5 Schluss

Diese Schrift hat sich mit der übergeordneten Frage auseinandergesetzt, *wie die Entstehung der DSGVO im Kontext der historischen EU-Datenschutzpolitik erklärt werden kann.*

Den Hintergrund für das Thema bildet die rasante Bedeutungszunahme der Datenschutzpolitik in den vergangenen Jahrzehnten. Vom Nischenthema unter Fachjuristen und Informatikern in den 1970er Jahren avancierte Datenschutz zuletzt zu einer zentralen Frage der zunehmend auf der Verarbeitung von Daten basierenden Gegenwartsgesellschaft.

Politikwissenschaftliche Analysen zur Datenschutzpolitik befassten sich über viele Jahre mit einzelnen Politiken, etwa der DS-RL, den Datenschutzbehörden oder mit überwachungspolitischen Maßnahmen wie dem transatlantischen Austausch von Banktransaktionsdaten. Andere Arbeiten blicken auf das Thema Datenschutz aus einer Perspektive, die Datenschutz trotz seiner jahrzehntelangen Vorgeschichte oftmals als Teil der modernen Netzpolitik einordnet. Sie bieten letztlich wenig Erklärungspotential dafür, warum die Datenschutzpolitik dazu geworden ist, was sie heute ist: Ein Querschnittspolitikfeld, das zwischen dem Schutz von Grundrechten und der Ermöglichung des Datenaustauschs hin- und hergerissen ist.

Zur Beantwortung der übergeordneten Fragestellung unterteilte ich die Fragestellung in zwei miteinander zusammenhängende Teile. Im Rahmen von FF1 stand die zentrale Forschungsfrage im Vordergrund, wie sich die Entstehung der DSGVO im engeren Sinne erklären lässt. Mit FF2 widmete ich mich dem historischen datenschutzpolitischen Kontext, indem ich untersuchte, welche politischen und historischen Faktoren als kausale, treibende Faktoren auf dem Weg zur DSGVO wirkten.

Im Folgenden fasse ich zunächst die Ergebnisse der Arbeit im Hinblick auf die Forschungsfragen zusammen (5.1), nehme eine kritische Reflexion der Ergebnisse vor und gehe dabei auf Forschungsdesiderate ein (5.2) und schließe mit einem kurzen Ausblick zur Zukunft der EU-Datenschutzpolitik (5.3).

5.1 Zusammenfassung und Beantwortung der Forschungsfragen

Das Ziel der vorliegenden Schrift ist es, die Frage nach der Entstehung der DSGVO im Kontext der historischen EU-Datenschutzpolitik zu beantworten. Insbesondere sollten dabei die politischen und historischen Faktoren berücksichtigt werden, die als kausale, treibende Faktoren bei der Entstehung der DSGVO wirkten.

Im ersten Schritt (Unterabschnitt 2.1 und 2.2) stellte ich den dieser Arbeit zugrunde liegenden theoretischen Rahmen in Gestalt des Advocacy Coalitions Frameworks (ACF) vor. Unter Rückgriff auf den politikwissenschaftlichen Stand der Forschung zum Thema der EU-Datenschutzpolitik legte ich den Hauptfokus auf die ACF-Elemente der Überzeugungssysteme und Advocacy-Koalitionen. Das Forschungsdesign (2.3) unterteilte ich in Analyseeinheit, Fall und Beobachtung. Die Analyseeinheit bildet „die Politische Regulierung des Schutzes personenbezogener Daten in der Europäischen Union", kurz „die EU-Datenschutzpolitik". Als Fall legte ich das Zustandekommen der DSGVO fest. Als Forschungsstrategie wählte ich die Einzelfallstudie und als Untersuchungsmethode zur systematischen Erfassung von Beobachtungspunkten die Prozessanalyse.

Im Unterabschnitt (2.3.3) zum analytischen Rahmen spezifizierte ich zum Einen die unabhängigen Variablen und die abhängige Variable und führte zum Anderen aus, wie die unabhängigen Variablen die abhängige Variable erklären. Als abhängige Variable definierte ich die Verabschiedung der DSGVO. Die unabhängigen Variablen ergaben sich unmittelbar aus dem ACF: Die Überzeugungssysteme, Zusammensetzung und Ressourcen einer Adocacy-Koalition.

Den analytischen Rahmen des empirischen Teils untergliederte ich schließlich in eine *einführende Kontextanalyse* und eine *detaillierte Akteurs- und Prozessanalyse*. Als Ziel der Kontextanalyse (Abschnitt 3), die alle zentralen datenschutzpolitischen Auseinandersetzungen auf EU-Ebene bis zur Initiierung des Aushandlungsprozesses der DSGVO zum Gegenstand hatte, legte ich die Ermittlung der vom ACF vorgegebenen relevanten Kontextbedingungen fest, die als entscheidend im Hinblick auf das Zustandekommen eines Politik-Ergebnisses gelten. Zu diesen zählen:

- Relativ stabile Parameter, die in der Regel über zehn oder mehr Jahre unverändert bleiben, diese sind:
  - Grundlegende Merkmale des betrachteten Problems
  - Verteilung natürlicher Ressourcen

  - Grundlegende soziokulturelle Wertvorstellungen und Sozialstruktur
  - Grundlegende verfassungsmäßige Struktur
- Externe Systemereignisse im Vorfeld der DSGVO, die sich innerhalb von zehn Jahreszeiträumen eher verändern können, diese sind:
  - Wandel sozioökonomischer Bedingungen
  - Wandel in der öffentlichen Meinung
  - Wandel maßgeblicher (Regierungs-)Koalitionen
  - Policy-Entscheidungen und Policy-Wirkungen aus anderen Subsystemen
- Langfristig wichtige politische Gelegenheitsstrukturen
  - Grad der erforderlichen Zustimmung für wesentlichen Wandel
  - Die relative Offenheit des untersuchten politischen Systems
  - Mögliche, traditionelle Konfliktlinien

Zu den zentralen datenschutzpolitischen Auseinandersetzungen auf EU-Ebene, die im Rahmen der Kontextanalyse untersucht wurden, zählte ich:

- OECD-Datenschutz-Richtlinien
- Datenschutz-Konvention des Europarats
- Datenschutz-Richtlinie 95/46/EG
- Erster und zweiter Bericht über die Durchführung der DS-RL
- ISDN-Richtlinie 97/66/EG
- Datenschutz-Verordnung 45/2001
- ePrivacy-Richtlinie 2002/58/EG
- Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung 2006/24/EG
- Zugriff auf Fluggastdaten
- JI-Rahmenbeschluss 2008/977/JHA
- Cookie-Richtlinie 2009/136/EG

Zur Durchführung der Kontextanalyse (Abschnitt 3) griff ich überwiegend auf die Durchsicht der einschlägigen Sekundärliteratur zurück. Ergänzend wurden zur Ausfüllung von Leerstellen auch Primärdokumente und die Medienberichterstattung herangezogen. Im Ergebnis der Kontextanalyse wurden die entscheidenden polit-historischen Kontextbedingungen der EU-Datenschutzpolitik ermittelt, die entscheidend im Hinblick auf das Zustandekommen der DSGVO waren. So zeigte ich, dass der datenschutzpolitische Hauptkonflikt grundsätzlich zwischen zwei Akteursgruppen ausgetragen wurde. Einem Lager, das an einer möglichst ungehinderten Nutzung personenbezogener Daten interessiert ist und das sich in zwei (sich teilweise überlappende) Advocacy-Koalitionen aufteilt: Eine Advocacy-Ko-

alition der sog. *Flexibilitätsbefürworter*, die sich weitestgehend aus privatwirtschaftlichen Akteuren, aber auch den konservativen und liberalen parlamentarischen Fraktionen im EU-Parlament sowie einigen Regierungen der Mitgliedstaaten zusammensetzt und für eine weitgehend ungehinderte Nutzung personenbezogener Daten für wirtschaftliche Zwecke eintritt, jedoch nur sehr eingeschränkt für eine Nutzung zu Sicherheitszwecken. Und eine Advocacy-Koalition der sog. Sicherheitsbefürworter, die sich überwiegend aus Sicherheitsbehörden, konservativen sowie sozialdemokratisch regierten EU-Mitgliedstaaten zusammensetzt und für eine ungehinderte Verwendung personenbezogener Daten für Sicherheitszwecke eintritt. Wenn es um Fragen des Ausgleichs zwischen Wirtschaftsinteressen und Datenschutz geht, rückten die konservativen Akteure eher in Richtung der Flexibilitätsbefürworter und die sozialdemokratischen Akteure in Richtung der Datenschutzbefürworter. Diesen beiden, auf möglichst große Freiräume bei der Verarbeitung personenbezogener Daten für die von ihnen favorisierten Bereiche (Wirtschaft und Sicherheit) fokussierten, Advocacy-Koalitionen stand eine Advocacy-Koalition der Datenschutzbefürworter entgegen, die sich zunächst hauptsächlich aus Datenschutzbehörden und dem linken Flügel des EU-Parlaments aber auch einigen sozialdemokratischen mitgliedstaatlichen Regierungen und später auch zivilgesellschaftlichen Akteuren zusammensetzte. Unabhängig davon, ob wirtschafts- oder sicherheitspolitische Fragen zur Debatte standen, vertraten die Datenschutzbefürworter ein grundrechtsschutzorientiertes Datenschutz-Verständnis, auf dessen Basis sie sich stets für Regulierungen zur Stärkung des Datenschutzniveaus eintraten.

Die Advocacy-Koalition der Datenschutzbefürworter konnte sich zunächst durchsetzen: Von den ersten überstaatlichen Regelungen zum Datenschutz bis zur Datenschutz-Richtlinie 95/46/EG (DS-RL). Dies vermochten sie jedoch nicht allein aufgrund der grundrechtlichen Bedeutung, die sie selbst personenbezogenen Daten beimaßen, sondern insbesondere, weil Akteure, die später den Flexibilitätsbefürwortern angehören würden, die Harmonisierung nationaler Datenschutzregelungen mittels überstaatlicher Datenschutzregelungen unterstützten, um eine reibungslose grenzüberschreitende Verarbeitung personenbezogener Daten zu gewährleisten. In der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre geriet dieser Prozess zunächst angesichts der zunehmenden wirtschaftlichen Bedeutung ins Stocken. In Folge der Terroranschläge in New York (2001), Madrid (2004) und London (2005) wurde der Diskurs dann von der sicherheitspolitischen Bedeutung der Verarbeitung personenbezogener Daten überschattet. Die Spaltung der

parlamentarischen Datenschutzbefürworter in Sicherheitsfragen führte dazu, dass sich die die Befürworter weitreichender Verarbeitungsmöglichkeiten zu Sicherheitszwecken in den Folgejahren in praktisch jeder politischen Auseinandersetzung mit Datenschutz-Bezug durchsetzen konnten.

Die EU-Kommission bzw. die zuständigen Kommissionsstellen, nahmen bei diesen Entwicklungen eine Rolle als Policy Broker ein. Zu Beginn der Verhandlungen der DS-RL bis in zur Mitte der 2000er-Jahre vermittelte die Kommission zwischen den unterschiedlichen Interessen vermittelte. In der schrittweisen institutionellen Verschiebung der Datenschutz-Zuständigkeit vom Binnenmarkt-Generaldirektorat in das Informationsgesellschaft-Generaldirektorat ab dem Jahr 2000 und in das Generaldirektorat für Justiz, Freiheit und Sicherheit ab dem Jahr 2005 spiegelten sich auch die neuen Prioritäten in Form der Förderung der Verarbeitung personenbezogener Daten im Sinne der Wirtschaft einerseits und im Sinne der Sicherheitsbehörden andererseits wider.

Die Kontextanalyse zeigte außerdem, dass die *grundlegende verfassungsmäßige Struktur* eine wichtige Rolle beim Zustandekommen von Datenschutzpolitiken spielte. So ermöglichte erst die für 1992 vorgesehene Vollendung des Binnenmarktes, dass gemeinschaftsweite Datenschutzregelungen erlassen werden konnten. Von der EMRK, auf die sich vor allem das Europäische Parlament bei seinem Eintreten für Datenschutzregelungen gestützt hatte, war hingegen keine vergleichbare Wirkung ausgegangen. Schließlich war im Hinblick auf die Initiierung der Datenschutzreform im Jahr 2009, die zur Verabschiedung der DSGVO führte, das Inkrafttreten des Lissabon Vertrags im selben Jahr entscheidend. Damit wurden die Bestimmungen der EU-Grundrechtecharta verbindlich und die in den Artikeln 7 und 8 vorgesehene Achtung des Privat- und Familienlebens bzw. der Schutz personenbezogener Daten zum EU-Grundrecht und damit zum Teil des EU-Primärrechts erhoben, den es fortan mittels sekundärrechtlicher Maßnahmen wirksam zu gewährleisten galt.

Die Analyse der institutionellen EU-Bestimmungen (*Grad der erforderlichen Zustimmung für wesentlichen Wandel*) zeigte, dass einzelne Akteure durchaus in der Lage waren, politische Veränderungen mitanzustoßen. So waren es die Datenschutzbehörden, die vor dem Hintegrund des geplanten Inkrafttretens des Binnenmarkt-Projekts unter Rückgriff auf ihre behördlichen Kompetenzen den Stein des Anstoßes zur Erarbeitung der Datenschutz-Richtlinie gaben, indem sie damit drohten, den Datentransfer in jene Mitgliedstaaten zu stoppen, die über keine Datenschutzgesetze verfügten. Grundsätzlich zeigte die Analyse, dass die entscheidenden Para-

meter der untersuchten datenschutzpolitischen Maßnahmen jedoch nicht von den Datenschutzbehörden oder dem EU-Parlament festgelegt wurden, sondern von den EU-Mitgliedstaaten. Weder auf die Gestaltung der sicherheitspolitischen motivierten Verarbeitungsfreiräume noch auf den JI-Rahmenbeschluss konnten die Datenschutzbefürworter in nennenswerter Weise Einfluss nehmen. Doch änderte sich auch dieser institutionelle Umstand mit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags. Seit dem 1. Dezember 2009 ist das EU-Parlament dem Ministerrat formal in nahezu allen Politikbereichen der EU gleichgestellt. Trotz der hervorgehobenen Stellung des Ministerrats zeigte die Kontextanalyse (*relative Offenheit des politischen Systems*), dass eine zunehmende Zahl an Akteuren in die datenschutzpolitischen Aushandlungsprozesse involviert gewesen ist.

Die Kontextanalyse zeigte auch, dass der *Wandel der sozioökonomischen Bedingungen* einen wesentlichen Einfluss auf den datenschutzpolitischen Diskurs hatte. Je mehr die wirtschaftliche Bedeutung der Verarbeitung personenbezogener Daten zunahm, umso mehr rückte der Diskurs weg von der grundrechtlichen Bedeutung der Thematik und hin zu einem wirtschaftspolitischen Framing, wonach Datenschutzregelungen dazu dienten, das Vertrauen in die datenverarbeitende Wirtschaft zu stärken und damit Wirtschaftswachstum zu ermöglichen.

Einfluss auf die Initiierung der Datenschutz-Reform hatte auch ein *Wandel in der öffentlichen Meinung*, der sich im Laufe der 2000er-Jahre vollzog. Während die Unterstützung für Anti-Terror-Maßnahmen zwar konstant blieb, wuchsen die Datenschutz-Sorgen der EU-Bevölkerung im selben Zeitraum, sodass im Jahr 2008 erstmals eine Bevölkerungsmehrheit für den Erlass EU-weiter Datenschutzgesetze war. Diese Datenschutz-Sorgen wurden nicht allein vom möglichen Missbrauch der für sicherheitspolitische Zwecke erhobenen personenbezogenen Daten genährt, sondern auch von der zunehmenden und umstrittenen Verarbeitung personenbezogener Daten für wirtschaftliche Zwecke, z. B. im Zuge des Populärwerdens von sozialen Online-Netwerken und in Folge des Bekanntwerdens einer Reihe an öffentlichkeitswirksamen Datenschutz-Skandalen seit Mitte der 2000er-Jahre. Zeitgleich erstarkten europaweit zivilgesellschaftliche Bewegungen, die sich gegen die aus ihrer Sicht ausufernden Anti-Terror-Maßnahmen richteten und die angesichts der zunehmenden Ausweitung von sicherheitsstaatlichen Maßnahmen verhältnismäßig große Teile der Bevölkerung gegen die Maßnahmen mobilisieren konnten.

Die Vollendung des Binnenmarktes, die Terroranschläge zu Beginn der 2000er-Jahre und in eingeschränkter Weise auch die zunehmende wirt-

schaftspolitische Bedeutung der Verarbeitung personenbezogener Daten fungierten zudem als externe Shocks. Dies verdeutlicht, dass Datenschutzpolitik als Querschnittsthema stets auch abhängig von *Policy-Entscheidungen und Policy-Wirkungen aus anderen Subsystemen* ist.

Die Initiierung der Datenschutz-Reform, die später in der Verabschiedung der DSGVO und der JI-Richtlinie mündete, war somit aufgrund einer Mischung aus verschiedenen Einflussfaktoren möglich: Veränderungen in der verfassungsmäßigen Struktur der EU in Gestalt des Inkrafttretens des Lissabon-Vertrags und des Verbindlichwerdens der EU-Grundrechtecharta machten den Erlass von umfassenden sekundärrechtlichen Datenschutzregelungen erforderlich. Die an stärkeren Datenschutzregelungen für den Sicherheitsbereich interessierten Akteure, insb. die EU-Parlamentsfraktionen links der Mitte sowie die liberale Fraktion, aber auch Teile der EU-Kommission (insb. das Kommissariat für Justiz, Freiheit und Sicherheit), deren Stimmen über Jahre trotz gegenüber dem Ministerrat erbrachter Zugeständisse und klarer Absprachen regelmäßig nicht erhört worden waren, übten schließlich gemeinsam mit den Regierungen einiger Mitgliedstaaten Druck aus, damit die Datenschutzreform initiiert werden konnte. Eine abnehmende Anzahl an Terroranschlägen, die wachsende Sorge vor dem Missbrauch personenbezogener Daten seitens privatwirtschaftlicher als auch staatlicher Akteure und zunehmende Proteste gegen Überwachungsmaßnahmen gaben den Forderungen der Datenschutzbefürworter zusätzlichen Auftrieb.

Nachdem die Entstehungsbedingungen der Datenschutz-Reform im Rahmen der Kontextanalyse untersucht wurden, widmete sich der letzte inhaltliche Abschnitt 4, die *Akteurs- und Prozessanalyse*, schließlich der Beantwortung der *zentralen, ersten Forschungsfrage*, indem die Fäden der Kontextanalyse mit den politischen Auseinandersetzungen um die DSGVO zusammengeführt wurden.

Für jede der drei Phasen, in die ich in den Aushandlungsprozess der DSGVO unterteilt hatte (*1. Orientierungsphase, 2. Entwurfsphase, 3. Konfliktphase*), untersuchte ich für jede der Advocacy-Koalitionen deren *Überzeugungssystem*, *Zusammensetzung* und *Ressourcen*. Die sich daran anschließende Prozessanalyse hatte zum Ziel, das Wirken der einzelnen Advocacy-Koalitionen im Hinblick auf das Zustandekommen der DSGVO zu analysieren, indem die kausalen Wirkungsmechanismen und Wechselbeziehungen zwischen den verschiedenen Akteuren, ihren Aktivitäten, den externen Systemereignissen und langfristig wichtigen politischen Gelegenheitsstrukturen herausgearbeitet wurden. Die Akteurs- und Prozessanalyse baute überwiegend auf der quantitativen und qualitativen Analyse von

Primärdokumenten der am Aushandlungsprozess der DSGVO beteiligten Akteure. Ergänzend wurde auch auf Sekundärliteratur und die Medienberichterstattung zurückgegriffen.

Die Akteursanalyse zur *Orientierungsphase*, die von der Initiierung der Datenschutz-Reform im Mai 2009 bis zur Veröffentlichung der Konsultationsergebnisse im November 2010 andauerte, bestätigte auf Basis einer Cluster-Analyse der quantitativ erfassten Positionen aller Subsystem-Akteure die Existenz der zwei konkurrienden Lager in Form der Flexibilitätsbefürworter einerseits und der Datenschutzbefürworter andererseits. Aufgrund des Mangels an nicht-trivialen Kooperationsstrukturen zwischen den Akteuren handelte es sich dabei präziserweise um Advocacy-Communities. Da die Policy-Kernüberzeugung der Datenschutzbefürworter darin bestand, Datenschutz als Grundrecht anzusehen und weil die Akteure zugleich der Überzeugung waren, dass die Globalisierung und der technologische Wandel eine Bedrohung darstellten, wurden die bestehenden Datenschutzregelungen als unzureichend bewertet und eine Stärkung der datenschutzrechtlichen Vorgaben gefordert. Die Flexibilitätsbefürworter hingegen agierten auf Grundlage der Policy-Kernüberzeugung, dass staatliches Handeln möglichst gering ausfallen und der Privatwirtschaft ein möglichst großer Freiraum überlassen bleiben sollte. In der Globalisierung und im technologischen Wandel wurden eher Chancen statt Herausforderungen gesehen. Die Prinzipien bzw. Ziele der bestehenden Datenschuzregelungen wurden zwar unterstützt, doch wurden die bestehenden administrativen Bestimmungen zur Erreichung dieser Ziele als ineffektiv, schwerfällig und unflexibel kritisiert. Die Flexibilitätsbefürworter traten bei den Diskussionen um die Datenschutzreform deshalb für wirtschaftsfreundliche Erleichterungen ein und forderten insb. die Abschaffung der Meldepflicht, die Vereinfachung von Drittstaatentransfers und die Förderung von Selbstregulierungsmaßnahmen, die sie im Sinne einer wirtschaftsfreundlich verstandenen Rechenschaftspflicht zur Ersetzung konkreter gesetzlicher Bestimmungen vorschlugen.

Die Prozessanalyse zur Orientierungsphase machte deutlich, dass die nach der Ernennung Jacques Barrots zum neuen Kommissar für Justiz, Freiheit und Sicherheit 2008 begonnene eindeutige Positionierung zugunsten der Stärkung der Datenschutzregelungen weiteren Schwung erhielt. Zum einen wurde das Kommissariat für Justiz, Freiheit und Sicherheit auf Drängen der neuen Justizkommissarin aufgeteilt und das auf diese Weise neu entstandene Justizkommissariat erhielt die Federführung für die Datenschutz-Reform, sodass der Einfluss von sicherheits- bzw. innen-

politisch motivierten Kommissionsmitgliedern wirksam zurückgedrängt wurde. Zum anderen übernahm mit Viviane Reding eine ausgesprochene Datenschutzbefürworterin den Posten der einflussreichen Justizkommissarin. Reding intensivierte die Bestrebungen ihres Amtsvorgängers und setzte sich klar für ein hohes Datenschutzniveau ein. Im Ergebnis sah das zum Ende der ersten Konsultationsphase veröffentlichte Konzeptpapier der Kommission durchweg die Stärkung der datenschutzrechtlichen Vorgaben vor. Gegenüber den datenverarbeitenden Akteuren aus der Privatwirtschaft wurde die weitere Harmonisierung der EU-weiten Regelungen, Erleichterungen bei Drittstaatentransfers, die Angleichung oder Abschaffung der Bestimmungen zur Meldepflicht und der europäischen Wirtschaft gegenüber zusätzlich die Angleichung der Wettbewerbsverhältnisse gegenüber ihren außereuropäischen Konkurrenten angekündigt. Im Hinblick auf die von den Flexibilitätsbefürwortern erwünschten verwaltungsrechtlichen Vereinfachungen und den Übergang zu einer wirtschaftsfreundlichen Rechenschaftspflicht stellte die Kommission klar, dass die Reform in jedem Fall nicht zu einer Reduktion der Verantwortung der Verarbeiter führen würde.

Ähnliche Ergebnisse zeigte auch die Analyse der *Entwurfsphase*, die von November 2010 bis zur Veröffentlichung des Legislativvorschlags der Kommission am 25. Januar 2012 dauerte. Im Rahmen der Akteursanalyse wurde zunächst deutlich, dass sich die Akteure weiterhin im Wesentlichen auf zwei konkurrierende Lager aufteilten. Neu war allerdings, dass eine kleine Gruppe von Akteuren, die ich als Kompromisswillige bezeichne, Positionen formulierte, die sich nicht klar den Datenschutz- oder Flexibilitätsbefürwortern zuordnen lassen. Eine praktische Relevanz hatte diese dritte Gruppe während des Aushandlungsprozesses jedoch nicht, da die politische Auseinandersetzung weiterhin zwischen den Datenschutz- und Flexibilitätsbefürwortern verlief. Zugleich intensivierten sich die Kooperationsstrukturen der Akteure beider Lager dahingehend, dass sich die Akteursstruktur sowohl der Datenschutz- als auch Flexibilitätsbefürworter von einer Advocacy-Community hin zu einer Advocacy-Koalition entwickelte. Als Kulminationspunkte der Datenschutzbefürworter wirkten die zivilgesellschaftliche Dachorganisation EDRi sowie die EU-Kommission bzw. das Justiz-GD und das Datenschutz-Referat. Auf Seiten der Flexibilitätsbefürworter schlossen sich mehrere wichtige Industrieverbände zum Ende der Entwurfsphase zur *Industry Coalition for Data Protection* (ICDP) zusammen. Das Überzeugungssystem der Datenschutzbefürworter blieb im Wesentlichen unverändert, wurde aber in entscheidenden Bereichen spezifiziert. So wurde nunmehr gefordert, dass eine wirksame Anhebung

des Datenschutzniveaus nur durch die Kombination aus der Intensivierung der Verarbeiterpflichten, der Stärkung der Betroffenenrechte und der Stärkung des Aufsichtsrahmens erreicht werden könne. Die Vorschläge aus dem Konzeptpapier der Kommission wurden durchgängig begrüßt bzw. deren weitere Stärkung gefordert. Das Überzeugungssystem der Flexibilitätsbefürworter blieb ebenfalls stabil. So wurde Datenschutz weiterhin weniger als Grundrecht, denn als vertrauensbildende Maßnahme aufgefasst. Aufgrund der Kommissionsäußerungen, die eine Anhebung des Datenschutzniveaus mit großer Sicherheit vermuten ließen, gingen die Flexibilitätsbefürworter dazu über, die wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung der Verarbeitung personenbezogener Daten hervorzuheben. Letztlich wurden alle verpflichtenden Bestandteile der Kommissionsankündigung abgelehnt. Stattdessen wurde entsprechend der Idee einer wirtschaftsfreundlichen Rechenschaftspflicht der Übergang zu Maßnahmen der Selbstregulierung in praktisch allen Bereichen des Datenschutzrechts gefordert. Mit diesen konträren Positionierungen kündigte sich also bereits im Jahr 2011, noch bevor das ordentliche Gesetzgebungsverfahren begonnen hatte, die spätere Verhärtung der Fronten zwischen Flexibilitäts- und Datenschutzbefürwortern an.

Die Prozessanalyse zur Entwurfsphase hat gezeigt, dass die Kommission im Vorfeld der Veröffentlichung des Datenschutz-Reformpakets Ziel massiven Lobbyings seitens privatwirtschaftlicher Akteure war. Abgesehen von der Verzögerung des Kommissionszeitplans hatte dieses Lobbying allerdings kaum Auswirkungen auf den Inhalt des DSGVO-Entwurfs der Kommission.[432] Stattdessen sah der Kommissionsvorschlag in nahezu allen Bereichen die Stärkung der datenschutzrechtlichen Vorgaben vor. Im Einzelnen betraf dies die Definition besonderer Kategorien personenbezogener Daten, den Grundsatz der Datenminimierung, die Einwilligung, den Datenschutz bei Kindern, Transparenzvorgaben und Informationspflichten des Verantwortlichen, die Modalitäten für die Wahrnehmung von Betroffenenrechten, das Recht auf Vergessenwerden, das Recht auf Datenübertragbarkeit, Automatisierte Entscheidungen und Profiling, Privacy by Design und by Default, die Dokumentationspflichten des Verantwortlichen, die Meldepflicht bei Datenschutzverletzungen, Datenschutzfolgenabschätzung, die Benennung eines betrieblichen Datenschutzbeauftragten, kollek-

432 Neben kleinren Änderungen im Bereich des Datenschutzes bei Kindern oder in den Profiling-Vorgaben war auf Druck der US-Regierung die später als Anti-Fisa-Klausel bezeichnete Passage aus dem Entwurf entfernt worden (vgl. auch Fn 333).

tive Rechtsbehelfe sowie Sanktionen und Geldbußen. Den Forderungen der Flexibilitätsbefürworter entsprachen dagegen lediglich die Abschaffung der Meldepflicht, die Vereinfachung von Drittstaatentransfers, die Beibehaltung der Definition personenbezogener Daten und Erleichterungen bei der Weiterverarbeitung für Zwecke, die mit dem ursprünglichen Erhebungszweck nicht vereinbar sind. Einige der Kommissionsvorschläge entsprachen zudem den Vorstellungen beider Seiten (Harmonisierung, Stärkung der Unabhängigkeit der Datenschutzaufsichtsbehörden, Einführung eines One-Stop-Shops zur Vereinfachung der Bürokratie, Ausweitung des räumlichen Anwendungsbereichs) und einige wenige entsprachen weder den Forderungen der Datenschutz- noch der Flexibilitätsbefürworter, beispielsweise die Vorgaben zum Europäischen Datenschutzausschuss (EDSA), der an die Stelle der Art. 29-Datenschutzgruppe treten sollte und die generelle Intention der Kommission, über einer Vielzahl an delegierten und Durchführungsrechtsakten mehr Macht bei sich zu bündeln sowie die Bestimmungen zu Verhaltensregeln und zu Zertifizierungen. Trotz des mit dem Kommissionsvorschlag auf inhaltlicher Ebene offensichtlich verfolgten Ziels der deutlichen Anhebung des Datenschutzniveaus ging die Kommission auf Abstand zu ihrer während der Konsultationsphasen verfolgten Strategie der Hervorhebung der Grundrechtsdimension des Datenschutzes. Stattdessen bemühte sie sich unter Rückgriff auf das Vertrauensargument darum, die Förderung von Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit der EU durch die Stärkung und Harmonisierung der datenschutzrechtlichen Vorgaben als zwei Seiten einer Medaille zu präsentieren.

Das Handeln der Kommission lässt sich durch drei Faktoren erklären: *Erstens* demonstrierte die Akteurs- bzw. Cluster-Analyse, dass die Positionen von Kommission und Datenschutzbefürwortern größtenteils überlappend waren, sodass hier angesichts der relativ intensiven Kooperationsbemühungen zwischen Kommission und Zivilgesellschaft bzw. Datenschutzbehörden zumindest von einer gewissen Einflussnahme gesprochen werden kann. *Zweitens* zeigte sich, dass der ausschlaggebende Grund wohl in der Person von Justizkommissarin Reding gelegen hat. So war Reding bereits im Vorfeld der Datenschutzreform mit Äußerungen, die in Richtung des Vertrauensarguments gingen, aufgefallen. Zusammengenommen mit ihren Äußerungen zum Grundrechtscharakter des Datenschutzes kann davon ausgegangen werden, dass sie Grundrechtsschutz und Wirtschaftswachstum tatsächlich als zwei Seiten einer Medaille betrachtete und keinen wesentlichen Widerspruch darin sah. *Drittens* kann davon ausgegangen werden, dass das gegen die Kommission gerichtete Lobbying der datenver-

arbeitenden Wirtschaft und die dabei zur Schau gestellte inhaltliche Generalablehnung und Verzerrung der Kommissionsposition trotz der dabei verwendeten vermeintlich kompromissorientierten Sprache, eher abschreckend auf die Kommission gewirkt haben müssen. Schließlich blieb Reding und ihrem Team nur ein eingeschränkter Handlungsspielraum: Entweder mussten sie entgegen der eigenen Überzeugungen eine Abschwächung des Datenschutzniveaus vornehmen, um den Forderung der datenverarbeitenden Wirtschaft zu entsprechen oder sie mussten einen Weg finden, den zur Stärkung des Datenschutzniveaus vorgesehenen Legislativvorschlag so zu rahmen, dass er mit möglichst wenig Widerstand und erfolgreich verabschiedet werden könnte. Angesichts der festen Überzeugung, das Datenschutzniveau stärken zu wollen, griff die Kommission unter Reding darauf zurück, Ihren Legislativvorschlag rhetorisch als eine Win-Win-Situation für Datenschützer als auch Datenverarbeiter zu bewerben.

Wie diese Strategie der Kommission zur Schaffung von Akzeptanz bei der datenverarbeitenden Wirtschaft scheiterte und wie es trotzdem zu einer erfolgreichen Verabschiedung der DSGVO kam, untersuchte ich im Rahmen der Konfliktphase, die sich von der Veröffentlichung des Kommissionsvorschlags Anfang 2012 bis zu dessen Verabschiedung am 27. April 2016 erstreckte. Hier zeigte sich, dass sowohl auf Seiten der Datenschutzbefürworter als auch bei den Flexibilitätsbefürwortern in Folge der Beteiligung weiterer Akteure jeweils zwei Flügel entstanden. Während die in der Entwurfsphase als Adovcacy Koalition identifizierten Datenschutzbefürworter weitgehend unverändert blieben und aufgrund ihrer starken Pro-Datenschutz-Forderungen als extreme Datenschutzbefürworter auftraten, bezog eine weitere Gruppe von Datenschutzbefürwortern, bestehend aus den Parlamenten einiger Mitgliedstaaten, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Europäischen Grundrechteagentur, vergleichsweise gemäßigte datenschutzbefürwortende Positionen. Auf dieselbe Weise setzten sich auch die Flexibilitätsbefürworter aus einem extremen Lager, in dem überwiegend privatwirschaftliche Akteure versammelt waren und die mehrheitlich als Teile der Advocacy-Koalition fungierten sowie aus einem gemäßigten Lager zusammen. Dieses bestand vor allem aus Akteuren, die allenfalls teilweise als Mitglied einer Advocacy-Community bezeichnet werden können, darunter neben einigen privatwirtschaftlichen Akteuren insb. die Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten. Das Überzeugungssystem der Datenschutzbefürworter blieb gegenüber den vorangegangenen Phasen weitgehend unverändert. So wurde der Kommissionsvorschlag und dessen Inhalt als überfälliger Schritt in die richtige Richtung begrüßt. Kritik ern-

tete die unzureichende Spezifizierung vieler der Kommissionsvorschläge und die Idee der Kommission, diese auf dem Wege von delegierten und Durchführungsrechtsakten zu konkretisieren. Daneben bedienten sich zunächst die Kommission und später auch der Parlamentsberichterstatter Jan Philipp Albrecht und zuletzt sogar einige der zivilgesellschaftlichen Akteure des Vertrauensarguments, um die vorgeschlagene Anhebung des Datenschutzniveaus gleichsam als Vorteil für die datenverarbeitende Wirtschaft darzustellen. Das Überzeugungssystem der Flexibilitätsbefürworter blieb ebenfalls weitgehend unverändert gegenüber den vorherigen Phasen. Neben der grundsätzlichen Begrüßung datenschutzrechtlicher Vorgaben und der Überarbeitung des bestehenden Rechtsrahmens gab es Kritik an nahezu allen verpflichtenden Kommissionsvorschlägen und die Forderung, diese durch Selbstregulierungsmaßnahmen zu ersetzen (siehe für eine abschließende, zusammenfassende Darstellung der Überzeugungssysteme der Datenschutz- und Flexibilitätsbefürworter Tabelle 5-1). Eine deutliche Veränderung erfuhr in diesem Zusammenhang der Tonfall der vorgebrachten Kritik. So trat die gegenüber dem Vertrauensargument zuvor entgegengebrachte Akzeptanz in den Hintergrund. Stattdessen malten große Teile der Flexibilitätsbefürworter im Laufe der Konfliktphase zunehmend Katastrophenszenarien aus, wonach die europäische Wirtschaft infolge der datenschutzrechtlichen Bestimmungen schweren Schaden nehmen würde. Auch in der Konfliktphase existierte eine dritte, überwiegend aus einigen mitgliedstaatlichen Regierungen bestehende Akteursgruppe. Da jeder der dieser Gruppe zurechenbaren Akteure größtenteils unabhängig voneinander agierte, fungierte sie zwar nicht als eigenständige Advocacy-Community oder -Koalition, dennoch wäre ihre Zuordnung zu den Datenschutz- oder Flexibilitätsbefürwortern unpassend. So hatten Mitgliedstaaten wie Frankreich, Polen, Ungarn und Österreich im Vergleich zu den übrigen Mitgliedstaaten datenschutzfreundlichere Positionen vertreten und mit Italien, Griechenland und Zypern waren unter ihnen auch drei Ratspräsidentschaften. Zudem spiegelte der final verabschiedete DSGVO-Kompromiss am ehesten die Position der zu dieser Gruppe zählenden Akteure. Insofern bezeichnete ich diese Akteursgruppe als *bedingte Datenschutzbefürworter*.

Policy-Kern-überzeugungen	Datenschutzbefüworter	Flexibilitätsbefürworter
Problemwahr-nehmung	Technologischer Wandel und Globalisierung erschweren die Gewährleistung des Schutzes personenbezogener Daten. Gefährdung individueller Selbstbestimmung in Folge allgegenwärtiger und unsichtbarer Datenverarbeitung.	Technologischer Wandel und Globalisierung bergen wirtschaftliches und gesellschaftliches Potential. Gefährdung des Wirtschaftswachstums und der Entstehung innovativer und gesellschaftlich erwünschter Dienste in Folge zu strenger und zu spezifischer Vorschriften.
Grundlegende Werteprioriserie-rung	Datenschutz ist ein Grundrecht, das geschützt werden muss. Teils auch: Strengere Datenschutzstandards schaffen Vertrauen gegenüber Betreibenden datenverarbeitender Dienste und kommen damit sowohl der Wirtschaft als auch Grundrechten zugute.	Datenschutz als wichtiges Recht muss geschützt und in ein angemessenes Gleichgewicht mit konkurrierenden Rechten und (ökonomischen) Interessen gebracht werden. Teils auch: Datenschutz kann Vertrauen schaffen, aber die dadurch erzielten Profite kompensieren nicht die Kosten zur Einhaltung der strengeren Datenschutzvorschriften.
Grundlegende Zielvorstellungen	Das Recht auf Datenschutz muss durch verbindliche und strenge Vorschriften gestärkt werden.	Datenschutzvorschriften müssen den Datenverarbeitern Flexibilität für kontextsensitive Datenschutz-Maßnahmen einräumen.
Sekundärüber-zeugungen	Für die verbindliche Festlegung der Stärkung von Betroffenenrechten, der Erhöhung der Verarbeiterpflichten, der Verbesserung der Datenschutzaufsicht und der Erhöhung des Sanktionsmaßes im Gesetzestext.	Für die Festlegung von Zielen im Gesetzestext während die Mittel zur Zielerreichung den Verarbeitern überlassen bleiben sollen.

Tabelle 5-1: Zusammenfassung der zentralen Elemente der Überzeugungssysteme der Datenschutz- und Flexibilitätsbefürworter (eigene Darstellung, inspiriert von Larsen et al. (2006, 217)).

Im Rahmen der Prozessanalyse zur Konfliktphase untersuchte ich schließlich das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, in dessen Verlauf die DSGVO verabschiedet wurde. Die mit der Veröffentlichung des Legislativvorschlags der Kommission initiierte ordentliche Gesetzgebungsverfahren initiiert wurde, musste der Vorschlag fortan von Parlament und Ministerrat begutachtet und verhandelt werden, während der Kommission die Vermittlerrolle zukam. Dementsprechend verlagerte sich das Lobbying in Richtung des EP und des Ministerrats. Nachdem der federführende LIBE-Ausschuss des Parlaments unter der Führung des grünen Abgeordneten Jan Philipp Albrecht, der der Advocacy-Koalition der extremen Datenschutzbefürworter zuzuordnen ist, den Entwurf der Parlamentsposition Anfang Januar 2013 präsentierte, eskalierte der Konflikt im Parlament. Albrecht und der LIBE-Ausschuss vertraten in dem Dokument Positionen, die dem extremen Flügel der Datenschutzbefürworter zuzuordnen sind und eine weitere deutliche Anhebung des von der Kommission vorgestellten Datenschutzniveaus

vorsahen. Die Positionen der Flexbilisierungsbefürworter fanden hingegen praktisch keine Berücksichtigung. Der Hintergrund dieses Handelns war, dass Albrecht und sein Team erwarteten, dass der Ministerrat die deutliche Absenkung des Datenschutzniveaus vorschlagen würde. Die Verabschiedung einer besonders datenschutzfreundlichen Parlamentsposition sollte bei der finalen interinstitutionellen Kompromissbildung den Erhalt von aus Datenschutzperspektive akzeptablen Kompromissen gewährleisten und der Absenkung des Schutzniveaus des Kommissionsvorschlags vorbeugen. Die von Albrecht vorgesehene Stärkung des Schutzniveaus stieß nur auf Seiten der zivilgesellschaftlichen Datenschützer auf Unterstützung. Kritik entlud sich hingegen nicht nur seitens der privatwirtschaftlichen Akteure, sondern auch seitens der mitberatenden Parlamentsausschüsse und Fraktionen. Letztlich verspielte Albrecht auf diese Weise die Unterstützung der liberalen Fraktion, die im Hinblick auf die Abstimmung im Parlament das Zünglein an der Waage darstellte, weil der linke Block im Europaparlament alleine nicht auf ausreichend viele Stimmen kam. Im Ergebnis kam es für mehrere Monate zu einer Pattsituation im Europäischen Parlament, die den Aushandlungsprozess lahmlegte.

Obwohl angesichts der Ergebnisse der Kontextanalyse zu erwarten war, dass sich der konservative Block im EP mit der Unterstützung der liberalen Fraktion bei der Verabschiedung eines niedrigeren Datenschutzniveaus durchsetzen würde, kam es aufgrund der Snowden-Enthüllungen anders. Diese wirkten als externer Schock und führten zum Erstarken des Überzeugungssystems der Datenschutzbefürworter. Albrecht und Reding agierten in dieser Phase mit der Unterstützung der übrigen Datenschutzbefürworter und der Medienberichterstattung als Policy Entrepreneure und forcierten strenge Datenschutzregeln erfolgreich als europäische Antwort auf die weltweite Massenüberwachung der Five Eyes. Albrecht überarbeitete seinen Berichtsvorschlag zugleich, indem er den Positionen der Flexibilitätsbefürworter in einigen Bereichen leicht entgegenkam. Der Entwurf, der trotz dieser Anpassungen weiterhin ein höheres Schutzniveau als der Kommissionsvorschlag vorsah, wurde Ende 2013 zunächst im LIBE-Ausschuss und Anfang 2014 im Europäischen Parlament mit großer Mehrheit angenommen.

Die große Mehrheit der Mitgliedstaaten, allen voran Deutschland und Großbritannien, hatten derweil kein Interesse an der Anhebung des Datenschutzniveaus. Viele der mitgliedstaatlichen Regierungen standen den Positionen der Flexibilitätsbefürworter nahe und befürchteten wirtschaftliche Nachteile in Folge von als zu streng wahrgenommenen Datenschutzgeset-

zen. Weil die Befürwortung eines niedrigeren Schutzniveaus zur Hochphase der Snowden-Enthüllungen aufgrund der befürchteten öffentlichen Empörung taktisch wenig sinnvoll gewesen wäre, zögerte der Ministerrat die Verabschiedung seiner Position erfolgreich hinaus. Die Ministerratsposition, die eine deutliche Absenkung des von der Kommission vorgeschlagenen Schutzniveaus vorsah, wurde Mitte 2015 verabschiedet. In den darauffolgenden Trilog-Verhandlungen konnte sich der Ministerrat zwar bei den meisten Forderungen durchsetzen, doch stellte der finale DSGVO-Kompromiss eine Erhöhung des Schutzniveaus im Vergleich zur DS-RL dar. Dies lag vor allem daran, dass sich Parlament und Kommission bei den Betroffenenrechten und dem Sanktionsniveau durchsetzten. Demgegenüber nahmen die Datenschutzbefürworter deutliche Abschwächungen im Bereich der Verarbeiterpflichten und im Hinblick auf nationale Freiräume in Kauf. Dass es in der Folge nicht zu einer weiteren Absenkung des Schutzniveaus kam, lag an einer Mischung aus verschiedenen Faktoren. *Erstens* hatte die Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten trotz der anfänglichen Ablehnung der Reform und trotz der Befürwortung eines niedrigeren Schutzniveaus grundsätzlich Interesse an einem neuen Datenschutzrahmen, da der Status Quo der DS-RL als unzureichend gewertet wurde. *Zweitens* wurde die DSGVO zusammen mit der JI-Richtlinie als Reformpaket verhandelt und diente der sekundärrechtlichen Umsetzung der mit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags geänderten EU-Bestimmungen auf Ebene des Primärrechts, in deren Folge die EU-GRCh verbindlich und der Schutz personenbezogener Daten zum EU-Grundrecht geworden war. *Drittens* spielte die Einbettung der DSGVO in die digitale Binnenmarktstrategie der EU eine wichtige Rolle. Datenschutz konnte dabei als vertrauensbildende Maßnahme für wirtschaftliches Wachstum dargestellt werden. *Viertens* stellten sich der vor allem von Deutschland und Großbritannien forcierten deutlichen Senkung des Schutzniveaus andere Mitgliedstaaten wie Frankreich, Italien, Polen und Luxemburg erfolgreich entgegen. *Fünftens* zogen Parlament und Kommission, anders als in vorherigen datenschutzpolitischen Auseinandersetzungen, bis zuletzt am gleichen Strang und konnten gemeinsam mit den bedingten Datenschutzbefürwortern im Ministerrat weitere Absenkungen des Schutzniveaus verhindern. Insofern stellte die Einigung im Trilog im Sinne des ACF einen ausgehandelten Kompromiss dar, der angesichts einer unerwünschten politischen Pattsituation erreicht werden konnte.

5.2 Kritische Reflexion der Ergebnisse und Forschungsdesiderate

Im Folgenden möchte ich die Ergebnisse der Arbeit kritisch reflektieren und dabei auch auf weiteren Forschungsbedarf hinweisen.

Aus mehreren Gründen stellt diese Arbeit einen Mehrwert für die politikwissenschaftliche Untersuchung der EU-Datenschutzpolitik dar. *Erstens* stellt die empirische Analyse der Positionen aller Datenschutz-Subsystem-Akteure auf Grundlage eines umfassenden Dokumentenkorpusses und einer intersubjektiv nachvollziehbaren Erhebungsweise[433] die erste Analyse dieser Art im Bereich der Datenschutzpolitik dar. Sie geht damit zum einen über andere politikwissenschaftliche Analysen (Hildén 2019; Jančiūtė 2018; Laurer und Seidl 2021), die eine geringe Dokumentenanzahl analysieren, hinaus. Zum anderen geht sie aber auch über die nicht aus der Wissenschaftscommunity stammenden Analysen, wie die von LobbyPlag, hinaus und kann künftigen Forschenden als umfassende empirische Grundlage dienen.

Zweitens werden die Ergebnisse bestehender politikwissenschaftlicher Analysen durch diese Arbeit mittels einer umfassenden empirischen Untersuchung zum Teil bestätigt und zum Teil entkräftet. Bestätigt wird beispielsweise die Rolle von Akteurskoalitionen bei der Gestaltung der EU-Datenschutzpolitik, die schon in Newman (2008b) angeführt wurde oder die von Jančiūtė (2018) benannten Gründe für die Verabschiedung der DSGVO. Doch während das Wirken der Akteurskoalition der Datenschutzbefürworter bei Newman quasi-alleinige Erklärungskraft für das Zustandekommen der DS-RL beansprucht, zeigen meine Ergebnisse, dass auch institutionelle und vertragsrechtliche Faktoren eine wichtige Rolle spielten. Die Analyse der Entwicklung der datenschutzpolitischen Konfliktlinien im Laufe der Geschichte der Datenschutzpolitik und dessen, wie diese letztlich in den politischen Ergebnissen der DSGVO kulminierten, geht schließlich über die Erklärung von Jančiūtė Fokus hinaus, in der auf vier ausgewählte Problembereiche fokussiert wird. Anders als Laurer und Seidl (2021) zeigt die vorliegende Arbeit zudem auf, dass nicht allein die Datenschutzgruppe, sondern die Koalition der Datenschutzbefürworter bestehend aus Teilen der EU-Kommission, des EU-Parlamens und bedeutsame Figuren wie Roman Herzog es gemeinsam mit der Datenschutzgruppe vermochten, den

433 Die entsprechenden Excel-Daten, der Codierbogen, die SPSS-Auswertungen und sonstige relevante Dokumente lassen sich unter dem folgenden Link erreichen: https://owncloud.fraunhofer.de/index.php/s/XveVMq9FU4vuZZE

Schutz personenbezogener Daten als Grundrecht in die GRCh einzuführen. Ebenfalls abweichend von Laurer und Seidl zeigte ich auf, dass die Mehrzahl der im Ministerrat vertretenen Regierungen und auch die Bundesregierung in Folge der Snowden-Enthüllungen taktierten und abwarteten, um letztlich eine Absenkung des Datenschutzniveaus zu bewirken. Davon, dass die deutsche Bundesregierung ihre ablehnende Haltung gegenüber der DSGVO nach den Snowden-Enthüllungen aufgegeben hätte, kann also keine Rede sein.

Drittens wird durch die Analyse der Entstehung der DSGVO mittels des Advocacy Coalition Frameworks (ACF) die Erklärungskraft dieses Ansatzes am Fall eines zentralen EU-Gesetzgebungsverfahrens getestet. Die Ergebnisse bestätigen die Erklärungskraft mehrerer Elemente des ACF: Advocacy Koalitionen bzw. Communities spielten im Laufe der Geschichte der Datenschutzpolitik und bei der Entstehung der DSGVO eine entscheidende Rolle; relativ stabile Parameter, langfristig wichtige politische Gelegenheitsstrukturen und externe Systemereignisse bildeten den Rahmen, innerhalb dessen das Akteurshandeln stattfand; Policy-Wandel in Gestalt der Verabschiedung der DSGVO konnte vor dem Hintergrund einer unerwünschten politischen Pattsituation in Folge eines externen Schocks und eines ausgehandelten Kompromisses stattfinden. Allerdings sind auch einige Fragen offengeblieben. Konzeptionell schwierig zu greifen war beispielsweise das Agieren der als bedingte Datenschutzbefürworter bezeichneten Akteursgruppe. Ganz offensichtlich handelte es sich dabei nicht um eine Advocacy Koalition, doch selbst die Bezeichnung als Advocacy Community hielt ich für unpassend. Für einige der Akteure wäre eventuell der Begriff des Policy Brokers zutreffend gewesen, doch stieß ich bei dem Versuch, hier mehr in die Tiefe zu gehen an die Grenzen der dokumentenanalytischen Vorgehensweise. Agierte etwa die luxemburgische Regierung während ihrer Ratspräsidentschaft tatsächlich als neutraler Policy Broker oder schlugen sie sich vielleicht doch auf die Seite der Datenschutzbefürworter? Aufgrund der gewählten dokumentenanalytischen Vorgehensweise muss auch offenbleiben, ob und inwiefern der externe Schock durch die Snowden-Enthüllungen bei den konservativen und liberalen Parlamentarierinnen zu einem nachhaltigen internen Schock geführt haben könnte, bei dem die eigenen Überzeugungssysteme hinterfragt wurden. Wollten die MdEPs tatsächlich nur einmalig als EP ein möglichst geschlossenes politisches Zeichen setzen oder wurden die eigenen Überzeugungen hinsichtlich Massenüberwachung und der Kontrolle dieser womöglich auch nachhaltig verändert? Die Ergebnisse deuten m. E. in diese Richtung – eine verlässliche Antwort bedarf

allerdings weiterer Forschung. Kritisch könnte auch der kaum vorhandene, sehr kursorische Einblick in die Trilog-Verhandlungen gewertet werden. Allerdings steht das System der informellen Trilog-Verhandlungen ohnehin seit geraumer Zeit in der Kritik, intransparent zu sein. Bemängelt wird etwa, dass keine der auf den Trilog-Sitzungen diskutierten Dokumente öffentlich zugänglich sind (Proust 2015) und die Berichterstattung gegenüber den Parlamentsausschüssen unzureichend sei (Brandsma 2019). Auch im Hinblick auf die Einigung zur DSGVO im Trilog herrschte weitgehende Intransparenz. Während Berichterstatter Albrecht den LIBE-Ausschuss mehrfach mündlich knapp über den Stand der Verhandlungen informierte (LIBE-Ausschuss 2015c, 2015a, 2015b), war auf Seiten des Ministerrats nahezu keine Transparenz gegeben (so etwa, lediglich: Council of the EU 2015). Angesichts meiner Untersuchungsmethode werte ich diese Intransparenz jedoch nicht als weiter problematisch, da sich die wichtigsten Positionierungen bereits ausreichend klar aus dem Politik-Prozess ergeben hatten. Alle relevanten Argumente für und gegen jede der Bestimmungen der DSGVO wurden im Vorfeld, aber auch im Nachgang der Verabschiedung in aller Ausführlichkeit genannt und in der vorliegenden Arbeit diskutiert.

Viertens hat sich die Kombination aus ACF und Prozessanalyse als sinnvoll erwiesen. Die Ausführungen zur Beantwortung der übergeordneten Forschungsfrage bauen durch die Kombination aus dokumentenanalytisch fundierter Überprüfung von Präferenzerzielung (hoop test) sowohl auf großer Gewissheit als auch weisen sie durch die umfassende Analyse und historische Einbettung des Akteurshandelns eine hohe Trennschärfe auf, sodass sie die Bedingungen des doubly decisive-Tests erfüllen. Sicherlich hätte der Rückgriff auf Interviews im Rahmen der Prozessanalyse die Aussagekraft der Ergebnisse weiter steigern können – dadurch, dass bestehende interviewbasierte Analysen zur Entstehung der DSGVO meine dokumentenanalytischen Schlüsse stützten, relativiert sich diese Schwäche allerdings etwas.

Schließlich besitzt die vorliegende Untersuchung, *fünftens*, auch vielfache Anknüpfungspunkte an die laufende politikwissenschaftliche EU-(Integrations-)Forschung. Beispielsweise liefert die Analyse des erfolgreichen Agierens der Datenschutzbefürworter während der Snowden-Enthüllungen Belege dafür, dass Outside-Lobbying, also die Hinwendung an die Öffentlichkeit zum Zwecke der Ausübung politischen Drucks, dann sinnvoll ist, wenn das Anliegen auf öffentliche Unterstützung bauen kann (De Bruycker und Beyers 2019). Ein weiterer Anknüpfungspunkt könnte die Erkenntnis sein, dass trotz der besonderen Bedingungen, die die Verabschiedung der

DSGVO ermöglichten, die Mitgliedstaaten weitgehende nationale Freiräume durchsetzen konnten. Für künftige Forschung dürfte dies verdeutlichen, dass selbst in einer EU mit einem seit dem Lissabon-Vertrag gestärkten Europäischen Parlament, weiterhin und selbst angesichts bedeutsamer externer Schocks keine Politik ohne die Mitgliedstaaten zu machen ist.

Auch für den Datenschutzdiskurs bietet die Arbeit mehrere Erkenntnisse. *Erstens* verdeutlichen meine Ergebnisse, dass dem Wirken von Akteurskoalitionen eine große Bedeutung in der Gestaltung der EU-Datenschutzpolitik zugekommen ist. Die DSGVO wäre nicht entstanden, wenn Akteure aus Kommission, Parlament, Datenschutzbehörden und Zivilgesellschaft nicht gemeinsam und auf unterschiedlichen Ebenen unter Rückgriff auf ihre jeweiligen Ressourcen für deren Initiierung und Verabschiedung eingetreten wären. In diesem Zusammenhang sei auch das Einwirken auf verschiedene Venues hervorgehoben: So war das Agieren der Datenschutzbefürworter während der Entstehung der Grundrechtecharta, die zum damaligen Zeitpunkt noch keine Verbindlichkeit innehatte, später entscheidend bei Initiierung, inhaltlicher Gestaltung sowie Verabschiedung der DSGVO.

Zweitens zeigt meine Analyse, dass das Vertrauensargument als eine Art letzte Bastion der Datenschutzbefürworter eine ambivalente Entwicklung durchgemacht hat. Einerseits scheint das Vertrauensargument der einzige gemeinsame Nenner zwischen einigen Datenschutz- und Flexibilitätsbefürwortern zu sein: So konnte sich letztlich nicht nur die Verabschiedung der DS-RL, sondern auch der DSGVO auf dieses Argument stützen. Andererseits scheint es, als würde es sich dabei eher um ein Verlegenheitsargument beider Seiten handeln. Dabei gehe ich durchaus davon aus, dass Akteure wie Bangemann, Reding oder einige mitgliedstaatliche Regierungen überzeugt von dem Argument sind. Ich stelle vielmehr infrage, ob Vertrauen bei der Nutzung datenverarbeitender Dienste tatsächlich eine so große Rolle zukommt, wie seitens der Vertreter dieses Arguments angenommen wird, oder ob nicht andere Gründe wie der Preis oder die Zugänglichkeit eines Dienstes, sozialer Druck bzw. Netzwerkeffekte usw. wichtiger als Vertrauen sind. Dies stellt m. E. die zentrale Forschungslücke aus Datenschutzperspektive dar, die es zu erforschen gilt. Sollte sich meine Vermutung als zutreffend herausstellen, müsste die Argumentationsstrategie für künftige politische Auseinandersetzungen überdacht und angepasst werden.

5.3 Ausblick oder: Quo Vadis Datenschutz?

Die Ergebnisse machen deutlich, dass die EU-Datenschutzpolitik spätestens seit den 1990er-Jahren von einer unversöhnlich wirkenden Konfliktlinie durchzogen ist: Auf der einen Seite eine Koalition, die ein grundrechtsorientiertes Datenschutzverständnis hat und für hohe regulatorische Datenschutzstandards plädiert. Auf der anderen Seite eine Koalition, die zwar den Wert von Datenschutzregelungen nicht vollkommen abspricht, aber vor allem aus einer wirtschaftspolitischen, gewinnorientierten Perspektive auf das Thema blickt und für Selbstregulierung und damit gegen staatliche Regulierung eintritt. Dass Datenschutzregelungen auf EU-Ebene verabschiedet werden konnten, ist sowohl dem Agieren der Datenschutzbefürworter als auch den institutionellen Rahmenbedingungen und verfassungsrechtlichen Gegebenheiten der EU und damit letztlich der politischen Agenda der EU geschuldet. Dies bedeutet, dass ohne die notwendigen Rahmenbedingungen keine relevanten datenschutzrechtlichen Veränderungen in der EU herbeizuführen sind. Dies zeigt sich insbesondere daran, dass die Inhalte der DSGVO trotz der Kritik vonseiten beider Koalitionen und trotz intensiver datenpolitischer Regulierungsbemühungen mit Data Act, Data Governance Act, usw. unangetastet bleiben. Gleichzeitig liegt das einzige politische Vorhaben, das eine Weiterentwicklung datenschutzrechtlicher Bestimmungen zum Gegenstand hatte, die ePrivacy-Verordnung, seit Jahren auf Eis. In anderen Worten: Die DSGVO bildet den gegenwärtigen EU-Datenschutzstandard an dem derzeit weder vonseiten der Datenschutz- noch der Flexibilitätsbefürworter gerüttelt werden kann. Es liegt also gewissermaßen erneut eine Pattsituation vor.

Damit verknüpft ist auch die Frage der Europäisierung bzw. EU-weiten Harmonisierung des Datenschutzrechts: In einer Situation der Dauerkrise, in der sich die Europäische Union befindet, können sich die Befürworter von weitgehenden EU-Regelungen gegenüber den Befürwortern nationaler Eigenwege, die oftmals zugleich Befürworter von Selbstregulierung sind, nicht durchsetzen. Selbst im historisch (für den Bereich Datenschutz) einzigartigen Fall der Verabschiedung der DSGVO, bei dem mehrere Faktoren die Verabschiedung eines vergleichsweise hohen Datenschutzniveaus begünstigten, setzten die Mitgliedstaaten drastische nationale Freiräume durch, die eine Bedrohung für die mit der DSGVO verfolgte Harmonisierung darstellen.

Zugleich scheinen sich viele Mitgliedstaaten und die Europäische Union insgesamt zunehmend darin einig zu sein, dass Datenschutzrechte als

ein Kernbestandteil des Europäischen Selbstverständnisses anzusehen sind. Gegenüber der noch vor rund drei Jahrzehnten praktizierten Ablehnung EU-weiter Regelungen zum Datenschutz durch die EU-Kommission unter Verweis auf ihre mangelnde Kompetenz in solchen Fragen, stellt dies eine enorme Veränderung der EU-Politik dar. Diese Etablierung von Datenschutzrechten als EU-Grundrecht spiegelt somit auch den langsamen Wandel der EU von einer Wirtschafts- hin zu einer politischen und damit auch Grundrechtsunion wider.

Und dennoch handelt es sich bei der EU-Datenschutzpolitik auch immer um eine politische Zwittererscheinung: In dem Maße, wie sie durch grundrechtsorientierte Datenschutzbefürworter geprägt wurde, ist sie Ausdruck eines Verständnisses, das den Schutz persönlicher Grundrechte anstrebt. Zugleich ist sie ebenso Ausdruck des wirtschaftspolitischen Verständnisses von Akteuren, die allenfalls möglichst flexible staatliche Regelungen befürworten, Daten als ein Wirtschaftsgut betrachten und Datenschutz als Mittel sehen, um den möglichst ungehinderten Fluss von (personenbezogenen) Daten zu gewährleisten. Wie die Setzung dieser Prioritäten die Datenschutzpolitik beeinflusst lässt sich seit 2022 an der geplanten Aufweichung der Einwilligung im Bereich des Europäischen Gesundheitsdatenraums beobachten. Dabei soll künftig auf die Einholung der individuellen Einwilligung verzichtet werden, was den historischen Datenschutzgrundsätzen zwar zuwiderläuft, aufgrund des öffentlichen Interesses an Gesundheit jedoch in Kauf genommen wird.