

---

## Deutscher Industrie- und Handelskammertag

---

### **Konzept der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder zur Bußgeldzumessung in Verfahren gegen Unternehmen**

#### **I. Vorbemerkungen**

Ein erklärtes Ziel der EU-Datenschutz-Grundverordnung war die bessere Rechtsdurchsetzung bei Verstößen gegen den Datenschutz. Art. 83 Abs. 1 DSGVO legt die Grundsätze dafür fest: die Sanktionen sollen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.

Am 14.10.2019 hat die Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder in Deutschland ihr Konzept zur Bußgeldbemessung vorgelegt. Ziel ist es, einen möglichst einheitlichen Rahmen für die Bußgeldzumessung in Deutschland zu formulieren. Das gibt den Unternehmen Rechtssicherheit bezüglich der Höhe etwaiger Geldbußen und ist daher grundsätzlich zu unterstützen.

Die Intention, einen für die EU einheitlichen Bußgeldrahmen zu schaffen, halten die Unternehmen ebenfalls für sinnvoll, um vergleichbare Bedingungen in Europa herzustellen und zu verhindern, dass deutsche Unternehmen im Vergleich zu europäischen Wettbewerbern mehr als nur unempfindliche Wettbewerbsnachteile erfahren. Die bisher verhängten Bußgelder machen deutlich, wie notwendig eine Vereinheitlichung in Europa ist. Dabei müssen jedoch die unterschiedlichen wirtschaftlichen Gegebenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigt werden.

## II. Einzelne Kritikpunkte an der DSK-Bußgeldzumessung

### 1. Begriff „Unternehmen“

Das Papier der DSK geht von der Definition des Begriffs „Unternehmen“ aus, wie ihn Erwägungsgrund 150 in Verbindung mit Art. 101 und 102 AEUV formuliert. Dies wird aber in dem Dokument selbst nicht thematisiert. Vorstellbar ist durchaus, dass in Niederlassungen bzw. Töchtern von Unternehmen/Konzernen Datenschutzverstöße vorkommen, die aber mit der Konzernmutter in keinem Zusammenhang stehen. Insofern erscheint es nicht verhältnismäßig, wenn als Bemessungsgrundlage in derartigen Fällen stets und ausnahmslos auf den Konzernumsatz abgestellt wird.

**Beispiel:** Die – versehentliche – Versendung einer E-Mail an einen großen Verteiler, der für alle Empfänger einsehbar ist.

Das Konzept der DSK lässt offen, ob solche Fallkonstellationen bereits bei der Betrachtung der Größenklasse des Unternehmens berücksichtigt werden.

Nach der DSGVO kann bei Bemessung des Bußgelds auf den gesamten weltweiten Jahresumsatz eines Unternehmens abgestellt werden.

**Beispiel:** Ein weltweiter Jahresumsatz von 4 Milliarden Euro hätte bereits einen Grundwert/Tagesumsatz von 11,1 Millionen Euro. Dies wohlgerneht für einen leichten Schweregrad und einen rein formellen Verstoß. Der Sternchenhinweis (vgl. Tabelle 2 und Tabelle 3) stellt ab einem jährlichen Umsatz von 500 Millionen Euro auf einen Höchstwert von 2% bzw. 4% ab (vgl. Art. 83 Abs. 4 und 5 DSGVO). Die 2% bzw. 4% gelten für den gesamten weltweiten Jahresumsatz. Für den Jahresumsatz eines einzelnen Unternehmens dürften diese Höchstgrenzen nicht gelten (vgl. Wortlaut des Art. 83 Abs. 4 und 5 DSGVO und Erwägungsgrund 150). Allerdings fehlt es an einer eindeutigen Klarstellung, ob und in welchen Fällen der Bußgeldkatalog von der Möglichkeit Gebrauch macht, den Bußgeldrahmen bis zur Höhe von 2% bzw. 4% des jährlichen Umsatzes auszuschöpfen.

### 2. Schweregrad

Das Papier der DSK formuliert lediglich die Einteilung in „leicht“, „mittel“, „schwer“ und „sehr schwer“, ohne dafür Kriterien zu definieren. Die Art. 29-Datenschutzgruppe hat solche Aspekte aber bereits in ihrem Papier 253 formuliert.

Das Bußgeldkonzept sieht zwar in Schritt 4. eine Multiplikation des Grundwertes nach Schwere der Tat vor, enthält aber keinen Rechenfaktor, wie der Grundwert anhand der Umstände, die bußgeldmindernd wirken können (vgl. hierzu die Kriterien des Art. 83 Abs. 2 DSGVO), bei leichten formellen und materiellen Verstößen auf einen Wert „kleiner als 1“ (z. B. auf einen Wert 0,5 oder noch weniger) reduziert werden kann.

**Beispiel:** Für die Größenklasse eines Unternehmens mit einem mittleren Jahresumsatz von 62,5 Millionen Euro (Umsatzklasse D.I; Jahresumsatz 50-75 Mio. Euro) ergibt sich nach dem Konzept für den leichtesten aller nur formellen Verstöße eine Geldbuße von 173.611 Euro bis 347.222 Euro. Bei materiellen Verstößen ergeben sich in dem Beispiel – ausgehend von 173.611 Euro – bei leichtestem Schweregrad sogar Bußgelder von bereits bis zu 694.444 Euro. Wir erachten es daher für notwendig, eine Anpassung im fünften Schritt der Bußgeldbemessung an die konkreten Umstände des Einzelfalls nicht nur fakultativ, sondern zwingend vorzusehen. Nur in zu begründenden Ausnahmefällen sollte eine solche (individuelle) Anpassung im fünften Schritt entbehrlich sein.

### **3. Bußgeldberechnung**

Die im Gesetz normierten Bußgeldrahmen (2% bzw. 4 % des weltweiten Jahreskonzernumsatzes) sind als Maximalsummen und somit als Korrektiv zu verstehen. Das aktuelle Bußgeldberechnungskonzept der deutschen Datenschutzbehörden stellt aber ausschließlich auf den Konzernumsatz ab, indem der Jahreskonzernumsatz durch 360 (Tage) geteilt wird und nochmals um die Faktoren leicht bis sehr schwer (bis zu Faktor 12) multipliziert wird.

Für die Bußgeldbemessung wird auf den Jahresumsatz einzelner Unternehmen abgestellt, bei denen ein Mittelwert gebildet wird. Bei einem Jahresumsatz von über 500 Millionen (Umsatzklasse D.VII) wird kein Mittelwert gebildet, wie bei den anderen Umsatzklassen, sondern auf den konkreten Jahresumsatz abgestellt. Eine Begründung hierfür gibt es nicht. Dies dürfte eher zu einer Ungleichbehandlung großer Unternehmen führen, obwohl es sich im Einzelfall um einen gleichartigen Verstoß – unabhängig von Größe und Umsatz des Unternehmens – handeln kann.

### **4. Hohe Bußgelder für Kleinstunternehmen und KMU**

In der Kategorisierung der Unternehmen in Unternehmensgruppen nach Jahresumsatz (vgl. Ziffer 1. des Bußgeldkonzepts) werden Kleinstunternehmen auf der ersten Stufe (A.I) ab einem Jahresumsatz bis zu 700.000 Euro erfasst. Der gebildete Mittelwert liegt bei 350.000 Euro. Dies führt zu einem Tagessatz von 972 Euro. Das Minimum für ein Bußgeld beträgt damit unabhängig vom tatsächlichen Umsatz 972 Euro für ein Kleinstunternehmen auf unterster Stufe. Je nach mittlerem Jahresumsatz werden bis zu 4.722 Euro erreicht. Es gibt aber auch Kleinstunternehmen, die weit weniger Jahresumsatz als einen Mittelwert von 350.000 Euro haben. Dies gilt auch für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) bezogen auf ihre jeweilige Untergruppe der Größenklasse. Insofern ist der von der DSK gewählte Mittelwert nicht akzeptabel. Daher sollten noch weitere Untergruppierungen vorgenommen werden, damit Kleinstunternehmen und KMU nicht schon im Ansatz zu hoch belastet werden.

## 5. Verhältnismäßigkeit

Bei der Formulierung eines Bußgeldrahmens muss immer berücksichtigt werden, dass die Interpretierbarkeit der DSGVO-Regelungen einseitig zulasten der Datenverarbeiter, sprich der Unternehmen, geht.

Art. 83 Abs. 2 DSGVO weist darauf hin, dass die Umstände des Einzelfalls zu beachten sind. Insofern stellt sich bereits die Frage, ob eine Kategorisierung von Unternehmen dem entsprechen kann. Wenn aber eine Einteilung von Unternehmen als eine strukturierende Maßnahme vorgenommen wird, wie durch die DSK erfolgt, müssen in gleichem Umfang Einzelfallaspekte gegenübergestellt werden. Dies erfolgt bei der Bußgeldzumessung jedoch nicht. Denn in Schritt 5 fehlt es an Kriterien, ab wann ein Verstoß welchen Schweregrad erreicht. So werden z. B. die in dem Working Paper 253 der Artikel-29-Datenschutzgruppe unter III. genannten Kriterien nur rudimentär erwähnt. Ferner fehlt es an konkreten rechnerischen Vorgaben zur Berechnung eines Abschlags.

Das Bußgeldkonzept geht von der Sanktionierung von Einzelverstößen gegen die DSGVO aus. Wenn mehrere Verstöße vorliegen, dürften sich die Bußgelder auch bei leichten Verstößen allein schon wegen der hohen Tagessätze sehr schnell summieren. Hier fehlt ein hinreichend beschriebener Mechanismus, ob und wie beachtet wird, dass das Bußgeld auch bei mehreren Verstößen verhältnismäßig bleibt und sich nicht unbegrenzt erhöht. Gerade bei Kleinstunternehmen und KMU kann sich ein summiertes Bußgeld existenzbedrohend auswirken.

Insofern muss bei der Höhe des Bußgeldes auf die Besonderheiten in kleinen Unternehmen – wie fehlende finanzielle oder personelle Ressourcen – Rücksicht genommen werden.

### **Ansprechpartnerin im DIHK:**

Annette Karstedt-Meierrieks

Bereich Recht

Referatsleiterin Datenschutz

DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.

Breite Straße 29 | 10178 Berlin

Tel: +49 30 20308-2706

E-Mail: [karstedt-meierrieks.annette@dihk.de](mailto:karstedt-meierrieks.annette@dihk.de) | [www.dihk.de](http://www.dihk.de)

**Wer wir sind:**

Unter dem Dach des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) haben sich die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich der DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein.

Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.