

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	v
Einführung	1
A. Kontextualisierung	1
B. Zielsetzungen der Arbeit	6
C. Gang der Untersuchung	8
Teil 1: Das EU-Datenschutzrecht als eigenständige Materie im Spannungsverhältnis zwischen Einheit und Vielfalt	11
A. Historische Rahmenbedingungen: Nationalstaatliche Divergenzen und erste transnationale Rechtsrahmen	12
I. Die anfängliche Ungewissheit mit nationalstaatlicher Vielfalt als Konsequenz	12
II. Erste überstaatliche Rechtsrahmen: Das Streben nach Einheit	15
B. Einheit und Vielfalt in der Entwicklung des Sekundärrechts	19
I. Die EG-Datenschutzrichtlinie als erster allgemeiner Rechtsrahmen	20
1. Der Entstehungshintergrund: Strukturelle Zwänge	20
2. Schutzzhalte, Regelungsmuster und Regelungsstruktur	23
II. Sektorspezifische Ausdifferenzierung und Fragmentierung	28
1. Telekommunikationsrecht	29
2. Unionales Sicherheitsrecht	30
III. Die Datenschutzreform auf Grundlage des Vertrags von Lissabon	32
1. Die Genese der Datenschutz-Grundverordnung zwischen Einheit und Vielfalt	34
a) Der Kommissionsentwurf: Weitgehende Zentralisierung der Datenschutzpolitik in Brüssel	36
b) Der Standpunkt des Europäischen Parlaments: Dezentralisierung und Konkretisierung	40
c) Das Ratsdokument: Weitergehende Dezentralisierung durch Ausweitung mitgliedstaatlicher Spielräume	43

VIII

Inhaltsverzeichnis

d) Der Trilog und die Endfassung – zentral-dezentrale Regulierung des europäischen Datenschutzes	46
2. Novellierungen des sektorspezifischen Datenschutzrechts: Weiterhin ein fragmentiertes Bild?	50
a) Unionales Sicherheitsrecht	51
b) Datenschutz gegenüber EU-Organen	54
c) Telekommunikationsrecht	55
d) IT-Sicherheitsrecht	56
e) Fazit	58
C. Die Rolle des Primärrechts für das Spannungsverhältnis	59
I. Die Gesetzgebungskompetenz der Europäischen Union für den Datenschutz	60
1. Die Kompetenz für den Datenschutz bis zum Vertrag von Lissabon	60
2. Art. 16 Abs. 2 AEUV: Eine unbeschränkte Kompetenz für den Bereich des Datenschutzes?	62
a) Die Genese von Art. 16 Abs. 2 AEUV	63
b) Inhalt, horizontale und vertikale Grenzen und überschießende Dynamik	65
aa) Weitreichende Zuständigkeit für die Regelung des Datenschutzes in der EU	65
bb) Begrenzte Kompetenz für die Regelung des Datenschutzes in den Mitgliedstaaten	66
cc) Die Kompetenz für die Regelung des freien Datenverkehrs	72
II. Datenschutz als Gegenstand europäischer Grundrechte	74
1. Das „Recht auf Schutz personenbezogener Daten“ in Art. 8 GRCh	76
a) Schutzbedürfnisse und Schutzgut	77
b) Multiple Schutzdimensionen	83
c) Vertikale Grenzen	91
2. Art. 8 GRCh in Wechselwirkung mit anderen Gewährleistungen	92
a) Schutzpositionen und materielle Maßstäbe aus anderen Grundrechtsgewährleistungen	93
b) Ausgestaltung unter Berücksichtigung gegenläufiger Rechtspositionen und Interessen	96

Teil 2: Die Herausforderungen der Regulierung des Datenschutzes auf Unionsebene	101
A. <i>Die Pfadabhängigkeiten des EU-Datenschutzrechts</i>	103
B. <i>Der Regelungsgegenstand Datenschutz als Querschnittsmaterie</i>	105
I. Die Differenz von Daten und Informationen	107
II. Wissen und Wissensgrundlagen	109
III. Datenverarbeitungen und Informationsflüsse als Prozesse	111
IV. Die Bedeutung von Netzen, Techniken, Infrastrukturen und der Handlungs- und Entscheidungsdimension	112
V. Konsequenzen für die Regulierungsebene	114
C. <i>Flexibilitäts- und Vielfaltserfordernisse</i>	114
I. Horizontale Dimension: Interdependenzen von Datenschutzrecht mit den sachlichen Regelungsfeldern	117
1. Koordinierungs- und Differenzierungsbedarfe entsprechend den sachlichen Strukturen	117
a) Koordinierungs- und Abstimmungsbedarf mit anderweitigen sachlichen und informations- und datenbezogenen Rechtsregimen	118
b) Abstimmungsbedarf mit gegenläufigen Rechten und Interessen	122
c) Koordinierungsbedarf angesichts der sachlichen (Norm-) Strukturen	124
d) Der Bedarf einer lernfähigen Gestaltung des Rechts	125
2. Datenschutz in der Differenz zwischen öffentlichen und privaten Bereichen	126
3. Datenschutzrecht zwischen allgemeinen und bereichsspezifischen Vorgaben	131
II. Vertikale Dimension: Die Interdependenzen im EU-Mehrebenensystem	134
1. Die Interdependenzen und das EU-Mitgliedstaaten-Kompetenzgefüge	135
2. Die Interdependenzen und die heterogenen Rechtskulturen der Mitgliedstaaten	144
III. Fazit: Zentral-dezentrale Regelungsstruktur als Lösungsansatz	153
Teil 3: Die Manifestation der Flexibilitäts- und Vielfaltserfordernisse in der DSGVO	159
A. <i>Regelungsmuster und Bausteine des EU-Datenschutzrechts in der DSGVO</i>	162
I. Regelungsmuster	163

1.	Doppelte Finalität: Zwischen Datenschutz und freiem Datenverkehr	163
2.	Breiter, sektorübergreifender Anwendungsbereich: Verarbeitung personenbezogener Daten	167
3.	Umfassende rechtliche Determination der Datenverarbeitung	171
II.	Funktionale Analyse der Bausteine	174
1.	Phasenregulierung	175
a)	Zweckbindung: Zweckfestlegung und Zweckkompatibilität	175
b)	Erforderlichkeit	178
c)	Phasenbezogene Regulierungselemente	180
2.	System- und Technikgestaltung	181
3.	Verantwortlichkeit und Selbstregulierung	186
4.	Betroffenenrechte: Information, Partizipation und Einflussnahme	190
5.	Datenschutz durch Institutionen	193
6.	Rechtsschutz-, Haftungs- und Sanktionsmechanismen	197
7.	Die Kontingenz der Koordination und Ausgestaltung der Bausteine	198
B.	<i>Die Öffnungen in der Datenschutz-Grundverordnung</i>	201
I.	„Öffnungsklauseln“ als Partikularität der DSGVO?	202
II.	Die Öffnungen als Resultate der Handlungsform „Grundverordnung“?	205
1.	Die Grundverordnung in der bisherigen Rechtssetzungspraxis	207
2.	Die Datenschutz-Grundverordnung als Handlungsform sui generis?	209
III.	Systematisierung – Systematisierungsmöglichkeiten	211
1.	Explizite und implizite Öffnungen	213
2.	Funktionale Systematisierung	216
a)	Koordinierung und Ausgestaltung der Bausteine entsprechend sachbereichspezifischer Gegebenheiten und (Norm-)Strukturen	218
aa)	Art. 4 Nr. 7, 2. Halbsatz DSGVO	219
bb)	Art. 6 Abs. 2 und 3 DSGVO	221
cc)	Art. 9 Abs. 2 lit. g DSGVO	224
dd)	Art. 23 Abs. 1 DSGVO	226
b)	Ermöglichung der Abstimmung mit gegenläufigen Rechten und Interessen, die im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten liegen	228

<i>Inhaltsverzeichnis</i>	XI
aa) Art. 23 Abs. 1 DSGVO	229
bb) Art. 85 ff. DSGVO	230
c) Koordinierung und Abstimmung mit anderen Rechtsregimen	232
aa) Art. 6 Abs. 1 lit. b DSGVO	232
bb) Art. 8 Abs. 1 UAbs. 2 und Abs. 3 DSGVO	234
cc) Art. 85 Abs. 2 DSGVO	236
d) Reflexion der Differenz von öffentlichem und privatem Bereich	239
Teil 4: Das EU-Datenschutzrecht zwischen Einheit und Vielfalt in den institutionellen Strukturen	243
A. <i>Einheit und Vielfalt in der gerichtlichen Kontrolle des Datenschutzrechts</i>	244
I. Einsatzbereiche der Grundrechtsmaßstäbe in Öffnungskonstellationen	246
1. Die Reichweite der Unionsgrundrechte: Ausfüllungsrecht und seine Anwendung als Durchführung von Unionsrecht?	247
2. Gegenstandsadäquate Ausgestaltung konkurrierenden Grundrechtsschutzes	251
a) Doppelgeltung in Öffnungskonstellationen: Schutzniveau, Vorrang, Einheit und Wirksamkeit des Unionsrechts als Schranken	252
b) Erfordernis der Präzisierung der Schranken im Bereich datenschutzsekundärrechtlicher Öffnungen	252
II. Kontrolldichte des EuGH in Bezug auf Datenschutzsekundärrecht	258
1. Maßstabsentwicklung im Hinblick auf die Primärrechtskonformität sekundärrechtlicher Öffnungen: die legislative Verantwortlichkeit für deren grundrechtskonforme Ausfüllung	260
2. Maßstabsentwicklung im Hinblick auf die Auslegung und Anwendung des Datenschutzsekundärrechts	264
a) Vorgaben zur Reichweite legislativer Gestaltungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten	266
aa) Bedingtes Ermessen: Herstellung eines Gleichgewichts zwischen freiem Datenverkehr und Datenschutz	267
bb) Reflexion des Querschnittscharakters des Datenschutzes	270
cc) Vollharmonisierung auch des national geprägten Sicherheitsrechts?	273

dd) Keine Sensibilität für vielfältige Verwaltungs- und Staatsorganisationen der Mitgliedstaaten	285
b) Vorgaben für die exekutive und judizielle Entscheidung, insbesondere für die Abwägung im Einzelfall	287
aa) Abwägung mit gegenläufigen Interessen als primäre Aufgabe der mitgliedstaatlichen Behörden und Gerichte?	287
bb) Determination der Abwägungsspielräume durch materielle Vorgaben	289
III. Fazit: Angemessene Spielraumtechniken für das zentral-dezentrale Datenschutzrecht?	296
1. Einsatzbereiche der Grundrechtsmaßstäbe: das Verhältnis zwischen EuGH und BVerfG als anknüpfungsfähige Grundlage	297
2. Kontrolldichte: Stabilisierungs- und Ausdifferenzierungsbedarf	300
3. Ausblick	304
<i>B. Einheit und Vielfalt in der institutionellen Aufsicht</i>	305
I. Die Aufsichtsbehörden und ihre Kooperationsformen	307
1. Die Verteilung der Zuständigkeiten	308
2. Die Formen der Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden	310
3. Das Kohärenzverfahren	312
II. Die Rolle des Europäischen Datenschutzausschusses	314
III. Fazit	317
Thesenförmige Zusammenfassung der Ergebnisse	321
Ausblick	331
Literaturverzeichnis	333
Sachregister	355