

IDSG 14/2020

**Im Namen der (Erz-)Diözesen
im Bereich der Deutschen Bischofskonferenz
auf Grund eines Mandats des Heiligen Stuhls**

B E S C H L U S S

In dem Rechtsstreit

der Krankenhaus gGmbH,

- Antragstellerin -

- Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte

gegen

die Kirchliche Datenschutzaufsicht

- Antragsgegnerin -

hat das Interdiözesane Datenschutzgericht ohne mündliche Verhandlung durch den Vorsitzenden Richter des Interdiözesanen Datenschutzgerichts Bernhard Fessler, den beisitzenden Richter am Interdiözesanen Datenschutzgericht mit Befähigung zum Richteramt nach dem Deutschen Richtergesetz Gebhard von Cohausen-Schüssler und den beisitzenden Richter am Interdiözesanen Datenschutzgericht mit akademischem Grad im kanonischen Recht Dr. theol. Lic. iur. can. Stefan Korta

am 19. April 2021

b e s c h l o s s e n :

Der Bescheid der Antragsgegnerin vom 26. Mai 2020 wird aufgehoben.

Im Übrigen werden die Anträge der Antragstellerin vom 25. Juni 2020 als unbegründet zurückgewiesen.

Gerichtsgebühren werden nicht erhoben. Auslagen werden nicht erstattet.

Tatbestand:

¹Die Antragstellerin betreibt ein Krankenhaus. In der Abteilung Patientenmanagement werden die Krankenhausleistungen gegenüber nicht gesetzlich versicherten Personen, den sogenannten Selbstzahlern, abgerechnet. Diese erhalten in Papierform die Abrechnung, weitere Unterlagen wie beispielsweise Entlassungsberichte, Merkblätter zur Erläuterung der abgerechneten Leistungen und Überweisungsträger. Der Schriftverkehr mit den Selbstzahlern wird EDV-gestützt erzeugt und durch den Sachbearbeiter ausgedruckt. Der Sachbearbeiter fasst die von ihm ausgedruckten Abrechnungen nebst Anlagen manuell zusammen und legt das Konvolut in einen Briefumschlag. Jährlich fallen etwa 20.000 Postsendungen dieser Art an.

²Im Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten vom 6. März 2019 (§ 31 Abs. 1 KDG) wird der Verarbeitungsablauf wie folgt beschrieben:

„- per Post versendet werden Rechnung, Entlassungsanzeige und die Hinweise zur Schlussrechnung

- Postversand erfolgt nur bei Privatabrechnungen und bei Zuzahlungsanforderungen“

In der Datenschutzfolgenabschätzung der Datenschutzbeauftragten der Antragstellerin heißt es zum Postversand:

„Eine unzulässige Auskunftserteilung an Dritte kann dadurch geschehen, dass Patientendokumente in einem falschen Briefumschlag landen. Daher ist auf besondere Sorgsamkeit bei der Arbeit zu achten.“

³ Am 25. März 2020 verschickte eine Sachbearbeiterin einen die Person A betreffenden Entlassungsbericht und eine die Person B betreffende Zahlungsaufforderung zur stationären Eigenbeteiligung an eine dritte Person. Auf die Bitte der Antragstellerin sandte die dritte Person die nicht für sie bestimmten Unterlagen an die Antragstellerin zurück, wo sie am 3. April 2020 eintrafen. Am 27. März 2020 meldete die Datenschutzbeauftragte der Antragstellerin die Datenschutzverletzung der Antragsgegnerin.

⁴ Am 3. April 2020 erhielt der Verarbeitungsablauf im Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten (§ 31 Abs. 1 KDG) folgende Fassung:

„- per Post versendet werden Rechnung, Entlassungsanzeige und die Hinweise zur Schlussrechnung

- Diese Dokumente werden patienten- und fallbezogen zusammen getackert und in das Briefkuvert eingetütet, nachdem sie getackert sind
- Postversand erfolgt nur bei Privatabrechnungen und bei Zuzahlungsanforderungen
- Der Versand wird in einem Postausgangsbuch erfasst
- Regelmäßig finden protokollierte Kontrollen des Inhalts der Umschläge statt“

⁵ Die Antragsgegnerin gab der Antragstellerin Gelegenheit zur Stellungnahme, die die Antragstellerin durch ihr Schreiben vom 7. Mai 2020 wahrnahm.

⁶ Durch einen am 28. Mai 2020 eingegangenen Bescheid vom 26. Mai 2020 setzte die Antragsgegnerin eine Geldbuße in Höhe von 2.000 Euro gegen die Antragstellerin fest. Zur Begründung führte die Antragsgegnerin aus, es lägen Verstöße gegen Bestimmungen des KDG vor. Da die Regelung zum Versenden der Abrechnungsdokumente vom 6. März 2019 keine Nachschau vor dem Versand vorgesehen habe und eine Nachschau auch nicht stattgefunden habe, liege ein Organisationsverschulden vor. Eine Endkontrolle vor dem Versand sehe auch die Neufassung des Verarbeitungsverzeichnisses vom 3. April 2020 nicht vor. Eine doppelte

Nachschau könne das Risiko, dass Entlassungsberichte und Zahlungsaufforderungen an den falschen Patienten geschickt werden, deutlich reduzieren.

⁷ Durch die Übersendung des Entlassungsberichts und der Zahlungsaufforderung seien personenbezogene Daten und personenbezogene Daten besonderer Kategorie verarbeitet worden. Dafür habe eine Rechtfertigung gemäß § 6 Abs. 1, § 11 Abs. 1 KDG nicht bestanden. Die unzulässige Datenverarbeitung sei durch die Fahrlässigkeit einer Mitarbeiterin verursacht worden, was durch das Fehlen von Regelungen im Verarbeitungsverzeichnis begünstigt worden sei.

⁸ Die Entscheidung über die Verhängung der Geldbuße stehe im pflichtgemäßen Ermessen. Die Verhängung eines Bußgeldes sei geeignet und erforderlich, um die Antragstellerin nachhaltig zur Einhaltung des KDG anzuhalten. Hinsichtlich der Höhe des Bußgeldes seien folgende Punkte in die Abwägung einbezogen worden: Es handele sich um einen nicht unerheblichen Verstoß, da Gesundheitsdaten gemäß § 11 Abs. 2 Buchstabe h KDG mit höherem Schutzniveau betroffen gewesen seien. Zu berücksichtigen sei auch, dass es bereits zuvor eine Datenschutzbeschwerde zu einem Datenschutzverstoß gegeben habe. Zu Gunsten der Antragstellerin sei berücksichtigt worden, dass deren Datenschutzbeauftragte den Verstoß fristgemäß gemeldet habe und dass das Verarbeitungsverzeichnis überarbeitet worden sei. Zu beanstanden sei jedoch, dass eine Endkontrolle vor dem Versand weiterhin nicht vorgesehen sei.

⁹ Am 26. Juni 2020 hat die Antragstellerin durch das Schreiben des Rechtsanwalts X vom 25. Juni 2020 Rechtsschutz beim beschließenden Gericht begehrt. Sie trägt vor, ihr falle kein fahrlässiges Unterlassen zur Last. Eine Handlungspflicht habe nicht bestanden. Auch angesichts der Risikoabschätzung durch die eigene Datenschutzbeauftragte sei die Eintrittswahrscheinlichkeit einer Datenschutzverletzung als gering zu bewerten. Mindestens in den fünf Jahren zuvor habe es keine vergleichbare Datenschutzverletzung gegeben. Obwohl es sich bei dem Postversand um einen äußerst einfachen Vorgang handele, werde erfahrendes Personal eingesetzt, das nach einem Plan drei Monate lang eingearbeitet und durch die Abteilungsleiterin überwacht werde. Der Postversand sei bereits arbeitsteilig organisiert. Eine Mitarbeiterin sei mit dem Falten der zu versendenden Dokumente beschäftigt. Eine weitere Mitarbeiterin tüte die Sendungen in die Umschläge ein. Darüber hinaus noch eine Endkontrolle zu verlangen, sei unverhältnismäßig. Für eine solche Endkontrolle wäre etwa eine zusätzliche Vollzeitkraft erforderlich.

¹⁰ Im kirchlichen Datenschutzrecht fehle eine Zurechnungsnorm, wonach dem Verantwortlichen das Verhalten seiner Mitarbeiter zugerechnet werde. Zurechnungsregelungen entsprechend Art. 83 DSGVO und § 30 Abs. 1 OWiG enthalte § 51 KDG nicht.

¹¹ Die Antragsgegnerin habe ihr Ermessen fehlerhaft ausgeübt. Der angegriffene Bescheid steuere auf eine Geldbuße zu, ohne andere mildere Maßnahmen zu erwägen. Die Geldbuße stehe erst am Ende der gesetzlich vorgesehenen Sanktionen. Der Grad des angenommenen Verschuldens werde nicht gewürdigt. Die Einmaligkeit des Vorgangs und der bisherige langjährige unbeanstandete Umgang der Antragstellerin mit personenbezogenen Daten hätten berücksichtigt werden müssen. Vor dem Vorfall vom 25. März 2020 habe es eine Datenschutzbeschwerde nicht gegeben.

¹² Die Antragstellerin beantragt,

festzustellen, dass keine Datenschutzverletzung vorliegt, und
hilfsweise festzustellen, dass keine Datenschutzverletzung vorliegt, die
ein Bußgeld rechtfertigt,
den Bescheid der Antragsgegnerin vom 26. Mai 2020 aufzuheben.

¹³ Die Antragsgegnerin beantragt sinngemäß,

die Anträge als unbegründet zurückzuweisen.

¹⁴ Sie trägt vor, beide Verstöße, das Organisationsdefizit und der Vorfall vom 25. März 2020, seien Gegenstand des angegriffenen Bescheids. Das hohe Risiko falsch versandter Patientendaten sei auf Grund der Diskussion in den Medien und bei Fortbildungsveranstaltungen bekannt. Das Protokoll einer solchen Fortbildungstagung vom 15. Januar 2020 habe die Datenschutzbeauftragte der Antragstellerin am 22. Januar 2020 erhalten. Unternehmen hafteten gemäß Art. 83 DSGVO für schuldhafte Datenschutzverstöße ihrer Beschäftigten, sofern es sich nicht um einen Exzess handele. Diese Haftung ergebe sich aus dem funktionellen Unternehmerbegriff des europäischen Primärrechts. Eine Kenntnis der Geschäftsleitung von dem konkreten Verstoß oder eine Verletzung der Aufsichtspflicht sei nicht erforderlich.

¹⁵ Bei der Ermessensausübung seien die Vorgaben des § 51 Abs. 3 KDG beachtet worden. Die Gesundheitsdaten hätten sich nach dem Vorfall vom 25. März 2020 außerhalb des Herrschaftsbereichs des Krankenhauses befunden, so dass ein Kontrollverlust von besonders sensiblen Daten betreffend zwei verschiedene Personen vorgelegen habe. Die Verhängung der

Geldbuße sei auch erfolgt, weil die Neufassung des Verarbeitungsverzeichnisses nicht vorsehe, dass eine Kontrolle vor dem Einlegen in den Umschlag durchgeführt werden müsse und dass ein Vorgang zunächst abgeschlossen werden müsse, bevor ein neuer Vorgang begonnen werde. Mit dem im Bescheid genannten früher gemeldeten Datenschutzverstoß sei derjenige gemeint, der dem Verfahren IDSG 09/2020 zu Grunde liege. Bei der Bemessung des Bußgeldes sei berücksichtigt worden, dass der Datenschutzverstoß umgehend gemeldet worden sei und der Verantwortliche seiner Pflicht zur Zusammenarbeit mit der Datenschutzaufsicht nachgekommen sei und die dritte Person erfolgreich zur Rücksendung der falsch versandten Unterlagen aufgefordert habe, so dass ein Schadenseintritt nicht sehr wahrscheinlich sei.

¹⁶ Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird Bezug genommen auf den Inhalt der Gerichtsakte und der Akte des Verfahrens IDSG 09/2020.

Entscheidungsgründe:

¹⁷ I. Die von der Antragstellerin gestellten Anträge sind zulässig.

¹⁸ 1. Das beschließende Gericht ist für die Anträge zuständig. Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 der Kirchlichen Datenschutzgerichtsordnung (KDSGO) ist das Interdiözesane Datenschutzgericht zuständig für die Überprüfung von Entscheidungen der Datenschutzaufsichten der Katholischen Kirche in Deutschland (vgl. auch § 49 Abs. 3 des Gesetzes über den Kirchlichen Datenschutz - KDG -). Vorliegend wendet sich die Antragstellerin als Verantwortliche im Sinn vom § 2 Abs. 2 Satz 2 KDSGO gegen den datenschutzrechtlichen Bescheid der Antragsgegnerin vom 26. Mai 2020.

¹⁹ Gegenüber dieser nach dem Wortlaut von § 2 Abs. 1 und 2 KDSGO und § 49 Abs. 3 KDG eindeutigen Zuständigkeit des beschließenden Gerichts greifen Zweifel, die aus den Verfahrensgarantien des Ordnungswidrigkeitenrechts hergeleitet werden, nicht durch.

²⁰ Vgl. aber: Becker-Rathmair, in Sydow, Kirchliches Datenschutzrecht, Kommentar, § 51 KDG, Rn. 18 ff.

²¹ Soweit sich Regelungen der KDSGO im Hinblick auf diese Verfahrensgarantien als defizitär erweisen sollten, sind sie konform mit diesen Garantien auszulegen und anzuwenden. Dies kann etwa bedeuten, dass das gemäß § 13 Abs. 4 KDSGO auszuübende Ermessen dahin gehend auf

null reduziert ist, dass das Gericht einen mündlichen Anhörungstermin ansetzen muss (vgl. Art. 6 Abs. 1 EMRK). Die nach dem Wortlaut gegebene Zuständigkeit des beschließenden Gerichts für die Überprüfung von Bußgeldbescheiden wird durch die teleologische Auslegung bekräftigt. Es dient der Prozessökonomie, dass dasselbe Gericht für die Überprüfung sämtlicher Regelungen eines Bescheides der Datenschutzaufsichten zuständig ist.

22

A. A.: Joachimski, Das Datenschutzgesetz der katholischen Kirche und das Recht der Ordnungswidrigkeiten, abrufbar unter: <https://www.erzbistum-muenchen.de/cms-media/media-43828720.pdf>, abgerufen am 25. März 2021.

²³ Auf der Grundlage desselben Sachverhalts können die Datenschutzaufsichten einen Datenschutzverstoß feststellen und beanstanden (§ 47 Abs. 1 KDG) sowie Anordnungen gemäß § 47 Abs. 5 KDG treffen und eine Geldbuße festsetzen (§ 51 Abs. 1 KDG).

²⁴ 2. Die Anträge sind als Kombination von Feststellungsantrag und Anfechtungsantrag zulässig. § 14 Abs. 2 Buchstabe c) KDSGO beschränkt nach seinem Wortlaut das zulässige Begehren auf die Feststellung des Vorliegens – und gegebenenfalls des Umfangs – einer Datenschutzverletzung. Für die Konstellation, in der – wie vorliegend – ein Bescheid der Datenschutzaufsicht ergangen ist, ist der Wortlaut nicht als abschließend zu bewerten. Vielmehr muss im Fall eines erfolgreichen Begehrens der entgegenstehende Bescheid der Datenschutzaufsicht auch Gegenstand des Tenors sein. Dementsprechend hat das beschließende Gericht gegen Bescheide der Datenschutzaufsicht gerichtete Anfechtungsanträge für zulässig erachtet.

²⁵ Beschlüsse vom 15. Mai 2019 - IDSG 01/2018 -, vom 23. Oktober 2019 - IDSG 03/2018 -, vom 22. April 2020 - IDSG 03/2019 -, vom 22. Dezember 2020 - IDSG 01/2020 – und vom 2. Februar 2021 - IDSG 09/2020 -; anders: Beschränkung auf Feststellungsanträge: Beschluss vom 5. Mai 2020 - IDSG 02/2018 -.

²⁶ Insbesondere bei Bescheiden der Datenschutzaufsicht, die die Verhängung eines Bußgeldes zum Inhalt haben, müssen ein Anfechtungsantrag und im Erfolgsfall ein Tenor mit der

Aufhebung des Bescheides zulässig sein. Dies verlangen die im Ordnungswidrigkeitenrecht einzuhaltenden Verfahrensgarantien einer effektiven gerichtlichen Überprüfung eines Bußgeldbescheides.

²⁷ Vgl. Becker-Rathmair, in: Sydow, Kirchliches Datenschutzrecht, Kommentar, § 51 KDG, Rn. 13, 23.

²⁸ 3. Die Antragstellerin ist antragsbefugt. Nach § 8 Abs. 2 Satz 1 KDSGO ist ein Verantwortlicher (§ 4 Nr. 9 KDG) in Bezug auf gegen ihn ergangene Bescheide der Datenschutzaufsicht antragsbefugt. Die Antragstellerin macht vorliegend geltend, durch den Bescheid vom 26. Mai 2020, der sie als Verantwortliche in Anspruch nimmt, in eigenen Rechten verletzt zu sein.

²⁹ 4. Die Antragsschrift ist nicht verfristet. Sie hält die Monatsfrist des § 8 Abs. 2 Satz 1 KDSGO ein. Nach dieser Vorschrift sind Anträge des Verantwortlichen (§ 4 Nr. 9 KDG) gegen Bescheide der Datenschutzaufsicht innerhalb eines Monats nach Zugang des Bescheides zu stellen. Die gegen den am 28. Mai 2020 zugegangenen Bescheid vom 26. Mai 2020 gerichteten Anträge der Antragstellerin sind am 26. Juni 2020 bei Gericht eingegangen.

³⁰ 5. Die Antragsschrift hält auch die Anforderungen des § 11 Abs. 1 Satz 2 KDSGO ein. Nach dieser Vorschrift soll die Antragsschrift insbesondere ein bestimmtes Begehren enthalten. Die Antragsschrift der Antragstellerin vom 25. Juni 2020 enthält ausdrücklich formulierte Aufhebungs- und Feststellungsanträge.

³¹ II. Die Anträge der Antragstellerin sind nur teilweise - nämlich betreffend den gegen den Bescheid vom 26. Mai 2020 gerichteten Anfechtungsantrag - begründet. Die Feststellungsanträge sind unbegründet.

³² 1. Der als Hauptantrag gestellte Feststellungsantrag, dass eine Datenschutzverletzung nicht vorliegt, ist unbegründet.

³³ Die am 25. März 2020 erfolgte Versendung eines Entlassungsberichts und einer Zahlungsaufforderung, die zwei andere Personen betrafen, an eine dritte Person stellt eine Datenschutzverletzung dar; dies ist zwischen den Beteiligten des vorliegenden Gerichtsverfahrens auch nicht umstritten. Die Versendung der beiden Schriftstücke verstößt

gegen § 6 Abs. 1 KDG und gegen § 11 Abs. 1 KDG, weil ein Tatbestand zur Rechtfertigung der Verarbeitung der personenbezogenen Daten und der Daten besonderer Kategorie nicht gegeben ist. Dies wird im angefochtenen Bescheid der Antragsgegnerin vom 26. Mai 2020 im Einzelnen begründet. Auf die insoweit zutreffenden Ausführungen des Bescheides nimmt das Gericht Bezug.

³⁴ Diese Datenschutzverletzung ist dadurch begünstigt worden, dass die Antragstellerin bis zur Neufassung des Verarbeitungsverzeichnisses am 3. April 2020 ihre Pflichten aus § 26 Abs.1 KDG nicht hinreichend erfüllt hat. Nach dieser Vorschrift hat der Verantwortliche unter Berücksichtigung des Stands der Technik, der Implementierungskosten, der Art, des Umfangs, der Umstände und der Zwecke der Verarbeitung sowie der unterschiedlichen Eintrittswahrscheinlichkeiten und Schwere der Risiken für die Rechte und Freiheiten natürlicher Personen geeignete technische und organisatorische Maßnahmen zu treffen, um ein dem Risiko angemessenes Schutzniveau zu gewährleisten und einen Nachweis hierüber führen zu können. Zu den erforderlichen Maßnahmen gehören insbesondere die Fähigkeit, die Vertraulichkeit der Dienste im Zusammenhang mit der Verarbeitung auf Dauer sicherzustellen (§ 26 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe b) KDG), und ein Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten, das – wenn möglich – eine allgemeine Beschreibung der technischen und organisatorischen Maßnahmen gemäß § 26 KDG enthält (§ 31 Abs. 1 Satz 1 und 2 Buchstabe h) KDG).

Diese Anforderungen hat die Antragstellerin vor dem 3. April 2020 nicht hinreichend erfüllt. Das in dieser Zeit einschlägige Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten enthält unter „B.3 Verarbeitungsablauf“ lediglich zwei Angaben zum Postversand, die sich auf die zu versendenden Gegenstände und die zwei maßgeblichen Fallgestaltungen beschränken. Nähere Angaben zum Vorgang der Versendung und vor allem zu den dabei einzuhaltenden Sicherungsmaßnahmen fehlen. Obwohl es sich um einen vergleichsweise einfachen Vorgang handelt, wären solche schriftlichen Angaben jedoch erforderlich gewesen. Dies gilt auch unter Berücksichtigung der von der Antragstellerin praktizierten Arbeitsorganisation, wonach erfahrene und drei Monate lang eingearbeitetes Personal arbeitsteilig und unter Überwachung der Abteilungsleiterin versehen mit mündlichen Anleitungen zum Postversand eingesetzt wird. Denn der Postversand betrifft besonders sensible Gesundheitsdaten, die als besondere Kategorie personenbezogener Daten gemäß § 4 Ziffer 2. KDG ein erhöhtes Schutzniveau erfordern. Das Risiko einer Verwechslung der Unterlagen verschiedener Patienten ist nicht fernliegend. Um dieses Risiko zu vermindern, ist eine schriftliche Fixierung von Sicherungsmaßnahmen erforderlich. Die Schriftlichkeit dient der nachhaltigen Gewährleistung

der Sorgfalt des ständig eingesetzten Personals auf Dauer und insbesondere der Gewährleistung der Datensicherheit bei personellen Wechseln, die auch kurzfristig und unvorhergesehen – etwa in Krankheitsfällen – eintreten können.

³⁵ Schriftliche Angaben zu Sicherungsmaßnahmen wären im Sinn von § 31 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe h) KDG leicht möglich gewesen und die Durchführung dieser Maßnahmen wäre auch nicht unverhältnismäßig gewesen (§ 26 Abs. 3 KDG), wie sich nicht zuletzt aus der von der Antragstellerin erstellten Neufassung des Verzeichnisses der Verarbeitungstätigkeiten vom 3. April 2020 ergibt.

³⁶ Ab dem 3. April 2020 liegt ein Verstoß gegen § 26 Abs. 1 KDG nicht mehr vor. Das Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten vom 3. April 2020 enthält nun eine nähere Beschreibung des Vorgangs des Versands und weitere Sicherungsmaßnahmen. Durch die Anweisung des patienten- und fallbezogenen Tackerns werden jedenfalls Abschnitte des Versandvorgangs abgeschlossen, bevor die Bearbeitung des nächsten Falls beginnt. Dies kommt der Anforderung der Antragsgegnerin, einen Vorgang erst abzuschließen, bevor der nächste beginnt, wesentlich entgegen. Außerdem sorgen die Erfassung im Postausgangsbuch und die regelmäßigen Kontrollen, die protokolliert werden, für eine deutliche Erhöhung des Schutzniveaus; diese nunmehr verschriftlichten Maßnahmen erleichtern auch den Nachweis der Gewährleistung dieses Schutzniveaus (§ 26 Abs. 1 Satz 1 KDG – am Ende).

³⁷ Darüber hinaus ist eine lückenlose Endkontrolle, wie sie die Antragsgegnerin verlangt, nicht geboten. Eine solche Endkontrolle wäre auch unter Würdigung der erhöhten Sensibilität der besonderen Kategorie der personenbezogenen Daten nicht verhältnismäßig im Sinn von § 26 Abs. 3 KDG. Eine lückenlose Endkontrolle würde einen erheblichen zusätzlichen Personalbedarf von etwa einer vollen Kraft auslösen. Angesichts der arbeitsteiligen Organisation des Versands und des Umstands, dass es sich um einen relativ einfachen Vorgang handelt, ist die Durchführung der von der Antragstellerin vorgesehenen stichprobenweisen Kontrollen ausreichend. Da eine lückenlose Endkontrolle eine absolute Sicherheit ebenfalls nicht gewährleisten kann, stünde der erhebliche zusätzliche Personalaufwand außer Verhältnis zu dem relativen Grad der Steigerung der Datensicherheit.

³⁸ 2. Der als Hilfsantrag gestellte Feststellungsantrag, dass keine Datenschutzverletzung vorliegt, die ein Bußgeld rechtfertigt, ist ebenfalls unbegründet.

³⁹Die Datenschutzverletzung vom 25. März 2020 rechtfertigt im Zusammenwirken mit dem bis zum 2. April 2020 andauernden Verstoß gegen § 26 Abs. 1 KDG dem Grunde nach die Verhängung einer Geldbuße gemäß § 51 Abs. 1 KDG. Nach dieser Vorschrift kann die Datenschutzaufsicht eine Geldbuße verhängen, wenn ein Verantwortlicher fahrlässig gegen Bestimmungen des KDG verstößt. Sowohl bei dem Verstoß gegen § 6 Abs. 1, § 11 Abs. 1 KDG als auch bei dem Verstoß gegen § 26 Abs. 1 KDG liegt Fahrlässigkeit vor. Die Sachbearbeiterin, die am 25. März 2020 Unterlagen an die falsche Person versandte, beachtete dabei die im Verkehr erforderliche Sorgfalt nicht. Angesichts der bekannten Risiken beim Postversand, auf die auch die Antragsgegnerin aufmerksam gemacht hatte, ist das Unterlassen der Antragstellerin in Bezug auf die Erfüllung der aus § 26 Abs. 1 KDG folgenden Verpflichtungen bis zum 2. April 2020 mindestens fahrlässig.

⁴⁰Beide Verstöße sind der Antragstellerin als der Verantwortlichen im Sinn der §§ 51 Abs. 1, 4 Ziffer 9. KDG zuzurechnen. Werden personenbezogene Daten im Bereich einer juristischen Person verarbeitet, ist grundsätzlich die juristische Person als Rechtsträger der betroffenen Einrichtung oder des betroffenen Unternehmens Verantwortlicher und nicht die jeweils handelnde natürliche Person.

⁴¹ Beschluss des Gerichts vom 14. Dezember 2020 - IDSG 01/2020 - mit eingehender Begründung und weiteren Nachweisen.

⁴²Für den Verstoß vom 25. März 2020 folgt die Zurechnung des Verschuldens aus dem Funktionsträgerprinzip, wonach eine juristische Person datenschutzrechtlich für das Verschulden aller ihrer Mitarbeiter haftet unabhängig davon, ob die Mitarbeiter eine Organstellung (vgl. etwa § 35 Abs. 1 Satz 1 GmbHG) oder eine andere Führungsposition innehaben (vgl. § 30 Abs. 1, § 130 OWiG).

⁴³Ob im Datenschutzrecht nach der DSGVO das Funktionsträgerprinzip gilt, ist umstritten. Das beschließende Gericht folgt der Rechtsprechung des Landgerichts Bonn und der überwiegenden Auffassung in der Literatur, wonach nur das Funktionsträgerprinzip nach dem Vorbild des europäischen Kartellrechts in der Lage ist, die Einheitlichkeit und die Effektivität der Verhängung von Geldbußen gemäß Art. 83 DSGVO zu gewährleisten.

⁴⁴ LG Bonn, Urteil vom 11. November 2020 - 29 OWi 1/20 -, Rn. 51 - 67, mit

eingehender Begründung und weiteren Nachweisen, www.nrwe.de = MMR 2021,173; Holländer, in: Wolff/Brink, BeckOK Datenschutzrecht, Art. 83 DSGVO, Rn. 10 – 15; Eckhardt, in: Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, 4. Auflage 2019, Art. 83 DSGVO, Rn. 67; Bergt, in: Kühling/Buchner, Art. 83 DSGVO, Rn. 20; Ambrock ZD 2020, 493, 496; Lodigkeit AnwZert ITR 1/2018 Anm. 2; Bäßler, Bußgelder unter der DSGVO, abrufbar unter: https://www.bvdnet.de/wp-content/uploads/2018/10/BvD_Herbstkonferenz_251018_Baessler.pdf, abgerufen am 25. März 2021; a. A.: Gola, DSGVO, 2. Auflage 2018, Art. 83 Rn. 10f.; Forgo/Helfrich/Schneider, Betrieblicher Datenschutz, 3. Auflage 2019, Rn. 148.

⁴⁵ Das für die Geldbußen gemäß der DSGVO geltende Funktionsträgerprinzip ist auch bei der Verhängung von Geldbußen nach kirchlichem Datenschutzrecht gemäß § 51 KDG anzuwenden. Die Übertragung des europarechtlichen Funktionsträgerprinzips auf das kirchliche Bußgeldrecht wird bereits durch die Präambel des KDG nahegelegt. Danach will das KDG den Einklang des kirchlichen Datenschutzrechts mit der DSGVO herstellen. Außerdem gebietet der Grundsatz der Effektivität des Datenschutzes die Anwendung des Funktionsträgerprinzips (§ 51 Abs. 2 KDG, Art. 83 Abs. 1 DSGVO).

⁴⁶ Vgl. zur Effektivität des kirchlichen Datenschutzes durch Verhängung und Vollstreckung von Geldbußen: Sydow/Otto, KuR 2018, 59, 60 ff.

⁴⁷ Auf der Grundlage der Definition des Verantwortlichen bei der Datenverarbeitung durch juristische Personen scheiden Geldbußen gegen einzelne Mitarbeiter grundsätzlich aus; sie sind allenfalls möglich beim Mitarbeiterexzess und bei Mitarbeitern, die wegen ihrer besonderen Rechtsstellung - etwa als Betriebsrat - weisungsfrei handeln. Wenn anstelle des Funktionsträgerprinzips das nationale Ordnungswidrigkeitenrecht (§ 30 Abs. 1, § 130 OWiG) angewendet würde, könnten die meisten Datenschutzverstöße nicht mit einer Geldbuße sanktioniert werden, weil sie von Mitarbeitern ohne Führungsfunktion begangen wurden. So hat das beschließende Gericht bereits in seinem Beschluss vom 14. Dezember 2020 (IDSG 01/2020, Beschlussabdruck Seite 10) - wenn auch noch ohne ausdrückliche Nennung des Begriffs „Funktionsträgerprinzip“ - darauf hingewiesen, dass dem Rechtsträger als dem Verantwortlichen nicht nur das Verhalten von Organen, sondern auch das Verhalten anderer Mitarbeiter zugerechnet wird.

⁴⁸ Besonderheiten, die sich aus dem kirchlichen Selbstbestimmungsrecht ergeben (Art. 91 DSGVO, Art. 140 GG, Art. 137 Abs. 3 WRV), stehen der Anwendung des Funktionsträgerprinzips nicht entgegen, zumal gegen kirchliche Stellen, die öffentlich-rechtlich verfasst sind, Geldbußen grundsätzlich nicht verhängt werden dürfen (§ 51 Abs. 6 KDG).

Im vorliegenden Verfahren steht auch § 25 Abs. 1 des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren im kirchlichen Datenschutz (KDS-VwVfG, Amtsblatt des Bistums Magdeburg 2021-01 Anlage Nr. 6) der Anwendung des Funktionsträgerprinzips nicht entgegen, denn diese Vorschrift, die auf das OWiG verweist, galt im hier maßgeblichen Zeitpunkt der Zustellung des angegriffenen Bescheides im Mai 2020 noch nicht. Gemäß § 27 KDS-VwVfG trat das Gesetz erst am 1. Januar 2021 in Kraft.

⁴⁹ Die Zurechnung des Verstoßes gegen § 26 Abs. 1 KDG ergibt sich ebenfalls aus dem Funktionsträgerprinzip. Abgesehen davon wäre dieser Verstoß auch nach den Grundsätzen des § 30 Abs. 1 Ziffer 1. OWiG zuzurechnen, weil das pflichtwidrige Unterlassen von der Geschäftsführung als Organ der Antragstellerin (§ 35 Abs. 1 Satz 1 GmbHG) begangen wurde.

⁵⁰ Gründe, die die Verhängung einer Geldbuße von vornherein ausschließen, obwohl der Tatbestand des § 51 Abs. 1 KDG erfüllt ist, sind vorliegend nicht gegeben. Weder kommt eine Verjährung in Betracht, noch ergibt sich aus der Erfüllung der Meldepflicht durch die Antragstellerin (§ 33 KDG) ein Verwertungsverbot unter dem Aspekt der Selbstbelastungsfreiheit.

⁵¹ Vgl. Becker-Rathmair, in: Sydow, Kirchliches Datenschutzrecht, § 51 KDG, Rn. 9.

⁵² Das der Antragsgegnerin eingeräumte Ermessen ist auch nicht dahingehend auf null reduziert, dass von der Verhängung einer Geldbuße abgesehen werden muss. Wie der Wortlaut „kann“ in § 51 Abs. 1 KDG deutlich macht, steht die Verhängung von Geldbußen im Ermessen der Datenschutzaufsicht. Dies steht im Einklang mit dem im Ordnungswidrigkeitenrecht generell geltenden Opportunitätsprinzip. Das Ermessen ist nicht erst dann eröffnet, wenn zuvor oder zeitgleich Anordnungen gemäß § 47 Abs. 5 KDG getroffen werden. Dies folgt aus § 47 Abs. 6 KDG, der ausdrücklich die Verhängung einer Geldbuße anstelle von Anordnungen gemäß § 47 Abs. 5 KDG vorsieht. Allerdings schreibt § 47 Abs. 1 KDG zwingend eine Beanstandung durch einen Bescheid vor, wenn die Datenschutzaufsicht einen Verstoß gegen das KDG feststellt. Der Bescheid vom 26. Mai 2020 enthält weder im Tenor noch in den Gründen eine

ausdrückliche Beanstandung des Verstoßes vom 25. März 2020 und des bis zum 2. April 2020 andauernden Verstoßes gegen § 26 Abs. 1 KDG. Der Tenor und damit der Regelungsgehalt des Bescheides beschränken sich auf die Verhängung einer Geldbuße. Die Gründe des Bescheides lassen jedoch erkennen, dass die Antragsgegnerin bestimmte näher bezeichnete Vorgänge als Verstoß gegen das KDG bewertet und als Grundlage für die Verhängung einer Geldbuße heranzieht. Eine ausdrückliche Beanstandung findet sich nur in Bezug auf die Neufassung des Verarbeitungsverzeichnisses in den Zumessungserwägungen am Ende des Bescheides.

⁵³ In Anwendung der Kriterien des § 51 Abs. 3 KDG kann die Verhängung einer Geldbuße vorliegend ermessensgerecht sein. Auch unter Würdigung einiger entlastender Umstände - Meldung durch die Antragstellerin (Buchstabe h), erfolgreiche Schadensbegrenzung durch die Bitte der Rücksendung (Buchstabe c), Neufassung des Verarbeitungsverzeichnisses (Buchstabe j) – ist eine Geldbuße nicht ausgeschlossen. Denn für die Verhängung einer Geldbuße sprechen mehrere Gesichtspunkte. Der Verstoß vom 25. März 2020 betrifft besondere Kategorien personenbezogener Daten (Buchstabe g) und betrifft mehr als eine Person (Buchstabe a). Erschwerend wirkt sich auch aus, dass nicht lediglich ein einmaliges Versagen einer Sachbearbeiterin vorliegt, sondern durch den Verstoß gegen § 26 Abs. 1 KDG auch ein Organisationsversagen bis zum 2. April 2020 gegeben ist.

⁵⁴ 3. Der Anfechtungsantrag ist begründet. Der Bescheid der Antragsgegnerin vom 26. Mai 2020 ist rechtswidrig und verletzt die Antragstellerin in ihren eigenen kirchlichen Datenschutzrechten.

⁵⁵ Die formelle Rechtmäßigkeit des Bescheides vom 26. Mai 2020 bedarf keiner abschließenden Klärung. Denn der Bescheid ist materiell rechtswidrig, weil die Antragsgegnerin das ihr gemäß § 51 Abs. 1 und 3 KDG eingeräumte Ermessen fehlerhaft ausgeübt hat.

⁵⁶ Die Antragsgegnerin stützt ihre Erwägungen zum Grund und zum Betrag der Geldbuße unter anderem auf die als unzureichend beanstandete Neufassung des Verarbeitungsverzeichnisses und darauf, dass die Antragstellerin zuvor einen anderen Datenschutzverstoß begangen hat. Diese beiden Gesichtspunkte sind generell gemäß § 51 Abs. 3 Satz 2 Buchstaben e) und j) KDG berücksichtigungsfähig. Sie treffen jedoch im vorliegenden Fall nicht zu.

⁵⁷ Aus den vorstehenden Ausführungen unter Ziffer II. 1. folgt, dass die Neufassung des Verarbeitungsverzeichnisses vom 3. April 2020 nicht zu beanstanden ist. Die Antragstellerin

hat vielmehr ab dem 3. April 2020 ihre einschlägigen Organisationspflichten gemäß § 26 Abs. 1 KDG erfüllt. Der vorausgegangene Datenschutzverstoß, mit dem ausweislich des Schriftsatzes der Antragsgegnerin vom 10. November 2020 der dem Verfahren IDSG 09/2020 zu Grunde liegende Verstoß gemeint ist, liegt nicht vor. Dies ergibt sich aus dem Beschluss vom 2. Februar 2021 (IDSG 09/2020). Durch diesen Beschluss hat das Gericht den Beanstandungsbescheid der Antragsgegnerin vom 15. Mai 2020 im Wesentlichen aufgehoben und festgestellt, dass der durch die Antragsgegnerin gerügte Datenschutzverstoß der Antragstellerin nicht vorliegt.

⁵⁸ Der Ermessensfehler führt zur Aufhebung des Bescheides vom 26. Mai 2020. Das Gericht ist nicht befugt, sein Ermessen an die Stelle der Datenschutzaufsicht zu setzen. Die KDSGO sieht eine eigene Kompetenz des Gerichts zur Verhängung von Geldbußen nicht vor.

⁵⁹ III. Die Kostenentscheidung folgt aus § 16 KDSGO. Eine materielle Rechtsvorschrift, die eine Verpflichtung der Antragsgegnerin zur Tragung der außergerichtlichen Kosten der Antragstellerin normiert, ist nicht ersichtlich.

Rechtsmittelbelehrung:

Jeder Beteiligte kann gegen die Entscheidung des Interdiözesanen Datenschutzgerichtes binnen einer Frist von drei Monaten nach Erlangen der Kenntnis von ihrem Inhalt die Entscheidung des Datenschutzgerichts der Deutschen Bischofskonferenz beantragen, soweit von seinem Antrag abgewichen wurde (§ 17 Abs. 1 KDSGO). Der Antrag ist schriftlich bei der Geschäftsstelle des Datenschutzgerichts der Deutschen Bischofskonferenz, Kaiserstraße 161, 53113 Bonn (Telefax: 0228-1035216) oder wahlweise bei der Geschäftsstelle des Interdiözesanen Datenschutzgerichtes, Kaiserstraße 161, 53113 Bonn (Telefax: 0228-103-5239) einzureichen. Die Antragsschrift muss den Namen der Beteiligten und den Gegenstand der Überprüfung bezeichnen und soll ein bestimmtes Begehren enthalten. (§ 11 Abs. 1 KDSGO). Der Ausspruch nach § 16 KDSGO (Kosten des Verfahrens) ist nur zusammen mit der Hauptsache anfechtbar.

Fessler

von Cohausen-Schüssler

Dr. Korta