

Binding decision of the Board (Art. 65)



Verbindlicher Beschluss 3/2022 zu der von der irischen Aufsichtsbehörde vorgelegten Streitigkeit über Meta Platforms Ireland Limited und deren Facebook-Dienst (Artikel 65 DSGVO)

Angenommen am 5. Dezember 2022

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung des Streitfalls.....	5
2	Recht auf eine gute Verwaltung	10
3	Voraussetzungen für die Annahme eines verbindlichen Beschlusses	11
3.1	Einsprüche einer/mehrerer betroffener Aufsichtsbehörde(n) gegen einen Beschlussentwurf	11
3.2	Die irische Aufsichtsbehörde hält die Einsprüche gegen den Beschlussentwurf für nicht maßgeblich und hat sich ihnen nicht angeschlossen.....	12
3.3	Zulässigkeit.....	12
3.4	Gliederung des verbindlichen Beschlusses	13
4	ZU DER FRAGE, OB DIE FEDERFÜHRENDE AUFSICHTSBEHÖRDE EINEN VERSTOß WEGEN FEHLENDER GEEIGNETER RECHTSGRUNDLAGE BZW. UNRECHTMÄßIGER DATENVERARBEITUNG HÄTTE FESTSTELLEN MÜSSEN.....	14
4.1	Würdigung im Beschlussentwurf der federführenden Aufsichtsbehörde.....	14
4.2	Zusammenfassung der von den betroffenen Aufsichtsbehörden erhobenen Einsprüche... 16	
4.3	Standpunkt der federführenden Aufsichtsbehörde zu den Einsprüchen	23
4.4	Würdigung durch den EDSA.....	25
4.4.1	Bewertung der Maßgeblichkeit und Begründetheit der Einsprüche	25
4.4.2	Beurteilung in der Sache	29
5	Zu der Frage, ob die Ausführungen und Beweise im Beschlussentwurf der federführenden Aufsichtsbehörde für die Schlussfolgerung hinreichen, dass Meta Ireland nicht verpflichtet ist, sich für die Verarbeitung personenbezogener Daten der Beschwerdeführerin auf eine Einwilligung zu stützen	46
5.1	Würdigung im Beschlussentwurf der federführenden Aufsichtsbehörde.....	46
5.2	Zusammenfassung der von den betroffenen Aufsichtsbehörden erhobenen Einsprüche... 47	
5.3	Standpunkt der federführenden Aufsichtsbehörde zu den Einsprüchen	52
5.4	Würdigung durch den EDSA.....	54
5.4.1	Bewertung der Maßgeblichkeit und Begründetheit der Einsprüche	54
5.4.2	Beurteilung in der Sache	57
6	Zum Vorwurf einer zusätzlichen Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben (Fairness) 64	
6.1	Würdigung im Beschlussentwurf der federführenden Aufsichtsbehörde.....	64
6.2	Zusammenfassung des von den betroffenen Aufsichtsbehörden erhobenen Einspruchs... 65	
6.3	Standpunkt der federführenden Aufsichtsbehörde zum Einspruch	66
6.4	Würdigung durch den EDSA.....	67

6.4.1	Bewertung der Maßgeblichkeit und Begründetheit des Einspruchs	67
6.4.2	Beurteilung in der Sache	69
7	ZUR FRAGE EINES POTENZIELLEN ZUSÄTZLICHEN VERSTOßES GEGEN DIE GRUNDSÄTZE DER ZWECKBINDUNG UND DER DATENMINIMIERUNG	74
7.1	Würdigung im Beschlussentwurf der federführenden Aufsichtsbehörde.....	74
7.2	Zusammenfassung des von den betroffenen Aufsichtsbehörden erhobenen Einspruchs... 75	
7.3	Standpunkt der federführenden Aufsichtsbehörde zu den Einsprüchen	76
7.4	Würdigung durch den EDSA.....	77
7.4.1	Bewertung der Maßgeblichkeit und Begründetheit des Einspruchs	77
8	ZU ANDEREN ABHILFEMAßNAHMEN ALS GELDBÜßEN	79
8.1	Würdigung im Beschlussentwurf der federführenden Aufsichtsbehörde.....	79
8.2	Zusammenfassung der von den betroffenen Aufsichtsbehörden erhobenen Einsprüche... 79	
8.3	Standpunkt der federführenden Aufsichtsbehörde zu den Einsprüchen	81
8.4	Würdigung durch den EDSA.....	82
8.4.1	Bewertung der Maßgeblichkeit und Begründetheit der Einsprüche	82
8.4.2	Beurteilung in der Sache	85
9	ZUR BESTIMMUNG DER GELDBUßE	91
9.1	Zur Bestimmung der Geldbuße für die Transparenzpflichtverletzungen	91
9.1.1	Würdigung im Beschlussentwurf der federführenden Aufsichtsbehörde.....	91
9.1.2	Zusammenfassung der von den betroffenen Aufsichtsbehörden erhobenen Einsprüche	96
9.1.3	Standpunkt der federführenden Aufsichtsbehörde zu den Einsprüchen	101
9.1.4	Würdigung durch den EDSA.....	102
9.2	Zur Bestimmung der Geldbuße für weitere Verletzungen	122
9.2.1	Würdigung im Beschlussentwurf der federführenden Aufsichtsbehörde.....	122
9.2.2	Zusammenfassung der von den betroffenen Aufsichtsbehörden erhobenen Einsprüche	122
9.2.3	Standpunkt der federführenden Aufsichtsbehörde zu den Einsprüchen	129
9.2.4	Würdigung durch den EDSA.....	129
10	Verbindlicher Beschluss	146
11	Schlussbemerkungen	151

Der Europäische Datenschutzausschuss –

gestützt auf Artikel 63 und Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (im Folgenden „**DSGVO**“)¹,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (im Folgenden „**EWR**“), insbesondere auf Anhang XI und das Protokoll 37, in der durch den Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 154/2018 vom 6. Juli 2018 geänderten Fassung²,

gestützt auf Artikel 11 und Artikel 22 seiner Geschäftsordnung (im Folgenden „**Geschäftsordnung des EDSA**“)³ –

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Die wesentliche Aufgabe des Europäischen Datenschutzausschusses (im Folgenden „**EDSA**“) ist die Sicherstellung der einheitlichen Anwendung der DSGVO im gesamten EWR. Zu diesem Zweck sieht Artikel 60 DSGVO vor, dass die federführende Aufsichtsbehörde (im Folgenden „**federführende Aufsichtsbehörde**“) mit den anderen betroffenen Aufsichtsbehörden (im Folgenden „**betroffene Aufsichtsbehörden**“) zusammenarbeitet und sich dabei bemüht, einen Konsens zu erzielen, dass die federführende Aufsichtsbehörde und die betroffenen Aufsichtsbehörden alle zweckdienlichen Informationen untereinander austauschen und dass die federführende Aufsichtsbehörde den anderen betroffenen Aufsichtsbehörden unverzüglich die zweckdienlichen Informationen zur jeweiligen Angelegenheit übermittelt. Die federführende Aufsichtsbehörde legt den anderen betroffenen Aufsichtsbehörden unverzüglich einen Beschlussentwurf zur Stellungnahme vor und trägt deren Standpunkten gebührend Rechnung.

(2) Wenn eine der betroffenen Aufsichtsbehörden einen maßgeblichen und begründeten Einspruch im Sinne von Artikel 4 Nummer 24 und Artikel 60 Absatz 4 DSGVO (im Folgenden „maßgeblicher und begründeter Einspruch“) gegen diesen Beschlussentwurf einlegt und sich die federführende Aufsichtsbehörde diesem Einspruch nicht anschließt oder der Ansicht ist, dass der Einspruch nicht maßgeblich und begründet ist, leitet die federführende Aufsichtsbehörde das Kohärenzverfahren gemäß Artikel 63 DSGVO für die Angelegenheit ein.

(3) Gemäß Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO erlässt der Ausschuss einen verbindlichen Beschluss in Bezug auf alle Angelegenheiten, die Gegenstand der maßgeblichen und begründeten Einsprüche sind, insbesondere in Bezug auf die Frage, ob ein Verstoß gegen die DSGVO vorliegt.

(4) Der verbindliche Beschluss des EDSA wird gemäß Artikel 65 Absatz 2 DSGVO in Verbindung mit Artikel 11 Absatz 4 der Geschäftsordnung des EDSA binnen eines Monats nach dem Beschluss des Vorsitzenden und der zuständigen Aufsichtsbehörde über die Vollständigkeit des Dossiers mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des EDSA angenommen. Der Vorsitz des EDSA kann diese Frist unter Berücksichtigung der Komplexität der Angelegenheit von sich aus oder auf Antrag von

¹ ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1.

² Soweit in diesem Beschluss auf „Mitgliedstaaten“ Bezug genommen wird, ist dies als Bezugnahme auf „EWR-Mitgliedstaaten“ zu verstehen.

³ Geschäftsordnung des EDSA, angenommen am 25. Mai 2018.

mindestens einem Drittel der Mitglieder des EDSA durch Beschluss um einen weiteren Monat verlängern.

(5) War der EDSA trotz einer solchen Fristverlängerung nicht in der Lage, einen Beschluss anzunehmen, so nimmt er seinen Beschluss innerhalb von zwei Wochen nach Ablauf der verlängerten Frist mit einfacher Mehrheit der Mitglieder des Ausschusses an (Artikel 65 Absatz 3 DSGVO).

(6) Gemäß Artikel 11 Absatz 6 der Geschäftsordnung des EDSA ist nur der englische Wortlaut des Beschlusses verbindlich, da dies die Sprache des Annahmeverfahrens des EDSA ist.

HAT FOLGENDEN VERBINDLICHEN BESCHLUSS ERLASSEN –

1 ZUSAMMENFASSUNG DES STREITFALLS

1. Dieses Dokument enthält einen verbindlichen Beschluss, der vom EDSA gemäß Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO angenommen wurde. Der Beschluss betrifft den Streitfall über den Beschlussentwurf (im Folgenden „**Beschlussentwurf**“) der irischen Aufsichtsbehörde („Data Protection Commission“, im Folgenden „**irische Aufsichtsbehörde**“, in diesem Zusammenhang auch als „**federführende Aufsichtsbehörde**“ bezeichnet), und die dagegen eingelegten Einsprüche einiger betroffener Aufsichtsbehörden, nämlich: der „Österreichischen Datenschutzbehörde“ (im Folgenden „**österreichische Aufsichtsbehörde**“), des „Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit“, auch im Namen anderer deutscher Aufsichtsbehörden⁴ (im Folgenden „**deutsche Aufsichtsbehörden**“), des „Tietosuojavaltuutetun toimisto“ (im Folgenden „**finnische Aufsichtsbehörde**“), der „Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés“ (im Folgenden „**französische Aufsichtsbehörde**“), des „Garante per la protezione dei dati personali“ (im Folgenden „**italienische Aufsichtsbehörde**“), der „Autoriteit Persoonsgegevens“ (im Folgenden „**niederländische Aufsichtsbehörde**“), „Datatilsynet“ (im Folgenden „**norwegische Aufsichtsbehörde**“), des „Urząd Ochrony Danych Osobowych“ (im Folgenden „**polnische Aufsichtsbehörde**“), der „Comissão Nacional de Proteção de Dados“ (im Folgenden „**portugiesische Aufsichtsbehörde**“) und der „Integritetsskyddsmyndigheten“ (im Folgenden „**schwedische Aufsichtsbehörde**“).
2. Der in Rede stehende Beschlussentwurf bezieht sich auf eine von der irischen Aufsichtsbehörde am 20. August 2018 auf eine Beschwerde hin eingeleitete Untersuchung der Verarbeitungstätigkeiten der Facebook Ireland Limited, eines in Dublin, Irland, ansässigen Unternehmens, im Rahmen von Facebook Social Media (im Folgenden „**Facebook-Dienst**“). Das Unternehmen änderte später seinen Namen zu „Meta Platforms Ireland Limited“ und wird im Folgenden als „**Meta Ireland**“ bezeichnet. Soweit in diesem verbindlichen Beschluss von Meta Ireland die Rede ist, ist dies als Bezugnahme auf Facebook Ireland Limited bzw. Meta Platforms Ireland Limited zu verstehen.
3. Die Beschwerde wurde am 25. Mai 2018 bei der österreichischen Aufsichtsbehörde eingelegt, und zwar von einer betroffenen Person, die den gemeinnützigen Verein NOYB – Europäisches Zentrum für

⁴ Der Einspruch des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit wurde auch im Namen folgender deutscher Aufsichtsbehörden eingelegt: Bayerisches Landesamt für Datenschutzaufsicht, Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit, Landesbeauftragte für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg, Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Landesbeauftragte für den Datenschutz Niedersachsen und Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit des Landes Nordrhein-Westfalen.

digitale Rechte (im Folgenden „NOYB“) gemäß Artikel 80 Absatz 1 DSGVO mit ihrer Vertretung beauftragt hat (beide im Folgenden kollektiv als die „**Beschwerdeführerin**“ bezeichnet). Die Beschwerdeführerin macht eine Verletzung des Rechts auf Datenschutz, „insbesondere der Artikel 5, 6, 7 und 9 DSGVO und Artikel 8 GRC [Charta der Grundrechte der Europäischen Union]“⁵ geltend; der Verantwortliche habe sich nämlich auf eine „erzwungene Einwilligung“⁶ gestützt. Die Beschwerdeführerin formulierte ihre Anträge als Antrag auf Untersuchung⁷, Antrag auf Feststellung der Verletzung der Betroffenenrechte⁸ und Antrag auf Untersagung der relevanten Verarbeitungsvorgänge⁹.

4. Am 30. Mai 2018 leitete die österreichische Aufsichtsbehörde die Beschwerde an die irische Aufsichtsbehörde weiter. Die irische Aufsichtsbehörde erklärte in ihrem „Anhang zum Beschlussentwurf“¹⁰, dass ihrer Überzeugung nach sie selbst für Meta Ireland, den Verantwortlichen für die grenzüberschreitende Verarbeitung personenbezogener Daten im Kontext des Facebook-Dienstes, die federführende Aufsichtsbehörde im Sinne der DSGVO sei.
5. Die folgende Tabelle enthält eine chronologische Zusammenfassung des Verfahrensgangs, der zur Behandlung der Angelegenheit im Rahmen des Kohärenzverfahrens führte:

20.08.2018	Am 20. August 2018 schickt die irische Aufsichtsbehörde den Parteien die Mitteilung über die Einleitung der Untersuchung mit Angaben zu Umfang und Rechtsgrundlage der Untersuchung. Die irische Aufsichtsbehörde leitet die Untersuchung ein und ersucht ab diesem Datum um Informationen.
20.08.2018-17.04.2020	Phase des Untersuchungsberichts: <ul style="list-style-type: none"> • Die irische Aufsichtsbehörde beginnt mit der Arbeit am Entwurf des Untersuchungsberichts. • Die irische Aufsichtsbehörde erstellt den Entwurf des Untersuchungsberichts, übermittelt diesen an Meta Ireland und die Beschwerdeführerin und gibt beiden Gelegenheit zur Stellungnahme. • Meta Ireland übermittelt seine Stellungnahme zum Entwurf des Untersuchungsberichts.

⁵ Beschwerde, Abschnitt 1.2.

⁶ Beschwerde, Abschnitte 1.3, 1.4, 2.1, 2.2.

⁷ In ihrem Antrag auf Untersuchung beantragt die Beschwerdeführerin, eine umfassende Untersuchung durchzuführen, um festzustellen, „welche Verarbeitungsvorgänge der Verantwortliche in Bezug auf die Daten der betroffenen Person durchführt“, „zu welchem Zweck diese durchgeführt werden“, „auf welche Rechtsgrundlage sich der Verantwortliche für jeden Verarbeitungsvorgang stützt“ sowie eine „Kopie des Verarbeitungsverzeichnisses“ zu beschaffen. Außerdem wird mit der Beschwerde beantragt, dass ihr „die Ergebnisse dieser Untersuchung im Rahmen dieses Verfahrens ... zur Verfügung gestellt“ werden. Beschwerde, Abschnitt 3.1.

⁸ Beschwerde, Abschnitt 3.2. Bei den spezifischen Rechten, deren Verletzung die Beschwerdeführerin geltend macht, handelt es sich um Artikel 5, 6, 7 und 9 DSGVO sowie Artikel 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Beschwerde, Abschnitt 1.2.

⁹ Insbesondere beantragt die betroffene Person in Abschnitt 3.3, dass die Aufsichtsbehörde „alle Verarbeitungsvorgänge untersagt, die auf einer ungültigen Einwilligung der betroffenen Person beruhen“, und in Abschnitt 3.4, dass „eine wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Strafe“ verhängt wird.

¹⁰ Irische Aufsichtsbehörde, Anhang zum Beschlussentwurf vom 6. Oktober 2021 in der Sache LB (vertreten durch NOYB) gegen Facebook Ireland Limited, Abschnitte 2.13 - 2.22.

	<ul style="list-style-type: none"> • Die Beschwerdeführerin übermittelt ihre Stellungnahme zum Entwurf des Untersuchungsberichts. • Meta Ireland und die Beschwerdeführerin erhalten die Stellungnahmen der anderen Partei; der Abschlussbericht wird dem Entscheider vorgelegt. • Die irische Aufsichtsbehörde übersendet Meta Ireland und der Beschwerdeführerin je ein Exemplar ihres endgültigen Untersuchungsberichts. • Schreiben der irischen Aufsichtsbehörde, um Meta Ireland und der Beschwerdeführerin die Einleitung der Entscheidungsphase mitzuteilen.
14.05.2021	Die irische Aufsichtsbehörde übersendet Meta Ireland und der Beschwerdeführerin den vorläufigen Beschlussentwurf (im Folgenden „ vorläufiger Beschlussentwurf “) (nebst Anhang).
Juni 2021	Die Beschwerdeführerin übermittelt der irischen Aufsichtsbehörde ihre Stellungnahme zum vorläufigen Beschlussentwurf („ Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 11. Juni 2021 zum vorläufigen Beschlussentwurf “ ¹¹). Meta Ireland übermittelt der irischen Aufsichtsbehörde seine Stellungnahme zum vorläufigen Beschlussentwurf („ Stellungnahme von Meta Ireland vom 16. Juni 2021 zum vorläufigen Beschlussentwurf “).
06.10.2021 Zeitraum 21.10.2021 bis 03.11.2021	Die irische Aufsichtsbehörde übermittelt ihren Beschlussentwurf gemäß Artikel 60 Absatz 3 DSGVO den betroffenen Aufsichtsbehörden. Mehrere betroffene Aufsichtsbehörden (die österreichische Aufsichtsbehörde, die deutschen Aufsichtsbehörden, die finnische Aufsichtsbehörde, die französische Aufsichtsbehörde, die italienische Aufsichtsbehörde, die niederländische Aufsichtsbehörde, die norwegische Aufsichtsbehörde, die polnische Aufsichtsbehörde, die portugiesische Aufsichtsbehörde und die schwedische Aufsichtsbehörde) legen jeweils Einspruch ein gemäß Artikel 60 Absatz 4 DSGVO.
28.01.2022	Die irische Aufsichtsbehörde übermittelt den betroffenen Aufsichtsbehörden ihre Sammelantwort (im Folgenden „ Sammelantwort “) mit ihrer Erwiderung auf die Einsprüche. Die irische Aufsichtsbehörde bittet die zuständigen betroffenen Aufsichtsbehörden mitzuteilen, ob sie, nachdem sie die in der Sammelantwort dargelegte Position der irischen Aufsichtsbehörde zu den Einsprüchen zur Kenntnis genommen haben, ihre Einsprüche aufrechtzuerhalten beabsichtigen.

¹¹ Dieses Dokument ist versehentlich auf den „11.06.2020“ datiert.

	Im Licht der in der Sammelantwort der irischen Aufsichtsbehörde vorgebrachten Argumente teilen die österreichische Aufsichtsbehörde ¹² , die deutschen Aufsichtsbehörden ¹³ , die norwegische Aufsichtsbehörde ¹⁴ , die italienische Aufsichtsbehörde ¹⁵ , die französische Aufsichtsbehörde ¹⁶ und die niederländische Aufsichtsbehörde ¹⁷ der irischen Aufsichtsbehörde mit, dass sie ihre Einsprüche weiter aufrechterhalten.
30.05.2022	Die finnische Aufsichtsbehörde teilt der irischen Aufsichtsbehörde mit, dass sie sich aus verfahrensrechtlichen Gründen, die ihren Einspruch betreffen, dafür entschieden hat, diesen zurückzunehmen ¹⁸ .
03.06.2022	Die irische Aufsichtsbehörde gibt Meta Ireland Gelegenheit, von seinem Recht, zu den Einsprüchen (und Anmerkungen) gehört zu werden, die die irische Aufsichtsbehörde gemäß Artikel 65 Absatz 1 DSGVO zusammen mit der Sammelantwort der irischen Aufsichtsbehörde und den in Reaktion auf die Sammelantwort eingegangenen Schriftsätzen der betroffenen Aufsichtsbehörden an den EDSA weiterzuleiten vorschlägt.
15.07.2022	Eingang des angeforderten Schriftsatzes von Meta Ireland („ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65 “).
25.07.2022	Die irische Aufsichtsbehörde verweist die Angelegenheit gemäß Artikel 60 Absatz 4 DSGVO an den EDSA und leitet damit das Streitbeilegungsverfahren nach Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a ein.

6. Am 25. Juli 2022 leitete die irische Aufsichtsbehörde über das Binnenmarkt-Informationssystem (im Folgenden „IMI“)¹⁹ das Streitbeilegungsverfahren ein.
7. Die federführende Aufsichtsbehörde übermittelte diese Angelegenheit gemäß Artikel 60 Absatz 4 DSGVO an den EDSA und die Vollständigkeit der Unterlagen wurde vom Sekretariat des EDSA im Namen des Vorsitzes gemäß Artikel 11 Absatz 2 der Geschäftsordnung des EDSA geprüft.

¹² Erwiderung der österreichischen Aufsichtsbehörde vom 31. Januar 2022 auf die Sammelantwort der irischen Aufsichtsbehörde.

¹³ Erwiderung der Hamburgischen Aufsichtsbehörde vom 11. Februar 2022 auf die Sammelantwort der irischen Aufsichtsbehörde.

¹⁴ Erwiderung der norwegischen Aufsichtsbehörde vom 11. Februar 2022 auf die Sammelantwort der irischen Aufsichtsbehörde.

¹⁵ Erwiderung der italienischen Aufsichtsbehörde vom 11. Februar 2022 auf die Sammelantwort der irischen Aufsichtsbehörde.

¹⁶ Erwiderung der französischen Aufsichtsbehörde vom 11. Februar 2022 auf die Sammelantwort der irischen Aufsichtsbehörde.

¹⁷ Erwiderung der niederländischen Aufsichtsbehörde vom 17. Februar 2022 auf die Sammelantwort der irischen Aufsichtsbehörde.

¹⁸ Rücknahme des finnischen Einspruchs, mitgeteilt am 30. Mai 2022.

¹⁹ Das Binnenmarkt-Informationssystem (IMI) ist das in Artikel 17 der Geschäftsordnung des EDSA genannte Informations- und Kommunikationssystem.

8. Am 27. Juli 2022 ersuchte das Sekretariat des EDSA die irische Aufsichtsbehörde, das Original der Beschwerde und alle in der Anlage dazu beigefügten Dokumente (z. B. die „Gallup-Studie“), auf die im Vorbringen der Beschwerdeführerin Bezug genommen wird, über IMI zu übermitteln. Die irische Aufsichtsbehörde übermittelte das Original der Beschwerde und die dazugehörigen Anlagen und bestätigte, dass die Beschwerde auch Meta Ireland zugeleitet worden war. Die irische Aufsichtsbehörde übermittelte auch eine aktualisierte Fassung des Memorandums, das sie dem Sekretariat zugesandt hatte,²⁰ mit überarbeitetem Anhang. Diese zusätzlichen Dokumente beinhalteten nicht die „Gallup-Studie“, die nach Angaben der irischen Aufsichtsbehörde nicht dem Original der Beschwerde beigefügt war, sondern der österreichischen Aufsichtsbehörde von der Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 20. November 2019 zur Weiterleitung an die irische Aufsichtsbehörde übersandt worden war. Dies geschah mehr als eine Woche nachdem der Vertreter der Beschwerdeführerin seine Stellungnahme zum Entwurf des Untersuchungsberichts des Prüfers übersandt hatte.
9. Am 23. und 27. September 2022 bat das Sekretariat des EDSA die irische Aufsichtsbehörde, bestimmte Dokumente, die die von der irischen Aufsichtsbehörde durchgeführte Untersuchung betrafen, über IMI zu übermitteln²¹. Dieses Ersuchen diente dazu, dem EDSA eine auf voller Kenntnis der Sachlage beruhende Entscheidung über die Einsprüche zu ermöglichen, die von einigen betroffenen Aufsichtsbehörden in Bezug auf den Gegenstand und die Durchführung der Untersuchung eingelegt wurden. Aus dem Anhang zum Beschlussentwurf schloss das Sekretariat des EDSA, dass sowohl Meta Ireland als auch der Beschwerdeführerin Zugang zu den Dokumenten gewährt worden war, um die ersucht worden war, und es bat die irische Aufsichtsbehörde um Bestätigung, dass dies tatsächlich der Fall war. In Bezug auf das Ersuchen um die Übersendung der „Gallup-Studie“ wies das Sekretariat des EDSA darauf hin, dass der Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65 spezifische Gegenargumente gegen dieses Dokument enthielt²².

²⁰ Die irische Aufsichtsbehörde sandte dem Sekretariat des EDSA ein Memorandum, um ihm die Akte mit den Unterlagen zukommen zu lassen, die die irische Aufsichtsbehörde zur Beurteilung und Entscheidung im Verfahren gemäß Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO an den EDSA weiterzuleiten wünschte.

²¹ Um folgende Dokumente wurde ersucht:

Entwurf des Untersuchungsberichts vom 28. Juni 2019;
Schriftsatz von Meta Ireland vom 28. Juli 2019 mit Ausführungen zum Entwurf des Untersuchungsberichts;
Schreiben von Meta Ireland an die irische Aufsichtsbehörde vom 25. Mai 2018, mit dem Meta Ireland bestätigte, der Verantwortliche für die Datenverarbeitung in der EU zu sein;
Schriftsatz von Meta Ireland vom 27. September 2018 mit Ausführungen zur Beschwerde;
Schreiben der irischen Aufsichtsbehörde an NOYB vom 23. November 2018 bezüglich des Gegenstands der Untersuchung;
Schriftsatz von NOYB vom 3. Dezember 2018 zu Gegenstand und Verfahren;
Schreiben der irischen Aufsichtsbehörde vom 16. Januar 2019 (Ablehnung);
Schreiben der irischen Aufsichtsbehörde an Meta Ireland vom 25. Januar 2019 bezüglich des Gegenstands;
Schriftsatz von Meta Ireland vom 22. Februar 2019 mit Ausführungen zur Beschwerde;
Schriftsatz von NOYB vom 19. April 2019 zu Gegenstand und Verfahrensfragen;
Schriftsatz von Meta Ireland vom 28. Juli 2019 zum Berichtsentwurf; Schriftsatz von NOYB vom 9. September 2019 zum Berichtsentwurf;
Schriftsatz von NOYB vom 9. September 2019 zum Berichtsentwurf;
Schriftsatz von NOYB an die irische Aufsichtsbehörde mit in der Anlage beigefügter Gallup-Studie;
zusätzlicher Schriftsatz von Meta Ireland vom 14. Februar 2020 zum Berichtsentwurf;
Abschlussbericht des Prüfers der irischen Aufsichtsbehörde vom 4. April 2020.

²² Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Anhang 2 „Vanhuele-Bericht“.

10. Die irische Aufsichtsbehörde kam dem Ersuchen nicht nach, da das bereits übermittelte Material ihrer Ansicht nach für die Entscheidung des EDSA über die ihm vorgelegten Einsprüche ausreichte: Der Beschlussentwurf enthalte Informationen über den Gegenstand der zum Zwecke der Prüfung der Beschwerde eingeleiteten Untersuchung, die in der Untersuchung ergriffenen Verfahrensschritte, die im Zuge des Untersuchungsverfahrens gesammelten Informationen, die gegen den Verantwortlichen erhobenen Vorwürfe, die von den Parteien im Rahmen der Untersuchung gemachten Ausführungen sowie die Bewertungen und Ansichten der irischen Aufsichtsbehörde. Des Weiteren äußerte die irische Aufsichtsbehörde Bedenken, dass der EDSA seinen Beschluss möglicherweise auf Grundlage von Material fasse, das dem betroffenen Verantwortlichen niemals im Rahmen der gegen ihn erhobenen Vorwürfe etwaigen Fehlverhaltens vorgelegt worden sei. Abschließend hob die irische Aufsichtsbehörde hervor, dass sie auch vom Ausschuss für erforderlich erachtete Dokumente gemäß Artikel 11 Absatz 2 Unterabsatz 4 der Geschäftsordnung des EDSA vorlegen würde.
11. Nach Ansicht des EDSA gehört die „Gallup-Studie“ zum Akteninhalt. Die Gallup-Studie ist ein öffentlich zugängliches Dokument, auf das die Beschwerdeführerin in ihrem Schreiben an den EDSA und die betroffenen Aufsichtsbehörden Bezug nimmt und das Teil der von der irischen Aufsichtsbehörde vorgelegten Akte ist²³. Die Beschwerdeführerin hatte die Studie bereits am 20. November 2019 der österreichischen Aufsichtsbehörde zur Weiterleitung an die irische Aufsichtsbehörde übermittelt. Einige der betroffenen Aufsichtsbehörden gehen in ihren Einsprüchen auf dieses Dokument ein und Meta Ireland bringt Gegenargumente zu den darin getroffenen Feststellungen vor und bezweifelt – in Anlage 2 zum Schriftsatz von Meta Ireland im Vorverfahren gemäß Artikel 65 – in einem Bericht („Vanhuele-Bericht“) die Glaubhaftigkeit des Dokuments²⁴.
12. Eine Frage von besonderer Bedeutung, die vom Sekretariat des EDSA geprüft wurde, betraf das in Artikel 41 Absatz 2 Buchstabe a der Charta der Grundrechte verankerte Recht auf Gehör. Darauf wird in Abschnitt 2 dieses verbindlichen Beschlusses näher eingegangen.
13. Am 5. Oktober wurde der Beschluss über die Vollständigkeit der Unterlagen gefasst und vom Sekretariat des EDSA an alle Mitglieder des EDSA übermittelt.
14. Der Vorsitz des EDSA beschloss gemäß Artikel 65 Absatz 3 DSGVO in Verbindung mit Artikel 11 Absatz 4 der Geschäftsordnung des EDSA, den standardmäßigen Annahmezeitplan von einem Monat wegen der Komplexität der Angelegenheit um einen weiteren Monat zu verlängern.

2 RECHT AUF EINE GUTE VERWALTUNG

15. Der EDSA unterliegt Artikel 41 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insbesondere Artikel 41 (Recht auf eine gute Verwaltung). Dem wird auch in Artikel 11 Absatz 1 der Geschäftsordnung des EDSA Rechnung getragen. Weitere Einzelheiten sind in den Leitlinien des EDSA zu Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO aufgeführt²⁵.
16. Der Beschluss des EDSA *„wird begründet und an die federführende Aufsichtsbehörde und alle betroffenen Aufsichtsbehörden übermittelt und ist für diese verbindlich“* (Artikel 65 Absatz 2 DSGVO).

²³ Schreiben von NOYB vom 25. Mai 2020, S. 2.

²⁴ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Fußnote 132, S. 75 und Anlage 2.

²⁵ Leitlinien 03/2021 des EDSA zur Anwendung von Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO, angenommen am 13. April 2021 (Version zur öffentlichen Konsultation) (im Folgenden „Leitlinien zu Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a“), Rn. 94-108.

Der Beschluss soll nicht direkt an Dritte gerichtet sein. Vorsichtshalber hat der EDSA jedoch im Hinblick darauf, dass es möglicherweise erforderlich ist, Meta Ireland das Recht zu gewähren, auf Ebene des EDSA gehört zu werden, geprüft, ob Meta Ireland in Bezug auf das von der federführenden Aufsichtsbehörde geführte Verfahren und den Gegenstand des Streitfalls, über den der EDSA zu entscheiden hat, Gelegenheit gegeben wurde, von seinem Recht auf Gehör Gebrauch zu machen. Insbesondere hat der EDSA geprüft, ob alle eingegangenen Dokumente, die das tatsächliche und rechtliche Vorbringen enthalten, auf das der EDSA seine Entscheidung in diesem Verfahren stützt, Meta Ireland bereits zugeleitet worden waren.

17. Der EDSA stellt fest, dass hinsichtlich aller Dokumente, die das tatsächliche und rechtliche Vorbringen betreffen, das vom EDSA für diese Entscheidung berücksichtigt wurde, Meta Ireland Möglichkeit gegeben wurde, sein Recht auf Gehör auszuüben, und dass Meta Irelands schriftliche Stellungnahmen²⁶ dem EDSA von der federführenden Aufsichtsbehörde übermittelt wurden.
18. Im Hinblick darauf, dass Meta Ireland von der irischen Aufsichtsbehörde bereits zu allen tatsächlichen und rechtlichen Aspekten gehört wurde, auf die der EDSA in seinem Beschluss eingeht, ist Artikel 41 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union nach Ansicht des EDSA Genüge getan.
19. Der EDSA hält es für unwahrscheinlich, dass die Beschwerdeführerin durch diesen verbindlichen Beschluss beeinträchtigt wird, und er ist deshalb der Ansicht, dass in ihrem Fall die Voraussetzungen für das Recht, vom EDSA gemäß Artikel 41 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, der einschlägigen Rechtsprechung und Artikel 11 der Geschäftsordnung des EDSA gehört zu werden, nicht erfüllt sind. Jegliches Recht auf Gehör oder sonstige damit verbundene Rechte, die der Beschwerdeführerin im Verfahren vor der/den zuständigen nationalen Aufsichtsbehörde(n) zustehen mögen, bleiben unberührt.

3 VORAUSSETZUNGEN FÜR DIE ANNAHME EINES VERBINDLICHEN BESCHLUSSES

20. Die allgemeinen Voraussetzungen für die Annahme eines verbindlichen Beschlusses des EDSA sind in Artikel 60 Absatz 4 und Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO festgelegt.²⁷

3.1 Einsprüche einer/mehrerer betroffener Aufsichtsbehörde(n) gegen einen Beschlussentwurf

21. Der EDSA stellt fest, dass mehrere betroffene Aufsichtsbehörden über IMI Einsprüche gegen den Beschlussentwurf eingelegt haben. Die Einsprüche wurden gemäß Artikel 60 Absatz 4 DSGVO eingelegt.

²⁶ Insbesondere Stellungnahme von Meta Ireland vom 16. Juni 2021 zum vorläufigen Beschlussentwurf, Stellungnahme von Meta Ireland vom 23. September 2021 zu Artikel 83 Absatz 3 DSGVO, Meta Irelands Schriftsatz vom 15. Juli 2022 zum Verfahren gemäß Artikel 65.

²⁷ Gemäß Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO erlässt der Ausschuss einen verbindlichen Beschluss, wenn eine Aufsichtsbehörde einen maßgeblichen und begründeten Einspruch gegen einen Beschlussentwurf der federführenden Aufsichtsbehörde eingelegt hat und sich die federführende Aufsichtsbehörde dem Einspruch nicht angeschlossen hat oder den Einspruch als nicht maßgeblich oder nicht begründet abgelehnt hat.

3.2 Die irische Aufsichtsbehörde hält die Einsprüche gegen den Beschlussentwurf für nicht maßgeblich oder nicht begründet und hat sich ihnen nicht angeschlossen

22. Am 28. Januar 2022 übermittelte die irische Aufsichtsbehörde den betroffenen Aufsichtsbehörden die Sammelantwort mit einer Analyse der von den betroffenen Aufsichtsbehörden eingelegten Einsprüche.
23. Die irische Aufsichtsbehörde gelangte zu dem Ergebnis, den Einsprüchen nicht zu folgen, da ihres Erachtens aus den in der Sammelantwort und nachstehend angegebenen Gründen keiner dieser Einsprüche ein maßgeblicher und/oder begründeter Einspruch im Sinne von Artikel 4 Nummer 24 DSGVO war.

3.3 Zulässigkeit

24. Der vorliegende Fall erfüllt prima facie alle in Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO aufgeführten Voraussetzungen, da mehrere betroffene Aufsichtsbehörden innerhalb der in Artikel 60 Absatz 4 DSGVO vorgesehenen Frist Einsprüche gegen einen Beschlussentwurf der irischen Aufsichtsbehörde eingelegt haben und die irische Aufsichtsbehörde sich den Einsprüchen nicht angeschlossen oder sie als, ihrer Ansicht nach, nicht maßgeblich oder nicht begründet zurückgewiesen hat.
25. Der EDSA nimmt zur Kenntnis, dass Meta Ireland meint, dass diese Streitbeilegung gemäß Artikel 65 DSGVO im Hinblick auf die bei der irischen Aufsichtsbehörde anhängige Untersuchung der Rechtsgrundlagen für Meta Irelands Datenverarbeitung für verhaltensorientierte Werbung ausgesetzt werden sollte²⁸. Eine solche Aussetzung sei auch im Hinblick auf das beim Gerichtshof der Europäischen Union (im Folgenden „EuGH“) anhängige Vorabentscheidungsverfahren angezeigt.²⁹ Insoweit verweist Meta Ireland insbesondere auf die Rechtssachen C-252/21³⁰ und C-446/21³¹. Auf Grundlage seiner Prüfung entscheidet sich der EDSA für die **Fortsetzung** seines Verfahrens zu dieser Streitbeilegung gemäß Artikel 65 DSGVO, da das Unionsrecht keine ausdrückliche Rechtsgrundlage für eine Aussetzung des Streitbeilegungsverfahrens vorsieht und es auch keine Rechtsprechung des EuGH gibt, die für die Situation, in der sich der EDSA befindet, aufschlussreich wäre³². Dabei berücksichtigt der EDSA auch das Recht der betroffenen Personen darauf, dass ihre Beschwerden innerhalb einer „angemessenen Frist“ (Artikel 57 Absatz 1 Buchstabe f DSGVO) bearbeitet bzw. dass ihre Angelegenheiten von den Einrichtungen der Union innerhalb einer angemessenen Frist behandelt werden (Artikel 41 Charta). Überdies gibt es für den Fall, dass der verbindliche Beschluss des EDSA von

²⁸ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 3.4.

²⁹ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitte 3.1-3.3.

³⁰ Vorabentscheidungsersuchen vom 22. April 2021, *Meta Platforms u. a.*, C-252/21 (im Folgenden „Vorabentscheidungsersuchen des Oberlandesgerichts Düsseldorf in der Rechtssache C-252/21“).

³¹ Vorabentscheidungsersuchen vom 20. Juli 2021, *Schrems*, C-446/21 (im Folgenden „Rechtssache C-446/21, Vorabentscheidungsersuchen des Obersten Gerichtshofs – Österreich“).

³² Urteil des Gerichtshofs vom 28. Februar 1991, *Delimitis*, C-234/89, ECLI:EU:C:1991:91; Urteil des Gerichtshofs vom 14. Dezember 2000, *Masterfoods*, C-344/98, ECLI:EU:C:2000:689. Diese Rechtssachen betrafen Verfahren vor den nationalen Gerichten, in denen für die Verfahrensbeteiligten die Gefahr bestand, dass die Entscheidung der Kommission durch eine in Konflikt stehende Entscheidung des nationalen Richters de facto aufgehoben werden könnte – obwohl diese Befugnis allein dem EuGH zusteht. Das vorliegende Streitbeilegungsverfahren betrifft den Erlass einer Verwaltungsentscheidung, die gerichtlich voll überprüfbar ist.

den Entscheidungen des EuGH in den vorgenannten Rechtssachen abweichen sollte, den betroffenen Parteien zur Verfügung stehende Rechtsbehelfe³³.

26. In Anbetracht der obigen Ausführungen und insbesondere der Tatsache, dass die Voraussetzungen von Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO erfüllt sind, ist der EDSA befugt, eine verbindliche Entscheidung zu erlassen, die sich auf alle Fragen bezieht, die Gegenstand der maßgeblichen und begründeten Einsprüche sind, d. h. darauf, ob ein Verstoß gegen die DSGVO vorliegt oder ob die geplante Maßnahme in Bezug auf den Verantwortlichen oder den Auftragsverarbeiter mit der DSGVO im Einklang steht.³⁴
27. Der EDSA erinnert daran, dass dieser Beschluss Bewertungen, die der EDSA in anderen Fällen, auch mit denselben Parteien, unter Berücksichtigung des Inhalts des betreffenden Beschlusssentwurfs und der von den/der betroffenen Aufsichtsbehörde(n) eingelegten Einsprüche unter Umständen vorzunehmen hat, unberührt lässt.

3.4 Gliederung des verbindlichen Beschlusses

28. Für jeden der erhobenen Einsprüche entscheidet der EDSA über dessen Zulässigkeit, indem er zunächst gemäß den Leitlinien zum Begriff des maßgeblichen und begründeten Einspruchs³⁵ prüft, ob die Einsprüche jeweils als „maßgeblicher und begründeter Einspruch“ im Sinne von Artikel 4 Nummer 24 DSGVO angesehen werden können.
29. Stellt der EDSA fest, dass ein Einspruch den Anforderungen gemäß Artikel 4 Nummer 24 DSGVO nicht genügt, geht der EDSA nicht auf die materiell-rechtlichen Fragen ein, die der Einspruch im konkreten Fall aufwirft. Der EDSA prüft die materiell-rechtlichen Fragen, die durch alle von ihm für maßgeblich und begründet befundenen Einsprüche aufgeworfen werden³⁶.

³³ Wird gegen die Entscheidung(en) des EDSA Nichtigkeitsklage erhoben, die für zulässig befunden wird, kann das Gericht/der Gerichtshof der EU die Entscheidung des EDSA aufheben. Darüber hinaus kann sich die irische Aufsichtsbehörde, falls im Zeitraum zwischen der Annahme der Entscheidung des EDSA gemäß Artikel 65 und dem Erlass der endgültigen Entscheidung der irischen Aufsichtsbehörde ein Urteil des Gerichts/Gerichtshofs der EU ergehen sollte, letztendlich dafür entscheiden, die von ihr nach dem verbindlichen Beschluss des EDSA getroffene endgültige nationale Entscheidung zu überprüfen – falls die Entscheidungen des EuGH Anlass dazu geben sollten; dies geschieht dann nach dem Grundsatz der Zusammenarbeit, so wie dieser vom EuGH in der Rechtssache *Kühne & Heitz NV* aufgestellt wurde (Urteil des Gerichtshofs vom 12. Januar 2004, *Kühne & Heitz NV*, C-453/00, ECLI:EU:C:2004:17).

³⁴ Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO und Artikel 4 Nummer 24 DSGVO. Soweit einige betroffene Aufsichtsbehörden Anmerkungen machten, bei denen es sich nicht um Einsprüche im eigentlichen Sinne des Wortes handelte, wurden diese vom EDSA nicht berücksichtigt.

³⁵ EDSA, Leitlinien 9/2020 zum maßgeblichen und begründeten Einspruch im Sinne der Verordnung (EU) 2016/679, Fassung 2.0, angenommen am 9. März 2021 (im Folgenden „EDSA-Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch“).

³⁶ „Der EDSA wird in Bezug auf jeden eingelegten Einspruch prüfen, ob der Einspruch die Anforderungen in Artikel 4 Nummer 24 DSGVO erfüllt, und, falls ja, seine Begründetheit in der Sache im verbindlichen Beschluss prüfen.“ Vgl. EDSA-Leitlinien zu Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO, Rn. 63.

4 ZU DER FRAGE, OB DIE FEDERFÜHRENDE AUFSICHTSBEHÖRDE EINEN VERSTOß WEGEN FEHLENDER GEEIGNETER RECHTSGRUNDLAGE BZW. UNRECHTMÄßIGER DATENVERARBEITUNG HÄTTE FESTSTELLEN MÜSSEN

4.1 Würdigung im Beschlussentwurf der federführenden Aufsichtsbehörde

30. Die irische Aufsichtsbehörde gelangt zu dem Ergebnis, dass Meta Ireland nach der DSGVO, der Rechtsprechung und den Leitlinien des EDSA nicht gehindert sei, sich als Rechtsgrundlage für die Tätigkeiten, die Meta Ireland bezüglich der Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit seinen für Nutzer erbrachten Diensten durchführt, auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO zu stützen; dies gelte auch für verhaltensorientierte Werbung, soweit diese Kernbestandteil des Dienstes sei³⁷. Die Feststellung 2 lautet: „*Ich stelle fest, dass das Vorbringen der Beschwerdeführerin, dass die DSGVO Facebook nicht gestatte, sich im Zusammenhang mit den von Facebook angebotenen Nutzungsbedingungen auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO zu berufen, nicht greift.*“³⁸
31. Die irische Aufsichtsbehörde versteht die von der Beschwerdeführerin erhobenen Vorwürfe dahingehend³⁹: dass die Beschwerdeführerin erstens vor eine binäre Wahl gestellt worden sei, nämlich entweder durch Auswahl des Buttons „ICH STIMME ZU“ die Facebook-Nutzungsbedingungen und die damit einhergehenden Datenrichtlinien anzunehmen, oder aber ihr Facebook-Konto zu löschen⁴⁰; dass hinsichtlich der einzelnen Verarbeitungsvorgänge unklar sei, auf welche spezifische Rechtsgrundlage sich Meta Ireland jeweils stütze⁴¹; und dass die Beschwerdeführerin Bedenken dagegen habe, dass sich Meta Ireland für seine gemäß den Facebook-Nutzungsbedingungen geleisteten Dienste auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO stütze⁴².
32. Die irische Aufsichtsbehörde erkennt an, dass nach den vom EDSA herausgegebenen Leitlinien 2/2019 zu Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO die Verarbeitung personenbezogener Daten für verhaltensbasierte Werbung zur Erfüllung eines Vertrags über Online-Dienste grundsätzlich nicht erforderlich ist im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO. In diesem konkreten Fall gelangt die irische Aufsichtsbehörde jedoch im Hinblick auf die konkreten Vertragsbedingungen und die Art des geleisteten Dienstes, der von den Parteien vereinbart worden sei, zu dem Ergebnis, dass sich Meta Ireland grundsätzlich auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO als Rechtsgrundlage für die Verarbeitung von Nutzerdaten, die für die Dienstleistung (u. a. die Bereitstellung verhaltensorientierter Werbung) erforderlich seien, stützen dürfe, soweit dies Kernbestandteil des den Nutzern angebotenen und von diesen akzeptierten Dienstes sei⁴³.
33. Die irische Aufsichtsbehörde ist mit dem von der Beschwerdeführerin und dem EDSA vorgeschlagenen Ansatz, den sie als „*strikte ‚Unmöglichkeitsschwelle‘ für die Beurteilung der Erforderlichkeit*“

³⁷ Beschlussentwurf, Abschnitte 4.52 und 4.55.

³⁸ Beschlussentwurf, Feststellung 2, S. 39.

³⁹ Beschlussentwurf, Abschnitt 2.12.

⁴⁰ Beschlussentwurf, Abschnitt 2.9.

⁴¹ Beschlussentwurf, Abschnitt 2.10.

⁴² Beschlussentwurf, Abschnitte 2.10 und 4.10.

⁴³ Beschlussentwurf, Abschnitt 4.53.

bezeichnet, nicht einverstanden⁴⁴. Mit dem Begriff der „Unmöglichkeit“ bezieht sich die irische Aufsichtsbehörde auf das vorgebrachte Argument, dass eine bestimmte Vertragsbedingung (hier: verhaltensorientierte Werbung) für die Dienstleistung oder Vertragserfüllung insgesamt nicht erforderlich sei⁴⁵. Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO könne nicht dahin ausgelegt werden, dass es erforderlich sei, dass die Vertragserfüllung ohne die in Rede stehenden Datenverarbeitungsvorgänge unmöglich wäre⁴⁶.

34. Nach Ansicht der irischen Aufsichtsbehörde ist die verhaltensorientierte Werbung, wenn man die konkreten Vertragsbedingungen und die Art des angebotenen und von Meta Ireland mit dem Nutzer vereinbarten Dienstes betrachtet, Kernbestandteil des den Nutzern angebotenen und von ihnen akzeptierten Dienstes⁴⁷. Die Art des den Facebook-Nutzern gebotenen Dienstes sei, so die irische Aufsichtsbehörde, in der ersten Zeile der Facebook-Nutzungsbedingungen angegeben: ein personalisierter Dienst, der Werbung beinhaltet. Ein Unterscheidungsmerkmal und kommerziell wesentliches Element des Vertrags zwischen Meta Ireland und dem Nutzer sei, dass Meta Ireland seinen Social-Media-Service Facebook durch auf den Nutzer abgestimmte, zielgerichtete und personalisierte Werbung finanziere⁴⁸.
35. Nach Ansicht der irischen Aufsichtsbehörde sind diese Informationen klar angegeben und allgemein zugänglich⁴⁹. Überdies werde jeder vernünftige Nutzer erwarten und verstehen, dass dies die getroffene Abmachung sei – auch wenn es ihnen vielleicht lieber wäre, wenn der Markt bessere Alternativen anböte⁵⁰. Dem Vorbringen der Beschwerdeführerin hält die irische Aufsichtsbehörde entgegen, dass dieses auf Spekulationen hinauslaufe, da die Beschwerdeführerin als Beweis lediglich ihre eigene Erklärung und eine Gallup-Umfrage anbiete; die irische Aufsichtsbehörde sei jedoch verpflichtet, das gesamte ihr vorliegende Beweismaterial zu prüfen, und berechtigt, allgemein bekannte Umstände zu berücksichtigen⁵¹.
36. Nach Ansicht der irischen Aufsichtsbehörde ist, wenn man die von ihr als „*eindeutig*“ bezeichneten Vertragsbedingungen betrachtet, zielgerichtete Werbung ein Kernelement des Geschäftsmodells von Meta Ireland und seines Geschäfts mit den Nutzern⁵².
37. Die irische Aufsichtsbehörde gelangt deshalb zu dem Schluss, dass sich Meta Ireland grundsätzlich auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO als Rechtsgrundlage für die Verarbeitung von Nutzerdaten stützen dürfe, die für die Erbringung seines Social-Media-Service Facebook – auch durch Bereitstellung verhaltensorientierter Werbung – erforderlich sei, soweit dies Kernbestandteil des den Nutzern angebotenen und von diesen akzeptierten Dienstes sei⁵³.
38. Dabei stellt die irische Aufsichtsbehörde klar, dass, was die Beschwerde und deren Untersuchung angehe, die obige Schlussfolgerung nicht als Anhaltspunkt dafür zu verstehen sei, dass sämtliche mit

⁴⁴ Beschlussentwurf, Abschnitte 4.47, 4.50 und 4.52.

⁴⁵ Beschlussentwurf, Abschnitt 4.47.

⁴⁶ Beschlussentwurf, Abschnitte 4.47, 4.49 und 4.50.

⁴⁷ Beschlussentwurf, Abschnitt 4.42 und 4.53.

⁴⁸ Beschlussentwurf, Abschnitt 4.43.

⁴⁹ Beschlussentwurf, Abschnitte 4.43 und 4.44.

⁵⁰ Beschlussentwurf, Abschnitt 4.43.

⁵¹ Beschlussentwurf, Abschnitt 4.44.

⁵² Beschlussentwurf, Abschnitt 4.44.

⁵³ Beschlussentwurf, Abschnitte 4.53 und 4.55.

personenbezogenen Daten der Nutzer durchgeführten Verarbeitungsvorgänge notwendigerweise durch Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO gedeckt seien⁵⁴.

39. Die irische Aufsichtsbehörde führt auch aus, dass die übrigen Bestimmungen der DSGVO, zum Beispiel die Transparenzbestimmungen, dazu dienen, die Art und Weise, in der dieser Dienst geleistet werde, und die Informationen, die den Nutzern mitzuteilen seien, streng zu regeln; dies solle in ihrem Beschlussentwurf gesondert behandelt werden⁵⁵. Nach Ansicht der irischen Aufsichtsbehörde gab es, was die Verarbeitung angeht, erhebliche Versäumnisse hinsichtlich der Transparenz⁵⁶.
40. Die irische Aufsichtsbehörde meint, dass diese Versäumnisse hinsichtlich der Transparenz nichts an der „Grundtatsache“ änderten, dass verhaltensorientierte Werbung Teil des von Facebook angebotenen Dienstes sei. Informationen dazu, auf welche spezifischen Klauseln der „Nutzungsbedingungen“ sich Meta Ireland zur Rechtfertigung des spezifischen Zwecks seiner Verarbeitung stütze, die Art der verarbeiteten personenbezogenen Daten und die einschlägige Rechtsgrundlage seien nicht von Belang für die Entscheidung über die Grundsatzfrage, ob sich Meta Ireland auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO stützen könne, um einen Dienst zu leisten, der verhaltensorientierte oder zielgerichtete Werbung beinhalte⁵⁷.

4.2 Zusammenfassung der von den betroffenen Aufsichtsbehörden erhobenen Einsprüche

41. Die Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Frankreichs, Italiens, der Niederlande, Norwegens, Polens, Portugals und Schwedens beanstanden **Feststellung 2 des Beschlussentwurfs** und die zugrunde liegende Würdigung⁵⁸.
42. Die Aufsichtsbehörden Österreichs, Italiens, der Niederlande, Norwegens und Schwedens sind der Meinung, **die irische Aufsichtsbehörde hätte einen Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO feststellen müssen**⁵⁹ - im Einklang mit der Auslegung dieser Bestimmung durch den EDSA⁶⁰. Die Aufsichtsbehörden Deutschlands, Frankreichs und Polens meinen, die irische Aufsichtsbehörde hätte einen Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1 DSGVO feststellen müssen⁶¹. Die portugiesische Aufsichtsbehörde ist der Ansicht, die irische Aufsichtsbehörde hätte einen Verstoß gegen Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO, nämlich im Hinblick auf den Aspekt der Rechtmäßigkeit, feststellen

⁵⁴ Beschlussentwurf, Abschnitt 4.54.

⁵⁵ Beschlussentwurf, Abschnitt 4.51.

⁵⁶ Beschlussentwurf, Abschnitt 4.12.

⁵⁷ Beschlussentwurf, Abschnitt 4.12.

⁵⁸ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 1-7; Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, S. 1-7; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 4, 25-36; Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 1-2 und 7; Einspruch der portugiesischen Aufsichtsbehörde, Rn. 65-68; Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 2-3.

⁵⁹ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 1-7; Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, S. 1-7; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 4, 25-36; Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 1-2 und 7; Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 2-3.

⁶⁰ EDSA, Leitlinien 2/2019 für die Verarbeitung personenbezogener Daten gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO im Zusammenhang mit der Erbringung von Online-Diensten für betroffene Personen, Version 2.0, angenommen am 8. Oktober 2019 (im Folgenden „EDSA-Leitlinien 2/2019 zu Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO“).

⁶¹ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 1-6 und S. 9-10; Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 5-14, 33 und 52; Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 1-2.

müssen⁶². Die deutschen Aufsichtsbehörden führen in ihrem Einspruch des Weiteren aus, die irische Aufsichtsbehörde sollte einen zusätzlichen Verstoß gegen Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO feststellen⁶³.

43. Die deutschen Aufsichtsbehörden sind der Ansicht, dass die irische Aufsichtsbehörde gemäß Artikel 58 Absatz 2 Buchstabe f DSGVO solange, bis eine gültige Rechtsgrundlage gegeben sei, eine vorübergehende oder endgültige Beschränkung der ohne Rechtsgrundlage erfolgenden Verarbeitung – d. h. die Löschung unrechtmäßig verarbeiteter Daten und ein Verbot der Datenverarbeitung für die Zwecke verhaltensorientierter Werbung – anordnen sollte⁶⁴.
44. Die französische Aufsichtsbehörde meint, die Aufhebung der Feststellungen bezüglich des Verstoßes gegen Artikel 6 Absatz 1 DSGVO habe auch Auswirkungen auf den Umfang der Abhilfemaßnahmen, die die irische Aufsichtsbehörde zusätzlich zur Geldbuße vorschläge⁶⁵. Die portugiesische Aufsichtsbehörde meint, der vorgeschlagene zusätzliche Verstoß in Bezug auf die Verletzung der Verpflichtung zur Rechtmäßigkeit (Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO) müsse zur Anwendung einer zusätzlichen Abhilfemaßnahme führen, die jetzt noch nicht im Beschlussentwurf vorgesehen sei⁶⁶.
45. Die italienische Aufsichtsbehörde führt in ihrem Einspruch außerdem aus, dass bei Feststellung eines Verstoßes gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO sowohl angemessene Abhilfemaßnahmen gemäß Artikel 58 Absatz 2 Buchstabe d DSGVO (um den Verarbeitungsvorgang mit den rechtlichen Anforderungen in Einklang zu bringen) als auch eine Geldbuße gemäß Artikel 83 Absatz 5 Buchstabe a DSGVO geboten seien⁶⁷.
46. Die norwegische Aufsichtsbehörde vertritt in ihrem Einspruch ebenfalls die Ansicht, dass die irische Aufsichtsbehörde konkrete Abhilfemaßnahmen ergreifen müsse. Insbesondere solle die irische Aufsichtsbehörde zum einen anordnen, dass Meta Ireland auf Grundlage von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO verarbeitete personenbezogene Daten lösche, sofern die betreffenden Daten nicht auf gültiger Rechtsgrundlage zu anderen Zwecken gesammelt worden seien, und zum anderen, dass Meta Ireland eine gültige Rechtsgrundlage für künftige verhaltensorientierte Werbung angebe oder sich von jetzt an solcher Verarbeitungstätigkeiten enthalte⁶⁸.
47. Die Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Frankreichs, Italiens, der Niederlande, Norwegens, Polens, Portugals und Schwedens bringen mehrere **tatsächliche und rechtliche Argumente** für die vorgeschlagene Änderung der rechtlichen Würdigung vor⁶⁹. Insbesondere sind sie der Ansicht, dass sich Meta Ireland für die Verarbeitung der Daten von Facebook-Nutzern für verhaltensorientierte Werbung nicht auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO als Rechtsgrundlage stützen könne.

⁶² Einspruch der portugiesischen Aufsichtsbehörde, Rn. 66 und 73.

⁶³ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 10.

⁶⁴ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 10.

⁶⁵ Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 53.

⁶⁶ Einspruch der portugiesischen Aufsichtsbehörde, Rn. 66 und 73.

⁶⁷ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, S. 6.

⁶⁸ Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 7.

⁶⁹ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, Abschnitt B (S. 1-7); Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, Abschnitt I (S. 2-10); Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Abschnitt II; Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, Abschnitt 1 (S. 1-7); Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Einspruch 2 (Rn. 25-36); Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, Einspruch 1 (S. 1-8), Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 1-2; Einspruch der portugiesischen Aufsichtsbehörde, Rn. 49-68; Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, Abschnitt 1 (S. 2-3).

48. Die Aufsichtsbehörden Österreichs und Frankreichs machen in ihrem Einspruch geltend, dass der Sachverhalt des **Beschlussentwurfs nicht alle relevanten Tatsachen beinhalte**. Der Sachverhalt müsse um eine Definition des Begriffs „*verhaltensorientierte Werbung*“ ergänzt werden⁷⁰. Die österreichische Aufsichtsbehörde schlägt vor, auch die technischen Möglichkeiten zu erwähnen, die Facebook dafür nutze, etwa die Erhebung von Daten aus anderen Konzern-Diensten, fremden Websites, Apps, Cookies oder ähnlichen im Computer oder Mobilgerät des Nutzers platzierten Speichertechnologien zur Verbindung der betreffenden Daten mit dem Facebook-Konto des Nutzers⁷¹. Die österreichische Aufsichtsbehörde schlägt auch vor, die Tatsache aufzunehmen, dass der Tag, an dem Meta Ireland die Rechtsgrundlage für die Datenverarbeitung für verhaltensorientierte Werbung von Einwilligung auf Vertragserfüllung umgestellt habe, der 28. Mai 2018 gewesen sei. Die österreichische Aufsichtsbehörde meint, dass die von der Beschwerdeführerin vorgelegte Studie des Gallup Institute ebenfalls in die relevanten Tatsachen aufzunehmen sei⁷². Dabei handele es sich um wissenschaftliche Evidenz dafür, dass die Aufforderung, den Facebook-Nutzungsbedingungen zuzustimmen, von nur 1,6 % der Facebook-Nutzer als „*Vertrag*“ verstanden werde⁷³. Dies stütze das Vorbringen der österreichischen Aufsichtsbehörde, dass bei den betroffenen Personen keine „*Erwartung*“ bestehe, „*als Teil des Vertrags*“ personalisierte Werbung zu erhalten.
49. Die deutschen Aufsichtsbehörden und die niederländische Aufsichtsbehörde haben im Hinblick auf die von der irischen Aufsichtsbehörde festgestellten Transparenzprobleme⁷⁴ **Zweifel an der Gültigkeit eines Vertrags** zwischen Meta Ireland und dem Nutzer, der gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO⁷⁵ als Grundlage für die Verarbeitung dienen könnte. Die deutschen Aufsichtsbehörden bezweifeln, dass überhaupt eine Einigung der Parteien zustande gekommen sei, wenn der Nutzer nicht gewusst habe, dass er einen Vertrag eingehe – schließlich habe Meta Ireland nicht eindeutig und in transparenter Weise mitgeteilt, dass die Nutzung seines Facebook-Dienstes künftig auf vertraglicher Grundlage erfolge⁷⁶. Die niederländische Aufsichtsbehörde meint, dass sich grundsätzlich beide Parteien der wesentlichen Vertragspunkte bewusst sein müssten, um diesen willentlich einzugehen, und sie führt dazu aus, dass „*der festgestellte gravierende Mangel an Transparenz aufseiten des Verantwortlichen deshalb Anlass zu begründetem Zweifel gibt, ob die betroffenen Personen tatsächlich in der Lage waren, einen Vertrag mit dem Verantwortlichen sowohl willentlich als auch in ausreichend informierter Weise einzugehen*“⁷⁷. Diese Zweifel an der Gültigkeit des Vertrags würden noch dadurch

⁷⁰ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 6-7; Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 6.

⁷¹ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 5-7.

⁷² Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 7 und Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 3.

⁷³ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 7.

⁷⁴ In Feststellung 3 stellt die irische Aufsichtsbehörde fest, dass „*[i]n Bezug auf die Verarbeitung, die auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO gestützt wird, ... gegen Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a, Artikel 12 Absatz 1 und Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c verstoßen [wurde]*“. Die irische Aufsichtsbehörde führt unter anderem aus, dass „*die betroffene Person über die spezifischen Verarbeitungsvorgänge (notwendigerweise auch über die verarbeiteten Daten) hätte informiert werden müssen, die zu den angegebenen Zwecken und unter Berufung auf die angegebenen Rechtsgrundlagen durchgeführt werden (wobei der Zusammenhang zwischen den Zwecken und den Rechtsgrundlagen, meines Erachtens, derzeit nicht ordnungsgemäß dargestellt wird). Soweit diese Informationen überhaupt gegeben wurden, gab es keinen klaren Zusammenhang zu dem spezifischen Zweck oder der spezifischen Rechtsgrundlage, und sie waren in nicht eindeutiger Weise dargestellt ...*“ [Beschlussentwurf, Abschnitt 5.71].

⁷⁵ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 4, Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 28 und 30.

⁷⁶ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 4.

⁷⁷ Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 30.

verstärkt, dass es sich bei den Nutzungsbedingungen und Datenrichtlinien um lange und unklare Dokumente handele und Meta Ireland einen völlig einseitigen Vertrag anbiete, wobei die einzelne betroffene Person keinerlei Einfluss auf die Vertragsbedingungen habe⁷⁸. Die deutschen Aufsichtsbehörden und die niederländische Aufsichtsbehörde sind daher der Meinung, dass Meta Irelands Erklärung, dass sich das Unternehmen für seinen Facebook-Dienst auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO in Verbindung mit Dokumenten mit allgemeinen Beschreibungen des geleisteten Dienstes stütze, und die Ausführungen der irischen Aufsichtsbehörde zum Recht des Verantwortlichen, die Rechtsgrundlage für die Datenverarbeitung selbst zu wählen, kein hinreichendes Argument dafür seien, dass hier die Vertragserfüllung als Rechtsgrundlage dienen könne⁷⁹.

50. Nach Ansicht der deutschen Aufsichtsbehörden und der portugiesischen Aufsichtsbehörde ist die irische Aufsichtsbehörde zuständig für die Beurteilung der Gültigkeit von Verträgen im Zusammenhang mit der DSGVO; die Vertragsgültigkeit sei Voraussetzung dafür, dass Verantwortliche die Verarbeitung personenbezogener Daten auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO stützen könnten⁸⁰. Die Aufsichtsbehörden Deutschlands, der Niederlande und Portugals meinen, die irische Aufsichtsbehörde solle prüfen, ob ein geeigneter Vertrag bestehe, so wie gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO erforderlich⁸¹.
51. Ohne dass dies das obige Vorbringen zum Vorliegen eines gültigen Vertrags berührt, beanstanden die Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Frankreichs, Italiens, der Niederlande, Norwegens, Polens, Portugals und Schwedens auch die im Beschlussentwurf vorgenommenen Beurteilung der Erforderlichkeit⁸². Nach Ansicht der Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Frankreichs, Italiens, der Niederlande, Norwegens, Polens, Portugals und Schwedens ist **die verhaltensorientierte Werbung für die Erfüllung des Vertrags von Meta Ireland mit der betroffenen Person über die Erbringung des Facebook-Diensts nicht objektiv erforderlich und weder ein wesentliches Element noch ein Kernelement desselben**⁸³. Die Nichterforderlichkeit der verhaltensorientierten Werbung für die Erfüllung des Vertrags mit dem Facebook-Nutzer zeige sich deutlich, so die Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands und Schwedens, wenn man diesen Vertrag mit dem Vertrag über personalisierte Werbung, vergleiche, den Meta Ireland mit einem bestimmten Werbetreibenden schließe: Bei Letzterem bestünde vermutlich eine Verpflichtung Meta Irelands gegenüber den Werbetreibenden – nicht jedoch gegenüber Facebook-Nutzern, die nicht Partei dieses Vertrags

⁷⁸ Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 28.

⁷⁹ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 3-4, Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 26.

⁸⁰ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 3, Einspruch der portugiesischen Aufsichtsbehörde, Rn. 60.

⁸¹ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 3, Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 30, Einspruch der portugiesischen Aufsichtsbehörde, Rn. 60-61.

⁸² Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 3-5; Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 4-6; Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 8-12; Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, S. 4-5; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 31-32; Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 3, 5-7; Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 1-2; Einspruch der portugiesischen Aufsichtsbehörde, Rn. 57-58; Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 2-3.

⁸³ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 3-5; Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 4-6; Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 8-12; Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, S. 4-5; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 31-32; Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 3, 5-7; Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 1-2; Einspruch der portugiesischen Aufsichtsbehörde, Rn. 57-58; Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 2-3.

seien.⁸⁴ Die deutschen Aufsichtsbehörden unterstützen diese Ausführungen mit dem Hinweis darauf, dass es, wie aus den Facebook-Nutzungsbedingungen ersichtlich, weder eine Verpflichtung, dem Nutzer personalisierte Werbung anzubieten, noch vertragliche Sanktionen für den Fall der Nichterfüllung gebe⁸⁵. Die Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Italiens, Norwegens, Polens und Schwedens meinen, wobei sie sich auf die EDSA-Leitlinien 2/2019 zu Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO berufen, dass bei Geschäftsmodellen, die „kostenfreie“ Dienste bieten und im Gegenzug mit verhaltensorientierter und personalisierter Werbung Einnahmen erzielen, um, unter anderem, den Dienst zu unterstützen, eine Erforderlichkeit für die Vertragserfüllung nicht gegeben sein könne und die Datenschutzvorschriften deshalb nicht eingehalten seien⁸⁶. Die deutschen Aufsichtsbehörden führen auch die EDSA-Leitlinien 08/2020⁸⁷ an, um zu unterstreichen, dass die Verarbeitung nicht schon allein deshalb gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO rechtmäßig sein könne, weil die Werbung indirekt die Dienstleistung finanziere; auch wenn die Personalisierung von Inhalten unter bestimmten Umständen ein bestimmten Online-Diensten innewohnendes und erwartetes Element sei, sei Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO im Zusammenhang mit der Zielgruppenansprache bei Social-Media-Nutzern schwerlich anwendbar⁸⁸. Die Aufsichtsbehörden Österreichs, Polens und Schwedens meinen, Werbung könne auf Facebook auch nach wie vor mit anderen Methoden als verhaltensorientierter Werbung gezeigt werden, die ohne Profiling und Nutzerverfolgung auskämen⁸⁹. Die schwedische Aufsichtsbehörde ergänzt, dass auch ein gewisses Maß an Zielgruppenorientierung zur Steigerung der Relevanz möglich sei, etwa in Bezug auf Geografie, Sprache und Kontext⁹⁰.

52. Darüber hinaus vertreten die Aufsichtsbehörden Österreichs, Frankreichs, Norwegens, Portugals und Schwedens, ebenfalls unter Bezugnahme auf die EDSA-Leitlinien 2/2019 zu Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO⁹¹, die Auffassung, die irische Aufsichtsbehörde hätte berücksichtigen müssen, dass nach Ansicht des EDSA verhaltensorientierte Werbung nicht „erforderlich“ im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO sein kann und dass gemäß Artikel 21 Absatz 2 DSGVO eine betroffene Person das Recht hat, jederzeit Widerspruch dagegen einzulegen, dass sie betreffende personenbezogene Daten zum Zwecke der Direktwerbung verarbeitet werden⁹².
53. Auch die niederländische Aufsichtsbehörde verweist auf die EDSA-Leitlinien 2/2019 zu Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO und führt dazu aus, dass „*das vernünftige Verständnis und die vernünftigen Erwartungen aller Vertragsparteien in Bezug darauf, was den Kern des Dienstes*

⁸⁴ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 3; Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 5; Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 3.

⁸⁵ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 4-5.

⁸⁶ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 4-5; Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 5-6; Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 11; Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, S. 5; Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 5-6; Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 1-2; Einspruch der portugiesischen Aufsichtsbehörde, Rn. 55; Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 2-3.

⁸⁷ EDSA-Leitlinien 8/2020 über die gezielte Ansprache von Nutzer:innen sozialer Medien, Version 2.0, angenommen am 13. April 2021, Rn. 49.

⁸⁸ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörde, S. 5 und 6.

⁸⁹ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 4-5; Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 2; Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 3.

⁹⁰ Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 3.

⁹¹ Vgl. EDSA-Leitlinien 2/2019 zu Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO, Rn. 52.

⁹² Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 3-4; Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 11-12; Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 6; Einspruch der portugiesischen Aufsichtsbehörde, Rn. 64-65; Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 2.

ausmacht, eine wichtige Rolle dafür spielen, was den Umfang der für die Vertragserfüllung ‚erforderlichen‘ Verarbeitung personenbezogener Daten bestimmt⁹³. Die Aufsichtsbehörden Österreichs, der Niederlande und Schwedens sind der Ansicht, dass bei betroffenen Personen nicht allein deshalb, weil dies von Meta Ireland kurz in seinen Facebook-Nutzungsbedingungen erwähnt werde, eine vernünftige Erwartung gegeben sei, dass ihre Daten für personalisierte Werbung verarbeitet würden⁹⁴. Die norwegische Aufsichtsbehörde berücksichtigt, wie Meta Ireland seine Facebook-Plattform potenziellen Nutzern gegenüber vermarket („*Connect with friends and the world around you on Facebook*“), und ist der Ansicht, dass von Facebook-Nutzern (auch von denjenigen, die Vorkenntnisse über Datenschutz, technische Mittel für Profiling oder die Adtech-Industrie haben) nicht anzunehmen sei, dass sie vernünftigerweise verhaltensorientierte Onlinewerbung erwarten, zumal nicht in dem von Meta Ireland betriebenen Umfang⁹⁵. Die italienische Aufsichtsbehörde meint, dass Nutzer sich allenfalls dessen bewusst sein könnten, dass der Dienst durch personalisierte Werbung finanziert werde, dass sie jedoch keine tatsächlichen Möglichkeiten hätten, sich angemessen über die Merkmale dieser Verarbeitungstätigkeiten zu informieren.⁹⁶ Die Aufsichtsbehörden Frankreichs und Norwegens meinen, dass die besonders massive und in die Privatsphäre eingreifende Art der Verarbeitung von Nutzerdaten nicht das sein könne, was die Nutzer vernünftigerweise erwarteten⁹⁷. Die Aufsichtsbehörden Österreichs, der Niederlande und Schwedens halten den Beschlussentwurf auch insofern für widersprüchlich, als darin zum einen festgestellt werde, dass in unmissverständlicher Weise und unter Angabe einer spezifischen oder rechtmäßigen Rechtsgrundlage über spezifische Verarbeitungsvorgänge hätte informiert werden müssen, zum anderen jedoch angenommen werde, dass betroffene Personen die Sichtweise oder Erwartung hätten oder aber gut darüber informiert seien, dass ihre Daten für verhaltensorientierte Werbung verarbeitet würden⁹⁸.

54. Zusätzlich zu den vorstehenden Argumenten über das Bestehen eines gültigen Vertrags und die Erforderlichkeit verhaltensorientierter Werbung für die Erfüllung dieses Vertrags werden in den Einsprüchen mehrerer Aufsichtsbehörden auch andere Ausführungen vorgebracht.
55. Die norwegische Aufsichtsbehörde meint, dass die von der irischen Aufsichtsbehörde vorgenommene Auslegung von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO dem Grundsatz von Treu und Glauben zuwiderlaufe, da die betroffenen Personen vor dem Dilemma stünden, entweder Vertragsbedingungen zuzustimmen, mit denen sie sich möglicherweise in die Privatsphäre eingreifenden und schädlichen Verarbeitungspraktiken aussetzen, oder aber aus Diensten ausgeschlossen zu werden, von denen sie – mangels realistischer Alternative – abhängig seien⁹⁹.
56. Zu den vom Beschlussentwurf ausgehenden **Risiken** führen die Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, der Niederlande, Norwegens, Polens, Portugals und Schwedens aus, dass die vorgeschlagene Auslegung von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO zu einer Situation führe, in der,

⁹³ Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 31.

⁹⁴ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 3-4; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 28, 30-32; Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 3.

⁹⁵ Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 6-7.

⁹⁶ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, S. 6.

⁹⁷ Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 18; Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 6.

⁹⁸ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 4; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 30; Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 3.

⁹⁹ Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 5.

was die den Facebook-Dienst nutzenden betroffenen Personen angehe, Datenschutzgrundsätze entweder untergraben oder sogar völlig umgangen würden¹⁰⁰.

57. Insbesondere sind die Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Norwegens und Portugals der Ansicht, dass die in Artikel 7 DSGVO vorgesehenen Bedingungen für die Einwilligung umgangen würden¹⁰¹. Die niederländische Aufsichtsbehörde meint, der Beschlussentwurf gestatte Meta Ireland, verhaltensorientierte Onlinewerbung auf eine Art und Weise zu betreiben, mit der die informierte Einwilligung der betroffenen Personen umgangen werde.¹⁰² Die norwegische Aufsichtsbehörde meint, dass Nutzer „vor dem Dilemma stünden, entweder Vertragsbedingungen zuzustimmen (allerdings nicht durch gültige Einwilligung), mit denen sie sich möglicherweise in die Privatsphäre eingreifenden und schädlichen Verarbeitungspraktiken aussetzen, oder aber aus Diensten ausgeschlossen zu werden“, was letztlich auch „ein schwerer Eingriff in das Recht betroffener Personen auf freie Meinungsäußerung und Information“ sei¹⁰³. Nach Ansicht der portugiesischen Aufsichtsbehörde sind Nutzer auf die Wahl beschränkt, „den Vertragsabschluss abzulehnen, um ihre Rechte zu schützen, oder aber aller Datenverarbeitung zuzustimmen, ohne die Möglichkeit zur Ausübung ihrer ihnen in Artikel 7 Absatz 3 oder Artikel 21 DSGVO gewährten Rechte zu haben“¹⁰⁴. Die französische Aufsichtsbehörde meint, der Beschlussentwurf „gestattet den europäischen Nutzern des sozialen Netzwerks keinerlei Kontrolle über das Schicksal ihrer Daten“¹⁰⁵. Die polnische Aufsichtsbehörde sieht im Beschlussentwurf eine erhebliche Beschränkung „der Möglichkeiten betroffener Personen zur Geltendmachung ihrer Rechte, einschließlich der Geltendmachung von Forderungen“; es fehlten auch verhältnismäßige, abschreckende und wirksame Abhilfemaßnahmen, was dazu führen könne, das Meta Ireland noch weiter in die gemäß Artikel 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union geschützten Rechte oder Freiheiten betroffener Personen eingreife¹⁰⁶.
58. Nach Ansicht der österreichischen Aufsichtsbehörde ist die Gefahr bereits eingetreten, weil Artikel 25 Absatz 2 DSGVO (Datenschutz durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen) nicht angewendet werde, „da Facebook – jedenfalls in seinem Vertrag – erklärt, dass verhaltensorientierte Werbung für die Vertragserfüllung ‚erforderlich‘ sei“¹⁰⁷.
59. Die deutschen Aufsichtsbehörden meinen, der Beschlussentwurf gestatte Meta Ireland, „die Anforderungen an eine gültige Rechtsgrundlage für die Verarbeitung, die nicht auf Vertragserfüllung gestützt werden kann, zu umgehen“¹⁰⁸. Die italienische Aufsichtsbehörde meint, durch den Beschlussentwurf werde das Recht der Nutzer, „frei über die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten für verhaltensorientierte Onlinewerbung zu bestimmen“, erheblich untergraben, nicht zuletzt, weil in vielen Situationen die Anforderung, eine geeignete Rechtsgrundlage angeben zu müssen,

¹⁰⁰ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 5-6; Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 9-10; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 27, 35-36; Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 7; Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 2; Einspruch der portugiesischen Aufsichtsbehörde, Rn. 64; Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 5.

¹⁰¹ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 2 und 5; Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 10; Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 4; Einspruch der portugiesischen Aufsichtsbehörde, Rn. 64-65.

¹⁰² Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 35.

¹⁰³ Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 5.

¹⁰⁴ Einspruch der portugiesischen Aufsichtsbehörde, Rn. 64.

¹⁰⁵ Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 36.

¹⁰⁶ Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 2.

¹⁰⁷ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 5.

¹⁰⁸ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 9.

darauf reduziert werde, einem Vertrag eine Beschreibung der Verarbeitung hinzuzufügen¹⁰⁹. Die niederländische Aufsichtsbehörde meint, im Beschlussentwurf werde die Schwelle für die Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO in gravierender Weise herabgesenkt¹¹⁰. Die norwegische Aufsichtsbehörde meint, im Beschlussentwurf werde der Grundsatz der Rechtmäßigkeit ausgehöhlt, denn im Beschlussentwurf „*ist es nicht das Gesetz, das die Grenzen der Rechtmäßigkeit im Sinne von Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO festlegt, sondern der einzelne Vertrag*“; mit Artikel 8 der Charta der Grundrechte und Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO sei dies nicht vereinbar¹¹¹.

60. Mehrere Aufsichtsbehörden sind der Ansicht, der Beschlussentwurf schaffe in seiner vorgelegten Fassung einen gefährlichen Präzedenzfall, der der DSGVO zuwiderlaufe. Die französische Aufsichtsbehörde meint, er könnte, da er nach dem für die Zusammenarbeit unter Aufsichtsbehörden vorgesehenen Verfahren erlassen werde, als gemeinsamer Standpunkt aller europäischen Aufsichtsbehörden in dieser Angelegenheit verstanden werden¹¹². Die Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Italiens und Schwedens fürchten, dass im Grunde jeder Verantwortliche von dieser Auslegung von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO Gebrauch machen könnte, weshalb die Rechte fast jeder betroffenen Person im EWR gefährdet seien¹¹³.
61. Überdies meinen die Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Italiens, der Niederlande, Norwegens und Portugals, dass der Beschlussentwurf eine Gesetzeslücke bewirke, die es Meta Ireland und jedem anderen Verantwortlichen ermögliche, die Rechtmäßigkeit jeglichen Sammelns und Wiederverwendens personenbezogener Daten allein dadurch zu bewirken, dass sie erklären, die Datenverarbeitung erfolge zur Vertragserfüllung¹¹⁴.

4.3 Standpunkt der federführenden Aufsichtsbehörde zu den Einsprüchen

62. Die irische Aufsichtsbehörde hält die Einsprüche für nicht maßgeblich und/oder nicht begründet im Sinne von Artikel 60 Absatz 4 DSGVO und beschließt, sich diesen nicht anzuschließen¹¹⁵.
63. Die irische Aufsichtsbehörde meint, dass sich aus den den Aufsichtsbehörden durch die DSGVO übertragenen Aufgaben keine weitreichende, direkte Zuständigkeit im Bereich des Vertragsrechts zur Beurteilung der **Gültigkeit von Verträgen** ableiten lasse¹¹⁶. Würde man eine solche ableiten, so ergäbe sich eine sehr weitreichende Ermächtigung der Aufsichtsbehörden zur Regulierung des Privatrechts – ohne geeignete unionsrechtliche Grundlage.
64. Nach Ansicht der irischen Aufsichtsbehörde spiegeln sich in den Kern- oder grundlegenden Aspekten der Facebook-Nutzungsbedingungen die wechselseitigen Erwartungen der Parteien an die

¹⁰⁹ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, S. 4 und 6-7.

¹¹⁰ Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 35.

¹¹¹ Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 2 und 8.

¹¹² Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 37.

¹¹³ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 6; Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 10; Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 37; Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, S. 7; Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 5.

¹¹⁴ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 5-6; Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 9-10; Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, S. 4 und 6; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 27, 35-36; Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 2-3 und 7; Einspruch der portugiesischen Aufsichtsbehörde, Rn. 54 und 63; Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 5.

¹¹⁵ Sammelantwort, Rn. 45, 51, 72, 80, 84, 91.

¹¹⁶ Sammelantwort, Rn. 45.

Vertragserfüllung wider, auch was die Datenverarbeitung für verhaltensorientierte Werbung angeht¹¹⁷. Ein vernünftiger Nutzer wäre sich hinreichend darüber im Klaren gewesen, dass der Facebook-Dienst auf Grundlage personalisierter Werbung geleistet werde, nicht zuletzt auch im Hinblick auf ein „*anerkanntes öffentliches Bewusstsein*“ über verhaltensorientierte Werbung als eine Form der Datenverarbeitung.

65. In Bezug auf die **Erforderlichkeit der Verarbeitung für die Vertragserfüllung** führt die irische Aufsichtsbehörde aus, dass sie Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO nicht rein formal anwende, sondern sich ausschließlich auf den Wortlaut der Facebook-Nutzungsbedingungen stütze¹¹⁸. Ihrer Ansicht nach sind nicht alle schriftlichen Vertragsbedingungen für die Vertragserfüllung erforderlich. In ihrem Beschlussentwurf konzentrierte sie sich auf den grundlegenden Zweck oder die Kernfunktion des Vertrags, der/die für die Vertragserfüllung erforderlich sei.
66. Die irische Aufsichtsbehörde führt aus, dass nach den EDSA-Leitlinien 2/2019 zu Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO eine auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO gestützte Datenverarbeitung für verhaltensorientierte Werbung nicht verboten sei, sofern diese unter die Kern- bzw. wesentlichen Aspekte des Dienstes falle¹¹⁹. Was Meta Irelands Verarbeitung personenbezogener Daten angeht, unterscheidet sich die Auffassung der irischen Aufsichtsbehörde insofern von der der anderen Aufsichtsbehörden, als sie verhaltensorientierte Onlinewerbung für die Erfüllung des Vertrags zwischen Facebook Ireland und der betroffenen Person (so wie dieser in den Facebook-Nutzungsbedingungen beschrieben ist) für erforderlich hält.
67. Die irische Aufsichtsbehörde lehnt auch die Auslegung von Artikel 21 DSGVO ab, nach der verhaltensorientierte Werbung optional und nicht unverzichtbar sein soll¹²⁰. Sie meint, dass sich Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO nicht auf diejenigen Aspekte der Vertragserfüllung beschränke, bei denen es sich um ausdrücklich zwingende und unbedingte Verpflichtungen der Vertragsparteien handele. So habe der EuGH in der Vergangenheit entschieden, dass eine Verarbeitung, die über das geringstmögliche Maß an Verarbeitung hinausgehe, als erforderlich anzusehen sein könne, wenn dadurch einem rechtmäßigen Zweck „*mehr Wirkung*“ verliehen werde. Die Erforderlichkeit könne im Kontext von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO nicht unter Bezugnahme auf hypothetische alternative Formen des Facebook-Dienstes beurteilt werden, und es sei nicht die Rolle der Aufsichtsbehörden, Verantwortlichen bestimmte Geschäftsmodelle aufzuzwingen¹²¹.
68. Die irische Aufsichtsbehörde meint, dass die Leitlinien des EDSA für die Aufsichtsbehörden zwar nicht bindend, aber doch zu berücksichtigen seien¹²². Der EDSA sei jedoch nicht ermächtigt, vorzuschreiben, dass bestimmte Kategorien von Verarbeitung – unter Ausschluss aller sonstigen Rechtsgrundlagen für die Verarbeitung – auf Einwilligung beruhen müssten. Diese Befugnis werde von Zeit zu Zeit ordnungsgemäß vom Unionsgesetzgeber ausgeübt, und zwar in Form spezifischer Rechtsakte¹²³. Die EDSA-Leitlinien 2/2019 zu Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO können deshalb nach Ansicht der irischen Aufsichtsbehörde nicht als bindendes und spezifisches Verbot, die Verarbeitung für verhaltensorientierte Onlinewerbung auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO zu stützen, verstanden werden. Nach diesen Leitlinien könne die Verarbeitung für verhaltensorientierte

¹¹⁷ Sammelantwort, Rn. 67 und 68.

¹¹⁸ Sammelantwort, Rn. 48-51.

¹¹⁹ Sammelantwort, Rn. 65-66.

¹²⁰ Sammelantwort, Rn. 69 und 79.

¹²¹ Sammelantwort, Rn. 71.

¹²² Sammelantwort, Rn. 76.

¹²³ Sammelantwort, Rn. 77.

Werbung, soweit sie ein kennzeichnendes Merkmal des in Rede stehenden Dienstes darstelle, den Geschäftszielen und Interessen des Verantwortlichen dienen und auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO gestützt werden. Im Falle von Meta Irelands Verarbeitung bezüglich des Facebook-Diensts ist dies nach Auffassung der irischen Aufsichtsbehörde der Fall¹²⁴.

69. Die irische Aufsichtsbehörde meint, die Einhaltung der sich aus der DSGVO ergebenden Transparenzpflichten gemäß Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO unterliege einer gesonderten rechtlichen Würdigung, die anderer Art sei als diejenige nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO¹²⁵. Die irische Aufsichtsbehörde räumt ein, dass die Erforderlichkeitsprüfung gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO unter Umständen die Berücksichtigung von Vertragsbedingungen und anderen relevanten Informationen erfordere und dass die gemäß Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO mitgeteilten Informationen in einigen Fällen Aufschluss über die Erwartungen der betroffenen Person an eine vertragliche Leistung geben könnten. In der vorliegenden Sache, so die irische Aufsichtsbehörde, habe die Verletzung der Transparenzpflicht, die sie für ihren Beschlussentwurf vorschlägt, keine Auswirkungen auf ihre Feststellungen bezüglich der Rechtsgrundlage, da die personalisierte Werbung von den Erwartungen der Parteien und deren Verständnis der Facebook-Nutzungsbedingungen umfasst sei¹²⁶.

4.4 Würdigung durch den EDSA

4.4.1 Bewertung der Maßgeblichkeit und Begründetheit der Einsprüche

70. Die von den Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Frankreichs, Italiens, der Niederlande, Norwegens, Polens, Portugals und Schwedens eingelegten Einsprüche betreffen die Frage, „*ob ein Verstoß gegen die DSGVO vorliegt*“¹²⁷.
71. Der EDSA nimmt zur Kenntnis, dass nach Ansicht von Meta Ireland kein einziger der von den betroffenen Aufsichtsbehörden eingelegten Einsprüche die Voraussetzungen gemäß Artikel 4 Nummer 24 DSGVO erfüllt¹²⁸. Meta Irelands Hauptargument ist, dass „*Einsprüche, die Fragen anschneiden, die nicht innerhalb des festgelegten Gegenstands der Untersuchung liegen, nicht ‚maßgeblich und begründet‘ im Sinne von Artikel 4 Nummer 24 DSGVO sind*“ und dass derartige Einsprüche „*vom EDSA gänzlich außer Betracht gelassen werden sollten*“¹²⁹. Entgegen der von Meta Ireland¹³⁰ vertretenen Auffassung zur Maßgeblichkeit können Einsprüche sehr wohl für den „*spezifischen rechtlichen und tatsächlichen Inhalt des Beschlussentwurfs*“ von Belang sein, auch wenn sie nicht in den von der federführenden Aufsichtsbehörde festgelegten Untersuchungsgegenstand

¹²⁴ Sammelantwort, Rn. 77-79.

¹²⁵ Sammelantwort, Rn. 82-83.

¹²⁶ Sammelantwort, Rn. 82.

¹²⁷ EDSA-Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch, Rn. 24.

¹²⁸ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Anlage 1, S. 70.

¹²⁹ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitte 4.9 und 4.10.

¹³⁰ Meta Ireland zitiert die EDSA-Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch, in denen es heißt, dass „*ein Einspruch ... nur dann als maßgeblich angesehen werden [sollte], wenn er sich auf den bestimmten Sachverhalt und den rechtlichen Inhalt des Beschlussentwurfs ... bezieht*“ (Rn. 14), und zieht daraus den Schluss, dass jeder Einspruch, der außerhalb des Gegenstands der Untersuchung liegende Fragen anschneide, nicht maßgeblich sei. Vgl. Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 4.11. Der EDSA merkt an, dass in Rn. 14 der EDSA-Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch maßgebliche Einsprüche vom „*Vorbringen abstrakter oder allgemeiner Bedenken oder Bemerkungen*“ und von „*geringfügigen Meinungsverschiedenheiten*“ unterschieden werden. Überdies ist dieser Absatz in Verbindung mit Rn. 27 der EDSA-Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch zu lesen.

fallen. Der EDSA teilt auch nicht die von Meta Ireland vertretene Auffassung, dass unter den Begriff „begründet“ nur Vorbringen zu Fragen falle, die untersucht oder in der Untersuchung behandelt worden seien¹³¹, denn Artikel 4 Nummer 24 DSGVO ist keine solche Beschränkung zu entnehmen.

72. Meta Ireland argumentiert im Wesentlichen, dass betroffene Aufsichtsbehörden den von der federführenden Aufsichtsbehörde festgelegten Gegenstand der Untersuchung unter keinen Umständen im Wege des Einspruchs beanstanden dürfen. Diese Lesart von Artikel 65 DSGVO wird vom EDSA, wie ausdrücklich in den EDSA-Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch angegeben, nicht geteilt¹³².
73. Des Weiteren führt Meta Ireland aus, dass *„es den betroffenen Aufsichtsbehörden nun nicht offensteht, den Gegenstand der Untersuchung in der vorgeschlagenen Weise zu erweitern, und sollte der EDSA dies tun, so würde dies eine klare Verletzung der legitimen Erwartungen von Meta Ireland und Meta Irelands Recht auf faire Verfahren darstellen, sowohl nach irischem Recht als auch gemäß Artikel 41 der EU-Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten („Charta“)“*¹³³. Obwohl Meta Ireland behauptet, dies sei „klar“, wird nicht aufgezeigt, inwiefern durch den bloßen Umstand, dass der EDSA spezifische Einsprüche für zulässig befindet, die Verfahrensrechte von Meta Ireland unweigerlich verletzt würden. Die Zulässigkeit ist für die Zuständigkeit des EDSA relevant, jedoch nicht für das Ergebnis des Streits zwischen der federführenden Aufsichtsbehörde und den betroffenen Aufsichtsbehörden. Gleichmaßen wird von Meta Ireland auch nicht erklärt, wie schon die bloße Befassung mit der Begründetheit zulässiger Einsprüche die von Meta Ireland angeführten Verfahrensrechte unweigerlich und irreparabel verletzen sollte¹³⁴. Folgte man der von Meta Ireland vorgenommenen Auslegung, so würden dadurch die Möglichkeiten des EDSA, Streitigkeiten im Kohärenzverfahren („One-Stop-Shop“) beizulegen, erheblich eingeschränkt, wodurch wiederum die einheitliche Anwendung der DSGVO untergraben würde.
74. Die Einsprüche der Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Frankreichs, Italiens, der Niederlande, Norwegens, Polens, Portugals und Schwedens zur Feststellung eines Verstoßes beziehen sich alle direkt auf den Beschlussentwurf der federführenden Aufsichtsbehörde, und zwar jeweils auf einen bestimmten Teil des Beschlussentwurfs, nämlich Feststellung 2. Bei allen diesen Einsprüchen geht es darum, *„ob ein Verstoß gegen die DSGVO vorliegt“*, denn es wird darin ausgeführt, dass die irische Aufsichtsbehörde einen Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1, Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b oder Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a (hinsichtlich des Aspekts der Rechtmäßigkeit) DSGVO hätte feststellen müssen. Da die federführende Aufsichtsbehörde der Ansicht ist, dass nicht gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO verstoßen worden sei, würden die Einsprüche eine Änderung des Beschlusses der

¹³¹ Meta Ireland meint, *„Einsprüche, die Fragen aufwerfen, die nicht unter den festgelegten Untersuchungsgegenstand fallen“*, seien, *„unzureichend begründet, da sie nicht erklären, wie Verstoßfeststellungen getroffen werden können zu Fragen, die in der Untersuchung nicht untersucht oder behandelt wurden“*. Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitte 4.10 und 4.11. Der EDSA hält an seinem Verständnis des Begriffs „begründet“, so wie dieses in den Rn. 16-19 seiner EDSA-Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch erläutert wird, fest.

¹³² *„Wenn beispielsweise die von der federführenden Aufsichtsbehörde durchgeführte Untersuchung ohne gerechtfertigten Grund bestimmte Fragen, die der Beschwerdeführer aufgeworfen hat oder die sich aus einem von einer betroffenen Aufsichtsbehörde gemeldeten Verstoß ergeben, nicht abdeckt, kann ein maßgeblicher und begründeter Einspruch erhoben werden, der sich auf das Versäumnis der federführenden Aufsichtsbehörde stützt, die Beschwerde ordnungsgemäß zu bearbeiten und die Rechte der betroffenen Person zu wahren.“* EDSA-Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch, Rn. 27.

¹³³ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 4.5.

¹³⁴ Der EDSA vermag zum Beispiel nicht nachzuvollziehen, wie im zugrunde liegenden Fall die Verfahrensrechte des Verantwortlichen beeinträchtigt sein könnten, wenn ein Einspruch für zulässig befunden, jedoch als in der Sache unbegründet zurückgewiesen würde.

federführenden Aufsichtsbehörde erforderlich machen, was zu einem anderen Ergebnis führen würde. Folglich stellt der EDSA fest, dass die Einsprüche der Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Frankreichs, Italiens, der Niederlande, Norwegens, Polens, Portugals und Schwedens, die sich auf den Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1, Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b oder Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a (hinsichtlich des Aspekts der Rechtmäßigkeit) DSGVO beziehen, **maßgeblich** sind.

75. In Bezug auf den Teil des Einspruchs der deutschen Aufsichtsbehörden, in dem ausgeführt wird, dass die irische Aufsichtsbehörde einen Verstoß gegen Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO feststellen und die Löschung unrechtmäßig verarbeiteter Daten anordnen und die Datenverarbeitung für die Zwecke verhaltensorientierter Werbung untersagen sollte, bis eine gültige Rechtsgrundlage gegeben ist; den Teil des Einspruchs der italienischen Aufsichtsbehörde, der die Verhängung einer Geldbuße gemäß Artikel 83 Absatz 5 Buchstabe a DSGVO wegen Meta Irelands zusätzlichen Verstoßes gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO betrifft; und den Teil des Einspruchs der norwegischen Aufsichtsbehörde, in dem ausgeführt wird, dass die irische Aufsichtsbehörde anordnen sollte, dass Meta Ireland auf Grundlage von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO verarbeitete personenbezogene Daten löschen muss, sowie anordnen sollte, dass Meta Ireland eine gültige Rechtsgrundlage für künftige verhaltensorientierte Werbung angeben oder aber sich von jetzt an aller solchen Verarbeitungstätigkeiten enthalten muss, stellt der EDSA fest, dass es in diesen Teilen der Einsprüche darum geht, „*ob die vorgesehene Maßnahme gegen den Verantwortlichen mit der DSGVO in Einklang steht*“. Diese Teile der drei Einsprüche beziehen sich auf die Feststellung 2 der irischen Aufsichtsbehörde zu Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO. Es gibt also einen direkten Zusammenhang mit dem Inhalt des Beschlussentwurfs und der Einspruch würde, wenn ihm gefolgt würde, zu einem anderen Ergebnis führen. Nach Ansicht des EDSA sind diese Teile der Einsprüche der Aufsichtsbehörden Deutschlands, Italiens und Norwegens deshalb maßgeblich.
76. Die Einsprüche der Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Frankreichs, Italiens, der Niederlande, Norwegens, Polens, Portugals und Schwedens bezüglich der Feststellung eines Verstoßes sind **auch begründet**, da sie sämtlich Klarstellungen und Ausführungen zu Fehlern in der rechtlichen Würdigung bzw. der Sachverhaltsdarstellung im Beschlussentwurf der federführenden Aufsichtsbehörde enthalten, die Änderungen erforderlich machen. Konkret haben die Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Frankreichs, Italiens, der Niederlande, Norwegens, Polens, Portugals und Schwedens eingehende Ausführungen gemacht, die sich gegen die im Beschlussentwurf vorgenommene Würdigung, dass verhaltensorientierte Werbung ein **erforderlicher** Kern- oder grundlegender Aspekt des Vertrags sei, richten und es erforderlich machen, den Beschluss zu ändern und einen Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO festzustellen¹³⁵ Einige von ihnen machen eingehende Ausführungen zur Frage der Gültigkeit des Vertrags, der die Voraussetzung dafür ist, sich auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO als Rechtsgrundlage berufen zu können, und der von der irischen Aufsichtsbehörde anerkannt wird¹³⁶.

¹³⁵ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 3-5; Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 4-6; Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 8-14; Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, S. 4-5; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 31-32; Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 3, 5-8; Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 1-2; Einspruch der portugiesischen Aufsichtsbehörde, Rn. 57-58; Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 2-3.

¹³⁶ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 3-4, Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 26.

77. Einige Aufsichtsbehörden erinnern unter Bezugnahme auf die EDSA-Leitlinien 2/2019 zu Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO¹³⁷ daran, dass es der grundlegende und einvernehmlich anerkannte Vertragszweck ist, der die Erforderlichkeit der Datenverarbeitung begründet¹³⁸. Für diesen Zweck ist nicht nur auf die Sichtweise des Verantwortlichen, sondern auch auf den Blickwinkel der betroffenen Person bei Vertragsabschluss und somit auf „*die gegenseitigen Perspektiven und Erwartungen der Vertragsparteien*“ abzustellen“. Die Aufsichtsbehörden Österreichs, der Niederlande und Schwedens sind der Ansicht, dass bei betroffenen Personen nicht schon allein deshalb, weil dies von Meta Ireland in seinen Facebook-Nutzungsbedingungen kurz erwähnt werde, eine vernünftige Erwartung gegeben sei, dass ihre Daten für personalisierte Werbung verarbeitet würden¹³⁹. Diese Auffassung wird von den Aufsichtsbehörden Frankreichs, Italiens und Norwegens unterstützt, die hinzufügen, dass man von betroffenen Personen nicht annehmen könne, dass sie sich des besonders massiven und in die Privatsphäre eingreifenden Charakters dieser Verarbeitung bewusst seien¹⁴⁰. Mehrere Aufsichtsbehörden halten den Beschlussentwurf auch insofern für widersprüchlich, als darin zum einen festgestellt werde, dass in unmissverständlicher Weise und unter Angabe einer spezifischen oder rechtmäßigen Rechtsgrundlage über spezifische Verarbeitungsvorgänge hätte informiert werden müssen, während zum anderen angenommen werde, dass betroffene Personen die Sichtweise oder Erwartung hätten oder aber gut darüber informiert seien, dass ihre Daten für verhaltensorientierte Werbung verarbeitet würden¹⁴¹.
78. In den Einsprüchen der Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Frankreichs, Italiens, der Niederlande, Norwegens, Polens, Portugals und Schwedens werden auch Risiken aufgezeigt, die sich aus dem Beschlussentwurf ergeben sollen, und zwar insbesondere im Hinblick auf eine Auslegung von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO, auf die sich jeder Verantwortliche berufen könnte und mit der die Datenschutzgrundsätze untergraben oder umgangen würden, was die Rechte betroffener Personen innerhalb im EWR gefährde¹⁴².
79. Nach Ansicht von Meta Ireland ist in den Einsprüchen, was Risiken angeht, „*die Wahrscheinlichkeit nachzuweisen, dass der Beschlussentwurf eine direkte negative Auswirkung von gewisser Bedeutung auf die Grundrechte und -freiheiten im Sinne der Charta hat und nicht lediglich auf irgendwelche Rechte betroffener Personen*“¹⁴³. Damit ergänzt Meta Ireland Artikel 4 Nummer 24 DSGVO um eine Voraussetzung, für die die DSGVO keinen Anhaltspunkt bietet¹⁴⁴.
80. In Bezug auf die Teile des Einspruchs der deutschen Aufsichtsbehörden, in denen die Feststellung eines Verstoßes gegen Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO gefordert wird, und die Teile der Einsprüche

¹³⁷ Vgl. EDSA-Leitlinien 2/2019 zu Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO, Rn. 32 und 33.

¹³⁸ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 5; Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 5; Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 8; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 31; Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 6; Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 3.

¹³⁹ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 3-4; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 28, 30-32; Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 3.

¹⁴⁰ Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 18; Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, Rn. 2.6; Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 6-7.

¹⁴¹ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 4; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 30; Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 3.

¹⁴² Siehe dazu die Beschreibungen der Risiken oben in den Rn. 56 bis 61.

¹⁴³ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 70.

¹⁴⁴ Artikel 1 Absatz 2 DSGVO bestimmt, dass die DSGVO selbst „*die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen und insbesondere deren Recht auf Schutz personenbezogener Daten [schützt]*“, was sich direkt aus Artikel 8 Absatz 1 der Charta ergibt. Es gibt also keinen Grund, bei der Auslegung von Artikel 4 Nummer 24 DSGVO eine Unterscheidung zu treffen zwischen den durch die DSGVO geschützten Rechten der betroffenen Person und den durch die Charta geschützten Grundrechten.

der Aufsichtsbehörden Deutschlands, Italiens und Norwegens, in denen spezifische Abhilfemaßnahmen gemäß Artikel 58 DSGVO wegen Verstoßes gegen Artikel 6 Absatz 1 oder Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO gefordert werden – nämlich die Verhängung einer Geldbuße, die Untersagung der Verarbeitung personenbezogener Daten für die Zwecke verhaltensorientierter Werbung, die Anordnung der Löschung auf Grundlage von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO verarbeiteter personenbezogener Daten und die Anordnung, eine gültige Rechtsgrundlage für künftige verhaltensorientierte Werbung anzugeben oder aber sich von jetzt an aller solchen Verarbeitungstätigkeiten zu enthalten – ist der EDSA der Ansicht, dass das rechtliche oder tatsächliche Vorbringen in diesen Teilen der Einsprüche nicht genügt, eine Änderung des Beschlussentwurfs zu rechtfertigen, die zur Feststellung eines Verstoßes gegen Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO oder zur Anordnung einer der vorgenannten spezifischen Abhilfemaßnahmen führen würde. Gleichmaßen ist auch die Erheblichkeit des Risikos, das sich für die betroffenen Personen aus der Entscheidung der irischen Aufsichtsbehörde, keinen Verstoß gegen Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO festzustellen und keine der geforderten Abhilfemaßnahmen zu ergreifen, ergibt, nicht hinreichend nachgewiesen.

81. Im Licht der obigen Ausführungen stellt der EDSA fest, dass die Einsprüche der Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Frankreichs, Italiens, der Niederlande, Norwegens, Polens, Portugals und Schwedens, die sich auf die Feststellung des Verstoßes gegen Artikel 6 Absatz 1, Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b oder Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a (hinsichtlich des Aspekts der Rechtmäßigkeit) DSGVO beziehen, nach Artikel 4 Nummer 24 DSGVO maßgeblich und begründet sind.
82. Die Teile des Einspruchs der deutschen Aufsichtsbehörden, die den zusätzlichen Verstoß gegen Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO betreffen, und die Teile der Einsprüche der Aufsichtsbehörden Deutschlands, Italiens und Norwegens, die die Anordnung spezifischer Abhilfemaßnahmen betreffen – nämlich die Verhängung einer Geldbuße, die Untersagung der Verarbeitung personenbezogener Daten für die Zwecke verhaltensorientierter Werbung, die Anordnung der Löschung auf Grundlage von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO verarbeiteter personenbezogener Daten und die Anordnung, eine gültige Rechtsgrundlage für künftige verhaltensorientierte Werbung anzugeben oder aber sich von jetzt an aller solchen Verarbeitungstätigkeiten zu enthalten – sind jedoch nicht begründet und genügen nicht den Anforderungen gemäß Artikel 4 Nummer 24 DSGVO.

4.4.2 Beurteilung in der Sache

83. Gemäß Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO erlässt der EDSA im Kontext eines Streitbeilegungsverfahrens einen verbindlichen Beschluss, der alle Angelegenheiten betrifft, die Gegenstand der maßgeblichen und begründeten Einsprüche sind, insbesondere die Frage, ob ein Verstoß gegen die DSGVO vorliegt.
84. Nach Ansicht des EDSA ist für die in diesem Unterabschnitt¹⁴⁵ für maßgeblich und begründet befundenen Einsprüche zu prüfen, ob die Änderung des Beschlussentwurfs insoweit erforderlich ist, als darin die Behauptung der Beschwerdeführerin zurückgewiesen wird, dass es Meta Ireland nach der DSGVO nicht gestattet sei, sich für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit seinem auf den Facebook-Nutzungsbedingungen beruhenden Angebot auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO zu berufen. Bei der Beurteilung, ob die eingelegten Einsprüche in der Sache

¹⁴⁵ Bei diesen Einsprüchen handelt es sich um diejenigen der Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Frankreichs, Italiens, der Niederlande, Norwegens, Polens, Portugals und Schwedens, in denen die Ansicht vertreten wird, dass die irische Aufsichtsbehörde einen Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b, Artikel 6 Absatz 1 oder Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a (hinsichtlich des Aspekts der Rechtmäßigkeit) DSGVO hätte feststellen müssen.

begründet sind, berücksichtigt der EDSA auch Meta Irelands Standpunkt und Vorbringen zu den Einsprüchen.

Meta Irelands Standpunkt und Vorbringen zu den Einsprüchen

85. In seinem Vorbringen vertritt Meta Ireland die Auffassung, die Einsprüche seien in der Sache nicht begründet. Sie beruhen auf unzutreffenden Tatsachenannahmen und seien rechtsfehlerhaft¹⁴⁶. Dadurch, dass sich Meta Ireland auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO stütze, werde die DSGVO nicht „umgangen“. Es ergebe sich dadurch auch keinerlei Gefährdung der Rechte betroffener Personen, Einschränkung auf individuell ausgehandelte Vereinbarungen oder Beeinflussung durch die Rechtsgrundlage aus den Zeiten vor Inkrafttreten der DSGVO, auf die sich Meta Ireland in den Zeiten vor der DSGVO für die Verarbeitung gestützt habe¹⁴⁷.
86. Meta Ireland meint, dass es in den Einsprüchen der betroffenen Aufsichtsbehörden an Tatsachenvortrag und Beweisen für die Darlegungen fehle, auch was die Berufung von Meta Ireland auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO für die spezifischen Verarbeitungsvorgänge angehe, die es in seinem Facebook-Dienst für die Zwecke verhaltensorientierter Werbung durchführe¹⁴⁸. Die irische Aufsichtsbehörde sei weder darauf eingegangen, welche Verarbeitungsvorgänge unter den Begriff „*verhaltensorientierte Onlinewerbung*“ fielen, noch auf die tatsächlichen Verarbeitungsvorgänge, die Meta Ireland in Bezug auf die Beschwerdeführerin oder allgemein in Bezug auf Werbung im Facebook-Dienst durchführe¹⁴⁹.
87. Gleichzeitig führt Meta Ireland aus, dass die irische Aufsichtsbehörde die Beschwerde hätte bearbeiten können, ohne die Rechtmäßigkeit der von Meta Ireland tatsächlich durchgeführten, auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO gestützten Verarbeitung für die Schaltung verhaltensorientierter Werbung prüfen zu müssen¹⁵⁰. Meta Ireland teilt die von der irischen Aufsichtsbehörde vertretene Auffassung, dass es nicht „*angemessen gewesen wäre, alle Verarbeitungsvorgänge des Verantwortlichen (die allgemein mit den Facebook-Nutzungsbedingungen verbunden sind) einer Untersuchung mit offenem Ende zu unterziehen, um die Beschwerde zu bearbeiten. Bei einer solchen Vorgehensweise wäre die von Facebook durchgeführte Verarbeitung einer unverhältnismäßigen Prüfung mit offenem Ende unterzogen worden, ohne zuerst die tatsächlichen Streitpunkte zwischen den Parteien beizulegen*“¹⁵¹.
88. Meta Ireland ist deshalb mit der „*ihrer Art nach allgemeinen und grundsätzlichen*“ Feststellung, zu der die irische Aufsichtsbehörde auf Grundlage der von ihr vorgenommenen Prüfung der Facebook-Nutzungsbedingungen und der Art der in den Nutzungsbedingungen beschriebenen Produkte und Features von Meta Ireland gelangt sei, einverstanden, wonach es Meta Ireland nicht verwehrt sei, sich für die Datenverarbeitung, die für die Schaltung verhaltensorientierter Werbung erforderlich sei, auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO zu berufen¹⁵².

¹⁴⁶ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 5 der Zusammenfassung.

¹⁴⁷ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 6 der Zusammenfassung.

¹⁴⁸ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitte 4.42 und 4.43.

¹⁴⁹ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitte 4.7.

¹⁵⁰ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 3 der Zusammenfassung und Abschnitt 4.8.

¹⁵¹ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 4.8 und Sammelantwort, Rn. 21.

¹⁵² Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 3 der Zusammenfassung und Abschnitt 4.8.

89. Meta Ireland verteidigt den Standpunkt, dass Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO als Rechtsgrundlage für verhaltensorientierte Werbung dienen könne¹⁵³. Dafür sei zu prüfen, ob ein bestimmter Datenverarbeitungsvorgang bei ordnungsgemäßer Untersuchung und Analyse tatsächlich für die Vertragserfüllung erforderlich sei¹⁵⁴. Gerade die Personalisierung, auch in Form verhaltensorientierter Werbung, mache das Wesen des Facebook-Diensts aus (so wie sich dieser aus den Facebook-Nutzungsbedingungen ergebe, denen das Vertragsverhältnis zwischen Meta Ireland und seinen Nutzern unterliege) und sei dafür eindeutig von zentraler Bedeutung und objektiv vernünftig und erforderlich¹⁵⁵.
90. Meta Ireland macht geltend, dass in den Facebook-Nutzungsbedingungen unter der Überschrift „*Wir helfen dir, Inhalte, Produkte und Dienste zu entdecken, die dich möglicherweise interessieren*“¹⁵⁶ klargestellt werde, dass den Nutzern Werbung gezeigt werde, die auf ihre persönlichen Interessen zugeschnitten sei. Meta Ireland schließt sich den Feststellungen der Data Protection Commission (DPC) an, deren Prüfung der Facebook-Nutzungsbedingungen und allgemeine Betrachtung der öffentlichen Diskussion zu diesen Fragen ergeben habe, dass ein durchschnittlicher Nutzer, der die Facebook-Nutzungsbedingungen annehme, die Erwartung habe, dass Personalisierung, auch in Form verhaltensorientierter Werbung, einen zentralen und integralen Teil der Facebook-Nutzungsbedingungen darstelle¹⁵⁷. Dieses Argument wird von Meta Ireland mit der Bezugnahme auf eine Umfrage und eine Studie, die von einem Privatunternehmen und einem Verband der Digitalindustrie durchgeführt wurden, untermauert¹⁵⁸. Nach Ansicht von Meta Ireland ist die Frage, ob Meta Ireland die sich aus der DSGVO ergebenden Transparenzpflichten einhält, nicht nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO zu beurteilen, sondern nach einer gesonderten und andersgearteten rechtlichen Prüfung¹⁵⁹. In diesem Fall sei nachgewiesen, dass bei Meta Ireland und seinen Nutzern die beiderseitige Erwartung gegeben sei, dass Personalisierung, auch in Form von verhaltensorientierter Werbung, ein zentrales Element der Facebook-Nutzungsbedingungen darstelle¹⁶⁰.
91. Meta Ireland erinnert daran, dass es nach den EDSA-Leitlinien 2/2019 zu Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO nicht kategorisch verboten sei, sich für verhaltensorientierte Werbung auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO zu stützen¹⁶¹. Unter Bezugnahme auf das Urteil des EuGH in der Rechtssache Huber¹⁶² erinnert Meta Ireland daran, dass „*eine Verarbeitung, die über das hinausgeht, was das zur Erreichung des Verarbeitungszwecks minimal Erforderliche ist, dennoch für ‚erforderlich‘ befunden werden könnte, wenn es ermöglichte, den relevanten Verarbeitungszweck ‚effizienter‘ zu erreichen*“¹⁶³. Selbst wenn es nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO erforderlich sein sollte, dass die Verarbeitung für die Vertragserfüllung absolut wesentlich sei, wäre es jedenfalls unmöglich, den Facebook-Dienst gemäß seinen Nutzungsbedingungen zu leisten, ohne verhaltensorientierte Werbung einzusetzen¹⁶⁴. Der EDSA könne Meta Ireland nicht zwingen, die Art seines Dienstes zu

¹⁵³ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 6.5.

¹⁵⁴ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 6.7.

¹⁵⁵ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitte 6.13-6.17.

¹⁵⁶ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 6.15.

¹⁵⁷ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitte 6.23 und 6.25.

¹⁵⁸ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 6.23.

¹⁵⁹ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 6.24.

¹⁶⁰ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 6.24.

¹⁶¹ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 6.29.

¹⁶² Urteil des Gerichtshofs vom 16. Dezember 2008, *Heinz Huber gegen Bundesrepublik Deutschland*, C-524/06, ECLI:EU:C:2008:724 (im Folgenden „Rechtssache C-524/06, Huber“), Rn. 62 und 66.

¹⁶³ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 6.31.

¹⁶⁴ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 6.32.

ändern. Ein solcher Zwang verstieße nach Ansicht von Meta Ireland gegen Artikel 16 der Charta, der die unternehmerische Freiheit schützt; danach können Dienstleister bestimmen, welche Maßnahmen sie ergreifen, um das von ihnen angestrebte Ergebnis zu erzielen – auf Grundlage ihrer Ressourcen und Fähigkeiten sowie der Vereinbarkeit mit sonstigen Verpflichtungen und Herausforderungen, auf die sie in Ausübung ihrer Tätigkeit stoßen mögen¹⁶⁵.

92. Meta Ireland macht des Weiteren geltend, dass die Rechte betroffener Personen dadurch, dass sich Meta Ireland auf die Rechtsgrundlage der Erforderlichkeit für die Vertragserfüllung berufe, nicht gefährdet würden¹⁶⁶. Diese seien nämlich durch das Vertragsrecht und Verbraucherschutzrecht in den Mitgliedstaaten der Union geschützt, deren Einhaltung notwendige Voraussetzung für die Berufung auf diese Rechtsgrundlage sei¹⁶⁷. Die Berufung auf die Rechtsgrundlage der Erforderlichkeit für die Vertragserfüllung komme nämlich nicht nur für individuell ausgehandelte Verträge in Betracht, sondern auch für Standard-Formularverträge¹⁶⁸. Den betroffenen Aufsichtsbehörden und dem EDSA komme es nicht zu, die Gültigkeit der Facebook-Nutzungsbedingungen nach dem einschlägigen Vertragsrecht zu beurteilen oder Schlüsse daraus zu ziehen¹⁶⁹. In Erwiderung auf angeblich falsche Darstellungen des nationalen Vertragsrechts in gewissen Einsprüchen legt Meta Ireland Sachverständigengutachten zur Gültigkeit der Facebook-Nutzungsbedingungen in 22 Mitgliedstaaten vor¹⁷⁰.
93. Meta Ireland schließt seine Ausführungen zur Rechtmäßigkeit seiner Berufung auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO damit, dass die Rechtsgrundlage, auf die sich das Unternehmen vor dem Inkrafttreten der DSGVO für die Datenverarbeitung berufen habe, seinen Spielraum, sich nach dem Inkrafttreten der DSGVO auf andere Rechtsgrundlagen zu stützen, in keiner Weise beeinträchtige, sofern die relevanten Anforderungen eingehalten seien¹⁷¹. Meta Ireland meint auch, dass die verhaltensorientierte Werbung im Facebook-Dienst von der Direktwerbung im Sinne von Artikel 21 Absatz 2 DSGVO abzugrenzen sei und diese Bestimmung deshalb nicht auf verhaltensorientierte Werbung anwendbar sei¹⁷².

Vom EDSA vorgenommene Beurteilung in der Sache

94. Der EDSA hält es für erforderlich, seine Beurteilung in der Sache mit einer allgemeinen Beschreibung der Praxis der verhaltensorientierten Werbung zu beginnen, die im Zusammenhang mit dem Facebook-Dienst erfolgt, um dann unter Berücksichtigung der Facebook-Nutzungsbedingungen und des darin beschriebenen Charakters der Facebook-Produkte und Features zu entscheiden, ob in der vorliegenden Sache Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO eine geeignete Rechtsgrundlage für diese Praxis ist. Die Vorlagen in den Rechtssachen C-252/21¹⁷³ und C-446/21¹⁷⁴, mit denen der EuGH um Vorabentscheidung ersucht wurde und auf die in einigen der Dokumente im Dossier verwiesen wird¹⁷⁵,

¹⁶⁵ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 6.34.

¹⁶⁶ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 6.38.

¹⁶⁷ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 6.38.

¹⁶⁸ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt E.

¹⁶⁹ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitte 6.43 und 6.44.

¹⁷⁰ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 6.44 und 6.45 und Anlage 3.

¹⁷¹ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt F.

¹⁷² Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt G.

¹⁷³ Rechtssache C-252/21, Vorabentscheidungsersuchen des Oberlandesgerichts Düsseldorf, S. 6-7.

¹⁷⁴ Rechtssache C-446/21, *Vorabentscheidungsersuchen des Obersten Gerichtshofs – Österreich*, Rn. 2-3, 6-13, 15-23.

¹⁷⁵ Siehe z. B. die Bezugnahmen auf diese Vorabentscheidungsersuchen im Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 9 und im Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 14.

enthalten hilfreiche Beschreibungen der von Meta Ireland praktizierten verhaltensorientierten Werbung im Zusammenhang mit dem Facebook-Dienst von Meta Ireland.

95. In diesen Vorabentscheidungsersuchen wird erwähnt, dass Meta Ireland Daten seiner einzelnen Nutzer und ihrer Aktivitäten inner- und außerhalb seines sozialen Netzwerks Facebook erfasst, und zwar auf verschiedene Weise, zum Beispiel durch den Dienst selbst, durch andere Dienste des Meta-Konzerns einschließlich Instagram, WhatsApp und Oculus sowie durch Websites und Apps Dritter; dies geschieht durch integrierte Programmierschnittstellen wie Facebook Business Tools oder über Cookies, soziale Plugins, Pixel und ähnliche Technologien, die im Computer oder Mobilgerät des Internetnutzers gespeichert werden. Laut den vorgelegten Beschreibungen ordnet Meta Ireland diese Daten dem Facebook-Konto des Nutzers zu, um es Werbetreibenden zu ermöglichen, ihre Werbung auf die einzelnen Facebook-Nutzer und deren persönliches Konsumverhalten, deren Interessen, Kaufkraft und Lebenssituation zuzuschneiden. Dazu kann auch der physische Standort des Nutzers gehören, um für den Standort des Nutzers relevante Inhalte anzuzeigen. Meta Ireland bietet seinen Dienst den Nutzern kostenfrei an und erzielt Einnahmen durch diese auf den einzelnen Nutzer abzielende personalisierte Werbung sowie durch statische Werbung, die jedem Nutzer in gleicher Weise angezeigt wird.
96. Nach Ansicht des EDSA werden schon aus diesen allgemeinen Beschreibungen die Komplexität, der massive Umfang und der Eingriff in die Privatsphäre deutlich, die mit der von Meta Ireland im Rahmen des Facebook-Diensts praktizierten verhaltensorientierten Werbung einhergehen. Dies sind die relevanten Tatsachen, die bei der Beurteilung zu berücksichtigen sind, ob Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO eine angemessene Rechtsgrundlage für verhaltensorientierte Werbung ist und inwieweit vernünftige Nutzer dies verstehen und verhaltensorientierte Werbung erwarten, wenn sie den Facebook-Nutzungsbedingungen zustimmen, und ob sie die personalisierte Werbung als für Meta Irelands Leistungserbringung erforderlich ansehen¹⁷⁶. Deshalb ist der EDSA der Ansicht, dass die irische Aufsichtsbehörde ihrem Beschlussentwurf eine Beschreibung der verhaltensorientierten Werbung, die Meta Ireland über seinen Facebook-Dienst betreibt, hätte hinzufügen können, um entsprechend ihrer Pflicht zur Begründung der Einzelentscheidung¹⁷⁷ angemessen zu substantiieren, aus welchen Gründen sie Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO als Rechtsgrundlage für diese Praxis anerkennt.
97. Gleichermaßen stellt der EDSA auch fest, dass der Inhalt der vom Gallup Institute durchgeführten Umfrage, die der Vertreter der Beschwerdeführerin angefordert und der irischen Aufsichtsbehörde später mit Schriftsatz vom 20. November 2019 eingereicht hatte, in den Sachverhalt des

¹⁷⁶ In diesem Sinne wird die verhaltensorientierte Werbung auch in den Schlussanträgen in der Rechtssache C-252/21, (*Vorabentscheidungsersuchen des Oberlandesgerichts Düsseldorf*) vom Generalanwalt beschrieben (vgl. Schlussanträge des Generalanwalts vom 20. September 2022, ECLI:EU:C:2022:704, Nrn. 9 und 10).

¹⁷⁷ Vgl. EDSA-Leitlinien zu Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO, Rn. 84, und EDSA-Leitlinien 02/2022 zur Anwendung des Artikels 60 DSGVO (Version 1.1, angenommen am 14. März 2022), Rn. 111 (wo es heißt, dass „... jeder Beschluss mit Rechtsfolgen eine Beschreibung einschlägiger Tatsachen, eine fundierte Begründung und eine ordnungsgemäße rechtliche Bewertung enthalten muss. Diese Anforderungen dienen im Wesentlichen der Rechtssicherheit und dem Rechtsschutz der Betroffenen. Angewendet auf den Bereich der Datenschutzaufsicht bedeutet dies, dass der Verantwortliche, der Auftragsverarbeiter und der Beschwerdeführer über alle Gründe in Kenntnis gesetzt werden sollten, damit sie entscheiden können, ob sie einen Rechtsbehelf einlegen möchten. Angesichts des Beschlussfassungsverfahrens im Rahmen des Kooperationsverfahrens müssen auch die betroffenen Aufsichtsbehörden in der Lage sein, über mögliche Maßnahmen zu entscheiden (z. B. Zustimmung zu dem Beschluss, Stellungnahme zu der Angelegenheit)“). Entsprechend auch Urteil des Gerichtshofs vom 26. November 2013, *Kendrion / Kommission*, C-50/12 P, ECLI:EU:C:2013:771, Rn. 42.

Beschlussentwurfs hätte aufgenommen werden können¹⁷⁸. Diese Umfrage bietet einen ergänzenden und nützlichen Anhaltspunkt für die Sichtweise der Facebook-Nutzer, was hilfreich ist für die Beurteilung, ob diese erwarten konnten, als Teil eines Vertrags verhaltensorientierter Werbung ausgesetzt zu werden. Die Umfrageergebnisse zeigen unter anderem, dass nur 1,6 % bis 2,5 % der 1000 Befragten¹⁷⁹, bei denen es sich um Facebook-Nutzer handelte, die Aufforderung, den Facebook-Nutzungsbedingungen zuzustimmen, als einen „Vertrag“ verstanden, der ihnen einen vertraglichen Anspruch auf personalisierte Werbung gibt. Die irische Aufsichtsbehörde nimmt in ihrem Beschlussentwurf zur Kenntnis, dass diese Umfrage von der Beschwerdeführerin eingereicht wurde, scheint die Umfrage jedoch zurückweisen, indem sie in erster Linie auf Tatsachenbeweise fokussiert, die sie als Primärquellen ansieht (in erster Linie die Facebook-Nutzungsbedingungen), sowie auf „allgemein bekannte Tatsachen“¹⁸⁰. Meta Ireland dagegen scheint dieser Umfrage Bedeutung beizumessen. Meta Ireland beauftragte einen Sachverständigen mit der Erstellung eines Berichts („Vanhuele-Bericht“), den Meta Ireland als Anlage 2 seinem Schriftsatz im Vorverfahren zum Verfahren gemäß Artikel 65 beifügte, um auf die nach Ansicht von Meta Ireland „gravierenden Mängel“ des Berichts mit der Umfrage hinzuweisen, dessen Ergebnisse die Beschwerdeführerin falsch interpretiert habe¹⁸¹.

98. Ungeachtet der vorstehenden Ausführungen des EDSA, ist der EDSA der Ansicht, dass das Dossier hinreichende Informationen enthält, auf deren Grundlage der EDSA entscheiden kann, ob es erforderlich ist, dass die irische Aufsichtsbehörde ihren Beschlussentwurf insoweit ändert, als sie darin die Behauptung der Beschwerdeführerin zurückweist, dass es Meta Ireland nach der DSGVO nicht gestattet sei, sich für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit seinem auf den Facebook-Nutzungsbedingungen beruhenden Angebot auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO zu berufen.
99. Wie oben in Abschnitt 4.1 dargelegt, gelangt die irische Aufsichtsbehörde in ihrem Beschlussentwurf in Feststellung 2 zu dem Ergebnis, dass das Vorbringen der Beschwerdeführerin, dass es Facebook nach der DSGVO nicht gestattet sei, sich im Zusammenhang mit seinem auf den Facebook-Nutzungsbedingungen beruhenden Angebot auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO zu berufen, nicht greife. Weder Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO noch jegliche sonstige Bestimmung der DSGVO hindere Meta Ireland daran, sich für die Leistung seines Dienstes auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO als Rechtsgrundlage zu berufen, und zwar auch in Bezug auf verhaltensorientierte Werbung, soweit diese Kernbestandteil des Dienstes sei¹⁸². Die irische Aufsichtsbehörde gelangt unter Berücksichtigung der spezifischen Vertragsbedingungen und des Charakters des angebotenen und von den Parteien vereinbarten Dienstes zu dem Schluss, dass sich Meta Ireland grundsätzlich auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO als Rechtsgrundlage für die Verarbeitung von Nutzerdaten, die für die Erbringung Facebook-Dienstes – auch durch Bereitstellung verhaltensorientierter Werbung – erforderlich sei, stützen dürfe, soweit dies Kernbestandteil des seinen Nutzern angebotenen und von diesen akzeptierten Dienstes sei¹⁸³. Ein besonderes Kennzeichen und kommerziell wesentliches Element des Vertrags zwischen Meta Ireland und dem Nutzer sei, dass der Facebook-Dienst durch auf

¹⁷⁸ Eine informelle englische Übersetzung dieser [im Original deutschen] Studie aus dem November 2019, die vom Vertreter der Beschwerdeführerin auf seiner öffentlichen Website bereitgestellt wurde, ist zu finden unter: https://noyb.eu/sites/default/files/2020-05/Gallup_Facebook_EN.pdf (Abgerufen am 21. November 2022).

¹⁷⁹ Laut der Umfrage „Webaktive österreichische Bevölkerung 14+ Jahre“.

¹⁸⁰ Beschlussentwurf, Abschnitt 4.44; Sammelantwort, Rn. 83.

¹⁸¹ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Fußnote 132, S. 75 und Anlage 2.

¹⁸² Beschlussentwurf, Abschnitt 4.52.

¹⁸³ Beschlussentwurf, Abschnitt 4.53.

den Nutzer abgestimmte oder personalisierte Werbung finanziert werde¹⁸⁴. Diese Informationen seien deutlich angegeben, öffentlich zugänglich und für jeden vernünftiger Nutzer verständlich. Diese Schlussfolgerungen der irischen Aufsichtsbehörde werden von Meta Ireland unterstützt¹⁸⁵.

100. Der EDSA hält es für die Beurteilung dieses Vorbringens der irischen Aufsichtsbehörde und Meta Irelands für erforderlich, an die mit der DSGVO verfolgten allgemeinen Ziele zu erinnern, die, zusammen mit dem Wortlaut der Bestimmungen und des normativen Kontexts der DSGVO, die Richtschnur für deren Auslegung bilden müssen¹⁸⁶.
101. In der DSGVO wird das Grundrecht auf den Schutz personenbezogener Daten entwickelt, das in Artikel 8 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie in Artikel 16 Absatz 1 AEUV – also im Primärrecht der Union – zu finden ist¹⁸⁷. Der EuGH hat dazu klargestellt, „*dass ein Rechtsakt der Union nach einem allgemeinen Auslegungsgrundsatz so weit wie möglich in einer seine Gültigkeit nicht in Frage stellenden Weise und im Einklang mit dem gesamten Primärrecht und insbesondere mit den Bestimmungen der Charta auszulegen ist. Lässt eine Vorschrift des abgeleiteten Unionsrechts mehr als eine Auslegung zu, ist daher die Auslegung, bei der die Bestimmung mit dem Primärrecht vereinbar ist, derjenigen vorzuziehen, die zur Feststellung ihrer Unvereinbarkeit mit dem Primärrecht führt*“¹⁸⁸. Angesichts rapider technologischer Entwicklungen und Steigerung des Ausmaßes von Datenerfassung und Datenaustausch schafft die DSGVO einen soliden, kohärenteren und klar durchsetzbaren Rechtsrahmen im Bereich des Datenschutzes in der Union, der auf dem Grundsatz aufbaut, dass natürliche Personen die Kontrolle über ihre eigenen personenbezogenen Daten besitzen sollten¹⁸⁹. Indem die DSGVO einen unionsweit konsistenten, einheitlichen und gleichwertigen Schutz gewährleistet, soll sie den freien Verkehr personenbezogener Daten innerhalb der EU sicherstellen¹⁹⁰. Die DSGVO erkennt an, dass das Recht auf Datenschutz gegen andere Grundrechte und Grundfreiheiten (wie die unternehmerische Freiheit) unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes abzuwägen ist¹⁹¹; diese Erwägungen sind in den Bestimmungen der DSGVO berücksichtigt. In der DSGVO werden personenbezogene Daten, wie im Primärrecht der Union vorgesehen, als ein Grundrecht der betroffenen Person behandelt, das deren Würde innewohnt – und nicht als Handelsware, die betroffene Personen im Rahmen einer Vereinbarung eintauschen können¹⁹². Der EuGH hat den zusätzlichen Auslegungshinweis gegeben, dass die Grundrechte betroffener Personen und der Schutz ihrer personenbezogenen Daten grundsätzlich gegenüber dem wirtschaftlichen Interesse des Verantwortlichen überwiegen¹⁹³.
102. Der Rechtmäßigkeitsgrundsatz in Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 6 DSGVO ist eine der Hauptvorkehrungen zum Schutz personenbezogener Daten. Er folgt einem restriktiven Ansatz,

¹⁸⁴ Beschlussentwurf, Abschnitte 4.43 und 4.44.

¹⁸⁵ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitte 6.23 und 6.25.

¹⁸⁶ Urteil des Gerichtshofs vom 1. August 2022, *Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, Rechtssache C-184/20, ECLI:EU:C:2022:601 (im Folgenden „Rechtssache C-184/20, *Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*“), Rn. 121.

¹⁸⁷ Erwägungsgründe 1 und 2 DSGVO.

¹⁸⁸ Urteil des Gerichtshofs vom 21. Juni 2022, *Ligue des droits humains gegen Conseil des ministres*, C-817/19, ECLI:EU:C:2022:491 (im Folgenden „Rechtssache C-817/19, *Ligue des droits humains*“), Rn. 86; und Urteil des Gerichtshofs vom 2. Februar 2021, *Consob*, C-481/19, ECLI:EU:C:2021:84, Rn. 50 und die dort angeführte Rechtsprechung.

¹⁸⁹ Artikel 1 Absätze 1 und 2 und Erwägungsgründe 6 und 7 DSGVO.

¹⁹⁰ Artikel 1 Absatz 3 und Erwägungsgründe 9, 10 und 13 DSGVO.

¹⁹¹ Erwägungsgrund 4 DSGVO.

¹⁹² Vgl. EDSA-Leitlinien 2/2019 zu Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO, Rn. 54.

¹⁹³ Urteil des Gerichtshofs vom 13. Mai 2014, *Google Spain und Google*, C-131/12, ECLI:EU:C:2014:317, Rn. 97 und 99.

wonach ein Verantwortlicher die personenbezogenen Daten natürlicher Personen nur verarbeiten darf, wenn er sich auf eine der Rechtsgrundlagen stützen kann, die in der erschöpfenden und begrenzenden Liste der Fälle aufgeführt sind, in denen die Verarbeitung der Daten gemäß Artikel 6 DSGVO rechtmäßig ist¹⁹⁴.

103. Der Grundsatz der Rechtmäßigkeit geht Hand in Hand mit den Grundsätzen der Verarbeitung nach Treu und Glauben und der Transparenz in Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO. Zum Grundsatz von Treu und Glauben gehört unter anderem die Anerkennung der vernünftigen Erwartungen der betroffenen Personen, die Beachtung etwaiger nachteiliger Folgen, die die Verarbeitung für sie haben kann, und die Berücksichtigung der Beziehung und der potenziellen Auswirkungen eines Ungleichgewichts zwischen ihnen und dem Verantwortlichen¹⁹⁵.
104. Der EDSA teilt die von der irischen Aufsichtsbehörde und Meta Ireland vertretene Auffassung, dass diese Rechtsgrundlagen in keiner Rangordnung stehen¹⁹⁶. Das bedeutet jedoch nicht, dass ein Verantwortlicher, wie in der vorliegenden Sache Meta Ireland, uneingeschränktes Ermessen hätte, die Rechtsgrundlage zu wählen, die seinen wirtschaftlichen Interessen am meisten entgegenkommt. Der Verantwortliche kann sich nur dann auf eine der in Artikel 6 DSGVO vorgesehenen Rechtsgrundlagen stützen, wenn dies für die in Rede stehende Verarbeitung angemessen ist¹⁹⁷. Eine spezifische Rechtsgrundlage wird insoweit angemessen sein, als die Verarbeitung die in der DSGVO¹⁹⁸ aufgestellten Anforderungen erfüllt und dem Ziel der DSGVO gerecht wird, die Rechte und Freiheiten natürlicher Personen zu schützen, und zwar insbesondere deren Recht auf den Schutz personenbezogener Daten. Die Rechtsgrundlage ist nicht angemessen, wenn ihre Anwendung auf eine bestimmte Verarbeitung diese praktische Wirkung, d. h. den „*effet utile*“, der mit der DSGVO und deren Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 6 DSGVO verfolgt wird, zunichtemacht¹⁹⁹. Diese Kriterien ergeben sich aus dem Inhalt der DSGVO²⁰⁰ und deren für die Rechte betroffener Personen günstigen Auslegung, die, wie oben in Rn. 101 beschrieben, vorzunehmen ist.
105. Nach der DSGVO trägt Meta Ireland – als Verantwortlicher für die in Rede stehende Datenverarbeitung – die unmittelbare Verantwortung für die Einhaltung der Grundsätze der DSGVO (wozu auch gehört, dass Daten in rechtmäßiger Weise, nach Treu und Glauben und in einer für die

¹⁹⁴ Urteil des Gerichtshofs vom 11. Dezember 2019, *TK gegen Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA*, C-708/18, ECLI:EU:C:2019:1064 (im Folgenden „Rechtssache C-708/18, *TK v Asociația de Proprietari*“), Rn. 37.

¹⁹⁵ Vgl. Erwägungsgrund 39 DSGVO und EDSA-Leitlinien 2/2019 zu Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO, Rn. 11 und 12.

¹⁹⁶ Beschlussentwurf, Abschnitt 3.16 und Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 5.12.

¹⁹⁷ Dazu wird in Rn. 18 der EDSA-Leitlinien 2/2019 zu Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO ausgeführt, dass die Bestimmung der angemessenen Rechtsgrundlage an den Grundsatz von Treu und Glauben (Fairness) und den Grundsatz der Zweckbindung gebunden ist. Für Verantwortliche wird es schwierig sein, diesen Grundsätzen gerecht zu werden, wenn sie nicht zunächst eindeutig die Zwecke der Verarbeitung bestimmt haben oder wenn die Verarbeitung personenbezogener Daten über das hinausgeht, was für die angegebenen Zwecke erforderlich ist. Vgl. dazu auch Abschnitt 6 dieses verbindlichen Beschlusses über die potenzielle zusätzliche Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben (Fairness).

¹⁹⁸ Rechtssache C-708/18, *TK v Asociația de Proprietari*, Rn. 37.

¹⁹⁹ Vgl. Rechtssache C-524/06, *Huber*, Rn. 52 zur Auslegung des Begriffs der Erforderlichkeit in einer Weise, die dem Ziel der Richtlinie 95/46 in vollem Umfang entspricht. Hinsichtlich der Bedeutung, die der Berücksichtigung der praktischen Wirksamkeit (*effet utile*) in der Auslegung des Unionsrechts zukommt, siehe auch zum Beispiel: Rechtssache C-817/19, *Ligue des droits humains*, Rn. 195; und Urteil des Gerichtshofs vom 17. September 2002, *Muñoz und Superior Fruiticola*, C-253/00, ECLI:EU:C:2002:497, Rn. 30.

²⁰⁰ Artikel 1 Absätze 1, 2 und 5 DSGVO.

betroffene Person nachvollziehbaren Weise verarbeitet werden müssen) sowie für alle sich daraus ergebenden Verpflichtungen²⁰¹. Diese Verpflichtung besteht selbst dann, wenn die praktische Anwendung von DSGVO-Grundsätzen wie denen in Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 5 Absatz 2 DSGVO lästig ist oder den wirtschaftlichen Interessen von Meta Ireland und dem Geschäftsmodell des Unternehmens zuwiderläuft. Der Verantwortliche ist auch verpflichtet, nachzuweisen, dass er diese Grundsätze und alle sich daraus ergebenden Verpflichtungen beachtet, d. h., dass er die für die einzelnen Rechtsgrundlagen geltenden spezifischen Voraussetzungen erfüllt²⁰².

106. Die erste Voraussetzung dafür, sich als Rechtsgrundlage für die Verarbeitung der Daten der betroffenen Personen auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO berufen zu können, ist, dass der Verantwortliche im Einklang mit seinen Rechenschaftspflichten nach Artikel 5 Absatz 2 DSGVO in der Lage sein muss, **nachzuweisen, dass a) ein Vertrag besteht und b) der Vertrag gültig ist**, wobei auf das geltende nationale Vertragsrecht abzustellen ist²⁰³.
107. Sowohl die irische Aufsichtsbehörde als auch Meta Ireland sind der Ansicht, dass die Facebook-Nutzungsbedingungen die gesamte Vereinbarung zwischen dem Facebook-Nutzer und Meta Ireland darstellten und dass es sich bei den Datenrichtlinien lediglich um ein Compliance-Dokument handle, das die Informationen enthalte, mit denen die DSGVO-Transparenzpflichten erfüllt würden²⁰⁴. Die irische Aufsichtsbehörde ist also der Meinung, dass für die Prüfung des Vertrags im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b allein auf die Facebook-Nutzungsbedingungen abzustellen sei²⁰⁵.
108. Die irische Aufsichtsbehörde und Meta Ireland meinen, dass die DSGVO den Aufsichtsbehörden keine weitreichende und direkte Ermächtigung zur Beurteilung der Gültigkeit von Verträgen einräume²⁰⁶. In ihrem Beschlussentwurf führt die irische Aufsichtsbehörde aus, die Beschwerdeführerin habe ausdrücklich beantragt, dass die irische Aufsichtsbehörde Fragen des Vertrags- und Verbraucherrechts untersuche und Feststellungen dazu treffe. Dies liege aber außerhalb des sich aus der DSGVO ergebenden Zuständigkeitsbereichs einer Aufsichtsbehörde und unterliege vielmehr der Zuständigkeit der relevanten Verbraucher- und Wettbewerbsbehörden²⁰⁷.
109. Der EDSA teilt die Auffassung, dass die DSGVO den Aufsichtsbehörden keine weitreichende und allgemeine Zuständigkeit in Vertragsangelegenheiten einräumt. Nach Ansicht des EDSA implizieren jedoch die Aufsichtsaufgaben, die die Aufsichtsbehörden nach der DSGVO wahrnehmen, eine begrenzte Kompetenz der Aufsichtsbehörden, die allgemeine Gültigkeit eines Vertrags zu beurteilen, soweit dies für die Erfüllung der ihnen durch die DSGVO übertragenen Aufgaben relevant ist. Andernfalls würde sich die den Aufsichtsbehörden in Artikel 57 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO übertragene Überwachungs- und Durchsetzungsaufgabe auf Maßnahmen beschränken wie beispielsweise die Überprüfung, ob die in Rede stehende Verarbeitung für die Erfüllung eines Vertrags notwendig ist (Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO) und ob ein Vertrag mit einem Auftragsverarbeiter gemäß Artikel 28 Absatz 3 DSGVO bzw. einem Datenimporteur gemäß Artikel 46

²⁰¹ Artikel 5 Absatz 2 DSGVO, „Grundsatz der Rechenschaftspflicht“ der Verantwortlichen; vgl. Rechtssache C-252/21, *Vorabentscheidungsersuchen des Oberlandesgerichts Düsseldorf*, Schlussanträge des Generalanwalts vom 20. September 2022, ECLI:EU:C:2022:704, Nr. 52.

²⁰² Vgl. EDSA-Leitlinien 2/2019 zu Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO, Rn. 26.

²⁰³ Verbindlicher Beschluss 2/2022, Rn. 84.

²⁰⁴ Beschlussentwurf, Abschnitte 4.4-4.6.

²⁰⁵ Beschlussentwurf, Abschnitt 4.6.

²⁰⁶ Sammelantwort, Rn. 45; Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 6.43.

²⁰⁷ Beschlussentwurf, Abschnitt 4.14.

Absatz 2 DSGVO geeignete Garantien im Sinne der DSGVO vorsieht. Nach der von der irischen Aufsichtsbehörde vorgenommenen Auslegung wären die Aufsichtsbehörden also stets gehalten, den Vertrag für gültig zu halten, selbst in Situationen, in denen offenkundig ist, dass dem nicht so ist, zum Beispiel, weil es keinen Beweis für eine Vereinbarung zwischen den beiden Parteien gibt oder weil der Vertrag nicht den Anforderungen an die Gültigkeit, das Zustandekommen oder die Rechtsfolgen genügt, die im Mitgliedstaat für mit Kindern geschlossene Verträge gelten²⁰⁸.

110. Die deutschen Aufsichtsbehörden und die niederländische Aufsichtsbehörde²⁰⁹ halten die Gültigkeit des Vertrags zwischen Meta Ireland und der Beschwerdeführerin über den Facebook-Dienst für fraglich, da es starke Anhaltspunkte dafür gebe, dass sich die Beschwerdeführerin nicht bewusst gewesen sei, einen Vertrag abgeschlossen zu haben; außerdem gebe es (wie von der irischen Aufsichtsbehörde in Feststellung 3 in ihrem Beschlussentwurf festgestellt) gravierende Transparenzprobleme in Bezug auf die geltend gemachte Rechtsgrundlage. Es sei eine allgemeine Regel des Vertragsrechts, dass sich beide Parteien der wesentlichen Vertragspunkte und der Verpflichtungen beider Vertragsparteien bewusst sein müssten, um einen Vertrag willentlich einzugehen.
111. Ungeachtet dessen, dass der Vertrag möglicherweise ungültig ist, stützt sich der EDSA auf seine früheren Auslegungsleitlinien zu dieser Frage²¹⁰, um nachstehend unter Berücksichtigung der Facebook-Nutzungsbedingungen und der Art des Dienstes zu **prüfen, ob verhaltensorientierte Werbung objektiv erforderlich ist**, damit Meta Ireland seinen Facebook-Dienst für den Nutzer erbringen kann.
112. Der EDSA erinnert daran²¹¹, dass es für die Beurteilung der Erforderlichkeit nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO *„darauf [ankommt], die genauen Beweggründe des Vertrags zu bestimmen, d. h. dessen Inhalt und grundlegende Zielstellung, denn gegen sie wird die Prüfung der Ausgewogenheit der Interessen erfolgen, ob die Datenverarbeitung zur Vertragserfüllung erforderlich ist“*²¹². Wie der EDSA bereits festgestellt hat, sollten das spezifische Ziel, der Zweck oder die Zielsetzung der Dienstleistung berücksichtigt werden, und die Voraussetzung für die Anwendbarkeit von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO ist, dass die Verarbeitung für einen Zweck objektiv notwendig und integraler Bestandteil der Erbringung dieses vertraglichen Dienstes für die betroffene Person ist.²¹³
113. Ferner stellt der EDSA fest, dass der Verantwortliche in der Lage sein sollte, die Erforderlichkeit seiner Verarbeitung mit einem Hinweis auf den grundlegenden und einvernehmlich anerkannten Vertragszweck zu begründen. Dies hängt nicht nur von der Sicht des Verantwortlichen, sondern auch von einer vernünftigen Sicht der betroffenen Person beim Abschluss des Vertrags ab²¹⁴.
114. Die irische Aufsichtsbehörde teilt die Auffassung des EDSA²¹⁵, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten für verhaltensorientierte Werbung für die Erfüllung eines Vertrags über Online-Dienste grundsätzlich nicht erforderlich ist²¹⁶. Die irische Aufsichtsbehörde gelangt jedoch in

²⁰⁸ Artikel 8 Absatz 3 DSGVO.

²⁰⁹ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 4 und Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 30.

²¹⁰ Vgl. EDSA-Leitlinien 2/2019 zu Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO.

²¹¹ Vgl. Verbindlicher Beschluss 2/2022 des EDSA, Rn. 89.

²¹² Stellungnahme 06/2014 der Artikel-29-Datenschutzgruppe zum Begriff des berechtigten Interesses, S. 22.

²¹³ Vgl. EDSA-Leitlinien 2/2019 zu Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO, Rn. 30.

²¹⁴ Vgl. Verbindlicher Beschluss 2/2022 des EDSA, Rn. 90.

²¹⁵ EDSA-Leitlinien 2/2019 zu Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO, Rn. 52.

²¹⁶ Beschlussentwurf, Abschnitt 4.53.

diesem besonderen Fall, unter Berücksichtigung der spezifischen Vertragsbedingungen und des Charakters des angebotenen und von den Parteien vereinbarten Facebook-Dienstes zu dem Schluss, dass sich Meta Ireland grundsätzlich auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO als Rechtsgrundlage stützen dürfe, um Nutzerdaten zu verarbeiten, die für die Erbringung von Meta Irelands Dienst – auch durch Bereitstellung verhaltensorientierter Werbung – erforderlich seien, soweit dies Kernbestandteil des den Nutzern angebotenen und von diesen akzeptierten Dienstes sei.

115. Nach Ansicht der irischen Aufsichtsbehörde ist verhaltensorientierte Werbung ein „Kernelement“, „grundlegendes Element“ und „kommerziell wesentliches Element“ des Vertrags und der geschäftlichen Austauschbeziehung zwischen Meta Ireland und den Facebook-Nutzern²¹⁷. Zur Begründung dieser Auffassung verweist die irische Aufsichtsbehörde auf die in den Facebook-Nutzungsbedingungen unter folgenden Überschriften mitgeteilten Informationen: „Wir stellen dir ein personalisiertes Erlebnis bereit:“ und „Wir helfen dir, Inhalte, Produkte und Dienste zu entdecken, die dich möglicherweise interessieren:“²¹⁸. In den Informationen, in denen auch die Rede von Werbung ist, steht unter anderem: „Beispielsweise verwenden wir Daten ... dazu, ... dein Erlebnis zu personalisieren.“ Der Charakter des den Facebook-Nutzern gebotenen Dienstes werde, so die irische Aufsichtsbehörde, in der ersten Zeile der Facebook-Nutzungsbedingungen erklärt²¹⁹; dieser laute wörtlich: „Wir stellen dir ein personalisiertes Erlebnis bereit:“ Daraus werde klar, dass der Facebook-Dienst als ein durch personalisierte Werbung finanzierter Dienst dargestellt (und weithin als solcher verstanden) werde; folglich werde jeder vernünftige Nutzer erwarten und verstehen, dass dies „die getroffene Abmachung ist, auch wenn es ihnen [den Nutzern] vielleicht lieber wäre, wenn der Markt bessere Alternativen anböte“²²⁰.
116. Diesbezüglich erinnert der EDSA daran, dass der Begriff der Erforderlichkeit ein autonomer Begriff des Unionsrechts ist, dem eine eigenständige Bedeutung zukommt. Dieser ist so auszulegen, dass er in vollem Umfang dem Ziel des Unionsrechtsakts, in diesem Fall der DSGVO, entspricht²²¹. Folglich kann der Begriff der Erforderlichkeit im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO nicht auf eine Weise ausgelegt werden, die diese Bestimmung und das allgemeine Ziel der DSGVO, das Recht auf Schutz personenbezogener Daten zu schützen²²², untergräbt oder Artikel 8 der Charta zuwiderläuft. Hinsichtlich der Datenverarbeitung im Facebook-Dienst befürwortet Generalanwalt Rantos eine strenge Auslegung der betreffenden Rechtfertigungsgründe, u. a. des Artikels 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO, insbesondere um eine Umgehung der Bedingung der Einwilligung zu verhindern²²³.
117. Meta Ireland weckt bei seinen potenziellen und aktuellen Nutzern den Eindruck, dass der Hauptzweck, den der Facebook-Dienst erfülle und für den Meta Ireland Nutzerdaten verarbeite, darin liege, diesen

²¹⁷ Beschlussentwurf, Abschnitte 4.42, 4.43, 4.53, 4.55 und Feststellung 2.

²¹⁸ Beschlussentwurf, Abschnitte 4.36-4.38.

²¹⁹ Beschlussentwurf, Abschnitt 4.43.

²²⁰ Beschlussentwurf, Abschnitt 4.43.

²²¹ Vgl. obige Rn. 101 zu den Grundsätzen der Auslegung der DSGVO und ihrer Bestimmungen. In der Rechtssache *Huber* hat der EuGH ausgeführt, dass „[e]s sich somit um einen autonomen Begriff [Erforderlichkeit] des Gemeinschaftsrechts [handelt], der so auszulegen ist, dass er in vollem Umfang dem Ziel dieser Richtlinie [Richtlinie 95/46], so wie es in ihrem Artikel 1 Absatz 1 definiert wird, entspricht“. Rechtssache C-524/06, *Huber*, Rn. 52.

²²² Artikel 1 Absatz 2 DSGVO.

²²³ Rechtssache C-252/21, *Vorabentscheidungsersuchen des Oberlandesgerichts Düsseldorf*, Schlussanträge des Generalanwalts vom 20. September 2022, Nr. 51. (Der EDSA führt in seinem verbindlichen Beschluss die Schlussanträge des Generalanwalts als autoritative Auslegungsquelle an, auf die der EDSA seine Begründung in Bezug auf die Datenverarbeitung im Facebook-Dienst stützt; dies lässt die künftige Rechtsprechung, die durch die Urteile des EuGH in den Rechtssachen C-252/21 und C-446/21 entstehen mag, unberührt.)

die Kommunikation mit anderen zu ermöglichen. Auf der Startseite stellt Meta Ireland seinen Facebook-Dienst als eine Plattform vor, die es Nutzern ermögliche, mit Freunden und Umwelt auf Facebook in Verbindung zu treten („*connect with friends and the world around you on Facebook*“), und die Facebook-Nutzungsbedingungen²²⁴ beginnen damit, dass es Facebooks Mission sei, „*den Menschen die Möglichkeit zu geben, Gemeinschaften zu bilden, und die Welt näher zusammenzubringen. Um diese Mission voranzutreiben, stellen wir dir die nachfolgend beschriebenen Produkte und Dienste bereit: ...*“ Dies werden unter aufeinanderfolgenden Überschriften aufgezählt: „*Wir verbinden dich mit Personen und Organisationen, die dir wichtig sind: ...*“; „*Wir geben dir die Möglichkeit, dich auszudrücken und dich über dir wichtige Dinge auszutauschen: ...*“ und „*Wir helfen dir, Inhalte, Produkte und Dienste zu entdecken, die dich möglicherweise interessieren: ...*“.

118. Der Umstand, dass die Facebook-Nutzungsbedingungen²²⁵ weder eine für Meta Ireland verbindliche vertragliche Verpflichtung vorsehen, den Facebook-Nutzern personalisierte Werbung anbieten zu müssen, noch eine vertragliche Sanktion für den Fall, dass Meta Ireland dies nicht tun sollte, zeigt, dass diese Verarbeitung – zumindest aus der Warte des Facebook-Nutzers – nicht für die Vertragserfüllung erforderlich ist. Den Facebook-Nutzern personalisierte Werbung zu zeigen, mag eine Verpflichtung im Verhältnis zwischen Meta Ireland und den jeweiligen Werbetreibenden sein, die dafür zahlen, dass Meta Ireland deren Werbeanzeigen im Rahmen des Facebook-Diensts in zielgerichteter Weise Facebook-Nutzern anzeigt; dies wird jedoch nicht als Facebook-Nutzern gegenüber bestehende Verpflichtung dargestellt.
119. Auch das Geschäftsmodell von Meta Ireland, das darin besteht, Dienste anzubieten, die für den Nutzer unentgeltlich sind, wobei jedoch durch verhaltensorientierte Werbung Einnahmen erzielt werden, aus denen sich u. a. der Facebook-Dienst finanziert, bedeutet nicht, dass diese Verarbeitung für die Vertragserfüllung erforderlich wäre. Nach dem Rechtmäßigkeitsgrundsatz der DSGVO und ihrem Artikel 6 ist es so, dass das Geschäftsmodell den Anforderungen, die in der DSGVO allgemein und für die einzelnen Rechtsgrundlagen angegeben sind, anzupassen ist und ihnen genügen muss – und nicht umgekehrt. So hat Generalanwalt Rantos jüngst in seinen Schlussanträgen hinsichtlich der Datenverarbeitung, die Meta Ireland im Zusammenhang mit Facebook betreibt, darauf hingewiesen, dass nach Artikel 5 Absatz 2 DSGVO der für die Verarbeitung Verantwortliche (in diesem Fall Meta Ireland) die Beweislast dafür trägt, dass die personenbezogenen Daten nach dem Standard der DSGVO verarbeitet werden²²⁶.

²²⁴ Wobei diese Nutzungsbedingungen nach Ansicht der irischen Aufsichtsbehörde und Meta Irelands den gesamten mit den Facebook-Nutzern abgeschlossenen Vertrag darstellen (vgl. Rn. 101).

²²⁵ Die Facebook-Nutzungsbedingungen sind als einseitige Bedingungen formuliert; z. B.: „*Diese Nutzungsbedingungen (die „Nutzungsbedingungen“) regeln deine Nutzung von Facebook, Features, Apps, Diensten, Technologien sowie von uns angebotener Software (die Facebook-Produkte oder Produkte), außer, wenn wir ausdrücklich erklären, dass gesonderte Nutzungsbedingungen (und nicht diese) gelten.*“ Während Facebook in Abschnitt 1 der Nutzungsbedingungen erklärt, dass die folgenden Dienste „*bereitgestellt werden*“, lautet die Überschrift in Abschnitt 3 der Nutzungsbedingungen „*Deine Verpflichtungen gegenüber Facebook und unserer Gemeinschaft*“. Während Facebook selbst lediglich verschiedene Dienste „*anbietet*“, wird in den Nutzungsbedingungen klargestellt, dass dem Nutzer durch die Nutzungsbedingungen einseitig Pflichten und Verpflichtungen auferlegt werden. Nutzer, die dagegen verstoßen, müssen gemäß Abschnitt 4.2 der Nutzungsbedingungen damit rechnen, dass ihr Konto ausgesetzt oder gekündigt wird. Es scheinen keine (vertraglichen) Sanktionen für den Fall vorgesehen zu sein, dass Meta Ireland einen oder mehrere dieser Dienste nicht oder schlecht erbringt.

²²⁶ Rechtssache C-252/21, *Vorabentscheidungsersuchen des Oberlandesgerichts Düsseldorf*, Schlussanträge des Generalanwalts vom 20. September 2022, ECLI:EU:C:2022:704, Nr. 52.

120. Wie der EDSA in seinen Leitlinien²²⁷ ausgeführt hat, beinhaltet die „Prüfung der Erforderlichkeit“ eine kombinierte, faktengestützte Bewertung der Verarbeitung „mit Blick auf das angestrebte Ziel und im Hinblick auf die Frage, ob sie im Vergleich zu anderen Optionen für das Erreichen desselben Ziels weniger eingreifend ist“. Wenn es realistische, weniger einschneidende Alternativen gibt, ist die Verarbeitung nicht „erforderlich“. Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO gilt nicht für eine Verarbeitung, die nützlich, aber für die Erbringung der vertraglichen Dienstleistung oder für die Einleitung entsprechender vorvertraglicher Schritte auf Anfrage der betroffenen Person objektiv nicht erforderlich ist, selbst wenn sie für die anderen Geschäftszwecke des Verantwortlichen erforderlich ist.
121. Zu der Frage, ob es hier realistische, weniger stark eingreifende Alternativen zur verhaltensorientierten Werbung gibt und die Verarbeitung deshalb nicht „erforderlich“²²⁸ ist, hält der EDSA solche Alternativen für gegeben. Die Aufsichtsbehörden Österreichs, Polens und Schwedens führen beispielhaft kontextuelle Werbung an, die auf Geografie, Sprache und Inhalt abstellt und ohne in die Privatsphäre eingreifende Maßnahmen wie Profiling und Nutzerverfolgung auskommt²²⁹. In seinen jüngsten Schlussanträgen hält Generalanwalt Rantos den Hinweis der österreichischen Regierung für „zutreffend“, dass Meta Ireland den Facebook-Nutzern früher die Wahl zwischen einer chronologischen und einer personalisierten Anzeige der Inhalte des Newsfeeds ermöglicht habe, was zeige, dass eine alternative Modalität denkbar sei²³⁰. Der EDSA berücksichtigt, genauso wie der Generalanwalt, ob es alternative Praktiken zu verhaltensorientierter Werbung gibt, die dem Recht der Facebook-Nutzer auf Datenschutz besser gerecht werden; dabei geht es dem EDSA darum, zu beurteilen, ob die Verarbeitung aus Sicht des Facebook-Nutzers, dessen personenbezogene Daten verarbeitet werden, objektiv erforderlich ist, um den angebotenen Dienst leisten zu können – nicht jedoch darum, wie von Meta Ireland und der irischen Aufsichtsbehörde behauptet, die Art des Dienstes von Meta Ireland zu diktieren oder Verantwortlichen bestimmte Geschäftsmodelle aufzuzwingen²³¹. Nach Ansicht des EDSA gilt Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO nicht für eine Verarbeitung, die nützlich, aber für die Erbringung der vertraglichen Dienstleistung objektiv nicht erforderlich ist, selbst wenn sie für andere Geschäftszwecke des Verantwortlichen erforderlich ist²³².
122. Nach Ansicht des EDSA spricht das in Artikel 21 Absätze 2 und 3 DSGVO vorgesehene uneingeschränkte Recht betroffener Personen, der Verarbeitung sie betreffender Daten (einschließlich Profiling) für Zwecke der Direktwerbung zu widersprechen, ebenfalls für die von ihm

²²⁷ EDSA-Leitlinien 2/2019 zu Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO, Rn. 25.

²²⁸ In der Rechtssache *Schecke* hat der EuGH entschieden, dass der Gesetzgeber bei der Prüfung der Erforderlichkeit einer Verarbeitung personenbezogener Daten alternative, weniger eingreifende Maßnahmen berücksichtigen muss. Urteil des Gerichtshofs vom 9. November 2010, *Volker und Markus Schecke GbR*, Verbundene Rechtssachen C-92/09 und C-93/09, ECLI:EU:C:2010:662 (im Folgenden „Rechtssachen C-92/09 und C-93/09, *Schecke*“), Rn. 52. Dies hat der EuGH in der Rechtssache *Rīgas* wiederholt, in der er ausgeführt hat, dass „[z]ur Voraussetzung der Erforderlichkeit der Verarbeitung der Daten ... festzustellen [ist], dass sich die Ausnahmen und Einschränkungen in Bezug auf den Schutz der personenbezogenen Daten auf das absolut Notwendige beschränken müssen“. Vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 4. Mai 2017, *Valsts policijas Rīgas reģiona pārvaldes Kārtības policijas pārvalde v Rīgas pašvaldības SIA 'Rīgas satiksme'*, C-13/16, ECLI:EU:C:2017:336, Rn. 30.

²²⁹ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 4-5; Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 2; Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 3.

²³⁰ Rechtssache C-252/21, *Vorabentscheidungsersuchen des Oberlandesgerichts Düsseldorf*, Schlussanträge des Generalanwalts vom 20. September 2022, ECLI:EU:C:2022:704, Fußnote 80.

²³¹ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 6.33 und Sammelantwort, Rn. 71.

²³² EDSA-Leitlinien 2/2019 zu Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO, Rn. 25.

vertretene Auffassung, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten für verhaltensorientierte Werbung für die Vertragserfüllung im Allgemeinen nicht erforderlich ist. Die Verarbeitung kann nicht für die Vertragserfüllung erforderlich sein, wenn sich betroffene Personen dieser Verarbeitung jederzeit entziehen können, ohne dies begründen zu müssen.

123. Der EDSA stellt fest, dass bei einem vernünftigen Nutzer die Erwartung, dass seine personenbezogenen Daten für verhaltensorientierte Werbung verarbeitet werden, nicht allein deshalb bestehen kann, weil diese Verarbeitung von Meta Ireland in den Facebook-Nutzungsbedingungen (welche nach Ansicht von Meta Ireland und der irischen Aufsichtsbehörde den gesamten Vertrag darstellen) kurz erwähnt wird; eine solche Erwartung ergibt sich auch nicht aus den von der irischen Aufsichtsbehörde angeführten „*allgemeinen Umständen*“ oder einem „*anerkannten öffentlichen Bewusstsein über verhaltensorientierte Werbung*“, das sich aus deren „*weiter Verbreitung*“ ableiten soll²³³. Bei verhaltensorientierter Werbung, so wie diese oben in Randnummer 95 kurz beschrieben ist, handelt es sich um eine Verarbeitungsgruppe von hoher technischer Komplexität für die Verarbeitung personenbezogener Daten, die ihrem Charakter nach besonders massiv in die Privatsphäre eingreift. Im Hinblick auf die Merkmale verhaltensorientierter Werbung sowie darauf, dass Meta Ireland in den Facebook-Nutzungsbedingungen und den Datenrichtlinien (bei denen es sich um ein gesondertes Dokument handelt, das von der irischen Aufsichtsbehörde und Meta Ireland nicht einmal als Teil der Vertragsverpflichtungen angesehen wird) nur sehr knapp und unzureichend darüber informiert, lässt sich nach Ansicht des EDSA nur äußerst schwerlich die Auffassung vertreten, dass ein durchschnittlicher Nutzer allein auf Grundlage der Facebook-Nutzungsbedingungen in der Lage wäre, verhaltensorientierte Werbung vollumfänglich zu verstehen und sich ihrer Konsequenzen und Auswirkungen auf seine Rechte auf Schutz der Privatsphäre und auf Datenschutz bewusst zu sein, und dass er solche Werbung vernünftigerweise erwarten würde. Der EDSA erinnert an seine Leitlinien 2/2019, in denen er ausführt, dass die Erwartungen der durchschnittlichen betroffenen Person unter Berücksichtigung nicht nur der Nutzungsbedingungen, sondern auch der Art und Weise, wie der Dienst bei Nutzern beworben wird, zu beurteilen sind²³⁴. Generalanwalt Rantos äußert ähnliche Zweifel, wenn er in Bezug auf Praktiken im Zusammenhang mit verhaltensorientierter Werbung auf Facebook äußert: „*Ich frage mich daher, inwieweit diese Verarbeitung den Erwartungen eines durchschnittlichen Nutzers entsprechen könnte und, allgemeiner, welchen ‚Grad der Personalisierung‘ dieser Nutzer von dem Dienst, bei dem er sich registriert, erwarten kann*“²³⁵, und in einer Fußnote hinzufügt, dass er „*nicht [glaubt], dass die Erhebung und Verwendung personenbezogener Daten außerhalb von Facebook für die Erbringung der im Rahmen des Facebook-Profiles angebotenen Dienstleistungen erforderlich sein kann*“²³⁶.
124. Aus vorstehenden Gründen ist der EDSA der Ansicht, dass der Hauptzweck, zu dem Nutzer Facebook nutzen und den Facebook-Nutzungsbedingungen zustimmen, darin liegt, mit anderen zu kommunizieren – nicht darin, personalisierte Werbung zu erhalten.
125. Meta Ireland hat, wie die irische Aufsichtsbehörde in ihrem Beschlussentwurf²³⁷ feststellt, gegen die sich aus Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a, Artikel 12 Absatz 1 und Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO

²³³ Sammelantwort, Rn. 67 und 68.

²³⁴ EDSA-Leitlinien 2/2019 zu Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO, Rn. 57.

²³⁵ Rechtssache C-252/21, *Vorabentscheidungsersuchen des Oberlandesgerichts Düsseldorf*, Schlussanträge des Generalanwalts vom 20. September 2022, ECLI:EU:C:2022:704, Nr. 56.

²³⁶ Rechtssache C-252/21, *Vorabentscheidungsersuchen des Oberlandesgerichts Düsseldorf*, Schlussanträge des Generalanwalts vom 20. September 2022, ECLI:EU:C:2022:704, Fußnote 81.

²³⁷ Beschlussentwurf, Abschnitte 5.70, 5.71 und Feststellung 3.

ergebenden Transparenzpflichten verstoßen, indem Meta Ireland die Beschwerdeführerin und andere Nutzer nicht eindeutig über die spezifischen Verarbeitungsvorgänge des Facebook-Diensts, die dabei verarbeiteten personenbezogenen Daten, den spezifischen Zweck, dem sie dienen, und die jeweilige Rechtsgrundlage für jeden der Verarbeitungsvorgänge informiert hat. Nach Ansicht des EDSA steht dieses grundlegende Versagen von Meta Ireland, was die Erfüllung seiner Transparenzpflichten angeht, im Widerspruch zu der von der irischen Aufsichtsbehörde getroffenen Feststellung²³⁸, dass Facebook-Nutzer vernünftigerweise die Erwartung haben könnten, dass verhaltensorientierte Onlinewerbung für die Erfüllung ihres Vertrags mit Meta Ireland (so wie dieser in den Facebook-Nutzungsbedingungen beschrieben werde) erforderlich sei.

126. Der EDSA erinnert daran, dass *„für die Verarbeitung Verantwortliche sicherstellen [sollten], dass keine Verwirrung hinsichtlich der anzuwendenden Rechtsgrundlage entsteht“* und dass *„[d]ies ... besonders dann von Belang [ist], wenn die geeignete Rechtsgrundlage Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO ist und von der betroffenen Person ein Vertrag über Online-Dienste geschlossen wird“*, weil *„[j]e nach den Umständen ... betroffene Personen fälschlicherweise den Eindruck gewinnen [können], dass sie bei der Unterzeichnung eines Vertrags oder beim Akzeptieren von Nutzungsbedingungen ihre Einwilligung gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO erteilen“*²³⁹. Nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO muss es einen Vertrag geben, der gültig ist, und die Verarbeitung muss für die Erfüllung des Vertrags erforderlich sein. Diese Voraussetzungen können nicht erfüllt sein, wenn eine der Parteien (in diesem Fall die betroffene Person) nicht ausreichend Informationen erhält, um wissen zu können, dass sie einen Vertrag unterzeichnet, dass dieser mit der Verarbeitung personenbezogener Daten verbunden ist, zu welchen Zwecken und auf welcher Rechtsgrundlage diese Verarbeitung erfolgt und inwiefern diese Verarbeitung für die Erbringung der Dienstleistungen erforderlich ist. Bei diesen Transparenzanforderungen handelt es sich nicht, wie die irische Aufsichtsbehörde zu implizieren scheint²⁴⁰, um eine lediglich zusätzliche und gesonderte Verpflichtung, sondern ebenfalls um einen unverzichtbaren und konstitutiven Teil der Rechtsgrundlage.
127. Die Gefahren für die Rechte betroffener Personen, die sich aus dieser Informationsasymmetrie und der unstatthafter Berufung auf diese Rechtsgrundlage ergeben, sind in Situationen wie in der vorliegenden Sache größer, weil die Beschwerdeführerin und andere Facebook-Nutzer vor die Wahl gestellt werden, entweder die Bedingungen akzeptieren zu müssen oder aber den Dienst nicht nutzen zu können (*„Alles oder nichts“*); diese Situation ergibt sich aus dem von Meta Ireland vorformulierten Standardvertrag und dem Fehlen alternativer Dienste im Markt. Der Unionsgesetzgeber hat diese Gefahren und das Ungleichgewicht der Parteien in Verbraucherverträgen immer wieder erkannt und mit zahlreichen Rechtsakten angestrebt, diesen Gefahren entgegenzuwirken. So schreibt beispielsweise die Richtlinie 93/13/EWG über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen²⁴¹, ähnlich wie in den Transparenzpflichten der DSGVO vorgesehen, vor, dass Verträge, die Verbrauchern angeboten werden, in klarer und verständlicher Sprache abgefasst sein müssen²⁴². Die Richtlinie sieht sogar vor, dass bei Zweifeln über die Bedeutung einer Klausel die für den Verbraucher günstigste

²³⁸ Beschlussentwurf, Abschnitte 4.43, 4.44, 4.51, 4.53 und Feststellung 2.

²³⁹ Verbindlicher Beschluss 01/2021, Rn. 214, und EDSA-Leitlinien 2/2019 zu Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b, Rn. 20.

²⁴⁰ Beschlussentwurf, Abschnitt 4.51.

²⁴¹ Eine Vertragsklausel, die nicht im Einzelnen ausgehandelt wurde, ist als missbräuchlich im Sinne der Richtlinie 93/13/EWG anzusehen, *„wenn sie entgegen dem Gebot von Treu und Glauben zum Nachteil des Verbrauchers ein erhebliches und ungerechtfertigtes Missverhältnis der vertraglichen Rechte und Pflichten der Vertragspartner verursacht“* (vgl. Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 93/13/EWG).

²⁴² Artikel 4 Nummer 2 und Artikel 5 der Richtlinie 93/13/EWG.

Auslegung gilt²⁴³. Eine Verarbeitung personenbezogener Daten, die sich auf eine Klausel stützt, die nach dieser Richtlinie als missbräuchlich gilt, steht in der Regel nicht mit der Anforderung nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO in Einklang, dass die Verarbeitung rechtmäßig sein und nach Treu und Glauben erfolgen muss²⁴⁴.

128. Generalanwalt Rantos kommt in Bezug auf Meta Ireland zu dem Schluss, dass der Umstand, dass ein Unternehmen, das ein soziales Netzwerk betreibt, auf dem nationalen Markt für soziale Netzwerke für private Nutzer eine beherrschende Stellung innehat, *„eine Rolle bei der Beurteilung der Freiwilligkeit der Einwilligung im Sinne dieser Bestimmung [spielt], die der für die Verarbeitung Verantwortliche nachzuweisen hat, wobei gegebenenfalls ein offensichtliches Ungleichgewicht der Machtverhältnisse zwischen der betroffenen Person und dem für die Verarbeitung Verantwortlichen, die etwaige Verpflichtung, in die Verarbeitung anderer als der für die Erbringung der betreffenden Dienste unbedingt erforderlichen personenbezogenen Daten einzuwilligen, das Erfordernis, dass die Einwilligung für jeden Verarbeitungszweck spezifisch sein muss, und das Erfordernis, zu verhindern, dass der Widerruf der Einwilligung zu einem Schaden für den Nutzer führt, der seine Einwilligung widerruft, zu berücksichtigen sind“*²⁴⁵. Der Logik dieses Arguments folgend ist der EDSA der Ansicht, dass die vorherrschende Stellung von Facebook eine wichtige Rolle bei der Beurteilung spielt, ob sich Meta Ireland für seinen Facebook-Dienst auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO stützen kann, und welche Gefahren sich dadurch für betroffene Personen ergeben – zumal, wenn man bedenkt, wie mangelhaft Meta Ireland die Facebook-Nutzer darüber informiert, welche Daten Facebook für die Erbringung des Dienstes unbedingt braucht.
129. Angesichts dessen, dass der Hauptzweck, zu dem ein Nutzer den Facebook-Dienst nutzt, die Kommunikation mit anderen ist²⁴⁶, und dass Meta Ireland dessen Nutzung davon abhängig macht, dass der Nutzer einem Vertrag zustimmt, der verhaltensorientierte Werbung beinhaltet, vermag der EDSA nicht zu erkennen, wie ein Nutzer die Möglichkeit hätte, sich dieser spezifischen Verarbeitung zu entziehen, die – wie die irische Aufsichtsbehörde zu meinen scheint – Teil des Vertrags sein soll²⁴⁷. Die mangelnde Wahl, die die Nutzer hier haben, würde eher darauf hindeuten, dass Meta Ireland, indem es sich auf die Rechtsgrundlage der Vertragserfüllung stützt, die Nutzer um ihre Rechte bringt, unter anderem die Rechte, ihre Einwilligung im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO und Artikel 7 DSGVO zu widerrufen und/oder der Verarbeitung ihrer Daten auf Grundlage von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe f DSGVO zu widersprechen.
130. Der EDSA teilt die von den Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Frankreichs, Italiens, der Niederlande, Norwegens, Polens, Portugals und Schwedens vertretene Auffassung²⁴⁸, dass im Hinblick darauf, dass im Beschlussentwurf (entsprechend der von der irischen Aufsichtsbehörde vorgenommenen Auslegung der Vorschrift) kein Verstoß von Meta Ireland gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO festgestellt wird, die Gefahr besteht, dass dieser Bestimmung ihr Anwendungsbereich entzogen würde und im Zusammenhang mit der Erfüllung von Verträgen mit

²⁴³ Artikel 5 der Richtlinie 93/13/EWG.

²⁴⁴ EDSA-Leitlinien 2/2019 zu Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b, Fußnote 10.

²⁴⁵ Rechtssache C-252/21, *Vorabentscheidungsersuchen des Oberlandesgerichts Düsseldorf*, Schlussanträge des Generalanwalts vom 20. September 2022, ECLI:EU:C:2022:704, Entscheidungsvorschlag, Nr. 78 Absatz 4.

²⁴⁶ Vgl. Rn. 117-118 und 122-124.

²⁴⁷ Sammelantwort, Rn. 69.

²⁴⁸ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 5-6; Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 9-10; Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 35-37; Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, S. 5-7; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 27, 35-36; Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 7; Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 2; Einspruch der portugiesischen Aufsichtsbehörde, Rn. 63-64; Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 5.

betroffenen Personen theoretisch jegliche Erhebung und Wiederverwendung personenbezogener Daten rechtmäßig wäre. Derzeit lässt Meta Ireland der Beschwerdeführerin und anderen Nutzern des Facebook-Dienstes eine einzige Wahl. Entweder verzichten sie vertraglich auf ihr Recht, frei über die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten zu bestimmen – womit sie sich deren Verarbeitung für die unklaren und in die Privatsphäre eingreifenden Zwecke verhaltensorientierter Werbung unterwerfen, was sie weder erwarten noch gänzlich verstehen können, weil sie von Meta Ireland nur unzureichend informiert werden, – oder sie lehnen es ab, den Facebook-Nutzungsbedingungen zuzustimmen – wodurch sie aus einem Dienst ausgeschlossen werden, der es ihnen ermöglicht, mit Millionen Nutzern zu kommunizieren, und zu dem es zurzeit wenige realistische Alternativen gibt. Ein solcher Ausschluss würde also ihre Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit beeinträchtigen.

131. Dieser Präzedenzfall könnte andere Wirtschaftsteilnehmer dazu verleiten, sich für ihre gesamte Verarbeitung personenbezogener Daten auf die Rechtsgrundlage der Vertragserfüllung im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO zu berufen. Es bestünde die Gefahr, dass manche Verantwortliche einfach irgendeine Verbindung zwischen der Verarbeitung der personenbezogenen Daten ihrer Verbraucher und dem Vertrag behaupteten, um so viele personenbezogene Daten wie möglich von ihren Nutzern zu erfassen, zu speichern und zu verarbeiten und so ihre wirtschaftlichen Interessen auf Kosten der Datenschutzgarantien für betroffene Personen zu befördern. Die Garantien, um die betroffene Personen gebracht würden, wenn Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO in nicht statthafter Weise als Rechtsgrundlage angeführt würde (statt z. B. einer Einwilligung gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO oder die Wahrung der berechtigten Interessen gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe f DSGVO), umfassen die Möglichkeit, eine spezifische Einwilligung in bestimmte Verarbeitungsvorgänge, in andere jedoch nicht, oder in die Weiterverarbeitung der eigenen personenbezogenen Daten zu erteilen (Artikel 6 Absatz 4 DSGVO); das Recht, die Einwilligung zu widerrufen (Artikel 7 DSGVO); das Recht auf Vergessenwerden (Artikel 17 DSGVO) sowie die Abwägung der berechtigten Interessen des Verantwortlichen gegen die Interessen oder Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Person (Artikel 6 Absatz 1 DSGVO). Deshalb könnten, wegen der Anzahl der Nutzer, der Marktmacht und des Einflusses von Meta Ireland und seines wirtschaftlich attraktiven Geschäftsmodells, die von den vorliegenden Feststellungen des Beschlussentwurfs ausgehenden Gefahren weit über die Beschwerdeführerin und die Millionen von Nutzer des Facebook-Dienstes im EWR hinausgehen und den Schutz von Hunderten Millionen Menschen, auf die die DSGVO anwendbar ist, beeinträchtigen.
132. Der EDSA teilt deshalb die in den Einsprüchen der Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Frankreichs, Italiens, der Niederlande, Norwegens, Polens, Portugals und Schwedens²⁴⁹ geäußerten Bedenken bezüglich Feststellung 2 des Beschlussentwurfs, da die verhaltensorientierte Werbung, die Meta Ireland im Zusammenhang mit seinem Facebook-Dienst schaltet, für die Erfüllung des angeblichen Vertrags von Meta Ireland mit Datennutzern für den Facebook-Dienst nicht objektiv erforderlich ist und auch kein wesentliches oder Kernelement desselben darstellt.
133. Nach alledem beschließt der EDSA, dass Meta Ireland sich unstatthaft auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO gestützt hat, um im Zusammenhang mit den Facebook-Nutzungsbedingungen die personenbezogenen Daten der Beschwerdeführerin zu verarbeiten, und dass Meta Ireland deshalb

²⁴⁹ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 1-2; Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 2 und 10; Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 5-15; Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, S. 1-7; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 4, 25-36; Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 1-2; Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 1-2; Einspruch der portugiesischen Aufsichtsbehörde, Rn. 65-68; Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 2-3.

eine Rechtsgrundlage für die Verarbeitung dieser Daten für die Zwecke verhaltensorientierter Werbung fehlt. Meta Ireland hat auch keine andere Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit den Facebook-Nutzungsbedingungen für die Zwecke verhaltensorientierter Werbung angeführt. Folglich hat Meta Ireland durch die unrechtmäßige Verarbeitung personenbezogener Daten gegen Artikel 6 Absatz 1 DSGVO verstoßen. Der EDSA weist die irische Aufsichtsbehörde an, ihre Feststellung 2 in ihrem Beschlussentwurf, in welcher sie zu dem Ergebnis gelangt, dass sich Meta Ireland im Zusammenhang mit seinem auf den Facebook-Nutzungsbedingungen beruhenden Angebot auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO berufen könne, abzuändern und wegen der vom EDSA angegebenen Mängel einen Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1 DSGVO festzustellen.

5 ZU DER FRAGE, OB DIE AUSFÜHRUNGEN UND BEWEISE IM BESCHLUSSENTWURF DER FEDERFÜHRENDEN AUFSICHTSBEHÖRDE FÜR DIE SCHLUSSFOLGERUNG HINREICHEN, DASS META IRELAND NICHT VERPFLICHTET IST, SICH FÜR DIE VERARBEITUNG PERSONENBEZOGENER DATEN DER BESCHWERDEFÜHRERIN AUF EINE EINWILLIGUNG ZU STÜTZEN

5.1 Würdigung im Beschlussentwurf der federführenden Aufsichtsbehörde

134. Die irische Aufsichtsbehörde kommt in ihrem Beschlussentwurf, was die Sachverhaltsfeststellung angeht, zu dem Ergebnis, dass sich Meta Ireland nicht darauf gestützt und auch nicht vorgegeben habe, sich darauf zu stützen, dass die Beschwerdeführerin in die Verarbeitung personenbezogener Daten für die Durchführung der Facebook-Nutzungsbedingungen eingewilligt habe; Meta Ireland sei auch nicht rechtlich verpflichtet, sich dafür auf eine Einwilligung zu stützen²⁵⁰.
135. Die irische Aufsichtsbehörde geht davon aus, dass Meta Ireland niemals versucht habe, die Einwilligung der Nutzer dadurch zu erlangen, dass diese in den Facebook-Nutzungsbedingungen auf den Button „ICH STIMME ZU“ klicken; insoweit stützt sie sich auch auf die diesbezüglichen Angaben von Meta Ireland²⁵¹.
136. Die irische Aufsichtsbehörde unterscheidet zwischen der Vereinbarung eines Vertrags (bei dem es auch um Datenverarbeitung gehen kann) und der Einwilligung in die Verarbeitung personenbezogener Daten, die spezifisch dem Zweck der Legitimierung der Verarbeitung personenbezogener Daten im Sinne der DSGVO dient. Dies seien, wie der EDSA angemerkt habe, ganz verschiedene Begriffe, die *„unterschiedliche Voraussetzungen und Rechtsfolgen haben“*²⁵².
137. Die irische Aufsichtsbehörde hebt auch hervor, dass die DSGVO keine Rangfolge der Rechtsgrundlagen, auf die Verantwortliche ihre Verarbeitung personenbezogener Daten stützen können, vorsehe²⁵³. Weder nach Artikel 6 Absatz 1 DSGVO noch nach sonstigen Bestimmungen der

²⁵⁰ Beschlussentwurf, Abschnitt 3.12.

²⁵¹ Beschlussentwurf, Abschnitte 3.6, 3.8, 3.12.

²⁵² Beschlussentwurf, Abschnitt 3.15.

²⁵³ Beschlussentwurf, Abschnitt 3.16.

DSGVO sei es erforderlich, dass die Datenverarbeitung in bestimmten Zusammenhängen notwendigerweise auf eine Einwilligung gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO gestützt sein müsse²⁵⁴. Die DSGVO sehe nicht vor, dass ein von zwei Parteien frei vereinbarter Vertrag wegen Besonderheiten im Hinblick auf Art oder Inhalt eine höhere Kategorie oder „standardmäßige“ Rechtsgrundlage erfordere. Die irische Aufsichtsbehörde verweist auf die EDSA-Leitlinien 2/2019 zu Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO, wonach, soweit die Datenverarbeitung für die Vertragserfüllung erforderlich sei, eine Einwilligung keine geeignete Rechtsgrundlage sei, auf die man sich stützen könne²⁵⁵.

138. Nach Ansicht der irischen Aufsichtsbehörde geben Artikel 7 DSGVO und seine Voraussetzungen an und für sich keinen Aufschluss über die Rechtsgrundlage, auf die sich ein Verantwortlicher in einem bestimmten Zusammenhang stützen sollte²⁵⁶. Diese Voraussetzungen seien allenfalls dann von Belang, wenn sich der Verantwortliche auf Einwilligung als Rechtsgrundlage für seine Verarbeitung stütze; dies sei jedoch bei der in Rede stehenden Datenverarbeitung durch Meta Ireland nicht der Fall.

5.2 Zusammenfassung der von den betroffenen Aufsichtsbehörden erhobenen Einsprüche

139. Die Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Frankreichs, der Niederlande und Portugals beanstanden, was die Frage der Einwilligung angeht, die im Beschlussentwurf vorgenommene Würdigung, auf der Feststellung 1 der irischen Aufsichtsbehörde beruht²⁵⁷. Diese Aufsichtsbehörden tragen mehrere tatsächliche und rechtliche Argumente für die von ihnen vorgeschlagenen Änderungen des Beschlussentwurfs vor.
140. Sollte der EDSA zu der Feststellung gelangen, dass die Verarbeitung auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO gestützt werden könne, müsste sich die Untersuchung nach Ansicht der schwedischen Aufsichtsbehörde auch darauf erstrecken, ob besondere Kategorien personenbezogener Daten im Sinne von Artikel 9 Absatz 1 DSGVO verarbeitet werden, da die Vertragserfüllung kein Ausnahmetatbestand im Sinne von Artikel 9 Absatz 2 DSGVO ist. Da die schwedische Aufsichtsbehörde ihren Einspruch davon abhängig macht, ob der EDSA zu der Feststellung gelangt, dass die gemäß den Facebook-Nutzungsbedingungen erfolgende Datenerarbeitung in Facebook auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO gestützt werden kann²⁵⁸, und der EDSA feststellt, dass sich Meta Ireland in unstatthafter Weise auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO gestützt hat (siehe oben Abschnitt 4.4.2), ist der Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde hinfällig.

Vorbringen zur Feststellung der federführenden Aufsichtsbehörde, dass Meta Ireland nicht rechtlich verpflichtet sei, sich auf eine Einwilligung zu berufen

141. Die Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, der Niederlande und Portugals sind der Ansicht, dass die Ausführungen, Beweise und Forschungsergebnisse im Beschlussentwurf der irischen Aufsichtsbehörde nicht hinreichten, zu dem Schluss zu gelangen, dass für Meta Ireland keine

²⁵⁴ Beschlussentwurf, Abschnitt 3.17.

²⁵⁵ Beschlussentwurf, Abschnitt 3.18.

²⁵⁶ Beschlussentwurf, Abschnitt 3.2.

²⁵⁷ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 8-10; Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 6-8; Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 14 und 33; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 5; Einspruch der portugiesischen Aufsichtsbehörde, Rn. 37 und 42, 46.

²⁵⁸ Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 3.

rechtliche Verpflichtung bestehe, sich für die Verarbeitung der Daten der Beschwerdeführerin auf eine Einwilligung zu berufen²⁵⁹.

142. Die österreichische Aufsichtsbehörde weist darauf hin, dass die irische Aufsichtsbehörde den Sachverhalt und dessen rechtliche Würdigung auf die allgemeine Frage beschränke, ob Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO als Rechtsgrundlage dienen könne, und zwar insbesondere für verhaltensorientierte Werbung²⁶⁰. Im Beschlussentwurf werde nicht klargestellt, welche Kategorien von Daten für verhaltensorientierte Werbung verwendet würden und inwieweit sich Meta Ireland für verhaltensorientierte Werbung auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a bzw. auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO stütze. Es werde auch nicht darauf eingegangen, ob und inwieweit sich Meta Ireland für verhaltensorientierte Werbung, soweit es um sensible Daten gehe, auf Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe a DSGVO stütze und ob Meta Ireland beim Einholen der Einwilligung gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe a DSGVO die Bedingungen der DSGVO (z. B. Artikel 7 DSGVO) beachtet habe. Im Beschlussentwurf werde nicht auf den Teil der Beschwerde eingegangen, in dem es um die Unterschiede zwischen „Einwilligung“ und „Vertragserfüllung“ und um Artikel 9 DSGVO gehe.
143. Die deutschen Aufsichtsbehörden schließen sich zwar der Feststellung der irischen Aufsichtsbehörde an, dass sich Meta Ireland für die in den Facebook-Nutzungsbedingungen beschriebene Datenverarbeitung nicht auf Einwilligung gestützt habe, beanstanden jedoch die von der irischen Aufsichtsbehörde vorgenommene Würdigung, dass Meta Ireland in dem spezifischen Fall, um den es hier gehe, nicht rechtlich verpflichtet gewesen sei, die Einwilligung der Beschwerdeführerin einzuholen²⁶¹. Des Weiteren seien auch in Bezug darauf, ob die Berufung auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe f DSGVO als Rechtsgrundlage möglich sei, eingehendere Untersuchungen über die spezifischen Verarbeitungstätigkeiten, Zwecke und damit verbundenen Risiken für die Rechte und Freiheiten der Beschwerdeführerin erforderlich, um die Ausführungen zur einschlägigen Rechtsgrundlage abzuschließen²⁶².
144. Die niederländische Aufsichtsbehörde hält es für ein schweres Versäumnis, dass im Beschlussentwurf jegliche eingehende Untersuchung der Art der verarbeiteten personenbezogenen Daten fehle und man sich einfach auf die vom Verantwortlichen vorgelegten Informationen stütze²⁶³. Es gebe klare Anhaltspunkte dafür, dass für die Verarbeitungsvorgänge des Verantwortlichen (oder Teile derselben) eine Einwilligung rechtlich erforderlich sei; es könnte daher sein, dass die irische Aufsichtsbehörde auf der Grundlage weiterer Untersuchungen und Würdigung zu einem anderen Ergebnis käme²⁶⁴. Der Beschlussentwurf sollte nach Ansicht der niederländischen Aufsichtsbehörde geändert werden, falls eine weitere Untersuchung durch die irische Aufsichtsbehörde ergäbe, dass es zwingend vorgeschrieben sei, sich auf eine Einwilligung als Rechtsgrundlage zu stützen²⁶⁵.
145. Die portugiesische Aufsichtsbehörde schließt sich dem Standpunkt an, den die irische Aufsichtsbehörde in Abschnitt 3.18 des Beschlussentwurfs zu der Frage vertritt, ob es stets nötig ist,

²⁵⁹ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 8-10; Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 6-8; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 5; Einspruch der portugiesischen Aufsichtsbehörde, Rn. 37 und 42, 46.

²⁶⁰ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 9-10.

²⁶¹ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 7.

²⁶² Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 7.

²⁶³ Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 10.

²⁶⁴ Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 19-20.

²⁶⁵ Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 20.

auf Grundlage des Vertrags und der tatsächlich durchgeführten Datenverarbeitung zu prüfen, auf welchen Rechtsgrundlagen jede der in Rede stehenden Datenverarbeitungen beruht, wofür Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben b, a und/oder f DSGVO in Betracht kämen²⁶⁶. Die portugiesische Aufsichtsbehörde ergänzt, dass sie gerade deshalb, weil eine ordnungsgemäß begründete Einzelfallprüfung erforderlich sei, die Schlussfolgerung der irischen Aufsichtsbehörde in Abschnitt 3.26 des Beschlussentwurfs, dass die Rechtsgrundlage für die Datenverarbeitung gemäß den Facebook-Nutzungsbedingungen nicht von Rechts wegen eine Einwilligung sein müsse, nicht hinnehmen könne, weil im Beschlussentwurf keine solche Prüfung vorgenommen und substantiiert werde²⁶⁷. Es sei auch nicht statthaft, dass die irische Aufsichtsbehörde rechtliche Schlüsse hinsichtlich der Erforderlichkeit einer Einwilligung ziehe, ohne die relevanten Tatsachen und Ausführungen zur DSGVO dargelegt zu haben, was die irische Aufsichtsbehörde nach Ansicht der portugiesischen Aufsichtsbehörde eindeutig versäumt hat²⁶⁸.

146. Nach Ansicht der Aufsichtsbehörden Deutschlands und Frankreichs hätte Meta Ireland, selbst wenn es sich auf Einwilligung berufen hätte, jedenfalls die Anforderungen in Artikel 7 Absatz 1 DSGVO, wonach die Einwilligung „freiwillig erteilt“ worden sein muss, nicht erfüllt, da der Dienst davon abhängig gemacht wird, dass der Facebook-Dienst in seiner Gesamtheit genutzt wird („*Alles oder nichts*“)²⁶⁹. Die Einwilligung würde auch nicht den Anforderungen in Artikel 7 Absatz 2 DSGVO genügen, da, wie die irische Aufsichtsbehörde feststelle, die Informationen über die Datenverarbeitung, so wie sie in den Facebook-Nutzungsbedingungen beschrieben seien, nicht in präziser, transparenter, verständlicher und leicht zugänglicher Form in einer klaren, einfachen Sprache bereitgestellt würden.

Vorbringen zur möglichen Verletzung der Verpflichtung, die Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten auf Einwilligung zu stützen (Artikel 9 DSGVO)

147. Die Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Frankreichs, der Niederlande und Portugals sind der Ansicht, dass die irische Aufsichtsbehörde jede Verarbeitung **besonderer Kategorien personenbezogener Daten** im Zusammenhang mit den Facebook-Nutzungsbedingungen hätte ermitteln und gesondert gemäß Artikel 9 DSGVO bewerten müssen²⁷⁰. Die Aufsichtsbehörden Deutschlands und Frankreichs gelangen zu dem Schluss, dass Meta Ireland die gesamte Datenmenge, die das Unternehmen hält, einschließlich Daten besonderer Kategorien, ohne Rechtsgrundlage verarbeite und somit gegen die Artikel 6 und 9 DSGVO verstoße²⁷¹. Die Aufsichtsbehörden Österreichs, der Niederlande und Portugals²⁷² sind der Ansicht, dass die irische Aufsichtsbehörde den Gegenstand der Untersuchung erweitern und auch prüfen sollte, ob Meta Ireland die Voraussetzungen für die Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten erfüllt habe.

²⁶⁶ Einspruch der portugiesischen Aufsichtsbehörde, Rn. 36.

²⁶⁷ Einspruch der portugiesischen Aufsichtsbehörde, Rn. 37.

²⁶⁸ Einspruch der portugiesischen Aufsichtsbehörde, Rn. 46.

²⁶⁹ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 7-8, Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 21-29.

²⁷⁰ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 8-10; Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 6-7; Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 30; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 10 und 33; Einspruch der portugiesischen Aufsichtsbehörde, Rn. 45-47.

²⁷¹ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 8; Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 33.

²⁷² Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 8-10; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 10 und 33; Einspruch der portugiesischen Aufsichtsbehörde, Rn. 45-47.

148. Die Aufsichtsbehörden Österreichs, Frankreichs, der Niederlande und Portugals meinen, dass im Sachverhalt des Beschlussentwurfs Tatsachenangaben dazu fehlten, ob sich Meta Ireland für die Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten für verhaltensorientierte Werbung auf Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO stütze und ob Meta Ireland die Anforderungen der DSGVO erfülle, zum Beispiel diejenigen in Artikel 7 DSGVO, nach denen dafür die Einwilligung einzuholen sei²⁷³.
149. Die Aufsichtsbehörden Frankreichs, der Niederlande und Portugals meinen, dass die von Meta Ireland verarbeiteten Daten besondere Kategorien personenbezogener Daten im Sinne von Artikel 9 DSGVO beinhalten könnten²⁷⁴. Die deutschen Aufsichtsbehörden meinen, es gebe keine Anhaltspunkte dafür, dass Meta Ireland Daten dieser Kategorien von seiner Verarbeitung zu Werbezwecken ausnehme²⁷⁵.
150. Nach Ansicht der französischen Aufsichtsbehörde zeigen im Zuge einer ersten Analyse vorgenommene informelle Überprüfungen, dass Menschen beim Ausfüllen ihres Facebook-Profiles keine besondere Methode zur Verfügung gestellt wird, die sicherstellen würde, dass sie auf Grundlage klarer Informationen ausdrücklich ihre Einwilligung dazu erteilen, dass Meta Ireland in seinem Facebook-Dienst sensible Daten erfasst und verarbeitet²⁷⁶. Die französische Aufsichtsbehörde verweist auf frühere Entscheidungen und Abhilfemaßnahmen, die von ihr selbst am 26. Januar 2016 und 27. April 2017 gegen Meta Ireland erlassen bzw. angeordnet wurden²⁷⁷.
151. Nach Ansicht der französischen Aufsichtsbehörde kann sich das Unternehmen angesichts der Bedingungen, unter denen es die Einwilligung natürlicher Personen in die Verarbeitung ihrer Daten einholt, nicht auf die Rechtsgrundlage der Vertragserfüllung (Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO), des berechtigten Interesses (Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe f DSGVO) und der Einwilligung (Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO und Artikel 9 DSGVO) stützen, weshalb Verstöße gegen die Artikel 6 und 9 DSGVO festgestellt werden sollten.
152. Die niederländische Aufsichtsbehörde siehe starke Anhaltspunkte für die Verarbeitung von Fotos und anderen Bildern mit Gesichtserkennungstechnologie²⁷⁸. Sie ist auch besorgt, dass die Informationen, die unter Nutzern der Plattform geteilt werden, personenbezogene Daten über ihre Gesundheit enthalten könnten. Die Aufsichtsbehörden Deutschlands, Frankreichs, der Niederlande und Portugals erinnern daran, dass in diesem Zusammenhang unter den in Artikel 9 Absatz 2 DSGVO vorgesehenen Ausnahmen vom allgemeinen Verbot der Verarbeitung besonderer Kategorien von Daten nur eine Einwilligung in Betracht komme²⁷⁹.

Vorbringen zu anderen Arten von Daten, für die eine Einwilligung erforderlich ist

²⁷³ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 8-9; Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 7; Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 30-31; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 6; Einspruch der portugiesischen Aufsichtsbehörde, Rn. 45.

²⁷⁴ Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 30-34, Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 9-11; Einspruch der portugiesischen Aufsichtsbehörde, Rn. 45.

²⁷⁵ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 7.

²⁷⁶ Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, S. 31.

²⁷⁷ Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, S. 32.

²⁷⁸ Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 9-11.

²⁷⁹ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 7; Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 30-34; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 9-11; Einspruch der portugiesischen Aufsichtsbehörde, Rn. 45.

153. Gegen die Schlussfolgerung der irischen Aufsichtsbehörde, dass keine Verpflichtung zur Einholung der Einwilligung bestehe, spricht nach Ansicht der niederländischen Aufsichtsbehörde auch der Umstand, dass der Verantwortliche eine erhebliche Menge personenbezogener Daten, die durch Cookies für die Zwecke von Onlinewerbung erfasst wurden, sowie Standortdaten verarbeitet²⁸⁰.

Risiken

154. Zu den vom Beschlussentwurf ausgehenden **Risiken** führen die deutschen Aufsichtsbehörden aus, dass im Hinblick darauf, dass die Beschwerde die in den Facebook-Nutzungsbedingungen beschriebene Verarbeitung zum Gegenstand habe, auch ein erhebliches Risiko für die Grundrechte und Grundfreiheiten sämtlicher Facebook-Nutzer in der Europäischen Union bestehe, deren personenbezogene Daten (einschließlich besonderer Kategorien von Daten) ohne Rechtsgrundlage verarbeitet würden²⁸¹. Die österreichische Aufsichtsbehörde meint, die Frage der DSGVO-Konformität von Meta Irelands Verarbeitung besonderer Kategorien von Daten gehe weit über den vorliegenden Fall hinaus und berühre Hunderte Millionen betroffene Personen innerhalb des EWR, da Meta Ireland der Anbieter des weltgrößten Social-Media-Netzwerks sei²⁸².
155. Nach Ansicht der Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Frankreichs, der Niederlande und Portugals beeinträchtigt die Schlussfolgerung der irischen Aufsichtsbehörde, dass keine Einwilligung erforderlich sei, die Rechte betroffener Personen und deren Kontrolle über ihre personenbezogenen Daten²⁸³.
156. Die österreichische Aufsichtsbehörde sieht das erste Risiko darin, dass das der betroffenen Person gemäß Artikel 77 Absatz 1 DSGVO zustehende Recht auf Beschwerde bei einer Aufsichtsbehörde wirkungslos werde, weil die irische Aufsichtsbehörde die Beschwerde nicht vollumfänglich, auch in Bezug auf sensible Daten im Sinne von Artikel 9 DSGVO, bearbeitet habe²⁸⁴. Dies stehe nicht in Einklang mit der Entscheidung des EuGH in der Rechtssache C-311/18, wonach die Aufsichtsbehörde Beschwerden mit aller gebotenen Sorgfalt bearbeiten müsse²⁸⁵.
157. Die französische Aufsichtsbehörde meint, der Beschlussentwurf berge insofern ein Risiko im Sinne von Artikel 4 Nummer 24 DSGVO für die Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen natürlichen Personen, als die Vertragserfüllung als Rechtsgrundlage dafür, die personenbezogenen Daten von Facebook-Nutzern zu verarbeiten, um ihnen zielgerichtete Werbung zu zeigen, den europäischen Nutzern keine Kontrolle über das Schicksal ihrer Daten gestatte²⁸⁶. Da der Beschlussentwurf nach Abschluss eines Verfahrens der Zusammenarbeit ergehe und veröffentlicht werde, könnte er dahin ausgelegt werden, dass er den gemeinsamen Standpunkt der europäischen Aufsichtsbehörden in dieser Frage widerspiegele, und er könnte als Präzedenzfall dafür gesehen werden, dass es hinnehmbar sei, dass ein Unternehmen die Rechtsgrundlage des Vertrags dafür nutze, Nutzerdaten

²⁸⁰ Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 7-8 und 12.

²⁸¹ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 10.

²⁸² Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 9.

²⁸³ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 10; Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 9-10; Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 36-37; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 18; Einspruch der portugiesischen Aufsichtsbehörde, Rn. 43.

²⁸⁴ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 10.

²⁸⁵ Urteil des Gerichtshofs vom 16. Juli 2020, *Data Protection Commissioner gegen Facebook Ireland Limited und Maximilian Schrems*, C-311/18, ECLI:EU:C:2020:559 (im Folgenden „Rechtssache C-311/18 Schrems II“), angeführt im Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 10.

²⁸⁶ Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 36.

für die Zwecke zielgerichteter Werbung zu verarbeiten, sogar wenn die Verarbeitung besonders massiv in die Privatsphäre eingreife²⁸⁷.

158. Die niederländische Aufsichtsbehörde führt im Einzelnen die Schutzvorkehrungen auf, um die die betroffenen Personen durch die Schlussfolgerung der irischen Aufsichtsbehörde, dass keine Einwilligung erforderlich sei, gebracht würden: etwa das Recht auf Datenübertragbarkeit (Artikel 20 Absatz 1 DSGVO); die Möglichkeit, spezifisch in bestimmte Verarbeitungsvorgänge (und in andere nicht) sowie in die Weiterverarbeitung personenbezogener Daten einzuwilligen (Artikel 6 Absatz 4 DSGVO); die Freiheit, die Einwilligung zu widerrufen (Artikel 7 DSGVO) und das anschließende Recht auf Vergessenwerden²⁸⁸.
159. Die Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands und der Niederlande sehen ein zusätzliches Risiko darin, dass sensible personenbezogene Daten, die unter Artikel 9 DSGVO fallen, verarbeitet würden, ohne dass die Anforderungen in Artikel 9 Absatz 2 DSGVO erfüllt wären²⁸⁹.
160. Nach Ansicht der niederländischen Aufsichtsbehörde besteht das Risiko, dass dadurch, dass man gestattet, Rechtsvorschriften, nach denen die Datenverarbeitung der Einwilligung bedarf, zu umgehen, Rechtsunsicherheit entsteht, die den freien Verkehr personenbezogener Daten innerhalb der EU behindert²⁹⁰.
161. Werde die Verarbeitung nicht gründlich genug geprüft, könnte dies, so meint die niederländische Aufsichtsbehörde, von Verantwortlichen als Präzedenzfall dafür gesehen werden, Verarbeitungsvorgänge, die auf Einwilligung beruhen müssen, gar nicht in ihren Datenschutzrichtlinien oder Nutzungsbedingungen zu erwähnen. Dadurch liefe man Gefahr, dass für die betroffenen Personen noch weniger Transparenz bestünde²⁹¹.

5.3 Standpunkt der federführenden Aufsichtsbehörde zu den Einsprüchen

162. Die irische Aufsichtsbehörde hält die Einsprüche gegen den Beschlussentwurf für nicht begründet und hat sich ihnen nicht angeschlossen²⁹².
163. Die irische Aufsichtsbehörde meint, der Gegenstand der Untersuchung sei angemessen und gehe auf die mit der Beschwerde aufgeworfenen Fragen ein²⁹³. Nähme man weitere Verstoßfeststellungen auf, die nicht vollends untersucht worden seien oder mit denen der Verantwortliche nicht konfrontiert worden sei, so bestünde die Gefahr einer Verletzung von Verfahrensrechten, weil der Verantwortliche in Bezug auf bestimmte gegen ihn erhobene Vorwürfe um sein Recht auf Gehör gebracht würde²⁹⁴.
164. Die irische Aufsichtsbehörde merkt an, dass es in ihrem Ermessen stehe, den Rahmen der Untersuchung unter Berücksichtigung des Gegenstands der schriftlichen Beschwerde, so wie diese eingereicht wurde, zu bestimmen²⁹⁵. Es wäre ihr nicht möglich gewesen, jeden einzelnen von Facebook durchgeführten Verarbeitungsvorgang zu untersuchen, ohne zunächst über den zugrunde

²⁸⁷ Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 37.

²⁸⁸ Artikel 17 DSGVO und Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 18.

²⁸⁹ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 10; Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 9-10; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 18; Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 5.

²⁹⁰ Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 18.

²⁹¹ Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 23.

²⁹² Sammelantwort, Rn. 30 und 41.

²⁹³ Sammelantwort, Rn. 94-95.

²⁹⁴ Sammelantwort, Rn. 94.

²⁹⁵ Sammelantwort, Rn. 21.

liegenden Hauptstreitpunkt der Parteien, nämlich die Auslegung von Artikel 6 Absatz 1 DSGVO, zu entscheiden. Es wäre unangemessen und unverhältnismäßig gewesen, wenn sie für die Bearbeitung der Beschwerde sämtliche Verarbeitungsvorgänge von Facebook, die in einem allgemeinen Zusammenhang mit den Facebook-Nutzungsbedingungen stehen, einer Untersuchung mit offenem Ende unterzogen hätte.

165. Die irische Aufsichtsbehörde meint, ihre Prüfung des Artikels 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO schließe nicht von vornherein die Möglichkeit aus, dass gewisse einzelne Verarbeitungsvorgänge von Facebook außerhalb des Anwendungsbereichs von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO liegen könnten²⁹⁶. Sie hält es für vernünftig und praktikabel, den Gegenstand der Untersuchung unter Fokussierung auf die Grundsatzfragen, über die gestritten werde, festzulegen; der Anwendung spezifischerer Datenschutzvorschriften werde dadurch nicht vorgegriffen.
166. Die irische Aufsichtsbehörde hält den Vorwurf, dass Meta Ireland Verarbeitung im Sinne von Artikel 9 DSGVO durchführe, für den Hauptvorwurf der Beschwerdeführerin: dass nämlich die Zustimmung zu den Facebook-Nutzungsbedingungen eine Form von Einwilligung im Sinne der DSGVO in die Verarbeitung personenbezogener Daten sei, und zwar einschließlich der Einwilligung in die Verarbeitung besonderer Kategorien von Daten.²⁹⁷ Da der Gegenstand ihrer Untersuchung diese Frage umfasse, sei es für die irische Aufsichtsbehörde nicht erforderlich, Meta Irelands Verarbeitung, die ansonsten möglicherweise im Anwendungsbereich von Artikel 9 DSGVO liege, auch noch einer unterschiedslosen und mit offenem Ende durchgeführten Untersuchung zu unterziehen.
167. Die irische Aufsichtsbehörde führt aus, dass nach irischem nationalem Recht die sehr erhebliche Gefahr einer verfahrensrechtlichen Benachteiligung von Meta Ireland bestünde, wenn die irische Aufsichtsbehörde ohne weitere Tatsachenprüfung annähme, dass Meta Ireland in unrechtmäßiger Weise besondere Kategorien personenbezogener Daten verarbeite²⁹⁸.
168. Die irische Aufsichtsbehörde meint, die betroffenen Aufsichtsbehörden, die Einsprüche gegen den Beschlussentwurf eingelegt haben, beabsichtigten, die Rechte der Beschwerdeführerin zu maximieren, indem sie für die Verarbeitung gewisser Verarbeitungsvorgänge auf eine Einwilligung bestünden und damit der Einwilligung einen Vorrang gegenüber anderen Rechtsgrundlagen einräumten²⁹⁹. Nach der irischen Datenschutzbehörde biete die DSGVO auch bei einer auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben b oder f DSGVO gestützten Verarbeitung sehr weitreichende Datenschutzrechte. Der unterschiedliche Umfang der Rechte betroffener Personen und der für sie geltenden Schutzvorkehrungen, der von der einschlägigen Rechtsgrundlage abhängt, sei ein der Gesetzessystematik der DSGVO innewohnendes Element. In Artikel 6 DSGVO sei nicht vorgesehen, dass es die „angemessenen“ Rechte der betroffenen Person seien, nach denen sich die Rechtsgrundlage für die Verarbeitung bestimme. Außer auf die Zustimmung des Nutzers zu den Facebook-Nutzungsbedingungen stütze sich Meta Ireland für spezifische Aspekte des Dienstes (unter anderem für personalisierte Werbung, die auf den außerhalb von Facebook entfalteteten Aktivitäten der Nutzer beruht) und für die Verarbeitung der GPS-Standortdaten der Nutzer auf verschiedene „Einwilligungshandlungen“. Dazu merkt die irische Aufsichtsbehörde an, dass die Beschwerde in dieser Sache die Zustimmung zu den Facebook-Nutzungsbedingungen und die nach der Zustimmung erfolgende Verarbeitung betreffe.

²⁹⁶ Sammelantwort, Rn. 22.

²⁹⁷ Sammelantwort, Rn. 23.

²⁹⁸ Sammelantwort, Rn. 27.

²⁹⁹ Sammelantwort, Rn. 39 und 40.

169. Nach Ansicht der irischen Aufsichtsbehörde sind die Einsprüche der Aufsichtsbehörden nicht mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit vereinbar, der in Erwägungsgrund 7 DSGVO zum Ausdruck kommt³⁰⁰. Die irische Aufsichtsbehörde ist nicht davon überzeugt, dass es nach der DSGVO erforderlich sei, die Verarbeitung für die Zwecke verhaltensorientierter Werbung auf Situationen zu beschränken, in denen die Verarbeitung auf Grundlage der Einwilligung der betroffenen Person erfolge³⁰¹. Folge man dem Auslegungsansatz der Einspruch einlegenden betroffenen Aufsichtsbehörden, liefe dies auf eine willkürliche Anwendung restriktiverer Datenschutzregeln hinaus – und dies aus Gründen, die nicht in der DSGVO zu finden seien. Bei diesem Ansatz würden auch die weitreichenden Datenschutzrechte, die für in der DSGVO vorgesehene Rechtsgrundlagen gälten, nicht in gebotener Weise berücksichtigt. Was die Datenverarbeitung für verhaltensorientierte Werbung angehe, stehe es den Aufsichtsbehörden nicht offen, zusätzliche bindende Einschränkungen der einschlägigen Rechtsgrundlage zu schaffen. Es sei der Gesetzgeber, der die Bedingungen für die rechtmäßige Verarbeitung festgelegt habe – dies sei nicht Sache der Aufsichtsbehörden.

5.4 Würdigung durch den EDSA

5.4.1 Bewertung der Maßgeblichkeit und Begründetheit der Einsprüche

170. Das Hauptargument von Meta Ireland wird vom EDSA abgelehnt; siehe dazu die Ausführungen oben in Abschnitt 4.4.1³⁰².
171. Die Einsprüche der Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Frankreichs, der Niederlande und Portugals beziehen sich alle direkt auf den Beschlussentwurf der federführenden Aufsichtsbehörde, und zwar jeweils auf einen bestimmten Teil des Beschlussentwurfs, nämlich Feststellung 1. Die Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Frankreichs, der Niederlande und Portugals meinen, dass die Ausführungen, Beweise und Forschung im Beschlussentwurf der irischen Aufsichtsbehörde nicht hinreichen, zu dem Schluss zu gelangen, dass Meta Ireland nicht rechtlich verpflichtet sei, sich für die Verarbeitung der Daten der Beschwerdeführerin auf eine Einwilligung zu berufen³⁰³. Laut diesen betroffenen Aufsichtsbehörden hätte die irische Aufsichtsbehörde jegliche Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten im Zusammenhang mit den Facebook-Nutzungsbedingungen ermitteln und gesondert bewerten müssen³⁰⁴. Die irische Aufsichtsbehörde solle den Gegenstand der Untersuchung erweitern und auch prüfen, ob Meta Ireland die Voraussetzungen für die Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten erfüllt habe. Die Aufsichtsbehörden Frankreichs, der Niederlande und Portugals meinen, dass die von Meta Ireland verarbeiteten Daten besondere Kategorien personenbezogener Daten im Sinne von Artikel 9 DSGVO

³⁰⁰ Sammelantwort, Rn. 40.

³⁰¹ Sammelantwort, Rn. 40.

³⁰² Meta Ireland ist der Ansicht, dass „Einsprüche, die Fragen anschneiden, die nicht innerhalb des festgelegten Gegenstands der Untersuchung liegen, nicht ‚maßgeblich und begründet‘ im Sinne von Artikel 4 Nummer 24 DSGVO sind“ und dass derartige Einsprüche „vom EDSA gänzlich außer Betracht gelassen werden sollten“. Der EDSA teilt diese Auffassung, wie oben ausgeführt, nicht. Siehe Rn. 71-73.

³⁰³ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 8-10; Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 6-8; Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 14 und 33; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 5; Einspruch der portugiesischen Aufsichtsbehörde, Rn. 37 und 42, 46.

³⁰⁴ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 8-10; Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 6-7; Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 30; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 10 und 33; Einspruch der portugiesischen Aufsichtsbehörde, Rn. 45-47; Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 1 und 3.

beinhalten könnten³⁰⁵. Die deutschen Aufsichtsbehörden meinen, es gebe keine Anhaltspunkte dafür, dass Meta Ireland Daten dieser Kategorien von seiner Verarbeitung zu Werbezwecken ausnehme. Die Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Frankreichs, der Niederlande und Portugals beanstanden die Begründung, auf der die Schlussfolgerung der federführenden Aufsichtsbehörde beruht. Folgte man der von ihnen vorgenommenen Beurteilung, gelangte man insoweit zu einer anderen Schlussfolgerung, als die irische Aufsichtsbehörde der Beschwerde in vollem Umfang nachgehen und die Verarbeitungsvorgänge einer tatsächlichen und rechtlichen Prüfung gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a, Artikel 7 und Artikel 9 DSGVO unterziehen müsste, was möglicherweise zur Aufdeckung eines Verstoßes von Meta Ireland führen würde³⁰⁶.

172. Folglich stellt der EDSA fest, dass die Einsprüche der Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Frankreichs, der Niederlande und Portugals in Bezug auf die Feststellung 1, dass Meta Ireland nicht gehalten sei, sich für die Durchführung der Facebook-Nutzungsbedingungen auf Einwilligung zu stützen, und die dem zugrunde liegende Begründung sowie in Bezug auf etwaige Verstöße von Meta Ireland gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 9 DSGVO **maßgeblich** sind.
173. Die Einsprüche sind **begründet**, weil sie Klarstellungen und Ausführungen zu rechtlichen/tatsächlichen Fehlern im Beschlussentwurf der federführenden Aufsichtsbehörde enthalten, deren Berichtigung erforderlich ist. Die Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Frankreichs, der Niederlande und Portugals sind der Ansicht, dass die irische Aufsichtsbehörde jede Verarbeitung **besonderer Kategorien personenbezogener Daten** im Zusammenhang mit den Facebook-Nutzungsbedingungen hätte ermitteln und gesondert gemäß Artikel 9 DSGVO bewerten müssen³⁰⁷. Insbesondere meinen die Aufsichtsbehörden Frankreichs, der Niederlande und Portugals, dass die von Meta Ireland verarbeiteten Daten besondere Kategorien personenbezogener Daten im Sinne von Artikel 9 DSGVO beinhalten könnten³⁰⁸. Die deutschen Aufsichtsbehörden meinen, es gebe keine Anhaltspunkte dafür, dass Meta Ireland Daten dieser Kategorien von seiner Verarbeitung zu Werbezwecken ausnehme³⁰⁹. Die Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Frankreichs, der Niederlande und Portugals erinnern daran, dass in diesem Zusammenhang unter den in Artikel 9 Absatz 2 DSGVO vorgesehenen Ausnahmen vom allgemeinen Verbot der Verarbeitung besonderer Kategorien von Daten nur eine Einwilligung in Betracht komme³¹⁰. Gegen die Schlussfolgerung der irischen Aufsichtsbehörde, dass keine Verpflichtung zur Einholung der Einwilligung bestehe, spricht nach Ansicht der niederländischen Aufsichtsbehörde auch der Umstand, dass der Verantwortliche eine erhebliche Menge personenbezogener Daten, die durch Cookies für die Zwecke von Onlinewerbung erfasst wurden, sowie Standortdaten verarbeitet³¹¹. Nach Ansicht der niederländischen Aufsichtsbehörde hätte die

³⁰⁵ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 7; Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 30-34; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 9-11; Einspruch der portugiesischen Aufsichtsbehörde, Rn. 45.

³⁰⁶ Vgl. EDSA-Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch, Rn. 15, und EDSA-Leitlinien zu Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO, Rn. 40 und Unterabschnitte 4.2, 4.2.3-4.2.5.

³⁰⁷ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 8-10; Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 6-7; Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 30; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 10 und 33; Einspruch der portugiesischen Aufsichtsbehörde, Rn. 45-47.

³⁰⁸ Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 30-34; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 9-11; Einspruch der portugiesischen Aufsichtsbehörde, Rn. 45.

³⁰⁹ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 7.

³¹⁰ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 8-10; Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 7; Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 30-34; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 9-11; Einspruch der portugiesischen Aufsichtsbehörde, Rn. 45.

³¹¹ Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 7-8 und 12.

irische Aufsichtsbehörde auch die Garantien eingehender untersuchen müssen, die vom Verantwortlichen im Hinblick auf die spezifischen Interessen von Kindern getroffen werden³¹².

174. Zu den vom Beschlussentwurf ausgehenden Risiken erklären die Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Frankreichs, der Niederlande und Portugals, dass die Feststellung 1 der irischen Aufsichtsbehörde – dass keine Einwilligung erforderlich sei – die Rechte betroffener Personen und deren Kontrolle über ihre personenbezogenen Daten gefährde³¹³. Die österreichische Aufsichtsbehörde nennt das Risiko, das darin liege, dass das der betroffene Person gemäß Artikel 77 Absatz 1 DSGVO zustehende Recht auf Beschwerde bei einer Aufsichtsbehörde wirkungslos werde, weil die irische Aufsichtsbehörde die Beschwerde nicht vollumfänglich, auch in Bezug auf besondere Kategorien von Daten im Sinne von Artikel 9 DSGVO, bearbeite. Die französische Aufsichtsbehörde meint, dass der Beschlussentwurf einen Präzedenzfall dafür schaffen könnte, dass sich die Verarbeitung von Nutzerdaten für die Zwecke verhaltensorientierter Werbung – nach Ansicht der Aufsichtsbehörde ein besonders massiver Eingriff in die Privatsphäre – auf die Rechtsgrundlage der Vertragserfüllung stützen lasse. Die niederländische Aufsichtsbehörde meint, dass die betroffenen Personen möglicherweise um den Schutz gebracht würden, der mit der Rechtsgrundlage der Einwilligung einhergeht, nämlich um das Recht auf Datenübertragbarkeit (Artikel 20 Absatz 1 DSGVO); um die Möglichkeit, spezifisch in bestimmte Verarbeitungsvorgänge – und in andere nicht – sowie in die Weiterverarbeitung personenbezogener Daten einzuwilligen (Artikel 6 Absatz 4 DSGVO); um die Freiheit, die Einwilligung zu widerrufen (Artikel 7 DSGVO) und um das anschließende Recht auf Vergessenwerden³¹⁴. Die Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands und der Niederlande sehen ein zusätzliches Risiko darin, dass besondere Kategorien personenbezogener Daten, die unter Artikel 9 DSGVO fallen, verarbeitet würden, ohne dass den Anforderungen in Artikel 9 Absatz 2 DSGVO genügt wäre³¹⁵. Die niederländische Aufsichtsbehörde weist auch auf die Gefahr hin, dass diese Schlussfolgerung zu Rechtsunsicherheit führe, die den freien Verkehr personenbezogener Daten innerhalb der EU behindere³¹⁶. Hinzu komme noch das Risiko, dass der Beschluss von Verantwortlichen als Präzedenzfall dafür gesehen werden könnte, auf Einwilligung beruhende Verarbeitungsvorgänge aus ihren Datenschutzgrundsätzen oder Nutzungsbedingungen auszunehmen und so den Transparenzgrundsatz zu untergraben³¹⁷.
175. Der EDSA gelangt zu dem Schluss, dass die vorgenannten Einsprüche maßgeblich und begründet sind (vgl. Artikel 4 Nummer 24 DSGVO).
176. Der Teil des Einspruchs der niederländischen Aufsichtsbehörde, mit dem die irische Aufsichtsbehörde aufgefordert wird, in ihrem Beschlussentwurf auf das nach ePrivacy-Vorschriften bestehende Erfordernis einzugehen, dass der Einsatz von Verfolgungstechniken auf Geräten von Endnutzern auf Einwilligung gestützt sein müsse, liegt allerdings außerhalb des Mandats des EDSA³¹⁸.

³¹² Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 16.

³¹³ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 9; Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 9-10; Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 36-37; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 18; Einspruch der portugiesischen Aufsichtsbehörde, Rn. 43.

³¹⁴ Artikel 17 DSGVO.

³¹⁵ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 10; Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 9-10; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 18.

³¹⁶ Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 18.

³¹⁷ Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 23.

³¹⁸ Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 7 und 8.

5.4.2 Beurteilung in der Sache

177. Gemäß Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO erlässt der EDSA im Kontext eines Streitbeilegungsverfahrens einen verbindlichen Beschluss, der alle Angelegenheiten betrifft, die Gegenstand der maßgeblichen und begründeten Einsprüche sind, insbesondere die Frage, ob ein Verstoß gegen die DSGVO vorliegt.
178. Der EDSA ist der Ansicht, dass auf die in diesem Unterabschnitt³¹⁹ für maßgeblich und begründet befundenen Einsprüche hin zu untersuchen ist, ob es erforderlich ist, den Beschlussentwurf im Hinblick auf die darin getroffene Feststellung 1 – wonach Meta Ireland (a) nicht versucht habe, sich für die Durchführung der Facebook-Nutzungsbedingungen auf die Einwilligung in die Verarbeitung personenbezogener Daten zu stützen, und (b) auch nicht rechtlich verpflichtet sei, sich dafür auf eine Einwilligung zu stützen – zu ändern. Bei der Beurteilung, ob die eingelegten Einsprüche in der Sache begründet sind, berücksichtigt der EDSA auch Meta Irelands Standpunkt und Vorbringen zu den Einsprüchen.

Meta Irelands Standpunkt und Vorbringen zu den Einsprüchen

179. Meta Ireland schließt sich der Schlussfolgerung der irischen Aufsichtsbehörde an, dass Meta Ireland sich für die Zwecke verhaltensorientierter Werbung nicht auf eine Einwilligung stütze und auch nicht gehalten sei, sich dafür auf eine Einwilligung zu stützen³²⁰.
180. Nach Meta Irelands eigenen Angaben wird als Rechtsgrundlage für die Zwecke der Verarbeitung personenbezogener Daten zur Schaltung verhaltensorientierter Werbung keinerlei Einwilligung eingeholt oder verwendet, außer in eng umgrenzten Fällen, in denen Meta Ireland die Einwilligung gesondert – jedoch nicht durch die Facebook-Nutzungsbedingungen – einholt³²¹. Meta Ireland behauptet, den betroffenen Personen werde in Meta Irelands Datenrichtlinie erklärt, dass sich Meta Ireland auf eine Einwilligung gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO stütze, „*[für die Verwendung von Daten, die Werbetreibende und andere Partner uns bezüglich deiner Aktivität außerhalb der Produkte der Facebook-Unternehmen bereitstellen, damit wir die Werbeanzeigen personalisieren können, die wir dir auf Produkten der Facebook-Unternehmen sowie auf Websites, Apps und Geräten, die unsere Werbedienste nutzen, zeigen]*“, und dass Meta Ireland ein besonderes Verfahren für die Einholung dieser Einwilligung habe, das den Anforderungen in Artikel 7 DSGVO genüge; dieses sei „*gänzlich getrennt von jeder Interaktion der Nutzer mit den Nutzungsbedingungen oder der Datenrichtlinie und weder Teil der Beschwerde der irischen Aufsichtsbehörde gewesen noch untersucht worden*“³²². Meta Ireland meint, die Beschwerde sei auf die Frage beschränkt, ob Meta Ireland die Einwilligung in die Datenverarbeitung durch die Zustimmung zu den Facebook-Nutzungsbedingungen zu erzwingen versuche. Meta Ireland behauptet, dass das Unternehmen mit den Facebook-Nutzungsbedingungen keinerlei Einwilligung als Rechtsgrundlage gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO für die Verarbeitung von Nutzerdaten anstrebe, einhole oder anwende;

³¹⁹ Bei diesen Einsprüchen handelt es sich um diejenigen der Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Frankreichs, der Niederlande und Portugals gegen die Feststellung 1, laut der Meta Ireland nicht gehalten sei, sich für die Durchführung der Facebook-Nutzungsbedingungen auf eine Einwilligung zu stützen, und die dazugehörige Begründung.

³²⁰ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 5.2.

³²¹ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 5.4.

³²² Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Fußnote 9 und Abschnitt 6.8.

deshalb sollte die Untersuchung an diesem Punkt enden und alles nicht damit in Zusammenhang stehende Vorbringen in den Einsprüchen sei unbeachtlich³²³.

181. Meta Ireland meint, einige betroffene Aufsichtsbehörden seien der Ansicht, dass verhaltensorientierte Werbung stets auf Einwilligung beruhen müsse; damit verträten die betroffenen Aufsichtsbehörden einen Ansatz, bei dem die auf Einwilligung beruhende Verarbeitung Vorrang habe gegenüber anderen Rechtsgrundlagen, wodurch die Verarbeitung für die Zwecke verhaltensorientierter Werbung in bindender Weise eingeschränkt werde³²⁴. Meta Ireland teilt die Auffassung der irischen Aufsichtsbehörde, dass jeglicher Ansatz, der die Rechtsgrundlage, auf die sich ein Verantwortlicher stützen kann, einschränkt, mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit unvereinbar wäre³²⁵. In der DSGVO sei verhaltensorientierte Werbung nicht ausdrücklich erwähnt und es seien darin auch keine spezifischen Einschränkungen hinsichtlich der für eine solche Verarbeitung in Betracht kommenden Rechtsgrundlage vorgesehen³²⁶. Die DSGVO sei in solcher Weise formuliert, dass die betroffenen Personen geschützt seien, während den Verantwortlichen ein Spielraum eingeräumt werde; dabei sei die Anwendung der DSGVO in hohem Maße von den der relevanten Verarbeitung zugrunde liegenden Tatsachen und Gegebenheiten sowie vom Charakter der Dienstleistung abhängig³²⁷.
182. Meta Ireland meint, die betroffenen Aufsichtsbehörden hätten nicht hinreichend berücksichtigt, dass die weitreichenden Datenschutzrechte auf alle Rechtsgrundlagen anwendbar seien³²⁸. Bei der Festlegung der Bedingungen für rechtmäßige Verarbeitung habe der Unionsgesetzgeber sichergestellt, dass den betroffenen Personen angemessene Datenschutzrechte eingeräumt würden, ganz gleich um welche Rechtsgrundlage es gehe, und für alle Rechtsgrundlagen gälten weitreichende Datenschutzrechte³²⁹. Meta Ireland schließt sich der Ansicht der irischen Aufsichtsbehörde an, dass Artikel 6 DSGVO nicht erfordere, die Rechtsgrundlagen unter Berücksichtigung der einschlägigen Rechte betroffener Personen für die einzelnen Rechtsgrundlagen zu bestimmen³³⁰.

Vom EDSA vorgenommene Beurteilung in der Sache

183. Der EDSA stellt fest, dass der von der irischen Aufsichtsbehörde im Verfahren gemäß Artikel 60 DSGVO vorgelegte Beschlussentwurf auf eine Untersuchung zurückgeht, die von der irischen Aufsichtsbehörde auf die Beschwerde einer betroffenen Person und Facebook-Nutzerin hin durchgeführt wurde³³¹. Diese Beschwerde wurde von der österreichischen Aufsichtsbehörde an die irische Aufsichtsbehörde als die federführende Aufsichtsbehörde in dieser Sache weitergeleitet, da Meta Ireland seine Hauptniederlassung in Irland hat.
184. Mit dieser Beschwerde wirft die Beschwerdeführerin Meta Ireland Verletzungen der Artikel 5, 6, 7 und 9 DSGVO vor. Dazu trägt die Beschwerdeführerin vor, es sei unklar, in was die betroffene Person mit ihrer Zustimmung zu den Facebook-Nutzungsbedingungen und Datenschutzrichtlinien eingewilligt

³²³ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 5.9.

³²⁴ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 5.2.

³²⁵ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 5.15.

³²⁶ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 5.16.

³²⁷ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 5.16.

³²⁸ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 5.2.

³²⁹ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitte 5.17.

³³⁰ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitte 5.17.

³³¹ Beschlussentwurf, Abschnitt 1.13.

habe³³². Insbesondere bleibe unklar, welche genauen Verarbeitungsvorgänge der Verantwortliche nach Artikel 6 und 9 DSGVO auf der Grundlage der einzelnen Rechtsgrundlagen vornehme³³³. Die Beschwerdeführerin meint, die Facebook-Nutzungsbedingungen und Datenschutzrichtlinien gälten auch für besondere Kategorien von Daten im Sinne von Artikel 9 Absatz 1 DSGVO, denn die betroffene Person habe als Nutzer von Facebook mit vielerlei Gruppen und Einzelpersonen interagiert, woraus unweigerlich ihre politischen Überzeugungen, religiösen Ansichten, sexuelle Orientierung oder Gesundheitsinformationen hervorgingen – auch wenn die betroffene Person diese Information nicht direkt im „Profil“ angegeben habe³³⁴. Der Verantwortliche erlaube sogar, derartige Daten gezielt für Werbung auszuwählen³³⁵. Deshalb sei es notwendig, dass die Aufsichtsbehörde den konkreten Gegenstand der angeblichen Einwilligung und die Rechtsgrundlage für alle Verarbeitungsvorgänge untersuche und eine Kopie des Verarbeitungsverzeichnisses (Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten gemäß Artikel 30 Absatz 4 DSGVO) anfordere.³³⁶

185. Was den Gegenstand der von der irischen Aufsichtsbehörde durchgeführten Untersuchung dieser Beschwerde angeht, hat der EDSA den Eindruck, dass sich die irische Aufsichtsbehörde dafür entschieden, den Gegenstand ihres Beschlusssentwurfs auf folgende Rechtsfragen einzuschränken:
- Rechtsfrage 1 – Ob für die Zwecke der DSGVO das Klicken auf den Button „ICH STIMME ZU“ eine Einwilligung darstellt oder als Einwilligung angesehen werden muss
 - Rechtsfrage 2 – Berufung auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO als Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten
 - Rechtsfrage 3 – Ob Facebook die vorgeschriebenen Informationen über die Rechtsgrundlage für die Verarbeitung gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO gegeben hat und ob dies in transparenter Weise geschah³³⁷.
186. Die irische Aufsichtsbehörde meint, es stehe in ihrem Ermessen, den Rahmen der Untersuchung zu bestimmen, wobei der Gegenstand der schriftlichen Beschwerde, so wie diese eingereicht wurde, zu berücksichtigen sei³³⁸. Es wäre ihr nicht möglich gewesen, eine Bewertung jedes einzelnen von Meta Ireland durchgeführten Verarbeitungsvorgangs vorzunehmen, ohne zunächst über den grundlegenden Streit der Parteien über die Auslegung von Artikel 6 Absatz 1 DSGVO zu entscheiden³³⁹. Was die Verarbeitung der in Artikel 9 DSGVO genannten Datenkategorien angehe, habe die Untersuchung die Grundsatzfrage, von der die Beschwerde abhängt, behandelt, so dass es nicht nötig sei, die unter diesen Artikel fallende Verarbeitung einer unterschiedsloser und mit offenem Ende durchgeführten Bewertung zu unterziehen³⁴⁰. Die irische Aufsichtsbehörde gelangt so zu dem Schluss, dass Meta Ireland (a) seine Verarbeitung personenbezogener Daten zur Durchführung der Facebook-Nutzungsbedingungen nicht auf Einwilligung habe stützen wollen und (b) nicht rechtlich verpflichtet sei, sich dafür auf Einwilligung zu stützen³⁴¹; diese Bewertung beruht auf dem Parteivorbringen und

³³² Beschwerde, S. 1-2.

³³³ Beschwerde, S. 1-2.

³³⁴ Beschwerde, S. 1-2.

³³⁵ Beschwerde, S. 1-2.

³³⁶ Beschwerde, S. 7 und 16.

³³⁷ Beschlusssentwurf, Abschnitt 2.23.

³³⁸ Sammelantwort, Rn. 21.

³³⁹ Sammelantwort, Rn. 21.

³⁴⁰ Sammelantwort, Rn. 23.

³⁴¹ Beschlusssentwurf, Feststellung 1, S. 23.

den Facebook-Nutzungsbedingungen³⁴². Die irische Aufsichtsbehörde warnt die betroffenen Aufsichtsbehörden vor den rechtlichen Risiken, die sich ergäben, wenn man mittels der Einsprüche den sachlichen Gegenstand der Untersuchung zu erweitern und auf Verletzungen zu erstrecken versuche, die über die Beschwerde und den Beschlussentwurf hinausgingen und die von der irischen Aufsichtsbehörde (entsprechend ihrer eigenen Entscheidung, den Gegenstand der Untersuchung einzuschränken) weder untersucht noch Meta Ireland vorgehalten worden seien³⁴³.

187. Der EDSA meint, dass die Verwirrung des Facebook-Nutzers darüber, welche besonderen Kategorien von Nutzerdaten zu welchem Zweck und auf welcher Grundlage verarbeitet werden, in der Beschwerde klar aufgezeigt wird.
188. In den Facebook-Nutzungsbedingungen heißt es dazu allgemein: „Wir erheben und verwenden deine personenbezogenen Daten, um dir die oben beschriebenen Dienste bereitzustellen“³⁴⁴ (diese Dienste umfassen: „Wir stellen dir ein personalisiertes Erlebnis bereit“ und „Wir helfen dir, Inhalte, Produkte und Dienste zu entdecken, die dich möglicherweise interessieren“)“³⁴⁵. Die Facebook-Nutzungsbedingungen, die die gesamte Vereinbarung darstellen sollen³⁴⁶, enthalten auch einen Verweis auf ein gesondertes Dokument: In Facebooks „Datenrichtlinie“ heißt es unter der Überschrift „Von dir und anderen getätigte und bereitgestellte Dinge“ „Daten mit besonderem Schutz: Du kannst in deinen Facebook-Profilfeldern oder unter ‚Lebensereignisse‘ Informationen über deine religiösen Ansichten, deine politischen Einstellungen oder deine Gesundheit bzw. an wem du ‚interessiert‘ bist angeben. Diese und andere Informationen (wie etwa Nationalität oder ethnische Herkunft, weltanschauliche Überzeugungen oder eine Gewerkschaftszugehörigkeit) unterliegen nach EU-Recht einem besonderen Schutz.“³⁴⁷ In der Datenrichtlinie sind die Zwecke, für die diese Daten verarbeitet werden, sehr allgemein beschrieben, zum Beispiel als „Bereitstellung, Personalisierung und Verbesserung unserer Produkte“ und „um die Werbeanzeigen, Angebote und sonstigen gesponserten Inhalte auszuwählen und zu personalisieren, die wir dir zeigen“³⁴⁸, ohne spezifische Bezugnahme auf die spezifischen Verarbeitungsvorgänge und Kategorien von Daten, auf die sich die einzelnen Zwecke beziehen. Meta Ireland scheint also in seiner Datenrichtlinie³⁴⁹ anzuerkennen, dass das Unternehmen besondere Kategorien von Daten für die Zwecke verhaltensorientierter Werbung verwendet, ohne jedoch den unionsrechtlichen „besonderen Schutz“ genau anzugeben, den es bei einer solchen Verarbeitung beachten würde. Die Rechtsgrundlage der Einwilligung wird von Meta Ireland lediglich allgemein als eine unter mehreren anderen Rechtsgrundlagen auf derselben Webseite³⁵⁰ genannt, wobei diese einen Link zu einer gesonderten Seite enthält, auf der es heißt, dass man für Daten, die besonderem Schutz unterliegen, die Einwilligung einholt, und auf die Facebook-Einstellungen verwiesen wird³⁵¹.

³⁴² Beschlussentwurf, Abschnitt 3.26.

³⁴³ Sammelantwort, Rn. 25-27 und 29.

³⁴⁴ Facebook-Nutzungsbedingungen, Abschnitt 2.

³⁴⁵ Facebook-Nutzungsbedingungen, Abschnitt 1.

³⁴⁶ Facebook-Nutzungsbedingungen, Abschnitt 5 Absatz 1.

³⁴⁷ Facebook-Datenrichtlinie, Abschnitt „Von dir und anderen getätigte und bereitgestellte Dinge“.

³⁴⁸ Facebook-Datenrichtlinie, Abschnitt „Wie verwenden wir diese Informationen? ... Bereitstellung, Personalisierung und Verbesserung unserer Produkte“.

³⁴⁹ Facebook-Datenrichtlinie, Abschnitt „Von dir und anderen getätigte und bereitgestellte Dinge“ und Abschnitt „Wie verwenden wir diese Informationen? ... Bereitstellung, Personalisierung und Verbesserung unserer Produkte“.

³⁵⁰ Facebook-Datenrichtlinie, Abschnitt „Was ist unsere Rechtsgrundlage für die Verarbeitung von Daten?“

³⁵¹ Facebook-Website.

189. Nach den Feststellungen der irischen Aufsichtsbehörde stellen die Art und Weise, wie Meta Ireland diese Informationen bereitstellt (welche Verarbeitungen betreffen, für die sich das Unternehmen auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO beruft), sowie das Fehlen von Informationen über spezifische Verarbeitungsvorgänge, die betroffenen Daten, deren Zwecke und Rechtsgrundlage eine Verletzung der sich aus der DSGVO ergebenden Transparenzpflichten dar (Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a, Artikel 12 Absatz 1 und Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO)³⁵². Nach Ansicht der irischen Aufsichtsbehörde ist die Beschwerde in dieser Sache auf die Facebook-Nutzungsbedingungen und die nach der Zustimmung zu den Facebook-Nutzungsbedingungen erfolgende Verarbeitung zu begrenzen³⁵³. Vor diesem Hintergrund nimmt die irische Aufsichtsbehörde das Vorbringen von Meta Ireland, dass sich das Unternehmen für einzelne Aspekte des Dienstes auf verschiedene „Einwilligungshandlungen“ berufe, die von der Zustimmung des Nutzers zu den Facebook-Nutzungsbedingungen separat seien, für bare Münze³⁵⁴. Die irische Aufsichtsbehörde nimmt keine weitere Untersuchung oder Überprüfung dazu vor, auf welche Weise die Einwilligung im Falle der Verarbeitung zum Zwecke der Erbringung einzelner Aspekte des Dienstes eingeholt wird, bzw. dazu, ob alle besonderen Kategorien von Daten im Sinne von Artikel 9 DSGVO, die von Meta Ireland in seinem Facebook-Dienst verarbeitet werden³⁵⁵, von diesen „Einwilligungshandlungen“ erfasst sind und somit effektiv außerhalb des Anwendungsbereichs der Facebook-Nutzungsbedingungen und der Rechtsgrundlage gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO, auf die die Facebook-Nutzungsbedingungen vorgeblich gestützt sind, behandelt werden, oder ob einige besondere Kategorien personenbezogener Daten im Sinne der DSGVO und der EU-Rechtsprechung³⁵⁶ nach den Facebook-Nutzungsbedingungen behandelt werden.
190. Der EuGH hat kürzlich ausgeführt, dass der Zweck von Artikel 9 Absatz 1 DSGVO darin besteht, einen erhöhten Schutz betroffener Personen vor Verarbeitungen zu gewährleisten, die aufgrund der besonderen Sensibilität der betreffenden Daten einen besonders schweren Eingriff in die durch die Artikel 7 und 8 der Charta garantierten Grundrechte auf Achtung des Privatlebens und auf Schutz personenbezogener Daten darstellen können³⁵⁷. Dabei nimmt der EuGH eine weite Auslegung der Begriffe „besondere Kategorien personenbezogener Daten“ und „sensible Daten“ vor, die Daten einschließt, die indirekt sensible Informationen über eine natürliche Person offenbaren können³⁵⁸. Auch Generalanwalt Rantos weist auf die Bedeutung des Schutzes der betroffenen Personen in Artikel 9 DSGVO hin, wobei er dieselbe Auslegung auf die im Facebook-Dienst erfolgende Datenverarbeitung für verhaltensorientierte Werbung anwendet und dazu ausführt, dass „das Verbot

³⁵² Beschlussentwurf, Abschnitte 5.70-2.76 und Feststellung 3.

³⁵³ Die irische Aufsichtsbehörde führt in ihrem Anhang zum Beschlussentwurf in Rn. 35 aus: „*Ich teile jedoch nicht die Auffassung, dass die Verarbeitung sensibler Kategorien personenbezogener Daten auf Grundlage einer Einwilligung gemäß Artikel 9 DSGVO vom Gegenstand dieser Untersuchung erfasst ist. Zweifellos verarbeitet Facebook auf seiner Plattform besondere Kategorien von Daten auf Grundlage einer ausdrücklichen Einwilligung gemäß Artikel 9 DSGVO, auch in Bezug auf die gesonderte Einwilligung, die für das Gesichtserkennungs-Feature eingeholt wird. In der Beschwerde geht es darum, ob die Nutzungsbedingungen (welche der Vertrag mit dem Nutzer sind) ein absichtlich schleierhaft gehaltenes und unzureichendes Mittel sind, die Einwilligung im Sinne der DSGVO zu erzwingen, oder ob es sich, wie Facebook meint, um einen Vertrag mit dem Nutzer handelt, für den zur Vertragserfüllung eine gewisse Datenverarbeitung erforderlich ist.*“

³⁵⁴ Sammelantwort, Rn. 39.

³⁵⁵ Zum Beispiel die Facebook-Profilfelder mit Angaben zu religiösen Ansichten, politischen Einstellungen oder Gesundheit, von denen in der Facebook-Datenrichtlinie die Rede ist. Facebook-Datenrichtlinie, Abschnitt „*Von dir und anderen getätigte und bereitgestellte Dinge*“.

³⁵⁶ Vgl. Artikel 9 DSGVO und Rechtssache C-184/20, *Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*.

³⁵⁷ Rechtssache C-184/20, *Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, Rn. 126.

³⁵⁸ Rechtssache C-184/20, *Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, Rn. 127.

der Verarbeitung sensibler personenbezogener Daten die Datenverarbeitung durch den Betreiber eines sozialen Online-Netzwerks umfassen kann, die darin besteht, Daten eines Nutzers zu erheben, wenn dieser andere Websites oder Apps aufruft oder diese Daten dort eingibt, diese Daten mit dem Nutzerkonto des sozialen Netzwerks zu verknüpfen und sie zu verwenden, sofern die verarbeiteten Informationen, einzeln oder aggregiert betrachtet, die Erstellung eines Profils des Nutzers im Hinblick auf die Kategorien ermöglichen, die sich aus der in dieser Bestimmung enthaltenen Aufzählung sensibler personenbezogener Daten ergeben“³⁵⁹

191. In der DSGVO und in der Rechtsprechung wird deshalb der Verarbeitung oder potenziellen Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten gemäß Artikel 9 DSGVO besondere Beachtung geschenkt, um den Schutz der betroffenen Personen zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang erhebt die Beschwerdeführerin in der Beschwerde unter anderem den Vorwurf des Verstoßes gegen Artikel 9 DSGVO und fordert die irische Aufsichtsbehörde ausdrücklich auf, die Verarbeitungsvorgänge im Facebook-Dienst von Meta Ireland, die unter diesen Artikel fallen, zu untersuchen³⁶⁰. In einer späteren Stellungnahme zum vorläufigen Beschlussentwurf kritisiert die Beschwerdeführerin, den von der irischen Aufsichtsbehörde festgelegten Gegenstand der Beschwerde und das Fehlen jeglicher Untersuchung der Verarbeitungstätigkeiten von Meta Ireland; dazu führt sie aus, dass die irische Aufsichtsbehörde es versäumt habe, die Verarbeitung gemäß Artikel 9 DSGVO und andere Fälle, in denen sich Meta Ireland auf Einwilligung berufe, ordnungsgemäß zu prüfen³⁶¹.
192. In der vorliegenden Sache hat die irische Aufsichtsbehörde ihre tatsächliche und rechtliche Prüfung im Beschlussentwurf auf die allgemeinen Fragen begrenzt, ob Facebook (a) sich für die Durchführung der Facebook-Nutzungsbedingungen auf die Einwilligung in die Verarbeitung personenbezogener Daten stützen wollte, und (b) rechtlich verpflichtet ist, sich dafür auf eine Einwilligung zu stützen. Diese Fragen werden von der irischen Aufsichtsbehörde kategorisch entschieden. Gleichzeitig erkennt die irische Aufsichtsbehörde gravierende Transparenzmängel hinsichtlich der von Meta Ireland bereitgestellten Informationen über die auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO gestützte Verarbeitung: Es werde nicht klargestellt, welche Kategorien von Daten für verhaltensorientierte Werbung verarbeitet würden; ob Meta Ireland besondere Kategorien von Daten für verhaltensorientierte Werbung verarbeite, und falls ja: ob Meta Ireland die Bedingungen erfülle, die in Artikel 9 DSGVO und in anderen für die Anwendung dieser Vorschrift relevanten Vorschriften (zum Beispiel Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b und Artikel 7 DSGVO) genannt seien.
193. Weil sich die irische Aufsichtsbehörde dafür entscheidet, die Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten im Facebook-Dienst nicht, wie mit der Beschwerde gefordert, eingehender zu untersuchen, geht sie auf die Risiken, die sich aus dieser Verarbeitung für die Beschwerdeführerin und für Facebook-Nutzer ergeben, nicht ein. Erstens besteht das Risiko, dass die besonderen Kategorien personenbezogener Daten der Beschwerdeführerin im Facebook-Dienst verarbeitet werden, um für die Zwecke verhaltensorientierter Werbung Profile mit ihre Privatsphäre betreffenden Informationen aufzubauen – und zwar ohne Rechtsgrundlage und in nicht DSGVO-konformer Weise unter Verstoß gegen die strengen Anforderungen von Artikel 9 und sonstigen einschlägigen DSGVO-Vorschriften. Zweitens besteht auch das Risiko, dass Meta Ireland bestimmte Kategorien

³⁵⁹ Rechtssache C-252/21, *Vorabentscheidungsersuchen des Oberlandesgerichts Düsseldorf*, Schlussanträge des Generalanwalts vom 20. September 2022, ECLI:EU:C:2022:704, Nr. 46.

³⁶⁰ Beschwerde, S. 1-2, 7, 14.

³⁶¹ Beschlussentwurf, Abschnitt 2.20 und Schriftsatz der Beschwerdeführerin vom 11. Juni 2021 zum vorläufigen Beschlussentwurf, S. 11-13.

personenbezogener Daten, die das Unternehmen verarbeitet, nicht (wie es nach der DSGVO und der Rechtsprechung des EuGH geboten wäre) als besondere Kategorien personenbezogener Daten ansieht, so dass diese von Meta Ireland nicht so behandelt werden, wie es nach dem Unionsrecht erforderlich ist³⁶². Drittens kann es sein, dass die Beschwerdeführerin und andere Facebook-Nutzer, deren Daten besonderer Kategorien verarbeitet werden, um gewisse besondere Schutzvorkehrungen gebracht werden, die im Falle der Einwilligung bestehen: zum Beispiel um die Möglichkeit, spezifisch in bestimmte Verarbeitungsvorgänge – und in andere nicht – sowie in die Weiterverarbeitung personenbezogener Daten einzuwilligen (Artikel 6 Absatz 4 DSGVO); um die Freiheit, die Einwilligung zu widerrufen (Artikel 7 DSGVO) und um das anschließende Recht auf Vergessenwerden³⁶³. Viertens könnte es, wenn die derzeitige Uneindeutigkeit hinsichtlich der Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten und die geringe Transparenz gegenüber den Facebook-Nutzern ungeahndet blieben, angesichts der enormen Größe und des dominanten Marktanteils von Meta Ireland am Social-Media-Markt von anderen Verantwortlichen als Freibrief verstanden werden, selbst gleichermaßen vorzugehen; dadurch entstünde Rechtsunsicherheit, die den freien Verkehr personenbezogener Daten in der EU behindern würde.

194. Der EDSA ist des Weiteren, nicht zuletzt im Hinblick auf die Risiken für die Beschwerdeführerin und die anderen Facebook-Nutzer, der Meinung, dass die irische Aufsichtsbehörde die Beschwerde nicht mit der gebotenen Sorgfalt bearbeitet hat³⁶⁴. Nach Ansicht des EDSA war es fehlerhaft, die Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten nicht weiter zu untersuchen, und er hält es – in der vorliegenden Sache – für relevant, dass die Beschwerdeführerin in der Beschwerde den Vorwurf von Verstößen gegen Artikel 9 DSGVO erhoben hat³⁶⁵. Der EDSA meint, dass die irische Aufsichtsbehörde in der vorliegenden Sache auf Grundlage des Vertrags und der tatsächlich durchgeführten Datenverarbeitung hätte prüfen müssen, auf welche Rechtsgrundlagen jeder der in Rede stehenden Datenverarbeitungsvorgänge jeweils gestützt wird.
195. Der EDSA weist auch darauf hin, dass die irische Aufsichtsbehörde als federführende Aufsichtsbehörde in dieser Sache, indem sie den Gegenstand der Untersuchung ungeachtet des Gegenstands der Beschwerde in dieser grenzübergreifenden Sache übermäßig eingegrenzt und die diesbezüglichen Einsprüche systematisch als nicht maßgeblich und/oder nicht begründet abgetan und ihnen somit die formelle Zulässigkeit abgesprochen hat, die betroffenen Aufsichtsbehörden in ihrer Fähigkeit einschränkt, durch ehrliche und wirksame Zusammenarbeit gegen die für betroffene Personen bestehenden Risiken vorzugehen. Nach der Rechtsprechung des EuGH muss die federführende Aufsichtsbehörde ihre Zuständigkeit im Rahmen einer engen Zusammenarbeit mit den anderen betroffenen Aufsichtsbehörden ausüben und *„bei der Wahrnehmung ihrer Zuständigkeiten insbesondere den gebotenen Dialog führen und loyal und wirksam mit den anderen betroffenen Aufsichtsbehörden zusammenarbeiten“*³⁶⁶. Dass die irische Aufsichtsbehörde den Untersuchungsgegenstand eingegrenzt und alle eingelegten Einsprüche für mangels Maßgeblichkeit

³⁶² Vgl. Rechtssache C-184/20, *Vyriausioji tarnybinės etikos komisija* sowie aus jüngerer Zeit zur Verarbeitung in Facebook: Rechtssache C-252/21, *Vorabentscheidungsersuchen des Oberlandesgerichts Düsseldorf*, Schlussanträge des Generalanwalts vom 20. September 2022, ECLI:EU:C:2022:704.

³⁶³ Artikel 17 DSGVO.

³⁶⁴ Rechtssache C-311/18 *Schrems II*, Rn. 109; Urteil des Gerichtshofs vom 6. Oktober 2015, *Schrems*, C-362/14, ECLI:EU:C:2015:650, Rn. 63; Urteil des Gerichtshofs vom 4. April 2017, *Europäischer Bürgerbeauftragter gegen Claire Staelen*, C-337/15, ECLI:EU:C:2017:256, Rn. 12, 34, 43, 114.

³⁶⁵ Beschwerde, S. 1-2, 7, 14.

³⁶⁶ Urteil des Gerichtshofs vom 15. Juni 2021, *Facebook Ireland Limited u. a. gegen Gegevensbeschermingsautoriteit*, C-645/19, ECLI:EU:C:2021:483 (im Folgenden *„Rechtssache C-645/19, Facebook gegen Gegevensbeschermingsautoriteit“*), Rn. 53 und 63.

und Begründetheit unzulässig befunden hat, beeinträchtigt auch die Fähigkeit des EDSA, gemäß Artikel 65 DSGVO abschließend über die Sache zu entscheiden und somit eine einheitliche Anwendung des Datenschutzrechts der Union sicherzustellen – zumal diese Beschwerde bereits vor mehr als vier Jahren eingelegt wurde.

196. Weil der Untersuchungsgegenstand von der irischen Aufsichtsbehörde eingegrenzt wurde und ihr Beschlussentwurf keine Prüfung der Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten im Facebook-Dienst enthält, fehlt dem EDSA eine hinreichende tatsächliche Beweisgrundlage über die Verarbeitungsvorgänge von Meta Ireland, auf der er eine Feststellung darüber treffen könnte, ob Meta Ireland möglicherweise gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 9 DSGVO und andere diesbezüglich relevante Vorschriften der DSGVO verstoßen hat.
197. Nach alledem ist der EDSA der Ansicht, dass die irische Aufsichtsbehörde bei diesem Verfahrensstand nicht in der Lage ist, mit ihrer Feststellung 1 kategorisch zu dem Ergebnis zu gelangen, dass Meta Ireland nicht rechtlich verpflichtet sei, sich auf die Rechtsgrundlage der Einwilligung zu stützen, um im Rahmen seiner Tätigkeiten zur Erbringung des Facebook-Diensts (einschließlich verhaltensorientierter Werbung), so wie dieser in den Facebook-Nutzungsbedingungen beschrieben ist, personenbezogene Daten zu verarbeiten, ohne dass die irische Aufsichtsbehörde zunächst die Verarbeitungsvorgänge des Unternehmens, die Kategorien verarbeiteter Daten (einschließlich der Ermittlung besonderer Kategorien personenbezogener Daten, die möglicherweise verarbeitet werden) und die Zwecke der Verarbeitungsvorgänge eingehender untersucht.
198. Der EDSA weist die irische Aufsichtsbehörde an, ihre Schlussfolgerung in Feststellung 1 aus ihrem Beschlussentwurf zu streichen. Der EDSA beschließt, dass die irische Aufsichtsbehörde eine neue Untersuchung der Verarbeitungsvorgänge im Facebook-Dienst von Meta Ireland durchführen muss, um zu ermitteln, ob dabei besondere Kategorien personenbezogener Daten verarbeitet (Artikel 9 DSGVO) und die einschlägigen Verpflichtungen aus der DSGVO eingehalten werden, und dass die irische Aufsichtsbehörde – soweit diese neue Untersuchung die Feststellungen, die im endgültigen Beschluss der irischen Aufsichtsbehörde, der auf Grundlage dieses verbindlichen Beschlusses erlassen wird, getroffen werden, ergänzt – auf Grundlage dieser Untersuchung einen neuen Beschlussentwurf gemäß Artikel 60 Absatz 3 DSGVO erlassen muss.³⁶⁷

6 ZUM VORWURF EINER ZUSÄTZLICHEN VERLETZUNG DES GRUNDSATZES VON TREU UND GLAUBEN (FAIRNESS)

6.1 Würdigung im Beschlussentwurf der federführenden Aufsichtsbehörde

199. Die irische Aufsichtsbehörde geht in ihrem Beschlussentwurf auf die Vorwürfe der Beschwerdeführerin ein, der unklare und irreführende Charakter der aktualisierten Nutzungsbedingungen und Datenrichtlinie von Facebook sowie die Modalitäten der Annahme der Facebook-Nutzungsbedingungen hätten die Facebook-Nutzer Glauben gemacht, dass sämtliche Verarbeitungsvorgänge auf Einwilligung gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO gestützt seien; dadurch seien die sich aus Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO

³⁶⁷ Abschnitt 4.2.3 (Rn. 79-80) der EDSA-Leitlinien zu Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO.

ergebenden Transparenzpflichten des Verantwortlichen verletzt worden³⁶⁸. Die irische Aufsichtsbehörde gelangt nach Prüfung des Vorbringens des Verantwortlichen und unter Hinweis darauf, dass sich die Beschwerde vor allem gegen den Vorwurf der „*erzwungenen Einwilligung*“³⁶⁹ richte, zu dem Ergebnis, dass Meta Ireland gegen Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a, Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c und Artikel 12 Absatz 1 DSGVO verstoßen habe, da das Unternehmen es bezüglich der Verarbeitung, für die es sich auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO berufe, an Transparenz habe fehlen lassen³⁷⁰. Die irische Aufsichtsbehörde erklärt, dass die Feststellung eines Verstoßes gegen Artikel 12 und/oder Artikel 13 DSGVO zwar nicht notwendigerweise oder automatisch auch einen Verstoß gegen Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO bedeute, dass es jedoch einen wichtigen Zusammenhang zwischen diesen Bestimmungen gebe³⁷¹. Dennoch ist die irische Aufsichtsbehörde der Ansicht, dass „*die Tatsachenfrage, ob Facebook die betroffene Person ‚irreführt‘ hat*“, keine „*von der Frage, ob Facebook im Kontext der Verarbeitung, die das Unternehmen nach eigenen Angaben gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO durchführt, seinen Transparenzpflichten genügt, getrennte Rechtsfrage*“³⁷² ist. Sie gelangt zu dem Schluss, dass „*mit der Tatsachenfrage, ob die Beschwerdeführerin glaubte, dass die Verarbeitung auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO (d. h. Einwilligung) beruhte und nicht auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO (d. h. Erforderlichkeit für die Vertragserfüllung), oder ob sie dies nicht glaubte, keine neue Rechtsfrage aufgeworfen wird*“³⁷³. Die irische Aufsichtsbehörde weist darauf hin, dass die Transparenz in Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO nach der insgesamt gegebenen Fairness der Tätigkeiten des Verantwortlichen zu beurteilen sei³⁷⁴, und stellt fest, dass durch Verletzung der Transparenzpflichten gegen diese Bestimmung verstoßen worden sei³⁷⁵.

6.2 Zusammenfassung des von den betroffenen Aufsichtsbehörden erhobenen Einspruchs

200. Die italienische Aufsichtsbehörde beanstandet den Gegenstand der Feststellung 3 des Beschlussentwurfs und die zugrunde liegende Würdigung. Der im Beschlussentwurf getroffenen Feststellung 3 zum Verstoß gegen Artikel 12 Absatz 1, Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c und Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO in Bezug auf Transparenz schließt sie sich größtenteils an³⁷⁶; sie meint jedoch, dass Meta Ireland es außerdem versäumt habe, dem allgemeineren Grundsatz von Treu und Glauben aus Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO Genüge zu tun, dessen Anforderungen von den spezifischen Transparenzanforderungen zu unterscheiden seien³⁷⁷.
201. Nach Ansicht der italienischen Aufsichtsbehörde ist das Verhältnis zwischen Meta Ireland und den Facebook-Nutzern deutlich unausgewogen³⁷⁸, wobei sich die Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben in erster Linie aus der Täuschung über die Rechtsgrundlage für die Datenverarbeitung des Verantwortlichen ergibt³⁷⁹, wenn man bedenkt, dass „*Facebook den Nutzern seinen Dienst in*

³⁶⁸ Beschlussentwurf, Abschnitte 5.6 und 5.7

³⁶⁹ Siehe Rn. 3 dieses verbindlichen Beschlusses.

³⁷⁰ Beschlussentwurf, Abschnitte 5.59-5.76

³⁷¹ Beschlussentwurf, Abschnitt 5.74.

³⁷² Beschlussentwurf, Abschnitt 2.19.

³⁷³ Beschlussentwurf, Abschnitt 2.19.

³⁷⁴ Beschlussentwurf, Abschnitt 5.76.

³⁷⁵ Beschlussentwurf, Abschnitte 5.59-5.76 und Feststellung 3.

³⁷⁶ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, Rn. 1.

³⁷⁷ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, Rn. 2.4.

³⁷⁸ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, Rn. 2.2.

³⁷⁹ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, Rn. 2.4.

irreführender Weise präsentierte“ und zwar „ohne das Recht der Nutzer auf Schutz ihrer personenbezogenen Daten angemessenen zu berücksichtigen“³⁸⁰. Die italienische Aufsichtsbehörde meint, dass „der Verantwortliche die Nutzer im Dunkeln lässt, denn es wird erwartet, dass sie selbst zu gegebener Zeit erkennen oder ‚sich ein Bild davon zu machen versuchen‘, welche Verbindungen zwischen dem angestrebten Zweck, der einschlägigen Rechtsgrundlage und den relevanten Verarbeitungstätigkeiten bestehen könnten“³⁸¹.

202. Zweitens ergebe sich der Verstoß auch aus der „*übergeordneten und alles umfassenden Bezugnahme auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO, die dazu herangezogen wird, die massive Erhebung personenbezogener Daten und deren Wiederverwendung zu anderen Zwecken verschiedenster Art zu ermöglichen*“; die „*zahllose Bereiche erfassende und sich über lange Zeit hinziehende Analyse des Online-Verhaltens [der Nutzer]*“ laufe auf einen schweren Eingriff in das Privatleben der Nutzer hinaus, der in keinem Verhältnis stehe zur Ausübung unternehmerischer Freiheit³⁸².
203. Nach Ansicht der italienischen Aufsichtsbehörde hätte die irische Aufsichtsbehörde deshalb – zusätzlich zum Verstoß gegen die sich aus dieser Bestimmung ergebenden Transparenzpflichten – eine **Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben aus Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO** feststellen müssen, ohne dass ergänzende Untersuchungen nötig gewesen wären³⁸³. Sollte diesem Einspruch gefolgt werden, so hätte dies nach Ansicht der italienischen Aufsichtsbehörde auch Auswirkungen auf die Ausübung der Abhilfebefugnisse durch die irische Aufsichtsbehörde, d. h. auf die Maßnahmen, die dem Verantwortlichen aufzuerlegen sind, um die Verarbeitung mit der DSGVO in Einklang zu bringen³⁸⁴.

6.3 Standpunkt der federführenden Aufsichtsbehörde zum Einspruch

204. Die irische Aufsichtsbehörde hält den Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde für weder maßgeblich noch begründet und schließt sich ihm nicht an³⁸⁵. Die irische Aufsichtsbehörde untersucht diesen Einspruch zusammen mit den anderen Einsprüchen, die sich gegen den Gegenstand und die Durchführung der Untersuchung richten, und führt dazu aus, dass die Einführung neuer Fragen, die weder von der Beschwerdeführerin angesprochen noch den Parteien in sonstiger Weise vorgehalten worden seien, eine erhebliche Abweichung vom festgelegten Untersuchungsgegenstand darstellen würde³⁸⁶.
205. Die irische Aufsichtsbehörde zeigt die rechtlichen Folgen auf, die sich ergäben, wenn man wesentliche Änderungen vornähme, die Verstöße beträfen, die außerhalb der Beschwerde und des Beschlussentwurfs lägen: dass nämlich Meta Ireland wahrscheinlich vor den irischen Gerichten erfolgreich geltend machen könnte, dass dem Unternehmen die Gelegenheit verwehrt worden sei, zu für Meta Ireland nachteiligen zusätzlichen und außerhalb des Gegenstands liegenden Feststellungen

³⁸⁰ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, Rn. 2.3.

³⁸¹ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, Rn. 2.4.

³⁸² Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, Rn. 2.5.

³⁸³ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, Rn. 3.

³⁸⁴ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, Rn. 2.2.(i).

³⁸⁵ Sammelantwort der irischen Aufsichtsbehörde, Rn. 30.

³⁸⁶ Sammelantwort der irischen Aufsichtsbehörde, Rn. 25.

gehört zu werden³⁸⁷. Diese Bedenken der irischen Aufsichtsbehörde ergäben sich im Hinblick darauf, dass Meta Ireland, niemals Gelegenheit gegeben worden sei, auf den Vorwurf, das Unternehmen habe gegen den Grundsatz von Treu und Glauben in Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO verstoßen, zu erwidern. Ein Verfahrensgegner habe jedoch das Recht auf Gehör zu den im Verfahren gegen ihn erhobenen Vorwürfen; nach irischem Recht sei dies ein Kernelement eines fairen Verfahrens. Nach irischem Verfahrensrecht sei es nicht möglich, den sachlichen Gegenstand der Untersuchung zu erweitern, und in Anbetracht der Schwere der Transparenzpflichtverletzungen sei es unangebracht, die Entscheidung in der Sache weiter hinauszuzögern³⁸⁸.

6.4 Würdigung durch den EDSA

6.4.1 Bewertung der Maßgeblichkeit und Begründetheit des Einspruchs

206. Der Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde betrifft die Frage, „*ob ein Verstoß gegen die DSGVO vorliegt*“³⁸⁹.
207. Der EDSA nimmt zur Kenntnis, dass Meta Ireland der Ansicht ist, dass die Einsprüche, die von der irischen Aufsichtsbehörde als Einsprüche in Bezug auf Gegenstand und Durchführung der Untersuchung kategorisiert werden, darunter auch der Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde bezüglich der Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben, weder begründet noch maßgeblich seien³⁹⁰. Nach Ansicht von Meta Ireland sind die Anträge unangemessen, mit denen darauf abgezielt wird, den Untersuchungsgegenstand zu erweitern, der auf die Frage der „*erzwungenen Einwilligung*“ eingegrenzt ist und nicht auch noch eine weitergehende Prüfung der Rechtmäßigkeit oder Fairness von Meta Irelands auf anderen in Betracht kommenden Rechtsgrundlagen beruhenden Verarbeitungsvorgängen umfasst³⁹¹.
208. Meta Ireland führt des Weiteren aus, dass dem Vorbringen der italienischen Aufsichtsbehörde zur Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben aus Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO (im Gegensatz zur Verletzung des durch dieselbe Vorschrift geschützten Transparenzprinzips) keine eingehende tatsächliche oder rechtliche Begründung zugrunde liege und dass darin auch nicht auf die Bedeutung der Grundrechtsrisiken eingegangen werde, die der Beschlussentwurf angeblich bewirke³⁹².
209. Wie bereits erklärt wurde, wird die Auffassung, dass die betroffenen Aufsichtsbehörden den von der federführenden Aufsichtsbehörde festgelegten Untersuchungsgegenstand nicht im Wege des Einspruchs beanstanden dürften, vom EDSA nicht geteilt³⁹³. Der EDSA erinnert daran, dass ein Einspruch so weit gehen könnte, dass Lücken im Beschlussentwurf erkannt werden, die eine weitere Untersuchung durch die federführende Aufsichtsbehörde rechtfertigen; beispielsweise wenn die von der federführenden Aufsichtsbehörde durchgeführte Untersuchung ohne gerechtfertigten Grund

³⁸⁷ Sammelantwort der irischen Aufsichtsbehörde, Rn. 26.

³⁸⁸ Sammelantwort der irischen Aufsichtsbehörde, Rn. 29.

³⁸⁹ EDSA-Leitlinien 09/2020 zum maßgeblichen und begründeten Einspruch im Sinne der Verordnung (EU) 2016/679, Rn. 24.

³⁹⁰ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 15, Abschnitt 4.2.

³⁹¹ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 19, Abschnitt 4.20.

³⁹² Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Anlage 1, S. 124.

³⁹³ Siehe Rn. 72 und 73 dieses verbindlichen Beschlusses.

bestimmte Fragen, die der Beschwerdeführer aufgeworfen hat, nicht abdeckt³⁹⁴. Dazu stellt der EDSA fest, dass die Beschwerdeführerin in ihrer Beschwerde behauptet, die Informationen, die Meta Ireland in seiner Datenschutzrichtlinie mitteile, seien „*inhärent intransparent und unfair im Sinne von [Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 13 Buchstabe c DSGVO]*“³⁹⁵. Dies wird auch von der irischen Aufsichtsbehörde zur Kenntnis genommen³⁹⁶. Darüber hinaus führt die Beschwerdeführerin aus, dass „*[e]ine Einwilligung für einen Verarbeitungsvorgang einzuholen, während sich der Verantwortliche in Wahrheit auf andere Rechtsgrundlagen stützt, ... irreführend, missbräuchlich und intransparent im Sinne von [Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO] [ist]*“³⁹⁷. Deshalb schließt sich der EDSA der Feststellung der irischen Aufsichtsbehörde nicht an, dass die Prüfung, ob Meta Ireland dem Grundsatz von Treu und Glauben gerecht wird, darauf hinausliefe, „*neue Fragen einzuführen, die von der Beschwerdeführerin nicht angesprochen worden sind*“³⁹⁸.

210. Der EDSA nimmt zur Kenntnis, dass sich die italienische Aufsichtsbehörde, was die Verletzung des Transparenzgrundsatzes aus Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO angeht, der Feststellung der irischen Aufsichtsbehörde anschließt³⁹⁹. Da diese Feststellung nicht im Streit steht, wird der EDSA dieser Frage nicht nachgehen.
211. Nach Prüfung des Einspruchs der italienischen Aufsichtsbehörde befindet der EDSA den Einspruch für **maßgeblich**, weil er sich auf einen bestimmten Teil des Beschlussentwurfs (Feststellung 3⁴⁰⁰) bezieht und, wenn man ihm folgte, zu der Schlussfolgerung führen würde, dass ein Verstoß gegen den allgemeinen Grundsatz von Treu und Glauben aus Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO gegeben ist – und zwar zusätzlich zu der Verletzung der sich aus dieser Bestimmung ergebenden Transparenzpflichten⁴⁰¹. Sollte diesem Einspruch gefolgt werden, so hätte dies auch Auswirkungen auf die Ausübung der Abhilfebefugnisse, d. h. auf die Maßnahmen, die dem Verantwortlichen aufzuerlegen sind, um die Verarbeitung mit der DSGVO in Einklang zu bringen⁴⁰².
212. Der Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde ist auch **begründet**, da er mehrere spezifische rechtliche und tatsächliche Argumente für einen zusätzlichen Verstoß gegen den Grundsatz von Treu und Glauben aus Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO enthält⁴⁰³. So führt die italienische Aufsichtsbehörde zum Beispiel aus, dass „*Transparenz und Fairness zwei gesonderte Begriffe sind*“ und dass „*es bei der Transparenz um die Klarheit der Informationen geht, die den Nutzern über die Nutzungsbedingungen und die Datenrichtlinien zur Verfügung gestellt werden*“, wohingegen „*es bei der Fairness darum geht, wie der Verantwortliche für die Rechtmäßigkeit der Verarbeitungsvorgänge in Verbindung mit seinem Social-Networking-Service sorgt*“⁴⁰⁴. Die italienische Aufsichtsbehörde meint, dass „*das Gesamtverhältnis zwischen Facebook und seinen Nutzern deutlich unausgewogen ist*“⁴⁰⁵. Nach Ansicht der italienischen Aufsichtsbehörde hat Meta Ireland den Grundsatz von Treu und

³⁹⁴ EDSA-Leitlinien 09/2020 zum maßgeblichen und begründeten Einspruch im Sinne der Verordnung (EU) 2016/679, Rn. 27.

³⁹⁵ Beschwerde, Abschnitt 2.3.1.

³⁹⁶ Beschlussentwurf, Abschnitt 5.7.

³⁹⁷ Beschwerde, Abschnitt 2.3.4.

³⁹⁸ Sammelantwort der irischen Aufsichtsbehörde, Rn. 25.

³⁹⁹ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, Rn. 1.

⁴⁰⁰ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, Rn. 1.

⁴⁰¹ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, Rn. 3.

⁴⁰² Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, Rn. 2.2.(i).

⁴⁰³ Siehe Rn. 200-202 dieses verbindlichen Beschlusses.

⁴⁰⁴ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, Rn. 2.3.

⁴⁰⁵ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, Rn. 2.2.

Glauben zum einen dadurch verletzt, dass das Unternehmen über die Rechtsgrundlage der Verarbeitung „ohne Rücksicht auf das Recht der Nutzer auf den Schutz der personenbezogenen Daten“⁴⁰⁶ getäuscht und die Nutzer „im Dunkeln“ gelassen hat⁴⁰⁷. Zum anderen hat Meta Ireland nach Ansicht der italienischen Aufsichtsbehörde auch gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstoßen, indem das Unternehmen lediglich allgemein auf die Rechtsgrundlage der Vertragserfüllung hingewiesen hat, um eine massive Erhebung personenbezogener Daten und deren Wiederverwendung zu den verschiedensten Zwecken zu rechtfertigen, die in unverhältnismäßiger Weise in die Privatsphäre der Nutzer eingreift⁴⁰⁸.

213. Im Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde werden auch die **Risiken** genannt, die sich dadurch ergeben, dass im Beschlussentwurf kein Verstoß gegen den Grundsatz von Treu und Glauben festgestellt wird: nämlich, dass die Gefahr bestehe, dass dies einen Präzedenzfall für künftige Beschlüsse über andere Verantwortliche mit dem gleichen Geschäftsmodell darstellen könnte wodurch die Garantien, für die durch wirksame, umfassende Umsetzung des Datenschutzrahmens – einschließlich des Grundsatzes der fairen Datenverarbeitung – zu sorgen ist, geschwächt würden⁴⁰⁹.
214. Der EDSA hält den Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde deshalb für **maßgeblich** und **begründet** (vgl. Artikel 4 Nummer 24 DSGVO).

6.4.2 Beurteilung in der Sache

215. Gemäß Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO erlässt der Ausschuss einen verbindlichen Beschluss in Bezug auf alle Angelegenheiten, die Gegenstand des maßgeblichen und begründeten Einspruchs sind, insbesondere in Bezug auf die Frage, ob ein Verstoß gegen die DSGVO vorliegt.
216. Der EDSA ist der Auffassung, dass auf den in diesem Unterabschnitt für maßgeblich und begründet befundenen Einspruch hin zu prüfen ist, ob der Beschlussentwurf insoweit, als diese keine Feststellung der Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben aus Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO enthält, abzuändern ist. Bei der Beurteilung, ob der eingelegte Einspruch in der Sache begründet ist, berücksichtigt der EDSA auch Meta Irelands Standpunkt und Vorbringen zu diesem Einspruch.
217. Wie bereits erwähnt, nimmt der EDSA die Auffassung von Meta Ireland zur Kenntnis, dass der Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde weder maßgeblich noch begründet sei⁴¹⁰. Der EDSA merkt auch an, dass Meta Ireland keine weiteren Ausführungen zum Inhalt des Einspruchs der italienischen Aufsichtsbehörde macht⁴¹¹.
218. Bevor er die Prüfung fortsetzt, erinnert der EDSA daran, dass auch gegen die in Artikel 5 DSGVO aufgeführten Verarbeitungsgrundsätze als solche verstoßen werden kann⁴¹². Dies ergibt sich aus dem Wortlaut von Artikel 83 Absatz 5 Buchstabe a DSGVO, wonach die Verletzung der Grundsätze für die Verarbeitung mit der Verhängung von Geldbußen von bis zu 20 Mio. EUR oder im Fall eines Unternehmens von bis zu 4 % seines gesamten weltweit erzielten Jahresumsatzes des vorangegangenen Geschäftsjahrs, je nachdem, welcher der Beträge höher ist, geahndet wird.

⁴⁰⁶ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, Rn. 2.3.

⁴⁰⁷ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, Rn. 2.4.

⁴⁰⁸ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, Rn. 2.5. Siehe auch Rn. 202 dieses verbindlichen Beschlusses.

⁴⁰⁹ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, S. 12.

⁴¹⁰ Siehe Rn. 207 dieses verbindlichen Beschlusses.

⁴¹¹ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Anlage 1, S. 123-124.

⁴¹² Vgl. auch EDSA, Verbindlicher Beschluss 1/2021, Rn. 191.

219. Der EDSA hebt hervor, dass die Grundsätze der Rechtmäßigkeit, Verarbeitung nach Treu und Glauben sowie Transparenz sämtlich in Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO verankert sind – es sind drei gesonderte, aber untrennbar verknüpfte und wechselseitig abhängige Grundsätze, die von jedem Verantwortlichen, der personenbezogene Daten verarbeitet, zu beachten sind. Der Zusammenhang zwischen diesen Grundsätzen ist aus einer Reihe von DSGVO-Vorschriften ersichtlich: In den Erwägungsgründen 39 und 42, in Artikel 6 Absatz 2 und Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe b DSGVO geht es um rechtmäßige und nach Treu und Glauben erfolgende Verarbeitung, in den Erwägungsgründen 60 und 71 DSGVO sowie Artikel 13 Absatz 2, Artikel 14 Absatz 2 und Artikel 40 Absatz 2 Buchstabe a DSGVO um faire und transparente Verarbeitung.
220. Vor diesem Hintergrund teilt der EDSA die Auffassung der irischen Aufsichtsbehörde, dass *„die Transparenz im Sinne von Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO nach der insgesamt gegebenen Fairness der Tätigkeiten des Verantwortlichen zu beurteilen ist“*⁴¹³, ist jedoch der Ansicht, dass dem Grundsatz von Treu und Glauben eine eigenständige Bedeutung zukommt, und betont, dass eine Prüfung, ob Meta Ireland den Transparenzgrundsatz einhält, nicht automatisch die Prüfung der Frage, ob Meta Ireland auch den Grundsatz von Treu und Glauben einhält, ausschließt.
221. Der EDSA erinnert daran, dass sich der Grundsatz von Treu und Glauben im Datenschutzrecht aus der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ergibt⁴¹⁴. Der EDSA hat bereits einige Ausführungen zur Bedeutung und zur Wirkung des Grundsatzes von Treu und Glauben im Kontext der Verarbeitung personenbezogener Daten gemacht. So hat der EDSA bereits in seinen Leitlinien zum Datenschutz durch Technikgestaltung und datenschutzfreundliche Voreinstellungen die Meinung vertreten, dass *„[d]ie Verarbeitung nach Treu und Glauben ... ein übergeordneter Grundsatz [ist], nach dem personenbezogene Daten nicht auf eine Weise verarbeitet werden dürfen, die für die betroffene Person in nicht gerechtfertigter Weise schädlich, widerrechtlich diskriminierend, unerwartet oder irreführend ist“*⁴¹⁵.
222. Als Beispiele für die zentralen Aspekte der Technikgestaltung und der Voreinstellung in Bezug auf die Verarbeitung nach Treu und Glauben, die Verantwortliche beachten sollten, hat der EDSA die Autonomie der betroffenen Personen, die Erwartung der betroffenen Personen, das Gleichgewicht der Kräfte, das Fehlen betrügerischer Absicht, Ethik und Wahrhaftigkeit der Verarbeitung genannt⁴¹⁶. Diese Aspekte sind für die vorliegende Sache von besonderer Relevanz. Der Grundsatz von Treu und Glauben aus Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO, der den gesamten Rechtsrahmen des Datenschutzes untermauert, wird den asymmetrischen Machtverhältnissen zwischen den Verantwortlichen und betroffenen Personen entgegengesetzt, um die negativen Effekte solcher Asymmetrien auszugleichen und sicherstellen, dass betroffene Personen ihre Rechte wirksam ausüben können. Wie vom EDSA bereits zuvor ausgeführt wurde, gehören *„[z]um Grundsatz von Treu und Glauben (engl. fairness) ... unter anderem die Anerkennung der vernünftigen Erwartungen der*

⁴¹³ Beschlussentwurf, Abschnitt 5.76.

⁴¹⁴ Artikel 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union lautet: *„1. Jede Person hat das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten. 2. Diese Daten dürfen nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage verarbeitet werden“* (Hervorhebung hinzugefügt).

⁴¹⁵ EDSA, Leitlinien 4/2019 zu Artikel 25 Datenschutz durch Technikgestaltung und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen, Version 2.0, angenommen am 20. Oktober 2020 (im Folgenden „EDSA-Leitlinien zum Datenschutz durch Technikgestaltung und datenschutzfreundliche Voreinstellungen“), Rn. 69.

⁴¹⁶ EDSA-Leitlinien zum Datenschutz durch Technikgestaltung und datenschutzfreundliche Voreinstellungen, Rn. 70.

*betroffenen Personen, die Beachtung etwaiger nachteiliger Folgen, die die Verarbeitung für sie haben kann, und die Berücksichtigung der Beziehung und der potenziellen Auswirkungen eines Ungleichgewichts zwischen ihnen und dem Verantwortlichen*⁴¹⁷.

223. Der EDSA erinnert daran, dass eine ausgewogene Gewichtung der verschiedenen beteiligten Interessen – nämlich der geschäftlichen Interessen der Verantwortlichen auf der einen Seite und der sich aus der DSGVO ergebenden Rechte und Erwartungen der betroffenen Personen auf der anderen Seite – erforderlich ist⁴¹⁸. Ein Hauptaspekt der Einhaltung des Grundsatzes von Treu und Glauben aus Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO ist, dass das „*Gleichgewicht der Kräfte*“ ein „*zentrales Ziel für das Verhältnis zwischen dem Verantwortlichen und der betroffenen Person sein [sollte]*“⁴¹⁹, insbesondere im Zusammenhang mit unentgeltlich erbrachten Online-Diensten, bei denen den Nutzern oftmals nicht bewusst ist, auf welche Weise und inwieweit ihre personenbezogenen Daten verarbeitet werden⁴²⁰. Mangels Transparenz wird es den betroffenen Personen zuweilen praktisch unmöglich gemacht, in Kenntnis der Sachlage über die Verwendung ihrer Daten zu entscheiden⁴²¹; das läuft dem Aspekt der *Autonomie*, die die betroffenen Personen bei der Bestimmung über die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten haben sollten, zuwider⁴²².
224. Da der wirtschaftliche Wert personenbezogener Daten in der digitalen Umgebung ständig steigt, ist es besonders wichtig, sicherzustellen, dass betroffene Personen vor jeder Form von Missbrauch und Täuschung – egal ob vorsätzlich oder nicht – geschützt sind, die dazu führen würde, dass sie die Kontrolle über ihre personenbezogenen Daten verlieren, ohne dass ein Rechtsgrund dafür gegeben wäre. Dass Anbieter von Online-Diensten, die als Verantwortliche handeln, alle drei kumulativen Anforderungen in Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO erfüllen müssen (wobei auf den konkreten Dienst, den sie anbieten, und die Eigenschaften ihrer Nutzer abzustellen ist), ist ein Schutzschild gegen die Gefahr von Missbrauch und Täuschung, insbesondere in Situationen mit asymmetrischen Machtverhältnissen.
225. Der EDSA hat bereits hervorgehoben, dass die Bestimmung der angemessenen Rechtsgrundlage an die Grundsätze von Treu und Glauben und der Zweckbindung gebunden ist⁴²³. Dazu hat die italienische Aufsichtsbehörde zutreffend ausgeführt, dass sich die Feststellung einer Verletzung der Transparenzpflicht auf die Art und Weise bezieht, in der die Nutzer in den Facebook-Nutzungsbedingungen und Datenschutzrichtlinien informiert wurden, wohingegen es bei der Beachtung des Grundsatzes von Treu und Glauben auch darum geht, „*auf welche Weise der Verantwortliche für die Rechtmäßigkeit der Verarbeitungsvorgänge in Verbindung mit seinem Social-*

⁴¹⁷ EDSA-Leitlinien 2/2019 zu Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO, Rn. 12.

⁴¹⁸ Zur ausgewogenen Gewichtung der verschiedenen beteiligten Interessen, vgl. zum Beispiel: Urteil des Gerichtshofs vom 12. Dezember 2013, X, C-486/12, ECLI:EU:C:2013:836; Urteil des Gerichtshofs vom 7. Mai 2009, *College van burgemeester en wethouders van Rotterdam gegen M. E. E. Rijkeboer*, C-553/07, ECLI:EU:C:2009:293; Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 9. November 2010, *Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09)* und *Hartmut Eifert (C-93/09) gegen Land Hessen*, ECLI:EU:C:2010:662.

⁴¹⁹ EDSA-Leitlinien zum Datenschutz durch Technikgestaltung und datenschutzfreundliche Voreinstellungen, Rn. 70.

⁴²⁰ Zum Begriff „Online-Dienste“ vgl. EDSA-Leitlinien 2/2019 zu Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO, Rn. 3-5.

⁴²¹ Eingehender dazu EDSA-Leitlinien 2/2019 zu Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO, Rn. 4.

⁴²² EDSA-Leitlinien zum Datenschutz durch Technikgestaltung und datenschutzfreundliche Voreinstellungen, Rn. 70. Dieser Aspekt der Verarbeitung nach Treu und Glauben bedeutet, dass „*[d]en betroffenen Personen ... bei der Bestimmung über die Nutzung ihrer personenbezogenen Daten sowie über Umfang und Bedingungen dieser Nutzung oder Verarbeitung der höchstmögliche Grad an Autonomie gewährt werden [sollte]*“.

⁴²³ EDSA-Leitlinien 2/2019 zu Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO, Rn. 1.

*Networking-Service sorgt*⁴²⁴. Der EDSA ist deshalb der Ansicht, dass für die Prüfung, ob Meta Ireland dem Aspekt der Fairness gerecht wird, auch zu prüfen ist, welche Folgen sich aus der Wahl und Angabe der Rechtsgrundlage für die Nutzer des Facebook-Diensts ergeben. Diese Prüfung kann auch nicht abstrakt vorgenommen werden, sondern muss die Besonderheiten des jeweiligen Social-Networking-Service und der durchgeführten Verarbeitung personenbezogener Daten berücksichtigen, welche nämlich für die Zwecke verhaltensorientierter Onlinewerbung erfolgt⁴²⁵.

226. Der EDSA merkt an, dass in diesem besonderen Fall Meta Irelands Verletzung der Transparenzpflichten von solcher Schwere ist, dass dies eindeutige Auswirkungen auf die vernünftigen Erwartungen der Facebook-Nutzer hat, da diese in verwirrender Weise darüber informiert werden, ob sie mit dem Anklicken des Buttons „ICH STIMME ZU“ ihre Einwilligung in die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten erteilen. Dazu merkt der EDSA an, dass es eines der Elemente der Einhaltung des Grundsatzes von Treu und Glauben (Fairness) ist, Täuschung zu vermeiden; d. h. Informationen sollten *„objektiv und neutral bereitgestellt werden, wobei weder die Formulierungen noch die Gestaltung irreführend oder manipulativ sein sollten“*⁴²⁶.
227. Wie die irische Aufsichtsbehörde selbst feststellt, macht die Beschwerdeführerin geltend, Meta Ireland habe sich für die Verarbeitung auf eine „erzwungene Einwilligung“ berufen, und zwar einfach deshalb, weil tatsächlich geglaubt worden sei, dass es sich bei der vom Verantwortlichen verwendeten Rechtsgrundlage für die Verarbeitung um eine Einwilligung handele⁴²⁷. Dies wird durch mehrere Argumente untermauert, die die Beschwerdeführerin vorbringt, um die „erzwungene Einwilligung“ zu beweisen, einschließlich des Vorwurfs, dabei *„arbeite [Meta Ireland] auch mit zusätzlichen ‚Tricks‘, um Druck auf Nutzer aufzubauen“*⁴²⁸. So habe *„es etwa [in der Benutzeroberfläche] gefälschte rote Punkte (Verstoß gegen Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a – weder ‚nach Treu und Glauben‘, noch ‚transparent‘) [gegeben], die neue Nachrichten und Benachrichtigungen anzeigen sollten, welche die betroffene Person ohne Einwilligung nicht sehen konnte – selbst wenn die Betroffene keine Nachrichten erhalten hat“*⁴²⁹. Der EDSA ist der Ansicht, die federführende Aufsichtsbehörde hätte Meta Irelands Einsatz derartiger Praktiken, was den Grundsatz von Treu und Glauben angeht, berücksichtigen müssen – unabhängig von der von ihr getroffenen Feststellung, dass Meta Ireland seine Verarbeitung personenbezogener Daten zur Durchführung der Facebook-Nutzungsbedingungen nicht auf Einwilligung habe stützen wollen⁴³⁰.
228. Darüber hinaus legt die Beschwerdeführerin, wie bereits in Randnummer 97 dieses verbindlichen Beschlusses erwähnt, die Ergebnisse einer Umfrage vor, der zufolge nur 1,6 % bis 2,5 % der 1000 Facebook-Nutzer, die die Umfrage beantworteten, die Aufforderung zur Zustimmung zu den Facebook-Nutzungsbedingungen als Vertrag verstanden⁴³¹. Nach Ansicht des EDSA gibt es klare

⁴²⁴ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, Rn. 2.3.

⁴²⁵ Vgl. Beschlussentwurf, Abschnitt 4.44, wo die irische Aufsichtsbehörde ausführt, dass *„zielgerichtete Werbung ein Kernelement des Geschäftsmodells von Facebook darstellt“*, und Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 6.32, wo Meta Ireland behauptet, *„[e]s wäre unmöglich, den Facebook-Dienst gemäß den Nutzungsbedingungen zu erbringen, ohne verhaltensorientierte Werbung zu schalten“*.

⁴²⁶ EDSA-Leitlinien zum Datenschutz durch Technikgestaltung und datenschutzfreundliche Voreinstellungen, Rn. 70.

⁴²⁷ Beschlussentwurf, Abschnitt 3.2.

⁴²⁸ Beschwerde, Abschnitt 1.4.

⁴²⁹ Beschwerde, Abschnitt 1.4.

⁴³⁰ Beschlussentwurf, Feststellung 1.

⁴³¹ Siehe Rn. 97 dieses verbindlichen Beschlusses.

Anhaltspunkte dafür, dass die Erwartungen der Facebook-Nutzer, was die einschlägige Rechtsgrundlage angeht, nicht erfüllt wurden⁴³².

229. Wie die irische Aufsichtsbehörde selbst erkannt hat, *„bleibt es dem Nutzer überlassen, zu erraten, welche Verarbeitung mit welchen Daten durchgeführt wird“*⁴³³. Der EDSA teilt deshalb die Bedenken der italienischen Aufsichtsbehörde, dass die Facebook-Nutzer *„im Dunkeln“* gelassen werden⁴³⁴, und er ist der Meinung, dass die von Meta Ireland vorgenommene Verarbeitung nicht als eine Verarbeitung angesehen werden kann, die die Anforderungen an Ethik und Wahrhaftigkeit erfüllt⁴³⁵, denn es herrscht Verwirrung darüber, welche Art Daten auf welcher Rechtsgrundlage und zu welchem Zweck verarbeitet werden, was letztendlich die Möglichkeiten der Facebook-Nutzer, von ihren Rechten als betroffene Personen Gebrauch zu machen, einschränkt.
230. Des Weiteren ist der EDSA der Ansicht, dass die umfangreiche Prüfung, die die irische Aufsichtsbehörde zur Frage der Rechtsgrundlage und Transparenz im Zusammenhang mit der auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO gestützten Verarbeitung vorgenommen hat, eng mit der Frage zusammenhängt, ob Meta Ireland dem Grundsatz von Treu und Glauben gerecht geworden ist. Angesichts der Schwere der bereits im Beschlussentwurf festgestellten Verletzungen der Transparenzpflichten durch Meta Ireland und der damit verbundenen Täuschung über die verwendete Rechtsgrundlage teilt der EDSA die Auffassung der italienischen Aufsichtsbehörde, dass Meta Ireland seinen Dienst den Facebook-Nutzern in irreführender Weise⁴³⁶ präsentiert hat und dass dies die Kontrolle der Nutzer über die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten und die Ausübung ihrer Rechte als betroffene Personen beeinträchtigt. Deshalb ist der EDSA der Auffassung, dass die von der irischen Aufsichtsbehörde getroffene Feststellung, dass in Bezug auf den Transparenzgrundsatz⁴³⁷ gegen Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO verstoße wurde, auch auf den Grundsatz von Treu und Glauben (Fairness) erweitert werden sollte.
231. Dies ist umso mehr geboten angesichts des Umstands, dass – wie oben für die Sachlage in diesem Fall dargelegt⁴³⁸ – die Verletzungen der Transparenzpflichten aus Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a, Artikel 12 Absatz 1 und Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO sowie die Verletzung von Artikel 6 Absatz 1 DSGVO durch Meta Ireland⁴³⁹ in ihrer Gesamtwirkung das im Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde angeführte Ungleichgewicht im Verhältnis zwischen Meta Ireland und den Facebook-Nutzern noch verstärken. Das Zusammenspiel von Faktoren – etwa die von Meta Ireland geschaffene Informationsasymmetrie im Verhältnis zu den Nutzern des Facebook-Diensts, die vor die Wahl „Alles oder nichts“ gestellt werden, weil es an alternativem Diensten im Markt fehlt, und der Umstand, dass der Vertrag mit Meta Ireland keine Möglichkeiten vorsieht, in Bezug auf bestimmte

⁴³² Nach dem für die Verarbeitung nach Treu und Glauben zentralen Aspekt der „Erwartung“ sollte *„[d]ie Verarbeitung ... den berechtigten Erwartungen der betroffenen Personen entsprechen“* – EDSA-Leitlinien zum Datenschutz durch Technikgestaltung und datenschutzfreundliche Voreinstellungen, Rn. 70.

⁴³³ Beschlussentwurf, Abschnitt 5.63.

⁴³⁴ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, Rn. 2.4.

⁴³⁵ Vgl. die EDSA-Leitlinien zum Datenschutz durch Technikgestaltung und datenschutzfreundliche Voreinstellungen, Rn. 70, wo der EDSA ausführt, dass es für den Aspekt der „Ethik“ erforderlich ist, dass *„[d]er Verantwortliche ... die größeren Auswirkungen auf die Rechte und die Würde des Einzelnen im Blick haben [sollte]“* und für den Aspekt der „Wahrhaftigkeit“, dass *„[d]er Verantwortliche ... Informationen darüber bereitstellen [muss], wie er personenbezogene Daten verarbeitet; er sollte sich bei seinen Handlungen seinem Wort entsprechend verhalten und die betroffenen Personen nicht in die Irre führen“*.

⁴³⁶ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, Rn. 2.3.

⁴³⁷ Beschlussentwurf, Abschnitte 5.59-5.76.

⁴³⁸ Siehe Rn. 221-230 dieses verbindlichen Beschlusses.

⁴³⁹ Siehe Rn. 133 dieses verbindlichen Beschlusses.

Verarbeitungen Anpassungen vorzunehmen oder sich ihnen durch Opt-out zu entziehen – bewirkt eine systematische Benachteiligung der Nutzer des Facebook-Diensts, beschränkt ihre Kontrolle über die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten und untergräbt die Ausübung ihrer Rechte aus Kapitel III der DSGVO.

232. Der EDSA weist die irische Aufsichtsbehörde deshalb an, zusätzlich zur Feststellung der Verletzung des Transparenzgrundsatzes nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO die Feststellung aufzunehmen, dass Meta Ireland den Grundsatz von Treu und Glauben aus Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO verletzt hat, sowie angemessene Abhilfemaßnahmen zu beschließen, unter anderem – ohne jedoch hierauf beschränkt zu sein – im Hinblick auf die Frage der Verhängung einer Geldbuße wegen dieser Verletzung; siehe dazu Abschnitt 9 dieses verbindlichen Beschlusses.

7 ZUR FRAGE EINES POTENZIELLEN ZUSÄTZLICHEN VERSTOßES GEGEN DIE GRUNDSÄTZE DER ZWECKBINDUNG UND DER DATENMINIMIERUNG

7.1 Würdigung im Beschlussentwurf der federführenden Aufsichtsbehörde

233. In ihrer Prüfung des Umfangs der Verpflichtung des Verantwortlichen aus Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO und der Frage, ob diese Vorschrift von Meta Ireland verletzt wurde, bezieht sich die irische Aufsichtsbehörde auf Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b⁴⁴⁰ und Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO⁴⁴¹. Insbesondere hebt die irische Aufsichtsbehörde hervor, dass nach Artikel 13 DSGVO die Zwecke und die Rechtsgrundlage in Bezug auf die beabsichtigte Verarbeitung anzugeben seien und nicht einfach abstrakt angegeben werden könnten⁴⁴². Die irische Aufsichtsbehörde erklärt, weshalb Meta Irelands Ansicht, dass keine spezifische Verpflichtung bestehe, die Rechtsgrundlage für den Zweck der Verarbeitung anzugeben, mit einer wörtlichen Auslegung der DSGVO unvereinbar sei, und nimmt dann – der Vollständigkeit halber – eine systematische Auslegung vor, die auf den vom Gesetzgeber verfolgten Zweck und den Gesamtinhalt der DSGVO abstellt⁴⁴³.
234. In diesem Zusammenhang weist die irische Aufsichtsbehörde darauf hin, dass in Artikel 5 Absatz 1 DSGVO sowohl in Buchstabe b als auch in Buchstabe c recht eng auf die Zwecke der Verarbeitung abgestellt werde, und sie betont, dass die sechs in Artikel 5 DSGVO niedergelegten Grundsätze miteinander verbunden seien und in ihrem Zusammenspiel die gesamte DSGVO untermauerten⁴⁴⁴. Die irische Aufsichtsbehörde prüft jedoch nicht, ob die Verarbeitungstätigkeiten von Facebook zu einer gesonderten Verletzung der Grundsätze der Zweckbindung und Datenminimierung in Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b und Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO führen.

⁴⁴⁰ Beschlussentwurf, Abschnitte 5.32-5.40.

⁴⁴¹ Beschlussentwurf, Abschnitt 5.32.

⁴⁴² Beschlussentwurf, Abschnitt 5.29.

⁴⁴³ Beschlussentwurf, Abschnitt 5.30.

⁴⁴⁴ Beschlussentwurf, Abschnitt 5.32.

7.2 Zusammenfassung des von den betroffenen Aufsichtsbehörden erhobenen Einspruchs

235. Nach Ansicht der italienischen Aufsichtsbehörde ist eine zusätzliche Verletzung von Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben b und c DSGVO gegeben, weil Meta Ireland den Grundsätzen der Zweckbindung und der Datenminimierung nicht gerecht geworden ist. Eine solche Verletzung sei, ohne dass eine weitere Untersuchung erforderlich wäre, festzustellen und dies solle zu einer erheblichen Erhöhung der vorgeschlagenen Geldbuße führen⁴⁴⁵.
236. Die italienische Aufsichtsbehörde trägt mehrere tatsächliche und rechtliche Argumente für die von ihr vorgeschlagene Änderung des Beschlussentwurfs vor. Zunächst weist die irische Aufsichtsbehörde darauf hin, dass sie ihre Prüfung auf nur einen der Zwecke des Vertrags (die Schaltung verhaltensorientierter Onlinewerbung) beschränkt, während Facebooks Dienst tatsächlich mehrere Verarbeitungsvorgänge umfasse, die mehreren Zwecken dienen⁴⁴⁶. Da Meta Ireland seine Vielzahl von Verarbeitungstätigkeiten in unangebrachter Weise nur auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO gestützt habe, seien die Grundsätze der Zweckbindung und der Datenminimierung verletzt⁴⁴⁷. Diese Grundsätze sind nach Ansicht der italienischen Aufsichtsbehörde, die insoweit auf die Seiten 15 und 16 der *WP29 Opinion 03/2013 on purpose limitation* (Stellungnahme 3/2013 der Datenschutzgruppe zur Zweckbindung (13/EN WP 203)) verweist, für Verträge über Onlinedienste von besonderer Relevanz, weil diese Verträge nicht individuell ausgehandelt werden⁴⁴⁸. Die italienische Aufsichtsbehörde verweist auch auf die EDSA-Leitlinien 2/2019 zu Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO und erinnert daran, dass bei einem Vertrag, der aus mehreren eigenständigen Dienstleistungen oder Elementen eines Dienstes besteht, die sinnvollerweise tatsächlich unabhängig voneinander erbracht werden können, die Anwendbarkeit von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO für jeden dieser Dienste gesondert zu beurteilen ist⁴⁴⁹.
237. Was die **Risiken** angeht, die sich aus dem Beschlussentwurf ergeben, nennt die italienische Aufsichtsbehörde das von der Artikel-29-Datenschutzgruppe in ihrer Stellungnahme 3/2013 zur Zweckbindung⁴⁵⁰ genannte Risiko, dass *„für die Verarbeitung Verantwortliche versuchen, die Datenverarbeitung betreffende Klauseln in Verträge aufzunehmen, um die Möglichkeiten der Datensammlung und Datenverwendung zu maximieren, ohne dabei die Zwecke hinreichend genau anzugeben bzw. die Verpflichtungen zur Datenminimierung hinreichend zu berücksichtigen“*⁴⁵¹. Wenn die Zwecke der Verarbeitung nicht angegeben und der betroffenen Person mitgeteilt werden, besteht darüber hinaus nach Ansicht der italienischen Aufsichtsbehörde das Risiko, dass es zu einer künstlichen Ausdehnung der Arten der Verarbeitung oder der Kategorien personenbezogener Daten kommt, die als für die Erfüllung eines Vertrags im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO als erforderlich anzusehen sind, wodurch die den betroffenen Personen durch das Datenschutzrecht gewährten Garantien ihrer Wirkung beraubt würden⁴⁵².

⁴⁴⁵ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, S. 9, Rn. 2.

⁴⁴⁶ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, S. 7, Rn. 1.1.

⁴⁴⁷ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, S. 7.

⁴⁴⁸ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, S. 7, Rn. 1.1.

⁴⁴⁹ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, S. 7, Rn. 1.1. Die italienische Aufsichtsbehörde verweist auf die EDSA-Leitlinien 2/2019 zu Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO, S. 12, Rn. 37.

⁴⁵⁰ WP29 Opinion 03/2013 on purpose limitation (Stellungnahme 3/2013 der Artikel-29-Datenschutzgruppe zur Zweckbindung (13/EN WP 203)), angenommen am 2. April 2013.

⁴⁵¹ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, S. 7.

⁴⁵² Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, S. 7.

7.3 Standpunkt der federführenden Aufsichtsbehörde zu den Einsprüchen

238. Die irische Aufsichtsbehörde hält den Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde für weder maßgeblich noch begründet⁴⁵³. Sie versteht den Einspruch als auf den Gegenstand und die Durchführung der Untersuchung bezogen und behandelt ihn genauso wie den Vorwurf der Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben. Im Einzelnen führt die irische Aufsichtsbehörde aus, dass die Einführung neuer Fragen, die weder von der Beschwerdeführerin aufgeworfen noch den Parteien vorgehalten worden seien, eine erhebliche Abweichung vom festgelegten Untersuchungsgegenstand darstellen würde⁴⁵⁴, und sie verweist auf die sich daraus ergebenden Rechtsfolgen, dass nämlich Meta Ireland wahrscheinlich vor den irischen Gerichten erfolgreich geltend machen könnte, dass dem Unternehmen die Gelegenheit verwehrt worden sei, zu für Meta Ireland nachteiligen zusätzlichen und außerhalb des Untersuchungsgegenstands liegenden Feststellungen gehört zu werden⁴⁵⁵. Diese Bedenken der irischen Aufsichtsbehörde ergäben sich im Hinblick darauf, dass Meta Ireland niemals Gelegenheit gegeben worden sei, auf den Vorwurf, das Unternehmen habe gegen Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben b und c DSGVO verstoßen, zu erwidern. Ein Verfahrensgegner habe jedoch das Recht auf Gehör zu den im Verfahren gegen ihn erhobenen Vorwürfen; nach irischem Recht sei dies ein Kernelement eines fairen Verfahrens. Nach irischem Verfahrensrecht sei es nicht möglich, den sachlichen Gegenstand der Untersuchung zu erweitern, und in Anbetracht der Schwere der Transparenzpflichtverletzungen sei es unangebracht, die Entscheidung in der Sache weiter hinauszuzögern⁴⁵⁶. Nach irischem nationalen Recht bestünde die sehr erhebliche Gefahr einer verfahrensrechtlichen Benachteiligung von Meta Ireland, wenn die irische Aufsichtsbehörde, wie vorgeschlagen, ohne weitere Tatsachenprüfung annähme, dass Meta Ireland den Zweckbindungsgrundsatz verletzt habe⁴⁵⁷.

⁴⁵³ Sammelantwort der irischen Aufsichtsbehörde, Rn. 30.

⁴⁵⁴ Sammelantwort der irischen Aufsichtsbehörde, Rn. 25.

⁴⁵⁵ Sammelantwort der irischen Aufsichtsbehörde, Rn. 26.

⁴⁵⁶ Sammelantwort der irischen Aufsichtsbehörde, Rn. 29.

⁴⁵⁷ Sammelantwort der irischen Aufsichtsbehörde, Rn. 27.

7.4 Würdigung durch den EDSA

7.4.1 Bewertung der Maßgeblichkeit und Begründetheit des Einspruchs

239. Der Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde betrifft die Frage, „*ob ein Verstoß gegen die DSGVO vorliegt*“⁴⁵⁸.
240. Der EDSA nimmt die von Meta Ireland vertretene Ansicht zur Kenntnis, dass der Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde den Anforderungen an die Maßgeblichkeit und Begründetheit nicht genüge, weil er nicht den festgelegten Gegenstand der Untersuchung betreffe. Wie bereits erklärt wurde, wird die Auffassung, dass die betroffenen Aufsichtsbehörden den von der federführenden Aufsichtsbehörde festgelegten Untersuchungsgegenstand nicht im Wege des Einspruchs beanstanden dürften, vom EDSA nicht geteilt⁴⁵⁹.
241. Des Weiteren macht Meta Ireland geltend, dass der Einspruch, selbst wenn er die vorgenannten Anforderungen erfüllte, unbeachtlich sei, weil andernfalls das Meta Ireland sowohl nach irischem als auch nach Unionsrecht zustehende Recht auf ein faires Verfahren verletzt würde⁴⁶⁰. Der Einspruch betreffe Angelegenheiten, die nicht untersucht worden seien, und beziehe sich auf theoretische Feststellungen über Rechtsgrundlagen⁴⁶¹.
242. Der EDSA hält den Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde für **maßgeblich**, da er spezifische Teile des Beschlussentwurfs betrifft, nämlich Feststellung 2 und Feststellung 3⁴⁶², und führt aus, dass die irische Aufsichtsbehörde einen Verstoß gegen Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben b und c DSGVO, in denen die Grundsätze der Datenminimierung und Zweckbindung niedergelegt sind, hätte feststellen müssen.
243. Der Einspruch enthält auch Ausführungen zu rechtlichen und tatsächlichen Fehlern im Beschlussentwurf der irischen Aufsichtsbehörde, die Änderungen erforderlich machen. Die italienische Aufsichtsbehörde meint, die Begründung der irischen Aufsichtsbehörde stehe nicht mit der DSGVO in Einklang, da die abstrakten, recht unklaren Informationen für die betroffenen Personen einen Hauptschwachpunkt darstellten, den die irische Aufsichtsbehörde hätte zum Anlass nehmen müssen, nicht nur die Formulierung der Informationsmitteilung zu hinterfragen, sondern auch die Anwendung der Grundsätze der Zweckbindung und Datenminimierung in materieller Hinsicht im Einzelnen zu überprüfen⁴⁶³. Die irische Aufsichtsbehörde hätte, so meint die italienische Aufsichtsbehörde, insbesondere die tatsächliche Konfiguration der durchgeführten Verarbeitungsvorgänge berücksichtigen müssen, um zu beurteilen, ob die Verpflichtung, personenbezogene Daten für festgelegte, eindeutige und legitime Zwecke zu verarbeiten, vom Verantwortlichen sowohl bei der Datenerhebung als auch danach erfüllt worden sei⁴⁶⁴.
244. Was das vom Beschlussentwurf ausgehende **Risiko** angeht, nimmt der EDSA zur Kenntnis, dass die italienische Aufsichtsbehörde auf Absatz 16 der EDSA-Leitlinien 2/2019 zu Artikel 6 Absatz 1

⁴⁵⁸ EDSA-Leitlinien 09/2020 zum maßgeblichen und begründeten Einspruch im Sinne der Verordnung (EU) 2016/679, Rn. 24.

⁴⁵⁹ Siehe Rn. 72 und 73 dieses verbindlichen Beschlusses.

⁴⁶⁰ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Anlage 1, S. 123.

⁴⁶¹ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Anlage 1, S. 123.

⁴⁶² Die italienische Aufsichtsbehörde bezieht sich auf die der Feststellung 2 vorausgehende Begründung der irischen Aufsichtsbehörde sowie auf die der Feststellung 3 vorausgehenden Rn. 5.52, 5.62 und 5.63 des Beschlussentwurfs.

⁴⁶³ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, S. 8, Rn. 1.3.

⁴⁶⁴ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, S. 8, Rn. 1.3.

Buchstabe b DSGVO verweist, und er betont nochmals, dass Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben b und c DSGVO im Zusammenhang mit Verträgen über Online-Dienste besondere Relevanz zukommt, da das Risiko besteht, dass für die Verarbeitung Verantwortliche versuchen könnten, die Datenverarbeitung betreffende Klauseln in Verträge aufzunehmen, um die Möglichkeiten der Datensammlung und Datenverwendung zu maximieren, ohne dabei die Zwecke hinreichend genau anzugeben bzw. die Verpflichtungen zur Datenminimierung hinreichend zu berücksichtigen⁴⁶⁵. Der EDSA hebt jedoch hervor, dass eine bloße Bezugnahme auf die EDSA-Leitlinien für den Nachweis der Risiken, die der Beschlussentwurf in diesem spezifischen Fall und bei dieser spezifischen Sachlage birgt, nicht genügt.

245. Die italienische Aufsichtsbehörde führt des Weiteren aus, dass die Verarbeitungszwecke „klar anzugeben und der betroffenen Person mitzuteilen sind, unter Berücksichtigung der Verpflichtungen des Verantwortlichen in Bezug auf Zweckbindung und Transparenz“, da andernfalls „das Risiko besteht, dass andere Datenschutzpflichten umgangen werden könnten, indem Arten der Verarbeitung oder Kategorien personenbezogener Daten, die als für die Erfüllung eines Vertrags ‚erforderlich‘ im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO anzusehen sind, künstlich ausgedehnt würden – wodurch wiederum die den betroffenen Personen durch das Datenschutzrecht gewährten Garantien ihrer Wirkung beraubt würden“⁴⁶⁶.
246. Der EDSA erinnert daran, dass im Einspruch Argumente oder Begründungen dazu vorzubringen sind, welche Folgen es hätte, wenn der Beschluss ohne die im Einspruch vorgeschlagenen Änderungen erlassen würde, und inwiefern diese Folgen erhebliche Risiken für die Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Personen mit sich bringen würden⁴⁶⁷. Die betroffene Aufsichtsbehörde hat mittels hinreichender Argumente explizit nachzuweisen, dass diese Risiken wesentlich und plausibel sind⁴⁶⁸. Auch kann der Nachweis der Tragweite der Risiken nicht aus den von der betroffenen Aufsichtsbehörde vorgebrachten tatsächlichen Aspekten und/oder rechtlichen Argumenten abgeleitet werden, sondern ist im Einspruch ausdrücklich darzulegen und auszuführen⁴⁶⁹.
247. Der EDSA ist der Ansicht, dass der Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde diesen Anforderungen insofern nicht genügt, als die Erheblichkeit der Risiken nicht nachgewiesen wird, die sich daraus ergeben sollen, dass der Beschlussentwurf keine Feststellung zu Meta Irelands Verstoß gegen die Grundsätze der Zweckbindung und Datenminimierung enthält. Das im Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde dargelegte Risiko ist nicht hinreichend wesentlich und plausibel. Überdies bezieht sich das Risiko darauf, dass sich die irische Aufsichtsbehörde dafür entschieden hat, keine abschließende Feststellung in Bezug auf den Vorwurf zu treffen, dass sich Meta Ireland in unangebrachter Weise auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO als Rechtsgrundlage für seine Verarbeitungstätigkeiten stütze; es fehlt aber ein klarer Zusammenhang mit der Entscheidung der federführenden Aufsichtsbehörde, keine Feststellung zur Verletzung von Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben b und c DSGVO zu treffen.
248. Der EDSA befindet den vorgenannten Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde deshalb für **nicht begründet** (vgl. Artikel 4 Nummer 24 DSGVO) und wird keine Beurteilung in der Sache vornehmen.

⁴⁶⁵ EDSA-Leitlinien 2/2019 zu Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO, Rn. 16.

⁴⁶⁶ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, S. 7, Rn. 1.1.

⁴⁶⁷ EDSA-Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch, Rn. 18.

⁴⁶⁸ EDSA-Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch, Rn. 37.

⁴⁶⁹ EDSA-Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch, Rn. 37.

8 ZU ANDEREN ABHILFEMAßNAHMEN ALS GELDBUßEN

8.1 Würdigung im Beschlussentwurf der federführenden Aufsichtsbehörde

249. Die irische Aufsichtsbehörde meint, Meta Ireland sei gemäß Artikel 58 Absatz 2 Buchstabe d DSGVO anzuweisen, seine Datenrichtlinie und Facebook-Nutzungsbedingungen, was Verarbeitungen auf Grundlage von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO angehe, innerhalb von drei Monaten nach dem Datum der Übermittlung des endgültigen Beschlusses mit Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a, Artikel 12 Absatz 1 und Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO dieser Verordnung in Einklang zu bringen⁴⁷⁰.
250. Die federführende Aufsichtsbehörde hält eine solche Anweisung – entgegen der vom Verantwortlichen vertretenen Auffassung – für erforderlich und verhältnismäßig⁴⁷¹. Hinsichtlich der Erforderlichkeit führt die irische Aufsichtsbehörde aus, diese Anweisung sei die einzige Möglichkeit, zu garantieren, dass Meta Ireland die im Beschlussentwurf umrissenen Verstöße behebe; für den Schutz der Rechte der betroffenen Personen sei dies unerlässlich. Was die Verhältnismäßigkeit angehe, sei die vorgeschlagene Maßnahme die Mindestmaßnahme, die erforderlich sei, um sicherzustellen, dass der Verantwortliche die Vorschriften künftig einhalte. Angesichts der Meta Ireland zur Verfügung stehenden Ressourcen, der Spezifität der von der federführenden Aufsichtsbehörde erteilten Anweisung und der Wichtigkeit der Rechte der betroffenen Person, sei diese Maßnahme verhältnismäßig⁴⁷².

8.2 Zusammenfassung der von den betroffenen Aufsichtsbehörden erhobenen Einsprüche

251. Die niederländische Aufsichtsbehörde beanstandet die von der federführenden Aufsichtsbehörde im Beschlussentwurf getroffene Wahl der Abhilfemaßnahmen⁴⁷³. Die irische Aufsichtsbehörde schlage eine Anweisung gemäß Artikel 58 Absatz 2 Buchstabe d DSGVO sowie eine Geldbuße vor; ihr Einspruch betreffe allein die erste der beiden Maßnahmen⁴⁷⁴. Insbesondere die von der federführenden Aufsichtsbehörde vorgeschlagene Anweisung gemäß Artikel 58 Absatz 2 Buchstabe d DSGVO, die Verarbeitung innerhalb von drei Monaten mit der DSGVO in Einklang zu bringen, sei zu beanstanden, weil diese, sowohl was die Sicherstellung der Einhaltung der Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a, Artikel 12 Absatz 1 und Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO als auch was die von der niederländischen Aufsichtsbehörde mit ihrem Einspruch geltend gemachte zusätzliche Verletzung von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b und Artikel 9 Absatz 2 DSGVO angehe, weder geeignet noch erforderlich oder verhältnismäßig sei⁴⁷⁵. Durch die vorgeschlagene Anweisung würden die gravierenden Missstände, die sich aus diesen Verstößen ergäben, nicht hinreichend behoben, weil die Rechtswidrigkeit des im Übergangszeitraum (d. h. im Zeitraum zwischen dem Erlass des Beschlusses und dem Datum des Außerkrafttretens der Anweisung) an den Tag gelegten Verhaltens nicht behoben werde, wenn man bedenke, dass „jeden Tag, den der Dienst seinen Betrieb in der in den Nutzungsbedingungen und der Datenrichtlinie beschriebenen Weise fortsetzt“, dies in rechtswidriger Weise geschehe und die Rechte und Freiheiten von Millionen betroffenen Personen im EWR

⁴⁷⁰ Beschlussentwurf, Abschnitte 8.2 und 8.5.

⁴⁷¹ Schriftsatz von Meta Ireland zum vorläufigen Beschlussentwurf, Rn. 12, Beschlussentwurf, Abschnitt 8.2.

⁴⁷² Beschlussentwurf, Abschnitt 8.7.

⁴⁷³ Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 54.

⁴⁷⁴ Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 55.

⁴⁷⁵ Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 54-55.

verletze⁴⁷⁶. Der Beschlussentwurf solle dahin geändert werden, dass ein vorübergehendes Verarbeitungsverbot gemäß Artikel 58 Absatz 2 Buchstabe f DSGVO verhängt werde, da dies *„die einzige Maßnahme ist, die geeignet ist, sicherzustellen, dass die weitreichende Verletzung der Grundrechte und Grundfreiheiten betroffener Personen nicht fortgesetzt wird“*⁴⁷⁷. Die von der federführenden Aufsichtsbehörde festgestellten Verstöße gegen die DSGVO, zu denen noch die von der niederländischen Aufsichtsbehörde vorgebrachten Verletzungen hinzukämen, seien sehr schwerer Art und rechtfertigten es, die Verarbeitungsvorgänge für den Zeitraum, den der Verantwortliche brauche, um seine gravierenden Datenschutzängel zu beheben, zu verbieten⁴⁷⁸. Das vom Beschlussentwurf ausgehende Risiko sei im Wesentlichen, dass dem Unternehmen für den Zeitraum, in dem es seine Compliance-Mängel (in Bezug auf die Transparenz) behebe, gestattet werde, seinen gewohnten Betrieb wieder aufzunehmen, wodurch die betroffenen Personen im Übergangszeitraum um ihre Rechte gebracht würden⁴⁷⁹.

252. Nach Ansicht der italienischen Aufsichtsbehörde sollte die Feststellung der zusätzlichen Verletzung von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO *„dazu führen, dass angemessene Abhilfemaßnahmen gemäß Artikel 58 Absatz 2 Buchstabe d DSGVO ergriffen werden“*⁴⁸⁰.
253. Die österreichische Aufsichtsbehörde meint, es sei in diesem Fall erforderlich, von Abhilfemaßnahmen Gebrauch zu machen, um die Verarbeitungsvorgänge des Verantwortlichen mit der DSGVO in Einklang zu bringen⁴⁸¹ und den Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO zu beheben⁴⁸². Die irische Aufsichtsbehörde solle *„spezifische Abhilfebefugnisse“* ausüben, um sicherzustellen, dass sich Meta Ireland nicht länger rechtswidrig auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO stützen könne, um personenbezogene Daten seiner Nutzer für verhaltensorientierte Werbung zu verarbeiten⁴⁸³. Genauer gesagt, solle die irische Aufsichtsbehörde Meta Ireland *„die auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO gestützte Verarbeitung von Nutzerdaten für verhaltensorientierte Werbung“* untersagen⁴⁸⁴. Mangels zusätzlicher Abhilfemaßnahmen bestehe, wenn keine Abhilfemaßnahmen angeordnet würden, das Risiko, dass *„Facebook sich weiterhin rechtswidrig auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO stützt, um Nutzerdaten für verhaltensorientierte Werbung zu verarbeiten, und dadurch weiterhin die Datenschutzgrundsätze untergräbt oder umgeht“*; dies betreffe Hunderte Millionen betroffene Personen innerhalb des EWR und hätte enorm weitreichende Folgen⁴⁸⁵.

⁴⁷⁶ Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 56.

⁴⁷⁷ Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 58.

⁴⁷⁸ Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 64.

⁴⁷⁹ Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 56, 57, 64.

⁴⁸⁰ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, Rn. 2.7.

⁴⁸¹ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, Abschnitt C.2, S. 7-8. Die österreichische Aufsichtsbehörde hebt auch hervor, dass die Aufsichtsbehörde, wenn im Beschwerdeverfahren ein Verstoß festgestellt werde, nach der Rechtsprechung des EuGH verpflichtet sei, Abhilfebefugnisse auszuüben, um der festgestellten Unzulänglichkeit abzuweichen; insoweit verweist sie auf die Rechtssache C-311/18, *Schrems II*, Rn. 111. Auch wenn ihrer Meinung nach ein Beschwerdeführer kein subjektives Recht hat, von der jeweiligen Aufsichtsbehörde die Ausübung einer bestimmten Abhilfebefugnis zu fordern, sondern es allein Sache der Behörde ist, zu entscheiden, welche Maßnahme geeignet und erforderlich ist (wobei insoweit auf Rechtssache C-311/18, *Schrems II*, Rn. 112 verwiesen wird), hält sie in der vorliegenden Sache die Ausübung von Abhilfebefugnissen doch für erforderlich.

⁴⁸² Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, Abschnitt C.4, S. 8.

⁴⁸³ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, Abschnitt C.1, S. 7.

⁴⁸⁴ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, Abschnitt C.4, S. 8.

⁴⁸⁵ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, Abschnitt C.3, S. 8.

254. Die französische Aufsichtsbehörde meint, die Aufhebung der Feststellungen bezüglich des Verstoßes gegen Artikel 6 Absatz 1 DSGVO habe auch Auswirkungen auf den Umfang der Abhilfemaßnahmen, die die irische Aufsichtsbehörde zusätzlich zur Geldbuße vorschläge⁴⁸⁶. Überdies meint die portugiesische Aufsichtsbehörde, der zusätzliche Verstoß in Bezug auf die Verletzung der Verpflichtung zur Rechtmäßigkeit (Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO), der vorgeschlagen werde, müsse zur Anwendung einer zusätzlichen Abhilfemaßnahme führen, die jetzt noch nicht im Beschlussentwurf vorgesehen sei⁴⁸⁷.
255. Auch die Aufsichtsbehörden Norwegens und Deutschlands halten konkrete Abhilfemaßnahmen der irischen Aufsichtsbehörde in Bezug auf den zusätzlichen Verstoß von Meta Ireland gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO für geboten; namentlich Meta Ireland anzuweisen, personenbezogene Daten, deren Verarbeitung unrechtmäßig auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO gestützt worden sei, zu löschen und die Verwendung dieser Rechtsgrundlage für derartige Verarbeitungstätigkeiten zu untersagen⁴⁸⁸.
256. Die polnische Aufsichtsbehörde beanstandet den Inhalt der im Beschlussentwurf enthaltenen Anweisung, die Verarbeitungsvorgänge mit der DSGVO (Artikel 58 Absatz 2 Buchstabe d DSGVO) in Einklang zu bringen, die ihrer Meinung nach genauer gefasst sein sollte. So sollte die Anweisung auch eine Bezugnahme auf die EDSA-Transparenzrichtlinie enthalten, um sicherzustellen, dass sich der Verantwortliche bewusst sei, dass im Hinblick auf die Datenschutzkonformität zwischen dem Inhalt des Vertrags mit dem Nutzer und dem Inhalt der Informationen über Datenverarbeitung zu unterscheiden sei⁴⁸⁹. In der vorliegenden Sache sei die Auslegung der Regeln in der EDSA-Transparenzrichtlinie, so die polnische Aufsichtsbehörde, von zentraler Bedeutung; bleibe der Beschlussentwurf unverändert, bestehe die Gefahr, dass die Anweisung, Datenschutzkonformität herzustellen, möglicherweise nicht ordnungsgemäß befolgt werde, wodurch wiederum die betroffenen Personen in ihren Rechtsdurchsetzungsmöglichkeiten eingeschränkt würden⁴⁹⁰.

8.3 Standpunkt der federführenden Aufsichtsbehörde zu den Einsprüchen

257. Die irische Aufsichtsbehörde hält die obigen Einsprüche für weder maßgeblich noch begründet und schließt sich ihnen nicht an⁴⁹¹. Im Hinblick darauf, dass diese Einsprüche auf die Prämisse gestützt seien, dass der Beschlussentwurf die Feststellung eines Verstoßes gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b enthalten müsse, und sich die irische Aufsichtsbehörde gegen diese Ansicht ausgesprochen habe, hält die irische Aufsichtsbehörde die Einsprüche, mit denen gefordert werde, in Reaktion auf die Feststellung eines Verstoßes gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b von Abhilfebefugnissen Gebrauch zu machen, für weder maßgeblich noch begründet⁴⁹².

⁴⁸⁶ Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 53.

⁴⁸⁷ Einspruch der portugiesischen Aufsichtsbehörde, Rn. 66 und 73.

⁴⁸⁸ Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 7; Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 10, Punkt 4.

⁴⁸⁹ Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 3. Die polnische Aufsichtsbehörde bezieht sich auf Rn. 7 der EDSA-Transparenzrichtlinien.

⁴⁹⁰ Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 3.

⁴⁹¹ Sammelantwort, Rn. 37-41 (in Erwiderung auf die Aufsichtsbehörden der Niederlande und Deutschlands), Rn. 103 (in Erwiderung auf die österreichische Aufsichtsbehörde). Vgl. auch Rn. 48-51, 63-72, 76-80, 89-91, in denen die irische Aufsichtsbehörde auf die Einwendungen der norwegischen Aufsichtsbehörden erwidert, die zum Antrag der norwegischen Aufsichtsbehörde auf Änderung der Anweisung führen.

⁴⁹² Sammelantwort, Rn. 41 und 103.

258. Den Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde hält die irische Aufsichtsbehörde insofern für nicht maßgeblich, als „die DSGVO keine bestimmten Formalitäten für die Erfüllung der Informationspflicht gemäß Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO vorschreibt“⁴⁹³.

8.4 Würdigung durch den EDSA

8.4.1 Bewertung der Maßgeblichkeit und Begründetheit der Einsprüche

259. In den von den Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Frankreichs, Italiens, der Niederlande, Norwegens, Polens und Portugals eingelegten Einsprüchen geht es um die „Übereinstimmung der im Beschlussentwurf beabsichtigten Maßnahme mit der DSGVO“⁴⁹⁴.
260. Zusätzlich zu dem Hauptargument, das gegen sämtliche Einsprüche betroffener Aufsichtsbehörden vorgebracht wird⁴⁹⁵, macht Meta Ireland auch Ausführungen dazu, weshalb diese Einsprüche seiner Meinung nicht maßgeblich und/oder nicht begründet sind. Die Einsprüche der Aufsichtsbehörden Österreichs und der Niederlande könnten nicht als maßgeblich angesehen werden, weil sie von einem anderen Einspruch abhängig seien, den Meta Ireland für unzulässig und unbegründet halte⁴⁹⁶. Aus demselben Grund bestreitet Meta Ireland, dass der Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde hinreichend begründet sei⁴⁹⁷. Aus den oben in Abschnitt 4 dargelegten Gründen hält der EDSA die Einsprüche der Aufsichtsbehörden Österreichs und der Niederlande betreffend Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO für maßgeblich und begründet⁴⁹⁸.
261. Des Weiteren führt Meta Ireland aus, dass in den Einsprüchen der Aufsichtsbehörden Österreichs und der Niederlande nicht dargelegt sei, inwiefern der Beschlussentwurf ein unmittelbares und erhebliches Risiko für Grundrechte und Grundfreiheiten darstellen würde. Erstens führt Meta Ireland seine Argumente gegen die Einsprüche der Aufsichtsbehörden Österreichs und der Niederlande zur Frage der Einhaltung von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO an⁴⁹⁹. Mit dieser Argumentation hat

⁴⁹³ Sammelantwort, Rn. 95-96.

⁴⁹⁴ EDSA-Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch, Rn. 32.

⁴⁹⁵ Meta Ireland ist der Ansicht, dass „Einsprüche, die Fragen anschneiden, die nicht innerhalb des festgelegten Gegenstands der Untersuchung liegen, nicht ‚maßgeblich und begründet‘ im Sinne von Artikel 4 Nummer 24 DSGVO sind“ und dass derartige Einsprüche „vom EDSA gänzlich außer Betracht gelassen werden sollten“. Der EDSA teilt diese Auffassung, wie oben ausgeführt, nicht. Siehe Abschnitt 4.4.1.

⁴⁹⁶ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Anlage 1, S. 75: „Der Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde erfüllt nicht die Anforderungen an die hinreichende Maßgeblichkeit, weil er selbst auf einem Einspruch gründet, der auf den zu Unrecht erhobenen Vorwurf einer Verletzung von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO gestützt ist, welcher – wie in der Erwiderung von Meta Ireland, die als Nr. 1.a dieser Anlage 1 beigefügt ist, ausgeführt wird – die Anforderungen nicht erfüllt und nicht begründet ist. Dieser Einspruch somit nicht hinreichend maßgeblich, weil es ihm an einem direkten Zusammenhang mit dem Beschlussentwurf fehlt“. Entsprechend wird auch in Erwiderung auf den Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde argumentiert, siehe Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Anlage 1, S. 101.

⁴⁹⁷ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Anlage 1, S. 76: „Der Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde erfüllt nicht die Anforderungen an die hinreichende Begründetheit, weil er ihren Einspruch, dass ein Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1 DSGVO festzustellen sei, zur Prämisse hat, der aber seinerseits die Anforderungen nicht erfüllt und nicht begründet ist.“ Entsprechend wird auch in Erwiderung auf den Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde argumentiert, siehe Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Anlage 1, S. 101.

⁴⁹⁸ Siehe oben, Rn. 78.

⁴⁹⁹ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Anlage 1, S. 76, unter Bezugnahme auf S. 73 und S. 101 unter Bezugnahme auf S. 99-100.

sich der EDSA oben in Abschnitt 4 auseinandergesetzt⁵⁰⁰. Zweitens macht Meta Ireland geltend, dass die Aufsichtsbehörden Österreichs und der Niederlande wohl der Auffassung seien, dass der „*Beschlussentwurf Meta Ireland ein Mandat gäbe, rechtswidrige Verarbeitung zu betreiben, oder dass er die Data Protection Commission (DPC) (oder die betroffenen Aufsichtsbehörden) davon abhielte, künftige rechtswidrige Verarbeitung zu untersuchen und zu verbieten*“⁵⁰¹. Ein solcher Schluss lasse sich jedoch nicht aus dem Beschlussentwurf ziehen; vielmehr sei zu schließen, dass sich keinerlei Risiken oder Folgen „*ergäben, falls der Beschlussentwurf in seiner derzeitigen Fassung die endgültige Fassung würde*“⁵⁰². Was diese zweite Argumentationslinie angeht, vermag der EDSA keine Formulierungen zu erkennen, mit denen die Aufsichtsbehörden Österreichs oder der Niederlande angedeutet haben könnten, dass sie den Beschlussentwurf als ein Meta Ireland erteiltes Mandat für rechtswidrige Datenverarbeitung verstünden, das künftigen Untersuchungen Grenzen setze.

262. Die niederländische Aufsichtsbehörde beanstandet die Abhilfemaßnahme, die von der irischen Aufsichtsbehörde zusätzlich zur Geldbuße gewählt wurde, und führt dazu aus, dass statt der Anweisung, die Verarbeitung mit dem Datenschutzrecht in Einklang zu bringen, ein vorübergehendes Verarbeitungsverbot gemäß Artikel 58 Absatz 2 Buchstabe f DSGVO in den Beschlussentwurf hätte aufgenommen werden sollen. Würde diesem Einspruch gefolgt, so würde dies, was die Wahl der Abhilfemaßnahmen angeht, zu einem anderen Ergebnis führen. Folglich hält der EDSA den Einspruch für **maßgeblich**.
263. Die niederländische Aufsichtsbehörde meint, eine Anweisung, die Verarbeitung mit dem Datenschutzrecht in Einklang zu bringen, liefe darauf hinaus, dass Meta Ireland sein rechtswidriges Verhalten während der Behebung seiner Compliance-Mängel fortsetzen würde⁵⁰³. Dagegen würde ein vorübergehendes Verbot der von Meta Ireland betriebenen Datenverarbeitung sicherstellen, dass die Datenverarbeitung für die Zeit, die das Unternehmen für die Umstellung auf datenschutzkonforme Praktiken brauche, eingestellt würde⁵⁰⁴. Zu den Risiken führt die niederländische Aufsichtsbehörde an, dass „*das Absehen von einem vorübergehenden Verbot dieser Verarbeitung die Wirksamkeit der DSGVO untergraben würde*“ und dass die betroffenen Personen im Übergangszeitraum weiterhin um ihre Rechte gebracht würden⁵⁰⁵. Dieses Risiko sei signifikant, da der Verantwortliche jeden Monat Daten von ████████ aktiven Nutzern – d. h. etwa ████████ der Bevölkerung – im EWR verarbeite, wobei diese Verarbeitung auch besondere Kategorien personenbezogener Daten betreffe⁵⁰⁶. Der EDSA hält den Einspruch somit für **begründet**, weil die Erheblichkeit der vom Beschlussentwurf ausgehenden Risiken klar aufgezeigt wird.
264. Die österreichische Aufsichtsbehörde beanstandet einen spezifischen Teil des Beschlussentwurfs der irischen Aufsichtsbehörde, nämlich Kapitel 8, „*Anweisung, die Verarbeitung mit dem Datenschutzrecht in Einklang zu bringen*“; dazu führt sie aus, die federführende Aufsichtsbehörde hätte Abhilfemaßnahmen zur Behebung des Verstoßes gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO

⁵⁰⁰ Siehe oben Rn. 79-80.

⁵⁰¹ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Anlage 1, S. 101. Entsprechend wird auch in Erwiderung auf den Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde argumentiert, siehe Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Anlage 1, S. 76.

⁵⁰² Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Anlage 1, S. 101. Entsprechend wird auch in Erwiderung auf den Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde argumentiert, siehe Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Anlage 1, S. 76.

⁵⁰³ Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 56-57.

⁵⁰⁴ Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 64.

⁵⁰⁵ Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 57-58.

⁵⁰⁶ Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 57-58.

vorsehen müssen⁵⁰⁷. Genauer gesagt wird vorgeschlagen, die irische Aufsichtsbehörde solle Meta Ireland untersagen, sich auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO zu stützen⁵⁰⁸. Würde diesem Einspruch gefolgt, so würde dies, was die Wahl der Abhilfemaßnahmen angeht, zu einem anderen Ergebnis führen⁵⁰⁹. Folglich hält der EDSA den Einspruch für **maßgeblich**.

265. Des Weiteren argumentiert die österreichische Aufsichtsbehörde, dass die Aufsichtsbehörde, wenn ein Verstoß festgestellt werde – insbesondere angesichts anderer in der vorliegenden Sache eingeleiteter Einsprüche in Bezug auf einen zusätzlichen Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO – verpflichtet sei, angemessene Abhilfemaßnahmen gemäß Artikel 58 Absatz 2 DSGVO anzuordnen. Zum Risiko führt sie aus, dass sich Meta Ireland, wenn der Beschlussentwurf nicht wie vorgeschlagen geändert würde, „*einfach weiter rechtswidrig auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO stützen und die Datenschutzgrundsätze untergraben könnte*“ – mit anhaltenden Nachteilen für Hunderte Millionen betroffener Personen innerhalb des EWR⁵¹⁰. Der EDSA hält den Einspruch somit für **begründet**, weil die Erheblichkeit der vom Beschlussentwurf ausgehenden Risiken klar aufgezeigt wird.
266. Angesichts der vorstehenden Ausführungen hält der EDSA die Einsprüche der Aufsichtsbehörden Österreichs und der Niederlande, die die Anordnung zusätzlicher und/oder alternativer spezifischer Abhilfemaßnahmen fordern, für **maßgeblich** und **begründet** im Sinne von Artikel 4 Nummer 24 DSGVO.
267. Der EDSA erinnert an die oben in Abschnitt 4.4.1 vorgenommene Prüfung der Einsprüche der Aufsichtsbehörden Frankreichs und Portugals, die Meta Irelands zusätzlichen Verstoß gegen seine Verpflichtung zur Rechtmäßigkeit betrafen (und mit denen angemessene Abhilfemaßnahmen gefordert wurden), sowie an den Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde (mit dem die federführende Aufsichtsbehörde aufgefordert wurde, Abhilfemaßnahmen gemäß Artikel 58 Absatz 2 Buchstabe d DSGVO zu ergreifen), die sämtlich für **maßgeblich** und **begründet** befunden wurden.
268. Der EDSA erinnert daran, dass die Aufsichtsbehörden Deutschlands und Norwegens die federführende Aufsichtsbehörde aufgerufen haben, spezifische Abhilfemaßnahmen zu ergreifen, falls der EDSA ihrem Einspruch hinsichtlich der Einhaltung von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO stattgeben sollte. Nach Ansicht des EDSA spiegelt sich darin die Auffassung dieser Aufsichtsbehörden dazu, auf welche Weise die federführende Aufsichtsbehörde der/den im Beschluss des EDSA niedergelegten verbindlichen Anweisung(en) volle Wirksamkeit verleihen sollte⁵¹¹. Da diese Einsprüche keinerlei Rechtsausführungen oder Tatsachenvorbringen enthalten, die es rechtfertigen würden, gerade diese – und nicht andere – spezifische Abhilfemaßnahmen in den Beschlussentwurf aufzunehmen, genügt dieser Aspekt der Einsprüche der Aufsichtsbehörden Deutschlands und Norwegens nach Ansicht des EDSA **mangels hinreichender Begründung** nicht den Anforderungen gemäß Artikel 4 Nummer 24 DSGVO.
269. Die polnische Aufsichtsbehörde, so meint Meta Ireland, „*äußert abstrakte und allgemeine Bedenken, ohne konkret berechtigte Bedenken bezüglich des Beschlussentwurfs anzugeben*“. Nach Ansicht des EDSA ist die vorgeschlagene Änderung – nämlich die Aufnahme einer Bezugnahme auf die Transparenzrichtlinien des EDSA – im Einspruch konkret und genau angegeben. Allerdings stellt der EDSA fest, dass mit dem Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde die Formulierung des

⁵⁰⁷ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 7-8.

⁵⁰⁸ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, Abschnitt C.3.

⁵⁰⁹ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 7-8.

⁵¹⁰ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 8.

⁵¹¹ Leitlinien des EDSA zu Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO, Rn. 50.

Beschlussentwurfs beanstandet werde, ohne jedoch so weit zu gehen, zu behaupten, dass die vorgesehene Maßnahme gegen den Verantwortlichen nicht DSGVO-konform sei. Deshalb hält der EDSA den Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, was Kapitel 8 des Beschlussentwurfs angeht, für **nicht hinreichend begründet**.

8.4.2 Beurteilung in der Sache

Vorfragen

270. Nach Ansicht des EDSA erfordern die in diesem Unterabschnitt für maßgeblich und begründet befundenen Einsprüche, zu prüfen, ob der Beschlussentwurf im Hinblick auf die darin vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen zu ändern ist. Insbesondere muss der EDSA die Anordnung eines Verarbeitungsverbots prüfen, das im Hinblick auf die beiden von der federführenden Aufsichtsbehörde festgestellten Verletzungen der Transparenzpflichten sowie den oben in Abschnitt 4.4.2 festgestellten zusätzlichen Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1 DSGVO und die damit zusammenhängende Frage der wegen dieses Verstoßes gegen Artikel 6 Absatz 1 DSGVO aufzuerlegenden Abhilfemaßnahme beantragt wird. Bei der Beurteilung, ob die eingelegten Einsprüche in der Sache begründet sind, berücksichtigt der EDSA auch den Standpunkt und das Vorbringen von Meta Ireland zu diesem Einspruch.
271. Vorab hebt der EDSA hervor, dass die in diesem Abschnitt durchgeführte Prüfung nicht auf den Inhalt des Beschlussentwurfs und die Einsprüche gegen die verhängten Geldbußen eingeht, die nachstehend in Abschnitt 9 behandelt werden.

Meta Irelands Standpunkt und Vorbringen zu den Einsprüchen

272. Meta Ireland ist der Ansicht, dass es, falls ein Verstoß festgestellt werde, allein im Ermessen der federführenden Aufsichtsbehörde stehe, die angemessenen Abhilfemaßnahmen zu bestimmen⁵¹², und dass Artikel 65 Absatz 1 DSGVO dem EDSA keinerlei Anweisungsbefugnis einräume in Bezug darauf, „(falls überhaupt) von welchen der in Artikel 58 vorgesehenen Abhilfebefugnisse Gebrauch gemacht werden sollte“⁵¹³.
273. Meta Ireland erkennt an, dass „Artikel 65 Absatz 1 DSGVO dem EDSA gestattet, begründete Einsprüche zu prüfen, die die Vereinbarkeit der vorgesehenen Abhilfemaßnahmen mit der DSGVO betreffen“, doch seien die betroffenen Aufsichtsbehörden in ihrer Kritik strikt auf die bereits von der federführenden Aufsichtsbehörde vorgesehenen Abhilfemaßnahmen beschränkt. Deshalb, so führt Meta Ireland aus, „ist es, falls der EDSA einen Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO feststellen sollte, die angebrachte Vorgehensweise für den EDSA, die Sache an die Data Protection Commission (DPC) als die federführende Aufsichtsbehörde zurückzuverweisen, damit diese entscheide, ob ggf. angemessene Abhilfemaßnahmen aufzuerlegen sind. Ginge der EDSA anders vor, indem er die Data Protection Commission (DPC) anwiese, eine bestimmte Anweisung mit dem in bestimmten Einsprüchen vorgeschlagenen Wortlaut zu treffen, so würde er damit seine Befugnisse aus Artikel 65 DSGVO überschreiten“⁵¹⁴. Des Weiteren macht Meta Ireland geltend, dass es in einem Einspruch, der bereits im Beschlussentwurf enthaltene Abhilfemaßnahmen betreffe, nur darum gehen dürfe, ob die vorgeschlagene Maßnahme mit der DSGVO vereinbar sei, da „die betroffenen Aufsichtsbehörden nicht

⁵¹² Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitte 8.12-8.13.

⁵¹³ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 8.14.

⁵¹⁴ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 8.11.

*versuchen können, im Wege des Einspruchs ihre eigene Meinung zu der anzuordnenden Abhilfemaßnahme an die Stelle derjenigen der federführenden Aufsichtsbehörde zu setzen*⁵¹⁵.

274. Was die Frage einer ggf. wegen des Verstoßes gegen Artikel 6 Absatz 1 DSGVO anzuordnenden Abhilfemaßnahme angeht, meint Meta Ireland, dass ein vorübergehendes Verbot nicht erforderlich sei, um das Ziel – die Gewährleistung der DSGVO-Konformität – zu erreichen, da es bereits andere, weniger belastende Maßnahmen dafür gebe, den Verarbeitungsvorgang von Meta Ireland mit der DSGVO in Einklang zu bringen⁵¹⁶. Meta Ireland verweist insbesondere auf die erheblichen Auswirkungen, die ein vorübergehendes Verbot nicht nur auf seine Aktivitäten, sondern auch auf die Geschäfte von Dritten, zum Beispiel KMU, hätte, von denen die Plattform für verhaltensorientierte Werbung genutzt werde⁵¹⁷. Auch sei diese Maßnahme unverhältnismäßig, wenn man sie mit anderen Entscheidungen vergleiche, die im Rahmen des Verfahrens der Zusammenarbeit gemäß Artikel 60 DSGVO bei ähnlicher Sachlage ergangen seien⁵¹⁸. Zudem sei für die Verhängung eines vorübergehenden Verbots der Nachweis einer „*dringenden Notwendigkeit*“ erforderlich⁵¹⁹. Abschließend führt Meta Ireland aus, dass es sowohl gegen Treu und Glauben verstieße als auch unverhältnismäßig wäre, ein sofortiges Verbot anzuordnen, da Meta Ireland sich in gutem Glauben auf eine von Meta Ireland für gültig erachtete Rechtsgrundlage gestützt habe⁵²⁰.

Vom EDSA vorgenommene Beurteilung in der Sache

275. Zuallererst sei gesagt, dass nach Meinung des EDSA die Ansichten von Meta Ireland ein Missverständnis in Bezug auf das in der DSGVO vorgesehene Verfahren der Zusammenarbeit und Kohärenz und die geteilten Zuständigkeiten der betroffenen Aufsichtsbehörden erkennen lassen. Der EDSA erinnert daran, dass Aufsichtsbehörden nach der DSGVO gehalten sind, gemäß Artikel 60 DSGVO zusammenzuarbeiten, um zu einer einheitlichen Auslegung der Verordnung beizutragen⁵²¹. Der Umstand, dass es die federführende Aufsichtsbehörde sein wird, die letztlich die in Artikel 58 Absatz 2 DSGVO aufgeführten Abhilfebefugnisse ausübt, kann weder der Rolle der betroffenen Aufsichtsbehörden im Verfahren der Zusammenarbeit noch derjenigen des EDSA im Kohärenzverfahren Grenzen setzen⁵²².
276. Genauer gesagt sollten die betroffenen Aufsichtsbehörden, wenn sie Einspruch gegen eine oder mehrere im Beschlussentwurf vorgesehene oder fehlende Abhilfemaßnahmen einlegen, angeben, welche Maßnahme für die federführende Aufsichtsbehörde angemessen wäre und in den endgültigen Beschluss aufgenommen werden sollte⁵²³. Bei Uneinigkeit über diese Einsprüche erstreckt sich die Streitbeilegungskompetenz des EDSA auf „alle Angelegenheiten, die Gegenstand des maßgeblichen

⁵¹⁵ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitte 8.7 und 8.14.

⁵¹⁶ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 8.21, S. 57.

⁵¹⁷ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 8.22, S. 57.

⁵¹⁸ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitte 8.23-24, S. 57-58.

⁵¹⁹ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 8.25.

⁵²⁰ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 8.25.

⁵²¹ Vgl. Artikel 51 Absatz 2, Artikel 60 und 61 Absatz 1 DSGVO sowie Rechtssache C-645/19, *Facebook gegen Gegevensbeschermingsautoriteit*, Rn. 53, 63, 68, 72.

⁵²² Artikel 63 Absatz 65 DSGVO. Dabei ist zu beachten, dass in Erwägungsgrund 11 DSGVO hervorgehoben wird, dass „*ein unionsweiter wirksamer Schutz personenbezogener Daten gleiche Sanktionen [in den Mitgliedstaaten] im Falle ihrer Verletzung [erfordert]*“. Um die „*einheitliche Überwachung und Durchsetzung*“ der DSGVO sicherzustellen, hat sich der Gesetzgeber dafür entschieden, dass die Aufsichtsbehörden in jedem Mitgliedstaat dieselben „*Abhilfebefugnisse*“ haben sollten (Erwägungsgrund 129 DSGVO).

⁵²³ Vgl. EDSA-Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch, Rn. 33.

und begründeten Einspruchs sind“ (Hervorhebung hinzugefügt)⁵²⁴. Entgegen den von Meta Ireland geäußerten Ansichten kann das Kohärenzverfahren also auch dazu verwendet werden, darauf hinzuwirken, dass die Aufsichtsbehörden ihre Abhilfebefugnisse einheitlich anwenden, unter Berücksichtigung der Bandbreite der in Artikel 58 Absatz 2 DSGVO aufgeführten Befugnisse⁵²⁵, wenn der Beschlussentwurf mit einem maßgeblichen und begründeten Einspruch in Bezug auf die darin gegen den Verantwortlichen/Auftragsverarbeiter vorgesehene(n) (oder nicht vorgesehene(n)) Maßnahme(n) angegriffen wird.

277. Überdies ist der EDSA der Meinung, dass Meta Ireland den Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde missversteht, soweit es geltend macht, dass diese – indem sie auf Rn. 112 des Urteils des EuGH in der Rechtssache Schrems II verweist – einräume, dass es allein der federführenden Aufsichtsbehörde zukomme, darüber zu entscheiden, welche Abhilfemaßnahmen geeignet und erforderlich seien⁵²⁶. Tatsächlich liegt dies der österreichischen Aufsichtsbehörde fern: In ihrem Einspruch führt sie aus, dass *„ein Beschwerdeführer zwar kein subjektives Recht hat, von der jeweiligen Aufsichtsbehörde (in diesem Fall: die Data Protection Commission (DPC)) die Ausübung einer bestimmten Abhilfebefugnis zu fordern, sondern dass es allein Sache der Aufsichtsbehörde ist, zu entscheiden, welche Maßnahme geeignet und erforderlich ist (vgl. Rechtssache C-311/18, Rn. 112)“*⁵²⁷, und sie hat in den angeführten Abschnitten auch keine Auslegung von Artikel 58 Absatz 2 DSGVO im Hinblick darauf vorgenommen, wie dieser in grenzüberschreitenden Fällen zu verstehen ist. Das in der DSGVO vorgesehene Verfahren für die Zusammenarbeit und Kohärenz ist auch nicht Gegenstand der Entscheidung des EuGH in der Rechtssache C-311/18 (Schrems II).

278. Was nunmehr die Prüfung der Abhilfemaßnahmen angeht, die mit den oben für maßgeblich und begründet befundenen Einsprüchen gefordert werden, erinnert der EDSA daran, dass zuständige Aufsichtsbehörden, wenn ein Verstoß gegen die Verordnung festgestellt wird, gehalten sind, angemessen dafür zu sorgen, dass dieser Verstoß mit den in Artikel 58 Absatz 2 DSGVO vorgesehenen Mitteln behoben wird⁵²⁸. Artikel 58 Absatz 2 DSGVO bietet den Behörden ein breites Spektrum wirksamer Instrumente, um gegen Verstöße gegen die Verordnung vorzugehen, die zusätzlich zu oder anstatt einer Geldbuße angeordnet werden können. Laut Erwägungsgrund 129 DSGVO muss jede Abhilfemaßnahme, die eine Aufsichtsbehörde gemäß Artikel 58 Absatz 2 DSGVO ergreift, *„im Hinblick auf die Gewährleistung der Einhaltung dieser Verordnung geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sein“*, und zwar im Licht der Umstände des jeweiligen Einzelfalls. Aus Erwägungsgrund 148 DSGVO geht die Pflicht der Aufsichtsbehörden hervor, Abhilfemaßnahmen zu ergreifen, die der Schwere des Verstoßes angemessen sind⁵²⁹. Darin wird die Notwendigkeit, die Abhilfemaßnahmen und die

⁵²⁴ Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO.

⁵²⁵ Vgl. EDSA-Leitlinien zu Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO, Rn. 92.

⁵²⁶ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, Abschnitt C.2., S. 8. Siehe ferner obige Fußnote 481.

⁵²⁷ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 8.

⁵²⁸ Rechtssache C-311/18 *Schrems II*, Rn. 111.

⁵²⁹ In Erwägungsgrund 148 DSGVO heißt es zum Beispiel: *„Im Falle eines geringfügigen Verstoßes oder falls [die] voraussichtlich zu verhängende Geldbuße eine unverhältnismäßige Belastung für eine natürliche Person bewirken würde, kann anstelle einer Geldbuße eine Verwarnung erteilt werden“*. Der EDSA hat bestätigt, dass *„die in diesem Erwägungsgrund enthaltenen Hinweise für die Verhängung von Abhilfemaßnahmen im Allgemeinen und für die Wahl der geeigneten und dem begangenen Verstoß angemessenen Kombination von Abhilfemaßnahmen von Bedeutung sein [können]“*. EDSA, Verbindlicher Beschluss 1/2021, Rn. 256.

Ausübung von Befugnissen durch die Aufsichtsbehörden auf den konkreten Fall zuzuschneiden, deutlich⁵³⁰.

279. Angesichts der Art und Schwere des oben in Abschnitt 4.4.2 festgestellten Verstoßes gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO wie auch der Zahl der betroffenen Personen teilt der EDSA die von den Aufsichtsbehörden Österreichs, Frankreichs, Italiens und Portugals vertretene Ansicht, dass es besonders wichtig ist, zusätzlich zu einer Geldbuße angemessene Abhilfemaßnahmen anzuordnen, um sicherzustellen, dass Meta Ireland diese Bestimmung der DSGVO einhält.
280. Zu der Frage, welche Maßnahme angeordnet werden sollte, vertritt die niederländische Aufsichtsbehörde, wie erwähnt, die Ansicht, dass der Vorschlag der irischen Aufsichtsbehörde, Meta Ireland anzuweisen, innerhalb von drei Monaten für die Einhaltung von Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a, Artikel 12 Absatz 1 und Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO zu sorgen, unangemessen sei, wenn man diese Verstöße zusammen mit der Schwere der weiteren, von der niederländischen Aufsichtsbehörde in ihrem Einspruch festgestellten Verstöße gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b und Artikel 9 Absatz 2 DSGVO betrachte⁵³¹. Vielmehr könne, was alle diese Verstöße angehe, im Übergangszeitraum, in dem der Verantwortliche diese Verstöße behebe, nur ein vorübergehendes Verbot die Rechte der betroffenen Personen wirksam schützen⁵³². Darüber hinaus fordert die österreichische Aufsichtsbehörde die irische Aufsichtsbehörde auf, von ihren Abhilfebefugnissen aus Artikel 58 Absatz 2 DSGVO Gebrauch zu machen, um die Verarbeitungsvorgänge von Meta Ireland mit der DSGVO in Einklang zu bringen; dazu schlägt sie vor, dass „*die Data Protection Commission (DPC) Facebook untersagt, die Verarbeitung von Nutzerdaten für verhaltensorientierte Werbung auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO zu stützen*“, denn „*andernfalls könnte sich Facebook einfach weiter rechtswidrig auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO stützen*“⁵³³. Nach Ansicht der italienischen Aufsichtsbehörde muss die neue Feststellung, dass auch gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO verstoßen wurde, dazu führen, dass die federführende Aufsichtsbehörde im Rahmen ihrer Abhilfebefugnisse gemäß Artikel 58 Absatz 2 Buchstabe d DSGVO angemessene Maßnahmen anordnet⁵³⁴.
281. Meta Ireland hält ein vorübergehendes Verbot für nicht erforderlich, da weniger belastende Maßnahmen angeordnet werden könnten, womit sich eine erhebliche Beeinträchtigung des Geschäfts von Meta Ireland wie auch Dritter vermeiden ließe⁵³⁵; ein vorübergehendes Verbot verstieße gegen Treu und Glauben und wäre unverhältnismäßig⁵³⁶.
282. Der EDSA schließt sich den Ausführungen der niederländischen Aufsichtsbehörde an, der zufolge die vorliegende Sache einen „*sehr gravierenden Fall der Nichteinhaltung*“⁵³⁷ der DSGVO darstellt; es geht dabei um die Verarbeitung „*enormer Mengen von ... Daten, die für das Geschäftsmodell des*

⁵³⁰ EDSA, Verbindlicher Beschluss 1/2021, Rn. 256.

⁵³¹ Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 56. Insoweit erinnert der EDSA daran, dass der EDSA zwar, wie oben in den Abschnitten 4.4.2 und 5.4.2 ausgeführt wurde, zu dem Ergebnis gelangt ist, dass die irische Aufsichtsbehörde in ihrem Beschlussentwurf einen Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO hätte feststellen müssen, dass dem EDSA jedoch eine hinreichende tatsächliche Beweisgrundlage dafür fehlt, eine Feststellung darüber treffen zu können, ob Meta Ireland möglicherweise gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 9 Absatz 2 DSGVO verstoßen hat.

⁵³² Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 56-57.

⁵³³ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 8.

⁵³⁴ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, Rn. 2.7.

⁵³⁵ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 8.21-8.22, S. 57.

⁵³⁶ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 8.25.

⁵³⁷ Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 53.

Verantwortlichen von wesentlicher Bedeutung sind“ und somit *„die Rechte und Freiheiten von Millionen betroffener Personen im EWR“* verletzen⁵³⁸. Der EDSA ist wie die niederländische Aufsichtsbehörde der Ansicht, dass angesichts der Gegebenheiten in diesem Fall die gewählte Abhilfemaßnahme darauf abzielen sollte, die Verarbeitung mit der DSGVO in Einklang zu bringen und somit die potenzielle Beeinträchtigung der betroffenen Personen, die durch die Verstöße gegen die DSGVO verursacht wird, möglichst gering zu halten.

283. Der EDSA erinnert auch daran, dass – entgegen dem Vorbringen von Meta Ireland – die Anordnung eines vorübergehenden Verbots nicht die Feststellung einer *„dringenden Notwendigkeit“*⁵³⁹ voraussetzt, da die Anwendung von Artikel 58 Absatz 2 Buchstabe f DSGVO durch nichts in der DSGVO auf Ausnahmefälle beschränkt wird⁵⁴⁰.
284. Gleichzeitig merkt der EDSA an, dass laut Erwägungsgrund 129 DSGVO bei der Bewertung der anzuwendenden angemessenen Maßnahme zu berücksichtigen ist, dass *„überflüssige Kosten und übermäßige Unannehmlichkeiten“* für die Betroffenen zu vermeiden sind, wobei auf das verfolgte Ziel abzustellen ist. Bei der Auswahl der angemessenen Abhilfemaßnahme ist zu bewerten, ob die gewählte Maßnahme erforderlich ist, um die DSGVO durchzusetzen und die Rechte der betroffenen Personen bezüglich der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten zu schützen; dies ist das Ziel, das verfolgt wird⁵⁴¹. Zur Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist es erforderlich, sicherzustellen, dass die gewählte Maßnahme keine unverhältnismäßigen Nachteile in Bezug auf das verfolgte Ziel bewirkt.
285. Der EDSA nimmt das Vorbringen in den Einsprüchen, insbesondere das der niederländischen Aufsichtsbehörde zur Rechtfertigung der Erforderlichkeit, ein vorübergehendes Verbot zu verhängen, zur Kenntnis; im Wesentlichen wird geltend gemacht, dass es erforderlich sei, die Verarbeitungstätigkeiten, die unter Verstoß gegen die DSGVO erfolgen, solange, bis die DSGVO-Konformität hergestellt ist, einzustellen, um die Rechte der betroffenen Personen nicht weiter zu beeinträchtigen. Der EDSA ist jedoch der Meinung, dass sich das Ziel, die Datenschutzkonformität sicherzustellen und der Beeinträchtigung der betroffenen Personen ein Ende zu setzen, in diesem Einzelfall auch dadurch in angemessener Weise erreichen lässt, dass im Beschlussentwurf die Anweisung, die Verarbeitung mit dem Datenschutzrecht in Einklang zu bringen, dahin geändert wird, dass auch dem in Abschnitt 4 dieses verbindlichen Beschlusses festgestellten Verstoß von Meta Ireland gegen Artikel 6 Absatz 1 DSGVO Rechnung getragen wird. Diese zusätzlich zu den zu verhängenden Geldbußen angeordnete Maßnahme würde Meta Ireland verpflichten, die erforderlichen technischen und betrieblichen Maßnahmen zu ergreifen, um innerhalb der gesetzten Frist Datenschutzkonformität zu erzielen.
286. In Bezug auf die Erteilung einer Anweisung, die Verarbeitung mit dem Datenschutzrecht in Einklang zu bringen, meint Meta Ireland, dass ihm für die Befolgung der Anweisung *„eine angemessene Frist zu gewähren“* sei⁵⁴². Der EDSA fordert die irische Aufsichtsbehörde auf, bei der Festlegung des Übergangszeitraums, in dem Meta Irelands Verarbeitung mit der DSGVO in Einklang gebracht wird,

⁵³⁸ Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 57.

⁵³⁹ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 8.25.

⁵⁴⁰ Vgl. im Umkehrschluss Artikel 4 des Durchführungsbeschlusses 2010/87 in seiner vor Inkrafttreten des Durchführungsbeschlusses 2016/2297 geltenden Fassung; Rechtssache C-311/18, *Schrems II*, Rn. 114.

⁵⁴¹ Rechtssache C-311/18, *Schrems II*, Rn. 112: *„Auch wenn es Sache der Aufsichtsbehörde ist, unter Berücksichtigung aller Umstände ... das geeignete und erforderliche Mittel zu wählen, ist sie gleichwohl verpflichtet, mit aller gebotenen Sorgfalt ihre Aufgabe zu erfüllen, die darin besteht, über die umfassende Einhaltung der DSGVO zu wachen“*.

⁵⁴² Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 8.37.

die Beeinträchtigung gebührend zu berücksichtigen, die den betroffenen Personen dadurch entsteht, dass Meta Ireland in diesem Zeitraum weiterhin gegen Artikel 6 Absatz 1 DSGVO verstößt. Insbesondere sollte die Anweisung vorsehen, dass Meta Ireland die Konformität innerhalb kurzer Frist wiederherstellen muss. Diesbezüglich weist der EDSA darauf hin, dass die irische Aufsichtsbehörde in ihrer Erwiderung auf das Vorbringen von Meta Ireland ausführt, dass angesichts der potenziellen Beeinträchtigung der Rechte betroffener Personen im Falle einer solchen Maßnahme eine Frist von drei Monaten erforderlich und verhältnismäßig sei, um die Verstöße gegen Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a, Artikel 12 Absatz 1 und Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO zu beheben; dabei berücksichtigt sie, dass der für die Herstellung der DSGVO-Konformität eingeräumte Übergangszeitraum „mit einer gravierenden andauernden Entrechtung einhergehen wird“⁵⁴³. Die irische Aufsichtsbehörde weist auch auf die erheblichen finanziellen, technischen und personellen Ressourcen von Meta Ireland hin sowie auf die klaren Anweisungen, die dem Unternehmen zur Herstellung der DSGVO-Konformität erteilt worden seien⁵⁴⁴. Der EDSA meint, dass diese Begründung umso mehr auf die wegen Meta Irelands Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1 DSGVO verhängten Abhilfemaßnahmen zutrifft.

287. Abschließend erinnert der EDSA daran, dass die Nichtbefolgung einer Anweisung der Aufsichtsbehörde nicht nur gemäß Artikel 83 Absatz 6 DSGVO mit Geldbußen von bis zu 20 000 000 EUR oder – im Fall eines Unternehmens – von bis zu 4 % seines gesamten weltweit erzielten Jahresumsatzes des vorangegangenen Geschäftsjahrs geahndet werden kann, sondern auch als erschwerender Umstand bei der Verhängung von Geldbußen berücksichtigt werden kann⁵⁴⁵. Hinzu kommt, dass die Aufsichtsbehörden aufgrund ihrer Untersuchungsbefugnisse dazu anweisen können, alle Informationen bereitzustellen, die für die Erfüllung ihrer Aufgaben, einschließlich der Aufgabe der Überprüfung der Befolgung ihrer Anweisungen, erforderlich sind⁵⁴⁶.
288. Der EDSA weist die irische Aufsichtsbehörde deshalb an, in ihren endgültigen Beschluss die Anweisung aufzunehmen, dass Meta Ireland seine Verarbeitung personenbezogener Daten für die Zwecke verhaltensorientierter Werbung im Zusammenhang mit dem Facebook-Dienst innerhalb von drei Monaten mit Artikel 6 Absatz 1 DSGVO in Einklang zu bringen hat.
289. Darüber hinaus merkt der EDSA an, dass der derzeitige Wortlaut der Anweisung „*die Datenrichtlinie und Nutzungsbedingungen im Hinblick auf die Information über gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO verarbeitete Daten mit Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a, Artikel 12 Absatz 1 und Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO dieser Verordnung in Einklang zu bringen*“, dahin zu ändern ist, dass den in Abschnitt 4.4.2 getroffenen Feststellungen des EDSA Rechnung getragen wird, wonach Meta Ireland seine Verarbeitung personenbezogener Daten für die Zwecke verhaltensorientierter Werbung nicht auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO stützen kann.
290. Der EDSA weist die federführende Aufsichtsbehörde auch an, ihre Meta Ireland erteilte Anweisung, dass Meta Ireland seine Facebook-Datenrichtlinie und -Nutzungsbedingungen innerhalb von drei Monaten mit Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a, Artikel 12 Absatz 1 und Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c

⁵⁴³ Beschlussentwurf, Abschnitt 8.4. Meta Ireland führt dazu aus, dies sei keine angemessene Frist für die Vornahme der erforderlichen Änderungen, da es sich um ressourcenintensive Änderungen handele; diese erforderten „genügend Vorlaufzeit für die Vorbereitung der relevanten Änderungen, die Durchführung und Berücksichtigung von Nutzertests zu den vorgeschlagenen Änderungen, interne funktionsübergreifende Mitwirkung sowie natürlich auch die Einbeziehung der Kommission, sowie die Lokalisierung und Übersetzung der Informationen für die Länder in der europäischen Region“. Beschlussentwurf, Abschnitt 8.3.

⁵⁴⁴ Beschlussentwurf, Abschnitt 8.4

⁵⁴⁵ Vgl. Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe i DSGVO.

⁵⁴⁶ Artikel 58 Absatz 1 DSGVO.

DSGVO in Einklang bringen muss, dahingehend zu ändern, dass darin nicht nur über Datenverarbeitung gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO, sondern auch über Datenverarbeitung für die Zwecke verhaltensorientierter Werbung im Zusammenhang mit dem Facebook-Dienst zu informieren ist (um der vom EDSA in Abschnitt 4.4.2 getroffenen Feststellung Rechnung zu tragen, dass sich der Verantwortliche für diese Verarbeitung nicht auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO stützen kann).

9 ZUR BESTIMMUNG DER GELDBUßE

291. Der EDSA erinnert daran, dass das Kohärenzverfahren auch zur Förderung einer kohärenten Anwendung von Geldbußen genutzt werden kann⁵⁴⁷.

9.1 Zur Bestimmung der Geldbuße für die Transparenzpflichtverletzungen

9.1.1 Würdigung im Beschlussentwurf der federführenden Aufsichtsbehörde

Die Anwendung der Kriterien gemäß Artikel 83 Absatz 2 DSGVO

292. In ihrem Beschlussentwurf erklärt die irische Aufsichtsbehörde, wie sie alle in Artikel 83 Absatz 2 DSGVO aufgeführten Kriterien geprüft hat, um zu entscheiden, ob – und gegebenenfalls in welcher Höhe – bei der Sachlage in diesem Fall eine Geldbuße zu verhängen ist⁵⁴⁸. Die Kriterien, die für den vorliegenden Fall die relevantesten sind, sind nachstehend zusammengefasst.

Art, Schwere und Dauer des Verstoßes unter Berücksichtigung der Art, des Umfangs oder des Zwecks der betreffenden Verarbeitung sowie der Zahl der von der Verarbeitung betroffenen Personen und des Ausmaßes des von ihnen erlittenen Schadens (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe a DSGVO)

293. Die irische Aufsichtsbehörde erklärt, dass sie die in Artikel 83 Absatz 2 DSGVO genannten Kriterien gleichzeitig in Bezug auf die im Beschlussentwurf festgestellten Verstöße gegen Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a, Artikel 12 Absatz 1 und Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO geprüft hat⁵⁴⁹. Mit der „betreffenden Verarbeitung“ seien „sämtliche Verarbeitungsvorgänge“ gemeint, die Meta Ireland „an den seiner Kontrolle unterliegenden personenbezogenen Daten durchführt und für die sich Meta Ireland auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO beruft“; dies stehe mit dem Gegenstand der Untersuchung (grundsätzliche Zulässigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten für verhaltensorientierte Werbung) in Einklang⁵⁵⁰.
294. Was die **Art der Verstöße** angeht, wird im Beschlussentwurf erklärt, dass sie einen Eckpfeiler der Rechte betroffener Personen betreffen, nämlich das Recht auf Information. Die irische Aufsichtsbehörde führt aus, dass „die Bereitstellung der betreffenden Informationen das Herzstück des Grundrechts der natürlichen Person auf Schutz personenbezogener Daten ausmacht, welches auf den

⁵⁴⁷ Siehe Erwägungsgrund 150 DSGVO; EDSA-Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch, Rn. 34, und Leitlinien des EDSA zu Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO, Rn. 91.

⁵⁴⁸ Beschlussentwurf, Abschnitte 9.3-9.44.

⁵⁴⁹ „Auch wenn es sich jeweils um einen einzelnen ‚Verstoß‘ gegen die einschlägige Vorschrift handelt, betreffen sie doch alle die Transparenz; und weil sie der Art und Zielsetzung nach ähnlich sind, dürfte das Ergebnis der Prüfung der Kriterien in Artikel 83 Absatz 2 DSGVO jeweils gleich oder ähnlich ausfallen.“ Beschlussentwurf, Abschnitt 9.3.

⁵⁵⁰ Beschlussentwurf, Abschnitt 9.4.

freien Willen und die Autonomie der natürlichen Person zurückgeht, ihre personenbezogenen Daten in einer durch Freiwilligkeit geprägten Situation wie dieser weiterzugeben. Wurden die erforderlichen Informationen nicht bereitgestellt, so wurde die betroffene Person um die Möglichkeit gebracht, in voller Kenntnis der Sachlage zu entscheiden, ob sie einen Dienst nutzen möchte, der mit der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten und ihren sich daraus ergebenden Rechten verbunden ist. Zudem hat dabei der Grad, zu dem der Verantwortliche seine Transparenzpflichten erfüllt hat, direkte Auswirkungen auf die Wirksamkeit der anderen Rechte der betroffenen Person. Betroffene Personen, die nicht vorschriftsmäßig informiert wurden, werden möglicherweise um das Wissen gebracht, das sie brauchen, um die Ausübung eines der anderen Rechte betroffener Personen in Erwägung zu ziehen⁵⁵¹. Des Weiteren weist die irische Aufsichtsbehörde darauf hin, dass der Unionsgesetzgeber Verstöße gegen das Recht auf Information in Artikel 83 Absatz 5 DSGVO aufgenommen hat, welches die Vorschrift mit der höchsten Geldbußenandrohung ist⁵⁵².

295. Zur **Schwere des Verstoßes** erklärt die irische Aufsichtsbehörde, dass Meta Ireland ihren Feststellungen nach auch gegen Artikel 12 Absatz 1 und Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO verstoßen hat, weil das Unternehmen die nach Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO erforderlichen Informationen nicht in der vorgeschriebenen Weise mitgeteilt hat. Die irische Aufsichtsbehörde meint, dass *„dies ein Gesetzesverstoß von erheblichem Ausmaß ist, wenn man die Bedeutung des Rechts auf Information, die Auswirkungen auf die betroffenen Personen und die Zahl der potenziell betroffenen Personen bedenkt“⁵⁵³.*
296. In Bezug auf **Art, Umfang oder Zweck der Verarbeitung**, um die es hier geht, meint die irische Aufsichtsbehörde, dass *„die von [Meta Ireland] auf Grundlage von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO durchgeführte Verarbeitung personenbezogener Daten ein enormes Ausmaß hat. [Meta Ireland] verarbeitet verschiedenste Daten, um den Nutzern personalisierte Werbung anzuzeigen, ihren ‚News Feed‘ auf sie zuzuschneiden und Werbepartnern Feedback zur Beliebtheit einzelner Werbungen zu geben. Die Verarbeitung ist von zentraler und wesentlicher Bedeutung für das angebotene Geschäftsmodell, weshalb die Bereitstellung ordnungsgemäßer Informationen über diese Verarbeitung umso wichtiger ist. Diese kann nämlich auch Standortdaten und IP-Adress-Daten beinhalten“⁵⁵⁴.*
297. Hinsichtlich der **Zahl der betroffenen Personen** weist die irische Aufsichtsbehörde darauf hin, dass nach Angaben von Meta Ireland *„[Meta Ireland] im Europäischen Wirtschaftsraum zum Datum der Beschwerde etwa [REDACTED] monatliche aktive Nutzer hatte und bis zum Mai 2021 etwa [REDACTED] monatliche aktive Nutzer“⁵⁵⁵* und dass es zwar nicht möglich sei, die genaue Anzahl der betroffenen Nutzer festzustellen, dass aber etwa [REDACTED] der Bevölkerung im EWR (einschließlich des Vereinigten Königreichs) potenziell betroffen zu sein scheinen, wobei insoweit auf Eurostat verwiesen wird⁵⁵⁶.
298. Was den von betroffenen Personen erlittenen **Schaden** angeht, stellt die irische Aufsichtsbehörde fest, dass *„das Versäumnis, sämtliche vorgeschriebenen Informationen mitzuteilen, die Wirksamkeit der Rechte der betroffenen Personen untergräbt und folglich die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen verletzt. Es ist ein Kernelement der Transparenz, die betroffenen Personen in die Lage zu versetzen, in voller Kenntnis der Sachlage entscheiden, ob sie sich auf Aktivitäten einzulassen, die dazu*

⁵⁵¹ Beschlussentwurf, Abschnitt 9.6.

⁵⁵² Beschlussentwurf, Abschnitt 9.7.

⁵⁵³ Beschlussentwurf, Abschnitt 9.9.

⁵⁵⁴ Beschlussentwurf, Abschnitt 9.14.

⁵⁵⁵ Beschlussentwurf, Abschnitt 9.15.

⁵⁵⁶ Beschlussentwurf, Abschnitt 9.17.

führen, dass ihre personenbezogenen Daten verarbeitet werden, sowie in voller Kenntnis der Sachlage zu entscheiden, ob sie bestimmte Rechte ausüben wollen, und ob ihnen dies möglich ist. Dieses Recht wird untergraben, wenn es der Verantwortliche an Transparenz fehlen lässt“⁵⁵⁷.

299. In Bezug auf Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe a DSGVO gelangt die irische Aufsichtsbehörde zu dem Ergebnis, dass „es sich um ihrer Art nach schwere Verstöße handelt. Mangelnde Transparenz berührt das Herzstück der Rechte der betroffenen Person und begründet das Risiko, dass deren Wirksamkeit untergraben wird, weil es an transparenten Informationen über diese Rechte fehlt. Auch wenn die hier in Rede stehenden Verstöße eine einzige Rechtsgrundlage betreffen, geht es doch um enorm große Mengen personenbezogener Daten und Millionen betroffener Personen. Wenn man diese Faktoren bedenkt, wird deutlich, dass es sich hier um schwere Verstöße handelt“ und „[m]ehr als [REDACTED] der Bevölkerung im EWR scheinen von diesen Verstößen betroffen zu sein. Dies ist eine enorm große Zahl“⁵⁵⁸. Im Weiteren hebt die irische Aufsichtsbehörde „insbesondere die Auswirkungen [hervor], die der Mangel an Transparenz darauf hat, ob eine betroffene Person in der Lage ist, in voller Kenntnis der Sachlage über ihre Datenschutzrechte oder in der Tat sogar darüber zu entscheiden, ob sie diese Rechte ausüben sollte“⁵⁵⁹.
300. Die irische Aufsichtsbehörde misst der Dauer der Verstöße kein bedeutendes Gewicht bei⁵⁶⁰, da sich die Beschwerde – und damit die Untersuchung – gegen ganz bestimmte Dokumente (Facebooks Datenrichtlinie und Nutzungsbedingungen) richte und jüngere Fassungen der betreffenden Dokumente außerhalb des Untersuchungsgegenstands lägen⁵⁶¹.

Vorsätzlichkeit oder Fahrlässigkeit der Verstöße (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe b DSGVO)

301. Die Auffassung der Beschwerdeführerin, dass der Verstoß auf „auf eine bewusste Entscheidung, Informationen in bestimmter Weise zu präsentieren,“⁵⁶² zurückgehe, wird von der irischen Aufsichtsbehörde zur Kenntnis genommen, die jedoch meint, es gebe keinen Beweis für einen „vorsätzlichen oder wissentlichen Verstoß“ gegen eine Bestimmung der DSGVO⁵⁶³. Die irische Aufsichtsbehörde merkt an, dass in den Leitlinien des EDSA zu Geldbußen zwei Voraussetzungen genannt werden, „knowledge“ (Wissen) und „willfulness“ (Willen), was „vermuten lässt, dass der Verantwortliche sowohl in voller Kenntnis (full knowledge) der Tatbestandsmerkmale als auch absichtlich (deliberate) gegen die DSGVO verstoßen muss. Nach Untersuchung der Art der Verstöße auch im Hinblick auf die Leitlinien über Geldbußen akzeptiert [die irische Aufsichtsbehörde] das Vorbringen [von Meta Ireland], dass ein vorsätzlicher (intentional) Verstoß ein vorsätzlich und in voller Kenntnis begangener Verstoß gegen eine Bestimmung der DSGVO sein muss.“ Die irische Aufsichtsbehörde vermag keinen Beweis dafür zu erkennen, dass vorsätzlich und in voller Kenntnis gegen eine Bestimmung der DSGVO verstoßen worden wäre. Zu den Auswirkungen dieser Beurteilung auf die Entscheidung, ob eine Geldbuße zu verhängen ist oder nicht, führt die irische Aufsichtsbehörde

⁵⁵⁷ Beschlussentwurf, Abschnitt 9.20.

⁵⁵⁸ Beschlussentwurf, Abschnitte 9.17 und 9.45.

⁵⁵⁹ Beschlussentwurf, Abschnitt 9.45.

⁵⁶⁰ Beschlussentwurf, Abschnitt 9.45.

⁵⁶¹ Beschlussentwurf, Abschnitte 9.11 und 9.45. Die irische Aufsichtsbehörde merkt jedoch an, dass es, „[w]as die Ausübung von Abhilfebefugnissen angeht, ... nach der DSGVO erforderlich ist, die weiterreichenden Auswirkungen der Verstöße zu berücksichtigen“ (Beschlussentwurf, Abschnitt 9.11).

⁵⁶² Beschlussentwurf, Abschnitt 9.24.

⁵⁶³ Beschlussentwurf, Abschnitt 9.25. In ihrer Analyse berücksichtigt die irische Aufsichtsbehörde die *EDPB Guidelines on Administrative Fines* (Leitlinien des EDSA zu Geldbußen) hinsichtlich der Begriffe „vorsätzlich“ und „fahrlässig“. Beschlussentwurf, Abschnitte 9.22-9.23.

aus, dass „[i]ch zwar nicht das Recht von Facebook in Frage stelle, in dieser Frage zu einer aufrichtigen Meinung zu gelangen⁵⁶⁴, ich jedoch berücksichtige, dass es einer Organisation dieser Größe nicht gelungen ist, ausreichend transparentes Informationsmaterial über den Kern ihres Geschäftsmodells bereitzustellen“⁵⁶⁵.

Von dem Verantwortlichen oder dem Auftragsverarbeiter getroffene Maßnahmen zur Minderung des den betroffenen Personen entstandenen Schadens (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe c DSGVO)

302. Die irische Aufsichtsbehörde nimmt zur Kenntnis, dass Meta Ireland der Ansicht ist, dass „sein Transparenzansatz in dem Kontext, in dem Verstöße festgestellt wurden, der DSGVO in vollem Umfang genügt“. Ungeachtet dessen, dass die irische Aufsichtsbehörde diesen Standpunkt nicht teilt, „nimmt sie hin, dass dies die aufrichtige Überzeugung von [Meta Ireland] darstellt. Dies ändert nichts daran, dass es Verstöße gegeben hat. Jedenfalls wurde deswegen nichts unternommen, um den den betroffenen Personen entstandenen Schaden zu mindern, da [Meta Ireland] ja der Auffassung ist, dass niemand geschädigt worden sei“⁵⁶⁶. Das Argument von Meta Ireland, dass die Anstrengungen, die das Unternehmen zur Einhaltung der DSGVO unternahme, zu berücksichtigen seien, vermag die irische Aufsichtsbehörde nicht zu überzeugen; schließlich ist die Einhaltung der DSGVO – grundsätzlich – eine jedem Verantwortlichen auferlegte Pflicht. In der vorliegenden Sache sieht die irische Aufsichtsbehörde darin weder einen mildernden noch einen erschwerenden Umstand, da es „über die einfache Einhaltung der DSGVO hinaus keine offensichtlichen Maßnahmen gibt, die hätten ergriffen werden können“⁵⁶⁷. Dessen ungeachtet erkennt die irische Aufsichtsbehörde einen mildernden Umstand darin, dass Meta Ireland bereit ist, solange die Untersuchung noch nicht abgeschlossen ist, freiwillig Maßnahmen zu ergreifen, um seine Verarbeitung mit dem Datenschutzrecht in Einklang zu bringen⁵⁶⁸.

Grad der Verantwortung des Verantwortlichen unter Berücksichtigung der gemäß den Artikeln 25 und 32 getroffenen technischen und organisatorischen Maßnahmen (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe d DSGVO)

303. Die irische Aufsichtsbehörde erwähnt im Beschlussentwurf nicht ausdrücklich, ob sie diesen Faktor als erschwerend oder mildernd wertet⁵⁶⁹. Die irische Aufsichtsbehörde ist der Ansicht, dass „[Meta Ireland] zweifellos ein hohes Maß an Verschulden trifft“, und merkt dazu an, dass sich Meta Ireland „auf Grundlage [seiner] aufrichtigen Überzeugung wirklich um Datenschutzkonformität bemüht hat“, wobei diese Bemühungen „jedoch letztlich, was die Einhaltung wichtiger Aspekte betrifft, unzureichend waren“. Überdies stellt die irische Aufsichtsbehörde fest, „dass dies schwerwiegende Datenverarbeitung betrifft, und dass bewusst gehandelt wurde – daran vermag die aufrichtige Überzeugung, dass die Arten der Durchführung datenschutzkonform waren, nichts zu ändern“⁵⁷⁰. Auf

⁵⁶⁴ Diesbezüglich nimmt die irische Aufsichtsbehörde die Argumente von Meta Ireland, dass sich die Verstöße daraus ergeben hätten, das in gutem Glauben eine andere Meinung vertreten worden sei, zur Kenntnis, führt aber aus, dass dies nichts daran ändere, dass es sich um objektiv schwere Verstöße handle (Beschlussentwurf, Abschnitt 9.8), und weist darauf hin, dass „die Art und Weise, wie Facebook seine Verpflichtungen zu erfüllen versuchte, eindeutig nicht mit den [Transparenzrichtlinien des EDSA] in Einklang stand“ (Beschlussentwurf, Abschnitt 9.10).

⁵⁶⁵ Beschlussentwurf, Abschnitt 9.45.

⁵⁶⁶ Beschlussentwurf, Abschnitt 9.28.

⁵⁶⁷ Beschlussentwurf, Abschnitt 9.29.

⁵⁶⁸ Beschlussentwurf, Abschnitt 9.30.

⁵⁶⁹ Beschlussentwurf, Abschnitte 9.32-9.33.

⁵⁷⁰ Beschlussentwurf, Abschnitt 9.33.

dieser Grundlage gelangte die irische Aufsichtsbehörde zu dem Schluss, dass Meta Ireland ein hohes Maß an Verschulden („hoher Grad der Verantwortung“) trifft⁵⁷¹.

Kategorien personenbezogener Daten, die von dem Verstoß betroffen sind (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe g DSGVO)

304. Die irische Aufsichtsbehörde stellt fest, dass „[der] Mangel an Transparenz ein breites Spektrum personenbezogener Daten zum Dienst angemeldeter Nutzer betraf. Ich habe in diesem Beschlussentwurf mehrfach dargelegt, dass die Bewertung der Datenverarbeitung in dieser Untersuchung, ihrer Natur nach, recht allgemein gehalten war. In der Tat war es gerade der Mangel an Transparenz aufseiten von Meta Ireland, der dazu beitrug, dass es an Klarheit darüber fehlte, um welche Kategorien personenbezogener Daten es im Einzelnen ging“⁵⁷².
305. Die irische Aufsichtsbehörde gelangt zu dem Schluss, dass dieser Umstand weder erschwerend noch mildernd sei⁵⁷³.

Art und Weise, wie der Aufsichtsbehörde der Verstoß bekannt wurde (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe h DSGVO)

306. Die irische Aufsichtsbehörde merkt an, dass „[der] Gegenstand der Kommission durch eine Untersuchung bekannt wurde, die auf die Beschwerde hin eingeleitet wurde. Der Beschwerdegegenstand löste keine Meldepflicht aus, und wie ich bereits mehrfach anerkannt habe, ist der Verantwortliche der aufrichtigen Überzeugung, dass keinerlei Verstoß vorliegt bzw. vorlag“⁵⁷⁴. Dieser Faktor wird von der irischen Aufsichtsbehörde im Beschlussentwurf nicht als erschwerender oder mildernder Umstand erwähnt⁵⁷⁵.

Andere erschwerende oder mildernde Umstände (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe k DSGVO)

307. Die irische Aufsichtsbehörde prüft, ob der „Mangel an Transparenz zu finanziellen Vorteilen für Facebook hätte führen können“, weil – einer Ansicht nach – „ein transparenterer Ansatz hinsichtlich der auf Grundlage des Vertrags durchgeführten Verarbeitungsvorgänge ein Risiko für das Geschäftsmodell von Facebook wäre“, was der Fall wäre, „wenn klarere Erklärungen der durchgeführten Verarbeitungsvorgänge und ihrer Zwecke bestehende oder potenzielle Nutzer von der Nutzung des Dienstes abschrecken würden“⁵⁷⁶. Die irische Aufsichtsbehörde gelangt zu dem Schluss, dass dieser Umstand weder erschwerend noch mildernd ist, und führt dazu aus, dass „jegliche allgemeinen Erwägungen bezüglich dieses [Umstands] letztendlich spekulativ sind, sowohl aufseiten von [Meta Ireland] als auch aufseiten der Kommission“⁵⁷⁷.

Anwendung der Kriterien gemäß Artikel 83 Absatz 1 DSGVO

308. Die irische Aufsichtsbehörde meint, dass Meta Ireland wegen des Verstoßes gegen Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a, Artikel 12 Absatz 1 und Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO Geldbußen gemäß

⁵⁷¹ Beschlussentwurf, Abschnitt 9.33.

⁵⁷² Beschlussentwurf, Abschnitt 9.39.

⁵⁷³ Beschlussentwurf, Abschnitt 9.39. Die irische Aufsichtsbehörde merkt an, dass sie sich dem Vorbringen von Meta Ireland, dass dies kein erschwerender Faktor ist, anschließe. Beschlussentwurf, Abschnitt 9.39.

⁵⁷⁴ Beschlussentwurf, Abschnitt 9.40.

⁵⁷⁵ Beschlussentwurf, Abschnitt 9.45.

⁵⁷⁶ Beschlussentwurf, Abschnitt 9.43.

⁵⁷⁷ Beschlussentwurf, Abschnitt 9.44.

Artikel 58 Absatz 2 Buchstabe i und Artikel 83 DSGVO in Höhe eines Gesamtbetrags von mindestens 28 Mio. EUR und höchstens 36 Mio. EUR auferlegt werden sollten⁵⁷⁸.

309. Die federführende Aufsichtsbehörde hält die vorgeschlagenen Geldbußen unter Berücksichtigung aller Umstände der Untersuchung für wirksam, verhältnismäßig und abschreckend⁵⁷⁹. Was die Wirksamkeit angeht, führt die irische Aufsichtsbehörde aus, es handele sich um „*schwere Verstöße, und zwar sowohl wegen der extrem hohen Zahl der potenziell betroffenen Personen als auch wegen der Kategorien personenbezogener Daten, um die es geht, und der Folgen, die die Nichterfüllung der Transparenzanforderungen für die Nutzer hat*“⁵⁸⁰. Was die Abschreckung angeht, führt die federführende Aufsichtsbehörde aus, dass die Geldbuße „*sowohl den betroffenen Verantwortlichen/Auftragsverarbeiter als auch andere Verantwortliche/Auftragsverarbeiter, die ähnliche Verarbeitungsvorgänge durchführen, davor abschrecken muss, das betreffende Verhalten zu wiederholen*“⁵⁸¹. Zur Verhältnismäßigkeit führt die irische Aufsichtsbehörde aus, dass die vorgeschlagenen Geldbußen „*das, was zur Durchsetzung der Einhaltung der DSGVO erforderlich ist, nicht übersteigen, wenn man die Größe des Nutzerkreises von Facebook, die Auswirkungen der Verstöße auf die in Kapitel III der DSGVO verankerten Rechte betroffener Personen und die Bedeutung dieser Rechte im Gesamtkontext der DSGVO bedenkt*“⁵⁸².
310. Die irische Aufsichtsbehörde geht darauf ein, dass für die Berechnung des Betrags der Geldbuße auf den Umsatz des Unternehmens abzustellen ist⁵⁸³. Es wird festgestellt, dass der Begriff „*Unternehmen*“ auf Meta Platforms, Inc. zu beziehen ist⁵⁸⁴. Die irische Aufsichtsbehörde berücksichtigt den von Meta Platforms, Inc. für das Jahr zum 31. Dezember 2020 geltenden Umsatz (84 169 Mrd. USD)⁵⁸⁵.

9.1.2 Zusammenfassung der von den betroffenen Aufsichtsbehörden erhobenen Einsprüche

311. Die Aufsichtsbehörden Deutschlands, Frankreichs, der Niederlande, Norwegens und Polens⁵⁸⁶ beanstanden die Maßnahme, die die federführende Aufsichtsbehörde im Hinblick auf die im Beschlussentwurf vorgeschlagene Geldbuße wegen der Transparenzpflichtverletzungen zu ergreifen

⁵⁷⁸ Beschlussentwurf, Abschnitte 9 und 10.

Im Einzelnen schlägt die irische Aufsichtsbehörde folgende Geldbußen vor (Beschlussentwurf, Abschnitt 9.47):

- eine Geldbuße zwischen 18 Mio. EUR und 22 Mio. EUR wegen unzureichender Information über die auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO gestützten Verarbeitungsvorgänge, was einen Verstoß gegen Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO darstelle;

- eine Geldbuße zwischen 10 Mio. EUR und 14 Mio. EUR, weil über die auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO gestützten Verarbeitungsvorgänge, nicht in präziser, transparenter, verständlicher und leicht zugänglicher Form in einer klaren, einfachen Sprache informiert worden sei, was einen Verstoß gegen Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 12 Absatz 1 DSGVO darstelle.

Die vorgeschlagenen Geldbußen seien kumulativ zu verhängen, da der in Artikel 83 Absatz 5 DSGVO vorgesehene Höchstbetrag nicht überschritten sei. Vgl. Beschlussentwurf, Abschnitte 10.6, 10.41 und 10.42.

⁵⁷⁹ Beschlussentwurf, Abschnitt 9.51.

⁵⁸⁰ Beschlussentwurf, Abschnitt 9.48.

⁵⁸¹ Beschlussentwurf, Abschnitt 9.49.

⁵⁸² Beschlussentwurf, Abschnitt 9.50.

⁵⁸³ Beschlussentwurf, Abschnitt 10.7, unter Bezugnahme auf den Verbindlichen Beschluss 1/2021.

⁵⁸⁴ Beschlussentwurf, Abschnitt 10.23-10.41. Im Beschlussentwurf ist von Facebook, Inc. die Rede. Das Unternehmen hat seinen Namen zwischenzeitlich geändert und heißt jetzt Meta Platforms, Inc.

⁵⁸⁵ Beschlussentwurf, Abschnitt 10.41

⁵⁸⁶ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 10-16; Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 38-51; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 38-52; Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 8-11; Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 4-5.

vorsieht, und fordern die irische Aufsichtsbehörde auf, die **festgestellten Verletzungen mit einer erheblich⁵⁸⁷ höheren Geldbuße** zu ahnden.

312. Der Streit, der sich aus diesen Einsprüchen ergibt, betrifft die Frage, ob die vorgeschlagene Geldbuße wirksam, verhältnismäßig und abschreckend im Sinne von Artikel 83 Absatz 1 DSGVO ist⁵⁸⁸. Unter Bezugnahme auf diese drei Kriterien machen die vorgenannten Aufsichtsbehörden insbesondere folgende Ausführungen:
313. Die deutschen Aufsichtsbehörden halten die vorgesehene Geldbuße von fast 36 Mio. EUR gemessen am weltweit erzielten Jahresumsatz des Unternehmens und seiner Rentabilität, die die eines Durchschnittsunternehmens übersteigt, für nicht verhältnismäßig. Die Geldbuße könne auch nicht für verhältnismäßig erachtet werden, wenn man bedenke, dass den betroffenen Personen eine Information von größter Relevanz vorenthalten worden sei, selbst wenn man Meta Irelands *„(lediglich) fahrlässiges Handeln und ggf. vom Verantwortlichen nach Feststellung der Verstöße unternommene Bemühungen um Datenschutzkonformität“* berücksichtige⁵⁸⁹. Die deutschen Aufsichtsbehörden weisen darauf hin, dass *„sich die vorgesehene Höchstgeldbuße auf etwa 0,05 % des weltweiten Jahresumsatzes, etwa 0,15 % des Jahresgewinns 2020 und etwa 1,29 % der Höchstgeldbuße beläuft. Die vorgesehene Geldbuße bewegt sich am untersten Ende des Korridors. Rechnete man die Geldbuße auf eine einzige der etwa [REDACTED] von den Verstößen betroffenen Personen um (Beschlussentwurf, Abschnitt 9.15), beliefe sich die Geldbuße auf [REDACTED]“⁵⁹⁰*. Was die Wirksamkeit angeht, wäre die Geldbuße, die die federführende Aufsichtsbehörde vorschlage, für Meta Ireland dank seiner Geschäftslage kaum spürbar⁵⁹¹. Abschließend wird, was die abschreckende Wirkung angeht, ausgeführt, dass die vorgesehene Geldbuße weder spezielle noch generelle Präventionswirkung hätte. Was dies angehe, hätte die vorgesehene Geldbuße eher die gegenteilige Wirkung, da *„[a]ndere Verantwortliche ihre Datenschutzkonformität danach ausrichten könnten, dass die Geldbuße so gering ist. Wenn sie ihren eigenen Umsatz und Gewinn mit dem des Facebook-Konzerns vergleichen, werden sie feststellen, dass das Risiko, dass ihnen bei Verletzung der Rechte betroffener Personen droht, so es denn überhaupt ein Risiko gibt, jedenfalls gering wäre“⁵⁹²*.
314. Die französische Aufsichtsbehörde meint, dass im Hinblick auf *„die Zahl der betroffenen Personen, die besonders stark in die Privatsphäre eingreifende Art der in Rede stehenden Verarbeitungsvorgänge, die festgestellten Verletzungen, die Stellung von Facebook Ireland Limited als Quasi-Monopolist und die Finanzlage des Unternehmens“* der Betrag der vorgesehenen Geldbuße *„niedrig und kaum mit dem in Artikel 83 Absatz 1 DSGVO gesetzten Ziel, die Verhängung abschreckender Geldbußen sicherzustellen, vereinbar zu sein scheint“⁵⁹³*. Überdies hält die französische Aufsichtsbehörde die von der irischen Aufsichtsbehörde vorgeschlagene Geldbuße für nicht verhältnismäßig, da *„sich der*

⁵⁸⁷ Abgesehen von der niederländischen Aufsichtsbehörde (deren Ansicht nach die Geldbuße angehoben werden sollte) meinen alle Aufsichtsbehörden, dass die Geldbuße erheblich angehoben werden sollte. Vgl. Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 16; Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 48; Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 11; Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 4-5; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 50.

⁵⁸⁸ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 12-14; Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 50-51; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 45 ff.; Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 9-10; Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 5.

⁵⁸⁹ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 13.

⁵⁹⁰ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 12-13.

⁵⁹¹ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 13.

⁵⁹² Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörde, S. 13-14.

⁵⁹³ Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 40.

*Gesamtbetrag zur Ahndung der beiden Verstöße gegen die Bestimmungen von Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c der DSGVO auf der einen Seite und die Bestimmungen von Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 12 Absatz 1 der DSGVO auf der anderen Seite auf nur etwa 0,04 % des Umsatzes der Facebook, Inc. und etwa 1 % der Höchstgeldbuße beläuft*⁵⁹⁴.

315. Die niederländische Aufsichtsbehörde bezweifelt (auch unter Bezugnahme auf die Leitlinien der Artikel-29-Datenschutzgruppe für Geldbußen), dass die von der irischen Aufsichtsbehörde vorgeschlagenen Geldbußen den Zweck der Wirksamkeit erfüllen, „insbesondere im Hinblick auf die starke Finanzlage des Verantwortlichen und die Feststellung, dass der festgestellte Mangel an Transparenz für den Verantwortlichen finanziell von Vorteil gewesen sein dürfte“⁵⁹⁵. Was die abschreckende Wirkung angeht, führt die niederländische Aufsichtsbehörde, auch unter Bezugnahme auf die ständige Rechtsprechung des EuGH, aus, dass Meta Ireland „einen Umsatz von mehr als 83 Mrd. USD (etwa 72 Mrd. EUR) jährlich erzielt und somit in der Lage wäre, einen Tagesumsatz von etwa 228 Mio. USD zu erzielen. Die Geldbuße hätte keine abschreckende Wirkung in Bezug auf künftiges Verhalten, sondern wäre in wenigen Stunden schon wieder erwirtschaftet“ (konkrete Abschreckung)⁵⁹⁶. Hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit beanstandet die niederländische Aufsichtsbehörde, dass im Beschlussentwurf nicht begründet werde, inwiefern die vorgeschlagenen Beträge der Schwere der Verstöße angemessen sein sollen⁵⁹⁷.
316. Die norwegische Aufsichtsbehörde meint, der vorgesehene Betrag der Geldbuße sei nicht wirksam und werde weder Meta Ireland noch andere Verantwortliche abschrecken; angesichts der durch die Verstöße erzielten finanziellen Vorteile und des weltweit erzielten Jahresumsatzes von Meta Platform, Inc. im Jahr 2020 meint die norwegische Aufsichtsbehörde, dass Meta Ireland „wahrscheinlich kein Problem hätte, die vorgeschlagene Geldbuße zu zahlen, und der Betrag der Geldbuße wird das Unternehmen kaum so sehr treffen, dass es es für notwendig hielte, seine Praktiken wesentlich zu ändern“⁵⁹⁸.
317. Nach Ansicht der polnischen Aufsichtsbehörde „sollte der vorgeschlagene Betrag der Geldbuße, um sicherzustellen, dass die Geldbuße wirksam, verhältnismäßig und abschreckend ist, dem sehr hohen Umsatz des Verantwortlichen und dem hohen von ihm gesparten Geldbetrag angepasst werden“⁵⁹⁹; dazu wird ausgeführt: „[W]enn man den hohen Umsatz des Unternehmens berücksichtigt, kann man nur schwer zu dem Schluss gelangen, dass ein so geringer Geldbetrag wie der als Geldbuße vorgeschlagene das Unternehmen, dem die Geldbuße auferlegt wird, wirksam vor künftigen ähnlichen Verstößen abschrecken kann. Zudem wird eine Geldbuße in dieser Höhe für andere Unternehmen mit ähnlichem Umsatz ein klares Signal sein, dass es sich nicht lohnt, auf die Einhaltung der DSGVO-Vorschriften zu achten, weil die Kosten der Implementierung angemessener technischer und organisatorischer Maßnahmen höher sein könnten als der Betrag einer möglichen Geldbuße“⁶⁰⁰.
318. Außerdem werden in den Einsprüchen Ausführungen dazu gemacht, wie einige der in Artikel 83 Absatz 2 DSGVO aufgeführten Kriterien gewichtet wurden.

⁵⁹⁴ Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 42.

⁵⁹⁵ Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 47.

⁵⁹⁶ Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 48.

⁵⁹⁷ Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 49.

⁵⁹⁸ Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 10.

⁵⁹⁹ Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 4.

⁶⁰⁰ Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 5.

319. Die deutschen Aufsichtsbehörden meinen, dass schon allein das erhebliche Ausmaß der Nichtkonformität, das die federführende Aufsichtsbehörde festgestellt habe,⁶⁰¹ und die Zahl der betroffenen Personen⁶⁰² zu einer Geldbuße im Bereich von mindestens einigen Promille des Jahresumsatzes hätte führen müssen⁶⁰³. Möglicherweise sei die Zahl der betroffenen Personen auch noch höher als die im Beschlussentwurf berücksichtigte Zahl, wenn man bedenke, dass „Facebook für 2020 2,80 Mrd. monatlich aktive Nutzer meldet, aber 3,30 Mrd. monatlich aktive Nutzer der Konzernfamilie (*family monthly active people*). Legt man diese etwa 18 % höhere Zahl zugrunde, käme man auf [REDACTED] möglicherweise betroffene Personen [REDACTED] plus 18 % = [REDACTED]“; deshalb sollte der „Möglichkeit, dass es fast [REDACTED] (die Differenz zwischen [REDACTED] und [REDACTED] mehr betroffene Personen gibt, bei der Berechnung erhebliches Gewicht zukommen“⁶⁰⁴.
320. Die französische Aufsichtsbehörde meint, die Geldbuße stehe im Widerspruch zur Schwere der festgestellten Verstöße und zur Art der Verarbeitung (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe a DSGVO)⁶⁰⁵.
321. Die niederländische Aufsichtsbehörde meint, die Geldbuße sei der Schwere der festgestellten Verletzungen (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe a DSGVO) nicht angemessen und mit den von der irischen Aufsichtsbehörde gemachten Ausführungen als solchen nicht vereinbar⁶⁰⁶.
322. Die norwegische Aufsichtsbehörde meint, „die vorgeschlagene Geldbuße steht in keinem Verhältnis zur Schwere der Verstöße und festgestellten erschwerenden Umstände“ und die „Zahl der betroffenen Personen im EWR beläuft sich auf Hunderte Millionen“; sie teilt die von der federführenden Aufsichtsbehörde vertretene Meinung, dass den Verantwortlichen „ein hohes Maß an Verschulden trifft“⁶⁰⁷.
323. Die polnische Aufsichtsbehörde führt aus, dass „bei der Bestimmung der Schwere der von der federführenden Aufsichtsbehörde im Beschlussentwurf festgestellten Verstöße ... nicht nur zu berücksichtigen [ist], dass die vom Verantwortlichen durchgeführte Datenverarbeitung massiver Art ist, sondern auch der Umstand, dass die Datenverarbeitung wesentlicher Teil der Geschäftstätigkeit des Verantwortlichen ist“ (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe a DSGVO)⁶⁰⁸. Zu dem mildernden Umstand, dass sich Meta Ireland bereit erklärt hat, bereits in der Untersuchungsphase freiwillig Maßnahmen zur Herstellung der Datenschutzkonformität seiner Verarbeitung zu ergreifen, führt die polnische Aufsichtsbehörde aus, dass dies „nicht zur Minderung der vorgeschlagene Geldbuße führen sollte, da nämlich der Verantwortliche gesetzlich zur Zusammenarbeit mit der federführende Aufsichtsbehörde verpflichtet ist, und seine Absicht, die Verarbeitungsvorgänge mit den Bestimmungen der DSGVO in Einklang zu bringen, ist ein zukünftiges und ungewisses Ereignis, das bei der Bemessung der Geldbuße außer Betracht bleiben sollte“ (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe c DSGVO)⁶⁰⁹.

⁶⁰¹ Die deutschen Aufsichtsbehörden nehmen Bezug auf die Abschnitte 9.9, 9.19, 9.21, 9.33 des Beschlussentwurfs (Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 14).

⁶⁰² Die deutschen Aufsichtsbehörden zitieren Abschnitt 9.15 des Beschlussentwurfs, wo von [REDACTED] monatlichen Nutzern die Rede ist (Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 14).

⁶⁰³ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 14-15.

⁶⁰⁴ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 15.

⁶⁰⁵ Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 50.

⁶⁰⁶ Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 40, 43 und 49.

⁶⁰⁷ Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 10.

⁶⁰⁸ Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 4.

⁶⁰⁹ Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 4.

324. Die Aufsichtsbehörden Deutschlands und Frankreichs bringen mehrere tatsächliche und rechtliche Argumente für die vorgeschlagene Änderung der rechtlichen Würdigung vor.
325. Die deutschen Aufsichtsbehörden meinen, dass die Rentabilität des Unternehmens eines der Elemente sei, auf die bei der Berechnung der Geldbuße abzustellen sei⁶¹⁰, wobei sie darauf hinweisen, dass *„die Facebook-Gruppe ein extrem rentables Unternehmen ist. Der Jahresgewinn (Überschuss) des Konzerns belief sich zum 31. Dezember 2020 auf 29 146 Mrd. USD (23 752 Mrd. EUR) bei einem Jahresumsatz von 85 965 Mrd. USD (70 055 Mrd. EUR) im Jahr 2020. Laut dem Abschluss für das zweite Quartal 2021 steigen Umsatz und Überschuss weiter rapide (+56 % vergleichbarer Umsatz und +101 % Überschuss gegenüber dem zweiten Quartal 2020)“* und *„Facebooks Rendite ist erheblich höher als die Rendite im allgemeinen wirtschaftlichen Umfeld – gegenüber deutschen/europäischen Unternehmen ist sie um etwa das Neunfache oder mehr höher“*⁶¹¹.
326. Die deutschen Aufsichtsbehörden führen auch aus, dass bei der Bestimmung der Geldbuße auf den Gesamtumsatz von Meta Platforms, Inc. abzustellen sei. Dieser Gesamtumsatz habe 2020 85 965 Mrd. USD betragen und sei höher als der von der federführenden Aufsichtsbehörde genannte Betrag von 84 169 Mrd. USD (mit Werbung generierter Umsatz)⁶¹².
327. Die französische Aufsichtsbehörde meint, dass der Betrag der von der irischen Aufsichtsbehörde vorgeschlagenen Geldbuße *„zu niedrig geschätzt zu sein scheint im Vergleich zu dem Betrag, der in der Entscheidung des Ausschusses der französischen Datenschutzkommission (CNIL – Formation restreinte) No. SAN-2019-001 vom 21. Januar 2019, mit dem eine Geldbuße von 50 Mio. EUR gegen das Unternehmen Google LLC festgesetzt wurde“*, und fügt hinzu, dass *„dieser Fall vergleichbar ist, weil auch er auf eine vom Verein ‚NOYB‘ bei der CNIL eingereichte Vorlage zurückgeht, die ein ähnliches Problem betraf und sich gegen Google richtete, und dass vom Ausschuss der CNIL ein Verstoß gegen Artikel 6 der DSGVO sowie ein Verstoß gegen die Bestimmungen der Artikel 12 und 13 der DSGVO festgestellt wurde. Der gegen Google LLC festgesetzte Betrag liegt nahe dem von der irischen Datenschutzbehörde festgesetzten, obgleich die hier in Rede stehenden Verarbeitungsvorgänge alle europäischen Nutzer betreffen, was bei der vorgenannten Entscheidung der CNIL, für die lediglich auf die französischen Nutzer abgestellt wurde, nicht der Fall war“*⁶¹³. Nach Ansicht der französischen Aufsichtsbehörde ist vorgeschlagene der Betrag zu niedrig im Vergleich zu dem Betrag in der Entscheidung der luxemburgischen Aufsichtsbehörde vom 15. Juli 2021, die gegen das Unternehmen Amazon Europe Core erging, mit der wegen Verstoßes gegen die Artikel 6, 12 und 13 DSGVO eine Geldbuße von 746 Mio. EUR verhängt wurde. Auch diesem Fall lag eine Beschwerde zugrunde, mit der der Vorwurf erhoben wurde, dass die Verarbeitungsvorgänge, die die Unternehmen des Amazon-Konzerns in Bezug auf verhaltensorientierte Werbung durchführten, auf keine gültige Rechtsgrundlage gestützt seien⁶¹⁴. Auch sei es nicht mit Artikel 60 DSGVO vereinbar, die vorgeschlagene Geldbuße als Spanne – und nicht als festen Betrag – anzugeben⁶¹⁵.
328. Zu den **Risiken**, die sich aus dem Beschlussentwurf ergeben, führen die Aufsichtsbehörden Deutschlands, Frankreichs, der Niederlande, Norwegens und Polens aus, dass der Beschlussentwurf, wenn er angenommen würde, zu einem erheblichen Risiko für den Schutz der Grundrechte und

⁶¹⁰ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörde, S. 11.

⁶¹¹ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörde, S. 12.

⁶¹² Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 14.

⁶¹³ Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 43.

⁶¹⁴ Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 45.

⁶¹⁵ Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 47.

Grundfreiheiten der betroffenen Personen führen würde⁶¹⁶. Die Aufsichtsbehörden Deutschlands, Frankreichs, der Niederlande, Norwegens und Polens erklären dazu, dass der Beschlussentwurf keine wirksame Durchsetzung der DSGVO sicherstellen würde, da die vorgeschlagene Geldbuße keine abschreckende Wirkung entfalten könne (und zwar weder spezifisch in Bezug auf den Verantwortlichen noch allgemein in Bezug auf andere Verantwortliche)⁶¹⁷. Die norwegische Aufsichtsbehörde meint, dies bedeute *„in der Praxis, dass der Beschwerdeführerin und den betroffenen Personen das in der DSGVO vorgesehene Datenschutzniveau verwehrt würde“*⁶¹⁸. Die französische Aufsichtsbehörde meint, der Beschlussentwurf in dieser Fassung würde *„zur allgemeinen Herabsetzung der Höhe der von europäischen Datenschutzaufsichtsbehörden verhängten Geldbußen führen, wodurch die Zwangsbefugnisse der Behörden verringert würden – und in der Folge auch ihre Fähigkeit, die wirksame Einhaltung des Schutzes der personenbezogenen Daten der Personen mit Wohnsitz in Europa sicherzustellen“*⁶¹⁹. Die deutschen Aufsichtsbehörden ergänzen, dass der Beschlussentwurf keine einheitliche Anwendung von Geldbußen fördere⁶²⁰, und führen aus, dass *„die Zugrundelegung falscher Umsatzzahlen einen gefährlichen Präzedenzfall schüfe, da andere Verantwortliche diejenige Aufsichtsbehörde ‚auswählen‘ könnten, die ebenfalls niedrigere Umsatzzahlen zugrunde legt“*, was die Wirksamkeit von Sanktionen untergrübe und letztlich auf ein erhebliches Risiko für die Rechte und Freiheiten betroffener Personen hinausliefe, *„da Verantwortliche das Maß ihrer Datenschutzkonformität dem anpassen könnten“*⁶²¹.

9.1.3 Standpunkt der federführenden Aufsichtsbehörde zu den Einsprüchen

329. Nach Ansicht der federführenden Aufsichtsbehörde ist keiner der Einsprüche gegen die Höhe der vorgeschlagenen Geldbußen maßgeblich und begründet⁶²².
330. Zu den Einsprüchen, mit denen gefordert wird, den Betrag der im Beschlussentwurf genannten Geldbuße anzuheben, meint die federführende Aufsichtsbehörde, sie sei *„überzeugt, dass sie die Kriterien in Artikel 83 Absatz 2 DSGVO in vollem Umfang berücksichtigt hat, und dass die vorgeschlagene Geldbuße den Anforderungen gemäß Artikel 83 Absatz 1 DSGVO genügt, da alle Umstände dieser Angelegenheit berücksichtigt werden, so wie in Teil 10 des Beschlussentwurfs ausgeführt“*, und sie halte *„den Vorschlag, was die Geldbuße angeht, für bedeutend, sowohl im Hinblick auf ihre in jeder Hinsicht gegebene finanzielle Signifikanz, sondern auch im Hinblick auf die erhebliche öffentliche Aufmerksamkeit, die eine Geldbuße in dieser Höhe erregen wird“*⁶²³. Das Vorbringen, die Angabe einer Geldbußenspanne im Beschlussentwurf sei nicht mit Artikel 60 DSGVO vereinbar, wird von der federführenden Aufsichtsbehörde zurückgewiesen⁶²⁴.

⁶¹⁶ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 15 und 16; Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 50; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde Rn. 51; Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 5.

⁶¹⁷ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 12, 15-16; Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde Rn. 40, 49 und 50 - 51; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 48 und 51; Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 10-11; Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 5.

⁶¹⁸ Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 11.

⁶¹⁹ Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 51.

⁶²⁰ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 14.

⁶²¹ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 14.

⁶²² Sammelantwort, Rn. 114-115.

⁶²³ Sammelantwort, Rn. 115.

⁶²⁴ Sammelantwort, Rn. 112-113.

331. Die Einsprüche, die die Art und Weise der Berechnung der vorgeschlagenen Geldbuße (Prüfung gemäß Artikel 83 Absatz 2 DSGVO) betreffen, hält die federführende Aufsichtsbehörde für nicht maßgeblich⁶²⁵. Das Vorbringen, dass sie für die Zwecke von Artikel 83 Absatz 2 DSGVO eine größere Zahl Nutzer hätte zugrunde legen müssen, nämlich die für den größeren Kreis der „Familie“ von Facebook-Apps, weist sie zurück, da diese nicht den Facebook-Nutzungsbedingungen unterlägen und deshalb für den vorliegenden Sachverhalt nicht von Belang seien⁶²⁶.
332. Obgleich auch die irische Aufsichtsbehörde der Auffassung ist, dass „*bei der Berechnung der Geldbuße die Zahl für den Gesamtumsatz zugrunde zu legen ist*“, hält sie diesen Einspruch für nicht maßgeblich, da „*sich die Umsatzzahl im endgültigen Beschluss auf jeden Fall auf den von Meta Platforms, Inc. und Meta Ireland im Jahr 2021 erzielten Umsatz beziehen wird*“⁶²⁷.

9.1.4 Würdigung durch den EDSA

9.1.4.1 Bewertung der Maßgeblichkeit und Begründetheit der Einsprüche

333. In den von den Aufsichtsbehörden Deutschlands, Frankreichs, der Niederlande, Norwegens und Polens eingelegten Einsprüchen geht es um die „Übereinstimmung der im Beschlussentwurf beabsichtigten Maßnahme mit der DSGVO“⁶²⁸.
334. Der EDSA nimmt zur Kenntnis, dass nach Ansicht von Meta Ireland kein einziger der von den betroffenen Aufsichtsbehörden eingelegten Einsprüche die Voraussetzungen gemäß Artikel 4 Nummer 24 DSGVO erfüllt⁶²⁹.
335. Was insbesondere diese Einsprüche gegen die Bestimmung der Geldbuße wegen Transparenzpflichtverletzungen angeht, erkennt Meta Ireland an, dass Einsprüche, in denen es darum geht, ob die vorgesehenen Abhilfemaßnahmen mit der DSGVO vereinbar sind, in den Anwendungsbereich des Streitbeilegungsverfahrens fallen⁶³⁰; nach Ansicht von Meta Ireland liegen jedoch Einsprüche, die sich allein gegen den Betrag der Geldbuße richten, außerhalb seines Anwendungsbereichs⁶³¹. Meta Ireland führt aus, dass „*Im Zusammenhang mit einer Angelegenheit, die die grenzüberschreitende Verarbeitung betrifft, ... die Befugnis, eine Geldbuße zu verhängen, nach der DSGVO in der alleinigen Zuständigkeit der federführenden Aufsichtsbehörde [liegt], in diesem Falle der Data Protection Commission (DPC), und nicht bei den betroffenen Aufsichtsbehörden oder dem EDSA*“⁶³². Zudem sei allein die federführende Aufsichtsbehörde dafür zuständig, zu bestimmen, ob die Geldbuße wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sei⁶³³. Diese Auslegung der DSGVO wird vom

⁶²⁵ Sammelantwort, Rn. 118.

⁶²⁶ Sammelantwort, Rn. 118.

⁶²⁷ Sammelantwort, Rn. 114.

⁶²⁸ EDSA-Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch, Rn. 32.

⁶²⁹ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Anlage 1, S. 70.

⁶³⁰ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitte 8.14 und 9.2.

⁶³¹ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 9.2.

⁶³² Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 9.2.

⁶³³ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 9.2. Meta Ireland führt ergänzend aus, dass „*der EDSA keine Anweisungen dazu erteilen darf, ob – oder in welcher Höhe – eine Geldbuße verhängt werden sollte (auch – zur Klarstellung – keine Anweisung an die federführende Aufsichtsbehörde, die Geldbuße zu erhöhen)*“. Dieses Argument wird im Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Anhang I („Erwiderung auf jeden der Einsprüche“) wiederholt, siehe S. 85 (schwedische Aufsichtsbehörde), S. 91 (norwegische Aufsichtsbehörde), S. 110 (französische Aufsichtsbehörde), S. 123 (italienische Aufsichtsbehörde), S. 129-130 und 132 (deutsche Aufsichtsbehörden).

EDSA, wie oben ausgeführt (siehe Abschnitt 8.4.2, Randnummern 275 bis 277), nicht geteilt; der EDSA ist der Auffassung, dass betroffene Aufsichtsbehörden gegen den Betrag der von einer federführenden Aufsichtsbehörde in ihrem Beschlussentwurf vorgeschlagenen Geldbuße Einspruch einlegen können⁶³⁴.

336. Der EDSA nimmt die weiteren Ausführungen von Meta Ireland zur Kenntnis, mit denen die mangelnde Maßgeblichkeit der von den Aufsichtsbehörden Deutschlands⁶³⁵, Frankreichs⁶³⁶, der Niederlande⁶³⁷,

⁶³⁴ In diesem Zusammenhang kann an Erwägungsgrund 150 DSGVO erinnert werden, wo es heißt, dass das Kohärenzverfahren auch genutzt werden kann, um eine kohärente Anwendung von Geldbußen zu fördern. Daher ist es möglich, mit dem Einspruch die Elemente infrage zu stellen, auf die sich die Berechnung der Höhe der Geldbuße stützt. Falls der EDSA bei seiner Bewertung in diesem Zusammenhang etwaige Mängel der Begründung feststellt, die zu der Verhängung der betreffenden Geldbuße geführt hat, wird die federführende Aufsichtsbehörde angewiesen, die Geldbuße neu zu bewerten und die festgestellten Mängel zu beheben (EDSA-Leitlinien zu Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a, Rn. 91; EDSA-Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch, Rn. 34). Der EDSA hat in der Vergangenheit mehrere Einsprüche, die diesen Gegenstand betrafen, für zulässig befunden, siehe z. B. Verbindlicher Beschluss 1/2020, Rn. 175-178 und 180-181, Verbindlicher Beschluss 1/2020, Rn. 310-314, Verbindlicher Beschluss 1/2022 Rn. 53-55, Verbindlicher Beschluss 2/2022, Rn. 186-190. Folglich besitzt der EDSA im Rahmen seines Auftrags, die einheitliche Anwendung der DSGVO sicherzustellen, die umfassende Zuständigkeit, den zwischen den Aufsichtsbehörden aufgetretenen Streit beizulegen und die Mängel des Beschlussentwurfs zu beheben, die die Berechnung des Betrags der Geldbuße betreffen, welche auf jeden Fall von der federführenden Aufsichtsbehörde in ihrer nationalen Entscheidung, die sie auf Grundlage des verbindlichen Beschlusses des EDSA erlässt, beziffert und verhängt werden wird.

⁶³⁵ Meta Ireland weist den Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden gegen die im Beschlussentwurf vorgeschlagene Geldbuße als weder maßgeblich noch begründet zurück, weil sich dieser „nicht gegen die Faktoren richtet, auf deren Grundlage der Betrag der Geldbuße berechnet wurde, da ja der Umsatz nur für die Bestimmung der maximalen Geldbuße, die rechtmäßig verhängt werden kann, relevant ist und nicht für den Betrag der Geldbuße“. Vgl. Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 129.

⁶³⁶ Meta Ireland weist den Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde als nicht maßgeblich zurück, weil darin Kritik am Betrag der vorgeschlagenen Geldbuße geübt werde, „und nicht an den Faktoren, auf die die Data Protection Commission (DPC) für die Berechnung der Geldbuße abgestellt hat und welche der relevante rechtliche und tatsächliche Inhalt des Beschlussentwurfs sind“. Vgl. Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 110. Der EDSA merkt zunächst an, dass die französische Aufsichtsbehörde sehr wohl die Gewichtung kritisiert, die der Schwere des Verstoßes sowie der Art und dem Umfang der Verarbeitung beigemessen wurde (vgl. Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 50); abgesehen davon erinnert der EDSA daran, dass es durchaus möglich ist, geltend zu machen, dass eine Geldbuße nicht „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ im Sinne von Artikel 83 Absatz 1 DSGVO ist, ohne sich auf ein bestimmtes der in Artikel 83 Absatz 2 DSGVO aufgeführten Kriterien zu berufen. Meta Ireland beanstandet also den Inhalt des Einspruchs, und zwar in Bezug auf die Begründetheit in der Sache – und nicht in Bezug auf die Zulässigkeit – des Einspruchs.

⁶³⁷ Meta Ireland meint, der Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde „enthält allgemeine Beanstandungen des Ansatzes der Data Protection Commission (DPC), ohne sich jedoch mit dem konkreten tatsächlichen und rechtlichen Inhalt des Beschlussentwurfs auseinanderzusetzen“, so wie dieser in dessen Abschnitten 9.47-9.52 zum Ausdruck komme. Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 99. Der EDSA merkt an, dass die irische Aufsichtsbehörde in den Abschnitten 9.48-9.50 erklärt, warum „ihrer Überzeugung nach, wenn man sämtliche Umstände der Untersuchung berücksichtigt, die oben vorgeschlagenen Geldbußen, wenn sie gegen Facebook verhängt würden, wirksam, verhältnismäßig und abschreckend wären“; der Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde ist ausdrücklich dagegen gerichtet. Vgl. Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 37-52.

Norwegens⁶³⁸ und Polens⁶³⁹ erhobenen Einsprüche aufgezeigt werden soll. Meta Ireland beanstandet den Inhalt dieser Einsprüche, und zwar in Bezug auf die Begründetheit in der Sache – nicht die Zulässigkeit.

337. Der EDSA stellt fest, dass die Aufsichtsbehörden Deutschlands, Frankreichs, der Niederlande, Norwegens und Polens einen bestimmten Teil des Beschlussentwurfs der irischen Aufsichtsbehörde beanstanden, nämlich Kapitel 9 „*Geldbuße*“ und Kapitel 10 „*Andere relevante Faktoren*“, wobei ihrer Ansicht nach die Geldbuße, die wegen der festgestellten Transparenzpflichtverletzungen vorgeschlagen wird, zu niedrig ist⁶⁴⁰. Würde diesen Einsprüchen gefolgt, so würde dies, was die verhängten Abhilfemaßnahmen angeht, zu einem anderen Ergebnis führen⁶⁴¹. Folglich hält der EDSA die von den Aufsichtsbehörden Deutschlands, Frankreichs, der Niederlande, Norwegens und Polens eingelegten Einsprüche für **maßgeblich**.

⁶³⁸ Meta Ireland wiederholt seinen Standpunkt, dass „*die Bestimmung der Höhe der Geldbuße in der alleinigen Zuständigkeit und im alleinigen Ermessen der federführenden Aufsichtsbehörde liegt*“, um dann zu dem Schluss zu gelangen, dass der Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde nicht maßgeblich sei. Vgl. Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 91. Auf dieses Argument ist der EDSA bereits oben eingegangen (Abschnitt 8.4.2, Rn. 275-277 sowie Fußnote 634).

⁶³⁹ Meta Ireland weist zurück, dass der Umsatz für die Bestimmung des Betrags der Geldbuße relevant sei, um dann auf dieser Grundlage zu dem Schluss zu gelangen, der Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde sei „*nicht gegen die Elemente gerichtet, die für die Berechnung des Betrags der Geldbuße zugrunde gelegt wurden*“, und deshalb nicht maßgeblich. Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 105.

⁶⁴⁰ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 11; Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 40; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 37-52; Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 8-11; Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 4.

⁶⁴¹ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 16; Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 48; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 50 - 52; Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 8 und 11; Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 5.

338. Meta Ireland weist die von den Aufsichtsbehörden Deutschlands⁶⁴², Frankreichs⁶⁴³, der Niederlande⁶⁴⁴, Norwegens⁶⁴⁵ und Polens⁶⁴⁶ vorgebrachten Begründungen als unsubstantiiert zurück. Damit beanstandet Meta Ireland den Inhalt dieser Einsprüche, und zwar in Bezug auf ihre Begründetheit in der Sache – nicht ihre Zulässigkeit. Meta Ireland meint, in den Einsprüchen der Aufsichtsbehörden Frankreichs und der Niederlande werde nicht aufgezeigt, dass diese zu einem anderen Ergebnis im Beschlussentwurf führen könnten⁶⁴⁷ – eine Erhöhung der vorgeschlagenen Geldbuße also von Meta Ireland nicht als ein anderes Ergebnis anerkannt.
339. Des Weiteren macht Meta Ireland geltend, dass die Einsprüche der Aufsichtsbehörden Deutschlands, Frankreichs, Norwegens und Polens nicht hinreichend begründet seien, weil sie „zusätzliche“ Kriterien

⁶⁴² Meta Ireland weist das Argument der deutschen Aufsichtsbehörden zurück, dass die Rentabilität als erschwerender Umstand hätte berücksichtigt werden müssen (gemäß Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe k DSGVO), wehrt sich gegen die von den deutschen Aufsichtsbehörden vorgenommene Berechnung der Höhe der Geldbuße auf Pro-Kopf-Basis und lehnt das Argument der deutschen Aufsichtsbehörden ab, dass eine Geldbuße allgemeine Präventionswirkung haben sollte. Außerdem führt Meta Ireland aus, dass die deutschen Aufsichtsbehörden die Elemente, auf die die irische Aufsichtsbehörde zur Bestimmung der Geldbuße abgestellt habe, nicht beanstandet hätten, und wiederholt, dass die alleinige Zuständigkeit dafür bei der irischen Aufsichtsbehörde liege. Vgl. Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 129-130.

⁶⁴³ Meta Ireland meint, der Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde enthalte „*unsubstantiierte und theoretische Ausführungen*“, die „*keine vernünftige und substantiierte tatsächliche und rechtliche Begründung dafür bieten, weshalb die Data Protection Commission (DPC) ihre Bestimmung der Geldbußen ändern sollte*“. Gleichzeitig führt Meta Ireland spezifische Begründungen an, die von der französischen Aufsichtsbehörde vorgebracht worden seien, nämlich „*die Zahl der betroffenen Personen, die besonders stark in die Privatsphäre eingreifende Art der in Rede stehenden Verarbeitungsvorgänge, die festgestellten Verletzungen, die Stellung von Facebook Ireland Limited als Quasi-Monopolist und die Finanzlage des Unternehmens*“ (Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 40) sowie den von der französischen Aufsichtsbehörde vorgenommenen Vergleich mit anderen Fällen (Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 43). Vgl. Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 110.

⁶⁴⁴ Meta Ireland erkennt an, dass die niederländische Aufsichtsbehörde eine Begründung gebe und auch den Vorwurf erhebe, dass der Beschlussentwurf widersprüchlich sei; der Einspruch wird jedoch als unsubstantiiert, spekulativ und nicht den Anforderungen in Artikel 4 Nummer 24 DSGVO genügend zurückgewiesen. Meta Ireland wehrt sich insbesondere dagegen, dass die niederländische Aufsichtsbehörde „*sagt, sie ‚zweifelt‘, ob die Geldbußen die vorgegebenen Zwecke erfüllen – ohne dies aber konkreter zu begründen*“. Erstens: Die niederländische Aufsichtsbehörde führt aus, dass sie ihren „Zweifel“ in zweierlei Hinsicht für begründet hält, nämlich „*insbesondere im Hinblick auf die starke Finanzlage des Verantwortlichen und die Feststellung, dass der festgestellte Mangel an Transparenz für den Verantwortlichen finanziell von Vorteil gewesen sein dürfte (vgl. Abschnitt 9.43 des Beschlussentwurfs)*“. Zweitens: Der EDSA ist der Ansicht, dass der Gebrauch des Verbs „zweifeln“ der darauf folgenden Begründung nicht die Gültigkeit nimmt, schon gar nicht, wenn man diese in Verbindung mit den Aussagesätzen liest, in denen die Gründe für die Beanstandung dargelegt werden. Vgl. Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 99.

⁶⁴⁵ Das Vorbringen von Meta Ireland betrifft hauptsächlich die Geldbuße wegen Verarbeitung ohne gültige Rechtsgrundlage, die die norwegische Aufsichtsbehörde fordert. Auf dieses Vorbringen wird nachstehend eingegangen (siehe Rn. 420 ff.). Im Zusammenhang mit der von der norwegischen Aufsichtsbehörde vorgebrachten Begründung für eine Erhöhung der Geldbuße für Transparenzpflichtverletzungen bestreitet Meta Ireland, „*dass Meta Ireland von der Geldbuße nicht in solcher Weise getroffen würde, dass das Unternehmen seine Praktiken wesentlich ändern würde – genauso wenig wie andere Verantwortliche dies täten*“; dieses Vorbringen der norwegischen Aufsichtsbehörde sei bloße Spekulation. Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 92.

⁶⁴⁶ Meta Ireland hält den Einspruch für „völlig spekulativ“ und behauptet, die polnische Aufsichtsbehörde „*spekuliert ohne jegliche tatsächliche Begründung, dass Metas Gewinne von der Menge der verarbeiteten Daten abhängen*“. Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 106.

⁶⁴⁷ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 99 (niederländische Aufsichtsbehörde), S. 110 (französische Aufsichtsbehörde).

für die Bestimmung der Geldbuße einführen, für die Artikel 83 DSGVO keine Rechtsgrundlage bietet⁶⁴⁸. Der EDSA versteht dies dahin, dass Meta Ireland die im Einspruch gegebene Begründung beanstandet, was folglich die Begründetheit in der Sache – und nicht die Zulässigkeit – des Einspruchs betrifft.

340. Der EDSA stellt fest, dass die Aufsichtsbehörden Deutschlands, Frankreichs, der Niederlande, Norwegens und Polens Ausführungen dazu machen, weshalb sie die Änderung des Beschlusentwurfs vorschlagen, und inwiefern eine Änderung, was die verhängte Geldbuße angeht, zu einem anderen Ergebnis führt, d. h. aus welchen Gründen sie vorschlagen, die Transparenzpflichtverletzungen mit einer höheren Geldbuße zu ahnden⁶⁴⁹.
341. Was die Risiken angeht, stellt der Beschlusentwurf nach Ansicht von Meta Ireland kein Risiko dar, schon gar nicht ein erhebliches Risiko für Grundrechte, und der erforderliche Nachweis des Gegenteils werde mit den Einsprüchen der Aufsichtsbehörden Deutschlands⁶⁵⁰, Frankreichs⁶⁵¹, der Niederlande⁶⁵², Norwegens⁶⁵³ und Polens⁶⁵⁴ nicht erbracht.
342. Meta Ireland meint, dass nicht jeder Verstoß gegen die DSGVO wahrscheinlich ein signifikantes Grundrechtsrisiko darstelle – dies werde aber von den Aufsichtsbehörden Norwegens und Polens nicht berücksichtigt⁶⁵⁵. Der EDSA merkt an, dass bei den Aufsichtsbehörden Norwegens und Polens in Wahrheit nicht von „jeglichem Verstoß“ die Rede ist, sondern dass sich ihr Einspruch auf die im Beschlusentwurf festgestellten Transparenzpflichtverletzungen⁶⁵⁶ bezieht, welche, wie die norwegische Aufsichtsbehörde ergänzt, die irische Aufsichtsbehörde für schwere Verstöße hält⁶⁵⁷.
343. Meta Ireland ist der Ansicht, die Einsprüche der norwegischen und der polnischen Aufsichtsbehörde stützten sich auf nicht substantiiertes potenzielles künftiges Verhalten von Verantwortlichen; es könne sich also allenfalls um ein mittelbares und fernliegendes Risiko handeln⁶⁵⁸. Der EDSA merkt dazu an, dass es bei jeder Abschätzung von Risiken um künftige Ereignisse geht, die immer zu einem gewissen Grad ungewiss sind. Entgegen der von Meta Ireland vertretenen Ansicht⁶⁵⁹ wird in den

⁶⁴⁸ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 92 (norwegische Aufsichtsbehörde), S. 106 (polnische Aufsichtsbehörde), S. 110-111 (französische Aufsichtsbehörde), S. 129 (deutsche Aufsichtsbehörden).

⁶⁴⁹ Die Aufsichtsbehörden Deutschlands, Frankreichs, der Niederlande, Norwegens und Polens halten die zur Ahndung der Transparenzpflichtverletzungen vorgeschlagene Geldbuße für zu niedrig. Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 17-20; Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 40; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 37-52; Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 8-11; Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 4.

⁶⁵⁰ Meta Ireland meint, die von den deutschen Aufsichtsbehörden genannten Risiken seien „abstrakt und unsubstantiiert“. Vgl. Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 130-132.

⁶⁵¹ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 112.

⁶⁵² Meta Ireland meint, dass die niederländische Aufsichtsbehörde „*vage Angaben zu dem Risiko macht, dass betroffene Personen auch künftig rechtswidriger Verarbeitung ausgesetzt bleiben, statt die Signifikanz derartiger Risiken auf Grundlage der tatsächlichen Gegebenheiten in dieser Sache aufzuzeigen*“. Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 100.

⁶⁵³ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 92-93.

⁶⁵⁴ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 106.

⁶⁵⁵ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 92 (norwegische Aufsichtsbehörde), S. 106 (polnische Aufsichtsbehörde).

⁶⁵⁶ Vgl. Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 4. Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 10.

⁶⁵⁷ Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 10. Vgl. auch Beschlusentwurf, Abschnitt 9.45.

⁶⁵⁸ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 92 (norwegische Aufsichtsbehörde), S. 106 (polnische Aufsichtsbehörde).

⁶⁵⁹ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 106 (polnische Aufsichtsbehörde).

Einsprüchen spezifisch darauf eingegangen, welche Folgen der Beschlussentwurf wahrscheinlich haben wird, falls er in der jetzigen Fassung angenommen werden sollte; er geht also über bloße Spekulationen über Verantwortliche im Allgemeinen hinaus⁶⁶⁰.

344. Meta Ireland wehrt sich gegen das Vorbringen der deutschen Aufsichtsbehörden, dass die vorgeschlagene Geldbuße „für das Unternehmen kaum spürbar“ wäre, so dass es an einer spezialpräventiven Wirkung fehle⁶⁶¹, sowie gegen ähnliches Vorbringen der polnischen Aufsichtsbehörde⁶⁶². Meta Ireland weist auch die von den Aufsichtsbehörden Deutschlands, Frankreichs und der Niederlande geäußerten Bedenken zurück, dass mit dem Beschlussentwurf ein Präzedenzfall geschaffen werde, was den Gebrauch der Abhilfebefugnisse für die Zwecke der allgemeinen Abschreckung angehe. Meta Ireland ist der Ansicht, dass ein erhebliches Risiko im Kontext der vorliegenden Sache nachzuweisen sei⁶⁶³, wobei für Geldbußen „eine Einzelfallprüfung gemäß Artikel 83 DSGVO erforderlich ist, welche bei grenzüberschreitenden Fällen dem Verfahren für die Zusammenarbeit und Kohärenz unterliegen wird“ (was ersichtlich dem von Meta Ireland vertretenen Standpunkt widerspricht, dass die Bestimmung der Geldbuße „in der alleinigen Zuständigkeit der federführenden Aufsichtsbehörde“ liege)⁶⁶⁴. Abschließend weist Meta Ireland diese Einsprüche damit zurück, dass sie auf keinerlei Tatsachenvorbringen oder Rechtsausführungen

⁶⁶⁰ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 92 (norwegische Aufsichtsbehörde), S. 106 (polnische Aufsichtsbehörde). Vgl. Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 10, Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 5.

⁶⁶¹ Zum einen wird von Meta Ireland „geltend gemacht, dass die deutsche Aufsichtsbehörde der falschen Vorstellung aufsitzt, dass der Umsatz nicht nur ein bei der Berechnung von Geldbußen gemäß der DSGVO zu berücksichtigender relevanter Faktor sei, sondern dass das Geldbußensystem, falls der Umsatz nicht in der von der deutschen Aufsichtsbehörde vorgeschlagenen Weise berechnet werden sollte, in solchem Maße geschwächt würde, dass die Geldbußen nicht wirksam, verhältnismäßig und abschreckend wären. Dies ist unzutreffend und kann nicht aufrechterhalten werden, da die Berücksichtigung des Umsatzes für die Festlegung der Geldbuße in Artikel 83 Absatz 2 DSGVO nicht einmal erwähnt ist, geschweige denn vorgeschrieben wird“. Zum anderen scheint Meta Ireland zu argumentieren, dass die Geldbuße in der jetzigen Höhe abschreckend sei, und zwar wegen des mit Geldbußen verbundenen Rufschadens. Vgl. Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 130-131. Vgl. Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 12-16 zu spezifischer und allgemeiner Abschreckung.

⁶⁶² Vgl. Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 106 in Erwiderung auf das Vorbringen der polnischen Aufsichtsbehörde, man könne „nur schwer zu dem Schluss gelangen, dass ein so geringer Geldbetrag wie der als Geldbuße vorgeschlagene das Unternehmen, dem die Geldbuße auferlegt wird, wirksam vor künftigen ähnlichen Verstößen abschrecken kann“, Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 5.

⁶⁶³ In Erwiderung auf die französische Aufsichtsbehörde. Vgl. Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 113.

⁶⁶⁴ In Erwiderung auf die deutsche Aufsichtsbehörde. Vgl. Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 131. Das Argument der „alleinigen Zuständigkeit“ wird im Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitte 8.3 und 9.2 vorgebracht und in Anhang I („Erwiderung auf jeden der Einsprüche“) wiederholt. Darauf ist der EDSA bereits oben in Abschnitt 8.4.2, Rn. 275-277 sowie in Fußnote 634 eingegangen.

beruhten⁶⁶⁵, wobei Meta Ireland so weit geht, zu behaupten, dass ‚Präzedenzfall‘ ein dem Unionsrecht fremder Begriff ist⁶⁶⁶.

345. Erstens merkt der EDSA an, dass es bei jeder Risikobewertung um den Eintritt künftiger Ereignisse geht, die in gewissem Maße ungewiss sind, und er stellt fest, dass die DSGVO keine Grundlage dafür bietet, unter dem Begriff der Risiken allein solche im Rahmen der vorliegenden Sache zu verstehen. In Artikel 4 Nummer 24 DSGVO geht es um die Risiken „in Bezug auf die Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Personen und gegebenenfalls den freien Verkehr personenbezogener Daten in der Union“. Beide Aspekte sind allgemein formuliert. Aus dem Wortlaut dieser Bestimmung ergibt sich nicht, dass der Nachweis von Risiken auf diejenigen Risiken begrenzt wäre, die für die von der konkreten Datenverarbeitung des betreffenden Verantwortlichen betroffenen Personen bestehen; schließlich ist es das Ziel, in der EU ein hohes Niveau des Schutzes der Rechte und Interessen der natürlichen Personen zu gewährleisten⁶⁶⁷. Deshalb können die von einem Beschlussentwurf ausgehenden Risiken, die in einem maßgeblichen und begründeten Einspruch darzulegen sind, auch Risiken für in der Zukunft betroffene Personen sein, deren personenbezogene Daten künftig (auch von anderen Verantwortlichen) verarbeitet werden könnten.
346. Zweitens weist der EDSA darauf hin, dass es sich bei endgültigen Beschlüssen von Aufsichtsbehörden – genauso wie bei Gerichtsentscheidungen – um Tatsachen handelt. Auch Meta Ireland selbst stützt sich für seine Argumentation in dieser Sache auf bestimmte bereits erlassene Beschlüsse⁶⁶⁸, worin seine allgemeine Erwartung zum Ausdruck kommt, dass Aufsichtsbehörden in neuen Fällen bereits erlassene Beschlüsse berücksichtigen⁶⁶⁹; darin zeigt sich, dass die von den Aufsichtsbehörden Deutschlands, Frankreichs und der Niederlande vorgebrachten Bedenken in der Realität der Rechtspraxis und rechtlichen Argumentation wurzeln.

⁶⁶⁵ In Erwiderung auf die französische Aufsichtsbehörde (unter Verwendung sehr ähnlicher Formulierungen wie in der Erwiderung auf die niederländische Aufsichtsbehörde) fügt Meta Ireland hinzu, dass „in der Tat keine von der Data Protection Commission (DPC) verhängte Geldbuße andere Aufsichtsbehörden daran hindern könnte, höhere Geldbußen zu verhängen, wenn sie dies – angesichts der besonderen Gegebenheiten in der von ihnen untersuchten Sache und des von ihnen im Zuge ihrer Untersuchung gewürdigten Beweismaterials – für angemessen und rechtmäßig halten“. Vgl. Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 112-113. In Erwiderung auf die niederländische Aufsichtsbehörde, vgl. Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 100.

⁶⁶⁶ In Erwiderung auf die deutsche Aufsichtsbehörde. Vgl. Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 131.

⁶⁶⁷ Urteil des Gerichtshofs vom 6. November 2003, *Lindqvist*, C-101/01, ECLI:EU:C:2003:596, Rn. 95; Rechtssache C-524/06 *Huber*, Rn. 50; Urteil des Gerichtshofs vom 24. November 2011, *Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito*, C-468/10 und C-469/10, ECLI:EU:C:2011:777, Rn. 28.

⁶⁶⁸ So vertritt Meta Ireland zum Beispiel die Ansicht, dass ein Verbot der Verarbeitung unverhältnismäßig wäre, und stützt sich dafür auf Präzedenzfälle, nämlich eine luxemburgische Gerichtsentscheidung und einen Beschluss der belgischen Aufsichtsbehörde. Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 57.

⁶⁶⁹ Meta Ireland führt aus, dass „die Data Protection Commission (DPC) selbst die Möglichkeit hat, in anderen Fällen höhere Beträge zu verhängen, vorausgesetzt sie erklärt, weshalb in den betreffenden anderen Fällen solche höheren Geldbußen gerechtfertigt sind“ (Hervorhebung hinzugefügt). Gleichzeitig weist Meta Ireland den Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde zurück, weil diese nicht angegeben habe, „weshalb eine von der Data Protection Commission (DPC) verhängte Geldbuße andere Aufsichtsbehörden daran hindern könnte, höhere Geldbußen zu verhängen, wenn sie der Ansicht sind, dass dies – angesichts der besonderen Gegebenheiten in der von ihnen untersuchten Sache und des von ihnen im Zuge ihrer Untersuchung gewürdigten Beweismaterials – angemessen und rechtmäßig ist“. Vgl. Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 112-113.

347. Der EDSA merkt an, dass sowohl die deutschen Aufsichtsbehörden als auch die französische Aufsichtsbehörde auf beide Aspekte der abschreckenden Wirkung der Geldbuße, d. h. auf die konkrete Abschreckung und die allgemeine Abschreckung, eingegangen sind⁶⁷⁰.
348. Der EDSA stellt fest, dass die Aufsichtsbehörden Deutschlands, Frankreichs, der Niederlande, Norwegens und Polens für den Fall, dass der Beschlussentwurf unverändert bliebe, eine Beeinträchtigung der Rechte und Freiheiten betroffener Personen aufzeigen, weil kein unionsweit hohes Niveau des Schutzes der Rechte und Interessen der natürlichen Personen gewährleistet wäre.⁶⁷¹
349. Deshalb hält der EDSA die Einsprüche der Aufsichtsbehörden Deutschlands, Frankreichs, der Niederlande, Norwegens und Polens für **begründet**.

9.1.4.2 Beurteilung in der Sache

350. Gemäß Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO erlässt der EDSA einen verbindlichen Beschluss in Bezug auf alle Angelegenheiten, die Gegenstand der maßgeblichen und begründeten Einsprüche sind, insbesondere die Frage, ob die vorgesehene Maßnahme gegen den Verantwortlichen mit der DSGVO vereinbar ist.
351. Der EDSA erinnert daran, dass das Kohärenzverfahren auch zur Förderung einer kohärenten Anwendung von Geldbußen genutzt werden kann⁶⁷². Gemäß Artikel 83 Absatz 1 DSGVO muss eine Geldbuße unter Berücksichtigung der Umstände im Einzelfall wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein⁶⁷³. Darüber hinaus muss die federführende Aufsichtsbehörde in ihrer Entscheidung über die Höhe der Geldbuße die in Artikel 83 Absatz 2 DSGVO aufgeführten Kriterien berücksichtigen.
352. Der EDSA erwidert auf das Vorbringen von Meta Ireland, dass es, falls ein Verstoß festgestellt werde, allein im Ermessen der federführenden Aufsichtsbehörde stehe, die angemessenen Abhilfemaßnahmen zu bestimmen (vgl. Abschnitt 8.4.2, Rn. 275– 277 sowie Fußnote 634).
353. Die im Beschlussentwurf getroffene Feststellung, dass die Verarbeitung die Transparenzpflicht verletzt, wird aufrechterhalten. Der EDSA erinnert daran, dass gegen diese Feststellung keine materiellrechtlichen Einsprüche erhoben wurden. Meta Irelands allgemeine Transparenzpflichten wurden durch seine unklaren Angaben über die Verbindung zwischen den Verarbeitungszwecken, die

⁶⁷⁰ Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH ist eine abschreckende Geldbuße eine Geldbuße, die echte abschreckende Wirkung hat, wobei diese sowohl die konkrete Abschreckung (die Abschreckung des Adressaten der Geldbuße vor der erneuten Begehung des gleichen Verstoßes) als auch die allgemeine Abschreckung (die Abschreckung anderer Personen vor der künftigen Begehung des gleichen Verstoßes) umfasst. Vgl., unter anderem Urteil des Gerichtshofs vom 13. Juni 2013, *Versalis SpA gegen Europäische Kommission*, C-511/11 P, ECLI:EU:C:2013:386 (im Folgenden „Rechtssache C-511/11 *Versalis*“), Rn. 94.

⁶⁷¹ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 14-16, Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 50-51; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 51; Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 10-11; Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 4-5. Vgl. EDSA-Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch, Rn. 37.

⁶⁷² Erwägungsgrund 150 DSGVO. EDSA-Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch, Rn. 34; EDSA-Leitlinien für die Anwendung und Festsetzung von Geldbußen, S. 7 („Wenn der maßgebliche und begründete Einspruch die Frage aufwirft, ob die Abhilfemaßnahme mit [der] Verordnung in Einklang steht, wird in dem Beschluss des Ausschusses auch erörtert, inwieweit bei der Geldbuße, die in dem Beschlussentwurf der zuständigen Aufsichtsbehörde vorgeschlagen wird, die Grundsätze der Wirksamkeit, Verhältnismäßigkeit und abschreckenden Wirkung gewahrt werden“).

⁶⁷³ EDSA-Leitlinien für die Anwendung und Festsetzung von Geldbußen im Sinne der Verordnung (EU) 2016/679, S. 8. *EDPB Guidelines on calculation of fines* (EDSA-Leitlinien zur Berechnung von Geldbußen), Rn. 132-134.

Rechtsgrundlagen der Verarbeitung und die dazugehörigen Verarbeitungsvorgänge verletzt⁶⁷⁴; dies gilt unabhängig von der Gültigkeit der Rechtsgrundlage der „betreffenden Verarbeitung“. Was die Transparenzpflichtverletzungen angeht, bleibt es dabei, dass mit der „betreffenden Verarbeitung“ alle Verarbeitungsvorgänge gemeint sind, die Meta Ireland mit den seiner Kontrolle unterliegenden personenbezogenen Daten durchführt und die nach Angaben von Meta Ireland auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO gestützt sein sollen⁶⁷⁵ – auch diejenigen für die Zwecke verhaltensorientierter Werbung. Dies lässt den Umstand unberührt, dass sich Meta Ireland für die Verarbeitung personenbezogener Daten zum Zwecke verhaltensorientierter Werbung im Rahmen der Erbringung seines Facebook-Diensts gemäß den Facebook-Nutzungsbedingungen in nicht statthafter Weise auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b als Rechtsgrundlage gestützt hat. Unabhängig davon, ob Meta Ireland eine angebrachte Rechtsgrundlage für die Verarbeitung gewählt hat oder nicht, hat die im Beschlussentwurf getroffene Feststellung einer Transparenzpflichtverletzung Bestand. Deshalb darf diese Feststellung von der irischen Aufsichtsbehörde nicht im Licht der Würdigung der Gültigkeit der Rechtsgrundlage rückwirkend geändert werden – auch nicht zum Zwecke einer Überprüfung der ursprünglich im Beschlussentwurf vorgeschlagenen Geldbußen, die möglicherweise aufgrund dieses verbindlichen Beschlusses erforderlich sein wird.

354. Der EDSA prüft im Licht der für maßgeblich und begründet befundenen Einsprüche, ob im Beschlussentwurf eine Geldbuße für die Transparenzpflichtverletzungen vorgeschlagen wird, die die in Artikel 83 Absatz 2 DSGVO aufgeführten Kriterien berücksichtigt und die in Artikel 83 Absatz 1 DSGVO genannten Voraussetzungen erfüllt. Dazu wird der EDSA zunächst auf eine Vorfrage eingehen, sodann die in Streit stehenden Standpunkte würdigen, die im Hinblick auf die von der federführenden Aufsichtsbehörde vorgenommene Prüfung der spezifischen Kriterien in Artikel 83 Absatz 2 vertreten werden, und schließlich prüfen, ob die vorgeschlagene Geldbuße die in Artikel 83 Absatz 1 DSGVO genannten Anforderungen an die Wirksamkeit, Abschreckung und Verhältnismäßigkeit erfüllt, nicht zuletzt im Hinblick auf eine angemessene Gewichtung der relevanten Gegebenheiten und Umstände des Falles.

Vorfrage: Gesamtumsatz des Unternehmens

355. Die deutschen Aufsichtsbehörden erheben keinen Einspruch gegen die Bestimmung des relevanten Unternehmens im Beschlussentwurf der irischen Aufsichtsbehörde, sondern gegen die im Beschlussentwurf angegebene Umsatzzahl. Auch wenn die irische Aufsichtsbehörde den Einspruch für nicht maßgeblich erachtet, stimmt sie in der Sammelantwort den deutschen Aufsichtsbehörden hinsichtlich des Grundsatzes zu, dass bei der Berechnung der Geldbuße auf den Gesamtumsatz abzustellen sei⁶⁷⁶. Überdies fügt die irische Aufsichtsbehörde hinzu, dass „*sich die Umsatzzahl im endgültigen Beschluss auf jeden Fall auf den von Meta Platforms, Inc. und Meta Ireland im Jahr 2021 erzielten Umsatz beziehen wird*“⁶⁷⁷.
356. Zur Klarstellung: Der EDSA weist die irische Aufsichtsbehörde an, den Gesamtumsatz sämtlicher Unternehmen zu berücksichtigen, aus denen das einzige Unternehmen besteht, d. h. den

⁶⁷⁴ Beschlussentwurf, Abschnitt 5.72.

⁶⁷⁵ Beschlussentwurf, Abschnitt 9.4.

⁶⁷⁶ Sammelantwort, Rn. 114.

⁶⁷⁷ Sammelantwort, Rn. 114. Nach Ansicht von Meta Ireland ist der Umsatz „*kein für die Bemessung des Betrags der Geldbuße gemäß Artikel 83 Absatz 2 DSGVO relevanter Gesichtspunkt*“ (vgl. Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 9.4). Diese Frage liegt grundsätzlich außerhalb des Gegenstands dieses Streits, da keine betroffene Aufsichtsbehörde Einspruch gegen die Berücksichtigung des Umsatzes an sich erhoben hat.

konsolidierten Umsatz der von Meta Platforms, Inc. geleiteten Gruppe⁶⁷⁸. Hinsichtlich des Begriffs „vorangegangenes Geschäftsjahr“ erinnert der EDSA an seine Entscheidung im verbindlichen Beschluss 1/2021 (Rn. 298) und nimmt die Absicht der irischen Aufsichtsbehörde zur Kenntnis, im vorliegenden Fall demselben Ansatz zu folgen.

357. Hinsichtlich des Begriffs „vorangegangenes Geschäftsjahr“ erinnert der EDSA an seine Entscheidung im verbindlichen Beschluss 1/2021 (Rn. 298) und nimmt die Absicht der irischen Aufsichtsbehörde zur Kenntnis, im vorliegenden Fall demselben Ansatz zu folgen.
358. Der EDSA schließt sich auch dem Ansatz der irischen Aufsichtsbehörde an, im vorliegenden Fall eine vorläufige Umsatzzahl in den Beschlussentwurf aufzunehmen, die auf den jüngsten Finanzdaten beruht, die zu dem Zeitpunkt, zu dem die Informationen den betroffenen Aufsichtsbehörden gemäß Artikel 60 Absatz 3 DSGVO übermittelt werden, verfügbar sind. Im endgültigen Beschluss wird auf den Jahresumsatz des Gesamtunternehmens in dem dem Datum des endgültigen Beschlusses vorausgegangen Geschäftsjahr abzustellen sein.

Zahl der betroffenen Personen (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe a DSGVO)

359. Die deutschen Aufsichtsbehörden tragen vor, die Anzahl der betroffenen Personen könnte sogar höher⁶⁷⁹ sein als die Zahl der ██████ monatlichen Nutzer im Europäischen Wirtschaftsraum, die Meta Ireland der irischen Aufsichtsbehörde für Mai 2021 angegeben hat⁶⁸⁰. Der Presseerklärung von Meta Platforms, Inc. vom 27. Januar 2021 entnehmen die deutschen Aufsichtsbehörden, dass „[Meta Platforms, Inc.] für 2020 2,80 Mrd. monatlich aktive Nutzer meldet, aber 3,30 Mrd. monatlich aktive Nutzer der Konzernfamilie („family monthly active people“). Legt man diese etwa 18 % höhere Anzahl zugrunde, käme man auf ██████ möglicherweise betroffene Personen (██████ plus 18 % = ██████)“⁶⁸¹.
360. Die irische Aufsichtsbehörde ist „davon überzeugt, dass mit der angegebenen Anzahl der Nutzer der „Familie“ von Facebook-Apps die Gesamtzahl der Nutzer sämtlicher Apps, die zu Meta Platform, Inc. gehören, gemeint ist (d. h. einschließlich der Nutzer von WhatsApp und Instagram) und nicht allein die Anzahl der Nutzer der Facebook-App. Die anderen Apps unterliegen nicht den Facebook-Nutzungsbedingungen und sind deshalb unter den gegebenen Umständen nicht von Belang“⁶⁸². Meta Ireland bestätigt die Erwidern der irischen Aufsichtsbehörde und ergänzt, die im Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden genannten Zahlen für 2020 bezögen sich „auf die weltweite Anzahl von Einzelpersonen, die mindestens eine der Apps der Meta-Familie nutzen“⁶⁸³.
361. Aus dem Vorbringen ist für den EDSA kein Grund ersichtlich, die von der irischen Aufsichtsbehörde gegebene Erwidern auf diesen Einspruch infrage zu stellen. Der EDSA ist daher der Ansicht, dass der Beschlussentwurf bezüglich der Zahl der betroffenen Personen keiner Änderung bedarf. Dies lässt die nachstehenden, unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände des Einzelfalls (einschließlich der Zahl

⁶⁷⁸ Verbindlicher Beschluss 1/2021, Rn. 291.

⁶⁷⁹ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 15.

⁶⁸⁰ Beschlussentwurf, Abschnitt 9.15.

⁶⁸¹ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 15, unter Bezugnahme auf die vom 27. Januar 2021 datierende Presseerklärung von Meta Platforms, Inc. („Facebook Reports Fourth Quarter and Full Year 2020 Results“).

⁶⁸² Sammelantwort, Rn. 118.

⁶⁸³ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 10.2.

der betroffenen Personen) getroffenen Schlussfolgerungen dazu, ob die Geldbuße mit Artikel 83 zu vereinbaren ist, unberührt.

Von dem Verantwortlichen getroffene Maßnahmen zur Minderung des den betroffenen Personen entstandenen Schadens (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe c DSGVO)

362. Die polnische Aufsichtsbehörde beanstandet, dass die irische Aufsichtsbehörde einen mildernden Umstand darin erkenne, dass Meta Ireland bereit sei, solange die Untersuchung noch nicht abgeschlossen sei, freiwillig Maßnahmen zu ergreifen, um seine Verarbeitung mit dem Datenschutzrecht in Einklang zu bringen⁶⁸⁴.
363. Die irische Aufsichtsbehörde meint, dass „[Meta Irelands] Bereitschaft, freiwillig Maßnahmen zu ergreifen, um seine Verarbeitung mit dem Datenschutzrecht in Einklang zu bringen“, dahin zu verstehen sei, dass es sich um Maßnahmen zur Minderung des Schadens der betroffenen Personen handele, und nicht um zur Herstellung der Datenschutzkonformität ergriffene Maßnahmen⁶⁸⁵. Der EDSA vermag nicht zu erkennen, wie in der vorliegenden Sache eine solche Unterscheidung getroffen werden kann. Auch scheint diese Unterscheidung der von der irischen Aufsichtsbehörde vertretenen Auffassung zu widersprechen, dass die negativen Auswirkungen auf betroffene Personen gerade in der Verletzung der Transparenzpflicht liegen und somit in „den Risiken für die betroffenen Personen, ihre Rechte nicht wirksam ausüben zu können, weil für sie nicht erkennbar ist, welche spezifischen Datenverarbeitungen auf welcher Rechtsgrundlage und zu welchem Zweck durchgeführt werden“⁶⁸⁶. Mit anderen Worten: Der den betroffenen Personen zugefügte Schaden ist bei dieser Sachlage wesensgleich mit der Feststellung der Verletzung an sich⁶⁸⁷.
364. Überdies teilt der EDSA die Auffassung der polnischen Aufsichtsbehörde, dass die Bekundung einer „Absicht, die Verarbeitungsvorgänge mit den Bestimmungen der DSGVO in Einklang zu bringen“ als solche nicht als Beweis dafür dienen kann, dass bereits Maßnahmen zur Minderung des erlittenen Schadens ergriffen wurden. Um dies als mildernden Umstand berücksichtigen zu können, bedürfte es weiteren Beweises, der zum Beispiel zeigt, dass der Verantwortliche alles Erdenkliche getan hat, um die sich aus dem Verstoß ergebenden Folgen für die betroffenen Personen gering zu halten⁶⁸⁸.
365. Der EDSA teilt die von der irischen Aufsichtsbehörde vertretene Auffassung, dass das „[Ergreifen] von Maßnahmen, um die rechtlichen Verpflichtungen einzuhalten zu versuchen, eine Pflicht ist, und dass dies bei der Ahndung einer Verletzung dieser Verpflichtungen keine mildernde Wirkung hat“. Jedenfalls ist Meta Irelands „Entscheidung, mit den Vorbereitungen zu beginnen, um auf Grundlage der im vorläufigen Beschlussentwurf niedergelegten Auffassungen freiwillig für Datenschutzkonformität zu sorgen“, lediglich ein erster Schritt in einem langen Prozess hin zur Herstellung vollständiger DSGVO-Konformität. Aus den in der Akte vorliegenden Informationen sind keine Anhaltspunkte dafür

⁶⁸⁴ Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 4, in Erwiderung auf den Beschlussentwurf, Abschnitt 9.30. Meta Ireland geht nicht spezifisch auf diesen Aspekt des Einspruchs der polnischen Aufsichtsbehörde ein, führt jedoch aus, dass der Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, was Geldbußen betreffe, nicht maßgeblich oder nicht begründet sei (vgl. Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 105-106).

⁶⁸⁵ Beschlussentwurf, Abschnitt 9.29.

⁶⁸⁶ Beschlussentwurf, Abschnitt 9.10. Die irische Aufsichtsbehörde nimmt auch auf Abschnitt 5 des Beschlussentwurfs Bezug.

⁶⁸⁷ Immaterieller Schaden wird in Erwägungsgrund 75 ausdrücklich als relevant erachtet; dort heißt es, dass solcher Schaden eintreten kann, „wenn die betroffenen Personen um ihre Rechte und Freiheiten gebracht oder daran gehindert werden, die sie betreffenden personenbezogenen Daten zu kontrollieren“.

⁶⁸⁸ EDPB Guidelines on calculation of fines (EDSA-Leitlinien zur Berechnung von Geldbußen), Rn. 75, unter Bezugnahme auf EDSA-Leitlinien für die Anwendung und Festsetzung von Geldbußen, S. 13.

ersichtlich, dass die vom Verantwortlichen ergriffenen Maßnahmen über die Bereitschaft hinausgehen, seine Praktiken zu ändern, falls sich dies als erforderlich herausstellen sollte.

366. Der EDSA stellt fest, dass die irische Aufsichtsbehörde den festgestellten mildernden Umstand nicht hinreichend begründet, und weist die irische Aufsichtsbehörde an, ihren Beschlussentwurf diesbezüglich dahin zu ändern, dass dieser Umstand weder als erschwerend noch als mildernd gewertet wird.

Sonstige Faktoren und nicht erschöpfende Kriterienliste in Artikel 83 Absatz 2 DSGVO

367. Meta Ireland meint, dass einige betroffene Aufsichtsbehörden „Kriterien einführen, die nicht in Artikel 83 Absatz 2 DSGVO vorgesehen sind“⁶⁸⁹, was „einen Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit darstellt, welcher in Bezug auf die Verhängung von Geldbußen, die Strafcharakter haben, von besonderer Bedeutung ist“⁶⁹⁰. Meta Ireland erkennt an, dass Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe k DSGVO nicht abschließend formuliert ist, da dort von anderen erschwerenden oder mildernden Umständen im jeweiligen Fall die Rede ist; Meta Ireland meint jedoch, die in Artikel 83 Absatz 2 DSGVO genannten Umstände stellen allein auf den Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiter oder aber auf den Verstoß ab⁶⁹¹.
368. Der EDSA schließt sich dieser engen Auslegung von Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe k DSGVO nicht an; die Vorschrift lässt seiner Meinung nach Spielraum für „alle begründeten Erwägungen in Bezug auf den sozioökonomischen Kontext, in dem der Verantwortliche oder Auftragsverarbeiter tätig ist, auf den rechtlichen Kontext und auf den Marktkontext“⁶⁹². Der EDSA ist der Ansicht, dass diese Bestimmung „von grundlegender Bedeutung für die Anpassung der Höhe der Geldbuße an den jeweiligen Fall“ ist und dass „sie als ein Beispiel für den Grundsatz von Treu und Glauben und Gerechtigkeit, der auf den Einzelfall angewendet wird, interpretiert werden sollte“⁶⁹³. Der EDSA erinnert daran, dass Artikel 83 Absatz 2 DSGVO eine nicht erschöpfende Auflistung der Prüfungskriterien enthält, die, sofern angebracht, von der federführenden Aufsichtsbehörde bei der Bemessung des Betrags der Geldbuße im Hinblick darauf zu berücksichtigen sind, was erforderlich ist, damit die Geldbuße, wie in Artikel 83 Absatz 1 DSGVO vorgeschrieben, wirksam, verhältnismäßig und abschreckend ist.

⁶⁸⁹ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitte 8.4, 9.1, 10.2, Anlage 1, S. 85-86, 92, 105-106.

⁶⁹⁰ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 9.1.

⁶⁹¹ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitte 9.4 und 9.5. Dies wird von Meta Ireland in seinen Ausführungen dazu eingeräumt, dass der „[Umsatz] kein für die Bemessung des Betrags der Geldbuße gemäß Artikel 83 Absatz 2 DSGVO relevanter Gesichtspunkt ist“. Diese Frage liegt grundsätzlich außerhalb des Gegenstands dieses Streits, da keine betroffene Aufsichtsbehörde Einspruch gegen die Berücksichtigung des Umsatzes erhoben hat, abgesehen von den deutschen Aufsichtsbehörden, die die zugrunde gelegte Umsatzzahl beanstanden.

⁶⁹² EDPB Guidelines on calculation of fines (EDSA-Leitlinien zur Berechnung von Geldbußen), Rn. 109.

⁶⁹³ EDPB Guidelines on calculation of fines (EDSA-Leitlinien zur Berechnung von Geldbußen), Rn. 108.

Dazu merkt der EDSA auch an, dass dabei „die federführende Aufsichtsbehörde angesichts des übergreifenden Charakters von Artikel 83 Absatz 1 DSGVO sicherstellen muss, dass die bei der Berechnung der Geldbuße berücksichtigten Umstände nicht doppelt berücksichtigt werden“; damit ist gemeint, dass die federführende Aufsichtsbehörde zum Beispiel einen Umstand, der bereits bei der Prüfung gemäß Artikel 83 Absatz 1 DSGVO berücksichtigt wurde, nicht auch unter Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe k DSGVO berücksichtigt werden darf. Verbindlicher Beschluss 1/2022, Rn. 70.

369. Im Hinblick auf die offene Formulierung in Artikel 83 Absatz 2 weist der EDSA das Vorbringen von Meta Ireland, dass gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit verstoßen worden sei, zurück. Jedenfalls erinnert der EDSA daran, dass es nach ständiger Rechtsprechung keine absolute Rechtssicherheit gibt⁶⁹⁴. Es ist dem Gesetzgeber nicht möglich, alle Fälle, in denen eine allgemeine Norm Anwendung finden kann, „im Voraus [zu] bestimmen“.⁶⁹⁵ Der Grundsatz der Rechtssicherheit kann daher „nicht so verstanden werden, dass er die schrittweise Klärung der Vorschriften über die strafrechtliche Verantwortlichkeit durch Auslegung seitens der Gerichte untersagt“⁶⁹⁶, und es wird erwartet, dass Unternehmen angemessenen rechtlichen Rat einholen, um die möglichen Folgen einer Vorschrift vorab einzuschätzen und das Risiko eines Verstoßes „besonders sorgfältig“ zu prüfen⁶⁹⁷. Abschließend ist zu sagen, dass selbst wenn die Aufsichtsbehörden zuvor widersprüchliche Ansichten geäußert hätten, dies für die Beurteilung der Vorhersehbarkeit eines Verstoßes nicht von Belang wäre⁶⁹⁸. Der EGMR hat auch entschieden, dass der Umstand, dass über eine Rechtsfrage erstmals gerichtlich entschieden wird, die Rechtssicherheit nicht untergräbt, „vorausgesetzt, die Bedeutung war vorherzusehen und steht mit dem Kern der Straftat im Einklang“⁶⁹⁹.

Durch den Verstoß erlangte finanzielle Vorteile (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe k DSGVO)

370. Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe k DSGVO bestimmt ausdrücklich, dass unmittelbar oder mittelbar durch den Verstoß erlangte finanzielle Vorteile bei der Berechnung der Geldbuße als erschwerender Umstand berücksichtigt werden können. Bei der Berücksichtigung dieser Erwägungen müssen die Aufsichtsbehörden „alle Aspekte des Sachverhalts in kohärenter und objektiv gerechtfertigter Weise bewerten“⁷⁰⁰. Danach könnten finanzielle Vorteile aus dem Verstoß ein erschwerender Umstand sein, wenn es in der Sache Informationen über durch den Verstoß gegen die DSGVO erlangte Gewinne gibt⁷⁰¹.

371. Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe k soll sicherstellen, dass die angewandte Sanktion in jedem einzelnen Fall wirksam, verhältnismäßig und abschreckend ist⁷⁰². Was die durch den Verstoß erlangten finanziellen Vorteile angeht, ist der EDSA der Auffassung, dass die Sanktion, wenn ein Vorteil besteht,

⁶⁹⁴ Urteil des Gerichtshofs vom 14. April 2005, *Belgien gegen Kommission*, C-110/03, ECLI:EU:C:2005:223, Rn. 31; Urteil des Gerichts vom 17. Mai 2013, *Trelleborg Industrie SAS*, T-147/09, ECLI:EU:T:2013:259, Rn. 96; Urteil des Gerichts vom 13. Juli 2011, *Schindler*, T-138/07, ECLI:EU:T:2011:362, Rn. 99.

⁶⁹⁵ Urteil des Gerichtshofs vom 20. Juli 2017, *Marco Tronchetti Provera u. a.*, C-206/16, ECLI:EU:C:2017:572, Rn. 42; Urteil des Gerichts vom 5. Oktober 2020, *HeidelbergCement AG*, T-380/17, ECLI:EU:T:2020:471, Rn. 130.

⁶⁹⁶ Urteil des Gerichtshofs vom 25. März 2021, *H. Lundbeck A/S*, C-591/16 P, ECLI:EU:C:2021:243 (im Folgenden „Rechtssache C-591/16 Lundbeck“), Rn. 166.

⁶⁹⁷ Urteil des Gerichtshofs vom 22. Oktober 2015, *AC-Treuhand AG*, C-194/14 P, ECLI:EU:C:2015:717, Rn. 42. Auch Generalanwalt Campos Sanchez-Bordona hat kürzlich hervorgehoben, dass es Zusammenhänge gibt, in denen „Rechtsberatung eher die Regel als die Ausnahme ist“ (Schlussanträge des Generalanwalts vom 9. Dezember 2021, *Vorabentscheidungsersuchen der Cour de cassation (Frankreich)*, C-570/20, ECLI:EU:C:2021:992, Rn. 81); für den Datenschutz ist dies der Fall. Vgl. auch, EGMR (Große Kammer), *Kononov v. Latvia*, 17. Mai 2010, Rn. 185 und 215.

⁶⁹⁸ Rechtssache C-591/16 P, *H. Lundbeck A/S*, Rn. 170.

⁶⁹⁹ EGMR, *Georgouleas and Nestoras v. Greece*, 26. Mai 2020, Rn. 57; *Khodorkovskiy and Lebedev v. Russia* (No. 2), 14. Januar 2020, Rn. 570. Urteil des Gerichts vom 12. Dezember 2018, *Servier SAS*, T-691/14, ECLI:EU:T:2018:922, Rn. 1660.

⁷⁰⁰ EDSA-Leitlinien für die Anwendung und Festsetzung von Geldbußen, S. 6 (Hervorhebung hinzugefügt), zitiert im verbindlichen Beschluss 1/2021, Rn. 403.

⁷⁰¹ EDSA-Leitlinien zur Berechnung von Geldbußen, Rn. 110.

⁷⁰² EDSA-Leitlinien zur Berechnung von Geldbußen, Rn. 107.

darauf abzielen sollte, „die durch den Verstoß erzielten Gewinne auszugleichen“, wobei die Geldbuße wirksam, abschreckend und verhältnismäßig bleiben soll⁷⁰³.

372. Die Frage, ob Meta Ireland finanzielle Vorteile erlangt hat, wurde von der irischen Aufsichtsbehörde im Beschlussentwurf im Hinblick auf die Transparenzpflichtverletzungen geprüft⁷⁰⁴. Die irische Aufsichtsbehörde befand, dass es keine – über Spekulationen hinausgehenden – hinreichenden Anhaltspunkte dafür gebe, dass Meta Ireland durch den Verstoß Vorteile erlangt hätte⁷⁰⁵.
373. Die deutschen Aufsichtsbehörden beanstanden die Entscheidung der irischen Aufsichtsbehörde, diesen Umstand außer Betracht zu lassen. Die deutschen Aufsichtsbehörden beschreiben ein hypothetisches Szenario – nämlich ein Szenario ohne Transparenzpflichtverletzungen mit 1 Mio. weniger monatlichen Nutzern (= ██████ der ██████ monatlichen Nutzer laut Abschnitt 9.15 des Beschlussentwurf) – und schätzen, dass in diesem Fall der Umsatz etwa ██████ EUR geringer ausgefallen wäre⁷⁰⁶.
374. Im Hinblick darauf, dass wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Geldbußen erforderlich sind, und im Licht der allgemein anerkannten Praxis im Bereich des EU-Wettbewerbsrechts⁷⁰⁷, an der sich der Bußgeldrahmen der DSGVO orientiert, ist der EDSA der Ansicht, dass die Aufsichtsbehörde bei der Berechnung der Geldbuße die durch den Verstoß erlangten finanziellen Vorteile berücksichtigen könnte, um eine Geldbuße zu verhängen, die den Betrag dieser Vorteile übersteigt.
375. In der vorliegenden Sache haben weder die irische Aufsichtsbehörde noch die deutschen Aufsichtsbehörden eine Schätzung zu den von Meta Ireland durch die Transparenzpflichtverletzungen erlangten finanziellen Vorteilen vorgelegt. Die von den deutschen Aufsichtsbehörden vorgelegte Beispielsrechnung beruht weitgehend auf Annahmen über eine geringere Anzahl monatlicher Nutzer. Dem EDSA fehlen deshalb hinreichend genaue Informationen, um den konkreten Umfang der durch den Verstoß erlangten finanziellen Vorteile zu beurteilen.
376. Nach Ansicht des EDSA gibt es keine objektiven Anhaltspunkte für eine Entscheidung darüber, ob bei der Geldbuße, die wegen Transparenzpflichtverletzungen vorgesehen ist, der durch den Verstoß erlangte finanzielle Vorteil hinreichend berücksichtigt wurde und die Geldbuße deshalb in dieser Hinsicht abschreckende Wirkung hat.
377. Der EDSA hält es allerdings für notwendig, zu verhindern, dass die Geldbußen nur geringe oder gar keine Wirkung erzielen, weil sie im Vergleich zu den durch den Verstoß erzielten Vorteilen unverhältnismäßig niedrig sind. Der EDSA meint, dass sich die irische Aufsichtsbehörde vergewissern sollte, ob es in dieser Sache möglich ist, den durch die Transparenzpflichtverletzungen erlangten finanziellen Vorteil genauer zu schätzen. Sollte dies dazu führen, dass der Betrag der vorgeschlagenen

⁷⁰³ EDSA-Leitlinien zur Berechnung von Geldbußen, Beispiele 7c und 7d.

⁷⁰⁴ Beschlussentwurf, Abschnitte 9.43-9.44.

⁷⁰⁵ Die irische Aufsichtsbehörde stellt fest, dass dieser Faktor weder erschwerend noch mildernd sei. Beschlussentwurf, Abschnitt 9.44. Ursprünglich, im vorläufigen Beschlussentwurf, hatte die irische Aufsichtsbehörde ausgeführt, dass der Mangel an Transparenz das Potenzial habe, für Meta Ireland finanziell vorteilhaft zu sein (vgl. Beschlussentwurf, Abschnitt 9.44). Die deutschen Aufsichtsbehörden hatten sich dieser Schlussfolgerung angeschlossen (vgl. Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 13).

⁷⁰⁶ Die deutschen Aufsichtsbehörden tragen (gestützt auf einen Bericht von Meta Platforms, Inc.) vor, dass „Facebook je weltweit monatlich aktivem Nutzer (2,80 Mrd.) einen Umsatz von etwa 25,02 EUR erzielt“, und legen diesen Wert – für die Zwecke ihrer Argumentation – für die europäischen betroffenen Personen, die facebook.com nutzen, zugrunde. Vgl. Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 13.

⁷⁰⁷ Vgl. auch die im Verbindlichen Beschluss 2/2022, Rn. 219 angeführten Entscheidungen des EuGH.

Geldbuße erhöht werden muss, fordert der EDSA die irische Aufsichtsbehörde auf, den Betrag der vorgeschlagenen Geldbuße zu erhöhen.

Rentabilität des Unternehmens – anderer Umstand (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe k DSGVO)

378. Die deutschen Aufsichtsbehörden fordern die irische Aufsichtsbehörde auf, zusätzlich zum Umsatz auch den Jahresgewinn des Unternehmens in ihrer Prüfung zu berücksichtigen⁷⁰⁸. Wie empfindlich die Geldbuße das Unternehmen treffe, sei nämlich erheblich von der Rentabilität abhängig, nicht nur vom Umsatz. Im Beschlussentwurf sei nicht dargelegt, dass man bei der Beurteilung der „Empfindlichkeit gegenüber Geldbußen“ die Rentabilität berücksichtigt habe, und es sei nicht sichergestellt, dass die Geldbuße wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sei⁷⁰⁹.
379. Meta Ireland meint, der Jahresgewinn sei keiner der in Artikel 83 Absatz 2 DSGVO angegebenen Umstände, die die federführende Aufsichtsbehörde bei der Berechnung des Betrags der Geldbuße hätte berücksichtigen müssen⁷¹⁰. Der EDSA hat seine Auffassung zur offenen Formulierung in Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe k DSGVO oben dargelegt (vgl. Rn. 367-369).
380. Der EDSA erinnert daran, dass bei der Bestimmung von Geldbußen gemäß Artikel 83 DSGVO der gesamte weltweit erzielte Jahresumsatz des Unternehmens zu berücksichtigen ist, da „[dieser] – wenn auch nur annähernd und unvollständig – etwas über dessen Größe und Wirtschaftskraft aussagt“⁷¹¹. Der EDSA ist nicht der Auffassung, dass die federführende Aufsichtsbehörde im vorliegenden Fall aufgefordert werden sollte, ihren Beschlussentwurf zu ändern und zusätzlich den Jahresgewinn des Unternehmens zu berücksichtigen. Gleichzeitig weist der EDSA erneut darauf hin, dass die Verhängung einer angemessenen Geldbuße nicht das Ergebnis einer einfachen Berechnung auf der Grundlage des Gesamtumsatzes⁷¹² sein kann und dass, wie bereits erwähnt, alle Umstände des Einzelfalls berücksichtigt werden müssen, um zu beurteilen, ob die Geldbuße wirksam, verhältnismäßig und abschreckend ist, wie in Artikel 83 Absatz 1 DSGVO gefordert.
381. Darüber hinaus sind die Größe des betroffenen Unternehmens und seine finanzielle Leistungsfähigkeit⁷¹³ Elemente, die bei der Berechnung der Höhe der Geldbuße zu berücksichtigen sind, um deren Abschreckungscharakter zu gewährleisten⁷¹⁴. Dass die Größe und die Gesamtressourcen des betreffenden Unternehmens berücksichtigt werden, um eine hinreichende Abschreckungswirkung der Geldbuße sicherzustellen, findet seinen Grund in der angestrebten Wirkung auf dieses Unternehmen, da die Sanktion insbesondere im Hinblick auf dessen Wirtschaftskraft nicht unerheblich sein darf⁷¹⁵. Der EDSA erinnert daran, dass eine gegen ein

⁷⁰⁸ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörde, S. 12-13.

⁷⁰⁹ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörde, S. 12-13.

⁷¹⁰ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Anlage 1, S. 105-106, S. 128-130.

⁷¹¹ Urteil des Gerichtshofs vom 7. Juni 1983, *Musique Diffusion*, Verbundene Rechtssachen C-100-103/80, ECLI:EU:C:1983:158, Rn. 121.

⁷¹² Vgl., unter anderem, Urteil des Gerichts vom 22. September 2021, *Altice Europe NV / Kommission*, T-425/18, ECLI:EU:T:2021:607 (im Folgenden „Rechtssache T-425/18 *Altice Europe*“), Rn. 362; Urteil des Gerichts vom 5. Oktober 2011, *Romana Tabacchi / Kommission*, T-11/06, ECLI:EU:T:2011:560 (im Folgenden „Rechtssache T-11/06 *Romana Tabacchi*“), Rn. 266.

⁷¹³ Urteil des Gerichtshofs vom 17. Juni 2010, *Lafarge / Kommission*, C-413/08 P, ECLI:EU:C:2010:346 (im Folgenden „Rechtssache C-413/08 P *Lafarge*“), Rn. 104.

⁷¹⁴ Verbindlicher Beschluss 1/2021, Rn. 408-412.

⁷¹⁵ Urteil des Gerichtshofs vom 4. September 2014, *YKK u. a. / Kommission*, C-408/12 P, ECLI:EU:C:2014:2153, Rn. 85; C-413/08 P *Lafarge*, Rn. 104. Rechtssache C-413/08 P *Lafarge*, Rn. 104. Des Weiteren erinnert der EDSA daran, dass unter bestimmten Umständen die Verhängung eines Abschreckungsmultiplikators gerechtfertigt

Unternehmen zu verhängende Geldbuße unter Umständen erhöht werden muss, um dem besonders hohen Umsatz des Unternehmens Rechnung zu tragen, damit die Geldbuße hinreichend abschreckende Wirkung entfaltet.⁷¹⁶ In diesem Zusammenhang weist der EDSA ferner darauf hin, dass zur Gewährleistung einer hinreichend abschreckenden Wirkung der Gesamtumsatz des Unternehmens auch im Hinblick darauf berücksichtigt werden kann, ob das Unternehmen in der Lage ist, die für die Zahlung der Geldbuße erforderlichen Mittel aufzubringen.⁷¹⁷

Wirksamkeit, Verhältnismäßigkeit und abschreckende Wirkung der Geldbuße (Artikel 83 Absatz 1 DSGVO)

382. In Bezug auf die Wirksamkeit der Geldbußen erinnert der EDSA daran, dass das Ziel der gewählten Abhilfemaßnahme darin bestehen kann, die DSGVO-Konformität wiederherzustellen oder rechtswidriges Verhalten zu bestrafen (oder beides)⁷¹⁸. Der EDSA stellt ferner fest, dass nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH eine abschreckende Strafe eine solche ist, die eine wirkliche Abschreckung bewirkt. Dabei kann zwischen allgemeiner Abschreckung (die andere davon abhält, in Zukunft denselben Verstoß zu begehen) und konkreter Abschreckung (die den Adressaten der Geldbuße davon abhält, denselben Verstoß erneut zu begehen) unterschieden werden⁷¹⁹. Um die abschreckende Wirkung zu erzielen, muss die Geldbuße daher so festgesetzt werden, dass sowohl der betreffende Verantwortliche oder Auftragsverarbeiter als auch andere Verantwortliche oder Auftragsverarbeiter, die ähnliche Verarbeitungsvorgänge durchführen, von der Wiederholung gleichen oder ähnlichen rechtswidrigen Verhaltens abgeschreckt werden. Die Verhältnismäßigkeit der Geldbuße ist sicherzustellen, da die Maßnahme nicht über das zur Erreichung dieses Ziels erforderliche Maß hinausgehen darf⁷²⁰. Die Auffassung von Meta Ireland, es gebe keine Grundlage für die Schlussfolgerung, dass die Höhe der Geldbuße eine allgemeine Präventionswirkung haben müsse⁷²¹, wird vom EDSA nicht geteilt.
383. Der EDSA weist erneut darauf hin, dass es den Aufsichtsbehörden obliegt, zu prüfen, ob der Betrag der vorgesehenen Geldbußen den Anforderungen an die Wirksamkeit, Verhältnismäßigkeit und Abschreckung genügt oder ob weitere Anpassungen des Betrags erforderlich sind, wobei die Gesamtheit der verhängten Geldbuße und alle Umstände des Falls zu berücksichtigen sind, unter anderem z. B., ob es sich um mehrere Verstöße handelte oder ob erschwerende oder mildernde Umstände eine Erhöhung oder Reduzierung rechtfertigen, sowie finanzielle/sozioökonomische Umstände.⁷²² Ferner erinnert der EDSA daran, dass die Festsetzung einer Geldbuße kein streng

sein kann und dass die außergewöhnliche Wirtschaftskraft eines Unternehmens einen solchen Umstand darstellen kann (siehe Leitlinien des EDSA zu Geldbußen, Rn. 144; und Urteil des Gerichtshofs vom 29. Juni 2006, *Showa Denko gegen Kommission*, C-289/04 P, ECLI:EU:C:2006:431, Rn. 29, 36-38).

⁷¹⁶ Derselbe Ansatz wird in den Leitlinien der Kommission für das Verfahren zur Festsetzung von Geldbußen gemäß Artikel 23 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 1/2003, ABl. vom 1.9.2006, C 210/02, Rn. 30 vorgeschlagen.

⁷¹⁷ Rechtssache C-413/08 P, *Lafarge*, Rn. 105.

⁷¹⁸ EDSA-Leitlinien zu Geldbußen, S. 6.

⁷¹⁹ Vgl. unter anderem Rechtssache C-511/11, *Versalis*, Rn. 94.

⁷²⁰ Urteil vom 14. Oktober 2021, *MT gegen Landespolizeidirektion Steiermark*, C- 231/20, ECLI:EU:C:2021:845, Rn. 45 („die Härte der verhängten Sanktionen [muss] der Schwere der mit ihnen geahndeten Taten entsprechen, indem sie insbesondere eine wirklich abschreckende Wirkung gewährleistet, zugleich aber nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist“).

⁷²¹ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Anlage 1, S. 113, 130 und 133.

⁷²² EDSA-Leitlinien zur Berechnung von Geldbußen, Rn. 132, und Leitlinien des EDSA zu Geldbußen, S. 6, wo es heißt: „Geldbußen [sollten] der Art, der Schwere und den Folgen des Verstoßes angemessen sein, und die

mathematischer Vorgang ist⁷²³ und die Aufsichtsbehörden insoweit über ein gewisses Ermessen verfügen⁷²⁴.

384. Die Aufsichtsbehörden Deutschlands, Frankreichs, der Niederlande, Norwegens und Polens beanstanden die Höhe der im Beschlussentwurf vorgesehenen Geldbuße als nicht wirksam, verhältnismäßig und abschreckend (Artikel 83 Absatz 1 DSGVO)⁷²⁵. Die federführende Aufsichtsbehörde habe bei der Berechnung der Geldbußen im vorliegenden Fall die Elemente von Artikel 83 Absatz 2 DSGVO im Hinblick auf die Anforderungen in Artikel 83 Absatz 1 DSGVO nicht richtig gewichtet⁷²⁶.
385. Die Aufsichtsbehörden Deutschlands, Frankreichs, der Niederlande und Norwegens führen insbesondere die Art und Schwere des Verstoßes sowie die Zahl der betroffenen Personen an⁷²⁷. Nach Ansicht der polnischen Aufsichtsbehörde wiegt der Verstoß umso schwerer, als die Datenverarbeitung ein wesentlicher Teil des Geschäftsmodells von Meta Ireland ist⁷²⁸. Die deutschen Aufsichtsbehörden führen auch die Feststellungen der irischen Aufsichtsbehörde zur Dauer des Verstoßes und zur Fahrlässigkeit an⁷²⁹.
386. Der EDSA nimmt zur Kenntnis, dass Meta Ireland mit der von der irischen Aufsichtsbehörde vorgeschlagenen Geldbuße nicht einverstanden ist⁷³⁰, weil Meta Ireland Einsprüche gegen die Höhe von Geldbußen für nicht mit Artikel 83 DSGVO vereinbar hält⁷³¹.
387. Der EDSA merkt an, dass die irische Aufsichtsbehörde im Beschlussentwurf erklärt, dass ihrer Überzeugung nach, wenn man sämtliche Umstände der von der irischen Aufsichtsbehörde geführten Untersuchung berücksichtigt, die vorgeschlagene Geldbuße wirksam, verhältnismäßig und

Aufsichtsbehörden müssen alle Aspekte des Sachverhalts in kohärenter und objektiv gerechtfertigter Weise bewerten“.

⁷²³ Vgl. Rechtssache T-425/18 Altice Europe, Rn. 362; T-11/06, *Romana Tabacchi*, Rn. 266.

⁷²⁴ Vgl. unter anderem Urteil des Gerichts vom 16. Juni 2011, *Caffaro Srl gegen Europäische Kommission*, T-192/06, ECLI:EU:T:2011:278, Rn. 38. Siehe auch EDSA-Leitlinien zur Berechnung von Geldbußen, S. 2.

⁷²⁵ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 11-14, Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 38-51, insbesondere Rn. 50; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 38, 45 ff.; Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 8-10; Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 4-5.

⁷²⁶ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 14-15; Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 50; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 40 und 49; Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 8-9; Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 4.

⁷²⁷ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 13 -15; Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 40; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 40- 41 und 49; Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 10.

⁷²⁸ Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 4.

⁷²⁹ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 13.

⁷³⁰ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 10.1.

⁷³¹ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitte 9.2-9.11. Auf das von Meta Ireland vorgebrachte Argument, dass die Zuständigkeit für die Entscheidung über Abhilfemaßnahmen (einschließlich Geldbußen) allein bei der federführenden Aufsichtsbehörde liege, wurde oben bereits eingegangen. Vgl. oben Abschnitt 8.4.2, Rn. 275-277 sowie Fußnote 634. Meta Irelands Argument, dass der „[Umsatz] kein für die Bestimmung des Betrags der Geldbuße gemäß Artikel 83 Absatz 2 DSGVO relevanter Gesichtspunkt ist“, liegt außerhalb des Streitgegenstands, da keine betroffene Aufsichtsbehörde Einspruch dagegen erhoben hat, den Umsatz zu berücksichtigen, abgesehen vom Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden gegen die zugrunde gelegte Umsatzzahl. Auf das Vorbringen von Meta Ireland, dass es „in dieser Untersuchung keinen Beweis dafür gibt, dass Meta Ireland finanzielle Vorteile erlangt oder Verluste vermieden hat“, wurde bereits oben eingegangen.

abschreckend ist⁷³². Die verschiedenen in Artikel 83 Absatz 2 DSGVO genannten Kriterien wurden von der irischen Aufsichtsbehörde im Hinblick auf die festgestellten Transparenzpflichtverletzungen geprüft⁷³³. Nach Ansicht der irischen Aufsichtsbehörde handelt es sich um ihrer Art nach schwere Verstöße⁷³⁴, wobei, was die Schwere der Verstöße angeht, ein erhebliches Maß an Nichtkonformität festgestellt wurde⁷³⁵. Der EDSA betont, dass die Verstöße nach den Feststellungen der irischen Aufsichtsbehörde eine erhebliche Zahl betroffener Personen berühren⁷³⁶ und weitreichend sind⁷³⁷. Der EDSA merkt auch an, dass hinsichtlich der Verstöße Fahrlässigkeit festgestellt wurde⁷³⁸. Die irische Aufsichtsbehörde hält auch die Höhe des den betroffenen Personen entstandenen Schadens für erheblich⁷³⁹. Überdies erkennt die irische Aufsichtsbehörde nur einen einzigen mildernden Umstand, ohne sich jedoch zu der diesem beigemessenen Gewichtung zu äußern⁷⁴⁰.

388. Meta Ireland meint, dass auch der Rufschaden zu berücksichtigen sei, und stützt sich insoweit auf die Ausführungen der irischen Aufsichtsbehörde über die *„erhebliche öffentliche Aufmerksamkeit, die eine Geldbuße in dieser Höhe erregen wird“*⁷⁴¹. Grundsätzlich teilt der EDSA die Auffassung, dass Rufschäden in gewissem Umfang berücksichtigt werden könnten, sofern glaubhaft dazu vorgetragen wird, welchen schweren Nachteil diese bewirken würden. Derartige Argumente werden von Meta Ireland nicht vorgebracht⁷⁴². Der EDSA ist der Ansicht, dass in der vorliegenden Sache andere Anreize einen etwaigen Rufschaden aufwiegen würden. Was Werbetreibende angeht, meint Meta Ireland, dass *„[der] personalisierte Charakter des Facebook-Diensts auch der Grund dafür ist, weshalb der Facebook-Dienst entscheidend zum Erfolg kleiner und mittlerer Unternehmen („KMU“) beigetragen hat. Die Personalisierung des Facebook-Diensts ermöglicht den KMU, den Wettbewerb um Kunden zu bestreiten, indem sie „Produkte und Dienstleistungen den Kunden anpassen, ... ein einzigartiges Markenimage aufbauen, das Marketing auf ein bestimmtes Publikum zuschneiden und eine starke persönliche Verbindung mit einer Kunden-Community aufbauen“*⁷⁴³. Was die Nutzer des Facebook-Diensts angeht, gibt es Netzwerkeffekte, die Anreize dafür bieten, bei der Plattform mitzumachen – oder aber sie nicht zu verlassen –, zum Beispiel, um nicht davon ausgeschlossen zu werden, an Diskussionen teilzunehmen, mit anderen zu korrespondieren und Informationen von anderen zu erhalten⁷⁴⁴.

⁷³² Beschlussentwurf, Abschnitte 9.48-9.51.

⁷³³ Beschlussentwurf, Abschnitte 9.3-9.44.

⁷³⁴ Beschlussentwurf, Abschnitte 9.6-9.8.

⁷³⁵ Beschlussentwurf, Abschnitte 9.9-9.10.

⁷³⁶ Beschlussentwurf, Abschnitte 9.15-9.17.

⁷³⁷ Beschlussentwurf, Abschnitt 9.14.

⁷³⁸ Beschlussentwurf, Abschnitte 9.22-9.27.

⁷³⁹ Die irische Aufsichtsbehörde hält es für hinreichend aufgezeigt, dass *„Rechte in erheblicher Weise beeinträchtigt wurden, da es keine Möglichkeit gab, die Rechte betroffener Personen in voller Kenntnis der Sachlage auszuüben“*, Beschlussentwurf, Abschnitte 9.22-9.21.

⁷⁴⁰ Beschlussentwurf, Abschnitte 9.30 und 9.45.

⁷⁴¹ Sammelantwort, Rn. 115. Vgl. Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 131.

⁷⁴² Meta Ireland erklärt dazu, dass *„selbst wenn Meta Ireland oder andere Unternehmen Geldbußen in Millionenhöhe jemals für in finanzieller Hinsicht vernachlässigbar sollten halten können (was eine unsubstantiierte und bestrittene Behauptung ist), wären die betreffenden Unternehmen aber offensichtlich doch besorgt, was mit solchen Geldbußen verbundene Rufschäden angeht“*. Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 131.

⁷⁴³ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 6.18.

⁷⁴⁴ Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 5. Ähnlich das Argument der französischen Aufsichtsbehörde, dass Meta Ireland ein Quasi-Monopolist sei. Vgl. Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, S. 40.

389. Die französische Aufsichtsbehörde vergleicht die vorgeschlagene Geldbuße mit der Geldbuße in Höhe von 225 Mio. EUR, die von der irischen Aufsichtsbehörde in ihrem Beschluss vom 20. August 2021 gegen WhatsApp Ireland Limited wegen Transparenzpflichtverletzungen verhängt wurde (Verstöße gegen Artikel 12 und 13 DSGVO)⁷⁴⁵. Die französische Aufsichtsbehörde zieht auch den Vergleich zu der von der luxemburgischen Aufsichtsbehörde mit ihrem Beschluss vom 15. Juli 2021 gegen das Unternehmen Amazon Europe Core verhängten Geldbuße von 746 Mio. EUR wegen Schaltung verhaltensorientierter Werbung ohne Rechtsgrundlage sowie Transparenzpflichtverletzungen (Artikel 6, 12 und 13 DSGVO)⁷⁴⁶. Der EDSA teilt die von der irischen Aufsichtsbehörde und Meta Ireland vertretene Auffassung, dass die Verhängung von Geldbußen nach Artikel 83 DSGVO eine Einzelfallprüfung erfordert⁷⁴⁷; er merkt jedoch an, dass die von der französischen Aufsichtsbehörde angeführten Fälle durchaus merkliche Ähnlichkeiten mit der vorliegenden Sache aufweisen, da sich beide auf große Internet-Plattformen beziehen, die von Verantwortlichen betrieben werden, die multinational operieren und über erhebliche Ressourcen – nicht zuletzt über große interne Compliance-Teams – verfügen. Zudem gibt es auch Ähnlichkeiten im Hinblick auf die in Rede stehenden Verstöße. Die angeführten Fälle können also für diese Sache aufschlussreich sein.
390. Nach den Berechnungen der deutschen Aufsichtsbehörden liegt die vorgesehene Obergrenze der Geldbußenspanne bei etwa 0,05 % des weltweiten Jahresumsatzes⁷⁴⁸, womit sie, so die deutschen Aufsichtsbehörden, um das 80-fache geringer ist als die in Artikel 83 Absatz 5 DSGVO vorgesehene Obergrenze. Zur Veranschaulichung ergänzen die deutschen Aufsichtsbehörden, dass sich die Geldbuße bei dieser Obergrenze auf ██████ pro Person beliefe (auf Grundlage von ██████ betroffenen Personen, vgl. Abschnitt 9.15 des Beschlussentwurfs)⁷⁴⁹. Eindrucksvoll ist auch die Überlegung, wie viel Zeit Meta Ireland 2020 im Durchschnitt aufwenden musste, um 36 Mio. EUR Umsatz zu erzielen: etwa 4 Stunden und 30 Minuten⁷⁵⁰.
391. Der EDSA teilt die in den Einsprüchen vertretene Auffassung, dass es – wenn die Transparenzpflichtverletzungen mit der vorgeschlagenen Geldbuße geahndet würden – weder eine hinreichende spezialpräventive Wirkung im Hinblick auf den Verantwortlichen gäbe noch eine glaubhafte allgemeine Präventionswirkung⁷⁵¹. Der vorgeschlagene Betrag der Geldbuße ist, selbst wenn der endgültig gewählte Betrag am oberen Ende der Spanne läge, insofern nicht wirksam, verhältnismäßig und abschreckend, als dieser Betrag vom Unternehmen ohne Weiteres als

⁷⁴⁵ Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 44. Das Rechtsmittelverfahren gegen den Beschluss der irischen Aufsichtsbehörde in dieser Sache (Rechtssache IN-18-12-2) ist bei den irischen Gerichten anhängig.

⁷⁴⁶ Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 45.

⁷⁴⁷ Beschlussentwurf, Abschnitte 9.12-9.13.

⁷⁴⁸ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 13. Nach Angaben der deutschen Aufsichtsbehörden wurden die USD-Beträge nach dem Euro-Referenzkurs der EZB von 1,2271 USD je 1 EUR (Stand 31. Dezember 2020) umgerechnet.

⁷⁴⁹ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 13. Meta Ireland wendet ein, dass diese „Pro-betroffene Person“-Logik keine Grundlage in der DSGVO hat (und auch nicht im Beschlussentwurf zu finden ist)“ (vgl. Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 10.2). Der EDSA weist darauf hin, dass die deutschen Aufsichtsbehörden keiner Rechtsgrundlage bedürfen, um ihr Vorbringen auf diese Weise zu veranschaulichen.

⁷⁵⁰ Legt man den Jahresgesamtumsatz 2020 in Höhe von 70 055 Mrd. EUR zugrunde, ergibt sich ein Durchschnittsumsatz von 7 975 295,99 EUR pro Stunde. Es hätte also 4 Stunden 30 Minuten und 50 Sekunden gedauert, den Umsatz zu erzielen, der dem Betrag der Geldbuße in Höhe von 36 Mio. EUR entspricht. Die niederländische Aufsichtsbehörde nimmt eine Schätzung des „Tagesumsatzes“ vor (vgl. Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 48).

⁷⁵¹ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörde, S. 12-13 und 15-16. Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 8-11. Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 50.

hinnehmbare Betriebskosten absorbiert werden könnte⁷⁵². Da verhaltensorientierte Werbung den Kern des Geschäftsmodells von Meta Ireland ausmacht⁷⁵³, ist das Risiko, dass so reagiert würde, umso größer⁷⁵⁴. Nimmt das Unternehmen die Kosten der Geldbuße einfach hin, so kann es nicht nur die Kosten für die Umstellung seines Geschäftsmodells auf ein datenschutzkonformes Modell vermeiden, sondern auch etwaige künftige Verluste, die sich aus der Umstellung ergäben⁷⁵⁵.

392. Die irische Aufsichtsbehörde erwähnt zwar im Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Geldbuße die Begriffe der Wirksamkeit, Verhältnismäßigkeit und abschreckenden Wirkung⁷⁵⁶, gibt jedoch keine darauf abstellende fallspezifische Erklärung dafür, weshalb eine so niedrige Geldbußenspanne gewählt wurde. Überdies fällt dem EDSA auf, dass die irische Aufsichtsbehörde zwar den Umsatz des Unternehmens berücksichtigt, um sicherzustellen, dass die vorgeschlagene Geldbuße nicht den in Artikel 83 Absatz 5 DSGVO⁷⁵⁷ vorgesehenen Höchstbetrag der Geldbuße übersteigt, dass der Beschlussentwurf jedoch keine Ausführungen dazu enthält, auf welche Weise und inwieweit für die Prüfung, dass die Geldbuße die Anforderungen an die Wirksamkeit, Verhältnismäßigkeit und abschreckende Wirkung erfüllt, der Umsatz dieses Unternehmens berücksichtigt wird⁷⁵⁸. Diesbezüglich erinnert der EDSA daran, dass gemäß Artikel 83 Absätze 4 bis 6 DSGVO der Umsatz eines Unternehmens nicht ausschließlich für die Festlegung der maximalen Höhe der Geldbuße relevant ist, sondern gegebenenfalls auch für die Berechnung der Geldbuße selbst, um sicherzustellen, dass diese wirksam, verhältnismäßig und abschreckend im Sinne von Artikel 83 Absatz 1 DSGVO ist⁷⁵⁹. Der EDSA weist die irische Aufsichtsbehörde deshalb an, genauer auszuführen, wie der Umsatz des betroffenen Unternehmens bei der Berechnung der Geldbuße berücksichtigt wird.
393. Obwohl die irische Aufsichtsbehörde einen einzigen mildernden Umstand erwähnt⁷⁶⁰, macht sie keine Angaben dazu, welches Gewicht diesem Umstand bei der Prüfung gemäß Artikel 83 Absatz 2 beigemessen wurde. Wie bereits erwähnt (vgl. oben Randnummer 366) meint der EDSA, dass dieser mildernde Umstand im Beschlussentwurf nicht hinreichend begründet wird; er ist deshalb weder als erschwerender noch als mildernder Umstand anzusehen.
394. Vor diesem Hintergrund ist der EDSA der Ansicht, dass die vorgeschlagene Geldbuße weder der Ernsthaftigkeit und Schwere der Verstöße gerecht wird noch abschreckende Wirkung auf Meta Ireland hat. Die Geldbuße erfüllt deshalb nicht die Anforderungen an die Wirksamkeit, Verhältnismäßigkeit und abschreckende Wirkung gemäß Artikel 83 Absätze 1 und 2 DSGVO. Der EDSA weist die irische Aufsichtsbehörde deshalb an, die festgestellten Transparenzpflichtverletzungen mit einer im Vergleich zu der im Beschlussentwurf vorgesehenen Geldbußenobergrenze erheblich höheren Geldbuße zu ahnden. Dabei muss die irische Aufsichtsbehörde in ihrer Gesamtüberprüfung des Betrags der Geldbuße die in Artikel 83 Absatz 1 DSGVO verankerten Kriterien der Wirksamkeit, Verhältnismäßigkeit und abschreckenden Wirkung beachten.

⁷⁵² Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 10.

⁷⁵³ Beschlussentwurf, Abschnitte 4.41 und 4.44. Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 5. Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 6. Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 4.

⁷⁵⁴ Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 10.

⁷⁵⁵ Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 5.

⁷⁵⁶ Beschlussentwurf, Abschnitte 9.48-9.51.

⁷⁵⁷ Beschlussentwurf, Abschnitt 10.41.

⁷⁵⁸ *EDPB Guidelines on calculation of fines* (EDSA-Leitlinien zur Berechnung von Geldbußen), Rn. 120.

⁷⁵⁹ Verbindlicher Beschluss 1/2021, Rn. 405-412.

⁷⁶⁰ Beschlussentwurf, Abschnitte 9.30 und 9.45.

9.2 Zur Bestimmung der Geldbuße für weitere Verletzungen

9.2.1 Würdigung im Beschlussentwurf der federführenden Aufsichtsbehörde

395. Im Beschlussentwurf gelangt die irische Aufsichtsbehörde zu dem Schluss, dass sich Meta Ireland nicht auf die Einwilligung in die Verarbeitung personenbezogener Daten habe stützen wollen, um seinen Dienst wie in den Facebook-Nutzungsbedingungen beschrieben zu erbringen, und dass Meta Ireland nicht rechtlich verpflichtet sei, sich dafür auf die Rechtsgrundlage der Einwilligung zu stützen (Feststellung 1)⁷⁶¹. Daneben gelangt die irische Aufsichtsbehörde zu dem Ergebnis, dass sich Meta Ireland für die Tätigkeiten, die mit der Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit seinem für Nutzer erbrachten Dienst verbunden seien, auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO als Rechtsgrundlage stützen könne; und zwar auch für verhaltensorientierte Werbung, soweit diese Kernbestandteil des Dienstes sei (Feststellung 2)⁷⁶². Die irische Aufsichtsbehörde schlägt nicht vor, einen Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1 DSGVO festzustellen.
396. Es wird auch kein Verstoß gegen Artikel 9 Absatz 1 DSGVO festgestellt, da die irische Aufsichtsbehörde keinerlei Ermittlung und gesonderte Bewertung von Meta Irelands Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten im Zusammenhang mit den Facebook-Nutzungsbedingungen vorgenommen hat.
397. In ihrem Beschlussentwurf kommt die irische Aufsichtsbehörde zu dem Ergebnis, dass Meta Ireland gegen Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a, Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c und Artikel 12 Absatz 1 DSGVO verstoßen habe, da es das Unternehmen bezüglich der Verarbeitung, für die es sich auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO als Rechtsgrundlage berufe, an Transparenz habe fehlen lassen (Feststellung 3)⁷⁶³.

9.2.2 Zusammenfassung der von den betroffenen Aufsichtsbehörden erhobenen Einsprüche

398. Die Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Frankreichs, Italiens, Norwegens, Polens und Schwedens⁷⁶⁴ beanstanden, dass die federführende Aufsichtsbehörde hinsichtlich eines oder mehrerer konkreter Verstöße, die nach Ansicht der Aufsichtsbehörden hätten festgestellt werden müssen, keinerlei Maßnahmen ergriffen habe, und sie fordern die irische Aufsichtsbehörde auf, **wegen dieser zusätzlichen Verstöße eine höhere Geldbuße** zu verhängen.

Einsprüche mit der Forderung nach Verhängung einer Geldbuße wegen zusätzlichen Verstoßes gegen Artikel 6 Absatz 1 DSGVO oder Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO

399. Die Aufsichtsbehörden Deutschlands, Frankreichs und Polens fordern, die Geldbuße⁷⁶⁵ im Hinblick auf die vorgeschlagene Feststellung eines Verstoßes gegen Artikel 6 Absatz 1 DSGVO zu erhöhen⁷⁶⁶. Die

⁷⁶¹ Beschlussentwurf, S. 23.

⁷⁶² Beschlussentwurf, Abschnitte 4.52 und 4.55 sowie S. 39.

⁷⁶³ Beschlussentwurf, S. 67.

⁷⁶⁴ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 11-12; Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 16-21; Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, S. 9-10; Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, Rn. 2.7; Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 7-8; Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 4; Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 4-5.

⁷⁶⁵ Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 46; Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 17, Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 4.

⁷⁶⁶ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 1-6 und S. 9-10; Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 5-14, 33 und 52; Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 1-2.

Aufsichtsbehörden Österreichs, Norwegens und Schwedens fordern, die Geldbuße im Hinblick auf die vorgeschlagene Feststellung eines Verstoßes gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO zu erhöhen⁷⁶⁷.

400. Die deutschen Aufsichtsbehörden meinen, dem Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1 DSGVO werde bei der Berechnung der Geldbuße im Beschlussentwurf nicht gebührend Rechnung getragen⁷⁶⁸. Hinsichtlich des Verstoßes gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO tragen sie verschiedene Argumente zu den in Artikel 83 Absatz 2 DSGVO vorgesehenen Kriterien vor⁷⁶⁹. Zu berücksichtigen seien insbesondere verschiedene erschwerende Umstände, nämlich: die Schwere und Dauer des Verstoßes⁷⁷⁰, wenn man bedenke, dass sich dieser „über einen Zeitraum von mindestens drei Jahren auf personenbezogene Daten von etwa [REDACTED] betroffener Personen“⁷⁷¹ erstreckt habe (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe a DSGVO), die Kategorien der vom Verstoß betroffenen personenbezogenen Daten (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe g DSGVO)⁷⁷², die Art und Weise des Bekanntwerdens des Verstoßes (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe h DSGVO)⁷⁷³ sowie andere Umstände, namentlich durch den Verstoß erlangte finanzielle Vorteile sowie Rentabilität und Umsatz (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe k DSGVO)⁷⁷⁴. Auch müsse die verhängte Geldbuße darauf abzielen, weitere Verstöße gegen die DSGVO zu verhindern: Erstens sollte sie „spezialpräventiv“ sein, d. h. der auferlegte Betrag müsse solcher Art sein, dass „nicht zu erwarten ist, dass der betreffende Verantwortliche erneut ähnliche Verstöße begehen wird“, weil die Geldbuße nämlich „so spürbare Auswirkungen auf die Unternehmensgewinne hätte, dass das Unternehmen künftige Verstöße gegen das Datenschutzrecht nicht einfach als Teil der Verarbeitung ‚miteinrechnen‘ kann“; zweitens sollte sie „generalpräventiv“ sein, indem sie andere Verantwortliche veranlasse, „erhebliche Anstrengungen zu unternehmen, um ähnliche Verstöße zu vermeiden“⁷⁷⁵.
401. Die französische Aufsichtsbehörde meint, einige Verstöße seien rechtsfehlerhaft nicht in den Beschlussentwurf aufgenommen worden⁷⁷⁶, und führt dazu aus, dass, „da ihrer Meinung nach gegen Artikel 6 und 9 DSGVO verstoßen wurde und diese Verstöße zu den anderen hinzukommen, die von der irischen Datenschutzbehörde festgestellt wurden, der von dieser vorgeschlagene Betrag entsprechend zu erhöhen ist“⁷⁷⁷. Eine solche Kumulierung der Beträge der Geldbuße entspreche auch dem Ansatz, dem der EDSA in den Randnummern 324 bis 327 seines verbindlichen Beschlusses 1/2021 gefolgt sei⁷⁷⁸.

⁷⁶⁷ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 11-12; Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 7-8; Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 4-5.

Darüber hinaus sei, so die italienische Aufsichtsbehörde (Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, Rn. 2.7) auch wegen des Verstoßes gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO eine Geldbuße zu verhängen; dieser Aspekt des Einspruchs der italienischen Aufsichtsbehörde wurde allerdings vom EDSA oben in Rn. 82 für weder maßgeblich noch begründet befunden.

⁷⁶⁸ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 17.

⁷⁶⁹ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 18-19.

⁷⁷⁰ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 18.

⁷⁷¹ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 17.

⁷⁷² Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 18.

⁷⁷³ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 19.

⁷⁷⁴ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 19.

⁷⁷⁵ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 20.

⁷⁷⁶ Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 53.

⁷⁷⁷ Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 46.

⁷⁷⁸ Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 46.

402. Die polnische Aufsichtsbehörde hält den vorgeschlagenen Betrag der Geldbuße für zu niedrig, nicht zuletzt im Hinblick darauf, dass nach Ansicht der polnischen Aufsichtsbehörde ein zusätzlicher Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1 DSGVO festzustellen ist, weshalb *„die Geldbuße von der federführenden Aufsichtsbehörde deutlich erhöht werden sollte“*⁷⁷⁹.
403. Zu den vom Beschlussentwurf ausgehenden Risiken führen die deutschen Aufsichtsbehörden aus, der Beschlussentwurf hätte ohne eine wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Geldbuße keine so abschreckende Wirkung auf Meta Ireland hätte, dass das Unternehmen es für notwendig hielte, seine Geschäftspraktiken wesentlich zu ändern⁷⁸⁰. Verantwortliche würden dazu verleitet, DSGVO-Verstöße – unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten – als vernünftigerweise in Betracht kommende Option anzusehen⁷⁸¹, wodurch der Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Personen erheblich gefährdet würde⁷⁸². Die Geldbuße sei im vorliegenden Fall unerlässlich, um eine abschreckende Wirkung zu erreichen (sowohl spezifisch in Bezug auf den betroffenen Verantwortlichen als auch allgemein in Bezug auf andere Verantwortliche)⁷⁸³. Würde keine Geldbuße verhängt, so würde bei den Verantwortlichen allgemein genau die gegenteilige Wirkung erzielt⁷⁸⁴. Die französische Aufsichtsbehörde meint, der Beschlussentwurf der irischen Aufsichtsbehörde würde, wenn er in dieser Fassung angenommen würde, *„ein Risiko im Sinne von Artikel 4 Nummer 24 DSGVO für die Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Personen darstellen“*⁷⁸⁵ und *„zur allgemeinen Herabsetzung der Höhe der von europäischen Datenschutzaufsichtsbehörden verhängten Geldbußen führen, wodurch die Zwangsbefugnisse der Behörden verringert würden – und in der Folge auch ihre Fähigkeit, die wirksame Einhaltung des Schutzes der personenbezogenen Daten in Europa ansässiger Personen sicherzustellen“*⁷⁸⁶. Die polnische Aufsichtsbehörde hebt hervor, dass *„der nicht abgeänderte Beschlussentwurf ein Risiko für die Grundrechte und Grundfreiheiten von betroffenen Personen darstellt, und zwar insbesondere das Risiko der Verletzung von Artikel 8 der Charta der Grundrechte“*, und dass, *„wenn man von der Verhängung einer angemessenen, abschreckenden und wirksamen Maßnahme absähe, der Verantwortliche möglicherweise nicht davon abgehalten würde, weitere Verstöße zu begehen“*⁷⁸⁷.

404. Die Aufsichtsbehörden Österreichs, Norwegens und Schwedens sind der Meinung, die irische Aufsichtsbehörde hätte einen Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO feststellen müssen⁷⁸⁸, und fordern dazu auf, die Geldbuße wegen dieses Verstoßes zu erhöhen.
405. Die österreichische Aufsichtsbehörde meint, dass *„der zusätzliche Verstoß [gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO] im vorgesehenen Betrag der Geldbuße gebührend zu berücksichtigen ist“* und der

⁷⁷⁹ Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 4.

⁷⁸⁰ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 20.

⁷⁸¹ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 20.

⁷⁸² Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 17 und 20.

⁷⁸³ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 17 und 20.

⁷⁸⁴ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 17.

⁷⁸⁵ Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 50.

⁷⁸⁶ Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 51.

⁷⁸⁷ Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 5.

⁷⁸⁸ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 1-7; Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, S. 1-7; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 4, 25-36; Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 1-2 und 7; Einspruch der portugiesischen Aufsichtsbehörde, Rn. 65-68; Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 2-3.

Beschlussentwurf der irischen Aufsichtsbehörde insoweit nicht mit Artikel 83 DSGVO in Einklang stehe, als darin bei der Berechnung der Geldbuße der zusätzliche Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO nicht berücksichtigt sei⁷⁸⁹.

406. Die norwegische Aufsichtsbehörde meint, dass wegen Meta Irelands ohne Rechtsgrundlage erfolgter Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit verhaltensorientierter Onlinewerbung eine Geldbuße zu verhängen sei⁷⁹⁰. Die norwegische Aufsichtsbehörde prüft mehrere der in Artikel 83 Absatz 2 DSGVO aufgeführten Kriterien, um zu untermauern, dass die Verhängung einer Geldbuße erforderlich ist⁷⁹¹. Im Einzelnen führt die norwegische Aufsichtsbehörde aus, dass eine Geldbuße in beachtlicher Höhe erforderlich sei angesichts: der Art und Schwere des Verstoßes (da *„der Grundsatz der Rechtmäßigkeit ... ein Grundpfeiler der DSGVO ist“* und *„die Verarbeitung personenbezogener Daten ohne Rechtsgrundlage eine eindeutige Verletzung des Grundrechts der betroffenen Personen auf Datenschutz darstellt, da niemand die Verarbeitung seiner personenbezogenen Daten sollte hinnehmen müssen, es sei denn, die Legitimität der Verarbeitung ist gesetzlich vorgesehen“*)⁷⁹², des Umfangs der Verarbeitung (*„weitreichend“*, da diese *„inner- und außerhalb der Facebook-Plattform“* erfolgte), der Zahl der betroffenen Personen im EWR (*„Hunderte Millionen“*) und des ihnen entstandenen immateriellen Schadens (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe a DSGVO); des Grads der Verantwortung von Meta Ireland (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe d DSGVO); der Kategorien der in Rede stehenden personenbezogenen Daten (*„sehr persönlicher und privater Art“*, die *„über intime Einzelheiten in Bezug auf Lebensstil, Einstellung, Vorlieben, psychische Gesundheit usw. der betroffenen Person Aufschluss“* geben können) (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe g DSGVO) sowie eines zusätzlichen erschwerenden Umstands (der hohen Wahrscheinlichkeit des Beitrags zur Entwicklung schädlicher Algorithmen, Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe k DSGVO)⁷⁹³.
407. Die schwedische Aufsichtsbehörde führt aus, dass *„der Beschlussentwurf insoweit nicht mit Artikel 83 in Einklang steht, als bei der Berechnung der Geldbuße der zusätzliche Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b nicht berücksichtigt wird“*, und dass *„[eine] Geldbuße gemäß Artikel 83 DSGVO nicht als ‚wirksam, verhältnismäßig und abschreckend‘ angesehen werden kann, wenn gegen die Bestimmung, auf die die Verarbeitung gestützt wird, nämlich Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO, verstoßen wurde und dieser Verstoß im vorgesehenen Betrag der Geldbuße nicht gebührend berücksichtigt wird“*⁷⁹⁴. Die vorsätzliche Begehung des Verstoßes (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe b DSGVO) und die durch den Verstoß erlangten finanziellen Vorteile (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe k DSGVO) seien als erschwerende Umstände zu werten⁷⁹⁵. Was die Vorsätzlichkeit angehe, lasse die 2018 erfolgte Umstellung von der Rechtsgrundlage der Einwilligung auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b vermuten, es sei in der Absicht gehandelt worden, die neuen Rechte zu umgehen, die den Nutzern nach der DSGVO im Falle der Verarbeitung auf Grundlage ihrer Einwilligung zustehen; jedenfalls sei der Verstoß zumindest ab dem Zeitpunkt als vorsätzlich begangen anzusehen, zu dem die EDSA-Leitlinien zu Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO, die *„eindeutig an der Rechtmäßigkeit der Verarbeitung zweifeln lassen“*, angenommen wurden⁷⁹⁶. Hinsichtlich der erlangten finanziellen Vorteile führt die

⁷⁸⁹ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 11.

⁷⁹⁰ Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 8.

⁷⁹¹ Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 8-9.

⁷⁹² Die norwegische Aufsichtsbehörde weist auch darauf hin, dass *„[verhaltensorientierte Werbung] Profiling nach sich zieht, welches inhärente Risiken für die Integrität der betroffenen Personen birgt“*.

⁷⁹³ Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 8-9.

⁷⁹⁴ Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 4.

⁷⁹⁵ Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 4.

⁷⁹⁶ Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 4.

schwedische Aufsichtsbehörde aus, dass „[Meta Ireland] erhebliche finanzielle Vorteile dadurch erlangt hat, dass das Unternehmen in der Lage war, personenbezogene Werbung als Teil seines Alles-oder-nichts-Angebots für den Social-Media-Plattformdienst zu schalten“, und dass wegen der unklaren Informationen, die den betroffenen Personen gegeben wurden, vernünftigerweise angenommen werden kann, dass weitere betroffene Personen dazu verleitet wurden, sich der Verarbeitung auszusetzen⁷⁹⁷. Die schwedische Aufsichtsbehörde verweist auf die beherrschende Marktstellung von Meta Ireland („[Es] ist das größte Social-Media-Netzwerk der Welt“) und auf dessen „Methoden für die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten für personalisierte Werbung und Profiling“ (welche „enorm, aggressiv und im Hinblick auf die Achtung der Rechte der betroffenen Personen unzureichend“ seien) und meint, diese Umstände seien gebührend zu berücksichtigen⁷⁹⁸. Zu guter Letzt meint die schwedische Aufsichtsbehörde, es sei angebracht, bei der Berechnung der Geldbuße den Umsatz von Meta Ireland zu berücksichtigen, um eine wirksame und abschreckende Geldbuße zu erzielen⁷⁹⁹.

408. Zu den vom Beschlussentwurf ausgehenden Risiken führt die österreichische Aufsichtsbehörde aus, dass „[falls] der Beschlussentwurf in seiner jetzigen Fassung genehmigt werden sollte, die Risiken für die Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Personen darin liegen, dass die gegen den Verantwortlichen vorgesehene Maßnahme wahrscheinlich nicht die in Artikel 83 DSGVO genannten Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit und – vor allem – die abschreckende Wirkung erfüllen wird“, und dass es „wenn man DSGVO-Verstöße bei der Berechnung von Geldbußen außer Acht ließe, dazu führen würde, dass die DSGVO weniger gut eingehalten würde, was wiederum letztendlich auf weniger Schutz für die betroffenen Personen in Bezug auf die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten hinausläufe“⁸⁰⁰. Nach Ansicht der norwegischen Aufsichtsbehörde besteht, wenn keine Geldbuße wegen fehlender Rechtsgrundlage verhängt würde, das Risiko, dass Meta Ireland oder andere Verantwortliche die verletzten Vorschriften nicht einhielten und die federführende Aufsichtsbehörde nicht in der Lage wäre, die Rechte der betroffenen Personen wirksam zu schützen; dazu wird ausgeführt, dass „[o]hne Abhilfemaßnahmen, die [Meta Ireland] und anderen Verantwortlichen angemessene Anreize geben, ihr Verhalten zu ändern, die gleichen oder ähnliche Verstöße wahrscheinlich erneut vorkommen werden – zum Nachteil der Beschwerdeführerin und anderer betroffener Personen“; den Verantwortlichen werde ein Anreiz gegeben, Geldbußen als zu erwartende Kostenpositionen in ihren Budgets anzusehen, da der durch den Verstoß zu erwartende finanzielle Vorteil höher ausfiele als der geschätzte Betrag einer zu erwartenden Geldbuße⁸⁰¹. Die schwedische Aufsichtsbehörde meint, der Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO „ist im vorgesehenen Betrag der Geldbuße nicht gebührend berücksichtigt, was den Verantwortlichen (einschließlich Facebook) zeigt, dass die DSGVO und ihre Bestimmungen nicht wirksam durchgesetzt werden. Dies gefährdet die Einhaltung der DSGVO ganz allgemein, da, wenn die Compliance-Kosten höher sind als die Geldbuße, Verstöße gegen das Datenschutzrecht für die Verantwortlichen eine gangbare Option wären. Angesichts der vorgeschlagenen Änderungen der Feststellungen zur Rechtsgrundlage bestehen erhebliche Risiken für die Grundrechte der betroffenen Personen, falls diese Feststellungen nicht zu einer erheblichen Erhöhung der Geldbußen führten, um Facebook und andere Verantwortliche von ihren Praktiken abzubringen“⁸⁰².

⁷⁹⁷ Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 4.

⁷⁹⁸ Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 4.

⁷⁹⁹ Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 4.

⁸⁰⁰ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 11.

⁸⁰¹ Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 10.

⁸⁰² Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 5.

Einsprüche mit der Forderung nach Verhängung einer Geldbuße wegen zusätzlichen Verstoßes gegen Artikel 9 DSGVO

409. Wie bereits in Abschnitt 5.2 Randnummer 141 erwähnt, sind die Aufsichtsbehörden Deutschlands und Frankreichs der Ansicht, dass die irische Aufsichtsbehörde eine Ermittlung und gesonderte Bewertung der auf Artikel 9 DSGVO gestützten Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten im Zusammenhang mit den Facebook-Nutzungsbedingungen hätte vornehmen müssen⁸⁰³ und dass Meta Ireland die gesamte vom Unternehmen gehaltene Datenmenge, einschließlich Daten besonderer Kategorien, unter Verstoß gegen die Artikel 6 und 9 DSGVO verarbeite⁸⁰⁴; deshalb, so meinen sie, sei der Betrag der Geldbuße entsprechend zu erhöhen.
410. Die deutschen Aufsichtsbehörden führen aus, dass „die Verletzung von Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a, Artikel 6 Absatz 1 und Artikel 9 Absatz 1 DSGVO ... auch eine administrative Maßnahme und eine Geldbuße gemäß Artikel 83 Absatz 2 und 5 DSGVO nach sich zieht“⁸⁰⁵ und dass dies „schwere“ Verstöße seien⁸⁰⁶. Nach Ansicht der französischen Aufsichtsbehörde ist es rechtsfehlerhaft, dass in den Beschlussentwurf keine Verstöße gegen die Artikel 6 und 9 DSGVO aufgenommen wurden,⁸⁰⁷ und die von der federführenden Aufsichtsbehörde vorgeschlagene Geldbuße sollte erhöht werden, da diese Verstöße noch zu den bereits festgestellten Verstößen hinzukommen⁸⁰⁸. Eine solche Kumulierung der Beträge der Geldbuße entspreche auch dem Ansatz, dem der EDSA in den Randnummern 324 bis 327 seines verbindlichen Beschlusses 1/2021 gefolgt sei⁸⁰⁹.
411. Zu den vom Beschlussentwurf ausgehenden Risiken führen die deutschen Aufsichtsbehörden aus, der Beschlussentwurf hätte ohne eine wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Geldbuße keine so abschreckende Wirkung auf Meta Ireland, dass es dem Unternehmen notwendig erschiene, seine Geschäftspraktiken wesentlich zu ändern⁸¹⁰. Verantwortliche würden dazu verleitet, die Nichteinhaltung der DSGVO – unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten – als vernünftigerweise in Betracht kommende Option anzusehen⁸¹¹, was zu einem erheblichen Risiko für den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Personen führen würde⁸¹². Die Geldbuße sei im vorliegenden Fall unerlässlich, um eine abschreckende Wirkung zu erzielen (sowohl spezifisch in Bezug auf den betroffenen Verantwortlichen als auch allgemein in Bezug auf andere Verantwortliche)⁸¹³. Würde keine Geldbuße verhängt, so würde bei den Verantwortlichen allgemein genau die gegenteilige Wirkung erzielt⁸¹⁴. Die französische Aufsichtsbehörde meint, der Beschlussentwurf der irischen Aufsichtsbehörde würde, wenn er in dieser Fassung angenommen würde, „ein Risiko im Sinne von Artikel 4 Nummer 24 DSGVO für die Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Personen

⁸⁰³ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 8-10; Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 6-7; Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 30; Einspruch der niederländischen Aufsichtsbehörde, Rn. 10 und 33; Einspruch der portugiesischen Aufsichtsbehörde, Rn. 45-47; Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 1 und 3.

⁸⁰⁴ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 8; Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 33.

⁸⁰⁵ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 16.

⁸⁰⁶ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 17.

⁸⁰⁷ Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 53.

⁸⁰⁸ Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 53.

⁸⁰⁹ Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 46.

⁸¹⁰ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 20.

⁸¹¹ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 20.

⁸¹² Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 17 und 20.

⁸¹³ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 17 und 20.

⁸¹⁴ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 17.

darstellen“⁸¹⁵ und „zur allgemeinen Herabsetzung der Höhe der von europäischen Datenschutzaufsichtsbehörden verhängten Geldbußen führen, wodurch die Zwangsbefugnisse der Behörden verringert würden – und in der Folge auch ihre Fähigkeit, die wirksame Einhaltung des Schutzes der personenbezogenen Daten in Europa ansässiger Personen sicherzustellen“⁸¹⁶.

Einsprüche mit der Forderung nach Verhängung einer Geldbuße wegen zusätzlichen Verstoßes gegen Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben b bis c DSGVO

412. Die italienische Aufsichtsbehörde⁸¹⁷ meint, die Geldbuße sollte infolge der Feststellung eines Verstoßes gegen Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO sowie Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben b und c DSGVO erhöht werden⁸¹⁸. Wie bereits in Abschnitt 6.2 dargelegt, schließt sich die italienische Aufsichtsbehörde der im Beschlussentwurf getroffenen Feststellung 3 zur Verletzung von Artikel 12 Absatz 1, Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c und Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO hinsichtlich der Transparenz größtenteils an⁸¹⁹; sie meint jedoch, dass Meta Ireland es außerdem versäumt habe, dem allgemeineren Grundsatz von Treu und Glauben aus Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO Genüge zu tun, dessen Anforderungen von den spezifischen Transparenzanforderungen zu unterscheiden seien⁸²⁰. Überdies sei, wie bereits in Abschnitt 7.2 erörtert, eine zusätzliche Verletzung von Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben b und c DSGVO gegeben, weil Meta Ireland den Grundsätzen der Zweckbindung und der Datenminimierung nicht gerecht geworden sei⁸²¹. Deshalb solle eine Geldbuße wegen dieser beiden zusätzlichen Verstöße verhängt werden. Was Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO angehe, sollte die Feststellung eines solchen Verstoßes „die Verhängung der einschlägigen Geldbuße gemäß Artikel 83 Absatz 5 Buchstabe a DSGVO nach sich ziehen“, da der Umstand, dass „der Grundsatz von Treu und Glauben zusätzlich zum Transparenzgrundsatz verletzt wurde, ... zu einer erheblichen Erhöhung des Betrags dieser Geldbuße führen sollte, wenn man die Anforderung bedenkt, dass jede einzelne Geldbuße verhältnismäßig und abschreckend sein sollte. Tatsächlich würde so die Schwere des Verstoßes noch verstärkt“⁸²². Zu Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben b und c DSGVO führt die italienische Aufsichtsbehörde aus, dass der Umstand, dass die „Grundsätze der Zweckbindung und der Datenminimierung verletzt wurden, ... zu einer erheblichen Erhöhung des Betrags dieser Geldbuße führen sollte, wenn man die Anforderung bedenkt, dass jede einzelne Geldbuße verhältnismäßig und abschreckend sein sollte. Tatsächlich würde so die Schwere des Verstoßes noch verstärkt“⁸²³.
413. Zur Erheblichkeit der vom Beschlussentwurf ausgehenden Risiken meint die italienische Aufsichtsbehörde, dass der Umstand, dass „kein Verstoß gegen Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO in Bezug auf den Grundsatz von Treu und Glauben festgestellt wurde, einen gefährlichen Präzedenzfall für künftige Entscheidungen über andere Betreiber digitaler Plattformen – allgemeiner gesprochen: andere Verantwortliche mit dem gleichen Geschäftsmodell – schaffen könnte, wodurch die Garantien merklich geschwächt würden, für die durch wirksame, umfassende Umsetzung des Datenschutzrahmens zu sorgen ist – und zu denen auch der Grundsatz der fairen Datenverarbeitung

⁸¹⁵ Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 50.

⁸¹⁶ Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 51.

⁸¹⁷ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, Rn. 2.7 auf S. 6-7, Rn. 2.4 auf S. 10;

⁸¹⁸ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, Rn. 2.7 auf S. 6-7, Rn. 2 auf S. 9, Rn. 3 auf S. 11.

⁸¹⁹ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, Rn. 1 auf S. 9.

⁸²⁰ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, Rn. 2.4 auf S. 10.

⁸²¹ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, Rn. 2 auf S. 9.

⁸²² Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, Abschnitt 3 auf S. 11.

⁸²³ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, Rn. 2 auf S. 9.

zählt⁸²⁴; und in Bezug auf Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben b und c DSGVO führt sie aus, dass, wenn der Beschlussentwurf in seiner jetzigen Fassung genehmigt würde, der Verstoß gegen zwei Hauptgrundsätze des mit der DSGVO eingeführten gesamten Datenschutzrahmens ungeahndet bliebe, „*wodurch die Garantien, die für die betroffenen Personen (Facebook-Nutzer) gelten, ernsthaft gefährdet würden*“⁸²⁵.

9.2.3 Standpunkt der federführenden Aufsichtsbehörde zu den Einsprüchen

414. Nach Ansicht der federführenden Aufsichtsbehörde erfüllt keiner der Einsprüche, mit denen die Verhängung einer Geldbuße wegen der vorgeschlagenen zusätzlichen Verstöße gefordert wird, die in Artikel 4 Nummer 24 DSGVO vorgesehenen Anforderungen an Maßgeblichkeit und Begründetheit.⁸²⁶ Da diese Einsprüche auf der Prämisse beruhten, dass der Beschlussentwurf die Feststellung eines Verstoßes gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b, Artikel 9, Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a, Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b und Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO enthalten müsse, diese Ansicht jedoch von der irischen Aufsichtsbehörde nicht geteilt werde, hält die irische Aufsichtsbehörde die Einsprüche, die darauf abzielten, in Reaktion auf diese Verstoßfeststellungen von Abhilfebefugnissen Gebrauch zu machen, für weder maßgeblich noch begründet⁸²⁷.

9.2.4 Würdigung durch den EDSA

9.2.4.1 Bewertung der Maßgeblichkeit und Begründetheit der Einsprüche

415. In den von den Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Frankreichs, Italiens, Norwegens, Polens und Schwedens eingelegten Einsprüchen geht es um die „*Übereinstimmung der im Beschlussentwurf beabsichtigten Maßnahme mit der DSGVO*“⁸²⁸.
416. Der EDSA nimmt zur Kenntnis, dass nach Ansicht von Meta Ireland kein einziger der von den betroffenen Aufsichtsbehörden eingelegten Einsprüche die Voraussetzungen gemäß Artikel 4 Nummer 24 DSGVO erfüllt⁸²⁹. Zusätzlich zu dem Hauptargument, das gegen sämtliche Einsprüche betroffener Aufsichtsbehörden vorgebracht wird⁸³⁰, weist Meta Ireland die in diesem Abschnitt behandelten Einsprüche auch deshalb zurück, weil die Bestimmung der angemessenen Abhilfemaßnahmen im alleinigen Ermessen der federführenden Aufsichtsbehörde stehe⁸³¹. Der EDSA, der weiter oben (vgl. Abschnitt 8.4.2, Randnummern 275-277 sowie Fußnote 634) auf dieses Vorbringen eingeht, ist der Ansicht, dass betroffene Aufsichtsbehörden die federführende Aufsichtsbehörde auffordern können, bestimmte Abhilfemaßnahmen zu ergreifen, unabhängig davon, ob dies Verstöße betrifft, die bereits im Beschlussentwurf festgestellt wurden, oder solche, die von der betroffenen Aufsichtsbehörde in einem Einspruch geltend gemacht werden⁸³². Soweit mit den

⁸²⁴ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, Rn. 3 auf S. 12.

⁸²⁵ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, Rn. 2 auf S. 9.

⁸²⁶ Sammelantwort, Rn. 103.

⁸²⁷ Sammelantwort, Rn. 30, 41 und 103.

⁸²⁸ EDSA-Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch, Rn. 32.

⁸²⁹ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Anlage 1, S. 70.

⁸³⁰ Meta Ireland ist der Ansicht, dass „*Einsprüche, die Fragen anschneiden, die nicht innerhalb des festgelegten Gegenstands der Untersuchung liegen, nicht ‚maßgeblich und begründet‘ im Sinne von Artikel 4 Nummer 24 DSGVO sind*“ und dass derartige Einsprüche „*vom EDSA gänzlich außer Betracht gelassen werden sollten*“. Der EDSA teilt diese Auffassung, wie oben ausgeführt, nicht. Siehe Rn. 71-73.

⁸³¹ Vgl. Verbindlicher Beschluss 2/2022 des EDSA, Rn. 74.

⁸³² EDSA-Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch, Rn. 34. Siehe auch Erwägungsgrund 150 DSGVO. Der EDSA hat in der Vergangenheit mehrere Einsprüche, die diese Frage betrafen, für zulässig befunden (vgl. verbindlicher Beschluss 2/2022, Rn. 186-190).

Einsprüchen weitere Verstöße behauptet und infolgedessen weitere Abhilfemaßnahmen gefordert werden, wird dies von Meta Ireland zurückgewiesen⁸³³. Der EDSA erinnert daran, dass die Prüfung der Zulässigkeit eines Einspruchs und die Prüfung der Begründetheit in der Sache zwei verschiedene Schritte sind⁸³⁴.

417. Der EDSA stellt fest, dass die Einsprüche der Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Frankreichs, Norwegens, Polens und Schwedens, in denen es um die Erhöhung der Geldbuße wegen des zusätzlichen Verstoßes gegen Artikel 6 Absatz 1 / Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO und/oder Artikel 9 DSGVO geht, mit dem Gegenstand des Beschlussentwurfs in unmittelbarem Zusammenhang stehen, da sie eine Abhilfemaßnahme betreffen, die wegen eines zusätzlichen Verstoßes verhängt werden soll, der nach der Aufhebung der streitgegenständlichen Schlussfolgerungen im Beschlussentwurf festzustellen wäre⁸³⁵. Die Entscheidung darüber, ob die Forderungen, wegen der vorgeschlagenen Feststellung eines zusätzlichen Verstoßes Abhilfemaßnahmen zu ergreifen, in der Sache begründet sind, hängt offenkundig davon ab, ob sich der EDSA dafür entscheidet, die Feststellungen im Beschlussentwurf aufzuheben, und ob er die federführende Aufsichtsbehörde anweist, zusätzliche Verstöße festzustellen.
418. Der EDSA nimmt die weiteren Ausführungen von Meta Ireland zur Kenntnis, die darauf abzielen, die mangelnde Maßgeblichkeit dieser Einsprüche, insbesondere derjenigen der Aufsichtsbehörden

⁸³³ Vgl. Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 8.2. Meta Ireland weist den von der österreichischen Aufsichtsbehörde erhobenen Vorwurf eines Verstoßes gegen Artikel 6 Absatz 1 DSGVO als unzulässig und unbegründet zurück und argumentiert, dass deshalb die Forderung der österreichischen Aufsichtsbehörde nach einer „*Änderung der Geldbuße, um einem solchen Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO Rechnung zu tragen, in keinem direkten Zusammenhang mit dem Beschlussentwurf steht*“. Vgl. Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Anlage 1, S. 79-80. Meta Ireland weist den Vorwurf, gegen Artikel 5 Absatz 1, Artikel 6 Absatz 1 und Artikel 9 Absatz 1 DSGVO verstoßen zu haben, zurück und hält den betreffenden Aspekt des Einspruchs der deutschen Aufsichtsbehörden – und folglich auch deren Forderung nach einer zusätzlichen Geldbuße – für unzulässig und unbegründet. Vgl. Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 132.

⁸³⁴ Leitlinien des EDSA zu Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a, Rn. 63.

⁸³⁵ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 11-12; Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 16-17; Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 46; Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 8-11; Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 4.

Der EDSA erinnert auch daran, dass hinsichtlich des Einspruchs der italienischen Aufsichtsbehörde, soweit er den Aspekt der Verhängung einer Geldbuße wegen des Verstoßes gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO betrifft, bereits oben in Rn. 82 festgestellt wurde, dass dieser nicht die in Artikel 4 Nummer 24 DSGVO genannten Anforderungen erfüllt.

Österreichs⁸³⁶ und Deutschlands⁸³⁷, aufzuzeigen. Der EDSA merkt allerdings an, dass Meta Ireland den Inhalt dieser Einsprüche beanstandet, und zwar in Bezug auf ihre Begründetheit in der Sache – nicht ihre Zulässigkeit. In diesem Zusammenhang nimmt der EDSA auch das Vorbringen von Meta Ireland zu dem von der polnischen Aufsichtsbehörde erhobenen Einspruch zur Kenntnis⁸³⁸.

419. In diesen Einsprüchen wird dargelegt, inwiefern man, wenn man ihnen folgte, zu einem anderen Ergebnis hinsichtlich der angeordneten Abhilfemaßnahme käme⁸³⁹. Folglich hält der EDSA die von den Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Frankreichs, Polens, Norwegens und Schwedens erhobenen Einsprüche, soweit sie im Zusammenhang mit dem Vorwurf eines Verstoßes gegen Artikel 6 / Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO und/oder Artikel 9 DSGVO die Verhängung einer Geldbuße betreffen, für **maßgeblich**.
420. Des Weiteren macht Meta Ireland geltend, dass die Einsprüche der Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Frankreichs, Norwegens, Polens und Schwedens nicht hinreichend begründet seien, weil sie „zusätzliche“ Kriterien für die Bestimmung der Geldbuße einführen, für die Artikel 83 DSGVO keine Rechtsgrundlage biete⁸⁴⁰. Soweit sich die schwedische Aufsichtsbehörde auf in Artikel 83 Absatz 2 DSGVO aufgeführte Kriterien bezieht, hält Meta Ireland dies für „*spekulativ in Bezug auf die*

⁸³⁶ Meta Ireland wehrt sich gegen die zusätzlichen Ausführungen, die die österreichische Aufsichtsbehörde in ihrem Einspruch unter der Überschrift „Maßgeblichkeit“ macht. Wie die österreichische Aufsichtsbehörde ausführt, „*ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass Facebook der Anbieter des größten Social-Media-Netzwerks der Welt ist. Wird ein solcher Verstoß nicht angemessen im vorgesehenen Betrag der Geldbuße berücksichtigt, wird die Stellung der Aufsichtsbehörden geschwächt und die Einhaltung der DSGVO ganz allgemein gefährdet. Insbesondere wird damit Verantwortlichen (einschließlich Facebook) gezeigt, dass die Durchsetzung der DSGVO und ihrer Bestimmungen weniger wirksam ist. Letztendlich bedeutet geringere DSGVO-Konformität geringeren Schutz der betroffenen Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten.*“ Vgl. Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 11. Dem hält Meta Ireland entgegen: „*Die österreichische Aufsichtsbehörde hat zwar kurz versucht, mit diesem Einspruch allgemein an die Anforderungen in Artikel 83 Absatz 1 DSGVO anzuknüpfen, sie hat dies jedoch nicht in konkreter Weise getan; derart spekulative und abstrakte Kommentare können nicht als hinreichend maßgeblich angesehen werden.*“ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 80. Für seine Prüfung der Maßgeblichkeit des Einspruchs stützt sich der EDSA nicht auf diese zusätzlichen Ausführungen der österreichischen Aufsichtsbehörde, da es darin um die Erheblichkeit der vom Beschlussentwurf ausgehenden Risiken für die Grundrechte und Grundfreiheiten betroffener Person geht.

⁸³⁷ Meta Ireland wehrt sich gegen die Ausführungen der deutschen Aufsichtsbehörden über „*die Elemente, die für die Berechnung des Betrags der Geldbuße zugrunde gelegt wurden*“, und hält ihnen entgegen, dass es – da keinerlei Geldbuße für derartige Verstöße verhängt worden sei – „*keinerlei zu beanstandende ‚zugrunde gelegte Elemente‘ für die Berechnung der ‚Geldbuße‘ gibt*“. Vgl. Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 132.

⁸³⁸ Meta Ireland weist den Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde gegen die Geldbußen als nicht maßgeblich zurück, weil sich dieser „*nicht gegen die Elemente richtet, auf deren Grundlage der Betrag der Geldbuße berechnet wurde, da ja der Umsatz nur für die Bestimmung der maximalen Geldbuße, die rechtmäßig verhängt werden kann, relevant ist und nicht für den Betrag der Geldbuße*“. Vgl. Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 132. Der EDSA merkt an, dass sich dieses Argument auf die Kritik der polnischen Aufsichtsbehörde an der von der irischen Aufsichtsbehörde vorgeschlagenen Geldbuße zur Ahndung der Transparenzpflichtverletzungen bezieht, und er erinnert nochmals daran, dass die Frage, ob der Umsatz bei der Bestimmung der Geldbuße zu berücksichtigen ist, außerhalb des Streitgegenstands liegt.

⁸³⁹ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 11-12; Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 16 und S. 20-21; Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 48; Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 8 und 11; Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 4.

⁸⁴⁰ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 80 (österreichische Aufsichtsbehörde), S. 85-86 (schwedische Aufsichtsbehörde), S. 92 (norwegische Aufsichtsbehörde), S. 106 (polnische Aufsichtsbehörde), S. 110-111 (französische Aufsichtsbehörde), S. 129 (deutsche Aufsichtsbehörden).

*behaupteten Tatsachen, die als gegeben vorausgesetzt werden*⁸⁴¹. Die von der norwegischen Aufsichtsbehörde vorgebrachten Bedenken gegen Profiling werden von Meta Ireland als unbegründet zurückgewiesen, da die norwegische Aufsichtsbehörde „*nicht erklärt, auf welcher Rechtsgrundlage sie zu dem Schluss gelangt, dass die in Rede stehende Werbung mit Profiling einhergeht*“⁸⁴². Den Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden hält Meta Ireland für nicht substantiiert, wobei das Unternehmen sich darauf stützt, dass die irische Aufsichtsbehörde keinen Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO festgestellt habe⁸⁴³ und es deshalb „*keinerlei zu beanstandende ‚zugrunde gelegte Elemente‘ für die Berechnung der ‚Geldbuße‘ gibt*“⁸⁴⁴. Im Widerspruch dazu stehen Meta Irelands Ausführungen, dass der Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde nicht begründet sei, weil darin „*keinerlei Parameter angegeben sind, die [von der irischen Aufsichtsbehörde] falsch angewendet worden sein sollen*“⁸⁴⁵. Der EDSA versteht dies dahin, dass Meta Ireland die in den Einsprüchen gegebene Begründung beanstandet, und zwar in Bezug auf die Begründetheit in der Sache und nicht in Bezug auf die Zulässigkeit der Einsprüche.

421. Meta Ireland meint, in den Einsprüchen der Aufsichtsbehörden Österreichs und Frankreichs werde nicht erklärt, inwiefern diese zu einem anderen Ergebnis im Beschlussentwurf führen könnten⁸⁴⁶; Meta Ireland erkennt also nicht an, dass ein höherer Betrag der Geldbuße für die festgestellten Verstöße ein anderes Ergebnis darstellt⁸⁴⁷. Auch seien die von den Aufsichtsbehörden Österreichs und Frankreichs gegebenen Begründungen so kurz gehalten, dass es nicht möglich sei, die rechtlichen Argumente nachzuvollziehen, die die österreichische bzw. französische Aufsichtsbehörde in Bezug auf die Berechnung der Geldbuße vorzubringen wünschten. Meta Ireland beanstandet, dass im Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde das Argument vorgebracht werde, dass der Beschlussentwurf „*nicht mit Artikel 83 DSGVO in Einklang steht*“, ohne auch nur „*einen bestimmten Paragraphen oder ein bestimmtes Kriterium zu nennen, gegen den oder das der Beschlussentwurf möglicherweise verstieße*“⁸⁴⁸. Der EDSA erinnert daran, dass Artikel 83 Absatz 2 DSGVO keine erschöpfende Auflistung der Kriterien enthält, so dass sich durchaus argumentieren lässt, dass eine Geldbuße nicht „*wirksam, verhältnismäßig und abschreckend*“ im Sinne von Artikel 83 Absatz 2 DSGVO ist, ohne insoweit auf ein bestimmtes in Artikel 83 Absatz 2 DSGVO aufgeführte Kriterium Bezug zu nehmen. Hinzu kommt, dass in dem von der österreichischen Aufsichtsbehörde erhobenen Einspruch ausgeführt wird, dass bei der Berechnung des endgültigen Betrags der Geldbuße die Feststellung eines zusätzlichen Verstoßes

⁸⁴¹ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 86.

⁸⁴² Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 92.

⁸⁴³ Meta Ireland hält diese „*Begründung für unklar, da die Data Protection Commission (DPC) keine Geldbuße verhängt hat, weil sie es für nicht angebracht befand, festzustellen, dass Meta Ireland mit der Datenverarbeitung für die Zwecke der Schaltung verhaltensorientierter Werbung gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO verstieße*“. Vgl. Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 133. Die Erwiderung des EDSA auf dieses Vorbringen findet sich oben in Rn. 417.

⁸⁴⁴ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 132.

⁸⁴⁵ Meta Ireland hält den Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, was die Geldbußen angeht, für „*vage hinsichtlich der Kriterien für die Berechnung der Geldbuße, die in Bezug auf den behaupteten zusätzlichen Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1 DSGVO vorgeschlagen wird. Es wird einfach abschließend konstatiert, dass die Geldbuße deutlich erhöht werden sollte, ohne jedoch irgendwelche Parameter zu nennen, die von der Data Protection Commission (DPC) falsch angewendet worden sein sollen*“ (Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 106).

⁸⁴⁶ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 80 (österreichische Aufsichtsbehörde), S. 110 (französische Aufsichtsbehörde).

⁸⁴⁷ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 11; Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 48.

⁸⁴⁸ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 80.

gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO zu berücksichtigen sei; es werden auch mehrere Argumente dafür vorgebracht, dass man andernfalls zu einer Geldbuße käme, die nicht wirksam, verhältnismäßig und abschreckend wäre⁸⁴⁹.

422. In ähnlicher Weise argumentiert Meta Ireland, dass die französische Aufsichtsbehörde „*nicht substantiiert, wie eine Geldbuße wegen zusätzlicher angeblicher Verstöße zu berechnen wäre, ob diese Geldbuße der vorgeschlagenen Geldbuße hinzuzurechnen wäre und welche Auswirkungen dies auf die Gesamtgeldbuße hätte*“⁸⁵⁰. Erstens sind betroffene Aufsichtsbehörden nicht gehalten, eine umfassende Prüfung sämtlicher Aspekte des Artikels 83 DSGVO vorzunehmen, damit ein Einspruch, der die angemessene Geldbuße betrifft, als begründet angesehen werden kann. Es genügt, darzulegen, welcher Aspekt des Beschlussentwurfs ihrer Ansicht nach mangelhaft/fehlerhaft ist⁸⁵¹. Zweitens erinnert der EDSA daran, dass Artikel 83 Absatz 2 DSGVO keine erschöpfende Auflistung der Kriterien enthält, sodass sich durchaus, auch ohne auf ein bestimmtes in Artikel 83 Absatz 2 DSGVO aufgeführtes Kriterium Bezug zu nehmen, argumentieren lässt, dass eine Geldbuße nicht „*wirksam, verhältnismäßig und abschreckend*“ im Sinne von Artikel 83 Absatz 2 DSGVO ist. Nach Ansicht der österreichischen und der französischen Aufsichtsbehörde kann eine Geldbuße, die den Umstand, dass die Verarbeitung ohne Rechtsgrundlage erfolgte, nicht berücksichtigt, unmöglich „*wirksam, verhältnismäßig und abschreckend*“⁸⁵² sein. Der EDSA nimmt zur Kenntnis, dass Meta Ireland den Inhalt dieser Einsprüche beanstandet, und zwar in Bezug auf ihre Begründetheit in der Sache – nicht ihre Zulässigkeit.
423. Der EDSA stellt fest, dass die Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Frankreichs, Norwegens und Schwedens angemessene Ausführungen dazu machen, weshalb sie vorschlagen, den Beschlussentwurf zu ändern, und inwiefern dies, was die verhängte Geldbuße angeht, zu einem anderen Ergebnis führt⁸⁵³.
424. Der EDSA hält den Vortrag der polnischen Aufsichtsbehörde zur Erhöhung der Geldbuße im Zusammenhang mit der Feststellung des Verstoßes gegen Artikel 6 Absatz 1 DSGVO⁸⁵⁴ für nicht hinreichend detailliert ausgeführt, um als „begründet“ im Sinne der in Artikel 4 Nummer 24 DSGVO genannten Anforderungen angesehen werden zu können, da es an rechtlichem oder tatsächlichem Vorbringen dazu fehlt, weshalb es gerechtfertigt sein soll, diese spezifische Abhilfemaßnahme wegen

⁸⁴⁹ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 11.

⁸⁵⁰ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 111-112.

⁸⁵¹ EDSA-Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch, Rn. 17.

⁸⁵² Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 11-12 in Verbindung mit S. 7-8 (zum Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO und zum Erfordernis, von Abhilfebefugnissen Gebrauch zu machen) und mit dem Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 46, 48 und 53 in Verbindung mit Rn. 33.

⁸⁵³ Die Aufsichtsbehörden Österreichs und Schwedens meinen, die federführende Aufsichtsbehörde hätte einen Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO feststellen und diese Feststellung in gebührender Weise in der Geldbuße berücksichtigen sollen (vgl. Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 11-12 und Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 4). Die deutschen Aufsichtsbehörden meinen, die Geldbuße hätte im Anschluss an die Feststellung eines Verstoßes gegen Artikel 5 Absatz 1, Artikel 6 Absatz 1 und Artikel 9 Absatz 1 DSGVO aufgenommen werden sollen, um die Verhängung einer dem Sachverhalt angemessenen, wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden Geldbuße sicherzustellen (vgl. Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 17-20). Die französische Aufsichtsbehörde meint, die Geldbuße solle erhöht werden, um die Verstöße gegen die Artikel 6 und 9 DSGVO zu berücksichtigen (vgl. Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 46 und 48). Die norwegische Aufsichtsbehörde meint, dass nach der Feststellung eines Verstoßes gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO eine Geldbuße hätte vorgesehen werden sollen (vgl. Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 8-11).

⁸⁵⁴ Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 4.

der vorgeschlagenen Feststellung eines zusätzlichen Verstoßes in den Beschlussentwurf aufzunehmen⁸⁵⁵. Der EDSA hält diesen Aspekt des Einspruchs der polnischen Aufsichtsbehörde deshalb für nicht maßgeblich und begründet; dies lässt die oben vorgenommene Prüfung der Zulässigkeit der übrigen Aspekte dieses Einspruchs unberührt.

425. Was Risiken angeht, ist Meta Ireland der Ansicht, dass vom Beschlussentwurf keinerlei Risiko ausgehe, schon gar nicht ein erhebliches Risiko für Grundrechte; der erforderliche Nachweis des Gegenteils werde mit den Einsprüchen der Aufsichtsbehörden Österreichs⁸⁵⁶, Deutschlands⁸⁵⁷, Frankreichs⁸⁵⁸, Norwegens⁸⁵⁹ und Schwedens⁸⁶⁰ nicht erbracht.
426. Meta Ireland weist auch die von den Aufsichtsbehörden Frankreichs, Norwegens und Schwedens geäußerten Bedenken zurück, dass mit dem Beschlussentwurf ein gefährlicher Präzedenzfall für die Ausübung von Abhilfebefugnissen für die Zwecke der allgemeinen Abschreckung geschaffen werde. Im Kontext der vorliegenden Sache müsse schon ein erhebliches Risiko aufgezeigt werden, und nicht lediglich Bedenken wie diejenigen, die die französische Aufsichtsbehörde im Hinblick auf die „*Verringerung der Zwangsbefugnisse der Behörden*“ äußere⁸⁶¹. Die Einsprüche der norwegischen und der schwedischen Aufsichtsbehörde stützten sich auf nicht substantiiertes potenzielles künftiges Verhalten von Verantwortlichen, was jedoch allenfalls ein mittelbares und fernliegendes Risiko sein könne⁸⁶². Der EDSA merkt dazu an, dass es bei jeder Abschätzung von Risiken um künftige Ereignisse geht, die immer zu einem gewissen Grad ungewiss sind. Die Einsprüche betreffen – entgegen der von Meta Ireland vertretenen Auffassung⁸⁶³ – spezifisch Meta Irelands künftige Vorgehensweise, falls der Beschlussentwurf in seiner jetzigen Fassung angenommen werden sollte, und sie enthalten mehr als

⁸⁵⁵ Meta Ireland hält den Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde für „*vage hinsichtlich der Kriterien für die Berechnung der Geldbuße, die in Bezug auf den behaupteten zusätzlichen Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1 DSGVO vorgeschlagen wird*“. Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 106.

⁸⁵⁶ Meta Ireland hält den Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde für rein spekulativ, da behauptet werde, „*dass es ‚geringeren Schutz der betroffenen Personen‘ gäbe, ohne jedoch in den Ausführungen zu Risiken tatsächlich ein spezifisches Risiko für Grundrechte oder Grundfreiheiten aufzuzeigen*“. Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 80-81.

⁸⁵⁷ Meta Ireland argumentiert im Wesentlichen, dass „*sich aus der Grundsatzfeststellung der Data Protection Commission (DPC) zu Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO keinerlei Risiken ergeben*“. Meta Ireland weist auch das Vorbringen der deutschen Aufsichtsbehörden zu dem von ihnen erkannten Risiko zurück, weil „*dieses Risiko die Fehlvorstellung zur Prämisse hat, dass der Beschlussentwurf Meta Ireland und anderen gestatten würde, Verarbeitungen ohne Rechtsgrundlage durchzuführen; das dem nicht so ist, geht aus dem Beschlussentwurf klar hervor*“. Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 133. Der EDSA vermag keine Ausführungen der deutschen Aufsichtsbehörden zu finden, die vermuten lassen könnten, dass diese den Beschlussentwurf als Erlaubnis oder Mandat für Meta Ireland, Daten unrechtmäßig zu verarbeiten, verstanden haben könnten.

⁸⁵⁸ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 112.

⁸⁵⁹ Meta Ireland argumentiert, dass die norwegische Aufsichtsbehörde „*ohne jegliche Erklärung zu geben, einfach behauptet, es gebe ‚wesentliche‘ und ‚ernsthafte‘ Risiken*“. Vgl. Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 92-93.

⁸⁶⁰ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 86.

⁸⁶¹ In Erwiderung auf die französische Aufsichtsbehörde. Vgl. Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 113.

⁸⁶² Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 86-87 (schwedische Aufsichtsbehörde), S. 92 (norwegische Aufsichtsbehörde). 134.160. Meta Ireland wiederholt auch sein Argument, dass „*der Beschlussentwurf künftigen Verantwortlichen kein Mandat gibt, gegen die DSGVO zu verstoßen*“ (Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 87); diese Argumentation, die der EDSA dem Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde nicht zu entnehmen vermag, betrifft jedenfalls ein anderes Thema.

⁸⁶³ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 86-87 (schwedische Aufsichtsbehörde).

nur „*allgemeine Behauptungen über nationale Verantwortliche, die wissentlich gegen die DSGVO verstoßen, um wirtschaftliche Vorteile zu erzielen*“⁸⁶⁴.

427. Meta Ireland hält den Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde des Weiteren für unzureichend, weil „*nicht jeder Verstoß ein konkretes, signifikantes Risiko für Grundrechte und Grundfreiheiten darstellt*“⁸⁶⁵. Die von der österreichischen Aufsichtsbehörde geäußerten Bedenken seien gleichermaßen zurückzuweisen, da „*nicht jede Uneinigkeit über eine Bestimmung der DSGVO notwendigerweise ein signifikantes Risiko für Grundrechte und Grundfreiheiten darstellen wird*“⁸⁶⁶. Der EDSA merkt an, dass diese betroffenen Aufsichtsbehörden sich nicht auf „*irgendeinen Verstoß*“ oder „*irgendeine Uneinigkeit*“ beziehen, sondern spezifisch auf das „*Fehlen einer Rechtsgrundlage*“ und die sich daraus ergebenden Konsequenzen⁸⁶⁷.
428. Der EDSA stellt fest, dass die Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Frankreichs, Norwegens und Schwedens darlegen, dass die Rechte und Freiheiten betroffener Personen beeinträchtigt würden, falls der Beschlussentwurf unverändert bliebe, weil kein unionsweit hohes Niveau des Schutzes der Rechte und Interessen der natürlichen Personen gewährleistet wäre.⁸⁶⁸
429. Folglich hält der EDSA die von den Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Frankreichs, Norwegens und Schwedens erhobenen Einsprüche, soweit sie die Verhängung einer Geldbuße wegen des Vorwurfs zusätzlicher Verstöße gegen Artikel 6 / Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO und/oder Artikel 9 DSGVO betreffen, für **begründet**.

430. Was den von der italienischen Aufsichtsbehörde erhobenen Einspruch angeht, in dem es um die Verhängung einer Geldbuße wegen der Verletzung des in Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a verankerten Grundsatzes von Treu und Glauben geht, stellt der EDSA fest, dass dieser mit dem Gegenstand des Beschlussentwurfs in Zusammenhang steht, da er die Auferlegung einer Abhilfemaßnahme wegen eines zusätzlichen Verstoßes betrifft, welcher festgestellt würde, wenn die mit dem Einspruch vorgeschlagene Feststellung aufgenommen würde. Offenkundig hängt die Entscheidung darüber, ob die Forderung, Abhilfemaßnahmen wegen eines vorgeschlagenen zusätzlichen Verstoßes zu ergreifen, in der Sache begründet ist, davon ab, ob sich der EDSA dafür entscheidet, die federführende Aufsichtsbehörde zur Feststellung eines zusätzlichen Verstoßes anzuweisen.
431. Im Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde wird aufgezeigt, dass man, wenn dem Einspruch gefolgt würde, in Bezug auf die auferlegten Abhilfemaßnahmen zu einem anderen Ergebnis käme⁸⁶⁹.

⁸⁶⁴ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 86-87 (schwedische Aufsichtsbehörde). Vgl. Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 10, Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 5, Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, S. 5.

⁸⁶⁵ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 92.

⁸⁶⁶ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 80-81.

⁸⁶⁷ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 11. Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 10.

⁸⁶⁸ Einspruch der österreichischen Aufsichtsbehörde, S. 11-12, Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 17 und 20; Einspruch der französischen Aufsichtsbehörde, Rn. 50-51; Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 10-11; Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 5. Vgl. EDSA-Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch, Rn. 37.

⁸⁶⁹ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, S. 9-12.

Unter Kenntnisnahme des von Meta Ireland vertretenen Standpunkts⁸⁷⁰ befindet der EDSA die von der italienischen Aufsichtsbehörde erhobenen Einsprüche für **maßgeblich**.

432. Nach Ansicht von Meta Ireland ist der Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde zu kurz gehalten, um als hinreichend begründet angesehen werden zu können; die rechtliche Argumentation, die die italienische Aufsichtsbehörde in Bezug auf die Geldbuße vorzubringen wünsche, sei nicht nachvollziehbar⁸⁷¹. Der EDSA stellt fest, dass die italienische Aufsichtsbehörde angemessene Ausführungen dazu macht, weshalb sie vorschlägt, den Beschlussentwurf zu ändern, und inwiefern dies hinsichtlich der verhängten Geldbuße zu einem anderen Ergebnis führen würde⁸⁷².
433. Meta Ireland meint, im Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde werde das vom Beschlussentwurf ausgehende Risiko nicht – wie erforderlich⁸⁷³ – aufgezeigt; damit weist Meta Ireland die von der italienischen Aufsichtsbehörde geäußerten Bedenken gegen den Präzedenzfall, der durch den Beschlussentwurf geschaffen wird, zurück⁸⁷⁴.
434. Der EDSA stellt fest, dass die italienische Aufsichtsbehörde darlegt, dass, wenn der Beschlussentwurf unverändert bliebe, die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen beeinträchtigt würden, weil kein unionsweit hohes Niveau des Schutzes der Rechte und Interessen der natürlichen Personen gewährleistet wäre⁸⁷⁵.
435. Deshalb hält der EDSA den Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, was die Verhängung einer Geldbuße wegen der zusätzlichen Verletzung des in Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO verankerten Grundsatzes von Treu und Glauben angeht, für **begründet**.

436. Der EDSA erinnert an seine Prüfung der Frage, ob der von der italienischen Aufsichtsbehörde erhobene Einspruch, soweit darin vorgeschlagen wird, zusätzliche Verstöße gegen Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben b und c DSGVO festzustellen, die Anforderungen gemäß Artikel 4 Nummer 24 DSGVO erfüllt (vgl. oben Abschnitt 7.4.1). Angesichts der Schlussfolgerung, dass dieser Einspruch weder maßgeblich noch begründet ist, braucht der EDSA diesem im Zusammenhang damit stehenden Einspruch nicht weiter nachzugehen.

9.2.4.2 Beurteilung in der Sache

437. Gemäß Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO erlässt der Ausschuss einen verbindlichen Beschluss in Bezug auf alle Angelegenheiten, die Gegenstand der maßgeblichen und begründeten Einsprüche sind,

⁸⁷⁰ Meta Ireland meint, dass es allein im Ermessen der federführenden Aufsichtsbehörde stehe, die angemessenen Abhilfemaßnahmen zu bestimmen (vgl. Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 123). Auf dieses Argument ist der EDSA bereits oben eingegangen (Abschnitt 8.4.2, Rn. 275-277 sowie Fußnote 634).

⁸⁷¹ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 124.

⁸⁷² Die italienische Aufsichtsbehörde argumentiert, die Feststellung eines solchen Verstoßes sollte „die Verhängung der einschlägigen Geldbuße gemäß Artikel 83 Absatz 5 Buchstabe a DSGVO nach sich ziehen“, da der Umstand, dass „der Grundsatz von Treu und Glauben zusätzlich zum Transparenzgrundsatz verletzt wurde, ... zu einer erheblichen Erhöhung des Betrags dieser Geldbuße führen sollte, wenn man die Anforderung bedenkt, dass jede einzelne Geldbuße verhältnismäßig und abschreckend sein sollte. Tatsächlich würde so die Schwere des Verstoßes noch verstärkt“ (vgl. Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, S. 11, Rn. 3).

⁸⁷³ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 125.

⁸⁷⁴ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, S. 125. Seinen Standpunkt dazu hat der EDSA bereits oben dargestellt (vgl. Rn. 345-346).

⁸⁷⁵ Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, Rn. 3 auf S. 12.

insbesondere die Frage, ob die vorgesehene Maßnahme gegen den Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiter mit der DSGVO vereinbar ist.

438. Der EDSA erinnert daran, dass das Kohärenzverfahren auch dazu genutzt werden kann, eine kohärente Anwendung von Geldbußen zu fördern⁸⁷⁶ und dass mit der gewählten Abhilfemaßnahme das Ziel verfolgt werden kann, die Gesetzeskonformität wiederherzustellen oder unrechtmäßiges Verhalten zu ahnden (oder beides)⁸⁷⁷. Was das Vorbringen von Meta Ireland angeht, dass es allein im Ermessen der federführenden Aufsichtsbehörde stehe, die angemessenen Abhilfemaßnahmen zu bestimmen, wird auf die obige Erwiderung des EDSA verwiesen (vgl. Abschnitt 8.4.2, Rn. 275–277 sowie Fußnote 634).

9.2.4.2.1 Prüfung der Frage der Verhängung einer Geldbuße wegen des Verstoßes gegen Artikel 6 Absatz 1 DSGVO

439. Der EDSA erinnert an seine in diesem verbindlichen Beschluss gezogene Schlussfolgerung in Bezug auf den Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1 DSGVO⁸⁷⁸ und daran, dass die irische Aufsichtsbehörde mit den von den Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Frankreichs, Norwegens und Schwedens erhobenen Einsprüchen, die für maßgeblich und begründet befunden werden, aufgefordert wird, ihre Befugnis zur Verhängung einer Geldbuße auszuüben⁸⁷⁹.
440. Die von Meta Ireland vertretene Auffassung, dass keine zusätzliche Geldbuße gerechtfertigt wäre, selbst wenn ein Verstoß festgestellt würde, wird vom EDSA zur Kenntnis genommen⁸⁸⁰. Meta Ireland führt dazu aus, dass „*der Verstoß nicht als seiner Art nach gravierend angesehen werden kann, wenn die Umstände so liegen, dass Meta Ireland in gutem Glauben und in offener Weise auf eine Rechtsgrundlage vertraut hat*“ und „*dieser Umstand den Nutzern bekannt war und sie den Facebook-Dienst weiter genutzt haben, ohne dass sie – über das, was in Bezug auf die Transparenzpflichtverletzungen vorgetragen wird, hinaus – Beeinträchtigungen oder Nachteile erlitten (oder die betroffenen Aufsichtsbehörden oder die Data Protection Commission (DPC) solche festgestellt) hätten*“⁸⁸¹.
441. Der EDSA teilt die Auffassung, dass über die Verhängung einer Geldbuße im Einzelfall unter Berücksichtigung der Umstände zu entscheiden ist und nicht automatisch⁸⁸². In der vorliegenden

⁸⁷⁶ Erwägungsgrund 150 DSGVO. EDSA-Leitlinien zum maßgeblichen und begründeten Einspruch, Rn. 34; EDSA-Leitlinien für die Anwendung und Festsetzung von Geldbußen, S. 7 („*Wenn der maßgebliche und begründete Einspruch die Frage aufwirft, ob die Abhilfemaßnahme mit [der] Verordnung in Einklang steht, wird in dem Beschluss des Ausschusses auch erörtert, inwieweit bei der Geldbuße, die in dem Beschlussentwurf der zuständigen Aufsichtsbehörde vorgeschlagen wird, die Grundsätze der Wirksamkeit, Verhältnismäßigkeit und abschreckenden Wirkung gewahrt werden*“). Siehe auch oben Rn. 351.

⁸⁷⁷ EDSA-Leitlinien zu Geldbußen, S. 6. Siehe auch oben Rn. 351.

⁸⁷⁸ Abschnitt 4.4.2 dieses verbindlichen Beschlusses.

⁸⁷⁹ Rn. 81 dieses verbindlichen Beschlusses.

⁸⁸⁰ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 8.4.

⁸⁸¹ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 8.4.

⁸⁸² EDSA-Leitlinien zu Geldbußen, S. 6, („*Wie alle Abhilfemaßnahmen allgemein sollten Geldbußen der Art, der Schwere und den Folgen des Verstoßes angemessen sein, und die Aufsichtsbehörden müssen alle Aspekte des Sachverhalts in kohärenter und objektiv gerechtfertigter Weise bewerten. Was im Einzelfall als wirksam, verhältnismäßig und abschreckend betrachtet wird, hängt auch vom Ziel der Abhilfemaßnahme ab, das heißt davon, ob mit ihr die Verletzung der Bestimmungen behoben oder rechtswidriges Verhalten bestraft werden soll (oder beides)*“), S. 7 („*Die Verordnung schreibt vor, dass in jedem Einzelfall eine Bewertung erfolgen muss*“; „*Geldbußen sind ein wichtiges Instrument, von dem die Aufsichtsbehörden unter angemessenen Umständen Gebrauch machen sollten. Die Aufsichtsbehörden sind dazu angehalten, bei der Anwendung von Abhilfemaßnahmen einem überlegten und ausgewogenen Ansatz zu folgen, durch den eine wirksame und*

Sache teilt der EDSA jedoch die von den Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Frankreichs, Norwegens und Schwedens in ihren Einsprüchen vorgetragene Begründung. Der EDSA weist erneut darauf hin, dass die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung einer der Grundpfeiler des Datenschutzrechts ist; seiner Ansicht nach stellt die Verarbeitung personenbezogener Daten ohne eine geeignete Rechtsgrundlage eine eindeutige und schwere Verletzung des Grundrechts der betroffenen Personen auf Datenschutz dar⁸⁸³.

442. Mehrere der in Artikel 83 Absatz 2 DSGVO aufgeführten Faktoren sprechen stark dafür, wegen des Verstoßes gegen Artikel 6 Absatz 1 DSGVO eine Geldbuße zu verhängen.

Art, Schwere und Dauer des Verstoßes (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe a DSGVO)

443. Wie bereits oben erwähnt wurde und nachstehend umrissen wird⁸⁸⁴, sprechen **Art und Schwere des Verstoßes** eindeutig für die Verhängung einer Geldbuße.
444. Zum **Umfang der Verarbeitung** merkt der EDSA an, dass die von Meta Ireland auf Grundlage von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO durchgeführte Verarbeitung personenbezogener Daten von der irischen Aufsichtsbehörde als sehr weitreichend beurteilt wird; dazu führt die irische Aufsichtsbehörde aus, dass „[Meta Ireland] verschiedenste Daten [verarbeitet], um den Nutzern personalisierte Werbung anzuzeigen, ihren ‚News Feed‘ auf sie zuzuschneiden und Werbepartnern Feedback zur Beliebtheit einzelner Werbungen zu geben. Die Verarbeitung ist von zentraler und wesentlicher Bedeutung für das angebotene Geschäftsmodell“⁸⁸⁵.
445. Insoweit erinnert der EDSA auch daran, dass der in Rede stehende Verstoß die Verarbeitung personenbezogener Daten einer beträchtlichen **Anzahl von Menschen**⁸⁸⁶ betrifft und dass die Auswirkungen auf diese zu berücksichtigen sind.
446. Auch wenn sich der **Schaden** nur sehr schwer beziffern lässt, ändert dies doch nichts daran, dass die betroffenen Personen einer Datenverarbeitung ausgesetzt wurden, die gar nicht hätte stattfinden dürfen (weil sie, wie in Abschnitt 4.4.2 festgestellt wurde, unrechtmäßig auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b gestützt war). Die in Rede stehende Datenverarbeitung – verhaltensorientierte Werbung – geht mit Entscheidungen über die Informationen einher, denen betroffene Personen ausgesetzt oder von deren Empfang sie ausgeschlossen werden. Der EDSA erinnert dran, dass immaterieller Schaden in Erwägungsgrund 75 ausdrücklich als relevant erachtet wird; dort heißt es, dass solcher Schaden eintreten kann, „wenn die betroffenen Personen um ihre Rechte und Freiheiten gebracht oder daran gehindert werden, die sie betreffenden personenbezogenen Daten zu kontrollieren“. Angesichts der Art und Schwere des Verstoßes gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b besteht bei dieser Sachlage, wenn der Verstoß festgestellt wird, immer auch das Risiko, dass den betroffenen Personen Schaden zugefügt wird.

abschreckende, aber auch verhältnismäßige Reaktion auf den Verstoß erreicht wird. Es geht darum, Geldbußen weder als letztes Mittel zu betrachten noch vor ihrer Verhängung zurückzuschrecken, sie aber auch nicht derart zu nutzen, dass ihre Wirksamkeit als Instrument eingeschränkt wird.“)

⁸⁸³ Artikel 8 Absatz 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Vgl. Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 8-9.

⁸⁸⁴ Insbesondere Abschnitt 4.4.2 dieses verbindlichen Beschlusses sowie die Rn. 439, 444-446.

⁸⁸⁵ Beschlussentwurf, Abschnitt 9.14.

⁸⁸⁶ Beschlussentwurf, Abschnitt 9.15 („**monatliche aktive Nutzer im EWR**“) und Abschnitt 9.17 (wo hinzugefügt wird, dass dies etwa **der Bevölkerung** sind). Dieser Aspekt wurde auch in den Einsprüchen der norwegischen und der deutschen Aufsichtsbehörden hervorgehoben.

Vorsatz oder Fahrlässigkeit des Verstoßes (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe b DSGVO)

447. Nach Ansicht der schwedischen Aufsichtsbehörde wurde der Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO von Meta Ireland vorsätzlich begangen, was ein erschwerender Umstand ist⁸⁸⁷.
448. Der EDSA nimmt den Standpunkt von Meta Ireland zur Kenntnis, dass das Unternehmen weder vorsätzlich, in der Absicht, gegen die DSGVO zu verstoßen, noch fahrlässig gehandelt habe, sondern *„sich auf eine Rechtsgrundlage gestützt hat, die es stets in gutem Glauben für eine gültige Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten für die Zwecke verhaltensorientierter Werbung gehalten hat – worüber zu entscheiden jetzt die Einschaltung des EDSA erfordert“*⁸⁸⁸. Bevor der EDSA im Einzelnen auf dieses Vorbringen eingeht, merkt er erstens an, dass der Nachweis von Vorsatz oder Fahrlässigkeit keine Voraussetzung für die Verhängung einer Geldbuße ist, jedoch *„gebührende Berücksichtigung“* verdient. Zweitens ist – entgegen dem was Meta Ireland impliziert – allein der Umstand, dass der EDSA in einer Streitigkeit zwischen der federführenden Aufsichtsbehörde und den betroffenen Aufsichtsbehörden entscheidet, kein Beweis dafür, dass der Verantwortliche hinsichtlich der Streitpunkte in gutem Glauben gehandelt hat. Erstens entstand der Streit erst (lange), nachdem der Verantwortliche die Entscheidung über seine Vorgehensweise getroffen hatte – er kann also nicht schon bei dieser Entscheidung berücksichtigt worden sein. Zweitens kann es sein, dass in einem Streit lediglich offenbar wird, dass eine federführende Aufsichtsbehörde von einem allgemeinen Standpunkt, der von den (meisten) betroffenen Aufsichtsbehörden vertreten wird, abweicht.
449. Nach den EDSA-Leitlinien zur Berechnung von Geldbußen gibt es zwei kumulative Tatbestandsvoraussetzungen, die bei einem vorsätzlichen Verstoß erfüllt sein müssen: Der Verstoß muss wissentlich und willentlich begangen worden sein⁸⁸⁹. Dagegen ist ein Verstoß *„nicht vorsätzlich“* begangen, wenn zwar eine Sorgfaltspflicht verletzt wurde, der Verstoß jedoch nicht vorsätzlich begangen wurde.
450. Für die Beurteilung, ob ein Verstoß vorsätzlich oder fahrlässig erfolgte, ist zu prüfen, ob der Sachverhalt die objektiven Tatbestandsmerkmale erfüllt⁸⁹⁰. Dabei ist zu beachten, dass der Begriff der Fahrlässigkeit weiter gefasst ist, da er auch Situationen umfasst, in denen der Verantwortliche oder Auftragsverarbeiter die vorgeschriebene Umsetzung von Richtlinien versäumt hat, was einen gewissen Grad an Wissen darüber, dass dies einen Verstoß darstellen könnte, voraussetzt.⁸⁹¹ Dies ist ein Anhaltspunkt dafür, dass bei Gesetzesverstößen in Situationen, in denen sich der Verantwortliche oder Auftragsverarbeiter dessen hätte bewusst sein sollen, dass es sich um einen Verstoß handeln

⁸⁸⁷ Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 4.

⁸⁸⁸ Schriftsatz von Meta Ireland zum Verfahren gemäß Artikel 65, Abschnitt 8.25 und Anlage 1, S. 86 und 134.

⁸⁸⁹ Die wichtigsten Elemente, die in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen sind, wurden bereits in den EDSA-Leitlinien zu Geldbußen (vom EDSA bestätigte Leitlinien der Artikel-29-Datenschutzgruppe) festgelegt. Die EDSA-Leitlinien zur Berechnung von Geldbußen orientieren sich in dieser Hinsicht in hohem Maße an den EDSA-Leitlinien zu Geldbußen. In den EDSA-Leitlinien zur Berechnung von Geldbußen wird unter Verweis auf die EDSA-Leitlinien zu Geldbußen auf den Umstand verwiesen, dass *„[i]m Allgemeinen ... der Begriff des ‚Vorsatzes‘ bei den Merkmalen einer Straftat Wissen und Wollen ein[schließt], während ‚nicht vorsätzlich‘ bedeutet, dass der Verstoß unbeabsichtigt erfolgte, auch wenn der Verantwortliche bzw. Auftragsverarbeiter seine gesetzlich vorgeschriebene Sorgfaltspflicht verletzt hat“*.

⁸⁹⁰ EDSA-Leitlinien zur Berechnung von Geldbußen, Rn. 57, und EDSA-Leitlinien zu Geldbußen, S. 12.

⁸⁹¹ In den EDSA-Leitlinien zur Berechnung von Geldbußen, Rn. 56, Beispiel 4, werden die EDSA-Leitlinien zu Geldbußen zitiert, in denen Umstände angeführt werden, die auf Fahrlässigkeit hindeuten können, u. a. *„Versäumnisse bei der Umsetzung von Richtlinien (im Gegensatz zum schlichten Versäumnis ihrer Anwendung)“*.

könnte (etwa, wie im vorliegenden Beispiel, weil die notwendigen Datenschutzrichtlinien fehlten), Fahrlässigkeit gegeben sein kann.

451. Die schwedische Aufsichtsbehörde meint, dass Meta Ireland „seine Verarbeitung weiter auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b gestützt hat, trotz der vorgenannten Leitlinien [2/2019 für die Verarbeitung personenbezogener Daten gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO im Zusammenhang mit der Erbringung von Online-Diensten für betroffene Personen], die eindeutig Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Verarbeitung aufkommen lassen – diese wurden erstmals am 9. April 2019 angenommen und sind seit dem 8. Oktober 2019 endgültig. Spätestens ab dem letzteren Datum sind alle Verstöße als vorsätzlich anzusehen.“
452. Der EDSA erinnert daran, dass es schon, bevor die Leitlinien 2/2019 angenommen wurden, klare Anzeichen gab, die dagegen sprachen, sich auf einen Vertrag als Rechtsgrundlage zu berufen. Erstens wurde schon in der *Stellungnahme 2/2010 der Artikel-29-Datenschutzgruppe zu verhaltensorientierter Onlinewerbung* die – nach Artikel 5 Absatz 3 der ePrivacy-Richtlinie erforderliche – Einwilligung als einzige für diese Tätigkeit in Betracht kommende Rechtsgrundlage genannt. Da Artikel 6 DSGVO dem Artikel 7 der Datenschutzrichtlinie weitgehend gleicht, blieb die Stellungnahme 2/2010 der Artikel-29-Datenschutzgruppe hinsichtlich dieser Frage weiterhin eine aufschlussreiche Quelle für Verantwortliche, die sich auf das Inkrafttreten der DSGVO vorbereiteten. Zweitens heißt es in der *Stellungnahme 6/2014 der Artikel-29-Datenschutzgruppe zum Begriff des berechtigten Interesses* ausdrücklich, dass *„der Umstand, dass eine gewisse Datenverarbeitung durch einen Vertrag abgedeckt ist, nicht automatisch [bedeutet], dass die Verarbeitung für dessen Erfüllung erforderlich ist. Artikel 7 Buchstabe b ist beispielsweise keine geeignete Rechtsgrundlage für die Erstellung eines Profils der Geschmacksvorlieben und des Lebensstils eines Nutzers auf der Grundlage seiner Clickstream-Daten von einer Website und der von ihm gekauften Waren. Der Grund dafür ist, dass [der Vertrag mit dem für die Verarbeitung Verantwortlichen nicht für Profilingzwecke geschlossen wurde], sondern beispielsweise um spezielle Waren und Dienstleistungen zu liefern. Selbst wenn solche Verarbeitungsmaßnahmen im kleingedruckten Teil des Vertragstextes ausdrücklich erwähnt werden, macht dieser Umstand allein sie nicht für die Erfüllung des Vertrags ‚erforderlich‘.“*⁸⁹²
453. Aus alledem folgt, dass Meta Ireland von dem Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO wusste (oder hätte wissen müssen). Mit diesem Tatbestandsmerkmal allein sind die Voraussetzungen für die vorsätzliche Begehung des Verstoßes jedoch, wie oben ausgeführt wurde, nicht erfüllt; die Handlung muss auch „angestrebt“ oder „gewollt“ gewesen sein.
454. Der EDSA erinnert daran, dass etwas zu wissen nicht notwendigerweise bedeutet, es auch zu „wollen“. Dies ist der Ansatz, dem in den EDSA-Leitlinien zur Berechnung von Geldbußen und den Leitlinien der Artikel-29-Datenschutzgruppe für Geldbußen gefolgt wird, wo Wissen und „Wollen“ zwei eigenständige Tatbestandsmerkmale des Vorsatzes sind⁸⁹³. Wenn ein subjektives Tatbestandselement wie der „Wille“ zu einer bestimmten Handlungsweise nur schwer *nachweisbar* ist, muss es objektive Anzeichen geben, die auf Vorsätzlichkeit *hindeuten*⁸⁹⁴.
455. Der EDSA erinnert daran, dass der EuGH strenge Voraussetzungen dafür aufgestellt hat, wann eine Handlung als vorsätzlich anzusehen ist. Selbst in Strafsachen handelt es sich nach der Rechtsprechung des EuGH um einen Fall „grober Fahrlässigkeit“ im Gegensatz zu „Vorsätzlichkeit“, wenn *„die verantwortliche Person die Sorgfaltspflicht, der sie in Anbetracht ihrer Eigenschaften, ihrer Kenntnisse,*

⁸⁹² Stellungnahme 06/2014 der Artikel-29-Datenschutzgruppe zum Begriff des berechtigten Interesses, S. 20-21.

⁸⁹³ EDSA-Leitlinien zur Berechnung von Geldbußen, Rn. 56, und EDSA-Leitlinien zu Geldbußen, S. 12.

⁸⁹⁴ Vgl. EDSA-Leitlinien zur Berechnung von Geldbußen, Rn. 56 und 57, und EDSA-Leitlinien zu Geldbußen, S. 12.

*ihrer Fähigkeiten und ihrer persönlichen Lage hätte genügen können und müssen, in qualifizierter Weise verletzt*⁸⁹⁵. Nach Ansicht des EDSA sollte ein Unternehmen, für das die Verarbeitung personenbezogener Daten den Kern seiner Geschäftstätigkeit ausmacht, über ausreichende Verfahren zum Schutz personenbezogener Daten verfügen⁸⁹⁶; dies bedeutet jedoch nicht per se, dass der Verstoß vorsätzlich – und nicht fahrlässig – begangen wurde.

456. Diesbezüglich trägt die schwedische Aufsichtsbehörde vor, dass Meta Ireland seine Verarbeitung für die Zwecke personalisierter Werbung bis zum Inkrafttreten der DSGVO am 25. Mai 2018 auf Einwilligung gestützt und zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der DSGVO die hier in Rede stehende Verarbeitung dann auf die Rechtsgrundlage in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO umgestellt habe. Der zeitliche Ablauf und die Logistik für diese Umstellung ließen vermuten, dass man so vorgegangen sei, um die in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO vorgesehenen neuen Rechte für Nutzer zu umgehen. Die schwedische Aufsichtsbehörde trägt des Weiteren vor, dass *„[die] vorgeschlagene Feststellung eines Verstoßes wegen unzureichender Information über die Verarbeitung, nämlich über die Rechtsgrundlage, auf die diese gestützt wird, ... ebenfalls für diese Schlussfolgerung [spricht], denn darin zeigt sich, dass sich Facebook der zweifelhaften Gültigkeit dieser Rechtsgrundlage bewusst war und diesen Verstoß zu verschleiern versuchte, um Überprüfungen durch Aufsichtsbehörden und betroffene Personen zu vermeiden*⁸⁹⁷.
457. Nach Ansicht des EDSA ist der Zeitpunkt, zu dem Meta Ireland Änderungen an seinen Facebook-Nutzungsbedingungen vorgenommen hat, als objektives Element zu berücksichtigen; dies allein deutet jedoch nicht auf Vorsatz hin. Im selben Zeitraum haben viele Verantwortliche ihre Datenschutzgrundsätze geändert. Im Einspruch wird die unzulängliche Erfüllung der Transparenzpflichten als Beweis gesehen, der auf Vorsätzlichkeit schließen lasse; nach Ansicht des EDSA ist jedoch auch das Timing des Wechsels der Rechtsgrundlage in Verbindung mit dem Mangel an Transparenz kein hinreichender Anhaltspunkt für Vorsatz.
458. Der EDSA vermag daher nicht zu erkennen, dass Meta Ireland den Willen hatte, unter Verstoß gegen das Gesetz zu handeln, da die verfügbaren Informationen nicht den Schluss zulassen, dass Meta Ireland vorsätzlich gehandelt hat, um seine gesetzlichen Verpflichtungen zu umgehen.
459. Nach Ansicht des EDSA erfüllt das Vorbringen der schwedischen Aufsichtsbehörde nicht die Voraussetzungen für den Nachweis, dass Meta Ireland vorsätzlich gehandelt hätte. Der EDSA ist deshalb der Ansicht, dass es nicht erforderlich ist, dieses Element in den Beschlussentwurf aufzunehmen.
460. Wenn nurmehr festgestellt wird, dass der Verstoß fahrlässig begangen wurde, ist der EDSA aber der Ansicht, dass ein Unternehmen, für das die Verarbeitung personenbezogener Daten den Kern seiner Geschäftstätigkeit ausmacht, jedenfalls über ausreichende Verfahren zur Sicherstellung der DSGVO-Konformität verfügen sollte⁸⁹⁸.
461. Was die von Meta Ireland behauptete „Gutgläubigkeit“ angeht, ist der EDSA der Meinung, dass es zweifellos grob fahrlässig von Meta Ireland war, nach der Annahme der Leitlinien 2/2019 am 9. April 2019 nicht binnen angemessener Frist angemessene Maßnahmen ergriffen zu haben. Selbst vor

⁸⁹⁵ Urteil des Gerichtshofs vom 3. Juni 2008, *The Queen, auf Antrag von International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko) und andere gegen Secretary of State for Transport*, C-308/06, ECLI:EU:C:2008:312, Rn. 77.

⁸⁹⁶ Verbindlicher Beschluss 01/2020 des EDSA, angenommen am 9. November 2020, Rn. 195.

⁸⁹⁷ Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 4.

⁸⁹⁸ Vgl. Verbindlicher Beschluss 01/2020 des EDSA, Rn. 195.

diesem Zeitpunkt war nach Ansicht des EDSA mindestens Fahrlässigkeit seitens Meta Irelands gegeben: Aus dem Inhalt der *Stellungnahme 2/2010 der Artikel-29-Datenschutzgruppe zu verhaltensorientierter Onlinewerbung* und der *Stellungnahme 6/2014 der Artikel-29-Datenschutzgruppe zum Begriff des berechtigten Interesses* (siehe oben Randnummern 452-453) war ersichtlich, dass ein Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO gegeben war; Meta Ireland wusste dies (oder hätte es wissen müssen), zumal die Verarbeitung personenbezogener Daten den Kern der Geschäftstätigkeit von Meta Ireland ausmacht und Meta Ireland die Ressourcen dafür zur Verfügung stehen, seine Praktiken mit den Datenschutzvorschriften in Einklang zu bringen.

Grad der Verantwortung des Verantwortlichen unter Berücksichtigung der gemäß den Artikeln 25 und 32 getroffenen technischen und organisatorischen Maßnahmen (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe d DSGVO)

462. Der EDSA meint, dass Meta Ireland ein hohes Maß an Schuld („einen hohen Grad der Verantwortung“) trägt, und zwar aus denselben Gründen, die im Beschlussentwurf in Bezug auf die Transparenzpflichtverletzungen genannt werden⁸⁹⁹.

Art und Weise, wie der Verstoß der Aufsichtsbehörde bekannt wurde (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe h DSGVO)

463. Die deutschen Aufsichtsbehörden sehen einen erschwerenden Umstand darin, dass der „Verstoß durch eine Beschwerde einer betroffenen Person bekannt wurde, nicht zufällig oder durch eine Meldung des Verantwortlichen selbst“⁹⁰⁰.
464. Nach Ansicht des EDSA ist der Umstand, dass der Verstoß der federführenden Aufsichtsbehörde durch eine Beschwerde bekannt wurde, grundsätzlich neutral zu werten⁹⁰¹. Die deutschen Aufsichtsbehörden geben keine Gründe dafür an, die in der vorliegenden Sache ein Abweichen von diesem Grundsatz rechtfertigen würden.
465. Der EDSA ist deshalb der Ansicht, dass es nicht erforderlich ist, dieses Element als erschwerenden oder mildernden Umstand in den Beschlussentwurf aufzunehmen.

⁸⁹⁹ Beschlussentwurf, Abschnitte 9.32-9.33.

⁹⁰⁰ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 19.

⁹⁰¹ EDPB Guidelines on calculation of fines (EDSA-Leitlinien zur Berechnung von Geldbußen), Rn. 99. In den EDSA-Leitlinien zu Geldbußen (S. 16) ist dies nicht als grundsätzlich erschwerender Umstand genannt.

Durch den Verstoß erlangte finanzielle Vorteile (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe k DSGVO)

466. Die Aufsichtsbehörden Deutschlands und Schwedens meinen, Meta Ireland habe durch seine Entscheidung, seine verhaltensorientierte Werbung auf die Rechtsgrundlage des Vertrags zu stützen, statt die Einwilligung der Facebook-Nutzer einzuholen, finanzielle Vorteile erzielt⁹⁰². Die von den deutschen Aufsichtsbehörden vorgelegte Schätzung des Vorteils ist auf eine detaillierte Berechnung gestützt, die allerdings, wie sie einräumen, auf Annahmen basiert⁹⁰³. Die schwedische Aufsichtsbehörde legt zwar keine Schätzung des Vorteils vor, hält das Bestehen finanzieller Vorteile aber für hinreichend erwiesen im Hinblick darauf, „dass Facebook selbstverständlich erhebliche finanzielle Vorteile daraus hat, im Zuge des Alles-oder-nichts-Angebots für seinen Social-Media-Plattformdienst personalisierte Werbung schalten zu können – anstatt diese auf eine gesonderte Rechtsgrundlage zu stützen. Angesichts dessen, dass die betroffenen Personen nicht klar informiert wurden, ist vernünftigerweise anzunehmen, dass mehr betroffene Personen dazu verleitet wurden, sich der Datenverarbeitung auszusetzen, wodurch die finanziellen Vorteile, die Facebook durch personalisierte Werbung erlangt, gesteigert werden“⁹⁰⁴.
467. Der EDSA erinnert daran, dass durch den Verstoß erlangte finanzielle Vorteile ein erschwerender Umstand sein könnten, falls der Sachverhalt Anhaltspunkte für den durch den Verstoß gegen die DSGVO erzielten Gewinn bietet⁹⁰⁵.
468. In der vorliegenden Sache fehlen dem EDSA hinreichend genaue Informationen, um eine Gewichtung des durch den Verstoß erlangten finanziellen Vorteils vornehmen zu können.
469. Der EDSA hält es allerdings für notwendig, zu verhindern, dass die Geldbußen nur geringe oder gar keine Wirkung erzielen, weil sie im Vergleich zu den durch den Verstoß erzielten Vorteilen unverhältnismäßig niedrig sind. Der EDSA meint, dass sich die irische Aufsichtsbehörde vergewissern sollte, ob es in dieser Sache möglich ist, den durch den Verstoß erlangten finanziellen Vorteil zu schätzen. Sollte dies dazu führen, dass der Betrag der vorgeschlagenen Geldbuße erhöht werden muss, fordert der EDSA die irische Aufsichtsbehörde auf, den Betrag der vorgeschlagenen Geldbuße zu erhöhen.

Rentabilität des Unternehmens – anderer Umstand (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe k DSGVO)

470. Aus den vorgenannten Gründen (Randnummern 378-381) ist der EDSA der Ansicht, dass es nicht erforderlich ist, dieses Element, wie von den deutschen Aufsichtsbehörden gefordert, als erschwerenden oder mildernden Umstand in den Beschlussentwurf aufzunehmen⁹⁰⁶.

Wettbewerbsvorteil – anderer Umstand (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe k DSGVO)

471. Die norwegische Aufsichtsbehörde sieht einen erschwerenden Umstand darin, dass „die unrechtmäßige Verarbeitung personenbezogener Daten sehr wahrscheinlich zur Entwicklung von Algorithmen beigetragen hat, die möglicherweise für Einzelne oder auf gesellschaftlicher Ebene

⁹⁰² Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 19 in Verbindung mit S. 2-10, Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 4.

⁹⁰³ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 19.

⁹⁰⁴ Einspruch der schwedischen Aufsichtsbehörde, S. 4.

⁹⁰⁵ EDSA-Leitlinien zur Berechnung von Geldbußen, Rn. 110. Vgl. auch Rn. 370-377.

⁹⁰⁶ Einspruch der deutschen Aufsichtsbehörden, S. 19.

schädlich und für FIL unter Umständen von erheblichem Wert sind. Die Algorithmen können dazu beigetragen haben, FIL zu einem Wettbewerbsvorteil gegenüber seiner Konkurrenz zu verhelfen⁹⁰⁷.

472. Grundsätzlich teilt der EDSA die Auffassung, dass ein Wettbewerbsvorteil ein erschwerender Umstand sein könnte, wenn der Sachverhalt objektive Anhaltspunkte dafür bietet, dass dieser durch den Verstoß gegen die DSGVO erlangt wurde⁹⁰⁸. In der vorliegenden Sache fehlen dem EDSA hinreichend genaue Informationen, um beurteilen zu können, ob ein Wettbewerbsvorteil, der durch den Verstoß erlangt wurde, gegeben ist. Der EDSA meint, dass sich die irische Aufsichtsbehörde vergewissern sollte, ob es in dieser Sache möglich ist, den durch den Verstoß erlangten Wettbewerbsvorteil zu schätzen. Sollte dies dazu führen, dass der Betrag der vorgeschlagenen Geldbuße erhöht werden muss, fordert der EDSA die irische Aufsichtsbehörde auf, den Betrag der vorgeschlagenen Geldbuße zu erhöhen.

473. Unter Berücksichtigung der Art und Schwere des Verstoßes wie auch sonstiger in Artikel 83 Absatz 2 DSGVO vorgesehener Aspekte ist der EDSA der Ansicht, dass die irische Aufsichtsbehörde von ihrer Befugnis zur Verhängung einer zusätzlichen Geldbuße Gebrauch machen muss. Die Ahndung dieses zusätzlichen Verstoßes mit einer Geldbuße stünde auch mit dem (vorgeschlagenen) Beschluss der irischen Aufsichtsbehörde in Einklang, in dieser Sache Geldbußen wegen Transparenzpflichtverletzungen im Zusammenhang mit der auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO gestützten Verarbeitung zu verhängen⁹⁰⁹. Der EDSA betont, dass eine Geldbuße, um wirksam, verhältnismäßig und abschreckend zu sein, die Umstände des Einzelfalls widerspiegeln sollte. Diese Umstände sind nicht nur die spezifischen Elemente des Verstoßes, sondern auch diejenigen des Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiters, von dem der Verstoß begangen wurde, namentlich seine finanzielle Lage.

9.2.4.2.2 Prüfung der Frage der Verhängung einer Geldbuße wegen Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben aus Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO

474. Der EDSA erinnert an seine in diesem verbindlichen Beschluss gezogene Schlussfolgerung in Bezug auf die Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben aus Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO⁹¹⁰ durch Meta Ireland sowie daran, dass die irische Aufsichtsbehörde mit dem von der italienischen Aufsichtsbehörde erhobenen Einspruch, der für maßgeblich und begründet befunden wurde, aufgefordert wird, ihre Befugnis zur Verhängung einer Geldbuße auszuüben⁹¹¹.
475. Meta Irelands Auffassung, dass der Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde nicht maßgeblich und begründet sei⁹¹², wird vom EDSA zur Kenntnis genommen; der EDSA merkt an, dass Meta Ireland diesbezüglich keine weiteren Ausführungen zum Inhalt des Einspruchs der italienischen Aufsichtsbehörde macht⁹¹³.

⁹⁰⁷ Einspruch der norwegischen Aufsichtsbehörde, S. 9.

⁹⁰⁸ EDPB Guidelines on calculation of fines (EDSA-Leitlinien zur Berechnung von Geldbußen), Rn. 109. Siehe auch Rn. 367-369.

⁹⁰⁹ Beschlussentwurf, Abschnitte 9.45-9.51.

⁹¹⁰ Abschnitt 6.4.2 dieses verbindlichen Beschlusses.

⁹¹¹ Rn. 214 dieses verbindlichen Beschlusses.

⁹¹² Siehe oben Rn. 207-208.

⁹¹³ Siehe oben Rn. 212-213.

476. Der EDSA erinnert daran, dass über die Verhängung einer Geldbuße unter Berücksichtigung der Umstände im Einzelfall – und nicht automatisch – zu entscheiden ist⁹¹⁴. In diesem Sinne prüft der EDSA unter Berücksichtigung der Gegebenheiten im Einzelfall, des hier in Rede stehenden Social-Networking-Service und der durchgeführten Verarbeitung personenbezogener Daten, nämlich der Verarbeitung für die Zwecke verhaltensorientierter Onlinewerbung, ob Meta Ireland den Grundsatz von Treu und Glauben beachtet hat⁹¹⁵.
477. Wie bereits ausgeführt wurde, kommt dem Grundsatz von Treu und Glauben aus Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO, obwohl er untrennbar mit den Grundsätzen der Rechtmäßigkeit und der Transparenz in derselben Vorschrift verknüpft ist, eine eigenständige Bedeutung zu⁹¹⁶. Er untermauert den gesamten Datenschutzrahmen und spielt eine entscheidende Rolle für die Herstellung des Gleichgewichts im Verhältnis zwischen Verantwortlichen und betroffenen Personen⁹¹⁷.
478. Im Hinblick auf die vom EDSA in Abschnitt 6 getroffenen Feststellungen, dass Meta Ireland den Hauptanforderungen des Grundsatzes von Treu und Glauben, so wie diese vom EDSA definiert werden – nämlich, den betroffenen Personen bei der Bestimmung über die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten Autonomie zu gewähren, die vernünftigen Erwartungen betroffener Personen zu erfüllen, das Gleichgewicht der Kräfte sicherzustellen, Täuschung zu vermeiden sowie Ethik und Wahrhaftigkeit der Verarbeitung zu gewährleisten⁹¹⁸ – nicht gerecht geworden ist, sowie auf die Gesamtwirkung der Verletzung der Transparenzpflichten und des Verstoßes gegen Artikel 6 Absatz 1 DSGVO durch Meta Ireland wiederholt der EDSA seine Ansicht, dass Meta Ireland den Grundsatz von Treu und Glauben aus Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO verletzt hat, und er teilt die Auffassung der italienischen Aufsichtsbehörde, dass dieser Verstoß von der irischen Aufsichtsbehörde bei der Berechnung des Betrags der Geldbuße, die nach Abschluss dieser Untersuchung zu verhängen ist, angemessen zu berücksichtigen ist.
479. Deshalb weist der EDSA die irische Aufsichtsbehörde an, die oben festgestellte Verletzung des in Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO verankerten Grundsatzes von Treu und Glauben durch Meta Ireland zu berücksichtigen, wenn sie die Geldbußen für die Transparenzpflichtverletzungen überprüft und die Geldbuße für die ohne Rechtsgrundlage erfolgte Verarbeitung bestimmt. Sollte die irische Aufsichtsbehörde jedoch der Ansicht sein, dass eine zusätzliche Geldbuße zur Ahndung der Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben eine angemessene Abhilfemaßnahme ist, fordert der EDSA die irische Aufsichtsbehörde auf, diese in ihrem endgültigen Beschluss aufzunehmen. Jedenfalls muss die irische Aufsichtsbehörde die in Artikel 83 Absatz 2 DSGVO vorgesehenen Kriterien für die Geldstrafe berücksichtigen und sicherstellen, dass die Geldstrafe wirksam, verhältnismäßig und abschreckend im Sinne von Artikel 83 Absatz 1 DSGVO ist.

⁹¹⁴ Siehe oben Rn. 441.

⁹¹⁵ Siehe oben Rn. 225.

⁹¹⁶ Siehe oben Rn. 220.

⁹¹⁷ Siehe oben Rn. 223.

⁹¹⁸ Siehe oben Rn. 222-230.

10 VERBINDLICHER BESCHLUSS

480. Vor diesem Hintergrund erlässt der EDSA in Wahrnehmung der ihm durch Artikel 70 Absatz 1 Buchstabe t DSGVO übertragenen Aufgabe, verbindliche Beschlüsse gemäß Artikel 65 DSGVO zu erlassen, den folgenden verbindlichen Beschluss gemäß Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO.
481. Dieser verbindliche Beschluss des EDSA ist gemäß Artikel 65 Absatz 2 DSGVO an die federführende Aufsichtsbehörde in dieser Sache (die irische Aufsichtsbehörde) und alle betroffenen Aufsichtsbehörden gerichtet.

Zu den Einsprüchen in Bezug auf die Frage, ob die federführende Aufsichtsbehörde einen Verstoß wegen fehlender geeigneter Rechtsgrundlage bzw. unrechtmäßiger Datenverarbeitung hätte feststellen müssen

482. Der EDSA beschließt, dass die Einsprüche der Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Frankreichs, Italiens, der Niederlande, Norwegens, Polens, Portugals und Schwedens, mit denen beanstandet wird, dass sich Meta Ireland im Zusammenhang mit seinem auf den Facebook-Nutzungsbedingungen beruhenden Angebot auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO beruft, den Anforderungen gemäß Artikel 4 Nummer 24 DSGVO genügen.
483. In Bezug auf die Teile des Einspruchs der deutschen Aufsichtsbehörden, in denen die Feststellung eines Verstoßes gegen Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO gefordert wird, und die Teile der Einsprüche der Aufsichtsbehörden Deutschlands, Italiens und Norwegens, mit denen spezifische Abhilfemaßnahmen gemäß Artikel 58 DSGVO wegen Verstoßes gegen Artikel 6 Absatz 1 oder Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO gefordert werden – nämlich die Verhängung einer Geldbuße, die Untersagung der Verarbeitung personenbezogener Daten für die Zwecke verhaltensorientierter Werbung, die Anordnung der Löschung auf Grundlage von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO verarbeiteter personenbezogener Daten und die Anordnung, eine gültige Rechtsgrundlage für künftige verhaltensorientierte Werbung anzugeben oder aber sich aller solchen Verarbeitungstätigkeiten zu enthalten –, beschließt der EDSA, dass diese Teile ihrer Einsprüche den Anforderungen gemäß Artikel 4 Nummer 24 DSGVO nicht genügen.
484. Der EDSA weist die irische Aufsichtsbehörde an, ihre Feststellung 2 in ihrem Beschlussentwurf, in welcher sie zu dem Schluss gelangt, dass sich Meta Ireland im Zusammenhang mit seinem auf den Facebook-Nutzungsbedingungen beruhenden Angebot auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO berufen könne, abzuändern und auf Grundlage der Schlussfolgerung, zu der der EDSA in diesem verbindlichen Beschluss gelangt, einen Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1 DSGVO aufzunehmen.

Zu den Einsprüchen in Bezug auf die Frage, ob die Ausführungen und Beweise im Beschlussentwurf der federführenden Aufsichtsbehörde für die Schlussfolgerung hinreichen, dass Meta Ireland nicht verpflichtet ist, sich für die Verarbeitung personenbezogener Daten der Beschwerdeführerin auf eine Einwilligung zu stützen

485. Der EDSA beschließt, dass die Einsprüche der Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Frankreichs, der Niederlande und Portugals gegen die Feststellung 1 der federführenden Aufsichtsbehörde, dass Meta Ireland nicht gesetzlich verpflichtet sei, sich für die Verarbeitung personenbezogener Daten zur Durchführung der Facebook-Nutzungsbedingungen auf eine Einwilligung zu stützen, den Anforderungen gemäß Artikel 4 Nummer 24 DSGVO genügen.

486. In Bezug auf den Teil des Einspruchs der niederländischen Aufsichtsbehörde, mit dem die irische Aufsichtsbehörde aufgefordert wird, in ihren Beschlussentwurf Elemente aufzunehmen, die das nach ePrivacy-Vorschriften bestehende Erfordernis betreffen, sich für den Einsatz von Verfolgungstechniken auf Geräten von Endnutzern auf Einwilligung zu stützen, beschließt der EDSA, dass dieser Teil außerhalb des Mandats des EDSA liegt.
487. Der EDSA weist die irische Aufsichtsbehörde an, ihre Schlussfolgerung in Feststellung 1 aus ihrem Beschlussentwurf zu streichen. Der EDSA beschließt, dass die irische Aufsichtsbehörde eine neue Untersuchung der Verarbeitungsvorgänge im Facebook-Dienst von Meta Ireland durchführen muss, um zu ermitteln, ob dabei besondere Kategorien personenbezogener Daten verarbeitet (Artikel 9 DSGVO) und die einschlägigen Verpflichtungen aus der DSGVO eingehalten werden, und dass die irische Aufsichtsbehörde – soweit diese neue Untersuchung die Feststellungen, die im endgültigen Beschluss der irischen Aufsichtsbehörde, der auf Grundlage dieses verbindlichen Beschlusses erlassen wird, getroffen werden, ergänzt – auf Grundlage dieser Untersuchung einen neuen Beschlussentwurf gemäß Artikel 60 Absatz 3 DSGVO erlassen muss.

Zu dem Einspruch in Bezug auf die potenzielle zusätzliche Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben

488. Der EDSA beschließt, dass der Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, mit dem der Verstoß von Meta Ireland gegen den Grundsatz von Treu und Glauben aus Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO beanstandet wird, den Anforderungen gemäß Artikel 4 Nummer 24 DSGVO genügt.
489. Der EDSA weist die irische Aufsichtsbehörde an, in ihrem endgültigen Beschluss einen zusätzlichen Verstoß gegen den Grundsatz von Treu und Glauben aus Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO durch Meta Ireland festzustellen.

Zu dem Einspruch in Bezug auf einen potenziellen zusätzlichen Verstoß gegen die Grundsätze der Zweckbindung und der Datenminimierung

490. In Bezug auf den Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde, mit dem potenzielle zusätzliche Verstöße gegen die Grundsätze der Zweckbindung und der Datenminimierung aus Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben b und c DSGVO beanstandet werden, beschließt der EDSA, dass dieser Einspruch den Anforderungen gemäß Artikel 4 Nummer 24 DSGVO nicht genügt.

Zu den Einsprüchen in Bezug auf andere Abhilfemaßnahmen als Geldbußen

491. Der EDSA beschließt, dass die Einsprüche der Aufsichtsbehörden Österreichs und der Niederlande, mit denen die Anordnung zusätzlicher und/oder alternativer spezifischer Abhilfemaßnahmen gefordert wird, den Anforderungen gemäß Artikel 4 Nummer 24 DSGVO genügen.
492. In Bezug auf den Einspruch der polnischen Aufsichtsbehörde, der die Anweisung betrifft, die Verarbeitungsvorgänge mit der DSGVO in Einklang zu bringen, beschließt der EDSA, dass dieser Einspruch den Anforderungen gemäß Artikel 4 Nummer 24 DSGVO nicht genügt.
493. Der EDSA weist die irische Aufsichtsbehörde an, in ihren endgültigen Beschluss die Anweisung aufzunehmen, dass Meta Ireland seine Verarbeitung personenbezogener Daten für die Zwecke verhaltensorientierter Werbung im Zusammenhang mit dem Facebook-Dienst innerhalb von drei Monaten mit Artikel 6 Absatz 1 DSGVO in Einklang zu bringen hat.
494. Der EDSA weist die federführende Aufsichtsbehörde auch an, ihre Meta Ireland erteilte Anweisung, dass Meta Ireland seine Facebook-Datenrichtlinie und -Nutzungsbedingungen innerhalb von drei Monaten mit Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a, Artikel 12 Absatz 1 und Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO in Einklang bringen muss, dahingehend zu ändern, dass darin nicht nur über Datenverarbeitung gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO, sondern auch über Datenverarbeitung für die Zwecke verhaltensorientierter Werbung im Zusammenhang mit dem Facebook-Dienst zu informieren ist (um der vom EDSA getroffenen Feststellung Rechnung zu tragen, dass sich der Verantwortliche für diese Verarbeitung nicht auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO stützen kann).

Zu den Einsprüchen in Bezug auf die Bestimmung der Geldbuße wegen der Transparenzpflichtverletzungen

495. Der EDSA beschließt, dass die Einsprüche der Aufsichtsbehörden Deutschlands, Frankreichs, der Niederlande, Norwegens und Polens, die die Bestimmung der Geldbuße wegen Verletzungen der Transparenzpflicht betreffen, den Anforderungen gemäß Artikel 4 Nummer 24 DSGVO genügen.

496. Was den Umsatz des Unternehmens angeht, weist der EDSA die irische Aufsichtsbehörde an, den Gesamtumsatz zu berücksichtigen, der in dem dem Datum des endgültigen Beschlusses vorausgegangenem Geschäftsjahr von sämtlichen Unternehmen, aus denen das einzige Unternehmen besteht, erzielt wurde (d. h. den konsolidierten Umsatz des von Meta Platforms, Inc. geleiteten Konzerns).
497. Was die Zahl der betroffenen Personen (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe a DSGVO) angeht, stellt der EDSA fest, dass es nicht erforderlich ist, dass die irische Aufsichtsbehörde ihren Beschlussentwurf in dieser Hinsicht ändert.
498. Was vom Verantwortlichen getroffene Maßnahmen zur Minderung des den betroffenen Personen entstandenen Schadens (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe c DSGVO) angeht, stellt der EDSA fest, dass die irische Aufsichtsbehörde den festgestellten mildernden Umstand nicht hinreichend begründet, und er weist die irische Aufsichtsbehörde an, ihren Beschlussentwurf diesbezüglich dahingehend zu ändern, dass dieses Kriterium weder als erschwerend noch als mildernd gewertet wird.
499. Was durch den Verstoß erlangte finanzielle Vorteile (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe k DSGVO) angeht, weist der EDSA die irische Aufsichtsbehörde an, zu prüfen, ob es in dieser Sache möglich ist, den durch die Transparenzpflichtverletzungen erlangten finanziellen Vorteil genauer zu schätzen. Soweit eine genauere Schätzung des durch den Verstoß erlangten finanziellen Vorteils in dieser Sache möglich ist und dies dazu führt, dass der Betrag der vorgeschlagenen Geldbuße erhöht werden muss, fordert der EDSA die irische Aufsichtsbehörde auf, den Betrag der vorgeschlagenen Geldbuße zu erhöhen.
500. Was die Relevanz des Unternehmensgewinns (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe k DSGVO) angeht, stellt der EDSA fest, dass es nicht erforderlich ist, dass die irische Aufsichtsbehörde in dieser Sache ihren Beschlussentwurf ändert, um zusätzlich den Jahresgewinn des Unternehmens gemäß Artikel 83 DSGVO zu berücksichtigen.
501. Der EDSA weist die irische Aufsichtsbehörde an, ihren Beschlussentwurf zu ändern und genauer auszuführen, wie der Umsatz des betroffenen Unternehmens bei der Berechnung der Geldbuße berücksichtigt wird, um ggf. sicherzustellen, dass die Geldbuße wirksam, verhältnismäßig und abschreckend im Sinne von Artikel 83 Absatz 1 DSGVO ist.
502. Der EDSA ist der Ansicht, dass die vorgeschlagene Geldbuße weder der Ernsthaftigkeit und Schwere der Verstöße gerecht wird noch abschreckende Wirkung auf Meta Ireland hat. Die Geldbuße erfüllt deshalb nicht die Anforderungen an die Wirksamkeit, Verhältnismäßigkeit und abschreckende Wirkung gemäß Artikel 83 Absätze 1 und 2 DSGVO. Der EDSA weist die irische Aufsichtsbehörde deshalb an, die festgestellten Transparenzpflichtverletzungen mit einer im Vergleich zu der im Beschlussentwurf vorgesehenen Geldbußenobergrenze erheblich höheren Geldbuße zu ahnden. Dabei muss die irische Aufsichtsbehörde in ihrer Gesamtüberprüfung des Betrags der Geldbuße die in Artikel 83 Absatz 1 DSGVO verankerten Kriterien der Wirksamkeit, Verhältnismäßigkeit und abschreckenden Wirkung beachten.

Zu den Einsprüchen in Bezug auf die Verhängung einer Geldbuße wegen fehlender Rechtsgrundlage

503. Der EDSA beschließt, dass die Einsprüche der Aufsichtsbehörden Österreichs, Deutschlands, Frankreichs, Norwegens und Schwedens, die die Verhängung einer Geldbuße wegen des Verstoßes gegen Artikel 6 Absatz 1 oder Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b DSGVO betreffen, den Anforderungen gemäß Artikel 4 Nummer 24 DSGVO genügen.

504. Der EDSA beschließt, dass die einschlägigen Teile der Einsprüche der Aufsichtsbehörden Italiens und Polens, die spezifisch eine Geldbuße wegen fehlender Rechtsgrundlage betreffen, den Anforderungen gemäß Artikel 4 Nummer 24 DSGVO nicht genügen.
505. Was die Vorsätzlichkeit nach Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe b DSGVO angeht, ist der EDSA der Auffassung, dass die von der schwedischen Aufsichtsbehörde in ihrem Einspruch vorgebrachten Argumente keine objektiven Elemente enthalten, die auf die Vorsätzlichkeit des Verhaltens von Meta Ireland hindeuten.
506. Was die Art und Weise angeht, wie der Verstoß bekannt wurde (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe h DSGVO), beschließt der EDSA, dass die irische Aufsichtsbehörde keinen Anlass hat, den Beschlussentwurf zu ändern.
507. Was möglicherweise durch den Verstoß erlangte finanzielle Vorteile sowie Wettbewerbsvorteile (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe k DSGVO) angeht, weist der EDSA die irische Aufsichtsbehörde an, zu prüfen, ob es in dieser Sache möglich ist, den durch den Verstoß erlangten finanziellen Vorteil zu schätzen. Soweit eine genauere Schätzung des durch den Verstoß erlangten finanziellen Vorteils in dieser Sache möglich ist und dies dazu führt, dass der Betrag der vorgeschlagenen Geldbuße erhöht werden muss, fordert der EDSA die irische Aufsichtsbehörde auf, den Betrag der vorgeschlagenen Geldbuße zu erhöhen.
508. Was die Relevanz des Unternehmensgewinns (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe k DSGVO) angeht, stellt der EDSA fest, dass es nicht erforderlich ist, dass die irische Aufsichtsbehörde in dieser Sache ihren Beschlussentwurf ändert, um zusätzlich den Jahresgewinn des Unternehmens gemäß Artikel 83 DSGVO zu berücksichtigen.
509. Der EDSA weist die irische Aufsichtsbehörde an, den zusätzlichen Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1 DSGVO mit einer Geldbuße zu ahnden, die wirksam, verhältnismäßig und abschreckend im Sinne von Artikel 83 Absatz 1 DSGVO ist. Bei der Bestimmung der Geldbuße muss die irische Aufsichtsbehörde alle einschlägigen Umstände, die in Artikel 83 Absatz 2 DSGVO aufgeführt sind, gebührend berücksichtigen, insbesondere die Art und Schwere des Verstoßes, die Zahl der betroffenen Personen und die grobe Fahrlässigkeit, mit der der Verstoß begangen wurde.

Zu dem Einspruch in Bezug auf die Verhängung einer Geldbuße wegen Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben aus Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO

510. Der EDSA beschließt, dass der Einspruch der italienischen Aufsichtsbehörde in Bezug auf die Verhängung einer Geldbuße wegen des Verstoßes gegen Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO den Anforderungen in Artikel 4 Nummer 24 DSGVO genügt.
511. Der EDSA weist die irische Aufsichtsbehörde an, den zusätzlichen Verstoß gegen den Grundsatz von Treu und Glauben aus Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO bei ihrer Annahme angemessener Abhilfemaßnahmen zu berücksichtigen. Diesbezüglich wird die irische Aufsichtsbehörde angewiesen, diesen Verstoß gebührend zu berücksichtigen, wenn sie die Geldbußen wegen der Transparenzpflichtverletzungen überprüft und die Geldbuße wegen fehlender Rechtsgrundlage bestimmt. Sollte die irische Aufsichtsbehörde jedoch der Ansicht sein, dass eine zusätzliche Geldbuße zur Ahndung der Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben eine angemessene Abhilfemaßnahme ist, fordert der EDSA die irische Aufsichtsbehörde auf, diese in ihrem endgültigen Beschluss aufzunehmen. Jedenfalls muss die irische Aufsichtsbehörde die in Artikel 83 Absatz 2 DSGVO vorgesehenen Kriterien für die Geldstrafe berücksichtigen und sicherstellen, dass die Geldstrafe wirksam, verhältnismäßig und abschreckend im Sinne von Artikel 83 Absatz 1 DSGVO ist.

Zu dem Einspruch in Bezug auf die Verhängung einer Geldbuße wegen Verstoßes gegen Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben b und c DSGVO

512. Der EDSA beschließt, dass eine Prüfung des Einspruchs der italienischen Aufsichtsbehörde in Bezug auf die Verhängung einer Geldbuße wegen des Verstoßes gegen Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben b und c DSGVO nicht erforderlich ist.

11 SCHLUSSBEMERKUNGEN

513. Dieser verbindliche Beschluss ist an die irische Aufsichtsbehörde und die betroffenen Aufsichtsbehörden gerichtet. Die irische Aufsichtsbehörde nimmt ihren endgültigen Beschluss auf der Grundlage dieses verbindlichen Beschlusses gemäß Artikel 65 Absatz 6 DSGVO an.
514. Was die Einsprüche angeht, die für nicht den Anforderungen in Artikel 4 Nummer 24 DSGVO genügend befunden wurden, geht der EDSA nicht auf die darin aufgeworfenen materiell-rechtlichen Fragen ein. Der EDSA weist erneut darauf hin, dass dieser Beschluss etwaige Bewertungen, die der EDSA unter Umständen in anderen Fällen, auch mit denselben Parteien, unter Berücksichtigung des Inhalts des betreffenden Beschlussentwurfs und der von den betroffenen Aufsichtsbehörden erhobenen Einsprüche vorzunehmen hat, unberührt lässt.
515. Gemäß Artikel 65 Absatz 6 DSGVO muss die irische Aufsichtsbehörde ihren endgültigen Beschluss auf der Grundlage des verbindlichen Beschlusses unverzüglich und spätestens einen Monat, nachdem der Europäische Datenschutzausschuss seinen verbindlichen Beschluss mitgeteilt hat, erlassen.
516. Die irische Aufsichtsbehörde unterrichtet den Europäischen Datenschutzausschuss über das Datum, an dem der endgültige Beschluss dem Verantwortlichen oder dem Auftragsverarbeiter mitgeteilt wurde⁹¹⁹. Der verbindliche Beschluss wird, nachdem die irische Aufsichtsbehörde ihren endgültigen Beschluss dem Verantwortlichen mitgeteilt hat, unverzüglich gemäß Artikel 65 Absatz 5 DSGVO veröffentlicht⁹²⁰.
517. Die irische Aufsichtsbehörde wird ihren endgültigen Beschluss dem Europäischen Datenschutzausschuss mitteilen⁹²¹. Der dem EDSA mitgeteilte endgültige Beschluss der irischen Aufsichtsbehörde wird gemäß Artikel 70 Absatz 1 Buchstabe y DSGVO in das Register der Beschlüsse, die Gegenstand des Kohärenzverfahrens waren, aufgenommen.

Für den Europäischen Datenschutzausschuss

Der Vorsitz

(Andrea Jelinek)

⁹¹⁹ Artikel 65 Absatz 6 DSGVO.

⁹²⁰ Artikel 65 Absätze 5 und 6 DSGVO.

⁹²¹ Artikel 60 Absatz 7 DSGVO.