

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
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

Einleitung	25
A. Einführung in die Thematik und Problemstellung	25
B. Themenabgrenzung und Gang der Untersuchung	27
<i>Erster Teil</i>	
Grundlagen	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

Inhaltsverzeichnis	11
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 Aufsichtsbehörden	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	96
A. Rechtsdurchsetzung durch die Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten	96
I. Die Institutionalisierung und inhaltliche Ausgestaltung der Aufsichtsbehörden 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) Zertifizierungsüberprüfung	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 Betriebsgeheimnissen	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 Gewährleistungsgehalts 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 Rechtsverletzung beim Gefahrenverdacht	324
b) Umfang der Maßnahmen zur Sachverhaltsaufklärung	325
2. Vornahme der (Produkt-)Warnung durch die zuständige Aufsichtsbehörde im deutschen Raum	326
a) Sachliche Zuständigkeit des Bundes- und der Landesdatenschutzbeauftragten	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 Normverwerfungskompetenz (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 Datenschutzkontrolle‘ .	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

Zusammenfassung	384
------------------------	-----

Literaturverzeichnis	394
Stichwortverzeichnis	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 ⁻⁶) 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 Verarbeitungstatbestände¹ berufen kann. Dieses Regelungskonzept wird in der Datenschutzpraxis vielfach mit der Begrifflichkeit des sog. Verbots der Datenverarbeitung mit Erlaubnisvorbehalt umschrieben.²

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.³ Aber das ist weit ge-

¹ 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).

² *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.

³ 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 Datenskandale⁴ und sonstige Medienberichte im datenschutzrechtlichen Kontext⁵ 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.⁶ Bei näherer inhaltlicher Betrachtung dieser Diskussion fällt hingegen immer wieder auf, dass sich die Kritik an der Effektivität des Datenschutzzollzugs zumindest teilweise in Querverweisen 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

⁴ Z.B. v. *Lindern*, ZEIT ONLINE – Europa regelt v. 22.05.2023, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/digital/datenschutz/2023-05/eu-straft-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).

⁵ 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/Kugelman*, Interview (Netzpolitik.org) – So langsam müssen die mal in die Pötte kommen v. 22.05.2021, abrufbar unter: <https://netzpolitik.org/2021/dsgvo-kugelman-daten-schutzwueste-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 (zuletzt abgerufen am 05.02.24).

⁶ 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 Vollzuganforderungen, 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 Vollzuganforderungen 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