

Murat Karaboga

# Die Entstehung der EU-Datenschutz- Grundverordnung

Das Politikfeld Datenschutz im Spannungsverhältnis  
zwischen Grundrechtsschutz und Binnenmarktregulierung



Nomos

# **Privatheit und Selbstbestimmung in der digitalen Welt**

## **Privacy and Self-Determination in the Digital World**

herausgegeben von | edited by  
Dr. Michael Friedewald  
Prof. Dr. Alexander Roßnagel

Band | Volume 3

Murat Karaboga

# Die Entstehung der EU-Datenschutz- Grundverordnung

Das Politikfeld Datenschutz im Spannungsverhältnis  
zwischen Grundrechtsschutz und Binnenmarktregulierung



**Nomos**



Die Erstellung dieser Arbeit wurde vom Bundesministerium für Bildung und Forschung im Rahmen des Projekts „Forum Privatheit und selbstbestimmtes Leben in der digitalen Welt“ gefördert.

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Frankfurt am Main, Univ., Diss., 2021

u.d.T.: Die Entstehung der EU-Datenschutz-rundverordnung: Policy-Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Rolle zeitgenössischer Privatheitsverständnisse

1. Auflage 2024

© Murat Karaboga

Publiziert von

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden  
[www.nomos.de](http://www.nomos.de)

Gesamtherstellung:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-7560-0841-4

ISBN (ePDF): 978-3-7489-1589-8

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748915898>

D30



Onlineversion  
Nomos eLibrary



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung  
Nicht kommerziell-Share Alike 4.0 International Public License

## Vorwort und Danksagung

Die Idee zu dieser Arbeit entwickelte ich in einer wunderschönen, lauen Sommernacht Mitte 2013. Die Snowden-Enthüllungen befanden sich auf ihrem Höhepunkt, ich kehrte nach einem interessanten Praktikum am HIIG zurück an meinen damaligen Lebensmittelpunkt in Frankfurt am Main und entschied mich dazu, den Versuch zu wagen, über die Datenschutz-Grundverordnung zu promovieren. Ich hatte bereits im Vorfeld mit Freunden und Bekannten über das Verfassen einer Dissertationsschrift gesprochen, aber so wie es wohl vielen Promovenden geht, ahnte ich zu diesem Zeitpunkt nicht wirklich, auf was ich mich da eingelassen hatte.

Es gibt Menschen, die Einzelgänger sind und damit auch Erfolg haben, es sogar schaffen, Dissertationen im stillen Kämmerlein erfolgreich fertig zu bringen. Ich gehöre nicht zu diesen Menschen. Daher möchte ich an dieser Stelle all jenen Menschen dafür danken, dass sie mich über die Jahre konstant mit ihrer Liebe und Expertise unterstützt haben.

Canım annem ve gurur duyduğum babam: siz, sevginiz ve okumaya odaklı teşvikiniz olmasaydı, ben bu yola girmez, asla bu başarılarla imza atamazdım.

Meine herzallerliebste und wundervolle Yeliz: Ich liebe Dich und bin unendlich dankbar für jede Deiner verträumten Blicke, zärtlichen Umarmungen und besänftigenden Worte, die mir auch noch in der schwierigsten dissertationsbedingten Situation Hoffnung gemacht und den nötigen Mut gegeben haben, weiter zu machen und das Projekt erfolgreich zu Ende zu bringen!

Liebe Frau Seubert, vielen Dank, dass Sie mir den nötigen Freiraum gelassen haben, den ich für die Bewerksstellung dieses Projekts benötigte und dafür, dass Sie trotzdem mit Rat zur Seite standen, wann immer ich auf Sie zugekommen bin.

Einen wesentlichen Anteil an der inhaltlichen Qualität der Arbeit hat auch meine kontinuierliche Einbindung in das BMBF-geförderte interdisziplinäre Forschungsprojekt „Forum Privatheit und selbstbestimmtes Leben in der Digitalen Welt“ gehabt. Durch diese Einbindung hatte ich die Gelegenheit, an zahlreichen Veranstaltungen sowohl teilzunehmen als auch mitzuwirken, die nicht nur meinen fachlichen Horizont erweiterten. Neben den vielen interessanten und lehrreichen Gesprächen mit den Kolleginnen

und Kollegen geht mein Dank insbesondere an die beiden Projektleiter Peter Zoche und Michael Friedewald, die mir ebenfalls stets mit Rat zur Seite standen, aber auch genügend Raum ließen, mich in den Tiefen der EU-Datenschutzpolitik produktiv zu verlieren.

Michael Friedewald verdient darüber hinaus einen besonderen Dank, da er meine Arbeit über die letzten Jahre als Mentor intensiv betreut und mich besonders in der letzten Phase vor Abgabe auf entscheidende Weise unterstützt hat. Dieser Dank geht gleichzeitig aber auch an das Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI und dessen Competence Center Neue Technologien, das mich unter Bedingungen beschäftigt hat, die für Sozialwissenschaftler überdurchschnittlich sind und das den Rahmen für die Projektanbindung, das Mentoring und lehrreiche Weiterqualifikationen gebildet hat.

An meinen früheren Lehrer Peter Zurek geht mein Dank, weil ich insbesondere aufgrund seiner Unterstützung meine Selbstzweifel ablegte und mich trotz meines Gastarbeiterkind-Hintergrunds und gegen den Widerstand der übrigen Lehrerschaft dazu entschied, auf ein Gymnasium zu gehen. Meinem späteren Lehrer Burghardt Rancke möchte ich dafür danken, dass er mich bei meinem Interesse für die Politik, der Wahl des Studiums der Politikwissenschaften und der Wahl von Marburg als Erst-Studienort unterstützt hat. Diese Entscheidungen waren für mich enorm prägend und ich danke Ihnen aufrichtig für die offenen Gespräche, die mich dazu bewogen haben. Ich danke David Salomon dafür, dass er es während meines Studiums der Politikwissenschaften an der Universität Marburg und der Goethe-Universität Frankfurt am Main geschafft hat, dass ich trotz meiner vielen Zweifel letztlich doch den Weg der Wissenschaft eingeschlagen habe – der Funke dieser Begeisterung glüht noch immer und war von entscheidender Bedeutung dafür, dass ich diese Schrift zu Ende verfassen konnte.

Ich danke auch Ralf Lindner, der mir dankenswerterweise den Rat gab, doch „mal das Advocacy Coalitions Framework von diesem Sabatier“ anzuschauen, das letztlich den theoretischen Rahmen meiner Arbeit bilden sollte. In diesem Zusammenhang geht auch ein großer Dank an Lavinia Zinser und Stefan Lindow, mit denen ich im Laufe unzähliger Stunden daran gearbeitet habe, das Advocacy Coalition Framework zu verstehen und zur Anwendung zu bringen.

Ich danke auch allen Korrekturlesern, HiWis und Diskussionspartnern, die mir viel Arbeit abgenommen bzw. interessante neue Ideen vermittelt haben: Philip Schütz, Dara Hallinan, Nicholas Martin, Christian Geminn, Tanja Martin (geb. Bratsch), Gabriel Letai, Jona Dienst, Robert Fechner, u.v.m.!

Zuletzt möchte ich auch all jenen Freunden und Bekannten danken, deren Namen ich hier nicht aufzählen kann, aber deren Zuneigung, Zuversicht aber auch Nachsichtigkeit mir durch die anstrengende Zeit der Dissertation geholfen haben.





# Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	19
Tabellenverzeichnis	21
Abkürzungsverzeichnis	29
1 Einleitung	31
1.1 Untersuchungsgegenstand und Relevanz	32
1.2 Forschungsstand und Fragestellung	35
1.3 Struktur der Arbeit	41
2 Theoretischer Rahmen und Methodologie	43
2.1 Welche theoretischen Rahmen kommen grundsätzlich infrage?	44
2.1.1 Wahl des theoretischen Rahmens	47
2.2 Das Advocacy Coalition Framework	48
2.2.1 Policy Subsysteme und Kontext	50
2.2.1.1 Kontext – Relativ stabile Parameter und externe, dynamische Systemereignisse	52
2.2.2 Überzeugungssysteme	52
2.2.3 Advocacy-Koalitionen	54
2.2.4 Policy-Wandel als abhängige Variable: Zwei mögliche Pfade	57
2.2.5 Relevante Ergänzungen des ACF	59
2.2.6 Schwächen des ACF	64
2.2.7 Anwendbarkeit des ACF auf politische Entscheidungsprozesse auf der EU-Ebene	66
2.3 Forschungsdesign und methodische Erwägungen	68
2.3.1 Forschungsstrategie: Einzelfallstudie	69
2.3.2 Fallauswahl und Festlegung des zeitlichen Untersuchungsrahmens: Der politische Aushandlungsprozess der DSGVO	72

2.3.3	Analytischer Rahmen	73
2.3.4	Operationalisierung	78
2.3.4.1	Operationalisierung der Kontextanalyse	78
2.3.4.2	Operationalisierung der Akteurs- und Prozessanalyse	82
2.3.5	Datenerhebung und -analyse	88
2.3.5.1	Begründung der gewählten Datenerhebungsmethoden	92
2.3.5.2	Identifikation und Eingrenzung der Subsystem- Akteure	97
2.3.5.3	Messung der Überzeugungen: Identifikation der Items und Erstellung des Code-Schemas	106
2.3.6	Reflexion über Normativität und Objektivität	107
3	Kontextanalyse	111
3.1	Die Frühphase der Datenverarbeitung und die Divergenz nationaler Datenschutzgesetze	113
3.1.1	OECD-Datenschutz-Richtlinien	115
3.1.1.1	Erste Aktivitäten der OECD mit Datenschutzbezug	115
3.1.1.2	Die politischen Auseinandersetzungen während der Erarbeitung der OECD-Richtlinien	117
3.1.1.3	Inhalt der OECD-Richtlinien	119
3.1.1.4	Zwischenfazit und Bewertung	120
3.1.2	Datenschutz-Konvention des Europarats	121
3.1.2.1	Erste Aktivitäten des Europarats mit Privatheits- und Datenschutzbezug	123
3.1.2.2	Die Erarbeitung der Datenschutz-Konvention Nr. 108	125
3.1.2.3	Inhalt der Datenschutz-Konvention 108	127
3.1.2.4	Zwischenfazit / Bewertung	130
3.2	Die ersten Datenschutz-Instrumente auf Gemeinschaftsebene	132
3.2.1	Struktur und Organe der Europäischen Union	132
3.2.1.1	Europäischer Rat	134
3.2.1.2	Europäische Kommission	135
3.2.1.3	Der Rat der Europäischen Union – Ministerrat	136
3.2.1.4	Europäisches Parlament	137

3.2.2	Die EU-Datenschutz-Richtlinie 95/46/EG	138
3.2.2.1	Erste datenschutzpolitische Bestrebungen auf Gemeinschaftsebene	138
3.2.2.2	Parlament als Befürworter und Kommission als Bremserin von Gemeinschaftsregelungen?	149
3.2.2.3	Der Meinungswandel der Europäischen Kommission	151
3.2.2.4	EG-Richtlinienvorschlag von 1990	159
3.2.2.4.1	Kontext	159
3.2.2.4.2	Grundsätzliche Konfliktlinien	161
3.2.2.4.3	Konkrete Konflikte	163
3.2.2.5	Überarbeiteter Richtlinienvorschlag von 1992	170
3.2.2.5.1	Kontext: Zugeständnisse und Zurückweisungen der Kommission	170
3.2.2.5.2	Weiterhin bestehende und ungelöste grundsätzliche Konfliktlinien	173
3.2.2.5.3	Konkrete Konflikte und Pattsituation bedrohen erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen	174
3.2.2.6	Überwindung der politischen Pattsituation	180
3.2.2.6.1	Politische Kompromisse	184
3.2.2.7	Inhalte der DS-RL	189
3.2.2.8	Fazit: Bewertung der DS-RL	198
3.2.2.9	Implementierung der DS-RL in den Mitgliedstaaten	200
3.2.3	Drittstaatenentransfers und Safe Harbor-Vereinbarung	203
3.2.4	ISDN-RL 97/66/EG	211
3.2.5	DS-VO 45/2001	213
3.3	Die Datenschutzpolitik der Europäischen Gemeinschaft nach der Jahrtausendwende	216
3.3.1	Hintergrund und Kontext: Wirtschafts- und sicherheitspolitisch bedingte Legitimationskrise des Datenschutzes	216
3.3.1.1	Kommerzialisierung von (personenbezogenen) Daten und IuK-Technologien als Wirtschaftsmotor	216
3.3.1.2	Von 9/11 bis London 2005: Der Einfluss von Terroranschlägen	221

3.3.2	ePrivacy-Richtlinie 2002/58/EG	223
3.3.2.1	Vorgeschichte zur ePrivacy-Richtlinie	223
3.3.2.2	Veröffentlichung des Kommissionsvorschlags	226
3.3.2.3	Formierung des Gemeinsamen Standpunktes im Ministerrat	227
3.3.2.4	Formierung der Parlamentsposition in erster Lesung: Erster Cappato-Bericht	229
3.3.2.5	Post 9/11: Formierung der Parlamentsposition in erster Lesung: Zweiter Cappato-Bericht	231
3.3.2.6	Interinstitutionelle Auseinandersetzungen und ein schaler Kompromiss	234
3.3.2.7	Zwischenfazit	242
3.3.3	Berichte der Kommission über die Durchführung der DS-RL	243
3.3.3.1	Die Ergebnisse des Berichts: Kritikpunkte	244
3.3.3.2	Die Ergebnisse des Berichts: Lösungsvorschläge und Arbeitsprogramm der Kommission	247
3.3.3.3	Stellungnahme des Europäischen Parlaments	251
3.3.3.4	Folgebericht	253
3.3.3.5	Zwischenfazit	254
3.3.4	Datenschutz-Bestimmungen im Sicherheitsbereich	255
3.3.4.1	Erste Aktivitäten auf dem Gebiet	255
3.3.4.2	Richtlinie 2006/24/EG zur Vorratsdatenspeicherung	259
3.3.4.3	Der Zugriff auf Fluggastdaten zu Sicherheitszwecken	265
3.3.4.3.1	Zwischenfazit	267
3.3.4.4	Die Erarbeitung des JI-Rahmenbeschlusses 2008/977/JHA	268
3.3.4.4.1	Stellungnahmen der Datenschutzaufsichtsbehörden	270
3.3.4.4.2	Positionierung des Parlaments	271
3.3.4.4.3	Verhandlungen im Ministerrat	274
3.3.4.4.4	Stillstand der Verhandlungen	277
3.3.4.4.5	Überwindung der politischen Pattsituation	278
3.3.4.4.6	Zwischenfazit	280

3.3.5	Novellierung der ePrivacy-RL zur Cookie-Richtlinie 2009/136/EG	283
3.3.5.1	Kommissionsentwurf	288
3.3.5.2	Stellungnahmen des EDSB und der Art. 29- Datenschutzgruppe	290
3.3.5.3	Position des Europäischen Parlaments	292
3.3.5.3.1	Inhalt der Parlamentsposition	293
3.3.5.3.2	Geänderter Vorschlag der Kommission	294
3.3.5.4	Gemeinsamer Standpunkt des Ministerrats	295
3.3.5.5	Einigung im Trilog und Verabschiedung des Kompromisstextes	298
3.3.5.6	Zwischenfazit	300
3.3.6	Fazit	301
3.4	Wandel weiterer relevanter Kontextbedingungen, die für die Initiierung der Datenschutzreform entscheidend waren	302
3.4.1	Veränderungen in der grundlegenden verfassungsmäßigen Struktur, im Grad der erforderlichen Zustimmung für wesentlichen Wandel sowie der relativen Offenheit des politischen Systems	303
3.4.1.1	Die Erarbeitung der EU-Grundrechtecharta	303
3.4.1.1.1	Entwurfsprozess	305
3.4.1.1.2	Konflikte während des Entwurfsprozesses	306
3.4.1.1.3	Inhalt der Grundrechtecharta	309
3.4.1.1.4	Zwischenfazit	313
3.4.1.2	Der Vertrag von Lissabon	314
3.4.1.2.1	Entwurfsphase	315
3.4.1.2.2	Inkrafttreten der Grundrechtecharta	317
3.4.1.2.3	Institutionelle Neuerungen in Folge des Vertrags von Lissabon	318
3.4.1.3	Das Stockholmer Programm	319
3.4.1.3.1	Empfehlungen der Zukunftsgruppe Inneres	319
3.4.1.3.2	Empfehlungen der Zukunftsgruppe Justiz	321
3.4.1.3.3	Kommissionsentwurf	323

3.4.1.3.4	Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zum Kommissionsentwurf	324
3.4.1.3.5	Ratsentwurf	326
3.4.1.3.6	Parlamentsposition	327
3.4.1.3.7	Das finale Stockholmer Programm	329
3.4.1.3.8	Reaktionen auf das Stockholm- Programm	332
3.4.1.3.9	Umsetzung des Stockholm-Programms: Die formelle Geburt der Datenschutzreform	333
3.4.1.3.10	Zwischenfazit	335
3.4.1.4	Fazit und Auswirkungen auf die Datenschutzpolitik der EU	336
3.4.2	Weitere Faktoren: Veränderung sozioökonomischer Bedingungen und der öffentlichen Meinung	337
3.4.2.1	Zunahme von Datenschutzskandalen	337
3.4.2.2	Wandel in der öffentlichen Meinung gemäß Umfragewerten in den 2000er-Jahren	340
3.4.2.3	Außerparlamentarischer Widerstand	341
3.4.2.3.1	Entstehung europaweiter digitaler Bürgerrechtsgruppen	342
3.4.2.3.2	Zivilgesellschaftlicher Widerstand in Deutschland gegen die Einführung der Vorratsdatenspeicherung	343
3.4.2.4	Policy Entrepreneurship im Europäischen Parlament	345
3.4.2.5	Policy Entrepreneurship auf Ebene der Kommission	348
3.5	Zwischenfazit	349
3.5.1	Zusammenfassung	350
3.5.2	Identifikation von Advocacy-Koalitionen	355
3.5.2.1	Datenschutzbefürworter-Koalition:	356
3.5.2.1.1	Zusammensetzung der Datenschutzbefürworter-Koalition	356
3.5.2.1.2	Überzeugungssystem der Datenschutzbefürworter-Koalition	358

3.5.2.1.3	Ressourcen der Datenschutzbefürworter-Koalition	360
3.5.2.2	Flexibilitätsbefürworter-Koalition	363
3.5.2.2.1	Zusammensetzung der Flexibilitätsbefürworter-Koalition und ihr Verhältnis zur Flexibilitätsbefürworter-Community	364
3.5.2.2.2	Überzeugungssystem der Flexibilitätsbefürworter-Koalition	366
3.5.2.2.3	Ressourcen der Flexibilitätsbefürworter- Koalition	368
4	Akteurs- und Prozessanalyse	371
4.1	Orientierungsphase (2009–2010)	372
4.1.1	Akteursanalyse	374
4.1.1.1	Cluster-Analyse	374
4.1.1.1.1	Grundlegende methodische Erwägungen zur Cluster-Analyse	374
4.1.1.1.2	Ergebnisse der Cluster-Analyse	379
4.1.1.1.3	Zwischenfazit zur Cluster-Analyse	387
4.1.1.2	Datenschutzbefürworter-Community:	388
4.1.1.2.1	Zusammensetzung der Datenschutzbefürworter-Community während der Orientierungsphase	388
4.1.1.2.2	Überzeugungssystem der Datenschutzbefürworter-Community während der Orientierungsphase	390
4.1.1.2.3	Ressourcen der Datenschutzbefürworter-Advocacy- Community während der Orientierungsphase	397
4.1.1.3	Flexibilitätsbefürworter-Community	397
4.1.1.3.1	Zusammensetzung der Flexibilitätsbefürworter-Community	397
4.1.1.3.2	Überzeugungssystem der Advocacy- Community der Flexibilitätsbefürworter während der Orientierungsphase	400

4.1.1.3.3	Ressourcen der Flexibilitätsbefürworter-Community während der Orientierungsphase	409
4.1.2	Prozessanalyse: Der Pfad zum Datenschutz-Gesamtkonzept der Kommission	409
4.1.2.1	Entscheidende Gründe für das Zustandekommen des Gesamtkonzepts der Kommission	413
4.1.2.2	Zwischenfazit	417
4.2	Entwurfsphase (2010–2012)	419
4.2.1	Akteursanalyse	420
4.2.1.1	Cluster-Analyse	420
4.2.1.2	Datenschutzbefürworter	428
4.2.1.2.1	Zusammensetzung der Datenschutzbefürworter während der Entwurfsphase: Von der Community zur Koalition	428
4.2.1.2.2	Überzeugungssystem der Datenschutzbefürworter-Koalition während der Entwurfsphase	429
4.2.1.2.3	Ressourcen der Datenschutzbefürworter-Koalition während der Entwurfsphase	440
4.2.1.3	Flexibilitätsbefürworter	442
4.2.1.3.1	Zusammensetzung der Flexibilitätsbefürworter: Von der Advocacy-Community zur Advocacy-Koalition	442
4.2.1.3.2	Überzeugungssystem der Flexibilitätsbefürworter während der Entwurfsphase	446
4.2.1.3.3	Ressourcen der Flexibilitätsbefürworter während der Entwurfsphase	471
4.2.1.4	Die Akteursgruppe der Kompromisswilligen	473
4.2.2	Prozessanalyse: Entstehung und Inhalt des DSGVO-Entwurfs der Europäischen Kommission	474
4.2.2.1	Lobbying der Kommission und Verzögerung des Reformpakets	474



4.2.2.2	Der Kommissionsvorschlag zur EU-Datenschutz-Grundverordnung	476
4.2.2.3	Inhalte des DSGVO-Kommissionsentwurfs und Einschätzung des Akteurseinflusses	478
4.2.2.3.1	Konsens-Themen	479
4.2.2.3.2	Von beiden Koalitionen abweichende Positionen der Kommission	481
4.2.2.3.3	Erfüllung der Forderungen der Flexibilitätsbefürworter	483
4.2.2.3.4	Erfüllung der Forderungen der Datenschutzbefürworter	486
4.2.2.4	Entscheidende Gründe für das Zustandekommen des Kommissionsentwurfs	496
4.2.2.5	Zwischenfazit	499
4.3	Konfliktphase (2012–2015)	502
4.3.1	Akteursanalyse	503
4.3.1.1	Cluster-Analyse	503
4.3.1.2	Datenschutzbefürworter	510
4.3.1.2.1	Zusammensetzung der Datenschutzbefürworter	510
4.3.1.2.2	Überzeugungssystem der Datenschutzbefürworter	512
4.3.1.2.3	Ressourcen der Datenschutzbefürworter	526
4.3.1.3	Flexibilitätsbefürworter	529
4.3.1.3.1	Zusammensetzung der Flexibilitätsbefürworter	529
4.3.1.3.2	Überzeugungssystem der Flexibilitätsbefürworter	530
4.3.1.3.3	Ressourcen der Flexibilitätsbefürworter	551
4.3.1.4	Die Akteursgruppe der bedingten Datenschutzbefürworter	552
4.3.2	Prozessanalyse: Das Zustandekommen der DSGVO	554
4.3.2.1	Erste Reaktionen auf den Kommissionsentwurf	554
4.3.2.2	Diskussion des Kommissionsentwurfs in den Parlamentsausschüssen	556
4.3.2.3	Diskussion des Legislativvorschlags im EU-Ministerrat	559

4.3.2.4	Höhepunkt der Debatte und Stillstand der Verhandlungen – Blockade in Parlament und Ministerrat	563
4.3.2.5	Überwindung der Pattsituation: Der Einfluss der Snowden-Enthüllungen, die Aufarbeitung des Überwachungsskandals und die Verabschiedung der Parlamentsposition	573
4.3.2.6	Der lange Weg bis zur Überwindung des Stillstands im Ministerrat	578
4.3.2.7	Überblick der Inhalte des DSGVO-Kompromisses	590
4.3.2.8	Reaktionen auf die Einigung im Trilog und die Verabschiedung der DSGVO	593
4.4	Beantwortung der Forschungsfragen: Die Entstehung der DSGVO	594
5	Schluss	601
5.1	Zusammenfassung und Beantwortung der Forschungsfragen	602
5.2	Kritische Reflexion der Ergebnisse und Forschungsdesiderate	617
5.3	Ausblick oder: Quo Vadis Datenschutz?	621
	Literaturverzeichnis	623
	Anhang	699
1.1	Fraktionen im Europäischen Parlament in den Wahlperioden seit 1979	699
1.2	Partizipation von Akteuren am Subsystem der EU-Datenschutzpolitik bis zur DSGVO	699
1.3	Detaillierte Tabellen für Abschnitt 5	715
1.4	Überblick der formellen LIBE-Ausschusssitzungen zum DSGVO-E	720
1.5	Überblick der formellen Rats-, AStV-, Ratsarbeitsgruppen- und Trilog-Sitzungen zur DSGVO	720
1.6	Vollständige Akteurslisten der Datenschutz-NGOs	732

# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Schema des Advocacy Coalition Framework	64
Abbildung 2:	Überblick über den gewählten analytischen Rahmen	75
Abbildung 3:	Datenschutzpolitische Auseinandersetzungen, die Teil der Kontextanalyse sind	76
Abbildung 4:	Schematische Darstellung des analytischen Rahmens für den Schritt der Akteurs- und Prozessanalyse	77
Abbildung 5:	Einteilung des politischen Aushandlungsprozesses zur DSGVO in drei voneinander getrennte Phasen	78
Abbildung 6:	Vereinfachtes ACF-Schema	82
Abbildung 7:	Netzwerk der Flexibilitätsbefürworter	443



## Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1:	Zugänglichkeit von relevanten Daten der administrativ für die Reform zuständigen Akteure in den EU-Organen (eigene Zusammenstellung)	91
Tabelle 2-2:	Teilnehmende Beobachtung - Orte und zentrale Akteure, die beobachtet wurden	92
Tabelle 2-3:	Überblick über formelle und informelle Lobbying-Foren zur DSGVO und die Zahl der im Rahmen dieser Foren lobbyierenden Akteure (eigene Zusammenstellung)	99
Tabelle 2-4:	Häufigkeit und Zeitpunkt der Beteiligung der Subsystem-Akteure am Datenschutzreformprozess (eigene Auswertung)	104
Tabelle 2-5:	Überblick über die Kommentare der Mitgliedstaaten zu den DSGVO-Kapiteln (eigene Auswertung)	105
Tabelle 3-1:	Datenschutzgesetze und Umsetzung der der Datenschutz-Konvention in den EG-Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten im Jahr 1990 (eigene Zusammenstellung)	153
Tabelle 3-2:	Qualifiziertes Mehrheitswahlrecht bis Ende 1994, Richtliniengegner Ende 1993/Anfang 1994 in Rot (Council of the European Union 2013, 38)(Council of the European Union 2013, 38)(Council of the European Union 2013, 38)	180

Tabelle 3-3:	Qualifiziertes Mehrheitswahlrecht nach der EU-Erweiterung im Jahr 1995 und Abstimmungsverhalten (Enthaltung des Vereinigten Königreichs) (Council of the European Union 2013, 39)(Council of the European Union 2013, 39) (Council of the European Union 2013, 39)	189
Tabelle 3-4:	Implementierung der DS-RL in den Mitgliedstaaten (Commission of the European Communities 2003, 3; European Commission 2005; Korff 2002, 1) (Commission of the European Communities 2003, 3; European Commission 2005; Korff 2002, 1) (Commission of the European Communities 2003, 3; European Commission 2005; Korff 2002, 1)	201
Tabelle 3-5:	55 Zentrale Akteure der Flexibilitätsbefürworter-Koalition (eigene Zusammenstellung)	366
Tabelle 4-1:	Überblick über die verwendeten Items und Missing Value Analysis (Quelle: Eigene Auswertung, berechnet mit SPSS)	379
Tabelle 4-2:	K-Means-Clusteranalyse mit 2 Koalitionen (berechnet mit SPSS)	381
Tabelle 4-3:	Finale Cluster-Zentren der K-Means-Clusteranalyse mit 2 Koalitionen (berechnet mit SPSS)	382
Tabelle 4-4:	K-Means-Clusteranalyse mit 3 Koalitionen (berechnet mit SPSS)	384
Tabelle 4-5:	Distanzen der finalen Cluster-Zentren (berechnet mit SPSS)	384
Tabelle 4-6:	Finale Cluster-Zentren der K-Means-Clusteranalyse mit 3 Koalitionen (berechnet mit SPSS)	385
Tabelle 4-7:	ANOVA-Ergebnisse für das 2-Cluster-Modell (berechnet mit SPSS)	387

Tabelle 4-8: Die Advocacy-Community der Datenschutzbefürworter	390
Tabelle 4-9: Überblick der Überzeugungen der Datenschutzbefürworter-Community (eigene Erhebung bzw. Berechnung mit SPSS)	392
Tabelle 4-10: Positionierung der Datenschutzbefürworter zu allen relevanten Themen in der Orientierungsphase (eigene Erhebung)	397
Tabelle 4-11: Zentrale Akteure der Flexibilitätsbefürworter-Community (eigene Zusammenstellung)	400
Tabelle 4-12: Überblick der Überzeugungen der Flexibilitätsbefürworter-Advocacy-Community (eigene Erhebung bzw. Berechnung mit SPSS)	402
Tabelle 4-13: Positionierung der Flexibilitätsbefürworter zu allen relevanten Themen in der Orientierungsphase (eigene Erhebung)	408
Tabelle 4-14: Die Positionen der Advocacy-Communities im Vergleich zur Kommissionsposition während der Orientierungsphase (eigene Erhebung, Berechnung mittels SPSS, grün für inhaltliche Überschneidung, hellgrün für inhaltliche Nähe zum Kommissionsentwurf)	419
Tabelle 4-15: Überblick über die verwendeten Items und Missing Value Analysis (Quelle: Eigene Auswertung, berechnet mit SPSS)	421
Tabelle 4-16: K-Means Cluster-Analyse mit 2 Clustern (berechnet mit SPSS)	423
Tabelle 4-17: Finale Zentren der K-Means-Clusteranalyse mit 2 Clustern (berechnet mit SPSS)	424

Tabelle 4-18: K-Means-Clusteranalyse mit 3 Clustern (berechnet mit SPSS)	425
Tabelle 4-19: Finale Zentren der K-Means-Clusteranalyse mit 3 Clustern (berechnet mit SPSS)	426
Tabelle 4-20: ANOVA-Ergebnisse für das 3-Cluster-Modell der zweiten Phase (berechnet mit SPSS)	428
Tabelle 4-21: Die Advocacy-Koalition der Datenschutzbefürworter	429
Tabelle 4-22: Überblick der Überzeugungen der Datenschutzbefürworter-Koalition (eigene Erhebung bzw. Berechnung mit SPSS)	439
Tabelle 4-23: Positionierung der Datenschutzbefürworter zu allen relevanten Themen in der Entwurfsphase (eigene Erhebung)	440
Tabelle 4-24: Advocacy-Koalition sowie Advocacy-Community der Flexibilitätsbefürworter	445
Tabelle 4-25: Überblick der Überzeugungen der Flexibilitätsbefürworter (eigene Erhebung bzw. Berechnung mit SPSS)	447
Tabelle 4-26: Positionierung der Flexibilitätsbefürworter zu allen relevanten Themen in der Entwurfsphase (eigene Erhebung)	470
Tabelle 4-27: Akteure der Community der Kompromisswilligen	474
Tabelle 4-28: Die Positionen der beiden Advocacy-Koalitionen bzw. der Community im Vergleich zur Kommissionsposition während der Orientierungsphase (eigene Erhebung, Berechnung der Koalitionspositionen mittels SPSS, grün für inhaltliche Überschneidung, hellgrün für inhaltliche Nähe zum Kommissionsentwurf)	501



Tabelle 4-29: Überblick über die verwendeten Items und Missing Value Analysis (Quelle: Eigene Auswertung, berechnet mit SPSS)	504
Tabelle 4-30: Finale Zentren der K-Means-Clusteranalyse mit 3 Clustern (berechnet mit SPSS)	506
Tabelle 4-31: Finale Zentren der K-Means-Clusteranalyse mit 5 Clustern (berechnet mit SPSS)	507
Tabelle 4-32: K-Means-Clusteranalyse mit 5 Clustern (berechnet mit SPSS)	509
Tabelle 4-33: ANOVA-Ergebnisse für das 5-Cluster-Modell der dritten Phase (berechnet mit SPSS)	510
Tabelle 4-34: Akteursliste der Datenschutzbefürworter – Mitglieder der Advocacy-Koalition grau unterlegt (eigene Zusammenstellung)	511
Tabelle 4-35: Positionen aller Datenschutzbefürworter zu allen relevanten Themen (eigene Zusammenstellung)	515
Tabelle 4-36: Akteursliste der Flexibilitätsbefürworter – Mitglieder der Advocacy-Koalition grau unterlegt (eigene Zusammenstellung)	530
Tabelle 4-37: Positionierung der gemäßigten Flexibilitätsbefürworter zu allen relevanten Themen in der Konfliktphase (eigene Erhebung)	548
Tabelle 4-38: Positionierung der extremen Flexibilitätsbefürworter zu allen relevanten Themen in der Konfliktphase (eigene Erhebung)	550
Tabelle 4-39: Akteursliste der bedingten Datenschutzbefürworter (eigene Zusammenstellung)	554

Tabelle 4-40:	Positionen der Kommission, des Ministerrats und des EP im Vergleich zu zur finalen DSGVO sowie zur DS-RL (eigene Codierung der Positionen, grün für inhaltliche Überschneidung, hellgrün für inhaltliche Nähe zum finalen DSGVO-Text)	592
Tabelle 5-1:	Zusammenfassung der zentralen Elemente der Überzeugungssysteme der Datenschutz- und Flexibilitätsbefürworter (eigene Darstellung, inspiriert von Larsen et al. (2006, 217)(2006, 217) (2006, 217)).	614
Tabelle Anhang 1:	Häufigkeit und Zeitpunkt der Partizipation aller Akteure am Subsystem der EU-Datenschutzpolitik bis zum Beginn des DSGVO-Aushandlungsprozesses	714
Tabelle Anhang 2:	Missing Value Analysis für alle 27 infrage kommenden Items in der Orientierungsphase (berechnet mit SPSS)	715
Tabelle Anhang 3:	Positionierung der Community der Kompromisswilligen zu allen relevanten Themen in der Entwurfsphase (eigene Erhebung)	717
Tabelle Anhang 4:	Positionierung der Gruppe der bedingten Datenschutzbefürworter zu allen relevanten Themen in der Konfliktphase (eigene Erhebung)	719
Tabelle Anhang 5:	Liste aller mit der DSGVO befassten formellen LIBE-Ausschusssitzungen (eigene Zusammenstellung)	720
Tabelle Anhang 6:	Liste aller mit der DSGVO befassten Treffen des Rats in der JI-Konfiguration (eigene Zusammenstellung auf Grundlage der Sitzungsprotokolle und Tagesordnungen)	721
Tabelle Anhang 7:	Liste aller mit der DSGVO befassten AStV-Sitzungen (eigene Zusammenstellung auf Grundlage der Sitzungsprotokolle und Tagesordnungen)	727

Tabelle Anhang 8:	Liste aller mit der DSGVO befassten DAPIX-Ratsarbeitsgruppensitzungen (eigene Zusammenstellung auf Grundlage der Sitzungsprotokolle und Tagesordnungen)	730
Tabelle Anhang 9:	Überblick aller Trilog-Sitzungen und der Themen (EPP 2015)(EPP 2015)(EPP 2015)	731
Tabelle Anhang 10:	Unterzeichner-Organisationen des TACD-Briefes an die Rapporteurs Albrecht und Comi vom 5. September 2012 (US-Consumer Organizations 2012)(US-Consumer Organizations 2012)(US- Consumer Organizations 2012)	732
Tabelle Anhang 11:	Unterzeichner-Organisationen des NGO-Briefes an die griechische Ratspräsidentschaft vom 28. Januar 2014 (Civil Rights Organisations 2014)(Civil Rights Organisations 2014)(Civil Rights Organisations 2014)	733
Tabelle Anhang 12:	1212 Unterzeichner-Organisationen des NGO-Briefes an den Kommissionspräsidenten Juncker vom 21. April 2015 (EDRi und Access (International) 2015)(EDRi und Access (International) 2015)(EDRi und Access (International) 2015)	735



# Abkürzungsverzeichnis

ADR	Ausschuss der Regionen
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
ALDE (bis 2004: ELDR)	Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (Europäische Liberale, Demokraten und Reformer)
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
B2B	Business to Business
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
bDsb	Betriebliche Datenschutzbeauftragte
BfDI	Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
DAPIX	Ratsarbeitsgruppe "Informationsaustausch und Datenschutz"
Datenschutzgruppe	Art. 29-Datenschutzgruppe
DSGVO	Die finale Datenschutz-Grundverordnung
DSGVO-E	DSGVO-Entwurf der Europäischen Kommission von 2012
DSGVO-PE	DSGVO-Parlamentsentwurf
DSGVO-RE	DSGVO-Ratsentwurf
DSGVO-UE	Der durchgesickerte ursprüngliche DSGVO-Kommissionsentwurf von 2011
DSAB	Datenschutzaufsichtsbehörde
DSFA	Datenschutzfolgenabschätzung
EDD	Europa der Demokratien und Unterschiede
EDSA	Europäischer Datenschutzausschuss
EDSB	Europäischer Datenschutzbeauftragter
EDU	Europa der Demokratien und der Unterschiede (Europe of Democracies and Diversities EDD)
EG	Erwägungsgrund
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMPL-Ausschuss	Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten

## Abkürzungsverzeichnis

EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EP	Europäisches Parlament
EU-GRCh	Grundrechtecharta der Europäischen Union
Europol	European Police Office
EVP-ED	Fraktion der Europäischen Volkspartei und Europäischer Demokraten
EWSA	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss
FISA	Foreign Intelligence Surveillance Act
GD	Generaldirektion
Grüne/EFA	Fraktion der Grünen/Europäischen Freien Allianz
GUE/NGL	Konföderale Fraktion der Vereinten Europäischen Linken/Nordischen Grünen
IMCO-Ausschuss	Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz
IND/DEM	Fraktion Unabhängigkeit/Demokratie
ITRE-Ausschuss	Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie
IuK-Technologien	Informations- und Kommunikationstechnologien
JI	Justiz und Inneres
JURI-Ausschuss	Rechtsausschuss
KMU	Kleine und Mittlere Unternehmen
LIBE-Ausschuss	Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres
LIBE-BE	LIBE-Berichtsentwurf
NSA	National Security Agency
PETs	Privacy Enhancing Technologies
RFID	Radio-frequency identification (Identifizierung mit Hilfe elektromagnetischer Wellen)
S&D	Die Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament
UEN	Union für das Europa der Nationen