

Positionspapier zum Zusammenspiel zwischen Datenschutz und Wettbewerbsrecht

Angenommen am 16. Januar 2025

Zusammenfassung

Die Förderung der Zusammenarbeit zwischen Datenschutzaufsichts- und Wettbewerbsbehörden kann von Nutzen sein, um natürliche Personen zu schützen und ihre Wahlmöglichkeiten zu erweitern. Da sich die Geschäftsmodelle der Unternehmen ständig weiterentwickeln, gewinnen personenbezogene Daten und die für ihre Verarbeitung geltenden Vorschriften zunehmend an Bedeutung. Es ist daher unerlässlich, Möglichkeiten zur Förderung der Kohärenz zwischen den einzelnen, aber miteinander in Wechselwirkung stehenden Regelungsbereichen zu prüfen. Dabei sind die Risiken einer inkohärenten Anwendung auf individueller und gesellschaftlicher Ebene zu berücksichtigen. Dies erfordert ein besseres Verständnis der Zusammenhänge zwischen den im Datenschutzrecht und im Wettbewerbsrecht verwendeten Begriffen, damit die Datenschutzaufsichtsbehörden den wirtschaftlichen Kontext besser berücksichtigen und die Wettbewerbsbehörden potenziell relevante datenschutzrechtliche Erwägungen besser in ihre Bewertungen und Entscheidungen einbeziehen können.

- Gemäß dem Urteil des EuGH in der Rechtssache C-252/21 **müssen Datenschutzaufsichts- und Wettbewerbsbehörden in einigen Fällen zusammenarbeiten; die Zusammenarbeit ist in diesen Fällen nicht nur fakultativ.**
- Die politischen Entscheidungsträger **sollten sich bewusst sein, dass die für die Beaufsichtigung des digitalen Sektors zuständigen Aufsichtsbehörden und -stellen in bestimmten Fällen enger zusammenarbeiten müssen.**
- Derzeit ist das **Maß an Zusammenarbeit zwischen den Behörden von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich und wird nicht durch das EU-Recht harmonisiert.**
- Innerhalb der Behörden könnten interne Maßnahmen wie die Einrichtung eines eigenen Teams zur Koordinierung von Kooperationsaufgaben und als **zentrale Anlaufstelle für andere Behörden die Zusammenarbeit mit anderen Aufsichtsbehörden verbessern.**
- Um eine wirksame Zusammenarbeit sicherzustellen, sollten die Behörden ein **grundlegendes Verständnis des Rechtsrahmens**, der von den jeweiligen Kooperationsbehörden angewandt wird, entwickeln und sich mit diesem vertraut machen.

Inhaltsverzeichnis

1	EINLEITUNG	4
2	FÖRDERUNG DER ZUSAMMENARBEIT UND KONVERGENZ.....	4
2.1	Schutz natürlicher Personen.....	4
2.2	Entwicklung des Datenschutzes im Zuge der Entwicklung der digitalen Wirtschaft	5
3	WIE KÖNNEN KONZEPTE MITEINANDER VERFLOCHTEN WERDEN?.....	6
3.1	Schutz natürlicher Personen und ihrer Entscheidungsfindung	6
3.2	Rechtmäßigkeit 5.1 (a): Anwendung der Rechtssache „Meta“ im Rahmen der DSGVO	7
3.3	Ein Beispiel für eine verstärkte Berücksichtigung des Datenschutzes	8
4	VORTEILE EINER ZUSAMMENARBEIT	9
4.1	Warum Datenschutz- und Wettbewerbsbehörden zusammenarbeiten sollten	9
4.2	Bestehende Kooperationsmodelle in den EU-Mitgliedstaaten.....	9
4.3	Möglichkeiten zur Verbesserung der Zusammenarbeit	10
5	SCHLUSSFOLGERUNG	11

Der Europäische Datenschutzausschuss verabschiedete das folgende Positionspapier:

1 EINLEITUNG

1. Für die Datenschutzaufsichtsbehörden werfen die jüngsten Veränderungen in der Rechtslandschaft zahlreiche Fragen an der Schnittstelle zwischen Datenschutz- und Wettbewerbsrecht auf. Aus der Entscheidung in der Rechtssache Meta/Bundeskartellamt¹ geht hervor, dass datenschutz- und wettbewerbsrechtliche Ziele nicht immer getrennt voneinander verfolgt werden können. Vielmehr sollten die Aufsichtsbehörden zusammenarbeiten und sich abstimmen, um Synergieeffekte auszuloten und kohärente, wirksame und ergänzende Durchsetzungsmaßnahmen durchzuführen. Eine solche Zusammenarbeit kann Privatpersonen, Unternehmen und anderen Einrichtungen zugutekommen, da sie es den verschiedenen Aufsichtsbehörden ermöglicht, natürliche Personen in der EU so wirksam und effizient wie möglich zu schützen, und durch sie eine einheitliche Auslegung und Anwendung von Rechtsnormen sichergestellt wird.
2. Zwar gelten die DSGVO und das Wettbewerbsrecht für dieselben Akteure und Tätigkeiten, doch handelt es sich um klar voneinander abgegrenzte Rechtsbereiche, die auf unterschiedlichen Rechtskonzepten und Zielen beruhen und einen eigenen Durchsetzungsrahmen haben. Während mit dem Datenschutzrecht bezweckt wird, das Grundrecht der betroffenen Personen auf Schutz ihrer personenbezogenen Daten, insbesondere vor unrechtmäßiger, unlauterer und undurchsichtiger Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten, zu gewährleisten², zielt das Wettbewerbsrecht darauf ab, „das effiziente Funktionieren der Märkte zu schützen“³. Daher ist eine Analyse erforderlich, um Situationen zu bewerten, in denen es zu einem Zusammenspiel zwischen Datenschutz und Wettbewerb kommt.
3. Mit diesem Positionspapier legt der Europäische Datenschutzausschuss (EDSA) eine kurze Analyse dieses Zusammenspiels vor und gibt Empfehlungen für die weitere Entwicklung der bestehenden Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden.

2 FÖRDERUNG DER ZUSAMMENARBEIT UND KONVERGENZ

2.1 Schutz natürlicher Personen

4. Das Datenschutzrecht und das Wettbewerbsrecht der EU sind klar voneinander abgegrenzte Rechtsrahmen und Rechtsbereiche, mit denen unterschiedliche Ziele verfolgt werden. Sie weisen jedoch eine Reihe potenzieller Gemeinsamkeiten auf, z. B. den Schutz natürlicher Personen und die Sicherung von Wahlmöglichkeiten. Während mit der Datenschutzpolitik bezweckt wird, natürliche Personen vor einer rechtswidrigen oder unlauteren Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten zu

¹ Urteil des Gerichtshofs vom 4. Juli 2023, Meta Platforms u. a., Rechtssache C-252/21, ECLI:EU:C:2023:537, in diesem Positionspapier auch als „**Bundeskartellamt-Urteil**“ bezeichnet.

² Gemäß Artikel 8 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden „Charta“) sowie Artikel 16 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) hat jede Person das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten.

³ Europäische Kommission, Generaldirektion Wettbewerb, 2017, **EU-Wettbewerbspolitik in Aktion: GD WETTBEWERB IN AKTION**, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union; <https://data.europa.eu/doi/10.2763/897035>.

schützen, zielt die Wettbewerbspolitik darauf ab, die Bedingungen für einen freien und unverfälschten Wettbewerb zwischen Unternehmen auf den relevanten Märkten im Interesse der Verbraucher zu gewährleisten⁴, indem Innovation, Angebotsvielfalt und attraktive Preise gefördert werden⁵. Dieses Ziel, natürliche Personen in ihrer Rolle als Verbraucher im Rahmen des Wettbewerbsrechts zu schützen, kommt im Verbot von Kartellen und dem Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung sowie der Bekämpfung wettbewerbswidriger Zusammenschlüsse, die ohne Eingreifen zu einem Schaden für die Verbraucher in Form höherer Preise, einer geringeren Auswahl oder geringerer Qualität und Innovation führen können, zum Ausdruck.⁶

5. Eine stärkere Verknüpfung des Schutzes personenbezogener Daten mit dem Wettbewerb kann zum Schutz natürlicher Personen und zum Wohlergehen der Verbraucher beitragen, indem die Achtung ihrer Grundrechte und das ordnungsgemäße Funktionieren wettbewerbsorientierter Märkte gemeinsam gestärkt werden.
6. Es scheint daher von Vorteil, die Zusammenarbeit zwischen Datenschutz- und Wettbewerbsbehörden zu stärken, insbesondere in Fällen, in denen eine klare Schnittstelle zwischen der Anwendung des Wettbewerbsrechts und der Anwendung der Datenschutzvorschriften besteht. Dies würde dazu beitragen, die Spannungen, die in bestimmten Situationen zwischen beiden Rechtsgebieten auftreten können, im Vorfeld zu ermitteln und zu beseitigen. Auf diese Weise könnte eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Behörden dazu führen, die Kohärenz und Wirksamkeit ihrer jeweiligen Maßnahmen zu verbessern, was sowohl natürlichen Personen als auch Unternehmen zugute käme, die die rechtlichen Anforderungen beider Bereiche erfüllen müssen.

2.2 Entwicklung des Datenschutzes im Zuge der Entwicklung der digitalen Wirtschaft

7. Durch die digitale Wirtschaft sind personenbezogene Daten zum Kern vieler Geschäftsmodelle geworden. Infolgedessen ist der Datenschutz in einigen Fällen zu einem wichtigen Wettbewerbsparameter geworden⁷. Gleichzeitig zielt das EU-Datenschutzrecht darauf ab, eine rechtswidrige und unlautere Verarbeitung personenbezogener Daten zu verhindern, auch im Falle von Machtungleichgewichten zwischen den für die Verarbeitung Verantwortlichen und der Person, deren personenbezogene Daten erhoben werden.
8. In ihrer neuen Bekanntmachung über die Definition des relevanten Marktes⁸ erkennt die Kommission an, dass der den Verbrauchern gebotene Schutz der Privatsphäre und personenbezogener Daten bei

⁴ Siehe Artikel 101 und 102 AEUV.

⁵ Europäische Kommission, Generaldirektion Wettbewerb, 2024, Protecting competition in a changing world: Evidence on the evolution of competition in the EU during the past 25 years. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, <https://data.europa.eu/doi/10.2763/089949>.

⁶ So heißt es beispielsweise in Artikel 102 AEUV, dass die missbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung in „der Einschränkung der Erzeugung, des Absatzes oder der technischen Entwicklung zum Schaden der Verbraucher“ bestehen kann.

⁷ Siehe auch Europäische Kommission, [Competition policy brief, April 2024, Non-Price Competition: EU Merger Control Framework and Case Practice, Ausgabe 1, S. 4](#). In Randnummer 51 des Urteils des Gerichtshofs in der Rechtssache C-252/21 heißt es: „... sind der Zugang zu personenbezogenen Daten und die Möglichkeit ihrer Verarbeitung zu einem bedeutenden Parameter des Wettbewerbs zwischen Unternehmen der digitalen Wirtschaft geworden. Daher würde der Ausschluss der Vorschriften über den Schutz personenbezogener Daten aus dem rechtlichen Rahmen, den die Wettbewerbsbehörden bei der Prüfung des Missbrauchs einer beherrschenden Stellung zu berücksichtigen haben, die tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung verkennen und die Wirksamkeit des Wettbewerbsrechts in der Union gefährden.“

⁸ Europäische Kommission, 2024, Mitteilung der Kommission – Bekanntmachung der Kommission über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts der Union (ABl. C 1645, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/1645/oj>).

der Definition des relevanten Marktes einer der zu berücksichtigenden Wettbewerbsparameter sein kann⁹. Mit anderen Worten, der Schutz der Privatsphäre wird als einer der Parameter insbesondere „bei der Bewertung von Fusionen von Unternehmen in der Digital- und Technologiebranche“ angesehen¹⁰.

9. Ein wettbewerbsorientierter Markt kann ein entscheidender Faktor sein, um die Voraussetzungen für datenschutzfreundliche Optionen zu schaffen.¹¹ Anders ausgedrückt: Wenn der Verbraucher auf dem Markt verschiedene Optionen hat, kann dies beitragen zur Minimierung der Menge der erhobenen personenbezogenen Daten oder zur Vermeidung massiver Kombinationen und Verwendungen personenbezogener Daten aus verschiedenen Quellen, die für die Nutzer schädlich sind.¹² Der umgekehrte Fall ist ebenfalls möglich. Dies ist bei Ausschlussstrategien der Fall, durch welche die Zahl der Marktteilnehmer begrenzt und somit die Zahl der datenschutzfreundlichen Lösungen künstlich beeinflusst werden kann. Fehlende kommerzielle Alternativen können dazu führen, dass Nutzer sich für weniger datenschutzfreundliche Produkte entscheiden.
10. Im digitalen Sektor kann das Verhalten von Unternehmen in marktbeherrschender Stellung Fragen hinsichtlich der Rolle der Verarbeitung personenbezogener Daten bei der Stärkung und Ausnutzung dieser Stellung aufwerfen. Die datengetriebenen Vorteile, die sich aus der Kombination und der Weiterverwendung personenbezogener Daten aus verschiedenen Quellen durch „Torwächter“ auf digitalen Märkten ergeben, und die Risiken, die solche Vorteile für die Fairness und Bestreitbarkeit solcher Märkte mit sich bringen, werden durch die Verbote in Artikel 5 Absatz 2 des Gesetzes über digitale Märkte¹³ hervorgehoben.

3 WIE KONZEPTE MITEINANDER ZUSAMMENHÄNGEN KÖNNEN

3.1 Schutz natürlicher Personen und ihrer Entscheidungsfindung

11. Im Bundeskartellamt-Urteil hat der EuGH die Rolle der marktbeherrschenden Stellung im Zusammenhang mit der Gültigkeit der Einwilligung nach der DSGVO klargestellt. Demnach schließt eine marktbeherrschende Stellung für sich genommen nicht aus, dass die Einwilligung wirksam ist¹⁴. Dennoch müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein, um die Gültigkeit der Einwilligung zu gewährleisten¹⁵, da die beherrschende Stellung geeignet ist, „die Wahlfreiheit des Nutzers zu beeinträchtigen, der möglicherweise ... nicht in der Lage ist, seine Einwilligung zu verweigern oder zu

⁹ [Europäische Kommission, 22. Februar 2024, Bekanntmachung der Kommission über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts der Union \(ABl. C/2024/1645, Erwägungsgrund 13\).](#)

¹⁰ Im Zusammenhang mit dem nichtpreislichen Wettbewerb siehe [Europäische Kommission, Competition policy brief, April 2024, Non-Price Competition: EU Merger Control Framework and Case Practice, Ausgabe 1, Abschnitt 1.3, S. 5.](#)

¹¹ [Europäische Kommission, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen vom 20. Dezember 2020 mit dem Titel „Impact assessment report accompanying the document proposal for a Regulation of the European parliament and of the Council on contestable and fair markets in the digital sector \(Digital Markets Act\)“, Nr. 65 und 66.](#)

¹² OECD, 13. Juni 2024, The intersection between competition and data privacy – Background Note, Abschnitte 39, 47 und 57, S. 11.

¹³ [Verordnung \(EU\) 2022/1925 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2022 über bestreitere und faire Märkte im digitalen Sektor und zur Änderung der Richtlinien \(EU\) 2019/1937 und \(EU\) 2020/1828 \(Gesetz über digitale Märkte\).](#)

¹⁴ Bundeskartellamt-Urteil, Rn. 154.

¹⁵ [EDSA, 17. April 2024, Stellungnahme 08/2024 zur „Wirksamkeit von Einwilligungen im Kontext von „Consent or Pay“-Modellen großer Online-Plattformen“.](#)

widerrufen, ohne Nachteile zu erleiden“¹⁶, und da „zwischen der betroffenen Person und dem Verantwortlichen ein klares Ungleichgewicht ... bestehen“¹⁷ kann.

12. Beispielsweise kann „in Fällen, in denen ein klares Ungleichgewicht der Macht besteht, nur ‚in Ausnahmefällen‘ eine Einwilligung herangezogen werden, wenn der Verantwortliche im Einklang mit dem Grundsatz der Rechenschaftspflicht nachweisen kann, dass es für die betroffene Person ‚zu keinerlei Nachteilen führt‘, wenn sie nicht einwilligt, insbesondere wenn den betroffenen Personen eine Alternative angeboten wird, die keine nachteiligen Auswirkungen hat“¹⁸, einschließlich der Möglichkeit der Diskriminierung und Ausgrenzung, „insbesondere in den Fällen, in denen der Dienst für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben oder den Zugang zu beruflichen Netzwerken eine herausragende oder entscheidende Rolle spielt, vor allem dann, wenn Lock-in- oder Netzwerkeffekte vorliegen“¹⁹. Die Beurteilung der marktbeherrschenden Stellung könnte daher hilfreich sein, um festzustellen, ob ein für die Verarbeitung Verantwortlicher Auswirkungen auf die Nutzer haben könnte. Dieses Konzept allein reicht jedoch nicht aus, um die Gültigkeit der Einwilligung nach der DSGVO zu beurteilen, ist jedoch für eine umfassendere Bewertung des Machtungleichgewichts nach der DSGVO nützlich. Darüber hinaus muss ein Verantwortlicher keine „beherrschende Stellung“ im Sinne von Artikel 102 AEUV haben, damit seine Marktstellung als relevant für die Durchsetzung der DSGVO angesehen werden kann.²⁰

3.2 Rechtmäßigkeit 5.1 (a): Anwendung der Rechtssache „Meta“ im Rahmen der DSGVO

13. In seinem Urteil entschied der EuGH, dass die Wettbewerbsbehörden im Rahmen der Prüfung, ob ein Missbrauch einer beherrschenden Stellung durch ein Unternehmen im Sinne von Artikel 102 AEUV vorliegt, vorbehaltlich der Erfüllung ihrer Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit mit den Datenschutzaufsichtsbehörden feststellen können, dass die von diesem Unternehmen festgelegten Allgemeinen Nutzungsbedingungen, soweit sie sich auf die Verarbeitung personenbezogener Daten beziehen, und die Durchführung dieser Nutzungsbedingungen nicht mit der DSGVO vereinbar sind, um das Vorliegen eines solchen Missbrauchs zu belegen.²¹ Die Beurteilung der Vereinbarkeit der Allgemeinen Nutzungsbedingungen mit der DSGVO für die Zwecke des Artikels 102 AEUV durch die Wettbewerbsbehörden kann jedoch nicht die Beurteilung der zuständigen Datenschutzbehörde²², insbesondere der federführenden Aufsichtsbehörde im Falle einer grenzüberschreitenden Verarbeitung in der Europäischen Union, ersetzen²³. Auf der Grundlage von Artikel 4 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union (im Folgenden „EUV“) vertrat der EuGH die Auffassung, dass alle beteiligten nationalen Behörden an die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit gebunden sind und dass die Wettbewerbsbehörden verpflichtet sind, die Datenschutzbehörden zu konsultieren und mit ihnen zusammenzuarbeiten, wenn sie bei der Ausübung ihrer Befugnisse zu prüfen haben, ob das Verhalten

¹⁶ Bundeskartellamt-Urteil, Rn. 148, unter Verweis auf Erwägungsgrund 42 der DSGVO.

¹⁷ Ebd., Rn. 149, unter Bezugnahme auf Erwägungsgrund 43 und Artikel 7 Absatz 4 der DSGVO.

¹⁸ [EDSA, 17. April 2024, Stellungnahme 08/2024 zur „Wirksamkeit von Einwilligungen im Kontext von „Consent or Pay“-Modellen großer Online-Plattformen“, Rn. 79, S. 25.](#)

¹⁹ [Ebd., Rn. 182, S. 47.](#)

²⁰ Ebd., Rn. 103-105.

²¹ Bundeskartellamt-Urteil, Rn. 62.

²² Artikel 55 der DSGVO.

²³ Gemäß Artikel 56 der DSGVO ist die Aufsichtsbehörde der Hauptniederlassung oder der einzigen Niederlassung des Verantwortlichen oder des Auftragsverarbeiters gemäß dem Verfahren nach Artikel 60 die zuständige federführende Aufsichtsbehörde für die von diesem Verantwortlichen oder diesem Auftragsverarbeiter durchgeführte grenzüberschreitende Verarbeitung.

eines Unternehmens mit den Bestimmungen der DSGVO im Einklang steht.²⁴ Daher ist die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden nach dem Urteil des EuGH in einigen Fällen verpflichtend und nicht fakultativ. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs bedeutet der in Artikel 4 Absatz 3 EUV verankerte Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit, dass die Europäische Union und die Mitgliedstaaten, einschließlich ihrer Verwaltungsbehörden, sich in den vom Unionsrecht erfassten Regelungsbereichen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben, gegenseitig unterstützen müssen.²⁵ Insbesondere haben die Mitgliedstaaten alle geeigneten Maßnahmen zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Unionsrecht zu treffen und alle Maßnahmen zu unterlassen, die die Verwirklichung der Ziele des Unionsrechts gefährden könnten.²⁶

14. Mit dem Urteil des EuGH wird ein wichtiger Anreiz für die Behörden geschaffen, ihre Zusammenarbeit zu vereinfachen und sich über praktische Lösungen für die gegenseitige Konsultation zu verständigen.

3.3 Ein Beispiel für eine verstärkte Berücksichtigung des Datenschutzes

15. Aufbauend unter anderem auf den Erfahrungen mit dem vom EDSA eingerichteten Digital Clearinghouse und dessen frühen Stellungnahmen zur Notwendigkeit einer kohärenten Durchsetzung²⁷ veröffentlichte der EDSA im Jahr 2020 eine Erklärung zu den Auswirkungen von Unternehmenszusammenschlüssen auf den Datenschutz²⁸, in der es heißt, dass durch die mögliche weitere Kombination und Anhäufung von sensiblen personenbezogenen Daten durch ein großes Technologieunternehmen ein hohes Risiko entstehen könnte. Der EDSA betont erneut, „dass er es für unerlässlich hält, bei jedem größeren Zusammenschlussvorhaben, insbesondere in Technologiebranchen, die längerfristigen Auswirkungen auf den Schutz von wirtschaftlichen Rechten, Datenschutz- und Verbraucherrechten zu prüfen“²⁹. Ferner heißt es in der Erklärung, dass der EDSA prüfen wird, „welche Auswirkungen dieser Zusammenschluss auf den Schutz personenbezogener Daten im Europäischen Wirtschaftsraum haben könnte“³⁰. Daher sollten der Schutz der Privatsphäre und der Datenschutz gegebenenfalls bei der Prüfung von Zusammenschlüssen sorgfältig berücksichtigt werden.³¹
16. In Anbetracht der möglichen Auswirkungen der Datenschutzvorschriften der EU bei fusionskontrollrechtlichen Beurteilungen von Zusammenschlüssen könnte eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Wettbewerbs- und Datenschutzbehörden – auch auf EU-Ebene – dazu beitragen, dass die Aufsichtsbehörden besser über mögliche Probleme im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten informiert sind.

²⁴ Bundeskartellamt-Urteil, Rn. 54, 58 und 59.

²⁵ Ebd., Rn. 53 und Artikel 4 Absatz 3 EUV.

²⁶ Siehe hierzu die Urteile vom 7. November 2013, UPC Nederland, Rechtssache C-518/11, EU:C:2013:709, Rn. 59, und vom 1. August 2022, Sea Watch, Rechtssachen C-14/21 und C-15/21, EU:C:2022:604, Rn. 156.

²⁷ Vorläufige Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten, https://www.edps.europa.eu/sites/default/files/publication/14-03-26_competition_law_big_data_de.pdf. Stellungnahme des EDSB zur kohärenten Durchsetzung von Grundrechten im Zeitalter von Big Data, https://www.edps.europa.eu/sites/default/files/publication/16-09-23_bigdata_opinion_de.pdf.

²⁸ [EDSA, 19. Februar 2020, Erklärung zu den Auswirkungen von Unternehmenszusammenschlüssen auf den Datenschutz.](#)

²⁹ [Ebd.](#)

³⁰ [Ebd.](#)

³¹ Siehe auch Europäische Kommission, Competition policy brief, April 2024, Non-Price Competition: EU Merger Control Framework and Case Practice, Ausgabe 1, S. 5.

4 VORTEILE EINER ZUSAMMENARBEIT

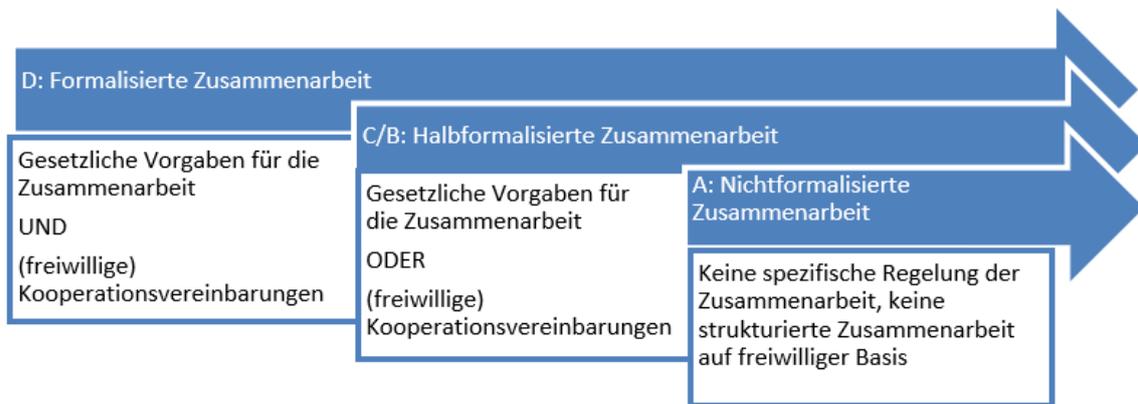
4.1 Warum Datenschutz- und Wettbewerbsbehörden zusammenarbeiten sollten

17. Der EDSA hat sich mit der Frage der Zusammenarbeit zwischen den Behörden intensiv beschäftigt. So wurden z. B. Experten auf diesem Gebiet gehört und eine Umfrage bei den Datenschutzaufsichts- und Wettbewerbsbehörden durchgeführt, um zu verstehen, wie die verschiedenen Behörden miteinander kooperieren.
18. Daraus hat der EDSA folgende Erkenntnisse gewonnen: Eine gute Zusammenarbeit zwischen den Behörden fördert Kohärenz und Synergieeffekte zwischen den Entscheidungen, die in den Bereichen Wettbewerb und Datenschutz getroffen werden. Dies kommt nicht nur den Bürgerinnen und Bürgern, sondern auch den Unternehmen zugute, da sie besser verstehen, wie die rechtlichen Rahmenbedingungen angewandt werden.
19. Darüber hinaus kann die Notwendigkeit der Zusammenarbeit zwischen den jeweils zuständigen Behörden sogar noch zunehmen, da sich die Gesetzgebung und die Rechtsprechung in beiden Rechtsbereichen weiterentwickeln..

4.2 Bestehende Kooperationsmodelle in den EU-Mitgliedstaaten

20. Derzeit ist das Ausmaß an zwischenbehördlicher Zusammenarbeit, welches sowohl vom rechtlichen Rahmen als auch von anderen Faktoren wie dem gegenseitigen Vertrauens zwischen den Behörden abhängt, in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich stark ausgeprägt und wird nicht durch das Unionsrecht harmonisiert. Der EDSA führte im September 2023 eine Analyse der bestehenden Kooperationsmodelle in den EU-Mitgliedstaaten durch. Auf der Grundlage des Formalisierungsgrades der Zusammenarbeit ergibt sich folgendes Bild:
 - A. In einigen Mitgliedstaaten gibt es weder spezifische Rechtsvorschriften, die eine Zusammenarbeit zwischen Datenschutzbehörden und Wettbewerbsbehörden vorschreiben oder ermöglichen, noch regelmäßige und strukturierte Zusammenarbeit auf freiwilliger Basis. Die Zusammenarbeit findet informell durch Ad-hoc-Konsultationen statt, z. B. im Rahmen von Verwaltungsverfahren oder sektorspezifischen Untersuchungen, durch gelegentliche gemeinsame Projekte in Bereichen, in denen sich die Zuständigkeiten der Aufsichtsbehörden überschneiden, oder durch die Ausarbeitung von Strategiepapieren.
 - B. Die Zusammenarbeit erfolgt ohne eine spezifische Rechtsgrundlage im nationalen Recht durch Vereinbarungen über eine regelmäßige, koordinierte und strukturierte Zusammenarbeit. Diese kann in gemeinsam verfassten Kooperationsverträgen, Absichtserklärungen oder ähnlichem festgelegt werden. In solchen Vereinbarungen, die nicht unbedingt rechtsverbindlich sind, werden die Modalitäten der Zusammenarbeit wie beispielsweise gemeinsame Workshops, Schulungen, Veranstaltungen, regelmäßige Treffen und der Austausch bewährter Verfahren festgelegt.
 - C. In einigen Mitgliedstaaten gibt es spezielle Rechtsvorschriften, in denen die Zusammenarbeit geregelt wird. Die konkrete Form der Zusammenarbeit ist von Fall zu Fall unterschiedlich. Die Ergebnisse dieser Art der Zusammenarbeit sind in der Regel Stellungnahmen zu Fällen auf Ersuchen der jeweils anderen Behörde.

- D. Die formalisierte oder strukturierte Zusammenarbeit ist in denjenigen Mitgliedstaaten am stärksten ausgeprägt, in denen es sowohl rechtliche Anforderungen als auch praktische Regelungen für die Zusammenarbeit zwischen den Behörden gibt.



21. Selbst ein Mindestmaß an formalisierter Zusammenarbeit ermöglicht es den Behörden, durch gelegentliche Kontakte in bestimmten Fällen zusammenzuarbeiten. Unter bestimmten Umständen kann es Fälle geben, in denen diese Behörden aufgrund des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit (aus Artikel 4 Absatz 3 EUV) zur Zusammenarbeit verpflichtet sind.

4.3 Möglichkeiten zur Verbesserung der Zusammenarbeit

22. Es könnte sich als sachdienlich erweisen, wenn die Behörden unabhängig von Ad-hoc-Konsultationen voneinander lernen, Themen von gemeinsamem Interesse und mögliche Bereiche der Zusammenarbeit ermitteln, Hindernisse für die Zusammenarbeit abbauen und gemeinsam strategische Maßnahmen entwickeln... Zu diesem Zweck könnten Workshops, informelle oder regelmäßige Treffen oder spezielle Sachverständigenarbeitsgruppen in **eigenen Rahmen für die Zusammenarbeit** vereinbart werden, z. B. in Verwaltungsvereinbarungen, gemeinsamen Erklärungen oder Absichtserklärungen. In diesen Instrumenten können auch die wichtigsten Grundsätze, Methoden und Bestimmungen für die Zusammenarbeit zwischen den Behörden (z. B. in Bezug auf die Form der Kommunikation, die einzuhaltenden Fristen für die Beantwortung von Auskunftersuchen oder auch für Einwendungen, gemeinsame Leitlinien, strategische Empfehlungen usw.) sowie die Berücksichtigung von Entscheidungen und Sanktionen, die zuvor von den einzelnen Behörden erlassen wurden, festgelegt werden. In diesen Vereinbarungen kann auch geregelt werden, wie viele Informationen ausgetauscht werden, was ausgetauscht werden kann (z. B. personenbezogene Daten) und welches Maß an Koordinierung zu einem bestimmten Thema zwischen den betroffenen Behörden erwartet wird.
23. Unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen und administrativen Rahmens in dem betreffenden Mitgliedstaat **sollten sich der nationale Gesetzgeber und/oder die Regierung auch der Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden und -stellen im digitalen Sektor bewusst sein.** Dies könnte auch wichtig sein, um sicherzustellen, dass die Behörden mit den notwendigen Instrumenten und Ressourcen ausgestattet werden, um wirksam zusammenarbeiten zu können, und um rechtliche Anforderungen zu erfüllen, die die Behörden daran hindern können, Informationen auszutauschen und somit bei Ermittlungen erfolgreich zusammenzuarbeiten.

24. Innerhalb der Behörden könnten Maßnahmen wie die Einrichtung eines eigenen Teams zur Koordinierung von Kooperationsaufgaben und als **zentrale Anlaufstelle** für andere Behörden die Zusammenarbeit mit anderen Aufsichtsbehörden verbessern. Es könnte sich auch als hilfreich erweisen, wenn die Anlaufstelle regelmäßig Schulungen über die einschlägigen Rechtsgebiete und die damit zusammenhängenden rechtlichen Entwicklungen der Zusammenarbeit im Allgemeinen erhält und an entsprechenden Arbeitsgruppen oder Netzwerken³² teilnimmt. Um eine wirksame Zusammenarbeit sicherzustellen, sollten die Behörden darüber hinaus **ein grundlegendes Verständnis** des Rechtsrahmens entwickeln, der von ihren Amtskollegen in den verschiedenen Rechtsbereichen beaufsichtigt wird. So wäre es beispielsweise für die Datenschutzbehörden von Vorteil, wenn sie vor der Aufnahme von Gesprächen mit einer Wettbewerbsbehörde über eine bestimmte Frage vorab wissen, was unter dem Begriff „relevanter Markt“ im Allgemeinen zu verstehen ist, ob bestimmte Unternehmen auf diesem Markt bzw. diesen Märkten eine beherrschende Stellung innehaben (oder innehaben könnten) usw.
25. Es kann Situationen geben, in denen eine **stärker strukturierte und regelmäßige Form der Zusammenarbeit** vorzuziehen oder sogar notwendig ist, um die kohärente und wirksame Anwendung der verschiedenen EU-Rechtsvorschriften zu gewährleisten (siehe Abbildung oben, C und D). Kooperationsvereinbarungen zwischen verschiedenen zuständigen Behörden zur Konkretisierung der Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit gemäß EUV ist womöglich der wirksamste Weg, um gegenseitige Konsultationen im geeigneten Umfang und zum richtigen Zeitpunkt sicherzustellen. Dies kann auch dazu beitragen, eine doppelte Verfolgung von Verstößen in den Fällen zu vermeiden, in denen zwei zuständige Behörden beschließen, Sanktionen gegen dasselbe Unternehmen wegen desselben Verhaltens auf der Grundlage von zwei oder mehreren unterschiedlichen Rechtsrahmen zu verhängen³³.
26. Schließlich könnten, soweit möglich und mit dem einschlägigen Rechtsrahmen vereinbar, auch gemeinsame (branchenspezifische) Untersuchungen als noch stärkere Form der Zusammenarbeit zwischen den Behörden angedacht werden.

5 SCHLUSSFOLGERUNG

27. Die Förderung von Synergieeffekten zwischen den Datenschutzbehörden und den Wettbewerbsbehörden kann die Fähigkeit beider Systeme zum Schutz der betroffenen Personen und Nutzer verbessern. Da sich die Geschäftsmodelle der Unternehmen ständig weiterentwickeln,

³² Zum Beispiel „Taskforce on Competition and Consumer Law“ des EDSA (TF C & C), „Digital Citizen and Consumer Working Group“ der Global Privacy Assembly (GPA DCCWG), Austausch mit dem Netzwerk für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz im Rahmen des „CPC-DPA Framework“. Einen Überblick über die bestehenden Kooperationen des EDSA finden Sie hier: https://edpb.europa.eu/our-work-tools/support-cooperation-and-enforcement/international-cooperation-cooperation-other_de.

³³ Urteil des Gerichtshofs vom 22. März 2022, bpost SA/Autorité belge de la concurrence, Rechtssache C-117/20, ECLI:EU:C:2022:202. Nach Auffassung des EuGH müssen mit den beiden in Rede stehenden Regelungen verschiedene legitime Ziele verfolgt werden, damit tatsächlich eine Kumulierung von Verfolgungsmaßnahmen und Sanktionen auf der Grundlage einer sektorspezifischen Regelung und des Wettbewerbsrechts vorliegt (Rn. 44). Weitere Voraussetzung für das Vorliegen einer Kumulierung von Verfolgungsmaßnahmen und Sanktionen ist, dass „es klare und präzise Regeln gibt, anhand deren sich vorhersehen lässt, bei welchen Handlungen und Unterlassungen eine Kumulierung von Verfolgungsmaßnahmen und Sanktionen in Frage kommt, und die eine Koordinierung zwischen den verschiedenen Behörden ermöglichen; weiter ist zu prüfen, ob die beiden Verfahren in hinreichend koordinierter Weise und in einem engen zeitlichen Zusammenhang geführt wurden und ob die gegebenenfalls im Rahmen des chronologisch zuerst geführten Verfahrens verhängte Sanktion bei der Bestimmung der zweiten Sanktion berücksichtigt wurde“ (Rn. 51).

gewinnen personenbezogene Daten und die für ihre Verarbeitung geltenden Vorschriften zunehmend an Bedeutung. Es ist daher unerlässlich, Möglichkeiten zur Förderung der Kohärenz zwischen den einzelnen, aber miteinander in Wechselwirkung stehenden Regelungen zu prüfen. Dabei sind die Auswirkungen einer inkohärenten Anwendung auf individueller und gesellschaftlicher Ebene zu berücksichtigen. Dies erfordert insbesondere ein besseres Verständnis der im Datenschutz- und im Wettbewerbsrecht verwendeten Begriffe und Konzepten, damit die Datenschutzbehörden besser in der Lage sind, den aktuellen wirtschaftlichen Kontext zu berücksichtigen, und die Wettbewerbsbehörden potenziell relevante Datenschutzerwägungen in ihre Bewertungen und Entscheidungen einbeziehen können.

Für den Europäischen Datenschutzausschuss
Die Vorsitzende

Anu Talus