

Die europäische Regulierung des Datenschutzes in den Medien

Sophia Schulze Schleithoff, Potsdam

12.12.2022

Journalistische Datenverarbeitung stellt für die Harmonisierung des Datenschutzes in Europa eine Herausforderung dar. Das liegt daran, dass für die datenschutzrechtliche Regulierung journalistischer Datenverarbeitung sowohl Grundrechtsabwägungen vorzunehmen als auch die Kompetenzverteilungen zwischen EU und Mitgliedstaaten zu klären sind. Dieser Artikel erläutert, wie die EU, die europäischen Mitgliedstaaten und deren Aufsichtsbehörden diese Aufgaben in der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) und durch deren Implementation gelöst haben und welche Probleme bisher nicht gelöst werden konnten. Daraus lassen sich Schlüsse über mögliche Entwicklungspfade für die datenschutzrechtliche Regulierung in den Medien ziehen.

Zwei Konfliktlinien durchziehen die europäische Regulierung des Datenschutzes in den Medien: Zum einen stehen das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten und das Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit in einem Spannungsverhältnis zueinander; zum anderen stehen die Kompetenzen der Europäischen Union denen der Mitgliedstaaten gegenüber.

Das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten ist in der Europäischen Union ein Grundrecht (Art. 8 GRCh, Art. 16 AEUV, Art. 39 EUV). Die Gewährleistung dieses Rechts ist erforderlich, um individuelle Selbstbestimmung gegenüber staatlichen oder auch privaten Akteuren zu verteidigen und somit demokratische Teilhabe zu ermöglichen. Gleiches gilt für das Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit, das ebenfalls ein europäisches Grundrecht ist (Art. 11 GRCh). Eine besonders große gesellschaftliche Bedeutung kommt diesem Recht im Zusammenhang mit den Medien zu, deren Aufgabe es ist, durch ihre Berichterstattung eine demokratische Kontrollfunktion wahrzunehmen und zur öffentlichen Meinungsbildung beizutragen. Zu Konflikten zwischen beiden Rechten kann es kommen, weil das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten durch die Einschränkung des Zugriffs zu und die Verbreitung von Informationen gewährleistet wird, das Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit Zugriff auf und Verarbeitung von Informationen aber voraussetzt. Um beide Rechte miteinander in Einklang zu bringen, ist eine Abwägung notwendig. Gesetzgeber begegnen diesem Spannungsverhältnis in der Regel, indem sie Medien Ausnahmen von datenschutzrechtlichen Vorgaben gewähren. Diese Ausnahmen sind in Deutschland auch als Medienprivileg bekannt.

Gesetzgebung mit dem Ziel, das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten zu gewährleisten, gehört zum Kompetenzbereich der Europäischen Union (Art. 16 AEUV, Art. 39 EUV). Da, wo auf europäischer Ebene Gesetze zum Datenschutz erlassen werden, dürfen Mitgliedstaaten keine nationalen Gesetze erlassen, die den europäischen widersprechen. Die Gewährleistung der Medienfreiheit bzw. des Rechts auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit liegt dagegen nicht explizit im Kompetenzbereich der Europäischen Union. Zwar werden Gesetze mit sowohl ökonomischer als auch medienpolitischer Dimension auch auf EU-Ebene verabschiedet; die Gesetzgebungskompetenz für Kulturpolitik, die bei der Gewährleistung des Rechts auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit im Vordergrund steht, liegt jedoch bei den Mitgliedstaaten. Es ist somit nicht eindeutig festgelegt, ob die EU oder die Mitgliedstaaten für die Ausgestaltung des Medienprivilegs zuständig sind.

Beide Konfliktlinien treten in der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) zutage, die den Datenschutz in der EU stärken und harmonisieren soll, zugleich aber weitgehende Ausnahmen für die journalistische Datenverarbeitung durch die Mitgliedstaaten unterstützt. Um festzustellen, ob der Ausgleich zwischen Rechten und Kompetenzen gelungen ist, ist es erforderlich, nicht nur die Vorgaben der DSGVO zu analysieren, sondern

auch deren Umsetzung in nationales Recht und die Praxis der Aufsichtsbehörden nachzuverfolgen. Dazu erläutere ich zunächst den europäischen Rechtsrahmen, innerhalb dessen die nationalen Gesetzgeber den Geltungsbereich datenschutzrechtlicher Vorgaben für die Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken definieren und Aufsichtsbehörden zu deren Überwachung einrichten. Die konkrete Ausgestaltung des nationalen Datenschutz- und Medienrechts in den Mitgliedstaaten beschreibe ich im zweiten Abschnitt. Die Aufsichtspraxis der nationalen Aufsichtsbehörden sind im dritten Abschnitt skizziert. Dabei zeigt sich, dass vier Problemfelder die europäische Regulierung des Datenschutzes in den Medien auch nach Einführung der DSGVO prägen. Im vierten Abschnitt diskutiere ich, welcher Handlungsbedarf sich daraus ergibt, und gebe einen Ausblick auf mögliche Entwicklungspfade. Schließlich ziehe ich im fünften Abschnitt ein Resümee.

1. Europäischer Rechtsrahmen

Die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) regelt die Verarbeitung personenbezogener Daten. Als Verordnung gilt sie - anders als die Datenschutzrichtlinie, die 2018 durch die DSGVO abgelöst wurde und erst nach Umsetzung durch die EU-Länder galt - unmittelbar in den Mitgliedstaaten und verfolgt somit das Ziel, den Datenschutz EU-weit¹ einheitlich zu regeln. Dennoch unterstützt die DSGVO nationale Besonderheiten in zwei für den Datenschutz in den Medien bedeutsamen Fällen: Einerseits sind die nationalen Gesetzgeber durch eine Öffnungsklausel in Art. 85 DSGVO angehalten, die rechtlichen Vorgaben für die Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken anzupassen. Ihre Aufgabe ist es also, das Medienprivileg auszugestalten. Andererseits haben die Länder, in denen die DSGVO gilt, deren Einhaltung zu gewährleisten, indem sie nationale Aufsichtsbehörden einsetzen. Insgesamt bleiben damit die meisten Vorgaben für den Datenschutz in den Medien auf EU-Ebene nach Einführung der DSGVO unverändert und zentrale Problemfelder mit Auswirkung für die Implementation in den Mitgliedstaaten bleiben bestehen.

1.1. Öffnungsklausel für journalistische Datenverarbeitung

Anpassungen des Anwendungsbereichs der DSGVO für journalistische Datenverarbeitung sind notwendig, weil deren zentrale Vorgaben das Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit und insbesondere die Arbeit von Journalistinnen und Journalisten erheblich einschränken könnten. Grundsätzlich umfasst der Geltungsbereich der DSGVO jedoch auch Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken. Eine allgemeine Ausnahme von datenschutzrechtlichen Vorgaben ist insoweit nicht vorgegeben.² Auch ein Rechtsausgleich wurde nicht innerhalb der DSGVO vorgenommen. Einzig das Recht auf Löschung personenbezogener Daten gilt explizit nicht, wenn die Verarbeitung „zur Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäußerung und Information“ erforderlich ist (Art. 17 Abs. 3 lit. a DSGVO). Stattdessen sieht Art. 85 vor, dass die Mitgliedstaaten Konflikte zwischen dem Recht auf Datenschutz und dem Recht auf Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit durch nationale Gesetzgebung in Einklang bringen. Dazu sollen sie Ausnahmen oder Abweichungen von Teilen der DSGVO für Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken in Rechtsvorschriften festlegen.

Ausnahmen und Abweichungen für die Verarbeitung personenbezogener Daten zu journalistischen Zwecken sind ausdrücklich für Kapitel II bis VII sowie Kapitel IX DSGVO vorgesehen, wenn sie für den Rechtsausgleich erforderlich sind (Art. 85 Abs. 2 DSGVO). Diese Kapitel umfassen zentrale Vorgaben der DSGVO: Grundsätze der Datenverarbeitung, z. B. die Zweckbindung oder Speicherbegrenzung; Betroffenenrechte, z. B. das Recht auf Auskunft, Löschung oder Einschränkung der Verarbeitung; Pflichten der für die Verarbeitung Verantwortlichen, z. B. die Pflicht, Verarbeitungstätigkeiten in einem Verzeichnis zu dokumentieren, oder die Pflicht, die verarbeiteten Daten durch geeignete technische und organisatorische Maßnahmen zu schützen; und schließlich die Aufgaben und Befugnisse der Aufsichtsbehörden, z. B. Untersuchungen über die Anwendung

¹ Neben den EU-Mitgliedstaaten gilt die DSGVO auch in den EWR-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen. Großbritannien hat nach dem Ausscheiden aus der EU die DSGVO in leicht abgewandelter Form in nationales Recht überführt.

² Allgemeine Ausnahmen sieht die DSGVO gem. Art. 2 Abs. 2 lit. c und d z. B. für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch zuständige Behörden zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder im Rahmen ausschließlich persönlicher oder familiärer Tätigkeiten vor.

der DSGVO durchzuführen oder Verstöße zu ahnden, sowie deren Verpflichtung zu internationaler Zusammenarbeit. Nicht genannt ist insbesondere Kapitel VII, in dem festgelegt ist, dass Betroffene, deren personenbezogene Daten verarbeitet werden, einen Anspruch darauf haben, ihre Recht gegenüber Aufsichtsbehörden, den für die Datenverarbeitung Verantwortlichen und Auftragsverarbeitern vor Gericht durch einen Rechtsbehelf durchzusetzen. Mindestvorschriften – etwa für grenzüberschreitende Medienarbeit, die von der Hochrangigen Gruppe zu Medienfreiheit und -pluralismus der Europäischen Kommission (2013, S. 3; zitiert in Erdos 2020, S. 154) gefordert worden waren – wurden nicht in den Gesetzesentwürfen aufgegriffen. Bei Abweichungen zwischen den nationalen Gesetzen soll das Gesetz desjenigen Mitgliedstaats gelten, dem der Verantwortliche unterliegt (ErwG 153 S. 6 DSGVO). Die nationalen Gesetzgeber verfügen also über einen großen Spielraum. Dieser wird noch dadurch erweitert, dass der Begriff des Journalismus nicht näher definiert ist. Erwägungsgrund 153 hält fest, dass er weit ausgelegt werden muss und dass Ausnahmen „insbesondere für die Verarbeitung personenbezogener Daten im audiovisuellen Bereich sowie in Nachrichten- und Pressearchiven gelten“ sollen. Den Vorschlag, die im Urteil des EuGH zu *Satamedia* enthaltene Präzisierung zu übernehmen, verhinderte der Rat im Gesetzgebungsprozess (Kranenborg 2020, S. 1209).³ Mitgliedstaaten haben lediglich eine Mitteilungspflicht gegenüber der EU-Kommission, deren Aufgabe es ist, die Einhaltung von Unionsrecht bis zur nationalen Implementierung zu überwachen und die europäische Integration voranzutreiben. Sie sind verpflichtet, die Kommission über alle Rechtsvorschriften, die Ausnahmen und Abweichungen definieren, zu informieren (Art. 85 Abs. 3 DSGVO).

1.2. Aufsichtsbehörden

Die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorgaben zu überwachen, ist Aufgabe der nationalen Aufsichtsbehörden (Art. 57 Art. 1 lit. a DSGVO). Die DSGVO sieht starke, „völlig unabhängige“ (Art. 52 Abs. 1 DSGVO) Aufsichtsbehörden vor, die ein hohes Datenschutzniveau garantieren und europaweit harmonisiert durchsetzen. Zu diesem Zweck definiert sie umfassende Aufgaben und Befugnisse sowie die Modalitäten der Zusammenarbeit europäischer Aufsichtsbehörden untereinander. Eingesetzt werden die Aufsichtsbehörden indes durch die Mitgliedstaaten nach nationalem Recht, das dazu ergänzende und verwaltungsrechtliche Vorgaben macht.

Nationale Unterschiede sind dadurch z. B. in Bezug auf die Bestellung der Mitglieder der Aufsichtsbehörde möglich. Auch ist es möglich, dass mehrere Aufsichtsbehörden innerhalb eines Mitgliedstaats eingesetzt werden. Unterschiede können darüber hinaus in dem Maße entstehen, in dem Mitgliedstaaten Ausnahmen von der DSGVO für journalistische Datenverarbeitung beschließen. Indem sie die Aufgaben oder Befugnisse der Behörden in diesem Bereich schwächen, können sie die in der DSGVO vorgesehene starke Position der Aufsichtsbehörden sowie deren Zusammenarbeit untereinander weiter einschränken. Außerdem lässt sich der Aufgabenbereich der Aufsichtsbehörden durch die umfassende Ausnahme von Vorgaben für Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken zusätzlich eingrenzen.

1.3. Diskussion

Es lassen sich vier Problemfelder identifizieren, die das Zusammenspiel zwischen europäischer und nationaler Datenschutzgesetzgebung und -implementation prägen:⁴ (1) wie die Rechtsabwägung vorzunehmen ist; (2) was der räumliche Geltungsbereich der nationalen Vorgaben ist; (3) was der sachliche bzw. persönliche Geltungsbereich ist, d. h. was als Journalismus gilt bzw. wer von den Ausnahmen profitiert; (4) welche Rolle die Aufsichtsbehörden spielen. Die Problemfelder prägten die europäische Regulierung des Datenschutzes in den Medien bereits, als noch die EU-Datenschutzrichtlinie galt. Da sich die DSGVO in Bezug auf Vorgaben für

³ Im Verordnungsentwurf der Kommission hieß es: „Die Mitgliedstaaten sollten [...] Tätigkeiten als „journalistisch“ einstufen, wenn das Ziel dieser Tätigkeit in der Weitergabe von Informationen, Meinungen und Vorstellungen an die Öffentlichkeit besteht, unabhängig davon, auf welchem Wege dies geschieht. Diese Tätigkeiten sind mit oder ohne Erwerbszweck möglich und sollten nicht auf Medienunternehmen beschränkt werden.“ (EU-Kommission 2012, S. 41).

⁴ Ähnliche Problemfelder hat Korff (2010, S. 10ff.) in einer Studie identifiziert, die im Auftrag der EU-Kommission und zwei Jahre bevor diese ihren Gesetzesentwurf für die DSGVO veröffentlichte verfasst wurde.

Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken nur geringfügig von ihr unterscheidet, sind sie auch in ihr angelegt.

1.3.1. Die Grundrechtsabwägung

Da die DSGVO den Regelungsauftrag an die Mitgliedstaaten offen formuliert, lässt sie Freiraum für wenig spezifische und sehr heterogene nationale Gesetzgebung. Zwar formuliert die DSGVO den Auftrag im Vergleich zur Datenschutz-Richtlinie, welche die Mitgliedstaaten ebenfalls aufforderte, das Medienprivileg durch nationale Ausnahmen von datenschutzrechtlichen Vorgaben auszugestalten, etwas eindringlicher; in Bezug auf einige Aspekte verliert der Regelungsauftrag aber sogar an Eindeutigkeit (Erdos 2020, 152 f.).

Bestimmter formuliert als in der Datenschutz-Richtlinie ist der Auftrag in Art. 85 Abs. 2 DSGVO, weil dort explizit Rechtsvorschriften als Mittel für den Rechtsausgleich vorgesehen sind.⁵ Art. 9 der Datenschutz-Richtlinie forderte allgemein nur „Abweichungen und Ausnahmen“. Außerdem wurde die Bedingung, unter der die Mitgliedstaaten Ausnahmen verabschieden sollen, präzisiert: In Art. 85 Abs. 2 DSGVO sind Ausnahmen gefordert, „wenn dies erforderlich ist, um das Recht auf Schutz der personenbezogenen Daten mit der Freiheit der Meinungsäußerung und der Informationsfreiheit in Einklang zu bringen.“, während Art. 9 der Datenschutz-Richtlinie diese „nur insofern [...], als sich dies als notwendig erweist“ vorsah. Diese Präzisierung verdeutlicht, dass beide Rechte trotz ursprünglicher Privilegierung des Rechts auf Datenschutz durch die DSGVO gleichwertig sind. Eine eher nachgelagerte formale Neuerung ist außerdem die Vorgabe in Art. 85 Abs. 3 DSGVO, nach der Mitgliedstaaten die Kommission über erlassene Rechtsvorschriften und deren Änderungen informieren müssen. Eine solche Vorgabe enthielt zwar bereits Art. 32 Abs. 4 Datenschutz-Richtlinie, bezog sich dort aber allgemeiner auf die Mitteilung der Datenschutzgesetze, durch die die Richtlinie erst bindende Wirkung erhielt. Das und der Übergang von Richtlinie zu Verordnung könnte darauf hinweisen, dass die EU-Kommission die nationale Gesetzgebung sorgfältiger auf Kohärenz und Vereinbarkeit mit der DSGVO untersuchen wird als dies noch bei der Umsetzung der Datenschutz-Richtlinie der Fall war (Kranenborg 2020, S. 1211).

Andererseits finden sich weder nähere Angaben dazu, wie der Ausgleich vorzunehmen ist, noch Mindestvorschriften in Art. 85 DSGVO. Die DSGVO konkretisiert nicht, unter welchen Voraussetzungen Ausnahmen erforderlich sind. Dies begünstigt eine stark variierende Ausgestaltung in den Mitgliedstaaten. Möglich sind sowohl sehr weitreichende Ausnahmen von datenschutzrechtlichen Vorgaben – wie Korff (2016, S. 51f.) befürchtet – als auch Ausnahmen in geringem Umfang, damit also ein sehr schwaches Medienprivileg. Verbindliche Mindestvorschriften, die der Heterogenität nationaler Gesetze entgegenwirken könnten, sieht die DSGVO nicht vor. Auch die Datenschutzrichtlinie enthielt keine solchen Mindestvorschriften. Allerdings nannte sie unabdingbare Vorgaben – nämlich Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Datenverarbeitung und Kompetenzen der Aufsichtsbehörden, die es ihnen erlauben z. B. Berichte zu veröffentlichen oder die Justizbehörden zu befassen (ErwG 37 Datenschutzrichtlinie). Der zu Art. 85 DSGVO gehörige Erwägungsgrund 153 rät nicht mehr von bestimmten Ausnahmen für die journalistische Datenverarbeitung ab (Erdos 2020, S. 153). Insofern fällt die DSGVO sogar hinter Datenschutzrichtlinie zurück. Ob, in welchem Umfang und in welcher Form Mitgliedstaaten Rechtsvorschriften umsetzen, bleibt demnach weitgehend offen.

1.3.2. Der räumliche Geltungsbereich des Medienprivilegs

Für den räumlichen Geltungsbereich der nationalen Ausnahmeregelungen gibt die DSGVO genauso wie die Datenschutzrichtlinie durch einen Erwägungsgrund das Territorialitätsprinzip vor (ErwG 18 Datenschutzrichtlinie). Demnach sind Verantwortliche den Regeln, die am Ort ihrer Hauptniederlassung gelten, unterworfen (Zerdyck 2018, Rn. 7). Das hat den Vorteil, dass der freie Verkehr von Daten, Waren und Dienstleistungen nicht durch die Komplexität unterschiedlicher nationaler Gesetze eingeschränkt wird (Cole et al. 2020, S. 254f.), denn die Verantwortlichen, die Daten zu journalistischen Zwecken verarbeiten, müssen sich nur an die

⁵ Heberlein (2022, S. 547) erläutert hierzu mit Verweis auf Erwägungsgrund 41, dass sich Art. 85 Abs. 2 DSGVO nicht nur durch von einem Parlament angenommene Rechtsakte, sondern auch durch andere klare, präzise und vorhersehbare Rechtsgrundlagen erfüllen lasse.

Gesetze desjenigen Landes halten, in dem sie niedergelassen sind. Das Territorialitätsprinzip vereinfacht prinzipiell auch die Arbeit der Aufsichtsbehörden, weil die Zuständigkeiten für die Aufsicht über Verantwortliche eindeutig sind und sich nicht überschneiden. Außerdem müssen nur die Vorgaben des jeweiligen Landes durchgesetzt werden. Andererseits hat diese Regelung den Nachteil, dass sie zu Forum-Shopping führen könnte.⁶ Sie könnte also dazu führen, dass Verantwortliche Vorgaben für journalistische Datenverarbeitung umgehen, indem sie ihren Hauptsitz in ein Land mit stark eingeschränkten Datenschutzvorgaben oder einer schwachen Datenschutzaufsicht verlegen. Unklarheit könnte dann entstehen, wenn nationale Gesetzgeber - entgegen dem in Erwägungsgrund 153 DSGVO vorgesehenen räumlichen Geltungsbereich nationaler Gesetze - abweichende Regelungen vorsehen (Klar 2020, Rn. 108; Stender-Vorwachs und Lauber-Rönsberg 2022, Rn. 39f.).

Für Verantwortliche ohne Sitz in der EU, die sich mit einem journalistischen Angebot an Marktteilnehmer in einem EU-Land richten und dazu deren personenbezogene Daten verarbeiten oder die Daten in Bezug auf deren Verhalten in der EU verarbeiten, gelten die Ausnahmen derjenigen Länder, in denen sich die betroffenen Personen befinden.⁷ Damit erweitert die DSGVO im Vergleich zur Datenschutzrichtlinie den Umfang, in dem nicht-europäische Personen der europäischen Datenschutzgesetzgebung unterworfen sein können. Daraus könnten sich Probleme für Verantwortliche ergeben, wie beispielsweise Betreiber von Websites in den USA, die sich mit journalistischen Angeboten an EU-Bürger richten und ihrem Herkunftsland sehr stark in ihrem Grundrecht auf freie Meinungsäußerung geschützt sind. Wie Korff (2010, S. 21) feststellt, erscheint für sie die Unterwerfung unter die Datenschutzgesetzte von Mitgliedstaaten mit schwachem Medienprivileg inakzeptabel.

1.3.3. Der sachliche Geltungsbereich des Medienprivilegs

Der sachliche Geltungsbereich der Regelungen für Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken wurde in der DSGVO zugunsten des Medienprivilegs erweitert, bleibt aber dennoch zu unbestimmt. Erweitert wurde das Medienprivileg lediglich insofern, als nationale Ausnahmen für Datenverarbeitung beschlossen werden sollen, die nun gem. Art. 85 Abs. 1 DSGVO „zu journalistischen“ und nicht nur, wie es in Art. 9 der Datenschutzrichtlinie hieß, „allein zu journalistischen“ Zwecken erfolgt. Das stellt insofern eine Verbesserung dar, als dies nahelegt, dass auch Verantwortliche wie Blogger, die nicht den traditionellen Medien angehören, von Ausnahmen profitieren können. Mehr Klarheit und Sicherheit hätte allerdings durch die Aufnahme einer präziseren Journalismusdefinition in die DSGVO erreicht werden können.

1.3.4. Die Rolle der Aufsichtsbehörden

Die Möglichkeit, dass die Mitgliedstaaten die Datenschutzbehörden in zu großem Maß entmachten oder ihnen andererseits zu viele Aufgaben und Befugnisse zugestehen, die freie journalistische Arbeit gefährden könnten, räumt die DSGVO nicht aus. Ersteres Szenario versucht die DSGVO nicht durch Mindestanforderungen zu vermeiden. In Erwägungsgrund 37 der Datenschutzrichtlinie hieß es dagegen noch, dass Aufsichtsbehörden mindestens nachträgliche Zuständigkeiten wie z. B. die Befugnis, regelmäßige Berichte zu veröffentlichen oder die Strafverfolgungsbehörden auf Datenschutzverstöße aufmerksam zu machen, erhalten sollten.⁸ Das zweite Szenario, in dem die Aufsichtsbehörden das Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit zu stark beschneiden, könnte die DSGVO sogar befördern, indem sie die Aufsichtsbehörden stärkt.

⁶ Korff (2016, S. 51) bemerkt dazu: „Does this mean that publications by a (say) UK-based publisher (or blogger) should benefit from relatively lax rules on privacy of “celebrities” there, even if the publication in question would be barred if published by a (say) French publisher, even though the UK publication is easily (and online directly) accessible from France? Even if the publication was French and directed at a French audience? This brief suggestion on applicable law is insufficient for the online environment.”

⁷ Siehe Art. 3 Abs. 2 DSGVO. Der Europäische Datenschutzausschuss stellt in Leitlinien zum räumlichen Anwendungsbereich der DSGVO klar, dass Verantwortliche ohne Sitz in der EU die nationalen, gemäß Art. 85 DSGVO verabschiedeten Gesetze derjenigen Länder befolgen müssen, an die sie ihre Angebote richten (EDSA 2019, S. 15f.). Ausnahmen von Art. 3 sieht Art 85 Abs. 2 DSGVO nicht vor.

⁸ Zusätzlich dazu waren die Aufsichtsbehörden gem. Art. 28 Abs. 3 Datenschutzrichtlinie z. B. dazu befugt, Datenschutzuntersuchungen durchzuführen und die Sperrung, Löschung oder Vernichtung von Daten anzuordnen.

Während die Datenschutzrichtlinie in Art. 28 nur wenig spezifische Vorgaben in Bezug auf die Aufgaben und Befugnisse von Aufsichtsbehörden machte, sind diese mit dem Übergang von Richtlinie zu Verordnung in Art. 57 und 58 DSGVO deutlich umfangreicher und detaillierter ausgefallen. Neu sind neben der Befugnis, Geldbußen zu verhängen, auch die Befugnisse, Zugang zu Geschäftsräumen zu erhalten oder Benachrichtigungen über Datenschutzverletzungen anzuordnen. Zu den Aufgaben der Aufsichtsbehörden gehören nun u. a. die Durchführung von Datenschutzuntersuchungen, die Förderung und Billigung von Verhaltensregeln sowie die Akkreditierung von Stellen zu deren Überwachung (Art. 57 Abs. 1 lit. h, m - q DSGVO). Durch die nun verbindlich geltenden Vorgaben zur Einsetzung von Aufsichtsbehörden und zu deren Aufgaben und Befugnissen kommt es zu einer Kompetenzverschiebung hin zur Europäischen Union. Dort, wo nationale Gesetzgeber nicht von der Möglichkeit Gebrauch machen, diese Vorgaben für journalistische Datenverarbeitung auszusetzen, könnte die DSGVO Interventionen der Datenschutzbehörden begünstigen, die das Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit erheblich einschränken. Andererseits erlaubt die DSGVO, dass Mitgliedstaaten die Aufsichtsbehörden vollständig entmachten, ohne alternative Mechanismen wie eine funktionierende Selbstkontrolle vorzusehen, die einen angemessenen Schutz personenbezogener Daten sicherstellen. Die ursprünglich in der DSGVO angelegte Kompetenzverschiebung in Richtung EU können die Mitgliedstaaten außerdem rückgängig machen, indem sie Vorgaben zur EU-weiten Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden für journalistische Datenverarbeitung aufheben. Eine solche Zusammenarbeit könnte nationale Besonderheiten aufweichen.

Der Kompetenzkonflikt zwischen der EU und den Mitgliedstaaten ist zugunsten der Mitgliedstaaten aufgelöst worden: Auch wenn die DSGVO grundsätzlich für sie unmittelbar gilt und damit zunächst einen starken Datenschutz vorgibt, behalten die Mitgliedstaaten die Entscheidungshoheit darüber, welche datenschutzrechtlichen Vorgaben für journalistische Datenverarbeitung letztlich gelten. Damit liegt es an ihnen, wie das Medienprivileg ausgestaltet ist.

2. Umsetzung in der nationalen Gesetzgebung

Die Vorstellungen darüber, wie das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten und das Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit gewichtet werden sollen, fallen innerhalb der EU sehr unterschiedlich aus.

2.1. Gesetzgebung in Deutschland

In Deutschland ist die Verarbeitung von personenbezogenen Daten zu journalistischen Zwecken weitgehend und unbedingt von den Vorgaben der DSGVO ausgenommen. Die Gültigkeit der in Art. 85 Abs. 2 DSGVO genannten Kapitel ist für die Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken durch Rundfunk und Presse nahezu vollständig aufgehoben.⁹ Die Verantwortlichen sind lediglich verpflichtet, einen angemessenen Schutz der verarbeiteten personenbezogenen Daten sicherzustellen¹⁰, und unterliegen einer begrenzten Haftung¹¹. Zusätzlich zu den Vorgaben der DSGVO sind sie auf das Datengeheimnis verpflichtet; sie dürfen also die personenbezogenen Daten, die sie zu journalistischen Zwecken verarbeiten, nicht für andere Zwecke weiterverarbeiten. Betroffenenrechte werden nur dann gewährt, wenn eine Berichterstattung eine betroffene Person in ihrem Persönlichkeitsrecht beeinträchtigt. In diesem Fall hat die betroffene Person u. a. ein begrenztes Auskunftsrecht sowie das Recht, die Verbreitung einer Gegendarstellung verlangen. Diese Betroffenenrechte gelten jedoch nicht, wenn die Berichterstattung durch Unternehmen, deren Hilfs- oder Beteiligungsunternehmen erfolgt, die der Selbstregulierung durch den Pressekodex und der Beschwerdeordnung des Deutschen

⁹ Siehe §§ 12 und 23 Medienstaatsvertrag (MStV) und Pressegesetze der Bundesländer.

¹⁰ Artt. 5 Abs. 1 lit. f, 24, 32 DSGVO sind nicht ausgenommen.

¹¹ Art. 82 DSGVO gilt gemäß MStV und der Pressegesetze der Bundesländer nur mit der Maßgabe, dass die Haftung auf Schäden begrenzt ist, die durch eine Verletzung des Datengeheimnisses oder durch unzureichende Gewährleistung des Schutzes personenbezogener Daten entstehen.

Presserates unterliegen. Die Rundfunkanstalten sind zu zusätzlicher Selbstregulierung durch Verabschiedung eines Verhaltenskodex aufgefordert (§ 12 Abs. 1 S. 7 MStV).

Den räumlichen und sachlichen Geltungsbereich der hier beschriebenen Ausnahmen geben der Medienstaatsvertrag und die Pressegesetze der Länder vor. Da die Mediengesetzgebung in Deutschland föderal organisiert ist, gibt es mehr als 50 verschiedene, aber weitgehend übereinstimmende Regelungen des Medienprivilegs (Cole et al. 2020, S. 233). Der Medienstaatsvertrag definiert Ausnahmen sowohl für private und öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter und deren Hilfs- und Beteiligungsunternehmen als auch für Unternehmen und Hilfsunternehmen der Presse als Anbieter von Telemedien (§§ 12, 23 MStV). Maßgeblich für die Auslegung des Journalismusbegriffs ist das Urteil des Bundesgerichtshofs vom 01.02.2011 (Az. VI ZR 345/09), in dem es heißt: „Daten werden dann zu journalistisch-redaktionellen Zwecken verarbeitet, wenn die Zielrichtung in einer Veröffentlichung für einen unbestimmten Personenkreis besteht“. Dementsprechend können beispielsweise auch Betreiber von Archiven und Autorinnen, die Blogs betreiben, unter das Medienprivileg fallen (vgl. Fiedler 2021, Rn. 35 u. 38; Gummer 2021a, Rn. 18). Darüber hinausgehende Ausnahmen auch für private Meinungsäußerungen, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit wurden bisher nicht umgesetzt.¹²

Für die Aufsicht über journalistische Datenverarbeitung sehen die deutschen Medien- und Pressegesetze vier verschiedene Modelle vor: die Landesmedienanstalten bzw. die dort angesiedelte Mediendatenschutzbeauftragten als Aufsicht über den privatrechtlichen Rundfunk, die Rundfunkdatenschutzbeauftragten als Aufsicht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, den Presserat als Aufsicht über die Presse und private Telemediendienste wie z. B. Blogs, und schließlich die staatlichen Aufsichtsbehörden, die für Verantwortliche journalistischer Datenverarbeitung zuständig sind, welche keiner der zuvor genannten Aufsichtsstellen unterliegen. Abgesehen vom Presserat bestehen die Aufsichtskonstruktionen wiederum aus mehreren Stellen, die den Bundesländern bzw. den Rundfunkanstalten zugeordnet sind.

Indem die staatlichen Aufsichtsbehörden weitgehend von der Aufsicht über journalistische Datenverarbeitung entbunden sind, soll die sogenannte Staatsferne gewahrt werden. Ziel dieser institutionellen Trennung ist es, die Möglichkeit politischer Einflussnahme auf journalistische Arbeit zu verhindern. Die Landesmedienanstalten, Mediendatenschutzbeauftragten und Rundfunkdatenschutzbeauftragten haben alle in Artt. 57-59 DSGVO definierten Aufgaben und Befugnisse und übernehmen in einigen Fällen auch die Aufsicht über nicht-journalistische Datenverarbeitung. Sie sind allerdings nicht zur internationalen Zusammenarbeit mit europäischen Datenschutzbehörden verpflichtet. Die Aufgaben und Befugnisse des Presserats, der als Organ der freiwilligen Selbstkontrolle keine Aufsichtsbehörde im Sinne der DSGVO ist, sind durch dessen Satzung¹³ festgelegt: Er prüft Beschwerden und ist dafür zuständig, „die Selbstregulierung im Bereich des Redaktionsdatenschutzes sowie der Anlassaufsicht zu organisieren.“ Seine Abhilfebefugnisse bestehen ausschließlich aus der Veröffentlichung von Hinweisen, Missbilligungen oder Rügen. Insofern hat er weniger Aufgaben und Befugnisse als die Aufsichtsbehörden. Gleichzeitig bezieht er sich in seinen Entscheidungen auf den Pressekodex, der um einen 2021 aktualisierten Leitfaden zum Redaktionsdatenschutz ergänzt wurde.¹⁴ Er enthält über die für journalistische Datenverarbeitung geltenden Vorgaben der DSGVO hinaus weitere verbindliche Verhaltensregeln und konkretisiert insoweit auch den Aufgabenbereich des Presserates.

2.2. Nationale Gesetzgebung im EU-Vergleich

Bei der Umsetzung von Art. 85 DSGVO in nationales Recht unterscheiden sich die Ansätze der Mitgliedstaaten in zwei Dimensionen: Zum einen gelten Ausnahmen von Vorgaben der DSGVO teils unbedingt und teils abhängig von Abwägungsentscheidungen im Einzelfall. Zum anderen unterscheidet sich der Umfang der

¹² Gefordert hatte das u. a. die SPD-Bundestagsfraktion (Esken und Zimmermann 2018). Beratungen im Bundestagsausschuss für Inneres und Heimat mündeten zwar in grundsätzlicher Unterstützung für zusätzliche Regelungen auf Bundesebene aber nicht in konkreten Regelungsvorschlägen (Deutscher Bundestag 2019).

¹³ § 9 Satzung für den Trägerverein des Deutschen Presserats e. V. v. 25. Februar 1985 i d F v. 16. September 2015

¹⁴ Ziffer 8 des Kodex konkretisiert, wie das Recht auf Datenschutz und das Recht auf Informations- und Meinungsfreiheit bei der Veröffentlichung personenbezogener Daten zu gewichten sind.

Ausnahmen in den jeweiligen Mitgliedstaaten.¹⁵ Ausschließliche absolute, unbedingte Ausnahmen hat keines der Länder beschlossen. Häufig sehen Mitgliedstaaten für einen Teil der Datenschutzvorgaben unbedingte Ausnahmen vor und knüpfen andere Ausnahmen an Bedingungen. Das ist auch in Deutschland der Fall, wo zwar die meisten Ausnahmen absolut gelten, die Geltung von Betroffenenrechten aber an eine Bedingung geknüpft ist – sie gelten nur dann, wenn die Berichterstattung Persönlichkeitsrechte der betroffenen Person verletzt hat. In anderen Ländern sind alle Ausnahmen von Bedingungen abhängig. Diese unterscheiden sich darin, wie spezifisch sie sind. In einigen Ländern wie z. B. Irland sind die Bedingungen allgemein formuliert und gehen kaum über Art. 85 DSGVO hinaus.¹⁶ In anderen Ländern wie Griechenland sehen die nationalen Gesetze einen Katalog an Kriterien vor, anhand dessen die Erforderlichkeit einer Ausnahme für journalistische Datenverarbeitung zu bewerten ist. Bedingungen sind dort beispielsweise, ob die betroffene Person in die Datenverarbeitung eingewilligt oder die Daten selbst veröffentlicht hat und ob die Verarbeitung sich auf das erforderliche Maß beschränkt (Art. 28 Νόμος 4624/2019).

Der Umfang der beschlossenen Ausnahmen variiert stark zwischen den Mitgliedstaaten. Ausnahmen in besonders großem Umfang enthält das nationale Datenschutzgesetz in Schweden. Dort sind prinzipiell Ausnahmen von allen Vorgaben der DSGVO möglich (§ 7 Dataskyddslagen). Die Mehrzahl der nationalen Gesetze sieht zwar substantielle Ausnahmen für journalistische Datenverarbeitung vor, behält jedoch gezielt Datenschutzprinzipien,¹⁷ einzelne Betroffenenrechte,¹⁸ Pflichten der Verantwortlichen und Aufgaben und Zuständigkeiten der Aufsichtsbehörden bei. Besonders selten sind Ausnahmen von Vorgaben, die die Pflichten der für die Verarbeitung Verantwortlichen betreffen. Dazu gehört z. B. die Pflicht, die Integrität und Vertraulichkeit personenbezogener Daten durch technische und organisatorische Maßnahmen zu gewährleisten, die auch in Deutschland weiterhin gilt¹⁹. Die Vorgaben zur Verabschiedung von Verhaltensregeln behalten in der Mehrheit der Länder ebenfalls ihre Gültigkeit oder wurden sogar präzisiert (siehe unten, S. 10). Konkrete Vorgaben, z. B. dass die Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten nur unter eng definierten Voraussetzungen gestattet ist, werden dagegen seltener beibehalten. Während viele Länder Ausnahmen in großem Umfang beschlossen haben, sehen einige Länder keinerlei Ausnahmen in nationalen Datenschutzgesetzen vor. Dazu gehören Kroatien, Spanien und Ungarn. In Slowenien wurde bisher noch kein Gesetz zur Umsetzung der DSGVO verabschiedet. Andere Länder beziehen sich in nationalen Gesetzen nicht explizit auf Vorgaben der DSGVO, sondern weisen nur allgemein auf ein Medienprivileg oder Ausnahmen hin. Das portugiesische Datenschutzgesetz legt zum Beispiel fest, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten zu journalistischen Zwecken vom Datenschutz im Sinne der DSGVO unberührt sei (Art. 24 Lei n.º 58/2019). Während diese Formulierung sich als eher weitreichende Ausnahme interpretieren lässt, sehen andere nationale Gesetze explizit nur minimale Ausnahmen vor. Das slowakische Datenschutzgesetz legt als

¹⁵ Die hier dargestellten Vergleiche nationaler Gesetzgebung stützen sich in erster Linie auf automatisierte oder nicht-automatisierte Übersetzungen der jeweiligen nationalen Datenschutzgesetze sowie auf Auswertungen von David Erdos und seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Projekt European Data Protection Laws and Freedom of Expression and Information an der University of Cambridge. Ergebnisse des Projekts finden sich in Erdos (2020) und auf der Projekt-Website: <https://www.civil.law.cam.ac.uk/projects/european-data-protection-laws-freedom-expression-and-information> (Stand: 12.12.2022).

¹⁶ In Irland sind Ausnahmen nur möglich „where, having regard to the importance of the right of freedom of expression and information in a democratic society, compliance with the provision would be incompatible with such purposes“ (Art. 43 Abs. 1 DPA 2018 [Irland]).

¹⁷ Die in Art. 5 DSGVO definierten Grundsätze für die Verarbeitung personenbezogener Daten behalten in etwa der Hälfte der Staaten ihre Gültigkeit und sind in gut 20 Prozent der Staaten teilweise gültig (Erdos 2020, 164).

¹⁸ Obwohl Betroffenenrechte in den meisten Staaten weitgehend eingeschränkt sind, sind Ausnahmen in Bezug auf manche Rechte seltener als auf andere. Länder, die Betroffenenrechte einschränken, verzichten z. B. selektiv auf Ausnahmen in Bezug auf das Recht gem. Art. 12 über geltende Betroffenenrechte informiert zu werden, das Recht auf Löschung gem. Art. 17, das Widerspruchsrecht gem. Art. 21 und das Recht gem. Art. 22 DSGVO, nicht einer automatisierten Entscheidung unterworfen zu werden.

¹⁹ Neben den Vorgaben zu technischen und organisatorischen Maßnahmen gem. Art. 24 und 32 gehören dazu auch die Vorgaben zur gemeinsamen Verantwortung gem. Art. 26, zur Auftragsverarbeitung gem. Artt. 28-29 und zur Verabschiedung von Verhaltensregeln gem. Artt. 40-41 DSGVO.

einzigste Ausnahme fest, dass keine Einwilligung als Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten zu journalistischen Zwecken notwendig ist (§ 78 Abs. 2 Zákon 18/2018). Die einzige Ausnahme im liechtensteinischen Datenschutzgesetz betrifft das Auskunftsrecht (Art. 25 DSGVO).

Der räumliche und sachliche Geltungsbereich der Ausnahmen ist in den meisten nationalen Gesetzen nicht näher definiert. In einigen Ländern ist die Geltung der Ausnahmen für journalistische Datenverarbeitung an Bedingungen geknüpft und damit der Journalismusbegriff indirekt präzisiert. In Belgien (Art. 24 Loi du 30 juillet 2018), Estland (§ 4 IKS) und Frankreich (Art. 80 Loi informatique et libertés) z. B. gelten Ausnahmen nur dann, wenn journalistische Verhaltenskodizes eingehalten werden. Möglich ist auch, dass Ausnahmen in nationalen Gesetzen an die institutionelle Zugehörigkeit zu journalistischen Organisationen gekoppelt sind. Das ist in Deutschland der Fall, wo Verarbeitung nur dann der staatsfernen Aufsicht über journalistische Datenverarbeitung unterworfen sind, wenn sie dem Rundfunk angehören oder sich dem Presserat anschließen. Auch in Dänemark profitieren nur Angehörige der Presse, des Rundfunks und der Online-Medien, die sich dem Presserat angeschlossen haben oder Medienförderung erhalten, von Ausnahmen über Mediendatenbanken (Ullitis und Schaumburg-Müller 2020, S. 330f.). In Österreich gelten alle Ausnahmen nur für Herausgeber, Medienmitarbeiter und Arbeitnehmer eines Medienunternehmens oder Mediendienstes (§ 9 Abs. 1 Datenschutz-Deregulierungsgesetz).

Keines der anderen EU-Länder hat eine ähnlich ausdifferenzierte Aufsichtsstruktur wie Deutschland. In der Mehrheit der Länder ist allein die staatliche Datenschutzbehörde für die Aufsicht über journalistische Datenverarbeitung und die Aufsicht über die Medien insgesamt zuständig. Ausnahmen sind Dänemark, Litauen und Griechenland, wo die Aufsicht über journalistische Datenverarbeitung vollständig oder zumindest teilweise einer eigenen Stelle unterliegt. In Dänemark ist der Presserat für die Überwachung der Einhaltung der Rechte, die Betroffenen in Bezug auf öffentliche Mediendatenbanken zustehen, zuständig (§§ 12-15 MDL). Da dies der einzige Kontext ist, in dem journalistische Datenverarbeitung nicht vollumfänglich von datenschutzrechtlichen Vorgaben ausgenommen ist, ist der Presserat dort die einzige Aufsichtsstelle über journalistische Datenverarbeitung. Der staatlichen Aufsichtsbehörde sind Mediendatenbanken lediglich zu melden, um von der Ausnahme profitieren zu können. In Litauen ist die staatliche Inspektorin für journalistische Ethik anstelle der staatlichen Aufsichtsbehörde für die Verarbeitung personenbezogener Daten zu journalistischen Zwecken zuständig (Art. 7 Abs. 2 ADTAJ). In Griechenland ist die Zuständigkeit nicht eindeutig im Datenschutzgesetz geklärt. In der griechischen Verfassung ist jedoch geregelt, dass Radio und Fernsehen allein der staatlichen Rundfunkaufsicht unterliegen (Art. 15 Abs. 2 Σύνταγμα). Innerhalb der staatlichen Aufsichtsbehörde in Italien ist die eigenständige Abteilung „für freie Meinungsäußerung und Cyber-Bullying“ für die Aufsicht über journalistische Datenverarbeitung zuständig (Erdos 2020, S. 192).

Viele der Länder, die konkrete Ausnahmen für journalistische Datenverarbeitung festlegen, entbinden auch die Aufsichtsbehörden von Vorgaben zur europäischen Zusammenarbeit gemäß Kapitel VII DSGVO.²⁰ Selten werden die allgemeinen Vorgaben zu Errichtung, Organisation, Aufgaben und Befugnissen der Aufsichtsbehörden für die Aufsicht über Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken eingeschränkt. Belgien und Finnland entziehen ihnen beispielsweise Befugnisse. Litauen und Dänemark entziehen den Aufsichtsbehörden darüber hinaus auch Aufgaben. Wie die Vorgaben für Verantwortliche sind auch Aufgaben und Befugnisse der Aufsichtsbehörden in einigen Ländern an Bedingungen geknüpft. In Bulgarien und Frankreich dürfen die Aufsichtsbehörden z. B. keine Untersuchungen durchführen, wenn dies den Quellenschutz gefährden könnte (Art. 25h (4) ЗАКОН ЗА ЗАЩИТА НА ЛИЧНИТЕ ДАННИ; Art. 19 Abs. 3 Loi informatique et libertés). In Schweden ist das gesamte Kapitel, das die Organisation und Arbeit der Datenschutzbehörde regelt, nicht anwendbar, wenn dessen Umsetzung gegen das Pressefreiheitsgesetz oder das Recht auf Meinungsfreiheit verstoßen würde (§ 7 Dataskyddslagen).

Im Gegensatz dazu behalten die Aufsichtsbehörden in einigen Ländern die in der DSGVO definierten Aufgaben und Befugnisse in vollem Umfang. Sie können also z. B. Datenverarbeitungsvorgänge verbieten oder Bußgelder verhängen. Einige Mitgliedstaaten haben die Aufgaben der Aufsichtsbehörden präzisiert und sogar

²⁰ Siehe dazu auch Erdos (2020, S. 174).

zusätzliche Aufgaben definiert (Erdos 2020, 170f.). Die britische Aufsichtsbehörde z. B. ist dazu angehalten, regelmäßig einen Bericht zu veröffentlichen, in dem evaluiert wird, in welchem Maße Verantwortliche, die Daten zu journalistischen Zwecken verarbeiten, datenschutzrechtlichen Vorgaben und Verhaltensregeln nachkommen (Art. 178 DPA 2018 [Großbritannien]). Zusätzlich zu der in Art. 57 Abs. 1 lit. m DSGVO vorgesehenen Förderung von Verhaltensregeln, gehört es zu den Aufgaben der britischen und der italienischen Aufsichtsbehörde, aktiv an deren Ausarbeitung mitzuwirken (Art. 124 DPA 2018 [Großbritannien]; Art. 139 Codice della Privacy). Die italienische Aufsichtsbehörde ist darüber hinaus dazu befugt, die Datenverarbeitung im Falle eines Verstoßes gegen die Regeln zu untersagen.

2.3. Diskussion

Angesichts der geringen Veränderungen zwischen den Vorgaben von Art. 85 DSGVO und Art. 19 der Datenschutzrichtlinie ist es wenig verwunderlich, dass die jetzige Ausgestaltung des Medienprivilegs in den Mitgliedstaaten derjenigen unter der Datenschutzrichtlinie stark ähnelt.²¹ Dennoch lassen sich einige Änderungen in der Ausgestaltung des Medienprivilegs durch die Mitgliedstaaten beobachten.

2.3.1. Die Grundrechtsabwägung

Einige Länder haben die DSGVO offenbar zum Anlass genommen, die Ausgestaltung des Medienprivilegs zu revidieren. Das Ergebnis ist, dass sich die Regelungen, wenn auch nur in geringem Maße annähern. Im Mittel wurde der Umfang der Ausnahmen, insbesondere in Bezug auf die Transparenzvorgaben, erweitert (Erdos 2020, 151). Das bedeutet, dass viele der Länder, die journalistische Datenverarbeitung zuvor strengen Datenschutzvorgaben unterwarfen, diese nun abgeschwächt haben. Andererseits sind Ausnahmen nun seltener unbedingt gültig (Erdos 2020, 151). Einige der Länder, die journalistische Datenverarbeitung zuvor uneingeschränkt priorisierten, haben Datenschutzvorgaben damit unter Bedingungen erweitert.

Dennoch sind einige der nationalen Gesetze auch vier Jahre nach Inkrafttreten der DSGVO nicht sorgfältig genug ausgearbeitet. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang Spanien, Ungarn, Kroatien und Slowenien, die Art. 85 DSGVO bisher nicht in nationales Recht umgesetzt haben. Aber auch das Vorgehen Portugals, in dessen Datenschutzgesetz nicht auf spezifische Artikel oder Kapitel der DSGVO Bezug genommen wird (Art. 24 Lei n.º 59/2019), kann sicherlich als zu wenig sorgfältig gelten. Noch zu bewerten ist, ob auch Ausnahmen in sehr geringem Umfang oder pauschale Ausnahmen von nahezu allen Vorgaben der DSGVO dem Regelungsauftrag in Art. 85 DSGVO gerecht werden. Da die DSGVO den Begriff der Erforderlichkeit nicht näher erläutert und keine Mindestvorschriften enthält, bietet sie jedoch kaum Anhaltspunkte für diese Bewertung. Zweifel daran, dass alle erforderlichen Ausnahmen beschlossen wurden, bestehen bei nationalen Gesetzen, die wie in der Slowakei oder in Liechtenstein nur einzelne Ausnahmen etwa von der Einwilligungserfordernis oder dem Auskunftrecht vorsehen.

Der Verdacht, dass der Begriff der Erforderlichkeit zu weit interpretiert wurde, liegt besonders dort nahe, wo Ausnahmen von Kapiteln beschlossen wurden, die in Art 85 Abs. 2 DSGVO nicht ausdrücklich genannt sind. Diese Sorge äußern Ullitis und Schaumburg-Müller (2020, S. 340). Sie vermuten, dass das dänische Medienbankgesetz gegen Europarecht verstößt, weil es Ausnahmen auch in Bezug auf Kapitel 8, in dem Rechtsbehelfe, Haftung und Sanktionen geregelt sind, vorsieht. Aber auch in Bezug auf einzelne Vorgaben aus den Kapiteln, die Art. 85 Abs. 2 DSGVO nennt, bestehen Zweifel an der Erforderlichkeit einer Ausnahme.

²¹ Kontinuitäten lassen sich auch anhand verschiedener geographischer Tendenzen, Datenschutz und freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit zu gewichten, erklären, welche Erdos (2020, S. 175) identifiziert. Demnach gewähren die protestantisch geprägten nordeuropäischen Länder tendenziell ein starkes Medienprivileg. Dementsprechend sind die Ausnahmen von Vorgaben der DSGVO für journalistische Datenverarbeitung in Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden besonders weitgehend und tendenziell unbedingt. Aber auch Deutschland, Österreich und Polen sehen ein starkes Medienprivileg vor. Katholisch oder orthodox geprägte Länder bzw. Länder mit kommunistischer Vergangenheit in Süd- und Osteuropa tendieren Erdos zufolge dagegen dazu, den Datenschutz stärker zu gewichten. Entsprechend sind die Ausnahmen von Vorgaben beispielsweise in Bulgarien, Estland und Italien nur begrenzt und zu meist an Bedingungen geknüpft. Kroatien, Spanien und Ungarn haben dagegen keinerlei Vorgaben zur Ausnahme von Vorgaben der DSGVO für journalistische Datenverarbeitung verabschiedet.

Unverständnis gegenüber der in Schweden getroffenen Ausnahme von der Pflicht, personenbezogene Daten durch technische und organisatorische Maßnahmen zu schützen, äußert beispielsweise Bitiukova (2020, 26). Denn der effektive Schutz personenbezogener Daten vor Zugriff durch Unbefugte oder vor Verlust stehe in keinerlei Spannungsverhältnis zum Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit. Vielmehr sei dies eine Voraussetzung für journalistisches Arbeiten. Ob alle in der DSGVO festgelegten Betroffenenrechte journalistisches Arbeiten in erheblichem Maße beeinträchtigen, ist ebenfalls umstritten. Zumindest in Bezug auf Datensicherheit gab die Datenschutzrichtlinie mehr Orientierung, indem sie in einem Erwägungsgrund einschränkte, welche Ausnahmen die Mitgliedstaaten beschließen sollten. In einer Empfehlung zur Umsetzung der Datenschutzrichtlinie betonte die Artikel-29-Datenschutzgruppe, dass Einschränkungen des Rechts auf Zugang zu Information und auf Berichtigung nur dann verhältnismäßig seien, wenn ein Recht auf Gegenüberstellung und Richtigstellung nach Veröffentlichung gewährt werde (Artikel-29-Datenschutzgruppe 1997, S. 8f.). Auch in Deutschland wird diskutiert, ob die beschlossenen Ausnahmen von Vorgaben der DSGVO, die weitreichend sind und in der Regel absolut gelten, verhältnismäßig sind.²² Die zuvor genannten Bedenken treffen auf die deutschen Gesetze allerdings zumindest nicht zu: Es gibt keine Ausnahme von den Vorgaben zur Datensicherheit und die Aufsichtsbehörden sind befugt dies zu überprüfen. Die Rechte auf Information, Auskunft und Berichtigung sind zwar aufgehoben. Im Falle einer Persönlichkeitsrechtsverletzung können betroffene Personen aber die Veröffentlichung einer Richtigstellung verlangen.

Insgesamt sind Bedenken bezüglich einer ausreichenden Sorgfalt bei der Gestaltung der verabschiedeten nationalen Gesetze also kein Einzelfall. In Ländern, die mehr Ausnahmen von der DSGVO zugelassen haben als erforderlich, könnten neben Gesetzesänderungen auch die durch die DSGVO gestärkten Verhaltensregeln Abhilfe leisten.

2.3.2. Der räumliche Geltungsbereich des Medienprivilegs

Die Sorge, dass es zu Unklarheit über den räumlichen Geltungsbereich der in den nationalen Gesetzen beschlossenen Ausnahmen für journalistische Datenverarbeitung kommen könnte, erweist sich bisher als unbegründet. Die Mitgliedstaaten sind offenbar darauf bedacht, keine Konflikte zwischen nationalen Gesetzen entstehen zu lassen. Keines der Länder hat den räumlichen Geltungsbereich der datenschutzrechtlichen Vorgaben für journalistische Datenverarbeitung neu geregelt. Auch eine internationale Zusammenarbeit (jenseits des Europäischen Datenschutzausschusses, Art. 68 ff. DSGVO) ist unter den Aufsichtsbehörden in vielen Mitgliedstaaten nicht vorgesehen.

2.3.3. Der sachliche Geltungsbereich des Medienprivilegs

Was den sachlichen Geltungsbereich betrifft, haben viele Mitgliedstaaten keine oder problematische Konkretisierungen vorgenommen. Fehlende Konkretisierungen können zu Rechtsunsicherheit führen. Wie Erds (2020, S. 180) feststellt, bleibt z. B. in der Mehrheit der Länder unklar, ob und inwieweit Ausnahmen auch für die Verarbeitung zu Zwecken der Archivierung gelten. In Deutschland befürchtete der Deutsche Journalisten-Verband Rechtsunsicherheit für Bildjournalistinnen und -journalisten, weil die Regelungen der DSGVO die Fotofreiheit wegen des ungeklärten Verhältnisses zum Kunsturhebergesetzes (KUG), welches das Recht am eigenen Bild schützt, einschränken könnten (Schaar und Dix 2019, S. 6f.). Dass die Vorschriften des KUG nicht durch die DSGVO ausgehebelt werden, wurde mittlerweile verschiedentlich - auch in der Rechtsprechung - festgestellt.²³

Problematischer sind aber Konkretisierungen des sachlichen Geltungsbereichs, die Art. 85 DSGVO widersprechen. Dieser verpflichtet die Mitgliedstaaten ausdrücklich dazu, Ausnahmen für die Verarbeitung perso-

²² Bedenken in Bezug auf die Konformität der in Deutschland getroffenen Ausnahmen mit dem Europarecht äußern z. B. Herr und Solmecke (2018, S. 12).

²³ Geäußert haben sich dazu Vertreter des Bundesinnenministerium und Vertreter der Bundesdatenschutzbehörden (Schaar und Dix 2019, S. 6) sowie der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestags (2020). Siehe i. Ü. Überblick zum Diskussionsstand bei Bienemann (2022, Rn. 32 mwN).

nenbezogener Daten *zu journalistischen Zwecken* zu verabschieden.²⁴ Bereits 1997 stellte die Artikel-29-Datenschutzgruppe (S. 8) in ihren Empfehlungen zur Umsetzung der Datenschutzrichtlinie fest, dass Ausnahmen und Freistellungen „nicht den Medien oder Journalisten als solchen gewährt werden [können], sondern nur für die Verarbeitung personenbezogener Daten zu journalistischen Zwecken.“ Diese Definition in Abhängigkeit vom Zweck der Verarbeitung ist insbesondere deshalb wichtig, weil journalistische Inhalte zunehmend durch nicht-professionell arbeitende Urheber z. B. in sozialen Netzwerken verbreitet werden (Korff 2010, S. 13). Dennoch hatten unter der Datenschutzrichtlinie einige Mitgliedstaaten Ausnahmen von der Identität der Verarbeiter abhängig gemacht, und auch nach Inkrafttreten der DSGVO finden sich Länder, in denen der Geltungsbereich der Ausnahmen nicht vom Zweck der Verarbeitung abhängt. Das ist insbesondere in Österreich der Fall, wo ausschließlich Herausgeber, Medienmitarbeiter und Arbeitnehmer eines Medienunternehmens oder eines Mediendienstes von Ausnahmen profitieren. Weniger eindeutig ist der Sachverhalt dort, wo Ausnahmen von der Unterwerfung unter eine freiwillige Selbstkontrolle abhängen. Das ist etwa in Dänemark der Fall, wo Verantwortliche, die nicht dem Rundfunk oder der Presse angehören und keine Medienförderung erhalten, nur dann Ausnahmen von datenschutzrechtlichen Vorgaben für Mediendatenbanken profitieren, wenn sie sich dem Presserat angeschlossen haben (Ullitis und Schaumburg-Müller 2020, S. 330f.). In Belgien und Frankreich gelten sämtliche Ausnahmen für journalistische Datenverarbeitung nur, sofern sich der Verantwortliche den Regeln journalistischer Ethik unterworfen hat bzw. diese einhält. Das kritisiert die belgische Datenschutzbehörde. Sie fordert den belgischen Gesetzgeber auf, das nationale Datenschutzgesetz zu überarbeiten (APD/GBA o. D.). Auch in Deutschland hat die Unterwerfung unter die Selbstkontrolle durch den Presserat in gewisser Weise einen Einfluss auf die Geltung der datenschutzrechtlichen Vorgaben. Durch sie kann die Aufsicht durch staatliche Behörden vermieden werden. Da es hier aber nur um die zuständige Aufsichtsstelle und nicht um die Gültigkeit datenschutzrechtlicher Vorgaben für Verantwortliche geht, fällt dieser Punkt etwas weniger ins Gewicht.

2.3.4. Die Rolle der Aufsichtsbehörden

Die Einflussmöglichkeiten der europäischen Aufsichtsbehörden variieren stark. Insgesamt haben die Mitgliedstaaten angesichts der Stärkung der Aufsichtsbehörden durch die DSGVO häufiger Ausnahmen in Bezug auf die Kompetenzen und Aufgaben der Aufsichtsbehörden beschlossen: Erdos (2020, S. 175) stellt fest, dass der Anteil der Länder, die die Kompetenzen der Aufsichtsbehörden eindeutig beschränken, sich seit der Einführung der DSGVO verdoppelt hat. Länder, die die Kompetenzen der Aufsichtsbehörden vollständig beschnitten haben, könnten zu weit gegangen sein. Im Gegensatz zur Datenschutzrichtlinie macht die DSGVO dazu jedoch keine Angaben (siehe oben 2.2). In Deutschland könnten die Regelungen zur Datenschutzaufsicht über die Presse problematisch sein. Denn der Deutsche Presserat ist keine Aufsichtsbehörde im Sinne der DSGVO. Heberlein (2022, S. 551) bezweifelt daher, dass dieser den Anforderungen an eine unabhängige und effektive Datenschutzaufsicht genügt. Andererseits haben die Aufsichtsbehörden in Ländern, die ihre Aufgaben und Befugnisse nicht gesetzlich beschränkt oder sogar erweitert haben, unter der DSGVO größere Einflussmöglichkeiten auf das Medienprivileg als unter der Datenschutzrichtlinie. Das ist umso mehr der Fall, als die Länder, die keine Ausnahmen für Aufsichtsbehörden festlegen, meist auch auf Ausnahmen für Verantwortliche verzichten oder sie nur in geringem Umfang vorsehen. In diesen Ländern besteht die Gefahr, dass Aufsichtsbehörden das Medienprivileg durch ihre Aufsichtstätigkeit stärker einschränken als sich mit dem Ausgleich zwischen dem Recht auf Datenschutz und dem Recht auf Meinungs- und Informationsfreiheit rechtfertigen lässt.

Der Spielraum der Aufsichtsbehörden ist auch davon abhängig, ob Ausnahmen absolut gelten oder an Bedingungen geknüpft sind. Absolute und unbedingte Ausnahmen beschränken sie darin, einzelfallbezogene Entscheidungen und Präzisierungen vorzunehmen. Dadurch wird von Beginn an ein starkes Medienprivileg garantiert. Ausnahmen an Bedingungen zu koppeln, lässt dagegen – insbesondere dann, wenn die Ausnahmen weit gefasst sind – einen großen Spielraum für die sukzessive Präzisierung durch Aufsichtsbehörden und

²⁴ Dass der Geltungsbereich der Ausnahmen also von der Verarbeitung und nicht der Identität der Verantwortlichen abhängen muss, ergibt sich außerdem aus Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention, der das Recht auf freie Meinungsäußerung ausdrücklich jedem Menschen garantiert.

letztlich durch Gerichte. Sie müssen dann im Einzelfall entscheiden, ob die Bedingungen für die Ausnahmen erfüllt sind oder nicht. Ob und inwieweit Aufsichtsbehörden diese Aufgabe übernehmen, hängt maßgeblich von deren Selbstverständnis sowie vom weiteren Rechtsrahmen ab. Grundsätzlich erscheinen aber beide Ansätze mit Art. 85 DSGVO vereinbar.

3. Aufsichtspraxis

Bei allen Vergleichen ist zu beachten, dass die Gesetze, durch die die Mitgliedstaaten der Verpflichtung aus Art. 85 nachkommen, nur einen Ausschnitt der geltenden Vorgaben ausmachen. Es sind neben diesen Gesetzen z. B. verfassungsrechtliche Regelungen, Rechtsprechung und Selbstregulierung zu beachten. Die Aufsichtsbehörden entwickeln aus ihrer „hybriden Stellung“²⁵ zwischen europäischem und nationalem Recht ein Selbstverständnis, setzen Prioritäten und interpretieren ihre Aufgaben und Befugnisse. Dadurch beeinflussen sie die tatsächliche Ausgestaltung der DSGVO in den Mitgliedstaaten. Wie groß ihr Interpretationsspielraum ist, hängt auch davon ab, inwieweit die nationalen Gesetzgeber Ausnahmen und Abweichungen von den Vorgaben der DSGVO festlegen. Um zu analysieren, wie der Ausgleich zwischen Grundrechten und Kompetenzen, den die DSGVO anstrebt, umgesetzt ist, muss daher auch die Praxis der Datenschutzaufsichtsbehörden betrachtet werden.

3.1. Aufsichtspraxis in Deutschland

Angesichts des weitgehenden Medienprivilegs in Deutschland sind alle Aufsichtsbehörden in ihrer Tätigkeit stark eingeschränkt. Abwägungsentscheidungen müssen sie nicht treffen, weil diese in Deutschland nur dann erforderlich sind, wenn zu entscheiden ist, ob eine von journalistischer Datenverarbeitung betroffene Person von Betroffenenrechten Gebrauch machen kann. Diese Abwägungsentscheidung unterliegt jedoch dem Persönlichkeitsrecht und nicht dem Datenschutzrecht. Sie liegt daher nicht im Zuständigkeitsbereich der Aufsichtsbehörden. Anders ist dies bei der Aufsicht durch den Presserat. Wegen der verbindlichen Verhaltensregeln des Pressekodex, der auch persönlichkeitsrechtliche Fragen adressiert, kann er darüber entscheiden, ob eine Veröffentlichung das Recht auf Datenschutz verletzt, und macht von dieser Befugnis regelmäßig Gebrauch.²⁶ Neben dem Pressekodex gibt es in Deutschland bisher keine Selbstregulierung für Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken durch Verhaltenskodizes.

Die geltenden datenschutzrechtlichen Vorgaben in Bezug auf die Sicherheit der journalistischen Datenverarbeitung durch geeignete technische und organisatorische Maßnahmen werden bislang offenbar nur sehr zurückhaltend überprüft und durchgesetzt. Von ihrer Befugnis, Datenschutzüberprüfungen durchzuführen bzw. Untersuchungen selbst einzuleiten, machen die Aufsichtsbehörden und der Presserat in der Regel nicht Gebrauch.²⁷ Eine Ausnahme ist die Medienanstalt Mecklenburg-Vorpommern, die in den Jahren 2019 und 2020 eine Untersuchung der Datenschutz- und Sicherheitskonzepte für die journalistische Arbeit der von ihr beaufsichtigten Rundfunkanbieter durchgeführt und diese als mangelhaft bewertet hat (Die Medienanstalten 2019, S. 93 u. 2020, S. 48). Die Tätigkeitsberichte der Aufsichtsbehörden vermitteln den Eindruck, dass besonders die Landesmedienanstalten und die Rundfunkdatenschutzbeauftragten insoweit nur auf Anfrage der von ihnen beaufsichtigten Verantwortlichen beratend tätig werden.²⁸ Zudem befassen sie sich präventiv mit Datenverarbeitung, die nur mittelbar journalistischen Zwecken dient, wie die Nutzung von Social-Media-

²⁵ Diesen Begriff verwendet Hijmas (2016, S. 364).

²⁶ Die Entscheidungen des Presserates können in dessen Online-Archiv unter dem Schlagwort „Privatsphäre“ eingesehen werden: <https://recherche.presserat.info>.

²⁷ Der Presserat gab in einer Umfrage der Alliance of Independent Press Councils of Europe (AIPCE) beispielsweise an, Untersuchungen nicht selbst einzuleiten, obwohl er dazu berechtigt ist. Die Ergebnisse der Umfrage sind hier abrufbar: <https://presscouncils.eu/Council-Comparison>.

²⁸ Beratungsanfragen beziehen sich vor allem auf geeignete technische und organisatorische Maßnahmen zum Schutz personenbezogener Daten, die zu journalistischen Zwecke verarbeitet werden (z. B. Jurčević 2021, S. 20; Neuhoff 2020, S. 31; Schwarze o. D., S. 18f.). Auch wenn eine Analyse der jährlich erscheinenden Tätigkeitsberichte noch keinen systematischen Vergleich ermöglicht, bietet sie wichtige Einblicke in die Aufsichtspraxis der jeweiligen Behörde.

Seiten zum Verbreiten von journalistischen Inhalten oder die Verwendung von Cookies zur redaktionellen Nutzungsmessung auf Websites oder in Apps.²⁹ Auch die staatlichen Aufsichtsbehörden beraten grundsätzlich Verantwortliche, die personenbezogene Daten zu journalistischen Zwecken verarbeiten. In ihren Tätigkeitsberichten finden sich darauf jedoch kaum Hinweise, was darauf schließen lässt, dass dieser Aufgabenbereich bei ihnen einen vergleichsweise geringen Stellenwert einnimmt.

Eine Hauptaufgabe aller Aufsichtsstellen in Deutschland ist die Abgrenzung von journalistischer und nicht-journalistischer Datenverarbeitung. Denn daraus ergibt sich der Geltungsbereich der Ausnahmen von Vorgaben der DSGVO. Für die staatlichen Aufsichtsbehörden besteht diese Herausforderung in erhöhtem Maße, weil in ihrem Aufsichtsbereich über Verantwortliche, die nicht als Teil der Presse oder des Rundfunks professionell organisiert sind, besonders oft unklar ist, ob personenbezogene Daten zu journalistischen Zwecken verarbeitet werden. Das kommt auch in den Tätigkeitsberichten der staatlichen Aufsichtsbehörden zum Ausdruck. Darin beschäftigen sie sich häufig mit der Frage, unter welchen Umständen diese Personen vom Medienprivileg profitieren und personenbezogene Daten, insbesondere in Form von Fotos, veröffentlichen dürfen. Einige der staatlichen Aufsichtsbehörden behandelten in ihren Tätigkeitsberichten auch Fragen zur Veröffentlichung von Fotos, die durch das zunächst ungeklärte Verhältnis zwischen Kunsturhebergesetz und DSGVO aufgeworfen wurden (siehe S. 11).³⁰

Darüber hinaus ist die Abgrenzung zwischen journalistischer und nicht-journalistischer Datenverarbeitung unter Umständen auch erforderlich, um Zuständigkeitsfragen zu klären. In Deutschland, wo die Datenschutzaufsicht stark fragmentiert und föderal organisiert ist, können Verantwortliche aus Presse und Rundfunk der Aufsicht verschiedener Stellen unterliegen, je nachdem ob sie personenbezogene Daten zu journalistischen oder zu anderen Zwecken wie z. B. für Gehaltsabrechnungen ihrer Mitarbeiterinnen verarbeiten.

Die Zusammenarbeit zwischen den deutschen Aufsichtsstellen ist teilweise formell organisiert. Am Austausch der staatlichen Aufsichtsbehörden in der Datenschutzkonferenz (DSK) nehmen Vertreter der Rundfunkdatenschutzbeauftragten und andere sogenannte „spezifische Aufsichtsbehörden“ (§ 18 Abs. 1 S. 4 BDSG) mit Gaststatus teil. Die Rundfunkdatenschutzbeauftragten arbeiten in der sogenannten Rundfunkdatenschutzkonferenz (RDSK) zusammen. Ein institutionalisierter Austausch mit dem Presserat findet nicht statt. Entsprechend der Entbindung von der Verpflichtung zu internationaler Zusammenarbeit findet kaum Austausch zwischen deutschen und anderen Aufsichtsstellen in Bezug auf journalistische Datenverarbeitung statt. Vertreter Deutschlands im Europäischen Datenschutzausschuss (EDSA) ist der Bundesdatenschutzbeauftragte. Ob und wie die Aufsichtsbehörden, die für den Rundfunk zuständig sind, in die Arbeit des EDSA eingebunden werden, ist bislang ungeklärt (Binder 2022, Rn. 85). Vereinzelt beteiligen sich jedoch auch sie an internationalen Abstimmungsprozessen. Beispielsweise beteiligte sich die RDSK an der Antwort auf einen Fragebogen der EU-Kommission zur Evaluation der DSGVO (Binder 2022, Rn. 80). Bilateral verständigte sich in einem Fall zudem auch der Medienbeauftragte für den Datenschutz bei der Bayerische Landesmedienanstalt mit der österreichischen Datenschutzbehörde über ein einheitliches Vorgehen (Gummer 2021b, S. 9f.). Insgesamt ist internationale Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden jedoch die Ausnahme.

3.2. Aufsichtspraxis im EU-Vergleich

Wie in Deutschland verhalten sich die Aufsichtsbehörden mit stark eingeschränkten Kompetenzen zurückhaltend. Der dänische Presserat hatte im Jahr 2020 beispielsweise erst über eine einzige datenschutzrechtliche Beschwerde entschieden. Dabei ging es um die Löschung eines Beitrags aus einer öffentlichen Medien-

²⁹ Siehe hierzu z. B. die Tätigkeitsberichte der Landesmedienanstalt Bayern (2020) und Nordrhein-Westfalen (2019) sowie des Rundfunkdatenschutzbeauftragten von BR, SR, WDR, Deutschlandradio und ZDF (2021). Die Rundfunkdatenschutzbeauftragten haben zu diesen Themen Empfehlungen und Orientierungshilfen veröffentlicht, die hier abrufbar sind: <https://rundfunkdatenschutzkonferenz.de/veroeffentlichungen/>.

³⁰ Siehe dazu die Tätigkeitsberichte des Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz (2020, S. 100ff.), der Landesbeauftragten für den Datenschutz Niedersachsen (Thiel o. D., S. 179ff.), des Sächsischen Datenschutzbeauftragten (o. D., S. 167f.) und des Unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein (Hansen 2019, S. 109f.).

datenbank, die der Presserat unter Berufung auf das öffentliche Interesse an der Information ablehnte (Ullitis und Schaumburg-Müller 2020, S. 338). Eine mögliche Erklärung für die geringe Anzahl an Entscheidungen könnte neben der Interpretation seines Mandats auch die Anzahl an Beschwerden sein, die beim Presserat eingehen und diesen aktiv werden lassen. Es liegt nahe, dass datenschutzrechtliche Vorgaben dort, wo diese nur in sehr begrenztem Umfang gelten, weniger bekannt sind und insgesamt nur wenige Beschwerden eingehen. Ein weiteres Beispiel für eine zurückhaltende Aufsichtspraxis ist die schwedische Datenschutzbehörde. Sie darf Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken nur überwachen, soweit dadurch nicht gegen die schwedische Verfassung verstoßen wird. Diese setzt enge Grenzen für Untersuchungen und sonstige Maßnahmen gegenüber Verantwortlichen, die Daten zu journalistischen Zwecken verarbeiten, sowohl vor als auch nach Veröffentlichung.³¹ Die schwedische Aufsichtsbehörde interpretiert diese Grenzen in Kombination mit den stark eingeschränkten Vorgaben für Verantwortliche offenbar so, dass sie nicht für die Aufsicht über journalistische Datenverarbeitung zuständig ist. Übereinstimmend damit gab sie in einer im Jahr 2013 von David Erdos durchgeführten Befragung europäischer Datenschutzbehörden an, über keinerlei Aufsichtsbefugnisse zu verfügen.³²

Diese Befragung zeigte allerdings auch, dass einige der europäischen Aufsichtsbehörden datenschutzrechtliche Vorgaben im Kontext journalistischer Datenverarbeitung durchaus in einem nennenswerten Umfang durchsetzen. Meist ergriffen die Behörden selektive Maßnahmen in Bezug auf Teilaspekte der geltenden Vorgaben wie die Veröffentlichung besonderer Datenkategorien wie die Daten von Kindern (Erdos 2020, S. 124). Ein Beispiel ist Bulgarien. Die dortige staatliche Aufsichtsbehörde macht von ihren uneingeschränkten Aufgaben und Kompetenzen in Bezug auf journalistische Datenverarbeitung regelmäßig Gebrauch. Sowohl vor als auch nach Einführung der DSGVO entschied sie über Beschwerden gegen die Veröffentlichung personenbezogener Daten. 2011 verhängte die Aufsichtsbehörde beispielsweise eine Geldstrafe gegen eine Zeitung für die versehentliche Veröffentlichung einer Liste von Anteilseignern eines Unternehmens mit Namen und Heimzahlen (CPDP 2011). Ein ähnlicher Fall aus dem Jahr 2020, bei dem ein Fernsehsender den Namen und die nationale Personenkennzahl einer Interviewpartnerin in einem Videobeitrag ausgestrahlte, zog eine Anordnung, zusätzliche technische und organisatorische Maßnahmen zu ergreifen, nach sich (CPDP 2020a). Eine Beschwerde des ehemaligen bulgarischen Innenministers gegen die Verarbeitung und Veröffentlichung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit dessen Anklage wegen Bestechung, wurde dagegen für unbegründet befunden (CPDP 2020b). Die bulgarische Aufsichtsbehörde versteht ihr Mandat demnach weit. Die Bedingung, unter der sie ihre Befugnisse ausüben darf, nämlich dass sie dadurch den Quellenschutz nicht gefährdet, sieht man dort also in den beschriebenen Fällen als erfüllt an. Ähnlich weit versteht offenbar die rumänische Aufsichtsbehörde ihr Mandat. Im Jahr 2018 hatte sie Journalistinnen unter Berufung auf die DSGVO und unter Androhung einer Geldstrafe aufgefordert, ihr gegenüber Quellen offenzulegen.³³ Das rumänische Gesetz zur Implementation der DSGVO sieht grundsätzlich Ausnahmen von allen in Art. 85 Abs. 2 DSGVO genannten Kapiteln vor, sofern die personenbezogenen Daten von der betroffenen Person selbst öffentlich gemacht wurden oder in engem Zusammenhang mit dem öffentlichen Status der Person bzw. einer öffentlichen Sache stehen (Art. 7 LEGE 190/2018).

Verbindliche Verhaltensregeln, die explizit auf die Vorgaben der DSGVO bzw. die Ausnahmen für journalistische Datenverarbeitung Bezug nehmen und diese konkretisieren, sind bisher eine Seltenheit. Entwickelt wurden solche Verhaltensregeln von bzw. unter Beteiligung von staatlichen Aufsichtsbehörden bisher in Italien und Großbritannien, wo dies vom Gesetzgeber vorgeschrieben ist. Die britische Datenschutzbehörde hat im Jahr 2021 einen Entwurf für Verhaltensregeln vorgelegt, der sich an ihrem 2014 veröffentlichten Leitfaden orientiert und im Austausch mit Medienvertretern entstanden ist. In Italien wurden bereits 2018

³¹ Kap. 2 Artt. 5-6 Tryckfrihetsförordningen (Pressefreiheitsgesetz) und Kap. 2 Artt. 5-6 Yttrandefrihetsgrundlag (Grundgesetz über die Freiheit der Meinungsäußerung).

³² Etwa 60 Prozent der Aufsichtsbehörden gaben an, datenschutzrechtliche Vorgaben gegenüber Verantwortlichen, die journalistisch arbeiten, durchgesetzt zu haben (Erdos 2020, S. 124).

³³ Brief der rumänischen Datenschutzbehörde an Asociația Rise Project vom 8.11.2018, übersetzt durch Organized Crime and Corruption Reporting Project, <https://www.occrp.org/en/16-other/other-articles/8876-english-translation-of-the-letter-from-the-romanian-data-protection-authority-to-rise-project>.

Verhaltensregeln für journalistische Datenverarbeitung veröffentlicht, die maßgeblich auf dem journalistischen Ethikkodex für den Datenschutz beruhen, der vom Rat des Journalistenordens und dem Nationalen Presseverband entworfen und 1998 von der Datenschutzbehörde gebilligt wurde. Insgesamt ist die Zusammenarbeit zwischen Organen der Selbstkontrolle und den Datenschutzbehörden jedoch eine Seltenheit. In den meisten Mitgliedstaaten haben Presse- bzw. Medienräte – ohne Bezugnahme auf das Datenschutzrecht und ohne Kooperation mit den staatlichen Aufsichtsbehörden – Vorgaben zum Schutz der Privatsphäre in ihre Verhaltenskodizes aufgenommen. Im Vordergrund stehen bei diesen Verhaltenskodizes wie auch bei denen des deutschen Presserates fast immer Persönlichkeitsrechte im Zusammenhang mit Veröffentlichungen.³⁴ Das gilt auch für diejenigen Presseräte, die Gesetzgeber direkt oder indirekt in die Datenschutzaufsicht über journalistische Datenverarbeitung einbezogen haben. Dazu gehören Dänemark und Deutschland, wo die Presseräte teilweise die Aufgaben der Aufsichtsbehörden übernehmen, sowie Belgien und Frankreich, wo die Ausnahmen an die Einhaltung der Regeln journalistischer Ethik geknüpft sind. Die von den dortigen Presseräten veröffentlichten Verhaltenskodizes gehen in Bezug auf Vorgaben mit Datenschutzbezug nicht wesentlich über die der anderen europäischen Presseräte hinaus. Die Einbeziehung der Presseräte durch gesetzliche Regelungen hat somit, zumindest bisher, offenbar keinen entscheidenden Einfluss auf die Inhalte der Verhaltenskodizes gehabt.

Wie in Deutschland ist auch in anderen Ländern mit weitreichenden Ausnahmen die Abgrenzung von journalistischer und nicht-journalistischer Datenverarbeitung eine zentrale Herausforderung für die Datenschutzbehörden. Doch nicht alle Aufsichtsbehörden nehmen diese Aufgabe wahr. In einer Stellungnahme der isländischen Datenschutzbehörde heißt es dazu, dass diese Aufgabe, besonders in Beschwerdefällen, in erster Linie im Verantwortungsbereich der Gerichte liege (Thorarensen et al. 2020).

Obwohl in Kapitel VII DSGVO nicht alle Aufsichtsbehörden von der Verpflichtung zur Zusammenarbeit ausgeschlossen sind, finden sich kaum Hinweise darauf, dass Abstimmungen bezüglich journalistischer Datenverarbeitung auf europäischer Ebene zwischen ihnen stattfinden. Bilaterale Zusammenarbeit, wie zwischen dem bayerischen Medienbeauftragten für den Datenschutz und der österreichischen Datenschutzbehörde (siehe oben, S. 14) sind eine Ausnahme. Der europäische Datenschutzausschuss (EDSA) hat eine Empfehlung der Artikel-29-Datenschutzgruppe zur Ausnahme von datenschutzrechtlichen Vorgaben für Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken aus dem Jahr 1997 bisher weder übernommen noch durch eigene Empfehlungen ersetzt.³⁵ Über das Vorgehen nationaler Aufsichtsbehörden in Einzelfällen kann der EDSA in der Regel nicht urteilen. Aus diesem Grund fiel dessen Antwort auf Beschwerden einer Europaparlamentsabgeordneten³⁶ und einer Nichtregierungsorganisation gegen das Vorgehen der rumänischen Aufsichtsbehörde (siehe S. 15) zurückhaltend aus. In ihren Antwortschreiben verwies die Vorsitzende des EDSA auf fehlende Kompetenzen, um über den geschilderten Fall zu urteilen, und auf die Möglichkeit, die behördliche Anordnungen gemäß Art. 78 Abs. 1 DSGVO vor Gericht anzufechten.³⁷ Auch die europäischen Presseräte, die eine wichtige Säule der Selbstregulierung in den Medien sind, arbeiten in diesem Punkt offenbar nicht intensiv zusammen. Im etwa 100-seitigen Projektbericht des Projekts Media Councils in the Digital Age, das u. a. von der

³⁴ Das verwundert nicht, weil die Medien- und Presseräte vornehmlich Beschwerden von betroffenen Personen über journalistische Veröffentlichungen nachgehen. Ihr Augenmerk liegt somit nicht in erster Linie auf dem Datenschutz. Damit übereinstimmend gab in einer Befragung, welche der belgische Presserat im Rahmen des seit 2019 laufenden Projekts Media Councils in the Digital Age durchführte, keiner der Presseräte an, dass Datenschutz zu seinen Hauptaufgaben gehört (Vereniging van de Raad voor de Journalistiek o. D.). Eine Übersicht der Verhaltenskodizes europäischer Presseräte findet sich hier: <https://presscouncils.eu/Council-Comparison>.

³⁵ Leitlinien für die Aufrechterhaltung des Datenschutzes in den Medien hat dagegen der Europarat (2018) herausgegeben.

³⁶ Brief von Sophie t'Veld an den Europäischen Datenschutzausschuss vom 12.11.2018, <https://www.sophieintveld.eu/nl/romanian-dpa-forces-journalists-to-disclose-sources-in-fraud-investigation>.

³⁷ Brief von Andrea Jelinek an Sophie in t'Veld vom 23.01.2019, Ref: SH-423-2018, https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_letter_on_romanian_dpa_investigation_en.pdf; Brief von Andrea Jelinek an Privacy International vom 23.01.2019, Ref: GG-439-2018, https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_letter_to_civil_society_organisations_on_romanian_dpa_investigation_en.pdf.

Europäischen Kommission gefördert wird, ist Datenschutz keine der dort diskutierten zentralen Herausforderungen, denen sich die Presseräte gegenübersehen (Hanot und Vidal 2022).

3.3. Diskussion

3.3.1. Die Grundrechtsabwägung

In welchem Umfang Aufsichtsbehörden, Datenschutzvorgaben im Bereich journalistischer Datenverarbeitung durchsetzen, variiert stark und lässt sich, wie zu erwarten, in erster Linie anhand des Ausmaßes, in dem journalistische Datenverarbeitung in den nationalen Gesetzen von datenschutzrechtlichen Vorgaben ausgenommen sind, voraussagen. Wie die von den Mitgliedstaaten beschlossenen Ausnahmen und die Aufsichtspraxis vor Einführung der DSGVO miteinander zusammenhängen, hat David Erdos (2020, 140ff.) empirisch analysiert. Das Ergebnis seiner Untersuchung ist, dass sich die Aufsichtsbehörden in Ländern mit weitreichenden Ausnahmen tendenziell weniger häufig für die Aufsicht über journalistische Datenverarbeitung zuständig sahen und seltener Maßnahmen ergriffen. Umgekehrt neigten Datenschutzbehörden dazu, sich für die Aufsicht über journalistische Datenverarbeitung verantwortlich zu sehen und Aufsichtsmaßnahmen zu ergreifen, wenn nationale Gesetze verhältnismäßig wenige oder ausschließlich an Bedingungen geknüpfte Ausnahmen von Datenschutz enthielten. Diese Ergebnisse stimmen mit den hier exemplarisch untersuchten Veröffentlichungen von Entscheidungen und Tätigkeitsberichten einzelner Aufsichtsbehörden nach Einführung der DSGVO überein.

Die Möglichkeit, weniger detaillierte Vorgaben durch verbindliche Verhaltensregeln für den Datenschutz zu präzisieren, wurde erst in wenigen Ländern ergriffen. Obwohl die Mehrzahl der Aufsichtsbehörden dazu befugt ist, Verhaltensregeln zu fördern, haben sie sich bisher nur dort an deren Verabschiedung beteiligt, wo nationale Gesetzgeber ihren Auftrag diesbezüglich präzisiert haben. Zwar haben in den meisten Ländern Presse- bzw. Medienräte Verhaltensregeln für journalistische Datenverarbeitung verabschiedet; Vorgaben zur Einhaltung des Datenschutzes enthalten diese jedoch in der Regel nur implizit oder in geringem Maß. Eine intensivere Beteiligung von Datenschutzbehörden könnte dazu führen, dass der Datenschutz – dort, wo er nicht mit dem Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit kollidiert – stärker gewichtet wird. Für eine solche Ko-Regulierung durch Verantwortliche der Medien und Aufsichtsbehörden spricht sich Erdos aus (2020, S. 190ff.). Bisher steht dem jedoch das ungeklärte Verhältnis zwischen der Selbstkontrolle durch Presse- bzw. Medienräte auf der einen und staatlicher Kontrolle durch Aufsichtsbehörden im Weg. Auch ist zu klären, ob das in Art. 40 DSGVO vorgegebene Verfahren für die Verabschiedung von Verhaltensregeln geeignet ist, Regeln für journalistische Datenverarbeitung zu verabschieden, die das Recht auf freie Meinungsäußerung nicht unangemessen einschränken. Alternativ oder ergänzend könnten etablierte Organisationen der freiwilligen Selbstkontrolle verpflichtet werden, ihre Verhaltensregeln in Bezug auf Datenschutzvorgaben zu ergänzen und entsprechend durchzusetzen.

3.3.2. Der räumliche Geltungsbereich des Medienprivilegs

Dass die Aufsichtsbehörden angesichts ihrer eingeschränkten Mandate, der sehr unterschiedlichen rechtlichen Situationen in den Mitgliedstaaten und angesichts klar abgegrenzter Zuständigkeiten kaum zusammenarbeiten, erscheint folgerichtig. Die DSGVO hat nicht zu einer verstärkten Zusammenarbeit geführt. Im Gegenteil – die Untätigkeit des EDSA im Zusammenhang mit journalistischer Datenverarbeitung weist sogar auf einen Abbau internationaler Zusammenarbeit in diesem Gebiet hin. Die Vorgängerorganisation des EDSA, die Artikel-29-Datenschutzgruppe hatte 1997 als erstes Dokument nach ihrer Gründung Empfehlungen zur Umsetzung der Datenschutzrichtlinie veröffentlicht (Korff 2010, S. 10). Eine mögliche Erklärung für diese Entwicklung ist, dass die Mitgliedstaaten den Kompetenzkonflikt über die Regulierung des Datenschutzes in den Medien tendenziell für sich entschieden haben. Das bedeutet allerdings nicht, dass der EDSA nicht befugt wäre, neue Empfehlungen herauszugeben. Genau das ist die Forderung von Befürwortern weiterer Harmonisierungsanstrengungen (z. B. Korff 2016, S. 52).

3.3.3. Der sachliche Geltungsbereich des Medienprivilegs

Auch vor Einführung der DSGVO war die Abgrenzung von journalistischer zu nicht-journalistischer Datenverarbeitung eine zentrale Herausforderung für die Datenschutzbehörden. In der von Erdos (2020, S. 127) durchgeführter Befragung berichtete die niederländische Aufsichtsbehörde schon 2013, dass dies ihre einzige, wenn auch herausfordernde Aufgabe in Bezug auf journalistische Datenverarbeitung sei, weil sie für die Aufsicht über journalistische Datenverarbeitung nicht zuständig sei. Diese Aufgabe der Abgrenzung folgt daraus, dass der sachliche Geltungsbereich der Ausnahmen in der DSGVO anhand des Zwecks und nicht anhand der persönlichen Zugehörigkeit z. B. zu einem Medienunternehmen definiert ist. Das kann den Aufsichtsbehörden, insbesondere dann, wenn der Journalismusbegriff nicht näher definiert ist, einen weiten Interpretationsspielraum ermöglichen. Wie die isländische Aufsichtsbehörde erklärt, können Abgrenzungsentscheidungen umstritten sein und daher in die Hände der Gerichte und nicht die der Aufsichtsbehörden gehören. Nicht immer wird es jedoch praktikabel oder wünschenswert sein, die Gerichte in dieser Sache zuerst entscheiden zu lassen – etwa, wenn eine Datenschutzbehörde über die eigne Zuständigkeit entscheiden muss. Daher erscheint es legitim, dass Aufsichtsbehörden, wenn kein Anlass dafür besteht, dass eine Entscheidung umstritten sein könnte, zunächst Abgrenzungen vornehmen, die dann im Zweifelsfall vor Gericht anfechtbar sind.

3.3.4. Die Rolle der Aufsichtsbehörden

Entsprechend der unterschiedlichen Einflussmöglichkeiten, die die nationalen Gesetzgeber den Datenschutzbehörden im Bereich der journalistischen Datenverarbeitung zugestehen, variiert auch deren Aufsichtspraxis stark. Einige der Aufsichtsbehörden, deren Aufgaben und Befugnisse nicht oder nur in geringem Maß eingeschränkt sind, schöpfen ihre Aufsichts- und Sanktionsbefugnisse aus und führen beispielsweise eingehende Untersuchungen durch oder verhängen Geldbußen. Das kann problematisch sein, weil die Aufsichtsbehörden auf diese Weise beispielsweise den Quellenschutz unterwandern oder sich von Personen instrumentalisieren lassen könnten, die unliebsame Berichterstattung unterbinden möchten. In Ländern mit starkem Medienprivileg nehmen einige der Aufsichtsbehörden dagegen selbst ihre verbleibenden Befugnisse meist nicht wahr. Auch das könnte Probleme mit sich bringen, wenn dadurch bei den Verantwortlichen der Eindruck entsteht, dass selbst die von den Gesetzgebern vorgesehenen, verbleibenden Datenschutzvorgaben für sie faktisch keine Gültigkeit haben.

Die Aufsichtsbehörden stehen also, sofern sie nicht durch die nationalen Gesetze von jeglicher Zuständigkeit für journalistische Datenverarbeitung entbunden sind, vor einer Reihe von Herausforderungen: Sie sind häufig mit wenig sorgfältig ausgearbeiteten nationalen Gesetzen konfrontiert, deren sachliche Reichweite sie ermitteln müssen, indem sie abgrenzen, was als journalistische Datenverarbeitung gelten kann. Dadurch, dass die nationalen Gesetze sich innerhalb Europas stark unterscheiden und viele der Aufsichtsbehörden von der Pflicht zu internationaler Zusammenarbeit ausgenommen sind, wird es erschwert, Ressourcen, die unter den Datenschutzbehörden weiterhin knapp sind, zu bündeln. Neben finanziellen und personellen Ressourcen geht es dabei auch um Wissen über die Besonderheiten journalistischer Datenverarbeitung, welches für eine effektive Datenschutzaufsicht mit gebührender Rücksicht auf das Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit unerlässlich ist.

4. Ausblick

Die Darstellung der gesetzlichen Regelungen und deren Durchsetzung zeigt, dass die DSGVO auf EU-Ebene nicht zu einer Vereinheitlichung der Datenschutzvorgaben für Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken geführt hat. Die Mitgliedstaaten haben ihre Kompetenzen verteidigt, indem sie z. B. Mindestvorgaben verhindert haben. Dennoch hat die Verabschiedung der DSGVO eine Neuverhandlung des Datenschutzes in den Medien angestoßen, die noch nicht abgeschlossen ist. Im Folgenden fasse ich die diskutierten Problemfelder zusammen und zeige möglichen Handlungsbedarf auf. Anschließend gebe ich einen Ausblick darüber, welche Akteure den Ausgleich zwischen dem Recht auf den Schutz personenbezogener Daten und dem Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit in Zukunft prägen könnten.

4.1. Die Problemfelder

4.1.1. Die Grundrechtsabwägung

Die Frage, wie die Abwägung zwischen dem Recht auf den Schutz personenbezogener Daten einerseits und dem Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit andererseits vorzunehmen ist, ist durch die DSGVO und deren Implementierung in den Mitgliedstaaten nicht beantwortet. Die DSGVO macht nur wenig genaue Vorgaben für die Umsetzung in den Mitgliedstaaten und diese haben zum Teil wenig sorgfältige Gesetze verabschiedet. Wo zwei Grundrechte miteinander in Konflikt geraten, ist ein behutsames und kontextsensitives Vorgehen erforderlich, das kaum durch präzise EU-weit geltende Vorgaben zu erreichen sein dürfte. Allerdings erlaubt die DSGVO Ausnahmen auch in Fällen, in denen unklar ist, ob ein solcher Konflikt überhaupt auftritt – etwa im Fall von Anforderungen an die Sicherheit der Datenverarbeitung oder die Verabschiedung von verbindlichen Verhaltensregeln als Mittel der Selbstregulierung. Verbindliche Verhaltensregeln, durch die die oft wenig spezifischen nationalen Gesetze präzisiert werden können, wurden auch dort, wo deren Förderung und Billigung zu den Aufgaben der Aufsichtsbehörden gehört, bisher selten verabschiedet.

4.1.2. Der räumliche Geltungsbereich des Medienprivilegs

Das Ziel, sicherzustellen, dass der freie Verkehr von Daten in der Union nicht aus Gründen des Datenschutzes eingeschränkt oder verboten wird (Art. 1 Abs. 3 DSGVO), stellt die DSGVO durch das Beibehalten des Territorialitätsprinzips sicher. Da bei sehr heterogenen Datenschutzgesetzen grenzüberschreitende journalistische Arbeit durch das ansonsten für die DSGVO gültige Marktortprinzip unterbunden werden könnte, schützt dieses Vorgehen das Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit. Kompetenzprobleme aufgrund von widersprüchlichen nationalen Datenschutzvorgaben für Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken oder Verantwortlichen mit mehreren Standorten, sind bisher nicht aufgetreten. Nachteilig könnte sich das Territorialitätsprinzip insbesondere angesichts zunehmender internationaler Verflechtungen der Medien für Betroffene auswirken. Da es keine Mindestvorgaben in der EU gibt, besteht die Möglichkeit, dass ihre Daten in Ländern, in denen journalistische Datenverarbeitung keinerlei Datenschutzvorgaben unterliegt, rechtmäßig verarbeitet werden. Angesichts der Fragmentierung der Vorgaben für journalistische Datenverarbeitung innerhalb Europas und der erheblichen Einschränkungen journalistischer Arbeit, die das alternative Marktortprinzip mit sich bringen würde, ist die Wahl des Territorialitätsprinzips dennoch angemessen.

4.1.3. Der sachliche Geltungsbereich des Medienprivilegs

Aus Art. 85 DSGVO geht eindeutig hervor, dass der Geltungsbereich des Medienprivilegs anhand des Zwecks der Datenverarbeitung auszurichten ist. Länder, die nationale Gesetze verabschiedet haben, in denen der Geltungsbereich anhand von institutionellen Zugehörigkeiten der Verantwortlichen ausgerichtet ist, verstoßen gegen die DSGVO. Allerdings hätte die EU dem vorbeugen können, indem sie den Journalismus innerhalb der DSGVO näher definiert hätte. Die meisten Mitgliedstaaten haben diese Unschärfe der DSGVO in ihren nationalen Gesetzen bisher nicht präzisiert. Wichtig kann eine solche Definition sein, um Rechtssicherheit insbesondere für diejenigen zu erwirken, die personenbezogene Daten außerhalb der etablierten Medien zu journalistischen Zwecken verarbeiten und die zunehmend an Bedeutung gewinnen. Eine solche Journalismusdefinition könnte die Aufsichtsbehörden dabei unterstützen, journalistische und nicht-journalistische Datenverarbeitung voneinander abzugrenzen. Jedoch sollte von der Aufnahme einer präziseren Definition in die DSGVO oder in nationale Gesetze keine zu große Wirkung erwartet werden. Sie kann Abwägungsentscheidungen im Einzelfall durch Aufsichtsbehörden oder Gerichte nicht ersetzen und die europäische und nationale Gesetzgebung bietet schon jetzt konkrete Anhaltspunkte für diese Entscheidungen.

4.1.4. Die Rolle der Aufsichtsbehörden

Welche Rolle die Aufsichtsbehörden in der Durchsetzung des Datenschutzes in den Medien spielen, überlässt die DSGVO den Mitgliedstaaten. Möglich ist sowohl, dass die Aufsichtsbehörden alle in der DSGVO vorgesehenen Aufgaben und Befugnisse behalten, als auch deren vollständige Entbindung von der Aufsicht über journalistische Datenverarbeitung. Für beide Extreme gibt es Beispiele in den EU-Staaten. Die Aufsichts-

behörden setzen die geltenden Datenschutzvorgaben entsprechend ihrer Aufgaben und Befugnisse um. Das bringt einerseits das Risiko mit sich, dass sie das Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit einschränken, z. B. weil ihnen bereichsspezifische Kenntnisse über die Besonderheiten journalistischer Arbeit fehlen oder weil sie sich von betroffenen Personen instrumentalisieren lassen, die kritische Berichterstattung untergraben möchten. Andererseits verzichten Aufsichtsbehörden mit stark eingeschränkten Aufgaben und Befugnissen oft vollständig auf die Durchsetzung von Datenschutzvorgaben bei journalistischer Datenverarbeitung, ohne dass z. B. verbindliche Selbstverpflichtungsregelungen existieren. Verstärkt werden diese Probleme durch komplexe und oft wenig sorgfältig formulierte nationale Gesetze, eine knappe Finanzierung der Aufsichtsbehörden sowie die eingeschränkten Möglichkeiten zum internationalen Austausch zwischen ihnen.

4.2. Mögliche Entwicklungspfade

Die Europäische Kommission verhält sich bisher abwartend. Sie bestätigt in ihrem Bericht über die Umsetzung der DSGVO (2020, S. 8), dass die Mitgliedstaaten in der Abwägung zwischen dem Schutz personenbezogener Daten und der Meinungsfreiheit zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Gleichzeitig kommt sie (2020, S. 17) zu dem Ergebnis, dass es für eine abschließende Bewertung der nationalen Vorschriften noch zu früh sei, insbesondere weil die nationalen Gesetzgebungsprozesse zur Umsetzung der DSGVO noch nicht vollständig abgeschlossen seien. Entsprechend beantwortete die damalige EU-Kommissarin für Justiz, Verbraucherschutz und Gleichstellung, Věra Jourová die Anfrage einer Europaparlamentsabgeordneten (in t'Veld 2019) dazu, ob die rumänische Umsetzung von Art. 85 DSGVO das Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit ausreichend schütze. In der Antwort heißt es, dass die Kommission das rumänische Gesetz im Rahmen der allgemeinen Prüfung der Umsetzung der DSGVO in der EU untersuchen werde. In diesem Rahmen werde auch analysiert, ob der Ausgleich zwischen dem Recht auf Datenschutz und dem Recht auf freie Meinungsäußerung den Ausschluss ganzer Kapitel der DSGVO erfordere (Jourová 2019).

Bisher hat die Kommission nur in Slowenien einen Verstoß gegen EU-Recht festgestellt, der unter anderem die Umsetzung von Art. 85 DSGVO betrifft. Da dort fast vier Jahre nach Inkrafttreten der DSGVO noch kein nationales Datenschutzgesetz verabschiedet wurde, hat die sie ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet (EU-Kommission 2022). In ihrer Begründung betont die Kommission, dass der slowenischen Aufsichtsbehörde bisher die Kompetenzen fehlen, die in der DSGVO vorgesehen sind. Auch ob und inwiefern die Vorgaben der DSGVO auf Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken anwendbar sind, muss der slowenische Gesetzgeber noch klarstellen. Vor allem nutzt die Kommission aber indirekte Mittel der Einflussnahme. Sie unterstützt beispielsweise die Umsetzung der DSGVO im Bereich der journalistischen Datenverarbeitung finanziell im Rahmen eines Projekts der litauischen Inspektorin für journalistische Ethik. Ziel des Projekts ist es, u. a. durch Informationsmaterialien, Empfehlungen und Workshops über den Ausgleich zwischen dem Recht auf Datenschutz und dem Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit aufzuklären (EU-Kommission o. D.). Darüber hinaus führt die EU-Kommission nach eigenen Angaben bilaterale Gespräche mit den nationalen Aufsichtsbehörden (EU-Kommission 2019, S. 4). Ein entschiedenes Vorgehen durch Vertragsverletzungsverfahren oder eine Überarbeitung von Art. 85 DSGVO, um eine Harmonisierung der unterschiedlichen Implementationen in den Mitgliedstaaten zu erwirken, zeichnet sich also nicht ab.

Die Einführung der DSGVO hat eine Neuverhandlung des Medienprivilegs in der nationalen Gesetzgebung angestoßen. Dieser Prozess kann - wie von der EU-Kommission festgestellt - noch nicht als abgeschlossen angesehen werden. Nachträglich geändert wurden beispielsweise das norwegische und das österreichische Gesetz. Bei diesen Änderungen zeigt sich besonders deutlich, dass sich die nationalen Gesetze zur Ausgestaltung des Medienprivilegs nicht notwendigerweise annähern. Während das norwegische Datenschutzgesetz in seiner Fassung von 2018 unbedingte Ausnahmen von den meisten Vorgaben der DSGVO vorsah, sind diese Ausnahmen in der geänderten Fassung von 2021 an die Bedingung geknüpft, dass sie für die Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit erforderlich sind. Dadurch können nun unter bestimmten Bedingungen mehr datenschutzrechtliche Vorgaben für journalistische Datenverarbeitung gelten. In Österreich wurde dagegen die im Datenschutzanpassungsgesetz v. 31. Juli 2017 vorgesehene Bedingtheit der Ausnahmen bereits wenige Monate später, durch das am 15. Mai 2018 verabschiedete Datenschutz-

Deregulierungsgesetz aufgehoben. Dass datenschutzrechtliche Vorgaben auf journalistische Datenverarbeitung anwendbar sind, ist damit seltener der Fall. Gleichzeitig wurde eingeschränkt, wer von den Ausnahmen profitieren kann. Der Geltungsbereich wurde auf „Herausgeber, Medienmitarbeiter und Arbeitnehmer eines Medienunternehmens oder Mediendienste“ beschränkt. Die Gesetzgebung in Österreich zeigt also auch, dass es keine Garantie dafür gibt, dass nachträgliche Änderungen zu Konformität mit der DSGVO und einem sorgfältigeren Rechtsausgleich führen.

Was die Harmonisierung der Vorschriften anbelangt, zeigen auch die Mitgliedstaaten geringe Ambitionen, Anpassungen vorzunehmen oder durchzusetzen. Auf eine Kleine Anfrage der FDP-Fraktion im deutschen Bundestag antwortete die Bundesregierung im Juni 2018, dass sie dem schwedischen Datenschutzgesetz, das sehr weitreichende Ausnahmen für journalistische Datenverarbeitung vorsieht, kritisch gegenüberstehe, aber keine Vertragsverletzungsklage gegen Schweden vorsehe und keine Kenntnis über die Haltung der Europäischen Kommission zu dieser Frage habe (Deutscher Bundestag 2018, S. 17). Ob eine solche Klage Erfolg hätte, wurde bereits in Frage gestellt: Eine schwedische Expertenkommission, die sich mit den Implikationen der DSGVO für journalistische Datenverarbeitung beschäftigt hat, argumentierte in ihrem Abschlussbericht für den Vorrang der schwedischen Verfassung, in der dem Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit ein sehr hoher Stellenwert eingeräumt wird, vor der DSGVO. Dieser Interpretation widersprach dagegen die schwedische Datenschutzbehörde (Jonason 2019, 47). Auch hier treten also die beschriebenen Kompetenzkonflikte zutage.

In der Praxis der Datenschutzaufsichtsstellen zeigt sich keine grundlegende Änderung seit Einführung der DSGVO. Die Probleme, denen sie gegenüberstehen bleiben bestehen. Von den Möglichkeiten, sich an der Selbstregulierung oder Ko-Regulierung zu beteiligen, haben bisher nur diejenigen Aufsichtsbehörden Gebrauch gemacht, die in den nationalen Datenschutzgesetzen dazu verpflichtet wurden und die auf Vorlagen für Verhaltensregeln zurückgreifen konnten. Angesichts der kurzen Zeit seit Inkrafttreten der DSGVO und der Zeit, die das Ausarbeiten von Verhaltensregeln zusammen mit Interessensvertretern aus den Medien erfordert, könnte sich das jedoch in Zukunft ändern. Mit verstärkter internationaler Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsbehörden ist dagegen kaum zu rechnen. Denkbar wären zukünftig auch Konflikte in Bezug auf Zuständigkeiten für grenzüberschreitende Datenverarbeitung, aktuell deutet jedoch wenig darauf hin. Weder der Europäische Datenschutzausschuss noch die Aufsichtsstellen untereinander scheinen Gründe dafür zu sehen.

Angesichts der Zurückhaltung der EU-Kommission, der weiterhin heterogenen und teils wenig sorgfältigen Gesetze sowie der daraus folgenden stark variierenden Aufsichtspraxis, könnten die nationalen und europäischen Gerichte in Zukunft eine entscheidende Rolle spielen. Wie bei der Datenschutzgesetzgebung durch EU und Mitgliedstaaten kann es auch hier zu Kompetenzkonflikten kommen. Die Aufgabe der nationalen Gerichte ist es, die Aufsichtsbehörden zu ergänzen und zu kontrollieren. Die DSGVO sieht vor, dass Betroffene die ihre Rechte gegenüber Verantwortlichen, die ihre personenbezogenen Daten verarbeiten, und gegenüber Aufsichtsbehörden vor Gericht durchsetzen können. Außerdem können die nationalen Gerichte auf die Gesetze, durch die die Mitgliedstaaten das Medienprivileg ausgestalten, Einfluss nehmen. In Österreich hat das Bundesverwaltungsgericht zuletzt beantragt, die Bestimmungen des österreichischen Datenschutzgesetzes, welche Medienunternehmen pauschal von den Vorgaben der DSGVO ausnehmen, als verfassungswidrig aufzuheben. Eine Entscheidung des österreichischen Verfassungsgerichts steht noch aus (Verfassungsgerichtshof Österreich 2022). Ein Land, in dem das Datenschutzgesetz bereits für verfassungswidrig befunden hat, ist Bulgarien. Das bulgarische Verfassungsgericht erklärte einen Teil des nationalen Datenschutzgesetzes für ungültig, weil es einen detaillierten Katalog an Kriterien vorsah, anhand dessen die Erforderlichkeit einer Ausnahme für journalistische Datenverarbeitung zu bewerten war (Art. 25h Abs. 2 ЗАКОН ЗА ЗАЩИТА НА ЛИЧНИТЕ ДАННИ). In der Begründung hieß es, dass die Kriterien vage und unverständlich seien. Es könne somit zu Selbstzensur kommen und der Aufsichtsbehörde werde ein unvorhersehbarer Ermessensspielraum zugebilligt. Dadurch werde das Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit ausgehöhlt, was sowohl gegen den Regelungsauftrag aus Art. 85 DSGVO als auch gegen das in Art. 4 der bulgarischen Verfassung verankerte Rechtsstaatsprinzip verstoße. Abwägungsentscheidungen sollten nach Auffassung des

bulgarischen Verfassungsgerichts von nationalen Gerichten durchgeführt werden, die sich dabei an der Praxis des Europäischen Gerichtshof (EuGH) orientieren bzw. dem EuGH Fragen im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 AEUV vorlegen sollten. Zudem sollte die Selbstkontrolle durch Verabschiedung von Verhaltenskodizes durch Medienvertreter und gestärkt werden, um zu präzisieren, unter welchen Umständen Ausnahmen von datenschutzrechtlichen Vorgaben erforderlich sind.³⁸ Das weist auf die Bedeutung des EuGH hin. Dieser hat bereits durch verschiedene Entscheidungen, wenn auch zurückhaltend und vor Einführung der DSGVO, Einfluss auf die Ausgestaltung des Medienprivilegs in Europa genommen. Bisherige Urteile gaben Kriterien für die Beurteilung, ob eine Datenverarbeitung journalistischen Zwecken dient und damit vom Medienprivileg profitiert. Die abschließende Entscheidung darüber, ob die Kriterien im konkreten Fall erfüllt sind, überließ der EuGH jedoch den nationalen Gerichten.³⁹ Durch zukünftige Urteile könnte er die Harmonisierung der europäischen Regulierung des Datenschutzes in den Medien vorantreiben. Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat sich in der Vergangenheit dazu geäußert, wie das Recht auf Datenschutz und das Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit abgewogen werden sollten.⁴⁰ Er könnte durch weitere Urteile über die Konformität von Gesetzen, Urteilen oder Entscheidungen in den Mitgliedstaaten mit der Europäischen Menschenrechtskonvention Einfluss auf künftige Entwicklungen nehmen.

5. Fazit

Die Ausgestaltung des Medienprivilegs liegt weitgehend in der Hand der Mitgliedstaaten, denen die DSGVO nur in geringem Maße Schranken setzt. Im Kompetenzkonflikt zwischen der EU und den Mitgliedstaaten haben sich somit letztere durchgesetzt. Dementsprechend ist der Ausgleich zwischen dem Recht auf Datenschutz und dem Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit in den Ländern sehr unterschiedlich ausgefallen. Das ist angesichts der kulturell unterschiedlichen Verständnisse und Gewichtungen dieser Rechte sowie der Einbettung datenschutzrechtlicher Regelungen in den Kontext nationaler Gesetze, Rechtsprechung und Selbstregulierung zu begrüßen. Allerdings zeigen die aufgezeigten Problemfelder, dass die europäische Regulierung des Datenschutzes in den Medien einige Schwächen aufweist. Wie die Diskussion möglicher Entwicklungspfade zeigt, besteht aktuell wenig Aussicht auf grundlegende Änderung.

Dennoch sollten Entscheider auf EU-Ebene und in den Mitgliedstaaten folgende Änderungen in Erwägung ziehen: Die EU-Kommission sollte, auch wenn die Mitgliedstaaten sich im Zuständigkeitskonflikt durchgesetzt haben, in Fällen, die eindeutig gegen die DSGVO verstoßen, gegen diese vorgehen. Währenddessen sollten die Datenschutzgesetze in den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken weiter ausgestaltet werden. Angesichts der oft komplexen Aufgaben und unklar definierten Zuständigkeiten der Aufsichtsbehörden sollten die Mitgliedstaaten deren Aufgaben und Befugnisse, vor allem aber Grenzen präziser formulieren. Außerdem sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Rechtssicherheit bezüglich des Geltungsbereichs der Ausnahmen für journalistische Datenverarbeitung besteht. Aufsichtsbehörden sollten sich, sofern die nationalen Gesetze sie dazu beauftragen, verstärkt um die Aushandlung verbindlicher Verhaltensregeln bemühen.

³⁸ Verfassungsgericht der Republik Bulgarien, Beschluss Nr. 8 vom 15. November 2019 über die Verfassungssache Nr. 4 von 2019, <https://constcourt.bg/bg/Acts/GetHtmlContent/865e35ff-b1b2-4a3c-8c50-449a4d887bfi>.

Vier der 12 Verfassungsrichter schlossen sich dem Urteil nicht an und argumentierten in einem Sondervotum für die Verfassungskonformität des Kriterienkatalogs. Sie sehen in den Kriterien einen klaren, flexiblen und angemessenen Ansatz, der als Bewertungsmaßstab für Entscheidungen sowohl der Datenschutzaufsichtsbehörde als auch für Urteile der nationalen Gerichte geeignet sei.

³⁹ Siehe EuGH, Urteil v. 6. Dezember 2008, *Satamedia*, C-73/07, EU:C:2008:727 und EuGH, Urteil v. 14. Februar 2019, *Buivids*, C-345/17, EU:C:2019:122.

⁴⁰ Siehe EGMR, Urteil v. 27. Juni 2017 (Große Kammer), *Satakunnan Markkinapörssi Oy und Satamedia Oy v. Finland*, Nr. 931/13.

Literaturverzeichnis

- APD/GBA [Autorité de protection des données/Gegevensbeschermingsautoriteit, belgische Datenschutzbehörde] (o. D.). Limitations pour des finalités journalistiques [Blogpost], <https://www.autoriteprotection-donnees.be/citoyen/themes/le-droit-a-l-image/loi-du-30-juillet-2018/limitation-pour-des-finalites-journalistiques> (Stand: 12.12.2022).
- Bayerischer Landesbeauftragter für den Datenschutz (2020). 29. Tätigkeitsbericht des Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz, Berichtszeitraum: 1. Januar 2019 bis 31. Dezember 2019, 25.05.2020, <https://www.datenschutz-bayern.de/tbs/tb29/tb29.pdf>.
- Bienemann, Linda (2022). Artikel 85 Verarbeitung und Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit, in: Sydow, Gernot; Marsch, Nikolaus (Hrsg.), DSGVO, BDSG, 3. Auflage, Nomos: Baden-Baden.
- Binder, Reinhart (2020). Tätigkeitsbericht des Rundfunkdatenschutzbeauftragten für das Jahr 2019, Februar 2020, <https://www.rundfunkdatenschutz.de/infothek/taetigkeitsberichte-und-positionen/taetigkeitsbericht-2019.file.html/Taetigkeitsbericht2019.pdf>.
- Binder, Reinhart (2022). Tätigkeitsbericht des Rundfunkdatenschutzbeauftragten für das Jahr 2021, Februar 2022, <https://www.rundfunkdatenschutz.de/infothek/taetigkeitsberichte-und-positionen/taetigkeitsbericht-2021.file.html/Taetigkeitsbericht2021.pdf>.
- Bitiukova, Natalija (2020). Journalistic Exemption Under the European Data Protection Law, Vilnius Institute for Policy Analysis (Hrsg.), Policy Papers Series.
- CPDP [Комисията за защита на личните данни, bulgarische Datenschutzbehörde], Entscheidung über eine Beschwerde, Nr. 511 v. 04.02.2011, https://www.cdpd.bg/index.php?p=element_view&aid=503.
- (2020a). Entscheidung über eine Beschwerde, Nr. PPN-01-267/2020 v. 19.11.2020, https://www.cdpd.bg/index.php?p=element_view&aid=2267.
- (2020b). Entscheidung über eine Beschwerde, Nr. PPN-01-332 v. 14.06.2020, https://www.cdpd.bg/index.php?p=element_view&aid=2285.
- Cole, Mark D.; Etteldorf, Christina; Ullrich, Carsten (2020). *Cross-Border Dissemination of Online Content: Current and Possible Future Regulation of the Online Environment with a Focus on the EU E-Commerce Directive*, Schriftenreihe Medienforschung Band 81, Nomos: Baden-Baden, doi:[10.5771/9783748906438](https://doi.org/10.5771/9783748906438).
- Hanot, Muriel (Hrsg.); Vidal, Anna (Koordinatorin) (2022). *The Media Councils Debates: Facing the Challenges of the Digital Age*. AADJ/CDJ (Hrsg.), CDJ: Recherches et enjeux 2, <https://www.presscouncils.eu/userfiles/files/MCDA-Facing-the-Challenges-of-%20the-Digital-Age.pdf>.
- Deutscher Bundestag (2018). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP, Drucksache 19/2653, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/026/1902653.pdf>.
- (2019). Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat zum Entwurf der Bundesregierung des Zweiten Datenschutz-Anpassungs- und Umsetzungsgesetz EU, Drucksache 19/11181, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/111/1911181.pdf>.
- Deutscher Bundestag (2020). Anlage 2 zum Protokoll Nr. 19/84 Petitionsausschuss, Pet 1-19-06-298, https://www.openpetition.de/pdf/blog/fuer-freie-fotografie_stellungnahme-des-petitionsausschusses_1627287784.pdf.
- Erdos, David (2020). European Data Protection Regulation, Journalism, and Traditional Publishers: Balancing on a Tightrope?, Oxford Scholarship Online, doi:[10.1093/oso/9780198841982.001.0001](https://doi.org/10.1093/oso/9780198841982.001.0001).

- EDSA [Europäischer Datenschutzausschuss] (2019). Leitlinien 3/2018 zum räumlichen Anwendungsbereich der DSGVO (Artikel 3), Version 2.0, https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_3_2018_territorial_scope_after_consultation_de.pdf.
- Fiedler, Christoph (2021). MStV § 23 Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken, Medienprivileg, in: Gersdorf, Hubertus; Paal, Boris P. (Hrsg.), *BeckOK Informations- und Medienrecht*, 35. Ausgabe, C.H.Beck: München.
- Gummer, Andreas (2021a). MStV § 12 Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken, Medienprivileg, in: Gersdorf, Hubertus; Paal, Boris P., *BeckOK Informations- und Medienrecht*, 35. Ausgabe, C.H.Beck: München.
- (2021b). 2. Tätigkeitsbericht des Medienbeauftragten für den Datenschutz bei der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien (Berichtszeitraum ist das Kalenderjahr 2020), <https://www.blm.de/files/pdf2/2-taetigkeitsbericht-des-medienbeauftragten-fuer-den-datenschutz-2020.pdf>.
- Hochrangige Gruppe zu Medienfreiheit und -pluralismus (2013). A Free and Pluralistic Media to Sustain European Democracy [Bericht], https://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/hlg/hlg_final_report.pdf.
- Hijmans, Hielke (2016). The DPAs and Their Cooperation: How Far Are We in Making Enforcement of Data Protection Law More European?, *European Data Protection Law Review* 2: 362-372.
- Klar, Manuel (2020). DS-GVO Art. 3 Räumlicher Anwendungsbereich, in: Kühling, Jürgen; Buchner, Benedikt (Hrsg.), *Datenschutz-Grundverordnung BDSG*, 3. Auflage, C.H.Beck: München.
- Korff, Douwe (2010). *Working Paper No. 2: Data Protection Laws in the EU: The difficulties in meeting the challenges posed by global social and technical developments*, Europäische Kommission (Hrsg.).
- (2016). Proceed with caution: Flexibilities in the General Data Protection Regulation, detailed analysis prepared for EDRI (main author, working with other EDRI experts), https://edri.org/files/GDPR_analysis/EDRI_analysis_gdpr_flexibilities.pdf.
- Kranenborg, Herke (2020). Article 85. Processing and freedom of expression and information, in: Kuner, Christopher; Bygrave, Lee A.; Docksey, Christopher (eds.), *The General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*, Oxford University Press, 1202-1212.
- EU-Kommission (2012). Vorschlag für Verordnung zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung), COM(2012) 11 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012PC0011>.
- (2019). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Datenschutzvorschriften als Voraussetzung für Vertrauen in die EU und darüber hinaus - eine Bilanz, COM(2019) 374 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0374>.
- (2020). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Datenschutz als Grundpfeiler der Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger und des Ansatzes der EU für den digitalen Wandel - zwei Jahre Anwendung der Datenschutz-Grundverordnung, COM(2020) 264 final vom 24.06.2020, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12322-Datenschutz-Bericht-uber-die-Datenschutz-Grundverordnung_de (Stand: 25.02.2022).
- (2022). Vertragsverletzungsverfahren im Juli: wichtigste Beschlüsse [Pressemitteilung], https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/DE/inf_22_3768 (Stand: 15.09.2022).
- (o. D.). Connecting not conflicting: removing the tension between personal data protection and freedom of expression and information [Projekt-Website], <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/how-to-participate/org-details/999999999/project/101005477/program/31076817/details> (Stand: 30.06.2022).

- Europäischer Datenschutzausschuss (EDSA) (1997). Empfehlung 1/97: Datenschutzrecht und Medien, XV/5012/97-DE, https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/1997/wp1_de.pdf.
- Europarat (2018). Guidelines on Safeguarding Privacy in the Media, <https://rm.coe.int/guidelines-on-safeguarding-privacy-in-the-media-additions-after-adopti/16808d05a0>.
- Esken, Saskia; Zimmermann, Jens (2018). Datenschutz und Meinungsfreiheit in Einklang bringen - Vorschlag zur Ausgestaltung von Art. 85 DSGVO, Netzpolitik-Blog der SPD-Fraktion im Bundestag, 12.12.2018, <https://www.spdfraktion.de/blogs/netzpolitik/datenschutz-meinungsfreiheit-einklang-bringen-vorschlag-ausgestaltung-art-85-dsgvo> (Stand: 30.06.2022).
- Hansen, Marit (2019). Tätigkeitsbericht des Unabhängigen Landesentrums für Datenschutz Schleswig-Holstein, Landtagsdrucksache 19/1430, <https://www.datenschutzzentrum.de/tb/tb37/uld-37-taetigkeitsbericht-2019.pdf>.
- Heberlein, Horst (2022). Nationale Vielfalt bei der Ausgestaltung des Art. 85 Abs. 2 DS.GVO: Anmerkungen zur Rechtssetzungspraxis der Mitgliedstaaten, *Zeitschrift für Datenschutz* 10/2022: 529-588.
- In t'Veld, Sophie (2019). Brief an die Europäische Kommission wegen besorgniserregendem rumänischem Gesetz zur Implementation der DSGVO, 25.02.2019, <https://www.sophieintveld.eu/nl/letter-to-commission-about-worrying-romanian-law-implementing-gdpr>.
- Jonason, Patricia (2019). The Swedish measures accompanying the GDPR, in: MC Cullagh; Tambou, Olivia; Bourton, Sam (Hrsg.), National adaptations of the GDPR, Blogdroiteuropéen, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03521416>.
- Jourová, Věra (2019). Antwort der Europäischen Kommission bezüglich des rumänischen Gesetzes zur Implementation der DSGVO, Ref. Ares(2019)3044442 - 07/05/2019, <https://www.sophieintveld.eu/nl/reply-from-commission-on-romanian-law-implementing-gdpr>.
- Jurčević, Ivka (2021). Tätigkeitsbericht der Datenschutzbeauftragten von Radio Bremen für den Zeitraum von 1. Januar 2020 bis zum 31. Dezember 2020, <https://www.radiobremen.de/info/datenschutz/datenschutz-beauftragte-106.html>.
- Neuhoff, Heiko (2020). Tätigkeitsbericht des Rundfunkdatenschutzbeauftragten des NDR für das Berichtsjahr 2019, https://www.ndr.de/der_ndr/unternehmen/organisation/datenschutz702.pdf.
- Pressenævnet [dänischer Presserat] (o. D.). Vejledning om god presseskik, <https://www.pressenaevnet.dk/god-presseskik/> (Stand: 30.06.2022).
- Schaar, Peter; Dix, Alexander (2019). Datenschutz im Digitalen Zeitalter: Umsetzung der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) - Bilanz ein Jahr nach Inkrafttreten. Gutachten im Auftrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag, <https://www.eaid-berlin.de/wp-content/uploads/2019/05/Gutachten-DSGVO-Schaar-Dix-final.pdf>.
- Schwarze, Stephan (o. D.). Tätigkeitsbericht des Rundfunkdatenschutzbeauftragten des MDR: Zeitraum 01.08.2018 bis 31.12.2019, <https://www.mdr.de/unternehmen/informationen/gemeinwohl/taetigkeitsbericht-mdr-rundfunkdatenschutzbeauftragter-zweitausendachtzehn-zweitausendneunzehn-100.html> (Stand: 09.09.2022).
- Schurig, Andreas (o. D.). Tätigkeitsbericht des Sächsischen Datenschutzbeauftragte 2019, https://www.saechdsb.de/images/stories/sdb_inhalt/oeb/taetigkeitsberichte/Ttaetigkeitsbericht_2019_final.pdf (Stand: 09.09.2022).
- Stender-Vorwachs, Jutta; Lauber-Rönsberg, Anne (2022). DS-GVO Art. 85 Verarbeitung und Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit, in: Wolff, Heinrich Amadeus; Brink, Stefan (Hrsg.), *Beck'scher Online-Kommentar Datenschutzrecht*, 40. Auflage, C.H.Beck: München.

- Thiel, Barbara (o. D.). 25. Tätigkeitsbericht der Landesbeauftragten für den Datenschutz Niedersachsen für das Jahr 2019, <https://lfd.niedersachsen.de/startseite/infothek/tatigkeitsberichte/2019/barbara-thiel-stellt-tatigkeitsbericht-2019-vor-192121.html> (Stand: 09.09.2022).
- Thorarensen, Björg; Garðarsson, Ólafur; Geirsson, Björn; Haraldsdóttir, Vilhelmina; Ólafsson, Þorvarður Kári (2020). Álit - Persónuvernd og tjáningarfrelsi fjölmiðla [Stellungnahme], 6.10.2020, <https://www.personuvernd.is/urlausnir/alit-personuvernd-og-tjanningarfrelsi-fjolmidla>.
- Ullitis, Jøren; Schaumburg-Müller, Sten (2020). Persondatabelandling i journalistisk øjemed, in: Mortensen, Bent Ole Gram (Hrsg.), Dansk persondataret, Kopenhagen: Ex Tuto Publishing.
- Vereniging van de Raad voor de Journalistiek (o. D.). Comparative Data on Media Councils [Projektwebsite], AIPC [Alliance of Independent Press Councils of Europe], <https://presscouncils.eu/Comparative-data-on-media-councils> (Stand: 30.06.2022).
- Verfassungsgerichtshof Österreich (2022). VfGH befasst sich mit Kreditmoratorium, Datenschutz in Medien, U-Ausschuss [Pressemittlung], 25.11.2022, https://www.vfgh.gv.at/medien/Vorschau_Dezember.php.
- Zerdick, Thomas (2018). DSGVO Art. 3 Räumlicher Anwendungsbereich, in: Ehmann, Eugen; Selmayr, Martin (Hrsg.), *Datenschutz-Grundverordnung*, 2. Auflage, C.H.Beck: München.

Verzeichnis der zitierten Gesetze

EU

- AEUV (2012). Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. C 326 v. 26.10.2012, S. 47-390, http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj.
- Datenschutzrichtlinie (1995). Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31-50, <http://data.europa.eu/eli/dir/1995/46/oj>.
- DSGVO (2016). Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG, ABl. L 119 v. 4.5.2016, S. 1-88, <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>.
- EUV (2012). Vertrag über die Europäische Union, ABl. C 326 v. 26.10.2012, S. 13-39, https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu_2012/oj.
- GRCh (2012). Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. C 326 v. 26.10.2012, S. 391-407, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.326.01.0391.01.DFU.

Europäische Staaten

- ADTAJ (1996). Lietuvos Respublikos asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymas Nr. I-1374, Žin. 1996, Nr. 63-1479 v. 03.07.1996 idF v. 01.12.2021, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.5368B592234C/asr>.
- Codice della Privacy (2003). Codice in materia di protezione dei dati personali, D.lgs. n. 196 v. 30.06.2003 idF v. 07.12.2021, <http://www.normattiva.it/eli/id/2003/07/29/003G0218/CONSOLIDATED/20220920>.
- DPA 2018 [Großbritannien] (2018). Data Protection Act 2018 c. 12 v. 23.05.2018 idF v. 30.07.2022, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/12>.
- DPA 2018 [Irland] (2018). Data Protection Act 2018, Nr. 7/2018 v. 24.05.2018 idF v. 24.06.2021 <https://revise-dacts.lawreform.ie/eli/2018/act/7/revised/en/html>.
- Datenschutz-Deregulierungsgesetz (2018). Bundesgesetz, mit dem das Datenschutzgesetz geändert wird, BGBl. I Nr. 24/2018 v. 15.05.2018, <https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/i/2018/24/20180515>.

- DSG (2018). Datenschutzgesetz, LGBl-Nr. 2018.272 LR-Nr. 235.1 v. 4.10.2018 idF v. 01.01.2021, <https://www.gesetze.li/konso/2018272000>.
- Dataskyddslagen (2018). Lag med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, SFS-Nr.: 2018:218 v. 19.04.2018 idF v. 01.07.2022, <https://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=2018:218>.
- IKS (2018). Isikuandmete kaitse seadus, Beschluss Nr. 367 v. 21.12.2018, <https://www.riigiteataja.ee/akt/104012019011>.
- LEGE 190/2018 (2018). LEGE nr. 190 din 18 iulie 2018 privind măsuri de punere în aplicare a Regulamentului (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor), MONITORUL OFICIAL nr. 651 v. 26.07.2018, <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/203151>.
- Loi informatique et libertés (1978). Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, JORF n° 0006 v. 07.01.1978 idF v. 26.01.2022, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000886460>.
- Lei n.º 59/2019 (2019). Lei n.º 59/2019 de 8 de agosto, Diário da República n.º 151/2019 v. 08.08.2019, <https://data.dre.pt/eli/lei/59/2019/08/08/p/dre/pt/html>
- Loi du 30 juillet 2018 (2018). Loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, B.S. N. 209 v. 05.09.2018 idF v. 31.12.2021, <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/2018/07/30/2018040581/justel>.
- MDL (1994). Lov nr 430 af 1. juni 1994 om massemediers informationsdatabaser, Lovtidende A v. 01.06.1994 idF v. 23.05.2018, <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/1994/430>.
- MStV (2020). Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland (Medienstaatsvertrag), HmbGVBl. Nr. 434 v. 28.04.2020 idF v. 27.12.2021, <https://www.landesrecht-hamburg.de/bsha/document/jlr-MedienStVtrHARahmen>.
- Νόμος 4624/2019 (2019). Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, μέτρα εφαρμογής του Κανονισμού (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2016 για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και ενσωμάτωση στην εθνική νομοθεσία της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/680 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2016, ΦΕΚ Α' 137 v. 29.8.2019 idF v. 10.09.2021, https://www.et.gr/api/DownloadFeksApi/?fek_pdf=20190100137.
- Tryckfrihetsförordningen (1949). Tryckfrihetsförordningen, SFS-Nr. 1949:105 v. 05.04.1949 idF v. 28.11.2018, <https://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=1949:105>.
- Σύνταγμα (1974). Σύνταγμα της Ελλάδας, ΦΕΚ Α' 111/1975 v. 09.06.1975 idF v. 24.12.2019, http://www.et.gr/api/DownloadFeksApi/?fek_pdf=20190100211.
- Yttrandefrihetsgrundlag (1991). Yttrandefrihetsgrundlag, SFS-Nr. 1991:1469 v. 14.11.1991 idF 22.11.2018, <https://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=1991:1469>.
- Zákon 18/2018 (2018). Zákon o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, č. 18/2018 Z. z. v. 29.11.2017, <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2018/18>.
- Закон за защита на личните данни (2002). [Gesetz zum Schutz personenbezogener Daten], SG Nr. 1 v. 04.01.2002 idF v. 26.11.2019, <https://www.moew.government.bg/bg/zakon-za-zastita-na-lichnite-danni>, [englische Übersetzung: <https://www.cpdp.bg/en/index.php?p=element&aid=1194>].