

Datenschutz-Grundverordnung • DS-GVO

Ehmann / Selmayr

3. Auflage 2024
ISBN 978-3-406-79777-4
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

beck-shop.de hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird beck-shop.de für sein

umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

- Erstens stellt das neue **Marktortprinzip (Art. 3 Abs. 2 → Rn. 24)** sicher, dass die DS-GVO 73 auf die Verarbeitung personenbezogener Daten aller Personen, die sich in der Union befinden, räumlich anwendbar ist, unabhängig davon, wo die verarbeitende Stelle ihre Niederlassung hat, von der aus sie ihre Waren oder Dienstleistungen im Binnenmarkt der EU anbietet oder von wo aus sie das Verhalten von Personen in der Union beobachtet.
- Zweitens stärkt die DS-GVO die **Unabhängigkeit der nationalen Datenschutz-Aufsichtsbehörden**, die für die Anwendung und Durchsetzung der DS-GVO in erster Linie 74 zuständig sind. Weitaus detaillierter als der bisherige Art. 28 DS-RL harmonisieren die Art. 51 ff. die völlig unabhängige Stellung, Organisation, Ausstattung, Aufgaben und Befugnisse der nationalen Aufsichtsbehörden. Insbesondere schreibt Art. 52 Abs. 4 vor, dass jeder Mitgliedstaat sicherzustellen hat, dass jede Datenschutz-Aufsichtsbehörde mit den personellen, technischen und finanziellen Ressourcen, Räumlichkeiten und Infrastrukturen ausgestattet wird, die sie für die effektive Wahrnehmung ihrer in der DS-GVO vorgesehenen Aufgaben und Befugnisse benötigt (→ Art. 52 Rn. 22 ff.).
- Drittens verpflichtet die DS-GVO die nationalen Aufsichtsbehörden und die Kommission zum 75 Zusammenwirken im sog. **Verfahren der Zusammenarbeit und Kohärenz** (vgl. Erwägungsgrund 177), das bei **grenzüberschreitenden Sachverhalten** zur Anwendung kommt und dabei alle Aufsichtsbehörden zur einheitlichen Anwendung der DS-GVO anhält (Art. 51 Abs. 2, 60 ff., 63 ff.).²¹⁶ Nach dem „**One-Stop-Shop-Prinzip**“ ist dabei eine Aufsichtsbehörde bei grenzüberschreitenden Sachverhalten **federführend** zuständig ist (Art. 56 Abs. 1, 6). Auf diese Weise sollen sich widersprechende Entscheidungen von Aufsichtsbehörden und somit regulatorische Arbitrage vermieden werden.
- Viertens schaffen die Art. 68 ff. einen unabhängigen **Europäischen Datenschutzausschuss**, 76 der am 25.5.2018 an die Stelle der bisherigen Artikel-29-Datenschutzgruppe (→ Rn. 18) getreten ist. Der Europäische Datenschutzausschuss ist eine Einrichtung der Union mit eigener Rechtspersönlichkeit, die insbes. dazu befugt ist, bei Meinungsverschiedenheiten zwischen nationalen Aufsichtsbehörden diesen gegenüber durch Entscheidung mit Zwei-Drittel-Mehrheit innerhalb kurzer Fristen verbindliche Beschlüsse zur Streitbeilegung zu treffen, um die ordnungsgemäße und einheitliche Anwendung der DS-GVO in Einzelfällen sicherzustellen (vgl. Art. 65 Abs. 1–3).²¹⁷ Das Sekretariat des Europäischen Datenschutzausschusses wird gemäß Art. 75 Abs. 1 vom Europäischen Datenschutzbeauftragten – der für den Schutz personenbezogener Daten gegenüber den EU-Organen und -Einrichtungen zuständig ist²¹⁸ – bereitgestellt, was eine sinnvolle organisatorische Zusammenfassung bewirkt. Heute hat der Datenschutz in Europa damit eine einzige Telefonnummer: die des Europäischen Datenschutzausschusses.²¹⁹
- Fünftens sieht die DS-GVO **neue Verfahren und Sanktionen zur Durchsetzung des 77 einheitlichen europäischen Datenschutzrechts** vor. Besondere Aufmerksamkeit finden dabei naturgemäß die bereits genannten **Geldbußen**, die bis zu 20 Mio. EUR oder bei Unternehmen bis zu 4 Prozent des gesamten weltweit erzielten Jahresumsatzes betragen können (vgl. Art. 83 Abs. 5, 6 → Rn. 5) und von der zuständigen nationalen Aufsichtsbehörde zu verhängen sind,²²⁰ wobei der Europäische Datenschutzausschuss im Interesse

beschermingsautoriteit, Rn. 76: „Die Notwendigkeit, Kohärenz zu gewährleisten, wurde [...] zum Motto des Rechtsinstruments, das die Richtlinie 95/46 ersetzen sollte.“

²¹⁶ Zu ersten praktischen Erfahrungen mit dem Verfahren der Zusammenarbeit und Kohärenz instruktiv *Thiel* ZD 2021, 467; *Weber/Dehnert* ZD 2021, 63.

²¹⁷ Zum ersten Streitbeilegungsverfahren in Sachen Twitter *Weber/Dehnert* ZD 2021, 63. Bisher (Stand Januar 2024) hat der Europäische Datenschutzausschuss zehnmal einen verbindlichen Beschl. ggü. den nationalen Datenschutzbehörden (neunmal durch Streitbeilegungsbeschluss gem. Art. 65 Abs. 1, zweimal durch Dringlichkeitsbeschluss gem. Art. 66) treffen müssen. Alle verbindlichen Beschlüsse sind abrufbar unter https://edpb.europa.eu/our-work-tools/consistency-findings/binding-decisions_en.

²¹⁸ Vgl. Art. 52 Abs. 3 VO (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.10.2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG, ABl. 2018 L 295, 35.

²¹⁹ IdS *Butarelli*, The General Data Protection Regulation: Making the world a better place?, S. 3: „You, as companies, should only need one phone number to talk to the regulator in the EU. The European Data Protection Board will have its own legal personality and have binding powers. It will be up to us, as independent data protection authorities, to coordinate our positions on questions which affect more than one country in the EU.“

²²⁰ Vgl. dazu die damalige Landesbeauftragte für den Datenschutz in Niedersachsen *Thiel* im ZD-Interview, *Thiel/Wybitul* ZD 2020, 3: „Es ist ja auch ein deutlich formuliertes Ziel der EU-Kommission gewesen, mit

der Kohärenz in Leitlinien gemeinsame Kriterien für die Bußgeldpraxis vorgibt.²²¹ Einzelne Grundrechtsträger, denen durch Verstoß gegen die DS-GVO ein Schaden entsteht, können außerdem gemäß **Art. 82** einen **europarechtlichen Anspruch auf Schadensersatz** gegen den Verantwortlichen oder den Auftragsverarbeiter geltend machen.²²² Dieser Schadensersatzanspruch gilt dabei sowohl für materielle als auch immaterielle Schäden, die durch Verstöße gegen die DS-GVO entstanden sind.²²³ Für private Kläger besteht zwar nicht die Möglichkeit zu einer „class action“ nach US-amerikanischen Vorbild, also zu einer „Sammelklage“ im Namen einer unbegrenzten Zahl potenziell geschädigter Verbraucher.²²⁴ Doch ermöglicht Art. 80 immerhin eine **datenschutzrechtliche Verbandsklage** zur Durchsetzung kollektiver Verbraucherinteressen, wie sie im EU-Verbraucherschutzrecht zunehmend üblich wird.²²⁵

der DS-GVO die Durchsetzung des Datenschutzrechts zu verbessern. Bußgelder sind dafür ein zentrales Mittel.“ Der EuGH sieht Geldbußen wegen ihrer abschreckenden Wirkung als „ein Schlüsselement“ für die Durchsetzung der DS-GVO an; vgl. EuGH (Große Kammer) Urt. v. 5.12.2023 – C-683/21, ECLI:EU:C:2023:949 – Nacionalinis visuomenės sveikatos prie Sveikatos apsaugos ministerijos/Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija, Rn. 78; ebenso EuGH (Große Kammer) Urt. v. 5.12.2023 – C-807/21, ECLI:EU:C:2023:950 – Deutsche Wohnen SE/Staatsanwaltschaft Berlin, Rn. 73.

²²¹ Europäischer Datenschutzausschuss, Guidelines 04/2022 on the calculation of administrative fines under the GDPR v. 24.5.2023, Version 2.1. v. 29.6.2023, abrufbar unter https://edpb.europa.eu/system/files/2023-06/edpb_guidelines_042022_calculationofadministrativefines_en.pdf. Diese Leitlinien ergänzen die noch von der Art. 29-Arbeitsgruppe erlassenen und vom Europäischen Datenschutzausschuss übernommenen Leitlinien für die Anwendung und Festsetzung von Geldbußen im Sinne der Verordnung (EU) 2016/679 (WP253) v. 3.10.2017, abrufbar unter <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/611237>; vgl. dazu *Wéber/Rotter* ZD 2022, 415; *Wybitul/König* ZD 2022, 422; *Roßnagel/Rost* ZD 2023, 502; sowie *Wéber/Rotter/Wybitul* ZD 2023, 511.

²²² Zum Schadensersatzanspruch nach Art. 82 zB *Kohn* ZD 2019, 498; *Buchner/Wessels* ZD 2022, 251; sowie *Wybitul/Leibold* ZD 2022, 207 mwN zur Rspr.; treffend *Paal/Aliprandi* ZD 2021, 241 (242): „Die DS-GVO normiert [mit Art. 82] einen eigenständigen, unmittelbar anwendbaren unionsrechtlichen Schadensersatzanspruch, der das mitgliedstaatliche Haftungsrecht überlagert und deutlich über §§ 7, 8 BDSG a.F. hinausgeht.“ Zur ergänzenden und verstärkenden Funktion des Schadensersatzanspruchs gegenüber den Geldbußen der DS-GVO EuGH Urt. v. 4.5.2023 – C-300/21, ECLI:EU:C:2023:370 = ZD 2023, 446 mAnm *Mekat/Ligocki* – UI/Österreichische Post AG, Rn. 40, wo der EuGH ausführt, dass die Verhängung von Geldbußen und anderen Sanktionen gem. Art. 83 und 84 „im Wesentlichen einen Strafzweck haben“, während der Schadensersatzanspruch nach Art. 82 vom Vorliegen eines individuellen Schadens abhängt. Der EuGH hält allerdings fest, dass trotz dieses Unterschieds die Verhängung von Geldbußen und der Schadensersatzanspruch „einander aber als Anreiz zur Einhaltung der DS-GVO auch ergänzen, wobei das Recht jeder Person, den Ersatz eines Schadens zu verlangen, die Durchsetzungskraft der in dieser Verordnung vorgesehenen Schutzvorschriften erhöht und geeignet ist von der Wiederholung rechtswidriger Verhaltensweisen abzuschrecken.“

²²³ Grdl. sowohl zum (unionsrechtlich autonom und einheitlich definierten) Begriff des Schadens gem. Art. 82, zu den Voraussetzungen des Schadensersatzes und zum immateriellen Schaden (für den es nach unionsrechtlichem Verständnis keine wie auch immer geartete Erheblichkeitsschwelle gibt) EuGH Urt. v. 4.5.2023 – C-300/21, ECLI:EU:C:2023:370 = ZD 2023, 446 mAnm *Mekat/Ligocki* – UI/Österreichische Post AG, Rn. 30, 32, 36, 44 ff.

²²⁴ „Sammelklagen“ nach Vorbild der US-amerikanischen „class actions“ werden gegenwärtig auf EU-Ebene nicht umfassend gesetzlich geregelt, sondern sind Gegenstand der Empfehlung der Kommission v. 11.6.2013: Gemeinsame Grundsätze für kollektive Unterlassungs- und Schadensersatzverfahren in den Mitgliedstaaten bei Verletzung von durch Unionsrecht garantierten Rechten, ABl. 2013 L 201, 60. Zum (nicht von Erfolg gekröntem) Versuch einer grenzüberschreitenden datenschutzrechtlichen „Sammelklage“ durch Forderungsabtretungen von Klägern aus mehreren Mitgliedstaaten EuGH Urt. v. 25.1.2018 – C-498/16, ECLI:EU:C:2018:37 – Maximilian Schrems/Facebook Ireland Limited, Rn. 42 ff. Eingehend zur rechtspolitischen Diskussion um „Sammelklagen“ GA *Bobek* SchlA v. 14.11.2017 in der Rs. C-498/16, ECLI:EU:C:2017:863 – Maximilian Schrems/Facebook Ireland Limited, Rn. 119–123.

²²⁵ Art. 80 Abs. 1 erlaubt datenschutzrechtliche Klagen von einem in einem EU-Mitgliedstaat nach dessen Recht gegründeten Verband, dessen satzungsmäßigen Ziele im öffentlichen Interesse liegen und die von einem Datenschutzsubjekt beauftragt werden, in dessen Namen eine Beschwerde einzulegen oder Klage zu erheben. Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten gem. Art. 80 Abs. 2 vorsehen, dass solche Verbände zur Beschwerdeinlegung bzw. Klageerhebung auch unabhängig von einem Auftrag der betroffenen Person befugt sind. Die Voraussetzungen für solche auftragsunabhängigen Verbandsklagen werden neuerdings teilharmonisiert durch die Richtlinie 2020/1828 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 25.11.2020 über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EG, ABl. 2020 L 409, 1. Diese Richtlinie, die von den Mitgliedstaaten bis zum 25.12.2022 umzusetzen war und seit dem 25.6.2023 zugunsten von Rechtsunterworfenen anwendbar sein muss (Deutschland und Österreich haben

Insgesamt ist die DS-GVO materiell rechtlich als Evolution und nicht als Revolution anzusehen,²²⁶ auch wenn der Übergang von der DS-RL zu einer mit empfindlichen Geldbußen und Schadensersatzansprüchen bewehrten Verordnung das europäische Datenschutzrecht für die Praxis erheblich sichtbarer und in seinen Konsequenzen spürbarer macht. Die Stärkung der wirksamen und einheitlichen Durchsetzung der DS-GVO stellt dabei die eigentliche Neuerung im Datenschutzrecht dar.²²⁷ Sie ist es, die es als gerechtfertigt erscheinen lässt, die DS-GVO als „Meilenstein“²²⁸ zu bezeichnen. 78

C. Vollharmonisierung durch eine unmittelbar geltende „Grundverordnung“: Konsequenzen für nationale Spielräume

Wenn der EU-Gesetzgeber sich für die Rechtsform der Verordnung – also für das stärkste im Unionsrecht zur Verfügung stehende Rechtsinstrument – entscheidet, dann tut er dies, damit die von ihm erlassenen Vorschriften ihre volle Wirkung einheitlich in sämtlichen Mitgliedstaaten vom Zeitpunkt ihres Inkrafttretens an und während der gesamten Dauer ihrer Gültigkeit entfalten.²²⁹ Rechtsanwender wie Rechtsunterworfenen sollen ihre Rechte und Pflichten unmittelbar dem Unionsrecht entnehmen können. Vermittelnde nationale Rechtsvorschriften, die den Willen des EU-Gesetzgebers unvollständig wiedergeben, verschleiern oder sogar konterkarieren könnten, sollen dagegen nicht zum Einsatz kommen. Mit einer Verordnung bezweckt der EU-Gesetzgeber also die **Vollharmonisierung des geregelten Rechtsgebiets**, und zwar sowohl auf Ebene der **Normsetzung** als auch auf der Ebene der **Normanwendung**. 79

Die Bedeutung des Rechtsformwechsels von der Richtlinie zur Verordnung²³⁰ für das europäische Datenschutzrecht lässt sich nur dann vollständig erfassen, wenn man sich vergegenwärtigt, dass der EU-Gesetzgeber auch durch eine Richtlinie, die den Mitgliedstaaten ihrer Zielsetzung nach und infolge sehr detaillierter Vorschriften keine wesentlichen inhaltlichen Spielräume belässt, eine Vollharmonisierung auf der Ebene der Normsetzung erreichen kann. 80

beide Fristen versäumt, weshalb die Kommission Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet hat), ermöglicht Verbandsklagen durch von den Mitgliedstaaten benannte qualifizierte Einrichtungen gegen Unternehmen, die gegen bestimmte, im Anh. I genannte Vorschriften des Unionsrechts verstoßen. Die DS-GVO ist in Anh. I in Ziff. 56 ausdrücklich aufgeführt. Zur datenschutzrechtlichen Verbandsklage nach der EU-Verbandsklagerichtlinie eingehend *Grewe/Stegemann* ZD 2021, 183; vgl. auch EuGH Urt. v. 28.4.2022 – C-319/20, ECLI:EU:C:2022:322 = ZD 2022, 384 mAnM *Hense – Meta Platforms Ireland Ltd/Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.*, Rn. 72, wonach es für die Verbandsklagebefugnis nach Art. 80 Abs. 2 ausreicht, wenn eine solche Einrichtung geltend macht, dass die betreffende Datenverarbeitung die Rechte identifizierter oder identifizierbarer natürlicher Personen aus der DS-GVO beeinträchtigen könne, „ohne dass ein der betreffenden Person in einer bestimmten Situation durch die Verletzung ihrer Rechte tatsächlich entstandener Schaden nachgewiesen werden müsste.“

²²⁶ Ebenso *Kühling/Buchner/Kühling/Raab*, 4. Aufl. 2024, Einf. Rn. 99: „eine evolutionäre Entwicklung“; ebenso *Kühling/Martini* EuZW 2016, 448. Vgl. auch *Gola/Heckmann/Gola/Heckmann* Einl. Rn. 24, die positiv vermerken, „dass die Verordnung an den Grundprinzipien des Datenschutzrechts festhält [...]“

²²⁷ Vgl. *Kühling/Buchner/Kühling/Raab*, 4. Aufl. 2024, Einf. Rn. 99, die insofern „[g]ravierende Änderungen [...] sowohl im institutionellen als auch im prozeduralen Bereich“ feststellen.

²²⁸ So die damalige deutsche Bundesdatenschutzbeauftragte *Andrea Voßhoff*, zit. nach *heise online*, 21.4.2016, abrufbar unter www.heise.de/newsticker/meldung/Datenschuetzer-bewerten-EU-Grundverordnung-als-Meilenstein-3179872.html; ebenso *Albrecht* CR 2016, 88 (97) sowie *Schmidl* ZVertriebsR 2017, 69. Nach fünf Jahren DS-GVO *Strassemeyer* DB 2023, 157, für den die DS-GVO trotz einiger Kritik zu einem „bleibenden Meilenstein“ geworden ist.

²²⁹ Vgl. EuGH Urt. v. 9.3.1978 – 106/77, ECLI:EU:C:1978:49 – *Amministrazione delle Finanze dello Stato/Simmenthal*, Rn. 14/16 l.

²³⁰ Aussagekräftig dazu *GA Bobek* SchlA v. 19.12.2018 – C-40/17, ECLI:EU:C:2018:1039 – *Fashion ID GmbH & Co. KG/Verbraucherzentrale NRW e.V.*, Rn. 45: „Es ist darauf hinzuweisen, dass sich mit der DS-GVO, die die Richtlinie 95/46 ersetzt, die Natur des Rechtsakts, in dem die Regelungen zu finden sind, von einer Richtlinie zu einer Verordnung gewandelt hat. Dieser Wandel bedeutet auch, dass im Gegensatz zu einer Richtlinie, bei der die Mitgliedstaaten die freie Wahl der Mittel haben, wie sie die Inhalte dieses Rechtsakts umsetzen, nationale Vorschriften zur Durchführung einer Verordnung grundsätzlich nur dann erlassen werden dürfen, wenn hierfür eine ausdrückliche Ermächtigung vorliegt.“ Vgl. ferner *Streinz/Schroeder* AEUV Art. 288 Rn. 38, der zutr. darauf verweist, dass Verordnungen eine Rechtsvereinheitlichung ermöglichen, während Richtlinien lediglich zu einer Rechtsangleichung führen. Zu den Konsequenzen der mit der DS-GVO gewählten Rechtsform der Verordnung für das nationale Datenschutzrecht bereits *Eckhardt/Kramer/Mester* DuD 2013, 623 (625 f.).

Zwar zielen Richtlinien oft nur auf eine Mindestharmonisierung oder eine schrittweise Harmonisierung, so dass die Mitgliedstaaten diese durch weiter reichende nationale Vorschriften ergänzen können. Mit fortschreitender Integration des Binnenmarktes entscheidet sich der EU-Gesetzgeber allerdings zunehmend für vollharmonisierende Richtlinien. Die DS-RL von 1995 war ein Beispiel dafür. Der EuGH hat – entgegen anderen Auffassungen in der Literatur²³¹ – in mehreren Urteilen festgestellt, dass die durch die DS-RL bewirkte Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften „nicht auf eine Mindestharmonisierung beschränkt ist, sondern zu einer **grundsätzlich umfassenden Harmonisierung** (im Englischen: „[a] harmonisation which is generally complete“, im Französischen: „une harmonisation qui est, en principe, complète“) führt“,²³² was nichts anderes bedeutet, als dass er in der DS-RL eine Vollharmonisierung sah, von der die Mitgliedstaaten grundsätzlich weder nach oben noch nach unten abweichen konnten.

- 81 Der EuGH begründete die grundsätzlich umfassende Harmonisierungswirkung der DS-RL mit deren Zielsetzung, den **freien Verkehr personenbezogener Daten** im Binnenmarkt sicherzustellen (Erwägungsgrund 3, Art. 1 Abs. 2 DS-RL). Da die in den nationalen Regeln über die Verarbeitung personenbezogener Daten bestehenden Unterschiede diesen freien Verkehr in schwerwiegender Weise beeinträchtigen konnten (Erwägungsgrund 7 DS-RL), bezweckte die DS-RL, in allen Mitgliedstaaten **ein gleichwertiges Schutzniveau** (Erwägungsgrund 8 DS-RL; im Englischen: „equivalent protection“; im Französischen: „protection équivalente“) hinsichtlich der Rechte und Freiheiten von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten herzustellen, wobei die Union durch die Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften den bisher garantierten Schutz nicht verringern, sondern **ein hohes Schutzniveau** sicherstellen wollte (Erwägungsgrund 10 DS-RL). Wenn aber die DS-RL ein gleichwertiges Schutzniveau sicherstellen sollte, dann mussten die datenschutzrechtlichen Regelungen der DS-RL **grundsätzlich erschöpfenden und abschließenden Charakter** haben.²³³ Der EuGH folgerte daraus für den Fall der in Art. 7 DS-RL aufgeführten Grundsätze in Bezug auf die Zulässigkeit der Datenverarbeitung: „Folglich dürfen die Mitgliedstaaten weder neue Grundsätze in Bezug auf die Zulässigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten neben Art. 7 der Richtlinie 95/46 einführen, noch zusätzliche Bedingungen stellen, die die Tragweite eines der sechs in diesem Artikel vorgegebenen Grundsätze verändern würden.“²³⁴

- 82 Der **vollharmonisierende Charakter einer Richtlinie** schließt nicht aus, dass diese einzelne Vorschriften enthält, die den Mitgliedstaaten ein Ermessen einräumen oder die es ihnen überlassen, die Einzelheiten zu regeln bzw. zwischen Optionen zu wählen.²³⁵ Es ist gemäß Art. 288 UAbs. 3 AEUV gerade Wesensmerkmal einer Richtlinie, dass sie nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels für die Mitgliedstaaten verbindlich ist, den innerstaatlichen Stellen aber die Wahl

²³¹ Vgl. zB *Zerdick* Legal Issues of European Integration 1995, 59 (66): „The Directive has not chosen a full harmonization of privacy laws [...]“. Anders bereits *Ehmann/Helfrich* EG-DatenschutzRL Art. 13 Rn. 2, wonach die Richtlinie gerade das Ziel verfolge, im Wege der Harmonisierung der europäischen Rechtsvorschriften ein einheitliches datenschutzrechtliches Schutzniveau zu gewährleisten.

²³² EuGH Urt. v. 6.11.2003 – C-101/01, ECLI:EU:C:2003:596 – Lindqvist, Rn. 96; EuGH Urt. v. 24.11.2011 – C-468/10 u. C-469/10, ECLI:EU:C:2011:777 = ZD 2012, 33 – ASNEF u. FECEMD, Rn. 29. Vgl. auch *Marsch* Datenschutzgrundrecht S. 326, 328, der bzgl. der DS-RL konstatiert, „dass diese vom Gesetzgeber unzweifelhaft als Maßnahme der Vollharmonisierung konzipiert wurde“, was in der deutschen Datenschutzzit. allerdings über lange Zeit und weitgehend übersehen worden sei und er selbst für kompetenzrechtlich problematisch hält. Eher rechtspolitisch die Kritik von *Gömann* Binnenkollisionsrecht S. 47, für den sich das Vorgehen des europäischen Gesetzgebers im Fall der DS-GVO in die allgemeine unionsrechtliche Tendenz einfügt, die klassische Unterscheidung zwischen mindestharmonisierenden Richtlinien und vollharmonisierenden Verordnungen zunehmend zu verwischen. Für diese angebliche Unterscheidung findet sich aber weder im EU-Primärrecht noch in der Rspr. des EuGH eine Grundlage. Das BVerfG hat sich inzwischen der Rspr. des EuGH zur unionsrechtlich vollständig vereinheitlichenden Natur der DS-RL angeschlossen, jedenfalls was die in der DS-RL enthaltenen materiellrechtlichen Anforderungen an die Datenverarbeitung angeht; vgl. BVerfG Beschl. v. 6.11.2019 – 1 BvR 276/17, MMR 2020, 106 mAnm Hoeren = ZD 2020, 109 mAnm Gräbig – Recht auf Vergessen II, Rn. 37 ff.

²³³ EuGH Urt. v. 24.11.2011 – C-468/10 u. C-469/10, ECLI:EU:C:2011:777 = ZD 2012, 33 – ASNEF u. FECEMD, Rn. 30, 31.

²³⁴ EuGH Urt. v. 24.11.2011 – C-468/10 u. C-469/10, ECLI:EU:C:2011:777 = ZD 2012, 33 – ASNEF u. FECEMD, Rn. 32.

²³⁵ EuGH Urt. v. 6.11.2003 – C-101/01, ECLI:EU:C:2003:596 = EuZW 2004, 245 – Lindqvist, Rn. 83; EuGH Urt. v. 24.11.2011 – C-468/10 u. C-469/10, ECLI:EU:C:2011:777 = ZD 2012, 33 – ASNEF u. FECEMD, Rn. 35.

der Form und Mittel überlässt. Eine „**gewisse Flexibilität**“²³⁶ ist also für die Vorschriften einer Richtlinie geradezu typisch; bei der DS-RL kam hinzu, dass viele ihrer Vorschriften notwendig allgemein gehalten waren, da sie auf viele ganz unterschiedliche Situationen Anwendung finden sollten.²³⁷ Handelt es sich aber – wie bei der DS-RL – der Zielsetzung nach um eine grundsätzlich umfassend harmonisierende Richtlinie, so sind der Handhabung dieser Flexibilität durch die Mitgliedstaaten deutliche Grenzen gesetzt. Ein von einer solchen Richtlinie eingeräumtes Ermessen darf nur in der durch die Richtlinie vorgesehenen Art und Weise und im Einklang mit ihren Zielen ausgeübt werden; bei der DS-RL mussten die Mitgliedstaaten bei der Ermessensausübung daher stets das Gleichgewicht zwischen dem freien Verkehr personenbezogener Daten und dem Schutz der Privatsphäre wahren.²³⁸ Ferner dürfen nationale Maßnahmen die in der vollharmonisierenden Richtlinie enthaltene Grundsätze nur näher bestimmen,²³⁹ diese also **spezifizieren, präzisieren und konkretisieren**.²⁴⁰ Verboten sind dagegen nationale Maßnahmen, mit denen die Tragweite eines der in der Richtlinie enthaltenen Grundsätze **verändert** wird.²⁴¹

Trotz ihrer weit reichenden Harmonisierungswirkung blieb die DS-RL als Richtlinie in allen Mitgliedstaaten auf die Vermittlung ihrer Rechtswirkungen durch nationale Umsetzungsgesetze angewiesen. Dies barg auf der Ebene der Normsetzung die Gefahr, dass ihre harmonisierende Wirkung nicht von allen nationalen Gesetzgebern im gleichen Maße und zum selben Zeitpunkt nachvollzogen wurde. Noch größer war die Gefahr der Uneinheitlichkeit auf der Ebene der Normanwendung. Denn nationale Rechtsanwender und nationale Rechtsunterworfenen mussten ihre Rechte und Pflichten in der Regel dem jeweiligen nationalen Umsetzungsgesetz entnehmen, dem nicht ohne Weiteres anzusehen war, dass es (im Fall der richtigen Umsetzung) „eins zu eins“ die Vorgaben einer vollharmonisierenden EU-Richtlinie übernahm. Wie weitreichend der Harmonisierungsgrad einer Richtlinie auch ist, so bleibt doch stets eine **erhebliche Gefahr der uneinheitlichen Umsetzung und/oder Anwendung**.

Durch die Wahl der Rechtsform der Verordnung will der EU-Gesetzgeber mit der DS-GVO diese Gefahr der Uneinheitlichkeit sowohl auf Ebene der Normsetzung als auch auf Ebene der Normanwendung ausräumen. Die DS-GVO bekräftigt deshalb nicht nur das bereits zuvor mit der DS-RL verfolgte **Ziel, den unionsweiten freien Verkehr personenbezogener Daten sicherzustellen** (Erwägungsgrund 9 und Art. 1 Abs. 3 DS-GVO) und zu diesem Zweck für **ein gleichwertiges, hohes Schutzniveau** zu sorgen (Erwägungsgrund 10 DS-GVO). Ausdrücklich thematisiert die DS-GVO in ihrem Erwägungsgrund 9 die auch nach Erlass der DS-RL weiterhin bestehende unterschiedliche Handhabung des Datenschutzes in der Union und die dadurch ausgelöste Rechtsunsicherheit: „**Unterschiede bei der Umsetzung und Anwendung der Richtlinie 95/46/EG**“ hätten „**Unterschiede im Schutzniveau**“ bewirkt, welche „ein Hemmnis für die unionsweite Ausübung der Wirtschaftstätigkeit darstellen, den Wettbewerb verzerren und die Behörden an der Erfüllung der ihnen nach dem Unionsrecht obliegenden Pflichten hindern“ könnten. Sowohl im privatwirtschaftlichen als auch im öffentlich-behördlichen Bereich identifiziert die DS-GVO hier also eine für das Grundrecht auf Datenschutz und für den freien Verkehr personenbezogener Daten hinderliche Fragmentierung.

Die DS-GVO will demgegenüber laut ihrem Erwägungsgrund 10 „**ein gleichmäßiges und hohes Datenschutzniveau** [...] gewährleisten“ sowie „die Hemmnisse für den Verkehr personenbezogener Daten in der Union [...] beseitigen“; „Die Vorschriften zum Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten von natürlichen Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten sollten unionsweit **gleichmäßig und einheitlich angewandt** werden.“ Auch Erwägungs-

²³⁶ EuGH Urt. v. 6.11.2003 – C-101/01, ECLI:EU:C:2003:596 = EuZW 2004, 245 – Lindqvist, Rn. 83; EuGH Urt. v. 24.11.2011 – C-468/10 u. C-469/10, ECLI:EU:C:2011:777 = ZD 2012, 33 – ASNEF u. FECEMD, Rn. 35.

²³⁷ EuGH Urt. v. 6.11.2003 – C-101/01, ECLI:EU:C:2003:596 = EuZW 2004, 245 – Lindqvist, Rn. 83.

²³⁸ EuGH Urt. v. 6.11.2003 – C-101/01, ECLI:EU:C:2003:596 = EuZW 2004, 245 – Lindqvist, Rn. 97; EuGH Urt. v. 24.11.2011 – C-468/10 u. C-469/10, ECLI:EU:C:2011:777 = ZD 2012, 33 – ASNEF u. FECEMD, Rn. 34.

²³⁹ EuGH Urt. v. 24.11.2011 – C-468/10 u. C-469/10, ECLI:EU:C:2011:777 = ZD 2012, 33 – ASNEF u. FECEMD, Rn. 35.

²⁴⁰ Vgl. auch Erwägungsgrund 9 DS-RL, wonach die Mitgliedstaaten „in ihrem einzelstaatlichen Recht allgemeine Bedingungen für die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung festlegen“ können; im Englischen: „Member States will therefore be able to specify in their national law the general conditions governing the lawfulness of data processing“; im Französischen: „ils pourront donc préciser, dans leur législation nationale, les conditions générales de licéité du traitement des données“ (Hervorhebungen durch die Verf.).

²⁴¹ EuGH Urt. v. 24.11.2011 – C-468/10 u. C-469/10, ECLI:EU:C:2011:777 = ZD 2012, 33 – ASNEF u. FECEMD, Rn. 35.

grund 13 bekräftigt das Ziel, mit der DS-GVO „ein gleichmäßiges Datenschutzniveau für natürliche Personen“ in der Union zu gewährleisten. Es fällt auf, dass die Erwägungsgründe der DS-GVO im Unterschied zur DS-RL die **Gleichmäßigkeit des Datenschutzniveaus** (im Englischen: „a consistent [...] level of protection“, im Französischen: „un niveau cohérent [...] de protection“) als Ziel der Harmonisierung nennen, also explizit über die noch von der DS-RL angestrebte Gleichwertigkeit hinausgehen. Hieran zeigt sich, dass die DS-GVO die mit der DS-RL noch nicht erreichte unionsweite Einheitlichkeit bei der datenschutzrechtlichen Normsetzung und Normanwendung nun endgültig verwirklichen möchte. Bewusst qualifiziert Erwägungsgrund 2 die DS-GVO nicht als weitere Stufe im Prozess einer schrittweisen Vereinheitlichung des europäischen Datenschutzrechts, sondern als einen Beitrag „zur **Vollendung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und einer Wirtschaftsunion**“. Die DS-GVO möchte demnach erreichen, dass die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen und insbesondere ihr Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten „**ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit oder ihres Aufenthaltsorts**“ gewahrt bleiben. Führt bereits die DS-RL aus Sicht des EuGH zu „einer grundsätzlich umfassenden Harmonisierung“,²⁴² so ist nach Auffassung des EuGH – die auch vom BVerfG geteilt wird²⁴³ – heute Ziel und vom EU-Gesetzgeber beabsichtigte Wirkung der DS-GVO „**eine grundsätzlich vollständige Harmonisierung des europäischen Datenschutzrechts** (im Englischen: „[a] harmonisation [...] which is, in principle, full“; im Französischen: „une harmonisation [...] qui est, en principe, complète“),²⁴⁴ und zwar sowohl auf der Ebene der Normsetzung als auch auf der Ebene der Normanwendung.

- 86 Wichtigster Unterschied zwischen einer Verordnung und einer Richtlinie ist, dass erstere zur Vermittlung ihrer Rechtswirkungen in den Mitgliedstaaten nicht auf innerstaatliche Rechtsakte angewiesen ist, sondern in allen Mitgliedstaaten gleichzeitig unmittelbare Geltung entfaltet. Damit kein Zweifel an der Unmittelbarkeit der Geltung von Verordnungsrecht besteht, hat der EuGH in seiner Rechtsprechung für Verordnungen ein **Umsetzungs- und Normwiederholungsverbot** aufgestellt.²⁴⁵ So hat der EuGH bereits in den 1970er Jahren die damalige italienische Praxis, Bestimmungen gemeinschaftlicher Verordnungen in nationale Verordnungen zu übernehmen und dort textlich wiederzugeben, als rechtswidrig angesehen: „Durch dieses Vorgehen“, so der EuGH, „hat die italienische Regierung Unsicherheit sowohl über die Rechtsnatur der anwend-

²⁴² EuGH Urt. v. 6.11.2003 – C-101/01, ECLI:EU:C:2003:596 = EuZW 2004, 245 – Lindqvist, Rn. 96; EuGH Urt. v. 24.11.2011 – C-468/10 u. C-469/10, ECLI:EU:C:2011:777 = ZD 2012, 33 – ASNEF u. FECEMD, Rn. 29.

²⁴³ Vgl. BVerfG Beschl. v. 6.11.2019 – 1 BvR 276/17, MMR 2020, 106 mAnm Hoeren = ZD 2020, 109 mAnm Gräbig – Recht auf Vergessen II, Rn. 41: „Von einer vollständigen Vereinheitlichung ist erst recht für die aktuelle Rechtslage unter Geltung der Datenschutz-Grundverordnung auszugehen [...]. Mit ihr hat die Europäische Union in der Rechtsform der Verordnung in allen Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbares Recht geschaffen, um so der verbliebenen unterschiedlichen Handhabung des Datenschutzrechts in den Mitgliedstaaten wirksamer entgegenzutreten und dem Anspruch eines unionsweit gleichwertigen Datenschutzes größeren Nachdruck zu verleihen (vgl. Erwägungsgründe 9, 10 DS-GVO).“ Die Qualifizierung der DS-GVO als vollständig vereinheitlichtes Unionsrecht durch das BVerfG bedeutet nach diesem Urt., dass Maßnahmen deutscher Behörden zur Durchführung der DS-GVO vom BVerfG grundrechtlich direkt und allein an den Grundrechten der GrCh zu messen sind; vgl. Rn. 42 ff.

²⁴⁴ So explizit EuGH Urt. v. 28.4.2022 – C-319/20, ECLI:EU:C:2022:322 = ZD 2022, 384 mAnm Hense – Meta Platforms Ireland Ltd/Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband e.V., Rn. 57, unter Hinweis auf Art. 1 Abs. 1 und die Erwägungsgründe 9, 10 und 13. Es fällt auf, dass der EuGH in der deutschen Verfahrenssprache (ebenso wie im Englischen) mit den Begriffen „grundsätzlich vollständige Harmonisierung“ und „harmonisation which is, in principle, full“ für die Harmonisierungswirkung stärkere Adjektive verwendet als noch in seiner Rspr. zur DS-RL, wo von „grundsätzlich umfassender Harmonisierung“ bzw. „harmonisation which is, in principle, complete“ die Rede war. Ebenso EuGH Urt. v. 30.3.2023 – C-34/21, ECLI:EU:C:2023:270 = ZD 2023, 391 mAnm Schild – Hauptpersonalrat der Lehrerinnen und Lehrer beim hessischen Kultusministerium/Minister des Hessischen Kultusministeriums, Rn. 51, 72, wo der Formulierungswechsel allerdings nur in der deutschen Verfahrenssprache festzustellen ist.

²⁴⁵ Zum Wiederholungsverbot *Schweitzer/Dederer* StaatsR III Rn. 660, sowie *Streinz/Schroeder* AEUV Art. 288 Rn. 43: „Normwiederholungsverbot“ zur Vermeidung einer Täuschung des Normadressaten über den Unionsrechtscharakter der einschlägigen Regelung. Vgl. auch *Gola/Heckmann/Gola/Heckmann* Einl. Rn. 23: „ein ‚Umsetzungsverbot‘, das auch Modifikationen der vorgegebenen Regelungen durch die einzelnen Mitgliedstaaten grundsätzlich untersagt.“ Die zentrale Rolle des Wiederholungsverbots betont auch *Gömann* Binnenkollisionsrecht S. 49. Vgl. auch Bundesministerium der Justiz, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 3. Aufl. 2008 (abrufbar unter <https://hdr.bmj.de/vorwort.html>; das Handbuch wird derzeit nicht mehr aktualisiert), Rn. 289: „In innerstaatlichen Rechtsvorschriften ist die Wiedergabe der unmittelbar geltenden Bestimmungen der Verordnungen unzulässig. Anderenfalls könnten Unklarheiten über Urheberchaft und Geltungsrang entstehen.“

baren Vorschriften als auch über den Zeitpunkt ihres Inkrafttretens hervorgerufen. Nach Art. 189 und 191 des Vertrages [heute: Art. 288 und Art. 297 AEUV] gelten die Verordnungen nämlich *als solche* unmittelbar in jedem Mitgliedstaat und treten *allein* aufgrund ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften zu dem in ihnen oder andernfalls in dem im Verträge bestimmten Zeitpunkt in Kraft. Deshalb sind Vollzugsmodalitäten, die zur Folge haben können, dass der unmittelbaren Geltung der Gemeinschaftsverordnungen Hindernisse im Wege stehen, wodurch deren gleichzeitige und einheitliche Anwendung in der gesamten Gemeinschaft aufs Spiel gesetzt wird, mit dem Vertrag nicht vereinbar.²⁴⁶ Noch deutlicher äußerte sich der EuGH zur italienischen Praxis der „Verordnungsumsetzung“ im **Fall Variola**: „Die unmittelbare Geltung setzt voraus, dass die Verordnung in Kraft tritt und zugunsten oder zu Lasten der Rechtssubjekte Anwendung findet, ohne dass es irgendwelcher Maßnahmen zur Umwandlung in nationales Recht bedarf. Die Mitgliedstaaten dürfen aufgrund der ihnen aus dem Vertrag obliegenden Verpflichtungen, die sie mit dessen Ratifizierung eingegangen sind, nicht die unmittelbare Geltung vereiteln, die Verordnungen und sonstige Vorschriften des Gemeinschaftsrechts äußern. Die gewissenhafte Beachtung dieser Pflicht ist eine unerlässliche Voraussetzung für die gleichzeitige und einheitliche Anwendung der Gemeinschaftsverordnungen in der gesamten Gemeinschaft.“²⁴⁷ Der EuGH folgert daraus: „Insbesondere dürfen die Mitgliedstaaten keine Maßnahmen ergreifen, die geeignet sind, die Zuständigkeit des Gerichtshofes zur Entscheidung über Fragen der Auslegung des Gemeinschaftsrechts oder der Gültigkeit der von den Organen der Gemeinschaft vorgenommenen Handlungen zu beschneiden. Infolgedessen sind Praktiken unzulässig, durch die die Normadressaten über den Gemeinschaftscharakter einer Rechtsnorm im Unklaren gelassen werden. Die Zuständigkeit des Gerichtshofes, namentlich aufgrund von Artikel 177 [heute: Art. 267 AEUV], bleibt ungeschmälert, unbeschadet aller Versuche, Normen des Gemeinschaftsrechts durch nationale Gesetze in innerstaatliches Recht zu transformieren.“²⁴⁸ In einem anderen Fall unterstreicht der EuGH: „Die Mitgliedstaaten dürfen deshalb keine Handlung vornehmen oder deren Vornahme durch eine mit Rechtsetzungsbefugnissen ausgestattete nationale Körperschaft erlauben, durch die die Normadressaten über den Gemeinschaftscharakter einer Rechtsnorm und die sich daraus ergebenden Folgen im unklaren gelassen werden.“²⁴⁹

Für die DS-GVO bedeutet diese Rechtsprechung, dass es den Mitgliedstaaten untersagt ist, deren Vorschriften zur Gänze oder in wesentlichen Teilen in ein neues nationales Datenschutzgesetz zu übernehmen; dies ist wegen der unmittelbaren Geltung der DS-GVO nicht nur unnötig, sondern würde die Rechtssicherheit und Rechtsklarheit des einheitlichen europäischen Datenschutzrechts erheblich beeinträchtigen.²⁵⁰ Denn jede innerstaatliche Rechtsetzung, die als Transformation der DS-GVO missverständlich werden kann, birgt in sich die Gefahr, dass die Rechtssubjekte nicht genau wissen, ob sich ihre Rechte und Pflichten nun ganz, ergänzend oder gar abweichend nach nationalem Recht richten. Der EU-Gesetzgeber hat dementsprechend in Erwägungsgrund 13 DS-GVO die Wahl einer Verordnung u.a. damit begründet, dass diese **Rechtssicherheit und Transparenz** schaffe. Der Erlass nationaler Datenschutzgesetze, welche die Vorschriften der DS-GVO ganz oder teilweise übernehmen würden, wäre somit grundsätzlich unionsrechtswidrig,²⁵¹ derartige Vorschriften dürften von nationalen Behörden und Gerichten nicht angewendet werden.²⁵²

²⁴⁶ EuGH Urt. v. 7.2.1973 – 39/72, ECLI:EU:C:1973:13 – Kommission/Italien, Rn. 17.

²⁴⁷ EuGH Urt. v. 10.10.1973 – 34/73, ECLI:EU:C:1973:101 – Fratelli Variola Spa/Amministrazione delle Finanze dello Stato, Rn. 10.

²⁴⁸ EuGH Urt. v. 10.10.1973 – 34/73, ECLI:EU:C:1973:101 – Fratelli Variola Spa/Amministrazione delle Finanze dello Stato, Rn. 11.

²⁴⁹ EuGH Urt. v. 2.2.1977 – 50/76, ECLI:EU:C:1977:13 – Amsterdam Bulb BV/Produktschap voor Siergewassen, Rn. 4/7.

²⁵⁰ Vgl. Calliess/Ruffert/Ruffert AEUV Art. 288 Rn. 21: „Mitgliedstaatliche Ausführungsakte oder (verbindliche) Auslegungsregeln sind unnötig und dann unzulässig, wenn sie die unmittelbare Geltung der Verordnung verbergen könnten.“

²⁵¹ So deutlich die Mitteilung der Kommission v. 24.1.2018, Besserer Schutz und neue Chancen – Leitfaden der Kommission zur unmittelbaren Anwendbarkeit der Datenschutz-Grundverordnung ab 25.5.2018, COM (2018) 43, S. 10: „Die Wiederholung des Verordnungswortlauts in innerstaatlichen Rechtsvorschriften (z. B. Wiederholung der Begriffsbestimmungen oder der Rechte des Einzelnen) ist ebenfalls verboten, es sei denn, solche Wiederholungen sind aus Gründen der Kohärenz und der Verständlichkeit für die Betroffenen unbedingt erforderlich. Die Wiedergabe des Verordnungswortlauts in einzelstaatlichen Präzisierungsvorschriften sollte nur in Ausnahmefällen vorkommen und gerechtfertigt sein; sie darf nicht dazu verwendet werden, um zusätzliche Bedingungen oder Auslegungen zu ergänzen.“ Vgl. Erwägungsgrund 8 DS-GVO.

²⁵² Zum Wiederholungsverbot im Zusammenhang mit der DS-GVO erstmals EuGH Urt. v. 30.3.2023 – C-34/21, ECLI:EU:C:2023:270 = ZD 2023, 391 mAnm Schild – Hauptpersonalrat der Lehrerinnen und

88 Das heißt aber nicht, dass den Mitgliedstaaten jede innerstaatliche Rechtsetzung zur DS-GVO untersagt wäre. Die Mitgliedstaaten sind auch bei einer unmittelbar geltenden EU-Verordnung dazu verpflichtet, deren innerstaatliche Rechtswirkungen zu fördern und zu unterstützen. Dabei ist eine EU-Verordnung für die Mitgliedstaaten nicht fremdes Recht, sondern integraler und vorrangiger Bestandteil der innerstaatlichen Rechtsordnung. Dementsprechend sind die Mitgliedstaaten gemäß ihrer in **Art. 4 Abs. 3 EUV** verankerten allgemeinen **Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit mit den EU-Organen** sowie gemäß **Art. 291 Abs. 1 AEUV** ausdrücklich dazu angehalten, die zur täglichen Anwendung einer EU-Verordnung erforderlichen **Durchführungsbestimmungen** nach innerstaatlichem Recht zu erlassen. Denn nach der vertraglichen Aufgabenverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten sind grundsätzlich die Mitgliedstaaten und ihre Behörden für den innerstaatlichen Vollzug von Unionsrecht zuständig; eine Ausnahme davon gilt nur dann, wenn das Unionsrecht in besonderen Bestimmungen explizit die Unionsorgane zum Erlass von Durchführungsrechtsakten ermächtigt.²⁵³ Auch bei unmittelbar geltenden EU-Verordnungen ist es daher in aller Regel erforderlich, dass die Mitgliedstaaten zB die zuständigen innerstaatlichen Behörden bestimmen und die innerstaatlichen Verfahren und Modalitäten für die Durchsetzung und Anwendung der **Verordnungsbestimmungen** regeln.²⁵⁴ In der

Lehrer beim Hessischen Kultusministerium/Minister des Hessischen Kultusministeriums, Rn. 71, wo der EuGH zunächst feststellt, dass es sich bei nationalen Vorschriften, die ausnahmsweise zur Durchführung der DS-GVO erlassen werden dürfen, „nicht lediglich um eine Wiederholung der in Art. 6 DS-GVO genannten Bedingungen für die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten und der in Art. 5 DS-GVO angeführten Grundsätze für diese Verarbeitung oder um einen Verweis auf diese Bedingungen und Grundsätze handeln“ darf. Aus Sicht des EuGH handelte es sich bei den streitgegenständlichen Vorschriften des hessischen Landesrechts zur Verarbeitung personenbezogener Beschäftigungsdaten offenbar nicht um (nach Art. 88 Abs. 1 ausnahmsweise zulässige) nationale Spezifizierungen, sondern wohl um unzulässige Wiederholungen (Rn. 81): „Solche Bestimmungen scheinen nämlich keinen zu dem geregelten Bereich passenden Regelungsgehalt, der sich von den allgemeinen Regeln der DS-GVO unterscheidet, zu haben.“ Der EuGH folgert daraus (Rn. 82f.): „Sollte das vorliegende Gericht zu der Feststellung gelangen, dass bei den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Bestimmungen die in Art. 88 DS-GVO vorgesehenen Grenzen nicht beachtet sind, hätte es diese Bestimmungen grundsätzlich unangewendet zu lassen. Gemäß dem Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts bewirken nämlich die Bestimmungen der Verträge und die unmittelbar geltenden Rechtsakte der Organe in ihrem Verhältnis zum innerstaatlichen Recht der Mitgliedstaaten, dass allein durch ihr Inkrafttreten jede entgegenstehende Bestimmung des nationalen Rechts ohne Weiteres unanwendbar wird [mWn zur stRspr].“ Vgl. auch EuGH (Große Kammer) Urt. v. 5.12.2023 – C-807/21, ECLI:EU:C:2023:950 – Deutsche Wohnen SE/Staatsanwaltschaft Berlin, Rn. 52: „Nach Art. 288 Abs. 2 AEUV ist eine Unionsverordnung in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat, so dass es, sofern nichts anderes bestimmt ist, ausgeschlossen ist, dass die Mitgliedstaaten innerstaatliche Vorschriften erlassen, die die Tragweite einer solchen Verordnung beeinträchtigen. Außerdem dürfen die Mitgliedstaaten aufgrund der ihnen aus dem AEU-Vertrag obliegenden Verpflichtungen die unmittelbare Geltung, die den Verordnungen innewohnt, nicht vereiteln. Insbesondere dürfen sie keine Handlung vornehmen, durch die die unionsrechtliche Natur einer Rechtsvorschrift und die sich daraus ergebenden Wirkungen den Einzelnen verborgen würden [mWn zur stRspr].“

²⁵³ Vgl. Art. 291 Abs. 2–4 AEUV. Die DS-GVO ermächtigt die Kommission in sieben Fällen zum Erlass von Durchführungsbestimmungen gemäß dem in Art. 93 geregelten Verfahren: um Standardvertragsklauseln für Verträge zwischen Verantwortlichen und Auftragsverarbeitern sowie zwischen Auftragsverarbeitern zu erlassen (Art. 28 Abs. 7); um Verhaltensregeln („Codes of Conduct“) für allg. gültig zu erklären (Art. 40 Abs. 9); um technische Standards für Zertifizierungen festzulegen (Art. 43 Abs. 9); um die Angemessenheit des Schutzniveaus in Drittländern festzustellen (Art. 45 Abs. 3 und 5); zur Festlegung von Formaten und Verfahren für den Informationsaustausch im Hinblick auf verbindliche unternehmensinterne Datenschutzvorschriften (Art. 46 Abs. 2 lit. c und d); zur Festlegung verbindlicher interner Datenschutzvorschriften (Art. 47 Abs. 3); sowie um Verfahren für die Amtshilfe und den Informationsaustausch zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden und dem Europäischen Datenschutzausschuss zu regeln (Art. 61 Abs. 9 und Art. 67).

²⁵⁴ Vgl. EuGH Urt. v. 27.9.1979 – 230/78, ECLI:EU:C:1979:216 – Eridania, Rn. 34: „Die unmittelbare Geltung einer Verordnung ist kein Hindernis dafür, dass im Text dieser Verordnung ein Gemeinschaftsorgan oder ein Mitgliedstaat zum Erlass von Durchführungsmaßnahmen ermächtigt wird. Im letztgenannten Fall bestimmen sich die Modalitäten der Ausübung dieser Befugnis nach dem öffentlichen Recht des betreffenden Mitgliedstaats.“ Ähnlich EuGH Urt. v. 11.1.2001 – C-403/98, ECLI:EU:C:2001:6 – Monte Arcosu, Rn. 26: „Hierzu ist festzustellen, dass aufgrund der Rechtsnatur der Verordnung und ihrer Funktion im System der gemeinschaftlichen Rechtsquellen deren Bestimmungen im Allgemeinen zwar unmittelbare Wirkung in den nationalen Rechtsordnungen entfalten, ohne dass die nationalen Behörden Durchführungsmaßnahmen ergreifen müssten. Dennoch kann es vorkommen, dass manche Bestimmungen einer Verordnung zu ihrer Durchführung des Erlasses von Durchführungsmaßnahmen durch die Mitgliedstaaten bedürfen.“