

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	19
Tabellenverzeichnis	21
Abkürzungsverzeichnis	29
1 Einleitung	31
1.1 Untersuchungsgegenstand und Relevanz	32
1.2 Forschungsstand und Fragestellung	35
1.3 Struktur der Arbeit	41
2 Theoretischer Rahmen und Methodologie	43
2.1 Welche theoretischen Rahmen kommen grundsätzlich infrage?	44
2.1.1 Wahl des theoretischen Rahmens	47
2.2 Das Advocacy Coalition Framework	48
2.2.1 Policy Subsysteme und Kontext	50
2.2.1.1 Kontext – Relativ stabile Parameter und externe, dynamische Systemereignisse	52
2.2.2 Überzeugungssysteme	52
2.2.3 Advocacy-Koalitionen	54
2.2.4 Policy-Wandel als abhängige Variable: Zwei mögliche Pfade	57
2.2.5 Relevante Ergänzungen des ACF	59
2.2.6 Schwächen des ACF	64
2.2.7 Anwendbarkeit des ACF auf politische Entscheidungsprozesse auf der EU-Ebene	66
2.3 Forschungsdesign und methodische Erwägungen	68
2.3.1 Forschungsstrategie: Einzelfallstudie	69
2.3.2 Fallauswahl und Festlegung des zeitlichen Untersuchungsrahmens: Der politische Aushandlungsprozess der DSGVO	72

2.3.3 Analytischer Rahmen	73
2.3.4 Operationalisierung	78
2.3.4.1 Operationalisierung der Kontextanalyse	78
2.3.4.2 Operationalisierung der Akteurs- und Prozessanalyse	82
2.3.5 Datenerhebung und -analyse	88
2.3.5.1 Begründung der gewählten Datenerhebungsmethoden	92
2.3.5.2 Identifikation und Eingrenzung der Subsystem-Akteure	97
2.3.5.3 Messung der Überzeugungen: Identifikation der Items und Erstellung des Code-Schemas	106
2.3.6 Reflexion über Normativität und Objektivität	107
 3 Kontextanalyse	111
3.1 Die Frühphase der Datenverarbeitung und die Divergenz nationaler Datenschutzgesetze	113
3.1.1 OECD-Datenschutz-Richtlinien	115
3.1.1.1 Erste Aktivitäten der OECD mit Datenschutzbezug	115
3.1.1.2 Die politischen Auseinandersetzungen während der Erarbeitung der OECD-Richtlinien	117
3.1.1.3 Inhalt der OECD-Richtlinien	119
3.1.1.4 Zwischenfazit und Bewertung	120
3.1.2 Datenschutz-Konvention des Europarats	121
3.1.2.1 Erste Aktivitäten des Europarats mit Privatheits- und Datenschutzbezug	123
3.1.2.2 Die Erarbeitung der Datenschutz-Konvention Nr. 108	125
3.1.2.3 Inhalt der Datenschutz-Konvention 108	127
3.1.2.4 Zwischenfazit / Bewertung	130
3.2 Die ersten Datenschutz-Instrumente auf Gemeinschaftsebene	132
3.2.1 Struktur und Organe der Europäischen Union	132
3.2.1.1 Europäischer Rat	134
3.2.1.2 Europäische Kommission	135
3.2.1.3 Der Rat der Europäischen Union – Ministerrat	136
3.2.1.4 Europäisches Parlament	137

3.2.2 Die EU-Datenschutz-Richtlinie 95/46/EG	138
3.2.2.1 Erste datenschutzpolitische Bestrebungen auf Gemeinschaftsebene	138
3.2.2.2 Parlament als Befürworter und Kommission als Bremserin von Gemeinschaftsregelungen?	149
3.2.2.3 Der Meinungswandel der Europäischen Kommission	151
3.2.2.4 EG-Richtlinievorschlag von 1990	159
3.2.2.4.1 Kontext	159
3.2.2.4.2 Grundsätzliche Konfliktlinien	161
3.2.2.4.3 Konkrete Konflikte	163
3.2.2.5 Überarbeiteter Richtlinievorschlag von 1992	170
3.2.2.5.1 Kontext: Zugeständnisse und Zurückweisungen der Kommission	170
3.2.2.5.2 Weiterhin bestehende und ungelöste grundsätzliche Konfliktlinien	173
3.2.2.5.3 Konkrete Konflikte und Pattsituation bedrohen erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen	174
3.2.2.6 Überwindung der politischen Pattsituation	180
3.2.2.6.1 Politische Kompromisse	184
3.2.2.7 Inhalte der DS-RL	189
3.2.2.8 Fazit: Bewertung der DS-RL	198
3.2.2.9 Implementierung der DS-RL in den Mitgliedstaaten	200
3.2.3 Drittstaatentransfers und Safe Harbor-Vereinbarung	203
3.2.4 ISDN-RL 97/66/EG	211
3.2.5 DS-VO 45/2001	213
3.3 Die Datenschutzpolitik der Europäischen Gemeinschaft nach der Jahrtausendwende	216
3.3.1 Hintergrund und Kontext: Wirtschafts- und sicherheitspolitisch bedingte Legitimationskrise des Datenschutzes	216
3.3.1.1 Kommerzialisierung von (personenbezogenen) Daten und IuK-Technologien als Wirtschaftsmotor	216
3.3.1.2 Von 9/11 bis London 2005: Der Einfluss von Terroranschlägen	221

3.3.2 ePrivacy-Richtlinie 2002/58/EG	223
3.3.2.1 Vorgeschichte zur ePrivacy-Richtlinie	223
3.3.2.2 Veröffentlichung des Kommissionsvorschlags	226
3.3.2.3 Formierung des Gemeinsamen Standpunktes im Ministerrat	227
3.3.2.4 Formierung der Parlamentsposition in erster Lesung: Erster Cappato-Bericht	229
3.3.2.5 Post 9/11: Formierung der Parlamentsposition in erster Lesung: Zweiter Cappato-Bericht	231
3.3.2.6 Interinstitutionelle Auseinandersetzungen und ein schaler Kompromiss	234
3.3.2.7 Zwischenfazit	242
3.3.3 Berichte der Kommission über die Durchführung der DS-RL	243
3.3.3.1 Die Ergebnisse des Berichts: Kritikpunkte	244
3.3.3.2 Die Ergebnisse des Berichts: Lösungsvorschläge und Arbeitsprogramm der Kommission	247
3.3.3.3 Stellungnahme des Europäischen Parlaments	251
3.3.3.4 Folgebericht	253
3.3.3.5 Zwischenfazit	254
3.3.4 Datenschutz-Bestimmungen im Sicherheitsbereich	255
3.3.4.1 Erste Aktivitäten auf dem Gebiet	255
3.3.4.2 Richtlinie 2006/24/EG zur Vorratsdatenspeicherung	259
3.3.4.3 Der Zugriff auf Fluggastdaten zu Sicherheitszwecken	265
3.3.4.3.1 Zwischenfazit	267
3.3.4.4 Die Erarbeitung des JI-Rahmenbeschlusses 2008/977/JHA	268
3.3.4.4.1 Stellungnahmen der Datenschutzaufsichtsbehörden	270
3.3.4.4.2 Positionierung des Parlaments	271
3.3.4.4.3 Verhandlungen im Ministerrat	274
3.3.4.4.4 Stillstand der Verhandlungen	277
3.3.4.4.5 Überwindung der politischen Pattsituation	278
3.3.4.4.6 Zwischenfazit	280

3.3.5 Novellierung der ePrivacy-RL zur Cookie-Richtlinie 2009/136/EG	283
3.3.5.1 Kommissionsentwurf	288
3.3.5.2 Stellungnahmen des EDSD und der Art. 29-Datenschutzgruppe	290
3.3.5.3 Position des Europäischen Parlaments	292
3.3.5.3.1 Inhalt der Parlamentsposition	293
3.3.5.3.2 Geänderter Vorschlag der Kommission	294
3.3.5.4 Gemeinsamer Standpunkt des Ministerrats	295
3.3.5.5 Einigung im Trilog und Verabschiedung des Kompromisstextes	298
3.3.5.6 Zwischenfazit	300
3.3.6 Fazit	301
3.4 Wandel weiterer relevanter Kontextbedingungen, die für die Initiierung der Datenschutzreform entscheidend waren	302
3.4.1 Veränderungen in der grundlegenden verfassungsmäßigen Struktur, im Grad der erforderlichen Zustimmung für wesentlichen Wandel sowie der relativen Offenheit des politischen Systems	303
3.4.1.1 Die Erarbeitung der EU-Grundrechtecharta	303
3.4.1.1.1 Entwurfsprozess	305
3.4.1.1.2 Konflikte während des Entwurfsprozesses	306
3.4.1.1.3 Inhalt der Grundrechtecharta	309
3.4.1.1.4 Zwischenfazit	313
3.4.1.2 Der Vertrag von Lissabon	314
3.4.1.2.1 Entwurfsphase	315
3.4.1.2.2 Inkrafttreten der Grundrechtecharta	317
3.4.1.2.3 Institutionelle Neuerungen in Folge des Vertrags von Lissabon	318
3.4.1.3 Das Stockholmer Programm	319
3.4.1.3.1 Empfehlungen der Zukunftsgruppe Inneres	319
3.4.1.3.2 Empfehlungen der Zukunftsgruppe Justiz	321
3.4.1.3.3 Kommissionsentwurf	323

3.4.1.3.4	Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zum Kommissionsentwurf	324
3.4.1.3.5	Ratsentwurf	326
3.4.1.3.6	Parlamentsposition	327
3.4.1.3.7	Das finale Stockholmer Programm	329
3.4.1.3.8	Reaktionen auf das Stockholm-Programm	332
3.4.1.3.9	Umsetzung des Stockholm-Programms: Die formelle Geburt der Datenschutzreform	333
3.4.1.3.10	Zwischenfazit	335
3.4.1.4	Fazit und Auswirkungen auf die Datenschutzpolitik der EU	336
3.4.2	Weitere Faktoren: Veränderung sozioökonomischer Bedingungen und der öffentlichen Meinung	337
3.4.2.1	Zunahme von Datenschutzskandalen	337
3.4.2.2	Wandel in der öffentlichen Meinung gemäß Umfragewerten in den 2000er-Jahren	340
3.4.2.3	Außerparlamentarischer Widerstand	341
3.4.2.3.1	Entstehung europaweiter digitaler Bürgerrechtsgruppen	342
3.4.2.3.2	Zivilgesellschaftlicher Widerstand in Deutschland gegen die Einführung der Vorratsdatenspeicherung	343
3.4.2.4	Policy Entrepreneurship im Europäischen Parlament	345
3.4.2.5	Policy Entrepreneurship auf Ebene der Kommission	348
3.5	Zwischenfazit	349
3.5.1	Zusammenfassung	350
3.5.2	Identifikation von Advocacy-Koalitionen	355
3.5.2.1	Datenschutzbefürworter-Koalition:	356
3.5.2.1.1	Zusammensetzung der Datenschutzbefürworter-Koalition	356
3.5.2.1.2	Überzeugungssystem der Datenschutzbefürworter-Koalition	358

3.5.2.1.3	Ressourcen der Datenschutzbefürworter-Koalition	360
3.5.2.2	Flexibilitätsbefürworter-Koalition	363
3.5.2.2.1	Zusammensetzung der Flexibilitätsbefürworter-Koalition und ihr Verhältnis zur Flexibilitätsbefürworter-Community	364
3.5.2.2.2	Überzeugungssystem der Flexibilitätsbefürworter-Koalition	366
3.5.2.2.3	Ressourcen der Flexibilitätsbefürworter- Koalition	368
4	Akteurs- und Prozessanalyse	371
4.1	Orientierungsphase (2009–2010)	372
4.1.1	Akteursanalyse	374
4.1.1.1	Cluster-Analyse	374
4.1.1.1.1	Grundlegende methodische Erwägungen zur Cluster-Analyse	374
4.1.1.1.2	Ergebnisse der Cluster-Analyse	379
4.1.1.1.3	Zwischenfazit zur Cluster-Analyse	387
4.1.1.2	Datenschutzbefürworter-Community:	388
4.1.1.2.1	Zusammensetzung der Datenschutzbefürworter-Community während der Orientierungsphase	388
4.1.1.2.2	Überzeugungssystem der Datenschutzbefürworter-Community während der Orientierungsphase	390
4.1.1.2.3	Ressourcen der Datenschutzbefürworter-Advocacy- Community während der Orientierungsphase	397
4.1.1.3	Flexibilitätsbefürworter-Community	397
4.1.1.3.1	Zusammensetzung der Flexibilitätsbefürworter-Community	397
4.1.1.3.2	Überzeugungssystem der Advocacy- Community der Flexibilitätsbefürworter während der Orientierungsphase	400

4.1.1.3.3 Ressourcen der Flexibilitätsbefürworter-Community während der Orientierungsphase	409
4.1.2 Prozessanalyse: Der Pfad zum Datenschutz-Gesamtkonzept der Kommission	409
4.1.2.1 Entscheidende Gründe für das Zustandekommen des Gesamtkonzepts der Kommission	413
4.1.2.2 Zwischenfazit	417
4.2 Entwurfsphase (2010–2012)	419
4.2.1 Akteursanalyse	420
4.2.1.1 Cluster-Analyse	420
4.2.1.2 Datenschutzbefürworter	428
4.2.1.2.1 Zusammensetzung der Datenschutzbefürworter während der Entwurfsphase: Von der Community zur Koalition	428
4.2.1.2.2 Überzeugungssystem der Datenschutzbefürworter-Koalition während der Entwurfsphase	429
4.2.1.2.3 Ressourcen der Datenschutzbefürworter-Koalition während der Entwurfsphase	440
4.2.1.3 Flexibilitätsbefürworter	442
4.2.1.3.1 Zusammensetzung der Flexibilitätsbefürworter: Von der Advocacy-Community zur Advocacy-Koalition	442
4.2.1.3.2 Überzeugungssystem der Flexibilitätsbefürworter während der Entwurfsphase	446
4.2.1.3.3 Ressourcen der Flexibilitätsbefürworter während der Entwurfsphase	471
4.2.1.4 Die Akteursgruppe der Kompromisswilligen	473
4.2.2 Prozessanalyse: Entstehung und Inhalt des DSGVO-Entwurfs der Europäischen Kommission	474
4.2.2.1 Lobbying der Kommission und Verzögerung des Reformpakets	474

4.2.2.2 Der Kommissionsvorschlag zur EU-Datenschutz-Grundverordnung	476
4.2.2.3 Inhalte des DSGVO-Kommissionsentwurfs und Einschätzung des Akteurseinflusses	478
4.2.2.3.1 Konsens-Themen	479
4.2.2.3.2 Von beiden Koalitionen abweichende Positionen der Kommission	481
4.2.2.3.3 Erfüllung der Forderungen der Flexibilitätsbefürworter	483
4.2.2.3.4 Erfüllung der Forderungen der Datenschutzbefürworter	486
4.2.2.4 Entscheidende Gründe für das Zustandekommen des Kommissionsentwurfs	496
4.2.2.5 Zwischenfazit	499
4.3 Konfliktpause (2012–2015)	502
4.3.1 Akteursanalyse	503
4.3.1.1 Cluster-Analyse	503
4.3.1.2 Datenschutzbefürworter	510
4.3.1.2.1 Zusammensetzung der Datenschutzbefürworter	510
4.3.1.2.2 Überzeugungssystem der Datenschutzbefürworter	512
4.3.1.2.3 Ressourcen der Datenschutzbefürworter	526
4.3.1.3 Flexibilitätsbefürworter	529
4.3.1.3.1 Zusammensetzung der Flexibilitätsbefürworter	529
4.3.1.3.2 Überzeugungssystem der Flexibilitätsbefürworter	530
4.3.1.3.3 Ressourcen der Flexibilitätsbefürworter	551
4.3.1.4 Die Akteursgruppe der bedingten Datenschutzbefürworter	552
4.3.2 Prozessanalyse: Das Zustandekommen der DSGVO	554
4.3.2.1 Erste Reaktionen auf den Kommissionsentwurf	554
4.3.2.2 Diskussion des Kommissionsentwurfs in den Parlamentsausschüssen	556
4.3.2.3 Diskussion des Legislativvorschlags im EU-Ministerrat	559

4.3.2.4 Höhepunkt der Debatte und Stillstand der Verhandlungen – Blockade in Parlament und Ministerrat	563
4.3.2.5 Überwindung der Pattsituation: Der Einfluss der Snowden-Enthüllungen, die Aufarbeitung des Überwachungsskandals und die Verabschiedung der Parlamentsposition	573
4.3.2.6 Der lange Weg bis zur Überwindung des Stillstands im Ministerrat	578
4.3.2.7 Überblick der Inhalte des DSGVO-Kompromisses	590
4.3.2.8 Reaktionen auf die Einigung im Trilog und die Verabschiedung der DSGVO	593
4.4 Beantwortung der Forschungsfragen: Die Entstehung der DSGVO	594
5 Schluss	601
5.1 Zusammenfassung und Beantwortung der Forschungsfragen	602
5.2 Kritische Reflexion der Ergebnisse und Forschungsdesiderate	617
5.3 Ausblick oder: Quo Vadis Datenschutz?	621
Literaturverzeichnis	623
Anhang	699
1.1 Fraktionen im Europäischen Parlament in den Wahlperioden seit 1979	699
1.2 Partizipation von Akteuren am Subsystem der EU-Datenschutzpolitik bis zur DSGVO	699
1.3 Detaillierte Tabellen für Abschnitt 5	715
1.4 Überblick der formellen LIBE-Ausschusssitzungen zum DSGVO-E	720
1.5 Überblick der formellen Rats-, AStV-, Ratsarbeitsgruppen- und Trilog-Sitzungen zur DSGVO	720
1.6 Vollständige Akteurslisten der Datenschutz-NGOs	732