

Abkürzungsverzeichnis	17
Einleitung	33
Kapitel 1 Normative Grundlagen von Datenübermittlungen in der öffentlichen Verwaltung	41
§ 1 Anwendungsvorrang des Unionsdatenschutzrechts	42
§ 2 Die datenschutzrechtliche Regelungskompetenz des Art. 16 Abs. 2 AEUV	45
I. Datenverarbeitungen durch Unionsstellen	46
II. Datenverarbeitung durch die Mitgliedstaaten innerhalb geteilter Zuständigkeit	47
1. Der Anwendungsbereich des Unionsrechts	49
a) EuGH-Rechtsprechung zum Anwendungsbereich des unionalen Datenschutzrechts	49
b) (Keine) Bezugnahme auf die unionsrechtlichen Kompetenzen	53
c) (Keine) Parallele zum Anwendungsbereich der EU-Grundrechte?	54
d) Alle Aktivitäten im Primärrecht und Sekundärrecht	59
2. Tätigkeiten außerhalb des Anwendungsbereichs des Unionsrechts	61
III. Freier Datenverkehr innerhalb geteilter Zuständigkeit	64
1. Verhältnis des freien Datenverkehrs zu Datenverarbeitungen durch die Mitgliedstaaten	65
2. Grundrechtsbezogene und subjektive Binnenmarktfinalität	67
3. Freier Datenverkehr als Binnenraumkompetenz – Geltung für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	73

4. Der freie Datenverkehr im Verwaltungsdatenschutzrecht	76
IV. Kompetenz hinsichtlich innerstaatlicher Datenübermittlungen	78
§ 3 Anwendungsbereich des Datenschutzsekundärrecht im Verwaltungsdatenschutzrecht	79
I. Die unionalen Verordnungs- und Richtlinienphären	79
II. Unionsdatenschutzrechtsfreie Sphäre außerhalb des Anwendungsbereichs des Unionsrechts	82
§ 4 Die Bestimmung der Harmonisierungswirkung der Datenschutzrechtsakte	84
I. Allgemeine Spielraumkriterien	85
II. Sekundärrechtlich formulierte Harmonisierungswirkung der unionalen Datenschutzrechtsakte	87
1. Ausdifferenzierter Harmonisierungsanspruch der DSGVO	88
a) Rechtsprechung zur DSRL	89
b) Harmonisierungsanspruch der DSGVO	91
2. Mindestharmonisierung der JIRL	97
3. Zwischenergebnis	97
III. Grenzen der Kompetenzausübung	98
1. Grundsatz der Subsidiarität	98
2. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	102
3. Achtung der nationalen Identität	109
IV. Die Direktiven einer Spielraumbestimmung im Verwaltungsdatenschutzrecht	113
§ 5 Im Ergebnis tendenziell zurückhaltende Harmonisierungsintensität im Verwaltungsdatenschutzrecht	114
Kapitel 2 Die Übermittlung als Verarbeitungsform der Offenlegung	117
§ 6 Der Übermittlungsbegriff im Begriffsgefüge des Datenschutzrechts	117

I. Der zweckbezogene Verarbeitungsbegriff	117
1. Die Zwecke und Mittel einer Verarbeitung	118
2. Vorgangs- und vorgangsreihenbezogener Verarbeitungsbegriff	122
a) Der Verarbeitungsbegriff im Datenschutzgrundrecht	125
b) ... und seine Spiegelung in den Sekundärrechtsakten,	126
c) ... veranschaulicht an einem Beispiel aus dem Verwaltungsdatenschutzrecht.	135
3. Weitere Merkmale des Verarbeitungsbegriffs	137
4. Katalog einzelner Verarbeitungsvorgänge	138
II. Die Datenübermittlung und ihr Verhältnis zu anderen Begriffen	139
1. Allgemeine Kriterien des Übermittlungsbegriffs	140
2. Verhältnis der Datenübermittlung zur Weiterverarbeitung	142
3. Abgrenzung zur Verwendung	143
III. Zwischenergebnis	145
§ 7 Die möglichen Akteure einer Übermittlung	145
I. Notwendige und mögliche Akteure von Übermittlungen	146
1. Verantwortliche sind die Hauptadressaten des Datenschutzrechts	146
2. Alleinige oder gemeinsame Verantwortung	148
3. Auftragsverarbeiter verarbeiten im Auftrag des Verantwortlichen	149
4. Empfänger von Offenlegungen können alle Stellen sein	150
5. Dritte stehen außerhalb der Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiter	153
6. Bedienstete und andere befugte Personen	154
II. Übermittlung an Empfänger	156
III. Die drei Konstellationen der Übermittlung	159

1. Übermittlungsvorgang an Dritte	159
2. Übermittlung an Auftragsverarbeiter im Rahmen einer Vorgangsreihe	160
a) Privilegierungstheorien	161
aa) Art. 28 DSGVO als gesetzgeberische Privilegierung	161
bb) Auftragsverarbeiter als interne Stelle des Verantwortlichen	162
cc) Privilegierung aus Sinn und Zweck und Systematik	163
dd) Privilegierung aus Verantwortlichenstellung ...	164
b) Erlaubnisbedürftigkeitstheorien	165
aa) Vorgangsbezogene Erlaubnisbedürftigkeit	165
bb) Vorgangsreihenbezogene Erlaubnisbedürftigkeit	167
c) Zwischenergebnis	168
3. Übermittlungen zwischen gemeinsam Verantwortlichen	168
a) Privilegierungstheorien	168
aa) Art. 26 DSGVO als gesetzgeberische Privilegierung	169
bb) Gemeinsame Verantwortliche als eine Stelle	169
cc) Privilegierung aus Sinn und Zweck und Systematik	170
b) Erlaubnisbedürftigkeitstheorie	171
IV. Keine Übermittlung innerhalb von Verantwortlichen oder Auftragsverarbeitern	172
V. Exkurs: Mögliche Übermittlung bei Offenlegung an Behörden im Rahmen eines Untersuchungsauftrags	173
VI. Zwischenergebnis	174

Kapitel 3 Verantwortliche als Empfänger und Absender von Datenübermittlungen in der öffentlichen Verwaltung	177
§ 8 Verantwortlichkeit in der Verordnungssphäre nach Art. 4 Nr. 7 DSGVO	177
I. Historische Entwicklung des Konzepts der Verantwortlichkeit	178
1. Frühe Einführung des Konzepts auf internationaler Ebene in der OECD-Richtlinie	179
2. Fortschreibung des Konzepts in der EU durch die Konvention Nr. 108	181
3. Umfassende Erweiterung des Konzepts durch die DSRL	182
4. Der Verantwortlichenbegriff im Gesetzgebungsverfahren der DSGVO	184
a) Anpassungen der Zweck-Mittel-Entscheidung	184
b) Sprachliche Anpassungen während des Verfahrens	186
c) Anpassungen der deutschen Sprachfassung	187
5. Erste Lehren der Genese des Verantwortlichkeitskonzepts	187
II. Entscheidung über Zwecke und Mittel der Verarbeitung	189
1. Autonome Entscheidung nach Art. 4 Nr. 7	
1. Hs. DSGVO	190
a) Die Entscheidung über die Zwecke als Zuordnungskriterium der Verantwortlichkeit	191
b) Die Entscheidung über die abstrakten Mittel als Zuordnungskriterium der Verantwortlichkeit	192
c) Kriterien zur Bestimmung der Entscheidungshoheit	195
2. Gesetzliche Vorgabe der Zweck-Mittel-Entscheidung nach Art. 4 Nr. 7 2. Hs. DSGVO	198
a) Eine verbindliche Festlegung der Zwecke und Mittel	199
b) ... bedingt bei mitgliedstaatlichen Vorgaben eine Öffnungsklausel	200

3. Zwischenergebnis	202
III. Adressaten der Verantwortungszuweisung	203
1. Der objektive Aspekt möglicher Stellen in Art. 4 Nr. 7 1. Hs. DSGVO	203
a) Der personenbezogene Aspekt der Verantwortungszuweisung im Gefüge von Unionsrecht und nationalen Rechtsordnungen	205
aa) Kein abschließendes unionsrechtliches Begriffsverständnis	206
bb) Kein vollständig offener Verweis auf mitgliedstaatliche Strukturen	208
b) Die Aufzählung als ausfüllungsbedürftige Regelbeispiele	211
aa) Allgemeine Merkmale (öffentlicher) Stellen ..	213
bb) Einrichtung des (öffentlichen Rechts)	219
cc) Behörde	220
(1) Vom Behördenbegriff erfasste öffentliche Stellen	221
(2) Bezugsebene des Stellenbegriffs	226
dd) Zwischenergebnis	230
2. Die Möglichkeit der Verantwortlichenbestimmung nach Art. 4 Nr. 7 2. Hs. DSGVO	231
a) (Begrenzte) Offenheit der Bestimmungsmöglichkeit	232
b) Einschränkungen für Daten über strafrechtliche Verurteilungen und Straftaten	237
c) Anforderungen an die Bestimmtheit	238
d) Kriterien zur Bestimmung des Verantwortlichen im Ausführungsrecht	241
3. Zwischenergebnis	243
IV. Zusammenfassung der maßgeblichen Kriterien zur Bestimmung des Verantwortlichen in der Verordnungssphäre	243
§ 9 Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Verantwortlichkeiten in der Verordnungssphäre	244

I. ... zu der Richtliniensphäre und	244
II. ... zu der unionsdatenschutzrechtsfreien Sphäre.	246
§ 10 Bestand Verantwortlicher in der öffentlichen Verwaltung	246
I. Beispiele ausdrücklicher gesetzlicher Verantwortlichkeitsbestimmungen	247
II. Regelmäßige Verantwortliche ohne konkrete gesetzliche Bestimmung	250
1. ... bei unmittelbaren Verarbeitungspflichten und	251
a) Beispiele	252
b) Gesetzgeber als Verantwortlicher	253
2. ... bei mittelbaren Verarbeitungspflichten und autonomen Zweck-Mittel- Entscheidungen	255
a) ... in der unmittelbaren Bundes- und Landesverwaltung	255
b) ... in der mittelbaren Bundes- und Landesverwaltung	256
aa) Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts und öffentliche Unternehmen	256
bb) Besonderheiten der kommunalen Selbstverwaltung	258
c) Beliehene	261
d) Gesetzgeber als Verantwortlicher	262
3. Eigene Verantwortlichkeit der Personalräte	262
III. Die wichtigsten Erkenntnisse der Bestandsaufnahme	264
Kapitel 4 Anforderungen an Übermittlungen zwischen Verantwortlichen	267
§ 11 Geltung der Grundrechtsordnung(en)	268
I. Bindung an das Datenschutzgrundrecht und dessen sekundärrechtliche Konkretisierung	268
II. Bindung an das Grundgesetz in den Datenschutzsphären	273

1. Prämissen des EuGH zur Anwendung der nationalen Verfassungen	274
2. Prämissen des BVerfG zur Anwendung der Verfassungen	275
3. Synthese und Folgen für das Verwaltungsdatenschutzrecht	278
§ 12 Das Verbot mit Ausnahmen und der Grundsatz der Datenminimierung	285
§ 13 Spezifische Anforderungen des Grundgesetzes an Datenübermittlungen zwischen Verantwortlichen	289
I. Die Grundzüge der Rechtsprechung des BVerfG zu Datenübermittlungen	289
II. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Normenklarheit und Bestimmtheit der Übermittlungsregelungen	293
III. Das Doppeltürmodell in allen Datenschutzsphären	299
IV. Der Grundsatz hypothetischer Datenneuerhebung	301
V. Das nachrichtendienstliche informationelle Trennungsgebot	303
VI. Zwischenergebnis	308
§ 14 Übermittlung in der Verordnungssphäre	309
I. Ausnahme vom Verarbeitungsverbot in Rechtsgrundlagen außerhalb der DSGVO	310
1. Gestaltungs Offenheit des Unionsrechts im Rahmen der Öffnungsklauseln	311
a) Rechtsgrundlagen im mitgliedstaatlichen Recht	311
b) Rechtsgrundlagen im Unionsrecht	314
c) Allgemeine Anforderungen an die Rechtsgrundlagen	315
aa) Festlegung eines oder mehrerer Zwecke	315
bb) Öffentliches Interesse und Verhältnismäßigkeit	318
d) Regulierungsspielraum im Rahmen der Öffnungsklauseln	320

2. Rechtliche und vertragliche Verpflichtungen	321
3. Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben	323
II. Ausnahmen vom Verarbeitungsverbot in der DSGVO	327
1. Lebenswichtige Interessen	327
2. Wahrung berechtigter Interessen	328
3. Einwilligung der betroffenen Person	329
III. Besondere Kategorien personenbezogener Daten nach Art. 9 DSGVO	330
IV. Voraussetzungen des Zweckbindungsgrundsatzes	334
1. Zweckfestlegung bei der Datenerhebung	337
2. Weiterverarbeitung bei Zweckänderung	339
a) Zweckbindung als zusätzliche Voraussetzung	340
b) Berücksichtigungsnachweispflicht des Art. 6 Abs. 4 DSGVO	344
3. Zwischenergebnis und Einordnung nationaler Regelungen	349
V. Auslandsübermittlungen	351
§ 15 Übermittlung in der Richtliniensphäre	351
I. Mindestvorgaben an mitgliedstaatliches Recht	353
II. Ausnahmen vom Verarbeitungsverbot	354
1. Einwilligung der betroffenen Person	354
2. Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben	355
III. Besondere Kategorien personenbezogener Daten nach § 48 Abs. 1 BDSG	356
IV. Voraussetzungen des Zweckbindungsgrundsatzes	357
V. Auslandsübermittlungen	360
§ 16 Übermittlung in der unionsdatenschutzrechtsfreien Sphäre	361
I. Ausnahmen vom Verarbeitungsverbot	361
II. Voraussetzungen des Zweckbindungsgrundsatzes	363
III. Auslandsübermittlungen	364
§ 17 Übermittlungen zwischen den Sphären	364

I. Übermittlungen zwischen den unionalen Datenschutzsphären	364
II. Übermittlungen zwischen der unionsdatenschutzrechtsfreien Sphäre und den Unionssphären	365
§ 18 Fazit und Kritik der Übermittlungsregelungen zwischen Verantwortlichen innerhalb der öffentlichen Verwaltung	367
Kapitel 5 Anforderungen an Weitergaben innerhalb der Verantwortlichen	371
§ 19 Nationale Regelungsmöglichkeiten	371
§ 20 Kraft gesetzlicher Anordnung	373
§ 21 Kraft grundgesetzlicher Vorgaben	374
I. Erfordernis eines Berechtigungs- und Rollenkonzepts	375
II. Das Gebot informationeller Gewaltenteilung – oder: Das Gebot informationeller Trennung des Verwaltungshandelns	376
§ 22 Kritik der Regelungen zu Weitergaben innerhalb Verantwortlicher	384
Kapitel 6 Ergebnisse	387
§ 23 Abschließende Thesen	387
§ 24 Anregungen für ein potenzielles Umsetzungskonzept der Strukturvorgaben	389
Literaturverzeichnis	399
Anhang: Fragenkatalog	425