

# Grundlagen des Verwaltungsrechts Band II: Informationsordnung, Verwaltungsverfahren, Handlungsformen

von

Andreas Voßkuhle, Marion Albers, Ivo Appel, Hartmut Bauer, Armin von Bogdandy, Gabriele Britz, Christian Bumke, Michael Fehling, Christoph Gusy, Georg Hermes, Hermann Hill, Wolfgang Hoffmann-Riem, Prof. Dr. Bernd Holzner, Wolfgang Köck, Karl-Heinz Ladeur, Lothar Michael, Rainer Pitschas, Prof. Dr. Hans Christian Röhl, Helge Rossen-Stadtfeld, Michael Sachs, Ute Sacksofsky, Dr. Eberhard Schmidt-Assmann, Jens-Peter Schneider, Thomas Vesting

2. Auflage

Grundlagen des Verwaltungsrechts Band II: Informationsordnung, Verwaltungsverfahren, Handlungsformen –  
Voßkuhle / Albers / Appel / et al.

schnell und portofrei erhältlich bei [beck-shop.de](http://beck-shop.de) DIE FACHBUCHHANDLUNG

Thematische Gliederung:

Allgemeines Verwaltungsrecht - Gesamtdarstellungen



Verlag C.H. Beck München 2012

Verlag C.H. Beck im Internet:

[www.beck.de](http://www.beck.de)

ISBN 978 3 406 62082 9

Inhaltsverzeichnis: Grundlagen des Verwaltungsrechts Band II: Informationsordnung, Verwaltungsverfahren,  
Handlungsformen – Voßkuhle / Albers / Appel / et al.

## B. Europa- und verfassungsrechtliche Grundlagen

Art. 25 Abs. 1 EU-DSRL, der Vorgabe zur Übermittlung personenbezogener Daten in Drittländer, trägt sie zugleich zur Internationalisierung des Datenschutzes bei.<sup>149</sup> Auf das mitgliedstaatliche Recht hat sie sich wegen des Konzepts der sensiblen Daten oder der hervorgehobenen Bedeutung der Informations- und Einflussrechte betroffener Personen erheblich ausgewirkt.<sup>150</sup> Als allgemeines Konzept wird sie durch **bereichsspezifische Regelungskonzeptionen** ergänzt oder abgeändert.

Über den Bedarf nach einer Novellierung, die auf den technischen und gesellschaftlichen Fortschritt reagiert und ein kohärenteres Konzept des Datenschutzes in der Europäischen Union schafft, besteht seit geraumer Zeit Konsens.<sup>151</sup> Im Januar 2012 hat die Kommission zwei Vorschläge vorgelegt: eine **EU-Datenschutz-Grundverordnung**<sup>152</sup>, mit der die EU-Datenschutzrichtlinie abgelöst werden soll, und eine **Richtlinie** in den Bereichen der **Straftatenverhütung, -verfolgung, -vollstreckung und der entsprechenden behördlichen Zusammenarbeit**<sup>153</sup>, die den Rahmenbeschluss im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen ablösen und mehr Kohärenz zwischen den insoweit einschlägigen Rechtsakten veranlassen soll. Der Vorschlag einer EU-Datenschutz-Grundverordnung zielt mit der Umstellung der Rechtsform auf eine unmittelba-

46a

---

<sup>149</sup> Allgemein zu den Grundsätzen eines angemessenen Datenschutzniveaus und zu Standardvertragsklauseln *Alexander Dix/Anja-Maria Gardain*, Datenexport in Drittstaaten, DuD 2006, S. 143 (143 ff.); s. a. den Überblick über die Kommissionsentscheidungen unter [http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/international-transfers/adequacy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/international-transfers/adequacy/index_en.htm). Zum Verhältnis zu den USA und den Vereinbarungen über *Safe Harbor Principles* *Thomas Sanhütter*, Datenschutzpolitik im Zeitalter des Internet, 2004, S. 225 ff. Zur nicht unter die EU-DSRL fallenden Übermittlung europäischer Fluggastdaten s. *EuGH*, EuZW 2006, S. 403 (404 ff.), mit Bespr. von *Dietrich Westphal*, EuZW 2006, S. 406 (406 ff.); *Spiros Simitis*, Übermittlung der Daten von Fluggastpassagieren in die USA: Dispens vom Datenschutz?, NJW 2006, S. 2011 (2011 ff.). Übergreifender *Maarten Peeters*, Security Policy vs. Data Protection – Transfer of Passengers' Data to U.S. Authorities, MMR 2005, S. 11 (12 ff.); *Hanschmann*, Verschwinden (Fn. 125), S. 314 ff. s. weiter den Vorschlag der Kommission für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verwendung von Fluggastdatensätzen und deren Übermittlung an das United States Department of Homeland Security, KOM (2011) 807 endg.

<sup>150</sup> *Ulf Brühlmann*, Europarechtliche Grundlagen, in: Roßnagel (Hrsg.), Handbuch (Fn. 41), Kap. 2.4 Rn. 16; *Robert Steinbach*, Die Umsetzung der EG-Richtlinie Datenschutz im Sozialgesetzbuch, NZS 2002, S. 15 (bes. 18 ff.).

<sup>151</sup> Siehe nur *Spiros Simitis*, Die EG-Datenschutzrichtlinie: eine überfällige Reformaufgabe, in: FS Winfried Hassemer, 2010, S. 1235 (1235 ff.); *Schneider*, Stand (Fn. 127), S. 517 ff. m. w. N. Außerdem die Mitteilungen der Kommission, Gesamtkonzept für den Datenschutz in der Europäischen Union, KOM (2010) 609 endg.; Der Schutz der Privatsphäre in einer vernetzten Welt – Ein europäischer Datenschutzrahmen für das 21. Jahrhundert, KOM (2012) 9 endg.; *Viviane Reding*, Sieben Grundbausteine der europäischen Datenschutzreform, ZD 2012, S. 195 (195 ff.).

<sup>152</sup> Vorschlag der Kommission vom 25. 1. 2012 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutz-Grundordnung), KOM (2012) 11 endg. Zum Überblick s. *Niko Härting*, Starke Behörden, schwaches Recht – der neue EU-Datenschutzentwurf, BB 2012, S. 459 (459 ff.); *Jochen Schneider/Niko Härting*, Wird der Datenschutz nun endlich internettauglich?, ZD 2012, S. 199 (200 ff.); *Gerrit Hornung*, Eine Datenschutz-Grundverordnung für Europa?, ZD 2012, S. 99 (100 ff.).

<sup>153</sup> Vorschlag der Kommission vom 25. 1. 2012 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr, KOM (2012) 10 endg. Näher dazu *Matthias Bäcker/Gerrit Hornung*, EU-Richtlinie für die Datenverarbeitung bei Polizei und Justiz in Europa, ZD 2012, S. 147 (147 ff.).

## § 22 Umgang mit personenbezogenen Informationen und Daten

re Geltung der europäischen Vorgaben in sämtlichen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Inhaltlich werden wesentliche Komponenten der EU-Datenschutzrichtlinie übernommen. Neue Elemente sind unter anderem eine partielle Ausdehnung der Anwendbarkeit hinsichtlich transnationaler Konstellationen, die deutliche Stärkung sowohl der Einwilligung des Betroffenen als auch der Transparenz der Datenverarbeitung, detailliertere Regelungen zur Verantwortlichkeit und zur Auftragsverarbeitung, nähere Bestimmungen zum Datenschutz durch Technik und zur Datensicherheit, bei denen die Kommission zur weiteren Rechts- und Standardsetzung ermächtigt wird, sowie das Verfahren der Datenschutz-Folgeabschätzung im Falle besonders riskanter Verarbeitungsvorgänge. Ein markantes Novum stellt zudem das entworfene ausgefeilte Aufsichtssystem einschließlich eines Aufsichtsverbundes dar. Die Europäische Datenschutzgruppe soll ein Europäischer Datenschutzausschuss ablösen, dem deutlich weiter reichende Aufgaben zugewiesen werden. Für besondere Datenverarbeitungssituationen sind spezielle Vorgaben vorgesehen, die teilweise den Mitgliedstaaten nähere Regelungsmöglichkeiten überlassen. Die durchaus weitreichenden Folgen der Realisierung dieses Vorschlags stehen im Hintergrund einer Subsidiaritätsrüge des Bundesrates.<sup>154</sup> Zu einem Europäisierungsschub führte auch der Richtlinienvorschlag der Kommission in den Bereichen der Straftatenverhütung, -verfolgung, -vollstreckung und der entsprechenden behördlichen Zusammenarbeit, der ausdrücklich darauf zielt, dass die Beschränkungen des bisherigen Rahmenbeschlusses auf Datenverarbeitungen in grenzübergreifenden Kontexten entfallen, und der partiell detaillierte Vorgaben auch für bislang nationalstaatlich geregelte Felder enthält, etwa zur Rechtmäßigkeit der Verarbeitung oder zu den Informationsrechten der betroffenen Person. Im Übrigen zeigen sowohl die Regelungen des Verordnungs-Vorschlags als auch die Differenzierung der Vorschläge einerseits einer Verordnung und andererseits einer Richtlinie, dass auf europäischer Ebene verstärkt das Problem aufgeworfen werden wird, wie man das **Verhältnis allgemeiner und bereichsspezifischer Vorgaben** angemessen gestaltet.<sup>155</sup> Dies erfordert nicht nur den Blick auf die jeweils sachlich geregelten Felder, sondern auch eine Abstimmung mit dem Verhältnis zwischen Union und Mitgliedstaaten.

### aa) Die EU-Datenschutzrichtlinie als allgemeines Konzept

- 47 Schutzziel der EU-Datenschutzrichtlinie ist die Gewährleistung des **Schutzes der Grundrechte und Grundfreiheiten**, insbesondere des Schutzes der Privatsphäre natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten.<sup>156</sup>

<sup>154</sup> Beschl. des Bundesrates v. 30. 3. 2012, BRDrucks. 52/12.

<sup>155</sup> Für bereichsspezifische Regeln im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit etwa *Diana Alonso Blas*, Ensuring effective data protection in the field of police and judicial activities: some considerations to achieve security, justice and freedom, ERA Forum 11 (2010), S. 233 (236 ff.).

<sup>156</sup> Siehe Art. 1 Abs. 1 EU-DSRL. Die nachfolgende Regelung des Art. 1 Abs. 2 EU-DSRL zum freien Verkehr personenbezogener Daten zwischen Mitgliedstaaten ist eine Konsequenz der kompetentiellen Abstützung, aber auch Ausdruck einer Konzeption, nach der der freie Datenverkehr mit Hilfe des Datenschutzes realisiert wird, selbst wenn in bestimmten Konstellationen ein Ausgleich zwischen gegenläufigen Interessen hergestellt werden muss. Vgl. *EuGH*, Rs. C-101/01, Slg. 2003, I-12971 Rn. 96 f. Vgl. auch *Graham Pearce/Nicholas Platten*, Achieving Personal Data Protection in the European Union, *Journal of Common Market Studies* 1998, S. 529 (532); *Spiros Simitis*, in: Ulrich Dam-

## B. Europa- und verfassungsrechtliche Grundlagen

Die Richtlinie hebt somit das unionsrechtliche Schutzgut der Privatsphäre hervor, vermeidet jedoch eine Verengung darauf. Der Begriff der „personenbezogenen Daten“ deckt alle Informationen über eine bestimmte oder bestimmbar natürliche Person ab.<sup>157</sup> Die Differenz von Informationen und Daten wird in diesem Rahmen nicht reflektiert. Man kann sie jedoch mit Hilfe des Rückgriffs auf die Schutzziele mitdenken. Grenzen setzt die Beschränkung auf entweder automatisiert oder in Dateien erfolgende Verarbeitungsformen.<sup>158</sup> Dem Kernelement der Verarbeitung ordnet Art. 2b EU-DSRL die Verarbeitungsphasen flexibel zu. Damit greift die Richtlinie die Erkenntnis auf, dass die Aufschlüsselung der Datenverarbeitung nach Phasen nicht natürlicherweise vorgegeben ist, sondern im Rahmen eines abgegrenzten Kontexts unter Berücksichtigung der eingesetzten Technik erfolgen muss. Zum anderen hat sie von der technischen Dynamik gelernt, indem sie eine Reihe von Phasen aufzählt, ohne dass dies als abschließende Beschreibung zu verstehen wäre.<sup>159</sup>

Im Rahmen der Zulässigkeitsanforderungen folgt Art. 7 EU-DSRL dem **Regelungskonzept einer bereichsübergreifenden und umfassenden rechtlichen Determination** der Verarbeitung personenbezogener Daten. Darin steckt eine zentrale Grundentscheidung in Abgrenzung gegen Regelungskonzepte, die sich auf die Verhinderung des Datenmissbrauchs konzentrieren. Sie wird durch eine weit gefasste Beschreibung der Konstellationen ausgefüllt, in denen die Mitgliedstaaten eine Verarbeitung zulassen.<sup>160</sup> Dazu gehören die Einwilligung der betroffenen Person oder die Erforderlichkeit der Verarbeitung für die Wahrnehmung einer Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegt.<sup>161</sup> Art. 8 EU-DSRL verschärft die Vorgaben in Konstellationen der Verarbeitung „sensitiver“ personenbezogener Daten, denen in typisierender Betrachtung aufgrund ihres Aussagegehalts besondere Risiken einer Schutzgutverletzung zugeschrieben werden.<sup>162</sup>

---

mann/Spiros Simitis, EG-Datenschutzrichtlinie, 1997, Einl. Rn. 9; anders *Irimi Vassilaki*, The constitutional background of privacy protection within the European Communities, *Revue Européenne de Droit Public* 1994, S. 109 (114f.).

<sup>157</sup> Art. 2a EU-DSRL. Vgl. auch *EuGH*, Rs. C-465/00, Slg. 2003, I-4989, Rn. 64; Rs. C-73/07, Slg. 2008, I-9831, Rn. 35ff.; Rs. C-28/08 P, Slg. 2010 I-6051, Rn. 58ff.

<sup>158</sup> So Art. 3 Abs. 1 EU-DSRL auf der Grundlage eines weiten Dateibegriffs, s. Art. 2c EU-DSRL.

<sup>159</sup> Siehe Art. 2b EU-DSRL: Erheben, Speichern, Organisation, Aufbewahrung, Anpassung oder Veränderung, Auslesen, Abfragen, Benutzung, Übermittlung, Verbreitung, jede andere Form der Bereitstellung, Kombination oder Verknüpfung, Sperren, Löschen oder Vernichten. Vgl. auch oben → Rn. 19f.

<sup>160</sup> Die Richtlinie strebt allerdings nicht lediglich eine Mindestharmonisierung an, s. *EuGH*, Rs. C-524/06, Slg. 2008, I-9705, Rn. 51. Weder zu Gunsten des Datenschutzes und zu Lasten des freien Datenverkehrs noch umgekehrt darf eine mitgliedstaatliche Regelung neue Zulässigkeitsanforderungen oder zusätzliche Bedingungen vorsehen, mit denen die Tragweite der Richtlinienregelung verändert wird, *EuGH*, Urt. v. 24. 11. 2011, Rs. C-468/10 u. C-469/10, abrufbar unter <http://curia.europa.eu>, Rn. 30ff. Vgl. auch *Ulf Brühmann*, Mindeststandards oder Vollharmonisierung des Datenschutzes in der EG. Zugleich ein Beitrag zur Systematik von Richtlinien zur Rechtsangleichung im Binnenmarkt in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, *EuZW* 2009, S. 639 (639ff.).

<sup>161</sup> Der Begriff der Erforderlichkeit ist ein autonomer Begriff des Unionsrechts und kann in den einzelnen Mitgliedstaaten keinen variablen Inhalt haben, vgl. *EuGH*, Rs. C-524/06, Slg. 2008, I-9705, Rn. 52, mit näheren Ausführungen zur Konkretisierung der „Erforderlichkeit“ in Rn. 53ff.

<sup>162</sup> Dazu bereits → Rn. 31. S. weiter *Bodenschatz*, Datenschutzstandard (Fn. 116), S. 199f. Insgesamt kritisch zum Ansatz des Art. 8 EU-DSRL *Dammann*, in: *Dammann/Simitis*, EG-Datenschutzrichtlinie (Fn. 156), Art. 8 Rn. 3 (Hervorh. i. Orig.): „Eine Regelung, die nur die Dimension des Informationsgehalts als Kriterium für einen besonderen Schutz heranzieht, bildet die soziale Realität *eindimensional* ab und läuft damit Gefahr, zugleich *übermäßig* und *defizitär* zu wirken.“

## § 22 Umgang mit personenbezogenen Informationen und Daten

- 49 Zu den wesentlichen Bausteinen der unionsrechtlichen Vorgaben zählen **Qualitätsgrundsätze**, die Bedingungen der Rechtmäßigkeit des Umgangs mit personenbezogenen Informationen und Daten formulieren,<sup>163</sup> von den Mitgliedstaaten allerdings nach Art. 13 EU-DSRL eingeschränkt werden dürfen.<sup>164</sup> Neben Richtigerkeitsanforderungen gibt Art. 6 EU-DSRL zum einen die Zweckfestlegung und die Zweckkompatibilität vor: Die Erhebung erfolgt grundsätzlich für (zuvor oder zugleich) festgelegte Zwecke, die rechtmäßig und zudem eindeutig sein müssen.<sup>165</sup> Die erhobenen Daten dürfen nicht in einer Weise weiterverarbeitet werden, die mit den Zweckbestimmungen unvereinbar ist. Die Datenschutzrichtlinie verlangt damit zwar eine spezifizierte Zweckfestlegung, aber keine „strikte Zweckbindung“.<sup>166</sup> Zum anderen müssen personenbezogene Daten den Zwecken entsprechen, für die sie erhoben oder weiterverarbeitet werden, dafür erheblich sein und dürfen nicht darüber hinausgehen. Die Erheblichkeit begründet eine Abhängigkeitsbeziehung zwischen Daten und festgelegten Zwecken: Jene müssen in sachlicher und zeitlicher Hinsicht für diese benötigt werden. Im Zusammenwirken begrenzen und strukturieren die Figuren der Zweckfestlegung, der Zweckkompatibilität und der Erheblichkeit den Umgang mit personenbezogenen Informationen und Daten, indem sie diesen bestimmten, im Unionsrecht freilich nach dem Maßstab der Kompatibilität veränderbaren Zwecken zuordnen und darüber Verarbeitungszusammenhänge herstellen.
- 50 Neben die Regulierung der Verarbeitung treten **Informationsrechte der betroffenen Person** als gleichwertiger Baustein hinzu.<sup>167</sup> Sie sind nicht allein mit Blick auf Rechtsschutzinteressen der Betroffenen zu verstehen.<sup>168</sup> Die Datenschutzrichtlinie konzipiert sie vielmehr als Wissensrechte, die auf dem Beteiligtsein oder eben der „Betroffenheit“ der Person gründen, auf die die Daten verweisen. In den Art. 10 ff. EU-DSRL werden die vorzusehenden, aber wiederum einschränkbareren Unterrichts- und Auskunftsrechte mehrstufig angelegt, kombiniert und je-

<sup>163</sup> Vgl. Eugen Ehmann/Marcus Helfrich, EG-Datenschutzrichtlinie, 1999, Vor Art. 6 Rn. 2. Die Figur der Qualitätsgrundsätze entstammt Art. 5 der Datenschutzkonvention des Europarats.

<sup>164</sup> Die bei näherer Betrachtung nur begrenzt nachvollziehbaren Einschränkungsmöglichkeiten hinsichtlich der Qualitätsgrundsätze beruhen auf der regelungstechnischen Entscheidung zu Gunsten einer übergreifend-zusammenfassenden Vorschrift über Ausnahmen und Einschränkungen. Art. 13 EU-DSRL bezweckt vorrangig die Möglichkeit der Einschränkung der Vorgaben zu den Informationsrechten. Für die Qualitätsgrundsätze muss er teleologisch über das Tatbestandsmerkmal der „Notwendigkeit“ einer Beschränkung eingeeengt werden.

<sup>165</sup> Vgl. die Begründung zu Art. 6 EU-DSRL, abgedr. in Dammann/Simitis, EG-Datenschutzrichtlinie (Fn. 156): „[...] das Ziel der Erhebung und Benutzung der Daten muss so genau wie möglich definiert werden“.

<sup>166</sup> Mit dem Begriff der „Zweckbindung“ ist im Datenschutzrecht nicht die Rechtsbindung an festgelegte oder festzulegende Zwecke gemeint, sondern die prozessübergreifende Bindung sämtlicher Datenverarbeitungsschritte an die bei der Erhebung festgelegten Zwecke, vgl. dazu noch → Rn. 123 ff. Eine Zweckkompatibilität reicht weniger weit als eine Zweckbindung. Näher Albers, Selbstbestimmung (Fn. 12), S. 324 f., und zu den Folgen der unterschiedlichen Muster S. 507 ff.; s. auch Martin Eifert, Zweckvereinbarkeit statt Zweckbindung als Baustein eines modernisierten Datenschutzes, in: FS Universität Gießen, 2007, S. 139 (139 ff.); Boehm, Information Sharing (Fn. 122), S. 132 f. Unschärf zur EU-DSRL etwa Brühmann, Grundlagen (Fn. 125), Rn. 29 („strikter Zweckbindungsgrundsatz“); Siemen, Datenschutz (Fn. 106), S. 237 f.; ebenso unscharf zu Art. 8 GRCh Mehde, Datenschutz, in: Heselhaus/Nowak, Hdb EU-Grundrechte, § 21 Rn. 24.

<sup>167</sup> Zur Gleichwertigkeit s. Ian Lloyd, Data Protection after September 11, in: Taeger/Wiebe (Hrsg.), Informatik (Fn. 22), S. 225 (232).

<sup>168</sup> So die Hervorhebung bei Ehmann/Helfrich, EG-Datenschutzrichtlinie (Fn. 163), Art. 10 Rn 2.

## B. Europa- und verfassungsrechtliche Grundlagen

weils in differenzierter Form gestaltet. Im Ergebnis soll die betroffene Person die Möglichkeit haben zu wissen, zu welchen Zwecken welche Daten in welchen Zusammenhängen verarbeitet werden, woher sie stammen und an wen sie weitergeleitet werden, wer für die Datenverarbeitung verantwortlich ist und bei wem Rechte geltend gemacht werden können.<sup>169</sup>

**Einflussrechte der betroffenen Person** ergänzen die Zulässigkeitsvoraussetzungen und die Qualitätsanforderungen. Sie bauen auf den Informationsrechten auf. Zu ihnen gehören die Berichtigungs-, Sperrungs-, Löschungs- oder Nachberichtsansprüche.<sup>170</sup> Hinzu kommt das nach Art. 14 EU-DSRL vorzusehende Widerspruchsrecht, das nach französischem Vorbild<sup>171</sup> der betroffenen Person die Möglichkeit einräumt, jederzeit mit konkreten Einwänden eine erneute Prüfung der Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung zu veranlassen. 51

Vorgaben zur **Sicherheit der Datenverarbeitung** dienen der Datensicherheit und der Sicherstellung der Rechtmäßigkeit des Umgangs mit Informationen und Daten. In begrenztem Umfang berücksichtigen Art. 17 und 20 EU-DSRL präventive Aspekte, indem adäquate technische und organisatorische Maßnahmen sowohl zum Zeitpunkt der Planung des Verarbeitungssystems als auch zum Zeitpunkt der Verarbeitung selbst zu treffen und institutionalisierte Vorabkontrollen einzuführen sind. Dies bietet zumindest einen Ansatzpunkt für die modernen Bausteine der Systemgestaltung und der Technikgestaltung.<sup>172</sup> 52

Neben den Rechtmäßigkeitsbedingungen und den individuellen Rechten verankert die Richtlinie Anforderungen an die übergreifende **Transparenz**<sup>173</sup> und an eine **institutionalisierte Kontrolle** der Anwendung der richtlinienumsetzenden Vorschriften. Art. 28 EU-DSRL sieht vor, dass die Kontrollinstanzen die ihnen zugewiesenen Aufgaben in völliger Unabhängigkeit mit Hilfe von Untersuchungsbefugnissen, wirksamen Einwirkungsbefugnissen<sup>174</sup> oder Vorabkontrollen wahrnehmen. Der Europäische Gerichtshof hat aus dem in Art. 28 Abs. 2 EU-DSRL festgehaltenen Merkmal „in völliger Unabhängigkeit“ mit Blick auf den Wortlaut, die Ziele der Richtlinie und daraus hergeleitete funktionale Überlegungen zu den Kontrollstellen sowie auf die Systematik der Richtlinie weit reichende Folgerungen gezogen. Danach schließt diese Unabhängigkeit „nicht nur jegliche Einflussnahme seitens der kontrollierten Stellen aus, sondern auch jede Anordnung und jede sonstige äußere Einflussnahme, sei sie unmittelbar oder mittelbar, durch die in Frage gestellt werden könnte, dass die genannten Kontrollstellen ihre Aufgabe, den Schutz des Rechts auf Privatsphäre und den freien Verkehr personenbezogener Daten ins Gleichgewicht zu bringen, er- 53

<sup>169</sup> Vgl. dazu *EuGH*, Rs. C-553/07, Slg. 2009, I-3889, Rn. 49 ff., hier auch zum Konflikt zwischen Auskunftsansprüchen und Löschungspflichten.

<sup>170</sup> Art. 12b und c EU-DSRL. Nachberichtsansprüche sollen gewährleisten, dass Berichtigungen, Löschungen oder Sperrungen den Stellen mitgeteilt werden, an die die Daten zuvor übermittelt worden sind.

<sup>171</sup> Art. 26 Loi no. 78/17 du 18. janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (LIFL).

<sup>172</sup> *Dammann*, in: ders./Simitis, EG-Datenschutzrichtlinie (Fn. 156), Art. 17 Rn. 7. Zur Förderung und zur Nutzung von *Privacy Enhancing Technologies* s. *EG-Kommission*, Erster Bericht über die Durchführung der Datenschutzrichtlinie (EG 95/46), KOM (2003) 265 endg., S. 17 f., 28.

<sup>173</sup> Art. 21 EU-DSRL.

<sup>174</sup> Die Optionen des Art. 28 Abs. 3 EU-DSRL schließen auch die Befugnis zur Anordnung der Sperrung, Löschung oder Vernichtung von Daten oder eines Verarbeitungsverbots ein.

## § 22 Umgang mit personenbezogenen Informationen und Daten

füllen“.<sup>175</sup> Eine staatliche Aufsicht gleich welcher Art, die es einer Regierung oder einer Stelle der ihr untergeordneten Verwaltung grundsätzlich ermögliche, auf Entscheidungen der Kontrollstellen unmittelbar oder mittelbar Einfluss zu nehmen, sei mit diesen Maßgaben unvereinbar, selbst wenn die Aufsicht nur auf die Sicherstellung der Rechtmäßigkeit des Handelns der Kontrollstellen ziele; bereits die bloße Gefahr einer politischen Einflussnahme der Aufsichtsbehörden auf die Entscheidungen der Kontrollstellen reiche aus. Die – mindestens für die Kontrolle im nichtöffentlichen Bereich nahe liegenden – Einwände aus dem Demokratieprinzip hält der Gerichtshof für unbegründet. Dieses sei mit unabhängigen öffentlichen Stellen außerhalb des klassischen hierarchischen Verwaltungsaufbaus vereinbar; eine Rückbindung an das Parlament könne etwa über dessen Personalhoheit sowie über Rechenschaftspflichten der Kontrollstelle gewährleistet werden.<sup>176</sup> Demnach haben die Kontrollstellen eine institutionell und organisatorisch sicherzustellende besondere Stellung, die auf nationaler Ebene mit den Anforderungen demokratischer Legitimation und mit dem differenzierten System von Rechts-, Fach- und Dienstaufsicht in Einklang gebracht werden muss, und eine eigenständige Funktion bei der Realisierung des Datenschutzes. Diese Funktion wird in Art. 28 Abs. 4 EU-DSRL durch eine Verknüpfung mit den Rechten der betroffenen Personen vervollständigt.

### bb) Bereichsspezifische Muster und Perspektiven

- 54 Bereichsspezifisch reagieren mehrere Richtlinien auf den Ausbau digitalisierter Kommunikationsnetze und die dadurch entstehenden Anforderungen an den Schutz hinsichtlich des Umgangs mit personenbezogenen Informationen und Daten.<sup>177</sup> Die **EU-Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation** reguliert in mehrdimensionaler Form die Verarbeitungsmöglichkeiten und die Lösungs-, Anonymisierungs- und Unterrichtungspflichten der Betreiber öffentlicher Kommunikationsnetze oder -dienste hinsichtlich der Verkehrsdaten, die sich auf Teilnehmer und Nutzer beziehen.<sup>178</sup> Sie schließt Muster, die auf den

<sup>175</sup> EuGH, Rs. C-518/07, Slg. 2010, I-01885, Rn. 17 ff. mit dem Zitat in Rn. 30.

<sup>176</sup> EuGH, Rs. C-518/07, Slg. 2010, I-01885, Rn. 31 ff. Zust. dazu etwa *Alexander Roßnagel*, Anm. zur Entscheidung des EuGH, EuZW 2010, S. 296 (299 ff.); *Jürgen Taeger*, Kommentar zur Entscheidung des EuGH, K&R 2010, S. 330 (330 ff.); vgl. auch vor der Entscheidung des EuGH *Thomas Petri/Marie-Theres Tinnefeld*, Völlige Unabhängigkeit der Datenschutzkontrolle. Demokratische Legitimation und unabhängige parlamentarische Kontrolle als moderne Konzeption der Gewaltenteilung, MMR 2010, S. 157 (157 ff.). Kritisch dagegen *Indra Spiecker gen. Döhlmann*, Anmerkung zur Entscheidung des EuGH, JZ 2010, S. 787 (789 ff.); *Hans P. Bull*, Die „völlig unabhängige“ Aufsichtsbehörde. Zum Urteil des EuGH vom 9. 3. 2010 in Sachen Datenschutzaufsicht, EuZW 2010, S. 488 (489 ff.); *Heinrich A. Wolff*, Die „völlig unabhängige“ Aufsichtsbehörde, in: FS Hans P. Bull, 2011, S. 1071 (1072 ff.). S. a. → Rn. 161.

<sup>177</sup> Insbesondere die RL 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. 7. 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation, ABl. EG, Nr. L 201, S. 37, zul. geänd. durch die RL 2009/136/EG, ABl. EG 2009, Nr. L 337, S. 11. S. a. die Universaldienst-RL 98/10/EG vom 26. 2. 1998, ABl. EG Nr. L 101, S. 24, zul. geänd. durch die RL 2009/136/EG, und zu deren datenschutzrechtlichen Komponenten *EuGH*, Rs. C-109/03, Slg. 2004, I-11273 Rn. 30 ff. Zum Hintergrund der europäischen Regulierung des Telekommunikationssektors *Michael Kloepfer/Andreas Neun*, Rechtsfragen der europäischen Informationsgesellschaft, EuR 2000, S. 512 (533 ff.). S. außerdem die Signatur-RL 99/93/EG vom 13. 12. 1999, ABl. EG 2000 Nr. L 113/12, geänd. durch die VO (EG) 1137/2008, ABl. EG 2008, Nr. L 311, S. 1.

<sup>178</sup> Insbes. Art. 6 EK-DSRL. Näher *Anna Ohlenburg*, Die neue EU-Datenschutzrichtlinie 2002/58/EG, MMR 2003, S. 82 (82 ff.).

## B. Europa- und verfassungsrechtliche Grundlagen

Regelungssektor und die darin bestehenden Schutzerfordernisse abgestimmt sind, und in verstärktem Umfang Komponenten der Technikgestaltung ein.<sup>179</sup> Der **Rahmenbeschluss 2008/977/JI** des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, legt in diesem Bereich und den entsprechenden grenzübergreifenden Kontexten einen allgemeinen Rechtsrahmen fest, der in sektorspezifischem Zuschnitt die Datenschutzrichtlinie ergänzen soll; dieses Ziel hat er aus verschiedenen Gründen aber nur begrenzt realisiert.<sup>180</sup> Weitere **Rechtsakte im Kontext der Sicherheit**, hier vor allem der Terrorismusbekämpfung, treten hinzu, etwa die Verordnung zu biometrischen Daten in Pässen und Reisedokumenten,<sup>181</sup> die Richtlinie zur Geldwäschebekämpfung<sup>182</sup> und die Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung<sup>183</sup>. Diese Rechtsakte charakterisiert, dass sie den Umgang mit personenbezogenen Informationen und Daten betreffen, jedoch nicht aus einer Datenschutzperspektive heraus, sondern mit Blick auf den Informationsbedarf für bestimmte öffentliche Aufgaben formuliert sind. Generell werden in den bereichsspezifischen Regelungsmustern und -perspektiven die Verknüpfungen zwischen Informations- und Sachdimension deutlich.

Im Ergebnis lassen sich aus der EU-Datenschutzrichtlinie einige zentrale unionsrechtliche Muster herauskristallisieren, deren wichtigstes Kennzeichen die **Gleichwertigkeit und Verzahnung regulierender Determinanten, individueller Wissensrechte, individueller Einflussrechte und institutionalisierter Kontrollen** ist. Der Einfluss dieser Richtlinie relativiert sich allerdings, weil sie – mit der Folge eigenständiger mitgliedstaatlicher Lösungen in den neuen Feldern der System- und Technikgestaltung, der Videotechnologie oder der Chipkarten – auf technische Entwicklungen allenfalls schwerfällig reagieren kann.<sup>184</sup> Der Vorschlag der Kommission für eine Datenschutz-Grundverordnung versucht, dem durch eine Dynamisierung der Rechts- und Standardsetzung zu begegnen. Die europäischen Konzeptionen prägen bereits jetzt wesentliche Bausteine des mitgliedstaatlichen Rechts des Umgangs mit personenbezogenen Informationen und Daten. Für die nähere Zukunft ist eine noch deutlich verstärkte Europäisierung mit vielfältigen Herausforderungen und Fragen absehbar.

<sup>179</sup> Art. 8 ff. der EK-DSRL.

<sup>180</sup> Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates (Fn. 118); Bericht der Kommission (Fn. 118).

<sup>181</sup> Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates vom 13. 12. 2004 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten, ABl. EG 2004, Nr. L 385, S. 1; geänd. durch die Verordnung (EG) Nr. 444/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. 6. 2009, ABl. EU 2009, Nr. L 142, S. 1.

<sup>182</sup> RL 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. 10. 2005 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, ABl. EG 2005, Nr. L 309, S. 15, zul. geänd. durch die RL 2010/78/EU, ABl. EU 2010, Nr. L 331, S. 120.

<sup>183</sup> RL 2006/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. 3. 2006 über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden, und zur Änderung der RL 2002/58/EG, ABl. EG 2006, Nr. L 105, S. 54. Zu den Kompetenzen *EuGH*, Urt. v. 10. 2. 2009, Rs. C-301/06, Slg. 2009, I-00593, Rn. 60 ff. Zur Entscheidung des BVerfG *BVerfGE* 125, 260.

<sup>184</sup> Siehe dazu *Mads Andenas/Stefan Zleptnig*, Surveillance and Data Protection: Regulatory Approaches in the EU and Member States, *EBLR* 2003, S. 765 (bes. 782 ff.); *Christopher Kuner*, Challenges for Review of the EU Data Protection Directive, *DuD* 2002, S. 553 (555).

## II. Informationelle Selbstbestimmung als verfassungsrechtliches Leitbild

- 56 Im Verfassungsrecht haben „Wissen“ und „Information“ als Kategorien lange Zeit nur eine untergeordnete Rolle gespielt. Ihre Charakteristika kommen im Grundrechtsbereich in vollem Umfang erst zum Tragen, sobald es um den Schutz einer Person im Hinblick auf den Umgang staatlicher Stellen oder anderer Privater mit den Informationen und Daten geht, die auf die Person verweisen.<sup>185</sup> Der entscheidende Strukturunterschied zwischen den darauf gerichteten und den traditionellen grundrechtlichen Schutzpositionen besteht darin, dass jene nicht individualistisch, sondern nur als **Positionen in der Sozialität** zu begreifen sind: Schutzpositionen im Hinblick auf das (potenzielle) Wissen anderer über einen selbst setzen das Mitdenken der anderen bereits in der Grundstruktur des Schutzgegenstandes voraus. Sie müssen eigenständig hergeleitet werden, sei es mit Blick auf Interdependenzen zur individuellen Selbstbestimmung oder zum individuellen Verhalten, sei es unter Rückgriff auf Formen der Beschreibung individueller Freiheit im Kontext sozialer Beziehungen, die in den Sozialwissenschaften selbstverständlich, in juristischen Zusammenhängen jedoch bisher ungewohnt sind.
- 57 **Seit dem Volkszählungsurteil ist das** aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG hergeleitete **„Recht auf informationelle Selbstbestimmung“** die zentrale grundgesetzliche Position, die jeder Person Schutz im Hinblick auf den Umgang mit Informationen und Daten vermittelt. Die Landesverfassungen haben einen solchen Schutz in unterschiedlichen Textfassungen verankert.<sup>186</sup> Die neu entwickelten Grundrechtsvorgaben haben weitreichende Auswirkungen für die allgemeinen und bereichsspezifischen Vorschriften des Datenschutzes. Inhalte und Dogmatik des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung sind freilich **nicht gegenstandsgerecht**, und die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung selbst weist inzwischen Novellierungen und Bruchlinien auf. Mit Blick darauf bedarf es einer **Neukonzeption** des grundrechtlichen Schutzes.

### 1. Inhalte und Dogmatik des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung

#### a) Die Konzeption des Bundesverfassungsgerichts

##### aa) Schutzbereich und Grenzen

- 58 Den **Schutzbereich** des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung beschreibt das Bundesverfassungsgericht als die „Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu

<sup>185</sup> Die Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 GG ordnet sich in die „klassischen“ Eingriffsabwehrrechte ein, indem sie die Freiheit der Grundrechtsträger schützt, sich selbst aus allgemein zugänglichen Quellen zu informieren. Dazu *BVerfGE* 27, 71 (80 ff.); 27, 88 (98 ff.); 66, 116 (137); 90, 27 (31 ff.); 103, 44 (59 ff.); 119, 309 (318 ff.).

<sup>186</sup> Art. 33 BerlinVerf, 11 BrandenbVerf, 12 Abs. 3–5 BremVerf., 6 Abs. 1–2 MecklenbVorpVerf, 4 Abs. 2 NWVerf, 4a RheinlPfalzVerf, 2 S. 2 SaarVerf, 33 SächsVerf, 6 Abs. 1 SachsAnhVerf, 6 Abs. 2–4 ThürVerf.; vgl. dazu auch *Hartmut Bauer*, Grundrechtsdogmatische Eckpunkte des Schutzes informationeller Selbstbestimmung im innerbundesstaatlichen Vergleich, in: FS Hans P. Bull, 2011, S. 945 (950 ff.).