

Leitlinien



Leitlinien 04/2022 für die Berechnung von Geldbußen im Sinne der DSGVO

Version 2.1

Angenommen am 24. Mai 2023

Versionsverlauf

Version 1.0	12. Mai 2022	Annahme der Leitlinien für die öffentliche Konsultation
Version 2.0	24. Mai 2023	Annahme der Leitlinien nach der öffentlichen Konsultation
Version 2.1	29. Juni 2023	Geringfügige Änderungen

ZUSAMMENFASSUNG

Der Europäische Datenschutzausschuss (EDSA) hat diese Leitlinien mit dem Ziel angenommen, die von den Aufsichtsbehörden angewandte Methode zur Berechnung des Betrags der Geldbuße zu harmonisieren. Diese Leitlinien ergänzen die zuvor angenommenen Leitlinien für die Anwendung und Festsetzung von Geldbußen im Sinne der Verordnung 2016/679 (WP 253), die sich im Wesentlichen mit den Umständen befassen, unter denen eine Geldbuße verhängt werden kann.

Die Berechnung des Betrags der Geldbuße liegt vorbehaltlich der Bestimmungen der DSGVO im Ermessen der Aufsichtsbehörde. In diesem Zusammenhang schreibt die DSGVO vor, dass der Betrag der Geldbuße in jedem Einzelfall wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein muss (Artikel 83 Absatz 1 DSGVO). Darüber hinaus haben die Aufsichtsbehörden bei der Festsetzung des Betrags der Geldbuße eine Liste von Umständen zu berücksichtigen, die sich auf Merkmale des Verstoßes (seine Schwere) oder das Verhalten des den Verstoß Begehenden beziehen (Artikel 83 Absatz 2 DSGVO). Schließlich darf der Betrag der Geldbuße die in Artikel 83 Absätze 4, 5 und 6 DSGVO vorgesehenen Höchstbeträge nicht überschreiten. Die Quantifizierung des Betrags der Geldbuße beruht daher auf einer konkreten Bewertung, die jeweils anhand der in der DSGVO vorgesehenen Parameter vorgenommen wird.

Unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen hat der EDSA die folgende, aus fünf Schritten bestehende Methode für die Berechnung von Geldbußen für Verstöße gegen die DSGVO entwickelt.

Als Erstes müssen die Verarbeitungsvorgänge in dem betreffenden Fall ermittelt und muss die Anwendung von Artikel 83 Absatz 3 DSGVO geprüft werden (**Kapitel 3**). Als Zweites ist der Ausgangspunkt für die weitere Berechnung des Betrags der Geldbuße zu ermitteln (**Kapitel 4**). Dies geschieht durch die Bewertung der Einstufung des Verstoßes in der DSGVO, die Beurteilung der Schwere des Verstoßes unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls und die Bewertung des Umsatzes des Unternehmens. Der dritte Schritt besteht darin, erschwerende und mildernde Umstände im Zusammenhang mit dem früheren oder gegenwärtigen Verhalten des Verantwortlichen/Auftragsverarbeiters zu bewerten und die Geldbuße entsprechend herauf- oder herabzusetzen (**Kapitel 5**). Der vierte Schritt besteht darin, das einschlägige gesetzliche Höchstmaß für die verschiedenen Verstöße zu ermitteln. In vorhergehenden oder folgenden Schritten vorgenommene Erhöhungen dürfen diesen Höchstbetrag nicht überschreiten (**Kapitel 6**). Schließlich muss geprüft werden, ob der berechnete endgültige Betrag den Anforderungen an Wirksamkeit, Abschreckung und Verhältnismäßigkeit entspricht. Die Geldbuße kann noch entsprechend angepasst werden (**Kapitel 7**), jedoch ohne Überschreitung des gesetzlichen Höchstmaßes.

In allen oben genannten Schritten ist zu berücksichtigen, dass die Berechnung einer Geldbuße keine rein mathematische Übung ist. Vielmehr sind die Umstände des konkreten Falles die entscheidenden Faktoren, die zu dem Endbetrag führen, der – in allen Fällen – jeder Betrag bis einschließlich des gesetzlichen Höchstmaßes sein kann.

Diese Leitlinien und ihre Methode werden vom EDSA fortlaufend überprüft.

Inhalt

ZUSAMMENFASSUNG	3
KAPITEL 1 – EINFÜHRUNG	6
1.1 – Rechtsrahmen	6
1.2 – Ziel	7
1.3 – Anwendungsbereich	7
1.4 - Anwendbarkeit	8
KAPITEL 2 – METHODE ZUR BERECHNUNG DES BETRAGS DER GELDBUÙE	8
2.1 – Allgemeine Erwägungen	8
2.2 – Überblick über die Methode	9
2.3 – Verstöße mit Pauschalbeträgen	9
KAPITEL 3 – KONKURRENZEN VON VERSTÖÙEN UND DIE ANWENDUNG VON ARTIKEL 83 ABSATZ 3 DSGVO....	10
Diagramm.....	11
3.1 – Eine zu ahndende Tat	12
3.1.1 - Gesetzeskonkurrenzen	13
3.1.2 – Tateinheit – Artikel 83 Absatz 3 DSGVO	15
3.2 - Tatmehrheit	16
KAPITEL 4 – AUSGANGSPUNKT FÜR DIE BERECHNUNG.....	17
4.1 – Einstufung von Verstößen nach Artikel 83 Absätze 4 bis 6 DSGVO	18
4.2 – Schweregrad des VerstoÙes in jedem Einzelfall	18
4.2.1 – Art, Schwere und Dauer des VerstoÙes	18
4.2.2 – Vorsätzlichkeit oder Fahrlässigkeit des VerstoÙes	20
4.2.3 – Kategorien betroffener personenbezogener Daten.....	21
4.2.4 – Einstufung des Schweregrades des VerstoÙes und Ermittlung des angemessenen Ausgangsbetrags.....	22
4.3 – Umsatz des Unternehmens im Hinblick auf die Verhängung einer wirksamen, abschreckenden und verhältnismäßigen GeldbuÙe.....	24
KAPITEL 5 – ERSCHWERENDE UND MILDERNDE UMSTÄNDE	27
5.1 – Ermittlung erschwerender und mildernder Umstände	27
5.2 - Maßnahmen des Verantwortlichen oder des Auftragsverarbeiters zur Minderung des den betroffenen Personen entstandenen Schadens	28
5.3 – Grad der Verantwortung des Verantwortlichen oder des Auftragsverarbeiters.....	28
5.4 – Frühere Verstöße des Verantwortlichen oder des Auftragsverarbeiters	29
5.4.1 – Zeitrahmen.....	29
5.4.2 – Gegenstand.....	30
5.4.3 – Sonstige Erwägungen	30
5.5 - Umfang der Zusammenarbeit mit der Aufsichtsbehörde, um dem VerstoÙ abzuhelpfen und seine möglichen nachteiligen Auswirkungen zu mindern	31

5.6 – Art und Weise, wie der Verstoß der Aufsichtsbehörde bekannt wurde	31
5.7 – Einhaltung von früher in Bezug auf denselben Gegenstand angeordneten Maßnahmen.....	32
5.8 – Einhaltung von genehmigten Verhaltensregeln oder genehmigten Zertifizierungsverfahren.....	32
5.9 – Sonstige erschwerende und mildernde Umstände	33
KAPITEL 6 – GESETZLICHES HÖCHSTMAß UND VERBANDSHAFTUNG.....	36
6.1 – Bestimmung des gesetzlichen Höchstmaßes	36
6.1.1 – Statisches Höchstmaß	36
6.1.2 – Dynamisches Höchstmaß	36
6.2 - Bestimmung des Umsatzes des Unternehmens und Verbandshaftung	37
6.2.1 – Bestimmung eines Unternehmens und Verbandshaftung.....	38
6.2.2 – Bestimmung des Umsatzes	40
KAPITEL 7 – WIRKSAMKEIT, VERHÄLTNISSMÄßIGKEIT UND ABSCHRECKUNG	41
7.1 – Wirksamkeit	42
7.2 – Verhältnismäßigkeit	42
7.3 – Abschreckende Wirkung	44
KAPITEL 8 – FLEXIBILITÄT UND REGELMÄßIGE EVALUIERUNG.....	44
ANHANG – TABELLE ZUR VERANSCHAULICHUNG DER LEITLINIEN 04/2022 FÜR DIE BERECHNUNG VON GELDBÜßEN NACH DER DSGVO.....	46

Der Europäische Datenschutzausschuss —

gestützt auf Artikel 70 Absatz 1 Buchstaben k, j und e der 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 (im Folgenden „DSGVO“),

gestützt auf das EWR-Abkommen und insbesondere Anhang XI und Protokoll 37, zuletzt geändert durch den Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 154/2018 vom 6. Juli 2018¹,

gestützt auf Artikel 12 und Artikel 22 seiner Geschäftsordnung,

gestützt auf die Leitlinien für die Anwendung und Festsetzung von Geldbußen für die Zwecke der Verordnung 2016/679, WP 253 der Artikel-29-Datenschutzgruppe, die vom Europäischen Datenschutzausschuss (im Folgenden „EDSA“) in seiner ersten Plenarsitzung gebilligt wurden —

HAT DIE FOLGENDEN LEITLINIEN ANGENOMMEN

KAPITEL 1 – EINFÜHRUNG

1.1 – Rechtsrahmen

1. Mit der Datenschutz-Grundverordnung (im Folgenden „DSGVO“), die seit dem 25. Mai 2018 anwendbar ist, hat die EU eine umfassende Reform der Datenschutzvorschriften in Europa vollendet. Der Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten ist ein Grundrecht. Die Verordnung stützt sich auf mehrere Schlüsselkomponenten, zu denen unter anderem stärkere Durchsetzungsbefugnisse der Aufsichtsbehörden gehören. Die Verordnung sieht als Neuerung deutlich höhere Geldbußen sowie eine Harmonisierung der Geldbußen zwischen den Mitgliedstaaten vor.
2. Verantwortliche und Auftragsverarbeiter haben mehr als zuvor Sorge dafür zu tragen, dass die personenbezogenen Daten natürlicher Personen wirksam geschützt werden. Die Aufsichtsbehörden sind befugt sicherzustellen, dass die Grundsätze der DSGVO sowie die Rechte der betroffenen Personen gemäß dem Wortlaut und dem Geist der DSGVO gewahrt werden.
3. Daher hat der EDSA Leitlinien ausgearbeitet, die eine klare und transparente Grundlage für die Festsetzung von Geldbußen durch die Aufsichtsbehörden bilden sollen. In den zuvor veröffentlichten Leitlinien für die Anwendung und Festsetzung von Geldbußen wird auf die Umstände eingegangen, unter denen eine Geldbuße ein geeignetes Instrument sein kann, und die diesbezüglichen Kriterien des Artikels 83 DSGVO ausgelegt.² Die vorliegenden Leitlinien befassen sich mit der Methode für die Berechnung von Geldbußen. Beide Leitlinien gelten gleichzeitig und sollten als komplementär betrachtet werden.

¹ Soweit in diesem Dokument auf „Mitgliedstaaten“ Bezug genommen wird, ist dies als Bezugnahme auf „EWR-Mitgliedstaaten“ zu verstehen.

² Leitlinien für die Anwendung und Festsetzung von Geldbußen im Sinne der Verordnung 2016/679, WP 253 (im Folgenden „Leitlinien WP 253“). Die Leitlinien WP 253 wurden vom EDSA in seiner ersten Plenarsitzung am 25. Mai 2018 gebilligt. Siehe Endorsement 1/2018, online abrufbar [hier](#).

1.2 – Ziel

4. Diese Leitlinien sollen von den Aufsichtsbehörden genutzt werden, um eine einheitliche Anwendung und Durchsetzung der DSGVO zu gewährleisten und bringen das gemeinsame Verständnis des EDSA von Artikel 83 DSGVO zum Ausdruck.
5. Ziel dieser Leitlinien ist es, als gemeinsame Orientierung harmonisierte Ausgangspunkte zu schaffen, auf deren Grundlage die Berechnung von Geldbußen im Einzelfall erfolgen kann. Nach ständiger Rechtsprechung müssen solche Leitlinien jedoch nicht so spezifisch sein, dass sie es dem Verantwortlichen oder dem Auftragsverarbeiter ermöglichen, eine genaue mathematische Berechnung der erwarteten Geldbuße vorzunehmen.³ In diesen Leitlinien wird durchgehend darauf hingewiesen, dass der Endbetrag der Geldbuße von sämtlichen Umständen des Einzelfalls abhängt. Der EDSA hat sich daher eine Harmonisierung der Ausgangspunkte und der Methode für die Berechnung einer Geldbuße und weniger eine Harmonisierung des Ergebnisses vorgenommen.
6. In diesen Leitlinien wird ein schrittweises Vorgehen dargestellt, wenngleich die Aufsichtsbehörden nicht verpflichtet sind, alle Schritte zu befolgen, wenn sie in einem bestimmten Fall nicht anwendbar sind, und auch keine Begründung zu Aspekten der Leitlinien zu geben, die nicht anwendbar sind. Die Begründung muss jedoch zumindest die Faktoren umfassen, die zur Bestimmung des Schweregrads geführt haben, den zugrunde gelegten Umsatz sowie die geltend gemachten erschwerenden und mildernden Umstände.
7. Ungeachtet dieser Leitlinien unterliegen die Aufsichtsbehörden weiterhin allen Verfahrenspflichten nach nationalem und EU-Recht, einschließlich der Pflicht zur Begründung ihrer Entscheidungen und ihrer Verpflichtungen im Rahmen des Verfahrens der Zusammenarbeit und der Kohärenz. Vor diesem Hintergrund sollten diese Leitlinien, auch wenn die Aufsichtsbehörden ihre Feststellungen im Einklang mit dem nationalen Recht und dem EU-Recht hinreichend begründen müssen, nicht so ausgelegt werden, dass sie die Aufsichtsbehörde verpflichten, den genauen Ausgangsbetrag anzugeben oder die genauen Auswirkungen jedes erschwerenden oder mildernden Umstands zu quantifizieren. Ferner gilt, dass der bloße Verweis auf diese Leitlinien die in einem bestimmten Fall zu liefernde Begründung nicht ersetzen kann.
8. Die Leitlinien werden laufend überprüft, da sich die Verfahrensweisen in der EU und im EWR weiterentwickeln. Es sei darauf hingewiesen, dass mit Ausnahme Dänemarks und Estlands⁴ die Aufsichtsbehörden befugt sind, Geldbußen zu verhängen, die bindend sind, wenn kein Rechtsmittel eingelegt wird. Somit wird sich im Laufe der Zeit sowohl die Verwaltungs- als auch die Gerichtspraxis weiterentwickeln.

1.3 – Anwendungsbereich

9. Diese Leitlinien sollen die Festlegung von Geldbußen durch die Aufsichtsbehörden auf einer übergeordneten Ebene regeln und die Grundlage hierfür bilden. Sie gelten für alle Arten von Verantwortlichen und Auftragsverarbeitern gemäß Artikel 4 Absätze 7 und 8 DSGVO mit Ausnahme natürlicher Personen, die nicht als Unternehmen handeln. Dies steht nicht im Widerspruch zu den Befugnissen der nationalen Behörden, Geldbußen gegen natürliche Personen zu verhängen.
10. Gemäß Artikel 83 Absatz 7 DSGVO kann jeder Mitgliedstaat Vorschriften dafür festlegen, ob und in welchem Umfang gegen Behörden und öffentliche Stellen, die in dem betreffenden Mitgliedstaat niedergelassen sind, Geldbußen verhängt werden können. Sofern die Aufsichtsbehörden nach nationalem Recht über diese

³ Siehe z. B. Rechtssache C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P bis C-208/02 P und C-213/02 P, Dansk Rørindustri A/S u. a./Kommission, Rn. 172, und Rechtssache T-91/11, InnoLux/Kommission, Rn. 88.

⁴ Siehe Erwägungsgrund 151 DSGVO.

Befugnis verfügen, gelten diese Leitlinien mit Ausnahme von Kapitel 4.3 für die Berechnung einer gegen Behörden und öffentliche Stellen zu verhängenden Geldbuße. Den Aufsichtsbehörden steht es jedoch frei, eine Methode anzuwenden, die der in diesem Kapitel beschriebenen ähnlich ist. Darüber hinaus ist Kapitel 6 nicht auf die Berechnung der gegen Behörden und öffentliche Stellen zu verhängenden Geldbuße anwendbar, wenn das nationale Recht unterschiedliche gesetzliche Höchstwerte vorsieht und die Behörde oder öffentliche Stelle nicht als Unternehmen im Sinne von Kapitel 6.2.1 handelt.

11. Die Leitlinien decken sowohl grenzüberschreitende als auch nicht grenzüberschreitende Fälle ab.
12. Die Leitlinien sind nicht erschöpfend und enthalten auch keine Erläuterungen zu den Unterschieden zwischen den nationalen Verwaltungs-, Zivil- oder Strafrechtssystemen bei der Verhängung von Verwaltungssanktionen im Allgemeinen.

1.4 - Anwendbarkeit

13. Gemäß Artikel 70 Absatz 1 Buchstabe e DSGVO ist der EDSA befugt, Leitlinien, Empfehlungen und bewährte Verfahren zwecks Sicherstellung einer einheitlichen Anwendung der DSGVO bereitzustellen. In Artikel 70 Absatz 1 Buchstabe k DSGVO ist festgelegt, dass der Ausschuss die einheitliche Anwendung der DSGVO sicherstellt und von sich aus oder gegebenenfalls auf Ersuchen insbesondere der Europäischen Kommission Leitlinien für Aufsichtsbehörden in Bezug auf die Anwendung der in Artikel 58 genannten Maßnahmen und die Festsetzung von Geldbußen gemäß Artikel 83 ausarbeitet.
14. Um einen einheitlichen Ansatz für die Verhängung von Geldbußen zu erreichen, der allen Grundsätzen der DSGVO angemessen Rechnung trägt, hat sich der EDSA auf ein gemeinsames Verständnis der Bewertungskriterien in Artikel 83 DSGVO geeinigt. Die einzelnen Aufsichtsbehörden werden diesen gemeinsamen Ansatz im Einklang mit den für sie geltenden örtlichen Verwaltungs- und Rechtsvorschriften aufgreifen.

KAPITEL 2 – METHODE ZUR BERECHNUNG DES BETRAGS DER GELDBUßE

2.1 – Allgemeine Erwägungen

15. Ungeachtet der Pflichten bezüglich Zusammenarbeit und Kohärenz liegt die Berechnung des Betrags der Geldbuße im Ermessen der Aufsichtsbehörde. Die DSGVO schreibt vor, dass der Betrag der Geldbuße in jedem Einzelfall wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein muss (Artikel 83 Absatz 1 DSGVO). Darüber hinaus haben die Aufsichtsbehörden bei der Festsetzung des Betrags der Geldbuße eine Liste von Umständen zu berücksichtigen, die sich auf Merkmale des Verstoßes (seine Schwere) oder das Verhalten des den Verstoß Begehenden beziehen (Artikel 83 Absatz 2 DSGVO). Die Quantifizierung des Betrags der Geldbuße beruht daher auf einer konkreten Bewertung, die in jedem Einzelfall unter Berücksichtigung der in der DSGVO enthaltenen Parameter vorgenommen wird.
16. Eine Mindestgeldbuße sieht die DSGVO für Verhaltensweisen, die gegen Datenschutzvorschriften verstoßen, nicht vor. Vielmehr sieht die DSGVO in ihrem Artikel 83 Absätze 4 bis 6, in denen verschiedene Verhaltensweisen zusammengefasst werden, lediglich Höchstbeträge vor. Eine Geldbuße kann letztlich nur durch Abwägung aller in Artikel 83 Absatz 2 Buchstaben a bis j DSGVO ausdrücklich genannten Umstände, die für den Fall relevant sind, und anderer relevanter Anhaltspunkte berechnet werden, auch wenn sie in den genannten Bestimmungen nicht ausdrücklich aufgeführt sind (da Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe k DSGVO verlangt, dass jeglichen anderen anwendbaren Umständen gebührend Rechnung getragen wird). Schließlich

muss der endgültige Betrag der Geldbuße, der sich aus dieser Prüfung ergibt, in jedem Einzelfall wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein (Artikel 83 Absatz 1 DSGVO). Jede verhängte Geldbuße muss all diesen Parametern ausreichend Rechnung tragen und darf gleichzeitig das in Artikel 83 Absätze 4 bis 6 DSGVO vorgesehene gesetzliche Höchstmaß nicht überschreiten.

2.2 – Überblick über die Methode

17. Unter Berücksichtigung dieser Parameter hat der EDSA die folgende Methode zur Berechnung von Geldbußen für Verstöße gegen die DSGVO entwickelt.

Schritt 1	Ermittlung der Verarbeitungsvorgänge des Falls und Prüfung der Anwendung von Artikel 83 Absatz 3 DSGVO (Kapitel 3)
Schritt 2	Ermittlung des Ausgangspunkts für die weitere Berechnung auf der Grundlage einer Prüfung (Kapitel 4) a) der Einstufung in Artikel 83 Absätze 4 bis 6 DSGVO; b) der Schwere des Verstoßes gemäß Artikel 83 Absatz 2 Buchstaben a, b und g DSGVO; c) des Umsatzes des Unternehmens als eines relevanten Anhaltspunkts, der im Hinblick auf die Verhängung einer wirksamen, abschreckenden und verhältnismäßigen Geldbuße gemäß Artikel 83 Absatz 1 DSGVO zu berücksichtigen ist
Schritt 3	Prüfung erschwerender und mildernder Umstände im Zusammenhang mit früherem oder gegenwärtigem Verhalten des Verantwortlichen/Auftragsverarbeiters und entsprechende Erhöhung bzw. Herabsetzung der Geldbuße (Kapitel 5)
Schritt 4	Ermittlung der einschlägigen gesetzlichen Höchstmaße für die verschiedenen Verarbeitungsvorgänge; in vorherigen oder folgenden Schritten vorgenommene Heraufsetzungen dürfen diesen Betrag nicht übersteigen. (Kapitel 6)
Schritt 5	Analyse, ob der Endbetrag der berechneten Geldbuße die Anforderungen an Wirksamkeit, Abschreckung und Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 83 Absatz 1 DSGVO erfüllt, und entsprechende Erhöhung bzw. Herabsetzung der Geldbuße (Kapitel 7)

2.3 – Verstöße mit Pauschalbeträgen

18. Unter bestimmten Umständen kann die Aufsichtsbehörde der Auffassung sein, dass bestimmte Verstöße mit einer Geldbuße in Höhe eines im Voraus festgesetzten Pauschalbetrags geahndet werden können. Die Anwendung eines Pauschalbetrags auf bestimmte Arten von Verstößen darf die Anwendung der DSGVO, insbesondere ihres Artikels 83, nicht behindern. Darüber hinaus entbindet die Anwendung von Pauschalbeträgen die Aufsichtsbehörden nicht von der Erfüllung der Pflicht zur Zusammenarbeit und Kohärenz (Kapitel VII DSGVO).
19. Es liegt im Ermessen der Aufsichtsbehörde, festzulegen, welche Arten von Verstößen aufgrund ihrer Art, Schwere und Dauer mit einem im Voraus festgelegten Pauschalbetrag geahndet werden können. Die Aufsichtsbehörde kann eine solche Festlegung nicht vornehmen, wenn dies untersagt ist oder ansonsten mit dem nationalen Recht des Mitgliedstaats im Widerspruch stehen würde.

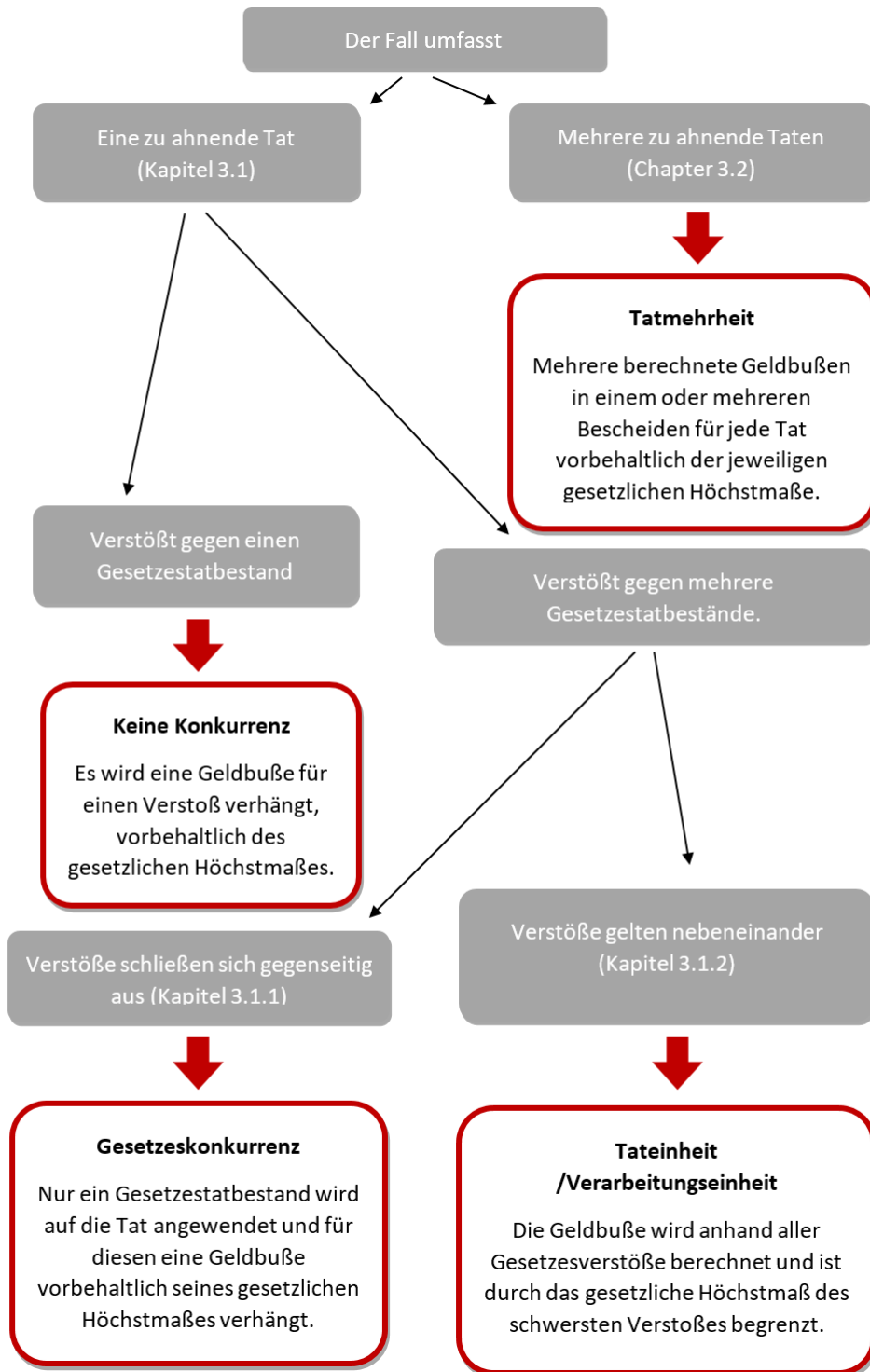
20. Pauschalbeträge können nach dem Ermessen der Aufsichtsbehörde festgesetzt werden, wobei unter anderem die sozialen und wirtschaftlichen Umstände des betreffenden Mitgliedstaats in Bezug auf die Schwere des Verstoßes im Sinne von Artikel 83 Absatz 2 Buchstaben a, b und g DSGVO zu berücksichtigen sind. Es wird empfohlen, dass die Aufsichtsbehörde die anzuwendenden Beträge und Umstände vorab mitteilt.

KAPITEL 3 – KONKURRENZEN VON VERSTÖßEN UND DIE ANWENDUNG VON ARTIKEL 83 ABSATZ 3 DSGVO

21. Bevor eine Geldbuße auf der Grundlage der in diesen Leitlinien dargelegten Methode berechnet werden kann, ist zunächst zu prüfen, auf welchem Tatverhalten (tatsächliche Umstände in Bezug auf das Verhalten) und welchen Gesetzesverstößen (abstrakte rechtliche Beschreibungen dessen, was sanktionierbar ist) die Geldbuße beruht. Tatsächlich kann ein bestimmter Fall Tatumstände umfassen, die entweder als ein und dieselbe Tat oder als gesondert sanktionierbare Tat angesehen werden könnten. Möglich ist auch, dass ein und dieselbe Tat eine Reihe unterschiedlicher Gesetzesverstöße verwirklicht, und die Anwendung eines Tatbestandes die Anwendung eines anderen Tatbestandes ausschließt oder beide nebeneinander anwendbar sein können. Mit anderen Worten: Es kann zu Fällen der Konkurrenz kommen. Abhängig von der jeweiligen Konkurrenzregel kann dies zu Unterschieden in der Berechnung der Geldbußen führen.
22. Nach einer Prüfung der in der Rechtsprechung des EuGH dargelegten Analyse der Rechtstraditionen von Konkurrenzvorschriften in den Mitgliedstaaten⁵ und angesichts der unterschiedlichen Anwendungsbereiche und Rechtsfolgen lassen sich diese Grundsätze grob in die folgenden **drei Kategorien** einteilen:
- **Gesetzeskonkurrenzen (Kapitel 3.1.1),**
 - **Tateinheit (Kapitel 3.1.2),**
 - **Tatmehrheit (Kapitel 3.2).**
23. Diese unterschiedlichen Kategorien von Konkurrenzen stehen nicht im Widerspruch zueinander, haben aber unterschiedliche Anwendungsbereiche und fügen sich in ein kohärentes Gesamtsystem ein, das ein logisches Prüfschema bietet.
24. Es muss also zunächst festgestellt werden,
- a. ob der Sachverhalt als eine zu ahndende Tat (**Kapitel 3.1**) oder als mehrere zu ahndende Taten (**Kapitel 3.2**) zu betrachten ist/sind;
 - b. im Falle einer Tat (**Kapitel 3.1**), ob dieses Verhalten zu einem oder mehreren Gesetzesverstößen geführt hat, und
 - c. im Falle einer Tat, die zu mehreren Gesetzesverstößen geführt hat, ob die Anwendung eines Gesetzestatbestandes die Anwendung eines anderen Gesetzestatbestandes ausschließt (**Kapitel 3.1.1**) oder ob sie nebeneinander anzuwenden sind (**Kapitel 3.1.2**).

⁵ Siehe insbesondere die eingehende Analyse in den Schlussanträgen des GA Tanchev in der Rechtssache C-10/18 P, Marine Harvest/Kommission.

DIAGRAMM



3.1 – Eine zu ahndende Tat

25. In einem ersten Schritt ist es wesentlich, festzustellen, ob ein- und diesselbe zu ahndende Tat („idem“) vorliegt oder ob mehrere Taten vorliegen, um die maßgebliche zu ahndende Tat ermitteln zu können, für welches eine Geldbuße verhängt werden soll. Daher ist es wichtig zu verstehen, welche Umstände als ein und diesselbe Tat im Gegensatz zu mehreren Taten gelten. Die maßgebliche zu ahndende Tat muss von Fall zu Fall bewertet und ermittelt werden. So können beispielsweise in einem bestimmten Fall „gleiche oder miteinander verbundene Verarbeitungsvorgänge“ ein und diesselbe Tat darstellen.
26. Der Begriff „Verarbeitungsvorgang“ ist in Artikel 4 Absatz 2 DSGVO enthalten, wo „Verarbeitung“ definiert wird als „jeder mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführte Vorgang oder jede Vorgangsreihe im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten wie das Erheben, das Speichern, die Organisation, das Ordnen, die Speicherung, die Anpassung oder Veränderung, das Auslesen, das Abfragen, die Verwendung, die Weitergabe durch Übermittlung, Verbreitung oder jede andere Form der Bereitstellung, der Abgleich oder die Verknüpfung, die Einschränkung, das Löschen oder die Vernichtung.“
27. Bei der Bewertung „gleicher oder miteinander verbundener Verarbeitungsvorgänge“ sollte bedacht werden, dass die Aufsichtsbehörde bei der Bewertung von Verstößen alle Verpflichtungen berücksichtigen kann, denen nach dem Gesetz nachgekommen werden muss, damit die Verarbeitungsvorgänge rechtmäßig durchgeführt werden können, einschließlich z. B. Transparenzpflichten (z. B. Artikel 13 DSGVO). Dies wird auch durch die Formulierung „bei gleichen oder miteinander verbundenen Verarbeitungsvorgängen“ deutlich, die darauf hinweist, dass der Anwendungsbereich dieser Bestimmung jedweden Verstoß umfasst, der sich auf gleiche und miteinander verbundene Verarbeitungsvorgänge bezieht und sich auf diese auswirken kann.
28. Der Begriff „miteinander verbunden“ bezieht sich auf den Grundsatz, dass ein einheitliches Verhalten aus mehreren Teilen bestehen kann, deren Ausführung von einem einheitlichen Willen bestimmt ist und die inhaltlich (insbesondere in Bezug auf die Identität der betroffenen Person, den Zweck und die Art), räumlich und zeitlich so eng miteinander verbunden sind, dass sie objektiv als eine natürliche Handlungseinheit angesehen würden. Es sollte nicht vorschnell von einer hinreichenden Verbindung ausgegangen werden, um zu vermeiden, dass die Aufsichtsbehörde gegen die Grundsätze der Abschreckung und der wirksamen Durchsetzung des europäischen Rechts verstößt. Daher müssen diese Voraussetzungen einer hinreichende Verbindung auf Basis des jeweiligen Einzelfalls geprüft werden.

Beispiel 1a – Gleiche oder miteinander verbundene Verarbeitungsvorgänge

Ein Finanzinstitut beantragt eine Bonitätsauskunft bei einer Kreditauskunftei. Das Finanzinstitut erhält diese Informationen und speichert sie in seinem System.

Auch wenn die Erhebung und Speicherung der Bonitätsdaten durch das Finanzinstitut jeweils für sich genommen Verarbeitungsvorgänge sind, bilden sie eine Reihe von Verarbeitungsvorgängen, die von einem einheitlichen Willen durchgeführt werden, und inhaltlich, räumlich und zeitlich so eng miteinander verbunden sind, dass sie objektiv als ein Handlungseinheit angesehen würden. Daher sind die Verarbeitungsvorgänge des Finanzinstituts als „miteinander verbunden“ anzusehen und bilden ein und dieselbe Tat.

Beispiel 1b – Gleiche oder miteinander verbundene Verarbeitungsvorgänge

Ein Datenmakler beschließt, eine neue Verarbeitungstätigkeit wie folgt durchzuführen: Er beschließt, als Dritter ohne Rechtsgrundlage bei Dutzenden von Einzelhändlern die Historie des Kaufverhaltens von Verbrauchern zu erheben und sie einer psychometrischen Analyse zu unterziehen, um das individuelle

Verhalten von Menschen in der Zukunft, einschließlich Wahlverhalten, Bereitschaft zur Aufgabe des Arbeitsplatzes usw., vorherzusagen. Im Zuge dessen beschließt der Datenmakler, dieses Vorgehen nicht in die Aufzeichnungen über Verarbeitungstätigkeiten aufzunehmen, betroffene Personen nicht zu informieren und Ersuchen betroffener Personen auf Auskunft im Zusammenhang mit den neuen Verarbeitungsvorgängen zu ignorieren. Die mit dieser Verarbeitungstätigkeit verbundenen Verarbeitungsvorgänge bilden eine Reihe von Verarbeitungsvorgängen, die von einem einheitlichen Willen durchgeführt werden und inhaltlich, räumlich und zeitlich miteinander verbunden sind. Sie sind als „miteinander verbunden“ anzusehen und bilden eine einheitliche Tat. Dies schließt auch das Versäumnis ein, die Verarbeitungstätigkeit in den Aufzeichnungen zu erfassen, betroffene Personen zu informieren und Verfahren zur Durchsetzung des Auskunftsrechts in Bezug auf die neuen Verarbeitungsvorgänge festzulegen. Gegen diese Verpflichtungen wurde im Zuge miteinander verbundener Verarbeitungsvorgänge verstoßen.

Beispiel 1c – Keine gleichen oder miteinander verbundenen Verarbeitungsvorgänge

i) Eine Baubehörde führt eine Zuverlässigkeitsüberprüfung eines Stellenbewerbers durch. Bei dieser Zuverlässigkeitsüberprüfung geht es auch um politische Zugehörigkeit, Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft und sexuelle Ausrichtung. ii) Fünf Tage später verlangt die Baubehörde von ihren Anbietern (Einzelunternehmen) eine unverhältnismäßige Offenlegung ihrer Geschäftsbeziehungen mit anderen Unternehmen, ungeachtet einer etwaigen Bedeutung für den Vertrag mit der Baubehörde oder deren Compliance-Pflichten. iii) Eine weitere Woche später stellt die Baubehörde eine Verletzung des Schutzes personenbezogener Daten fest. Das Netz der Baubehörde wurde – trotz angemessener technischer und organisatorischer Maßnahmen – gehackt, und der Hacker verschaffte sich Zugang zu einem System, das personenbezogene Daten von Bürgern verarbeitet, die Anträge bei der Baubehörde gestellt haben. Obwohl die Daten im Einklang mit den geltenden Standards angemessen verschlüsselt wurden, ist der Hacker in der Lage, sie mit entsprechender militärischer Technologie zu entschlüsseln, und verkauft die Daten im Darknet. Ungeachtet ihrer Meldepflicht setzt die Baubehörde die Aufsichtsbehörde hierüber nicht in Kenntnis. Die Verarbeitungsvorgänge, um die es in diesem Fall geht, also die Zuverlässigkeitsüberprüfung, das Verlangen einer Offenlegung seitens der Anbieter und das Versäumnis, eine Verletzung des Schutzes personenbezogener Daten zu melden, sind inhaltlich nicht miteinander verknüpft. Sie sind daher nicht als „miteinander verbunden“ anzusehen, sondern stellen vielmehr unterschiedliche Taten dar.

29. Wenn feststeht, dass die Umstände des Falles ein und dieselbe Tat darstellen und zu einem einzigen Gesetzesverstoß führen, kann die Geldbuße auf der Grundlage dieses Gesetzesverstoßes und seines gesetzlichen Höchstmaßes berechnet werden. Wenn jedoch die Umstände des Falles ein und dieselbe Tat darstellen, dieses Verhalten aber nicht nur zu einem, sondern zu mehreren Gesetzesverstößen führt, muss festgestellt werden, ob die Anwendung eines Gesetzestatbestandes die Anwendung eines anderen Gesetzestatbestandes ausschließt (Kapitel 3.1.1) oder ob sie nebeneinander angewendet werden können (Kapitel 3.1.2). Wenn die Umstände des Falles mehrere Taten darstellen, ist dies als Tatmehrheit anzusehen und im Einklang mit Kapitel 3.2 zu behandeln.

3.1.1 - Gesetzeskonkurrenzen

30. Der Grundsatz der Gesetzeskonkurrenz (auch als „Scheinkonkurrenz“⁶ oder „unechte Konkurrenz“ bezeichnet) gilt immer dann, wenn die Anwendung einer Bestimmung die Anwendbarkeit der anderen Bestimmung ausschließt oder konsumiert. Mit anderen Worten findet die Konkurrenz bereits auf der

⁶ Siehe z. B. Österreichischer Verwaltungsgerichtshof, Ra 2018/02/0123, Rn. 9.

abstrakten Ebene der gesetzlichen Bestimmungen statt. Dies könnte entweder auf der Grundlage des Grundsatzes der Spezialität⁷, der Subsidiarität oder der Konsumtion erfolgen, die häufig Anwendung finden, wenn Vorschriften dasselbe Rechtsgut schützen. In solchen Fällen wäre es rechtswidrig, den Täter wegen desselben Fehlverhaltens zweimal zu bestrafen.⁸

31. In einem solchen Fall der Gesetzeskonkurrenz sollte der Betrag der Geldbuße nur auf der Grundlage des nach den vorstehenden Regeln ermittelten Gesetzesverstoßes (verdrängender Gesetzesverstoß) berechnet werden.⁹

*Grundsatz der Spezialität*¹⁰

32. Der Grundsatz der Spezialität (*specialia generalibus derogant*) ist ein Rechtsgrundsatz, der bedeutet, dass eine spezifischere Bestimmung (die sich aus demselben Rechtsakt oder verschiedenen Rechtsakten mit gleicher Geltung ergibt) einer allgemeineren Bestimmung vorgeht, obwohl beide dasselbe Ziel verfolgen. Der spezifischere Verstoß wird dann mitunter als im Vergleich zu dem weniger spezifischen Verstoß als „qualifizierter“ angesehen. Für qualifizierte Verstöße können eine höhere Geldbuße, ein höheres gesetzliches Höchstmaß oder eine längere Verjährungsfrist gelten.
33. Allerdings kann, mitunter je nach Auslegung, die Spezialität auch dann Anwendung finden, wenn aus Gründen der Art und der Systematik ein Verstoß als ein scheinbar spezifischerer Verstoß angesehen wird, obwohl sein Wortlaut allein nicht ausdrücklich ein zusätzliches Element benennt.
34. Wenn stattdessen zwei Bestimmungen eigenständige Ziele verfolgen, stellt dies ein Unterscheidungsmerkmal dar, das die Verhängung gesonderter Geldbußen rechtfertigt. Wenn beispielsweise ein Verstoß gegen die eine Vorschrift automatisch zu einem Verstoß gegen die andere führt, das Gegenteil aber nicht zutrifft, verfolgen diese Verstöße eigenständige Ziele.
35. Diese Grundsätze der Spezialität können nur dann Anwendung finden, wenn und soweit die mit den betreffenden Verstößen verfolgten Ziele im Einzelfall tatsächlich übereinstimmen. Da die Datenschutzgrundsätze in Artikel 5 DSGVO als übergeordnete Konzepte festgelegt sind, kann es Situationen geben, in denen andere Bestimmungen diesen Grundsatz konkretisieren, den Grundsatz jedoch nicht in seiner Gesamtheit umreißen. Mit anderen Worten: Eine Bestimmung definiert nicht immer den vollen Anwendungsbereich des Grundsatzes.¹¹ Daher überschneiden sie sich je nach den Umständen¹² in einigen Fällen auf kongruente Weise, und ein Verstoß kann den anderen verdrängen, während in anderen Fällen die Überschneidung nur teilweise und daher nicht vollständig kongruent ist. Soweit sie nicht kongruent sind, liegt keine Gesetzeskonkurrenz vor. Vielmehr können sie bei der Berechnung der Geldbuße nebeneinander angewandt werden.

Grundsatz der Subsidiarität

⁷ Wie in der Rechtssache C-10/18 P, Marine Harvest/Kommission, befunden.

⁸ Siehe z. B. *Österreichischer Verwaltungsgerichtshof*, Ra 2018/02/0123, Rn. 7.

⁹ Wie in der Rechtssache C-10/18 P, Marine Harvest/Kommission, befunden.

¹⁰ Wie in der Rechtssache C-10/18 P, Marine Harvest/Kommission, befunden.

¹¹ Verbindlicher Beschluss 1/2021 des EDSA zur Streitigkeit nach Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO über den Beschlussentwurf der irischen Aufsichtsbehörde bezüglich WhatsApp Ireland (im Folgenden „Verbindlicher Beschluss 1/2021 des EDSA“), Rn. 192.

¹² Verbindlicher Beschluss 1/2021 des EDSA, Rn. 193.

36. Eine andere Form der Gesetzeskonkurrenz wird häufig als Grundsatz der Subsidiarität bezeichnet. Er findet Anwendung, wenn ein Verstoß als einem anderen Verstoß untergeordnet angesehen wird. Dies könnte entweder darauf zurückzuführen sein, dass das Gesetz die Subsidiarität förmlich erklärt, oder weil Subsidiarität aus materiellen Gründen gegeben ist¹³. Letzteres kann der Fall sein, wenn mit den Verstößen das gleiche Ziel verfolgt wird, aber ein Verstoß einen geringeren Vorwurf der Unmoral oder des Fehlverhaltens enthält (z. B. kann eine Verwaltungsübertretung einer Straftat untergeordnet sein usw.).

Grundsatz der Konsumtion

37. Der Grundsatz der Konsumtion gilt in Fällen, in denen der Verstoß gegen die eine Vorschrift regelmäßig zu einem Verstoß gegen die andere Vorschrift führt, weil der eine Verstoß oft eine Vorstufe des anderen Verstoßes ist.

3.1.2 – Tateinheit – Artikel 83 Absatz 3 DSGVO

38. Ähnlich wie bei der Gesetzeskonkurrenz gilt der Grundsatz der Tateinheit (auch als „Idealkonkurrenz“ bezeichnet) in Fällen, in denen ein Verhalten unter mehrere gesetzliche Bestimmungen fällt, mit dem Unterschied, dass die eine Bestimmung weder von der Anwendbarkeit der anderen ausgeschlossen noch konsumiert wird, weil sie nicht in den Anwendungsbereich der Grundsätze der Spezialität, der Subsidiarität oder der Konsumtion fällt und überwiegend unterschiedliche Ziele verfolgt.
39. Der Grundsatz der Tateinheit wurde im Sekundärrecht in Artikel 83 Absatz 3 DSGVO in Form einer „Verarbeitungseinheit“ weiter präzisiert. Es ist wichtig zu verstehen, dass Artikel 83 Absatz 3 DSGVO in seiner Anwendung beschränkt ist und nicht auf jeden einzelnen Fall anzuwenden sein wird, in dem mehrere Verstöße festgestellt wurden, sondern nur auf die Fälle, in denen, wie oben erläutert, mehrere Verstöße aus „gleichen oder miteinander verbundenen Verarbeitungsvorgängen“ entstanden sind.¹⁴ In diesen Fällen darf der Gesamtbetrag der Geldbuße den für den schwerwiegendsten Verstoß angegebenen Betrag nicht übersteigen.¹⁵
40. In einigen Sonderfällen könnte auch von Tateinheit ausgegangen werden, wenn eine einzelne Handlung mehrfach gegen dieselbe gesetzliche Vorschrift verstößt. Dies könnte insbesondere dann der Fall sein, wenn

¹³ Die Idee einer formalen Subsidiarität findet sich indirekt auch in Artikel 35 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2022/2555 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2022 über Maßnahmen für ein hohes gemeinsames Cybersicherheitsniveau in der Union, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 und der Richtlinie (EU) 2018/1972 sowie zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2016/1148 („NIS 2-Richtlinie“), wobei der Konflikt eher auf verfahrensrechtlicher als auf materiellrechtlicher Ebene gelöst wird. Die Bestimmung besagt: „Verhängen die in Artikel 55 oder 56 der Verordnung (EU) 2016/679 genannten Aufsichtsbehörden gemäß Artikel 58 Absatz 2 Buchstabe i DSGVO eine Geldbuße, so dürfen die zuständigen Behörden für einen Verstoß im Sinne von Artikel 35 Absatz 1 der NIS 2-Richtlinie, der sich aus demselben Verhalten ergibt wie jener Verstoß, der Gegenstand der Geldbuße nach Artikel 58 Absatz 2 Buchstabe i DSGVO war, keine Geldbuße nach Artikel 34 der NIS 2-Richtlinie verhängen.“ Insofern wird der Verstoß nach Artikel 35 Absatz 1 der NIS-2-Richtlinie mittelbar als subsidiär zu einer Geldbuße auf der Grundlage der DSGVO angesehen, bei der es um dieselbe Tat geht.

¹⁴ Verbindlicher Beschluss 1/2021 des EDSA, Rn. 320.

¹⁵ Artikel 83 Absatz 3 DSGVO lautet vollständig: „Verstößt ein Verantwortlicher oder ein Auftragsverarbeiter bei gleichen oder miteinander verbundenen Verarbeitungsvorgängen vorsätzlich oder fahrlässig gegen mehrere Bestimmungen dieser Verordnung, so übersteigt der Gesamtbetrag der Geldbuße nicht den Betrag für den schwerwiegendsten Verstoß.“

Umstände einen wiederholten und gleichartigen Verstoß gegen dieselbe gesetzliche Vorschrift in enger räumlicher und zeitlicher Folge darstellen.

Beispiel 2 – Tateinheit

Ein Verantwortlicher sendet im Laufe eines Tages in mehreren Wellen Bündel von Marketing-E-Mails an Gruppen betroffener Personen, ohne über eine Rechtsgrundlage zu verfügen, und verstößt damit mehrfach mit einer Handlung gegen Artikel 6 Absatz 1 DSGVO.

41. Der Wortlaut von Artikel 83 Absatz 3 DSGVO scheint diesen letztgenannten Fall der Tateinheit nicht unmittelbar zu erfassen, da nicht gegen „mehrere Bestimmungen“ verstoßen wurde. Es würde jedoch eine ungleiche und ungerechte Behandlung darstellen, wenn ein Täter, der mit einer Handlung gegen unterschiedliche Bestimmungen verstößt, die unterschiedliche Ziele verfolgen, gegenüber einem Täter begünstigt würde, der mit derselben Handlung mehrfach gegen dieselbe Bestimmung verstößt, die dasselbe Ziel verfolgt. Um eine Widersprüchlichkeit des Rechtsgrundsatzes zu vermeiden und das in der Charta verankerte Grundrecht auf Gleichbehandlung zu wahren, ist in solchen Fällen Artikel 83 Absatz 3 DSGVO entsprechend anzuwenden.
42. Im Falle einer Tateinheit darf der Gesamtbetrag der Geldbuße den Betrag für den schwerwiegendsten Verstoß nicht übersteigen. „Was die Auslegung von Artikel 83 Absatz 3 DSGVO anbetrifft, weist der EDSA darauf hin, dass das Effizienzgebot (*effet utile*) von allen Organen verlangt, dem EU-Recht volle Rechtskraft zu verleihen.“¹⁶ In diesem Zusammenhang darf Artikel 83 Absatz 3 DSGVO nicht dahin gehend ausgelegt werden, dass es bei der Beurteilung der Strafe „unerheblich wäre, ob ein Verantwortlicher einen oder mehrere Verstöße gegen die DSGVO begangen hätte“¹⁷.
43. Der Wortlaut „Gesamtbetrag“ indiziert, dass alle begangenen Verstöße bei der Beurteilung des Betrags der Geldbuße berücksichtigt werden müssen¹⁸, und die Formulierung „Betrag für den schwerwiegendsten Verstoß“ sich auf das gesetzliche Höchstmaß für Geldbußen bezieht (z. B. Artikel 83 Absätze 4 bis 6 DSGVO). „Obwohl die Geldbuße nicht die rechtliche Höchstgrenze der höchsten Bußgeldstufe übersteigen darf, sollte der Täter ausdrücklich für schuldig befunden werden, gegen mehrere Bestimmungen verstoßen zu haben, und diese Verstöße müssen bei der Beurteilung des Betrags der endgültigen Geldbuße, die zu verhängen ist, berücksichtigt werden.“¹⁹ Dies berührt zwar nicht die Pflicht der Aufsichtsbehörde, bei der Verhängung der Geldbuße deren Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen, doch können die übrigen begangenen Verstöße nicht verworfen werden, sondern müssen bei der Berechnung der Geldbuße berücksichtigt werden.

3.2 - Tatmehrheit

44. Der Grundsatz der Tatmehrheit (auch als „Realkonkurrenz“, „faktische Konkurrenz“ oder „zufällige Konkurrenz“ bezeichnet) beschreibt alle Fälle, die nicht unter die Grundsätze der Gesetzeskonkurrenz (Kapitel 3.1.1) oder Artikel 83 Absatz 3 DSGVO (Kapitel 3.1.2) fallen.
45. Der einzige Grund dafür, dass diese Verstöße Gegenstand einer einzigen Entscheidung sind, liegt darin, dass die Aufsichtsbehörde zufällig gleichzeitig von ihnen Kenntnis erlangt hat, ohne dass es sich um gleiche oder miteinander verbundene Verarbeitungsvorgänge im Sinne von Artikel 83 Absatz 3 DSGVO handelt. Daher wird festgestellt, dass der Täter gegen mehrere gesetzliche Bestimmungen verstoßen hat, und es werden

¹⁶ Verbindlicher Beschluss 1/2021 des EDSA, Rn. 322.

¹⁷ Ebenda, Rn. 323.

¹⁸ Ebenda, Rn. 325.

¹⁹ Ebenda, Rn. 326.

nach dem nationalen Verfahren getrennte Geldbußen verhängt, entweder in demselben oder in getrennten Bußgeldbescheiden. Da zudem Artikel 83 Absatz 3 DSGVO keine Anwendung findet, kann der Gesamtbetrag der Geldbuße das Maß für den schwerwiegendsten Verstoß übersteigen (argumentum e contrario). Fälle von Tatmehrheit geben keinen Anlass dazu, den Täter bei der Berechnung der Geldbuße zu privilegieren. Dies gilt jedoch unbeschadet der Verpflichtung, den allgemeinen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit weiterhin einzuhalten.

Beispiel 3 – Tatmehrheit

Nach Durchführung einer Datenschutzinspektion in den Räumlichkeiten eines Verantwortlichen stellt die Aufsichtsbehörde fest, dass der Verantwortliche es versäumt hat, ein Verfahren zur Überprüfung und kontinuierlichen Verbesserung der Sicherheit seiner Website einzurichten, die Mitarbeiter über die Verarbeitung von Personaldaten gemäß Artikel 13 zu informieren und die Aufsichtsbehörde über eine kürzlich erfolgte Verletzung des Schutzes personenbezogener Daten in Bezug auf Daten seiner Lieferanten zu informieren. Keiner der Verstöße wird durch Spezialität, Subsidiarität oder Konsumtion ausgeschlossen oder konsumiert. Des Weiteren gelten sie nicht als gleiche oder miteinander verbundene Verarbeitungsvorgänge: Bei ihnen liegt keine Tateinheit, sondern Tatmehrheit vor. Die Aufsichtsbehörde wird daher feststellen, dass der Verantwortliche durch verschiedene Verhaltensweisen gegen die Artikel 13, 32 und 33 DSGVO verstoßen hat. Sie verhängt in ihrem Bescheid jeweils individuelle Geldbußen, ohne dass für deren Summe ein gesetzliches Höchstmaß vorgesehen ist.

KAPITEL 4 – AUSGANGSPUNKT FÜR DIE BERECHNUNG

46. Nach Auffassung des EDSA sollte es für die Berechnung der Geldbußen einen harmonisierten Ausgangspunkt geben.²⁰ An diesem Ausgangspunkt setzt die weitere Berechnung an, bei der alle Umstände des Falles berücksichtigt und gewichtet werden und letztendlich der Endbetrag der gegen den Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiter zu verhängenden Geldbuße ermittelt wird.
47. Die Festlegung harmonisierter Ausgangspunkte in diesen Leitlinien hindert die Aufsichtsbehörden nicht daran, jeden Fall auf seine Begründetheit hin zu prüfen, und sollte dies auch nicht ausschließen. Die gegen einen Verantwortlichen/Auftragsverarbeiter verhängte Geldbuße kann von jedem Betrag bis zum gesetzlichen Höchstmaß der Geldbuße reichen, sofern diese Geldbuße wirksam, abschreckend und verhältnismäßig ist. Das Vorliegen eines Ausgangspunkts hindert die Aufsichtsbehörde nicht daran, die Geldbuße herabzusetzen oder (bis zu ihrem Höchstbetrag) heraufzusetzen, wenn die Umstände des Falles dies erfordern.
48. Der EDSA sieht in drei Elementen den Ausgangspunkt für die weitere Berechnung: der Einstufung von Verstößen nach Artikel 83 Absatz 4 bis 6 DSGVO, der Schweregrad des Verstoßes (wie nachstehend in Abschnitt 4.2 erörtert) und den Umsatz des Unternehmens als ein relevantes Element, das im Hinblick auf die Verhängung einer wirksamen, abschreckenden und verhältnismäßigen Geldbuße gemäß Artikel 83

²⁰ Sofern die Leitlinien genügend Spielraum für die Anpassung einer Geldbuße an die Umstände des Einzelfalles lassen, akzeptiert der Gerichtshof der Europäischen Union (im Folgenden „EuGH“) generell, dass die Berechnungen von einem abstrakten Ausgangspunkt ausgehen. Insbesondere in den verbundenen Rechtssachen C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P bis C-208/02 P und C-213/02 P, Dansk Rørindustri u. a./Kommission, aber auch in jüngerer Zeit in den Rechtssachen T-15/02, BASF/Kommission, Rn. 120–121; 134, C-227/14 P, LG Display und LG Display Taiwan/Kommission, Rn. 53, und T-26/02, Daiichi Pharmaceutical/Kommission, Rn. 50.

Absatz 1 DSGVO zu berücksichtigen ist. Auf sie wird im Folgenden in den Kapiteln 4.1, 4.2 und 4.3 näher eingegangen.

4.1 – Einstufung von Verstößen nach Artikel 83 Absätze 4 bis 6 DSGVO

49. Fast alle Pflichten der Verantwortlichen und Auftragsverarbeiter gemäß der Verordnung werden in den Bestimmungen von Artikel 83 Absätze 4 bis 6 DSGVO nach ihrer Art in Kategorien eingestuft.²¹ Die DSGVO sieht zwei Kategorien von Verstößen vor: zum einen Verstöße, die nach Artikel 83 Absatz 4 DSGVO zu ahnden sind, und zum anderen Verstöße, die nach Artikel 83 Absätze 5 und 6 DSGVO zu ahnden sind. Die erste Kategorie von Verstößen wird mit einer Geldbuße von höchstens 10 Mio. EUR oder 2 % des Jahresumsatzes des Unternehmens geahndet, je nachdem, welcher der Beträge höher ist, während die zweite Kategorie mit einer Geldbuße von höchstens 20 Mio. EUR oder 4 % des Jahresumsatzes des Unternehmens geahndet wird, je nachdem, welcher der Beträge höher ist.
50. Mit dieser Unterscheidung hat der Gesetzgeber einen ersten Hinweis auf die Schwere des Verstoßes im abstrakten Sinne formuliert. Je schwerer der Verstoß ist, desto höher dürfte die Geldbuße ausfallen.

4.2 – Schweregrad des Verstoßes in jedem Einzelfall

51. Gemäß der DSGVO muss die Aufsichtsbehörde Folgendes gebührend berücksichtigen: Art, Schwere und Dauer des Verstoßes unter Berücksichtigung der Art, des Umfangs oder des Zwecks der betreffenden Verarbeitung sowie der Zahl der betroffenen Personen und des Ausmaßes des von ihnen erlittenen Schadens (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe a DSGVO); Vorsätzlichkeit oder Fahrlässigkeit des Verstoßes (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe b DSGVO) und die Kategorien personenbezogener Daten, die von dem Verstoß betroffen sind (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe g DSGVO). Für die Zwecke dieser Leitlinien bezeichnet der EDSA diese Faktoren als die Schweregrad des Verstoßes.
52. Die Aufsichtsbehörde muss diese Faktoren unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls überprüfen und auf der Grundlage dieser Analyse zu einem unter Nr. 60 genannten Schweregrad gelangen. In diesem Zusammenhang kann die Aufsichtsbehörde auch prüfen, ob die betreffenden Daten unmittelbar identifizierbar waren. Obwohl diese Faktoren in diesen Leitlinien einzeln erörtert werden, sind sie in Wirklichkeit oft miteinander verflochten und sollten mit Blick auf den Sachverhalt des Falls insgesamt betrachtet werden.

4.2.1 – Art, Schwere und Dauer des Verstoßes

53. Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe a DSGVO hat einen weiten Anwendungsbereich und verpflichtet die Aufsichtsbehörde, eine vollständige Prüfung aller Elemente vorzunehmen, die den Verstoß darstellen und geeignet sind, ihn von anderen gleichartigen Verstößen zu unterscheiden. Bei dieser Prüfung sollten daher die folgenden spezifischen Faktoren berücksichtigt werden:
 - a) Die **Art des Verstoßes**, beurteilt anhand der konkreten Umstände des Falles. Insofern ist diese Analyse spezifischer als die abstrakte Einordnung nach Artikel 83 Absätze 4 bis 6 DSGVO. Die Aufsichtsbehörde kann das Interesse, das mit der verletzten Bestimmung geschützt werden soll, und die Stellung dieser Bestimmung im Datenschutzrahmen überprüfen. Darüber hinaus kann die Aufsichtsbehörde prüfen, inwieweit der Verstoß die wirksame Anwendung der Bestimmung und die Erreichung des mit ihr verfolgten Ziels unmöglich gemacht hat.

²¹ Siehe hierzu auch die Leitlinien WP 253, S. 10.

- b) Die **Schwere des Verstoßes**, beurteilt anhand der jeweiligen Umstände. Wie es in Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe a DSGVO heißt, betrifft dies die Art der Verarbeitung, doch liefert auch der „Umfang oder Zweck der betreffenden Verarbeitung sowie die Zahl der von der Verarbeitung betroffenen Personen und das Ausmaß des von ihnen erlittenen Schadens“ Hinweise auf die Schwere des Verstoßes.
- i. Die **Art der Verarbeitung**, einschließlich des Kontexts, in dem die Verarbeitung funktional begründet ist (z. B. Geschäftstätigkeit, gemeinnützige Tätigkeit, politische Partei usw.) und alle Merkmale der Verarbeitung.²² Wenn die Art der Verarbeitung höhere Risiken mit sich bringt, wenn z. B. der Zweck darin besteht, persönliche Aspekte zu überwachen, zu bewerten oder Entscheidungen oder Maßnahmen mit nachteiligen Auswirkungen auf die betroffenen Personen zu treffen, kann die Aufsichtsbehörde je nach dem Kontext der Verarbeitung und der Rolle des Verantwortlichen oder des Auftragsverarbeiters erwägen, diesem Faktor mehr Gewicht beizumessen. Darüber hinaus kann eine Aufsichtsbehörde diesem Faktor mehr Gewicht beimessen, wenn ein eindeutiges Ungleichgewicht zwischen den betroffenen Personen und dem Verantwortlichen besteht (z. B. wenn es sich bei den betroffenen Personen um Angestellte, Schüler oder Patienten handelt) oder wenn an der Verarbeitung schutzbedürftige betroffene Personen, insbesondere Kinder, beteiligt sind.
 - ii. Der **Umfang der Verarbeitung** unter Bezugnahme auf den lokalen, nationalen oder grenzüberschreitenden Umfang der durchgeführten Verarbeitung und den Zusammenhang zwischen diesen Informationen und dem tatsächlichen Umfang der Verarbeitung im Hinblick auf die Zuweisung von Ressourcen durch den Verantwortlichen. Dieses Element unterstreicht einen realen Risikofaktor, der mit der größeren Schwierigkeit für die betroffene Person und die Aufsichtsbehörde zusammenhängt, mit zunehmendem Umfang der Verarbeitung rechtswidriges Verhalten einzudämmen. Je umfangreicher die Verarbeitung, desto größeres Gewicht kann die Aufsichtsbehörde diesem Faktor beimessen.
 - iii. Der **Zweck der Verarbeitung** wird dazu führen, dass die Aufsichtsbehörde diesem Faktor mehr Gewicht beimisst. Die Aufsichtsbehörde kann auch prüfen, ob die Verarbeitung personenbezogener Daten unter die sogenannten Kerntätigkeiten des Verantwortlichen fällt. Je mehr die Verarbeitung im Mittelpunkt der Kerntätigkeiten des Verantwortlichen oder des Auftragsverarbeiters steht, desto schwerwiegender werden die Unregelmäßigkeiten bei dieser Verarbeitung sein. Unter diesen Umständen kann die Aufsichtsbehörde diesem Faktor größeres Gewicht beimessen. Es kann jedoch Umstände geben, unter denen die Verarbeitung personenbezogener Daten eher nicht zu den Kerntätigkeiten des Verantwortlichen oder des Auftragsverarbeiters gehört, sich aber dennoch erheblich auf die Bewertung auswirkt (dies ist beispielsweise bei der Verarbeitung personenbezogener Daten von Arbeitnehmern der Fall, wenn durch den Verstoß die Würde dieser Arbeitnehmer erheblich beeinträchtigt wird).

²² Beispielsweise hat der EDSA bei der Analyse des Elements „Art des Verstoßes“ in seinem Beschluss 01/2020 zur Streitigkeit nach Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO über den Beschlussentwurf der irischen Aufsichtsbehörde bezüglich der Twitter International Company (im Folgenden „Verbindlicher Beschluss 01/2020 des EDSA“) festgestellt, dass die „betroffene Verarbeitung“ Mitteilungen von betroffenen Personen betraf, die sich bewusst dafür entschieden haben, den Adressatenkreis dieser Mitteilungen einzuschränken, und es wurde empfohlen, diesen Aspekt bei der Bewertung der Art der Verarbeitung zu berücksichtigen. Siehe in diesem Zusammenhang auch den Verbindlichen Beschluss 01/2020 des EDSA, Rn. 186.

- iv. Die **Zahl der betroffenen Personen**, die konkret, aber auch potenziell betroffen sind. Je höher die Zahl der betroffenen Personen ist, desto größer ist das Gewicht, das die Aufsichtsbehörde diesem Faktor beimessen kann. In vielen Fällen kann auch davon ausgegangen werden, dass der Verstoß „systemische“ Konnotationen aufweist und daher, auch zu unterschiedlichen Zeitpunkten, weitere betroffene Personen betreffen kann, die keine Beschwerden oder Meldungen bei der Aufsichtsbehörde eingereicht haben. Die Aufsichtsbehörde kann je nach den Umständen des Falles das Verhältnis zwischen der Zahl der betroffenen Personen und der Gesamtzahl der betroffenen Personen in diesem Zusammenhang (z. B. Anzahl der Bürger, Kunden oder Beschäftigten) berücksichtigen, um zu beurteilen, ob der Verstoß systemischer Natur ist.
 - v. Die **Höhe des erlittenen Schadens** und das Ausmaß, in dem das Verhalten die Rechte und Freiheiten des Einzelnen beeinträchtigen kann. Die Bezugnahme auf die „Höhe“ des erlittenen Schadens dient daher dazu, die Aufsichtsbehörden auf den erlittenen oder wahrscheinlich erlittenen Schaden aufmerksam zu machen, der in Bezug auf die Zahl der betroffenen Personen (z. B. in Fällen, in denen die Zahl der von der rechtswidrigen Verarbeitung betroffenen Personen hoch ist, der ihnen entstandene Schaden jedoch marginal ist) als weiterer, gesonderter Parameter zu betrachten ist. Nach Erwägungsgrund 75 DSGVO bezieht sich die Höhe des erlittenen Schadens auf physische, materielle oder immaterielle Schäden. Die Beurteilung des Schadens beschränkt sich jedenfalls auf das, was funktional erforderlich ist, um den Schweregrad des Verstoßes, wie weiter unten in Nr. 60 dargelegt, korrekt beurteilen zu können, ohne dass es zu einer Überschneidung mit den Tätigkeiten der Justizbehörden kommt, die mit der Feststellung der verschiedenen Formen des individuellen Schadens betraut sind.
- c) Die **Dauer des Verstoßes**, was bedeutet, dass eine Aufsichtsbehörde einem Verstoß von längerer Dauer in der Regel mehr Gewicht beimessen kann. Je länger der Verstoß andauert, desto mehr Gewicht kann die Aufsichtsbehörde diesem Faktor beimessen. Vorbehaltlich des nationalen Rechts kann, wenn ein bestimmtes Verhalten auch innerhalb des früheren Rechtsrahmens rechtswidrig war, sowohl der Zeitraum nach dem Inkrafttreten der DSGVO als auch der vorhergehende Zeitraum bei der Bemessung der Geldbuße berücksichtigt werden, wobei die Bedingungen dieses Rahmens zu berücksichtigen sind.

54. Die Aufsichtsbehörde kann den oben genannten Faktoren je nach den Umständen des Einzelfalles Gewicht beimessen. Wenn sie nicht von besonderer Bedeutung sind, können sie auch als neutral angesehen werden.

4.2.2 – Vorsätzlichkeit oder Fahrlässigkeit des Verstoßes

55. In seinen früheren Leitlinien stellte der EDSA fest: „Im Allgemeinen schließt der Begriff des ‚Vorsatzes‘ bei den Merkmalen einer Straftat Wissen und Wollen ein, während ‚nicht vorsätzlich‘ bedeutet, dass der Verstoß nicht absichtlich erfolgte, auch wenn der Verantwortliche bzw. Auftragsverarbeiter seine gesetzlich vorgeschriebene Sorgfaltspflicht verletzt hat.“²³ „Nicht vorsätzlich“ in diesem Sinne ist nicht gleichbedeutend mit „unwillentlich“.

Beispiel 4 – Veranschaulichung von Vorsatz und Fahrlässigkeit (aus WP 253)²⁴

²³ Leitlinien WP 253, S. 12.

²⁴ Die Beispiele wurden direkt aus den Leitlinien WP 253, S. 12, übernommen.

„Umstände, die auf vorsätzliche Verstöße hindeuten, liegen beispielsweise vor, wenn eine unrechtmäßige Verarbeitung von der obersten Führungsebene des Verantwortlichen genehmigt wurde oder wenn – entgegen den Empfehlungen des Datenschutzbeauftragten oder unter Missachtung bestehender Richtlinien – Daten über Mitarbeiter eines Wettbewerbers in der Absicht erfasst werden, diesen Wettbewerber auf dem Markt in Verruf zu bringen. Weitere mögliche Beispiele:

- Änderung personenbezogener Daten in der Absicht, einen irreführenden (positiven) Eindruck über die Erreichung von Zielvorgaben zu vermitteln – ein entsprechender Fall wurde im Zusammenhang mit den Zielvorgaben für Krankenhauswartezeiten aufgedeckt;*
- Handel mit personenbezogenen Daten für Marketingzwecke, d. h. Verkauf als Daten, für die eine Zustimmung zur Verarbeitung vorliegt, ohne jedoch den Standpunkt der betroffenen Personen zur Verwendung ihrer Daten eingeholt zu haben oder zu beachten.*

Andere Umstände, wie Versäumnisse beim Lesen und Einhalten vorhandener Richtlinien, Versäumnisse bei der Prüfung veröffentlichter Informationen auf personenbezogene Daten, Versäumnisse bei der zeitnahen Durchführung technischer Aktualisierungen, Versäumnisse bei der Umsetzung von Richtlinien (im Gegensatz zum schlichten Versäumnis ihrer Anwendung) können auf Fahrlässigkeit hindeuten.“

56. Die Vorsätzlichkeit oder Fahrlässigkeit des Verstoßes (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe b DSGVO) sollte unter Berücksichtigung der objektiven Verhaltensweisen beurteilt werden, die sich aus dem Sachverhalt ergeben. Der EDSA hat darauf hingewiesen, dass allgemein anerkannt wird, dass vorsätzliche Verstöße, die „eine offenkundige Missachtung der gesetzlichen Bestimmungen darstellen, schwerwiegender sind als nicht vorsätzliche Verstöße“. ²⁵ Im Falle eines vorsätzlichen Verstoßes wird die Aufsichtsbehörde diesem Faktor wahrscheinlich mehr Gewicht beimessen. Je nach den Umständen des Falles kann die Aufsichtsbehörde auch den Grad der Fahrlässigkeit berücksichtigen. Fahrlässigkeit könnte allenfalls als neutral angesehen werden.

4.2.3 – Kategorien betroffener personenbezogener Daten

57. In Bezug auf die Anforderung, die Kategorien betroffener personenbezogener Daten zu berücksichtigen (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe g DSGVO), werden in der DSGVO eindeutig die Arten von Daten hervorgehoben, die besonderen Schutz und somit eine strengere Reaktion im Hinblick auf Geldbußen erfordern. Dies betrifft zumindest die Arten von Daten, die unter die Artikel 9 und 10 DSGVO fallen, sowie Daten, die nicht in den Anwendungsbereich dieser Artikel fallen und durch deren Verbreitung der betroffenen Person ein unmittelbarer Schaden bzw. eine unmittelbare Notsituation entstehen würde ²⁶ (z. B. Standortdaten, Daten zur privaten Kommunikation, nationale Identifikationsnummern oder Finanzdaten wie Transaktionsübersichten oder Kreditkartennummern). ²⁷ Je mehr derartige Datenkategorien betroffen sind oder je sensibler die Daten sind, desto größer ist das Gewicht, das die Aufsichtsbehörde diesem Faktor beimessen kann.
58. Darüber hinaus ist die Datenmenge für jede betroffene Person von Bedeutung, da die Verletzung des Rechts auf Privatsphäre und auf Schutz personenbezogener Daten mit der Menge der Daten zu jeder betroffenen Person zunimmt.

²⁵ Leitlinien WP 253, S. 12.

²⁶ Ebenda, S. 16.

²⁷ Die Verbreitung privater Kommunikations- und Standortdaten kann der betroffenen Person unmittelbare Schäden oder eine unmittelbare Notsituation verursachen, was durch den besonderen Schutz, den der EU-Gesetzgeber der privaten Kommunikation in Artikel 7 der Charta der Grundrechte und der Richtlinie 2002/58/EG gewährt, und für Standortdaten durch den EuGH in bestimmten Fällen hervorgehoben wurde, siehe verbundene Rechtssachen C-511/18, C-512/18 und C-520/18, *La Quadrature du Net* u. a., Rn. 117 und die dort angeführte Rechtsprechung.

4.2.4 – Einstufung des Schweregrades des Verstoßes und Ermittlung des angemessenen Ausgangsbetrags

59. Die Bewertung der oben genannten Faktoren (Kapitel 4.2.1 – 4.2.3) bestimmt den Schweregrad des Verstoßes insgesamt. Bei dieser Bewertung handelt es sich nicht um eine mathematische Berechnung, bei der die oben genannten Faktoren einzeln betrachtet werden, sondern um eine gründliche Bewertung der konkreten Umstände des Falles, in der alle oben genannten Faktoren miteinander verknüpft sind. Daher ist bei der Prüfung des Schweregrades des Verstoßes der Verstoß in seiner Gesamtheit zu berücksichtigen.
60. Auf der Grundlage der Bewertung der oben genannten Faktoren wird der Verstoß als i) von geringem, ii) mittlerem oder iii) hohem Schweregrad eingestuft. Diese Kategorien lassen die Frage unberührt, ob eine Geldbuße verhängt werden kann oder nicht.
- Bei der Berechnung der Geldbuße für Verstöße von **geringem Schweregrad** setzt die Aufsichtsbehörde den Ausgangsbetrag für die weitere Berechnung bei einem Wert zwischen 0 % und 10 % des anwendbaren gesetzlichen Höchstmaßes fest.
 - Bei der Berechnung der Geldbuße für Verstöße von **mittlerem Schweregrad** setzt die Aufsichtsbehörde den Ausgangsbetrag für die weitere Berechnung bei einem Wert zwischen 10 % und 20 % des anwendbaren gesetzlichen Höchstmaßes fest.
 - Bei der Berechnung der Geldbuße für Verstöße von **hohem Schweregrad** setzt die Aufsichtsbehörde den Ausgangsbetrag für die weitere Berechnung bei einem Wert zwischen 20 % und 100 % des anwendbaren gesetzlichen Höchstmaßes fest.
61. Generell gilt: Je schwerer der Verstoß innerhalb seiner jeweiligen Kategorie ist, desto höher dürfte der Ausgangsbetrag sein.
62. Die Spannen, innerhalb derer der Ausgangsbetrag festgesetzt wird, werden vom EDSA und seinen Mitgliedern laufend überprüft und können erforderlichenfalls angepasst werden.

Beispiel 5a – Einstufung des Schweregrades eines Verstoßes (hoher Schweregrad)

Nach Prüfung zahlreicher Beschwerden von Kunden eines Telefonunternehmens über unerbetene Anrufe stellte die zuständige Aufsichtsbehörde fest, dass das Telefonunternehmen ohne gültige Rechtsgrundlage die Kontaktdaten seiner Kunden für Telemarketing verwendete (Verstoß gegen Artikel 6 DSGVO). Insbesondere hatte die Telefongesellschaft die Namen und registrierten Telefonnummern ihrer Kunden Dritten zu Marketingzwecken angeboten. Die Telefongesellschaft handelte so, obwohl der Datenschutzbeauftragte davon abgeraten hatte, ohne sich darum zu bemühen, diese Praxis in irgendeiner Weise einzudämmen oder den Kunden die Möglichkeit zum Widerspruch zu geben. Tatsächlich gab es die Praxis seit Mai 2018 und sie war zum Zeitpunkt der Untersuchung noch nicht eingestellt worden. Die in Rede stehende Telefongesellschaft war landesweit tätig, und die Praxis betraf alle ihre vier Millionen Kunden. Die Aufsichtsbehörde stellte fest, dass alle diese Kunden regelmäßig unerbetenen Anrufen Dritter ausgesetzt waren, ohne dass ihnen wirksame Mittel zur Verfügung standen, den Anrufen ein Ende zu bereiten.

*Der Aufsichtsbehörde oblag die Aufgabe, den Schweregrad dieses Falls zu beurteilen. Eingangs stellte die Aufsichtsbehörde fest, dass ein Verstoß gegen Artikel 6 DSGVO zu **den in Artikel 83 Absatz 5 DSGVO aufgeführten Verstößen gehört** und daher unter die übergeordnete Ebene von Artikel 83 DSGVO fällt. Zweitens prüfte die Aufsichtsbehörde die Umstände des Falles. Dabei maß die Aufsichtsbehörde der **Art des Verstoßes** erhebliches Gewicht bei, da auf der verletzten Bestimmung*

(Artikel 6 DSGVO) die Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung insgesamt beruht. Wird dieser Bestimmung nicht eingehalten, verliert die gesamte Verarbeitung ihre Rechtmäßigkeit. Außerdem maß die Aufsichtsbehörde der **Dauer des Verstoßes**, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der DSGVO begonnen hatte und zum Zeitpunkt der Untersuchung noch nicht beendet war, erhebliches Gewicht bei. Die Tatsache, dass die Telefongesellschaft landesweit tätig war, vergrößerte den **Umfang der Verarbeitung**. Die **Zahl der betroffenen Personen** wurde als sehr hoch angesehen (vier Millionen im Vergleich zu einer Gesamtbevölkerung von 14 Millionen), während der von ihnen erlittene **Schaden** als mäßig angesehen wurde (nichtmaterieller Schaden in Form von Belästigung). Bei der letztgenannten Bewertung wurden die **betroffenen Datenkategorien** (Name und Telefonnummer) berücksichtigt. Die Schwere des Verstoßes stieg jedoch aufgrund der Tatsache, dass der Verstoß entgegen einer Empfehlung des Datenschutzbeauftragten begangen wurde und daher als **vorsätzlich** angesehen wurde.

Unter Berücksichtigung der vorstehend angesprochenen Aspekte (schwerwiegend, lange Dauer, hohe Zahl betroffener Personen, landesweiter Anwendungsbereich, Vorsatz bei mäßigem Schaden) kam die Aufsichtsbehörde zu dem Schluss, der Verstoß sei als **schwer** einzustufen. Die Aufsichtsbehörde legt den Ausgangsbetrag für die weitere Berechnung bei einem Wert zwischen 20 % und 100 % des in Artikel 83 Absatz 5 DSGVO vorgesehenen gesetzlichen Höchstmaßes fest.

Beispiel 5b – Einstufung des Schweregrades eines Verstoßes (mittlerer Schweregrad)

Eine Aufsichtsbehörde erhielt von einem Krankenhaus eine Meldung einer Verletzung des Schutzes personenbezogener Daten. Dieser Meldung war zu entnehmen, dass mehrere Mitarbeiter in der Lage waren, Teile von Patientenakten einzusehen, die – aufgrund der Abteilung, in der sie tätig waren – für sie nicht hätten zugänglich sein sollen. Das Krankenhaus hatte Verfahren zur Regelung des Zugangs zu Patientenakten ausgearbeitet und strenge Maßnahmen für einen eingeschränkten Zugang ergriffen. Dies hatte zur Folge, dass das Personal einer Abteilung nur auf medizinische Informationen zugreifen konnte, die für diese spezifische Abteilung relevant waren. Darüber hinaus hatte das Krankenhaus in die Sensibilisierung seiner Mitarbeiter für den Schutz der Privatsphäre investiert. Es stellte sich jedoch heraus, dass es Probleme im Zusammenhang mit der Überwachung von Genehmigungen gab. Bedienstete, die in eine andere Abteilung versetzt worden waren, konnten noch immer von ihren „alten“ Abteilungen Zugang zu Patientenakten erhalten, und das Krankenhaus verfügte über keine Verfahren, um den jeweils aktuellen Arbeitsplatz des Mitarbeiters mit seiner Genehmigung in Einklang zu bringen. Die interne Untersuchung des Krankenhauses ergab, dass mindestens 150 Mitarbeiter (von 3500) nicht korrekte Genehmigungen hatten, von denen mindestens 20 000 der 95 000 Patientenakten betroffen waren. Das Krankenhaus konnte nachweisen, dass Mitarbeiter in mindestens 16 Fällen ihre Genehmigungen genutzt hatten, um Patientenakten einzusehen. Nach Auffassung der Aufsichtsbehörde liegt ein Verstoß gegen Artikel 32 DSGVO vor.

Bei der Beurteilung des Schweregrades des Falls stellte die Aufsichtsbehörde erstens fest, dass ein Verstoß gegen Artikel 32 DSGVO **zu den in Artikel 83 Absatz 4 DSGVO aufgeführten Verstößen gehört** und daher unter die untergeordnete Ebene von Artikel 83 DSGVO fällt. Zweitens prüfte die Aufsichtsbehörde die Umstände des Falles. In diesem Zusammenhang war die Aufsichtsbehörde der Ansicht, dass die **Zahl der** von der Verletzung **betroffenen Personen** zwar nur 16 betragen hatte, es unter den Umständen des vorliegenden Falles möglicherweise aber auch 20 000 und angesichts des systemischen Charakters des Problems sogar 95 000 hätten sein können. Darüber hinaus stufte die Aufsichtsbehörde den Verstoß als **fahrlässig** ein, allerdings in geringem Maße, was unter den Umständen des vorliegenden Falls als neutraler Faktor angesehen wurde, da das Krankenhaus keine

Genehmigungsrichtlinien erlassen hatte, obwohl es dies eigentlich hätte tun müssen, ansonsten aber Schritte zur Durchführung strenger Maßnahmen zur Zugangsbeschränkung unternommen hatte. Keinen Einfluss auf diese Bewertung hatte die Tatsache, dass andere Datenschutz- und Sicherheitsmaßnahmen, wie in der DSGVO gefordert, erfolgreich umgesetzt worden waren. Schließlich maß die Aufsichtsbehörde der Tatsache erhebliches Gewicht bei, dass Patientenakten Gesundheitsdaten enthalten, bei denen es sich um **besondere Kategorien von Daten** gemäß Artikel 9 DSGVO handelt.

Unter Berücksichtigung all dessen (Art der Verarbeitung und besondere Datenkategorien im Verhältnis zur Zahl der tatsächlich und potenziell betroffenen Personen) kommt die Aufsichtsbehörde zu dem Schluss, der Verstoß sei als **mittelschwer** einzustufen. Die Aufsichtsbehörde legt den Ausgangsbetrag für die weitere Berechnung bei einem Wert zwischen 10 % und 20 % des in Artikel 83 Absatz 4 DSGVO vorgesehenen gesetzlichen Höchstmaßes fest.

Beispiel 5c – Einstufung des Schweregrades eines Verstoßes (geringer Schweregrad)

Bei einer Aufsichtsbehörde gingen zahlreiche Beschwerden über den Umgang eines Internetshops mit dem Auskunftsrecht seiner betroffenen Personen ein. Den Beschwerdeführern zufolge dauerte die Bearbeitung ihrer Anträge auf Auskunft zwischen vier und sechs Monate, was außerhalb des nach der DSGVO zulässigen Zeitrahmens liegt. Die Aufsichtsbehörde prüft die Beschwerden und stellt fest, dass der Internetshop in 5 % der Fälle mit höchstens drei Monaten Verspätung auf Auskunftsanträge antwortet. Insgesamt gingen in dem Shop jährlich rund 1000 Auskunftsanträge ein, von denen 950 fristgerecht bearbeitet wurden. Darüber hinaus verfügte der Internetshop über Richtlinien, mit denen sichergestellt werden sollte, dass alle Auskunftsanträge korrekt und vollständig bearbeitet wurden. Dennoch kam die Aufsichtsbehörde zu dem Schluss, dass der Internetshop gegen Artikel 12 Absatz 3 DSGVO verstoßen hatte, und beschloss die Verhängung einer Geldbuße.

Im Zuge der Berechnung des Betrags der zu verhängenden Geldbuße oblag es der Aufsichtsbehörde, den Schweregrad des vorliegenden Falls zu beurteilen. Eingangs stellte die Aufsichtsbehörde fest, dass ein Verstoß gegen Artikel 12 DSGVO **zu den in Artikel 83 Absatz 5 DSGVO aufgeführten Verstößen gehört** und daher unter die übergeordnete Ebene von Artikel 83 DSGVO fällt. Zweitens prüfte die Aufsichtsbehörde die Umstände des Falles. In diesem Zusammenhang prüfte die Aufsichtsbehörde sorgfältig die **Art des Verstoßes**. Obwohl das Recht auf zeitnahe Auskunft über personenbezogene Daten einer der Eckpfeiler der Rechte der betroffenen Person ist, war die Aufsichtsbehörde der Auffassung, dass der Verstoß in dieser Hinsicht von begrenzter Schwere war, da letztendlich alle Anträge, wenn auch mit begrenzter Verzögerung, bearbeitet wurden. Bezüglich des **Zwecks der Verarbeitung** stellte die Aufsichtsbehörde fest, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten nicht die Kerntätigkeit des Internetshops, wohl aber eine wichtige Nebentätigkeit bei der Verwirklichung seines Ziels des Verkaufs von Waren über das Internet war. Nach Auffassung der Aufsichtsbehörde erhöhte dies die Schwere des Verstoßes. Andererseits wurde der von den betroffenen Personen erlittene **Schaden** als minimal angesehen, da alle Auskunftsanträge innerhalb von sechs Monaten bearbeitet wurden.

Unter Berücksichtigung all dessen (Art des Verstoßes, Zweck der Verarbeitung und Ausmaß des Schadens) kommt die Aufsichtsbehörde zu dem Schluss, der Verstoß sei als **gering** einzustufen. Die Aufsichtsbehörde legt den Ausgangsbetrag für die weitere Berechnung bei einem Wert zwischen 0 % und 10 % des in Artikel 83 Absatz 5 DSGVO vorgesehenen gesetzlichen Höchstmaßes fest.

4.3 – Umsatz des Unternehmens im Hinblick auf die Verhängung einer wirksamen, abschreckenden und verhältnismäßigen Geldbuße

63. Gemäß der DSGVO muss jede Aufsichtsbehörde sicherstellen, dass die Verhängung von Geldbußen in jedem Einzelfall wirksam, verhältnismäßig und abschreckend ist (Artikel 83 Absatz 1 DSGVO). Die Anwendung dieser Grundsätze des Unionsrechts kann im Einzelfall weitreichende Folgen haben, da die Ausgangspunkte, die die DSGVO für die Berechnung von Geldbußen bietet, gleichermaßen für Kleinstunternehmen wie für multinationale Unternehmen gelten. Um eine Geldbuße verhängen zu können, die in allen Fällen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend ist, wird von den Aufsichtsbehörden erwartet, dass sie Geldbußen innerhalb der gesamten verfügbaren Bandbreite bis zum gesetzlichen Höchstmaß anpassen. Dies kann je nach den Umständen des Falles zu erheblichen Erhöhungen oder Senkungen der Geldbuße führen.
64. Nach Auffassung des EDSA ist es angemessen, bei den nachstehend ermittelten Ausgangspunkten der Größe des Unternehmens Rechnung zu tragen, weshalb er dessen Umsatz berücksichtigt.²⁸ Der EDSA folgt den Anforderungen von Artikel 83 DSGVO, der DSGVO insgesamt und der ständigen Rechtsprechung des EuGH, wonach der Umsatz eines Unternehmens ein Indiz für die Größe und Wirtschaftskraft eines Unternehmens sein kann.²⁹ Dies entbindet eine Aufsichtsbehörde jedoch nicht von der Verantwortung, am Ende der Berechnung eine Überprüfung der Wirksamkeit, Abschreckung und Verhältnismäßigkeit durchzuführen (siehe Kapitel 7). Diese deckt alle Umstände des Falles ab, einschließlich z. B. der Anhäufung mehrerer Verstöße, Zu- und Abschlägen wegen erschwerender und mildernder Umstände sowie finanzieller/sozioökonomischer Umstände. Es obliegt jedoch der Aufsichtsbehörde, dafür zu sorgen, dass die gleichen Umstände nicht doppelt gezählt werden. So sollten Aufsichtsbehörden nach Kapitel 7 insbesondere nicht die Zu- und Abschläge im Zusammenhang mit dem Umsatz des Unternehmens wiederholen, sondern vielmehr ihre Bewertung des angemessenen Ausgangsbetrags überdenken.
65. Aus den oben dargelegten Gründen kann die Aufsichtsbehörde in Erwägung ziehen, den Ausgangsbetrag entsprechend des Schweregrades des Verstoßes anzupassen, wenn dieser Verstoß von einem Unternehmen begangen wird, das einen Jahresumsatz von höchstens 2 Mio. EUR, einen Jahresumsatz von höchstens 10 Mio. EUR oder einen Jahresumsatz von höchstens 50 Mio. EUR erzielt hat.³⁰
- **Bei Unternehmen mit einem Jahresumsatz von ≤ 2 Mio. EUR** können die Aufsichtsbehörden in Erwägung ziehen, die Berechnungen auf der Grundlage eines Betrags zwischen 0,2 % und 0,4 % des ermittelten Ausgangsbetrags vorzunehmen.
 - **Bei Unternehmen mit einem Jahresumsatz von 2 Mio. EUR bis 10 Mio. EUR** können die Aufsichtsbehörden in Erwägung ziehen, die Berechnungen auf der Grundlage eines Betrags zwischen 0,3 % und 2 % des ermittelten Ausgangsbetrags vorzunehmen.
 - **Bei Unternehmen mit einem Jahresumsatz von 10 Mio. EUR bis 50 Mio. EUR** können die Aufsichtsbehörden in Erwägung ziehen die Berechnungen auf der Grundlage eines Betrags zwischen 1,5 % und 10 % des ermittelten Ausgangsbetrags vorzunehmen.

²⁸ Siehe auch den Verbindlichen Beschluss 1/2021 des EDSA, Rn. 411 und 412: „[...]“, dass gemäß Artikel 83 Absätze 4 bis 6 DSGVO der Umsatz eines Unternehmens nicht ausschließlich für die Festlegung der maximalen Höhe der Geldbuße relevant ist, sondern gegebenenfalls [als ein maßgebliches Element unter anderen] auch für die Berechnung der Geldbuße selbst, um sicherzustellen, dass die Geldbuße gemäß Artikel 83 Absatz 1 DSGVO wirksam, verhältnismäßig und abschreckend ist.“ Der Umsatz des betreffenden Unternehmens wird in Kapitel 6.2 dieser Leitlinien näher erläutert.

²⁹ Dies hat das Gericht in der Rechtssache T-25/06, Alliance One International/Kommission, Rn. 211, festgestellt, in dem auf andere Rechtsprechung verwiesen wird, beispielsweise in der Rechtssache T-9/99, HFB u. a./Kommission, Rn. 528 und 529, und in der Rechtssache T-175/05, Akzo Nobel u. a./Kommission, Rn. 114.

³⁰ Diese Umsatzzahlen orientieren sich an der Empfehlung der Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen. Bei der Festlegung der Ausgangspunkte stützt sich der EDSA allein auf den Jahresumsatz des Unternehmens (siehe weiter unten Kapitel 6).

66. Aus denselben Gründen kann die Aufsichtsbehörde in Erwägung ziehen, den Ausgangsbetrag entsprechend des Schweregrades des Verstoßes anzupassen, wenn dieser Verstoß von einem Unternehmen begangen wird, das einen Jahresumsatz von höchstens 100 Mio. EUR, einen Jahresumsatz von höchstens 250 Mio. EUR und einen Jahresumsatz von höchstens 500 Mio. EUR erzielt hat.³¹
- Bei **Unternehmen mit einem Jahresumsatz von 50 Mio. EUR bis 100 Mio. EUR** können die Aufsichtsbehörden in Erwägung ziehen, die Berechnungen auf der Grundlage eines Betrags zwischen 8 % und 20 % des ermittelten Ausgangsbetrags vorzunehmen.
 - Bei **Unternehmen mit einem Jahresumsatz von 100 Mio. EUR bis 250 Mio. EUR** können die Aufsichtsbehörden in Erwägung ziehen, die Berechnungen auf der Grundlage eines Betrags zwischen 15 % und 50 % des ermittelten Ausgangsbetrags vorzunehmen.
 - Bei **Unternehmen mit einem Jahresumsatz von 250 Mio. EUR bis 500 Mio. EUR** können die Aufsichtsbehörden in Erwägung ziehen, die Berechnungen auf der Grundlage eines Betrags zwischen 40 % und 100 % des ermittelten Ausgangsbetrags vorzunehmen.
 - Bei **Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mehr als 500 Mio. EUR** können die Aufsichtsbehörden in Erwägung ziehen, ohne Anpassung des ermittelten Ausgangsbetrags vorzugehen. Diese Unternehmen werden nämlich das statische gesetzliche Höchstmaß überschreiten, sodass sich die Größe des Unternehmens bereits in dem dynamischen gesetzlichen Höchstmaß widerspiegelt, der zur Bestimmung des Ausgangsbetrags für die weitere Berechnung auf der Grundlage der Bewertung des Schweregrades des Verstoßes herangezogen wird.
67. In der Regel dürfte der Ausgangsbetrag umso höher sein, je höher der Umsatz des Unternehmens innerhalb der anwendbaren Kategorie ist. Letzteres gilt insbesondere für die größten Unternehmen, bei denen die Kategorie der Ausgangsbeträge die größte Bandbreite aufweist.
68. Darüber hinaus ist die Aufsichtsbehörde nicht verpflichtet, diese Anpassung vorzunehmen, wenn es unter dem Gesichtspunkt der Wirksamkeit, Abschreckung und Verhältnismäßigkeit nicht erforderlich ist, den Ausgangsbetrag der Geldbuße anzupassen.
69. Es sei nochmals darauf hingewiesen, dass diese Zahlen Ausgangspunkte für die weitere Berechnung sind und keine Pauschalbeträge (Preisschilder) für Verstöße gegen Bestimmungen der DSGVO. Es liegt im Ermessen der Aufsichtsbehörde, die gesamte Bandbreite der Geldbußen von jedem Betrag bis zum gesetzlichen Höchstmaß zu nutzen, um sicherzustellen, dass die Geldbuße auf die Umstände des Einzelfalls zugeschnitten ist, wie es der Gerichtshof verlangt, wenn ein abstrakter Ausgangspunkt zugrunde gelegt wird.

Beispiel 6a – Ermittlung der Ausgangspunkte für die weitere Berechnung

Eine Supermarktkette mit einem Umsatz von 450 Mio. EUR hat gegen Artikel 12 DSGVO verstoßen. Die Aufsichtsbehörde entschied auf der Grundlage einer sorgfältigen Analyse der Umstände des Falles, dass der Verstoß von geringer Schwere ist. Zur Bestimmung des Ausgangspunkts für die weitere Berechnung stellt die Aufsichtsbehörde zunächst fest, dass Artikel 12 DSGVO in Artikel 83 Absatz 5 Buchstabe b DSGVO aufgeführt ist und dass auf der Grundlage des Umsatzes des Unternehmens (450 Mio. EUR) ein gesetzlicher Höchstbetrag von 20 Mio. EUR gilt.

³¹ Diese Zahlen werden hinzugefügt, um die Lücke zwischen der höchsten im vorstehenden Absatz genannten Schwelle und der Umsatzschwelle gemäß Artikel 83 Absätze 4 bis 6 DSGVO zu schließen.

Gestützt auf den von der Aufsichtsbehörde ermittelten Schweregrad (niedrig) sollte ein Ausgangsbetrag zwischen 0 EUR und 2 Mio. EUR in Betracht gezogen werden (zwischen 0 % und 10 % des anwendbaren gesetzlichen Höchstbetrags, siehe weiter oben Nr. 60).

Die Aufsichtsbehörde hält eine Anpassung nach unten auf 90 % des Ausgangsbetrags aufgrund der Größe des Unternehmens mit einem Umsatz von 450 Mio. Euro für gerechtfertigt. Dieser Betrag bildet die Grundlage für die weitere Berechnung, die dazu führen sollte, dass der endgültige Betrag den geltenden gesetzlichen Höchstbetrag von 20 Mio. EUR nicht überschreitet.

Beispiel 6b – Ermittlung der Ausgangspunkte für die weitere Berechnung

Es wird festgestellt, dass eine Start-up-Dating-App mit einem Umsatz von 500 000 EUR sensible personenbezogene Daten ihrer Kunden an mehrere Datenmakler zur Analyse verkauft und damit gegen Artikel 9 und Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO verstoßen hat. Die Aufsichtsbehörde entscheidet auf der Grundlage einer sorgfältigen Analyse der Umstände des Falles, dass der Verstoß schwerwiegend ist. Zur Bestimmung des Ausgangspunkts für die weitere Berechnung stellt die Aufsichtsbehörde zunächst fest, dass die Artikel 9 und 5 DSGVO in Artikel 83 Absatz 5 Buchstabe a DSGVO aufgeführt sind und dass auf der Grundlage des Umsatzes des Unternehmens (500 000 EUR) ein gesetzlicher Höchstbetrag von 20 Mio. EUR gilt.

Auf der Grundlage des von der Aufsichtsbehörde festgelegten Schweregrads (hoch) sollte ein Ausgangsbetrag zwischen 4 Mio. EUR und 20 Mio. EUR berücksichtigt werden (zwischen 20 % und 100 % des anwendbaren gesetzlichen Höchstbetrags, siehe weiter oben Rn. 60).

Die Aufsichtsbehörde hält eine Anpassung nach unten auf 0,25 % des Ausgangsbetrags aufgrund der Größe des Unternehmens mit einem Umsatz von 500 000 EUR für gerechtfertigt. Dieser Betrag bildet die Grundlage für die weitere Berechnung, die dazu führen sollte, dass der endgültige Betrag den geltenden Höchstbetrag von 20 Mio. EUR nicht überschreitet.

KAPITEL 5 – ERSCHWERENDE UND MILDERNDE UMSTÄNDE

5.1 – Ermittlung erschwerender und mildernder Umstände

70. In Anlehnung an die Struktur der DSGVO muss die Aufsichtsbehörde nach ihrer Bewertung der Art, Schwere und Dauer des Verstoßes sowie seiner Vorsätzlichkeit oder Fahrlässigkeit und der Kategorien betroffener personenbezogener Daten die verbleibenden erschwerenden und mildernden Umstände gemäß Artikel 83 Absatz 2 DSGVO berücksichtigen.
71. Was die Bewertung dieser Elemente betrifft, so können Zu- oder Abschläge auf eine Geldbuße nicht in Tabellen oder mit Prozentsätzen im Voraus festgelegt werden. Es sei erneut darauf hingewiesen, dass die tatsächliche Quantifizierung der Geldbuße von allen im Laufe der Untersuchung gesammelten Anhaltspunkten und weiteren Überlegungen abhängt, die auch mit früheren Erfahrungen der Aufsichtsbehörde bei der Verhängung von Geldbußen zusammenhängen.
72. Der Klarheit halber sei darauf hingewiesen, dass jedes Kriterium des Artikels 83 Absatz 2 DSGVO – unabhängig davon, ob es nach Kapitel 4 oder nach diesem Kapitel bewertet wird – im Rahmen der Gesamtbewertung von Artikel 83 Absatz 2 DSGVO nur einmal berücksichtigt werden sollte.

5.2 - Maßnahmen des Verantwortlichen oder des Auftragsverarbeiters zur Minderung des den betroffenen Personen entstandenen Schadens

73. Ein erster Schritt zur Feststellung, ob erschwerende oder mildernde Umstände vorliegen, besteht in der Prüfung mit Blick auf Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe c, der „jegliche von dem Verantwortlichen oder dem Auftragsverarbeiter getroffenen Maßnahmen zur Minderung des den betroffenen Personen entstandenen Schadens“ betrifft.
74. Wie in den Leitlinien WP 253 dargelegt, sind Verantwortliche und Auftragsverarbeiter bereits verpflichtet, „technische und organisatorische Maßnahmen zu treffen, mit denen ein dem Risiko angemessenes Sicherheitsniveau gewährleistet wird, Datenschutz-Folgenabschätzungen durchzuführen und die Risiken zu mindern, die sich aus der Verarbeitung personenbezogener Daten für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen ergeben.“ Im Falle eines Verstoßes sollte der Verantwortliche bzw. Auftragsverarbeiter alles Erdenkliche tun, „um die Folgen des Verstoßes für die betroffene(n) Person(en) gering zu halten“.³²
75. Der Erlass geeigneter Maßnahmen zur Minderung des den betroffenen Personen entstandenen Schadens kann als mildernder Umstand angesehen werden, der den Betrag der Geldbuße verringert.
76. Die getroffenen Maßnahmen müssen insbesondere im Hinblick auf das Element der Rechtzeitigkeit bewertet werden, d. h. bzgl. des Zeitpunkts, zu dem sie von dem Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiter umgesetzt werden, und ihre Wirksamkeit. In diesem Sinne werden Maßnahmen, die von selbst durchgeführt wurden, bevor der Verantwortliche oder Auftragsverarbeiter Kenntnis von Beginn der Untersuchung der Aufsichtsbehörde erlangt, eher als mildernder Umstand angesehen als Maßnahmen, die nach diesem Zeitpunkt durchgeführt wurden.

5.3 – Grad der Verantwortung des Verantwortlichen oder des Auftragsverarbeiters

77. Gemäß Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe d muss der Grad der Verantwortung des Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiters unter Berücksichtigung der von ihnen gemäß den Artikeln 25 und 32 DSGVO getroffenen Maßnahmen bewertet werden. In den Leitlinien WP 253 heißt es hierzu: „Anschließend ist von der Aufsichtsbehörde die Frage zu beantworten, inwieweit der Verantwortliche so gehandelt hat, wie es ihm aufgrund der Art, der Zwecke und des Umfangs der Verarbeitung angesichts seiner Verpflichtungen gemäß der Verordnung zu erwarten gewesen wäre.“³³
78. In Bezug auf dieses Kriterium sind insbesondere das Restrisiko für die Freiheiten und Rechte der betroffenen Personen, die Beeinträchtigung der betroffenen Personen und der nach dem Erlass der Maßnahmen durch den Verantwortlichen andauernde Schaden sowie das Maß an Robustheit der gemäß den Artikeln 25 und 32 DSGVO erlassenen Maßnahmen zu bewerten.
79. In diesem Zusammenhang kann die Aufsichtsbehörde auch prüfen, ob die betreffenden Daten direkt identifizierbar und/oder ohne technische Schutzmechanismen zugänglich waren.³⁴ Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass das Bestehen eines solchen Schutzes nicht zwangsläufig einen mildernden Umstand darstellt (siehe weiter unten Nr. 82). Dies hängt von allen Umständen des Einzelfalles ab.

³² Leitlinien WP 253, S. 13.

³³ Ebenda, S. 14.

³⁴ Ebenda, S. 15.

80. Im Sinne einer angemessenen Bewertung der oben genannten Elemente sollte die Aufsichtsbehörde alle einschlägigen Unterlagen berücksichtigen, die von dem Verantwortlichen oder dem Auftragsverarbeiter, z. B. im Zusammenhang mit der Ausübung ihres Rechts auf Verteidigung, zur Verfügung gestellt werden. Aus diesen Unterlagen könnte insbesondere hervorgehen, wann die Maßnahmen ergriffen wurden und wie sie um- bzw. eingesetzt wurden, ob (gegebenenfalls) Interaktionen zwischen dem Verantwortlichen und dem Auftragsverarbeiter stattgefunden haben oder ob (gegebenenfalls) Kontakt zum DSB oder zu den betroffenen Personen bestand.
81. Angesichts der im Vergleich zur Richtlinie 95/46/EG erhöhten Rechenschaftspflicht im Rahmen der DSGVO³⁵ ist es wahrscheinlich, dass der Grad der Verantwortung des Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiters als erschwerender oder neutraler Faktor betrachtet wird. Nur unter außergewöhnlichen Umständen, in denen der Verantwortliche oder der Auftragsverarbeiter über die ihm auferlegten Verpflichtungen hinausgegangen ist, gilt dies als mildernder Umstand.

5.4 - Frühere Verstöße des Verantwortlichen oder des Auftragsverarbeiters

82. Bei früheren Verstößen handelt es sich um Verstöße, die bereits vor Erlass der Entscheidung festgestellt wurden. Im Falle einer Zusammenarbeit nach Kapitel VII DSGVO sind frühere Verstöße diejenigen, die bereits vor der Erstellung des Beschlussentwurfs (im Sinne von Artikel 60 DSGVO) festgestellt wurden.
83. Gemäß Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe e DSGVO sind einschlägige frühere Verstöße des Verantwortlichen oder des Auftragsverarbeiters bei der Entscheidung über die Verhängung einer Geldbuße und über den Betrag der Geldbuße zu berücksichtigen. Eine ähnliche Formulierung findet sich in Erwägungsgrund 148 DSGVO.

5.4.1 – Zeitrahmen

84. Als erstes ist der Zeitpunkt zu berücksichtigen, zu dem der frühere Verstoß stattgefunden hat, da die Bedeutung des früheren Verstoßes umso geringer ist, je mehr Zeit zwischen ihm und dem derzeit untersuchten Verstoß vergangen ist. Je länger also ein Verstoß zurückliegt, desto weniger Bedeutung messen die Aufsichtsbehörden diesem Verstoß zu. Diese Beurteilung liegt im Ermessen der Aufsichtsbehörde, vorbehaltlich der geltenden nationalen und europäischen Rechtsvorschriften und Grundsätze.
85. Da jedoch Verstöße, die vor langer Zeit begangen wurden, bei der Bewertung der „Bilanz“ des Verantwortlichen oder des Auftragsverarbeiters weiterhin von Interesse sein könnten, dürfen keine festen Verjährungsfristen für diesen Zweck festgelegt werden. Einige nationale Rechtsvorschriften hindern Aufsichtsbehörden jedoch daran, frühere Verstöße nach Ablauf eines bestimmten Zeitraums zu berücksichtigen. Ebenso sehen bestimmte nationale Rechtsvorschriften eine Pflicht zur Löschung von Aufzeichnungen nach einem bestimmten Zeitraum vor, was die handelnden Aufsichtsbehörden daran hindert, diese Altfälle zu berücksichtigen.
86. Aus demselben Grund ist darauf hinzuweisen, dass Verstöße gegen die DSGVO, da es sich um die jüngeren Verstöße handelt, als relevanter anzusehen sind als Verstöße gegen die zur Umsetzung der Richtlinie 95/46/EG erlassenen nationalen Vorschriften (sofern die nationalen Rechtsvorschriften die Berücksichtigung solcher Verstöße durch die Aufsichtsbehörde zulassen).

³⁵ Ebenda, S. 14.

5.4.2 – Gegenstand

87. Für die Zwecke von Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe e DSGVO können frühere Verstöße in Bezug auf denselben oder einen anderen Gegenstand als den, der Gegenstand der Untersuchung ist, als „einschlägig“ betrachtet werden.
88. Zwar könnten alle früheren Verstöße einen Hinweis auf die allgemeine Haltung des Verantwortlichen oder des Auftragsverarbeiters zur Einhaltung der DSGVO liefern, doch müssen Verstöße, die denselben Gegenstand betreffen, stärker berücksichtigt werden, da sie näher an dem derzeit untersuchten Verstoß sind, insbesondere wenn der Verantwortliche oder der Auftragsverarbeiter bereits zuvor denselben Verstoß begangen hat (wiederholte Verstöße). Daher müssen Verstöße gegen denselben Gegenstand als einschlägiger angesehen werden als frühere Verstöße, die ein anderes Thema betreffen.
89. Beispielsweise ist die Tatsache, dass es der Verantwortliche oder der Auftragsverarbeiter in der Vergangenheit versäumt hat, zeitnah betroffenen Personen zu antworten, die ihre Rechte ausüben wollten, als einschlägiger anzusehen, wenn sich der gerade untersuchte Verstoß ebenfalls auf die ausbleibende Reaktion gegenüber einer betroffenen Person bezieht, die ihre Rechte ausübt, als wenn er sich auf eine Verletzung des Schutzes personenbezogener Daten bezieht.
90. Gebührend berücksichtigt werden müssen hingegen frühere Verstöße zu einem anderen Gegenstand, die jedoch auf die gleiche Weise begangen wurden, da sie auf anhaltende Probleme innerhalb der Organisation des Verantwortlichen oder des Auftragsverarbeiters hindeuten können. Dies wäre beispielsweise bei Verstößen der Fall, die daraus resultieren, dass Empfehlungen des Datenschutzbeauftragten ignoriert wurden.

5.4.3 – Sonstige Erwägungen

91. Bei der Prüfung eines früheren Verstoßes gegen die zur Umsetzung der Richtlinie 95/46/EG erlassenen nationalen Vorschriften müssen die Aufsichtsbehörden berücksichtigen, dass die Anforderungen der Richtlinie und der DSGVO unterschiedlich sein können (wenn die nationalen Rechtsvorschriften es zulassen, dass solche Verstöße von der Aufsichtsbehörde berücksichtigt werden).
92. Bei der Prüfung der Maßgeblichkeit eines früheren Verstoßes sollte die Aufsichtsbehörde den Stand des Verfahrens berücksichtigen, in dem der frühere Verstoß festgestellt wurde, insbesondere die von der Aufsichtsbehörde oder der Justizbehörde im Einklang mit dem nationalen Recht getroffenen Maßnahmen.
93. Frühere Verstöße könnten auch herangezogen werden, wenn sie von einer anderen Aufsichtsbehörde festgestellt wurden, aber denselben Verantwortlichen/Auftragsverarbeiter betrafen. So könnte beispielsweise die federführende Aufsichtsbehörde, die mit einem Verstoß im Rahmen des Verfahrens der Zusammenarbeit und Kohärenz nach Artikel 60 DSGVO befasst ist, Verstöße berücksichtigen, die zuvor in örtlichen Fällen von einer anderen Aufsichtsbehörde in Bezug auf denselben Verantwortlichen/Auftragsverarbeiter festgestellt wurden. Ebenso könnten Verstöße, die zuvor von der federführenden Aufsichtsbehörde festgestellt wurden, berücksichtigt werden, wenn eine andere Behörde eine bei ihr eingereichte Beschwerde in Fällen mit nur lokalen Auswirkungen nach Artikel 56 Absatz 2 DSGVO bearbeiten muss. Gibt es keine federführende Aufsichtsbehörde (z. B. wenn der Verantwortliche oder Auftragsverarbeiter nicht in der Europäischen Union niedergelassen ist), könnten Aufsichtsbehörden auch Verstöße berücksichtigen, die zuvor von einer anderen Aufsichtsbehörde in Bezug auf denselben Verantwortlichen/Auftragsverarbeiter festgestellt wurden.

94. Das Vorliegen früherer Verstöße kann bei der Berechnung der Geldbuße als erschwerender Faktor angesehen werden. Die Gewichtung dieses Faktors ist unter Berücksichtigung der Art und Häufigkeit der früheren Verstöße zu bestimmen. Liegen keine früheren Verstöße vor, kann dies jedoch nicht als mildernder Umstand angesehen werden, da die Einhaltung der DSGVO die Regel ist. Liegen keine früheren Verstöße vor, kann dieser Faktor als neutral angesehen werden.

5.5 - Umfang der Zusammenarbeit mit der Aufsichtsbehörde, um dem Verstoß abzuhelpfen und seine möglichen nachteiligen Auswirkungen zu mindern

95. Nach Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe f muss die Aufsichtsbehörde den Umfang der Zusammenarbeit des Verantwortlichen oder des Auftragsverarbeiters mit der Aufsichtsbehörde berücksichtigen, um dem Verstoß abzuhelpfen und seine möglichen nachteiligen Auswirkungen zu mindern.
96. Vor einer weiteren Bewertung des Umfangs der Zusammenarbeit, die der Verantwortliche oder der Auftragsverarbeiter mit der Aufsichtsbehörde eingegangen ist, ist erneut darauf hinzuweisen, dass dem Verantwortlichen und dem Auftragsverarbeiter eine allgemeine Pflicht zur Zusammenarbeit gemäß Artikel 31 DSGVO obliegt und dass mangelnde Zusammenarbeit zur Verhängung der in Artikel 83 Absatz 4 Buchstabe a DSGVO vorgesehenen Geldbuße führen kann. Es sollte daher davon ausgegangen werden, dass die gewöhnliche Pflicht zur Zusammenarbeit zwingend ist und daher als neutral (und nicht als mildernder Umstand) angesehen werden sollte.
97. Hat die Zusammenarbeit mit der Aufsichtsbehörde jedoch bewirkt, dass die andernfalls möglicherweise eintretenden negativen Auswirkungen auf die Rechte der betroffenen Personen vermindert oder vermieden wurden, so kann die Aufsichtsbehörde dies als mildernden Umstand im Sinne von Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe f DSGVO betrachten und damit den Betrag der Geldbuße herabsetzen. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn ein Verantwortlicher oder Auftragsverarbeiter „in diesem speziellen Fall auf besondere Weise auf die Anfragen der Aufsichtsbehörden während der Untersuchungsphase reagiert hat, wodurch die Auswirkungen auf die Rechte der betroffenen Personen erheblich vermindert wurden“.³⁶

5.6 – Art und Weise, wie der Verstoß der Aufsichtsbehörde bekannt wurde

98. Nach Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe h könnte die Art und Weise, in der der Verstoß der Aufsichtsbehörde bekannt wurde, ein relevanter erschwerender oder mildernder Umstand sein. Dabei kann der Frage, ob und in welchem Umfang der Verantwortliche oder der Auftragsverarbeiter den Verstoß von Amts wegen gemeldet hat, bevor der Verstoß der Aufsichtsbehörde beispielsweise durch eine Beschwerde oder eine Untersuchung zur Kenntnis gebracht wurde, besondere Bedeutung beigemessen werden. Dieser Umstand ist nicht relevant, wenn der Verantwortliche besonderen Meldepflichten unterliegt (z. B. gemäß Artikel 33 bei Verletzungen des Schutzes personenbezogener Daten).³⁷ In solchen Fällen sollte diese Mitteilung als neutral betrachtet werden.³⁸
99. Wurde der Aufsichtsbehörde der Verstoß beispielsweise durch eine Beschwerde oder eine Untersuchung bekannt, so sollte dieses Element in der Regel ebenfalls als neutral gewertet werden. Die Aufsichtsbehörde

³⁶ Leitlinien WP 253, S. 15.

³⁷ Es sei darauf hingewiesen, dass eine Verletzung des Schutzes personenbezogener Daten nicht zwangsläufig einen Verstoß gegen die DSGVO impliziert.

³⁸ Dies wird in den Leitlinien WP 253, S. 15, betont.

kann es als mildernden Umstand betrachten, wenn der Verantwortliche oder der Auftragsverarbeiter den Verstoß von sich aus und vor dem Zeitpunkt, zu dem der Aufsichtsbehörde davon Kenntnis erlangte, gemeldet hat.

5.7 – Einhaltung von früher in Bezug auf denselben Gegenstand angeordneten Maßnahmen

100. Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe i DSGVO lautet: „Einhaltung der nach Artikel 58 Absatz 2 früher gegen den betreffenden Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiter in Bezug auf denselben Gegenstand angeordneten Maßnahmen, wenn solche Maßnahmen angeordnet wurden“; die Einhaltung dieser Maßnahmen ist bei der Entscheidung über die Verhängung einer Geldbuße und deren Betrag zu berücksichtigen.
101. Anders als bei Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe e DSGVO bezieht sich diese Bewertung nur auf Maßnahmen, die die Aufsichtsbehörden selber bereits in Bezug auf denselben Sachverhalt gegenüber dem gleichen Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiter angeordnet haben.³⁹
102. In diesem Zusammenhang könnte der Verantwortliche oder der Auftragsverarbeiter begründete Erwartungen haben, dass die Einhaltung der zuvor ihm gegenüber angeordneten Maßnahmen verhindern würde, dass es in Zukunft zu einem Verstoß gegen denselben Gegenstand kommt. Da jedoch die Einhaltung zuvor angeordneter Maßnahmen für den Verantwortlichen oder den Auftragsverarbeiter verpflichtend ist, sollte sie nicht als mildernder Umstand an sich berücksichtigt werden. Vielmehr ist ein verstärktes Engagement des Verantwortlichen oder des Auftragsverarbeiters bei der Erfüllung früherer Maßnahmen erforderlich, damit dieser Faktor als mildernd angewendet werden kann, indem z. B. zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden, die über die von der Aufsichtsbehörde angeordneten Maßnahmen hinausgehen.
103. Umgekehrt kann die Nichteinhaltung einer zuvor angeordneten Abhilfemöglichkeit entweder als erschwerender Umstand oder als ein eigenständiger Verstoß an sich gemäß Artikel 83 Absatz 5 Buchstabe e und Artikel 83 Absatz 6 DSGVO betrachtet werden. Daher sollte beachtet werden, dass dasselbe nicht konforme Verhalten nicht zweimal sanktioniert wird.

5.8 – Einhaltung von genehmigten Verhaltensregeln oder genehmigten Zertifizierungsverfahren

104. Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe j DSGVO besagt, dass die Einhaltung von Verhaltensregeln nach Artikel 40 DSGVO oder genehmigten Zertifizierungsverfahren nach Artikel 42 DSGVO ein relevanter Faktor sein kann.
105. Wie in den Leitlinien WP 253 dargelegt, kann die Einhaltung von Verhaltensregeln gemäß Artikel 40 DSGVO oder genehmigten Zertifizierungsverfahren gemäß Artikel 42 DSGVO unter bestimmten Gegebenheiten einen mildernden Umstand darstellen. Gemäß Artikel 40 Absatz 4 DSGVO sehen genehmigte Verhaltensregeln Verfahren vor „die es der (...) (Überwachungs-)Stelle ermöglichen, die obligatorische Überwachung der Einhaltung ihrer Bestimmungen (...) vorzunehmen.“ Bestimmte Formen der Sanktionierung von pflichtwidrigem Verhalten können gemäß Artikel 41 Absatz 4 DSGVO im Rahmen der Überwachung erfolgen, einschließlich eines vorläufigen oder endgültigen Ausschlusses des Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiters von den Verhaltensregeln. Obwohl die Aufsichtsbehörde zuvor verhängte Sanktionen im Zusammenhang mit dem Selbstregulierungssystem berücksichtigen kann, berühren die

³⁹ Ebenda, S. 16.

Befugnisse der Überwachungsstelle gemäß Artikel 41 Absatz 4 DSGVO jedoch nicht die „Aufgaben und Befugnisse der zuständigen Aufsichtsbehörde“, d. h. die Aufsichtsbehörde ist nicht verpflichtet, die Sanktionen der Überwachungsstelle zu berücksichtigen.⁴⁰

106. Ist dagegen die Nichteinhaltung der Verhaltensregeln oder der Zertifizierung für den Verstoß unmittelbar von Belang, kann die Aufsichtsbehörde dies als erschwerenden Umstand ansehen.

5.9 – Sonstige erschwerende und mildernde Umstände

107. Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe k DSGVO räumt der Aufsichtsbehörde den Spielraum ein, jegliche anderen erschwerenden oder mildernden Umstände zu berücksichtigen, die auf die Umstände des Einzelfalls anwendbar sind. Im Einzelfall kann es viele Elemente geben, die nicht alle kodifiziert oder aufgelistet werden können und die berücksichtigt werden müssen, um sicherzustellen, dass die verhängte Sanktion in jedem Einzelfall wirksam, verhältnismäßig und abschreckend ist.
108. In Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe k DSGVO werden Beispiele für „jegliche anderen erschwerenden oder mildernden Umstände im jeweiligen Fall“ genannt, wie unmittelbar oder mittelbar durch den Verstoß erlangte finanzielle Vorteile oder vermiedene Verluste. Es besteht die Ansicht, dass diese Bestimmung für die Anpassung des Betrags der Geldbuße an den konkreten Fall von grundlegender Bedeutung ist. In diesem Sinne wird die Auffassung vertreten, dass sie als ein Beispiel für den Grundsatz der Fairness und Gerechtigkeit ausgelegt werden sollte, der auf den Einzelfall angewandt wird.
109. Der Anwendungsbereich dieser Bestimmung, die zwangsläufig offen ist, sollte alle begründeten Erwägungen in Bezug auf den sozioökonomischen Kontext, in dem der Verantwortliche oder der Auftragsverarbeiter tätig ist, in Bezug auf den rechtlichen Kontext und in Bezug auf den Marktkontext umfassen.⁴¹
110. Insbesondere könnten wirtschaftliche Vorteile aus dem Verstoß ein erschwerender Umstand sein, wenn der Fall Informationen über den Gewinn liefert, der durch den Verstoß gegen die DSGVO erzielt wurde.
111. Außergewöhnliche Umstände, die zu erheblichen Veränderungen im sozioökonomischen Kontext führen können (z. B. Beginn eines schweren Pandemienotstands, der die Art und Weise der Verarbeitung personenbezogener Daten radikal verändern könnte) könnten ebenfalls nach Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe k DSGVO in Betracht gezogen werden.

Anmerkung: Die Beispiele in diesem Kapitel dienen der Veranschaulichung der Auswirkungen, die erschwerende und mildernde Umstände auf den Betrag der Geldbuße haben können. Die in diesen imaginären Fällen erwähnten Zu- oder Abschläge können nicht als Präzedenzfälle oder Hinweise auf Prozentsätze angesehen werden, die in realen Fällen verwendet werden sollten.

Beispiel 7a – Abwägung erschwerender und mildernder Umstände

Ein Sportverein verwendete am Eingang eines seiner Standorte Kameras mit Gesichtserkennungstechnik, um seine Besucher beim Betreten zu identifizieren. Da der Sportverein dies unter Verstoß gegen Artikel 9 DSGVO (Verarbeitung biometrischer Daten ohne gültige Ausnahme) tat, beschloss die für die Untersuchung des Verstoßes zuständige Aufsichtsbehörde, eine

⁴⁰ Ebenda, S. 17.

⁴¹ Der EDSA entschied in dieser Angelegenheit im verbindlichen Beschluss 3/2022 des EDSA über den von der irischen Aufsichtsbehörde zu Meta Platforms Ireland Limited und ihrem Facebook-Dienst vorgelegten Streit (Artikel 65 DSGVO) (im Folgenden „Verbindlicher Beschluss 3/2022 des EDSB“), Rn. 368.

Geldbuße zu verhängen. Unter Berücksichtigung aller relevanten Umstände des Falles war die Aufsichtsbehörde der Auffassung, dass es sich um einen schwerwiegenden Verstoß handelt, und da der Sportverein einen Jahresumsatz von 150 Mio. EUR erzielte, wurde ein Ausgangsbetrag von 2 Mio. EUR (ganz oben in der Kategorie) für angemessen erachtet.

Derselbe Sportverein war jedoch zwei Jahre zuvor wegen des Einsatzes von Fingerabdrucktechnik an den Drehkreuzen an einem anderen Standort mit einer Geldbuße belegt worden. Die Aufsichtsbehörde beschloss, dies als wiederholten Verstoß zu berücksichtigen (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe e DSGVO). Damit wurde der Tatsache Rechnung getragen, dass es nahezu um denselben Gegenstand ging und der Verstoß nur zwei Jahre zurücklag. Aufgrund dieses erschwerenden Umstands beschloss die Aufsichtsbehörde, die Geldbuße in diesem besonderen Fall auf 2,6 Mio. EUR zu erhöhen⁴², womit der geltende gesetzliche Höchstbetrag von 20 Mio. EUR nicht überschritten wurde.

Anmerkung: Die Beispiele in diesem Kapitel dienen der Veranschaulichung der Auswirkungen, die erschwerende und mildernde Umstände auf den Betrag der Geldbuße haben können. Die in diesen imaginären Fällen erwähnten Zu- oder Abschläge können nicht als Präzedenzfälle oder Hinweise auf Prozentsätze angesehen werden, die in realen Fällen verwendet werden sollten.

Beispiel 7b – Abwägung erschwerender und mildernder Umstände

Der Betreiber einer Kurzzeit-Autovermietungsplattform erlitt eine Verletzung des Schutzes personenbezogener Daten, die dazu führte, dass die personenbezogenen Daten seiner Kunden für einen kurzen Zeitraum gefährdet waren. Unter Berücksichtigung aller relevanten Umstände des Falles vertrat die Aufsichtsbehörde die Auffassung, dass die Mängel des Betreibers bei der Sicherung seiner Plattform gegen Artikel 32 DSGVO verstoßen, und da der Betreiber einen Jahresumsatz von 255 Mio. EUR erzielte, wurde ein Ausgangsbetrag von 260 000 EUR als angemessen erachtet.

Die gefährdeten personenbezogenen Daten umfassten Kopien von Führerscheinen und Personalausweisen. Aus diesem Grund waren alle von der Verletzung des Schutzes personenbezogener Daten betroffenen Kunden gezwungen, diese Dokumente neu zu beantragen, um die Möglichkeit eines Identitätsdiebstahls zu begrenzen. Bei der Unterrichtung der betroffenen Personen über diesen Vorfall bot der Betreiber allen betroffenen Personen Unterstützung bei der erneuten Beantragung dieser Dokumente bei den zuständigen öffentlichen Einrichtungen an und richtete ein System zur Erstattung der für den Antrag gezahlten Gebühren ein. Die Aufsichtsbehörde betrachtete dies als „Maßnahmen zur Minderung des den betroffenen Personen entstandenen Schadens“ (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe c DSGVO), die eine mildernde Wirkung auf die Geldbuße hatten. Angesichts der proaktiven Haltung und der Wirksamkeit der vom Betreiber ergriffenen Maßnahmen beschloss die Aufsichtsbehörde, die Geldbuße auf 225 000 EUR herabzusetzen⁴³, womit der gesetzliche Höchstbetrag von 10 Mio. EUR ebenfalls nicht überschritten wurde.

⁴² Dies zeigt, dass die Kategorien der Ausgangsbeträge die Möglichkeiten der Aufsichtsbehörden, erschwerende und mildernde Umstände zu berücksichtigen, nicht auf einen Betrag beschränken, der über oder unter den Kategorien liegt. Wie in Kapitel 4.3 wiederholt, sind diese Zahlen Ausgangspunkte für die weitere Berechnung und keine Pauschalbeträge (Preisschilder) für Verstöße gegen Bestimmungen der DSGVO. Es liegt im Ermessen der Aufsichtsbehörde, die gesamte Bandbreite der Geldbußen von einem Punkt über 0 EUR bis zum gesetzlichen Höchstbetrag zu nutzen, um sicherzustellen, dass die Geldbuße auf die Umstände des Einzelfalls zugeschnitten ist.

⁴³ Siehe vorherige Fußnote.

Die Beispiele in diesem Kapitel dienen der Veranschaulichung der Auswirkungen, die erschwerende und mildernde Umstände auf den Betrag der Geldbuße haben können. Die in diesen imaginären Fällen erwähnten Zu- oder Abschläge können nicht als Präzedenzfälle oder Hinweise auf Prozentsätze angesehen werden, die in realen Fällen verwendet werden sollten.

Beispiel 7c – Abwägung erschwerender und mildernder Umstände

Es wurde festgestellt, dass eine kleine Kreditratingagentur gegen mehrere Bestimmungen zum Schutz der Rechte betroffener Personen verstoßen hat, insbesondere weil sie ihren Kunden eine Gebühr für die Ausübung ihres Auskunftsrechts in Rechnung stellte. Die Agentur tat dies bei allen Auskunftsanträgen, nicht nur bei den in Artikel 12 Absatz 5 Buchstabe a DSGVO genannten. Unter Berücksichtigung aller relevanten Umstände des Falles hielt die Aufsichtsbehörde die festgestellten Verstöße für schwerwiegend, und da die Agentur einen Jahresumsatz von 35 Mio. EUR erzielte, wurde ein Ausgangsbetrag von 100 000 EUR für angemessen erachtet.

Die Aufsichtsbehörde sah jedoch in der Tatsache, dass die Agentur aus dem Verstoß einen Gewinn erlangen konnte, einen erschwerenden Umstand (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe k DSGVO). Um die aus dem Verstoß erlangten Gewinne auszugleichen und gleichzeitig eine wirksame, abschreckende und verhältnismäßige Geldbuße in diesem Fall beizubehalten, beschloss die Aufsichtsbehörde, die Geldbuße auf 130 000 EUR zu erhöhen, womit der geltende gesetzliche Höchstbetrag von 20 Mio. EUR nicht überschritten wurde.

Die Beispiele in diesem Kapitel dienen der Veranschaulichung der Auswirkungen, die erschwerende und mildernde Umstände auf den Betrag der Geldbuße haben können. Die in diesen imaginären Fällen erwähnten Zu- oder Abschläge können nicht als Präzedenzfälle oder Hinweise auf Prozentsätze angesehen werden, die in realen Fällen verwendet werden sollten.

Beispiel 7d – Abwägung erschwerender und mildernder Umstände

Es wurde festgestellt, dass ein Unternehmen gegen Bestimmungen der DSGVO verstoßen hat, insbesondere weil es an Partner zu kommerziellen Werbezwecken seine Datenbank verkauft hat, die personenbezogene Daten von Personen enthält, die in die Zusendung kommerzieller Werbung eingewilligt nicht haben.

Unter Berücksichtigung aller relevanten Umstände des Falles erachtete die Aufsichtsbehörde die festgestellten Verstöße als mittelschwer, und da das Unternehmen einen Jahresumsatz von 45 Mio. EUR erzielte, wurde ein Ausgangsbetrag von 150 000 EUR als angemessen erachtet.

Darüber hinaus handelte es sich nach Auffassung der Behörde um einen Verstoß, aus dem der Verantwortliche Vorteile zog, da aufgrund der Tatsache, dass er bei den Personen nicht die Einwilligung zur Übermittlung ihrer Daten zum Zwecke des Versendens gezielter Werbung eingeholt hatte, die Menge der Daten, die er anschließend weiterverkaufen konnte, zugenommen habe. Somit sah die Aufsichtsbehörde in der Tatsache, dass die Agentur aus dem Verstoß Vorteile erlangen konnte, einen erschwerenden Umstand (Artikel 83 Absatz 2 Buchstabe k DSGVO).

Um die aus dem Verstoß erlangten Gewinne auszugleichen und gleichzeitig eine wirksame, abschreckende und verhältnismäßige Geldbuße in diesem Fall beizubehalten, beschloss die Aufsichtsbehörde, die Geldbuße auf 200 000 EUR zu erhöhen, womit der geltende gesetzliche Höchstbetrag von 20 Mio. EUR nicht überschritten wurde.

KAPITEL 6 – GESETZLICHES HÖCHSTMAß UND VERBANDSHAFTUNG

6.1 – Bestimmung des gesetzlichen Höchstmaßes

112. Wie bereits in den Leitlinien WP 253 dargelegt, werden in der DSGVO keine festen Beträge für bestimmte Verstöße festgelegt. Stattdessen sieht die DSGVO allgemeine Höchstbeträge vor⁴⁴ und folgt damit der allgemeinen Tradition des EU-Rechts zu Sanktionen, die bereits in anderen Rechtsakten verankert ist⁴⁵.
113. Die Beträge in Artikel 83 Absätze 4 bis 6 DSGVO stellen das gesetzliche Höchstmaß dar und verbieten es den Aufsichtsbehörden, Geldbußen zu verhängen, die im Ergebnis die geltenden Höchstbeträge überschreiten. Bei der Bestimmung des korrekten gesetzlichen Höchstmaßes ist gegebenenfalls Artikel 83 Absatz 3 DSGVO zu berücksichtigen⁴⁶, (siehe Kapitel 3.1.2). Jede Aufsichtsbehörde muss daher sicherstellen, dass diese Höchstbeträge bei der Berechnung der Geldbußen auf der Grundlage dieser Leitlinien nicht überschritten werden. Je nach Einzelfall können unterschiedliche Höchstmaße relevant werden.

6.1.1 – Statisches Höchstmaß

114. Artikel 83 Absätze 4 bis 6 DSGVO sieht in der Regel statische Beträge vor und unterscheidet zwischen Verstößen gegen verschiedene Kategorien von aus der DSGVO erwachsenden Verpflichtungen. Wie weiter oben erläutert, sind nach Artikel 83 Absatz 4 DSGVO Geldbußen von bis zu 10 Mio. EUR bei Verstößen gegen die darin genannten Verpflichtungen zulässig, während Artikel 83 Absätze 5 und 6 DSGVO Geldbußen von bis zu 20 Mio. EUR für Verstöße gegen die darin genannten Verpflichtungen vorsieht.

6.1.2 – Dynamisches Höchstmaß

115. Im Falle eines Unternehmens⁴⁷ kann sich die Spanne der Geldbußen hin zu einem höheren umsatzbasierten⁴⁸ Höchstmaß verlagern. Dieser umsatzbasierte Höchstbetrag ist dynamisch und wird individuell an das jeweilige Unternehmen angepasst, um den Grundsätzen der Wirksamkeit, Verhältnismäßigkeit und Abschreckung Genüge zu tun.
116. Konkret ist in Artikel 83 Absatz 4 DSGVO ein Höchstmaß von 2 % und in Artikel 83 Absätze 5 und 6 ein Höchstmaß von 4 % des jährlichen Gesamtumsatzes des Unternehmens im vorangegangenen Geschäftsjahr vorgesehen. Der Wortlaut der DSGVO erfordert die Heranziehung des statischen Höchstmaßes oder des dynamischen umsatzbasierten Höchstmaßes, „je nachdem, welcher der Beträge höher ist“. Folglich gelten diese umsatzbasierten Höchstmaße nur, wenn sie das statischen Höchstmaß im Einzelfall überschreiten. Dies ist der Fall, wenn der jährliche Gesamtumsatz des Unternehmens im vorangegangenen Geschäftsjahr mehr als 500 Mio. EUR beträgt.⁴⁹

⁴⁴ Erwägungsgrund 150 DSGVO, zweiter Satz: „In dieser Verordnung sollten die Verstöße sowie die Obergrenze der entsprechenden Geldbußen und die Kriterien für ihre Festsetzung genannt werden, wobei diese Geldbußen von der zuständigen Aufsichtsbehörde in jedem Einzelfall unter Berücksichtigung aller besonderen Umstände und insbesondere der Art, Schwere und Dauer des Verstoßes und seiner Folgen sowie der Maßnahmen, die ergriffen worden sind, um die Einhaltung der aus dieser Verordnung erwachsenden Verpflichtungen zu gewährleisten und die Folgen des Verstoßes abzuwenden oder abzumildern, festzusetzen sind.“

⁴⁵ Insbesondere Artikel 23 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln.

⁴⁶ Siehe auch EDSA, Verbindlicher Beschluss 1/2021, Rn. 326.

⁴⁷ Zum Begriff „Unternehmen“ wird auf Kapitel 6.2.1 dieser Leitlinien verwiesen.

⁴⁸ Zum Begriff „Umsatz“ wird auf Kapitel 6.2.2 dieser Leitlinien verwiesen.

⁴⁹ 2 % von 500 Mio. EUR sind 10 Mio. EUR (der in Artikel 83 Absatz 4 DSGVO vorgesehene statische Höchstbetrag), und 4 % sind 20 Mio. EUR (der in Artikel 83 Absatz 5 DSGVO vorgesehene statische Höchstbetrag).

Beispiel 8a – Dynamisches Höchstmaß

Eine Kreditratingagentur erhebt und verkauft alle Bonitätsdaten aller EU-Bürger ohne Rechtsgrundlage an Werbe- und Einzelhandelsunternehmen. Der weltweite Jahresumsatz der Kreditratingagentur im Vorjahr beläuft sich auf 3 Mrd. EUR. Damit hat die Kreditratingagentur u. a. gegen Artikel 6 verstoßen, was nach Artikel 83 Absatz 5 DSGVO mit einer Geldbuße geahndet werden kann. Das statische Höchstmaß würde sich auf 20 Mio. EUR belaufen. Das dynamische Höchstmaß würde 120 Mio. EUR betragen (4 % von 3 Mrd. EUR). Die Geldbuße kann bis zu 120 Mio. EUR betragen, da dieses dynamische Höchstmaß höher ist als das statische Höchstmaß von 20 Mio. EUR. Folglich darf die Geldbuße das statischen Höchstmaß von 20 Mio. EUR überschreiten, nicht aber den geltenden gesetzlichen Höchstbetrag von 120 Mio. EUR.

Beispiel 8b – Statisches Höchstmaß

Ein Einzelhändler, der Sonnenbrillen verkauft, betreibt einen Online-Shop, in dem Kunden ihre Bestellungen aufgeben können. Im Bestellschein verarbeitet der Einzelhändler auch personenbezogene Daten, einschließlich der Bankverbindung. Der Einzelhändler versäumt es, eine ordnungsgemäße https-Transportverschlüsselung vorzusehen, womit Dritte potenziell die personenbezogenen Daten während der Transaktion abfangen können. Der Einzelhändler verstößt gegen Artikel 32 Absatz 1 DSGVO und kann gemäß Artikel 83 Absatz 4 DSGVO mit einer Geldbuße belegt werden. Der weltweite Jahresumsatz des Einzelhändlers im Vorjahr beläuft sich auf 450 Mio. EUR. In diesem Fall liegt das statische Höchstmaß von 10 Mio. EUR über dem dynamischen Höchstmaß von 9 Mio. EUR (= 2 % von 450 Mio. EUR), sodass das Höchstmaß von 10 Mio. EUR Vorrang hat. Daher darf die Geldbuße das gesetzlichen Höchstmaß von 10 Mio. EUR nicht überschreiten.

Beispiel 8c – Verantwortliche und Auftragsverarbeiter, die kein Unternehmen sind

Eine Gemeinde verfügt über ein Online-System, das es ihren Bürgern ermöglicht, Termine auszumachen, z. B. für die Beantragung eines Reisepasses oder einer Heiraterlaubnis. Die Gemeinde ist der alleinige Verantwortliche für dieses Online-System. Leider wird festgestellt, dass das System die erhobenen Daten auch dauerhaft an externe Server eines Auftragsverarbeiters in einem nicht angemessenen Drittland übermittelt, wo sie gespeichert werden. Es werden keine angemessenen Garantien für die Übermittlung in das Drittland eingeführt. Mit Ausnahme der Übermittlung werden die Daten auf der Grundlage einer gültigen Einwilligung erhoben und verarbeitet. Mit der Übermittlung besonderer Kategorien personenbezogener Daten ohne angemessene Garantien in ein nicht angemessenes Drittland hat die Gemeinde gegen Artikel 44 DSGVO verstoßen. Sie kann daher gemäß Artikel 83 Absatz 5 mit einer Geldbuße belegt werden. Da die Gemeinde nicht der Unternehmensdefinition entspricht, gilt das statische gesetzliche Höchstmaß, sodass die Geldbuße 20 Mio. EUR nicht überschreiten darf. Dies ist jedoch nur dann der Fall, wenn der Mitgliedstaat, in dem diese Gemeinde liegt, keine spezifischen Vorschriften dafür festgelegt hat, ob und in welchem Umfang gegen Behörden und öffentliche Stellen, die in dem betreffenden Mitgliedstaat niedergelassen sind, Geldbußen verhängt werden können (Artikel 83 Absatz 7 DSGVO).

6.2 - Bestimmung des Umsatzes des Unternehmens und Verbandshaftung

117. Für die Bestimmung des korrekten Umsatzes für das dynamische gesetzlichen Höchstmaß ist es wichtig, die in Artikel 83 Absätze 4 bis 6 DSGVO verwendeten Begriffe „Unternehmen“ und „Umsatz“ zu verstehen. In diesem Zusammenhang müssen die Erwägungsgründe der DSGVO, die vom europäischen Gesetzgeber als Orientierungshilfe für die Auslegung der DSGVO zur Verfügung gestellt werden, genauestens berücksichtigt werden.

6.2.1 – Bestimmung eines Unternehmens und Verbandshaftung

118. Zum Begriff „Unternehmen“ hat der europäische Gesetzgeber eine ausdrückliche Klarstellung vorgenommen. In Erwägungsgrund 150 DSGVO heißt es: „Werden Geldbußen Unternehmen auferlegt, sollte zu diesem Zweck der Begriff ‚Unternehmen‘ im Sinne der Artikel 101 und 102 AEUV verstanden werden.“
119. Daher stützt sich Artikel 83 Absätze 4 bis 6 DSGVO im Lichte von Erwägungsgrund 150 auf den Begriff des Unternehmens im Sinne der Artikel 101 und 102 AEUV⁵⁰, unbeschadet des Artikels 4 Absatz 18 DSGVO (der eine Definition eines Unternehmens enthält) und des Artikels 4 Absatz 19 DSGVO (in dem eine Unternehmensgruppe definiert wird). Der letztgenannte Begriff wird hauptsächlich in Kapitel V DSGVO verwendet, d. h. in der Formulierung „Gruppe von Unternehmen, die eine gemeinsame Wirtschaftstätigkeit ausüben“. Abgesehen davon wird der Begriff allgemein und nicht als Adressat einer Vorschrift oder Verpflichtung verwendet.
120. Dementsprechend kann in Fällen, in denen der Verantwortliche oder der Auftragsverarbeiter ein Unternehmen oder Teil eines Unternehmens im Sinne der Artikel 101 und 102 AEUV ist, der Gesamtumsatz dieses Unternehmens als Ganzes herangezogen werden, um das dynamische Höchstmaß der Geldbuße zu bestimmen (siehe Kapitel 6.2.2) und um sicherzustellen, dass die daraus resultierende Geldbuße mit den Grundsätzen der Wirksamkeit, Verhältnismäßigkeit und Abschreckung (Artikel 83 Absatz 1 DSGVO)⁵¹ im Einklang steht.
121. Der EuGH hat eine umfangreiche Rechtsprechung zum Unternehmensbegriff entwickelt. Der Begriff des „Unternehmens“ „umfasst jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung.“⁵² Für die Zwecke des Wettbewerbsrechts werden „Unternehmen“ daher eher als wirtschaftliche Einheiten und weniger als rechtliche Einheiten identifiziert. Verschiedene Unternehmen, die demselben Konzern angehören, können eine wirtschaftliche Einheit und damit ein Unternehmen im Sinne der Artikel 101 und 102 AEUV bilden.⁵³
122. Im Einklang mit der ständigen Rechtsprechung des EuGH kann sich der Begriff „Unternehmen“ in den Artikeln 101 und 102 AEUV auf eine wirtschaftliche Einheit beziehen, selbst wenn diese wirtschaftliche Einheit aus mehreren natürlichen oder juristischen Personen besteht. Ob mehrere Einheiten eine wirtschaftliche Einheit bilden, hängt weitgehend davon ab, ob die einzelne Einheit in ihrer Entscheidungskompetenz frei ist oder ob eine führende Einheit, nämlich die Muttergesellschaft, einen bestimmenden Einfluss auf die anderen ausübt.⁵⁴ Die Kriterien zur Beantwortung dieser Frage beruhen auf

⁵⁰ Wie bereits in WP 253 klargestellt und später vom EDSA in seinem Endorsement 1/2018 am 25. Mai 2018 bestätigt. Siehe auch den Verbindlichen Beschluss 1/2021 des EDSA, Rn. 292, und Landgericht Bonn, Rechtssache 29 Owi 1/20, 11. November 2020, Rn. 92.

⁵¹ Siehe Verbindlicher Beschluss 1/2021 des EDSA, Nr. 412 und 423, sowie die Rechtssachen C-286/13 P, *Dole food und Dole Fresh Fruit Europe gegen Europäische Kommission*, Rn. 149, und C-189/02 P, *Dansk Rørindustri u. a. gegen Kommission*, Rn. 258.

⁵² Rechtssache C-41/90, *Höfner und Elser/Macrotron*, Rn. 21. Siehe z. B. auch verbundene Rechtssachen C-159/91 und 160/91, *Poucet und Pistre/AGF und Cancava*, Rn. 17; Rechtssache C-364/92, *SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol*, Rn. 18; verbundene Rechtssachen C-180/98 bis 184/98, *Pavlov u. a.*, Rn. 74; und Rechtssache C-138/11, *Compass-Datenbank*, Rn. 35.

⁵³ Rechtssache C-516/15 P, *Akzo Nobel u. a./Kommission*, Rn. 48.

⁵⁴ Zur Klarstellung: Die „Entscheidungskompetenz“, die zu beurteilen ist, um festzustellen, ob eine Muttergesellschaft einen bestimmenden Einfluss auf andere Konzernmitglieder ausübt, bezieht sich auf die Entscheidungskompetenz in Bezug auf das „Marktverhalten“ der Tochtergesellschaft. Sie unterscheidet sich grundsätzlich von dem Einfluss, den eine Muttergesellschaft auf die betreffende Verarbeitung haben bzw. nicht haben kann, und insbesondere von der

den wirtschaftlichen, rechtlichen und organisatorischen Beziehungen zwischen der Muttergesellschaft und ihrer Tochtergesellschaft, z. B. dem Umfang der Beteiligung, den personellen oder organisatorischen Verbindungen, den Weisungen und dem Bestehen von Gesellschaftsverträgen.⁵⁵

123. Im Einklang mit der Doktrin der wirtschaftlichen Einheit folgt Artikel 83 Absätze 4 bis 6 DSGVO dem Grundsatz der unmittelbaren Verbandshaftung, was bedeutet, dass alle Handlungen, die von natürlichen Personen vorgenommen oder unterlassen werden, die berechtigt sind, für das Unternehmen tätig zu werden, dem Unternehmen zuzurechnen sind und als unmittelbar von dem Unternehmen selbst begangene Handlungen und Verstöße gelten.⁵⁶ Die Tatsache, dass bestimmte Mitarbeiter Verhaltensregeln nicht befolgt haben, entlastet das Unternehmen nicht.⁵⁷ Die Zurechnung wird nur dann unterbrochen, wenn die natürliche Person ausschließlich für ihre eigenen privaten Zwecke oder für die Zwecke eines Dritten handelt und damit selbst ein eigenständiger Verantwortlicher wurde (d. h. die natürliche Person hat über ihren zulässigen Auftrag hinaus gehandelt).⁵⁸ Dieser unionsrechtliche Grundsatz und der Anwendungsbereich der Unternehmenshaftung haben Vorrang und dürfen nicht dadurch ausgehöhlt werden, dass sie durch dem Unionsrecht widersprechendes nationales Recht auf Handlungen bestimmter Funktionsträger (wie Geschäftsführer) beschränkt werden. Es ist unerheblich, welche natürliche Person im Namen welcher der Organisationen gehandelt hat. Die Aufsichtsbehörde und nationale Gerichte dürfen daher nicht verpflichtet sein, im Rahmen der Ermittlungen oder der Entscheidung über die Verhängung von Geldbußen eine natürliche Person zu bestimmen oder zu identifizieren.⁵⁹
124. In dem besonderen Fall, dass ein Mutterunternehmen 100 % oder fast 100 % der Anteile an einem Tochterunternehmen hält, das gegen Artikel 83 DSGVO verstoßen hat, und daher einen bestimmenden Einfluss auf das Verhalten seines Tochterunternehmens ausüben kann, besteht die Vermutung, dass das Mutterunternehmen diesen bestimmenden Einfluss auf das Verhalten seines Tochterunternehmens tatsächlich ausübt (sogenannte *Akzo*-Vermutung).⁶⁰ Dies gilt auch, wenn das Mutterunternehmen die Anteile am Gesamtkapital nicht direkt, sondern indirekt über ein oder mehrere Tochterunternehmen hält.⁶¹ So könnte es beispielsweise auch eine Kette von Tochterunternehmen geben, bei denen ein Unternehmen 100 % oder fast 100 % der Anteile eines zwischengeschalteten Unternehmens hält, das 100 % oder fast 100 % der Anteile eines anderen Unternehmens hält, usw. Ebenso könnte eine Muttergesellschaft 100 % oder fast

Fähigkeit, Entscheidungen in Bezug auf die „Zwecke und Mittel“ der Verarbeitung zu treffen. Diese Gesichtspunkte sind im Rahmen jeder Prüfung der Identität des Verantwortlichen zu beurteilen und sind für die Beurteilung eines bestimmenden Einflusses im Hinblick auf die Feststellung einer wirtschaftlichen Einheit nicht relevant.

⁵⁵ Siehe Rechtssache C-90/09 P, General Química u. a./Kommission. Das Hauptkriterium für die Feststellung dieses Einflusses ist der „entscheidende Einfluss“, der auf der Grundlage von Fakten (wirtschaftliche, organisatorische und rechtliche Verbindungen) gebildet werden sollte. Darüber hinaus besteht im Falle einer 100 %igen Tochtergesellschaft eine widerlegbare Vermutung der Einflussnahme. Siehe Rechtssache C-97/08 P, Akzo Nobel u. a./Kommission und verbundene Rechtssachen C-293/13 und 294/13 P, Fresh Del Monte Produce/Kommission und Kommission/Fresh del Monte Produce.

⁵⁶ Siehe verbundene Rechtssachen C-100/80 bis 103/80, Musique Diffusion française u. a./Kommission, Rn. 97, und Rechtssache C-338/00 P, Volkswagen/Kommission, Rn. 93 bis 98.

⁵⁷ Rechtssache C-501/11 P, Schindler Holding u. a./Kommission, Rn. 114; Daher ist es für Unternehmen wichtig, dass ihr Compliance Management kein bloßer „Papiertiger“ ist, sondern in der Praxis tatsächlich Wirkung zeigt.

⁵⁸ Siehe insbesondere die Leitlinien 07/2020 zu den Begriffen „Verantwortlicher“ und „Auftragsverarbeiter“ in der DSGVO (im Folgenden „EDSA-Leitlinien 07/2020“), Nr. 19.

⁵⁹ Rechtssache C-338/00 P, Volkswagen/Kommission, Rn. 97 und 98; jegliche kollidierenden nationalen Rechtsvorschriften stehen nicht im Einklang mit der DSGVO und dem Grundsatz der Wirksamkeit und dürfen insofern nicht angewandt werden.

⁶⁰ Rechtssache C-97/08 P, Akzo Nobel u. a./Kommission, Rn. 59 und 60.

⁶¹ Rechtssache T-38/05, Agroexpansión/Kommission, und Rechtssache C-508/11 P, Eni/Kommission, Rn. 48.

100 % der Anteile an zwei Einheiten halten, die jeweils etwa 50 % an einer Einheit halten, wodurch die Muttergesellschaft einen bestimmenden Einfluss auf alle Unternehmen hat. Unter diesen Umständen genügt es, wenn die Aufsichtsbehörde nachweist, dass die Tochtergesellschaft unmittelbar oder mittelbar ganz oder nahezu vollständig von der Muttergesellschaft gehalten wird, um – als praktischer Erfahrungssatz – davon ausgehen zu können, dass die Muttergesellschaft einen bestimmenden Einfluss ausübt.

125. Die Akzo-Vermutung ist jedoch keine absolute Vermutung, sondern kann durch andere Beweismittel widerlegt werden.⁶² Um die Vermutung zu widerlegen, muss/müssen die Gesellschaft(en) die organisatorischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Bindungen zwischen der Tochtergesellschaft und ihrer Muttergesellschaft nachweisen, die belegen können, dass sie trotz des Besitzes von 100 % oder fast 100 % der Anteile keine wirtschaftliche Einheit sind. Um festzustellen, ob eine Tochtergesellschaft selbst autonom handelt, sind alle relevanten Gesichtspunkte zu berücksichtigen, die sich auf die Verbindungen zwischen der Tochtergesellschaft und der Muttergesellschaft beziehen, die von Fall zu Fall variieren können und daher nicht abschließend aufgezählt werden können.
126. Hält die Muttergesellschaft dagegen nicht das gesamte oder fast das gesamte Kapital, so muss die Aufsichtsbehörde zusätzliche Tatsachen nachweisen, um das Bestehen einer wirtschaftlichen Einheit zu begründen. In einem solchen Fall muss die Aufsichtsbehörde nicht nur nachweisen, dass die Muttergesellschaft in der Lage ist, einen bestimmenden Einfluss auf die Tochtergesellschaft auszuüben, sondern auch, dass sie diesen bestimmenden Einfluss tatsächlich ausgeübt hat, sodass sie jederzeit in die Entscheidungsfreiheit der Tochtergesellschaft eingreifen und ihr Verhalten bestimmen kann. Die Art oder Form der Weisung ist für die Bestimmung des Einflusses der Muttergesellschaft unerheblich.
127. Die Geldbuße wird gegen den/die (gemeinsam) Verantwortlichen/Auftragsverarbeiter verhängt⁶³, und die zuständige Aufsichtsbehörde hat die Möglichkeit, die Muttergesellschaft gesamtschuldnerisch⁶⁴ für die Zahlung der Geldbuße haftbar zu machen.

6.2.2 – Bestimmung des Umsatzes

128. Der Umsatz wird dem Jahresabschluss eines Unternehmens entnommen, der für sein Geschäftsjahr erstellt wird und einen Überblick über das abgelaufene Geschäftsjahr eines Unternehmens oder einer Unternehmensgruppe (konsolidierter Abschluss) gibt. Der Umsatz ist definiert als die Summe aller verkauften Waren und Dienstleistungen. Nettoumsatzerlöse bezeichnet den Betrag, der sich aus dem Verkauf von Waren und der Erbringung von Dienstleistungen nach Abzug von Preisnachlässen und Mehrwertsteuer (MwSt) sowie anderer unmittelbar mit dem Umsatz verbundener Steuern ergibt.⁶⁵

⁶² Siehe u. a. Rechtssache C-595/18 P, The Goldman Sachs Group/Kommission, ECLI: EU: C: 2021:73, Rn. 32, unter Verweis auf die Rechtssache C-611/18 P, Pirelli & C./Kommission, nicht veröffentlicht, Rn. 68 sowie die dort angeführte Rechtsprechung.

⁶³ Die Entscheidung, mit der die Geldbuße verhängt wird, wird an den/die Verantwortlichen/Auftragsverarbeiter als Zuwiderhandelnde(n) gerichtet und zugestellt und kann zusätzlich an andere juristische Personen der wirtschaftlichen Einheit gerichtet und zugestellt werden, die gesamtschuldnerisch für die Geldbuße haften.

⁶⁴ Verbindlicher Beschluss 1/2021 des EDSA, Rn. 290.

⁶⁵ Siehe z. B. Artikel 2 Absatz 5 der Richtlinie 2013/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Jahresabschluss, den konsolidierten Abschluss und damit verbundene Berichte von Unternehmen bestimmter Rechtsformen und zur Änderung der Richtlinie 2006/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates (im Folgenden „Richtlinie 2013/34/EU“), der für Gesellschaften mit beschränkter Haftung gilt, oder ähnliche anwendbare Rechtsvorschriften und Artikel 5 Absatz 1 der

129. Der Umsatz wird aus der Gliederung der Gewinn- und Verlustrechnung abgeleitet.⁶⁶ Die Nettoumsatzerlöse umfassen Einnahmen aus dem Verkauf, der Vermietung und Verpachtung von Produkten sowie Einnahmen aus dem Verkauf von Dienstleistungen abzüglich der Erlösschmälerungen (z. B. Rabatte, Skonti) und der Mehrwertsteuer.
130. Ist das Unternehmen zur Erstellung eines konsolidierten Jahresabschlusses verpflichtet⁶⁷, so ist dieser konsolidierte Abschluss des an der Spitze der Gruppe stehenden Mutterunternehmens für die Ermittlung des Gesamtumsatzes des Unternehmens maßgebend.⁶⁸ Liegt ein solcher Abschluss nicht vor, so sind weitere Unterlagen einzuholen und zu verwenden, aus denen der weltweite Jahresumsatz des Unternehmens im betreffenden Geschäftsjahr abgeleitet werden kann.
131. Gemäß Artikel 83 Absätze 4 bis 6 DSGVO ist der gesamte weltweit erzielte Gesamtjahresumsatz des vorangegangenen Geschäftsjahres heranzuziehen. In Bezug auf die Frage, auf welches Ereignis sich der Begriff „vorangegangen“ bezieht, ist die Rechtsprechung des EuGH im Bereich des Wettbewerbsrechts auch auf Geldbußen nach der DSGVO anzuwenden, sodass das maßgebliche Ereignis der von der Aufsichtsbehörde erlassene Bußgeldentscheidung ist und nicht der Zeitpunkt des Verstoßes oder die gerichtliche Entscheidung.⁶⁹ Im Falle einer grenzüberschreitenden Verarbeitung ist die maßgebliche Entscheidung über die Verhängung von Geldbußen nicht der Beschlussentwurf, sondern der endgültige Bescheid der federführenden Aufsichtsbehörde.⁷⁰ Wenn der Beschlussentwurf gegen Ende eines Kalenderjahres in das Mitentscheidungsverfahren nach Artikel 60 eintritt, sodass die endgültige Entscheidung wahrscheinlich nicht mehr innerhalb desselben Kalenderjahres angenommen wird, berechnet die federführende Aufsichtsbehörde jede vorgeschlagene Geldbuße anhand der aktuellsten Finanzinformationen, die zum Zeitpunkt der Weiterleitung des Beschlussentwurfs an die betreffenden Aufsichtsbehörden zur Stellungnahme verfügbar sind. Diese Informationen werden dann erforderlichenfalls vor der Fertigstellung und Annahme der endgültigen nationalen Entscheidung durch die federführende Aufsichtsbehörde aktualisiert.

KAPITEL 7 – WIRKSAMKEIT, VERHÄLTNISSMÄßIGKEIT UND ABSCHRECKUNG

132. Die für Verstöße gegen die DSGVO gemäß Artikel 83 Absätze 4 bis 6 verhängte Geldbuße muss in jedem Einzelfall wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Mit anderen Worten: Der Betrag der verhängten Geldbuße ist auf den begangenen Verstoß in seinem spezifischen Kontext zugeschnitten. Nach Auffassung des EDSA obliegt es den Aufsichtsbehörden, zu prüfen, ob der Betrag der Geldbuße diesen Anforderungen entspricht oder ob weitere Anpassungen des Betrags erforderlich sind.
133. Wie in Kapitel 4 erläutert, erstreckt sich die in diesem Kapitel vorgenommene Bewertung auf die verhängte Geldbuße in ihrer Gesamtheit und auf alle Umstände des Falles, einschließlich z. B. der Anhäufung mehrerer Verstöße, Zu- und Abschläge wegen erschwerender und mildernder Umstände sowie

Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen (im Folgenden „EG-Fusionskontrollverordnung“).

⁶⁶ Siehe z. B. Anhang V oder Anhang VI zu Artikel 13 Absatz 1 der Richtlinie 2013/34/EU unter der Überschrift „Nettoumsatzerlöse“ oder ähnliche anwendbare Rechtsvorschriften.

⁶⁷ Siehe z. B. Artikel 21 ff. der Richtlinie 2013/34/EU oder ähnliche anwendbare Rechtsvorschriften.

⁶⁸ Rechtssache C-58/12 P Groupe Gascogne/Europäische Kommission, ECLI:EU:C:2013:770, Rn. 54–55.

⁶⁹ LG Bonn, Rechtssache 29 Owi 1/20, 11. November 2020, Rn. 95, Verweis auf die Rechtssache C-637/13 P, Laufen Austria/Kommission, Rn. 49, und Rechtssache C-408/12 P, YKK u. a./Kommission u. a., Rn. 90.

⁷⁰ Verbindlicher Beschluss 1/2021 des EDSA, Rn. 298.

finanzieller/sozioökonomischer Umstände. Es obliegt jedoch der Aufsichtsbehörde, dafür zu sorgen, dass die gleichen Umstände nicht doppelt gezählt werden.

134. Sollten diese Anpassungen eine Erhöhung der Geldbuße rechtfertigen, so darf eine solche Erhöhung per definitionem den in Kapitel 6 genannten gesetzlichen Höchstwert nicht überschreiten.

7.1 – Wirksamkeit

135. Generell kann eine Geldbuße als wirksam angesehen werden, wenn sie die Ziele erreicht, mit denen sie verhängt wurde. Diese könnten darin bestehen, die Einhaltung der Vorschrift wiederherzustellen oder rechtswidriges Verhalten zu bestrafen (oder beides).⁷¹ In Erwägungsgrund 148 DSGVO wird unterstrichen, dass Geldbußen „im Interesse einer konsequenten Durchsetzung der Vorschriften dieser Verordnung“ verhängt werden sollten. Der Betrag der auf der Grundlage dieser Leitlinien verhängten Geldbuße sollte daher ausreichend hoch sein, um diese Ziele zu erreichen.
136. Gemäß Artikel 83 Absatz 2 DSGVO muss die Aufsichtsbehörde die Wirksamkeit der Geldbuße in jedem Einzelfall bewerten. Zu diesem Zweck sind die Umstände des Einzelfalls und insbesondere die vorstehend vorgenommene Würdigung gebührend zu berücksichtigen⁷², wobei zu berücksichtigen ist, dass die Geldbuße, wie nachstehend dargelegt, auch verhältnismäßig und abschreckend sein sollte.

7.2 – Verhältnismäßigkeit

137. Gemäß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dürfen die erlassenen Maßnahmen nicht die Grenzen dessen überschreiten, was zur Erreichung der mit der fraglichen Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist; dabei ist von mehreren geeigneten Maßnahmen die am wenigsten belastende zu wählen, und die verursachten Nachteile müssen in angemessenem Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen.⁷³
138. Folglich dürfen die Beträge der Geldbußen nicht außer Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen (also der Einhaltung der Vorschriften über den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und der Vorschriften über den freien Verkehr personenbezogener Daten), und die auferlegte Geldbuße ist so zu bemessen, dass sie bei einer Gesamtwürdigung des Verstoßes unter besonderer Berücksichtigung seiner Schwere in einem angemessenen Verhältnis zu ihm steht.⁷⁴
139. Die Aufsichtsbehörde überprüft daher, ob der Betrag der Geldbuße sowohl zur Schwere des Verstoßes als auch zur Größe des Unternehmens, dem die Stelle angehört, die den Verstoß begangen hat, **in einem angemessenen Verhältnis** steht⁷⁵ und ob die verhängte Geldbuße somit nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung der mit der DSGVO verfolgten Ziele erforderlich ist.

⁷¹ Leitlinien WP 253, S. 6.

⁷² Laut Erwägungsgrund 148 DSGVO ist Rechnung zu tragen „der Art, Schwere und Dauer des Verstoßes, dem vorsätzlichen Charakter des Verstoßes, den Maßnahmen zur Minderung des erlittenen Schadens, dem Grad der Verantwortlichkeit oder jeglichem früheren Verstoß, der Art und Weise, wie der Verstoß der Aufsichtsbehörde bekannt wurde, der Einhaltung der gegen den Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiter angeordneten Maßnahmen, der Einhaltung von Verhaltensregeln und jedem anderen erschwerenden oder mildernden Umstand“.

⁷³ Rechtssache T-704/14, Marine Harvest/Kommission, Rn. 580, Verweis auf die Rechtssache T-332/09, Electrabel/Kommission, Rn. 279.

⁷⁴ Ebenda.

⁷⁵ Siehe in diesem Sinne Rechtssache C-387/97, Kommission/Griechenland, Rn. 90, und Rechtssache C-278/01, Kommission/Spanien, Rn. 41, der zufolge die Geldbuße „den Umständen angemessen und sowohl angesichts des

140. Als besondere Folge des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit kann die Aufsichtsbehörde – im Einklang mit dem nationalen Recht – eine weitere Herabsetzung der Geldbuße auf der Grundlage des Grundsatzes der Zahlungsunfähigkeit in Erwägung ziehen. Eine solche Herabsetzung erfordert außergewöhnliche Umstände. Im Einklang mit den Leitlinien der Europäischen Kommission für das Verfahren zur Festsetzung von Geldbußen⁷⁶ muss eindeutig nachgewiesen werden, dass die Verhängung der Geldbuße die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit des betreffenden Unternehmens unwiderruflich gefährden würde. Darüber hinaus müssen die Risiken in einem gegebenen sozialen und ökonomischen Umfeld analysiert werden.

- a) **Wirtschaftliche Überlebensfähigkeit:** Das Unternehmen muss detaillierte Finanzdaten (für die letzten fünf Jahre sowie Prognosen für das laufende und die nächsten zwei Jahre) vorlegen, damit die Aufsichtsbehörde die voraussichtliche künftige Entwicklung von Schlüsselfaktoren wie Solvabilität, Liquidität und Rentabilität prüfen kann. Die europäischen Gerichte haben befunden, dass allein der Umstand, dass sich ein Unternehmen in einer schlechten Finanzlage befindet bzw. sich nach einer hohen Geldbuße in einer solchen befinden wird, die Anforderung nicht erfüllt, „da die Anerkennung einer solchen Verpflichtung darauf hinauslaufen würde, den am wenigsten den Marktbedingungen angepassten Unternehmen einen ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteil zu verschaffen.“⁷⁷ Bei der Beurteilung der Fähigkeit des Unternehmens, die Geldbuße zu bezahlen, sind auch eventuelle Umstrukturierungspläne und der Stand ihrer Umsetzung, die Beziehungen zu externen Finanzpartnern/Finanzinstitutionen wie Banken und die Beziehungen zu den Anteilseignern zu berücksichtigen.⁷⁸
- b) **Nachweis des Wertverlusts:** Eine Ermäßigung der Geldbuße kann nur gewährt werden, wenn die Verhängung der Geldbuße die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit eines Unternehmens gefährden und dazu führen würde, dass seine Vermögenswerte ganz oder zum größten Teil ihren Wert verlieren.⁷⁹ Es muss ein unmittelbarer Kausalzusammenhang zwischen der Geldbuße und dem erheblichen Wertverlust der Vermögenswerte nachgewiesen werden. Es wird nicht automatisch angenommen, dass Konkurs oder Insolvenz zwangsläufig zu einem erheblichen Wertverlust der Vermögenswerte führen. Im Übrigen kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Geldbuße die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit eines Unternehmens gefährdet hat, wenn dieses selbst beschlossen hatte, seine Tätigkeiten einzustellen und alle seine Vermögenswerte zu veräußern. Das Unternehmen muss nachweisen, dass es wahrscheinlich aus dem Markt ausscheidet, und dass seine Vermögenswerte abgebaut oder zu deutlich ermäßigten Preisen verkauft werden, ohne dass das Unternehmen (oder seine Vermögenswerte) seine Geschäftstätigkeit fortsetzen könnte. Dies bedeutet, dass die Aufsichtsbehörde von dem Unternehmen den Nachweis verlangen sollte, dass

festgestellten Verstoßes als auch in Bezug auf die Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats verhältnismäßig sein muss“.

⁷⁶ Siehe zu diesem Grundsatz beispielsweise die Leitlinien der Kommission für das Verfahren zur Festsetzung von Geldbußen gemäß Artikel 23 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 (2006/C 210/02).

⁷⁷ Siehe verbundene Rechtssachen C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P bis C-208/02 P und C-213/02 P, Dansk Rørindustri u. a./Kommission, Rn. 327, unter Verweis auf die verbundenen Rechtssachen 96/82 bis 102/82, 104/82, 105/82, 108/82 und 110/82, IAZ u. a./Kommission, Rn. 54 und 55. Dies wurde kürzlich in den Rechtssachen C-308/04 P, SGL Carbon/Kommission, Rn. 105, und T-429/10 (verbundene Rechtssachen T-426/10, T-427/10, T-428/10, T-429/10, T-438/12, T-439/12, T-440/12, T-441/12), Global Steel Wire/Kommission, Rn. 492–493, wiederholt.

⁷⁸ Siehe Rechtssache T-429/10 (verbundene Rechtssachen T-426/10, T-427/10, T-428/10, T-429/10, T-438/12, T-439/12, T-440/12, T-441/12), Global Steel Wire/Kommission, Rn. 521 bis 527.

⁷⁹ Siehe verbundene Rechtssachen T-236/01, T-239/01, T-244/01 bis T-246/01, T-251/01 und T-252/01, Tokai Carbon u. a./Kommission, Rn. 372, und Rechtssache T-64/02, Heubach/Kommission, Rn. 163. Siehe Rechtssache T-393/10 INTP, Westfälische Drahtindustrie u. a./Kommission, Rn. 293 und 294.

es keine eindeutigen Anhaltspunkte dafür gibt, dass das Unternehmen (oder seine Vermögenswerte) von einem anderen Unternehmen/Eigentümer erworben wird und seine Geschäftstätigkeit fortsetzen wird.

- c) **spezifischer sozialer und ökonomischer Kontext:** Der spezifische ökonomische Kontext kann berücksichtigt werden, wenn sich der betreffende Sektor in einer konjunkturellen Krise befindet (z. B. aufgrund von Überkapazitäten oder sinkenden Preisen) oder wenn Unternehmen aufgrund der vorherrschenden wirtschaftlichen Bedingungen Schwierigkeiten haben, Zugang zu Kapital oder Krediten zu erhalten. Der spezifisch soziale Kontext dürfte durch hohe und/oder steigende Arbeitslosigkeit auf regionaler Ebene oder darüber bedingt sein. Es kann auch unter Berücksichtigung der Folgen bewertet werden, die die Zahlung der Geldbuße in Form einer Zunahme der Arbeitslosigkeit oder einer Beeinträchtigung der vor- und nachgelagerten Wirtschaftssektoren haben kann.⁸⁰

141. Sind die Kriterien erfüllt, können die Aufsichtsbehörden die Zahlungsunfähigkeit des Unternehmens berücksichtigen und die Geldbuße entsprechend herabsetzen.

7.3 – Abschreckende Wirkung

142. Schließlich ist eine abschreckende Geldbuße eine Geldbuße, die eine tatsächlich abschreckende Wirkung hat.⁸¹ In diesem Zusammenhang kann zwischen allgemeiner Abschreckung (die andere davon abhält, in Zukunft die gleiche Zuwiderhandlung zu begehen) und konkreter Abschreckung (die den Adressaten der Geldbuße davon abhält, dieselbe Zuwiderhandlung erneut zu begehen) unterschieden werden.⁸² Bei der Verhängung einer Geldbuße berücksichtigt die Aufsichtsbehörde sowohl die allgemeine als auch die konkrete Abschreckung.
143. Abschreckend ist eine Geldbuße, wenn sie den Einzelnen davon abhält, gegen die im Unionsrecht vorgegebenen Ziele und Regelungen zu verstoßen. Dabei kommt es nicht nur auf die Art und Höhe der Geldbuße an, sondern auch auf die Wahrscheinlichkeit, mit der sie verhängt wird. Wer einen Verstoß begeht, muss befürchten, dass ihm die Geldbuße auch tatsächlich auferlegt wird. In dieser Hinsicht überschneidet sich das Kriterium der Abschreckung mit jenem der Wirksamkeit.⁸³
144. Die Aufsichtsbehörden können eine Erhöhung der Geldbuße in Erwägung ziehen, wenn sie den Betrag nicht für ausreichend abschreckend halten. Unter bestimmten Umständen kann die Einführung eines Abschreckungsmultiplikators gerechtfertigt sein.⁸⁴ Dieser Multiplikator kann im Ermessen der Aufsichtsbehörde festgelegt werden, um den oben dargelegten Abschreckungszielen Rechnung zu tragen.

KAPITEL 8 – FLEXIBILITÄT UND REGELMÄßIGE EVALUIERUNG

145. In den vorstehenden Kapiteln wird eine allgemeine Methode für die Berechnung von Geldbußen dargelegt, mit der die weitere Harmonisierung und Transparenz der Bußgeldpraxis der Aufsichtsbehörden erleichtert werden soll. Diese allgemeine Methode sollte jedoch nicht als eine Form der automatischen oder

⁸⁰ Siehe Rechtssache C-308/04 P, SGL Carbon/Kommission, Rn. 106.

⁸¹ Siehe Schlussanträge des GA Geelhoed in der Rechtssache C-304/02, Kommission/Frankreich, Rn. 39.

⁸² Siehe u. a. Rechtssache C-511/11 P, Versalis/Kommission, Rn. 94.

⁸³ Schlussanträge der GA Kokott in den verbundenen Rechtssachen C-387/02, C-391/02 und C-403/02, Berlusconi u. a., Rn. 89.

⁸⁴ Siehe insbesondere Rechtssache C-289/04 P, Showa Denko/Kommission, Rn. 28–39.

arithmetischen Berechnung missverstanden werden. Die individuelle Festsetzung einer Geldbuße muss stets auf einer menschlichen Beurteilung aller relevanten Umstände des Einzelfalls beruhen und in Bezug auf den konkreten Fall wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.

146. Es sollte bedacht werden, dass diese Leitlinien nicht jede einzelne mögliche Besonderheit eines Falls vorhersehen können und in dieser Hinsicht keine erschöpfende Orientierung für die Aufsichtsbehörden bieten können. Folglich werden diese Leitlinien regelmäßig daraufhin überprüft, ob mit ihrer Anwendung die in der DSGVO geforderten Ziele wirksam erreicht werden. Der EDSA kann diese Leitlinien auf der Grundlage weiterer Erfahrungen der Aufsichtsbehörden mit der praktischen Anwendung im Alltag überarbeiten und diese Leitlinien jederzeit mit Wirkung für die Zukunft aufheben, ändern, einschränken, ergänzen oder ersetzen.

ANHANG – TABELLE ZUR VERANSCHAULICHUNG DER LEITLINIEN 04/2022 FÜR DIE BERECHNUNG VON GELDBUßEN NACH DER DSGVO

Hinweise für die Lektüre

- Diese Tabelle ist in Verbindung mit der Gesamtheit der Leitlinien zu lesen und soll nicht als vollständige Zusammenfassung der Leitlinien oder als Alternative zur Betrachtung der Leitlinien als Ganzes dienen.
- Diese Tabelle dient lediglich der Veranschaulichung und ist weder eine vollständige noch eine abschließende Darstellung des Standpunkts des EDSA zur Berechnung von Geldbußen.
- Die Tabelle gliedert sich in zwei Schritte: einen zur Veranschaulichung der Spanne für den Ausgangsbetrag auf der Grundlage der Schweregrade und einen zur Veranschaulichung der Spanne für den Ausgangsbetrag nach der aufgrund der Unternehmensgröße vorgenommenen Berichtigung.
- Die als Ausgangsbeträge verwendeten Zahlen entsprechen zum einen der KMU-Empfehlung der Kommission und dem Verhältnis der in dieser Empfehlung genannten Umsätze zu dem aus Artikel 83 DSGVO abgeleiteten Umsatz.⁸⁵ Zum anderen beruhen die Zahlen bezüglich der Schweregrade des Verstoßes auf Erkenntnissen aus der derzeitigen Praxis der Verhängung von Geldbußen und auf umfangreichen internen Tests mit Modellen zur Verhängung von Geldbußen über mehrere Jahre hinweg. Der EDSA ist überzeugt, dass diese Ausgangspunkte den Grundsätzen der Wirksamkeit, Verhältnismäßigkeit und Abschreckung gemäß Artikel 83 Absatz 1 DSGVO gerecht werden.
- Der EDSA ist sich jedoch wie immer der Tatsache bewusst, dass die Berechnung einer Geldbuße nicht rein mathematischer Natur ist und dass reale Fälle und Praktiken unweigerlich zu einer weiteren Verschärfung der Ausgangspunkte in dieser Tabelle führen werden. Zu diesem Zweck wird in den Leitlinien darauf hingewiesen, dass die Tabelle und die darin enthaltenen Zahlen weiterhin vom EDSA genau überprüft und erforderlichenfalls angepasst werden.
- Es sei noch einmal darauf hingewiesen, dass diese Zahlen die Ausgangspunkte für die weitere Berechnung und keine festen Beträge (Pauschalbeträge) sind. Es liegt im Ermessen der Aufsichtsbehörde, die gesamte Bandbreite der Geldbußen von jedem beliebigen Betrag bis einschließlich des gesetzlichen Höchstbetrags zu nutzen.
- Im ersten Schritt ist davon auszugehen, dass der Ausgangsbetrag umso höher sein dürfte, je schwerer der Verstoß innerhalb seiner jeweiligen Kategorie ist.
- Im zweiten Schritt führen die Prozentsätze zur Bestimmung des endgültigen Ausgangsbetrags, wobei Anpassungen nach unten bis zu einem bestimmten Prozentsatz des in Schritt 1 ermittelten Ausgangsbetrags vorgenommen werden können. Dies bedeutet, dass der in Schritt 2 gewählte Prozentsatz als Multiplikator für den in Schritt 1 ermittelten Ausgangsbetrag verwendet wird. Je höher der Umsatz des Unternehmens innerhalb der anwendbaren Kategorie liegt, desto höher dürfte der Ausgangsbetrag in Schritt 2 liegen.
- Die Beträge in Schritt 2 veranschaulichen lediglich die absolut niedrigsten bzw. höchsten Werte, die in der Kategorie angewandt werden können. Der endgültige Ausgangsbetrag wird irgendwo zwischen

⁸⁵ Empfehlung der Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen (bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2003) 1422), (2003/361/EG).

diesen Extremen liegen. Diese Spannen in Schritt 2 dienen daher als Qualitätskontrolle für den Sachbearbeiter.

- Es sei darauf hingewiesen, dass für Unternehmen mit einem Umsatz von 500 Mio. EUR und darüber keine Anpassung in Schritt 2 vorgenommen wird, da diese Unternehmen den statischen gesetzlichen Höchstmaß überschreiten werden und sich somit die Größe des Unternehmens bereits im dynamischen gesetzlichen Höchstmaß widerspiegelt, der zur Bestimmung des Ausgangsbetrags für die weitere Berechnung in Schritt 1 verwendet wird.
- Die Anwendung der Methode, einschließlich der Verwendung der Tabellen, wird am Ende dieses Anhangs durch zwei Beispiele veranschaulicht.

Schritt 1: Berechnung des Ausgangsbetrags auf der Grundlage des Schweregrades

Anmerkung: Je schwerer der Verstoß innerhalb seiner jeweiligen Kategorie ist, desto höher dürfte der Ausgangsbetrag in diesem ersten Schritt sein.

	Geringer Schweregrad		Mittlerer Schweregrad		Hoher Schweregrad	
	Statische Spanne	Dynamische Spanne bei Umsätzen von > 500 Mio.	Statische Spanne	Dynamische Spanne bei Umsätzen von > 500 Mio.	Statische Spanne	Dynamische Spanne bei Umsätzen von > 500 Mio.
Artikel 83 Absatz 4 DSGVO	0 – 1 Mio.	0 % – 0,2 % des Jahresumsatzes	1 Mio. – 2 Mio.	0,2 % – 0,4 % des Jahresumsatzes	2 Mio. – 10 Mio.	0,4 % – 2 % des Jahresumsatzes
Artikel 83 Absätze 5 und 6 DSGVO	0 – 2 Mio.	0 % – 0,4 % des Jahresumsatzes	2 Mio. – 4 Mio.	0,4 % – 0,8 % des Jahresumsatzes	4 Mio. – 20 Mio.	0,8 % – 4 % des Jahresumsatzes

Schritt 2: Anpassung des Ausgangsbetrags aufgrund der Größe des Unternehmens (gilt nur für Unternehmen, für die die statische gesetzliche Spanne gilt)

Anmerkung: Je höher der Umsatz des Unternehmens innerhalb der anwendbaren Kategorie liegt, desto höher dürfte der Ausgangsbetrag in diesem zweiten Schritt sein.

Artikel 83 Absatz 4 DSGVO

	Geringer Schweregrad	Mittlerer Schweregrad	Hoher Schweregrad
Unternehmen mit einem Umsatz von	40 % – 100 % des Ausgangsbetrags		

	Geringer Schweregrad	Mittlerer Schweregrad	Hoher Schweregrad
250 Mio. EUR bis 500 Mio. EUR	0 – 1 Mio.	400 000 – 2 Mio.	800 000 – 10 Mio.
Unternehmen mit einem Umsatz von 100 Mio. EUR bis 250 Mio. EUR	15 % – 50 % des Ausgangsbetrags		
	0 – 500 000	150 000 – 1 Mio.	300 000 – 5 Mio.
Unternehmen mit einem Umsatz von 50 Mio. EUR bis 100 Mio. EUR	8 % – 20 % des Ausgangsbetrags		
	0 – 200 000	80 000 – 400 000	160 000 – 2 Mio.
Unternehmen mit einem Umsatz von 10 Mio. EUR bis 50 Mio. EUR	1,5 % – 10 % des Ausgangsbetrags		
	0 – 100 000	15 000 – 200 000	30 000 – 1 Mio.
Unternehmen mit einem Umsatz von 2 Mio. EUR bis 10 Mio. EUR	0,3 % – 2 % des Ausgangsbetrags		
	0 – 20 000	3 000 – 40 000	6 000 – 200 000
Unternehmen mit einem Umsatz von bis zu 2 Mio. EUR	0,2 % – 0,4 % des Ausgangsbetrags		
	0 – 4 000	2 000 – 8 000	4 000 – 40 000

Artikel 83 Absätze 5 und 6 DSGVO

	Geringer Schweregrad	Mittlerer Schweregrad	Hoher Schweregrad
Unternehmen mit einem Umsatz von 250 Mio. EUR bis 500 Mio. EUR	40 % – 100 % des Ausgangsbetrags		
	0 – 2 Mio.	800 000 – 4 Mio.	1,6 Mio. – 20 Mio.
Unternehmen mit einem Umsatz von 100 Mio. EUR bis 250 Mio. EUR	15 % – 50 % des Ausgangsbetrags		
	0 – 1 Mio.	300 000 – 2 Mio.	600 000 – 10 Mio.
Unternehmen mit einem Umsatz von 50 Mio. EUR bis 100 Mio. EUR	8 % – 20 % des Ausgangsbetrags		
	0 – 400 000	160 000 – 800 000	320 000 – 4 Mio.
Unternehmen mit einem Umsatz von 10 Mio. EUR bis 50 Mio. EUR	1,5 % – 10 % des Ausgangsbetrags		
	0 – 200 000	30 000 – 400 000	60 000 – 2 Mio.
Unternehmen mit einem Umsatz von 2 Mio. EUR bis 10 Mio. EUR	0,3 % – 2 % des Ausgangsbetrags		
	0 – 40 000	6 000 – 80 000	12 000 – 400 000

	Geringer Schweregrad	Mittlerer Schweregrad	Hoher Schweregrad
Unternehmen mit einem Umsatz von bis zu 2 Mio. EUR	0,2 % – 0,4 % des Ausgangsbetrags		
	0 – 8 000	4 000 – 16 000	8 000 – 80 000

Schrittweiser Ansatz zur Anwendung von Kapitel 4 der Leitlinien zur Festsetzung von Geldbußen, einschließlich der Tabellen

Beispiel A

Es wurde festgestellt, dass ein Social-Media-Unternehmen mit einem Umsatz von 200 Mio. EUR sensible Daten seiner Nutzer an mehrere Datenmakler verkauft hat. Für die Zwecke dieses Beispiels hat das Unternehmen lediglich gegen Artikel 9 DSGVO verstoßen. Die Aufsichtsbehörde entschied nach Prüfung aller relevanten Umstände des Falles gemäß Artikel 83 Absatz 2 Buchstaben a, b und g, dass der Verstoß schwerwiegend ist.

Nunmehr muss die Aufsichtsbehörde über den Ausgangsbetrag für die weitere Berechnung entscheiden. Artikel 9 ist in Artikel 83 Absatz 5 Buchstabe a DSGVO aufgeführt, wonach das gesetzliche Höchstmaß entweder 20 Mio. EUR oder 4 % des Jahresumsatzes beträgt. In diesem Fall liegt der Umsatz des Unternehmens unter 500 Mio. EUR, was bedeutet, dass das statische Höchstmaß und die statische Spanne gelten. Daher sollte ein Ausgangsbetrag zwischen 20 % und 100 % des geltenden gesetzlichen Höchstmaßes, d. h. 4 Mio. EUR und 20 Mio. EUR, in Betracht gezogen werden. Da gilt, dass der Ausgangsbetrag umso höher sein dürfte, je schwerer der Verstoß innerhalb seiner jeweiligen Kategorie ist, entscheidet die Aufsichtsbehörde, dass der auf der Grundlage der Schwere des Verstoßes festgelegte Ausgangsbetrag, wie in Schritt 1 festgestellt, 10 Mio. Euro betragen sollte.

In Schritt 2 wird der in Schritt 1 ermittelte Ausgangsbetrag entsprechend der Größe des Unternehmens angepasst. Das Unternehmen hat einen Jahresumsatz von 200 Mio. EUR und liegt damit zwischen 100 Mio. EUR und 250 Mio. EUR. Das bedeutet, dass der Ausgangsbetrag auf einen Betrag zwischen 15 % und 50 % des Ausgangsbetrags angepasst wird. Da gilt, dass der Ausgangsbetrag umso höher sein dürfte, je höher der Umsatz des Unternehmens in seiner anwendbaren Kategorie ist, entscheidet die Aufsichtsbehörde, dass eine Anpassung auf 40 % des in Schritt 1 ermittelten Ausgangsbetrags auf der Grundlage der Größe des Unternehmens gerechtfertigt ist. Der Ausgangsbetrag nach der Anpassung beträgt in diesem Fall 4 Mio. EUR.

Um sicherzustellen, dass dieser Ausgangsbetrag mit den Leitlinien im Einklang steht, kann dieser Betrag mit den in der anwendbaren Tabelle angegebenen Spannen abgeglichen werden. Da Artikel 83 Absatz 5 DSGVO anwendbar ist, das Unternehmen einen Umsatz zwischen 100 Mio. EUR und 250 Mio. EUR erzielt hat und der Verstoß als schwerwiegend einzustufen ist, sollte der Ausgangsbetrag zwischen 600 000 EUR und 10 Mio. EUR liegen. Die Aufsichtsbehörde kommt zu dem Schluss, dass ein Ausgangsbetrag von 4 Mio. Euro innerhalb der Spanne zwischen 600 000 EUR und 10 Mio. EUR liegt. Daher steht der Ausgangsbetrag im Einklang mit den Leitlinien.

Danach fährt die Aufsichtsbehörde mit der Berechnung der Geldbuße auf der Grundlage der übrigen Leitlinien fort.

Beispiel B

Eine Hotelkette mit einem Umsatz von 2 Mrd. EUR hat gegen Artikel 12 DSGVO verstoßen. Nach Prüfung der Umstände des Falles gemäß Artikel 83 Absatz 2 Buchstaben a, b und g entschied die Aufsichtsbehörde, der Verstoß sei von mittlerer Schwere.

Nunmehr muss die Aufsichtsbehörde über den Ausgangsbetrag für die weitere Berechnung entscheiden. Die Aufsichtsbehörde stellt zunächst fest, dass Artikel 12 DSGVO in Artikel 83 Absatz 5 Buchstabe b DSGVO aufgeführt ist. Der Umsatz des Unternehmens beträgt 2 Mrd. EUR, d. h. mehr als 500 Mio. EUR, sodass das dynamische Höchstmaß gilt. Das bedeutet, dass das gesetzliche Höchstmaß 4 % des Jahresumsatzes des Unternehmens beträgt, also 80 Mio. EUR. Da es sich um einen mittleren Schweregrad handelt, sollte ein Ausgangsbetrag zwischen 10 % und 20 % des anwendbaren gesetzlichen Höchstmaßes erwogen werden, d. h. 0,4 % bis 0,8 % des Jahresumsatzes, was einem Ausgangsbetrag zwischen 8 Mio. EUR und 16 Mio. EUR entspricht.

Da gilt, dass der Ausgangsbetrag umso höher sein dürfte, je schwerer der Verstoß innerhalb seiner jeweiligen Kategorie ist, ist die Aufsichtsbehörde der Auffassung, dass der Ausgangsbetrag aufgrund der Schwere des Verstoßes 12 Mio. EUR betragen sollte, d. h. 15 % des anwendbaren gesetzlichen Höchstmaßes und 0,6 % des Jahresumsatzes des Unternehmens.

Da das Unternehmen einen Jahresumsatz von mehr als 500 Mio. EUR erzielt und das dynamische gesetzliche Höchstmaß gilt, spiegelt sich die Größe des Unternehmens bereits in dem dynamischen gesetzlichen Höchstmaß wider, der zur Bestimmung des Ausgangsbetrags herangezogen wird. Infolgedessen wird keine weitere Anpassung vorgenommen.

Danach fährt die Aufsichtsbehörde mit der Berechnung der Geldbuße auf der Grundlage der übrigen Leitlinien fort.