

RAOUL-DARIUS VEIT

Einheit und Vielfalt  
im europäischen  
Datenschutzrecht

*Studien zum europäischen und deutschen  
Öffentlichen Recht*

46

---

**Mohr Siebeck**

# Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht

herausgegeben von  
Christian Calliess und Matthias Ruffert

46





Raoul-Darius Veit

# Einheit und Vielfalt im europäischen Datenschutzrecht

Mohr Siebeck

*Raoul-Darius Veit*, geboren 1990; Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Hamburg und der Université de Strasbourg; 2016 Erste Juristische Prüfung; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Informations- und Kommunikationsrecht, Gesundheitsrecht und Rechtstheorie der Universität Hamburg; Forschungsaufenthalte in Porto Alegre und Rio de Janeiro (Brasilien); 2021 Promotion; Rechtsreferendariat am Hanseatischen Oberlandesgericht Hamburg.  
orcid.org/0000-0002-5415-3796

ISBN 978-3-16-161462-0 / eISBN 978-3-16-161463-7

DOI 10.1628/978-3-16-161463-7

ISSN 2192-2470 / eISSN 2569-433X

(Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht)

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

© 2023 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://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 Nädele im Nehren gebunden.

Printed in Germany.

## Vorwort

Dieses Buch basiert auf einem Manuskript, das im Sommersemester 2021 von der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Hamburg als Dissertation angenommen wurde. Einschlägige Rechtsprechung und Literatur wurden bis Mitte 2022 berücksichtigt.

Die Arbeit ist während meiner Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Hamburg entstanden. Zunächst möchte ich Frau Prof. Dr. Dipl.-Soz. Marion Albers für die Betreuung der Arbeit, insbesondere die vielen Diskussionen, die mein wissenschaftliches Verständnis und Arbeiten nachhaltig geprägt haben, herzlichen Dank aussprechen. Ihre wichtigen Ratschläge und ihre anregende Kritik waren ebenso wertvoll wie die Mitarbeit am Lehrstuhl mit dem gesamten Team.

Herrn Prof. Dr. Markus Kotzur, LL.M. (Duke Univ.) gilt mein Dank für die äußerst zügige Erstellung des weiteren Gutachtens sowie für die jederzeitige Bereitschaft, inhaltlich über meine Arbeit zu diskutieren.

Besonderer Dank gebührt zudem der Albrecht Mendelssohn Bartholdy Graduate School of Law (AMBSL). Die AMBSL hat diese Arbeit nicht nur finanziell, sondern durch das reichhaltige, inspirierende Programm an Vorlesungen und Kursen auch wissenschaftlich gefördert. Die Teilnahme hat meine Perspektive und damit meinen Zugriff auf das Recht in vielfältiger Hinsicht erweitert und – neben der finanziellen Förderung – auch dadurch maßgeblich zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen.

Den Herren Prof. Dr. Christian Calliess LL.M. Eur und Prof. Dr. Matthias Ruffert danke ich für die Aufnahme in die Schriftenreihe Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht.

Zum Dank verpflichtet bin ich darüber hinaus dem DAAD und der CAPES, die es mir im Rahmen des PROBAL-Projektes ermöglichten, zwei Forschungsaufenthalte in Brasilien zu realisieren. Besonderer Dank gilt in diesem Zusammenhang Herrn Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet von der Päpstlich-Katholischen Universität von Rio Grande do Sul (PUCRS), der das Projekt auf brasilianischer Seite leitete und mich mit den Gegebenheiten vor Ort vertraut machte.

Anna Schimke danke ich dafür, dass sie im Laufe meiner Promotionszeit nie müde geworden ist, mit mir über Datenschutz- und Verfassungsrecht zu diskutieren. Der persönliche und wissenschaftliche Austausch war für mich und diese Arbeit von unschätzbarem Wert.

Lukas Müller möchte ich herzlich dafür danken, dass er sich die Zeit genommen hat, das Manuskript akribisch korrekturzulesen. Auch im Übrigen möchte ich mich bei all meinen Freundinnen und Freunden bedanken, die mich während meiner Promotionszeit begleitet und unterstützt haben. Ohne den stetigen Zuspruch und die gelegentliche Aufmunterung wäre diese Arbeit vermutlich nicht zum Abschluss gekommen.

Mein größter Dank gilt meinen Eltern (meinem Vater besonders auch für das Korrekturlesen) und meinen Brüdern, die mich – wie in allem – auch während meiner Promotionszeit stets unterstützt und gefördert haben.

Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Raoul-Darius Veit

Hamburg, 2023

# Inhaltsverzeichnis

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

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

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

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

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

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

# Einführung

## A. Kontextualisierung

Einheit und Vielfalt sind Schlagworte, die das europäische Integrationsprojekt schon lange begleiten. Die semantische Relation der Begriffe wird häufig genutzt, um den strukturellen Konflikt zu versinnbildlichen, in dem sich die Europäische Union befindet: Es fehlt an einem Grundkonsens über ihre Finalität,<sup>1</sup> namentlich im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten.<sup>2</sup> Einigkeit dürfte hingegen darüber bestehen, dass gerade das dialektische Zusammenspiel von Einheit und Vielfalt ein – wenn nicht *das prägende* – Merkmal der europäischen Identität bildet.<sup>3</sup> Schließlich ist das Spannungsverhältnis zwischen den Gegenpolen in den Europäischen Verträgen selbst angelegt<sup>4</sup> und kommt auch im Leitspruch der Europäischen Union „In Vielfalt geeint“ zum Ausdruck.<sup>5</sup> Es prägt die Union sowohl in politischer als auch in kultureller, sozialer und vor allem rechtlicher Hinsicht. Im rechtlichen Kontext manifestiert es sich insbesondere in der Debatte darüber, in welchem Maße sich das Unionsrecht zentral-einheitlich bzw. dezentral-vielfältig gestalten kann bzw. muss. Diese Debatte ist freilich nicht auf den Rechtssetzungskontext beschränkt, in dem sie sich meist um die Frage nach dem Harmonisierungsgrad<sup>6</sup> von Uni-

---

<sup>1</sup> Zu den sich kreuzenden Diskursen über die Finalität der Europäischen Union s. *Haltern*, Finalität, in: Bogdandy/Bast, Europäisches Verfassungsrecht, 2009, 279 (285 ff.). Für das Fehlen eines Grundkonsenses *Böckenförde/Gosewinkel*, Wissenschaft, Politik, Verfassungsgericht, 2011, S. 472 ff. S. a. *Dupeyrix*, *Allemagne d'aujourd'hui*, 2014, 170 (171).

<sup>2</sup> Exemplarisch *Eijsbouts/Claes*, *European Constitutional Law Review*, 2010, 1 (2): „It is no exaggeration to see the relationship between the Union and its member states as the dark and most contested continent of European Union scholarship.“ Die Vorstellung der stetig fortschreitenden Integration als *raison d'être* der EU wird zunehmend von (pluralistischen) Neukonzeptionen abgelöst, s. etwa *Bogdandy*, *European Law Journal*, 2016, 519 (526 ff.).

<sup>3</sup> Vgl. *Haratsch*, *EuR*, 2016, 131 (132). S. a. bereits *Häberle*, *Europäische Rechtskultur*, 1994, S. 26.

<sup>4</sup> Vgl. etwa *Bickenbach*, *EuR*, 2013, 523 (548) mit dem Verweis auf die gegensätzlichen Zielsetzungen von Art. 1 Abs. 2 EUV und Art. 5 EUV.

<sup>5</sup> Freilich soll dieses Motto eine harmonische Koexistenz bzw. eine Symbiose von Einheit und Vielfalt suggerieren.

<sup>6</sup> Auch in anderen wissenschaftlichen Disziplinen wird das Spannungsverhältnis von

onsrechtsakten bzw. den Grenzen europäischer Normgebung<sup>7</sup> dreht. Vielmehr findet der Diskurs um die Gestaltung des Unionsrechts zwischen Einheit und Vielfalt auch auf der nachgeschalteten Ebene der Rechtsanwendung statt und greift damit auf die institutionellen Strukturen aus.<sup>8</sup>

Ein aktuelles, kontrovers diskutiertes und gerade deshalb sehr anschauliches Referenzgebiet für den genannten Konflikt zwischen Einheit und Vielfalt ist das europäische Datenschutzrecht. Dessen zukünftige Gestaltung dreht sich, im gleichen Maße wie zuvor schon sein Reformprozess, im Kern um die Frage: „Wie viel Diversität braucht/verträgt der europäische Datenschutz?“<sup>9</sup> Im Mittelpunkt der Diskussion steht die im Mai 2016 in Kraft getretene und seit dem 25. Mai 2018 unionsweit geltende Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO),<sup>10</sup> die am Ende eines zähen Gesetzgebungsprozesses steht<sup>11</sup> und das EU-Datenschutzrecht als Kernstück einer umfassenden Reform auf neue Füße stellt.

Eines der zentralen Anliegen des Rechtsakts ist ausdrücklich die umfassende Vollharmonisierung der mitgliedstaatlichen Datenschutzregime, deren heterogene Ausgestaltung und Anwendung sein Vorgänger, die EG-Datenschutzrichtlinie 95/46 (DSRL),<sup>12</sup> nicht vollständig verhindern können.<sup>13</sup> Dadurch sollen ein europaweit gleichmäßiges und hohes Datenschutzniveau

---

Einheit und Vielfalt in einen Zusammenhang mit dem Harmonisierungsbegriff gebracht, s. etwa *Blazek*, Einheit in Vielfalt: der Bologna-Prozess, 2018, S. 181.

<sup>7</sup> Dazu *Königl/Uwer* (Hrsg.), Grenzen europäischer Normgebung, 2015; s. a. *Möstl*, EuR, 2002, 318.

<sup>8</sup> Zur Rechtsdurchsetzungsdimension s. etwa *Schwarzel Müller-Graff* (Hrsg.), Europäische Rechtseinheit durch einheitliche Rechtsdurchsetzung, 1998. Mit Blick auf den „europäischen Verwaltungsverbund“ s. etwa *Hwang*, DÖV, 2014, 681 (681 ff.). Konkret zur Kollision des Prinzips der einheitlichen Wirkung und dem nationalen Verfahrensrecht *Schroeder*, AöR, 2004, 3 (22 ff.). Zur Dimension der (verfassungs-)gerichtlichen Kontrolle bzw. der Grundrechtsmaßstäbe im Mehrebenensystem s. etwa *Danwitz/Paraschas*, Fordham International Law Journal, 2012, 1396 (1418 f.); s. a. *Masing*, JZ, 2015, 477.

<sup>9</sup> Die Europäische Akademie für Informationsfreiheit und Datenschutz veranstaltete im Januar 2017 eine Diskussionsrunde mit diesem Titel. Ein Bericht findet sich bei *Kipker*, ZD-aktuell, 2017, 4247.

<sup>10</sup> Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABl. EU L 119/1 v. 4.5.2016.

<sup>11</sup> Dem Zustandekommen der DSGVO ist mit David Bernets „Democracy – Im Rausch der Daten: Der Film über unsere digitale Zukunft“ aus dem Jahr 2015 sogar ein Dokumentarfilm gewidmet worden.

<sup>12</sup> Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr.

<sup>13</sup> Vgl. u. a. Erwägungsgründe (im Folgenden: EG) 9 und 13 DSGVO.

gewährleistet und Handelshemmnisse beseitigt werden.<sup>14</sup> Besonders deutlich kommt diese Zielsetzung in der Wahl einer (Grund-)Verordnung als Handlungsform zum Ausdruck.<sup>15</sup> Diese, so könnte man meinen, markiere einen regulatorischen Paradigmenwechsel, weg von einer Rechtsangleichung mit Umsetzungsspielraum für die Mitgliedstaaten durch die *Datenschutzrichtlinie*, hin zu einer umfassenden und unionsweiten Rechtsvereinheitlichung, einer vollständigen „Europäisierung des Datenschutzrechts“<sup>16</sup> durch eine (Grund-)Verordnung.<sup>17</sup>

Jedenfalls zwei Aspekte lassen sich dieser Annahme aber entgegenhalten. Auf der einen Seite die Tatsache, dass schon die Datenschutzrichtlinie nicht einen bloßen europäischen Minimalkonsens darstellte, sondern in der Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof im Kern als Maßnahme zur Vollharmonisierung der heterogenen Datenschutzregeln in den Mitgliedstaaten angelegt war.<sup>18</sup> Auf der anderen Seite ist es die aus den zahlreichen und mannigfaltigen Öffnungen resultierende Durchlässigkeit der DSGVO (vor allem) für das Recht der Mitgliedstaaten, die dem Rechtsakt eine in ihrer konkreten Gestalt bisher wohl einzigartige Regelungsstruktur verleiht.

Diese „löchrige“ Struktur und ihre Implikationen für die zukünftige Gestaltung des Datenschutzrechts in der EU zwischen Einheit und Vielfalt bilden einen zentralen Ausgangspunkt der grundlegenden rechtswissenschaftlichen Diskussion um die Datenschutz-Grundverordnung.<sup>19</sup> Soweit sich die

---

<sup>14</sup> Vgl. EG 10 DSGVO: „Um ein gleichmäßiges und hohes Schutzniveau für natürliche Personen zu gewährleisten und die Hemmnisse für den Verkehr personenbezogener Daten in der Union zu beseitigen, sollte das Schutzniveau für die Rechte und Freiheiten von natürlichen Personen bei der Verarbeitung dieser Daten in allen Mitgliedstaaten gleichwertig sein.“ Die Kommission hat beim Anstoß der Reform insbesondere die Zusatzkosten und den Verwaltungsaufwand als Handelshemmnisse hervorgehoben, vgl. KOM(2010) 609 endgültig, S. 11.

<sup>15</sup> Die Gesetzgeber betonen die Erforderlichkeit einer Verordnung zur Erreichung der genannten Ziele, vgl. EG 13.

<sup>16</sup> Unter dem Schlagwort „Europäisierung des Datenschutzrechts“ wird häufig die Auswirkung verschiedener Aspekte der DSGVO auf vorherige (nationale) Strukturen diskutiert. S. etwa *Lewinski*, DuD, 2012, 564; *Kühling*, Die Europäisierung des Datenschutzrechts, 2014; *Lynskey*, Camb. Yearb. Eur. Legal Stud., 2017, 252.

<sup>17</sup> Diese Wahrnehmung dürfte im Hintergrund der mit Blick auf den Kommissionsentwurf geäußerten Sorgen gestanden haben, der Rechtsakt werde einen „Kompetenzsog Richtung Brüssel“ respektive eine Verlagerung des einschlägigen Grundrechtsmaßstabs von den nationalen Verfassungen auf die Unionsebene nach sich ziehen, vgl. *Rogall-Grothe*, ZRP, 2012, 193 (193 f.) bzw. *Masing*, Süddeutsche Zeitung, 9. Januar 2012, 10.

<sup>18</sup> S. dazu noch unten, Teil 1, B., I., 2. Zu den kompetenziellen Implikationen der Rechtsprechung s. näher unten Teil 1, C., I., 1.

<sup>19</sup> S. nur *Beneckel/Wagner*, DVBl., 2016, 600; *Kühling/Martini*, Die Datenschutz-Grundverordnung und das nationale Recht, 2016; *Kühling/Martini*, EuZW, 2016, 448; *Selmayr/Ehmann*, in: *Ehmann/Selmayr*, 2. Aufl., 2018, Datenschutz-Grundverordnung/DS-GVO,

Debatte nicht um einzelne, konkrete Bestimmungen dreht, sondern die Regelungsstruktur des Rechtsakts insgesamt betrifft, wird die Öffnung für das Recht der Mitgliedstaaten häufig mit der originären Zielsetzung der EU-Kommission kontrastiert, ein einheitliches Datenschutzrecht für die EU zu schaffen („one continent, one law“).<sup>20</sup> Kritische Stimmen verweisen auf die Widersprüchlichkeit von (Voll-)Harmonisierungsanspruch und Öffnungen und sehen sehr weitreichende Gestaltungsmöglichkeiten. Diese enthielten die Gefahr, die Heterogenität der Datenschutzgesetze in den Mitgliedstaaten zu perpetuieren, wenn nicht gar zu vertiefen.<sup>21</sup> Teilweise wird dies mit der Forderung verbunden, die „Öffnungsklauseln“ schrittweise abzubauen.<sup>22</sup> Vor allem seinerzeitige Vertreter der Europäischen Union betonten demgegen-

---

Einführung, Rn. 82 ff.; *Veil*, One continent, one data protection law?, CR-online.de Blog, <https://www.cr-online.de/blog/2016/02/01/one-continent-one-data-protection-law/> (zuletzt abgerufen am 31.3.2022); *Roßnagel* (Hrsg.), Europäische Datenschutz-Grundverordnung: Vorrang des Unionsrechts – Anwendbarkeit des nationalen Rechts, 2017; *Laue*, ZD, 2016, 463. S., mit Fokus auf der „Ausfüllung“ durch das deutsche BDSG, nunmehr auch *Weiß*, Öffnungsklauseln in der DSGVO und nationale Verwirklichung im BDSG, 2022. Aus der internationalen Fachpresse s. etwa *Fazlioglu*, What the GDPR Requires of and Leaves to the Member States, [https://iapp.org/media/pdf/resource\\_center/GDPR-Derogations-Whitepaper-FINAL.pdf](https://iapp.org/media/pdf/resource_center/GDPR-Derogations-Whitepaper-FINAL.pdf) (zuletzt abgerufen am 31.3.2022); *Tomaszewski*, „Opening Clauses“ and the GDPR – It Might Not Be As Easy As We Thought, <https://www.globalprivacywatch.com/2017/07/opening-clauses-and-the-gdpr-it-might-not-be-as-easy-as-we-thought/> (zuletzt abgerufen am 31.3.2022).

<sup>20</sup> Zu dieser Zielsetzung s. *Europäische Kommission*, Agreement on Commission’s EU data protection reform will boost Digital Single Market, Brüssel, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6321\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6321_en.htm) (zuletzt abgerufen am 31.3.2022).

<sup>21</sup> *Roßnagel*, §1 Einleitung: Das künftige Datenschutzrecht in Europa, in: *Roßnagel*, Das neue Datenschutzrecht, 2018, 1–62 (43) etwa bezeichnet die DSGVO als einen „schweizer Käse“ mit einigen strukturierenden Elementen, der „vor allem aber durch die Löcher dazwischen auffällt“, und fügt hinzu, dass die Unterschiede unter der Datenschutzrichtlinie an anderer Stelle fortbestehen werden, allerdings mit erheblicher Rechtsunsicherheit behaftet sein werden. Gar von einem „Harmonisierungsmärchen“ spricht *Leucker*, PinG, 2015, 195 (195 ff.), die zu dem Schluss kommt, dass das Hauptargument, mit dem die Reform gegenüber der Wirtschaft gerechtfertigt wurde, ad absurdum geführt worden sei. *Giesen*, Euphorie ist kein Prinzip des Rechtsstaats, in: *Stiftung Datenschutz*, Zukunft der informationellen Selbstbestimmung, 2016, 23 (41) bewertet die Öffnungsklauseln als Belege der „Unfähigkeit des Unionsgesetzgebers, zu wirklich einheitlichen Lösungen zu kommen.“ S. a. *Peifer*, PinG, 2016, 222 (224 f.) sowie *Veil*, Datenschutz in der Mehrebenenfälle, <https://www.cr-online.de/blog/2017/05/18/datenschutz-in-der-mehrebenenfaelle/> (zuletzt abgerufen am 31.3.2022). Differenziert hingegen *Blumel/Svanberg*, Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 2013, 27 (38 f.), allerdings noch mit Blick auf den Kommissionsentwurf. Zur durch die Öffnungsklauseln gesteigerten Rechtsunsicherheit mit Blick auf das jeweils anwendbare mitgliedstaatliche Recht *Laue*, ZD, 2016, 463.

<sup>22</sup> So ausdrücklich *Kühling/Sackmann*, NVwZ, 2018, 681 (683 f.), die diese Forderung mit dem Erfordernis einer Komplexitätsreduktion begründen.

über, die Bedeutung der Öffnungen sei nicht zu überschätzen, weil die Bestimmungen einen sehr engen Anwendungsbereich hätten und entsprechend restriktiv auszulegen seien.<sup>23</sup>

In diesem Diskurs bisher kaum beleuchtet worden ist die Frage nach den Hintergründen der Regelungsstruktur der Datenschutz-Grundverordnung bzw. der zahlreichen und vielfältigen Öffnungen. Soweit der Grund für die Permeabilität der DSGVO Gegenstand rechtswissenschaftlicher Publikationen ist, wird dieser meist auf der politischen Ebene verortet. Die einschlägigen Bestimmungen werden überwiegend als Resultate der schwierigen Kompromissfindung im Gesetzgebungsverfahren präsentiert<sup>24</sup> oder gar als Teil einer politischen „Strategie der Verlagerung“ des EU-Gesetzgebers gedeutet.<sup>25</sup> Dieses Narrativ soll in dieser Arbeit durch eine andere, komplexere Perspektive abgelöst werden, die auch für die mitgliedstaatliche „Ausfüllungs- und Umsetzungspraxis“ sowie für deren gerichtliche Kontrolle anschlussfähig ist.

---

<sup>23</sup> S. etwa *Selmayr/Ehmann*, in: Ehmann/Selmayr, 2. Aufl., 2018, Datenschutz-Grundverordnung/DS-GVO, Einführung, S. 82 ff., die bereits den Begriff der „Öffnungsklauseln“ für irreführend halten, weil sie als Ermächtigungen zur Abweichung vom Schutzniveau der DSGVO missinterpretiert werden könnten. Mit der Betonung auf die starke Begrenzung vieler der mitgliedstaatlichen Regelungsspielräume auch *Albrecht/Jotzo*, Das neue Datenschutzrecht der EU, 2017, S. 134, die es generell für verfehlt halten, von der Anzahl der Öffnungsklauseln auf den Harmonisierungsgrad der DSGVO zu schließen. S. im Übrigen etwa *Pötters*, RDV, 2015, 10 (12 f.).

<sup>24</sup> Vgl. *Albrecht/Jotzo*, Das neue Datenschutzrecht der EU, 2017, S. Teil 9, Rn. 3.; *Laue*, ZD, 2016, 463 (463 f.): „Die [...] beachtliche Zahl an Öffnungsklauseln dürfte vor allen Dingen den zahlreichen unterschiedlichen Interessen von Mitgliedstaaten und Industrie in den zeitlich ambitionierten Trilog-Verhandlungen geschuldet sein.“ S. a. *Chakarova*, EU Law Working Papers No. 41, Stanford-Vienna Transatlantic Technology Law Forum, 2019, 1 (9 f.): „Apparently, in the end they [the Member States] agreed to disagree, and instead left these issues as opening clauses.“ Differenzierter zu möglichen Hintergründen, allerdings sehr knapp, *Müller*, Die Öffnungsklauseln der Datenschutzgrundverordnung, 2018, S. 168 ff. S. a. *Hornung/Spiecker gen. Döhmman*, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, 2019, Datenschutzrecht, Einleitung, Rn. 227 ff., die konstatieren, dass die Bestimmungen *zum Teil* auch einer Kraftlosigkeit der Verhandlungspartner in einem endlos erscheinenden Verhandlungsmarathon unter erheblichem Zeitdruck geschuldet sein mögen, dass die Intentionen hinter ihnen jedoch grundsätzlich variierten. S. nunmehr auch *Sandhu*, Grundrechtsunitarisierung durch Sekundärrecht, 2021, S. 242 ff.

<sup>25</sup> *Forgó*, Datenschutz in der EU: Nach dem Spiel ist vor dem Spiel, <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Datenschutz-in-der-EU-Nach-dem-Spiel-ist-vor-dem-Spiel-3045740.html> (zuletzt abgerufen am 31.3.2022). Im Anschluss daran auch *Veil*, One continent, one data protection law?, CR-online.de Blog, <https://www.cr-online.de/blog/2016/02/01/one-continent-one-data-protection-law/> (zuletzt abgerufen am 31.3.2022). Von „delegated authority“ sprechen auch *Blumel/Svanberg*, Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 2013, 27 (38 f.), ohne dies jedoch als bewusstes politisches Manöver zu bewerten.

## B. Zielsetzungen der Arbeit

Die Regulationsstruktur der DSGVO ist nicht allein das Ergebnis der Rationalitäten und Eigendynamiken eines politischen Konsensfindungsprozesses und damit Ausdruck einer gewissen Willkür. Vielmehr wird in dieser Arbeit die These aufgestellt, dass hinter vielen der Öffnungen für das Recht der Mitgliedstaaten spezifische Flexibilitäts- und Vielfaltserfordernisse stehen, denen (auch) der Unionsgesetzgeber bei der Gestaltung des Datenschutzrechts Rechnung zu tragen hat. Sie ergeben sich teils aus den Charakteristika des Datenschutzes, teils aus den Funktionsanforderungen der datenschutzrechtlichen Regelungsmuster und Bausteine sowie aus der spezifischen Mehrebenenstruktur der EU. Dies wird deutlich, wenn man die Charakteristika des Regelungsgegenstands und die Anforderungen, die er gerade im Mehrebenensystem der EU an seine angemessene rechtliche Gestaltung stellt, bei der Analyse der Regulationsstruktur der Datenschutz-Grundverordnung mitdenkt. Vor dieser Folie präsentieren sich viele der Öffnungen in der DSGVO, zumal im gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Rahmen, gar als funktionell notwendige Elemente eines Sekundärrechtsakts, der den Anspruch umfassender, sektorübergreifender Regulierung des Umgangs mit personenbezogenen Informationen und Daten bei unmittelbarer Geltung in allen Mitgliedstaaten hat.

Freilich sind nicht alle Öffnungen von denselben Erfordernissen und im gleichen Maße geprägt – die Flexibilitäts- und Vielfaltserfordernisse sind nicht statisch zu verstehen, ihr Einfluss ist vielmehr von Bestimmung zu Bestimmung variabel. Die aufgezeigte Perspektive sollte aber verdeutlichen, dass es jedenfalls zu kurz greift, die Öffnungen undifferenziert dem Harmonisierungsziel gegenüberzustellen und sie grundsätzlich als vermeidbare politische Verluste zu verbuchen oder aber umgekehrt pauschal auf ihren Ausnahmecharakter zu verweisen, um ihnen eine größere normative Relevanz abzusprechen. Die zentral-dezentrale Struktur der DSGVO ist, so die These weiter, vielmehr auch das Resultat der Herausforderung, die Harmonisierungsziele des EU-Datenschutzrechts mit den datenschutzspezifischen Bedürfnissen nach Flexibilität und Vielfalt in Einklang zu bringen. Das heißt auch, mit anderen Worten, dass eine lückenlose Vollharmonisierung aller Datenschutzvorschriften in den Mitgliedstaaten jenseits der politischen Widerstände<sup>26</sup> auch rechtlich kein gangbarer Regelungsansatz wäre. Im Ergebnis zeigt sich, auch mit Rücksicht auf die institutionellen Strukturen, dass

---

<sup>26</sup> Dass auch politische Rationalitäten erheblichen Einfluss auf die Gestaltung der DSGVO hatten, soll hier gar nicht bestritten werden. Ziel dieser Untersuchung ist es aber, aufzuzeigen, dass das Narrativ der Öffnungen als willkürliche Resultate politischer Konsensfindung deutlich zu kurz greift, weil es normative Gegebenheiten und Anforderungen ausblendet.

Einheit und Vielfalt gleichermaßen tragende Pfeiler für die Funktionalität des europäischen Datenschutzrechts bilden.

Mit dieser These wird zugleich an den o. g. Diskurs um die zukünftige Gestaltung des EU-Datenschutzrechts zwischen Einheit und Diversität angeknüpft. Zwar liegt der Fokus hier weniger auf der (abschließenden) Herausarbeitung der „Harmonisierungstiefe“ der DSGVO im Einzelnen bzw. der verbleibenden Regelungsmöglichkeiten auf nationaler Ebene.<sup>27</sup> Im Zentrum stehen vielmehr auf abstrakterer Ebene die Hintergründe der zentral-dezentralen Struktur des Rechtsakts. Diese können allerdings – soweit sie bestehen – Aufschluss über die funktionale Bestimmung der Öffnungen geben und insoweit als Auslegungshilfe dienen, etwa auch zur Bestimmung der Reichweite der mitgliedstaatlichen Regelungsmöglichkeiten und -pflichten.<sup>28</sup>

Auf allgemein-übergreifender Ebene fügt sich diese Untersuchung durch ihren Fokus auf die Hintergründe der Regulationsstruktur der DSGVO außerdem in den facettenreichen Diskurs um das Verhältnis zwischen dem Unionsrecht und dem Recht der Mitgliedstaaten ein. Öffnungen in EU-Rechtsakten verweisen auf das durch die zunehmenden Verflechtungen immer komplexer werdende Verhältnis der Rechtsordnungen – eine Entwicklung, die sich durch alle normativen Schichten zieht und sich in entsprechend unterschiedlichen Diskussionskontexten widerspiegelt: Auf abstrakter Ebene zeigt sie sich in der Debatte zur Verhältnisbestimmung der beiden Rechtskreise, die der Rechtswissenschaft spätestens seit den Leitentscheidungen *Van Gend & Loos*<sup>29</sup> sowie *Costa/E.N.E.L.*<sup>30</sup> aus den frühen 1960er Jahren Kopfzerbrechen bereitet.<sup>31</sup> Auf einer konkreteren verfassungsrecht-

<sup>27</sup> Diese Frage hat die Diskussion um die Regulationsstruktur der DSGVO indessen vor allem in Deutschland bestimmt. Die Großzahl der einschlägigen Publikationen hat sich dem Thema aus der Perspektive verbleibender nationaler Regelungsmöglichkeiten genähert, s. nur *Benecke/Wagner*, DVBl., 2016, 600; *Kühling/Martini*, Die Datenschutz-Grundverordnung und das nationale Recht, 2016; *Roßnagel* (Hrsg.), Europäische Datenschutz-Grundverordnung: Vorrang des Unionsrechts – Anwendbarkeit des nationalen Rechts, 2017. Konkret dogmatische Umsetzungsfragen aus Sicht der Länder betreffend *Wolff*, BayVBl., 2017, 797.

<sup>28</sup> Dies ist von nicht zu unterschätzender Bedeutung, denn wenn Rechtsinstitute aus einer Rechtsordnung ohne Rücksicht auf ihren Kontext in andere Rechtsordnungen übertragen werden, können sie ihre Funktionen verlieren, dazu *Lohse*, Rechtsangleichungsprozesse in der Europäischen Union, 2017, S. 402 f. Auch für die Bestimmung des grundrechtlichen Prüfungsmaßstabs des BVerfG bei der Kontrolle der Anwendung des Datenschutzrechts durch die Fachgerichte können die funktionalen Hintergründe von Bedeutung sein, dazu noch unten, Teil 4, A., III., 1.

<sup>29</sup> EuGH, Rs. 26/62 – *Van Gend & Loos*, Slg. 1963, 7 (24 ff.).

<sup>30</sup> EuGH, Rs. 6/64 – *Costa/ENEL*, Slg. 1964, 1259 (1269 ff.).

<sup>31</sup> Der (Verfassungs-)Pluralismus als vermittelndes Konzept (jedenfalls) zur Beschreibung der Beziehungen hat in jüngerer Zeit Konjunktur. Grundlegend zum Begriff des Rechtspluralismus sowie zur Frage der Übertragbarkeit auf das Verhältnis von Unions-

lichen Ebene offenbart sie sich vor allem im unional-mitgliedstaatlichen Kompetenzgeflecht sowie in der pluralen Grundrechtsarchitektur im europäischen Rechtsraum, die von einer oftmals mit „europäischer Verfassungsgerichtsverbund“ betitelten institutionellen Gemengelage überformt ist. Öffnungen in Unionsrechtsakten sind indes Erscheinungen, die die Verwobenheit der Rechtskreise auf der einfach-rechtlichen Ebene abbilden. Als multifunktionale Scharniere gewährleisten sie die (bisweilen notwendige) Permeabilität zwischen den Rechtsordnungen. Freilich können sie sich mit Blick auf ihre verschiedenen Funktionen mit der verfassungsrechtlichen Ebene überschneiden, soweit sie die primärrechtlichen „Membranen“, die die Durchlässigkeit gewährleisten, einfach-rechtlich ausgestalten und „mit Leben füllen“. Diese Funktion sekundärrechtlicher Öffnungen wird für den Bereich des Datenschutzrechts im Rahmen dieser Arbeit unter besonderer Berücksichtigung der Datenschutz-Grundverordnung herausgearbeitet.<sup>32</sup>

### C. Gang der Untersuchung

Die Arbeit gliedert sich in vier Teile:

In *Teil I* wird zunächst das EU-Datenschutzrecht bezüglich seiner Entwicklung zu einer eigenständigen Materie im Spannungsfeld zwischen Einheit und Vielfalt in den Blick genommen. Ziel dieses Teils ist es, darzulegen, dass der Konflikt zwischen Einheit und Vielfalt nicht erst im Zusammenhang mit der Datenschutz-Grundverordnung zu Tage getreten ist, sondern vielmehr das europäische Datenschutzrecht seit seinen Anfängen prägt. Zu die-

---

recht und mitgliedstaatlichem Recht *Wendel*, Permeabilität im europäischen Verfassungsrecht, 2011, S. 14 ff. S. a. *Franzius*, Rechtswissenschaft, 2016, 62 sowie *Mayer*, Verfassung im Nationalstaat: Von der Gesamtordnung zur europäischen Teilordnung?, in: *VVDStRL*, 75: Verfassung als Ordnungskonzept, 2016 (7 ff.). Zum Mehrwert des Pluralismus gegenüber eines Transfers domestischer Verfassungskonzepte auf die globale Sphäre im Sinne eines „global constitutionalism“ in Zeiten „postnationalen Rechts“ s. *Krisch*, *Beyond Constitutionalism*, 2010, S. 69 ff.

<sup>32</sup> Die Betrachtung erfolgt dabei norm- und (regelungs-)gegenstandsbezogen und dadurch holistisch in dem Sinne, dass sowohl die Rechtsordnung der EU als auch diejenigen der Mitgliedstaaten in die Analyse miteinbezogen werden. Leitend ist dabei das Ziel, die Funktionalität des EU-Datenschutzrechts im Sinne der größtmöglichen Realisierung seiner Schutzziele zu gewährleisten. Das erfordert – wie noch zu zeigen ist – zwingend eine norm- und (sach-)kontextbezogene Betrachtung. „Perspektivische“ Analysen, also solche, die einseitig aus der Warte nur einer der Rechtsordnungen und angeleitet von den dort maßgeblichen Strukturprinzipien erfolgen, bergen demgegenüber die Gefahr undifferenzierter und damit gegenstandsunangemessener Ergebnisse. Grundlegend zu den Vorteilen eines normbezogenen Analyseansatzes gegenüber einem „perspektivischen“ *Burchardt*, *European Constitutional Law Review*, 2019, 73.

sem Zweck werden zunächst die historischen Rahmenbedingungen der Entstehung des Datenschutzrechts auf europäischer Ebene beleuchtet (A.). Dabei wird deutlich, dass sich der Konflikt zwischen nationalstaatlichen Divergenzen und transnationalen Harmonisierungsbestrebungen im europäischen Rechtsraum schon früh zeigte und zu dieser Zeit erste, das spätere EU-Sekundärrecht prägende Pfadabhängigkeiten begründet wurden. Im Anschluss daran (B.) wird das Datenschutzsekundärrecht von seiner Genese bis zur jüngsten Reform in den Blick genommen, um darzulegen, dass auch dieses sich in seiner Gesamtentwicklung bis heute im Spannungsfeld zwischen Einheit und Vielfalt bewegt, was insbesondere auch für den Entstehungsprozess der Datenschutz-Grundverordnung gilt. Zum Abschluss des ersten Teils wird die primärrechtliche Verankerung des Datenschutzes analysiert, namentlich seine kompetenzielle Dimension und grundrechtliche Basis (C.). Dabei offenbart sich, dass diese unmittelbare Bedeutung für die Frage der zentral-einheitlich respektive dezentral-vielfältigen Gestaltung des unionalen Datenschutzrechts hat bzw. dass der Konflikt zwischen Einheit und Vielfalt auch im primärrechtlichen Rahmen des Datenschutzes angelegt ist.

Anknüpfend an die Betrachtung des rechtlichen Rahmens des unionalen Datenschutzes werden im abstrakteren *Teil 2* die Herausforderungen der Datenschutzregulierung auf EU-Ebene erörtert. Dafür wird, auch unter Bezugnahme auf seine Genese, zunächst aufgezeigt, dass das EU-Datenschutzrecht von gewissen Pfadabhängigkeiten geprägt ist, die eine konzeptionelle Neuorientierung erschweren (A.). Anschließend wird der Charakter des Datenschutzes als Querschnittsmaterie entfaltet (B.). Dafür wird zunächst herausgearbeitet, dass und weshalb der Gegenstand des Datenschutzes nicht nur personenbezogene *Daten* betrifft, sondern vielmehr in einem Netzwerk verschiedener Grundkategorien operiert und in der Konsequenz eine Querschnittsdimension des Rechts betrifft. Diese Perspektive ist notwendig, um die normativen Schutzziele und Schutzerfordernisse, die im Hintergrund des Datenschutzes stehen, angemessen beschreiben zu können. Sie hilft zudem dabei, die Funktionen der Regelungsmuster und Bausteine des EU-Datenschutzrechts zu verstehen. Darauf aufbauend wird herausgearbeitet, dass die Regulierung des Datenschutzes mit spezifischen Flexibilitätserfordernissen einhergeht, die im Unionskontext immer auch mit Vielfaltserfordernissen im Mehrebenensystem verbunden sind (C.). Die Berücksichtigung dieser Erfordernisse ist schon bei der Regulierung notwendig, damit das Datenschutzrecht Wirksamkeit entfalten kann und gleichzeitig Dysfunktionalitäten vermieden werden. Dabei liegt die spezifische Herausforderung der Regulierung auf Unionsebene darin, diese Erfordernisse mit den Harmonisierungszielen des EU-Datenschutzrechts in Einklang zu bringen. Ein Blick auf die Datenschutz-Grundverordnung und ihre Vorgängerin, die DSRL, offenbart, dass der Unionsgesetzgeber dieser Herausforderung mit einer zentral-dezentralen Gestaltung der Rechtsakte begegnet.

Ausgehend von den vorangegangenen Erörterungen wird in *Teil 3* untersucht, ob und inwieweit sich die Flexibilitäts- und Vielfaltserfordernisse in der Datenschutz-Grundverordnung manifestieren. Ziel ist es dabei, die Kernthese zu überprüfen, dass viele der Öffnungen für das Recht der Mitgliedstaaten diesen Erfordernissen Rechnung tragen. Zunächst werden zu diesem Zweck die Regelungsmuster und Bausteine des EU-Datenschutzrechts analysiert, wobei zugleich einschlägige Öffnungen herauskristallisiert und dadurch mittelbar funktionell ein- bzw. zugeordnet werden (A.). Im Anschluss wird die Perspektive umgekehrt und es werden die DSGVO-Öffnungen als solche in den Mittelpunkt gerückt (B.). Zunächst wird dabei herausgearbeitet, dass es sich bei den „Öffnungsklauseln“ nicht um normsetzungstechnische Spezifitäten der Datenschutz-Grundverordnung handelt, die erstmals mit dem Rechtsakt aufgekommen sind. Sodann wird der These entgegengetreten, es handle sich bei den Bestimmungen um Resultate der Handlungsformenwahl. Schließlich wird aufgezeigt, dass sich die Öffnungen in verschiedener Hinsicht systematisieren lassen und die Systematisierung sich gerade nicht auf die Perspektive mitgliedstaatlicher Rechtssetzungsmöglichkeiten beschränken sollte. Vor der normativen Folie der herausgearbeiteten Flexibilitäts- und Vielfaltserfordernisse drängen sich vielmehr funktionale Systematisierungen auf, die mehr Ertrag bieten.

Zum Abschluss wird in *Teil 4* untersucht, ob und inwieweit sich die institutionellen Strukturen im Mehrebenensystem derart gestalten, dass sie den datenschutzspezifischen Flexibilitäts- und Vielfaltserfordernissen Rechnung tragen bzw. deren Manifestation in der DSGVO reflektieren und nicht durch unitarisierende Tendenzen konterkarieren. Dafür wird schwerpunktmäßig die Rolle der gerichtlichen Kontrolle für das Verhältnis von Einheit und Vielfalt im unionalen Datenschutzrecht betrachtet (A.). In diesem Zusammenhang geht es, wie zu zeigen ist, nicht nur um die respektiven Anwendungsbereiche der nationalen bzw. unionalen Grundrechtsordnungen. Die Stellschrauben für die Gestaltung des Datenschutzrechts zwischen Einheit und Vielfalt im Rahmen der gerichtlichen Kontrolle sind vielmehr mannigfaltig und stehen zum Teil in Wechselwirkung miteinander. Für die Effektivität des Datenschutzrechts muss sich die gerichtliche Kontrolle im Ergebnis so gestalten, dass die Flexibilitäts- und Vielfaltserfordernisse abgebildet werden. Abschließend wird im Rahmen eines Überblicks der reformierte institutionelle Rahmen der Datenschutzaufsicht betrachtet. Dies erfolgt ebenfalls unter dem Gesichtspunkt der Reflexion der Flexibilitäts- und Vielfaltserfordernisse. (B.).

## Sachregister

- Abwägung
    - grundrechtliche 254, 257, 259, 287 ff., 301, 307, 319
    - Interessen~ 268 f., 272
  - Abwehrrecht
    - subjektives 12, 78 ff., 83 ff., 180
  - Accountability 127, 171, 186 ff.
  - AGB-Recht 120, 234
  - Alleingang
    - nationaler 313
  - Amtshilfe 310
  - Angemessene Maßnahmen 214 f., 225
  - Angemessenheitsbeschluss 84
  - Anonymisierung 183, 271
  - Anpassungsdruck 32, 49, 259
  - Arbeitsrecht 69, 130, 140, 174
  - Art. 29-Gruppe 25, 38, 43, 186, 191, 309, 314
  - Asymmetrische Integration 140
  - Aufsicht
    - Datenschutz~ 25, 31, 56, 60, 85, 89, 97, 189, 193 ff., 219, 276, 285 f., 305 ff.
  - Aufsichtsbehörde
    - federführende 309 ff., 318
  - Aufsichtsbehörden 30, 187, 189, 194 ff., 198, 231, 296, 307 ff. s. a. Aufsicht, Datenschutz~
  - Eilkompetenz der 310
  - Unabhängigkeit der 38 f. 194, 285 f., 307, 318
- Auftragsverarbeiter 309
  - Ausfüllungspraxis 5, 162
  - Ausfüllungsrecht 49, 160, 181, 214 f., 226, 227, 229, 245 ff., 260 ff., 331
    - Anwendung des 287 ff.
    - gerichtliche Kontrolle des 247 ff., 260 ff., 297 ff.
    - nicht unionsrechtlich determiniertes 252 ff., 297 ff.
  - Ausgestaltungsauftrag
    - objektiv-rechtlicher 66, 87 ff., 92, 93 ff., 114, 254 f., 283, 286, 295
    - überschießende Dynamik des 91, 228, 256, 265 f.
  - Ausgestaltungsdogmatik 87 ff., 93 ff., Ausgestaltungsspielraum s. Spielraum, Ausgestaltungs~
  - Auskunftsrecht 190, 270
  - Auslegungshilfe 7
  - Äußerungsrecht 120, 148, 237 f.
- Basic regulation 208
  - Basisdaten 271
  - Basisrechtsakt 208
  - Bausteine
    - datenschutzrechtliche 6, 9, 23 ff., 90, 102, 103 f., 114 ff., 124, 132, 133, 141 f., 152, 171, 198 f., 218, 224, 226, 228, 255, 305
    - datenschutzrechtliche, Funktionen der 174 ff.
    - datenschutzrechtliche, Kontingenz der Ausgestaltung der 198 ff., 271, 317
    - Substitutions- und Kompensationswirkungen der 199, 228, 270, 302
  - BDSG 215, 216, 226
  - Berichtigungsrecht 190, 192
  - Berufsgeheimnisse 231
  - Best Practices 315
  - Bestimmtheitsgrundsatz 38
  - Betroffenenrechte 25, 31, 41, 42, 86, 88, 134, 150, 172, 186, 190 ff., 219, 220 f., 226 ff., 270 ff., 302, 306
    - als Aufmerksamkeitsregeln 192
    - als Mindestrechtspositionen 193
  - Big Brother 14, 105
  - Big Data 110, 113, 168
  - Binnenmarkt 36, 103
    - ~querschnittskompetenz 21, 61, 262
    - digitaler 50

- Budgettransparenz 289 f.
- Bundesverfassungsgericht 80, 135, 277, 298 ff.
- Bußgeld 220
- ~katalog 198
  
- Charakteristika
  - des Datenschutzes s. Datenschutz, Charakteristika des
- Chilling effects 95, 105
- Cloudanwendungen 190
- Code Civil 148
- Codes of conduct 183, 189, 200
- Codice Civile 148
- Compliance
  - datenschutzrechtliche 189, 195
- Cybercrime-Konvention 18
  
- DAPIX 43
- Data protection by default 185
- Data protection by design 181, 183 ff.
- Daten
  - ~austausch, vertraulicher 121
  - ~banken 109
  - ~eigentum 81, 83
  - ~speicherungsfristen 54, 181, 219, 227, 270 f., 302
  - ~träger 107
  - Begriff der 106 ff.
  - besondere Kategorien personenbezogener 25, 57, 103, 173 f., 219, 224 ff.
  - biometrische 173, 174
  - elektronische Kommunikations~ 56, 274 ff.
  - Fluggast~ 51 ff., 76, 281
  - genetische 174
  - Kategorien personenbezogener 54, 269, 276
  - offene 58
  - operative personenbezogene 54
  - personenbezogene s. Personenbezug
  - PNR~ s. Daten, Fluggast~
  - sensible s. Daten, besondere Kategorien personenbezogener
  - Standort~ 29, 133, 274 f.
- Datengetriebene Geschäftsmodelle 96 f., 130
- Daten-Governance-Gesetz 121
  
- Datenminimierung
  - Grundsatz der 179, 183
- Datenschutz
  - ~aufsicht s. Aufsicht, Datenschutz~
  - ~ausschuss s. EDSA
  - ~gesetz, französisches 23
  - ~gesetz, hessisches 14
  - ~kompetenz, Akzessorietät der 66 ff.
  - ~management 187
  - ~niveau 2, 15, 18, 36, 48, 199, 255, 331
  - ~privatrecht s. Datenschutzrecht, privates
  - ~richtlinie 3, 9, 21, 23, 36, 103, 144, 155, 162, 206, 221, 232, 239, 266 ff., 304
  - Charakteristika des 6, 71, 80 f., 86, 92, 101 ff., 115
  - eingebauter 182
  - EU-~, Nichtigkeit des 260
  - grundrechtliche Basis des 9, 74 ff.
  - kompetenzielle Dimension des 9, 62 ff.
  - Konstitutionalisierung des 17
  - Modernisierung des 33, 37
  - primärrechtliche Verankerung des 9, 59 ff.
  - Querschnittscharakter des 9, 105 ff., 117 ff.
- Datenschutzbeauftragter 188, 219
- Europäischer 315, 316
- Datenschutzgrundrecht s. Recht auf Schutz personenbezogener Daten
- Datenschutz-Grundverordnung
  - Entstehungsprozess der 9, 34 ff.
  - überschießende Regelung der 71 f., 155, 229, 231, 258, 281
- Datenschutzkonvention 15 ff., 20 ff., 53, 103, 171
- modernisierte 18
- Datenschutzrecht
  - als Referenzgebiet des Technikrechts 184
  - bereichsspezifisches 28 ff., 50 ff., 115, 118 ff., 123, 131 ff., 180, 183, 218, 229 f., 316
  - Durchsetzungsdefizit des 194
  - effektive Durchsetzung des 305 ff., 314
  - Effektivität des 10
  - EU-~ als eigenständige Materie 8, 11 ff.

- EU-, Binnenmarktdimension des 62 f., 64 f., 72 f.
- EU-, Genese des 9, 12 ff., 103 ff.
- EU-, Reform des 12, 20, 32 ff., 104
- externe Dimension des 25, 170, 295
- Fragmentierung des 28 ff.
- Funktionalität des 7, 114, 142, 143, 151, 171, 196, 197, 210, 216 f., 226, 256, 257, 265, 301 f., 317
- Grundsätze des 171
- privates 72 ff., 87 f., 90, 111 f., 119 f., 124, 126 ff., 148, 177, 179, 200, 285, 318
- Prozeduralisierung des 195
- Schutzerfordernisse des 76 ff., 93 ff., 105 ff., 114 ff., 125, 128 ff., 168, 177, 180, 199, 214, 223
- Schutzgut des 24 f., 75, 77 ff., 93 f., 105, 214
- Schutzziele des 117, 122 f., 164, 168, 179, 255, 256 f., 281
- Schutzziele des, Verhältnis der 164
- Zentralisierung des 36 ff.
- Zersplitterung des 51
- Datenschutzrichtlinie s. Datenschutz, ~richtlinie
- Binnenmarktakzessorietät der 61
- Datenschutzsiegel 48, 184, 190, 195
- Datenschutzverordnung 27, 53, 54 ff., 65
- Datensicherheit 25, 29, 31, 56 f., 78, 172, 182
- Datenverarbeitung
  - grenzüberschreitende 71, 309, 310 ff.
  - Phasen der 111, 167, 175 ff., 200, 219, 277, 283
  - Prozesscharakter der 111 ff., 175, 277, 283
  - Rechtmäßigkeit der 172 f., 268, 283
- Datenverarbeitungsrecht 128
- Datenverkehr
  - freier 15, 20 f., 33., 72 ff., 103, 122, 162, 164 ff., 168, 267 ff., 307, 313 s.a. doppelte Finalität
  - grenzüberschreitender 11, 15 ff., 20 ff., 40, 103, 165
- Datenverkehrsrecht 163
- Datenvermeidung s. Datenminimierung
- Delegierte Rechtsakte s. Tertiärrecht
- Demokratieprinzip 286
- Dezentralisierung
  - des Datenschutzrechts 44 ff.
- Digitale Agenda für Europa 34
- Digitaler Binnenmarkt s. Binnenmarkt, digitaler
- Diregulation 160 f.
- Divergenzen
  - nationalstaatliche 9, 12 ff.
- Dogmatiken 116, 145 ff., 214
- Dokumentationspflichten 172, 186
- Doppelte Finalität 15 ff., 24, 33 f., 37, 55, 63, 92, 104, 143, 163 ff., 267 ff., 307
- Dritte Säule 31, 59, 262
- Drittwirkung
  - von Grundrechten 293 f.
- Durchführungsrechtsakte s. Tertiärrecht
- Durchführungsverordnung 207 f.
- Dysfunktionalität
  - des Datenschutzrechts 9
- EDSA s. Europäischer Datenschutzausschuss
- Effektiver Rechtsschutz 191
- Effet utile 70 f., 256, 274
- Eingebauter Datenschutz s. Datenschutz, eingebauter
- Ein-Kind-Politik 108
- Einschätzungsprärogative
  - des Gesetzgebers 89 ff., 114, 149 f.
- Einspruch 311, 312, 313
- Einwilligung 41, 47, 88, 120, 123, 172, 214, 217, 234 ff., 272
- Elektronische Kommunikation s. ePrivacy
- EMRK 17, 74, 95, 246, 280, 289 f., 292
  - als menschenrechtlicher Mindeststandard 247
- Epidemiologische Forschung 42
- ePrivacy 55, 94, 229, 273 ff.
  - ~-Richtlinie 29 ff., 55 f., 60, 85, 156, 229, 266, 273 ff., 304
  - ~-Verordnung 55 f., 304
- Erforderlichkeit
  - datenschutzrechtliche 175, 178 ff., 233 f., 272 f., 290
- Ermessen 146, 204, 208, 224, 261, 267 ff., 286, 301
- Erste Säule 61
- EU-Grundrechtecharta 12, 23, 93 ff.

- Anwendungsbereich der 67 f., 97 ff., 247 ff., 264, 297 ff.
- horizontale Wirkung der 293 f.
- Schutzniveau der 252 f.
- Eurojust 53
- Europäische Datenstrategie 121, 168
- Europäische Kommission 4, 20, 21, 22, 24, 30, 33, 34, 35, 36 ff., 41, 44, 46, 48, 49, 54, 55, 64, 84, 122, 197, 203, 205, 210, 285, 315
- Mitteilungen der 209
- Europäischer Datenschutzausschuss 30, 41, 42, 58, 194, 196 f., 215, 305, 309, 312, 314 ff.
- Letztentscheidungskompetenz des 313
- Sekretariat des 315
- Selbstinitiativrecht des 319
- Europäischer Gerichtshof
- Entscheidungsfindung des 303
- Europäischer Verfassungsvertrag 63 f.
- Europäisierung
- des Datenschutzrechts 3
- Europarat 23, 103, 171
- Europol 53
- Extraterritorialität
- des EU-Datenschutzrechts 170, 295
- Fachgerichte
- mitgliedstaatliche 246, 313
- Rolle der im Rechtsprechungsverbund 270, 283, 289 ff., 297, 299, 303 f., 313
- Fake News 105
- Federführende Aufsichtsbehörde s. Aufsichtsbehörde, federführende
- Finalität
- der Europäischen Union 1
- doppelte s. doppelte Finalität
- Finanzverwaltung 130, 272
- Flexibilität 27, 44, 90, 268, 299 f., 309
- ~serfordernisse 6, 9, 10, 27, 44, 58, 70, 73, 83, 91 ff., 97, 99, 114 ff., 197, 200, 210 f., 213, 216, 217, 229, 231 f., 234, 243 f., 246 f., 251, 254, 256, 257, 260, 261, 264, 265, 270, 273, 277, 284, 286, 295 ff., 313, 316, 317 ff., 331
- ~serfordernisse, Stellschrauben für die Berücksichtigung der 244, 247, 249, 250, 253, 258 ff., 297 ff., 317 ff.
- Folgeabschätzung
- datenschutzrechtliche 186 f., 219, 224
- Forschung
- wissenschaftliche 97
- Fortschritt
- technischer 82, 112
- Frontex 53
- GASP 61, 62, 64, 170
- Gatekeeper 129
- GCHQ 280
- Geeignete Garantien 214 f., 225
- Gefahrenabwehr 51 ff., 97, 123, 170, 279
- Geistiges Eigentum 98, 288
- Geldbußen 196, 198
- Geltung
- unmittelbare 6
- Gemeinnützige Verbände 198
- Gemeinsamer europäische Datenraum 120 f.
- Gemengelage
- institutionelle 8, 246
- Generalklausel 132, 148, 183, 215, 223, 315, 316
- Geschäftsfähigkeit 235
- Gesetzgebungskompetenz
- geteilte 69, 73
- Gestaltungsoffenheit
- von EU-Sekundärrecht 298 ff.
- Gesundheit
- ~sdaten 173, 174, 235
- ~sdatenraum 121
- ~swesen 140, 174
- Gläserner Bürger 105
- Gleichgewicht
- zwischen freiem Datenverkehr und Datenschutz 267 ff., 285, 302, 307
- Globalisierung 18, 37
- Großrechenanlagen 12, 17, 175
- Grundfreiheiten 16, 24, 29, 33, 55, 73, 164, 173, 227, 307
- Grundrecht
- ~sarchitektur 8, 91 ff.
- ~sordnungen, Anwendungsbereiche der 10, s. a. EU-Grundrechtecharta, Anwendungsbereich der
- ~sschutz, konkurrierender 251 ff., 297 ff.

- ~sschutz, legislative Verantwortlichkeit für den 260 ff., 300
- ~sschutz, Pluralität des 82 f., 91 ff., 246, 260 ff.
- Grundrechtecharta s. EU-Grundrechtecharta
- Grundrechtekonvent 80
- Grundregulierung 87, 91
- Grundsatz
  - der Datenminimierung s. Datenminimierung, Grundsatz der
  - der fairen und transparenten Verarbeitung 172, 190
  - der Richtigkeit personenbezogener Daten 179
  - der Vertraulichkeit und Integrität 185 f.
- Grundverordnung 37, 38, 43, 48, 162, 201, 205 ff., 221
- Haftung
  - datenschutzrechtliche 56, 197
- Handelshemmnisse 3, 22, 24, 36, 104, 154, 164
- Handlungsform
  - ~ewahl 10, 42, 43, 139, 153 f., 162, 201, 206 ff., 295, 305
  - sui generis 210
- Handlungsformenlehre 3, 208 ff.
- Handlungsspielraum s. Spielraum, Handlungs~
- Harmonisierung
  - ~sbedarf 40, 318
  - ~sgrad 1, 7, 160, 211, 259, 297 ff., 305
  - ~sziel 6, 22, 92, 104, 215, 257, 269, 277, 297, 302
  - Mindest~ 23, 71
  - Voll~ 2, 3, 6, 27, 46, 155, 273 ff., 318
- Hauptniederlassung 309
- Herrschaftsrecht über Daten 80
- Heterogenität
  - der Mitgliedstaaten 3, 4, 103 f., 131, 135, 144 ff., 196, 214, 216, 218, 223, 258, 271 f., 285, 302, 317 f.
  - nationalstaatliche 12 ff., 22 f., 103 f., 140 f.
- Hinkende Verordnung 209, 210
- Identität
  - europäische 1, 145
- IMEI 278
- Implementationsforschung 159
- Information 106 ff., 176
  - ~sgrundlage 96, 107 f.
- Informationsfreiheit 98, 230, 231, 236 ff., 293 ff.
- Informationstechnologie 12, 13, 57, 101, 112 f.
- Informationszugang 53, 96, 98, 121, 122 f., 230, 262 f., 274 ff., 293, 296
- Infrastrukturen 29, 56 f., 81, 101, 108, 112 f., 125, 183
- Inhaltskontrolle 234
- Institutionelle Kontrolle s. Datenschutzaufsicht
- Interdependenzen
  - des Datenschutzrechts 92, 115, 117 ff., 132, 187, 200, 221, 234, 257, 267 ff., 299, 306, 308, 316, 319
  - zwischen den Datenverarbeitungsphasen 111 f., 277, 283 ff.
- Interessenabwägung s. Abwägung
- Interinstitutionelle Vereinbarungen 209
- Internet
  - Kommerzialisierung des 33
- Internet 33, 98, 101, 237, 288, 293
- Internet of Things 113
- Interpretationshilfe
  - grundrechtliche 19
- ISDN-Richtlinie 29
- IT-Sicherheit 56 f.
- Jugendschutz 148
- Kartellrecht 119, 307
- Kodexrichtlinie 30
- Kohärenzverfahren 38, 42, 97, 197, 296, 305, 308, 312 ff., 315, 317
- Kommunikationsfreiheiten 230
- Kommunikationstechnologie s. Informationstechnologie
- Kompetenz
  - ~geflecht 8, 91 ff., 97, 116, 135 ff., 229, 273 ff., 302
  - ~gefüge s. Kompetenzgeflecht
- Kompetenzausübungsschranken 69, 71, 73 f., 91 ff.
- Kompetenz-Kompetenz 137

- Konstitutionalisierung
  - des Datenschutzrechts 17, 75
- Kontingenz
  - der Ausgestaltung der datenschutzrechtlichen Bausteine s. Bausteine, datenschutzrechtliche, Kontingenz der Ausgestaltung der
- Kontrolldichte
  - gerichtliche 89, 95, 97 ff., 245, 258 ff., 300 ff.
  - gerichtliche, differenzierte 265 ff.
  - verfassungsgerichtliche 149 f., 283
- Kontrolle
  - gerichtliche 89, 97 ff., 244 ff.
  - über die eigenen Daten 87
- Koordinierung
  - dogmatische 117 ff., 141 f., 214, 217, 218 ff., 232 ff., 237 f., 316
- Ko-Regulierung 45, 245
- Kreditwesen 130, 168
- Künstliche Intelligenz 125
- Kunsturheberrecht 120, 239
  
- Law of Everything 118
- Leistungsrechte 84
- Leistungsverwaltung 130
- Lernfähigkeit
  - des Rechts 125 ff., 167, 195 f., 217
- LIBE-Ausschuss 40
- Limping regulation 209
- Lobbyismus 36
- Löschpflicht 224
- Löschung
  - von Daten 271, s. a. Recht auf Löschung
- Loyalitätspflicht der Mitgliedstaaten 143, 309
  
- Marktortprinzip 170
- Marktwirtschaftlicher Datenschutz 190
- Medien 236 ff., 269
  - ~privileg 237, 291 ff.
  - ~recht 140, 269
- Mehrebenensystem 6, 9, 10, 91, 97, 114, 115, 126, 135, 166, 199, 217, 287, 331
- Meinungsfreiheit 98, 230, 231, 236 ff., 253, 281, 287 f., 290 ff.
- Melderegister s. Register, Melde~
- Membran
  - primärrechtliche 8
- Messstellenbetriebsgesetz 133
- MI6 280
- Mildestes Mittel 178
- Minderjährige 214, 234 ff.
  - ~nschutz 234
- Mindestharmonisierung s. Harmonisierung, Mindest~
- Ministerkomitee 16, 17
- Mitgliedstaaten
  - Rechtssetzungsmöglichkeiten der 10
- Mobilitätsdatenraum 121
- Monopolstellung 129
  
- Nachrichtendienste 97, 130, 280
- Nationale Identität 145 f., 152, 280
- Nationale Sicherheit 124, 140, 273 ff.
- Netze 112
- Netzwerk
  - Datenschutz als 9, 81, 106 ff., 117
- Nichtigkeitsklage 313
- Nicht-personenbezogene Daten 121 f., 168
  
- Öffentlicher Sektor 39 f., 42, 44 f., 47, 52, 58, 111, 115, 126 ff., 148 f., 169, 188, 200, 220, 239 ff., 309 f., 318
- Öffnungen 3, 4, 5, 10, 26, 37, 41, 46, 48 f., 58, 72, 155, 159 ff., 202 ff. 256 f., 260, 274 ff., 308, 316, 331
  - Abbau der 49
  - Adressaten der 215
  - als Kompensate 156 f., 265 f.
  - als multifunktionale Scharniere 8, 156, 210, 217, 230
  - als normsetzungstechnische Spezifitäten 10, 156 f., 202 ff.
  - Ausnahmeharakter der 6, 161
  - Begriff der 205
  - einzelne in der DSGVO 172, 173 f., 180 f., 193, 198, 219 ff., 308, 316, 318
  - explizite 26, 155 f., 204, 205, 213 ff., 298
  - funktionale Bestimmung der s. Öffnungen, Funktionen der
  - Funktionen der 7, 8, 156 f., 200, 210, 216 ff., 256, 298
  - Gültigkeitskontrolle von 260 ff., 300 f.
  - implizite 213 ff., 298

- Primärrechtskonformität der 245, 259, 260 ff., 300 f.
- restriktive Auslegung der 5, 161, 218, 232, 316
- Systematisierung der 10, 211 ff.
- Öffnungsformen 240
- Öffnungsklauseln 202 ff., s.a. Öffnungen
  - Begriff der 202 ff.
- Öffnungskonstellationen 245, 247, 252 ff.
- Omnibus-Modell 28, 169, 241 s.a.
  - sektorübergreifende Regulierung
- One continent, one law 4, 37, 153
- One-Stop-Shop 309, 311
- Open Data 58, 122
- Opening clauses 201, 202
- Operative personenbezogene Daten s. Daten, operative personenbezogene
- Over-the-top-Kommunikationsdienste 56
  
- Paradigmenwechsel 3
- Permeabilität
  - der Rechtsordnungen 8
- Personenbezug 77 f., 167 ff.
  - als Differenzierungskriterium 167 ff.
- Pfadbabhängigkeiten
  - des Datenschutzsekundärrechts 9, 49, 90, 103 ff., 114, 115, 163 ff.
- Phasenregulierung s. Datenverarbeitung, Phasen der
- Planungsrecht 130
- Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit 30 ff., 51 ff., 59, 64
- Praktische Wirksamkeit s. Effet utile
- Presserecht 140 f., 236
- Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung 65, 137, 286
- Privacy Enhancing Technologies 184
- Privacy 13
- Privatautonomie 233
- Privatdetektiv 228
- Privater Sektor s. Datenschutzrecht, privates
- Privates Datenschutzrecht s. Datenschutzrecht, privates
- Privatheit 13, 79 f., 82, 94
  - ~schutz 16, 144
- Privatleben
  - Recht auf Achtung des 18, 55 f., 75, 80, 85, 93 ff., 275, 279, 281
- Privatrecht 101, 119 f., 130, 214, 235 s.a.
  - Zivilrecht
- Privatsphäre 79, 307
- Prozesscharakter
  - von Datenverarbeitungen s. Datenverarbeitung, Prozesscharakter der
- Prozessrecht 128
- Prüffristen 180
- PSD2 57
- Pseudonymisierung 183
  
- Querschnittscharakter
  - des Datenschutzrechts 58, 69, 70 81, 91, 101, 105 ff., 117 ff., 150, 169 f., 267, 270 ff., 301
  
- Recht
  - ~sangleichung 3, 206
  - ~vereinheitlichung 40, 206
- Recht auf Auslistung 295 f., s. a. Recht auf Löschung, Recht auf Vergessenwerden
- Recht auf Beschwerde 197 f., 311
- Recht auf Datenportabilität 41
- Recht auf einen effektiven Rechtsbehelf 288
- Recht auf informationelle Selbstbestimmung 79
- Recht auf Löschung 293 f., s. a. Recht auf Vergessenwerden
- Recht auf Schutz personenbezogener Daten 60, 74, 76 ff., 225
  - horizontale Wirkung des 85
  - vertikale Grenzen des 91 f., 257
- Recht auf Sicherheit 284
- Recht auf Vergessenwerden 41, 105, 192
- Rechtmäßigkeitszusammenhang 167, 277, 283
- Rechtsbehelfsfristen 271
- Rechtsgeschäftslehre 120
- Rechtskulturen 116, 135, 144 ff., 216, 285
- Rechtsunsicherheit 38, 46
- Reflexives Recht 125, s.a. Lernfähigkeit des Rechts
- Regelungsauftrag 26, 213
- Regelungsfelder

- sachliche 115, 118 ff., 142, 174, 187, 200, 211, 218 ff., 232 ff., 258, 271, 299, 306, 308, 319
- Regelungsmuster
  - datenschutzrechtliche 6, 9, 23 ff., 90, 102, 103 f., 114 ff., 163 ff.
- Regelungsspielraum s. Spielraum
  - expliziter 26
- Regelungsstruktur 6, 48, 206
  - löchrige 3, 4, 5, 26 f., 159, 161, 201, 210
  - zentrale-dezentrale 6, 7, 9, 27, 28, 37 ff., 49 f., 116, 153 ff., 217, 243 s. a. Regelungsstruktur, löchrige
- Regelungstechnik 38, 44 f.
- Register
  - Melde~ 223
  - Unternehmens~ 271
- Règlement de base 208
- Regulierte Selbstregulierung 104, 185, 186, 189
- Regulierung
  - sektorübergreifende 6, 13 ff., 22 f., 23 ff., 28, 68, 90, 103 f., 167 ff., 171 ff.
- Richtlinie im Verordnungsgewand 160
- Risikobasierter Ansatz 42, 43, 47, 57, 187, 188 f.
- Rufnummerunterdrückung 30
- Rundfunk 236
- Säulenstruktur 63
- Schaden
  - immaterieller 197
  - materieller 197
- Schadensersatz 197, 220
- Schutzgut
  - des Datenschutzrechts s. Datenschutzrecht, Schutzgut des
- Schutzniveau
  - des Datenschutzrechts s. Datenschutzniveau
- Schutzpflicht 63, 87 f., 91
- Schutzziele
  - des Datenschutzrechts s. Datenschutzrecht, Schutzziele des
- Sektorübergreifend
  - ~e Regulierung s. Regulierung, sektorübergreifende
- Selbstbeschränkung 95, 105
  - richterliche 263, 264 f., 277, 279, 301, 302
- Selbstregulierung 188
- Selbstverwaltung
  - lokale 145
- Sensible Daten s. Daten, besondere Kategorien
- Sicherheitsrecht 123, 140, 227, 230, 262 f., 273 ff.
  - unionales 30 ff., 262 f.
- Smart-Geräte 113, 133, 190
- Social-Media-Plattform 188
- Soft law 314, 315 ff.
- Souveränität
  - organisationsrechtliche der Mitgliedstaaten 194, 196, 285 ff., 307
- Sozialrecht 128, 140, 147, 174, 207, 223
- Sozialstaat 147
- Speicherfristen
  - Daten~ s. Datenspeicherungsfristen
- Spielraum
  - Ausgestaltungs~ 47, 89 f., 91, 97 ff., 271, 286, 295
  - Begriff des ~s 203 f.
  - Handlungs~ 27, 267 f.
  - normhierarchisch-funktionaler 215
  - Regelungs~ 37, 48 f., 52 f., 203, 204, 225, 226, 269, 318
  - Umsetzungs~ 26, 204 f.
- Spielraumdogmatik 89, 97 ff., 217, 253 f., 297 ff., 301 f., 319
- Spielraumtechniken 217, 244, 296 ff.
- Staatenverbund 135, 152
- Staatsorganisation 116, 124, 146, 194, 219, 285 ff., 317 f.
- Standardvertragsklauseln 195
- Standortdaten s. Daten, Standort~
- Stellvertretung 214
- Steuerrecht 128, 147, 272
- Stockholmer Programm 34
- Strafgesetzbuch 154
- Strafverfolgung 51 ff., 97, 98, 123, 170, 272, 274, 276 ff.
- Streitbeilegungsverfahren 312 f., 317
- Strohmann 272
- Subsidiaritätsprinzip 138 f., 142 f., 286
- Subsidiaritätsrüge 39
- Suchmaschinen 293 ff.

- Superkompetenz 70
- System 182
- Systematisierung
  - der Öffnungen s. Öffnungen, Systematisierung der
  - funktionale der Öffnungen 216 ff.
- Systemdatenschutz 181, 183 f.
- Systementscheidungen
  - nationalstaatliche 149 ff.
- Systemgestaltung 57, 78, 133, 181 ff., 214, 215, 219, 224
  
- Take it or leave it 129, 234
- Technikentwicklung 184
- Technikgestaltung 30, 181 ff., 214, 219
- Telekommunikationsrecht 29 ff., 269
- Telemediengesetz 269
- Terrorismus 282
- Tertiärrecht 37, 41, 42, 44, 48, 207 f., 209 f.
- Transnational
  - ~e Harmonisierungsbestrebungen 15 ff.
- Treu und Glauben 119
- Treu und Glauben 88
- Trilog 46 ff., 55
- Twitter 314
  
- Überregulierung 199, s. a. Verrechtlichung
- Überschießende Dynamik
  - der Datenschutzkompetenz 70 ff., 228, 256
- Ubiquitous computing 101, 113
- Umsetzung
  - ~spraxis s. Ausfüllungspraxis
- Umsetzungsspielraum s. Spielraum, Umsetzungs~
- Unberührtheitsklausel 121
- Unbestimmter Rechtsbegriff 215, 216
- Ungewissheit 12, 13
- Unitarisierung
  - ~sdruck 245, 318
- Unitarisierung 197, 243, 247 f., 251, 305
- Unternehmensregister s. Register, Unternehmens~
- Urheberrechte 96, 288
  
- Verantwortlicher
  - datenschutzrechtlich 127, 177, 182, 195, 219 ff., 226, 240, 293, 306, 309
  - Haftung des 186, 197, 306
- Verantwortlichkeit
  - datenschutzrechtliche s. Accountability
  - legislative 260 ff., 286, 300
- Verarbeitungsgrundsätze 41
- Verbot mit Erlaubnisvorbehalt 43, 172 f.
- Verbotsprinzip s. Verbot mit Erlaubnisvorbehalt
- Verbraucherschutzrecht 119, 179, 234
- Verfassungsgerichtsverbund
  - europäischer 8, 246, 277, 283, 298 ff., 303 f.
- Verfassungskonvent 63
- Verfügungsrecht über Daten 79 f., 83
- Vergessen
  - als Kategorie des Rechts 109
- Vergessenwerden
  - Recht auf s. Recht auf Vergessenwerden
- Verhaltensregeln 48, 183, 189, 200
- Verhältnismäßigkeitsgrundsatz 225, 282, 290
  - kompetenzieller 138 f., 286
- Verhandlungsspielraum 39
- Verjährungsfrist 271
- Verrechtlichung 117, 132, 134, 181, 199
  - von Datenverarbeitungsvorgängen 14
- Vertrag von Amsterdam 27, 59, 60, 63
- Vertrag von Lissabon 12, 19, 22, 32, 60, 64
- Vertragsgestaltung
  - missbräuchliche 120
- Vertragsverletzungsverfahren 213, 259, 285
- Vertrauen
  - in ordnungsgemäße Verwaltungsabläufe 191
- Verwaltungskompetenzen 176, 223
- Verwaltungskulturen 147
- Verwaltungsorganisation 146, 222, 285 ff., 307, 317 f.
- Verwaltungsrecht
  - allgemeines 101
  - besonderes 101
- Videüberwachung 292
- Vielfalt

- ~serfordernisse s. Flexibilitätserfordernisse
- ~soffen 151, 298 f.
- Volkswirtschaft 147 f.
- Vollharmonisierung s. Harmonisierung, Voll~
- Vorabentscheidungsverfahren 259, 264, 266, 280, 292, 303 f., 313
- Vorlagepflicht
  - des EuGH 283
- Vorrang des Unionsrechts 165, 252, 256, 257
- Vorratsdatenspeicherung 123, 230, 262 f., 273 ff., 304
- ~srichtlinie 31 f., 84, 262 f., 300
  
- Web 2.0 236
- Wertevorstellungen 150
- Werturteile 179
- Wesensgehalt 225, 227
- Wesentlichkeitstheorie 38
- Widerspruchsrecht 272
- Wissen 81, 95, 109 ff., 176, 177, 190
  - ~sgrundlagen 109, 190
  - ~smanagement 110
  - Typen des ~s 110
  
- Youtube 291
  
- Zahlungsdiensterichtlinie 57
- Zahlungsdienstleister 57
  
- Zahlungssysteme 57
- zentrale-dezentral
  - ~e Regelungsstruktur s. Regelungsstruktur, zentrale-dezentrale
- Zentralisierung
  - des Datenschutzrechts 36 ff., 41
- Zersplitterung
  - des Datenschutzrechts 51
- Zertifizierung 48, 190, 195, 200
- Zivilgerichtsweg 197
- Zivilrecht
  - allgemeines 119 f., 130, 148, 214, 233 f., 316
  - gemeineuropäisches 148
- Zugang
  - zu Informationen s. Informationszugang
- Zurückhaltung
  - richterliche s. Selbstbeschränkung, richterliche
- Zusatzprotokoll 17, 53
- Zweckänderung 47, 52, 177, 302
- Zweckbindung 150, 175 ff., 219, 228, 236, 302
- Zwecke der Datenverarbeitung 129, 134, 150, 219 f., 223, 227, 271, 274 ff.
  - journalistische 231, 236 ff., 291 ff.
- Zweckfestlegung 176 f., 200, 219 f., 272
- Zweckkompatibilität 43, 46, 175 f., 177 f.
- Zwei-Ebenen-Konzeption 81 f., 87
- Zweite Säule 61, s.a. GASP