



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Sachstand

Schutz handschriftlicher Notizen durch Datenschutz-Grundverordnung und Bundesdatenschutzgesetz

Schutz handschriftlicher Notizen durch Datenschutz-Grundverordnung und Bundesdatenschutzgesetz

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 025/24
Abschluss der Arbeit: 27.03.2024
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	4
2.	Anwendbarkeit der Datenschutz-Grundverordnung	4
2.1.	Personenbezogene Daten	4
2.2.	Verarbeitung	5
2.3.	Keine Bereichsausnahme	6
2.3.1.	Haushaltsausnahme (Art. 2 Abs. 2 Buchst. c DS-GVO)	6
2.3.2.	Ausnahme für parlamentarisch-politisches Handeln (Art. 2 Abs. 2 Buchst. a DS-GVO)	6
3.	Anwendbarkeit des BDSG	7
3.1.	Bundestag und Fraktionen	7
3.2.	Einzelne Abgeordnete	7

1. Zusammenfassung

Dieser Sachstand geht der Frage nach, ob und unter welchen Voraussetzungen **handschriftliche Notizen**, insbesondere solche, die Abgeordnete im Rahmen von Bürgergesprächen anfertigen, dem Schutz durch die Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO)¹ oder das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG)² unterfallen.

Die **DS-GVO** ist **grundsätzlich** auf handschriftliche Notizen **anwendbar**, soweit diese personenbezogene Daten (siehe 2.1.) enthalten, die zumindest teilweise automatisiert verarbeitet oder, im Falle der nichtautomatisierten Verarbeitung, in einem Dateisystem gespeichert werden oder gespeichert werden sollen (siehe 2.2.). Als Dateisystem ist dabei jede strukturierte Sammlung personenbezogener Daten anzusehen, z.B. eine Akte oder eine Sammlung von Karteikarten. Die Anwendbarkeit der DS-GVO darf allerdings nicht durch eine **Bereichsausnahme** ausgeschlossen sein (siehe 2.3.). Ob und inwieweit eine solche Ausnahme für das **parlamentarische Geschehen**, insbesondere die **Abgeordnetentätigkeit**, eingreift, ist **umstritten**. Während der **EuGH** davon ausgeht, dass die DS-GVO **unmittelbar** auch für den parlamentarischen Bereich gilt, hält die überwiegende Ansicht im **juristischen Schrifttum** die DS-GVO insoweit nur **mittelbar** über den Verweis in § 1 Abs. 8 BDSG für anwendbar. **Andere Literaturansichten** wollen den **Kernbereich parlamentarisch-politischer Tätigkeit** oder den **parlamentarischen Bereich insgesamt** aus dem Anwendungsbereich der DS-GVO **ausklammern**.

Soweit man die **DS-GVO** mit einer der vorgenannten Ansichten für **unanwendbar** hält, finden die **DS-GVO** sowie die **Teile 1 und 2 des BDSG** jedenfalls für die Tätigkeit des Bundestages und der Fraktionen über den Verweis in § 1 Abs. 8 BDSG entsprechende Anwendung. Dies gilt nach heute überwiegender, aber nicht unstrittiger Ansicht **auch für einzelne Abgeordnete**.

2. Anwendbarkeit der Datenschutz-Grundverordnung

Gemäß Art. 2 Abs. 1 DS-GVO gilt die DS-GVO für die ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten sowie für die nichtautomatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die in einem Dateisystem gespeichert sind oder gespeichert werden sollen.

2.1. Personenbezogene Daten

Als **personenbezogene Daten** definiert Art. 4 Nr. 1 1. Halbsatz DS-GVO alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen. Als identifizierbar wird gemäß Art. 4 Nr. 1 2. Halbsatz DS-GVO eine natürliche Person angesehen, die direkt oder indirekt, insbesondere mittels Zuordnung zu einer Kennung wie einem Namen, zu einer Kennnummer, zu Standortdaten, zu einer Online-Kennung oder zu einem oder mehreren besonderen Merkmalen, die Ausdruck der physischen, physiologischen, genetischen, psychischen,

1 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 (Datenschutz-Grundverordnung - DSGVO), ABl. L 119 S. 1, ber. L 314 S. 72, 2018 L 127 S. 2 und 2021 L 74 S. 35.

2 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) vom 30. Juni 2017 (BGBl. I S. 2097), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 414).

wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität dieser natürlichen Person sind, identifiziert werden kann. Handschriftliche Notizen können demnach personenbezogene Daten sein, wenn sie Informationen enthalten, die unmittelbar (z.B. durch Notieren eines Namens) oder mittelbar (z.B. durch das Notieren einer Telefonnummer) auf eine bestimmte natürliche Person verweisen.

2.2. Verarbeitung

Inwieweit der Schutz der DS-GVO sich auf personenbezogene Daten erstreckt, hängt von der Art ihrer Verarbeitung ab. Unter **Verarbeitung** ist dabei gemäß Art. 4 Nr. 2 DS-GVO jeder mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführte Vorgang oder jede solche Vorgangsreihe im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten wie das Erheben, das Erfassen, die Organisation, das Ordnen, die Speicherung, die Anpassung oder Veränderung, das Auslesen, das Abfragen, die Verwendung, die Offenlegung durch Übermittlung, Verbreitung oder eine andere Form der Bereitstellung, den Abgleich oder die Verknüpfung, die Einschränkung, das Löschen oder die Vernichtung zu verstehen. Gemäß Art. 2 Abs. 1 DS-GVO gilt die DS-GVO grundsätzlich für jede **ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung** personenbezogener Daten.

Eine **automatisierte** Verarbeitung ist eine Verarbeitung unter Zuhilfenahme von (typischerweise digitalen) Datenverarbeitungsanlagen³, wobei es bereits ausreicht, wenn nur ein einziger Verarbeitungsschritt automatisiert erfolgt.⁴ Werden handschriftliche Notizen also in ein **digitales Format** überführt und gespeichert, so unterfallen sie daher grundsätzlich dem Anwendungsbereich der DS-GVO.

Werden die Daten hingegen gänzlich **nichtautomatisiert** verarbeitet, so erklärt Art. 2 Abs. 1 DS-GVO die Verordnung nur dann für anwendbar, wenn die Daten in einem Dateisystem gespeichert sind oder gespeichert *werden sollen*. Einzelne unsortierte Zettel mit personenbezogenen Daten unterfallen daher bereits zum Zeitpunkt ihrer Anfertigung der DS-GVO, auch wenn sie erst zu einem späteren Zeitpunkt in einem Dateisystem gespeichert werden sollen.⁵ Wie sich aus Erwägungsgrund 15 der DS-GVO ergibt, ist mit der **nichtautomatisierten Verarbeitung** eine rein manuelle Verarbeitung gemeint.⁶ Ein **Dateisystem** wird in Art. 4 Nr. 6 DS-GVO definiert als jede strukturierte Sammlung personenbezogener Daten, die nach bestimmten Kriterien zugänglich ist, unabhängig davon, ob diese Sammlung zentral, dezentral oder nach funktionalen oder geografischen Gesichtspunkten geordnet geführt wird. Als **strukturiert** ist eine Sammlung anzusehen, wenn sie nach zumindest zwei Kriterien sortierbar ist.⁷ Werden handschriftliche Notizen beispielsweise in einem Ablagesystem aus Aktenordnern oder Karteikartenkästen nach mindestens zwei Kriterien (z.B. Name des Gesprächspartners und Datum des Gesprächs) suchbar aufbewahrt oder soll eine solche Aufbewahrung später geschehen, greift Art. 2 Abs. 1 DS-GVO folglich ein. Hingegen ist für eine lose Sammlung einzelner Notizzettel, die nicht auf diese Weise aufbewahrt

3 Kühling/Raab, in: Kühling/Buchner, DS-GVO/BDSG, 4. Aufl. 2024, Art. 2 DS-GVO Rn. 15.

4 Kühling/Raab, in: Kühling/Buchner, DS-GVO/BDSG, 4. Aufl. 2024, Art. 2 DS-GVO Rn. 16.

5 Kühling/Raab, in: Kühling/Buchner, DS-GVO/BDSG, 4. Aufl. 2024, Art. 2 DS-GVO Rn. 17.

6 Kühling/Raab, in: Kühling/Buchner, a.a.O.

7 Kühling/Raab, in: Kühling/Buchner, a.a.O.

werden oder aufbewahrt werden sollen, der Anwendungsbereich der DS-GVO selbst dann nicht eröffnet, wenn die Notizzettel personenbezogene Daten enthalten.

2.3. Keine Bereichsausnahme

Auch bei Vorliegen dieser Voraussetzungen sind die Regelungen der DS-GVO nur dann anwendbar, wenn keine **Bereichsausnahme** eingreift.

2.3.1. Haushaltsausnahme (Art. 2 Abs. 2 Buchst. c DS-GVO)

So findet die DS-GVO gemäß Art. 2 Abs. 2 Buchst. c DS-GVO keine Anwendung auf die Verarbeitung personenbezogener Daten durch natürliche Personen zur Ausübung ausschließlich persönlicher oder familiärer Tätigkeiten (sog. **Haushaltsausnahme**⁸). Jegliche Verarbeitung handschriftlicher Notizen, die diesem Bereich zuzuordnen ist, kann daher nicht an den Regeln der DS-GVO gemessen werden. Die Abgeordnetentätigkeit unterfällt dieser Ausnahme nicht.

2.3.2. Ausnahme für parlamentarisch-politisches Handeln (Art. 2 Abs. 2 Buchst. a DS-GVO)

Des Weiteren bestimmt Art. 2 Abs. 2 Buchst. a DS-GVO, dass die Vorschriften der DS-GVO nicht anzuwenden sind auf die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen einer Tätigkeit, die **nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts** fällt. Inwieweit der **Bereich des parlamentarisch-politischen Handelns** durch diese Ausnahme erfasst wird, ist seit Inkrafttreten der DS-GVO Gegenstand eines **lebhaften juristischen Diskurses**.⁹

Das dabei vertretene Meinungsspektrum ist breit. Teils wird die Verarbeitung personenbezogener Daten durch Parlamente und Fraktionen gänzlich aus dem Anwendungsbereich der DS-GVO ausgeklammert¹⁰, teils nur, soweit die Verarbeitung im Zuge der eigentlichen parlamentarischen Tätigkeit und nicht im Bereich des Verwaltungshandelns erfolgt¹¹. Die wohl überwiegende Ansicht in der Literatur geht davon aus, dass die DS-GVO für den parlamentarischen Bereich zwar nicht unmittelbar anwendbar sei, § 1 Abs. 8 BDSG jedoch ihre Geltung für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen anordne (dazu unten unter Punkt 3).¹² Der Europäische

8 Bäckler, in: BeckOK DatenschutzR, 46. Ed. 1.8.2023, Art. 2 DS-GVO Rn. 12.

9 Vgl. hierzu mit ausführlicher Darstellung der Argumente: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Datenschutzrecht für Abgeordnete, Infobrief, WD 3 -3010 – 056/18, vom 20.03.2018, S. 4 ff., abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/548352/a8e42041c6b246af6cd602d3e1e41808/datenschutzrecht-fuer-abgeordnete-data.pdf>.

10 Schröder, Anwendbarkeit der DS-GVO und des BDSG auf den Deutschen Bundestag, ZRP 2018, 129 (130); Pabst, Die (Nicht-)Geltung der DS-GVO für die Arbeit der Parlamente und ihrer Ausschüsse, RDV 2020, 249; Heberlein, Bereichsausnahme für Parlamente?, ZD 2021, 85 (88).

11 Grzeszick, Nationale Parlamente und EU-Datenschutzgrundverordnung, NVwZ 2018, 1505 (1512 f.); Hilbert, Der Datenschutz der Parlamente, NVwZ 2021, 1173 (1174 ff.).

12 Ernst, in: Paal/Pauly, DS-GVO/BDSG, 3. Aufl. 2021, § 1 BDSG Rn. 18; Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 (Datenschutz-Anpassungs- und Umsetzungsgesetz EU – DSAnpUG-EU), [BT-Drs. 18/11325](#), S. 80.

Gerichtshof (EuGH) vertritt in mittlerweile zwei Entscheidungen hingegen den Standpunkt, dass die Bereichsausnahme in Art. 2 Abs. 2 Buchst. a DS-GVO für die parlamentarische Tätigkeit insgesamt nicht greife und die DS-GVO daher (unmittelbar) auf diese anwendbar sei.¹³

Folgt man der Ansicht des EuGH, so unterfallen handschriftliche Notizen eines Abgeordneten aus einem Bürgergespräch unter den oben unter 2.1. und 2.2. skizzierten Voraussetzungen daher klar dem Schutz der DS-GVO.

3. Anwendbarkeit des BDSG

Soweit man mit einer der vorgenannten Literaturansichten die DS-GVO für unanwendbar hält, können handschriftliche Notizen eines Abgeordneten gleichwohl noch dem Schutz der DS-GVO oder des BDSG unterliegen.

3.1. Bundestag und Fraktionen

So bestimmt **§ 1 Abs. 8 BDSG**, dass für Verarbeitungen personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen außerhalb des Anwendungsbereichs der DS-GVO gleichwohl die **DS-GVO** sowie die **Teile 1 und 2 des BDSG entsprechende Anwendung** finden, soweit nicht im BDSG oder einem anderen Gesetz Abweichendes geregelt ist. **Öffentliche Stellen des Bundes** sind gemäß § 2 Abs. 1 BDSG die Behörden, die Organe der Rechtspflege und andere öffentlich-rechtlich organisierte Einrichtungen des Bundes, der bundesunmittelbaren Körperschaften, der Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie deren Vereinigungen ungeachtet ihrer Rechtsform. Von dem Auffangbegriff „**andere öffentlich-rechtlich organisierte Einrichtungen des Bundes**“ in § 2 Abs. 1 BDSG werden nach ganz überwiegender Auffassung auch der **Bundestag einschließlich der Fraktionen** erfasst.¹⁴

3.2. Einzelne Abgeordnete

Einzelne Abgeordnete wurden von der Literatur noch basierend auf der Rechtslage vor Inkrafttreten der DS-GVO zumeist ohne nähere Begründung als **nichtöffentliche Stellen** im Sinne des § 2 Abs. 4 Satz 1 BDSG eingeordnet.¹⁵ Nach dieser Vorschrift sind nichtöffentliche Stellen natürliche und juristische Personen, Gesellschaften und andere Personenvereinigungen des privaten Rechts, soweit sie nicht unter die Absätze 1 bis 3 fallen. Für solche nichtöffentlichen Stellen **gilt das BDSG** gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 BDSG im Falle der ganz oder teilweisen automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten sowie der **nicht automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten, die in einem Dateisystem gespeichert sind oder gespeichert werden sollen**, es sei denn,

13 EuGH, Urteil vom 16. Januar 2024, C-33/22, [ECLI:EU:C:2024:46](#), Rn. 37 ff.; EuGH, Urteil vom 09.07.2020, C-272/19, [ECLI:EU:C:2020:535](#), Rn. 68 ff.; letzterem zustimmend: Heberlein, Bereichsausnahme für Parlamente?, ZD 2021, 85 (88), Stürmer/Wolff, Die parlamentarische Datenverarbeitung und die Datenschutzgrundverordnung, DÖV 2021, 167 (171).

14 Klar/Kühling, in: Kühling/Buchner, DS-GVO/BDSG, 4. Aufl. 2024, § 2 BDSG Rn. 6; Schulz, in: Gola/Heckmann, DSGVO – BDSG, 3. Aufl. 2022, § 2 BDSG Rn. 16; Ernst, in: Paal/Pauly, DS-GVO/BDSG 3. Aufl. 2021, § 2 BDSG Rn. 5.

15 Damann, in: Simitis, BDSG, 8. Aufl. 2014, § 2 Rn. 29, a.A.: Schwartmann/Grzeszick, RDV 2020, 75 (77 ff.).

die Verarbeitung durch natürliche Personen erfolgt zur Ausübung ausschließlich persönlicher oder familiärer Tätigkeiten. Folgt man der Einordnung einzelner Abgeordneter als nichtöffentliche Stellen, so kommt es für die Anwendbarkeit des BDSG also wieder auf die gleichen Voraussetzungen an wie in Art. 2 Abs. 1 DS-GVO. Insoweit wird daher auf die obigen Ausführungen (siehe 2.2.) verwiesen.

Die **Beauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit** (BfDI) bewertete die **Abgeordneten des Deutschen Bundestages** in einer Handreichung zur DS-GVO im Jahr 2018 hingegen als **öffentliche Stellen i.S.d. § 2 Abs. 1 DS-GVO**.¹⁶ Zur Begründung führte sie aus, dass sich Aufgaben und Rechtsstellung der Abgeordneten aus öffentlich-rechtlichen Vorschriften, insbesondere aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz (GG)¹⁷ ergäben. Das freie Mandat umfasse das gesamte politische Handeln der Abgeordneten, wozu neben der eigentlichen parlamentarischen Tätigkeit auch die Funktionssphären als Mandatsträgerin oder Mandatsträger, als Parteimitglied oder als politisch handelnde Privatperson gehörten. Sieht man die Abgeordneten des Deutschen Bundestages mit dieser Ansicht als öffentliche Stellen i.S.d. § 2 Abs. 1 BDSG an, so greift für sie der Verweis in § 1 Abs. 8 BDSG, so dass die DS-GVO im Ergebnis wiederum anwendbar ist.

* * *

-
- 16 Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI), [Datenschutz-Grundverordnung für Abgeordnete – Handreichung für die Mitglieder des Deutschen Bundestages](#), vom 18.12.2018, S. 3; auch in der Literatur setzt sich die Ansicht der BfDI immer mehr durch, vgl. etwa Schwartmann/Grzeszick, RDV 2020, 75 (77 ff.).
- 17 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Grundgesetz – GG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478).