

**Internetrecht und Digitale Gesellschaft**

---

**Band 76**

# **(Faktische) Durchsetzungsdefizite im Vollzugssystem der DSGVO**

**Eine praxisbezogene Analyse  
unter besonderer Berücksichtigung  
der aufsichtsbehördlichen Warn- und  
Kontrollpraxis**

**Von**

**Lukas Emanuel Fleischer**



**Duncker & Humblot · Berlin**

LUKAS EMANUEL FLEISCHER

(Faktische) Durchsetzungsdefizite  
im Vollzugssystem der DSGVO

# Internetrecht und Digitale Gesellschaft

Herausgegeben von  
Dirk Heckmann

Band 76

# (Faktische) Durchsetzungsdefizite im Vollzugssystem der DSGVO

Eine praxisbezogene Analyse  
unter besonderer Berücksichtigung  
der aufsichtsbehördlichen Warn- und  
Kontrollpraxis

Von

Lukas Emanuel Fleischer



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Universität Passau hat diese Arbeit  
im Jahr 2024 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte vorbehalten  
© 2025 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde  
Druck: CPI books GmbH, Leck  
Printed in Germany

ISSN 2363-5479  
ISBN 978-3-428-19500-8 (Print)  
ISBN 978-3-428-59500-6 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,  
12165 Berlin, Germany | E-Mail: [info@duncker-humblot.de](mailto:info@duncker-humblot.de)  
Internet: <https://www.duncker-humblot.de>

*Meiner Mutter*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2024 von der juristischen Fakultät der Universität Passau als Dissertation angenommen. Die Disputation fand im Dezember 2024 statt. Rechtsprechung und Literatur wurden bis Februar 2024 berücksichtigt.

Mein ganz besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Dirk Heckmann für seine Unterstützung und die konstruktive Kritik bei der Erstellung dieser Arbeit. Weiterhin gilt mein Dank auch Herrn Prof. Dr. Meinhard Schröder für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens. Besonderer Dank gilt auch meinem langjährigen Schulfreund, Jakob, für die äußerst gründliche Anfertigung des Lektorats für meine Arbeit.

Schließlich bedanke ich mich ganz herzlich bei meinen Eltern, Gerhard und Agnes, bei meinen Schwestern, Julia, Leoni und Elena, sowie bei meiner Lebensgefährtin, Alisa, für ihren Rückhalt, ihre Unterstützung, ihre ermutigenden Worte und ihre Geduld während meiner gesamten juristischen Ausbildung.

München, im April 2025

*Lukas Fleischer*



# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	25
A. Einführung in die Thematik und Problemstellung	25
B. Themenabgrenzung und Gang der Untersuchung	27
<i>Erster Teil</i>	
<b>Grundlagen</b>	31
A. Inhalte und Bedeutung des Rechtsvollzugs im deutschen Recht	31
I. Der Staat als Souverän des Rechtsvollzugs	31
1. Die Bedeutung der Grundrechte für den Rechtsvollzug	33
a) Die Grundrechte als Rechte gegenüber dem Staat	33
b) Die Grundrechte im Privatrechtsschutz	35
2. Die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG	36
a) Die öffentliche Gewalt i. S. d. Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG	36
b) Der Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes	39
aa) Die Anfänge des effektiven Rechtsschutzes in der obergerichtlichen Rechtsprechung	40
bb) Inhaltliche Konkretisierung des effektiven Rechtsschutzes	42
(1) Die Effektivität der Rechtsweggarantie	42
(2) Die Wirksamkeit des Rechtsschutzes	45
(3) Das verfahrensrechtliche Beschleunigungsgebot	46
3. Der Justizgewährungsanspruch	48
4. Die Rolle der Gerichte und Richter bei der Durchsetzung des Rechts	49
a) Das Rechtsprechungsmonopol der Richter	49
b) Das Erfordernis einer wirksamen Gerichtsorganisation	50
II. Der außergerichtliche Rechtsvollzug	51
1. Das Schlichtungsverfahren	52
a) Begriffsdefinition	52
b) Obligatorisches Schlichtungsverfahren	53
2. Schiedsverfahren	54
3. Mediation	56
B. Die Grenzen einzelstaatlicher, ordnungsrechtlicher Steuerung im europäischen Datenschutzrecht	58
I. Faktisches Anforderungsprofil an den europäischen Datenschutzvollzug	58

1. Grenzüberschreitende Verarbeitungstätigkeiten . . . . .	59
2. Tägliches Wachstum der Nutzer- und Anbietergruppen elektronischer Devices . . . . .	60
3. Automatisierte Datenverarbeitung in jedem Lebensbereich . . . . .	61
4. Flexible Vernetzung automatischer Datenverarbeitungen . . . . .	62
5. Disruptive, neue Technologien als Multiplikatoren . . . . .	65
II. Zwischenfazit . . . . .	67
C. Die vollzugsrechtliche Entwicklung des deutschen und europäischen Datenschutzrechts bis zur DSGVO . . . . .	67
I. Anfängliche landesrechtliche und bundesrechtliche Regelungskonzepte . . . . .	67
1. Das 1. Hessische Datenschutzgesetz (1970) . . . . .	67
a) Die Datenverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung . . . . .	68
b) Die Datensicherung im Zentrum einer automatisierten Datenverarbeitung . . . . .	69
c) Rechtsdurchsetzungsspezifische Regelungen . . . . .	69
aa) Benennung eines (Landes-)Datenschutzbeauftragten . . . . .	69
bb) Grundzüge des Betroffenen schutzes . . . . .	70
2. Das Bundesdatenschutzgesetz (1978) . . . . .	70
a) Anwendungsbereich und wesentlicher materieller Inhalt – Überblick . . . . .	70
b) Rechtsdurchsetzungsspezifische Regelungen . . . . .	72
aa) Der Bundesbeauftragte für Datenschutz im öffentlichen Bereich . . . . .	72
bb) Die Landesdatenschutzaufsichtsbehörden und die betrieblichen Datenschutzbeauftragten im nicht-öffentlichen Bereich . . . . .	72
cc) Ausweitung der datenschutzrechtlichen Betroffenenrechte . . . . .	73
II. Die Wirkkraft der Konvention 108 des Europarats . . . . .	73
1. Die Idee der Konvention 108 . . . . .	74
2. Die wesentlichen Regelungsinhalte der Konvention 108 – Überblick . . . . .	74
3. Vollzugsrechtliche Regelungen der Konvention 108 . . . . .	75
III. Das Volkszählungsurteil des BVerfG . . . . .	76
1. Die materiell-rechtlichen Aussagen des Volkszählungsurteils . . . . .	76
2. Rechtsdurchsetzungsspezifische Aussagen des Volkszählungsurteils . . . . .	77
IV. Die Europäisierung des Datenschutzrechts durch die Datenschutzrichtlinie – Richtlinie 95/46/EG . . . . .	78
1. Hintergründe der Datenschutzrichtlinie . . . . .	78
2. Der materiell-rechtliche Inhalt der DSRL – Überblick . . . . .	79
3. Durchsetzungsspezifische Regelungen der DSRL . . . . .	80
a) Verpflichtung zur Einrichtung sog. Kontrollstellen . . . . .	80
b) Konkretisierung und Erweiterung der Informationspflichten und Selbstschutz des Betroffenen . . . . .	81
c) Datenschutzrechtliche Verhaltensregeln . . . . .	82
d) Verbindliche Unternehmensregelungen . . . . .	82

e) Betrieblicher Datenschutzbeauftragter .....	82
D. Rechtliche Grundprämissen des Datenschutzvollzugs unter der DSGVO ...	83
I. Forderung nach einem klar durchsetzbaren Rechtsrahmen .....	84
II. Ziel eines hohen und gleichwertigen Datenschutzniveaus .....	84
III. Forderung nach einer gleichmäßigen und europaweit einheitlichen Anwendung der DSGVO .....	86
IV. Vollzugskompetenzen im europäischen Datenschutzvollzug .....	86
1. Beschränkte Vollzugsermächtigung der europäischen Kommission im europäischen Datenschutzrecht .....	87
a) Delegierte Rechtsakte, Art. 290 AEUV .....	87
b) Durchführungsrechtsakte, Art. 291 AEUV .....	88
2. Der EDSA als ‚Förderer‘ der einheitlichen Rechtsanwendung .....	88
a) Vollzugsspezifische Aufgaben des EDSA .....	89
aa) Stärkung/Koordination der Zusammenarbeit zwischen den (europäischen) Aufsichtsbehörden .....	89
bb) Bereitstellung von Leitlinien, Empfehlungen und bewährten Verfahren .....	89
cc) Beratungsauftrag zu Gunsten der Kommission .....	90
dd) Förderung von datenschutzrechtlichen Verhaltensregeln und Akkreditierungen sowie Durchführung von Konsultationen .	91
b) Zusammensetzung des EDSA .....	91
aa) Der Europäische Datenschutzbeauftragte .....	92
(1) Aufgabe der Zusammenarbeit mit den nationalen Auf- sichtsbehörden .....	92
(2) Funktion des Sekretariats für den EDSA .....	93
bb) Expertengruppen .....	93
3. Die Auslegungshoheit des EuGH .....	94
4. Die Hauptvollzugslast bei den Mitgliedstaaten .....	95

*Zweiter Teil*

**Die Systematik des Rechtsvollzugs im Datenschutz unter der DSGVO:  
Akteure und Instrumente beim Rechtsvollzug**

A. Rechtsdurchsetzung durch die Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten .....	96
I. Die Institutionalisierung und inhaltliche Ausgestaltung der Aufsichts- behörden im europäischen Primär- und Sekundärrecht .....	97
1. Rechtliche Leitplanken für die aufsichtsbehördliche Tätigkeit in der DSGVO .....	98
a) Aufsichtsbehördliche Tätigkeit in vollkommener Unabhängigkeit, Art. 52 Abs. 1 DSGVO .....	98
aa) Weisungsfreiheit und Verbot der Beeinflussung .....	99
bb) Vermeidung von Interessenkonflikten .....	99
cc) Angemessene Ausstattung .....	100

(1) Personelle Ausstattung . . . . .	100
(a) Das haushaltsrechtlich zur Verfügung stehende Stellenvolumen . . . . .	101
(aa) Deutlicher Personalanstieg bei den personal- stärksten Aufsichtsbehörden . . . . .	102
(bb) Moderater Personalanstieg bei den personal- schwächeren Aufsichtsbehörden . . . . .	103
(cc) Gesamtanstieg . . . . .	104
(b) Die Stellenbesetzung in der Datenschutzpraxis . . . . .	105
(2) Finanzielle Ausstattung . . . . .	106
(a) Ungleiche finanzielle Mehrausstattung zwischen den kleinen und großen Aufsichtsbehörden . . . . .	106
(b) Deutliche finanzielle Mehrausstattung der finanz- schwächeren Aufsichtsbehörden . . . . .	108
(c) Nahezu 50%ige Gesamtmehrausstattung der Auf- sichtsbehörden zwischen 2019 und 2023 . . . . .	109
(d) Der Finanzzufluss in der Aufsichtspraxis . . . . .	109
(3) Innerdeutsche Ungleichheit zwischen aufsichtsbehörd- licher Ressourcenausstattung und Arbeitslast . . . . .	110
(4) Gesamtdeutsche Unterversorgung (?) . . . . .	112
dd) Personalhoheit . . . . .	113
b) Das One-Stop-Shop-Prinzip auf europäischer Ebene . . . . .	114
aa) Allgemeine Zuständigkeit der federführenden Aufsichtsbe- hörde . . . . .	115
bb) Ausnahmsweise Zuständigkeit der betroffenen Aufsichts- behörde . . . . .	115
c) Das Kohärenzverfahren . . . . .	116
aa) Handlungsoptionen des EDSA im Kohärenzverfahren . . . . .	117
bb) Das „kleine“ Kohärenzverfahren im deutschen Recht . . . . .	118
2. Ausgestaltung der Aufsichtsbehörden durch das deutsche Recht . . . . .	119
a) Gesetzgebungskompetenzen im Datenschutz . . . . .	119
b) Zuständigkeiten der Landesdatenschutzaufsichtsbehörden . . . . .	120
aa) Sachliche Zuständigkeit im nicht-öffentlichen Bereich . . . . .	120
bb) Sachliche Zuständigkeit im öffentlichen Bereich . . . . .	121
cc) Die örtliche Zuständigkeit bei mehreren Niederlassungen . . . . .	123
dd) Bereichsspezifische Unzuständigkeiten . . . . .	124
(1) Kirchen, Art. 91 DSGVO, Art. 137 Abs. 3 WRV i. V.m. Art. 140 GG . . . . .	124
(2) Medien und Presse, Art. 85 DSGVO . . . . .	125
(3) Rundfunk und Telemedien, Art. 85 DSGVO . . . . .	127
(4) Gerichte, Art. 55 Abs. 3 DSGVO . . . . .	128
c) Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informations- freiheit (BfDI) . . . . .	129

d)	Die Datenschutzkommission (DSK) . . . . .	130
aa)	Was ist die DSK? . . . . .	130
bb)	Was macht die DSK? . . . . .	130
cc)	Arbeitskreise und Expertengruppen der DSK . . . . .	131
II.	Aufgabenbereiche der Aufsichtsbehörden im Datenschutzvollzug . . . . .	132
1.	Pflichtaufgaben der Aufsichtsbehörden (Art. 57 DSGVO) . . . . .	133
a)	Überwachung und Durchsetzung der Anwendung der DSGVO . . . . .	133
b)	Bearbeitung von Beschwerden . . . . .	134
c)	Kommunikation i. e. S. . . . .	135
d)	Verhaltensregeln und Zertifizierungen . . . . .	137
e)	Internationale Datenübermittlungen . . . . .	138
f)	Datenschutz-Folgenabschätzung (DSFA) . . . . .	139
2.	Sonstige Aufgabenzuweisungen außerhalb von Art. 57 DSGVO . . . . .	139
a)	Die Anfertigung von Tätigkeitsberichten (Art. 59 DSGVO) . . . . .	140
b)	Die Aufsicht im Bereich der Informationszugangsansprüche nach dem IFG-Bund, den Landes-IFG und den Landesdatenschutzgesetzen . . . . .	140
c)	Aufgabenzuweisungen durch die JI-Richtlinie . . . . .	142
d)	Sonstige bundes- und landesrechtliche Aufgabenzuweisungen – exemplarisch . . . . .	142
III.	Befugnisse der Aufsichtsbehörden . . . . .	143
1.	Untersuchungsbefugnisse, Art. 58 Abs. 1 DSGVO . . . . .	144
a)	Informationsbereitstellung und Informationszugang . . . . .	145
b)	Aufsichtsbehördliche Datenschutzüberprüfungen . . . . .	146
c)	Zertifizierungüberprüfung . . . . .	146
d)	Hinweismöglichkeit bei „vermeintlichen“ DSGVO-Verstößen . . . . .	147
2.	Abhilfebefugnisse, Art. 58 Abs. 2 DSGVO . . . . .	147
a)	Die aufsichtsbehördliche Praxis im Bereich der präventiven Abhilfe – die Warnung, Art. 58 Abs. 2 lit. a DSGVO . . . . .	148
aa)	Die behördliche Warnpraxis . . . . .	148
bb)	Statistische Werte aus der Warnpraxis . . . . .	149
b)	Aufsichtsbehördliche Praxis im Bereich der repressiven Abhilfemaßnahmen . . . . .	151
aa)	Die Verwarnung, Art. 58 Abs. 2 lit. b DSGVO . . . . .	151
(1)	Gesetzlicher Anwendungsbereich und Rechtsform . . . . .	152
(2)	Die behördliche Verwarnungspraxis . . . . .	153
(3)	Statistische Werte aus der Verwarnungspraxis . . . . .	154
bb)	Anweisungen und Anordnungen . . . . .	156
(1)	Entsprechungsanweisung und -anordnung . . . . .	156
(2)	Anpassungsanweisung . . . . .	157
(3)	Benachrichtigungsanweisung . . . . .	158
(4)	Beschränkungsanweisung . . . . .	158
(5)	Zertifizierungsanweisung . . . . .	160

(6) Aussetzungsanordnung . . . . .	161
(7) Statistische Werte aus der Anweisungs- und Anordnungspraxis . . . . .	162
cc) Verhängung einer Geldbuße, Art. 58 Abs. 2 lit. i, 83 DSGVO	164
(1) Ausschluss der Geldbuße im öffentlichen Bereich und Anwendbarkeit im nicht-öffentlichen Bereich . . . . .	165
(2) Rechtliche Anforderungen an die Verhängung einer Geldbuße . . . . .	166
(3) Bußgeldzumessung . . . . .	166
(a) Das DSK-Konzept bei der Bußgeldzumessung in Verfahren gegen Unternehmen . . . . .	167
(b) Leitlinien des EDSA zur Berechnung von Geldbußen nach der DSGVO . . . . .	168
(aa) Sachlicher und räumlicher Anwendungsbereich	169
(bb) Inhaltliche Berechnungsmethode . . . . .	169
(4) Statistische Werte aus der Bußgeldpraxis . . . . .	171
(5) Schwerpunkte der aufsichtsbehördlichen Bußgeldpraxis .	174
3. Beratungs- und Genehmigungsbefugnisse, Art. 58 Abs. 3 DSGVO . .	176
a) Gesetzliche Befugnisse zur Beratung Betroffener, verantwortlicher Stellen und Auftragsverarbeiter . . . . .	176
aa) Fehlen einer ausdrücklichen Befugnisnorm für die Beratung Betroffener, Verantwortlicher und Auftragsverarbeiter . . . . .	177
bb) Statistische Werte aus der Beratungspraxis der Aufsichtsbehörden . . . . .	178
b) Die Möglichkeit zur Stellungnahme . . . . .	180
c) Genehmigungsbefugnisse . . . . .	181
B. Der Betroffene als zentraler Akteur des Rechtsvollzugs im Datenschutz . . . . .	182
I. Selbstvollzug im Wege der Geltendmachung von Betroffenenrechten . .	182
1. Formen der außergerichtlichen Durchsetzung der Betroffenenrechte .	183
a) Die antragsgemäße Geltendmachung der Betroffenenrechte . . . . .	183
b) Rechtsdurchsetzung durch förmliche Aufforderung . . . . .	183
2. Der Auskunftsanspruch als wesentlicher Bestandteil des Selbstvollzugs . . . . .	184
a) Der Anspruch auf Bestätigung, Art. 15 Abs. 1 HS. 1 DSGVO . . . . .	184
b) Der originäre Auskunftsanspruch, Art. 15 Abs. 1 HS. 2, Abs. 2 DSGVO . . . . .	185
c) Das Recht auf Datenkopie, Art. 15 Abs. 1 S. 1, Abs. 3 DSGVO . .	186
3. Der Auskunftsanspruch als ambivalentes Instrument des Selbstdatenschutzes . . . . .	187
a) Präventives Element des Auskunftsanspruchs . . . . .	187
b) Repressives Element des Auskunftsanspruchs . . . . .	188
4. Abnahme der Auskunftswilligkeit verpflichteter Stellen in der Datenschutzpraxis . . . . .	189

a)	Keine oder unzureichende Auskünfte der verantwortlichen Stellen	190
b)	Aufsichtsbehördliche Abhilfemaßnahmen als Problemabhilfe . . . . .	191
II.	Das Beschwerderecht bei der Aufsichtsbehörde . . . . .	191
1.	Restriktive Auslegung bei der Bestimmung des Inhalts und der Reichweite des Beschwerderechts . . . . .	192
2.	Konkretisierungspflicht des Betroffenen . . . . .	194
3.	Beschwerdebezogene Mitteilungen – Statistik . . . . .	195
a)	Beschwerdebezogene Mitteilungen als prägende Elemente der aufsichtsbehördlichen Tätigkeit . . . . .	195
b)	Uneinheitliche Auslegung des Beschwerdebegriffs in der aufsichtsbehördlichen Praxis . . . . .	195
c)	Beschwerdebezogene Mitteilungen im Verhältnis zwischen öffentlichem und nicht-öffentlichem Bereich . . . . .	198
d)	Inhaltliche Schwerpunkte der Beschwerdepraxis . . . . .	199
III.	Rechtswahrnehmung durch eine beauftragte Stelle, Art. 80 Abs. 1 DSGVO . . . . .	200
1.	Keine Gewinnabsicht . . . . .	200
2.	Wirksamer Gründungsakt . . . . .	200
3.	Satzungsmäßige Ziele im öffentlichen Interesse . . . . .	201
4.	(Neben-)Tätigkeit im Bereich des Schutzes von pbD . . . . .	201
IV.	Die Anrufung innerstaatlicher Gerichte . . . . .	201
1.	Rechtsbehelfe gegen das Handeln der (Datenschutz-)Aufsichtsbehörden . . . . .	202
a)	Gerichtliche Überprüfbarkeit aufsichtsbehördlicher Maßnahmen nach Art. 78 Abs. 1 DSGVO . . . . .	202
aa)	Die Anfechtung aufsichtsbehördlicher Verwaltungsakte . . . . .	204
bb)	Die Verpflichtungsklage bei aufsichtsbehördlichen Abweisungen und auf Erteilung einer datenschutzrechtlichen Genehmigung . . . . .	205
cc)	Die Leistungs- und Feststellungsklage gegen aufsichtsbehördliche Realakte . . . . .	206
dd)	Gerichtliche Überprüfung aufsichtsbehördlicher Bußgelder . . . . .	206
b)	Gerichtliche Prüfung bei Untätigkeit der (Datenschutz-)Aufsichtsbehörde, Art. 78 Abs. 2 DSGVO . . . . .	207
aa)	Sonderfall: Die unzulässige Beschwerde . . . . .	208
bb)	Untätigkeitsrüge durch Erhebung einer allg. Leistungsklage oder Verpflichtungsklage . . . . .	208
c)	Rechtsbehelfe gegen aufsichtsbehördliches Handeln in der Praxis – Statistik . . . . .	209
2.	Gerichtliche Überprüfung von Datenverarbeitungen von Verantwortlichen oder Auftragsverarbeitern nach Art. 79 DSGVO . . . . .	209
a)	Die Klagebefugnis des datenschutzrechtlich Betroffenen . . . . .	210
b)	Der Verantwortliche und Auftragsverarbeiter als Rechtsbehelfsadressat . . . . .	210

c)	Klage auf Vornahme einer unvertretbaren Handlung und Schadensersatzklage .....	212
d)	Unterlassungsanspruch (im einstweiligen Rechtsschutz) .....	213
aa)	Ablehnende Ansicht .....	214
bb)	Bejahende Ansicht .....	215
cc)	Streitentscheid .....	215
dd)	Rechtsgrundlagen des Unterlassungsanspruchs .....	216
(1)	Herleitung aus nationalen Vorschriften .....	216
(2)	Unmittelbare Ableitung aus der DSGVO .....	217
(3)	Zwischenfazit .....	217
C.	Rechtsdurchsetzung durch den Verantwortlichen und Auftragsverarbeiter ...	218
I.	Unmittelbare Rechtsdurchsetzung durch die datenverarbeitenden Stellen	218
1.	Allgemeine Informationspflichten des Verantwortlichen .....	218
a)	Die Bedeutung der datenschutzrechtlichen Pflichtinformationen für den Datenschutzvollzug .....	219
b)	Der Vollzugsgehalt der Datenpannenmeldung an den Betroffenen, Art. 34 DSGVO .....	220
2.	Datenverarbeitungsbezogene Pflichten .....	221
a)	Die Rechenschaftspflicht als Ausgangsnorm für die datenverarbeitungsbezogenen Pflichten .....	221
b)	Gesetzliche Konkretisierung der Verantwortungsbedeutung .....	222
aa)	Data protection by Design, Art. 25 Abs. 1 DSGVO .....	223
bb)	Data protection by Default, Art. 25 Abs. 2 DSGVO .....	224
cc)	TOMs, Art. 32 DSGVO .....	225
dd)	Datenschutzfolgenabschätzung, Art. 35 DSGVO .....	226
c)	Umsetzung datenverarbeitungsbezogener Pflichten in der Anwendungspraxis .....	227
aa)	Das Standard-Datenschutzmodell (SDM-V. 3.0) .....	228
bb)	ISO/IEC-Normreihe 27000 .....	230
cc)	Die IT-Grundschutz-Methodik des BSI .....	231
dd)	Praxishilfen ausgewählter Aufsichtsbehörden .....	232
(1)	Die „Good Practice Check-Liste“ des BayLDA .....	232
(2)	Der Prozess „ZAWAS“ des LfD Niedersachsen .....	233
II.	Der kooperative Rechtsvollzug mit den Aufsichtsbehörden .....	234
1.	Data-Breach-Notification, Art. 33 DSGVO .....	234
a)	Vollzugsrechtlicher Gehalt der Meldepflicht .....	234
b)	Statistische Werte aus der Meldepraxis .....	236
c)	Bereichsspezifische Datenpannenmeldungen .....	237
aa)	Schwerpunkt der Datenpannenmeldungen im nicht-öffentlichen Bereich .....	237
bb)	Der Arbeitnehmer als Hauptsicherheitsrisiko .....	238
cc)	Wachsende Bedeutung von Fällen der Cyberkriminalität .....	239
dd)	Der Verlust und Diebstahl personenbezogener Daten .....	240

2. Regulierte Selbstregulierung der datenverarbeitenden Stelle . . . . .	240
a) Begriffsdefinition der regulierten Selbstregulierung . . . . .	241
aa) Regulierte Selbstregulierung als Mittelweg zwischen staatlicher und privater Regulierung . . . . .	241
bb) Der Mehrwert der regulierten Selbstregulierung für den Datenschutzvollzug . . . . .	242
b) Der interne DSB . . . . .	243
aa) Der interne DSB als verpflichtende Selbstregulierungsmaßnahme . . . . .	243
(1) Vollumfängliche Benennungspflicht im öffentlichen-Bereich . . . . .	243
(2) Umfangreiche Benennungspflicht im nicht-öffentlichen Bereich . . . . .	243
bb) Die ambivalente Funktion des internen DSB . . . . .	245
(1) Die Rolle als ‚In-House-Aufsichtsbehörde‘ . . . . .	245
(2) Die Rolle als ‚In-House-Berater‘ . . . . .	246
cc) Wirkungsgrad des DSB in der Vollzugspraxis . . . . .	247
(1) Quantitative und qualitative Unklarheiten . . . . .	247
(2) Koordinierte Prüfung zur Stellung und den Aufgaben von Datenschutzbeauftragten des EDSA . . . . .	248
c) Datenschutzrechtliche Verhaltensregeln . . . . .	250
aa) Förderung des Datenschutzvollzugs durch Verhaltensregeln . . . . .	250
bb) Staatlich regulatives Element bei der Genehmigung von Verhaltensregeln . . . . .	251
cc) Die Überwachung von Verhaltensregeln durch akkreditierte Stellen . . . . .	252
dd) Die Verhaltensregeln in der Datenschutzpraxis . . . . .	252
(1) Geringe praktische Relevanz vor dem Inkrafttreten der DSGVO . . . . .	252
(2) Gründe für diese Entwicklung in der Vergangenheit . . . . .	254
(3) Vergeblicher Reanimationsversuch der Verhaltensregeln unter der DSGVO? . . . . .	255
(4) Hemmung durch beachtlichen Kosten- und Personalaufwand . . . . .	256
d) Datenschutzrechtliche Zertifizierungen . . . . .	257
aa) Die Bedeutung der Zertifizierung für den Datenschutzvollzug . . . . .	258
(1) Zertifizierung als Maßnahme der Transparenzsteigerung . . . . .	258
(2) Auswirkungen des Transparenzgedankens auf die vollzugbeteiligten Akteure . . . . .	259
bb) Begriffsbestimmung von Zertifizierung, Datenschutzsiegel und Datenschutzprüfzeichen . . . . .	259
cc) Durchführung eines datenschutzrechtlichen Zertifizierungsverfahrens . . . . .	260
dd) Staatlich regulatives Element bei datenschutzrechtlichen Zertifizierungsverfahren . . . . .	261

(1) Umfassende regulative Einflussnahme bei der Eigenzertifizierung . . . . .	262
(2) Umfangreiche regulative Einflussnahme bei der Fremdzertifizierung . . . . .	262
ee) Zertifizierungen in der Anwendungspraxis der DSGVO . . . . .	263
e) Binding Corporate Rules (BCR) . . . . .	264
aa) Die Bedeutung der BCR für den Datenschutzvollzug . . . . .	264
(1) BCR als Rechtsrahmen für den Nachweis geeigneter Garantien . . . . .	264
(2) Mögliche Gestaltungsformen von BCR . . . . .	266
(3) Anforderungen und Regelungsinhalte von BCR . . . . .	267
bb) Staatlich regulatives Element bei der Ausarbeitung von BCR . . . . .	269
cc) Vergleichbar hoher Stellenwert der BCR unter der DSLR . . . . .	269
dd) BCR in der Anwendungspraxis der DSGVO . . . . .	270
D. Kollektive Rechtsdurchsetzung . . . . .	271
I. Eigeninitiative Rechtsdurchsetzung durch privilegierte Stelle nach Art. 80 Abs. 2 DSGVO . . . . .	271
1. Deutsches Verbandsklagerecht nach dem UKlaG und dem UWG unter Art. 80 Abs. 2 DSGVO . . . . .	272
a) Entscheidung des EuGH in der Rs. C-319/20 v. 28.04.2022 . . . . .	273
b) Verbleibende Unklarheiten in Bezug auf das Tatbestandsmerkmal einer Rechtsverletzung „infolge einer Verarbeitung“ . . . . .	275
2. Verbandsklagen nach dem VDuG . . . . .	275
a) Die Abhilfeklage, §§ 1 Abs. 1 Nr. 1, 14 ff., 43 ff. VDuG . . . . .	276
aa) Zulässigkeit der Abhilfeklage . . . . .	277
bb) Ablauf des Abhilfeklageverfahrens . . . . .	277
(1) Einstufiges Abhilfeverfahren . . . . .	277
(2) Mehrstufiges Abhilfeverfahren . . . . .	278
cc) Verbraucherbeteiligung . . . . .	279
b) Die Musterfeststellungsklage, §§ 1 Abs. 1 Nr. 2, 41 f. VDuG . . . . .	279
II. Mitbewerberklagen unter Art. 80 Abs. 2 DSGVO . . . . .	280
III. Private Rechtsdienstleister bei der Durchsetzung von Datenschutzverstößen am Beispiel des Zessionsmodells . . . . .	281
1. Kein Fall des Art. 80 Abs. 1 und 2 DSGVO . . . . .	282
2. Keine Klagebefugnis außerhalb des Art. 80 DSGVO . . . . .	283

### *Dritter Teil*

#### **Ausgewählte Vollzugsdefizite im Befugnisbereich der Aufsichtsbehörden 285**

A. Außergesetzliche Befugniswahrnehmung am Beispiel der aufsichtsbehördlichen (Produkt-)Warnung gegenüber der Öffentlichkeit . . . . .	285
I. Begriffsbestimmung staatlicher Öffentlichkeitsarbeit . . . . .	285

1. Abgrenzung zwischen formalen Staatshandeln und formfreier staatlicher Öffentlichkeitsarbeit . . . . .	286
2. Erscheinungsformen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit . . . . .	287
a) Klassisches Informationshandeln und lenkende Öffentlichkeitsinformation . . . . .	287
aa) Die staatliche Warnung als verhaltenslenkendes und -steuerndes Informationshandeln . . . . .	289
bb) Die öffentliche Warnung als staatliches Nudging . . . . .	290
b) Abgrenzung anhand des zugrundeliegenden Äußerungsauftrags . . . . .	292
aa) Gesetzlich unregulierte Öffentlichkeitsarbeit . . . . .	292
bb) Gesetzlich ausdrücklich bestimmte Öffentlichkeitsarbeit insb. im Verbraucherrecht . . . . .	293
c) Abgrenzung anhand der Kommunikationsrolle der staatlichen Stelle bei der Öffentlichkeitsarbeit . . . . .	294
aa) Aktive Öffentlichkeitsarbeit . . . . .	294
bb) Passive Öffentlichkeitsarbeit . . . . .	295
3. Erscheinungsformen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit durch die Datenschutzaufsichtsbehörden . . . . .	296
a) Zweckbestimmung Kommunikationsmittel bei der praktischen Öffentlichkeitsarbeit der Aufsichtsbehörden . . . . .	296
b) Die datenschutzrechtliche (Produkt-)Warnung als verhaltenslenkende Maßnahme der aktiven Öffentlichkeitsarbeit der Aufsichtsbehörden . . . . .	297
II. Rechtswidrigkeit der aktuellen aufsichtsbehördlichen (Produkt-)Warnpraxis im Datenschutz . . . . .	299
1. Anwendbarkeit der Grundrechte des GG . . . . .	299
a) Aufsichtsbehördliche (Produkt-)Warnungen in „Durchführung“ der DSGVO . . . . .	299
aa) Fehlende abschließende Regelung aufsichtsbehördlicher Produktwarnungen in der DSGVO . . . . .	300
(1) Art. 59 S. 1 DSGVO . . . . .	301
(2) Art. 57 Abs. 1 lit. b DSGVO . . . . .	302
(3) Art. 58 Abs. 2 lit. a DSGVO . . . . .	302
(4) Art. 58 Abs. 3 lit. b DSGVO . . . . .	303
(a) Die begriffliche Geltung des aufsichtsbehördlichen Stellungnahmerechts für (Produkt-)Warnung . . . . .	303
(b) Fehlende Bestimmtheit der Norm . . . . .	304
bb) Die inhaltliche Ausgestaltung aufsichtsbehördlicher (Produkt-)Warnungen durch Mitgliedstaatliches Recht . . . . .	306
(1) Meinungsstreit . . . . .	306
(2) Streitentscheid . . . . .	308
b) Eröffnung des Prüfmaßstabs anhand der Grundrechte nach dem GG und der GRCh . . . . .	308
aa) Eröffnung des Anwendungsbereichs der Grundrechte der GRCh . . . . .	308

bb) Primäre Anwendung der Grundrechte des GG . . . . .	309
2. Mögliche Grundrechtsbetroffenheit durch datenschutzrechtliche (Produkt-)Warnungen . . . . .	311
a) Die Berufsausübungsfreiheit . . . . .	311
b) Das Eigentumsrecht . . . . .	313
aa) Das Recht auf Erhaltung des bestehenden Kundenstamms . .	313
bb) Das Recht auf Wahrung von Geschäfts- und Betriebsgeheim- nissen . . . . .	313
c) Das Unternehmerpersönlichkeitsrecht . . . . .	314
3. Die aufsichtsbehördliche (Produkt-)Warnung als Grundrechtseingriff	314
a) Kein Fall des klassischen Eingriffsbegriffs . . . . .	315
b) Mittelbar-faktischer Eingriff vs. Beeinträchtigung des Gewähr- leistungsgehalts des Grundrechts . . . . .	315
aa) Die Glykol- und die Osho-Entscheidung des BVerfG . . . . .	316
bb) Die aufsichtsbehördliche (Produkt-)Warnung im Datenschutz als funktionales Äquivalent eines Grundrechtseingriffs . . . . .	318
c) Übertragbarkeit der Rechtsprechung auf aufsichtsbehördliche Produktwarnungen im Datenschutz . . . . .	319
4. Fehlende Rechtsgrundlage im deutschen Datenschutzrecht . . . . .	320
a) Keine Rechtsgrundlage im BDSG . . . . .	320
b) Keine Rechtsgrundlage in den Landesdatenschutzgesetzen . . . . .	321
aa) § 24 Abs. 2 HmbDSG . . . . .	322
bb) § 21 Abs. 3 Nr. 1 S. 1 BremDSGVOAG . . . . .	322
III. Anforderungen an die Rechtmäßigkeit aufsichtsbehördlicher Warnungen	323
1. Vorliegen eines sachlichen Grundes für die (Produkt-)Warnung . . . . .	323
a) Forderung einer großen Wahrscheinlichkeit einer Rechtsverlet- zung beim Gefahrenverdacht . . . . .	324
b) Umfang der Maßnahmen zur Sachverhaltsaufklärung . . . . .	325
2. Vornahme der (Produkt-)Warnung durch die zuständige Aufsichts- behörde im deutschen Raum . . . . .	326
a) Sachliche Zuständigkeit des Bundes- und der Landesdatenschutz- beauftragten . . . . .	327
b) Das Reichweitenproblem von (Produkt-)Warnungen bei der Bestimmung der örtlichen Zuständigkeit . . . . .	327
c) Stellungnahme . . . . .	328
3. Beachtung des verfassungsrechtlichen Willkürverbots . . . . .	329
a) Anforderungen des Gebots der Richtigkeit . . . . .	330
aa) Fachliche und rechtliche Vertretbarkeit der (Produkt-) Warnung als Rechtsmeinung . . . . .	330
bb) Eingeschränkte aufsichtsbehördliche Normverwerfungs- kompetenz (vermeintlich) europarechtswidriger nationaler Rechtsvorschriften . . . . .	332
(1) Beschränkung auf evidente Rechtsverstöße . . . . .	333
(2) Rechtsfolge für aufsichtsbehördliche Rechtsmeinungen . .	334

b)	Anforderungen des Gebots der Sachlichkeit .....	335
aa)	Unterlassen sachfremder Erwägungen .....	335
bb)	Einhaltung des sachlich gebotenen Rahmens .....	336
c)	Die Pflicht zur Korrektur .....	337
4.	Bestimmtheit der Rechtsgrundlage	
	für aufsichtsbehördliche (Produkt-)Warnungen .....	337
a)	Konkrete Zweckbestimmung .....	338
b)	inhaltliche Berechenbarkeit .....	338
c)	Beschränkung des Ausmaßes der (Produkt-)Warnung .....	338
5.	Verhältnismäßigkeit i.Ü. ....	339
a)	Erforderlichkeit .....	339
aa)	Keine Pflicht zur vorherigen Anhörung des Warnungsbetrof-	
	fenen nach § 28 Abs. 1 VwVfG (analog) .....	340
bb)	Verfassungsrechtliche Herleitung einer Anhörungspflicht ...	341
cc)	Entbehrlichkeit einer vorherigen Anhörung .....	343
dd)	Keine vorrangige Pflicht zur Ergreifung repressiver Abhilfe-	
	maßnahmen nach Art. 58 Abs. 2 DSGVO .....	343
b)	Angemessenheit .....	344
aa)	Das Erfordernis einer Löschpflicht .....	345
(1)	Einschlägige Verfassungsrechtsprechung im lebensmittel-	
	rechtlichen Kontext .....	345
(2)	Wirksamkeit einer gesetzlichen Löschpflicht nach der	
	Rechtsprechung des BVerfG .....	345
(3)	Das Internet als informatorischer ‚WORM-Speicher‘ ...	346
(4)	Beschränkte Geeignetheit einer statischen zeitlichen	
	Befristung .....	348
bb)	Zulässigkeit der namentlichen Nennung des Warnungs-	
	betroffenen .....	349
cc)	Veröffentlichung aufsichtsbehördlicher (Produkt-)Warnungen	
	in den sozialen Medien .....	350
(1)	Erhöhte Eingriffswirkung aufsichtsbehördlicher	
	(Produkt-)Warnungen in den sozialen Netzwerken ....	351
(2)	Die Einhaltung des Sachlichkeitsgebots bei aufsichtsbe-	
	hördlichen (Produkt-)Warnungen in sozialen Netzwerken	352
B.	Faktischer Befugnisnichtgebrauch durch die unzureichende Durchführung	
	aufsichtsbehördlicher Kontrollen .....	354
I.	Begriffsbestimmung der ‚aufsichtsbehördlichen Datenschutzzkontrolle‘ .	354
1.	Systematische Unterscheidung zwischen Kontrollverfahren	
	im Aufsichtsrecht und im Ordnungswidrigkeitenrecht .....	355
a)	Kontrollbefugnisse im Bußgeldverfahren .....	355
b)	Kontrollbefugnisse im Aufsichtsverfahren .....	356
2.	Gestaltungsmöglichkeiten der aufsichtsbehördlichen Kontrolle im	
	Aufsichtsverfahren .....	357

a)	Einzelprüfungen und (koordinierte) Branchen-/Themenprüfungen	358
b)	Fernprüfungen und Vor-Ort-Prüfungen	359
c)	Anlassbezogene Prüfungen als reaktive Kontrollmaßnahmen	360
d)	Die anlasslose Kontrolle als präventive Prüfmaßnahme	361
II.	Die aufsichtsbehördliche Kontrolltätigkeit in der Praxis	362
1.	Durchführung von Pflichtkontrollen	362
2.	Beschränkte Kontrollwirkung anlassbezogener Prüfungen	363
a)	Auswirkungen einer von Bürgerinformationen geleiteten Kontrolltätigkeit auf den Datenschutzvollzug	364
b)	Unzureichende Prüftätigkeit im Bereich anlassbezogener Kontrollen	365
3.	Geringe Kontrolltätigkeit im präventiv-anlasslosen Bereich	367
III.	Der Stellenwert aufsichtsbehördlicher Kontrollen für den Datenschutzvollzug – Ein Vergleich zwischen dem Straßenverkehrs- und dem Datenschutzrecht	368
1.	Vergleichbarkeit beider Vollzugssysteme	369
a)	Liberales Regelungskonzept	369
b)	Große Alltagsrelevanz und hohes Verstoßpotenzial	370
c)	Der Staat als zentraler Akteur im Rechtsvollzug	371
d)	Einheitliche Wirksamkeitsbedingungen beider Vollzugssysteme	371
aa)	Der Normgeber	371
bb)	Wertevorstellungen der Bevölkerung	372
cc)	Der Normadressat und seine Bezugsgruppen	373
dd)	Vollzugs- und Sanktionsregime	374
2.	Kontrollbefugnisse für die Überwachung des Straßenverkehrs	375
a)	Präventive Kontrollbefugnisse im Straßenverkehrsrecht	375
b)	Repressive Kontrollbefugnisse und -mittel im Straßenverkehrsrecht	377
c)	Kontrollmittel im Straßenverkehrsrecht	378
3.	Bedeutung der straßenverkehrsrechtlichen Kontrolltätigkeit für einen effektiven und wirksamen Rechtsvollzug im Straßenverkehr	379
a)	Allgemeine Wirksamkeit von Straßenverkehrskontrollen für die Rechtsbefolgung im Straßenverkehr	379
b)	Wirkweisen von Straßenverkehrskontrollen auf den Rechtsvollzug	380
c)	Übertragbarkeit dieser Wirkweisen auf das Datenschutzrecht	382

#### *Vierter Teil*

<b>Zusammenfassung</b>	384
------------------------	-----

<b>Literaturverzeichnis</b>	394
<b>Stichwortverzeichnis</b>	416

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Personelle Ausstattung der Datenschutzaufsichtsbehörden in Deutschland mit einer Beschäftigtenzahl > 42 Personen (2023).	102
Abbildung 2:	Personelle Ausstattung der Datenschutzaufsichtsbehörden in Deutschland mit einer Beschäftigtenzahl ≤ 42 Personen (2023).	103
Abbildung 3:	Personelle Gesamtausstattung aller Datenschutzaufsichtsbehörden in Deutschland. . . . .	104
Abbildung 4:	Finanzielle Ausstattung der Datenschutzaufsichtsbehörden in Deutschland mit einem Budget > 5 Mio. € (in 2023). . . . .	107
Abbildung 5:	Finanzielle Ausstattung der Datenschutzaufsichtsbehörden in Deutschland mit einem Budget ≤ 5 Mio. € (in 2023). . . . .	108
Abbildung 6:	Jährliche finanzielle Gesamtausstattung aller Datenschutzaufsichtsbehörden in Deutschland. . . . .	109
Abbildung 7:	Verhältnis der finanziellen (in €) und personellen (im Faktor 10 <sup>-6</sup> ) Mittel der deutschen (Datenschutz-)Aufsichtsbehörden in Relation zur Bevölkerung der einzelnen Länder und des Bundes im Jahr 2023). . . . .	111
Abbildung 8:	Übersicht zu den Aufsichtsbehörden im Datenschutz in Deutschland (Stand 02/24). . . . .	121
Abbildung 9:	Übersicht zu den verschiedenen Arbeitskreisen der DSK. . . . .	132
Abbildung 10:	Anzahl der aufsichtsbehördlichen Warnungen nach Art. 58 Abs. 2 lit. a DSGVO, sofern mind. eine konkrete Zahlenangabe in den Tätigkeitsberichten enthalten ist. . . . .	150
Abbildung 11:	Anzahl der aufsichtsbehördlichen Verwarnungen nach Art. 58 Abs. 2 lit. b DSGVO, sofern mind. eine konkrete Zahlenangabe in den Tätigkeitsberichten enthalten ist. . . . .	155
Abbildung 12:	Anzahl der aufsichtsbehördlichen Anweisungen und Anordnungen nach Art. 58 Abs. 2 lit. c bis g DSGVO, sofern mind. eine konkrete Angabe in den Tätigkeitsberichten enthalten ist. . . . .	164
Abbildung 13:	Anzahl der aufsichtsbehördlichen Geldbußen (rechtskräftig und noch nicht rechtskräftig) nach der DSGVO (Art. 58 Abs. 2 lit. i, 83 DSGVO), dem BDSG (a. F.) und entsprechenden Landesdatenschutzgesetzen, sofern mind. eine Angabe in den Tätigkeitsberichten enthalten ist. . . . .	172
Abbildung 14:	Quantitatives Beratungsaufkommen bei den deutschen (Datenschutz-)Aufsichtsbehörden. . . . .	179

Abbildung 15: Quantitatives Aufkommen beschwerdebezogener Mitteilungen (inkl. Abgaben) bei den (Datenschutz-)Aufsichtsbehörden. . . . .	196
Abbildung 16: Verhältnis der im öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich eingereichten Beschwerden. . . . .	198
Abbildung 17: „SDM-Würfel“ . . . . .	229
Abbildung 18: Prozess ZAWAS 4.0. . . . .	233
Abbildung 19: Anzahl der nach Art. 33 DSGVO gemeldeten Datenpannen. . . . .	236
Abbildung 20: Aufteilung der im öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich gemeldeten Datenpannen nach Art. 33 DSGVO. . . . .	238

# Einleitung

## A. Einführung in die Thematik und Problemstellung

Mit dem Inkrafttreten der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) am 25. Mai 2018 wurde das europäische Datenschutzrecht in einen europäisch einheitlichen und verbindlichen Rechtsrahmen gegossen. Die DSGVO enthält insbesondere ausführliche materiell-rechtliche Regelungen zur rechtmäßigen Verarbeitung personenbezogener Daten (pbD) i. S. v. Art. 4 Nr. 1 DSGVO durch die verantwortlichen Stellen (Art. 4 Nr. 7 DSGVO), wie etwa die Festlegung der Rechtsgrundlagen nach Art. 6, 9 DSGVO. Danach ist die Verarbeitung von pbD ausschließlich dann erlaubt, wenn sich der Verantwortliche auf zumindest einen der in Art. 6, 9 DSGVO ausdrücklich genannten Verarbeitungstatbestände<sup>1</sup> berufen kann. Dieses Regelungskonzept wird in der Datenschutzpraxis vielfach mit der Begrifflichkeit des sog. Verbots der Datenverarbeitung mit Erlaubnisvorbehalt umschrieben.<sup>2</sup>

Da die DSGVO u. a. ausdrücklich als Reaktion auf eine unzureichende Rechtsdurchsetzung während der Geltungszeit der Datenschutzrichtlinie (DSRL) geschaffen wurde, möchte man meinen, dass ihre Regelungen abseits spezifischer materiell-rechtlicher Begriffsbestimmungen und -abgrenzungen sowie der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe, mittlerweile einheitlich und umfänglich in der Rechtspraxis vollzogen werden.<sup>3</sup> Aber das ist weit ge-

---

<sup>1</sup> Im Falle des Art. 6 DSGVO sind dies die Einwilligung (Art. 6 Abs. 1 lit. a, Art. 7 DSGVO), die Durchführung eines Vertrages bzw. vorvertraglicher Maßnahmen (Art. 6 Abs. 1 lit. b DSGVO), die Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen durch den Verantwortlichen, der Schutz lebenswichtiger Interessen des Betroffenen oder einer anderen natürlichen Person (Art. 6 Abs. 1 lit. d DSGVO), die Wahrnehmung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse oder der Ausübung öffentlicher Gewalt (Art. 6 Abs. 1 lit. e DSGVO) oder die Wahrung der berechtigten Interessen des Verantwortlichen oder eines Dritten (Art. 6 Abs. 1 lit. f DSGVO).

<sup>2</sup> *Schulz*, in: Gola/Heckmann, DSGVO – BDSG, 3. Auflage 2022, Art. 6 Rn. 2; *Buchner/Petri*, in: Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 3. Auflage 2020, Art. 6 Rn. 11; *Ingold*, in: Sydow/Marsch, DS-GVO – BDSG, 3. Auflage 2022, Art. 7 Rn. 8 f.; *Oberthür*, in: Kramer, IT-Arbeitsrecht, 3. Auflage 2023, § 2 Rn. 495; ablehnend zur Verwendung dieser Begrifflichkeit, s. *Roßnagel*, NJW 2019, 1 (4 f.); *Albers/Veit*, in: BeckOK Datenschutzrecht, 44. Auflage 2023, Art. 6 Rn. 11 m. w. N.

<sup>3</sup> Zum Rechtsdurchsetzungsdefizit im Datenschutz unter der DSRL, s. Artikel-29-Datenschutzgruppe, WP 168, 02356/09/DE – Die Zukunft des Datenschutzes v. 01.12.2009, S. 25 (Rn. 88).

fehlt. Stattdessen lassen zahlreiche aufgedeckte Datenskandale<sup>4</sup> und sonstige Medienberichte im datenschutzrechtlichen Kontext<sup>5</sup> seit dem Inkrafttreten der DSGVO darauf schließen, dass die materiellen Vorgaben der DSGVO, sei es bewusst oder unbewusst, vielfach unbeachtet bleiben oder (wissentlich) ‚übersehen‘ werden. Auch in der datenschutzrechtlichen Literatur ist die Ansicht weit verbreitet, dass der Datenschutz allgemein oder zumindest an bereichsspezifischen Vollzugsdefiziten leide.<sup>6</sup> Bei näherer inhaltlicher Betrachtung dieser Diskussion fällt hingegen immer wieder auf, dass sich die Kritik an der Effektivität des Datenschutzzollzugs zumindest teilweise in Querverweisungen auf andere juristische Veröffentlichungen oder in nicht (empirisch) begründeten Behauptungen erschöpft, ohne dabei konkrete Angaben zur Art und zum Umfang des beschriebenen Vollzugsdefizits zu liefern. Diesen Umstand nimmt sich diese Arbeit zum Anlass, um eine transparente und vergleichbare Bewertungsgrundlage für die Beurteilung der Effektivität des Rechtsvollzugs

---

<sup>4</sup> Z. B. v. *Lindern*, ZEIT ONLINE – Europa regelt v. 22.05.2023, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/digital/datenschutz/2023-05/eu-strafe-meta-datenschutz-dsgvo-regulierung> (zuletzt abgerufen am 05.02.24); ZEIT ONLINE, Britische Datenschützer verhängen Höchststrafe gegen Facebook v. 25.10.2018, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/digital/datenschutz/2018-10/cambridge-analytica-datenskandal-facebook-geldstrafe> (zuletzt abgerufen am 05.02.2024).

<sup>5</sup> Z. B. *Bonse*, TAZ – EU will Datenschutz besser durchsetzen: Mehr Harmonie, weniger Warten v. 04.07.2023, abrufbar unter: <https://taz.de/> (zuletzt abgerufen am 05.02.24); *Flaig*, Süddeutsche Zeitung – Kleine Betriebe klagen über zu viel Bürokratie v. 24.05.2021, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/dsgvo-daten-schutz-grundverordnung-1.5302514> (zuletzt abgerufen am 05.02.24); *Dachwitz/Kugelmann*, Interview (Netzpolitik.org) – So langsam müssen die mal in die Pötte kommen v. 22.05.2021, abrufbar unter: <https://netzpolitik.org/2021/dsgvo-kugelmann-daten-schutz-zwueste-irland-so-langsam-muessen-die-mal-in-die-poette-kommen/> (zuletzt abgerufen am 05.02.24); Bitkom, Stellungnahme – Struktur der Datenschutzaufsichtsbehörden in Deutschland v. 21.09.2020, S. 1 f.; CDU/CSU-Fraktion, Positionspapier der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag – Datenstrategie der Bundesregierung v. 26.05.2020, S. 8; *Werner*, WELT – Vollzugsdefizit beim Datenschutz v. 25.07.2019, abrufbar unter: [https://www.welt.de/print/welt\\_kompakt/hamburg/article197414655/Vollzugsdefizit-beim-Datenschutz.html](https://www.welt.de/print/welt_kompakt/hamburg/article197414655/Vollzugsdefizit-beim-Datenschutz.html) (zuletzt abgerufen am 05.02.24).

<sup>6</sup> Dazu allgemein etwa *Ambrock*, in: F/S/H/R, Praxis-Kommentar DSGVO, 1. Auflage 2023, Art. 58 Rn. 20; zur Kritik an der unzureichenden Ressourcenausstattung der Aufsichtsbehörden, s. *Heckmann/Paschke*, in: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund IV, 2. Auflage 2022, § 103 Rn. 121; *Martini/Botta*, DÖV 2022, 605 (615); *Gerpott/Mikolas*, MMR 2022, 745 (751); *Ziebarth*, in: Sydow/Marsch, DS-GVO – BDSG, 3. Auflage 2022, Art. 52 Rn. 44; zur Kritik an der föderalen Ausgestaltung der Datenschutzaufsicht im nicht-öffentlichen Bereich in Deutschland, s. DEK, Gutachten der Datenethikkommission v. 10/2019, S. 103; Kommission Wettbewerbsrecht 4.0, Ein neuer Wettbewerbsrahmen für die Digitalwirtschaft v. 09/2019; S. 84 f.; *Schaar*, Blog-Beitrag (EAID) – Datenschutz besser koordinieren und effektiver durchsetzen, abrufbar unter: <https://www.eaid-berlin.de/datenschutz-besser-koordinieren-und-effektiver-durchsetzen/> (zuletzt abgerufen am 05.02.24).

unter der DSGVO und der Wirksamkeit der einzelnen Vollzugsmittel zu schaffen. Dies erfolgt unter besonderer Berücksichtigung des Rechtsvollzugs im aufsichtsbehördlichen Bereich und der Analyse zweier besonders praxisrelevanter Durchsetzungsdefizite bei den Aufsichtsbehörden.

## **B. Themenabgrenzung und Gang der Untersuchung**

Allgemeiner rechtlicher Rahmen für die Untersuchung der vorliegenden Arbeit ist der Datenschutzvollzug in Deutschland in der für den Schutz von pbD durch die DSGVO festgelegten Systematik. Dementsprechend beziehen sich die Ausführungen der folgenden Betrachtung nahezu ausschließlich auf die in Deutschland herrschenden Gegebenheiten und Entwicklungen. Rechtliche Bezugnahmen und Vergleiche zum Datenschutzvollzug in anderen europäischen Mitgliedstaaten werden hierdurch nicht ausgeschlossen, sondern erfolgen an den dafür thematisch geeigneten Stellen.

Den Ausgangspunkt der Untersuchung bildet im ersten Teil (Kapitel 1) die illustrative Darstellung der Vollzugssystematik sowie der vollzugsrechtlichen Grundlagen, einschließlich ihrer Rechtsquellen, im deutschen Recht. Dem gegenübergestellt (Kapitel 2) werden die speziell für den Datenschutz unter der DSGVO geltenden tatsächlichen und rechtlichen Vollzugsanforderungen, welche z. T. mit denen des deutschen Rechts übereinstimmen, z. T. aber auch (deutlich) davon abweichen. Nicht vom Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit umfasst ist eine tiefgreifende juristische Analyse des Vollzugssystems im deutschen Recht. Im Hinblick auf ihren thematischen Schwerpunkt beschränkt sich die Untersuchung im weiteren Verlauf auf die Herausarbeitung von spezifisch datenschutzrechtlich wirkenden Vollzugsanforderungen und -entwicklungen.

Der zweite Teil der Arbeit widmet sich der rechtlichen Analyse des datenschutzrechtlichen Vollzugssystems unter der DSGVO. Dabei wird das durch die DSGVO vorgegebene Vollzugssystem entsprechend der am Datenschutzvollzug beteiligten Akteure, den Aufsichtsbehörden (A.), den datenschutzrechtlich Betroffenen (B.), den Verantwortlichen/Auftragsverarbeitern (C.) und dem Kollektiv (D.) systematisiert und einzeln auf deren Vollzugstätigkeit untersucht. Angesichts der Tatsache, dass die DSGVO mittlerweile schon über ein halbes Jahrzehnt in Kraft ist, liegt ein Schwerpunkt der Arbeit in der Bestimmung und Bewertung der praktischen Vollzugstätigkeit der Vollzugsbeteiligten in diesem Zeitraum. Besonderes Augenmerk wird dabei auf die Aufsichtsbehörden gelegt. Zur Bestimmung der einzelnen Vollzugstätigkeiten wurden – soweit verfügbar – insbesondere die Tätigkeitsberichte der Aufsichtsbehörden (einheitlich ab 2019 bis 2022), amtliche datenschutzrelevante Veröffentlichungen (z. B. die Haushaltspläne der Länder und des Bundes bei