

NEUE LEITLINIEN ZUR BUSSGELDBEMESSUNG

Informationen zum Datenschutz | September 2022

English version

Einleitung

Bei Verstößen von Unternehmen gegen das Datenschutzrecht können empfindliche Konsequenzen drohen. Die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) kennt verschiedene Möglichkeiten zur Sanktionierung von Datenschutzverstößen, neben dem konkreten Schadensersatzanspruch des Betroffenen vor allem die Verhängung von Bußgeldern. Die Zuständigkeit für Bußgelder liegt dabei bei den jeweiligen datenschutzrechtlichen Aufsichtsbehörden der Länder, in Nordrhein-Westfalen beispielsweise bei der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit.

Zuletzt sind durch zahlreiche Gerichtsentscheidungen die Schadensersatzansprüche der Betroffenen immer mehr in den Fokus der Aufmerksamkeit gerückt, dennoch stellt aus der Perspektive von Unternehmen die Verhängung von Bußgeldern nach Art. 83 DSGVO das größere Risiko dar, weil ohne weitere Differenzierung für Datenschutzverstöße generell ein Bußgeld bis zu 10 Mio. Euro bzw. bis zu 20 Mio. Euro droht.

Um die Transparenz bei der Bemessung von Bußgeldern zu erhöhen und ein einheitliches Vorgehen der verschiedenen Aufsichtsbehörden sicherzustellen, hat die Datenschutzkonferenz (DSK), das Gremium der unabhängigen deutschen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder, bereits im Oktober 2019 ein [Konzept zur Bußgeldbemessung in Verfahren gegen Unternehmen](#) veröffentlicht, das bislang als Grundlage für die Berechnung und Festsetzung von Bußgeldern gegen Unternehmen diente. Das Konzept der DSK sollte dabei bis zur Festlegung einheitlicher europäischer Vorgaben zur Anwendung kommen.

Nunmehr hat der Europäische Datenschutzausschuss (EDSA), ein Zusammenschluss aus Vertretern der nationalen Datenschutzbehörden und dem Europäischen Datenschutzbeauftragten, am 12. Mai 2022 eigene [Leitlinien zur Berechnung von Bußgeldern unter der DSGVO](#) veröffentlicht. Durch die neuen Leitlinien sollen die bestehenden Verfahrensweisen der einzelnen Datenschutzaufsichtsbehörden der Länder harmonisiert und auch eine wirksamere Zusammenarbeit unter den Datenschutzaufsichtsbehörden in grenzüberschreitenden Fällen ermöglicht werden.

Die Vorsitzende des EDSA Andrea Jelinek äußerte hierzu: „Ab sofort verfahren im EWR alle Datenschutzbehörden bei der Berechnung von Geldbußen nach derselben Methodik. Dadurch wird die weitere Harmonisierung vorangetrieben und die Transparenz des Vorgehens der Datenschutzbehörden bei der Verhängung von Geldbußen erhöht. Die individuellen Umstände eines Falles müssen immer ein entscheidender Faktor sein, und die Datenschutzbehörden spielen

eine wichtige Rolle bei der Sicherstellung, dass jede Geldbuße wirksam, verhältnismäßig und abschreckend ist.“

Allgemeine Bedingungen für die Verhängung von Geldbußen

Nach Art. 83 Abs. 1 DSGVO hat jede Aufsichtsbehörde bei der Verhängung von Geldbußen grundsätzlich sicherzustellen, dass das Bußgeld in jedem Einzelfall wirksam, verhältnismäßig und abschreckend ist. Eine genauere Differenzierung anhand von konkreten Kriterien findet sich in der DSGVO darüber hinaus nicht, da bewusst die Möglichkeit zu einer angemessenen Berücksichtigung aller Umstände des jeweiligen Einzelfalls geschaffen werden sollte. Gerade in der Anfangsphase ergab sich hieraus eine große Unsicherheit, wie die unterschiedlichen Aufsichtsbehörden mit dem sehr großen Spielraum bis 20 Mio. Euro bzw. 4 % des Jahresumsatzes umgehen. Potentiell bußgeldbewährt sind beispielsweise Verstöße gegen die Grundsätze der Datenverarbeitung oder die Nichtbeachtung der Vorgaben für die Einholung einer wirksamen Einwilligung der Betroffenen. Erfasst werden auch die Missachtung von Betroffenenrechten, etwa die verspätete Auskunftserteilung, oder eine unzulässige Übermittlung von Daten in einen Drittstaat.

Art. 83 Abs. 2 DSGVO nennt nur abstrakt einzelne Kriterien, die gebührend berücksichtigt werden sollen:

- Art, Schwere und Dauer des Verstoßes
- Art, Umfang und Zweck der Verarbeitung
- Kategorien personenbezogener Daten
- Zahl der betroffenen Personen und deren Schaden
- Vorsatz oder Fahrlässigkeit des Verstoßes
- Maßnahmen zur Minderung des Schadens
- Maßnahmen zur Verhinderung des Verstoßes
- Frühere Verstöße
- Umfang der Zusammenarbeit mit den Aufsichtsbehörden
- Erschwerende oder mildernde Umstände im Einzelfall

Die genannten Kriterien werden durch die Konzepte der DSK und des EDSA aufgegriffen und sollen durch sie weiter konkretisiert werden.

Konzept zur Bußgeldbemessung der DSK

Anknüpfungspunkte für die Berechnung der Bußgeldhöhe waren nach dem Bußgeldkonzept der DSK der Jahresumsatz des letzten Geschäftsjahres des Unternehmens, der Schweregrad des Verstoßes sowie gegebenenfalls die weiteren Umstände des Einzelfalls. Die Berechnung des konkreten Bußgeldes erfolgte dabei in fünf Schritten:

1. Schritt: Das Unternehmen wird je nach Vorjahresumsatz einer bestimmten Größenklasse und anschließend einer entsprechenden Untergruppe zugeordnet.
2. Schritt: Der mittlere Jahresumsatz der jeweiligen Untergruppe der Größenklasse wird ermittelt.
3. Schritt: Der mittlere Jahresumsatz aus Schritt 2 wird durch 360 Tage geteilt, wodurch sich ein Tagessatz („wirtschaftlicher Grundwert“) ergibt.
4. Schritt: Der zuvor ermittelte Tagessatz wird mit einem von der Schwere des Verstoßes abhängigen Faktor multipliziert (Faktor 1-12), der unter Bezugnahme auf die Abstufung der Bußgelder in der DSGVO ermittelt wird (vgl. Art. 83 Abs. 4-6 DSGVO).
5. Schritt: Der sich rechnerisch ergebende Wert wird anhand täterbezogener und sonstiger, noch nicht berücksichtigter Umstände angepasst.

Leitlinien des EDSA zur Berechnung von Bußgeldern

Die Leitlinien des EDSA sehen ebenfalls ein Berechnungsverfahren mit fünf Zwischenschritten vor. Anknüpfungspunkte dabei sind insbesondere die Ermittlung der sanktionierbaren Handlungen, die Festlegung eines Grundbetrags sowie die Prüfung von erschwerenden oder mildernden Faktoren. Abschließend soll dann überprüft werden, ob der errechnete Betrag wirksam, verhältnismäßig und abschreckend im Sinne von Art. 83 DSGVO ist.

Der EDSA stellt den einzelnen Berechnungsschritten im Rahmen der Leitlinien bereits selbst zur Klarstellung voran, dass die Berechnung einer Geldbuße keine rein mathematische Übung ist, sondern vielmehr die Umstände des konkreten Einzelfalls die grundsätzlich entscheidenden Faktoren sind.

Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Baden-Württemberg Stefan Brink hat sich auch bereits dahingehend geäußert, dass die Leitlinien kein „Bußgeldrechner“ seien. Eine wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionierung bedürfe vielmehr immer einer konkreten Abwägung im Einzelfall.

Schritt 1: Identifizierung der Verarbeitungen und Bewertung

Nach den Leitlinien des EDSA ist im Rahmen des ersten Schrittes zunächst zu bestimmen, welches tatsächliche Verhalten des Unternehmens und welcher rechtliche Verstoß der Geldbuße zu Grunde liegen. Dabei ist in den Blick zu nehmen, ob lediglich eine oder mehrere sanktionierbare Handlungen vorliegen und ob deren Resultat nur ein oder mehrere Verstöße sind, um unter Beachtung der konkurrenzrechtlichen Regelungen die sanktionierbaren Verstöße und die maximale Bußgelthöhe zu ermitteln. Der erste Schritt soll insoweit den Vorgaben gem. Art. 83 Abs. 3 DSGVO Rechnung tragen, aus dem sich ergibt, dass bei einem Verstoß gegen mehrere Bestimmungen der DSGVO der Gesamtbetrag der Geldbuße nicht den Betrag für den schwerwiegendsten Verstoß übersteigen darf.

Für verschiedene Konstellationen, in denen eine oder mehrere sanktionierbare Verhaltensweisen sowie daraus folgend ein Verstoß oder mehrere Verstöße gegen Rechtsvorschriften vorliegen, stellt der EDSA Konkurrenzregeln auf. Die Berechnung der Geldbuße ist danach abhängig davon, wie viele sanktionierbare Verhaltensweisen und Verstöße jeweils vorliegen:

In dem Fall, in dem ein Verantwortlicher durch lediglich ein Verhalten gegen eine Rechtsvorschrift verstößt, gibt es keine Konkurrenzen zu anderen sanktionierbaren Verhaltensweisen oder Rechtsvorschriften; es wird lediglich ein Bußgeld aufgrund des einen Verstoßes verhängt.

Liegen mehrere bußgeldbewährte Verhaltensweisen eines Verantwortlichen vor, wird für jede Verhaltensweise ein eigenes Bußgeld berechnet. Der Höchstbetrag der Bußgelder wird für jede bußgeldbewährte Verhaltensweise jeweils separat ermittelt.

Verstößt ein Verhalten eines Verantwortlichen gegen mehrere Rechtsvorschriften, ist für die Berechnung des Bußgeldes danach zu differenzieren, ob die Rechtsvorschriften sich gegenseitig ausschließen oder nebeneinander gelten.

Schließen sich die Verstöße gegen Rechtsnormen gegenseitig aus, weil beispielsweise eine Rechtsnorm spezieller oder gegenüber einer anderen subsidiär ist, wird der Verantwortliche nicht für dasselbe Verhalten zweimal sanktioniert, sondern die Berechnung des Bußgeldes richtet sich ausschließlich nach dem Verstoß gegen die jeweils vorrangige Rechtsvorschrift.

Schließen sich die unterschiedlichen Rechtsvorschriften nicht gegenseitig aus, wird das Bußgeld auf Basis aller Verstöße berechnet; die maximale Höhe der Geldbuße richtet sich nach dem schwersten Verstoß.

Schritt 2: Ermittlung des Grundbetrages für die weitere Berechnung

Im Rahmen des zweiten Schrittes ist sodann – ähnlich wie im Konzept der DSK – der Grundbetrag für die weitere Berechnung des Bußgeldes festzulegen. Die insoweit heranzuziehenden Kriterien sind die durch die Tat verletzte Norm, die Schwere der konkreten Tat sowie der Unternehmensumsatz.

Verletzte Norm: Es erfolgt eine Einordnung des konkret zu sanktionierenden Verhaltens entsprechend Art. 83 Abs. 4 – 6 DSGVO. Die konkrete Einordnung richtet sich nach der verletzten Norm, dem zu schützenden Interesse, dem Stellenwert der Vorschrift sowie der Frage, inwieweit der Verstoß die wirksame Anwendung der Vorschrift und die Erreichung des mit ihr verfolgten Ziels verhindert hat.

Schwere der Tat: Die Schwere der Tat wird anhand der Kriterien von Art. 83 Abs. 2 DSGVO bewertet. Maßgeblich sind dabei Art, Schwere und Dauer des Verstoßes unter Berücksichtigung der Art, des Umfang und des Zwecks der Verarbeitung sowie Zahl der betroffenen Personen und deren Schaden (Art. 83 Abs. 2 lit. a) DSGVO), Vorsatz oder Fahrlässigkeit des Verstoßes (Art. 83 Abs. 2 lit. b) DSGVO) und die Kategorien der betroffenen personenbezogenen Daten (Art. 83. Abs. 2 lit. g) DSGVO).

Unternehmensumsatz: Das Unternehmen wird anhand seines gesamten weltweiten Jahresumsatzes des letzten Geschäftsjahrs einer von sechs Umsatz-Gruppen zugeordnet.

Auf Basis der verletzten Norm und der Schwere der Tat kann der Verstoß zunächst als gering, mittel oder hoch eingeordnet werden.

Je nach Kategorisierung wird ein unterschiedlicher Grundwert für die weitere Berechnung angesetzt. Der so ermittelte Grundwert wird anschließend auf Basis der Zuordnung des Unternehmens zu einer der sechs Umsatz-Gruppen nochmals angepasst.

Schritt 3: Bewertung der sonstigen Umstände des Einzelfalls

Im dritten Schritt sind die sonstigen Umstände des konkreten Falles zu ermitteln und zu bewerten und der im zweiten Schritt errechnete Grundwert ist basierend auf diesen weiteren Faktoren entsprechend zu erhöhen oder zu verringern.

Dabei sind unter anderem die von dem Verantwortlichen getroffenen Maßnahmen zur Minderung des Schadens (Art. 83 Abs. 2 lit. c) DSGVO) sowie zur Verhinderung des Verstoßes (Art. 83 Abs. 2 lit. d) DSGVO), frühere Verstöße des Verantwortlichen (Art. 83 Abs. 2 lit. e) DSGVO) und die Zusammenarbeit mit den Aufsichtsbehörden (Art. 83 Abs. 2 lit. f) DSGVO) in den Blick zu nehmen. Darüber hinaus sind selbstverständlich auch alle anderen Kriterien, die sich aus Art. 83 DSGVO ergeben, sowie alle sonstigen Umstände mit Bezug zu dem konkreten Fall angemessen zu berücksichtigen.

Schritt 4: Überprüfung der maximalen Höhe des Bußgeldes

Der vierte Schritt dient der nochmaligen Überprüfung, ob sich der zuvor ermittelte Betrag des Bußgeldes im gesetzlich vorgegebenen Rahmen bewegt. Bei der Überprüfung ist neben Art. 83 Abs. 4-6 DSGVO vor allem auch die Regelung des Art. 83 Abs. 3 DSGVO noch einmal in den Blick zu nehmen (s. hierzu auch Schritt 1).

Schritt 5: Abschließende Gesamtbewertung

Schließlich hat im Rahmen des fünften Schrittes eine abschließende Gesamtbewertung des Falles sowie der bisherigen Bußgeldberechnung zu erfolgen. Dabei ist insbesondere zu überprüfen, ob sich die Höhe des Bußgeldes bezogen auf den konkreten Fall als wirksam, verhältnismäßig und abschreckend darstellt.

Die Geldbuße kann entsprechend der Ausführung des EDSA dann als wirksam angesehen werden, wenn sie die Ziele erreicht, wegen derer sie verhängt wurde; diese können etwa die Wiederherstellung der Einhaltung der Vorschriften oder die Bestrafung eines rechtswidrigen Verhaltens sein. Verhältnismäßigkeit liegt dann vor, wenn die Höhe der verhängten Geldbuße sich als angemessen im Verhältnis zu den verfolgten Zielen, der Schwere des Verstoßes und der Größe des Unternehmens darstellt. Eine erneute Anpassung kann sich etwa aus dem sozialen und wirtschaftlichen Kontext, der Rentabilität des Unternehmens oder einem durch die Geldbuße ausgelösten Wertverlustes des Unternehmens ergeben. Eine Geldbuße hat schließlich dann abschreckende Wirkung, wenn sie den Einzelnen daran hindert, gegen die Ziele und Vorschriften des Datenschutzrechts zu verstoßen.

Beispielberechnung

Die Berechnung eines Bußgeldes anhand der Leitlinien des EDSA soll anhand des folgenden Beispiels verdeutlicht werden:

In einer Klinik mit einem Jahresumsatz von 98 Mio. Euro konnten mehrere Bedienstete auf sensible Gesundheitsdaten zugreifen, die ihnen aufgrund ihrer Zuständigkeit nicht hätten zugänglich sein dürfen. Die Klinik hatte Maßnahmen zur Zugriffsbeschränkung implementiert und seine Mitarbeiter für die Thematik sensibilisiert. Aufgrund eines Fehlers im System konnten Mitarbeiter, die ihre Abteilung wechselten, aber nach wie vor auf die Daten ihrer ursprünglichen Abteilung zugreifen. Ein Verfahren für den Abteilungswechsel gab es nicht. Das Problem betraf etwa 150 von 3.500 Mitarbeiter. Zugriffen werden konnte auf etwa 20.000 der 95.000 gespeicherten Datensätze. In 16 Fällen haben Mitarbeiter ihre noch

bestehenden Zugriffsrechte missbraucht und auf einen Datensatz zugegriffen. Nach Bekanntwerden des Vorfalles wurden die Zugriffsmöglichkeiten der betroffenen Mitarbeiter umgehend gesperrt und es wurde ein neuer Prozess für Abteilungswechsler implementiert. In der Klinik gab es bereits vor zwei Jahren einen Datenschutzvorfall, der ebenfalls die Vergabe von Berechtigungen betraf. Das weitere Vorgehen wurde sodann mit der Aufsichtsbehörde abgestimmt.

Schritt 1

Es liegt ein Verstoß gegen Art. 32 DSGVO vor.

Schritt 2

Der Verstoß gegen Art. 32 DSGVO fällt unter die in Art. 83 Abs. 4 DSGVO aufgelisteten Verstöße und damit unter die weniger schwerwiegende Abstufung des Art. 83 DSGVO.

Dementsprechend liegt die maximale Höhe des Bußgeldes bei 10 Mio. Euro oder 2 % des gesamten weltweit erzielten Jahresumsatzes (im konkreten Fall: 2 % x 8 Mio. Euro = 1.960.000 Euro). Die maximale Höhe des Bußgeldes darf also 10 Mio. Euro betragen.

Hinsichtlich der Schwere der Tat lässt sich festhalten, dass die tatsächliche Anzahl der betroffenen Personen bzw. Datensätze mit 16 relativ gering war. Gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass potentiell unter den gegebenen Umständen 20.000 und unter Berücksichtigung des systemischen Charakters des Problems sogar 95.000 Personen bzw. Datensätze hätten betroffen sein können. Weiter ist von Fahrlässigkeit auszugehen, da im Übrigen Sicherheitsmaßnahmen ergriffen wurden. Besonderes Gewicht kommt letztlich der Tatsache zu, dass es sich bei den Daten um besonders sensible Gesundheitsdaten nach Art. 9 DSGVO handelt.

Der Verstoß ist unter Berücksichtigung dieser Umstände als mittelschwer einzustufen, weshalb der Grundwert für die weitere Berechnung zunächst bei 10 - 20 % der maximalen Höhe des Bußgeldes festzusetzen ist. Aufgrund dessen, dass Gesundheitsdaten betroffen sind, werden 20 % zu Grunde gelegt. Dies entspricht einem vorläufigen Grundwert von 2 Mio. Euro (20 % x 10 Mio. Euro = 2 Mio. Euro).

Aufgrund seines Jahresumsatzes von 98 Mio. Euro ist die Klinik in die Umsatz-Gruppe 50 Mio. – 100 Mio. Euro (Gruppe 4) einzuordnen. Bei Unternehmen dieser Gruppe ist für die weitere Berechnung ein Wert von bis zu 10 % des zuvor ermittelten Grundwerts anzusetzen. Dies entspricht unter Berücksichtigung des Jahresumsatzes einem finalen Grundwert von 200.000 Euro (10 % x 2 Mio. Euro).

Schritt 3

Weiter ist zunächst positiv zu berücksichtigen, dass zwar strenge Sicherheitsmaßnahmen ergriffen und die Mitarbeiter hinsichtlich des Umgangs mit personenbezogenen Daten sensibilisiert wurden. Gleichwohl gab es für den konkreten Fall keinen implementierten Prozess. Positiv anzumerken sind zudem das sofortige Ergreifen von Gegenmaßnahmen sowie die Zusammenarbeit mit den Behörden. Negativ zu bewerten ist der Umstand, dass es bereits kurz zuvor zu einem ähnlichen Vorfall kam.

Sowohl die zuvor ergriffenen Sicherheitsmaßnahmen, als auch die Zusammenarbeit mit der Aufsichtsbehörde sind als neutrale Faktoren einzuordnen. Das sofortige Ergreifen umfassender Gegenmaßnahmen ist als abschwächender Faktor zu berücksichtigen, während der vorherige Datenschutzvorfall als erhöhender Faktor einzustufen ist. Unter Berücksichtigung aller Umstände wird der

Wert insbesondere aufgrund des vorherigen Datenschutzvorfalls auf 220.000 Euro erhöht.

Schritt 4

Die maximale Höhe des Bußgeldes wurde nicht überschritten (220.000 Euro < 10 Mio. Euro).

Schritt 5

Das Bußgeld erscheint im Rahmen der abschließenden Gesamtbewertung angemessen. Es wird dementsprechend ein Bußgeld in Höhe von 220.000 Euro verhängt.

Fazit

Prinzipiell sind die vom EDSA vorgelegten Leitlinien ein Schritt in die richtige Richtung, soweit die europaweite Harmonisierung von Bußgeldern betroffen ist. Gegenüber dem bisherigen Berechnungsmodell der DSK gibt es außerdem deutlich mehr Möglichkeiten für eine Differenzierung von Sachverhalten, da nicht mehr mit einem einheitlichen Grundwert unabhängig von dem konkreten Verstoß gearbeitet wird.

Die Leitlinien greifen verschiedene Kriterien des Art. 83 Abs. 2 DSGVO ausdrücklich auf und lassen aber auch an mehreren Stellen Raum für eine eigene Argumentation und Herleitung. Es bleibt aber bei einem Kritikpunkt, der zu Recht schon gegen das Modell der DSK vorgebracht wurde. Alleine die Größe des Unternehmens

(bezogen auf den Umsatz) führt zwangsläufig zu unterschiedlichen Ausgangswerten, die dementsprechend die Bußgeldhöhe bereits an dieser Stelle massiv beeinflussen. Dies betrifft vor allem die Kategorisierung nach der Schwere des Verstoßes. Während bei geringen und mittleren Verstößen lediglich bis zu 20 % der maximalen Bußgeldhöhe anzusetzen sind, wird der übrige Bußgeldrahmen lediglich bei einer Einordnung des Verstoßes als schwer ausgeschöpft. Positiv zu bewerten ist jedoch, dass im weiteren Verlauf der Prüfung auch die Rentabilität des Unternehmens sowie dessen Leistungsfähigkeit und etwaige wirtschaftliche Vorteile, die das Unternehmen durch den Verstoß erlangt hat, immerhin auch ausdrücklich erwähnt werden. Bisher haben sich die deutschen Aufsichtsbehörden mit der Einbeziehung dieser Faktoren sehr schwer getan und häufig nur eine Existenzbedrohung im Falle einer Sanktionierung gelten lassen.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die starre Anwendung der Leitlinien durch die Aufsichtsbehörden unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten nicht ausreicht. Vielmehr ist auch weiterhin eine ausreichende Berücksichtigung des Einzelfalls erforderlich. Eine solche wird auch im Rahmen von Überprüfungsschritten (insb. Schritt 3 und 5) durch den EDSA angestoßen. Inwieweit von diesem Anstoß künftig Gebrauch gemacht wird, bleibt insoweit abzuwarten. Soweit ohnehin gegen zahlreiche Bußgelder schon rechtliche Schritte eingeleitet wurden, darf mit Spannung auf die Entscheidungen im Instanzenzug gewartet werden.

Dr. Sebastian Meyer / Christina Prowald



Kontakt:

BRANDI Rechtsanwälte
Partnerschaft mbB
Adenauerplatz 1
33602 Bielefeld

Christina Prowald

Wissenschaftliche Mitarbeiterin

T +49 521 96535 - 890

F +49 521 96535 - 113

M christina.prowald@brandi.net

Kontakt:

BRANDI Rechtsanwälte
Partnerschaft mbB
Adenauerplatz 1
33602 Bielefeld

Dr. Sebastian Meyer, LL.M.

Rechtsanwalt und Notar mit Amtssitz in Bielefeld
Fachanwalt für Informationstechnologierecht (IT-Recht)
Datenschutzauditor (TÜV)

T +49 521 96535 - 812

F +49 521 96535 - 113

M sebastian.meyer@brandi.net

