss einer entsprechenden Vereinbarung Rechnung (Art. 26 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 DSGVO).

1

Die gemeinsame Verantwortlichkeit prägt sich hauptsächlich in der Zuweisung von Verpflichtungen zur Einhaltung der Datenschutzvorschriften, insbesondere in Bezug auf die Rechte der betroffenen Personen, aus. Ob eine gemeinsame Verantwortlichkeit vorliegt, ist stets differenziert bezogen auf konkrete Datensätze oder Vorgänge zu prüfen. Die Prüfung gestaltet sich insbesondere in der Abgrenzung zu einer Mehrheit unverbundener Verantwortlicher und zur Auftragsverarbeitung in der Praxis nicht immer einfach und ist bei deren Vorliegen insbesondere aufgrund der Pflicht zum Abschluss einer Vereinbarung nach Art. 26 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 1 DSGVO mit einigem Aufwand für die Parteien verbunden. Vorteile einer gemeinsamen Verantwortlichkeit nach Art. 26 DSGVO ergeben sich allerdings durch die klare Regelung und Zuweisung datenschutzrechtlicher Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten – ein (haftungs-)rechtlicher Mehrwert sowohl für die gemeinsam Verantwortlichen selbst als auch für die von der Datenverarbeitung betroffenen Personen.

2

2. Entstehungsgeschichte

Die gemeinsame Verantwortlichkeit in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten wurde als spezifische datenschutzrechtliche Rolle erstmals im Laufe des Gesetzgebungs-

3

I. Einführung

verfahrens zur Richtlinie 95/46/EG³ (sogenannte Datenschutzrichtlinie) eingeführt:⁴ So sah **Art. 2 Buchst. d Satz 1 Richtlinie 95/46/EG** ähnlich dem jetzigen Art. 4 Nr. 7 DSGVO⁵ vor, dass die für die Einordnung als „für die Verarbeitung Verantwortlicher“ erforderliche Entscheidungsbefugnis allein oder gemeinsam mit anderen ausgeübt werden kann.⁶ Allerdings enthielt die Richtlinie 95/46/EG keine spezifischen Vorschriften zum Verhältnis der gemeinsam Verantwortlichen untereinander; insbesondere traf sie keine Regelung zur Haftung der gemeinsam Verantwortlichen gegenüber den betroffenen Personen. Dies hatte zur Folge, dass die betroffenen Personen jeweils nach den konkreten Umständen des Einzelfalls herausfinden mussten, gegen wen Haftungsansprüche bestanden – gegen jeden der gemeinsam Verantwortlichen oder gegen nur einen der Verantwortlichen.⁷

- 4 Nähere Vorgaben zur gemeinsamen Verantwortlichkeit fanden sich folglich auch nicht in den Regelungen des nationalen Rechts, mit welchen die Richtlinie 95/46/EG umgesetzt wurde. Dies gilt insbesondere für das Bundesdatenschutzgesetz in der bis zum 24. Mai 2018 geltenden Fassung (BDSG-alt).⁸ Dementsprechend waren die konkreten Voraussetzungen und Rechtsfolgen der gemeinsamen Verantwortlichkeit unter dem alten Datenschutzrecht ungeklärt.⁹
- 5 Einer Regelung zur gemeinsamen Verantwortlichkeit am nächsten kam **§ 6 Abs. 2 BDSG-alt** zu sogenannten **Verbundsystemen** – für Fälle einer automatisierten Datenspeicherung in der Weise, dass mehrere Stellen speicherungs berechtigt sind. War der Betroffene in dieser Konstellation nicht in der Lage festzustellen, welche Stelle die Daten gespeichert hatte, so konnte er sich an jede dieser Stellen wenden. Die angesprochene Stelle war dann gebe-

³ Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (ABl. EG L 281 vom 23. November 1995, S. 31).

⁴ Zur Entstehungsgeschichte instruktiv Petri, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 2019, Art. 26 DSGVO Rn. 8 ff.

⁵ Art. 4 Nr. 7 DSGVO: „Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck: [...] Nr. 7 „Verantwortlicher“ die natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder andere Stelle, die allein oder gemeinsam mit anderen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten entscheidet; sind die Zwecke und Mittel dieser Verarbeitung durch das Unionsrecht oder das Recht der Mitgliedstaaten vorgegeben, so kann der Verantwortliche beziehungsweise können die bestimmten Kriterien seiner Benennung nach dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten vorgesehen werden“.

⁶ Art. 2 Buchst. d RL 95/46/EG: „Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck [...] d) „für die Verarbeitung Verantwortlicher“ die natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder jede andere Stelle, die allein oder gemeinsam mit anderen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten entscheidet. Sind die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten in einzelstaatlichen oder gemeinschaftlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften festgelegt, so können der für die Verarbeitung Verantwortliche beziehungsweise die spezifischen Kriterien für seine Benennung durch einzelstaatliche oder gemeinschaftliche Rechtsvorschriften bestimmt werden“.

⁷ Artikel-29-Datenschutzgruppe, Stellungnahme 1/2010 zu den Begriffen „für die Verarbeitung Verantwortlicher“ und „Auftragsverarbeiter“, Stand 2/ 2010, WP 169, S. 27, Internet: https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2010/wp169_de.pdf.

⁸ Bundesdatenschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 2003 (BGBl. I S. 66), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3618) mit Wirkung vom 9. November 2017, außer Kraft getreten am 25. Mai 2018 aufgrund Gesetzes vom 30. Juni 2017 (BGBl. I S. 2097).

⁹ Martini, in: Paal/Pauly, DSGVO – BDSG, 3. Aufl. 2021, Art. 26 DSGVO Rn. 17; Hartung, in: Kühling/Buchner, DSGVO – BDSG, 4. Aufl. 2024, Art. 26 DSGVO Rn. 3.

2. Entstehungsgeschichte

nenfalls verpflichtet, die Anfrage der betroffenen Person an die tatsächlich speichernde Stelle weiterzuleiten und den Betroffenen entsprechend zu informieren. § 6 Abs. 2 BDSG-alt betraf allerdings nur den beschriebenen spezifischen Einzelfall. Deshalb wurde die Rechtsfigur der gemeinsamen Verantwortlichkeit in der Praxis zum Teil kritisch bewertet beziehungsweise vollständig angezweifelt und **in Deutschland letztlich kaum angenommen**;¹⁰ regelmäßig wurde stattdessen auf die Auftragsverarbeitung oder eine Funktionsübertragung ausgewichen.

Die Datenschutz-Grundverordnung hat neben der allgemeinen Definition der Verantwortlichkeit in Art. 4 Nr. 7 DSGVO nun in Art. 26 DSGVO besondere Vorgaben für gemeinsam Verantwortliche eingeführt und damit einen Rahmen für die Beziehungen zwischen den an ihr Beteiligten abgesteckt. Dabei sah **Art. 24 des im Gesetzgebungsverfahren vorgelegten Verordnungsentwurfs der Kommission** zunächst nur vor, dass sich mehrere Verantwortliche untereinander darüber abstimmen sollten, wer welche Pflichten nach der Verordnung zu erfüllen hat. Eine Regelung zur Haftungsverteilung war nicht vorgesehen.¹¹ Das **Europäische Parlament** verlangte in seinem Standpunkt zur Verordnung weitergehend, dass die getroffene Vereinbarung zwischen den Verantwortlichen die tatsächlichen Gegebenheiten widerspiegeln und im Kern den betroffenen Personen zur Kenntnis gebracht werden müsse.¹² Zudem solle jedenfalls bei Unklarheiten über die Verantwortung eine gesamtschuldnerische Haftung bestehen.¹³ Der auf dieser Grundlage dann verfasste **Entwurf des europäischen Rats**¹⁴ wurde im anschließenden **Trilog**¹⁵ noch um eine Regelung ergänzt, dass betroffene Personen ihre Rechte aus der Verordnung gegenüber jedem Einzelnen von mehreren Verantwortlichen geltend machen können.¹⁶ Zwar hat sich an dem Begriff des „(gemeinsam) Verantwortlichen“ im Vergleich zur Richtlinie 95/46/EG im Wesentlichen nichts geändert. Auch sind die Kriterien für die Zuweisung der datenschutzrechtlichen Rollen weitgehend unverändert geblieben. Die Einführung von Art. 26 DSGVO durch den europäischen Gesetzgeber weist den gemeinsam Verantwortlichen allerdings bewusst eine prominenter Rolle als

6

¹⁰ Siehe Spoerr, in: Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg, BeckOK Datenschutzrecht, Stand 5/2022, Art. 26 DSGVO Rn. 13 mit weiteren Nachweisen.

¹¹ Art. 24 in der Fassung des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung), Internet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52012PC0011>.

¹² Art. 24 Satz 2 in der Fassung des Standpunktes des Europäischen Parlaments festgelegt in erster Lesung am 12. März 2014 im Hinblick auf den Erlass der Verordnung (EU) Nr. .../2014 des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung), Internet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=CELEX:52014AP0212>.

¹³ Art. 24 Satz 3 in der Fassung des Standpunktes des Europäischen Parlaments (Fn. 12). Dies entsprach einer Forderung des Europäischen Datenschutzbeauftragten in seiner Stellungnahme zum Datenschutzreformpaket vom 7. März 2012, Rn. 183, Internet: https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/opinions/data-protection-reform-package_de.

¹⁴ Rat der Europäischen Union, Dokument 9565/15 vom 15. Juni 2015, Internet: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9565-2015-INIT/de/pdf>.

¹⁵ Dazu näher Gemeinsame Erklärung zu den praktischen Modalitäten des neuen Mitentscheidungsverfahrens (Artikel 251 EG-Vertrag, ABl. EU C 145 vom 30. Juni 2007, S. 5).

¹⁶ Rat der Europäischen Union, Dokument 15039/15 vom 15. Dezember 2015, 15039/15, Internet: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15039-2015-INIT/de/pdf>.

I. Einführung

bislang zu.¹⁷ Damit hat sich das Schutzniveau für die betroffenen Personen und für ihre Daten deutlich erhöht.

- 7 Da Art. 26 DSGVO für einen effektiven Betroffenenenschutz eine herausgehobene Bedeutung zukommt, verwundert es nicht, dass der **Europäische Gerichtshof** (EuGH) in den vergangenen Jahren mehrfach aufgerufen war, die gemeinsame Verantwortlichkeit näher zu konturieren: So hat der Gerichtshof das Verständnis des Begriffes des „(gemeinsam) Verantwortlichen“ als Adressat datenschutzrechtlicher Pflichten seit seinem Urteil in der Rechtssache „Google Spain und Google“¹⁸ kontinuierlich erweitert, allen voran mit den Urteilen in den Rechtssachen „Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein“¹⁹, „Zeugen Jehovas“²⁰ und „Fashion ID“²¹. Diese Entscheidungen sind für das Verständnis von Art. 26 DSGVO von grundlegender Bedeutung. Sie bieten insofern wichtige Anhaltspunkte, wenngleich jeweils noch die Richtlinie 95/46/EG streitentscheidend war: Die Definition des „für die Verarbeitung Verantwortlichen“ hat das neue Recht im Wesentlichen übernommen. Unter derselben Prämisse noch immer richtungsweisend ist eine Stellungnahme der Artikel-29-Datenschutzgruppe aus dem Jahr 2010.²²

3. Grundlegendes

- 8 Legen zwei oder mehr Verantwortliche gemeinsam die Zwecke der und die Mittel zur Verarbeitung fest, sind sie gemäß Art. 26 Abs. 1 Satz 1 DSGVO „gemeinsam Verantwortliche“ (engl. „**joint controllers**“).
- 9 **Hinweis: Art. 28 Verordnung (EU) 2018/1725**²³ trifft eine dem Art. 26 DSGVO weitgehend vergleichbare Regelung für die Organe der Europäischen Union sowie ihre Agenturen, Körperschaften und Gemeinsamen Unternehmen. Eine Besonderheit findet sich in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Verordnung (EU) 2018/1725, wonach im Rahmen einer gemeinsamen Verantwortlichkeit auch Beziehungen zwischen EU-Institutionen und einzelstaatlichen Stellen möglich sind: „Legen zwei oder mehr Verantwortliche oder ein oder mehrere Verantwortliche zusammen mit einem oder mehreren Verantwortlichen, die nicht Organe oder Einrichtungen der Union sind, gemeinsam die Zwecke der und die Mittel zur Verarbeitung fest, so sind sie

¹⁷ Spoerr, in: Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg, BeckOK Datenschutzrecht, Stand 5/2022, Art. 26 DSGVO Rn. 11.

¹⁸ EuGH, Urteil vom 13. Mai 2014, C-131/12.

¹⁹ EuGH, Urteil vom 5. Juni 2018, C-210/16.

²⁰ EuGH, Urteil vom 10. Juli 2018, C-25/17.

²¹ EuGH, Urteil vom 29. Juli 2019, C-40/17.

²² Artikel-29-Datenschutzgruppe, Stellungnahme 1/2010 (Fn. 7), S. 27. Die Artikel-29-Datenschutzgruppe war eine unabhängige europäische Arbeitsgruppe, die sich auf der Grundlage von Art. 30 RL 95/46/EG und Art. 15 Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (ABl. EG L 201 vom 31. Juli 2002, S. 37) mit dem Schutz von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten beschäftigt hat, bis sie mit Inkrafttreten der Datenschutz-Grundverordnung am 25. Mai 2018 durch den Europäischen Datenschutzausschuss (EDSA) nach Art. 68 DSGVO abgelöst wurde.

²³ Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 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. EG L 295 vom 21. November 2018, S. 39).

3. Grundlegendes

gemeinsam Verantwortliche.“ In diesem Fall gelten allerdings in Bezug auf die in gemeinsamer Verantwortlichkeit durchgeführte Verarbeitung für alle Akteure vollumfänglich die Verpflichtungen nach der Verordnung (EU) 2018/1725.

Die gemeinsame Verantwortlichkeit ist eine **eigene Rechtsfigur** im Rollenmodell der Datenschutz-Grundverordnung. Sie verleiht den von ihr erfassten Personen oder Stellen aber **keine gesonderte eigene Rechtspersönlichkeit**.²⁴ Dies hat Folgen in mehrfacher Hinsicht:

- (1) Die datenschutzrechtliche Rolle der „gemeinsam Verantwortlichen“ ist – ebenso wie bei den weiteren Rollen „Verantwortlicher“, „Auftragsverarbeiter“, „Empfänger“ und „Dritter“ – ein **funktionelles Konzept eigener Prägung**: Sie zielt darauf ab, Verantwortlichkeiten entsprechend den tatsächlichen Gegebenheiten und unabhängig von einer formellen Benennung zuzuweisen (funktionelles Konzept),²⁵ wobei die Auslegung der Rollenmerkmale in erster Linie im Einklang mit dem EU-Datenschutzrecht zu erfolgen hat (Konzept eigener Prägung). 11
- (2) Art. 26 DSGVO stellt **keine Rechtsgrundlage** für in gemeinsamer Verantwortlichkeit durchgeführte Verarbeitungen dar; die Zulässigkeit der betreffenden Verarbeitungen muss sich vielmehr aus anderen Vorschriften ergeben. Soweit ein gemeinsam Verantwortlicher im Rahmen der gemeinsamen Verantwortlichkeit personenbezogene Daten verarbeitet, benötigt er mithin für diese Verarbeitung eine Rechtsgrundlage nach Art. 6 Abs. 1 DSGVO, bei der Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten zusätzlich nach Maßgabe von Art. 9 Abs. 2 DSGVO.²⁶ 12
- (3) Gemeinsame Verantwortliche sind auch untereinander Empfänger im Sinne von Art. 4 Nr. 9 DSGVO, weshalb die **Übermittlung personenbezogener Daten unter gemeinsam Verantwortlichen einen eigenständigen Verarbeitungsvorgang** im Sinne von Art. 4 Nr. 2 DSGVO darstellt und als solcher einer eigenen Rechtsgrundlage bedarf.²⁷ 13

²⁴ Radtke, Gemeinsame Verantwortlichkeit unter der DSGVO, 2021, S. 429.

²⁵ Schlussanträge des Generalanwalts Emiliou vom 4. Mai 2023 in der Rechtssache C-683/21, Rn. 41.

²⁶ EuGH, Urteil vom 29. Juli 2019, C-40/17 (Fashion ID), Rn. 96 f.

²⁷ EuGH, Urteil vom 29. Juli 2019, C-40/17 (Fashion ID), Rn. 96 f.; Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder (DSK), Gemeinsam für die Verarbeitung Verantwortliche, Art. 26 DSGVO, Kurzpapier Nr. 16, Stand 3/2018, S. 1, Internet: <https://www.datenschutzkonferenz-online.de/kurzpa-piere.html>. Näheres siehe unten Rn. 124 ff.

II. Voraussetzungen der gemeinsamen Verantwortlichkeit

- 14 Die Einstufung als gemeinsam Verantwortliche im Sinne von Art. 26 DSGVO kommt in Betracht, wenn **mehr als ein Handelnder** als Verantwortlicher an der Festlegung der Zwecke und Mittel eines Verarbeitungsvorgangs beteiligt ist. Eine **Obergrenze** betreffend die mögliche Zahl der beteiligten Verantwortlichen kennt die Datenschutz-Grundverordnung **nicht**.
- 15 **Ausgangspunkt** der Begriffsbestimmung für „gemeinsam Verantwortliche“ ist dabei die Legaldefinition des „Verantwortlichen“ in **Art. 4 Nr. 7 DSGVO**.²⁸ Die deutsche Sprachfassung verwendet in Art. 4 Nr. 7 Halbsatz 1 und Art. 26 Abs. 1 Satz 1 DSGVO zwar unterschiedliche Verben („entscheiden“ und „festlegen“), andere Sprachfassungen kennen jedoch keine solchen Differenzierungen.²⁹

1. Verantwortliche im Sinne des Art. 4 Nr. 7 DSGVO

- 16 Wer ein gemeinsam Verantwortlicher sein soll, muss auch für sich isoliert betrachtet die Anforderungen an einen Verantwortlichen erfüllen.³⁰ Nach Art. 4 Nr. 7 Halbsatz 1 DSGVO ist „Verantwortlicher“ die natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder andere Stelle, die allein oder gemeinsam mit anderen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten entscheidet“.
- 17 Der Begriff der Verantwortlichkeit wird generell **weit** verstanden, um einen wirksamen und umfassenden Schutz der betroffenen Personen zu gewährleisten.³¹ Jede Person, „die aus Eigeninteresse auf die Verarbeitung personenbezogener Daten Einfluss nimmt und damit an

²⁸ Europäischer Datenschutzausschuss, Leitlinien 07/2020 zu den Begriffen „Verantwortlicher“ und „Auftragsverarbeiter“ in der DSGVO, Version 2.0, Stand 7/2021, Rn. 50, Internet: https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr_de; Lang, in: Taeger/Gabel, DSGVO – BDSG – TTDSG, 4. Aufl. 2022, Art. 26 DSGVO Rn. 7.

²⁹ So beispielsweise die englische („determine[s]“), französische („détermine[nt]“) und spanische Sprachfassung („determine[n]“).

³⁰ EuGH, Urteil vom 7. März 2024 (IAB Europe), C-604/22, Rn. 58, sowie EuGH, Urteil vom 5. Dezember 2023, C-683/21, Rn. 41 unter Verweis auf EuGH, Urteil vom 29. Juli 2019, C-40/17, Rn. 74 (Fashion ID); Europäischer Datenschutzausschuss, Leitlinien 07/2020 (Fn. 22), Rn. 50; Lang, in: Taeger/Gabel, DSGVO – BDSG – TTDSG, 4. Aufl. 2022, Art. 26 DSGVO Rn. 16. So auch Radtke, Gemeinsame Verantwortlichkeit unter der DSGVO, 2021, S. 121, mit Ausführungen zu Möglichkeiten der ausnahmsweisen Verpflichtung von Nicht-Verantwortlichen (S. 160 ff.).

³¹ Grundlegend EuGH, Urteil vom 13. Mai 2014, C-131/12 (Google Spain und Google), Rn. 34. Im Zusammenhang mit der gemeinsamen Verantwortlichkeit EuGH, Urteil vom 5. Juni 2018, C-210/16 (Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein), Rn. 28.

1. Verantwortliche im Sinne des Art. 4 Nr. 7 DSGVO

der Entscheidung über die Zwecke und Mittel dieser Verarbeitung mitwirkt“, das heißt einen Beitrag zur Entscheidung leistet, ist als Verantwortlicher anzusehen.³²

a) Kategorie des Verantwortlichen

Ausweislich Art. 4 Nr. 7 Halbsatz 1 DSGVO gibt es keine Beschränkung hinsichtlich der Kategorie des Verantwortlichen: Verantwortlicher kann eine natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder andere Stelle sein. Der Verantwortliche muss **nicht zwangsläufig Rechtspersönlichkeit** besitzen.³³ Das Bayerische Datenschutzgesetz enthält auf der Grundlage von Art. 4 Nr. 7 Halbsatz 2 DSGVO in **Art. 3 Abs. 2 BayDSG** eine Konkretisierung dahin, dass Verantwortlicher für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Sinne der Datenschutz-Grundverordnung im Anwendungsbereich des Bayerischen Datenschutzgesetzes **die für die Verarbeitung zuständige öffentliche Stelle** ist, soweit nichts anderes bestimmt ist. Dabei ergibt sich die Bestimmung der bayerischen öffentlichen Stellen grundsätzlich aus **Art. 1 BayDSG**. Spezialgesetze können abweichende Regelungen treffen.³⁴ 18

Die Datenschutz-Grundverordnung unterscheidet grundsätzlich nicht zwischen dem öffentlichen und dem nicht öffentlichen Bereich. Bedeutung erlangt diese Unterscheidung dadurch, dass der nationale Gesetzgeber in Erfüllung seiner Regelungsaufträge und Regelungsoptionen aus der Datenschutz-Grundverordnung zwischen öffentlichen und nicht öffentlichen Stellen unterscheiden und unterschiedliche Adressaten differierenden Regelungen unterwerfen kann. So enthält das Bayerische Datenschutzgesetz Regelungen speziell für bayerische öffentliche Stellen, das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) besondere Regelungen insbesondere für öffentliche Stellen des Bundes sowie für nicht öffentliche Stellen. 19

Handelt es sich bei der öffentlichen Stelle um eine **Organisation**, ist in der Praxis in der Regel die Organisation als solche als Verantwortlicher anzusehen, nicht dagegen eine natürliche Person oder eine bestimmte Einheit innerhalb der Organisation (wie etwa der Leiter oder ein Mitglied des Leitungsorgans oder ein Mitarbeiter).³⁵ **Bestimmte Abteilungen oder Einheiten** einer Organisation sind dann als – datenschutzrechtlich – eigenständige öffentliche Stelle einzustufen, wenn die Organisationseinheit hinsichtlich der Entscheidung über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten sachlich und/oder persönlich unabhängig ist, und wenn die Weitergabe personenbezogener Daten an andere Organisationseinheiten innerhalb derselben Behörde explizit als Übermittlung ausgestaltet ist.³⁶ „Rechtsträger“ und „öffentliche Stelle“ im Sinne des Bayerischen Datenschutzgesetzes sind also nicht immer deckungsgleich. Auch **natürliche Personen** können öffentliche Stellen sein, sofern sie sonstige öffentliche Stellen sind (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 BayDSG, zum Beispiel Notare) oder 20

³² EuGH, Urteil vom 10. Juli 2018, C-25/17 (Zeugen Jehovas), Rn. 68.

³³ EuGH, Urteil vom 10. Januar 2024, C-231/22, Rn. 36.

³⁴ Siehe nur § 67 Abs. 4 Zehntes Buch Sozialgesetzbuch – Sozialverfahren und Sozialdatenschutz – (SGB X), § 69 Satz 2 Bundespersonalvertretungsgesetz, § 27 Satz 1 Gesetz zur Durchführung des Zensus im Jahr 2022 sowie Art. 1 Satz 2 Gesetz zur Ausführung des Personenstandsgesetzes (AGPStG).

³⁵ Europäischer Datenschutzausschuss, Leitlinien 07/2020 (Fn. 22), Rn. 17.

³⁶ Zum Beispiel die innerhalb des Rechtsträgers „Regierung von Oberbayern“ rechtlich und funktional unabhängige Vergabekammer Süd oder die Regulierungskammer des Freistaates Bayern mit Geschäftsstelle beim Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie, vgl. zum Ganzen Engelbrecht, in: Schröder, Bayerisches Datenschutzgesetz, 2021, Art. 1 BayDSG, Rn. 13, 120 f.

II. Voraussetzungen der gemeinsamen Verantwortlichkeit

soweit sie – insbesondere als Beliehene – hoheitliche Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen (Art. 1 Abs. 4 BayDSG, beispielsweise Bevollmächtigte Bezirksschornsteinfeger).

- 21 Abzugrenzen ist hiervon der Fall, dass öffentliche Stellen eine bestimmte Person oder Organisationseinheit benennen, die für die Durchführung einer Verarbeitungstätigkeit zuständig sein beziehungsweise die Einhaltung der Datenschutzvorschriften sicherstellen soll. Diese natürliche Person oder Organisationseinheit wird **durch die Benennung** allerdings **nicht Verantwortlicher** im datenschutzrechtlichen Sinn. Datenschutzrechtlich bleibt die öffentliche Stelle Verantwortlicher. Diese muss sich allerdings das Handeln der benannten Person oder Stelle zurechnen lassen.
- 22 Ganz generell und unabhängig von einer Benennung gelten diejenigen **Personen, die innerhalb einer Organisation Zugang zu personenbezogenen Daten haben**, also insbesondere bestimmte Beschäftigte, nicht als „Verantwortliche“, sondern im Sinn von **Art. 29 DSGVO** als „**Personen, die unter der Aufsicht des Verantwortlichen oder des Auftragsverarbeiters handeln**“. Sie sind damit – nicht nur, aber insbesondere – in Bezug auf die Datenverarbeitung grundsätzlich³⁷ den Weisungen des Verantwortlichen unterworfen. Die Datenschutz-Grundverordnung definiert den Begriff des Beschäftigten allerdings nicht. § 26 Abs. 8 BDSG fasst unter Beschäftigte alle Arbeitnehmer, Leiharbeiter, Beamte, Richter, Soldaten, Rehabilitanden, Auszubildende, Freiwillige des Bundes- oder Jugendfreiwilligendienstes, in Werkstätten für Behinderte Beschäftigte, Heimarbeitende sowie alle Bewerber. Bei einer Datenübermittlung sind die Beschäftigten nicht Empfänger der Daten gemäß Art. 4 Nr. 9 DSGVO³⁸ und keine Dritten (Art. 4 Nr. 10 DSGVO). Die Organisation und ihre Beschäftigten bilden aus datenschutzrechtlicher Sicht vielmehr eine Einheit (zur Sonderkonstellation des Mitarbeitendenexzesses siehe unten Rn. 101 ff.). Der Verantwortliche hat dafür zu sorgen, dass angemessene technische und organisatorische Maßnahmen ergriffen werden, um die Einhaltung der Datenschutz-Grundverordnung in seinem Verantwortungsbereich sicherzustellen.³⁹

b) Entscheidungsbefugnis

- 23 Die so bestimmte Stelle muss nach der Definition des Art. 4 Nr. 7 Halbsatz 1 DSGVO „entscheiden“. Das bedeutet, sie muss **durch Ausübung von Entscheidungsbefugnis Einfluss auf die betreffende Verarbeitung selbst** nehmen, nicht lediglich auf eine Vorstufe der Verarbeitung.⁴⁰ Das Recht zur Entscheidung ist dabei im Sinn einer eigenen Entscheidungshoheit über die Zwecke und Mittel einer Verarbeitung zu verstehen. Maßgeblich ist daher, wer über die konkreten Verarbeitungsvorgänge bestimmt.⁴¹ Da es sich bei den datenschutzrecht-

³⁷ Vergleiche Art. 29 Halbsatz 2 DSGVO: „[...] dürfen diese Daten ausschließlich auf Weisung des Verantwortlichen verarbeiten, es sei denn, dass sie nach dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten zur Verarbeitung verpflichtet sind“.

³⁸ EuGH, Urteil vom 22. Juni 2023, C-579/21, Rn. 73.

³⁹ In Betracht kommen insoweit neben der Etablierung eines entsprechenden organisatorischen und technischen Rollenkonzepts beispielsweise Schulungen und Informationen für Mitarbeiter.

⁴⁰ Schlussanträge des Generalanwalts Emiliou vom 4. Mai 2023 in der Rechtssache C-683/21, Rn. 32.

⁴¹ Für die Beurteilung können folgende Fragen hilfreich sein: „Warum findet die Verarbeitung statt?“, „Wer hat die Verarbeitung veranlasst?“ und „Wer zieht einen Nutzen aus der Verarbeitung?“, Europäischer

1. Verantwortliche im Sinne des Art. 4 Nr. 7 DSGVO

lichen Rollen um funktionale Konzepte handelt, stützt sich diese Prüfung maßgeblich auf eine Analyse des tatsächlichen Sachverhalts und nicht auf formale Aspekte. Entscheidend ist also, bei wem rechtlich die Entscheidungshoheit oder – bei Fehlen rechtlicher Regelungen – zumindest faktisch die Verantwortung für die betreffende Verarbeitung liegt. Dies gilt auch dann, wenn die Entscheidung rechtswidrig erfolgt oder die Datenverarbeitung in unrechtmäßiger Weise durchgeführt wird. Nur auf diese Weise kann ein umfassender Schutz der betroffenen Personen gewährleistet werden.

Dabei ist zu beachten: Der **Zugriff auf die betreffenden verarbeitungsgegenständlichen Daten** gewährt allein noch **keine Kontrolle** im Sinne einer Verantwortung. **Ebenso wenig** sind eine eigene Verarbeitung personenbezogener Daten⁴² oder der Zugang zu den Daten **Voraussetzungen** für die Einstufung als für die Verarbeitung Verantwortlicher.⁴³ Dieser Datenzugriff wird zwar in der Praxis meist vorliegen, ist jedoch nicht erforderlich. Es genügt vielmehr, wenn eine Stelle aus Eigeninteresse auf eine Verarbeitung personenbezogener Daten Einfluss nimmt und damit an der Entscheidung über deren Zwecke und Mittel mitwirkt.⁴⁴

In der Praxis gibt es für die erforderliche Entscheidungsbefugnis verschiedene denkbare Grundlagen. Diese stehen in einem Stufenverhältnis zueinander. 25

- (1) Die Entscheidungsbefugnis kann sich aus ausdrücklichen rechtlichen Vorgaben – auch im Recht der Mitgliedstaaten – ergeben.
- (2) Die Entscheidungsbefugnis kann aus einer implizierten (auch: impliziten) Zuständigkeit resultieren.
- (3) Subsidiär bestimmt sich der Verantwortliche danach, wer faktisch über Zwecke und Mittel einer Verarbeitung entscheidet.

aa) Entscheidungsbefugnis kraft Rechtsvorschriften

Art. 4 Nr. 7 Halbsatz 2 DSGVO regelt ausdrücklich die Verantwortlichkeit, die sich aus Rechtsvorschriften ergibt. Ist der Verantwortliche in Rechtsvorschriften explizit oder zumindest mittelbar benannt, ist dies für die Bestimmung des Verantwortlichen grundsätzlich **maßgeblich**. Voraussetzung hierfür ist aber, dass die entsprechenden mitgliedstaatlichen Regelungen auch der Grundkonzeption des Begriffs des „Verantwortlichen“ im Sinne des Art. 4 Nr. 7 Halbsatz 1 DSGVO hinreichend Rechnung tragen. Sie müssen mithin die tatsächlichen Umstände einer Datenverarbeitung gebührend widerspiegeln, insbesondere hinsichtlich der Funktionen und Beziehungen der beteiligten Stellen.⁴⁵ 26

Datenschutzbeauftragter, Leitlinien des EDSB zu den Begriffen „Verantwortlicher“, „Auftragsverarbeiter“ und „gemeinsam Verantwortliche“ nach der Verordnung (EU) 2018/1725, Stand 11/2019, S. 7 f. mit weiteren Nachweisen, Internet: https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/guidelines/concepts-controller-processor-and-joint_de.

⁴² EuGH, Urteil vom 5. Dezember 2023, C-683/21, Rn. 35.

⁴³ EuGH, Urteil vom 10. Juli 2018, C-25/17 (Zeugen Jehovas), Rn. 69. In diesem Sinne auch EuGH, Urteil vom 5. Juni 2018, C-210/16 (Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein), Rn. 38.

⁴⁴ EuGH, Urteil vom 10. Juli 2018, C-25/17 (Zeugen Jehovas), Rn. 68, und Urteil vom 29. Juli 2019, C-40/17 (Fashion ID), Rn. 68.

⁴⁵ Petri, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht, 2019, Art. 4 Nr. 7 DSGVO, Rn. 26.

II. Voraussetzungen der gemeinsamen Verantwortlichkeit

- 27 Entscheidungsbefugnisse solcher Art sind im öffentlichen Sektor durch das Recht geordnet. Bei zweckbezogenen Entscheidungsbefugnissen hat das seinen Grund auf der Ebene des Verfassungsrechts; dort verankerte organisationsrechtliche Vorbehalte stellen sicher, dass der Staat und seine mittelbaren Rechtsträger nur in den ihnen überantworteten Lebensbereichen tätig werden, die Lebensbereiche von Privaten wie auch von Unternehmen dagegen nicht usurpieren dürfen. Zentrales Instrument bei der Verwirklichung solcher organisationsrechtlicher Vorbehalte sind gesetzliche und untergesetzliche Aufgabenzuweisungen, die im Zusammenhang des Datenschutzrechts grundsätzlich auch Entscheidungsbefugnisse hinsichtlich des Zwecks von Verarbeitungen vermitteln: Eine Behörde, der ein Gesetz eine bestimmte Aufgabe zuweist, ist für die damit in Zusammenhang stehenden Verarbeitungen im Verhältnis zu anderen Behörden, Privaten oder Unternehmen legitimiert, Zweckbestimmungen zu treffen.
- 28 **Hinweis:** Die hier angesprochene grundsätzliche Entscheidungsbefugnis im Rahmen der Verantwortlichkeit ist weder mit einer Verarbeitungsbefugnis (wie Art. 4 Abs. 1 BayDSG) noch mit einer Zweckänderungsbefugnis (wie Art. 6 Abs. 2 BayDSG) zu verwechseln.
- 29 Aufgabenzuweisungen gewährleisten allerdings nicht in jedem Fall, dass einer „begünstigten“ Stelle eine Entscheidungsbefugnis auch in Bezug auf die Mittel der Verarbeitung zukommt. Das mag zwar der Regelfall sein, auch hier ist aber eine rechtliche (Fein-)Steuerung möglich. Von Interesse sind insofern namentlich Regelungen, welche die Allokation von Sach- und Personalmitteln betreffen, außerdem Vorgaben zur Aufbauorganisation.
- 30 **Hinweis:** Ist anhand von Art. 3 Abs. 2 und Art. 1 BayDSG festgestellt, dass eine bestimmte bayerische öffentliche Stelle Verantwortlicher für eine bestimmte Verarbeitung ist, bedarf es grundsätzlich keiner weiteren Prüfung von Entscheidungsbefugnissen zu Zwecken oder Mitteln dieser Verarbeitung. Insofern bestehende Defizite wirken sich bereits auf die Qualifizierung als öffentliche Stelle aus.⁴⁶
- 31 Entscheidungsbefugnis kraft Rechtsvorschriften mag es auch im nicht öffentlichen Sektor geben können; diese Konstellation wird an dieser Stelle aber nicht vertieft.

bb) Entscheidungsbefugnis aufgrund einer implizierten Zuständigkeit

- 32 Folgt die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit weder ausdrücklich noch mittelbar aus Rechtsvorschriften, kommt gegebenenfalls eine implizierte (oder auch: implizite) Zuständigkeit in Betracht. Diese Fallgruppe beschreibt die Situation, dass die **Entscheidungshoheit aus allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen oder geltender Rechtspraxis in bestimmten Rechtsgebieten** (beispielsweise Zivilrecht, Handelsrecht oder Arbeitsrecht) **abgeleitet werden kann**.⁴⁷ In diesem Fall sind für die Ermittlung des für eine Datenverarbeitung

⁴⁶ Näher Engelbrecht, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht, 2. Aufl. 2024, § 2 BDSG Rn. 7 (im Erscheinen).

⁴⁷ Artikel-29-Datenschutzgruppe, Stellungnahme 1/2010 (Fn. 7), S. 13; Jung/Hanusch, Die Verantwortlichkeit in der DSGVO und ihre praktischen Auswirkungen, ZD 2019, S. 143, 147. Nach Auffassung von Radtke, Gemeinsame Verantwortlichkeit unter der DSGVO, 2021, S. 112, und Europäischer Datenschutzausschuss, Leitlinien

1. Verantwortliche im Sinne des Art. 4 Nr. 7 DSGVO

Verantwortlichen **traditionelle Aufgaben/Funktionen** und **berufliche Fachkompetenz** richtungsweisend, **die üblicherweise eine bestimmte Verantwortlichkeit implizieren**.

Im **öffentlichen Sektor kollidiert** eine solche implizierte Zuständigkeit regelmäßig mit dem Erfordernis einer gesetzlichen (Ermächtigungs-)Grundlage (für eine Organisationsentscheidung) nach dem Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes und spielt daher allenfalls eine untergeordnete Rolle. Dagegen kann dieses Konstrukt im **nicht öffentlichen Sektor** im Einzelfall durchaus die Herleitung einer datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit begründen. 33

Beispiel: Typische Fallgruppen sind die Verarbeitung personenbezogener Daten von Mitarbeitern durch ihren Arbeitgeber, von Abonnenten durch einen Verleger oder von Mitgliedern oder Beitragszahlern durch einen Verband.

Das heißt, **eine bestimmte Funktion außerhalb des Datenschutzes lässt im Einzelfall die Rolle des datenschutzrechtlich Verantwortlichen entstehen**. Rein rechtlich gesehen gilt dies unabhängig davon, ob die Kompetenz zu entscheiden auf die betreffende Stelle übertragen wurde und ob sie von geeigneten Personen oder Organisationseinheiten ausgeübt wird, die im Auftrag der betreffenden Stelle handeln. 34

cc) Subsidiär: tatsächlicher Einfluss

Für den Fall, dass keine dieser Zuständigkeitszuweisungen vorliegt, ist über die Einstufung eines Akteurs als Verantwortlicher durch **Beurteilung der tatsächlichen Umstände der Verarbeitung** zu entscheiden. Für die Feststellung des erforderlichen bestimmenden Einflusses sind dabei alle relevanten tatsächlichen Gegebenheiten zu berücksichtigen. Die Rolle des Verantwortlichen ergibt sich somit aus konkreten Tätigkeiten in einem bestimmten Kontext, wobei die Einstufung jeweils im Hinblick auf spezifische Datenverarbeitungsvorgänge beziehungsweise spezifische Vorgangsreihen erfolgen muss und hinsichtlich unterschiedlicher Teile eines Verarbeitungsvorgangs zu unterschiedlichen Ergebnissen führen kann. 35

Als **Anhaltspunkte** für die Bewertung können dabei herangezogen werden: 36

- die soziale oder (zivil-)rechtliche **Rolle** der beteiligten Stellen;
- eventuell vorliegende **Vertragsbestimmungen** zwischen den verschiedenen beteiligten Akteuren. Ein Vertrag kann die Sichtweise der Vertragsparteien zur Identität des Verantwortlichen formulieren oder zumindest entsprechende Anhaltspunkte bieten. Die Vertragsparteien können aber nicht über die in der Datenschutz-Grundverordnung enthaltenen Verantwortlichkeitszuweisungen disponieren und mit Wirkung gegen Außenstehende eine Verantwortlichkeit zuweisen oder ausschließen, wenn sich aus den tatsächlichen Umständen eine andere Zuordnung ergibt;

07/2020 (Fn. 22), Rn. 25, können solche traditionellen Rollen nur im Rahmen der Prüfung der tatsächlichen Verhältnisse Berücksichtigung finden.

II. Voraussetzungen der gemeinsamen Verantwortlichkeit

- der Grad der tatsächlich von einer Partei **ausgeübten Kontrolle**. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Zugriff auf Daten allein noch keine Kontrolle gewährt und auch keine wesentliche Voraussetzung für die Einstufung als für die Verarbeitung Verantwortlicher ist;⁴⁸
- der den betroffenen Personen **vermittelte Eindruck**;
- die **berechtigten Erwartungen** der betroffenen Personen aufgrund dieser Außenwirkung. Dieser Kategorie kommt besondere Bedeutung zu, da sie die Zuweisung von Verantwortung **auch in Fällen rechtswidrigen Verhaltens** ermöglicht.⁴⁹

- 37 Die Bestimmung der Verantwortlichkeit aufgrund eines tatsächlichen Einflusses erfordert eine – im Einzelfall durchaus – komplexe Analyse des betreffenden Lebenssachverhalts. Sie birgt damit gleichzeitig ein größeres Risiko abweichender Auslegungen.

Beispiel (nicht öffentlicher Bereich): SWIFT⁵⁰ (= Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication Organisation, die ein besonders sicheres Telekommunikationsnetz betreibt)

SWIFT traf die Entscheidung, bestimmte personenbezogene Daten – die ursprünglich im Auftrag von Finanzinstituten für kommerzielle Zwecke verarbeitet worden waren – auch für Zwecke der Bekämpfung der Finanzierung terroristischer Aktivitäten bereitzustellen, nachdem es vom amerikanischen Finanzministerium per Verwaltungsakt dazu aufgefordert worden war. SWIFT wurde formell als Auftragsverarbeiter der Daten angesehen, handelte durch die Bereitstellung der Daten tatsächlich aber als ein für die Verarbeitung Verantwortlicher.

- 38 Ist keine der beschriebenen Verantwortlichkeitsgrundlagen einschlägig, liegt auch keine datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit im Sinne des Art. 4 Nr. 7 DSGVO vor. Insbesondere entfaltet eine rein formale Benennung eines für die Verarbeitung Verantwortlichen, ohne dass der betreffende Akteur zumindest aufgrund der tatsächlichen Umstände Einfluss auf die Zwecke und Mittel einer Verarbeitung personenbezogener Daten nehmen kann, keine Rechtswirkung⁵¹ – eine Stelle, die weder einen rechtlichen noch einen tatsächlichen Einfluss auf die Entscheidung hat, wofür und wie personenbezogene Daten verarbeitet werden, kann nicht als für die Verarbeitung Verantwortlicher angesehen werden. Dies gilt auch für den Fall, dass eine Stelle einer Verarbeitung personenbezogener Daten ausdrücklich widersprochen hat.⁵²

c) Entscheidung allein oder gemeinsam mit anderen

- 39 Art. 4 Nr. 7 Halbsatz 1 DSGVO sieht vor, dass die Entscheidung über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung „allein oder gemeinsam mit anderen“, das heißt durch einen oder mehr als einen Akteur getroffen werden kann. Verschiedene Stellen können also bei ein und derselben Verarbeitung als Verantwortliche agieren, wobei dann jede von ihnen den geltenden Daten-

⁴⁸ Artikel-29-Datenschutzgruppe, Stellungnahme 1/2010 (Fn. 7), S. 27. Zur Nichterforderlichkeit des Datenzugangs EuGH, Urteil vom 10. Juli 2018, C-25/17 (Zeugen Jehovas), Rn. 69. In diesem Sinne auch EuGH, Urteil vom 5. Juni 2018, C-210/16 (Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein), Rn. 38.

⁴⁹ Artikel-29-Datenschutzgruppe, Stellungnahme 1/2010 (Fn. 7), S. 15.

⁵⁰ Beispiel nach Artikel-29-Datenschutzgruppe, Stellungnahme 1/2010 (Fn. 7), S. 11.

⁵¹ EuGH, Urteil vom 5. Dezember 2023, C-683/21, Rn. 34.

⁵² EuGH, Urteil vom 5. Dezember 2023, C-683/21, Rn. 37.

1. Verantwortliche im Sinne des Art. 4 Nr. 7 DSGVO

schutzbestimmungen unterliegt. In der Praxis sind verschiedene Formen und Kombinationen für eine gemeinsame Beteiligung denkbar, näher unten Rn. 77 ff.

d) Entscheidung über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung

Der folgende Aspekt der Definition des Verantwortlichen in Art. 4 Nr. 7 Halbsatz 1 DSGVO bezieht sich auf den Gegenstand seines Einflusses, die „Zwecke und Mittel“ der Verarbeitung. Nach **Art. 5 Abs. 1 Buchst. b DSGVO** dürfen personenbezogene Daten insbesondere nur für festgelegte, eindeutige und legitime Zwecke erhoben werden und nicht in einer mit diesen Zwecken nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden (**Grundsatz der Zweckbindung**). Im Übrigen muss die Verarbeitung auf rechtmäßige Weise, nach Treu und Glauben und in einer für die betroffene Person nachvollziehbaren Weise erfolgen, **Art. 5 Abs. 1 Buchst. a DSGVO (Grundsatz der Rechtmäßigkeit, Verarbeitung nach Treu und Glauben, Transparenz)**. Die Bestimmung der Zwecke der Verarbeitung und der Mittel zu ihrer Erreichung ist daher von besonderer Bedeutung. 40

aa) Zwecke

Der Begriff des „**Zwecks**“ beschreibt dabei das Ziel, das mit einer konkreten Verarbeitung verfolgt und erreicht werden soll. Dabei genügt es, wenn es sich um ein lediglich mittelbares Ziel handelt, das sich aus einem übergeordneten Interesse, beispielsweise der ordnungsgemäßen Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder der Verfolgung wirtschaftlicher Ziele, ableitet.⁵³ Nicht-wirtschaftliche Zwecke sind dabei nicht anders zu behandeln als wirtschaftliche Zwecksetzungen, allerdings sind sie einander weniger ähnlich. Dies ist im Zusammenhang mit der gemeinsamen Verantwortlichkeit von Bedeutung, konkret bei der Frage, ob „gemeinsam über Zwecke und Mittel entschieden“ wird.⁵⁴ 41

An dem Zweck als erwarteten Ergebnis richten sich die geplanten erforderlichen Maßnahmen aus: 42

bb) Mittel

Das „**Mittel**“ bezieht sich auf die Art und Weise, wie ein Ergebnis oder Ziel erreicht wird. Dies umfasst zum einen die für die betreffende Verarbeitung eingesetzten Betriebsmittel sowie die erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen. Zum anderen geht es ganz konkret um die verarbeiteten personenbezogenen Daten, deren Art und Umfang sowie die spezifische Verarbeitungsform. 43

⁵³ EuGH, Urteil vom 5. Juni 2018, C-210/16 (Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein), Rn. 34, und Urteil vom 29. Juli 2019, C-40/17 (Fashion ID), Rn. 80. Zu den Zwecken können auch die Ziele und Modalitäten einer Verarbeitung und die damit verbundene Entwicklung zählen, Schlussanträge des Generalanwalts Bot vom 24. Oktober 2017 in der Rechtssache C-210/16, Rn. 47 f.

⁵⁴ Rn. 56 ff.

II. Voraussetzungen der gemeinsamen Verantwortlichkeit

cc) Entscheidung über die Zwecke und Mittel

- 44 Die für die Etablierung von Verantwortlichkeit erforderliche Entscheidung muss sich dabei **kumulativ** sowohl auf die verfolgten Zwecke als auch die verwendeten Mittel einer Verarbeitung erstrecken, die Entscheidungshoheit über lediglich einen der beiden Aspekte genügt grundsätzlich nicht. Der Wortlaut des Art. 4 Nr. 7 Halbsatz 1 DSGVO ist insoweit eindeutig.⁵⁵
- 45 **Hinweis:** Im Rahmen der **Auftragsverarbeitung** kann es insoweit einen **gewissen Spielraum** für den Auftragsverarbeiter geben, eigenständige Entscheidungen in Bezug auf die Verarbeitung zu treffen. Insoweit gilt: Entscheidungen über den **Zweck** einer Verarbeitung sind **stets** dem **Verantwortlichen** vorbehalten. Bei der Entscheidung über die Mittel einer Verarbeitung kann dagegen **zwischen wesentlichen** (enger Zusammenhang mit Zweck und Umfang einer Verarbeitung und damit mit deren Rechtmäßigkeit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit⁵⁶) **und nicht wesentlichen Mitteln** (betreffen eher praktische Aspekte einer Datenverarbeitung⁵⁷) **differenziert** werden: Die Entscheidung über wesentliche Mittel ist infolge ihrer grundsätzlichen Bedeutung ebenfalls dem Verantwortlichen vorbehalten;⁵⁸ über nicht wesentliche Mittel kann ein Auftragsverarbeiter dagegen in eigener Verantwortung entscheiden,⁵⁹ wobei der Verantwortliche weiterhin sicherstellen und nachweisen können muss, dass die betreffende Verarbeitung im Einklang mit der Datenschutz-Grundverordnung erfolgt, **Art. 5 Abs. 2 und Art. 24 DSGVO**.⁶⁰

dd) Vorgabe der Zwecke und Mittel durch das Unionsrecht oder das Recht der Mitgliedstaaten

- 46 **Art. 4 Nr. 7 Halbsatz 2 DSGVO** sieht vor, dass der **Unionsgesetzgeber oder der Gesetzgeber eines Mitgliedstaats** im Rahmen ihrer jeweiligen Gesetzgebungskompetenz die **Zwecke und Mittel einer Verarbeitung vorgeben** können. Ist dies geschehen, kann der jeweilige Gesetzgeber entweder unmittelbar **festlegen, wer als Verantwortlicher** anzusehen ist, oder aber die Kriterien dafür vorgeben, nach denen der Verantwortliche zu bestimmen ist. Unabhängig davon kann der Gesetzgeber zudem gemäß **Art. 26 Abs. 1 Satz 2 am Ende**

⁵⁵ Vergleiche nur Europäischer Datenschutzausschuss, Leitlinien 07/2020 (Fn. 22), Rn. 36. Andere Auffassung noch Artikel-29-Datenschutzgruppe, Stellungnahme 1/2010 (Fn. 7), S. 23, die das alternative Vorliegen von entweder einer gemeinsamen Entscheidung über Zweck oder Mittel der Datenverarbeitung als ausreichend ansah.

⁵⁶ Beispielsweise die Art der verarbeiteten personenbezogenen Daten, die Dauer der Verarbeitung, der Zugriff auf die Daten (Zugangskontrolllisten, Nutzerprofile usw.), die Kategorien von Empfängern und die Kategorien betroffener Personen.

⁵⁷ Unter anderem einzelne technische und organisatorische Fragen wie die Wahl einer bestimmten Hard- oder Software oder die Detaillierung von Sicherheitsmaßnahmen.

⁵⁸ Artikel-29-Datenschutzgruppe, Stellungnahme 1/2010 (Fn. 7), S. 17.

⁵⁹ Europäischer Datenschutzausschuss, Leitlinien 07/2020 (Fn. 22), Rn. 80.

⁶⁰ Der Verantwortliche muss – unter Berücksichtigung der Art und des Umfangs der Daten, der Umstände und der Zwecke der Verarbeitung sowie der Risiken für die Rechte und Freiheiten betroffener Personen – die im Einzelfall für eine Verarbeitung grundsätzlich erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen ermitteln, festlegen und gegebenenfalls den Auftragsverarbeiter durch entsprechende Regelungen in der Auftragsverarbeitungsvereinbarung verpflichten, möglicherweise unter Einräumung eines gewissen Entscheidungsspielraums.

1. Verantwortliche im Sinne des Art. 4 Nr. 7 DSGVO

DSGVO die **jeweiligen Aufgaben** der gemeinsam Verantwortlichen durch Rechtsvorschriften festlegen.⁶¹

Nach Vorgabe der Zwecke und Mittel einer Verarbeitung muss die Festlegung des Gesetzgebers auf der Grundlage von Art. 4 Nr. 7 Halbsatz 2 DSGVO **auch die Entscheidung zugunsten einer gemeinsamen Verantwortlichkeit** umfassen.⁶² Dies ergibt sich schon mit Blick auf Wortlaut und Kontext der Regelungen betreffend Verantwortliche in der Datenschutz-Grundverordnung: Art. 4 Nr. 7 Halbsatz 2 DSGVO selbst spricht zwar nur von „[dem] Verantwortlichen“; zahlreiche Pflichten der Datenschutz-Grundverordnung, die ebenfalls den Verantwortlichen im Singular in Bezug nehmen, finden aufgrund von Art. 26 Abs. 1 Sätze 1 und 2 DSGVO aber auch auf gemeinsam Verantwortliche Anwendung, beispielsweise Art. 12 ff. oder Art. 33 f. DSGVO. Im Übrigen käme anderenfalls bei gesetzlicher Vorgabe der Zwecke und Mittel einer Datenverarbeitung nie eine gemeinsame Verantwortlichkeit in Betracht. Deren Kernvoraussetzung „gemeinsame Festlegung der Zwecke der und der Mittel zur Verarbeitung durch zwei oder mehr Verantwortliche“ könnte nicht mehr beziehungsweise nur noch eingeschränkt erfüllt werden. Der Ausschluss dieser Fallgruppe von der gemeinsamen Verantwortlichkeit kann nicht Intention des Unionsgesetzgebers gewesen sein und würde auch dem Grundsatz des möglichst umfassenden Schutzes der Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen (Art. 1 Abs. 2 DSGVO) widersprechen.

47

In der Praxis findet eine **gesetzliche Festlegung der Zwecke und Mittel** einer Verarbeitung insbesondere im **öffentlichen Sektor** Anwendung, wenn öffentlichen Stellen bestimmte Aufgaben zugewiesen werden. Die Vorgaben betreffend Zwecke und Mittel einer Verarbeitung können dabei sehr weitreichend sein und den Verantwortlichen binden. Dies steht mit Blick auf Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. c DSGVO einer Verantwortlichkeit jedoch nicht entgegen.

48

Beispiele: So statuiert beispielsweise das **Melderecht** extensive Vorgaben in Bezug auf die Verarbeitung der Meldedaten, die den für das Meldewesen zuständigen Kommunen nur wenig Handlungsspielraum lassen. Vgl. nur § 3 BMG betreffend die zu erfassenden Daten und Art. 3 Abs. 1 Bayerisches Gesetz zum Melde-, Pass- und Personalausweiswesen zur Beschränkung der Stellen, auf die Aufgaben der Datenverarbeitung übertragen werden können.

Auch dem **Datenschutzbeauftragten** und dem **Betriebsrat**⁶³ werden gesetzlich enge Grenzen für die Verarbeitungszwecke vorgegeben.

Dabei ist zu beachten: Die **legislatorische Zweckfestlegung und die vom Verantwortlichen zu treffende Zweckfestlegung unterscheiden sich** aufgrund der unterschiedlichen Anforderungen an die Konkretheit der Festlegung des Zwecks **maßgeblich**. So muss der Gesetzgeber den von ihm festgelegten Zweck nicht ausdrücklich als solchen kennzeichnen, sondern der spezifische Zweck muss nur mit „hinreichender“ Bestimmtheit erkennbar sein. Für

49

⁶¹ Näher unten Rn. 78, 132.

⁶² Radtke, Gemeinsame Verantwortlichkeit unter der DSGVO, 2021, S. 105 f.

⁶³ Landesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Baden-Württemberg, Tätigkeitsbericht Datenschutz 2018, S. 37 f., Internet: <https://www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/tatigkeitsbericht/>. Andere Auffassung Jung/Hansch, Die Verantwortlichkeit in der DSGVO und ihre praktischen Auswirkungen, ZD 2019, S. 143, 147; Kranig/Wybitul, Sind Betriebsräte für den Datenschutz selbst verantwortlich? ZD-Interview, ZD 2019, S. 1 f.

II. Voraussetzungen der gemeinsamen Verantwortlichkeit

die Zweckfestlegung durch den Verantwortlichen gilt dagegen Art. 5 Abs. 1 Buchst. b DSGVO, der zum Schutz des durch die Datenverarbeitung Betroffenen einen „konkret“ benannten Zweck fordert, welcher eindeutig gerade die im Einzelfall anstehende Aufgabe der Datenverarbeitung im Blick hat und beschreibt. Diese Anforderung wird von Vorschriften flankiert, die an diese enge Zweckbestimmung anknüpfen, so zum Beispiel Art. 5 Abs. 1 Buchst. a DSGVO (Transparenzgrundsatz) und die Grundsätze der Datenminimierung, der Richtigkeit und der Speicherbegrenzung (Art. 5 Abs. 1 Buchst. c bis e DSGVO) sowie die Pflicht zur Information über den Verarbeitungszweck nach Art. 13 und 14 DSGVO. Im Ergebnis ist der Verantwortliche deshalb **verpflichtet, trotz Zweckbenennung im Gesetz seinerseits den Verarbeitungszweck gemäß Art. 5 Abs. 1 Buchst. b DSGVO festzulegen.**⁶⁴

- 50 Von der Befugnis zur **gesetzlichen Benennung des Verantwortlichen** nach Art. 4 Nr. 7 Halbsatz 2 am Ende DSGVO hat der **bayerische Landesgesetzgeber** wie gesehen (Rn. 18) in **Art. 3 Abs. 2 BayDSG** Gebrauch gemacht. Die als Voraussetzung zur Verantwortlichenbenennung festzulegenden Zwecke und Mittel der Verarbeitung ergeben sich aus der jeweiligen (fach-)gesetzlichen Aufgabenzuweisung, ebenso wie mögliche abweichende Verantwortlichkeitszuweisungen.

e) Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten

- 51 Die vom Verantwortlichen festgelegten Zwecke und Mittel müssen sich schließlich auf die „Verarbeitung von personenbezogenen Daten“ beziehen. In **Art. 4 Nr. 2 DSGVO** wird die Verarbeitung personenbezogener Daten definiert als „jeder mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführte Vorgang oder jede solche Vorgangsreihe im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten“. Der Begriff des Verantwortlichen kann also entweder mit einem einzigen Verarbeitungsvorgang oder mit einer Reihe von Vorgängen verknüpft werden; entsprechend kann sich die Entscheidungsbefugnis und damit Verantwortlichkeit auf die **gesamte fragliche Verarbeitung** erstrecken, sich aber auch auf einen **bestimmten Verarbeitungsschritt** beschränken.⁶⁵
- 52 Für die Entscheidung über die Zwecke und Mittel einer solchen Verarbeitung ist es **nicht** erforderlich, dass der Verantwortliche tatsächlich **Zugang** zu den verarbeiteten Daten hat.⁶⁶
- 53 Ein Akteur gilt auch dann als für die Verarbeitung „Verantwortlicher“, wenn er personenbezogene Daten unbewusst oder irrtümlich verarbeitet. Auf diese Weise wird ein möglichst umfassender Schutz für die betroffenen Personen gewährleistet.

⁶⁴ Zum Ganzen Spies, Zweckfestlegung der Datenverarbeitung durch den Verantwortlichen, ZD 2022, S. 75 ff. Siehe auch Schantz, in: Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg, BeckOK Datenschutzrecht, Stand 11/2021, Art. 5 DSGVO Rn. 14.1; Herbst, in: Kühling/Buchner, DSGVO – BDSG, 4. Aufl. 2024, Art. 5 DSGVO Rn. 35.

⁶⁵ EuGH, Urteil vom 29. Juli 2019, C-40/17 (Fashion ID), Rn. 74.

⁶⁶ EuGH, Urteil vom 10. Juli 2018, C-25/17 (Zeugen Jehovas), Rn. 69. In diesem Sinne EuGH, Urteil vom 5. Juni 2018, C-210/16 (Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein), Rn. 38.

f) Pflichten des Verantwortlichen

Ist der Verantwortliche nach den obigen Kriterien bestimmt, treffen ihn als Ausprägung des Grundsatzes der Rechenschaftspflicht nach Art. 5 Abs. 2 DSGVO umfangreiche Pflichten. So hat der Verantwortliche sicherzustellen, dass 54

- die materiellen Vorschriften über die Zulässigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten eingehalten werden (Art. 5 Abs. 2 DSGVO), insbesondere die Verarbeitungsgrundsätze nach Art. 5 Abs. 1 DSGVO;
- die Verfahrensvorschriften der Datenschutz-Grundverordnung beachtet werden; dies gilt beispielsweise für
 - die Führung des Verzeichnisses von Verarbeitungstätigkeiten nach Art. 30 DSGVO,
 - die Melde- und Benachrichtigungspflichten bei Verletzungen des Schutzes personenbezogener Daten nach Art. 33 und 34 DSGVO,
 - die Durchführung von Datenschutz-Folgenabschätzungen nach Art. 35 DSGVO und Art. 14 BayDSG sowie
 - die Vorgaben des Art. 28 DSGVO bei Einschaltung eines Auftragsverarbeiters;
- die datenschutzrechtlichen Informationspflichten nach Art. 13 und 14 DSGVO in Verbindung mit Art. 9 BayDSG beachtet werden;
- die Rechte der betroffenen Personen beachtet werden, zum Beispiel
 - das Auskunftsrecht nach Art. 15 DSGVO,
 - das Recht auf Löschung nach Art. 17 DSGVO und
 - das Widerspruchsrecht nach Art. 21 DSGVO;
- geeignete technische und organisatorische Maßnahmen zum Schutz der verarbeiteten Daten getroffen werden (Art. 24 Abs. 1 und Art. 32 DSGVO), beispielsweise in Form von Datenschutzrichtlinien oder sonstigen Datenschutzanweisungen;
- die Verarbeitungsvorgänge mit Aufzeichnungen dokumentiert werden (zum Nachweis der Einhaltung des Grundsatzes der Rechenschaftspflicht) (spezifische Konkretisierungen innerhalb der Datenschutz-Grundverordnung, zum Beispiel für die Einwilligung Art. 7 Abs. 1 DSGVO).

Ist eine öffentliche Stelle Verantwortlicher im Sinne des Art. 4 Nr. 7 DSGVO, muss sie diese vielfältigen Pflichten erfüllen. Zuständig ist insoweit grundsätzlich der organschaftliche Vertreter der öffentlichen Stelle, bei Gemeinden beispielsweise der erste Bürgermeister gemäß Art. 37 Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern. Dieser kann eine abweichende Regelung treffen und die Erfüllung der datenschutzrechtlichen Pflichten einer bestimmten Stelle innerhalb seiner Organisation zuweisen; allerdings nicht generell dem Datenschutzbeauftragten.⁶⁷ 55

⁶⁷ Beispielhaft insoweit Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration, Arbeitshilfen zur praktischen Umsetzung der Datenschutz-Grundverordnung, der Richtlinie (EU) 2016/680 (Richtlinie zum

II. Voraussetzungen der gemeinsamen Verantwortlichkeit

Eine Verantwortlichkeitsdelegation findet hierdurch jedoch nicht statt; die öffentliche Stelle bleibt schon wegen Art. 3 Abs. 2 BayDSG Verantwortlicher nach Art. 4 Nr. 7 DSGVO im Sinne einer Gewährleistungsverantwortung und sie muss durch ihren organschaftlichen Vertreter die Erfüllung der datenschutzrechtlichen Verpflichtungen sicherstellen, kontrollieren und nachweisen, Art. 5 Abs. 2 DSGVO.

2. Gemeinsame Beteiligung an der Entscheidung (über die Zwecke und Mittel)

- 56 Die nach diesen Voraussetzungen bestimmten (Einzel-)Verantwortlichen müssen als wesentliche Voraussetzung der gemeinsamen Verantwortlichkeit **gemeinsam** an der Entscheidung über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung beteiligt sein.
- 57 Der Begriff „gemeinsam“ ist dabei zu verstehen als „**zusammen mit**“ oder „**nicht allein**“.⁶⁸ In der Praxis kann eine gemeinsame Beteiligung verschiedene Formen und Kombinationen annehmen und ist daher auf der Grundlage einer tatsächlichen, nicht einer formalen Analyse der Verantwortungsbeiträge im Einzelfall zu beurteilen.⁶⁹ So kann eine gemeinsame Beteiligung beispielsweise in Form einer gemeinsam getroffenen Entscheidung von zwei oder mehr Stellen vorliegen oder sich aus konvergierenden Entscheidungen von zwei oder mehr Stellen über die Zwecke und Mittel einer Verarbeitung ergeben.⁷⁰ Eine Koordinierung oder Kooperation ist nicht erforderlich,⁷¹ es genügt, wenn die Verarbeitung ohne die Beteiligung beider Parteien nicht möglich wäre und die Parteien Kenntnis von den „Verursachungsbeiträgen“ der anderen haben und diese billigen (siehe unten Rn. 62). Anders als bei der Auftragsverarbeitung besteht bei der gemeinsamen Verantwortlichkeit keine hierarchische Aufteilung der Entscheidungsmacht über eine Datenverarbeitung.

Datenschutz bei Polizei und Justiz) und des Bayerischen Datenschutzgesetzes für bayerische öffentliche Stellen, Stand 3/2022, Nr. 4 Muster einer Datenschutz-Geschäftsordnung, Internet: <https://www.stmi.bayern.de/sus/datenschutz/arbeitshilfen/index.php>. Zu Rolle und Stellung des behördlichen Datenschutzbeauftragten vgl. Bayerischer Landesbeauftragter für den Datenschutz, Der behördliche Datenschutzbeauftragte, Orientierungshilfe, Stand 5/2018.

⁶⁸ Europäischer Datenschutzausschuss, Leitlinien 07/2020 (Fn. 22), Rn. 51.

⁶⁹ Strauß/Schreiner, Gemeinsame Verantwortung: Der Vertrag zur getrennten Verantwortung – Rechtsklarheit bei Unklarheit, DSB 2019, S. 96, 97, vertreten insofern die Auffassung, dass eine entsprechende vertragliche Gestaltung die Voraussetzungen für eine getrennte Verantwortung schaffen und von vornherein den Eindruck einer gemeinsamen Entscheidung über Zwecke und/oder Mittel der Verarbeitung vermeiden kann. Zur vertraglichen Absicherung einer getrennten Verantwortung solle klargestellt werden, dass der Zweck der betreffenden Datenverarbeitung nicht gemeinsam bestimmt wird. Es könne etwa ausdrücklich verdeutlicht werden, dass der Zweck der Datenverarbeitung vom übermittelnden Verantwortlichen einseitig vorgegeben wird und zwar so, dass der empfangende Verantwortliche keinen Einfluss auf diese Entscheidung nehmen kann. Ein derartiges Vorgehen ist aus Gründen des umfassenden Betroffenenenschutzes allerdings nur dann möglich, wenn sich die vertragliche Gestaltung auch in den tatsächlichen Gegebenheiten spiegelt.

⁷⁰ EuGH, Urteil vom 5. Dezember 2023, C-683/21, Rn. 43.

⁷¹ Schlussanträge des Generalanwalts Emiliou vom 4. Mai 2023 in der Rechtssache C-683/21, Rn. 43.

2. Gemeinsame Entscheidung über die Zwecke und Mittel

Eine gemeinsame Beteiligung im Wege einer **gemeinsamen Entscheidung** bedeutet, dass zwei oder mehr Stellen eine gemeinsame Entscheidung in Bezug auf eine Datenverarbeitung treffen und eine gemeinsame Absicht diesbezüglich vorliegt. 58

Als **konvergierend** können **Entscheidungen** im Hinblick auf Zwecke und Mittel einer Datenverarbeitung dann angesehen werden, wenn sie einander ergänzen und für die Verarbeitung in einer Weise erforderlich sind, dass sie einen spürbaren Einfluss auf die Bestimmung der Zwecke und Mittel der Verarbeitung nehmen. 59

Beispiel: Eine Religionsgemeinschaft war in der Rechtsprechung gemeinsam mit ihren als Verkündiger tätigen Mitgliedern als gemeinsam Verantwortliche auf der Grundlage konvergierender Entscheidungen anzusehen, da sich die Gemeinschaft an der Festlegung der Zwecke und Mittel der Datenverarbeitungen im Zusammenhang mit der Verkündigungstätigkeit von Tür zu Tür beteiligt hat, indem sie die Aktivitäten ihrer Mitglieder organisierte und koordinierte, was dazu beitrug, das Ziel der Religionsgemeinschaft zu erreichen.⁷²

Andere Aspekte der (Geschäfts-)Beziehung zwischen den mehreren Akteuren, beispielsweise wirtschaftlicher Art wie die Vereinbarung von (Nutzungs-)Entgelten, sind insoweit nicht zu berücksichtigen. Als wichtiges Kriterium für die Feststellung konvergierender Entscheidungen gilt somit: Die Verarbeitung wäre ohne Beteiligung der mehreren Parteien an der Bestimmung von deren Zwecken und Mitteln nicht möglich in dem Sinne, dass die Entscheidungen beider Parteien untrennbar, d. h. **unlösbar miteinander verbunden** sind.⁷³ Dabei genügt eine Einflussnahme aus **Eigeninteresse**, mithin das Streben nach eigenen wirtschaftlichen Zwecken, wenn der von einer Stelle verfolgte wirtschaftliche Vorteil quasi „die Gegenleistung“ für den von einer anderen Stelle „angebotenen Vorteil“ bildet.⁷⁴ Entscheidend ist, dass die verfolgten eigenen Zwecke innerhalb der gemeinsamen Kontrolle auch tatsächlich verfolgt werden können, sie müssen also maßgebend für die Durchführung der Verarbeitung in ihrer konkreten Form sein.⁷⁵ Diese Kriterien ergeben sich insbesondere aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs.⁷⁶ 60

⁷² Sachverhalt der Rechtssache „Zeugen Jehovas“, EuGH, Urteil vom 10. Juli 2018, C-25/17.

⁷³ Europäischer Datenschutzausschuss, Leitlinien 07/2020 (Fn. 22), Rn. 54 f. Bestätigend Schlussanträge des Generalanwalts Emiliou vom 4. Mai 2023 in der Rechtssache C-683/21, Rn. 38.

⁷⁴ EuGH, Urteil vom 10. Juli 2018, C-25/17 (Zeugen Jehovas), Rn. 68, und Urteil vom 29. Juli 2019, C-40/17 (Fashion ID) Rn. 68, 80. Teile der Literatur halten die Verfolgung von wirtschaftlichen Zwecken, die nicht miteinander kongruent sind, für kritisch, Kremer, Gemeinsame Verantwortlichkeit: Die neue Auftragsverarbeitung?, CR 2019, S. 225, 227; Lee/Cross, (Gemeinsame) Verantwortlichkeit beim Einsatz von Drittinhalten auf Websites, MMR 2019, S. 559, 561 f., auch mit Verweis auf nicht-gewerbliche Organisationen. Die Auffassung geht allerdings von der – fehlerhaften – Prämisse aus, dass nicht-wirtschaftliche Zwecke nicht ebenfalls anerkenntenswerte Zwecksetzungen seien. Siehe aber Rn. 72.

⁷⁵ Spoerr, in: Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg, BeckOK Datenschutzrecht, Stand 5/2022, Art. 26 DSGVO Rn. 29.

⁷⁶ EuGH, Urteil vom 10. Juli 2018, C-25/17 (Zeugen Jehovas), Rn. 70 ff. und Sachverhalt der Rechtssache „Fashion ID“, EuGH, Urteil vom 29. Juli 2019, C-40/17.

II. Voraussetzungen der gemeinsamen Verantwortlichkeit

- 61 Die gemeinsame Beteiligung im Sinne des Art. 26 Abs. 1 Satz 1 DSGVO erfordert **keine gleichberechtigte oder einstimmige** Entscheidung der mehreren Akteure.⁷⁷ **Ebenso wenig** ist eine (Beteiligung an der) **dinglichen Sachherrschaft** über die verarbeiteten Daten oder die für die Datenverarbeitung eingesetzten Mittel zwingende Voraussetzung.⁷⁸
- 62 Dies bedeutet ganz praktisch: Stellt eine der beteiligten Stellen die Mittel für eine Verarbeitung personenbezogener Daten durch andere Stellen zur Verfügung, so ist eine weitere Stelle, die beschließt, die bereitgestellten Mittel für eine Verarbeitung zu nutzen, ebenfalls an der Festlegung der Mittel für diese Verarbeitung beteiligt.⁷⁹ Voraussetzungen hierfür sind allerdings zumindest die Kenntnis der Gesamtumstände sowie eine stillschweigende Billigung der Zwecke und der Mittel beziehungsweise der entsprechenden Beiträge der jeweiligen anderen beteiligten Stellen.⁸⁰ Es muss ein **gewolltes und bewusstes Tätigwerden** vorliegen.⁸¹ Hierfür genügt jedes aktive Tun beziehungsweise kausale Ermöglichen⁸², das auf einen entsprechenden Willen schließen lässt. So zum Beispiel die Akzeptanz von Nutzungsbedingungen oder die Inanspruchnahme bereitgestellter IT-Infrastruktur, etwa durch Einbindung eines Plugins.⁸³ Im Einzelfall kann es sogar ausreichen, wenn eine Partei die Zwecke und Mittel einer Verarbeitung personenbezogener Daten im Voraus festlegt und die andere Partei sich diesem im Nachhinein anschließt;⁸⁴ ein „Beitritt“ für die Vergangenheit ist dagegen nicht möglich.⁸⁵ Die Ausübung eines gestaltenden Einflusses durch inhaltliche Vorgaben ist nicht erforderlich; eine bloße Mitursächlichkeit für die Datenverarbeitung⁸⁶ oder eine rein zufällige tatsächliche Zusammenarbeit sind allerdings nicht ausreichend; so müssen insbesondere bei Nutzung eines gemeinsamen Datenverarbeitungssystems oder einer gemeinsamen

⁷⁷ Schlussanträge des Generalanwalts Bot vom 24. Oktober 2017 in der Rechtssache C-210/16, Rn. 61 f; Spoerr, in: Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg, BeckOK Datenschutzrecht, Stand 5/2022, Art. 26 DSGVO Rn. 29; Dovas, Joint Controllership – Möglichkeiten oder Risiken der Datennutzung?, ZD 2016, S. 512, 513. Diese Haltung entspricht der Stellungnahme der Artikel-29-Datenschutzgruppe, Stellungnahme 1/2010 (Fn. 7), S. 23.

⁷⁸ Spoerr, in: Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg, BeckOK Datenschutzrecht, Stand 5/2022, Art. 26 DSGVO Rn. 40. Vergleiche Sachverhalte der Rechtssachen Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein, EuGH, Urteil vom 5. Juni 2018, C-210/16, und Fashion ID, EuGH, Urteil vom 29. Juli 2019, C-40/17.

⁷⁹ EuGH, Urteil vom 5. Juni 2018, C-210/16 (Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein), Rn. 40, und Urteil vom 29. Juli 2019, C-40/17 (Fashion ID), Rn. 77.

⁸⁰ EuGH, Urteil vom 10. Juli 2018, C-25/17 (Zeugen Jehovas), Rn. 73, und Urteil vom 29. Juli 2019, C-40/17 (Fashion ID), Rn. 77. Das Wissenselement muss sich auf die eigene Ermöglichungshandlung, die ermöglichte Verarbeitung in ihrer konkreten Form und den kausalen Ermöglichungszusammenhang erstrecken. Dies wird zuweilen als „subjektives Element“ bezeichnet, Lurtz/Schindler, Anmerkung zu EuGH, Urteil vom 29. Juli 2019 – C-40/17 (Fashion ID), VuR 2019, S. 468, 474; Spittka/Mantz, Datenschutzrechtliche Anforderungen an den Einsatz von Social Plugins, NJW 2019, S. 2742, 2744. Ein Kennenkönnen oder -müssen reicht ebenso wenig aus wie eine vage Ahnung von einer möglichen Verarbeitung, Hanloser, Anmerkung zu EuGH, Urteil vom 29. Juli 2019, ZD 2019, S. 455, 459.

⁸¹ Martini, in: Paal/Pauly, DSGVO – BDSG, 3. Aufl. 2021, Art. 26 DSGVO Rn. 21.

⁸² Hanloser, Anmerkung zu EuGH, Urteil vom 29. Juli 2019, ZD 2019, S. 455, 459.

⁸³ Lang, in: Taeger/Gabel, DSGVO – BDSG – TTDSG, 4. Aufl. 2022, Art. 26 DSGVO Rn. 60. Zum Plugin vergleiche Sachverhalt der Rechtssache „Fashion ID“, EuGH, Urteil vom 29. Juli 2019, C-40/17.

⁸⁴ DSK, Kurzpapier Nr. 16 (Fn. 27), S. 3.

⁸⁵ DSK, Kurzpapier Nr. 16 (Fn. 27), S. 3. Kritisch Kartheuser/Nabulsi, Abgrenzungsfragen bei gemeinsam Verantwortlichen, MMR 2018, S. 717, 719. Für zukünftige Verarbeitungen können dagegen weitere Verantwortliche hinzutreten, sofern alle Beteiligten mit Blick auf die Zukunft gemeinsam die Zwecke und Mittel der Verarbeitung festlegen.

⁸⁶ Martini, in: Paal/Pauly, DSGVO – BDSG, 3. Aufl. 2021, Art. 26 DSGVO Rn. 19.

2. Gemeinsame Entscheidung über die Zwecke und Mittel

Datenverarbeitungsstruktur die Voraussetzungen der gemeinsamen Verantwortlichkeit einzelfallbezogen geprüft werden.⁸⁷

Hinweis: In der Praxis kann der Nachweis der Kenntnis von und der Billigung der konkret ermöglichten Verarbeitung im Einzelfall sehr schwierig, aber entscheidend für datenschutzrechtliche Rechtsstreitigkeiten sein. Öffentlichen Stellen wird empfohlen, sich durch eindeutige Dokumentation der gemeinsamen Entscheidungen abzusichern. 63

Ebenso wie bei der Alleinverantwortlichkeit ist ein Zugang aller Parteien zu den verarbeiteten personenbezogenen Daten⁸⁸ oder die Beteiligung aller Parteien an einer Verarbeitung⁸⁹ nicht zwingend erforderlich. 64

Das Vorliegen einer gemeinsamen Verantwortlichkeit setzt auch **nicht** notwendigerweise das **gleiche Maß an Verantwortung oder Ausmaß an Beteiligung** der verschiedenen an einer Verarbeitung beteiligten Stellen voraus.⁹⁰ Vielmehr hat der Europäische Gerichtshof klargestellt, dass verschiedene Akteure in die Verarbeitung personenbezogener Daten in verschiedenen Phasen und in unterschiedlichem Ausmaß einbezogen sein können.⁹¹ Die Verantwortlichkeit eines jeden von ihnen ist unter Berücksichtigung aller maßgeblichen Umstände des Einzelfalls zu beurteilen, Bezugspunkt ist dabei der konkrete Vorgang beziehungsweise die konkrete Vorgangsreihe. 65

Über die entschiedenen Einzelfälle hinaus, lassen sich den Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs allerdings **keine allgemeingültigen Maßstäbe** zum notwendigen Grad des Einflusses entnehmen. Eine Gesamtschau der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs lässt erkennen, dass die **Anforderungen für die Annahme einer gemeinsamen Verantwortlichkeit insgesamt eher niedrig** sind und in der Praxis bei arbeitsteiligen Verarbeitungen oftmals erfüllt sein werden. Den Beteiligten einer möglichen gemeinsamen Verantwortlichkeit ist daher zu empfehlen, eine eingehende Prüfung der Einzelfallumstände vorzunehmen und im Zweifelsfall eher von einer gemeinsamen Verantwortlichkeit auszugehen, als diese zu verneinen.⁹² 66

Die Frage nach der Reichweite der gemeinsamen Verantwortlichkeit ist zu unterscheiden von der Frage einer etwaigen **graduellen Verantwortlichkeit**⁹³ – eine solche sieht die Datenschutz-Grundverordnung **nicht** vor. Ein geringerer Grad an Mitwirkung im Rahmen der gemeinsamen Verantwortlichkeit führt daher nicht zu Abstrichen bei der Verantwortlichkeit im Außenverhältnis und ist allenfalls im Innenverhältnis relevant, Art. 26 Abs. 3 und Art. 82 Abs. 4 DSGVO. 67

⁸⁷ Europäischer Datenschutzausschuss, Leitlinien 07/2020 (Fn. 22), Rn. 68.

⁸⁸ EuGH, Urteil vom 29. Juli 2019, C-40/17 (Fashion ID), Rn. 69, Urteil vom 10. Juli 2018, C-25/17 (Zeugen Jehovas), Rn. 69, und Urteil vom 5. Juni 2018, C-210/16 (Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein), Rn. 38.

⁸⁹ EuGH, Urteil vom 5. Dezember 2023, C-683/21, Rn. 35.

⁹⁰ EuGH, Urteil vom 10. Juli 2018, C-25/17 (Zeugen Jehovas), Rn. 66, und Urteil vom 29. Juli 2019, C-40/17 (Fashion ID), Rn. 70.

⁹¹ EuGH, Urteil vom 10. Juli 2018, C-25/17 (Zeugen Jehovas), Rn. 66, und Urteil vom 29. Juli 2019, C-40/17 (Fashion ID), Rn. 70. In diesem Sinne auch EuGH, Urteil vom 5. Juni 2018, C-210/16 (Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein), Rn. 28, 43 und 44.

⁹² Zur Abgrenzung der verschiedenen Rollen siehe unten Rn. 89 ff.

⁹³ Lang, in: Taeger/Gabel, DSGVO – BDSG – TTDSG, 4. Aufl. 2022, Art. 26 DSGVO Rn. 71.

II. Voraussetzungen der gemeinsamen Verantwortlichkeit

- 68 Die gemeinsame Entscheidung muss in **keiner bestimmten Form**, insbesondere nicht schriftlich erfolgen.
- 69 Liegen mehrere Verarbeitungsvorgänge vor, an denen mehrere Stellen beteiligt sind, hat die Prüfung von deren datenschutzrechtlicher Verantwortlichkeit sehr sorgfältig zu erfolgen:

Beispiele:

- (1) **Einzelverantwortlichkeit** - Jeder Akteur bestimmt den Zweck und die Mittel für jeden Verarbeitungsvorgang individuell: Übermittlung von Mitarbeiterdaten an Steuerbehörden. – Eine öffentliche Stelle erhebt und verarbeitet personenbezogene Daten ihrer Mitarbeiter zum Zweck der Verwaltung von Vergütung, Dienstreisen, Krankenversicherung usw. Die öffentliche Stelle ist gesetzlich dazu verpflichtet, alle vergütungsbezogenen Daten an die zuständigen Steuerbehörden zu übermitteln, um die Steueraufsicht zu unterstützen. In diesem Fall verarbeiten die öffentliche Stelle und die Steuerbehörden zwar dieselben Daten über Vergütung, doch werden die beiden Organisationen aufgrund der nicht gemeinsamen Zwecke und Mittel der Datenverarbeitung als zwei getrennt für die Verarbeitung Verantwortliche eingestuft.
- (2) **Gemeinsame Verantwortlichkeit** - Abgrenzung von **vor- und nachgelagerten Vorgängen**. – Fashion ID, ein Online-Händler für Modeartikel, hatte in seiner Webseite das Facebook-Plugin „Gefällt mir“ eingebunden, aufgrund dessen beim Aufruf der Webseite Nutzerdaten erhoben und an Facebook übermittelt wurden. Der Europäische Gerichtshof stellte klar, dass der Betreiber einer Webseite grundsätzlich für alle Verarbeitungen personenbezogener Daten der Nutzer seiner Webseite verantwortlich ist, auch dann, wenn sie nicht von ihm selbst durchgeführt werden. Ohne die Einbindung des Plugins wäre die Verarbeitung der Nutzerdaten durch Facebook nicht möglich.⁹⁴ Folgerichtig trägt der Betreiber der Webseite für die Erhebung und die Übermittlung der Daten auch Verantwortung. Vor- und nachgelagerte Vorgänge in der Verarbeitungskette, für die der Betreiber der Webseite weder die Zwecke noch die Mittel festlegt, wie beispielsweise die ausschließlich durch Facebook erfolgende Weiterverarbeitung der Daten, fallen dagegen nicht in seine Verantwortlichkeit.⁹⁵
- (3) **Gemeinsame Verantwortlichkeit** - Auf „**Mikroebene**“ **erscheinen** die verschiedenen Verarbeitungsvorgänge einer Kette als **unabhängig voneinander**, da beispielsweise jeder von ihnen einen anderen Zweck hat; auf „**Makroebene**“ sind die Verarbeitungsvorgänge aber als „**Vorgangsreihe**“ zu betrachten, mit der ein **gemeinsamer Zweck mit gemeinsam festgelegten Mittel** verfolgt wird: Finanztransaktionen.⁹⁶ – Eine Bank setzt für die Durchführung ihrer Finanztransaktionen einen Übermittler von Finanzmitteilungen ein. Die Bank und der Übermittlungsdienst einigen sich in Bezug auf die Mittel für die Datenverarbeitung. Die Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit den Finanztransaktionen wird zunächst von der Bank mit dem Zweck der Durchführung der Transaktionen selbst und erst später vom Übermittlungsdienst mit dem Zweck der Erstellung und Veröffentlichung von Finanzmitteilungen zur Erfüllung börslicher und kapitalmarktrechtlicher Veröffentlichungs- und Transparenzpflichten durchgeführt. Obwohl jeder der Akteure auf Mikroebene seine eigenen Zwecke verfolgt,

⁹⁴ EuGH, Urteil vom 29. Juli 2019, C-40/17 (Fashion ID), Rn. 85.

⁹⁵ EuGH, Urteil vom 29. Juli 2019, C-40/17 (Fashion ID), Rn. 74, 76.

⁹⁶ Artikel-29-Datenschutzgruppe, Stellungnahme 1/2010 (Fn. 7), S. 25.

3. gemeinsame Festlegung der Zwecke und Mittel

sind die verschiedenen Phasen sowie die Zwecke und Mittel der Verarbeitung auf Makroebene eng verknüpft. In diesem Fall können die Bank und der Übermittlungsdienst als gemeinsam für die Verarbeitung Verantwortliche angesehen werden.

3. Festlegung der Zwecke und Mittel (in gemeinsamer Beteiligung)

Bezugspunkt der gemeinsamen Beteiligung der mehreren Stellen ist bei der gemeinsamen Verantwortlichkeit die Festlegung der Zwecke der und der Mittel zur Verarbeitung. Auch insoweit müssen die Entscheidungen kumulativ⁹⁷ die Zwecke und Mittel betreffen. 70

Bei den gemeinsam festgelegten Zwecken kann es sich um **dieselben Zwecke** handeln. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs genügen aber auch **eng miteinander verknüpfte oder sich ergänzende Zwecke**, vorausgesetzt, sie werden aus demselben übergeordneten Interesse verfolgt.⁹⁸ Der Europäische Gerichtshof lässt dabei einen beiderseitigen Nutzen in Form eines wirtschaftlichen Vorteils für die Beteiligten genügen.⁹⁹ Dieser muss allerdings einen direkten Nutzen aus der konkreten Verarbeitung darstellen, den jede der beteiligten Stellen ziehen muss und der über einen bloßen finanziellen Ausgleich hinausgeht.¹⁰⁰ Die bloße Existenz eines beiderseitigen Vorteils genügt nicht. 71

Soweit nicht-wirtschaftliche Zwecke verfolgt werden, sind diese nicht anders zu behandeln als wirtschaftliche Zwecke. Gleichwohl sind nicht-wirtschaftliche und wirtschaftliche Zweck einander weniger ähnlich, sodass ihre Verknüpfung oder Ergänzung eingehender geprüft werden muss.¹⁰¹ 72

⁹⁷ Dies ergibt sich schon aus dem Wortlaut von Art. 26 Abs. 1 S. 1 DSGVO sowie mit Blick auf EG 79 DSGVO. So auch Martini, in: Paal/Pauly, DSGVO – BDSG, 3. Aufl. 2021, Art. 26 DSGVO Rn. 21a; Piltz, in: Gola/Heckmann, Datenschutz-Grundverordnung – Bundesdatenschutzgesetz, 3. Aufl. 2022, Art. 26 DSGVO Rn. 4; Petri, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Dörmann, Datenschutzrecht, 2019, Art. 26 DSGVO Rn. 12 mit Verweis auf die Genese der Norm. Ebenso Europäischer Datenschutzausschuss, Leitlinien 07/2020 (Fn. 22), Rn. 53. Die Artikel-29-Datenschutzgruppe ging dagegen noch von einem (praeter propter) alternativen Verständnis aus, Artikel-29-Datenschutzgruppe, Stellungnahme 1/2010 (Fn. 7), S. 23.

⁹⁸ EuGH, Urteil vom 05. Juni 2018, C-210/16 (Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein), Rn. 34. Andere Auffassung Moos/Rothkegel, Anmerkung zu EuGH, Urteil vom 29. Juli 2019, C-40/17, MMR 2019, S. 579, 585 f., die bei autarker Entscheidung des Webseitenbetreibers über die Einbindung eines Plugins die für die Kenntnis des Plugin-Anbieters erforderliche hinreichende Konkretisierung der Datenverarbeitung verneinen, da der Plugin-Anbieter die mit dem Plugin zu verarbeitenden Daten nicht kenne.

⁹⁹ EuGH, Urteil vom 5. Juni 2018, C-210/16 (Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein), Rn. 34, und Urteil vom 29. Juli 2019, C-40/17 (Fashion ID), Rn. 80.

¹⁰⁰ Vergleiche EuGH, Urteil vom 29. Juli 2019, C-40/17 (Fashion ID), Rn. 80. Hanloser, Anmerkung zu EuGH, Urteil vom 29. Juli 2019, ZD 2019, S. 455, 459; Lang, in: Taeger/Gabel, DSGVO – BDSG – TTDSG, 4. Aufl. 2022, Art. 26 DSGVO Rn. 57 möchte vor dem Hintergrund der EuGH-Rechtsprechung an diese Voraussetzung nicht zu hohe Anforderungen stellen.

¹⁰¹ Radtke, Gemeinsame Verantwortlichkeit unter der DSGVO, 2021, S. 193.

II. Voraussetzungen der gemeinsamen Verantwortlichkeit

- 73 Verfolgt eine an der Verarbeitung beteiligte Stelle keinen eigenen Zweck, sondern erbringt lediglich Dienstleistungen, handelt sie als Auftragsverarbeiter und nicht als gemeinsam Verantwortlicher.
- 74 Da wie gesehen verschiedene Stellen in verschiedenen Phasen einer Verarbeitung und in unterschiedlichem Ausmaß beteiligt sein können, muss für das Bestehen einer gemeinsamen Verantwortlichkeit **nicht jede beteiligte Stelle in jedem Fall alle Mittel** bestimmen. Verschiedene gemeinsam Verantwortliche können die Mittel der Verarbeitung in unterschiedlichem Maße festlegen, je nachdem, wer hierzu tatsächlich in der Lage ist.¹⁰² Eine Beteiligung an der dinglichen Sachherrschaft über die verarbeiteten Daten oder die zur Verarbeitung eingesetzten Mittel verlangt die Datenschutz-Grundverordnung nicht.¹⁰³ Dies kann so weit gehen, dass eine der beteiligten Stellen sämtliche Mittel für die Verarbeitung bereitstellt und diese für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch andere Stellen zur Verfügung stellt; eine andere Stelle, die beschließt, diese Mittel für eine Verarbeitung zu nutzen, ist dann ebenfalls an der Festlegung der Mittel für die Verarbeitung beteiligt.¹⁰⁴ Dieses Szenario kommt insbesondere bei Plattformen, standardisierten Tools und anderen ähnlichen Infrastrukturen in Betracht.

Gemeinsame Beteiligung ...

- ▶ gemeinsame Entscheidung
- ▶ konvergierende Entscheidungen

... an der Entscheidung ...

... über die Zwecke ...

- ▶ dieselben Zwecke
- ▶ eng miteinander verknüpfte oder sich ergänzende Zwecke wirtschaftlicher oder nichtwirtschaftlicher Art bei demselben übergeordneten Interesse
[kein eigener Zweck: Auftragsverarbeitung]

... und Mittel einer Verarbeitung personenbezogener Daten

- ▶ jede beteiligte Stelle bestimmt alle Mittel
- ▶ Festlegung in unterschiedlichem Maße
- ▶ eine Stelle stellt sämtliche Mittel bereit und für die Verarbeitung zur Verfügung, die andere Stelle beteiligt sich an der Entscheidung, indem sie beschließt, die Mittel zu nutzen

- 75 Allerdings führt die Nutzung eines gemeinsamen Datenverarbeitungssystems oder einer gemeinsamen Infrastruktur keineswegs notwendig dazu, dass die beteiligten Akteure als

¹⁰² Europäischer Datenschutzausschuss, Leitlinien 07/2020 (Fn. 22), Rn. 63.

¹⁰³ Spoerr, in: Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg, BeckOK Datenschutzrecht, Stand 5/2022, Art. 26 DSGVO Rn. 40. Zur Nichterforderlichkeit des Datenzugangs EuGH, Urteil vom 10. Juli 2018, C-25/17 (Zeugen Jehovas), Rn. 69. In diesem Sinne auch EuGH, Urteil vom 5. Juni 2018, C-210/16 (Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein), Rn. 38, 40, und Urteil vom 29. Juli 2019, C-40/17 (Fashion ID), Rn. 77, 82. Siehe oben Rn. 61.

¹⁰⁴ Spoerr, in: Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg, BeckOK Datenschutzrecht, Stand 5/2022, Art. 26 DSGVO Rn. 39. Siehe oben Rn. 62.

3. gemeinsame Festlegung der Zwecke und Mittel

gemeinsam Verantwortliche anzusehen sind. Gegen eine solche Einordnung kann beispielsweise sprechen, dass die jeweils vorgenommene Verarbeitung abtrennbar ist und von einer Stelle ohne Eingreifen der anderen durchgeführt werden könnte, oder wenn der Anbieter der Verarbeitungsmittel in Ermangelung eines eigenen verfolgten Zwecks ein Auftragsverarbeiter ist.

Beispiel (nicht öffentlicher Sektor):¹⁰⁵ Übermittelt ein Reisebüro einer Fluggesellschaft und einer Hotelkette einzelfallbezogen personenbezogene Daten seiner Kunden, um eine Pauschalreise zu buchen, verarbeitet jeder der Akteure die Daten für seine eigene Tätigkeit und mit eigenen Mitteln. Reisebüro, Fluggesellschaft und Hotel sind drei verschiedene Einzelverantwortliche.

Anders ist der Fall zu beurteilen, wenn Reisebüro, Hotelkette und Fluggesellschaft beschließen, eine gemeinsame Internet-Plattform für den gemeinsamen Zweck des Anbietens von Pauschalreisen einzurichten. In diesem Fall legen die Akteure gemeinsam fest, zu welchem Zweck und mit welchen Mitteln personenbezogene Daten ihrer jeweiligen Kunden verarbeitet werden und sind daher gemeinsam Verantwortliche für Verarbeitungen im Zusammenhang mit der gemeinsamen Online-Buchungsplattform. Jeder von ihnen behält jedoch weiterhin die alleinige Kontrolle über andere Verarbeitungstätigkeiten außerhalb der gemeinsamen Plattform.

Bestimmen mehrere Stellen alternativ nur die Zwecke oder die Mittel einer Verarbeitung gemeinsam, liegt keine gemeinsame Verantwortlichkeit vor. Bei einer gemeinsamen Entscheidung nur zu nicht wesentlichen Mitteln einer Verarbeitung sind die Voraussetzungen einer Auftragsverarbeitung zu prüfen (Rn. 92 ff.).

76

¹⁰⁵ Beispiel nach Europäischer Datenschutzausschuss, Leitlinien 07/2020 (Fn. 22), Rn. 68.

III. Beispiele für gemeinsame Verantwortlichkeit

- 77 Die Anforderungen einer gemeinsamen Verantwortlichkeit werden in der Praxis häufig vorliegen. Gleichzeitig sind die Formen gemeinsamen Zusammenwirkens vielfältig. Im Folgenden werden exemplarisch einige Fallgruppen der gemeinsamen Verantwortlichkeit mit besonderer Relevanz für den öffentlichen Sektor dargestellt:

1. Gesetzlich angeordnete Fälle

- 78 Zum Teil ist die gemeinsame Verantwortlichkeit oder deren Ausgestaltung spezialgesetzlich geregelt (vgl. Art. 4 Nr. 7 Halbsatz 2 und Art. 26 Abs. 1 Satz 2 DSGVO).¹⁰⁶ So können beispielsweise gesetzliche Überwachungspflichten in Bezug auf die Datenverarbeitung durch untergeordnete Stellen zu einer diesbezüglichen gemeinsamen Verantwortlichkeit führen;¹⁰⁷ nicht jedoch reine Rechts- oder Fachaufsicht. Eine mitgliedstaatliche Rechtsvorschrift zur Ausgestaltung der gemeinsamen Verantwortlichkeit im Sinne von Art. 26 Abs. 1 Satz 2 am Ende DSGVO findet sich in § 307 Abs. 5 Sätze 2 und 3 Fünftes Buch Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Krankenversicherung – (SGB V). Danach ist es Aufgabe der gematik (ursprünglich Gesellschaft für Telematikanwendungen der Gesundheitskarte mbH), eine koordinierende Stelle einzurichten, die den Betroffenen allgemeine Informationen zur Telematikinfrastruktur sowie Auskunft über Zuständigkeiten innerhalb der Telematikinfrastruktur und insbesondere zur datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit gibt. In Bezug auf die Auskunftserteilung durch diese koordinierende Stelle und die damit verbundenen Verarbeitungen personenbezogener Daten ist die gematik datenschutzrechtlich gemeinsam verantwortlich mit den in § 307 Abs. 1 bis 4 SGB V genannten datenschutzrechtlichen Verantwortlichen.¹⁰⁸
- 79 Soweit ersichtlich, findet sich im deutschen Recht jedoch keine Regelung, die sowohl von Art. 4 Nr. 7 Halbsatz 2 DSGVO bezüglich der Zuweisung gemeinsamer Verantwortlichkeit als

¹⁰⁶ Weder aus der gesetzlichen Grundlage noch der bisherigen Rechtsprechungspraxis ergibt sich, dass eine gemeinsame Verantwortlichkeit das kumulative Vorliegen beider Voraussetzungen erfordert. Daher überraschend EuGH, Urteil vom 10. Januar 2024, C-231/22, Rn. 49: „durch das nationale Recht [kann] eine gemeinsame Verantwortlichkeit mehrerer Akteure einer Kette von Verarbeitungen, die dieselben personenbezogenen Daten betreffen, begründet werden, sofern die verschiedenen Verarbeitungsvorgänge durch die im nationalen Recht vorgegebenen Zwecke und Mittel verbunden sind **und** das nationale Recht die jeweiligen Pflichten jedes gemeinsam Verantwortlichen festlegt“ [Hervorh. d. Verfass.]. Es bleibt abzuwarten, wie sich die Rechtsprechung insoweit weiterentwickelt.

¹⁰⁷ Für den nichtöffentlichen Bereich etwa § 25a Abs. 1 Kreditwesengesetz.

¹⁰⁸ Vergleiche SG München, Urteil vom 26. Januar 2023, S 38 KA 72/22, BeckRS 2023, 2607, Rn. 64. Siehe auch unten Rn. 132. Zusätzlich kann die gematik gemäß § 307 Abs. 5 Satz 1 SGB V subsidiär eigenständiger datenschutzrechtlicher Verantwortlicher für die Verarbeitung personenbezogener Daten in der Telematikinfrastruktur sein.

auch von Art. 26 Abs. 1 Satz 2 am Ende DSGVO bezüglich der konkreten Ausgestaltung der gemeinsamen Verantwortlichkeit Gebrauch macht.¹⁰⁹

2. E-Government

Ein typischer Anwendungsfall der gemeinsamen Verantwortlichkeit sind gemeinsam verwaltete Plattformen, Datenbanken und Projekte¹¹⁰, vergleiche auch EG 92 DSGVO sowie Art. 37 Abs. 1 Sätze 2 und 3 Bayerisches Digitalgesetz. Darunter fallen unter anderem E-Government-Lösungen der öffentlichen Verwaltung mit Portalen, mittels derer untereinander und/oder mit den Bürgern kommuniziert werden kann,¹¹¹ wie etwa Online-Services des Bürgerbüros betreffend Wohnsitzummeldung oder Fahrzeugabmeldung. So regelt beispielsweise § 11 Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz – E GovG)¹¹² auf der Grundlage von Art. 26 DSGVO die Voraussetzungen für sogenannte „Gemeinsame Verfahren“, das heißt automatisierte Verfahren, die mehreren Verantwortlichen im Sinne des Art. 26 DSGVO¹¹³ die Verarbeitung personenbezogener Daten in oder aus einem Datenbestand ermöglichen.¹¹⁴ Im Einzelfall ebenfalls umfasst sein können elektronische Behördenpostfächer.¹¹⁵

80

3. Behördliche Verbunddateien

Auch bei behördlichen Verbunddateien spielt neben Auftragsverhältnissen die gemeinsame Verantwortlichkeit oftmals eine Rolle. Dabei geben üblicherweise alle teilnehmenden Behörden Angaben ein und sind zugleich zugriffs- beziehungsweise abrufberechtigt. Eine Behörde ist in der Regel für den technisch-organisatorischen Betrieb zuständig, die

81

¹⁰⁹ Ingold, in: Sydow/Marsch, DSGVO – BDSG, 3. Aufl. 2022, Art. 26 DSGVO Rn. 6 reklamiert ein Regelungsbedürfnis für komplexe Konstellationen, insbesondere im Zusammenhang mit der Nutzung von Internetkommunikationsdiensten.

¹¹⁰ Beispielsweise die Beauftragung einer mobilen Anwendung zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie durch ein IT-Tool zur Erfassung und Überwachung der Daten von Personen, die mit Trägern des SARS-CoV-2 in Kontakt standen, durch eine öffentliche Stelle mit Zweckfestlegung und Parametrierung durch diese, vergleiche Sachverhalt EuGH, Urteil vom 5. Dezember 2023, C-683/21.

¹¹¹ Artikel-29-Datenschutzgruppe, Stellungnahme 1/2010 (Fn. 7), S. 26; ebenso DSK, Kurzpapier Nr. 16 (Fn. 27), S. 4 f.; Petri, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 2019, Art. 26 DSGVO Rn. 3.

¹¹² E-Government-Gesetz vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. Juli 2021 (BGBl. I S. 2941) geändert worden ist.

¹¹³ Eine gemeinsame Verantwortlichkeit im Sinne des Art. 26 DSGVO wird vorausgesetzt. § 11 EGovG macht somit keinen Gebrauch von der Öffnungsklausel des Art. 4 Nr. 7 Halbsatz 2 DSGVO. Für die konkrete Aufgabenverteilung wird in § 11 Abs. 3 EGovG ebenfalls auf die Vorgaben des Art. 26 DSGVO verwiesen, namentlich Absätze 1 und 2. Auch von der Öffnungsklausel in Art. 26 Abs. 1 Satz 2 am Ende DSGVO macht der Gesetzgeber damit keinen Gebrauch, sondern überlässt die Ausgestaltung der Zusammenarbeit den beteiligten öffentlichen Stellen im Einzelfall.

¹¹⁴ Vergleiche die Erläuterungen in den Gesetzesmaterialien, Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften, BR-Drucksache 557/12 vom 21. September 2012, S. 63, Internet: <https://www.bundesrat.de/DE/dokumente/dokumente-node.html>.

¹¹⁵ Zum Elektronischen Gerichts- und Verwaltungspostfach VG Wiesbaden, Beschluss vom 27. Januar 2022, 6 K 2132/19.WI.A, BeckRS 2019, 58431.

III. Beispiele für gemeinsame Verantwortlichkeit

anderen teilnehmenden Behörden verantworten jeweils die Zulässigkeit der Einstellung und die Richtigkeit der von ihnen eingestellten Daten. Die Verantwortlichkeit ist für Verbunddaten aber oftmals auch spezialgesetzlich geregelt, zum Beispiel für INPOL (polizeiliches Informationssystem) in § 13 in Verbindung mit §§ 29, 31 Abs. 2 Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (Bundeskriminalamtgesetz – BKAG)¹¹⁶.

4. Kooperationen von Hochschulen und Forschungseinrichtungen

- 82 Wird bei Kooperationen von Hochschulen und Forschungseinrichtungen mit einem gemeinsamen Datensatz gearbeitet, verweist eine gemeinsame Festlegung der Zwecke und Mittel auf eine gemeinsame Verantwortlichkeit für die Verarbeitung. Etwas anderes gilt dann, wenn die jeweiligen Projektpartner unabhängig voneinander für unterscheidbare Forschungsanteile und damit verbundene Datenverarbeitungen verantwortlich sind.

5. Justizielle Kooperation zwischen Gerichten, Justizbehörden und Dienstleistern

- 83 Auch eine Zusammenarbeit zwischen Gerichten, Justizbehörden und Dienstleistern kann im Einzelfall eine gemeinsame Verantwortlichkeit begründen.¹¹⁷

6. Veranstaltungen

- 84 Führen mehrere öffentliche Stellen gemeinsam eine Veranstaltung durch und verarbeiten in diesem Zusammenhang personenbezogene Daten der Veranstaltungsteilnehmer, beispielsweise für die Anmeldung oder Dokumentation der Veranstaltung, handeln die beteiligten Stellen insoweit als gemeinsam Verantwortliche im Sinne von Art. 26 DSGVO.

7. Nutzung von Sozialen Medien und Kommunikationsdiensten

- 85 Wirkt eine öffentliche Stelle als Nutzer von Sozialen Medien und/oder Kommunikationsdiensten auf einen Datenverarbeitungsvorgang aktiv ein, beispielsweise durch eine Parametrierung¹¹⁸, Einbindung eines Plugins¹¹⁹ oder schlicht durch aktiven Betrieb einer Nutzerseite

¹¹⁶ Bundeskriminalamtgesetz vom 1. Juni 2017 (BGBl. I, S. 1354; 2019 I S. 400), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2632; 2023 I Nr. 60) geändert worden ist.

¹¹⁷ Engeler, in: Specht/Mantz, Handbuch Europäisches und deutsches Datenschutzrecht, 2019, § 22 Datenschutz in der Justiz Rn. 31.

¹¹⁸ Vergleiche Sachverhalt der Rechtssache „Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein“, EuGH, Urteil vom 5. Juni 2018, C-210/16.

¹¹⁹ Vergleiche Sachverhalt der Rechtssache „Fashion ID“, EuGH, Urteil vom 29. Juli 2019, C-40/17.

oder eines Kanals, und verfolgt sie zusammen mit dem Plattformbetreiber gemeinsame übergeordnete Zwecke wie die Erhöhung der Reichweite und/oder der Interaktion, ist eine gemeinsame Verantwortlichkeit der Stellen zu bejahen.¹²⁰ Die bloße Erstellung eines Nutzerkontos begründet dagegen noch keine gemeinsame Verantwortung,¹²¹ erst der anschließende aktive Betrieb des Nutzerkontos.

8. Sonstige Konstellationen

Gewährt eine öffentliche Stelle nach dem **Daten-Governance-Rechtsakt** Zugang zu geschützten personenbezogenen Daten in ihrem Besitz und werden diese Daten vor Zugangsgewährung nicht anonymisiert, werden die öffentliche Stelle und der Weiterverwender mit der Zugangswahrnehmung zu gemeinsam Verantwortlichen im Sinne von Art. 26 DSGVO mit dem gemeinsamen übergeordneten Interesse „Weiterverwendung der Daten“.¹²² 86

9. Negativbeispiele

Allerdings erfüllen nicht alle Arten von Partnerschaft, Kooperation oder Zusammenarbeit die Voraussetzungen einer gemeinsamen Verantwortlichkeit. Entscheidend ist jeweils eine Einzelfallanalyse. 87

Keine gemeinsame Verantwortlichkeit liegt beispielsweise in folgenden Fällen vor: 88

- Austausch derselben Daten oder desselben Datensatzes zwischen zwei Stellen ohne gemeinsam festgelegte Zwecke oder gemeinsam festgelegte Mittel der Verarbeitung;

Beispiel: Übermittlung von Beschäftigendaten an eine Finanzbehörde;

- Nutzung einer gemeinsamen Datenbank oder gemeinsamen Infrastruktur, wobei jede der nutzenden Stellen ihre eigenen Zwecke eigenständig festlegt;

Beispiel: Marketingmaßnahmen in einer Unternehmensgruppe, die eine gemeinsame Datenbank nutzt;

- aufeinander folgende Verarbeitungen derselben personenbezogenen Daten durch verschiedene Stellen in einer Verarbeitungskette, wobei jede dieser Stellen in ihrem Teil der Kette einen unabhängigen Zweck verfolgt und unabhängige Mittel einsetzt;

Beispiel: Zulieferung von Daten für eine statistische Analyse für eine Aufgabe im öffentlichen Interesse;

¹²⁰ Zu Gestaltungsmöglichkeiten Landesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz, Handlungsrahmen für die Nutzung von „Social Media“ durch öffentliche Stellen, Stand 3/2020, Internet: <https://www.datenschutz.rlp.de/de/themenfelder-themen/soziale-netzwerke/>.

¹²¹ EuGH, Urteil vom 5. Juni 2018, C-210/16 (Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein), Rn. 35.

¹²² Vergleiche Bayerischer Landesbeauftragter für den Datenschutz, Daten-Governance-Rechtsakt, Orientierungshilfe, Stand 5/2024.

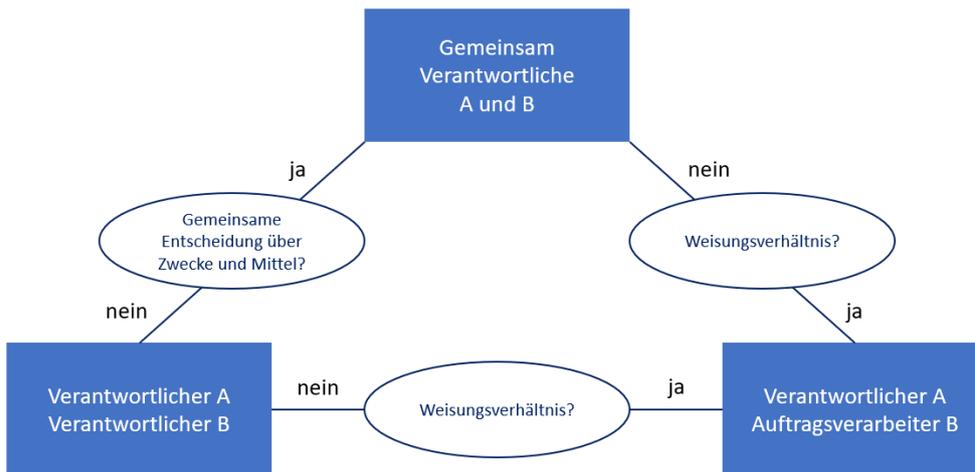
III. Beispiele für gemeinsame Verantwortlichkeit

- Inanspruchnahme einer fremden Fachleistung eines Berufsgeheimnisträgers, zum Beispiel Ärzte, Steuerberater, Rechtsanwälte. Einer gemeinsamen Willensbildung zwischen einem Auftraggeber und einem Berufsgeheimnisträger stehen dessen Berufspflichten entgegen, da er unabhängig, eigenverantwortlich und weisungsfrei handelt.¹²³

¹²³ Spoerr, in: Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg, BeckOK Datenschutzrecht, Stand 5/2022, Art. 26 DSGVO Rn. 76 f.

IV. Abgrenzung zu anderen Verarbeiterrollen

Insbesondere mit Blick auf die sich anschließenden Rechtsfolgen und denkbaren Sanktionen ist die Abgrenzung der gemeinsamen Verantwortlichkeit zu anderen Formen der Verantwortlichkeit von großer Bedeutung. Die folgenden Ausführungen sollen insoweit Hilfestellung leisten. 89



1. Abgrenzung zu Einzelverantwortlichkeit und Nichtverantwortlichkeit

Die gemeinsame Verantwortlichkeit unterscheidet sich von der Einzelverantwortlichkeit insofern, als **mehrere Personen oder Stellen** die Zwecke der und die Mittel zur Verarbeitung festlegen. Für gemeinsam Verantwortliche gelten auf der Grundlage von Art. 26 DSGVO dann im Einzelnen über die Pflichten von Einzelverantwortlichen hinausgehende Vorgaben, siehe unten Rn. 128 ff. 90

Liegt dagegen überhaupt **keine Entscheidungsbefugnis** betreffend Zwecke oder wesentliche Mittel einer Verarbeitung vor, ist auch eine entsprechende datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit zu verneinen (Nichtverantwortlichkeit). Beispiele hierfür sind Beschäftigte oder Kunden. 91

2. Abgrenzung zur Auftragsverarbeitung nach Art. 4 Nr. 8, 28 DSGVO

„Auftragsverarbeitung“ im Sinne des Datenschutzrechts bezeichnet die Verarbeitung personenbezogener Daten durch eine vom Verantwortlichen getrennte natürliche oder juristische 92

IV. Abgrenzung zu anderen Formen der Verantwortlichkeit

Person, Behörde, Einrichtung oder andere Stelle im Auftrag des Verantwortlichen („datenverarbeitende Hilfsfunktion“¹²⁴), vgl. **Art. 4 Nr. 8 DSGVO**.¹²⁵

- 93 Besonders bei arbeitsteiligen mehrstufigen Datenverarbeitungsprozessen bereitet die Abgrenzung zur gemeinsamen Verantwortlichkeit teils erhebliche Schwierigkeiten.¹²⁶ Die genaue Bestimmung der Rolle und dem folgend die Einordnung in das datenschutzrechtliche Rollenmodell ist allerdings zwingend vorzunehmen, da die Akteure jeweils einem unterschiedlichen Pflichtenprogramm unterliegen. Die Einstufung als (gemeinsam) Verantwortlicher oder als Auftragsverarbeiter hängt stets von den Umständen des Einzelfalls ab und ist anhand des **Kriteriums der Entscheidungsbefugnis über Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten bezogen auf konkrete Datensätze oder Verarbeitungsvorgänge** zu beurteilen. Der Europäische Gerichtshof sieht dabei denjenigen als Verantwortlichen an, der aus Eigeninteresse die Datenverarbeitung beeinflusst,¹²⁷ auch dann, wenn die Verarbeitung personenbezogener Daten nicht der hauptsächliche oder vorrangige Gegenstand eines Prozesses ist¹²⁸. Dabei ist stets die Ausnahme für Auftragsverarbeiter zur eigenständigen Entscheidung über nicht wesentliche Mittel einer Verarbeitung zu berücksichtigen, siehe Rn. 44.
- 94 **Unterliegt** eine Stelle in Bezug auf eine Datenverarbeitung **dem Auftrag und den Weisungen** eines anderen, handelt sie als Auftragsverarbeiter im Sinne der Art. 4 Nr. 8, 28 und 29 DSGVO. Die Rechtmäßigkeit dieser Verarbeitung gemäß Art. 6 und gegebenenfalls Art. 9 DSGVO leitet sich in diesem Fall aus der Rechtsgrundlage ab, auf die der Verantwortliche selbst die betreffende Verarbeitung personenbezogener Daten stützt. Für die Weitergabe personenbezogener Daten an den Auftragsverarbeiter sowie für die Verarbeitung durch diesen ist regelmäßig keine weitere Rechtsgrundlage erforderlich (Privilegierung der Auftragsverarbeitung). Die Verarbeitung muss auf der Grundlage eines Vertrags oder eines anderen Rechtsinstruments nach dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten erfolgen, Art. 28 Abs. 3 DSGVO. Der Auftragsverarbeiter darf die Daten ausschließlich nach den Weisungen des Verantwortlichen verarbeiten, Art. 29 DSGVO, und darf keine Verarbeitung für seine(n) eigene(n) Zweck(e) vornehmen, Art. 28 Abs. 10 DSGVO. Bei Überschreiten der Weisungen des Verantwortlichen unter Verstoß gegen die Datenschutzgrundsätze¹²⁹ gilt der Auftragsverarbeiter in Bezug auf diese Verarbeitung als Verantwortlicher und kann wegen der Überschreitung der Weisungen des Verantwortlichen mit Sanktionen belegt werden. Eine eigenmächtige Verarbeitung über die im Rahmen der Auftragsverarbeitung festgelegten

¹²⁴ VG Bayreuth, Beschluss vom 8. Mai 2018, B 1 S 18.105, BeckRS 2018, 9586, Rn. 49; AG Mannheim, Urteil vom 11. September 2019, 5 C 1733/19 WEG, BeckRS 2019, 26873, Rn. 23.

¹²⁵ Zum Ganzen Bayerischer Landesbeauftragter für den Datenschutz, Auftragsverarbeitung, Orientierungshilfe, Stand 4/2019.

¹²⁶ Entspricht ein Auftragsverarbeitungsvertrag insbesondere bezüglich der Weisungsgebundenheit nicht den Mindestanforderungen, können Mängel im Einzelfall in eine gemeinsame Verantwortlichkeit umschlagen, Bergt, Wann ist eine Auftragsverarbeitung eine Auftragsverarbeitung?, DuD 2023, S. 169.

¹²⁷ EuGH, Urteil vom 10. Juli 2018, C-25/17 (Zeugen Jehovas), Rn. 68, und Urteil vom 29. Juli 2019, C-40/17 (Fashion ID), Rn. 68.

¹²⁸ Europäischer Datenschutzausschuss, Leitlinien 07/2020 (Fn. 22), Rn. 83.

¹²⁹ Europäischer Datenschutzbeauftragter, Leitlinien des EDSB zu den Begriffen „Verantwortlicher“, „Auftragsverarbeiter“ und „gemeinsam Verantwortliche“ nach der Verordnung (EU) 2018/1725 (Fn. 41), S. 18.

3. Abgrenzung zur Gesellschaft nach § 705 Bürgerliches Gesetzbuch

Zwecke hinaus macht den Auftragsverarbeiter und den Auftraggeber jedoch nicht zu gemeinsam Verantwortlichen im Sinne des Art. 26 Abs. 1 Satz 1 DSGVO

Eine Auftragsverarbeitung kann auch **im Auftrag von gemeinsam Verantwortlichen** erfolgen. Die Pflichten der gemeinsam Verantwortlichen im Zusammenhang mit der Auftragsverarbeitung sind dann in die von den gemeinsam Verantwortlichen nach Art. 26 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 DSGVO zu schließende Vereinbarung aufzunehmen. Dabei sollten auch die Aspekte des Innenverhältnisses der gemeinsam Verantwortlichen in Bezug auf die Auftragsverarbeitung geregelt werden, beispielsweise internes Vorgehen und Kooperationspflichten. 95

3. Abgrenzung zu zivilrechtlichen Organisationsformen für Personenmehrheiten

Für die Abgrenzung der gemeinsam Verantwortlichen zu zivilrechtlichen Organisationsformen für Personenmehrheiten, wie beispielsweise Personengesellschaften des bürgerlichen Rechts im Sinne des § 705 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) oder Vereine nach §§ 21 f. BGB, gilt, dass eine gemeinsame Verantwortlichkeit an sich ebenso wenig wie die nach Art. 26 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 1 DSGVO erforderliche Vereinbarung über die gemeinsame Verantwortlichkeit eine solche zivilrechtlich geregelte Personenmehrheit begründet, da sie die gesetzlichen Vorgaben des Art. 26 DSGVO lediglich erfüllen beziehungsweise ausformen. Würde eine gemeinsame Verantwortlichkeit automatisch einer bestimmten zivilrechtlichen Rechtsfigur entsprechen, liefe Art. 26 DSGVO weitgehend leer. Im Übrigen sind, wie unter Rn. 77 ff. beschrieben, verschiedene Formen einer Zusammenarbeit gemeinsam Verantwortlicher denkbar. Diese werden sehr häufig mit unterschiedlichen Aufgaben oder sogar in aufeinanderfolgenden Tätigkeiten bestehen und weniger in gleichgerichteten Entscheidungen. 96

Verpflichten sich mehrere an einer Datenverarbeitung beteiligte Verantwortliche allerdings – **unabhängig von den Vorgaben des Art. 26 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 1 DSGVO – vertraglich, mit ihren Verarbeitungsbeiträgen einen bestimmten Zweck zu verfolgen oder einen gemeinsamen Verarbeitungszweck zu fördern und bestimmen sie in diesem Zusammenhang allgemeine (zivilrechtliche) Rechte und Pflichten, kann dadurch ein neues Zuordnungssubjekt entstehen (etwa ein Verein oder eine Gesellschaft bürgerlichen Rechts).**¹³⁰ Dieses Zuordnungssubjekt kann dann auch allein die Rolle des Verantwortlichen im Sinne des Art. 4 Nr. 7 DSGVO übernehmen – für eine gemeinsame Verantwortlichkeit der Mitglieder oder Anteilseigner bleibt in einem solchen Fall kein Raum. Ob die Mitverantwortlichen eine solche vertragliche Vereinbarung getroffen haben, ist für den konkreten Einzelfall zu prüfen. 97

¹³⁰ Hanloser/Koglin, in: Koreng/Lachenmann, Formularhandbuch Datenschutzrecht, 3. Aufl. 2021, VI. Mehrparteien-Vereinbarung zwischen gemeinsam Verantwortlichen bei Online-Angeboten, Anm. 7.

IV. Abgrenzung zu anderen Formen der Verantwortlichkeit

4. Abgrenzung zur Figur der sogenannten „Funktionsübertragung“

- 98 Bei der Figur der sogenannten **Funktionsübertragung** handelte es sich um eine **deutsche Besonderheit**. Als „Funktionsübertragung“ wurde unter dem früheren Datenschutzrecht anstelle einer Auftragsdatenverarbeitung eine **Übermittlung personenbezogener Daten an Dritte im Zuge des Outsourcings einer „Funktion“ oder Aufgabe** angenommen, die über das Auslagern einer Datenverarbeitung als solche hinausgeht und bei der dem Empfänger zumindest ein gewisser Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Aufgabenerfüllung eingeräumt wird. Die die „Aufgabe“ übernehmende Stelle wurde in diesem Fall als eigener Verantwortlicher angesehen; eine gemeinsame Verantwortlichkeit wurde in diesem Zusammenhang üblicherweise kaum jemals angenommen.¹³¹
- 99 **Unter der Datenschutz-Grundverordnung ist für diese Figur der Funktionsübertragung kein Raum mehr.** Die Verarbeiterrollen des datenschutzrechtlichen Rollenmodells sind abschließend.
- 100 Im öffentlichen Recht können zwar nach organisationsrechtlichen Regeln Aufgaben übertragen werden (so etwa durch Zweckvereinbarung, Art. 7 Abs. 2 Satz 1 Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit – KommZG, oder bei Gründung eines Zweckverbands, Art. 17 Abs. 1 KommZG). Solche Maßnahmen können datenschutzrechtlich nunmehr aber ebenso wie sonstige Verarbeitungen, die bislang in Deutschland als sogenannte Funktionsübertragung bewertet wurden, nur in den Verarbeiterrollen der Datenschutz-Grundverordnung umgesetzt werden.

5. Abgrenzung zum Mitarbeitendenexzess

- 101 Unter den Stichworten „Mitarbeitendenexzess“, „Mitarbeiterexzess“ oder auch „Exzess“ werden Konstellationen diskutiert, bei denen Beschäftigte von Verantwortlichen **Daten, auf die sie nur für dienstliche Zwecke zugreifen dürfen, für rein private Zwecke verwenden**. Sie überschreiten also aus privaten Motiven ihre dienstlichen Befugnisse. Beispiele hierfür werden besonders häufig aus dem Bereich der Polizei oder aus dem Klinikbereich¹³² öffentlich bekannt, ebenso wie sog. „Neugierabfragen“ mittels des Bayerischen Behördeninformationssystems (BayBIS).
- 102 Fraglich ist nun, welche (datenschutz-)rechtlichen Folgen ein derartiger Verstoß hat.¹³³ **Entscheidend** hierfür ist, **wer datenschutzrechtlich Verantwortlicher** im Sinne des Art. 4 Nr. 7 DSGVO für den Datenschutzverstoß ist.
- 103 Die beiden **bayerischen Aufsichtsbehörden** – der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz und das Bayerische Landesamt für Datenschutzaufsicht – vertreten

¹³¹ Zum Ganzen DSK, Kurzpapier Nr. 16 (Fn. 27), S. 2. Zur alten Rechtslage auch Petri, in: Simitis, Bundesdatenschutzgesetz, 8. Aufl. 2014, § 11 BDSG Rn. 22.

¹³² Bayerischer Landesbeauftragter für den Datenschutz, 30. Tätigkeitsbericht 2020, Nr. 12.10, Internet: <https://www.datenschutz-bayern.de>, Rubrik „Tätigkeitsberichte“.

¹³³ Hierzu umfassend Dieterle, Sanktionierung von Neugierabfragen im öffentlichen Dienst, ZD 2020, S. 135 ff.

5. Abgrenzung zum Mitarbeitendenexzess

übereinstimmend die Auffassung, dass ein **Beschäftigter nicht zum Verantwortlichen im Sinne des Art. 4 Nr. 7 DSGVO** wird, wenn er Daten, die ihm für dienstliche Zwecke zur Verfügung stehen, mittels dienstlicher Abfragesysteme für private Zwecke abruft.¹³⁴

Denn Verantwortlicher im Sinne des Art. 4 Nr. 7 DSGVO ist nur, wer über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten **entscheidet**. Ausschlaggebend ist dabei die Entscheidung über die grundsätzlichen Zwecke und Mittel der Abfragesysteme. Über diese entscheidet ein Beschäftigter jedoch auch dann nicht, wenn er dienstliche Daten für private Zwecke missbraucht. Er verwendet vielmehr lediglich die ihm zur Verfügung gestellten Abfragesysteme und diese für außerdienstliche, private Zwecke, welche nicht mit den Zwecken der beschäftigenden öffentlichen Stelle kongruieren.¹³⁵ 104

Für Bayern kommt hinzu, dass **Art. 3 Abs. 2 BayDSG** auf der Grundlage der in Art. 4 Nr. 7 Halbsatz 2 DSGVO enthaltenen Spezifizierungsmöglichkeit ausdrücklich festlegt, dass Verantwortlicher für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Sinne der Datenschutz-Grundverordnung die für die Verarbeitung zuständige öffentliche Stelle ist – also nicht ein Beschäftigter dieser Stelle. 105

Ferner spricht auch der **Vergleich mit den Regelungen zur Auftragsverarbeitung** in der Datenschutz-Grundverordnung für dieses Ergebnis: Art. 4 Nr. 8, 29 DSGVO legen fest, dass ein Auftragsverarbeiter nur im Auftrag und auf Weisung eines Verantwortlichen handeln darf. Er ist nicht berechtigt, Zwecke und (wesentliche) Mittel der Datenverarbeitung zu bestimmen. Für den Fall, dass ein Auftragsverarbeiter in rechtswidriger Weise seine Befugnisse überschreitet, ordnet Art. 28 Abs. 10 DSGVO ausdrücklich an, dass er insoweit als eigener Verantwortlicher im Sinne von Art. 4 Nr. 7 DSGVO anzusehen ist. Eine entsprechende Regelung zur eigenen Verantwortlichkeit von (Behörden-)Beschäftigten bei Datenverarbeitungen für private Zwecke enthält die Datenschutz-Grundverordnung, speziell Art. 29 DSGVO, indessen nicht. Deshalb ist anzunehmen, dass sie eine solche eigene Verantwortlichkeit von rechtswidrig handelnden Beschäftigten auch nicht festlegen wollte. 106

Schließlich handelt nach **Art. 23 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. c BayDSG** in Bayern ordnungswidrig und kann mit einer Geldbuße belegt oder sogar mit einer Freiheitsstrafe (Absatz 2) bestraft werden, wer personenbezogene Daten, die nicht offenkundig sind, unbefugt abrufet oder sich oder einem anderen aus Dateien verschafft. Nicht offenkundig sind dabei insbesondere Daten aus Registern, deren Zugang ein berechtigtes Interesse voraussetzt, beispielsweise Melderegister- und Kfz-Halterdaten. Dieser Bußgeldtatbestand ermöglicht ohne Weiteres die Sanktionierung von Neugierabfragen durch Bedienstete. 107

Die **öffentliche Stelle bleibt** damit im Fall des bloß zweckwidrigen Datenabrufs **Einzelverantwortliche im Sinne des Art. 4 Nr. 7 DSGVO**, auch für den Datenschutzverstoß durch ihren Beschäftigten; eine gemeinsame Verantwortlichkeit wird – insbesondere mangels Zweckkongruenz – nicht etabliert. 108

¹³⁴ Bayerisches Landesamt für Datenschutzaufsicht, 9. Tätigkeitsbericht 2019, S. 71 f., Internet: <https://www.lida.bayern.de/de/taetigkeitsberichte.html>.

¹³⁵ Aufgrund der Verwendung dienstlich zur Verfügung gestellter Mittel greift auch die Haushaltsausnahme des Art. 2 Abs. 2 Buchst. c DSGVO nicht, Ambrock, Mitarbeiterexzess im Datenschutzrecht, ZD 2020, S. 492, 495.

IV. Abgrenzung zu anderen Formen der Verantwortlichkeit

- 109 **Etwas anderes gilt**, wenn der Beschäftigte die abgerufenen **Daten mittels arbeitgeberfremder Ressourcen weiterverarbeitet**.¹³⁶ Ab diesem Zeitpunkt greift **Art. 4 Nr. 7 DSGVO für den Beschäftigten** und er ist Einzelverantwortlicher für die Weiterverarbeitung der Daten, mit allen damit einhergehenden datenschutzrechtlichen Pflichten.
- 110 Der rechtswidrige Abruf dienstlich zugänglicher Daten zu rein privaten Zwecken stellt einen Datenschutzverstoß dar, aufgrund dessen gegen den Verantwortlichen gemäß **Art. 83 DSGVO** grundsätzlich eine **Geldbuße** verhängt werden kann. Für **öffentliche Stellen** als datenschutzrechtlich Verantwortliche enthält **Art. 22 BayDSG** allerdings eine Sonderregelung, wonach Geldbußen gegen diese nur angeordnet werden können, soweit sie als Unternehmen am Wettbewerb teilnehmen.¹³⁷ Der rechtswidrig handelnde Beschäftigte kann dagegen nach **Art. 23 BayDSG** mit einer Geldbuße belegt werden. Im Fall der Weiterverarbeitung der Daten durch den Beschäftigten kommt sogar alternativ die Verhängung einer Geldbuße gegen diesen nach Art. 83 DSGVO in Betracht und bei Weitergabe der Daten an Dritte machen sich Amtsträger gegebenenfalls sogar **strafbar**.¹³⁸
- 111 Das Problem des „Mitarbeitendenexzesses“ ist allerdings **rechtlich noch nicht abschließend** geklärt. Die bayerische Auffassung hierzu wird von einigen anderen Aufsichtsbehörden nicht geteilt: So sehen die Landesdatenschutzbeauftragten in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen den Beschäftigten, der dienstliche Daten für private Zwecke verwendet, als Verantwortlichen im Sinne des Art. 4 Nr. 7 DSGVO an.¹³⁹ Nach ihrer Auffassung ist somit die Verhängung einer Geldbuße gemäß Art. 83 DSGVO gegen den Beschäftigten persönlich in solchen Fällen möglich und stellt der unberechtigte Datenzugriff eine gemäß Art. 33 Abs. 1 DSGVO meldepflichtige Verletzung des Schutzes personenbezogener Daten durch einen – insoweit – unberechtigten Dritten dar. Entsprechend hat das österreichische Bundesverwaltungsgericht im Einzelfall einer zweckwidrigen Abfrage entschieden¹⁴⁰ und in diese Richtung gehen auch die Auffassungen des Europäischen Datenschutzausschusses¹⁴¹ und der

¹³⁶ Bayerisches Landesamt für Datenschutzaufsicht, 9. Tätigkeitsbericht 2019, S. 71 f., 10. Tätigkeitsbericht 2020, S. 78 f. und 13. Tätigkeitsbericht 2023, S. 43, Internet: <https://www.lida.bayern.de/de/taetigkeitsberichte.html>.

¹³⁷ Näher hierzu Bayerischer Landesbeauftragter für den Datenschutz, Geldbußen nach Art. 83 Datenschutz-Grundverordnung gegen bayerische öffentliche Stellen, Aktuelle Kurz-Information 17.

¹³⁸ Zu denken ist an die Straftatbestände der § 203 Abs. 2 (Verletzung von Privatgeheimnissen), § 353b (Verletzung des Dienstgeheimnisses und einer besonderen Geheimhaltungspflicht) und § 332 Abs. 1 Strafgesetzbuch (Bestechlichkeit).

¹³⁹ Landesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Baden-Württemberg, LfDI Baden-Württemberg verhängt erstes Bußgeld gegen Polizeibeamten, Pressemitteilung vom 18. Juni 2019, Internet: <https://www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/lfdi-baden-wuerttemberg-verhaengt-erstes-bussgeld-gegen-polizeibeamten/>, und 35. Tätigkeitsbericht 2019, S. 41, Internet: <https://www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/tatigkeitsbericht/>; Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen, 26. Tätigkeitsbericht für 2020, S. 143 ff., Internet: <https://www.lidi.nrw.de/berichte>.

¹⁴⁰ Bundesverwaltungsgericht (Österreich), Erkenntnis vom 21. Dezember 2021, W258 2238615-1/16E, BeckRS 2021, 50637. Dies ist – soweit ersichtlich – die erste Entscheidung eines Gerichts im deutschsprachigen Raum zu dieser Frage.

¹⁴¹ Europäischer Datenschutzausschuss, Leitlinien 07/2020 (Fn. 22), Rn. 88: „Soweit der Beschäftigte personenbezogene Daten für eigene Zwecke verarbeitet, die sich von denen seines Arbeitgebers unterscheiden, gilt er dann als Verantwortlicher und übernimmt alle sich daraus ergebenden Konsequenzen und Pflichten in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten.“ Dies schränkt der Europäische Datenschutzausschuss in Fn. 34 ebenda nur geringfügig wie folgt ein: „Der Arbeitgeber (als ursprünglich Verantwortlicher) könnte dennoch eine gewisse Verantwortung behalten, falls die neue Verarbeitung aufgrund mangelnder angemessener

6. Abgrenzung zu den Begriffen „Empfänger“ und „Dritter“

Datenschutzkonferenz¹⁴². Eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs zu der Frage steht bisher aus.

6. Abgrenzung zu den Begriffen „Empfänger“ und „Dritter“

Im Rollenmodell der Datenschutz-Grundverordnung gibt es neben den Verarbeiterrollen „Verantwortlicher“, „gemeinsam Verantwortliche“ und „Auftragsverarbeiter“ zusätzlich noch die Rollen „Empfänger“ und „Dritter“. Im Gegensatz zu den Verantwortlichen, gemeinsam Verantwortlichen und Auftragsverarbeitern legt die Datenschutz-Grundverordnung für diese Rollen allerdings **keine besonderen Verpflichtungen** fest. Diese Begriffe dienen vielmehr der Beschreibung einer datenschutzrechtlichen Beziehung zu einem (gemeinsam) Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiter aus einer bestimmten Perspektive. 112

Art. 4 Nr. 9 Satz 1 DSGVO definiert „**Empfänger**“ als eine natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder andere Stelle, der personenbezogene Daten offengelegt werden, unabhängig davon, ob es sich bei ihr um einen Dritten handelt oder nicht. Die Definition des Empfängers umfasst somit **jeden, der personenbezogene Daten erhält**. Übermittelt ein Verantwortlicher personenbezogene Daten an eine andere Stelle, sei es an einen gemeinsam Mitverantwortlichen¹⁴³, einen Auftragsverarbeiter oder einen Dritten, so ist diese Stelle Empfänger. Beschäftigte einer Organisation sind grundsätzlich keine Empfänger.¹⁴⁴ Eine Stelle, die Daten empfängt, gilt wiederum als Verantwortlicher für jede Verarbeitung, die sie für eigene Zwecke durchführt, nachdem sie die Daten erhalten hat. 113

Für **Behörden** ist eine differenziertere Betrachtung vorzunehmen: Auch Behörden können nach Art. 4 Nr. 9 Satz 1 DSGVO Empfänger von Daten sein. Dies gilt mit Blick auf **Art. 4 Nr. 9 Satz 2 DSGVO** allerdings nicht für den Fall, dass sie personenbezogene Daten im Rahmen eines bestimmten Untersuchungsauftrags nach dem Unionsrecht oder dem Recht der 114

Sicherheitsmaßnahmen erfolgt.“ Kritisch insoweit Dieterle, Anmerkung zu Bundesverwaltungsgericht (Österreich), Erkenntnis vom 21. Dezember 2021, W258 2238615-1/16E, ZD 2022, S. 439, 440, mangels Bindungswirkung der Leitlinien.

¹⁴² DSK, Unternehmen haften für Datenschutzverstöße ihrer Beschäftigten! – Entschließung der 97. Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder am 3. April 2019, S. 1, Internet: <https://www.datenschutzkonferenz-online.de/entschliessungen.html> unter Berufung auf den funktionalen Unternehmensbegriff des europäischen Primärrechts und das daraus resultierende Funktionsträgerprinzip, wobei die Zurechnung im Sinne einer Unternehmenshaftung im Falle eines Exzesses ausgeschlossen sein soll. Ein solcher Exzess soll dann vorliegen, wenn die Handlung eines Beschäftigten bei verständiger Würdigung nicht dem Kreis der jeweiligen (unternehmerischen) Tätigkeit zugerechnet werden kann. Überschreitet also ein Beschäftigter „nur“ seine internen Befugnisse, handelt er nicht im Exzess, soweit dies objektiv zur Förderung der wirtschaftlichen Interessen des Unternehmens geschieht, Ambrock, Mitarbeiterexzess im Datenschutzrecht, ZD 2020, S. 492, 493. Nur in Ausnahmefällen können Exzesstaten dem Unternehmen zugerechnet werden, beispielsweise wenn die Geschäftsleitung das Verhalten billigt, Ambrock/Karg: in Bussche v. d./Voigt, Konzernschutz, 2. Aufl. 2019, Teil 8 Rn. 102. Je nach Fallkonstellation besteht dann eine gemeinsame Verantwortlichkeit gemäß Art. 26 DSGVO.

¹⁴³ Siehe Rn. 124 ff.

¹⁴⁴ EuGH, Urteil vom 22. Juni 2023, C-579/21, Rn. 73. Siehe auch Rn. 22.

IV. Abgrenzung zu anderen Formen der Verantwortlichkeit

Mitgliedstaaten erhalten (zum Beispiel Steuer- und Zollbehörden, Finanzermittlungsstellen usw.), vergleiche auch EG 31 DSGVO.

- 115 Der Begriff des „**Dritten**“ dient primär der Abgrenzung von anderen Akteuren. Dritter ist ausweislich **Art. 4 Nr. 10 DSGVO** eine natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder andere Stelle außerhalb des Verantwortungsbereichs des Verantwortlichen beziehungsweise der betroffenen Personen. Denn Dritter ist gemäß der Negativdefinition des Art. 4 Nr. 10 DSGVO nicht die betroffene Person, der Verantwortliche, der Auftragsverarbeiter sowie Personen, die unter der unmittelbaren Verantwortung des Verantwortlichen oder des Auftragsverarbeiters befugt sind, personenbezogene Daten zu verarbeiten. Die Bezeichnung „Verantwortlicher“ umfasst in diesem Kontext mit Blick auf Art. 4 Nr. 7 Halbsatz 1 DSGVO auch gemeinsam Verantwortliche.
- 116 Den Definitionsbestandteil „**Personen, die unter der unmittelbaren Verantwortung des Verantwortlichen oder des Auftragsverarbeiters** befugt sind, personenbezogene Daten zu verarbeiten“, erläutert die Datenschutz-Grundverordnung dagegen nicht näher. Der Europäische Datenschutzausschuss versteht darunter Personen, „die zur rechtlichen Einheit des Verantwortlichen oder des Auftragsverarbeiters gehören (also Beschäftigte sind oder eine mit der Rolle von Beschäftigten in hohem Maße vergleichbare Rolle haben, zum Beispiel Zeitarbeitskräfte), jedoch nur insoweit, als sie zur Verarbeitung personenbezogener Daten befugt sind.“¹⁴⁵ Nicht erfasst sind nach dieser Auffassung daher Beschäftigte, die Zugang zu Daten erhalten, zu denen sie eigentlich keinen Zugang haben dürfen, und diese für andere Zwecke als die des Arbeitgebers nutzen; diese sollten vielmehr als Dritte betrachtet werden.¹⁴⁶ Gleiches muss für Mitarbeiter gelten, die nicht für eine Stelle, sondern für sich selbst tätig sind, beispielsweise als öffentlich bestellter Sachverständiger.
- 117 Zusammengefasst beschreibt der Begriff des „Dritten“ im datenschutzrechtlichen Rollenmodell also denjenigen **Akteur, der über keine spezifische Legitimation oder Befugnis für die Verarbeitung personenbezogener Daten** verfügt, also den typischen „Außenstehenden“. Ein Dritter, der – rechtmäßig oder rechtswidrig – personenbezogene Daten **empfängt**, ist grundsätzlich ein **neuer für die Verarbeitung Verantwortlicher**, sofern die weiteren Voraussetzungen des Art. 4 Nr. 7 DSGVO erfüllt sind.

Beispiel: Mitarbeiter einer Reinigungsfirma. – Eine Behörde schließt mit einem Reinigungsunternehmen einen Vertrag über die Reinigung ihrer Büros ab. Den Reinigungskräften ist vertraglich untersagt, im Zusammenhang mit dieser Tätigkeit auf personenbezogene Daten zuzugreifen. Beim Reinigen der Büros können die Reinigungskräfte aber im Einzelfall auf solche Daten stoßen. Nehmen sie diese zur Kenntnis, sind sie „Dritte“ im Sinne des Art. 4 Nr. 10 DSGVO.

- 118 An den Begriff des Dritten knüpft die Datenschutz-Grundverordnung vor allem dann an, wenn es darum geht, **seine Interessen in eine Abwägung einzubeziehen**, zum Beispiel in Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. f DSGVO und in Art. 14 Abs. 2 Buchst. b DSGVO. Keine Bedeutung hat der Begriff dagegen bei der Definition der Übermittlung. Eine Übermittlung richtet sich immer

¹⁴⁵ Europäischer Datenschutzausschuss, Leitlinien 07/2020 (Fn. 22), Rn. 88.

¹⁴⁶ Europäischer Datenschutzausschuss, Leitlinien 07/2020 (Fn. 22), Rn. 88.

7. Abgrenzung der verschiedenen Rollen

an einen Empfänger. Ob dieser zugleich Dritter ist oder nicht, spielt gemäß Art. 4 Nr. 9 DSGVO keine Rolle.

Gemeinsam Verantwortliche sind im Verhältnis zueinander dagegen Empfänger im Sinne des Art. 4 Nr. 9 DSGVO, keine Dritten. Datentransfers von einem gemeinsam Verantwortlichen zum anderen sind als Datenübermittlungen anzusehen, die einer Rechtsgrundlage bedürfen (Rn. 124 ff.). 119

7. Abgrenzung der verschiedenen Rollen¹⁴⁷

Zur Abgrenzung der verschiedenen Rollen können unter anderem die folgenden Fragen hilfreich sein: 120

- Entscheidungsbefugnis
 - Wer entscheidet über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung? Rn. 23 ff.
 - Gibt es eine (ausdrücklich) geregelte gesetzliche Zuständigkeit für die Verarbeitung? Rn. 26 ff.
 - Ist das Ziel der Verarbeitung die Erfüllung einer gesetzlichen Pflicht? Rn. 26 ff.
 - Ist die Verarbeitung Ausfluss einer implizierten Zuständigkeit, die sich aus allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen, geltender Rechtspraxis oder tradierten Rollen ergibt? Rn. 32 ff.
 - Besteht faktisch ein tatsächlicher Einfluss auf die Zwecke und wesentlichen Mittel der Verarbeitung? Rn. 35 ff.
- betreffend die Zwecke und Mittel einer Verarbeitung
 - Weshalb findet die Verarbeitung statt? Rn. 41
 - Verfolgen die Beteiligten den gleichen Zweck oder verfolgen die Beteiligten eigene Zwecke, die aber komplementär zum Zweck der anderen Beteiligten sind beziehungsweise sich gegenseitig bedingen? Rn. 70 f.

Ist trotz eingehender Prüfung unter Berücksichtigung sämtlicher Aspekte des Sachverhalts im Ausnahmefall eine **trennscharfe Abgrenzung nicht möglich**, ist vom Vorliegen der für die betroffenen Personen **„datenschutzfreundlicheren“ Verantwortlichkeitszuweisung** auszugehen. Bei arbeitsteiligen Verarbeitungen personenbezogener Daten wird dies in der Regel eine gemeinsame Verantwortlichkeit sein, die die mehreren Beteiligten gleichrangig gegenüber den betroffenen Personen verpflichtet. 121

¹⁴⁷ Anhaltspunkte für die Einstufung geben die Ablaufdiagramme in Europäischer Datenschutzausschuss, Leitlinien 07/2020 (Fn. 22), Anhang I, sowie Europäischer Datenschutzbeauftragter, Leitlinien des EDSB zu den Begriffen „Verantwortlicher“, „Auftragsverarbeiter“ und „gemeinsam Verantwortliche“ nach der Verordnung (EU) 2018/1725 (Fn. 41), S. 36 (Anhang 1).

V. Rechtsfolgen der gemeinsamen Verantwortlichkeit

1. Keine Rechtsgrundlage im Sinne des Art. 6 Abs. 1 DSGVO

- 122** Die Erfüllung der Tatbestandsmerkmale des Art. 26 DSGVO und damit die Begründung einer gemeinsamen Verantwortlichkeit stellt **keine Rechtsgrundlage** für die in gemeinsamer Verantwortlichkeit durchgeführten Verarbeitungen dar. Die Zulässigkeit der betreffenden Verarbeitungen muss sich vielmehr aus anderen Vorschriften ergeben. Soweit ein gemeinsam Verantwortlicher im Rahmen der gemeinsamen Verantwortlichkeit personenbezogene Daten verarbeitet, benötigt er mithin für diese Verarbeitung eine Rechtsgrundlage nach Art. 6 Abs. 1 DSGVO, bei der Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten zusätzlich nach Maßgabe von Art. 9 Abs. 2 DSGVO.¹⁴⁸
- 123** Kann einer von mehreren gemeinsam Verantwortlichen seine Verarbeitung(sschritte) nicht auf eine (ausreichende) Rechtsgrundlage stützen, hat dies – aus Gründen der Rechtssicherheit¹⁴⁹ – allerdings grundsätzlich nicht die Rechtswidrigkeit der gesamten Datenverarbeitung zur Folge; vielmehr ist eine gesonderte Beurteilung für jeden der gemeinsam Verantwortlichen erforderlich.¹⁵⁰

2. Kein Verarbeitungsprivileg

- 124** Die gemeinsame Verantwortlichkeit ist zwar eine **eigene Rechtsfigur**. Durch die gemeinsame Verantwortlichkeit entsteht aber **kein eigenes Zuordnungssubjekt** für Rechte und Pflichten (keine gesonderte Rechtspersönlichkeit der gemeinsam Verantwortlichen). Dies bedeutet, dass die gemeinsam Verantwortlichen im Verhältnis zueinander nicht Dritte im Sinne des Art. 4 Nr. 10 DSGVO sind. Vielmehr sind sie **Empfänger im Sinne des Art. 4 Nr. 9 DSGVO**, soweit die gemeinsame Verantwortlichkeit reicht.¹⁵¹ Eine Ausnahme gilt für den Fall, dass einer der gemeinsam Verantwortlichen seinen Sitz in einem Drittland hat und daher mit der gemeinsamen Verantwortlichkeit die Datenübermittlung in ein Drittland verbunden ist: Dann greifen die Sonderregelungen der Art. 44 ff. DSGVO und die gemeinsam Verantwortlichen stehen einander insoweit als Dritte gegenüber.¹⁵²

¹⁴⁸ EuGH, Urteil vom 29. Juli 2019, C-40/17 (Fashion ID), Rn. 96 f.

¹⁴⁹ Lurtz/Schindler, Anmerkung zu EuGH, Urteil vom 29. Juli 2019, Rs. C-40/17 – Fashion ID, VuR 2019, S. 468, 475.

¹⁵⁰ Moos/Rothkegel, Anmerkung zu EuGH, Urteil vom 29. Juli 2019, C-40/17, MMR 2019, S. 579, 586 f.

¹⁵¹ Lang, in: Taeger/Gabel, DSGVO – BDSG – TTDSG, 4. Aufl. 2022, Art. 26 DSGVO Rn. 112 f.

¹⁵² Martini, in: Paal/Pauly, DSGVO – BDSG, 3. Aufl. 2021, Art. 26 DSGVO Rn. 3b, Lang, in: Taeger/Gabel, DSGVO – BDSG – TTDSG, 4. Aufl. 2022, Art. 26 DSGVO Rn. 114. Für die grenzüberschreitende Verarbeitung durch Unternehmensgruppen beachte insbesondere Art. 47 DSGVO.

2. Kein Verarbeitungsprivileg

Mangels gesonderter Rechtspersönlichkeit der gemeinsam Verantwortlichen genießen diese auch **kein Verarbeitungsprivileg**, wenn sie untereinander Daten austauschen.¹⁵³ Dies bedeutet: **Der Datentransfer zwischen ihnen bedarf** – zusätzlich zur Rechtfertigung der eigenen Verarbeitungstätigkeit – **einer gesonderten Rechtsgrundlage** im Sinne des Art. 6 DSGVO oder gegebenenfalls Art. 9 DSGVO. Dieses Erfordernis ergibt sich schon mit Blick auf den Wortlaut des Art. 26 Abs. 1 DSGVO, dem gerade keine Ausnahme vom Rechtfertigungserfordernis beziehungsweise keine entsprechende Privilegierung des Datenaustausches zwischen gemeinsam Verantwortlichen entnommen werden kann, aber auch aus den Gesetzesmaterialien.¹⁵⁴ Insoweit unterscheidet sich die gemeinsame Verantwortlichkeit erheblich von der Auftragsverarbeitung mit deren Verarbeitungsprivileg (Rn. 94). 125

Der erforderliche eigenständige Erlaubnistatbestand für die Übermittlung zwischen gemeinsam Verantwortlichen dürfte sich für öffentliche Stellen allerdings häufig aus der **Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung (Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. c, Abs. 3 DSGVO in Verbindung mit einer Verpflichtung nach nationalem Recht)**¹⁵⁵ oder der **Wahrnehmung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse (Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. e, Abs. 3 DSGVO in Verbindung mit einer nationalrechtlichen Verarbeitungsbefugnis)** ergeben. Für die **Datenübermittlung zwischen öffentlichen Stellen** gilt **Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayDSG** (Erfüllung einer der übermittelnden oder der empfangenden öffentlichen Stelle obliegenden Aufgabe). Für gemeinsam Verantwortliche im nicht öffentlichen Bereich kommt zudem die Rechtmäßigkeit der Übermittlung aufgrund eines **berechtigten Interesses am arbeitsteiligen Vollzug (Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. f, UAbs. 2 DSGVO)** in Betracht.¹⁵⁶ Soll eine Verarbeitung durch mehrere gemeinsam Verantwortliche auf eine **Einwilligung** gemäß 126

¹⁵³ EuGH, Urteil vom 29. Juli 2019, C-40/17 (Fashion ID), Rn. 96 f.; Bertermann, in: Ehmann/Selmayr, Datenschutz-Grundverordnung, 2. Aufl. 2018, Art. 26 DSGVO Rn. 11; Hartung, in: Kühling/Buchner, DSGVO – BDSG, 4. Aufl. 2024, Art. 26 DSGVO Rn. 62; Piltz, in: Gola/Heckmann, Datenschutz-Grundverordnung – Bundesdatenschutzgesetz, 3. Aufl. 2022, Art. 26 DSGVO Rn. 17; Dovas, Joint Controllershship – Möglichkeiten oder Risiken der Datennutzung?, ZD 2016, S. 512, 515; DSK, Kurzpapier Nr. 16 (Fn. 27), S. 1. Andere Auffassung Martini, in: Paal/Pauly, DSGVO – BDSG, 3. Aufl. 2021, Art. 26 DSGVO Rn. 3a; Plath, in: Plath, DSGVO/BDSG, 4. Aufl. 2023, Art. 26 DSGVO Rn. 29. Spoerr, in: Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg, BeckOK Datenschutzrecht, Stand 5/2022, Art. 26 DSGVO Rn. 43, 46 differenziert nach dem Zeitpunkt der Begründung von gemeinsamer Verantwortung in anfängliche und nachträgliche – bei anfänglicher gemeinsamer Verantwortung sei die Übermittlung oder Zugriffseinräumung „innerhalb des Kontrollbereichs einer gemeinsamen Verantwortung“ durch die ursprüngliche Erhebung und ihre Rechtfertigung legitimiert, die nachträgliche Begründung gemeinsamer Kontrolle gehe dagegen mit einer Datenübermittlung beziehungsweise -bereitstellung einher, welche am Maßstab des Art. 6 DSGVO zu prüfen sei.

¹⁵⁴ Eine vom Europäischen Parlament vorgeschlagene Ergänzung, wonach der Begriff der „Verarbeitung personenbezogener Daten“ auch die Möglichkeit umfassen sollte, dass der für die Verarbeitung Verantwortliche „den gemeinsam für die Verarbeitung Verantwortlichen oder einem Auftragsverarbeiter die Daten zum Zwecke der Datenverarbeitung in deren Namen übermittelt“, hat keinen Eingang in die vom Gesetzgeber beschlossene Fassung (dort EG 79 DSGVO) gefunden, EG 62 Satz 2 Standpunkt des Europäischen Parlaments (Fn. 12).

¹⁵⁵ Bei Datenverarbeitungen auf der Grundlage von Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. c DSGVO in Verbindung mit einer Verpflichtung nach nationalem Recht kommen allerdings oftmals auch Einzelverantwortlichkeiten in Betracht, vergleiche Rn. 69.

¹⁵⁶ Schall, in: Katko, Checklisten zur Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO), 2. Aufl. 2023, Kapitel 11 Rn. 115. Dieses berechtigte Interesse der gemeinsam Verantwortlichen dürfte im Regelfall auch etwaige entgegenstehende Interessen, Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Personen überwiegen – jedenfalls sofern sich die Verarbeitung gegenüber den Betroffenen per se auf eine Rechtsgrundlage stützen lässt und im Innenverhältnis die Anforderungen des Art. 26 DSGVO gewahrt sind.

V. Rechtsfolgen der gemeinsamen Verantwortlichkeit

Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. a DSGVO gestützt werden, muss die Einwilligung **unmissverständlich** die Verarbeitung durch alle gemeinsam Verantwortlichen und mithin auch die entsprechende Weitergabe an den beziehungsweise die anderen gemeinsam Verantwortlichen umfassen.

- 127 **Praxishinweis:** Voraussetzung für eine informierte Einwilligung der betroffenen Personen in die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten durch gemeinsam Verantwortliche ist mit Blick auf Art. 7 DSGVO, dass diese über die zumutbare Möglichkeit verfügen, sich vorab Informationen über alle die betreffende Datenverarbeitung kennzeichnenden Merkmale zu beschaffen. Hierzu gehören bei einer in gemeinsamer Verantwortlichkeit vorgenommenen Datenverarbeitung die Identitäten sämtlicher Beteiligter, deren Verarbeitungszweck(e), die verarbeiteten Daten sowie gegebenenfalls die Absicht einer ausschließlich automatisierten Entscheidung oder einer Datenübermittlung in Drittländer. Die betroffenen Personen müssen zudem informiert werden, gegenüber wem und in welcher Form sie ihre Einwilligung erteilen können. Schließlich sind die betroffenen Personen nach Art. 7 Abs. 3 Sätze 3 und 4 DSGVO auch von der Möglichkeit eines Widerrufs und dessen Modalitäten in Kenntnis zu setzen.

3. Anwendbarkeit besonderer Regelungen

- 128 Liegt eine gemeinsame Verantwortlichkeit vor, eröffnet sich der Anwendungsbereich einiger besonderer Regelungen der Datenschutz-Grundverordnung:
- **Art. 30 Abs. 1 Satz 2 Buchst. a DSGVO** betreffend das **Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten**: Name und Kontaktdaten des gemeinsam Mitverantwortlichen sind in das Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten aufzunehmen;¹⁵⁷
 - **Art. 36 Abs. 3 Buchst. a DSGVO** betreffend die vorherige **Konsultation bei Datenschutz-Folgenabschätzungen**: Die jeweiligen Zuständigkeiten der gemeinsam Verantwortlichen sind der Aufsichtsbehörde zur Verfügung zu stellen;
 - **Art. 82 Abs. 2, 4 und 5 DSGVO** betreffend die **Haftung und das Recht auf Schadensersatz**: Die Konstruktion der gemeinsamen Verantwortlichkeit und die Haftung der gemeinsam Verantwortlichen im Außenverhältnis sowie der Ausgleich im Innenverhältnis sind am ehesten vergleichbar mit einer Gesamtschuld im Sinne des § 421 BGB.
 - Mögliche **Bußgelder** auf der Grundlage von **Art. 83 Abs. 4 Buchst. a DSGVO** nehmen insofern eine Sonderstellung ein: Für sie haften die gemeinsam Verantwortlichen getrennt voneinander und nach ihrer jeweils individuellen Verantwortlichkeit.

¹⁵⁷ Es ist auch möglich, ein separates Verzeichnis nur für die Verarbeitungen in gemeinsamer Verantwortlichkeit zu führen. Ein solches kann gegebenenfalls die Aufsicht erleichtern, Martini, in: Paal/Pauly, DSGVO – BDSG, 3. Aufl. 2021, Art. 30 DSGVO Rn. 5a.

4. Pflicht zum Abschluss einer Vereinbarung

Wie gesehen, erschließen sich Sinn und Zweck des Art. 26 DSGVO insbesondere vor dem Hintergrund von **EG 79 DSGVO**, wonach es zum Schutz der Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen sowie bezüglich der Verantwortung und Haftung der Verantwortlichen und auch mit Blick auf die Überwachungs- und sonstigen Maßnahmen von Aufsichtsbehörden¹⁵⁸ einer **klaren Zuteilung der datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeiten** bedarf. Betroffene Personen sollen keine Nachteile dadurch erleiden, dass mehrere Verantwortliche bei einer Verarbeitung zusammenarbeiten.¹⁵⁹ 129

Liegen die Voraussetzungen einer gemeinsamen Verantwortlichkeit vor, statuiert **Art. 26 Abs. 1 Satz 2 DSGVO** daher die Pflicht zum Abschluss einer Vereinbarung (engl. „joint control agreement“), in welcher die Beteiligten in transparenter Form festlegen müssen, wer von ihnen welche Verpflichtung gemäß der Datenschutz-Grundverordnung erfüllt. 130

Die Vereinbarung ist mithin **keine Voraussetzung** gemeinsamer Verantwortlichkeit, sondern deren **Rechtsfolge**.¹⁶⁰ Das Vorliegen einer gemeinsamen Verantwortlichkeit steht **nicht zur Disposition** der beteiligten Personen oder Stellen – eine gemeinsame Verantwortlichkeit kann nicht durch eine Vereinbarung begründet oder ausgeschlossen werden. 131

Der Abschluss einer Vereinbarung ist nach **Art. 26 Abs. 1 Satz 2 am Ende DSGVO** nur dann nicht erforderlich, sofern und soweit das **Unionsrecht oder einzelstaatliches Recht** die Frage der Verantwortlichkeitszuteilung regelt. Insoweit sind keine anderslautenden Zuständigkeitsvereinbarungen zwischen den gemeinsam Verantwortlichen möglich. Allerdings ist es zweckmäßig, die unionsrechtlichen oder einzelstaatlichen Regelungen deklaratorisch in eine Vereinbarung aufzunehmen.¹⁶¹ Dies bedeutet allerdings **nicht**, dass **für öffentliche Stellen zwingend eine gesetzliche Aufgabenverteilung** vorzunehmen und der Abschluss einer Vereinbarung zwischen öffentlichen Stellen insoweit unzulässig ist.¹⁶² Auch insoweit findet die Öffnungsklausel Anwendung. Gemeinsam verantwortliche öffentliche Stellen dürfen und 132

¹⁵⁸ Die Aufsichtsbehörden sind durch die Regelungen in der Vereinbarung der gemeinsam Verantwortlichen allerdings nicht gebunden, siehe unten Rn. 197.

¹⁵⁹ Petri, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Dörmann, Datenschutzrecht, 2019, Art. 26 DSGVO Rn. 16.

¹⁶⁰ EuGH, Urteil vom 5. Dezember 2023, C-683/21, Rn. 44 f.; Martini, in: Paal/Pauly, DSGVO – BDSG, 3. Aufl. 2021, Art. 26 DSGVO Rn. 22; Piltz, in: Gola/Heckmann, Datenschutz-Grundverordnung – Bundesdatenschutzgesetz, 3. Aufl. 2022, Art. 26 DSGVO Rn. 20; Spoerr, in: Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg, BeckOK Datenschutzrecht, Stand 5/2022, Art. 26 DSGVO Rn. 49; Nink, in: Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, 4. Aufl. 2019, Art. 26 DSGVO Rn. 10; Lang, in: Taeger/Gabel, DSGVO – BDSG – TTDSG, 4. Aufl. 2022, Art. 26 DSGVO Rn. 72.

¹⁶¹ Knoblauch, in: Wilde/Ehmann/Niese/Knoblauch, Datenschutz in Bayern, Stand 11/2018, Art. 26 DSGVO Rn. 16; Europäischer Datenschutzausschuss, Leitlinien 07/2020 (Fn. 22), Fn. 72: „In jedem Fall sollte die Vereinbarung der gemeinsam Verantwortlichen umfassend auf alle Zuständigkeiten der gemeinsam Verantwortlichen eingehen, einschließlich derjenigen, die möglicherweise bereits im einschlägigen Recht der EU oder der Mitgliedstaaten festgelegt sind, und unbeschadet der Verpflichtung der gemeinsam Verantwortlichen, das Wesentliche der Vereinbarung zwischen den gemeinsam Verantwortlichen gemäß Artikel 26 Absatz 2 DSGVO zur Verfügung zu stellen.“

¹⁶² Radtke, Gemeinsame Verantwortlichkeit unter der DSGVO, 2021, S. 247. Siehe in diesem Zusammenhang auch Fn. 106.

V. Rechtsfolgen der gemeinsamen Verantwortlichkeit

müssen bei Nichtvorliegen entsprechender gesetzlicher Ausgestaltungen eine Vereinbarung abschließen.

Beispiele für gesetzliche Aufgabenverteilungen nach Art. 26 Abs. 1 Satz 2 am Ende DSGVO:

- **§ 307 Abs. 5 Sätze 2 und 3 Fünftes Buch Sozialgesetzbuch** – Gesetzliche Krankenversicherung – (SGB V) betreffend die Aufgabe der gematik, im Zusammenhang mit der Telematikinfrastruktur eine koordinierende Stelle einzurichten (siehe oben Rn. 78);¹⁶³
- **§ 204 Abs. 7 Siebtes Buch Sozialgesetzbuch** – Gesetzliche Unfallversicherung – (SGB VII), der bei Errichtung eines Dateisystems für mehrere Unfallversicherungsträger die Verantwortlichkeit für die Informationspflicht nach Art. 13 DSGVO demjenigen Unfallversicherungsträger zuweist, der für den Versicherten zuständig ist.

Keine Konkretisierung der Verantwortlichkeiten im Sinne des Art. 26 Abs. 1 Satz 2 am Ende DSGVO in Bezug auf die jeweilige gemeinsam vorgenommene Verarbeitung stellt dagegen die Bestimmung der öffentlichen Stelle als datenschutzrechtlich Verantwortlicher nach Art. 3 Abs. 2 BayDSG dar. Insoweit hat der bayerische Gesetzgeber nur von der Öffnungsklausel des Art. 4 Nr. 7 Halbsatz 2 DSGVO Gebrauch gemacht.

- 133** Die **inhaltlichen Vorgaben** für die Vereinbarung hat der Unionsgesetzgeber offen gestaltet: Die gemeinsam Verantwortlichen müssen die Erfüllung sämtlicher Verpflichtungen der Datenschutz-Grundverordnung regeln, wobei Art. 26 Abs. 1 Satz 2 DSGVO insoweit die Wahrnehmung der Rechte der betroffenen Person und die Informationspflichten gemäß Art. 13 und 14 DSGVO hervorhebt. Die konkrete Zuteilung der Verantwortlichkeiten (und dadurch mittelbar der Haftung) überlässt Art. 26 DSGVO den beteiligten Stellen („**regulierte Selbstregulierung**“).¹⁶⁴
- 134** Damit ist die Vereinbarung der gemeinsam Verantwortlichen **Ausfluss des Grundsatzes der Rechenschaftspflicht des Art. 5 Abs. 2 DSGVO**. Ein Verstoß gegen die in Art. 26 DSGVO vorgesehenen Pflichten begründet zwar keine „unrechtmäßige Verarbeitung“. Denn Maßstab für die Rechtmäßigkeit einer Verarbeitung sind Art. 5 Abs. 1 Buchst. a, 6 Abs. 1 DSGVO, konkretisiert in Art. 7 bis 11 DSGVO. Die Einhaltung der Pflicht zum Abschluss einer Vereinbarung nach Art. 26 DSGVO zählt dabei nicht zu den in Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 DSGVO genannten Gründen für die Rechtmäßigkeit einer Verarbeitung; das Ziel des Art. 26 DSGVO besteht auch nicht darin, den Umfang der Anforderungen in Art. 5 Abs. 1 Buchst. 1 und Art. 6 Abs. 1 DSGVO näher zu bestimmen.¹⁶⁵
- 135** Fehlt die Vereinbarung oder wird sie unzureichend ausgestaltet,¹⁶⁶ verbleibt aber zumindest ein Verstoß gegen Art. 26 DSGVO. Die gemeinsam Verantwortlichen müssen den Abschluss oder eine vorgabengerechte Formulierung der Vereinbarung nachholen. Die Datenschutz-

¹⁶³ Vergleiche SG München, Urteil vom 26. Januar 2023, S 38 KA 72/22, BeckRS 2023, 2607, Rn. 64.

¹⁶⁴ Petri, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 2019, Art. 26 DSGVO Rn. 4.

¹⁶⁵ EuGH, Urteil vom 4. Mai 2023, C-60/22, Rn. 54 ff. Das Fehlen einer Vereinbarung zur Festlegung der gemeinsamen Verantwortung nach Art. 26 DSGVO reicht für sich genommen nicht aus, um nachzuweisen, dass ein Verstoß gegen das Grundrecht auf den Schutz personenbezogener Daten vorliegt (ebenda, Rn. 65). Missverständlich allgemein von einer Rechtswidrigkeit der Verarbeitung sprechend DSK, Beschluss der DSK zu Facebook Fanpages, 5. September 2018, S. 2, Internet: <https://www.datenschutzkonferenz-online.de/beschlusse-dsk.html>.

¹⁶⁶ Lang, in: Taeger/Gabel, DSGVO – BDSG – TTDSG, 4. Aufl. 2022, Art. 26 DSGVO Rn. 119.

4. Pflicht zum Abschluss einer Vereinbarung

Aufsichtsbehörde kann darauf mit den im Einzelfall zulässigen Mitteln (insbesondere auch Maßnahmen nach **Art. 58 Abs. 2 DSGVO**) hinwirken. Nach **Art. 83 Abs. 4 Buchst. a DSGVO** können alle gemeinsam Verantwortlichen für die Missachtung der in Art. 26 DSGVO genannten Voraussetzungen belangt werden;¹⁶⁷ gegen öffentliche Stellen dürfen Geldbußen nach Art. 83 DSGVO allerdings nur verhängt werden, soweit diese als Unternehmen am Wettbewerb teilnehmen, Art. 22 BayDSG.

Wie detailliert die Beschreibung der Verantwortlichkeiten der beteiligten Stellen ausfallen muss, bemisst sich im jeweiligen Fall anhand des Umfangs sowie der Komplexität der Verarbeitung, der Anzahl der an der Verarbeitung Beteiligten und der Risiken, die dadurch für die betroffenen Personen entstehen. Dies erfordert nicht zwingend eine schematische Darstellung, sondern vielmehr eine der Verarbeitung angemessene Dokumentation, die überdies den Tatsachen entsprechen¹⁶⁸ und die betreffende Datenverarbeitung konkret beschreiben muss.¹⁶⁹ 136

Bei der Verteilung und Zuweisung der Pflichten untereinander haben die gemeinsam Verantwortlichen eine gewisse **Flexibilität**. Sie müssen nur die **vollständige Einhaltung der Datenschutz-Grundverordnung** in Bezug auf die von ihnen gemeinsam durchgeführte Verarbeitung gewährleisten – jede an der Verarbeitung beteiligte Stelle unterliegt den geltenden Datenschutzbestimmungen. So können die Parteien insbesondere berücksichtigen, wer kompetent und in der Lage ist, die Rechte der betroffenen Personen wirksam zu gewährleisten und die einschlägigen Verpflichtungen aus der Datenschutz-Grundverordnung zu erfüllen.¹⁷⁰ Die Pflichten müssen auch **nicht gleichmäßig** auf die gemeinsam Verantwortlichen verteilt werden.¹⁷¹ Der Europäische Datenschutzausschuss empfiehlt, die relevanten Faktoren und die interne Beurteilung hinsichtlich die Zuweisung als Teil der **Dokumentation** nach dem Grundsatz der Rechenschaftspflicht festzuhalten.¹⁷² 137

Manche Pflichten, beispielsweise betreffend den Grundsatz der Zweckbindung (Art. 5 Abs. 1 Buchst. b DSGVO) oder bestimmte Sicherheitsmaßnahmen für verwendete IT-Systeme (Art. 5 Abs. 1 Buchst. f, Art. 24, Art. 32 DSGVO), sind allerdings **nicht aufteilbar** und müssen von allen gemeinsam Verantwortlichen gleichermaßen erfüllt werden. 138

Davon unabhängig sind die datenschutzrechtlichen Anforderungen, die für die Beteiligten nicht im Zusammenhang mit der gemeinsamen Verarbeitung, sondern in ihrer **Funktion als jeweils für die Verarbeitung Verantwortliche** gelten, etwa zur Führung eines Verzeichnisses von Verarbeitungstätigkeiten (Art. 30 Abs. 1 Satz 1 DSGVO unter Beachtung von Art. 30 139

¹⁶⁷ Beachte die Ausnahme betreffend die Verhängung von Geldbußen gegen öffentliche Stellen nach Art. 23 Abs. 3 BayDSG. Diese hat im Übrigen keine Auswirkungen auf die wirksame Anwendung der Datenschutz-Grundverordnung, EuGH, Urteil vom 4. Mai 2023, C-60/22, Rn. 68.

¹⁶⁸ Martini, in: Paal/Pauly, DSGVO – BDSG, 3. Aufl. 2021, Art. 26 DSGVO Rn. 4; Hartung, in: Kühling/Buchner, DSGVO – BDSG, 4. Aufl. 2024, Art. 26 DSGVO Rn. 55; Specht-Riemenschneider/Schneider, Die gemeinsame Verantwortlichkeit im Datenschutzrecht, MMR 2019, S. 503, 506.

¹⁶⁹ Petri, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht, 2019, Art. 26 DSGVO Rn. 16.

¹⁷⁰ Europäischer Datenschutzausschuss, Leitlinien 07/2020 (Fn. 22), Rn. 168.

¹⁷¹ EuGH, Urteil vom 05. Juni 2018, C-210/16 (Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein), Rn. 43.

¹⁷² Europäischer Datenschutzausschuss, Leitlinien 07/2020 (Fn. 22), Rn. 168.

V. Rechtsfolgen der gemeinsamen Verantwortlichkeit

Abs. 1 Satz 2 Buchst. a DSGVO) und zur Benennung eines Datenschutzbeauftragten (Art. 37 Abs. 1 DSGVO).

- 140 Art. 26 Abs. 1 Satz 2 DSGVO setzt die **Mitwirkung** aller beteiligten gemeinsam Verantwortlichen voraus und gewährt ihnen in Zusammenschau mit EG 79 und Art. 83 DSGVO darauf **Anspruch** gegeneinander.¹⁷³ Nur so kann dem in EG 79 DSGVO genannten Ziel der klaren Zuteilung von Verantwortlichkeiten effektiv zur Geltung verholfen werden. Könnte sich eine Partei der Mitwirkung an der Vereinbarung verweigern, würde dieses Ziel regelmäßig vereitelt. Hinzu kommt, dass die Pflicht zum Abschluss einer Vereinbarung nach Art. 83 Abs. 4 Buchst. a DSGVO sanktionsbewehrt ist (für öffentliche Stellen gilt gemäß Art. 22 BayDSG allerdings eine Ausnahme).

a) Zwingender Inhalt der Vereinbarung nach Art. 26 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 1 DSGVO

- 141 Art. 26 Abs. 1 Satz 2 DSGVO macht Vorgaben zum zwingenden Inhalt der Vereinbarung. Danach müssen die gemeinsam Verantwortlichen festlegen, wer von ihnen welche Verpflichtung gemäß der Datenschutz-Grundverordnung erfüllt, insbesondere was die Wahrnehmung der **Rechte der betroffenen Personen** angeht, und wer welchen **Informationspflichten nach Art. 13 und 14 DSGVO** unter Beachtung des Art. 9 BayDSG nachkommt. Dabei muss die Vereinbarung die **jeweiligen tatsächlichen Funktionen und Beziehungen der gemeinsam Verantwortlichen gegenüber betroffenen Personen gebührend widerspiegeln, Art. 26 Abs. 2 Satz 1 DSGVO**.¹⁷⁴ Nicht erforderlich sind dagegen Informationen zu den wirtschaftlichen Konditionen der gemeinsamen Verantwortlichkeit, wie zum Beispiel zur Kostenverteilung.
- 142 **Praxishinweis:** Zwar ist die Erwähnung anderer gemeinsam Verantwortlicher in der Information oder Auskunft nach Art. 13 bis 15 DSGVO nicht zwingend vorgesehen, wegen der Erfordernisse in Art. 26 Abs. 2 Satz 2 DSGVO wird eine solche Pflicht aber dennoch bestehen.

b) Festlegungen in der Vereinbarung

- 143 Gemeinsam Verantwortliche müssen sicherstellen, dass die gesamte gemeinsame Verarbeitung in vollem Umfang mit der Datenschutz-Grundverordnung in Einklang steht. Dies erfordert, dass **alle wesentlichen Pflichten der Datenschutz-Grundverordnung geregelt und jeweils Verantwortlichkeiten bestimmt** werden.¹⁷⁵ Die Beteiligten können sich dabei am

¹⁷³ Specht-Riemenschneider/Schneider, Die gemeinsame Verantwortlichkeit im Datenschutzrecht, MMR 2019, S. 503, 506. Andere Auffassung Lang, in: Taeger/Gabel, DSGVO – BDSG – TTDSG, 4. Aufl. 2022, Art. 26 DSGVO Rn. 74. Rechtsunsicherheit und die Notwendigkeit einer Klarstellung durch den Gesetzgeber sieht hier Weichert, Die DSGVO, ein – ganz guter – Anfang, DuD 2020, S. 293, 295.

¹⁷⁴ Zu diesem Erfordernis näher Rn. 175 ff.

¹⁷⁵ Europäischer Datenschutzausschuss, Leitlinien 07/2020 (Fn. 22), Rn. 162 ff.

4. Pflicht zum Abschluss einer Vereinbarung

Inhalt von Vereinbarungen über Auftragsverarbeitungen nach Art. 28 Abs. 3 DSGVO sowie an Anhang B der Standardvertragsklauseln¹⁷⁶ orientieren.¹⁷⁷

Die Parteien sollten also insbesondere zu folgenden Aspekten Regelungen treffen (in der Vereinbarung oder gegebenenfalls in deren Anlagen): 144

– eindeutige **Bezeichnung der an der Vereinbarung beteiligten Stellen;** 145

– **Präambel:** 146

im Sinne einer vorangestellten Darstellung des Sinns und Zwecks der Kooperation für ein besseres Verständnis der nachfolgenden Regelungen;

– **Beschreibung** der in gemeinsamer Verantwortlichkeit durchgeführten **Verarbeitung:** 147

präzise, klare und widerspruchsfreie Beschreibung insbesondere von Gegenstand und Dauer, Art und Zweck der Verarbeitung, Art der verarbeiteten personenbezogenen Daten, Kategorien der betroffenen Personen, Mittel sowie Umfang und Differenzierung der Einfluss- und Wirkungsbereiche der Beteiligten;¹⁷⁸ auch Erfassung der tatsächlichen logischen Infrastruktur, also der Anwendungsprogramme, ihrer Schnittstellen und der ihnen zu Grunde liegenden physikalischen Infrastrukturen;¹⁷⁹ den Parteien stehen insoweit erhebliche Gestaltungsspielräume offen;

– **Rechtsgrundlage** (Art. 6 Abs. 1 DSGVO, gegebenenfalls Art. 9 Abs. 2 DSGVO): 148

gemeinsam Verantwortliche können von ihnen durchgeführte Verarbeitungsvorgänge auf unterschiedliche Rechtsgrundlagen stützen; der Europäische Datenschutzausschuss empfiehlt allerdings, „für einen bestimmten Zweck möglichst dieselbe Rechtsgrundlage zu verwenden“;¹⁸⁰

– Regelungen einschließlich der Zuständigkeiten zur **Handhabung von Einwilligungen und Widerruf,** 149

um eine unverzügliche und gleichförmige Umsetzung und Dokumentation zu gewährleisten;

– Verteilung der Zuständigkeiten der Parteien für die **Gewährleistung der Datenschutz-Grundverordnung,** insbesondere 150

¹⁷⁶ Durchführungsbeschluss (EU) 2021/914 der Kommission vom 4. Juni 2021 über Standardvertragsklauseln („Standard Contractual Clauses“, SCC) für die Übermittlung personenbezogener Daten an Drittländer gemäß der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. EU L 199 vom 7. Juni 2021, S. 31 ff.).

¹⁷⁷ Knoblauch, in: Wilde/Ehmann/Niese/Knoblauch, Datenschutz in Bayern, Stand 11/2018, Art. 26 DSGVO Rn. 11. Vorschläge zum Vereinbarungsinhalt bei Lang, in: Taeger/Gabel, DSGVO – BDSG – TTDSG, 4. Aufl. 2022, Art. 26 DSGVO Rn. 76 f., 84 ff.

¹⁷⁸ Europäischer Datenschutzausschuss, Leitlinien 07/2020 (Fn. 22), Rn. 175.

¹⁷⁹ Petri, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht, 2019, Art. 26 DSGVO Rn. 16.

¹⁸⁰ Europäischer Datenschutzausschuss, Leitlinien 07/2020 (Fn. 22), Fn. 73: „Obwohl die DSGVO gemeinsam Verantwortliche nicht daran hindert, für von ihnen durchgeführte unterschiedliche Verarbeitungsvorgänge unterschiedliche Rechtsgrundlagen zu verwenden, wird doch empfohlen, für einen bestimmten Zweck möglichst dieselbe Rechtsgrundlage zu verwenden.“

V. Rechtsfolgen der gemeinsamen Verantwortlichkeit

- 151 • **allgemeine Verpflichtung der Beteiligten zur Einhaltung sämtlicher datenschutzrechtlicher Vorgaben;**
- 152 • **Informationspflichten gegenüber den betroffenen Personen** (neben Art. 13, und 14 DSGVO als zwingendem Inhalt zusätzlich 26 Abs. 2 Satz 2 DSGVO);
- 153 • **Anfragen und Rechte der betroffenen Person** (Art. 12 bis 23 DSGVO), **gegebenenfalls Benennung einer Anlaufstelle** (Art. 26 Abs. 1 Satz 3 DSGVO);

Beachte: Gemeinsam Verantwortliche, die Verarbeitungen im Anwendungsbereich des **Art. 28 Abs. 1 BayDSG** durchführen, **müssen eine Anlaufstelle** nach Art. 26 Abs. 1 Satz 3 DSGVO vereinbaren und zur Verfügung stellen (Art. 30 Satz 1 BayDSG).

Außerhalb des Anwendungsbereichs des Art. 28 Abs. 1 BayDSG ist die Einrichtung und Benennung einer **Anlaufstelle nicht zwingend** vorgeschrieben. Eine Anlaufstelle soll eine funktionierende Kommunikation zwischen Verantwortlichen einerseits sowie Datenschutz-Aufsichtsbehörden und betroffenen Personen andererseits sicherstellen. Ob deren Einrichtung sinnvoll ist, hängt von der Anzahl der beteiligten gemeinsam Verantwortlichen und der Komplexität der Verarbeitungsprozesse ab. Die Anlaufstelle kann **nicht** von den gemeinsam Verantwortlichen **entkoppelt** werden,¹⁸¹ das heißt, es muss sich um einen der gemeinsam Verantwortlichen beziehungsweise um eine seiner Organisationseinheit zugeordnete konkrete Person oder Stelle wie den Datenschutzbeauftragten, oder falls vorhanden auch einen Auftragsverarbeiter handeln. Diese Aufgabe des Verantwortlichen an Dritte zu delegieren, liefe dem Kerngedanken des Art. 26 DSGVO zuwider, betroffene Personen vom Besteigen eines „Zuständigkeitskarussells“ zu verschonen.¹⁸² Der **Umfang der Vertretungsmacht** einer Anlaufstelle ist nicht ausdrücklich geregelt – da ihre Einrichtung als solche grundsätzlich ins Belieben der Vereinbarungspartner gestellt, haben diese insoweit Gestaltungsfreiheit.¹⁸³ Anders als der strukturell im Ansatz vergleichbare Vertreter im Sinne des Art. 27 DSGVO ist die Anlaufstelle aber keine Vertretung des Verantwortlichen im rechtsgeschäftlichen Sinne.¹⁸⁴ Unabhängig von der Einrichtung einer Anlaufstelle bleibt jeder gemeinsam Verantwortliche aufgrund der Regelung in **Art. 26 Abs. 3**

¹⁸¹ Ein unabhängiger Dritter kommt nicht in Betracht: Europäischer Datenschutzausschuss, Leitlinien 07/2020 (Fn. 22), Rn. 185; Martini, in: Paal/Pauly, DSGVO – BDSG, 3. Aufl. 2021, Art. 26 DSGVO Rn. 29; Lang, in: Taeger/Gabel, DSGVO – BDSG – TTDSG, 4. Aufl. 2022, Art. 26 DSGVO Rn. 81. Nach dem Wortlaut der Vorschrift wäre zwar auch eine andere Deutung möglich, für ein enges Verständnis spricht aber die Entstehungsgeschichte der Norm: Die allgemeine Ausrichtung des Europäischen Rats sprach noch (ausführlicher) von der Angabe, „welcher der gemeinsam für die Verarbeitung Verantwortlichen als einzige Anlaufstelle für die betroffenen Personen handeln soll, wenn es um die Ausübung ihrer Rechte geht“ (Art. 24 Abs. 1 Satz 3 in der Fassung von Rat der Europäischen Union, Dokument 9565/15 [Fn. 14]). Nach abweichender Auffassung von Lang, in: Taeger/Gabel, DSGVO – BDSG – TTDSG, 4. Aufl. 2022, Art. 26 DSGVO Rn. 81 soll sich der Verantwortliche zur Erfüllung dieser Aufgabe auch eines Externen bedienen können.

¹⁸² Martini, in: Paal/Pauly, DSGVO – BDSG, 3. Aufl. 2021, Art. 26 DSGVO Rn. 29.

¹⁸³ Petri, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 2019, Art. 26 DSGVO Rn. 23. Einschränkend Lang, in: Taeger/Gabel/Lang, DSGVO – BDSG – TTDSG, 4. Aufl. 2022, Art. 26 DSGVO Rn. 82, der die Anlaufstelle auf die Funktion eines „Empfangs- und Erklärungsboten“ reduziert sieht.

¹⁸⁴ Martini, in: Paal/Pauly, DSGVO – BDSG, 3. Aufl. 2021, Art. 26 DSGVO Rn. 29a.

4. Pflicht zum Abschluss einer Vereinbarung

DSGVO verpflichtet; eine Freizeichnung von Verantwortlichkeit und Haftung ist nicht möglich.

- **Anfragen von Datenschutz-Aufsichtsbehörden oder gegebenenfalls Dritten;** 154
- Regelungen zum Einsatz von **Auftragsverarbeitern** (Art. 28 DSGVO); 155

Die gemeinsam Verantwortlichen können für die Verarbeitung personenbezogener Daten Auftragsverarbeiter einschalten. Sie können im Innenverhältnis festlegen, dass einer der oder auch alle Beteiligten – nach vorheriger Information und Einwilligung der anderen – berechtigt sind, Auftragnehmer als (Unter-)Auftragsverarbeiter gemäß Art. 28 DSGVO zu beauftragen. Die den Auftragsverarbeitungsvertrag schließende(n) Partei(en) sind verpflichtet, den (Unter-)Auftragsverarbeiter mit der gebührenden Sorgfalt auszuwählen und die vertraglichen Vereinbarungen entsprechend den Vorgaben des Art. 28 Abs. 3 DSGVO auszugestalten. Nehmen mehrere gemeinsam Verantwortliche einen Auftragsverarbeiter gleichzeitig in Anspruch, muss klargestellt werden, in wessen Wirkbereich die jeweilige Datenverarbeitung im Auftrag erfolgt.

- **Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten** (Art. 30 DSGVO) mit Spezifikum des Art. 30 Abs. 1 Satz 2 Buchst. a DSGVO; 156

Eine Ausnahme von der Dokumentationspflicht gilt, soweit eine Stelle gemeinsam verantwortlich im Sinne des Art. 26 DSGVO ist, ohne selbst personenbezogene Daten zu verarbeiten.¹⁸⁵ Sofern es an einer eigenen Datenverarbeitung fehlt, bedarf es auch keiner Dokumentation im Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten.

In den Fällen zunächst noch nicht namentlich bekannter, aber sich später konkretisierender (Mit-)Verantwortlicher beziehungsweise ständig wechselnder (Mit-)Verantwortlicher ist im Hinblick auf Art. 30 Abs. 1 Satz 2 Buchst. a DSGVO zumindest die Tatsache der gemeinsamen Verantwortlichkeit zu dokumentieren und dabei der Kreis der potenziellen (Mit-)Verantwortlichen zu beschreiben. Auch die Nachvollziehbarkeit des Zeitpunktes einer (Mit-)Verantwortung ist sicherzustellen.

- **technische und organisatorische Maßnahmen** (Art. 32, Art. 24, Art. 25 DSGVO) 157

Die Regelungen hinsichtlich der technischen und organisatorischen Maßnahmen müssen im **Einzelfall** differenziert werden: Besteht eine gemeinsame Verantwortlichkeit beispielsweise nur bei Erhebung und Übermittlung der Daten und ist für weitere Verarbeitungsschritte eine Partei allein verantwortlich, sind technische und organisatorische Maßnahmen nur für den gemeinsam verantworteten Verarbeitungsteil gemeinsam festzulegen. Für die anderen Bereiche ist jede Partei eigenständig verantwortlich.

Die technischen und organisatorischen Maßnahmen bestimmen sich einzelfallbezogen je nach Risiko der Verarbeitung und müssen die Grundsätze von Privacy by Design und Privacy by Default nach Art. 25 DSGVO berücksichtigen.

¹⁸⁵ Zum Beispiel die Religionsgemeinschaft im Fall der Zeugen Jehovas, EuGH, Urteil vom 10. Juli 2018, C-25/17.

V. Rechtsfolgen der gemeinsamen Verantwortlichkeit

- 158 • Regelungen betreffend **Datensicherheitsverletzungen** (Art. 33 und 34 DSGVO);¹⁸⁶
- 159 • **Datenschutz-Folgenabschätzung** (Art. 35 und 36 DSGVO) mit Spezifikum des Art. 36 Abs. 3 Buchst. a DSGVO;¹⁸⁷
- Dabei gilt: Allein die Tatsache, dass verschiedene Beteiligte als **gemeinsam Verantwortliche** arbeiten, **erhöht nicht unbedingt das Risiko**, datenschutzrechtliche Pflichten zu verletzen, und macht damit nicht zwingend eine Datenschutz-Folgenabschätzung erforderlich. Es ist eine **Einzelfallprüfung** vorzunehmen.¹⁸⁸ Eine Erleichterung sieht insofern **EG 92 DSGVO** mit der Möglichkeit vor, eine thematische anstelle einer projektbezogenen Datenschutz-Folgenabschätzung durchzuführen, wenn dies „vernünftig und unter ökonomischen Gesichtspunkten zweckmäßig ist“.¹⁸⁹
- 160 • Regelungen zur **Datenübermittlung in Drittstaaten** (Art. 44 bis 50 DSGVO),
insbesondere Festlegung der eingesetzten Mechanismen und Verantwortlichkeiten;
- 161 – besondere Regelungen im **Innenverhältnis**,
etwa betreffend Streitfälle, zur Haftungsverteilung nach Art. 82 Abs. 4 DSGVO, Vereinbarung von Notfall- und Eskalationsmechanismen, Verhältnis zu sonstigen Verträgen und Vereinbarungen, Schiedsvereinbarungen sowie Vertraulichkeitsvereinbarungen;
- 162 – **gegenseitige Unterstützungs- und Informationspflichten der Parteien**,
einschließlich der Erfüllung der notwendigen Dokumentation im Allgemeinen, jeweils begrenzt auf das zur Pflichterfüllung Erforderliche;¹⁹⁰
- 163 – **Inkrafttreten, Laufzeit und Beendigung der Vereinbarung und deren Rechtsfolgen**;
das heißt, Abwicklung, Löschung etc., gegebenenfalls außerordentliches Kündigungsrecht, insbesondere bei schwerwiegenden Datenschutzverstößen der anderen Partei;
- 164 – **Anlagen**;
- 165 – **Schlussbestimmungen**.

¹⁸⁶ Vergleiche nur Europäischer Datenschutzausschuss, Guidelines 9/2022 on personal data breach notification under GDPR, Version 2.0, Stand 3/2023, Rn. 42, Internet: https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-92022-personal-data-breach-notification-under_de.

¹⁸⁷ Artikel-29-Datenschutzgruppe, Leitlinien zur Datenschutz-Folgenabschätzung (DSFA) und Beantwortung der Frage, ob eine Verarbeitung im Sinne der Verordnung 2016/679 „wahrscheinlich ein hohes Risiko mit sich bringt“, Stand 10/2017, WP 248 Rev. 01, S. 8, Internet: <https://www.datenschutzkonferenz-online.de/wp29-leitlinien.html>.

¹⁸⁸ Lang, in: Taeger/Gabel, DSGVO – BDSG – TTDSG, 4. Aufl. 2022, Art. 26 DSGVO Rn. 10; DSK, Kurzpapier Nr. 16 (Fn. 27), S. 4: „Fälle gemeinsamer Verantwortlichkeit können nicht selten zu einer Erhöhung der Risiken für die Rechte und Freiheiten betroffener Personen führen.“

¹⁸⁹ Als Beispiel für diese Gesichtspunkte nennt der Gesetzgeber die Fälle, dass „Behörden oder öffentliche Stellen eine gemeinsame Anwendung [...] schaffen möchten“ oder „mehrere Verantwortliche eine gemeinsame Anwendung [...] einführen möchten“.

¹⁹⁰ Specht-Riemenschneider/Schneider, Die gemeinsame Verantwortlichkeit im Datenschutzrecht, MMR 2019, S. 503, 506.

d) Vereinbarungen bei gemischten Vertragsverhältnissen

Komplexe Verarbeitungsvorgänge unter Beteiligung mehrerer Stellen weisen in der Praxis gelegentlich sowohl die Merkmale gemeinsamer Verantwortlichkeit als auch Elemente von Auftragsverarbeitungen auf. 166

Beispiel: Verarbeitung der Meldedaten und der Personenstandsdaten durch die Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung – AKDB:¹⁹¹

So kann die AKDB beispielsweise von Meldebehörden nach Art. 3 Abs. 1 Bayerisches Gesetz zum Melde-, Pass- und Personalausweiswesen (BayGMPP) als **Auftragsverarbeiterin** mit der Verarbeitung von personenbezogenen Daten beauftragt werden. Insoweit gelten die Vorgaben des Art. 28 DSGVO.

Daneben wird der AKDB in Art. 7 Abs. 2 Satz 2 BayGMPP, § 24 Abs. 2 Satz 2 Verordnung zur Übermittlung von Meldedaten sowie Art. 7 Abs. 3 Gesetz zur Ausführung des Personenstandsgesetzes für bestimmte Fallkonstellationen ausdrücklich die **datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit** zugewiesen, welche sie in der Regel **gemeinsam** mit der Daten übermittelnden Stelle wahrnimmt. In diesem Zusammenhang ist Art. 26 DSGVO zu berücksichtigen.

Nicht alle Beteiligten entscheiden in diesen Fällen gleichermaßen und gleichberechtigt über alle Zwecke und (wesentlichen) Mittel der Verarbeitungen. In derartigen Fallgestaltungen sind die Verantwortlichkeiten der Beteiligten sowohl nach Art. 26 DSGVO als gemeinsam Verantwortliche als auch nach Art. 28 Abs. 3 und 4 DSGVO als Auftraggeber beziehungsweise Auftragnehmer **vertraglich festzulegen**, soweit nicht ohnehin eine gesetzliche Regelung besteht. 167

e) Form der Vereinbarung

Die Datenschutz-Grundverordnung schreibt **keine bestimmte Form** für die Vereinbarung vor. Allerdings macht die **Dokumentations- und Rechenschaftspflicht** der Verantwortlichen nach **Art. 5 Abs. 2 DSGVO** in der Regel eine schriftliche oder elektronische Form, in jedem Fall zumindest Textform entsprechend § 126b BGB, erforderlich. Der Europäische Datenschutzausschuss empfiehlt daher im Interesse der Rechtssicherheit und zwecks Transparenz, die Vereinbarung in Form eines bindenden Dokuments wie eines Vertrags oder eines anderen bindenden Rechtsinstruments abzuschließen.¹⁹² Diese Auffassung wird gestützt durch einen Blick auf Art. 26 Abs. 2 Satz 2 DSGVO, wonach „das [W]esentliche“¹⁹³ der Vereinbarung [...] der betroffenen Person zur Verfügung gestellt“ wird. Mit Blick auf diese Informationspflicht ist es im Übrigen empfehlenswert, die offenzulegenden Vereinbarungsteile separat als Anlage zu regeln.¹⁹⁴ So können die für die betroffenen Personen wesentlichen Inhalte der Vereinbarung mitgeteilt werden, ohne vertrauliche Inhalte unkenntlich machen zu müssen. 168

¹⁹¹ Knoblauch, in: Wilde/Ehmann/Niese/Knoblauch, Datenschutz in Bayern, Stand 11/2018, Art. 26 DSGVO Rn. 14.

¹⁹² Europäischer Datenschutzausschuss, Leitlinien 07/2020 (Fn. 22), Rn. 173.

¹⁹³ Der Normtext verwendet insoweit eine unübliche Schreibweise („das wesentliche“). Die Begrifflichkeit wird im Folgenden in korrigierter Form verwendet.

¹⁹⁴ Plath, in: Plath, DSGVO/BDSG, 4. Aufl. 2023, Art. 26 DSGVO Rn. 38.

V. Rechtsfolgen der gemeinsamen Verantwortlichkeit

- 169 **Praxishinweis:** Bei Vereinbarungen zwischen öffentlichen Stellen ist ein Vertragsschluss ungewöhnlich und kommt eher eine Vereinbarung in Form eines „anderen bindenden Rechtsinstruments“ (vergleiche zur Begrifflichkeit Art. 28 Abs. 3 Satz 1 DSGVO) wie beispielsweise eine öffentlich-rechtliche Kooperationsvereinbarung oder eine Zweckvereinbarung in Betracht. Auch die Anordnung einer gemeinsamen Verantwortlichkeit mittels Verordnung, Richtlinie oder formellem Gesetz sind „andere bindende Rechtsinstrumente“.
- 170 Wählen die Parteien für die Vereinbarung die **zivilrechtliche Vertragsform**, gelten die schuldrechtlichen Regelungen des **Bürgerlichen Gesetzbuchs**, bei **öffentlich-rechtlichen Verträgen** die **Art. 54 ff. BayVwVfG**, wobei die Datenschutz-Grundverordnung spezialgesetzliche Vorgaben für die Ausgestaltung der Vereinbarung gemeinsam Verantwortlicher enthält.

f) Transparenz

- 171 Die Vereinbarung muss ausweislich **Art. 26 Abs. 1 Satz 2 DSGVO** in **transparenter Form** erfolgen. Dieses Erfordernis adressiert vorrangig den **Inhalt** der Vereinbarung. Die Vereinbarung zur gemeinsamen Verantwortlichkeit kann auch mit anderen Absprachen verbunden werden, sofern hierdurch die Transparenz und die Qualität der Information nicht beeinträchtigt werden.¹⁹⁵
- 172 Die Vereinbarung an sich muss allerdings **nicht** den **spezifischen Transparenzanforderungen des EG 58 DSGVO** genügen.¹⁹⁶ Dieser statuiert, dass eine für die Öffentlichkeit oder die betroffene Person bestimmte Information präzise, leicht zugänglich und verständlich sowie in klarer und einfacher Sprache abgefasst sein muss. Die Inhalte der Vereinbarung nach Art. 26 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 1 DSGVO sind jedoch schon nicht „für die Öffentlichkeit oder die betroffene Person“ bestimmt und auch nur in begrenztem Maß für die Datenschutz-Aufsichtsbehörden, denen gegenüber der Inhalt der Vereinbarung, wie insbesondere die internen Verantwortlichkeitszuweisungen, keine Bindungswirkung entfaltet.¹⁹⁷ Aus den Anforderungen des EG 79 DSGVO ergibt sich nichts anderes. Daher findet auf die Vereinbarung selbst das „einfache Transparenzerfordernis“ des Art. 26 Abs. 1 Satz 2 DSGVO Anwendung und die Vereinbarung kann damit in üblicher Vertragssprache abgefasst sein – auch wenn diese womöglich nicht jedem von der vereinbarungsgegenständlichen Verarbeitung Betroffenen unmittelbar zugänglich ist¹⁹⁸. **Etwas anderes gilt dagegen in Bezug auf das „Wesentliche der Vereinbarung“**, das der betroffenen Person gemäß Art. 26 Abs. 2 Satz 2 DSGVO zur Verfügung zu stellen ist – insoweit sind die Vorgaben des EG 58 DSGVO zu beachten. Die Differenzierung innerhalb des Art. 26 DSGVO spiegelt sich mithin in unterschiedlichen Transparenzanforderungen wider.

¹⁹⁵ Petri, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 2019, Art. 26 DSGVO Rn. 21.

¹⁹⁶ So auch Lang, in: Taeger/Gabel, DSGVO – BDSG – TTDSG, 4. Aufl. 2022, Art. 26 DSGVO Rn. 87, 101; Plath, in: Plath, DSGVO/BDSG, 4. Aufl. 2023, Art. 26 DSGVO Rn. 34. Andere Auffassung Piltz, in: Gola/Heckmann, Datenschutz-Grundverordnung – Bundesdatenschutzgesetz, 3. Aufl. 2022, Art. 26 DSGVO Rn. 24.

¹⁹⁷ Siehe unten Rn. 197.

¹⁹⁸ Schreiber, Gemeinsame Verantwortlichkeit gegenüber Betroffenen und Aufsichtsbehörden, ZD 2019, S. 55, 56.

5. Verhältnis der gemeinsam Verantwortlichen zu den betroffenen Personen

g) Zeitpunkt

Die Vereinbarung der gemeinsam Verantwortlichen ist zwar weder Voraussetzung für das Vorliegen einer gemeinsamen Verantwortlichkeit noch kann sie eine solche begründen. Ungeachtet dessen ist die Vereinbarung zeitlich **vor der betreffenden Verarbeitung** abzuschließen. Dies folgt aus dem Zweck des Art. 26 DSGVO in Verbindung mit EG 79 DSGVO, die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen durch eine transparente Zuordnung der den gemeinsam Verantwortlichen obliegenden Pflichten zu schützen. Ein wirksamer Schutz setzt voraus, dass diese Zuordnung bereits vor Beginn der Verarbeitung erfolgt ist.¹⁹⁹ 173

5. Verhältnis der gemeinsam Verantwortlichen zu den betroffenen Personen

Die Datenschutz-Grundverordnung enthält spezifische Regelungen betreffend das Verhältnis der gemeinsam Verantwortlichen zu den betroffenen Personen. 174

a) Erfordernis der Vereinbarung, die jeweiligen tatsächlichen Funktionen und Beziehungen gegenüber betroffenen Personen gebührend widerzuspiegeln, Art. 26 Abs. 2 Satz 1 DSGVO

So muss die Vereinbarung der gemeinsam Verantwortlichen gemäß **Art. 26 Abs. 2 Satz 1 DSGVO** die jeweiligen tatsächlichen Funktionen und Beziehungen der gemeinsam Verantwortlichen gegenüber den betroffenen Personen gebührend widerspiegeln. Dies bedeutet, dass die **datenschutzrechtliche Rolle der jeweils beteiligten gemeinsam Verantwortlichen inhaltlich richtig**,²⁰⁰ **nachvollziehbar und den Tatsachen entsprechend darzustellen** ist. Diese Anforderung bezieht sich allein auf die tatsächlichen Funktionen und Beziehungen gegenüber den betroffenen Personen, nicht jedoch auf die Beziehungen der gemeinsam Verantwortlichen untereinander.²⁰¹ 175

Die Wahrung dieser Bedingung ist eine **Wirksamkeitsvoraussetzung** für die Vereinbarung. Nur auf diese Weise kann **ausgeschlossen** werden, dass im Fall eines gravierenden Ungleichgewichts zwischen den gemeinsam Verantwortlichen eine **ungebührliche interne „Freizeichnung“** eines Verantwortlichen vereinbart wird, die den faktischen Verantwortungsanteilen widerspricht beziehungsweise diese verschleiert. Nicht von entscheidender Bedeutung ist dagegen der Aspekt der Vermeidung einer Fehlvorstellung über die Verantwortlichkeiten bei den betroffenen Personen, da diese nicht primär Adressaten der Vereinbarung sind. Im Übrigen wird über die Verpflichtung des **Art. 26 Abs. 2 Satz 2 DSGVO** auch mittelbarer Verkehrsschutz realisiert.²⁰² 176

¹⁹⁹ Lang, in: Taeger/Gabel, DSGVO – BDSG – TTDSG, 4. Aufl. 2022, Art. 26 DSGVO Rn. 94.

²⁰⁰ Zum Wahrheitsgebot der Vereinbarung Martini, in: Paal/Pauly, DSGVO – BDSG, 3. Aufl. 2021, Art. 26 DSGVO Rn. 30.

²⁰¹ Piltz, in: Gola/Heckmann, Datenschutz-Grundverordnung – Bundesdatenschutzgesetz, 3. Aufl. 2022, Art. 26 DSGVO Rn. 29.

²⁰² Zum Ganzen Ingold, in: Sydow/Marsch, DSGVO – BDSG, 3. Aufl. 2022, Art. 26 DSGVO Rn. 9.

V. Rechtsfolgen der gemeinsamen Verantwortlichkeit

- 177 An welchem **Maßstab** sich die gebührende Widerspiegelung orientieren muss, ist aus der Datenschutz-Grundverordnung **nicht eindeutig** ersichtlich. Dem **Sinn und Zweck** der Vorschrift nach muss insoweit wieder **nach dem Empfängerhorizont differenziert** werden²⁰³ – soweit es den wesentlichen Inhalt der Vereinbarung im Sinne des Art. 26 Abs. 2 Satz 2 DSGVO betrifft, ist also auf die Sichtweise der betroffenen Person abzustellen.

b) Informationspflichten

- 178 Daneben gelten für die gemeinsam Verantwortlichen **Informationspflichten** gegenüber den betroffenen Personen. Grundsätzlich hat dabei jeder der gemeinsam Verantwortlichen die Pflichten zu erfüllen, wobei die Beteiligten die Wahrnehmung der Pflichten untereinander aufteilen können:
- 179 Zum einen müssen die Verantwortlichen gemäß Art. 26 Abs. 1 Satz 2 DSGVO eine Festlegung über die **Erfüllung der allgemeinen datenschutzrechtlichen Informationspflichten nach Art. 13 und 14 DSGVO** treffen.²⁰⁴
- 180 Zum anderen statuiert Art. 26 Abs. 2 Satz 2 DSGVO das Erfordernis, **der betroffenen Person das Wesentliche der Vereinbarung zur Verfügung** zu stellen. Zu den konkreten inhaltlichen und formellen Anforderungen an diese Informationspflicht macht die Datenschutz-Grundverordnung allerdings keine Angaben.
- 181 Nach Sinn und Zweck der Regelung des Art. 26 Abs. 2 Satz 2 DSGVO erfasst das „Wesentliche der Vereinbarung“ sinnvollerweise den **Mindestinhalt der Vereinbarung nach Art. 26 Abs. 1 Satz 2 DSGVO** (siehe oben Rn. 141 ff.).²⁰⁵ **Nicht** umfasst sind dagegen Informationen zu den wirtschaftlichen Konditionen der Zusammenarbeit.²⁰⁶ Soweit die gemeinsam Verantwortlichen eine Information zur Haftung geben, darf diese die betroffenen Personen im Hinblick auf Haftungsansprüche nicht in die Irre führen.²⁰⁷
- 182 Adressat der Information nach Art. 26 Abs. 2 Satz 2 DSGVO ist die betroffene Person, daher gilt für die **Darstellung** ausweislich **EG 58 DSGVO** der Grundsatz der Transparenz. EG 58 Satz 1 DSGVO konkretisiert dieses Erfordernis dahingehend, dass die Information **präzise, leicht zugänglich und verständlich sowie in klarer und einfacher Sprache** abgefasst sein

²⁰³ Siehe oben Rn. 172.

²⁰⁴ Umfassend hierzu Bayerischer Landesbeauftragter für den Datenschutz, Informationspflichten des Verantwortlichen, Orientierungshilfe, Stand 11/2018.

²⁰⁵ Petri, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 2019, Art. 26 DSGVO Rn. 26; Spoerr, in: Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg, BeckOK Datenschutzrecht, Stand 5/2022, Art. 26 DSGVO Rn. 57; Europäischer Datenschutzausschuss, Leitlinien 07/2020 (Fn. 22), Rn. 180: Der Europäische Datenschutzausschuss empfiehlt, dass zumindest alle Elemente der in den Artikeln 13 und 14 genannten Informationen umfasst sind, die der betroffenen Person bereits zugänglich sein sollten.

²⁰⁶ Bertermann, in: Ehmann/Selmayr, Datenschutz-Grundverordnung, 2. Aufl. 2018, Art. 26 DSGVO Rn. 15; Knoblauch, in: Wilde/Ehmann/Niese/Knoblauch, Datenschutz in Bayern, Stand 11/2018, Art. 26 DSGVO Rn. 18.

²⁰⁷ Martini, in: Paal/Pauly, DSGVO – BDSG, 3. Aufl. 2021, Art. 26 DSGVO Rn. 33. Nach Auffassung von Spoerr, in Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg, BeckOK Datenschutzrecht, Stand 5/2022, Art. 26 DSGVO Rn. 58 sind Informationen zu Schadensersatzansprüchen nicht aufzunehmen, da diese nicht zu den „Rechten der betroffenen Person“ im Sinne von Art. 26 DSGVO gehörten, da sie in Art. 82 DSGVO und nicht in Kapitel III der DSGVO geregelt sind.

5. Verhältnis der gemeinsam Verantwortlichen zu den betroffenen Personen

muss. Es geht insoweit um Adressatengerechtigkeit im Sinne von Laien- und Alltagsverständlichkeit.²⁰⁸ Daher ist beispielsweise auch eine (verkürzte) Darstellung in Tabellenform oder unter Nutzung von verständlichen Symbolen denkbar.²⁰⁹ Für Informationen und Hinweise, die sich an Kinder richten, enthält EG 58 Satz 4 DSGVO eine Spezifizierung dahingehend, dass aufgrund deren besonderer Schutzwürdigkeit „Informationen und Hinweise in einer dergestalt klaren und einfachen Sprache erfolgen [sollten], dass ein Kind sie verstehen kann“.

Auf welche Weise diese Informationen der betroffenen Person **zur Verfügung gestellt** werden sollen, ist nicht geregelt. Insbesondere enthält Art. 26 Abs. 2 Satz 2 DSGVO im Gegensatz zu anderen Bestimmungen der Datenschutz-Grundverordnung keinen Hinweis darauf, dass die Informationen nur auf Anfrage verfügbar sein oder in geeigneter Weise veröffentlicht werden sollen. Somit obliegt die Entscheidung hierüber grundsätzlich den gemeinsam Verantwortlichen. Allerdings gilt:

183

- Die Informationen müssen **in übereinstimmender Weise** zur Verfügung gestellt werden.²¹⁰
- Die Informationen können **schriftlich, aber auch in elektronischer Form** (vgl. EG 58 Satz 2 DSGVO) bereitgestellt werden. Bei der Wahl der Form sollte jedoch die Nachweisbarkeit als Ausfluss der Rechenschaftspflicht im Blick behalten werden.²¹¹ Daher sind nur mündlich erteilte Informationen kritisch zu sehen.²¹²
- Es **genügt, einen Zugang zu den Informationen zu ermöglichen** (vergleiche englische Sprachfassung: „shall be made available“), zum Beispiel indem diese frei abrufbar sind. Denkbar ist also die Bereitstellung des „Wesentlichen der Vereinbarung“ zusammen mit den Informationen gemäß Art. 13 und 14 DSGVO, in der Datenschutzerklärung, auf Anfrage beim Datenschutzbeauftragten (falls vorhanden) oder bei der gegebenenfalls benannten Anlaufstelle²¹³ oder auf einer Webseite²¹⁴ (siehe EG 58 Satz 2 DSGVO).

Auch zum **Zeitpunkt** der Information enthält Art. 26 Abs. 2 Satz 2 DSGVO keine Vorgaben. Sinnvollerweise ist das „Wesentliche der Vereinbarung“ den betroffenen Personen **aber zu demselben Zeitpunkt wie die Information gemäß Art. 13 und 14 DSGVO** zur Verfügung zu stellen. Dies folgt aus dem Zweck von Art. 26 DSGVO in Verbindung mit EG 79 DSGVO, die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen durch eine transparente Zuordnung der den gemeinsam Verantwortlichen obliegenden Pflichten zu schützen. Ein wirksamer Schutz setzt einen frühzeitigen Zugang zu diesen Informationen voraus, der jedenfalls nicht nach

184

²⁰⁸ Spoerr, in: Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg, BeckOK Datenschutzrecht, Stand 5/2022, Art. 26 DSGVO Rn. 57.

²⁰⁹ Vergleiche EG 58 Satz 1 DSGVO am Ende: „... und gegebenenfalls zusätzlich visuelle Elemente“.

²¹⁰ Europäischer Datenschutzausschuss, Leitlinien 07/2020 (Fn. 22), Rn. 181.

²¹¹ Vergleiche nur Martini, in: Paal/Pauly, DSGVO – BDSG, 3. Aufl. 2021, Art. 26 DSGVO Rn. 35 mit weiteren Nachweisen.

²¹² Petri, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht, 2019, Art. 26 DSGVO Rn. 27.

²¹³ Europäischer Datenschutzausschuss, Leitlinien 07/2020 (Fn. 22), Rn. 181.

²¹⁴ Martini, in: Paal/Pauly, DSGVO – BDSG, 3. Aufl. 2021, Art. 26 DSGVO Rn. 35; Petri, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht, 2019, Art. 26 DSGVO Rn. 27; DSK, Kurzpapier Nr. 16 (Fn. 27), S. 4; zustimmend Spoerr, in: Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg, BeckOK Datenschutzrecht, Stand 5/2022, Art. 26 DSGVO Rn. 51. Andere Auffassung Plath, in: Plath, DSGVO/BDSG, 4. Aufl. 2023, Art. 26 DSGVO Rn. 40, der keine unaufgeforderte Offenlegung für erforderlich hält.

V. Rechtsfolgen der gemeinsamen Verantwortlichkeit

dem Zeitpunkt für die allgemeine Informationspflicht gemäß Art. 13 und 14 DSGVO liegen kann. Die Informationen sind daher (spätestens) im zeitlichen Gleichlauf mit Art. 13 und 14 DSGVO zur Verfügung zu stellen.²¹⁵

- 185 Sofern sich **wesentliche Änderungen** hinsichtlich des Informationsgegenstandes ergeben, etwa indem weitere gemeinsam Verantwortliche hinzukommen, entstehen die **Pflichten nach Art. 26 DSGVO zum jeweiligen Zeitpunkt neu**. Das ergibt sich insbesondere aus dem Erfordernis des Art. 26 Abs. 2 Satz 1 DSGVO, dass die Vereinbarung die tatsächlichen Funktionen und Beziehungen der gemeinsam Verantwortlichen gegenüber betroffenen Personen gebührend widerspiegeln muss.

c) Art. 26 Abs. 3 DSGVO

- 186 **Art. 26 Abs. 3 DSGVO** enthält eine Klarstellung dahingehend, dass die betroffene Person ihre **Rechte** im Rahmen der Datenschutz-Grundverordnung²¹⁶ **bei und gegenüber jedem einzelnen der gemeinsam Verantwortlichen geltend** machen kann – unabhängig von anderslautenden Regelungen in der Vereinbarung und/oder der Benennung einer Anlaufstelle. Art. 26 Abs. 3 DSGVO bietet dabei nicht nur eine Orientierung für die Geltendmachung von Ansprüchen betroffener Personen, sondern auch für mögliche Ausgleichsansprüche zwischen den gemeinsam Verantwortlichen.²¹⁷

6. Rechtswirkungen der Vereinbarung

- 187 Die gemäß Art. 26 Abs. 1 Satz 2 DSGVO zu schließende Vereinbarung hat für die gemeinsam Verantwortlichen **Bindungswirkung**: Sie müssen sich sowohl untereinander als auch gegenüber den betroffenen Personen sowie den Aufsichtsbehörden am Inhalt ihrer Vereinbarung festhalten lassen.

²¹⁵ Lang, in: Taeger/Gabel, DSGVO – BDSG – TTDSG, 4. Aufl. 2022, Art. 26 DSGVO Rn. 100; wohl ebenfalls DSK, Kurzpapier Nr. 16 (Fn. 27), S. 3f. Andere Auffassung Piltz, in: Gola/Heckmann, Datenschutz-Grundverordnung – Bundesdatenschutzgesetz, 3. Aufl. 2022, Art. 26 DSGVO Rn. 33, wonach das Wesentliche der Vereinbarung auch nach der Erhebung und auch nach einer weiteren Verarbeitung zur Verfügung gestellt werden kann.

²¹⁶ DSK, Kurzpapier Nr. 16 (Fn. 27), S. 2: „Die Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche wird mit der gesamtschuldnerischen Haftung nach Art. 26 Abs. 3 DSGVO für die betroffene Person erleichtert.“ Dies umfasst sämtliche Rechte der betroffenen Person nach der Datenschutzgrundverordnung und ist nicht auf die Rechte nach Kapitel III DSGVO beschränkt. Mit Einschränkung dagegen Spoerr, in Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg, BeckOK Datenschutzrecht, Stand 5/2022, Art. 26 DSGVO Rn. 59.

²¹⁷ Petri, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 2019, Art. 26 DSGVO Rn. 29. Die gemeinsam Verantwortlichen haften auch ohne eine Vereinbarung nach Art. 26 Abs. 1 Satz 2 DSGVO gemeinschaftlich; diese hilft aber beim Haftungsausgleich im Innenverhältnis nach Art. 82 Abs. 5 DSGVO, DSK, Kurzpapier Nr. 16 (Fn. 27), S. 4.

a) Gegenseitige Verpflichtung und Haftung

Die Vereinbarung der gemeinsam Verantwortlichen wirkt als Vertragsschluss im Innenverhältnis der Parteien; ihr **Inhalt ist für jeden der Beteiligten verbindlich** (Grundsatz „pacta sunt servanda“, § 241 Abs. 1 BGB). 188

Wie jeder Vertrag **vermeidet** die Vereinbarung bei ordnungsgemäßer Abfassung idealerweise **Rechtsunklarheiten und darauf beruhende Haftungsstreitigkeiten**. Dies ist dann von besonderer Bedeutung, wenn sich die Beteiligten nicht in gleichgewichtigen Verhandlungspositionen gegenüberstehen. In einem solchen Fall hilft das Transparenzerfordernis, die **Vertragssymmetrie** der Vereinbarungspartner flankierend zu schützen, beziehungsweise deren Ungleichgewicht so weit wie möglich aufzudecken.²¹⁸ Zudem erfüllt die Vereinbarung eine wichtige **Beweissicherungs- und Zurechnungsfunktion** unter Berücksichtigung der Vorgaben insbesondere des Art. 82 DSGVO. Dies gilt nicht nur, aber auch gerade im Zusammenhang mit einem möglichen Schadensausgleich der an der Vereinbarung Beteiligten untereinander. 189

Für **Klagen** innerhalb des Verhältnisses der gemeinsam Verantwortlichen untereinander ergibt sich die Zuständigkeit aus **Art. 79 Abs. 2 DSGVO**: Denn das Rechtsverhältnis zwischen gemeinsam Verantwortlichen besteht qua Gesetz – nur dessen Ausgestaltung unter Berücksichtigung der Vorgaben des Art. 26 DSGVO erfolgt individuell durch Vereinbarung – und begründet im Außenverhältnis eine Gesamtschuld. Für den Innenausgleich zwischen Gesamtschuldnern sind nach den allgemeinen zivil- beziehungsweise verwaltungsrechtlichen Grundsätzen diejenigen Gerichte zuständig, die auch für eine Klage eines Betroffenen gegen einen der Gesamtschuldner zuständig wären.²¹⁹ 190

b) Bindungswirkung gegenüber Dritten

aa) Bindungswirkung gegenüber betroffenen Personen, speziell Art. 26 Abs. 3 DSGVO

Gemeinsam Verantwortliche müssen sich gegenüber betroffenen Personen am Inhalt ihrer Vereinbarung festhalten lassen, **Art. 26 Abs. 2 DSGVO** (Rn. 175). 191

Die Bestimmungen der Vereinbarung entfalten gegenüber betroffenen Personen allerdings **insofern keine Bindungswirkung**, als diese gemäß **Art. 26 Abs. 3 DSGVO ihre Rechte bei und gegenüber jedem einzelnen der gemeinsam Verantwortlichen** geltend machen können – unabhängig von einer gegebenenfalls anderslautenden expliziten Zuständigkeitszuweisung und/oder der Benennung einer Anlaufstelle.²²⁰ Gegebenenfalls muss der ange- 192

²¹⁸ Martini, in: Paal/Pauly, DSGVO – BDSG, 3. Aufl. 2021, Art. 26 DSGVO Rn. 10.

²¹⁹ EuGH, Urteil vom 15. Juni 2017, C-249/16 (Kareda), Rn. 31 f.

²²⁰ Auch keine teleologische Reduktion für den Fall, dass für die betroffenen Personen objektiv erkennbar ist, dass einer der gemeinsam Verantwortlichen „keine Entscheidungsgewalt hat und daher die Verpflichtung nicht allein erfüllen kann“. Dies stünde im Widerspruch zum Regelungszweck des Art. 26 DSGVO. So aber Hacker, Mehrstufige Informationsanbieterverhältnisse zwischen Datenschutz und Störerhaftung, MMR 2018, S. 779, 780, 783 f.

V. Rechtsfolgen der gemeinsamen Verantwortlichkeit

gangene Verantwortliche die Anfrage der betroffenen Person an die nach der Vereinbarung intern zuständige Stelle weiterleiten.²²¹

- 193 Art. 26 Abs. 3 DSGVO **ergänzt** damit die haftungsrechtliche Pflichtenzuweisung des **Art. 82 Abs. 4 DSGVO auf der Primäranspruchsebene**: Art. 82 Abs. 4 in Verbindung mit Abs. 2 Satz 1 DSGVO ordnet ebenfalls eine Gesamtschuld an, findet jedoch nur auf die Schadensersatzregulierung Anwendung. Aus Art. 26 Abs. 3 DSGVO kann daher auch implizit eine Verpflichtung jedes Vereinbarungspartners abgeleitet werden, im Rahmen der datenschutzrechtlichen „Primärpflichten“ auf die jeweils anderen Verantwortlichen einzuwirken (sofern er diese Pflichten nicht selbst erfüllen kann beziehungsweise muss).²²²
- 194 Art. 26 Abs. 3 DSGVO etabliert zudem eine über die bloße „Haftungsregelung“ hinausgehende **Zurechnungsgrundlage** für die gemeinsam Verantwortlichen: So muss sich beispielsweise ein Verantwortlicher, der seine Datenverarbeitung auf eine Einwilligung der betroffenen Person stützen will, Handlungen der Mitverantwortlichen, welche die Freiwilligkeit der Einwilligung infrage stellen, entgegenhalten lassen, soweit diese auf einem arbeitsteiligen Vorgehen basieren. Im Ergebnis kann sich dann die ihm gegenüber erklärte Einwilligung als unwirksam erweisen.
- 195 Die **internationale Zuständigkeit für die gerichtliche Geltendmachung** von Ansprüchen einer betroffenen Person gegen einen der gemeinsam Verantwortlichen ergibt sich aus **Art. 79 Abs. 2 DSGVO** als *lex specialis*²²³ zu den internationalen Zuständigkeitsnormen. Art. 79 Abs. 2 Satz 1 DSGVO statuiert, dass für alle Klagen gegen einen Verantwortlichen die Gerichte desjenigen Mitgliedstaats zuständig sind, in dem der Verantwortliche eine Niederlassung (vergleiche EG 22 Sätze 2 und 3 DSGVO) hat. Gemäß Art. 79 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 1 DSGVO besteht darüber hinaus ein Wahlrecht für die betroffene Person, Klage zusätzlich bei den Gerichten desjenigen Mitgliedstaats zu erheben, in dem die betroffene Person ihren gewöhnlichen Aufenthaltsort²²⁴ hat. Dies gilt nicht, wenn es sich bei dem Verantwortlichen um eine Behörde eines Mitgliedstaats handelt, die in Ausübung ihrer hoheitlichen Befugnisse tätig geworden ist, Art. 79 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 DSGVO. Die **örtliche Zuständigkeit** wird dann durch die nationalen Vorschriften bestimmt, namentlich nach den Vorgaben der Verwaltungsgerichtsordnung für den öffentlichen und nach § 44 BDSG als Spezialregelung für den nicht öffentlichen Bereich.

²²¹ Knoblauch, in: Wilde/Ehmann/Niese/Knoblauch, Datenschutz in Bayern, Stand 11/2018, Art. 26 DSGVO Rn. 19.

²²² Martini, in: Paal/Pauly, DSGVO – BDSG, 3. Aufl. 2021, Art. 26 DSGVO Rn. 36.

²²³ EG 147 DSGVO.

²²⁴ Der Begriff des „gewöhnlichen Aufenthaltsorts“ wird mit einer gewissen Dauerhaftigkeit und dem Vorliegen subjektiver Komponenten verbunden, wobei Einzelheiten noch unklar sind. Der Europäische Gerichtshof definiert den „gewöhnlichen Aufenthaltsort“ in einem anderen Kontext als den Ort, „den der Betroffene als ständigen oder gewöhnlichen Mittelpunkt seiner Lebensinteressen in der Absicht gewählt hat, ihm Dauerhaftigkeit zu verleihen“, wobei „alle hierfür wesentlichen tatsächlichen Gesichtspunkte zu berücksichtigen sind“, EuGH, Urteil vom 15. September 1994, C-452/93 P, Rn. 22.

bb) Bindungswirkung gegenüber Aufsichtsbehörden

Auch gegenüber den Aufsichtsbehörden müssen sich die gemeinsam Verantwortlichen am Inhalt ihrer Vereinbarung festhalten lassen. 196

Die Aufsichtsbehörden sind indes **weder im Hinblick auf die Frage der Einstufung der Parteien als gemeinsam Verantwortliche noch in Bezug auf eine gegebenenfalls benannte Anlaufstelle an die Festlegungen der Vereinbarung gebunden.**²²⁵ 197

Daher können die Behörden sich an jeden der gemeinsam Verantwortlichen wenden, um ihre Befugnisse gemäß Art. 58 DSGVO auszuüben; sie sind insoweit mit umfangreichen Untersuchungsbefugnissen zur Sachverhaltsaufklärung ausgestattet. Die Aufsichtsbehörden müssen die **festgelegte Pflichtenverteilung** lediglich **im Rahmen ihres Auswahlermessens** zu den zu ergreifenden Maßnahmen und den Maßnahmenadressaten würdigen.²²⁶ Dies steht auch im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nach EG 129 Satz 5 DSGVO. Dabei ist im Rahmen der Ermessensausübung stets dem zentralen Zweck der DSGVO, die Gewährleistung eines effektiven Betroffenen schutzes (Art. 1 Abs. 2 DSGVO), Rechnung zu tragen. Insoweit kann – unabhängig von der besonderen Situation der gemeinsamen Verantwortlichkeit – die Effektivität der Beseitigung eines Datenschutzverstoßes – in zeitlicher und sonst qualitativer Hinsicht – als Leitkriterium herangezogen werden.²²⁷ 198

Auf **Art. 26 Abs. 3 DSGVO** können sich Aufsichtsbehörden dagegen **nicht** berufen, da dieser ausdrücklich nur auf „die betroffene Person“ als Berechtigten verweist. Relevanz entfaltet dies beispielsweise dann, wenn die gemeinsam Verantwortlichen nicht regeln, wen die Meldepflicht aus Art. 33 DSGVO betreffend Verletzungen des Schutzes personenbezogener Daten gegenüber der Aufsichtsbehörde trifft. Mangels Einschlägigkeit des Art. 26 Abs. 3 DSGVO müssen in einem solchen Fall die allgemeinen Grundsätze des Art. 26 DSGVO mit der Leitregel des Abs. 1 Satz 1 DSGVO zur Anwendung kommen: Mehrere Verantwortliche sind gesamthänderisch verantwortlich.²²⁸ 199

Ungeklärt ist in diesem Zusammenhang indes die Frage der **Bestimmung der federführenden Aufsichtsbehörde für den Fall der gemeinsamen Verantwortlichkeit**. Die federführende Aufsichtsbehörde – und deren Befugnisausübung – kann nicht durch die (gemeinsam) Verantwortlichen selbst festgelegt werden (Verbot des sogenannten „Forum Shopping“)²²⁹ 200

²²⁵ Europäischer Datenschutzausschuss, Leitlinien 8/2022 für die Bestimmung der federführenden Aufsichtsbehörde eines Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiters, Version 2.0, Stand 3/2023, Rn. 32, Internet: https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-82022-identifying-controller-or-processors-lead_de. Andere Auffassung Ingold, in: Sydow/Marsch, DSGVO – BDSG, 3. Aufl. 2022, Art. 26 DS GVO Rn. 10.

²²⁶ Daneben sind die gesetzlichen Ermessensgrenzen einschließlich der Grundsätze der Zweckmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit, vergleiche auch EG 129 Satz 5 DSGVO, sowie die allgemeinen Grundsätze der Störerauswahl zu berücksichtigen, Spoerr, in: Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg, BeckOK Datenschutzrecht, Stand 5/2022, Art. 26 DSGVO Rn. 61. Nach Ansicht von Martini, in: Paal/Pauly, DSGVO – BDSG, 3. Aufl. 2021, Art. 26 DSGVO Rn. 37a richtet sich die datenschutzrechtliche Störerauswahl nicht nach den Vorschriften der Verwaltungsverfahrensgesetze, maßgeblich sei allein die Datenschutz-Grundverordnung.

²²⁷ BVerwG, Urteil vom 11. September 2019, 6 C 15/18, Rn. 30 f.

²²⁸ Martini, in: Paal/Pauly, DSGVO – BDSG, 3. Aufl. 2021, Art. 26 DSGVO Rn. 22.

²²⁹ Europäischer Datenschutzausschuss, Leitlinien 8/2022 (Fn. 225), Rn. 33 f.

V. Rechtsfolgen der gemeinsamen Verantwortlichkeit

und die Datenschutz-Grundverordnung enthält für den Fall der gemeinsamen Verantwortlichkeit keine Regelung: Grundsätzlich statuieren Art. 55 ff. DSGVO Vorgaben zu den Aufsichtsbehörden.²³⁰ Nach Art. 55 Abs. 1 DSGVO gilt der Grundsatz, dass jede Aufsichtsbehörde im Hoheitsgebiet ihres eigenen Mitgliedstaates zuständig ist. Mehrere gemeinsam Verantwortliche können aber in verschiedenen Mitgliedstaaten oder Zuständigkeitsbereichen (in Deutschland unterschiedliche Zuständigkeiten für jedes Bundesland, vgl. Art. 51 Abs. 1 DSGVO in Verbindung mit § 40 BDSG, Art. 18 BayDSG für den nicht-öffentlichen Bereich, Art. 15 BayDSG für den öffentlichen Bereich) ansässig sein. Für diese Konstellation beziehungsweise die gemeinsame Verantwortlichkeit generell trifft die Datenschutz-Grundverordnung keine Regelung. Insbesondere findet Art. 56 DSGVO, der die federführende Aufsichtsbehörde im Fall mehrerer Niederlassungen eines Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiters festlegt („One-Stop-Shop-Prinzip“), auf die Bestimmung der federführenden Aufsichtsbehörde für gemeinsam Verantwortliche keine Anwendung, da es in dieser Vorschrift explizit nur um eine einzige verantwortliche Stelle geht.²³¹

- 201** Der Europäische Datenschutzausschuss rät daher in seinen „Guidelines 8/2022 on identifying a controller or a processor’s lead authority“ zu folgendem Vorgehen:²³² Haben die gemeinsam Verantwortlichen ihren Sitz in der Europäischen Union beziehungsweise im Europäischen Wirtschaftsraum, ist die Hauptniederlassung beziehungsweise einzige Niederlassung für jeden der gemeinsam Verantwortlichen separat zu bestimmen. Die dann nach Art. 55 Abs. 1 beziehungsweise Art. 56 Abs. 1 DSGVO federführende Aufsichtsbehörde ist zuständige Aufsichtsbehörde für den jeweiligen gemeinsam Verantwortlichen.²³³ Die Bestimmung einer einzigen federführenden Aufsichtsbehörde für die gemeinsam Verantwortlichen erfolgt dagegen nicht. Sollten in der Praxis Differenzen zwischen den zuständigen Aufsichtsbehörden auftreten, ist zu empfehlen, die Zusammenarbeit entsprechend den Grundsätzen der Art. 60 ff. DSGVO zu gestalten und gemeinsam auf einen Konsens hinzuwirken;

²³⁰ §§ 27 Abs. 5, 40a Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes (BT-Drs. 20/10859) sehen allerdings derzeit für gemeinsam Verantwortliche im nicht öffentlichen Bereich „Forum Shopping“ in gewissem Umfang vor.

²³¹ Jeder der gemeinsam Verantwortlichen kann aber natürlich eine Haupt- oder einzige Niederlassung im Sinne des Art. 56 Abs. 1 DSGVO haben.

²³² Europäischer Datenschutzausschuss, Leitlinien 8/2022 (Fn. 225), Anhang Nr. 2 d, S. 13 f. Schneider, Kollision von Joint Controllership und One-Stop-Shop, ZD 2020, S. 179, 181 ff. macht dagegen Lösungsvorschläge zur Bestimmung einer einzigen federführenden Aufsichtsbehörde, zeigt aber auch die damit jeweils verbundenen Problemstellungen auf: (1) weite Auslegung des Begriffs der „Hauptniederlassung“ im Sinne des Art. 56 Abs. 1 DSGVO (Hauptniederlassung am Schwerpunkt der jeweiligen Datenverarbeitung) – problematisch bei gleichmäßiger Verteilung der Datenverarbeitung sowie generell betreffend die Kriterien zur Bestimmung des Schwerpunkts; (2) autonome Bestimmung durch die gemeinsam Verantwortlichen (so auch Artikel-29-Datenschutzgruppe, Leitlinien für die Bestimmung der federführenden Aufsichtsbehörde eines Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiters, Stand 4/2017, WP 244 rev. 01, S. 8 f., Internet: <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/611235/en>) – im Widerspruch zu EG 36 Satz 2 DSGVO sowie Missbrauchsgefahr, zudem sind Zuständigkeitsvereinbarungen dem öffentlichen Recht fremd; (3) Einführung eines Prioritätsprinzips (diejenige Aufsichtsbehörde, die zuvorderst tätig wird) – mangeln an Flexibilität; (4) Entscheidung durch eine (gegebenenfalls übergeordnete) Behörde, vgl. § 39 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, Art. 65 Abs. 1 Buchst. b DSGVO kombiniert mit Prioritätsprinzip.

²³³ Europäischer Datenschutzausschuss, Leitlinien 8/2022 (Fn. 225), S. 14.

6. Rechtswirkungen der Vereinbarung

gegebenenfalls hat eine Streitbeilegung durch den Europäischen Datenschutzausschuss zu erfolgen, Art. 65 DSGVO.

VI. Exkurs: Richtlinie (EU) 2016/680 (Straftatenbekämpfung)

- 202** Im Falle einer gemeinsamen Verantwortlichkeit für die Verarbeitung personenbezogener Daten zu Zwecken der Straftatenbekämpfung findet Art. 26 DSGVO in nationalrechtlicher **Umsetzung des Art. 21 Richtlinie (EU) 2016/680²³⁴ gemäß Art. 2 Satz 1 und Art. 28 Abs. 2 Satz 2 BayDSG nach Maßgabe des Art. 30 BayDSG** Anwendung.
- 203** Danach ist die Angabe der Anlaufstelle für die betroffenen Personen nach Art. 26 Abs. 1 Satz 3 DSGVO verpflichtend, Art. 30 Satz 1 BayDSG. Die Regelung des Art. 26 Abs. 2 DSGVO findet dagegen keine Anwendung, Art. 30 Satz 2 BayDSG.
- 204** Art. 21 Abs. 2 RL (EU) 2016/680 erlaubt es den Mitgliedstaaten zudem, verpflichtet sie aber nicht dazu, eine mit Art. 26 Abs. 3 DSGVO vergleichbare Vorschrift zu schaffen. Deutschland hat von dieser Möglichkeit zum Beispiel in § 63 Satz 4 BDSG Gebrauch gemacht.

²³⁴ Siehe Fn. 2.

VII. Fazit

Für die Prüfung des Vorliegens einer gemeinsamen Verantwortlichkeit kommt es stets auf den Einzelfall an, bei dem die vorstehend erarbeiteten Kriterien unter Berücksichtigung der Schutzziele des Art. 26 DSGVO und der Datenschutz-Grundverordnung insgesamt an den tatsächlichen Abläufen und Strukturen der konkreten Datenverarbeitung zu messen sind, mit einem „pragmatischen Ansatz“, „der größeres Gewicht auf die Ermessensfreiheit bei der Entscheidung über die Zwecke und auf den Spielraum bei der Entscheidungsfindung legt“.²³⁵ Dabei birgt die Abgrenzung der gemeinsamen Verantwortlichkeit zur Auftragsverarbeitung und zur parallelen Verantwortlichkeit trotz der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht unerhebliche Schwierigkeiten. Insbesondere wird die korrekte Einordnung einer Beteiligung an einer Verarbeitung dadurch erschwert, dass der Gerichtshof geringe Anforderungen an den tatsächlichen Beitrag zu einer Entscheidung über die Mittel und Zwecke einer Verarbeitung stellt. Der Hintergrund dieser weiten Auslegung ist ganz klar das Interesse, für die betroffenen Personen keine Schutzlücken entstehen zu lassen.²³⁶

Die durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs etablierten Anforderungen für die Annahme einer gemeinsamen Verantwortlichkeit sind insgesamt eher niedrig. Es werden in der Rechtswirklichkeit – gerade aufgrund der zunehmenden digitalen Zusammenarbeit – weit mehr Anwendungsfälle für eine gemeinsame Verantwortlichkeit in Betracht kommen, als dies derzeit – beispielsweise durch Vorliegen entsprechender Vereinbarungen – den Anschein hat.²³⁷ Zumeist wird es den gemeinsam Verantwortlichen in der Praxis gar nicht bewusst sein, dass sie solche im Rechtssinne (geworden) sind.

Für die betroffenen Personen kann eine gemeinsam verantwortete Verarbeitung aufgrund der gesamtschuldnerischen Haftung nach Art. 26 Abs. 3, Art. 82 Abs. 4 in Verbindung mit Abs. 2 Satz 1 DSGVO durchaus eine Verbesserung ihrer Rechtsposition darstellen. Für die Anbieter von komplexen und integrierten Verarbeitungen erhöht sich jedoch das Haftungsrisiko erheblich, allerdings mit dem Regulativ der Beschränkung der Haftung auf die Phasen der tatsächlichen Beteiligung. Die Auswirkungen auf die Praxis sind insoweit wohl erheblich, im Detail aber noch offen, und die Rechtsunsicherheit ist groß. Vor diesem Hintergrund sollten (gemeinsam) Verantwortliche und Auftragsverarbeiter ihre jeweiligen Rollen und Verantwortlichkeiten bereits vor Beginn einer Verarbeitungstätigkeit systematisch und klar definieren, voneinander abgrenzen sowie dokumentieren, um auf dieser Grundlage ihren jeweiligen datenschutzrechtlichen Pflichten gerecht werden zu können.

²³⁵ So schon seinerzeit und weiterhin aktuell Artikel-29-Datenschutzgruppe, Stellungnahme 1/2010 (Fn. 7), S. 16.

²³⁶ Zu den möglichen Risiken für die betroffenen Personen, aber auch in Bezug auf eine unangemessene oder ungerechte Haftung Schlussanträge des Generalanwalts Bobek vom 19. Dezember 2018 in der Rechtssache C-40/17 (Fashion ID), Rn. 91, 93.

²³⁷ Hanloser/Koglin, in: Koreng/Lachenmann, Formularhandbuch Datenschutzrecht, 3. Aufl. 2021, VI. Mehrparteien-Vereinbarung zwischen gemeinsam Verantwortlichen bei Online-Angeboten, Anm. 1 sprechen sogar von einem „Massenphänomen“, und Martini, in: Paal/Pauly, DSGVO – BDSG, 3. Aufl. 2021, Art. 26 DSGVO Rn. 42 befürchtet, dass Art. 26 DSGVO selbst zu einer „Verantwortungsdiffusion“ im Datenschutzrecht beiträgt.