1 Einleitung[1]

Mittlerweile kann die DSGVO als das zentrale Regulierungselement im digitalpolitischen Geflecht der EU bewertet werden. Zahlreiche Legislativvorhaben und Verordnungen wie der Data Act, Data Governance Act, AI Act, Digital Services Act oder der Digital Markets Act erweitern das digitalpolitische Regulierungsrepertoir der Europäischen Union in ihren jeweiligen Bereichen, während in allen genannten Maßnahmen die DSGVO-Vorgaben den fixen Bezugspunkt bilden. Auch in nicht-verbindlichen Maßnahmen, wie dem European Democracy Action Plan (COM 2020a) oder der KI-Strategie der EU (COM 2020b) werden die DSGVO und ihre Schutzziele affirmiert –selbst in der aus der Regierungszeit Angela Merkels entstadenen Blockchain-Strategie der BRD[2] (BMWi und BMF 2019, 13). Gerade letzteres verdeutlicht, ohne dem Inhalt der Arbeit zu viel vorwegzunehmen, dass sich auch Staaten wie Deutschland, die über viele Jahre hinweg zu den Gegnern der Reform zählten, inzwischen mit der DSGVO arrangiert haben, Ähnliches zeigt sich mit Blick auf die Wirtschaft: Trotz vereinzelter kritischer Stimmen (Bitkom 2020), scheinen sich Akteure aus der datenverarbeitenden Wirtschaft, die enorme Mühen in die Verhinderung bzw. Abschwächung der der DSGVO investiert hatten, mit ihr abgefunden zu haben (AmCham EU 2019; Digitaleurope 2020).

Diese inzwischen ganz selbstverständliche Bezugnahme auf die DSGVO lässt allerdings fast vergessen, wie umstritten der politische Prozess, der zu deren Verabschiedung geführt hat, gewesen ist – und wie mühsam um beinahe jede der DSGVO-Vorgaben, die nun als Standard gelten, gerungen werden musste.

Wie entsteht ein großes EU-Gesetz wie die EU-Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)? Welche politischen und historischen Faktoren wirken als kausale, treibende Faktoren? Die Untersuchung der Entstehung der

1 In diesem Buch werden das generische Maskulinum, das generische Femininum sowie die eindeutige Benennung des männlichen und weiblichen Geschlechts abwechselnd verwendet.

2 Obwohl eine Reihe von Interessenvertretern während der Blockchain-Konsultation der Bundesregierung zum Zwecke eines ungehinderten Blockchain-Einsatzes Änderungen an der DSGVO gefordert hatte, wurde in der Blockchain-Strategie festgehalten, dass sich *aktuell kein Änderungsbedarf* ergebe (BMWi und BMF 2019, 13).

DSGVO im Kontext der historischen EU-Datenschutzpolitik ist das Ziel der vorliegenden Schrift.

1.1 Untersuchungsgegestand und Relevanz

Die Preisgabe personenbezogener Daten gehört längst zur alltäglichen Praxis: Sobald wir uns auf einer neuen Webseite bzw. bei einem neuen Online-Dienst anmelden, um deren Leistungen zu nutzen. Wenn wir einen Miet- oder sonstigen Vertrag in der Offline-Welt abschließen oder die Anmelde-Passwörter für unsere Online-Accounts in mehr oder weniger regelmäßigen Abständen ändern, damit unsere personenbezogenen Daten, zu denen wir beispielsweise unsere Bankdaten hinzuzählen, nicht kompromittiert werden und in vielen weiteren Fällen. Die ganz selbstverständliche Preisgabe personenbezogener Daten prägt in immer noch ungebremst wachsendem Maße den Alltag der Menschen. Während die sozialen Praktiken im Umgang mit personenbezogenen Daten vielfältige Erscheinungsformen haben und verschiedenen Handlungsmotivationen und -mustern folgen, setzt das Recht eben jenem Umgang objektive Grenzen. Genauer: Das Datenschutzrecht hat zum Ziel zu regeln, wie mit personenbezogenen Daten umzugehen ist, sodass eine Nutzung der Daten weiterhin möglich ist, ohne dass die Menschen, deren personenbezogene Daten Gegenstand der Nutzung sind, negative Auswirkungen erfahren (Simitis 1987).

Unter das Datenschutzrecht fällt beispielsweise, welche Daten einem besonderen Schutz unterliegen, welchen Verpflichtungen wiederum diejenigen unterliegen, denen personenbezogene Daten anvertraut wurden und die aus deren Verarbeitung einen monetären oder sonstigen Nutzen für sich und andere ziehen. Aber auch, welche Strafen die Verletzung der datenschutzrechtlichen Vorschriften nach sich zieht und wer die Regeleinhaltung überwacht und dafür Sorge trägt, dass Rechtsverletzung geahndet werden. Angefangen mit den ersten Datenschutzgesetzen, die vor dem Hintergrund der Zusammenführung öffentlicher Datenbanken zur Verwaltungsautomatisierung und -vereinfachung die ordnungsgemäße Verarbeitung personenbezogener Daten gewährleisten sollten, wurden in den vergangenen knapp 50 Jahren zahlreiche Datenschutzgesetze erlassen (Simitis u. a. 2019).

Gemeinsam ist diesen Gesetzen zweierlei: *Erstens* sind sie Resultat der Nutzbarmachung technologischer Entwicklungen. So hatte es zwar auch schon zuvor vielfältige Gesetze zum Schutze der Persönlichkeitsrechte von Menschen gegeben (Lewinski 2009), doch waren Datenschutzgesetze

das spezifische Resultat als Gefährdung wahrgenommener technologischer Entwicklung. Im Laufe der 1960er-Jahre führten die neuen Möglichkeiten der Datenverarbeitung in Teilen der Bevölkerung zu neuen Ängsten, etwa vor einer Unterdrückung auf Grundlage der Daten*macht*, die aus eben jener Verarbeitung resultieren würde. Das augenfälligste Beispiel derartiger Reaktionen ist womöglich die gesellschaftliche Rezeption von George Orwells dystopischem Roman 1984 – historisch wirksam waren in Deutschland aber auch die Erinnerungen an den Holocaust, der durch den systematischen Missbrauch personenbezogener Daten besonders effizient erfolgen konnte (Aly und Roth 2000). Während ein Teil der Bevölkerung und der Politik aufgrund derartiger Bedenken stets ein Interesse an der gesellschaftlichen Einhegung datenverarbeitender Technologien hatte, sah ein anderer Teil eher Vorteile in der Ausschöpfung der Potentiale datenverarbeitender Technologien und wandte sich gegen regulierende Eingriffe des Staates. Das Datenschutzrecht ist das Ergebnis dieser Auseinandersetzungen und hat zum Ziel, mögliche negative Folgen der Datenverarbeitung zu vermeiden während ihre positive Wirkungen erhalten bleiben sollen. Der sowohl europa- als auch weltweit prominenteste Ausdruck dieser Auseinandersetzungen ist die EU-Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO), die seit dem 25. Mai 2018 in allen Mitgliedstaaten der EU als unmittelbar anzuwendendes Recht gilt. Mit der DSGVO werden erstmals nicht nur technische Standards oder Marktregeln mittels einer EU-Verordnung festgelegt, sondern unionsweit verbindliche Standards im Hinblick auf ein EU-Grundrecht geschaffen. Als solches war Datenschutz Ende 2000 im Rahmen der EU-Grundrechtecharta (EU-GRCh) verbrieft worden. Mit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags wurde die EU-GRCh ab Ende 2009 rechtsbindend und formulierte den Schutz personenbezogener Daten in Art. 16 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) als Regelungsauftrag (Albrecht 2016a, 89).

Zweitens sind Datenschutzgesetze zugleich Ausdruck des Versuchs, Eingriffe in die Privatheit der Menschen zu regulieren. Dieser im umgangssprachlichen Sinne häufig als Privatsphäre bezeichnete Bereich der Gesellschaft wird dabei häufig als Antipode der Öffentlichkeit verstanden: Während die Öffentlichkeit ausmache, dass sie alle Menschen angeht, wird, in westlichen Gesellschaften vielfach als privat angesehen, was nicht die Öffentlichkeit, sondern nur das jeweilige Individuum angehe. Insofern lassen sich Datenschutzgesetze auch als Ausdruck des Schutzes desjenigen privaten Bereichs verstehen, der das Private in Datenform kodifiziert, der Bereich der sogenannten *informationellen Privatheit*: Welchen Taillenumfang habe ich?

Welche Medien und Inhalte konsumiere ich? Welche sexuellen Vorlieben habe ich? Welche politischen Ansichten vertrete ich? All dies und noch vieles mehr fällt unter den Bereich, der gemeinhin der informationellen Privatheit zugeordnet wird (Rössler 2001, 19; Westin 1967, 7).

Doch das, was personenbezogene Daten für jeden einzelnen Menschen wichtig und schützenswert macht, ist zugleich Grund für deren enorme ökonomische Bedeutung. Waren personenbezogene Daten vor ein paar Jahrzehnten noch vor allem in einzelnen Wirtschaftsbereichen, wie der Kreditbranche, wichtig, sind sie heute zu einer grundlegenden Ressource des Digitalzeitalters quer über verschiedene Wirtschaftsbereiche avanciert. Von der Automobilbranche über den Gesundheitssektor bis hin zu datengetriebenen Nachhaltigkeitstechnologien greifen zunehmend viele Sektoren auf die massenhafte Auswertung personenbezogener Daten zurück, um Innovationen hervorzubringen: Durch die Analyse der Gesundheitsdaten einer Vielzahl von Menschen werden beispielsweise Fortschritte in der Diagnose und Behandlung von Krankheiten ermöglicht. Als entscheidend gilt auch, dass Daten aus unterschiedlichen Quellen zusammengeführt und für neue Zwecke nutzbar gemacht werden: Personenbezogene, Fahrzeug- und Verkehrsdaten sollen die Steuerung von Verkehrsflüssen so optimieren helfen, dass der CO2-Vebrauch gesenkt wird. Abseits solcher, das Gemeinwohl adressierender Vorhaben, sind es aber weiterhin vor allem die großen weltweit agierenden datenverarbeitenden Unternehmen, die personenbezogene Daten unterschiedlichster Art verarbeiten (Edith 2022; Slynchuck 2022). Ein weltweiter Markt, auf dem personenbezogene Daten gehandelt werden, um bessere Vorhersagen über menschliches Handeln zu treffen und sie so besser zu Kaufentscheidungen drängen zu können ist nur ein Aspekt der Verwendung personenbezogener Daten (Zuboff 2018). Wie verschiedene Skandale ans Tageslicht beförderten, werden sie aber auch zur generellen Steuerung bzw. Manipulation menschlichen Handelns verwendet, wie etwa zur Beeinflussung des Wahlverhaltens (Susser, Roessler, und Nissenbaum 2018). Mehr als ein halbes Jahrhundert später scheinen mit den derzeitigen und weiter zunehmenden Möglichkeiten der Datenverarbeitung also gewissermaßen die Träumereien einiger Akteure der 60er-Jahre hinsichtlich Bevölkerungskontrolle und Automation wahr zu werden.

Politische Entscheidungen wie die DSGVO bilden einen politischen Kompromiss ab, der angesichts des konfliktiven Geflechts aus individuellem Grundrecht auf Datenschutz, der Nutzung personenbezogener Daten für Gemeinwohlzwecke und ihrer ökonomischen Verwertung erzielt wurde. Die Reflektion der Entstehungsbedingungen der DSGVO trägt somit

auch zur Entzerrung der jeweiligen Positionen und einem besseren Verständnis der datenschutzpolitischen Konfliktlinien bei, die sich auch in den gegenwärtigen digitalpolitischen Auseinandersetzungen rund um den Data Act oder AI Act widerspiegeln und es wohl auch in den Debatten über noch kommende Digitalvorhaben tun werden.

Der folgende Abschnitt (1.2) widmet sich der Diskussion des Forschungsstands und der Herausarbeitung der übergeordneten Fragestellung des vorliegenden Dissertationsvorhabens.

1.2 Forschungsstand und Fragestellung

In den vergangenen Jahren haben sich mehrere politikwissenschaftliche Publikationen aus unterschiedlichen Perspektiven mit der Frage der Entstehung der DSGVO auseinandergesetzt. Im Folgenden wird der Forschungsstand anhand dieser Werke vorgestellt und diskutiert.

Im Jahr 2018 erschien die erste umfassende politikwissenschaftliche Untersuchung zur DSGVO. Wie das vorliegende Dissertationsvorhaben auch, verfolgt die Dissertationsschrift von Laima Jančiūtė (2018) das Ziel, die Rolle von Akteursinteressen bei der Verabschiedung der DSGVO zu untersuchen. Jančiūtė verortet ihre Arbeit im Bereich der Forschung zu Kommunikations- bzw. Medienpolitik. Ihr analytischer Rahmen baut auf Elementen von Policy-Netzwerken (Advocacy-Koalitionen, epistemische Communities, Lobbying) sowie Neo-Institutionalismus auf und verwendet als verbindenden Rahmen konkordanzdemokratische Elemente (moderater Staatszentrismus). Mittels Dokumentenanalyse und Interviews untersucht sie die Position von Kommission, Europäischem Parlament, Ministerrat, Datenschutzaufsichtsbehörden, dem europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB), der Europäischen Grundrechteagentur FRA, zivilgesellschaftlichen Datenschützern, Industrievertretern sowie der US-Regierung. Dabei fokussiert sich die Autorin auf die strittigen Punkte „Richtlinie vs. Verordnung", „Delegierte und Durchführungsrechtsakte", „die Kontroverse zum Einbezug des öffentlichen Sektors" sowie „das Prinzip der zentralen Kontaktstelle". In ihren Ergebnissen verweist Jančiūtė schließlich in erster Linie auf den Einfluss der im EU-Ministerrat versammelten EU-Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Verabschiedung der DSGVO, die sich insbesondere bei der Ausgestaltung des Prinzips der zentralen Kontaktstelle, den Regelungen zum öffentlichen Sektor sowie der Einführung zahlreicher Öffnungsklauseln niedergeschlagen habe. Die Rolle des Parlaments wiederum sei

entscheidend im Hinblick auf die Stärkung des allgemeinen Datenschutzniveaus, die Einführung starker Betroffenenrechte sowie die Einführung hoher und einheitlicher Sanktionsregelungen gewesen. Entsprechend dieser Ergebnisse stellt die Autorin schließlich fest, dass die Vorhersagen der rational choice-Perspektive am ehesten in der Lage seien, den politischen Aushandlungsprozess zur DSGVO zu erklären (ebd.). Insgesamt bietet die Dissertation einen guten Überblick über den Aushandlungsprozess der DSGVO, indem die zentralsten Akteure benannt und ihre Positionen aufgezeigt werden. Andererseits leidet die Arbeit unter der Engführung auf die vier oben genannten Konfliktfelder, sowie auf die interinstitutionellen Verhandlungen zwischen Parlament, Ministerrat und Kommission. Fragen nach der Ausgestaltung der datenschutzrechtlichen Regelungen der DSGVO, bspw. zum Thema Einwilligung, bleiben unberücksichtigt. Fraglich ist daher, ob die Engführung auf die vier Konfliktfelder, in denen mitgliedstaatliche Souveränitätserwägungen die größte Rolle spielten, die Ergebnisse der Arbeit möglicherweise dahingehend prädeterminiert haben, dass die mitgliedstaatlichen Souveränitätserwägungen das entscheidende Kriterium im Aushandlungsprozess gewesen seien. Wie im Laufe der vorliegenden Arbeit noch zu zeigen sein wird, waren weitaus mehr Themen unter den beteiligten Akteuren umstritten und der politische Einfluss von Akteurskoalitionen, die weitaus breiter ausgefächert waren, als jene Akteure, die in Jančiūtės Werk betrachtet werden, war an mehreren Stellen des Aushandlungsprozesses von entscheidender Bedeutung.

Eine weitere Dissertationsschrift, die sich der Erklärung des Zustandekommens der DSGVO widmete, legte Jockum Hildén (2019) vor. Sein Fokus lag auf der Sichtbarmachung des Einflusses von Lobbyisten auf die jeweiligen Positionen der Kommission, des EU-Parlaments, des Ministerrats sowie auf den Text der finalen DSGVO. Hildén zeigt auf, dass der Erfolg von Lobbying bei der Einflussnahme auf DSGVO-Inhalte von der Nähe zu den jeweiligen Entscheidungsinstanzen abhing. Demnach habe die Nähe des Generaldirektors Justiz der EU-Kommission (GD Justiz) zu bürgerrechtlichen Stimmen den Einfluss von Wirtschaftslobbyisten erschwert. Umgekehrt habe die (rechts-)konservative Parteizugehörigkeit von EU-Parlamentsabgeordneten Ministerratsakteuren zu einer verstärkten Einflussnahme von Wirtschaftslobbyisten in Parlament und Ministerrat geführt. Kritisch einzuwenden ist, dass sich auch seine Analysen lediglich auf zwei kritische Aspekte der DSGVO beschränken, die Verankerung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung einerseits und der prozedurale Ansatz zum Schutz personenbezogener Daten andererseits. Auch Hildén

vernachlässigt damit weitere im DSGVO-Entscheidungsprozess relevante Diskussionsthemen.

Auch Laurer und Seidl (2021) untersuchen in ihrem Journal-Beitrag die Gründe für die Entstehung der DSGVO. Konkret fragen die beiden, weshalb es zu trotz intensiven Lobbyings zu einer Stärkung des EU-Datenschutzes gekommen ist. Mittels Process Tracing untersuchen sie im ersten Schritt kausale Mechanismen, die von der 1995 verabschiedeten DS-RL zum DSGVO-Kommissionsentwurf im Jahr 2012 führten. In einem zweiten Schritt untersuchen die Autoren mittels discourse network analysis Verschiebungen in den Positionierungen lobbyierender Akteure. Als Datengrundlage dienen Statements unterschiedlicher Akteure über die DSGVO aus US-amerikanischen und europäischen Zeitungen, Mit der New York Times und der Financial Times wurden zwei große für die US-Seite repräsentative Zeitungen ausgewählt. Zur Untersuchung der europäischen Stimmen setzten die Autoren jedoch ausschließlich auf die zwar inhaltlich durchaus einschlägigen, aber im Vergleich zu verschiedenen großen nationalen Publikationen, die tiefgehend über EU-Politikprozesse berichten (wie die FAZ, Der Spiegel, BBC) dennoch eingeschränkten Publikationen Europolitics und Euractiv. Im Hinblick auf den von ihnen als *Agenda Setting Stage* bezeichneten Zeitraum zwischen 1990 bis 2009 resümmieren Laurer und Seidl, dass drei Faktoren ausschlaggebend waren: Erstens und grundlegend habe die mit der Verabschiedung der DS-RL 1995 einhergehende Gründung nationaler Datenschutzaufsichtsbehörden in jenen Mitgliedstaaten, in denen noch keine existierten und der gleichzeitigen Gründung der Art. 29-Datenschutzgruppe (Datenschutzgruppe), unter deren Dach die europäische Kooperation der nationalen Behörden institutionalisiert wurde, eine Pro-Datenschutz-Lobbygruppe im Zentrum der europäischen Politik installiert. Diese haben dann, zweitens, in entscheidender Weise bei der Eingliederung von Datenschutz in der EU-Grundrechtecharta mitgewirkt und, drittens, schließlich auch bei der Gestaltung des Europäischen Verfassungsvertrags bzw. des Lissabon-Vertrags, die entscheidend im Hinblick auf die Geburt der DSGVO waren. Wie sich im Rahmen der vorliegenden Studie noch zeigen wird, ist die Aussage über diese Beeinflussung nicht falsch, aber unterschätzt sowohl die maßgebliche Beteiligung weiterer Akteure, als auch die Wirkung weiterer Faktoren und Mechanismen, die beim Agenda Setting wichtig waren. Im Hinblick auf den als *Policy Formulation Stage* bezeichneten Zeitraum zwischen 2009 und 2012 stellen die Autoren fest, dass die Verortung der institutionellen Zuständigkeit für

die Datenschutzreform beim GD Justiz ausschlaggebend für die Inhalte sowohl des DSGVO-Kommissionsentwurfs als auch der finalen DSGVO war, weil die Nähe des Generaldirektorats Justiz zu Datenschützern und insb. der Art.-29-Datenschutzgruppe zu einer Bevorteilung dieser und einer Benachteiligung von Stimmen aus der Wirtschaftslobby geführt habe. Die Feststellungen der Autoren zu den Faktoren die in der *decision making phase* zwischen 2012 und 2016 maßgeblich für die Verabschiedung der DSGVO waren, stimmen mit den Analysen der meisten anderen Autorinnen und Atoren überein.[3] Demnach stand der Kommissionsentwurf in der ersten Hälfte des Jahres 2013 im EU-Parlament kurz vor seiner Verwässerung, was erst durch den Snowden-Schock verhindert werden konnte. Den Ergebnissen der discourse network analysis zufolge war das entscheidende Argument für die Befürwortung der DSGVO im Nachgang der Snowden-Enthüllungen die Bezugnahme auf die sich in den Überwachungsmaßnahmen widerspiegelnde geopolitische Rivalität zwischen der EU und den USA. Laurer und Seidl geben damit einen instruktiven Einblick in die Post-Snowden-Positionierung der Akteure. Unbetrachtet bleibt bei ihnen jedoch, ob und inwiefern die lobbyierende Akteure es tatsächlich vermocht haben, verschiedene Elemente des Kommissionsvorschlags in ihrem Sinne zu beeinflussen. Zudem wird die vorliegende Studie aufzeigen, dass einige ihrer Aussagen unter Einbeziehung weiterer Informationen widerlegt werden müssen, so etwa die Aussage, dass die deutsche Bundesregierung ihre ablehnende Haltung nach den Snowden-Enthüllungen überdachte habe.

Auch der Journal-Beitrag von Goyal et al. (2021) widmet sich der Erklärung der Entstehung der DSGVO. Aus der Perspektive einer um einen Technology-Stream erweiterten Version des Multiple Stream-Frameworks bestätigen die Autoren einerseits die Ergebnisse anderer Studien. Andererseits argumentieren sie, dass technologischer Wandel einen entscheidenden Effekt auf die DSGVO-Entstehung gehabt habe. Letztlich beschränkt sich ihre Analyse jedoch darauf, dass technologischer Wandel – wie auch von anderen bereits argumentiert wurde (z. B. Burri und Schär 2016, 481 f.) – zur Notwendigkeit der Überarbeitung der DS-RL beigetragen habe, oder in den Worten des Multiple Stream-Frameworks zur Ausreifung des Problemstroms beigetragen habe. Ob und inwiefern technologischer Wandel auch

3 Der Snowden-Effekt auf die DSGVO-Verhandlungen ist Gegenstand mehrerer weiterer Publikationen, die andere Fragen als die Entstehung der DSGVO im Fokus haben (siehe insb. Kalyanpur und Newman 2019; Rossi 2018).

während des DSGVO-Aushandlungsprozesses eine Rolle spielte, bleibt allerdings unklar.

Schließlich untersuchen Schünemann und Windwehr (2020) in ihrem Journal-Beitrag die Frage, ob die treibenden Kräfte bei der Verabschiedung der DSGVO supranationale EU-Institutionen in Gestalt der EU-Kommission und des EU-Parlaments oder Mitgliedstaaten waren. Ausgehend von einer Analyse der Konflikte zu den Themen Recht auf Vergessenwerden, Recht auf Datenportabilität sowie data protection by design/by default stellen die Autorin und der Autor fest, dass keiner der Mitgliedstaaten, die zum DSGVO-Verhandlungszeitpunkt über ein hohes Datenschutzniveau verfügten, die Verabschiedung der DSGVO mit einem hohen Schutzniveau befürworteten. Dieses Handeln der Mitgliedstaaten führen sie auf drei mögliche Erklärungen zurück: Das erfolgreiche Lobbying durch Wirtschaftsakteure, die Furcht der Mitgliedstaaten, in der kompetitiven Situation weltweiter Digitalmärkte durch restriktive Datenschutzgesetze weitere Anteile zu verlieren sowie die Erwartung, dass Datenschutz als wenig öffentlichkeitswirksames und sehr technisches Thema keine breite öffentliche Unterstützung nach sich ziehen werde. Unbeachtet bleibt dabei, dass bereits die Erwartung, dass einzelne Mitgliedstaaten mit einem höheren Datenschutzniveau als norm entrepreneur ein Interesse daran haben würden, Rechtselemente wie das Recht auf Vergessenwerden, das Recht auf Datenportabilität oder data protection by design/by default unterstützen würden, in die Irre führt: In keinem Mitgliedstaat und auch nicht in jenen Mitgliedstaaten mit einem hohen Datenschutzniveau war eines der genannten Rechtselemente vor der DSGVO vorhanden. Erwartbar wäre also eher gewesen, dass die Mitgliedstaaten mit einem hohen nationalen Datenschutzniveau eine Harmonisierung entlang ihrer Vorschriften begrüßt hätten. Eine Befürwortung der drei genannten Rechtselemente hätte jedoch auch für diese Mitgliedstaaten eine Abweichung von ihren nationalen Normen bedeutet.

Die diskutierten Arbeiten stellen alle einen wichtigen Beitrag zur Erklärung des Zustandekommens der DSGVO dar. Aus ganz unterschiedlichen Perspektiven identifizieren sie ausschlaggebende Faktoren, wie die Bedeutung des institutionalisierten Datenschutzes in Gestalt der Datenschutzgruppe, die Rolle der EU-GrCh, des Lissabon-Vertrags, der Agenda-Setting-Rolle der Kommission und der außerordentlichen Wirkung des Snowden-Schocks auf den Verlauf der interinstitutionellen Verhandlungen. Zudem heben alle Beiträge die Bedeutung von Akteurskoalitionen bei der Entstehung der DSGVO hervor.

Obwohl die diskutierten Beiträge wertvolle Einsichten in die Entstehungsgründe der DSGVO liefern, strebt die vorliegende Arbeit eine umfassendere Betrachtung der einzelnen Elemente an, um den Forschungsstand an entscheidenden Stellen zu ergänzen. Hierzu zählt insbesondere der umfassende Abgleich von Akteurspositionen mit den Ergebnissen politischer Entscheidungen bzw. der Legislativdokumente von Kommission, Parlament, Ministerrat und schließlich der finalen DSGVO selbst. Dies verspricht eine genauere Nachvollziehung der Einflussnahme von Lobby-Akteuren auf den Inhalt der DSGVO, indem klar wird, welche DSGVO-Elemente (bzw. die Positionen von Kommission, Parlament und Ministerrat) in welcher Weise auf das Lobbying der unterschiedlichen Akteure zurückgeführt werden kann. Ein weiteres Kerninteresse der vorliegenden Schrift gilt der Identifizierung kausaler Wirkungsmechanismen, die bei der Entstehung der DSGVO entscheidend waren. Wie noch zu zeigen sein wird, spielten Aspekte wie der Wandel in der öffentlichen Meinung, aber auch das EU-Parlament und einige Mitgliedstaaten bei der Initiierung der Datenschutzreform 2009 eine wichtige Rolle. Bislang vernachlässigt wurde zudem die Rolle einiger Mitgliedstaaten bei der erfolgreichen Verabschiedung der DSGVO.

Die vorliegende Studie soll zu diesen genannten Punkten einen Beitrag leisten und damit zum einen bisher nicht oder wenig beachtete Faktoren bei der Entstehung der DSGVO beleuchten. Zum anderen soll die Untersuchung der Entstehung der DSGVO in den Kontext der historischen EU-Datenschutzpolitik eingeordnet werden.

Die übergeordnete Fragestellung lautet dementsprechend:

Wie lässt sich die Entstehung der EU-Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) vor dem (datenschutz-)polit-historischen Kontext erklären?

Damit wird in der die Arbeit die Beantwortung von zwei miteinander zusammenhängenden Forschungsfragen angestrebt. Die zentrale, erste Forschungsfrage (FF 1) lautet:

FF 1: Wie lässt sich die Entstehung der EU-Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) erklären?

Damit zusammenhängend lautet die zweite Forschungsfrage (FF 2):

FF 2: Welche (datenschutz-)politischen und historischen Faktoren wirkten als kausale, treibende Faktoren auf dem Weg zur DSGVO?

Empirisch leistet die vorliegende Arbeit insbesondere dadurch einen signifikanten Beitrag zu der Debatte um die Entstehung der DSGVO, indem anhand der Inhaltsanalyse des enormen Text-Korpus von an Kommission,

Parlament und Ministerrat gerichteten Lobby-Dokumenten ein tiefgehender Einblick in die von Lobby-Akteuren vertretenen Inhalte und deren inhaltliche Überschneidungen mit den Positionen der EU-Organe ermöglicht wird. Auf theoretischer Ebene leistet die Arbeit einen Beitrag, indem die in bisherigen Studien eher am Rande betrachtete Rolle von Advocacy Koalitionen unter Hinzuziehung weiterer erklärender Faktoren in Form relativ stabiler Parameter und externer, dynamischer Systemereignisse in den Mitttelpunkt der Arbeit gerückt wird.

1.3 Struktur der Arbeit

Die Forschungsfragen der Arbeit werden im Verlauf von einem theoretischen und zwei inhaltlichen Kapiteln beantwortet.

Der folgende Abschnitt spezifiziert den theoretischen Rahmen der Arbeit und die gewählte Methodik. Ausgehend von einer Diskussion verschiedener theoretischer Modelle, die für eine Policy Analyse grundsätzlich infrage kommen, wird das Advocacy Coalition Framework (ACF) als passender theoretischer Rahmen zur Beantwortung der Forschungsfragen gewählt. Im Anschluss werden die für die vorliegende Arbeit zentralen Elemente des ACF erläutert. In Abschnitt 2.3 wird im Rahmen des Forschungsdesigns schließlich ausgeführt, wie das ACF in Kombination mit Process Tracing für die Beantwortung der Forschungsfragen operationalisiert wird. Daran anschließend wird in Abschnitt 2.3.5 ausgeführt, auf welcher Methodik und Datengrundlage die Arbeit aufbaut.

Die empirische Analyse gliedert sich schließlich in zwei voneinander getrennte Schritte. Im Rahmen der Kontextanalyse werden in Abschnitt 3 zunächst die gemäß ACF langfristig relevanten Rahmenbedingungen der EU-Datenschutzpolitik untersucht. Kapitel drei ist in vier Unterabschnitte unterteilt, die sich der Frühphase der Europäischen Datenschutzpolitik (Abschnitt 3.1), den ersten Datenschutz-Instrumenten auf EU-Ebene (Abschnitt 3.2), der EU-Datenschutzpolitik nach der Jahrtausendwende bis 2009 (Abschnitt 3.3) sowie dem Wandel weiterer relevanter Kontextbedingungen, die für die Initiierung der Datenschutzreform wichtig waren (Abschnitt 3.4), widmen.

Daran schließt sich die umfassende Untersuchung des Aushandlungsprozesses der DSGVO im Rahmen der Akteurs- und Prozessanalyse in Abschnitt 4 an. Dieses Kapitel ist wiederum in drei empirische Unterkapitel untergliedert, die den Aushandlungsprozess zeitlich in eine Orientierungs-

phase von 2009 bis 2010 (Abschnitt 4.1), eine Entwurfsphase von 2010 bis 2012 (Abschnitt 4.2) sowie eine Konfliktphase von 2012 bis 2015 (Abschnitt 4.3) aufteilen. In einem vierten Unterkapitel (Abschnitt 4.4) werden schließlich die Forschungsfragen bzw. die übergeordnete Fragestellung der vorliegenden Arbeit beantwortet.

Im Schlussteil der Arbeit werden die Ergebnisse der Arbeit zusammengefasst (6.1), die gewählte Theorie, Methodik und die empirische Analyse bzw. deren Ergebnisse kritisch reflektiert und auf offene Fragen bzw. Forschungsdesiderate eingegangen (6.2). Schließlich wird ein Ausblick auf die weitere Entwicklung der Datenschutzpolitik gewagt (6.3).