

CORNELIA KIBLER

Datenschutzaufsicht im europäischen Verbund

Beiträge zum Verwaltungsrecht

Mohr Siebeck

Beiträge zum Verwaltungsrecht

herausgegeben von

Wolfgang Kahl, Jens-Peter Schneider
und Ferdinand Wollenschläger

17



Cornelia Kibler

Datenschutzaufsicht im europäischen Verbund

Unabhängigkeit, Effektivität, Rechtsschutz und
Legitimation

Mohr Siebeck

Cornelia Kibler, geboren 1988; Studium der Rechtswissenschaft in Augsburg und Chapel Hill, North Carolina; 2014 Erste Juristische Prüfung; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Öffentliches Wirtschaftsrecht der Universität Augsburg; seit 2019 Rechtsreferendariat im Bezirk des Oberlandesgerichts München; 2020 Promotion.

Zugleich Dissertation, Universität Augsburg, 2020

ISBN 978-3-16-159700-8 / eISBN 978-3-16-159701-5

DOI 10.1628/978-3-16-159701-5

ISSN 2509-9272 / eISSN 2569-3859 (Beiträge zum Verwaltungsrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2021 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2019/20 von der Juristischen Fakultät der Universität Augsburg als Dissertation angenommen. Für die Drucklegung wurde sie stellenweise überarbeitet und auf den Stand August 2020 gebracht.

Bedanken möchte ich mich in ganz besonderem Maße bei meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger. Die Jahre als studentische und wissenschaftliche Mitarbeiterin an seinem Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Öffentliches Wirtschaftsrecht haben mir sehr viel Freude bereitet, mich fachlich und persönlich bereichert und mein juristisches Denken und Arbeiten nachhaltig geprägt. Für die ausgezeichnete Förderung und Unterstützung sowie den respektvollen und freundlichen Umgang bedanke ich mich herzlich. Die Zeit an seinem Lehrstuhl werde ich immer in bester Erinnerung behalten. Herrn Prof. Dr. Matthias Rossi danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens und seine hilfreichen Anmerkungen. Seine öffentlich-rechtlichen Vorlesungen im Grundstudium haben bei mir zudem den Grundstein für nachhaltiges Interesse und Begeisterung am Öffentlichen Recht gelegt, wofür ihm mein besonderer Dank gebührt.

Für die Aufnahme meiner Arbeit in die „Beiträge zum Verwaltungsrecht“ danke ich neben meinem Doktorvater den weiteren Reihenherausgebern Herrn Prof. Dr. Wolfgang Kahl, M.A. und Herrn Prof. Dr. Jens-Peter Schneider. Für den großzügigen Druckkostenzuschuss bedanke ich mich beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat.

Bedanken möchte ich mich zudem besonders bei meinen Kolleginnen und Kollegen an der Juristischen Fakultät der Universität Augsburg, die mir in zahlreichen Gesprächen vielfältige Anregungen, weit über das Thema meiner Dissertation hinaus, gegeben haben und deren Kollegialität und Freundschaft die Promotionszeit zu einer ebenso prägenden wie bereichernden Phase meines Lebens haben werden lassen. Ein besonderer Dank gilt Dr. Aqilah Sandhu für den fruchtbaren wissenschaftlichen Gedankenaustausch, die konstruktive Zusammenarbeit und die vielen interessanten Gespräche. Besonders hervorheben möchte ich überdies Annika Schmidl, Dr. Maximilian Banzhaf und Johannes Stapf – der fachliche Austausch, der gemeinsame Lehrstuhllalltag einschließlich vieler Ausflüge, Exkursionen und Seminare sowie die Unterstützung, der Rückhalt und die Freundschaft haben die Lehrstuhlzeit zu einer nachhaltigen

bereichernden Erfahrung gemacht, an die ich immer sehr gerne zurück denken werde und für die ich sehr dankbar bin.

Außerordentlicher Dank gebührt meinem persönlichen Umfeld, aus dem mir in vielfältiger Weise Unterstützung zuteilwurde. Nicht genug danken kann ich Dr. Johanna Heberlein und Dr. Alexandra Hehr für die vielen wertvollen Diskussionen, für die fachliche und persönliche Unterstützung und insbesondere für ihre Freundschaft, nicht nur während der Zeit der Promotion, sondern während der gesamten gemeinsamen Studienzzeit.

Ein besonderer Dank gilt schließlich meiner Familie, deren stete Unterstützung, Zuspruch und Rückhalt mir viel ermöglicht haben: meinem Bruder Alexander, der mir jederzeit motivierend mit Rat und Tat zur Seite steht; meiner Mutter Dr. Helene Steinhausen-Kibler, die mir nicht nur bei Erstellung dieser Arbeit, sondern in allen Lebensbereichen ein großes Vorbild und eine wertvolle Ratgeberin ist, und meinem Vater Dr. Rudolf Kibler, der mich immer gefördert und unterstützt hat; er hat den Beginn dieser Arbeit mit viel Enthusiasmus und Begeisterung begleitet und ich hätte die Fertigstellung sehr gerne mit ihm zusammen gefeiert. Seinem Gedenken ist diese Arbeit gewidmet.

Augsburg, im September 2020

Cornelia Kibler

Inhaltsübersicht

<i>Einführung</i>	1
Erster Teil: Datenschutzaufsichtsbehörden als unabhängige und effektive „Hüter der Grundrechte“	17
§ 1 <i>Datenschutzaufsichtsbehörden als objektivrechtliche Ausprägung des grund- und menschenrechtlichen Datenschutzes</i>	19
§ 2 <i>Das Gebot unabhängiger und effektiver Datenschutzaufsicht</i>	95
§ 3 <i>Unabhängige und effektive Datenschutzaufsicht als Herausforderung für die Funktionenordnung und das Demokratieprinzip</i>	147
Zweiter Teil: Die Entwicklung zu einem Europäischen Datenschutzaufsichtsverbund	179
§ 4 <i>Der Rechtsrahmen des Europäischen Datenschutzaufsichtsverbunds</i> .	181
§ 5 <i>Die Akteure im Datenschutzaufsichtsverbund</i>	197
§ 6 <i>Interaktionsmodi im Datenschutzaufsichtsverbund</i>	233
§ 7 <i>Qualifikation des Datenschutzaufsichtsverbunds: Unabhängigkeit und zentralisierte Dezentralität</i>	265
Dritter Teil: Rechtsschutz und Legitimation als Herausforderungen des Europäischen Datenschutzaufsichtsverbunds	295
§ 8 <i>Rechtsschutz im Datenschutzaufsichtsverbund</i>	297
§ 9 <i>Legitimation im Datenschutzaufsichtsverbund</i>	375
<i>Rückblick und Ausblick</i>	435

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XXIII
<i>Einführung</i>	1
A. Die Datenschutzaufsichtsbehörden als Hüter der Grundrechte.....	3
B. Das gesetzgeberische Ringen um die Ausgestaltung des Datenschutzverbunds.....	7
C. Legitimation und Rechtsschutz als maßgebliche Herausforderungen.....	9
D. Gang der Untersuchung	11
E. Konturierung des Untersuchungsgegenstands und begriffliche Präzisierungen.....	13
Erster Teil: Datenschutzaufsichtsbehörden als unabhängige und effektive „Hüter der Grundrechte“	17
§ 1 <i>Datenschutzaufsichtsbehörden als objektivrechtliche Ausprägung des grund- und menschenrechtlichen Datenschutzes</i>	19
A. Völkerrechtliche Verankerung der Datenschutzaufsichtsbehörden.....	20
I. Der Datenschutz im Recht der Vereinten Nationen – von der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte hin zu spezifischen Leitlinien zum Datenschutz	21
II. Die Leitlinien der OECD als Spiegel der gewandelten Bedeutung der Datenschutzaufsicht	25
III. Der Europarat als Motor der datenschutzrechtlichen Entwicklung	27
1. Differenziertes Gebot einer unabhängigen Datenschutz- aufsicht in Art. 8 EMRK	28
a) Unabhängige Kontrollstellen als notwendige Schutzmaßnahme bei heimlichen staatlichen Überwachungsmaßnahmen	30

b)	Keine generelle Notwendigkeit unabhängiger Kontrollstellen jenseits heimlicher staatlicher Überwachungsmaßnahmen	32
c)	Notwendigkeit unabhängiger Kontrolle auch gegenüber Privaten?	33
d)	Fazit: Unabhängige Kontrollstellen zum Ausgleich von Rechtsschutzdefiziten	35
2.	Ausdrückliche Verankerung einer unabhängigen Datenschutzaufsicht in der Europäischen Datenschutzkonvention	35
3.	Fazit: Bedeutungswandel der unabhängigen Aufsichtsbehörden aufgrund der Konvergenz der Rechtsinstrumente? ...	38
IV.	Datenschutzaufsichtsbehörden als wesentliches Element des völkerrechtlichen Datenschutzes	39
B.	Die objektivrechtliche Dimension des Europäischen Datenschutzgrundrechts	41
I.	Genese der sekundärrechtlichen Absicherung der Datenschutzaufsichtsbehörden.....	42
1.	Vorgeschichte – zögerliche Haltung der Kommission	42
2.	Die Datenschutzrichtlinie als einheitlicher europäischer Standard.....	43
3.	Die Datenschutzverordnung – eine unabhängige Kontrollstelle auch auf Unionsebene	46
4.	Konsolidierte Datenschutzkontrollstellenstruktur in allen drei Säulen der Union	50
5.	Fazit: Sekundärrechtliche Konzeption einer unabhängigen und effektiven Kontrollinstanz	51
II.	Die konstitutionalisierte Datenschutzaufsicht	52
1.	Datenschutzaufsichtsbehörden als organisationsrechtliche Ausprägung des Art. 8 GRCh.....	52
a)	Keine Beschränkung auf den europäischen Datenschutzbeauftragten.....	53
b)	Organisationsrechtliche Dimension des Art. 8 Abs. 3 GRCh	54
2.	Datenschutzkontrolle jenseits der Grundrechtecharta	58
III.	Fazit: Die organisationsrechtliche Dimension des Datenschutzgrundrechts im Unionsrecht	61
C.	Grundgesetzliche Verankerung der Datenschutzkontrollstellen	64
I.	Grundgesetzliche Datenschutzkontrolle als Innovation des Bundesverfassungsgerichts – Rechtsprechungslinie zu Datenverarbeitungen im öffentlichen Bereich.....	66

1.	Das Volkszählungsurteil als Grundstein institutionalisierter Datenschutzkontrolle	67
2.	Die Folgerechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu heimlichen Datenverarbeitungen im öffentlichen Bereich	69
3.	Verfassungsrechtliches Gebot einer hinreichenden Kontrolle bei allen Datenverarbeitungen im öffentlichen Bereich	75
II.	Schweigen des verfassungsändernden Gesetzgebers	75
III.	Datenschutzkontrolle als organisationsrechtliche Dimension des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung	77
1.	Objektivrechtliche Dimension des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung	79
2.	Externe Kontrolle der Datenverarbeitung als Element der grundrechtlichen Schutzpflicht	82
3.	Unabhängigkeit als notwendiges Merkmal zur Verwirklichung der Schutzpflicht	85
a)	Unabhängigkeit zur Verwirklichung der Rechtsschutzergänzungsfunktion	85
b)	Herstellung von Chancengleichheit in asymmetrischen Machtverhältnissen durch eine unabhängige Ausgestaltung	87
c)	Instituionalisierung des Grundrechtsschutzes	90
4.	Fazit: Die Notwendigkeit unabhängiger Kontrollstellen zur Gewährleistung tatsächlicher informationeller Selbstbestimmung	90
D.	Datenschutzaufsichtsbehörden zwischen unionalem und nationalem Grundrechtsschutz	91
§ 2	<i>Das Gebot unabhängiger und effektiver Datenschutzaufsicht</i>	95
A.	Die Unabhängigkeit der Datenschutzaufsicht	95
I.	Reichweite der unionsgrundrechtlichen Unabhängigkeitsgarantie ..	96
1.	Völlige Unabhängigkeit – Konkretisierung durch den EuGH ..	99
a)	Unzulässige Fach- und Rechtsaufsicht – das Urteil in der Rs. C-518/07	99
aa)	Die Schlussanträge von Generalanwalt Mazák – Relativität des Unabhängigkeitsbegriffs	100
bb)	Das Urteil des EuGH – Gebot der absoluten Unabhängigkeit gegenüber der Exekutive	102
b)	Unzulässige Dienstaufsicht – das Urteil in der Rs. C-614/10	106
c)	Umfassende persönliche Unabhängigkeit – das Urteil in der Rs. C-288/12	110

d) Unabhängigkeit auch im vertikalen Mehrebenenverhältnis – Das Urteil in der Rs. C-362/14	112
2. Fazit: Konturierung des Unabhängigkeitspostulats durch den EuGH	114
II. Sachliche Rechtfertigung der Unabhängigkeit von Datenschutzkontrollstellen	117
1. Entpolitisierung, Vertrauen und Vermeidung von Ziel- und Interessenkonflikten	118
2. Effektivitätsgewinne durch Verselbstständigung	120
3. Distanz als Voraussetzung von Kontrolle	121
4. Unterschreitung der notwendigen Kontrolldistanz auch im nicht-öffentlichen Bereich	122
5. Besonderheit der Datenschutzaufsicht im Vergleich zur allgemeinen Wirtschaftsaufsicht	127
B. Das Gebot der effektiven Aufgabenwahrnehmung	128
I. Die Effektivität der Datenschutzaufsicht als unionsprimärrechtliches Gebot	129
II. Die spezifische Aufgabendefinition in der DSGVO	131
III. Weitreichende Befugnisausstattung aus Effektivitätsgründen	134
1. Untersuchungsbefugnisse	136
2. Abhilfebefugnisse	138
3. Genehmigungs- und Beratungsbefugnisse	139
4. Sonderbefugnis: Klagerecht	140
IV. Ubiquitäre Monitoringfunktion	141
C. Wechselwirkungen von Unabhängigkeit und Effektivität	143
I. Positive Interdependenz von Unabhängigkeit und Effektivität ...	143
II. Schaffung eines Datenschutz-Leviathan?	144
 § 3 <i>Unabhängige und effektive Datenschutzaufsicht als Herausforderung für die Funktionenordnung und das Demokratieprinzip</i>	147
A. Die Datenschutzaufsicht und ihre Stellung in der Funktionen- ordnung	147
I. Datenschutzkontrollstellen und die Gewaltengliederung im Grundgesetz	148
1. Klassische Dreiteilung der Gewalten	148
2. Datenschutzkontrolle als hybrides Funktionsgemenge	150
a) Keine Zuordnung zur Judikative	151
b) Keine Zuordnung zur Legislative	154
c) Zuordnung zur Verwaltung	156

3. Fazit: Die Einordnung der Datenschutzaufsichtsbehörden in die grundgesetzliche Funktionenordnung	158
II. Unionales Prinzip der Funktionenordnung	160
B. Die Legitimation der unabhängigen Aufsichtsbehörden	162
I. Vereinbarkeit mit dem europäischen Demokratieprinzip	162
II. Unabhängige Datenschutzaufsicht und das grundgesetzliche Demokratieprinzip.....	166
1. Grundsätzliche Zulässigkeit ministerialfreier Verwaltung	166
a) Hierarchisch-bürokratischer Verwaltungsaufbau als Regelfall	166
b) Ausnahmsweise Zulässigkeit ministerialfreier Räume	168
2. Hinreichendes demokratisches Legitimationsniveau trotz Unabhängigkeit.....	169
3. Wahrung der Grenzen des Anwendungsvorrangs durch die Garantie des Art. 8 Abs. 3 GRCh	174
III. Fazit: Hinreichend demokratisch legitimierte, unabhängige Aufsichtsbehörden.....	176

Zweiter Teil: Die Entwicklung zu einem Europäischen Datenschutzaufsichtsverbund.....179

§ 4 <i>Der Rechtsrahmen des Europäischen Datenschutzaufsichtsverbunds</i> .	181
A. Die Kompetenzordnung als grundlegende „Determinante der Gestalt“ der Union.....	182
I. Vorrang des mitgliedstaatlichen Vollzugs und mitgliedstaatliche Verfahrensautonomie.....	182
II. Unionseigene Exekutivstruktur.....	184
B. Flankierendes Kooperationsrecht: Vertrauen und loyale Zusammenarbeit	185
C. Allgemeine Verwaltungsprinzipien	189
D. Die DSGVO als maßgeblicher Sekundärrechtsrahmen: Vollzugsteilung und Vollzugsverflechtung.....	190
I. Horizontale Zuständigkeitsverteilung zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden (Vollzugsteilung)	191
1. Grundsatz: am Territorialprinzip ausgerichtete Zuständigkeitszuweisung	191

2. Die „federführende Aufsichtsbehörde“: Zuständigkeitskonzentration bei einer einzigen Aufsichtsbehörde	192
II. ... bei gleichzeitiger Prozeduralisierung und Institutionalisierung der Kooperationsbeziehungen (Vollzugsverflechtung).....	195
§ 5 <i>Die Akteure im Datenschutzaufsichtsverbund</i>	197
A. Der Europäische Datenschutzausschuss.....	197
I. Aufbau – der Europäische Datenschutzausschuss als Kollegialorgan.....	198
II. Aufgaben und Befugnisse: Der Datenschutzausschuss als zentrale Aufsichts-, Lenkungs-, Informations- und Sachverständigeninstanz.....	200
1. Aufsichtsfunktion: Schiedsstelle im Kohärenzverfahren	200
2. Lenkungsfunktion: Vollzugskoordination durch exekutive Normkonkretisierung	201
a) Wirkungsmodus der weichen Handlungsinstrumente – Faktische Bindungswirkung zur Gewährleistung eines einheitlichen Vollzugs	202
aa) Überzeugungskraft durch präsumierten Sachverstand	202
bb) „Regulation by Publication“	203
cc) Drohendes Kohärenzverfahren	203
dd) Selbstbindung.....	204
b) Fazit: Soft Law des Ausschusses mit faktischer Bindungswirkung	207
3. Informationsaggregation und -distribution	208
4. Sachverständigenfunktion	209
III. Die Organisationsfreiheit des Unionsgesetzgebers zur Schaffung des Datenschutzausschusses als Einrichtung sui generis.....	210
1. Dogmatische Einordnung: Der Datenschutzausschuss als Einrichtung sui generis.....	211
a) Keine Qualifikation als Agentur	211
b) Europäischer Datenschutzausschuss als Einrichtung sui generis	215
2. Die Einrichtung des Datenschutzausschusses unter Wahrung der kompetenziellen Grenzen.....	216
a) Die vom EuGH entwickelten Grundsätze zur Schaffung und Ausgestaltung „vertragsfremder“ Einrichtungen	216
b) Die Ausgestaltung des Datenschutzausschusses vor dem Hintergrund der Meroni-Grundsätze	218

IV. Die Unabhängigkeit des Ausschusses	220
B. Die übrigen Akteure auf Unionsebene	222
I. Die Kommission als untergeordneter Akteur im Datenschutzverbund	222
II. Der Europäische Datenschutzbeauftragte als Vertreter der Unionsperspektive	223
C. Die Akteure auf mitgliedstaatlicher Ebene	226
I. Die Stellung der mitgliedstaatlichen Behörden im Verbund	226
II. Die Rolle von Legislative, Judikative und Exekutive auf mitgliedstaatlicher Ebene	228
D. Die Stellung der Akteure im Verbund	229
§ 6 <i>Interaktionsmodi im Datenschutzaufsichtsverbund</i>	233
A. Verhandlungsverfahren	233
I. Konsultationsverfahren – horizontale Verbundstruktur mit gleichgeordneten Verfahrensbeteiligten	234
1. Grundprinzipien als Konkretisierung des allgemeinen Loyalitätsprinzips	235
2. Ablauf des Konsultationsverfahrens	237
a) Initiierung des Verfahrens durch die federführende Behörde	237
b) Einbeziehung aller betroffenen Behörden	237
aa) Stellungnahme	237
bb) Maßgeblicher und begründeter Einspruch	238
cc) Kein Einspruch der betroffenen Behörden	240
3. Der Beschluss als einvernehmliches Ergebnis des Konsultationsverfahrens	240
a) Transnationale Wirkung des Beschlusses	240
b) Zuständigkeit und Adressat	242
II. Kohärenzverfahren – prozedurale Rationalität und Kohärenz durch supranationale Entscheidungsfindung	243
1. Kohärenz in Angelegenheiten von allgemeiner Bedeutung: das Stellungnahmeverfahren	244
a) Obligatorisches Stellungnahmeverfahren	244
b) Fakultatives Stellungnahmeverfahren	245
c) Verfahrensablauf	245
d) Die Stellungnahme des Datenschutzausschusses – faktische Bindungswirkung trotz rechtlicher Unverbindlichkeit	246

2.	Kohärenz in Einzelfällen: das Streitbeilegungsverfahren	248
a)	Das zweistufige Verfahren.....	250
b)	Der verfahrensabschließende Beschluss.....	251
3.	Bewertung: prozedurale Rationalität und Kohärenz durch multilaterales Verhandeln	252
III.	Dringlichkeitsverfahren.....	253
1.	Anwendungsvoraussetzungen: außergewöhnliche Umstände und dringender Handlungsbedarf.....	254
2.	Territorial und zeitlich begrenzte einstweilige Maßnahme einer Aufsichtsbehörde	255
3.	Dringlichkeitsverfahren i.e.S. vor dem Europäischen Datenschutzausschuss	256
a)	Notwendigkeit einer endgültigen Maßnahme	256
b)	Untätigkeitsbeschwerde.....	257
c)	Verfahrensmodifikationen	257
B.	Gegenseitige Amtshilfe	258
C.	Gemeinsame Maßnahmen der Aufsichtsbehörden	260
D.	Umfassender Informationsaustausch	262
§ 7	<i>Qualifikation des Datenschutzaufsichtsverbands:</i> <i>Unabhängigkeit und zentralisierte Dezentralität</i>	265
A.	Typologie: der Datenschutzverbund als.....	265
I.	... Vollzugsverbund – die Herbeiführung einer rechtsverbindlichen konkret-individuellen Verwaltungsentscheidung als Ziel der Zusammenarbeit	266
II.	... Lenkungsverbund – die Herstellung eines abwägenden Interessenausgleichs als programmatische Direktive im Verbund	267
III.	... Aufsichtsverbund – kollegiale Selbstkontrolle sowie gemeinsame Überwachung der Rechtsanwendung.....	268
IV.	... Informationsverbund – umfassender Informationsaustausch als zentrales Anliegen der DSGVO	269
V.	... als hybrider Verbund – Datenschutzverbund und Regulierungsverbund.....	271
1.	Der Regulierungsverbund als intensivierte Verflechtung unabhängiger Behörden in regulierten Sektoren.....	271
2.	Unabhängigkeit, Verflechtung und Vertrauensschaffung als gemeinsame Verbundelemente.....	276
a)	Unabhängigkeit und Verflechtung	277
b)	Vertrauensschaffung als Regelungsanliegen	279

3. Divergierende Machtverhältnisse und Zielsetzungen als grundlegende Unterschiede	280
a) Die Machtverhältnisse im Verbund.....	280
b) Divergierendes Regelungsanliegen	281
4. Fazit: Fehlende Vergleichbarkeit von Datenschutzverbund und Regulierungsverbund	284
B. Datenschutzverbund zwischen Hierarchie und Netzwerk.....	285
I. Hierarchie und Netzwerk als Kategorien des europäischen Verwaltungsrechts	285
1. Vertikale und horizontale Hierarchiestrukturen.....	286
2. Netzwerke	287
II. Der Datenschutzverbund zwischen Hierarchie und Netzwerk.....	288
C. Der Datenschutzverbund als neuer Verbundtypus	290
Dritter Teil: Rechtsschutz und Legitimation als Herausforderungen des Europäischen Datenschutzaufsichtsverbunds	295
§ 8 <i>Rechtsschutz im Datenschutzaufsichtsverbund</i>	297
A. Prozessuales Trennungsprinzip im Datenschutzverbund.....	298
I. Grundlagen: Die zwei Säulen des europäischen Rechtsschutzsystems	298
1. Die Garantie effektiven Rechtsschutzes	298
2. Grundsatz des prozessualen Trennungsprinzips	300
3. Garantie wirksamen Rechtsschutzes und Trennungsprinzip	302
II. Primärrechtsschutz im Datenschutzverbund vor nationalen Gerichten.....	303
1. Rechtsschutz gegen aufsichtsbehördliche Maßnahmen.....	304
2. Rechtsschutz gegen aufsichtsbehördliche Untätigkeit	305
3. Horizontale Zuständigkeitsverteilung.....	306
a) Grundsätzlich klare Zuständigkeitsverteilung auch bei mehreren beteiligten Aufsichtsbehörden	306
b) Verbleibende Unklarheiten bei Einlegung von Untätigkeitsrechtsbehelfen.....	307
4. Rechtsschutz bei vorgeschaltetem Kohärenzverfahren	308
5. Möglichkeit zur Aussetzung des Verfahrens	309
6. Exkurs: verwaltungsinterne Rechtsbehelfe vor den nationalen Behörden	310

III.	Primärrechtsschutz im Datenschutzverbund vor Unionsgerichten	310
1.	Die Nichtigkeitsklage als direktes Rechtsschutzinstrument auf Unionsebene	311
a)	Die Handlungen des Ausschusses als tauglicher Klagegegenstand	311
b)	Nichtigkeitsklage durch natürliche oder juristische Personen	314
c)	Nichtigkeitsklage durch mitgliedstaatliche Aufsichtsbehörden	316
d)	Nichtigkeitsklage durch privilegierte Kläger	318
e)	Frist zur Erhebung der Nichtigkeitsklage	319
2.	Vorabentscheidungsverfahren	320
B.	Herausforderungen des Rechtsschutzes im Datenschutzverbund	320
I.	Vervielfachung der Verantwortungsstrukturen	321
1.	Vertikales Verantwortungsgemeinge: präkludierende Wirkung der Nichtigkeitsklage	323
2.	Horizontales Verantwortungsgemeinge: Rechtswegspaltung	324
a)	... aufgrund verschiedener Betroffenenbeschwerden in unterschiedlichen Mitgliedstaaten	325
b)	... aufgrund partiell stattgebender und partiell abweisender Beschlüsse mehrerer Aufsichtsbehörden	326
3.	Exkurs: klare Verantwortlichkeiten bei Amtshilfe und Gemeinsamen Maßnahmen	327
a)	Amtshilfe – Verantwortlichkeit der ersuchten Behörde	327
b)	Gemeinsame Maßnahmen – Verantwortlichkeit der einladenden Behörde	327
II.	Rechtsschutzkonzentration durch horizontale Konzentration der Entscheidungsbefugnisse	328
1.	Rechtsschutzverkürzungen durch Verweis auf ein fremdes Rechtsschutzsystem	328
2.	Der Kontrollmaßstab	331
a)	Das anwendbare mitgliedstaatliche Datenschutzrecht	331
b)	Das anwendbare Grundrechtsregime	333
III.	Rechtlich unverbindliche Maßnahmen im Rechtsschutzsystem	335
1.	Ausscheiden der Nichtigkeitsklage bei fehlender Rechtswirkung	336
2.	Fehlende Anknüpfungspunkte zur Aktivierung des Vorabentscheidungsverfahrens	338
3.	Fehlende Lückenschließung durch die mitgliedstaatlichen Gerichte	339

a) ... aufgrund kontrollfreier Ermessensspielräume?	339
b) ... aufgrund fehlender Rechtsbehelfe?	341
4. Die Haftungsklage als Instrument zur Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes?	342
a) Erstreckung der Haftungsklage auf Folgenbeseitigungs- und Unterlassungsansprüche	343
b) Lückenschließungsfunktion des Sekundärrechtsschutzes	344
c) Haftungsbegründender Vertrauenstatbestand	345
d) Kausalitätsprobleme bei Verbundhandlungen	346
IV. Fazit: ausreichend effektiver Rechtsschutz	347
C. Verbundadäquate Rechtsschutzoptimierung	350
I. Ausbau des zentralen Rechtsschutzes auf Unionsebene	351
1. Öffnung der Nichtigkeitsklage	351
2. Institutionelle Neuerungen durch spezialisierte Spruchkörper	353
II. Stärkung des dezentralen Rechtsschutzes gegen Entscheidungen der Aufsichtsbehörden	355
1. „Stellvertreterlösungen“	355
a) „Stellvertreterverfahren“	356
aa) Stellvertreterlösungen in anderen Verbundsystemen	356
bb) Potential für den Datenschutzverbund?	357
b) Stellvertretungsmöglichkeiten vor Gerichten fremder Mitgliedstaaten	358
aa) Erfolgreiche Konzeption einer Stellvertreterregelung im Kommissionsentwurf zur DSGVO	358
bb) Alternative: Stärkere Einbindung von Verbänden zur Durchsetzung von Rechten in anderen Mitgliedstaaten?	359
2. Ausweitung der Inzidentkontrollmöglichkeiten	360
3. Verstärkte Aktivierung des Vorabentscheidungsverfahrens?	361
III. Grundrechtskonforme Haftungsvoraussetzungen zur Aktivierung der Schadensersatzklage	363
IV. Schaffung interner Rechtsschutzverfahren im Europäischen Datenschutzausschuss	364
V. Aufbau eines echten Gerichtsverbunds – Aufgreifen des Kooperationsgedankens auch auf judikativer Ebene	366
1. Bindungswirkung von ausländischen Gerichtsentscheidungen	367
a) Vorbild Kartell- und Verbraucherschutzrecht	367

b) Fehlender Mehrwert für die Rechtsschutzgewährleistung	368
aa) Keine Richtigkeitsgarantie durch unitarisierte Rechtsauslegung	368
bb) Rechtsschutzhürden durch zusätzliche Verfahrensschritte und Beweispflichten	369
2. Multidirektionale Gerichtsdialoge	370
VI. Radikale Neuausrichtung: Einheit statt Trennung?	371
VII. Fazit: vielfältiges Optimierungspotential	372
 § 9 <i>Legitimation im Datenschutzaufsichtsverbund</i>	375
A. Strukturelle Legitimationsherausforderungen des Datenschutzverbunds	378
I. Fehlende Verantwortungsklarheit	380
1. Verantwortungsdiffusion durch Multiplikation der Beteiligten	380
2. Fehlende Hierarchisierung im Datenschutzverbund	382
II. Legitimationsdefizit durch eingeschränkte legislative Programmierung	385
B. Plurale Legitimationsverwirklichung im Datenschutzverbund	387
I. Strukturelle Legitimationsgrundlage des Datenschutzverbunds ..389	
1. Normative Basis des Datenschutzverbunds	389
2. Legitimation durch Vertrauen	390
a) Grundsätzliches Vertrauen im Europäischen Verwaltungsraum	390
b) Spezifisches Vertrauen im Datenschutzverbund	392
II. Legitimation durch Repräsentation	393
1. Verantwortlichkeit und Kontrolle	394
a) Legitimation durch externe Kontrolle im Verbund	396
aa) Rechtliche Kontrolle	397
bb) Politische Kontrolle	398
cc) Finanzkontrolle	400
b) Legitimation durch Binnenkontrolle und Binnenverantwortlichkeit	401
2. Öffentlichkeit durch Transparenz und Publizität	403
3. „Konföderale“ Legitimation durch Repräsentanz	407
4. Unvollständigkeit des repräsentativen Legitimationsniveaus	408
III. Legitimation durch Partizipation	409
1. Partizipation, Assoziation und Deliberation	410
a) Partizipation	410

b) Assoziation.....	412
c) Deliberation.....	413
2. Defizite partizipativer Legitimationsbeiträge	414
IV. Legitimation durch Verfahren	416
1. Prozeduralisierung der Verbundinteraktion	417
2. Eingeschränkte individualschützende Verfahrensstrukturen.....	418
V. Legitimation aufgrund der Spezifika der Datenschutzaufsicht: Unabhängigkeit und Effektivität.....	420
1. Funktionale Legitimation durch Unabhängigkeit	421
2. Output-Legitimation durch effektive Aufgabenwahrnehmung	424
a) Effektivität und Expertise	425
aa) Expertise und Entscheidungsqualität	425
bb) Effektivität	427
b) Defizite einer rein leistungs- und ergebnisorientierten Legitimation	428
C. Hinreichendes demokratisches Legitimationsniveau im Datenschutzverbund	430
<i>Rückblick und Ausblick.....</i>	435
A. Rückblick – Datenschutzaufsichtsbehörden und ihre Stellung im unionalen Verwaltungsraum	435
I. Unabhängige, effektive Aufsichtsbehörden als wesentliches Element des Datenschutzgrundrechts	436
II. Der Datenschutzverbund als datenschutzspezifische Evolution des europäischen Verwaltungsverbunds	438
III. Rechtsschutz und Legitimation als Herausforderungen des Datenschutzverbunds.....	439
IV. Datenschutzaufsichtsbehörden und ihre Stellung im unionalen Verwaltungsraum	441
B. Der Datenschutzverbund als Prototyp neuer Verbundstrukturen? – Ausblick.....	442
Literaturverzeichnis.....	445
Sachregister.....	485

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt
ACER	Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden
Admin. L. Rev.	Administrative Law Review
a.E.	am Ende
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a.F.	alte Fassung
AJCL	The American Journal of Comparative Law
AJP	Aktuelle Juristische Praxis
ALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten
ÄndB	Änderungsbeschluss
ÄndVO	Änderungsverordnung
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AVR	Archiv des Völkerrechts
BAnz	Bundesanzeiger
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Betriebs-Berater
Bd.	Band, Bände
Beih.	Beiheft/e
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BR	Bundesrat
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
BReg	Bundesregierung
BT	Bundestag
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz

BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
CE	Conseil d'État
CLP	Current Legal Problems
CMLRev	Common Market Law Review
CNIL	Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés
CR	Computer und Recht
CYELS ders.	Cambridge Yearbook of European Legal Studies derselbe
DGRI dies.	Deutsche Gesellschaft für Recht und Informatik eV dieselbe, dieselben
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DPA	Data Protection Authority
DSBK	Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder
DSG	Datenschutzgesetz
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
DSK	Datenschutzkommission
DSRL	Datenschutzrichtlinie (Richtlinie 95/46/EG)
DuD	Datenschutz und Datensicherheit
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVR	Datenverarbeitung im Recht
EBA	Europäische Bankenaufsichtsbehörde
EDPL	European Data Protection Law Review
EDSB	Europäische(r) Datenschutzbeauftragte(r)
EFSF	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
EG	Erwägungsgrund/Erwägungsgründe, Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EKMR	Europäische Kommission für Menschenrechte
EL	Ergänzungslieferung
ELJ	European Law Journal
ELRev	European Law Review
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EnzEuR	Enzyklopädie Europarecht
EPL	European Public Law
ESA	European Supervisory Authority/ies
ESMA	Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde
ESRB	Europäischer Ausschuss für Systemrisiken
ETS	European Treaty Series (Sammlung der Europäi- schen Verträge)
EuConst	European Constitutional Law Review
EuG	Gericht der Europäischen Union

EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EVertr	Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
EZB	Europäische Zentralbank
f.	folgende (Singular)
ff.	folgende (Plural)
Fn.	Fußnote
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights
FTC	Federal Trade Commission
GA	Generalanwalt
GAin	Generalanwältin
GEREK	Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation
GG	Grundgesetz
GKI	Gemeinsame Kontrollinstanz
GO-EDSA	Geschäftsordnung des Europäischen Datenschutzausschusses vom 25.5.2018, zuletzt geändert am 29.1.2020 (abrufbar unter https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpb_rop_version_6_adopted_20200129_en.pdf (6.8.2020))
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GVBL.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVwR	Grundlagen des Verwaltungsrechts
Harv. L. Rev.	Harvard Law Review
HFR	Humboldt Forum Recht
HGR	Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa
HIIG	Alexander von Humboldt Institut für Internet und Gesellschaft
h.M.	herrschende Meinung
HRLR	Human Rights Law Review
Hrsg.	Herausgeber(in)
Hs.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
IAPP	International Association of Privacy Professionals
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
i.d.F.	in der Fassung
IDPL	International Data Privacy Law

i.E.	im Ergebnis
i.e.S.	im engeren Sinne
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
ILO	International Labour Organization
IPbpr	Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPE	Handbuch Ius Publicum Europeum
i.S.e.	im Sinne einer/s
i.w.S.	im weiteren Sinne
JA	Juristische Arbeitsblätter
JCPA	Journal of Comparative Policy Analysis
JEPP	Journal of European Public Policy
JITE	Journal of Institutional and Theoretical Economics
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JSB	Joint Supervisory Body
JZ	JuristenZeitung
Kap.	Kapitel
KJ	Kritische Justiz
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
LDA	Landesamt für Datenschutzaufsicht
LIEI	Legal Issues of Economic Integration
lit.	littera
LS	Leitsatz
m.	mit
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
Mich. J. Int'l L.	Michigan Journal of International Law
MMR	Multimedia und Recht
MoU	Memorandum of Understanding between the European Data Protection Board and the European Data Protection Supervisor v. 25.5.2018, abrufbar unter https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/publication-type/memorandum-understanding_de (6.8.2020).
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
n.F.	neue Fassung
NJ	Neue Justiz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer(n)
NRA	National regulatory authority/ies
NRB	Nationale Regulierungsbehörde(n)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZWIST	Neue Zeitschrift für Wirtschafts-, Steuer- und Unternehmensstrafrecht

OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ÖVD/online	Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung – Online
RASFF	Europäisches Schnellwarnsystem für Lebensmittel und Futtermittel
RDV	Recht der Datenverarbeitung
REALaw	Review of European Administrative Law
ReNEUAL	Research Network on EU Administrative Law
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer(n)
Rs.	Rechtssache
RW	Rechtswissenschaft
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SIS	Schengener Informationssystem
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und des Gerichts Erster Instanz
s.o.	siehe oben
sog.	Sogennante(n)
SRB	Einheitlicher Abwicklungsausschuss
SSM	Einheitlicher Bankenaufsichtsmechanismus
SSRN	Social Science Research Network
s.u.	siehe unten
u.a.	und andere, unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
v.	vom, von
Var.	Variante(n)
VerfGHE BY	Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VO	Verordnung
VuR	Verbraucher und Recht
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwR EU	Verwaltungsrecht der Europäischen Union
WP	Working Paper
YLJ	Yale Law Journal
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZD	Zeitschrift für Datenschutz
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien

ZfRV	Zeitschrift für Europarecht, internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
Ziff.	Ziffer
ZIS	Zollinformationssystem
ZPol	Zeitschrift für Politikwissenschaft
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Einführung

Mit der nach langjährigem Gesetzgebungsprozess am 25.5.2016 in Kraft getretenen¹ Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)² hat der Europäische Gesetzgeber seine Antwort auf die durch „rasche technologische Entwicklungen und die Globalisierung“³ erwachsenden neuen Herausforderungen für den Datenschutz gegeben.

Das Ausmaß der Erhebung und des Austauschs personenbezogener Daten hat eindrucksvoll zugenommen. Die Technik macht es möglich, dass private Unternehmen und Behörden im Rahmen ihrer Tätigkeiten in einem noch nie dagewesenen Umfang auf personenbezogene Daten zurückgreifen. Zunehmend machen auch natürliche Personen Informationen öffentlich weltweit zugänglich. Die Technik hat das wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben verändert[.]⁴

Viele Bürger⁵ in der Union sind sich dieser Herausforderungen bewusst: mehrheitlich herrscht das Gefühl, keine vollständige Kontrolle über die eigenen personenbezogenen Daten zu haben;⁶ gleichzeitig ist die Bereitstellung personenbezogener Daten für die große Mehrheit „an increasing part of modern life“⁷.

Für viele Bürger in der Union hat das Inkrafttreten der DSGVO zu einem neuen Bewusstsein für den Schutz ihrer personenbezogenen Daten, aber auch

¹ Zur (fehlenden) Vorwirkung der DSGVO zwischen Inkrafttreten und Anwendbarkeit ab 25.5.2018 *C. Kibler/A. Sandhu*, NVwZ 2018, 528.

² VO (EU) Nr. 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27.4.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der RL 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABl. 2016 L 119, 1.

³ EG 6 der DSGVO.

⁴ EG 6 der DSGVO.

⁵ In dieser Arbeit wird aus Gründen der (einfacheren) Lesbarkeit auf das Gendern verzichtet. Die hierbei verwendete Form des generischen Maskulinums in der Sprache steht allerdings stellvertretend für alle Formen innerhalb des binären Systems von Frau und Mann und schließt diese gedanklich mit ein.

⁶ Vgl. Special Eurobarometer 431 – „Data Protection“, Juni 2015, abrufbar unter http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_431_en.pdf (6.8.2020), S. 9: „More than eight out of ten respondents feel that they do not have complete control over their personal data“.

⁷ Vgl. Special Eurobarometer 431 – „Data Protection“, Juni 2015, abrufbar unter http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_431_en.pdf (6.8.2020), S. 28 ff.

für ihre eigenen Rechte zu einer selbstbestimmten Teilhabe an der Informationsgesellschaft geführt.⁸ Dies spiegelt sich auch in der deutlich gestiegenen Bekanntheit der Datenschutzaufsichtsbehörden in den Mitgliedstaaten wider.⁹ Zugleich steigt auch das Bewusstsein der Unionsbürger für die „Grenzenlosigkeit“ von Datenverarbeitungen und der Wunsch danach, überall in der Union die gleichen Rechte und Gewährleistungen für den Schutz ihrer persönlichen Daten zu haben, und zwar „regardless of the country in which the public authority or private company offering the service is established“¹⁰.

Aus rechtswissenschaftlicher Perspektive bietet dieser Realbefund einen Anknüpfungspunkt, um sich tiefergehend mit der Frage nach den Datenschutzaufsichtsbehörden und ihrer Stellung im unionalen Verwaltungsraum auseinanderzusetzen. Der Schutz personenbezogener Daten ist besonderen Stellen anvertraut, die sich insbesondere durch ihre Unabhängigkeit und ihre Entscheidungsautonomie auszeichnen. Der integrierte Datenbinnenmarkt führt gleichwohl dazu, dass Datenschutzbehörden heute nicht mehr isoliert tätig sein können, wenn sie die ihnen anvertraute Aufgabe wirklich wahrnehmen wollen. Datenflüsse kennen – anders als die Ausübung öffentlich-rechtlicher Hoheitsbefugnisse¹¹ – keine territorialen Grenzen. Getreu der *Maxime* – „Keine Aufsichtsbehörde ist eine Insel“¹² – kann nur ein gemeinsames Zusammenwirken den mit der DSGVO versprochenen Erfolg gewährleisten.

Im Bereich der Datenschutzaufsicht treffen somit zwei Aspekte aufeinander, die im Mittelpunkt dieser Untersuchung stehen: Zum einen geht es um das Phänomen der unabhängigen, der effektiven (Grund-)Rechtsdurchsetzung verpflichteten Datenschutzaufsichtsbehörden (A.). Zum anderen geht es um deren

⁸ Siehe dazu auch https://edpb.europa.eu/news/news/2019/1-year-gdpr-taking-stock_en (6.8.2020). Vgl. auch Europäischer Datenschutzausschuss, Contribution of the EDPB to the evaluation of the GDPR, S. 3.

⁹ Wussten 2015 lediglich 37 % der Unionsbürger, dass es eine nationale Datenschutzaufsichtsbehörde gibt (Special Eurobarometer 431 – „Data Protection“, Juni 2015, abrufbar unter http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_431_en.pdf [6.8.2020], S. 51 ff.), ist dieser Anteil nach Inkrafttreten der DSGVO um 20 Prozentpunkte auf 57 % (siehe dazu Special Eurobarometer 487a – „General Data Protection Regulation“, Mai 2019, abrufbar unter <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2222> [6.8.2020]) respektive Stand 2020 auf 71 % (siehe dazu FRA, Fundamental Rights Survey, S. 14) gestiegen.

¹⁰ Special Eurobarometer 431 – „Data Protection“, Juni 2015, abrufbar unter http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_431_en.pdf (6.8.2020), S. 44 ff.: „Nearly nine out of ten Europeans (89 %) mention it is important for them to have the same rights and protections over their personal information, regardless of the country in which the authority or private company offering the service is based. Of these, 51 % say it is very important, and 38 % say it is fairly important. Only 6 % say that this is not important.“

¹¹ Siehe Art. 2 Ziff. 1 der UN-Charta. Siehe auch *M. Kment*, Transnationalität, S. 338.

¹² Angelehnt an *John Donne*, Devotions Upon Emergent Occasions, and severall steps in my Sicknes, 1623, XVII.

Einbindung in eine zunehmend verdichtete, integrierte europäische Verbundstruktur (B.) und die damit einhergehenden Herausforderungen für Legitimation und Rechtsschutz (C.). Dieser Ansatz einer Entfaltung von der einzelnen mitgliedstaatlichen Aufsichtsbehörde hin zur Gesamtheit aller Aufsichtsbehörden im Unionsraum determiniert den Gang der Untersuchung (D.). Die Vielzahl an Rechtsproblemen, die das Datenschutzrecht aufgrund der Allgegenwärtigkeit von Daten und Datenverarbeitungen aufwirft, erfordert schließlich eine Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands (E.).

A. Die Datenschutzaufsichtsbehörden als Hüter der Grundrechte

Ein Netz von Informationsnetzen umfängt die Gesellschaft im Dienst von Staat und Wirtschaft, zwar immer dichter werdend, jedoch relativ unsichtbar und allzu komplex und undurchschaubar, als daß der Benutzer oder Gestalter ein schlechtes Gewissen zu haben bräuchte, geschieht doch alles zur Effizienzerhöhung und damit im vermuteten Interesse des (ungefragten) Bürgers.

– Wilhelm Steinmüller¹³

Mit zunehmender Technologisierung und Digitalisierung sehen sich nicht nur Gesellschaftsordnungen als Ganzes, sondern auch Wirtschaftsordnungen,¹⁴ Sozialordnungen¹⁵ und Rechtsordnungen¹⁶ überall auf der Welt mit neuen Herausforderungen konfrontiert. „In seiner gesellschaftspolitischen Relevanz steht

¹³ W. Steinmüller, Gesellschaftliche Informationskontrolle, S. 53.

¹⁴ Vgl. etwa zu den Auswirkungen der Digitalisierung auf die Arbeitswelt das „Weißbuch Arbeiten 4.0“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, abrufbar unter <https://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/a883-weissbuch.html> (6.8.2020), insbesondere S. 42 ff.

¹⁵ Vgl. dazu etwa den Vortrag von M. Fourcade, „Die Sozialordnung der digitalen Gesellschaft“ am 7.5.2018 im Rahmen der Redereihe „Making sense of the digital society“ organisiert von der Bundeszentrale für politische Bildung und des Alexander von Humboldt Instituts für Internet und Gesellschaft (HIIG), abrufbar unter <https://www.hiig.de/events/marion-fourcade-digital-society/> (6.8.2020). Siehe ferner die Beiträge in F. Süssenguth, Die Gesellschaft der Daten.

¹⁶ Vgl. etwa H. P. Bull, Der Staat 58 (2019), 57; K. F. Gärditz, Der Staat 54 (2015), 113; I. Spiecker gen. Döhmman, CR 2016, 698.

der Datenschutz anderen bedeutsamen Gegenwartsaufgaben nicht nach.“¹⁷ Bisher bekannte und erprobte Methoden und Instrumente zur Bewältigung von technologischen Herausforderungen sind allzu oft nicht mehr geeignet, die mit der Technologisierung einhergehenden Risiken und Gefährdungen für den Einzelnen ebenso wie für die Gesellschaft als Ganzes hinreichend einzuhegen und abzufangen. Die Digitalisierung führt zu einem tiefgreifenden gesellschaftlichen Umbruch¹⁸ und bringt einen grundlegenden Wandel der Kommunikationsstrukturen, der Informationsnutzung, sozialer Gefüge sowie politischer Teilhabe mit sich.

Bereits seit Mitte der 1970er Jahre haben europäische Mitgliedstaaten einen vom Grundgedanken gemeinsamen, in der konkreten Ausgestaltung teils divergierenden, Weg gewählt, um den neuen, der Technologisierung und Automatisierung geschuldeten, Herausforderungen Herr zu werden. Das hessische Datenschutzgesetz vom 7.10.1970¹⁹ mit seinen umfassenden Regelungen zum Datenschutzbeauftragten²⁰ legte als erstes formelles Datenschutzgesetz weltweit den Grundstein für das Konzept der institutionellen Datenschutzkontrolle im europäischen Raum.²¹ Das Modell einer ausgelagerten Kontrolleinrichtung, die einzig der Wahrung, Überwachung und Durchsetzung der jeweiligen Datenschutzgesetze verpflichtet war, verbreitete sich von Hessen aus schnell über

¹⁷ *H.-D. Genscher*, Anhörung, S. 2.

¹⁸ Siehe etwa *L. Floridi*, Die 4. Revolution, S. 121 ff., der eine Einteilung in „wissenschaftliche Revolutionen“ vornimmt: die mit der IKT eintretenden Veränderungen seien demnach die 4. Revolution nach der „kopernikanischen Revolution“ (Planet Erde nicht mehr als Mittelpunkt des Universums) 1543, der „darwinschen Revolution“ 1859 (evolutionäre Entwicklung der Lebewesen) und der „freudschen Revolution“ um die Jahrhundertwende (grundlegende Veränderung des Bewusstseinsbegriffs): diese wissenschaftlichen Revolutionen brachten die Erkenntnis, „dass wir uns nicht unverrückbar im Mittelpunkt des Universums befinden [...], dass wir keine naturenthoben eigenständige und vom übrigen Tierreich geschiedene Spezies sind [...] und dass unser Geist ganz gewiss kein cartesianischer, sich selbst völlig durchsichtiger Geist ist“ (S. 124); daran anknüpfend trete auch mit der derzeitigen „Informationsrevolution“ ein „Prozess der Verschiebung und Umdeutung unserer grundlegenden Natur und unserer Stellung im Universum“ (S. 125) ein.

¹⁹ DSG Hessen v. 7.10.1970, GVBl. I, 625.

²⁰ §§ 7–15 DSG Hessen 1970.

²¹ Vgl. auch *F. W. Hondius*, Emerging data protection, S. 227.

den europäischen Kontinent. So folgten Schweden²², Dänemark²³, Österreich²⁴ und schließlich die Bundesrepublik Deutschland mit ähnlichen Institutionen.²⁵

Ausgehend von diesen (west-)europäischen Staaten fand die Institution der Datenschutzkontrollstelle alsbald auch Eingang in verschiedene völkerrechtliche und schließlich auch europarechtliche Regelungen.²⁶ Schnell²⁷ entwickelte sich das Konzept einer institutionalisierten Datenschutzkontrolle zu einer normativen Selbstverständlichkeit, deren konkrete Ausgestaltung zwar umstritten war, deren Notwendigkeit aber gleichwohl nicht mehr ernsthaft in Abrede gestellt wurde.²⁸

Diese Selbstverständlichkeit hatte auch der Unionsgesetzgeber vor Augen, als er den Status der Aufsichtsbehörden in der Europäischen Union mit der Datenschutzreform 2016²⁹ deutlich gestärkt hatte. Dass die Kommission mit

²² Die schwedische Datenschutzkontrollstelle *Datainspektionen* wurde mit dem Datengesetz (Datalagen) v. 11.5.1973, SFS 1973:289, geschaffen; vgl. auch *F. Hondius*, *Emerging data protection*, S. 44.

²³ *H. Burkert*, *Computer/Law Journal* 3 (1981), 167 (177); *F. Hondius*, *Emerging data protection*, S. 30 f.

²⁴ Mit dem Datenschutzgesetz (DSG) v. 18.10.1978, BGBl. Nr. 565/1978, wurde die Datenschutzkommission eingerichtet; siehe *H. Burkert*, *Computer/Law Journal* 3 (1981), 167 (176 f.); zur Institution der Datenschutzkommission im Entwurfsstadium des DSG *U. Dammann*, *Kontrolle des Datenschutzes*, 1977, S. 65 ff.; *F. Hondius*, *Emerging data protection*, S. 23 ff.

²⁵ Siehe für einen allgemeinen Überblick *H. Burkert*, *Computer/Law Journal* 3 (1981), 167; *F. Hondius*, *Emerging data protection*, S. 227 ff.

²⁶ „Unabhängige Datenschutzbehörden als gemeineuropäische Innovation“, *N. Marsch*, *Das europäische Datenschutzgrundrecht*, S. 238.

²⁷ Siehe indes die – noch – zurückhaltende Einschätzung aus dem Jahr 1988: „Although national legislation is moving more and more towards the creation of an independent and technically specialized authority, it appeared premature to establish this evolution as a principle, however desirable it might be“, *Commission on Human Rights, Guidelines for the Regulation of Computerized Personal Data Files (final report)*, submitted by *Louis Joinet*, Special Rapporteur, 21.7.1988, E7CN.4/Sub.2/1988/22, Nr. 27 (abrufbar unter https://digitallibrary.un.org/record/43365/files/E_CN.4_Sub.2_1988_22-EN.pdf [6.8.2020]).

²⁸ „Die Notwendigkeit institutioneller Kontrolle, so scheint es, galt den Befürwortern des Datenschutzes als so selbstverständlich, daß man gleich nach der besten Lösung suchte, ohne sich lang mit einer ins einzelne gehenden Bedarfsanalyse aufzuhalten“, *U. Dammann*, *Kontrolle des Datenschutzes*, S. 72.

²⁹ Die Entstehungsgeschichte der DSGVO beginnt bereits im Jahr 2010, als die Kommission auf Ersuchen des Rates „die Funktionsweise der verschiedenen Rechtsinstrumente über Datenschutz [bewertete, um] erforderlichenfalls weitere Initiativen legislativer und nicht-legislativer Art vorzulegen, damit die [Grundprinzipien wie Zweckgebundenheit, Verhältnismäßigkeit und Rechtmäßigkeit der Verarbeitung, zeitlich begrenzte Speicherung, Sicherheit und Vertraulichkeit sowie die Achtung der Rechte des Einzelnen, eine Kontrolle durch unabhängige nationale Aufsichtsbehörden und der Zugang zu einem wirksamen Rechtsschutz] weiterhin wirksam angewendet werden können“, *Das Stockholmer Programm*. Ein

ihrem am 25.1.2012 veröffentlichten Verordnungsentwurf³⁰ eine umfassende Reform des europäischen Datenschutzrechts anstrebte, wurde insbesondere anhand der Regelungen zu den Datenschutzkontrollstellen deutlich.³¹ Während die Datenschutzrichtlinie sämtliche Aspekte der Datenschutzkontrollstellen in einem einzigen Artikel regelte, fanden sich im Reformvorschlag der Kommission gleich zwei Kapitel (Kapitel VI und VII) mit insgesamt 26 Artikeln (Art. 46–72), welche eingehende Regelungen zu den Datenschutzkontrollstellen, u.a. zu ihrer Unabhängigkeit,³² zu Aufgaben und Befugnissen³³ sowie ihrer Zusammenarbeit im Verbund³⁴ und zum erstmalig geregelten Europäischen Datenschutzausschuss³⁵ trafen.³⁶

Bereits zu Beginn des Reformprozesses, im Jahr 2010, hat die Kommission in ihrem am 4.11.2010 vorgelegten Gesamtkonzept für den Datenschutz in der Europäischen Union³⁷ klargestellt, dass „[a]lle Beteiligten [...] sich darüber einig [sind], dass die Datenschutzbehörden mehr Befugnisse erhalten sollten, damit die Einhaltung der Datenschutzvorschriften besser durchgesetzt werden kann.“ Näher konkretisierte sie diesen Aspekt unter dem Punkt „2.5. Verstärkter institutioneller Rahmen für eine bessere Durchsetzung der Datenschutzvorschriften“, der ein ausdrückliches Bekenntnis zur besonderen Funktion der Datenschutzkontrollstellen enthielt:

offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, ABl. 2010 C 115, 1 (11).

³⁰ Vorschlag für Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung), KOM(2012) 11 endg. Siehe auch die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 25.1.2012, Der Schutz der Privatsphäre in einer vernetzten Welt. Ein europäischer Datenschutzrahmen für das 21. Jahrhundert., KOM(2012) 9 endg., in der sie einen Vorschlag für einen „soliden und kohärenten politikübergreifenden Rechtsrahmen“, bestehend aus „einer Verordnung (die die Richtlinie 95/46/EG ersetzt), mit der ein allgemeiner EU-Datenschutzrahmen geschaffen wird“ unterbreitete.

³¹ Vgl. dazu auch A. *Nguyen*, ZD 2015, 265; vgl. insgesamt zu dem „Kampf um die Datenschutzpolitik“ A. *Roßnagel*, Einleitung, S. 53 ff.

³² Art. 47 des Kommissionsentwurfs.

³³ Art. 52 f. des Kommissionsentwurfs.

³⁴ Art. 55 ff. des Kommissionsentwurfs.

³⁵ Art. 64 ff. des Kommissionsentwurfs.

³⁶ Siehe ferner die EG 92 ff. des Kommissionsentwurfs.

³⁷ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über ein Gesamtkonzept für den Datenschutz in der Europäischen Union, KOM(2010) 609 endg. Siehe eingehend zu den zuvor durchgeführten Studien und Konsultationen Punkt 2 der Begründung des Kommissionsvorschlags für eine Datenschutzgrundverordnung, KOM(2012) 11 endg.

Die Um- und Durchsetzung der grundlegenden Datenschutzbestimmungen und -regeln ist für den Schutz der Rechte des Einzelnen von grundlegender Bedeutung.

Dabei kommt den Datenschutzbehörden eine wesentliche Aufgabe zu. Sie sind unabhängige Hüter der Grundrechte und Grundfreiheiten im Bereich des Datenschutzes, auf die die Einzelnen vertrauen für die Gewährleistung des Schutzes ihrer personenbezogenen Daten und die Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung.³⁸

Daran anschließend betont die Kommission die Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit der Kontrollstellen sowie die Bedeutung der Datenschutzgruppe, bevor sie mit der Ankündigung endet, dass sie überprüft wird, „wie die Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den Datenschutzbehörden verbessert“ und „wie eine kohärentere Anwendung der Datenschutzvorschriften der EU im gesamten Binnenmarkt sichergestellt werden kann.“³⁹ Der Grundstein für die Schaffung eines Datenschutz(aufsichts)verbunds⁴⁰ war damit gelegt.

B. Das gesetzgeberische Ringen um die Ausgestaltung des Datenschutzverbunds

Die Notwendigkeit weitergehender Abstimmung und Vernetzung zwischen den mitgliedstaatlichen Aufsichtsbehörden aufgrund zunehmender grenzüberschreitender Datenverarbeitungen hat den Unionsgesetzgeber dazu veranlasst, mit der Datenschutzreform 2016 die Zusammenarbeit der Datenschutzaufsichtsbehörden zu verfestigen und zu intensivieren, sodass diese Zusammenarbeit sich als einer der (gleichzeitig umstrittensten)⁴¹ Kernaspekte der Datenschutzreform erwiesen hat.⁴² Zwar bestand auch schon vor der Datenschutzreform eine Zusammenarbeit der mitgliedstaatlichen Datenschutzkontrollstellen auf europäischer Ebene,⁴³ diese war aber kaum institutionalisiert. Erst mit Inkrafttreten der DSGVO sind die Strukturen soweit verfestigt worden, dass sie sich durch eine dauerhafte kooperative Beständigkeit und Stabilität auszeichnen und mithin als Strukturen des europäischen Verwaltungsverbunds anzusehen sind.⁴⁴

³⁸ KOM(2010) 609 endg., 2.5.

³⁹ KOM(2010) 609 endg., 2.5.

⁴⁰ Im Rahmen dieser Untersuchung werden die Begriffe „Datenschutzverbund“ und „Datenschutzaufsichtsverbund“ synonym verwendet.

⁴¹ *P. de Hert/V. Papakonstantinou*, Computer Law & Security Review 32 (2016), 179 (191); eingehend zur Genese *A. Nguyen*, ZD 2015, 265 (266 ff.).

⁴² Vgl. insoweit auch *J. P. Albrecht*, CR 2016, 88 (95 f.); *A. Nguyen*, ZD 2015, 265 (265).

⁴³ Bisher haben die mitgliedstaatlichen Datenschutzbehörden in der sog. „Art. 29-Gruppe“ (Art. 29 der RL 95/46/EG) zusammengearbeitet. Näher dazu auch *H. Hijmans*, Guardian, S. 398 ff.; *A. L. Newman*, Protectors of Privacy, S. 94 ff.

⁴⁴ *E. Peuker*, in: Sydow, DSGVO, Art. 56 Rn. 9.

Hinsichtlich der aufsichtsbehördlichen Zusammenarbeit haben sich sowohl das Europäische Parlament in seiner legislativen Entschließung vom 12.3.2014⁴⁵ als auch der Justiz- und Innenministerrat in seiner „allgemeinen Ausrichtung zur Datenschutzreform“⁴⁶ für deutliche Änderungen am Kommissionsentwurf ausgesprochen: Eine signifikante Abgrenzung zum Kommissionsentwurf war insbesondere in der deutlichen Beschneidung der Kommissionsbefugnisse zu erkennen.⁴⁷ Zweite wesentliche Neuerung war die Schaffung einer „federführenden Aufsichtsbehörde“ (Art. 54a des Parlamentsentwurfs; Art. 51a des Ratsentwurfs), welche als Alternativkonzept zu dem von der Kommission vorgeschlagenen Modell einer zentralen Anlaufstelle in das Gesetzgebungsverfahren eingeführt wurde. Auch die Regelung des Kohärenzverfahrens wurde im Parlaments- und Ratsentwurf noch einmal deutlich erweitert und konkretisiert.⁴⁸

Vom 24.6.2015 bis zum 17.12.2015 haben sich die am Rechtsetzungsverfahren beteiligten Institutionen in einem informellen Trilogverfahren bemüht, eine Kompromisslösung zu finden. Dies gelang schließlich, brachte aber insbesondere Zugeständnisse an die Mitgliedstaaten mit sich, indem diesen umfangreiche Öffnungsklauseln zugestanden wurden. Die Rolle der Kommission bleibt, den Positionen von Parlament und Rat entsprechend, schwach, während die Datenschutzkontrollstellen ebenso wie der Europäische Datenschutzausschuss eine deutliche Aufwertung erfahren haben. Eine grundsätzliche Einigkeit bestand hingegen darüber, dass eine gesteigerte Vernetzung und Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden in Zeiten der Globalisierung und Digitalisierung unerlässlich sind.

Am Ende des Gesetzgebungsprozesses wurde mit Inkrafttreten der DSGVO eine neue Verbundstruktur im europäischen Verwaltungsrecht eingeführt, während gleichzeitig mit dem Europäischen Datenschutzausschuss ein neuer zentraler Datenschutzakteur auf europäischer Ebene geschaffen wurde. Die

⁴⁵ Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments v. 12.3.2014 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (allgemeine Datenschutzverordnung) (COM(2012)0011 – C7-0025/2012 – 2012/0011(COD)) (Ordentliches Gesetzgebungsverfahren: erste Lesung), P7\TA(2014) 0212.

⁴⁶ Vgl. Allgemeine Ausrichtung des Justiz- und Innenministerrats v. 15.5.2015, Drs. 9565/15, abrufbar unter: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9565-2015-INIT/de/pdf> (6.8.2020).

⁴⁷ Im Entwurf des Parlaments verbleiben für die Kommission nur noch zehn Ermächtigungen für delegierte Rechtsakte und lediglich eine Ermächtigung zum Erlass von Durchführungrechtsakten. Im Verordnungsentwurf des Justiz- und Innenministerrats wurden die umfangreichen exekutiven Rechtsetzungsbefugnisse der Kommission – stärker noch als das Europäische Parlament – auf ein absolutes Minimum beschnitten.

⁴⁸ Vgl. dazu die Synopse des LDA Bayern, S. 521 ff., abrufbar unter: https://www.cr-online.de/BayLDA-Synopse_der_Datenschutz-GVO_v._24.06.2015.pdf (6.8.2020).

zunehmend intensivierete Zusammenarbeit der Datenschutzaufsichtsbehörden ist logische Konsequenz einer zunehmenden Selbstverständlichkeit grenzüberschreitender Datenverarbeitungen in der Europäischen Union. Die technologische und gesellschaftliche Entwicklung lässt erahnen, dass die Relevanz des Datenschutzverbunds in Zukunft noch zunehmen wird.

Die vom Unionsgesetzgeber geschaffene Verbundstruktur basiert auf einer klaren Zuständigkeitsverteilung zwischen den Aufsichtsbehörden einerseits, bei gleichzeitiger Pflicht zur Abstimmung und Kooperation andererseits. Grenzüberschreitend tätige Datenverarbeiter haben in der „federführenden Aufsichtsbehörde“ einen einheitlichen Ansprechpartner, wohingegen jeder von einer Datenverarbeitung betroffene Bürger das Recht hat, sich mit datenschutzrechtlichen Anliegen an jede Aufsichtsbehörde seiner Wahl zu wenden. Um auch bei grenzüberschreitenden Datenverarbeitungen dem Versprechen „Ein Kontinent, ein Recht“⁴⁹ gerecht zu werden, mithin eine kohärente Rechtsdurchsetzung und die Vermeidung fragmentierter „Datenschutz-Fürstentümer“⁵⁰ sicherzustellen, sind die Aufsichtsbehörde dazu verpflichtet, ihre Entscheidungen mit allen anderen betroffenen Aufsichtsbehörden abzustimmen.⁵¹ Gelingt keine einvernehmliche Lösungsfindung, so verlagert sich das Verfahren auf die supranationale Ebene. Im – mit der DSGVO neu geschaffenen – Europäischen Datenschutzausschuss gilt es sodann, eine mehrheitsfähige Entscheidung zu finden, die für alle beteiligten Aufsichtsbehörden verbindlich ist. „Dieser Regelungsrahmen bietet den nationalen Aufsichtsbehörden [...] die notwendigen Instrumente und Mechanismen, um die Rechte der betroffenen Person auf Achtung des Privatlebens und auf Schutz personenbezogener Daten mit dem Interesse der gesamten Öffentlichkeit in den Mitgliedstaaten am Zugang zu der betreffenden Information in Einklang zu bringen“.⁵²

C. Legitimation und Rechtsschutz als maßgebliche Herausforderungen

Die Euphorie des Gesetzgebers angesichts der mit der Verabschiedung der DSGVO „[Wirklichkeit gewordenen] Vision eines hohen einheitlichen

⁴⁹ Vgl. dazu etwa die Pressemitteilung der Europäischen Kommission v. 15.12.2015, IP/15/6321, abrufbar unter https://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6321_de.htm (6.8.2020).

⁵⁰ J. Kühling/M. Martini, EuZW 2016, 448 (452).

⁵¹ Dazu auch V. Reding, ZD 2012, 195 (197).

⁵² EuGH, Rs. C-507/17, *Google (Portée territoriale du déréférencement)*, EU:C:2019:772, Rn. 69.

Datenschutz-niveaus für die gesamte Europäische Union⁵³ wurde nicht von allen gleichermaßen geteilt. Die mit der „Konstitutionalisierung der Unabhängigkeit“⁵⁴ einhergehende Verfestigung der Weisungs- und Aufsichtsfreiheit der mitgliedstaatlichen Aufsichtsbehörden setzt sich auch auf Europäischer Ebene mit der Unabhängigstellung des Europäischen Datenschutzausschusses fort.

Die Konstruktion des Datenschutzverbunds wurde daher seit seiner Einführung auch kritisch bewertet – dies gilt maßgeblich für die demokratische Legitimation aber auch für den Rechtsschutz im Verbund.⁵⁵ Die Kappung der Weisungsstränge auf nationaler und auf unionaler Ebene droht, den „Anspruch des Bürgers, nur einer öffentlichen Gewalt ausgesetzt zu sein, die er auch legitimieren und beeinflussen kann“⁵⁶, zu vereiteln. Die Ausübung staatlicher Hoheitsgewalt bedarf einer hinreichenden demokratischen Legitimation, damit sie von den Herrschaftsunterworfenen akzeptiert wird respektive werden kann.⁵⁷

Will man, dass die unabhängigen Aufsichtsbehörden und ihre Entscheidungen auch weiterhin Vertrauen und Akzeptanz bei den Bürgern der Union⁵⁸ genießen, mithin als legitim anerkannt werden⁵⁹ und nicht als „absolutistisch[e]“⁶⁰, illegitime „Datenschutz-Diktatoren“ angesehen werden, dann ist es unerlässlich, dass ein hinreichendes Legitimationsniveau auch im – durch Unabhängigkeit gekennzeichneten – Datenschutzverbund verwirklicht wird. Gleichwohl geht Unabhängigkeit von Hoheitsträgern mit *unterbrochenen* Legitimationsketten einher, sodass einer direkten (gerichtlichen) Kontrolle, mithin der „Wachsamkeit der an der Wahrung ihrer Rechte interessierten Einzelnen“⁶¹ eine besondere Bedeutung bei der Herstellung von Verantwortungs-, sprich Legitimationsbeziehungen, zukommt.

⁵³ Berichterstatter *Jan Philipp Albrecht* (Grüne, MdEP), <http://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20160407IPR21776/parlament-verabschiedet-eu-datenschutz-reform-eu-fit-furs-digitale-zeitalter> (6.8.2020).

⁵⁴ Dazu *O. Lynskey*, CYELS 2017, 1 (12 f.).

⁵⁵ Vgl. *J. Kühling*, Europäisierung, S. 20 f.; *O. Lynskey*, CYELS 2017, 1 (28 ff.); *J. Masing*, NJW 2012, 2305 (2311); *B. Schöndorf-Haubold*, in: Sydow, DSGVO, Art. 63 Rn. 18, Art. 65 Rn. 57 ff., Art. 68 Rn. 44 f., Art. 69 Rn. 11 ff.

⁵⁶ BVerfGE 151, 202 (285).

⁵⁷ Vgl. auch *U. Schliesky*, Souveränität, S. 170 ff.

⁵⁸ Vgl. dazu Special Eurobarometer 431 – „Data Protection“, Juni 2015, abrufbar unter http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_431_en.pdf (6.8.2020), S. 54 f.

⁵⁹ *V. Mehde*, Neues Steuerungsmodell, S. 168; *U. Schliesky*, Souveränität, S. 150.

⁶⁰ *T. Giesen*, CR 2014, 550 (554). Ferner *ders.*, NVwZ 2019, 1711 (1717 f.): „totalitäre Datenschutzkontrollbehörden“.

⁶¹ EuGH, Rs. 26/62, *Van Gend en Loos*, Slg. 1963, 3 (26).

D. Gang der Untersuchung

Die vorliegende Untersuchung ist in drei Hauptabschnitte gegliedert, deren Ergebnisse in einem letzten Kapitel zusammengefasst werden. Im ersten Teil der Arbeit werden die mit der Aufsicht über den Datenschutz betrauten Stellen umfassend beleuchtet. Die Institution der Datenschutzkontrollstelle existiert seit den 1970er Jahren und hat seitdem Eingang in viele Rechtsordnungen gefunden. Kennzeichnend für die Aufsichtsbehörden ist zunächst ihr grund- und menschenrechtliches Fundament, welches ihnen sowohl völkerrechtlich als auch europarechtlich und grundgesetzlich einen gesicherten Status verleiht. Die Kontrolle durch unabhängige Datenschutzaufsichtsbehörden ist notwendiges Instrument eines wirksamen Grundrechtsschutzes, mithin Ausprägung der objektivrechtlichen Dimension des grund- und menschenrechtlichen Datenschutzes.

Die Ausgestaltung der Kontrollinstanzen orientiert sich an dem grundrechtlichen Auftrag zur Gewährleistung eines effektiven Datenschutzes. Zweites prägendes Merkmal der Datenschutzkontrollstellen ist somit die ihnen zuerkannte Unabhängigkeit, die gerade durch die unionsrechtlichen Vorgaben und die entsprechende Rechtsprechung des EuGH wesentlich aufgewertet und fixiert wurde. Mit Blick auf den Schutzauftrag der Aufsichtsbehörde finden sich gewichtige Gründe für deren Verselbstständigung, die deren Ausgliederung aus der hierarchischen Ministerialverwaltung sachlich rechtfertigen.

Die Kontrollstellen müssen nicht nur unabhängig sein, sie müssen überdies auch so ausgestaltet sein, dass sie die ihnen auferlegte – grundrechtswahrende und -verwirklichende – Funktion effektiv ausüben können. Drittes prägendes Merkmal der Kontrollstellen ist daher ihre effektive Ausgestaltung, die sich nicht nur als unionsprimärrechtliches Gebot erweist, sondern in der DSGVO noch weiter ausdifferenziert ist.

Das Gebot von Unabhängigkeit und Effektivität führt gleichwohl zu Friktionen mit der Funktionenordnung und dem Demokratieprinzip. Eine an einer effektiven Aufgabenwahrnehmung orientierte Ausgestaltung der Datenschutzaufsichtsbehörden stellt deren Einordnung in die klassische *trias politica*, aufgrund ihrer mannigfaltigen Befugnisausstattung und Aufgabenzuweisung, vor Herausforderungen. Das Unabhängigkeitspostulat steht indes in einem Spannungsverhältnis zu traditionellen demokratischen Legitimationsvorstellungen, das insbesondere mit Blick auf das grundgesetzliche Demokratieprinzip zu erheblichen Problemen führt.

Die, aufgrund der grenzenlosen Datenflüsse, „entgrenzte“ Aufgabenstellung der mitgliedstaatlichen Aufsichtsbehörden, findet ihre Grenze im Territorialitätsprinzip. Aus diesem Grund hat der Unionsgesetzgeber in der DSGVO eine institutionelle und prozeduralisierte Zusammenarbeit der Behörden konzipiert und diese in einen unionalen Verwaltungsverbund zusammengefasst. Der zweite Teil der Untersuchung widmet sich der Ausgestaltung dieses Verbunds

der Datenschutzaufsichtsbehörden. Die Zusammenarbeit ist nicht etwa nur praktikabel oder politisch wünschenswert – mehr noch ist sie Teil einer vom Datenschutzgrundrecht garantierten effektiven Datenschutzaufsicht. Die im ersten Teil dargestellten Spezifika der Kontrollstellen wirken dabei sowohl als Rechtfertigung als auch als Grenze der Zusammenarbeit im europäischen Datenschutzverbund – prägen dessen Ausgestaltung mithin wesentlich.

Zunächst wird der vielschichtige rechtliche Rahmen des Datenschutzverbunds entfaltet, der durch die unionale Kompetenzordnung, flankierendes Kooperationsrecht, allgemeine Verwaltungsprinzipien sowie die DSGVO als maßgebliche „Feinsteuerung“ gesetzt wird. Innerhalb dieses Rahmens bewegen sich die anschließend zu beleuchtenden Akteure im Verbund. Als zentraler Akteur im Datenschutzverbund wird der mit der DSGVO neu gegründete Europäische Datenschutzausschuss einen Schwerpunkt der Untersuchung darstellen. Die mit der DSGVO verfolgte Prozeduralisierung der Zusammenarbeit zeigt sich insbesondere in den spezifischen Interaktionsmodi im Datenschutzverbund, die im Wesentlichen als deliberative Abstimmungsverfahren ausgestaltet sind. Anschließend gilt es, den Datenschutzverbund zu qualifizieren. Dafür sind die Strukturen des Datenschutzverbunds in die bereits bekannte Typologie der Verwaltungsverbunddogmatik einzuordnen und die Stellung des Datenschutzverbunds zwischen Hierarchie und Netzwerk auszuloten. Im Ergebnis zeigt sich, dass es sich bei dem Datenschutzverbund tatsächlich um einen neuen Verbundtypus handelt, dessen besondere Ausgestaltung insbesondere auf die spezifischen Charakteristika zurückzuführen ist, die auch die einzelnen Datenschutzkontrollstellen prägen.

Die Ausgestaltung des Datenschutzverbunds erweist sich als große Herausforderung für seine Legitimation und den in ihm zu gewährleistenden Rechtsschutz. Ob es dem Unionsgesetzgeber gelungen ist, mit der Datenschutzreform die entsprechenden Anforderungen an Rechtsschutz und Legitimation zu gewährleisten, gilt es, im dritten Teil der Untersuchung zu analysieren. Das grundsätzlich vom prozessualen Trennungsprinzip geprägte Rechtsschutzsystem stößt im Datenschutzverbund mit seinen engen und untrennbaren Verflechtungen an seine Grenzen. Die von Art. 47 GRCh geforderte Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes droht damit im Verbund zu scheitern. Schwierigkeiten bereiten insbesondere die Zuordnung von Verantwortung innerhalb des Verbunds, der Kontrollmaßstab bei rechtsordnungsübergreifenden Entscheidungsprozessen und die Überprüfung von Realakten sowie Verfahrenszwischenschritten. Gleichwohl erhebt die Rechtsschutzgarantie keinen Maximalanspruch, sodass auch im Datenschutzverbund ein ausreichendes Rechtsschutzniveau verwirklicht wird. Bestehende Rechtsschutzhürden offenbaren gleichwohl Optimierungspotential.

Daneben führt der Datenschutzverbund das klassische monistische Legitimationsmodell aufgrund seiner ebenen- und rechtsordnungsübergreifenden Verflechtungen an seine Grenze, sodass eine hinreichende demokratische

Legitimation in Frage gestellt werden kann. Gleichzeitig erlaubt die Berücksichtigung alternativer und ergänzender Legitimationsmechanismen die Herleitung einer pluralen Legitimation im Datenschutzverbund. Diese fußt sowohl auf einer strukturellen Basislegitimation des gesamten unionalen Verwaltungsraums als auch auf den verschiedenen im Verbund verwirklichteten repräsentativen, partizipativen, leistungs- und ergebnisorientierten, wie auch organisatorischen Legitimationsinstrumenten.

E. Konturierung des Untersuchungsgegenstands und begriffliche Präzisierungen

Auch wenn es die Besonderheit der Datenschutzkontrollstellen ist, dass sie umfassend zur Überwachung der datenschutzrelevanten Vorschriften berufen sind, mithin also in den meisten dieser Vorschriften Anknüpfungspunkte zu den Datenschutzkontrollstellen existieren, finden sich die „Kernvorschriften“ (um vielleicht in der deutschen Dogmatik zu bleiben – die Vor-die-Klammergezogenen Vorschriften) der Datenschutzaufsicht nach neuer Rechtslage in der DSGVO, weshalb diese auch Hauptanknüpfungspunkt dieser Arbeit darstellen soll.

Der Schwerpunkt dieser Untersuchung liegt auf Unionsebene, sodass die konkrete Umsetzungs- und Anpassungsgesetzgebung weitestgehend außen vor gelassen wird. Zwar werden – wo nötig – Bezüge zum nationalen Recht, namentlich der deutschen Rechtsordnung, hergestellt, gleichwohl soll dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Datenschutzaufsichtsbehörden und ihre Zusammenarbeit mittlerweile maßgeblich durch das Unionsrecht gesteuert sind. Naturgemäß muss die Arbeit daher auch an einigen Stellen abstrakt bleiben und wird „lediglich“ den vom Unionsrecht gesetzten Rahmen darstellen und analysieren – die mitgliedstaatlichen Umsetzungs- und Anpassungsregelungen, die diesen Rahmen ausfüllen, sind hingegen nicht Gegenstand dieser Untersuchung.

Der Fokus dieser Untersuchung auf die institutionelle Datenschutzaufsicht führt dazu, dass die umfangreichen Regelungen des materiellen europäischen Datenschutzrechts sowie solche Normen, die zwar datenschutzrelevant sind, aber keine Aussage über die Kontrolle respektive Überwachung des Datenschutzes treffen,⁶² nicht Gegenstand dieser Untersuchung sind.

Einige Aspekte werden in dieser Untersuchung vorausgesetzt, um einen Fokus auf den wesentlichen Untersuchungsgegenstand zu ermöglichen. So wird etwa die grundsätzliche Anerkennung des Schutzes der Privatheit bzw. des

⁶² Etwa Art. 7 GRCh, der im Zusammenhang mit dem primärrechtlichen Datenschutz immer wieder genannt wird, aber über die Datenschutzkontrollstellen keine Aussagen trifft und zu dem Art. 8 GRCh für den spezifischen Bereich des Datenschutzes *lex specialis* ist.

Schutzes personenbezogener Daten in den verschiedenen völkerrechtlichen und europarechtlichen Instrumenten als gegeben vorausgesetzt,⁶³ sodass nur der speziellen Frage nach der Anerkennung der Datenschutzkontrollstellen nachgegangen wird.

Überdies werden einige Begriffe – bewusst – unterkomplex verwendet: namentlich Daten, Datenschutz und Datenverarbeiter. Jeder einzelne dieser Begriffe kann weitergehende Rechtsfragen aufwerfen,⁶⁴ die allerdings auf den Untersuchungsgegenstand keinen Einfluss haben und daher nicht thematisiert werden sollen.

Angelehnt an die Begriffsdefinitionen der DSGVO werden „Daten“ daher als „personenbezogene Daten“, also „alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person (im Folgenden ‚betroffene Person‘) beziehen“, verstanden. „Datenverarbeitungen“ umfassen jeden „mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführten Vorgang oder jede solche Vorgangsreihe im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten wie das Erheben, das Erfassen, die Organisation, das Ordnen, die Speicherung, die Anpassung oder Veränderung, das Auslesen, das Abfragen, die Verwendung, die Offenlegung durch Übermittlung, Verbreitung oder eine andere Form der Bereitstellung, den Abgleich oder die Verknüpfung, die Einschränkung, das Löschen oder die Vernichtung“; „Datenverarbeiter“ ist mithin jeder, der selbst oder im Auftrag eines anderen für eine solche Datenverarbeitung verantwortlich ist.⁶⁵

Schließlich bereitet auch die Verwendung der Begriffe „Kontrolle“⁶⁶ und „Aufsicht“ schon allgemein, aber insbesondere auch im Zusammenhang mit den in das Mehrebenensystem eingegliederten Datenschutzaufsichtsbehörden Schwierigkeiten. Die Abgrenzung der Begriffe ist gerade in der deutschen Rechtsordnung umstritten.⁶⁷ Der teilweise synonymen Verwendung der

⁶³ Siehe zu dieser „universellen“ Anerkennung des Schutzes der Privatheit auch das Fazit bei S. *Schiedermaier*, Der Schutz des Privaten, S. 415 f. Vgl. die ausführliche Herleitung des Schutzes des Privaten im Völkerrecht a.a.O., S. 59 ff. sowie im Recht der Europäischen Menschenrechtskonvention, a.a.O., S. 159 ff.

⁶⁴ Umfassend zum „unscharfen“ Begriffsfeld des „Datenschutzes“ („Schutz von oder vor Daten?“, Datenschutz oder Informationsschutz?) K. v. *Lewinski*, Die Matrix des Datenschutzes, S. 3 ff.; vgl. zur begrifflichen Einordnung von „Daten, Datensicherheit und Datenschutz“ etwa R. *Weidner-Braun*, Schutz der Privatsphäre, S. 105 ff.; aus internationaler Perspektive L. A. *Bygrave*, Data Privacy Law, S. 1 ff.

⁶⁵ Siehe zu den Begriffsbestimmungen Art. 4 DSGVO.

⁶⁶ Zum Begriff der Kontrolle S. *Kempny*, Verwaltungskontrolle, S. 17 f. Speziell zum Begriff der Verwaltungskontrolle M. *Rossi*, Informationszugangsfreiheit, S. 235 ff.

⁶⁷ M. *Eekhoff*, Die Verbundaufsicht, S. 7; umfassend zur Abgrenzung E. *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungskontrolle, S. 12 ff.; ferner W. *Kahl*, Staatsaufsicht, S. 402 ff.; *ders.*, GVwR III, § 47, Rn. 12 ff.: Die Abgrenzung erfolgt dabei entweder nach dem Zweck des staatlichen Tätigwerdens (Kontrolle ist auf Beobachtung gerichtet, während bei der Aufsicht ein Sanktionselement hinzutritt), nach dem Machtverhältnis zwischen den Beteiligten

Begriffe „Aufsicht“ und „Kontrolle“ in der deutschen Alltagssprache⁶⁸ ist es vielleicht geschuldet, dass in „der Zuordnung [dieser] Begriffe [...] in der deutschen Rechtswissenschaft bislang ein reges Durcheinander, um nicht zu sagen eine weitgehende Anarchie [herrscht].“⁶⁹ Im Unionsrecht hingegen werden „Aufsicht“ und „Kontrolle“ synonym verwendet, sind mithin austauschbar.⁷⁰ Die DSGVO verwendet durchgehend den Begriff der „Aufsichtsbehörde“, während die vorherige Datenschutzrichtlinie 95/46/EG „Kontrollstellen“⁷¹ vorsah. Aufgrund des unionsrechtlichen Schwerpunkts der Arbeit werden die Begriffe auch für die nachfolgende Untersuchung synonym verwendet. „(Datenschutz-)Kontrollstellen“ und „(Datenschutz-)Aufsichtsbehörden“ sind daher gleichzusetzen.

(Kontrolle als Koordination, Aufsicht als Ausdruck von Subordination/Hierarchie) oder nach funktional-institutionellen Kriterien („Staatsaufsicht [als] Kontrollmechanismus innerhalb einer staatlichen Gewalt im engeren Sinne“, „Verwaltungskontrolle geht [...] von außerhalb des Kontrollobjekts stehenden anderen Gewalten“ aus [Rn. 17]).

⁶⁸ W. Kahl, Staatsaufsicht, S. 349.

⁶⁹ W. Kahl, Staatsaufsicht, S. 402.

⁷⁰ Siehe m.w.N. auch zum synonymen Sprachgebrauch in anderen Mitgliedstaaten M. Eekhoff, Die Verbundaufsicht, S. 7 m.Fn. 14.

⁷¹ Art. 28 der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 24.10.1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. L 281, 31.

Datenschutzaufsichtsbehörden als unabhängige und effektive „Hüter der Grundrechte“

„Die Notwendigkeit institutioneller Kontrolle, so scheint es, [gilt] als so selbstverständlich, da[ss] man gleich nach der besten Lösung such[t], ohne sich lang mit einer ins einzelne gehenden Bedarfsanalyse aufzuhalten“.¹

Die Rolle der Datenschutzaufsichtsbehörden im europäischen Verwaltungsraum kann gleichwohl nur hinreichend bestimmt werden, wenn die sie kennzeichnenden Besonderheiten ebenso wie ihre Notwendigkeit eingehend beleuchtet werden. Zuvörderst gilt es daher das grund- und menschenrechtliche Fundament (§ 1) der Aufsichtsbehörden in den Blick zu nehmen, das ihnen sowohl völkerrechtlich als auch europarechtlich und grundgesetzlich einen gesicherten Status verleiht. Jenseits von nationalen Rechtskulturen hat sich ein globaler Konsens entwickelt, der eine Kontrolle durch unabhängige Datenschutzaufsichtsbehörden als notwendiges Instrument eines wirksamen Grundrechtsschutzes anerkennt, mithin diese der objektivrechtlichen Dimension des grund- und menschenrechtlichen Datenschutzes zuordnet.

Die Besonderheiten des Datenschutzes erfordern eine spezifische Ausgestaltung der Kontrollinstanzen, um dem grundrechtlichen Auftrag zur Gewährleistung eines effektiven Datenschutzes gerecht zu werden: die Kontrollstellen müssen unabhängig ausgestaltet sein und sie müssen so ausgestaltet sein, dass sie die ihnen auferlegte – grundrechtswahrende und -verwirklichende – Funktion effektiv ausüben können (§ 2).

Während Effektivität und Unabhängigkeit zwar einerseits Ausprägung der objektivrechtlichen Dimension des Datenschutzgrundrechts sind, führen sie andererseits aber zu Friktionen mit der Funktionenordnung und dem Demokratieprinzip (§ 3). So stellt nicht nur die an einer effektiven Aufgabenwahrnehmung orientierte Ausgestaltung der Datenschutzaufsichtsbehörden eine Herausforderung für die Einordnung in die klassische *trias politica* dar, sondern steht auch das Unabhängigkeitspostulat in einem Spannungsverhältnis zu traditionellen demokratischen Legitimationsvorstellungen, das insbesondere mit Blick auf das grundgesetzliche Demokratieprinzip zu erheblichen Problemen führt.

¹ U. Dammann, Kontrolle des Datenschutzes, S. 72.

§ 1 Datenschutzaufsichtsbehörden als objektivrechtliche Ausprägung des grund- und mensenrechtlichen Datenschutzes

Zentrales Merkmal der Datenschutzaufsichtsbehörden ist ihre grund- respektive menschenrechtliche Verwurzelung, die zwar verschieden stark ausgeprägt ist, dennoch aber ebenenübergreifend die Existenz institutionalisierter Kontrollen als Kern einer grundrechtskonformen Datenverarbeitung sichert.

Zunächst gilt es, die völkerrechtlichen Grundlagen (A.) des Datenschutzes und der Datenschutzaufsicht darzustellen. Diese sind zwar größtenteils rechtlich nicht verbindlich, gleichwohl haben sie bedeutenden Einfluss auf die Entwicklung der Datenschutzaufsicht genommen und bieten insbesondere bei Auslegungsfragen eine Richtschnur. Die völkerrechtlichen Grundlagen des Datenschutzes finden in der Literatur zunehmende Beachtung,¹ eine ähnliche Tendenz ist für die Datenschutzaufsicht im Speziellen gleichwohl bisher nicht zu verzeichnen.

Der europarechtliche Rahmen (B.) stellt aufgrund der umfassenden Harmonisierung des Datenschutzrechts wichtige Weichen für die Datenschutzaufsichtsbehörden. Von Bedeutung ist hier nicht nur die primärrechtliche Verankerung des Datenschutzrechts, welche mit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags eine wesentliche Aufwertung erfahren hat, sondern insbesondere auch die sekundärrechtliche Einbettung der Aufsichtsbehörden.

Anschließend wird das grundgesetzliche Fundament der Datenschutzaufsichtsbehörden (C.) skizziert, das vor allem aufgrund der mitgliedstaatlichen Verfahrensautonomie und des umstrittenen Verhältnisses zwischen europäischem und nationalem Grundrechtsschutz auch trotz einer umfassenden europarechtlichen Determinierung weiterhin maßgeblich ist. Von Bedeutung ist hier die, im Wesentlichen vom BVerfG in seinem *Volkszählungsurteil*² aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG entwickelte, Figur des *Rechts auf informationelle Selbstbestimmung*, welche Folgeurteile auch mit Blick auf die

¹ M. Albers, *Informationelle Selbstbestimmung*, 2005, S. 285 ff.; L. A. Bygrave, *Data Privacy Law*, S. 31 ff.; G. González Fuster, *Data Protection as a Fundamental Right*, S. 75 ff.; S. Schiedermaier, *Der Schutz des Privaten*, S. 59 ff.; B. Siemen, *Datenschutz als europäisches Grundrecht*, S. 38 ff.; F. Voskamp, *Transnationaler Datenschutz*, S. 22 ff.

² BVerfGE 65, 1.

Ausgestaltung einer hinreichenden Datenschutzaufsicht weiterentwickelt haben.

Einer Darstellung all dieser rechtlichen Ebenen bedarf es, da die jeweiligen Ebenen nicht isoliert betrachtet werden dürfen. Die wechselseitigen Verflechtungen der Rechtsordnungen gebieten es, den Umfang des grundrechtlichen Schutzes auf allen Ebenen ausführlich darzulegen³ und insbesondere die Stellung der Datenschutzkontrollstellen zwischen unionalem und nationalem Datenschutz(grund)recht zu konturieren (D.).

A. Völkerrechtliche Verankerung der Datenschutzaufsichtsbehörden

[T]here is universal recognition of the fundamental importance, and enduring relevance, of the right to privacy and of the need to ensure that it is safeguarded, in law and in practice.

– Navi Pillay⁴

Die grenzüberschreitende und globale Natur moderner automatisierter Datenverarbeitung verleiht der Frage nach dem Schutz personenbezogener Daten eine universelle Dimension, sodass eine Auseinandersetzung auf völkerrechtlicher Ebene geboten ist. Die zentralen völkerrechtlichen Vorgaben für die Datenschutzaufsichtsbehörden finden sich zunächst im Recht der Vereinten Nationen (I.), das zwar rechtlich wenig verbindliche Aussagen zur institutionalisierten Kontrolle des Datenschutzes trifft, gleichwohl aber mit den Richtlinien zur Verarbeitung personenbezogener Daten in automatisierten Dateien als erstes internationales Dokument die Einrichtung einer unabhängigen Aufsichtsbehörde gefordert hat.

Überdies wurden auch in der eher an wirtschaftspolitischen Erwägungen orientierten Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD, II.) Regelungen zu den Datenschutzaufsichtsbehörden entwickelt. Waren die von der OECD aufgestellten Leitlinien ursprünglich noch sehr zurückhaltend formuliert, spiegelt die mit der Revision der Leitlinien

³ Siehe dazu auch *M. Kotzur*, EuGRZ 2011, 105 (108).

⁴ Opening Remarks by *N. Pillay*, United Nations High Commissioner for Human Rights, to the Expert Seminar: The right to privacy in the digital age, 24.2.2014, Room XXI, Palais des Nations, Geneva, abrufbar unter <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14276&LangID=E> (6.8.2020).

eingeführte explizite Verankerung der Aufsichtsbehörden den Bedeutungszuwachs des institutionalisierten Datenschutzes auch auf globaler Ebene.

Am deutlichsten ist die Verankerung der Datenschutzkontrollstellen auf völkerrechtlicher Ebene hingegen im Recht des Europarats (III.). Während die Auslegung des Art. 8 EMRK durch die Rechtsprechung des EGMR ein differenziertes Bild der Notwendigkeit unabhängiger Aufsichtsbehörden zeichnet, enthält die vom Europarat verabschiedete Europäische Datenschutzkonvention ein ausdrückliches Bekenntnis zu den unabhängigen Aufsichtsbehörden.

I. Der Datenschutz im Recht der Vereinten Nationen – von der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte hin zu spezifischen Leitlinien zum Datenschutz

Anknüpfungspunkte für den Schutz personenbezogener Daten finden sich im Rahmen der Vereinten Nationen in drei Regelungsinstrumenten: in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR)⁵, im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR)⁶ und im besonderen Maße in den Richtlinien der Vereinten Nationen zum Datenschutz.⁷ Erstere beziehen sich auf den Schutz des Privaten („privacy“), während letztere explizit Regelungen über den Schutz personenbezogener Daten in der automatisierten Datenverarbeitung treffen.

In Art. 12 der – als Resolution der UN-Generalversammlung allerdings rechtlich nicht verbindlichen⁸ – AEMR heißt es: „No one shall be subjected to arbitrary interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to attacks upon his honour and reputation. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks.“⁹ Zwar bezieht Art. 12 AEMR den Schutz personenbezogener Daten nicht explizit ein, was aber vor dem Hintergrund der Entstehungsgeschichte¹⁰ und der im Entstehungsjahr 1948 nur

⁵ A/RES/217, UN-Doc. 217/A-(III).

⁶ Abgedruckt in BGBl. 1973 II, S. 1533, 1534.

⁷ Im Übrigen befassen sich auch die UN-Sonderorganisationen, wie etwa UNESCO oder ILO, mit (bereichsspezifischem) Datenschutz und veröffentlichen – rechtlich unverbindliche – Leitfäden zu diesem Thema: vgl. etwa ILO, Workers' personal data.

⁸ Siehe dazu A. von Arnould, Völkerrecht, Rn. 611; H.-J. Heintze, in: Ipsen, § 32, Rn. 3; M. Nettesheim, HGR VI/2, § 173, Rn. 21; S. Schiedermaier, Der Schutz des Privaten, S. 62 f.; J. Crawford, Public International Law, S. 636 f.: „indirect legal effect“.

⁹ Satz 1 unterstreicht die Funktion des Art. 12 AEMR als klassisches Abwehrrecht, während Satz 2 eine staatliche Schutzpflicht formuliert. Vgl. dazu auch S. Schiedermaier, Der Schutz des Privaten, S. 64.

¹⁰ Geprägt war der Entstehungsprozess in den Jahren 1946–1948 insb. von den Eindrücken des zweiten Weltkrieges. Siehe dazu etwa die Aussage des ecuadorianischen Delegationsmitglieds *Carrera Andrade* in der 183. Sitzung des Plenums der Generalversammlung am 10.12.1948: „From the ruins of the destruction wrought by the Second World War, man had once again fanned the immortal flame of civilization, freedom, and law. [...]“,

äußerst rudimentär ausgeprägten Technologisierung erklärbar ist. Die in Art. 12 AEMR niedergelegte Idee eines umfassenden Persönlichkeitsschutzes spricht indes dafür, im heutigen digitalen Zeitalter auch die informationelle Selbstbestimmung unter Art. 12 AEMR zu subsumieren.¹¹ Die staatliche Schutzpflicht aus Satz 2 ist nicht näher konkretisiert, insbesondere sind Stellen, welche mit der Überwachung von privatheitschützenden Vorschriften betraut sind, in der AEMR nicht vorgesehen, was gleichwohl mit deren fehlender Rechtsverbindlichkeit zu erklären ist.

Während die rechtlich unverbindliche AEMR primär Signalwirkung im internationalen Menschenrechtsschutz entfaltet, ist der am 23.3.1976 in Kraft getretene IPbpR völkerrechtlich verbindlich für seine Vertragsparteien^{12, 13}. Art. 17 IPbpR übernimmt dabei die Formulierung des Art. 12 AEMR fast wortgleich und lautet in der offiziellen deutschen Übersetzung:

- (1) Niemand darf willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen in sein Privatleben, seine Familie, seine Wohnung und seinen Schriftverkehr oder rechtswidrigen Beeinträchtigungen seiner Ehre und seines Rufes ausgesetzt werden.
- (2) Jedermann hat Anspruch auf rechtlichen Schutz gegen solche Eingriffe oder Beeinträchtigungen.

Auch der IPbpR verleiht dem Recht auf Privatheit damit eine Abwehr- wie auch eine Schutzfunktion. Die Art und Weise, wie die Vertragsstaaten ihren Schutzpflichten nachkommen können, bleibt aber diesen selbst überlassen. In keiner der bisherigen Entscheidungen des Menschenrechtsausschusses¹⁴ hatte dieser zu den geforderten staatlichen Schutzmaßnahmen Stellung genommen, weshalb eine Aussage dahingehend, welche Mindestanforderungen seitens der Vertragsstaaten zu erfüllen sind, nicht getroffen werden kann. Der offene Wortlaut des Art. 17 IPbpR erlaubt allerdings, dass hinreichend auf neue Entwicklungen reagiert werden kann und auch neue Gefahrenlagen – als Konsequenz von fortschreitender Technologisierung und Innovation – ausreichend berücksichtigt werden können.¹⁵

Für die Auslegung des IPbpR sind, neben den Entscheidungen des UN-Menschenrechtsausschusses, die vom diesem ebenfalls veröffentlichten „General

A/PV.183, S. 918 f. Siehe ferner die Dokumentation auf <http://research.un.org/en/undhr/introduction> (6.8.2020). Vgl. umfassend zur Genese *M. Nettesheim*, HGR VI/2, § 173, Rn. 9 ff.

¹¹ So auch *S. Schiedermaier*, Der Schutz des Privaten, S. 65.

¹² Der IPbpR umfasst mit seinen mittlerweile 173 Vertragsparteien (Stand August 2020, abrufbar unter https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en [6.8.2020]) eine deutliche Mehrheit aller Staaten.

¹³ *J. Crawford*, Public International Law, S. 638 f.

¹⁴ Dieser ist ein auf dem IPbpR beruhendes Vertragsorgan. Siehe hierzu auch *M. Nettesheim*, HGR VI/2, § 173, Rn. 19.

¹⁵ So auch *S. Schiedermaier*, Der Schutz des Privaten, S. 81 f.

Comments“¹⁶ primär von Bedeutung. In einem 1988 veröffentlichten „General Comment“ zur Auslegung des Art. 17 IPbpR hat der Menschenrechtsausschuss diesem eine umfassende Schutzfunktion hinsichtlich personenbezogener Daten sowohl im öffentlichen als auch im nicht-öffentlichen Bereich zugeschrieben und die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, effektive Maßnahmen zu treffen, um den Schutz dieser Daten zu gewährleisten.¹⁷ Vorgaben hinsichtlich einer unabhängigen Aufsicht finden sich im IPbpR hingegen keine und auch überdies sind die Vorgaben wenig ausdifferenziert. Dies lässt sich freilich damit erklären, dass sich „[e]in durch völkerrechtlichen Vertrag begründetes Regime zum Schutz der Menschenrechte, dem jenseits aller kulturellen Grenzen [173] Staaten beigetreten sind, [...] eher mit Minimalstandards begnügen [muss.]“¹⁸

Vor dem Hintergrund der menschenrechtlichen Absicherung des Schutzes des Privaten in Art. 12 AEMR und Art. 17 IPbpR und des voranschreitenden technologischen Wandels beschäftigen sich die Vereinten Nationen etwa seit Ende der 1960er Jahre mit den Auswirkungen der automatisierten Datenverarbeitung auf die Menschenrechte, insbesondere das Recht auf Privatheit.¹⁹ Diese Entwicklung mündete in die, im Jahr 1990 durch die UN-Generalversammlung verabschiedeten, „Richtlinien zur Verarbeitung personenbezogener Daten in automatisierten Dateien“.²⁰ Bereits in diesen Richtlinien ist als Minimal-

¹⁶ Veröffentlicht sind diese unter http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11 (6.8.2020). Siehe dazu auch E. Klein, HGR VI/2, § 177.

¹⁷ UN-Menschenrechtsausschuss, General Comment No. 16: „The gathering and holding of personal information on computers, data banks and other devices, whether by public authorities or private individuals or bodies, must be regulated by law. Effective measures have to be taken by States to ensure that information concerning a person’s private life does not reach the hands of persons who are not authorized by law to receive, process and use it, and is never used for purposes incompatible with the Covenant. In order to have the most effective protection of his private life, every individual should have the right to ascertain in an intelligible form, whether, and if so, what personal data is stored in automatic data files, and for what purposes. Every individual should also be able to ascertain which public authorities or private individuals or bodies control or may control their files. If such files contain incorrect personal data or have been collected or processed contrary to the provisions of the law, every individual should have the right to request rectification or elimination.“

¹⁸ M. Kotzur, ZRP 2013, 216 (217).

¹⁹ Vgl. dazu den Abschlussbericht der Internationalen Menschenrechtskonferenz in Teheran vom 22.4.–13.5.1968: United Nations, Final Act of the International Conference on Human Rights, Tehran, A/Conf.32/41, http://legal.un.org/avl/pdf/ha/fatchr/Final_Act_of_TehranConf.pdf (6.8.2020), S. 12. Siehe dazu auch S. Schiedermaier, Der Schutz des Privaten, S. 118 f.

²⁰ United Nations, Guidelines on the Use of Computerized Personal Data Flow, Resolution 45/95 v. 14.12.1990. Siehe zur Genese auch S. Schiedermaier, Der Schutz des Privaten, S. 118 ff.