

An den
Vorsitzenden des Rechtsausschusses
des Landtages Nordrhein-Westfalen
Herrn Dr. Werner Pfeil

nur per E- Mail:
anhoerung@landtag.nrw.de

Ihr Kontakt:
Herr Kinz
Telefon: +49 228 997799 3206
E-Mail: Referat32@bfdi.bund.de

Aktenz.: 32-221-1/116#0644
(bitte immer angeben)
Dok.: 25671/2025

Anlage:
Schriftliche Stellungnahme
Bonn, 15.04.2025

Stellungnahme zu § 500 Strafprozessordnung

A14 - § 500 StPO - 30.04.2025

Sehr geehrter Herr Dr. Pfeil,
Sehr geehrte Damen und Herren,

anbei übersende ich die mit E-Mail vom 24. Februar 2025 erbetene
Stellungnahme zu § 500 der Strafprozessordnung.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

Kinz

Bonn, 15. April 2025

Stellungnahme

der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

an den Rechtsausschuss des Landtags

von Nordrhein-Westfalen

zu der Frage, ob der in § 500 Strafprozessordnung normierte Verweis auf die entsprechende Anwendung von Teil 3 des Bundesdatenschutzgesetzes eine materiell-rechtliche Verweisung oder einen Rechtsfolgenverweis darstellt, und zu der Frage, welche Auswirkungen dies auf die Kontrollzuständigkeiten für den oder die Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit NRW insbesondere im Hinblick auf Staatsanwaltschaften hat.

1. Fragestellung:

Es soll eine Stellungnahme zu der Frage erfolgen, ob der in § 500 Abs. 1 Strafprozessordnung (StPO) normierte Verweis auf die entsprechende Anwendung von Teil 3 des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) eine materiell-rechtliche Verweisung oder einen Rechtsfolgenverweis darstellt und welche Auswirkungen dies auf die Kontrollzuständigkeiten für den oder die Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen (NRW) hat, insbesondere im Hinblick auf Staatsanwaltschaften.¹

2. Meinungsstand:

- a) Ansicht der Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit NRW:

Die Datenschutzbehörde des Landes NRW vertritt die Ansicht, dass § 500 Abs. 1 StPO auf den dritten Teil des BDSG hinsichtlich des materiellen Rechts verweise. Es bleibe bei den Zuständigkeiten und Kompetenzen, die das jeweilige Landesrecht für die Aufsichtsbehörden regelt.² Damit bleibe die Datenschutzbehörde des Landes auch für die Staatsanwaltschaften zuständig.

- b) Ansicht des Ministeriums der Justiz des Landes NRW sowie der nachgeordneten Behörden:

¹ Die Stellungnahme soll sich aufgrund der Zuständigkeit der BfDI auf Vorschriften des Bundes wie der europarechtlichen Vorgaben beschränken.
² vgl. Protokoll der Sitzung des Rechtsausschusses der 55. Sitzung des Landtages NRW vom 11.12.2024, Seite 8 ff. (Apr 18/781).

Das Ministerium vertritt die Ansicht, dass § 500 StPO hinsichtlich aufsichtsrechtlicher Befugnisse lediglich eine Rechtsfolgenverweisung darstelle. Die aus dem allgemeinen (ersten) Teil des BDSG folgenden Befugnisse habe die Landesdatenschutzbehörde daher nicht inne.³ Damit bestünden insbesondere die Befugnisse des § 16 BDSG nicht. Bei den Staatsanwaltschaften handele es sich zudem um unabhängige Justizbehörden, so dass diese nicht der datenschutzrechtlichen Aufsicht unterfielen.

3. Gesetzesauslegung:

Aus dem Wortlaut der Vorschrift kann kein eindeutiger Schluss gezogen werden. Die Vorschrift lautet wie folgt:

§ 500 StPO Entsprechende Anwendung

(1) Soweit öffentliche Stellen der Länder im Anwendungsbereich dieses Gesetzes personenbezogene Daten verarbeiten, ist Teil 3 des Bundesdatenschutzgesetzes entsprechend anzuwenden.

(2) Absatz 1 gilt

1.

nur, soweit nicht in diesem Gesetz etwas anderes bestimmt ist, und

2.

nur mit der Maßgabe, dass die Landesbeauftragte oder der Landesbeauftragte an die Stelle der oder des Bundesbeauftragten tritt.

³ Protokoll der Sitzung des Rechtsausschusses der 55. Sitzung des Landtages NRW vom 11.12.2024, S. 11 ff. (Apr 18/781); Bericht des Ministeriums der Justiz zur Sitzung des Rechtsausschusses des Landtags NRW vom 14.09.2022 (<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV18-112.pdf>)

§ 500 Abs. 1 StPO verweist isoliert betrachtet auf den dritten Teil des Bundesdatenschutzgesetzes. Der Formulierung allein kann nicht entnommen werden, welcher Art die Verweisung ist. Allerdings ist stark zu bezweifeln, ob die notwendigen Voraussetzungen einer Rechtsfolgenverweisung hinsichtlich der Normierung eigener Tatbestandsvoraussetzungen gegeben sind.

Die Betrachtung von § 500 Abs. 2 StPO und der Systematik der Norm deuten darauf, dass der Gesetzgeber eine einheitliche Aufsicht über die im Anwendungsbereich der StPO handelnden Stellen der Länder und die übrigen öffentlichen Stellen sicherstellen wollte.⁴ Demnach wären die Staatsanwaltschaften nicht von der Datenschutzaufsicht ausgenommen.

Diese Lesart wird auch durch eine Betrachtung des Zwecks und der Entstehungsgeschichte der Norm gestützt. § 500 StPO wurde in Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680⁵ (im Folgenden: JI-Richtlinie) geschaffen und soll zusammen mit den §§ 1 Abs. 2 und 45 BDSG den Anwendungsbereich des BDSG im Strafverfahren regeln.⁶

Insoweit heißt es in der Begründung zum entsprechenden Umsetzungsgesetz:

⁴ vgl. von Häfen, BeckOK StPO, 54. Auflage v. 1.1.2025, § 500 Rn. 9; Graf in Karlsruher Kommentar zur StPO, 9. Auflage 2023, § 500 Rn. 7; Singelstein, Münchener Kommentar zur StPO, 2. Auflage 2024, § 500 Rn. 9.

⁵ Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates.

⁶ BT-Drucksache 19/4671, Seite 1 ff.

„Die Umsetzung der Richtlinie für das Strafverfahren und für die Gefahrenabwehr ist in Teil 3 des BDSG (2018) bereits größtenteils erfolgt. Somit stellt das BDSG (2018) bereits einen Teil des bereichsspezifischen Datenschutzrechts für die Materie der Strafverfolgung dar. Daher erschiene es nicht sinnvoll, entsprechende Regelungen durch vollumfänglich inhaltsgleich in die StPO zu integrieren. Die StPO soll daher lediglich bereichsspezifische abweichende, oder ergänzende Regelungen enthalten. Um gleichzeitig aber eine bundesweit einheitliche Ausgestaltung des Datenschutzrechts für das Strafverfahren zu gewährleisten, soll sichergestellt werden, dass die bereichsspezifischen Regelungen des BDSG (2018) auch in den Ländern flächendeckend zur Anwendung kommen, soweit in der StPO selbst nichts anderes geregelt ist. Für die Datenschutzaufsicht verbleibt es jedoch bei der Zuständigkeit der landesrechtlichen Aufsichtsstellen, um eine jeweils landesspezifische einheitliche Aufsicht der Staatsanwaltschaften und der übrigen öffentlichen Stellen sicherzustellen.“⁷

Auch wenn eine umfassendere Begründung wünschenswert gewesen wäre, können den Ausführungen des Gesetzgebers jedoch zwei Punkte entnommen werden: Der Gesetzgeber wollte zum einen eine Aufsicht durch die Landesdatenschutzbehörden über die Verarbeitung personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen der Länder im Strafverfahren schaffen bzw. beibehalten. Zum anderen kann der Begründung entnommen werden, dass der Gesetzgeber ein einheitliches materielles Datenschutzregime gewährleisten wollte. Schon diese Intention des Gesetzgebers spricht für eine Rechtsgrundverweisung. Nicht bloß die Rechtsfolgen, sondern schon die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen der Länder in Strafverfahren soll sich – soweit

⁷ BT Drucksache 19/4671, Seite 71, zu Nr. 41.

nichts Anderes in der StPO geregelt ist (§ 500 Abs. 2 Nr. 1 StPO) – aus dem BDSG ergeben.

Der Gesetzgeber musste im Bereich der StPO als Bundesgesetz insofern tätig werden, weil die seitens der Bundesländer in Umsetzung der JI-Richtlinie geschaffenen Regelungen auf Landesebene zu uneinheitlichen Regelungen zum Datenschutz im gesamten Strafverfahren hätten führen können. Ohne den Anwendungsbefehl für das BDSG in § 500 StPO würden 16 Länder die JI-Richtlinie für das Strafverfahren in eigenen Gesetzen umsetzen müssen, um die Lücke zu schließen, die das Achte Buch der StPO (§§ 474 ff.) hinterlässt. Denn die StPO setzt die Vorgaben der JI-Richtlinie eben nicht vollständig um.

Folglich bleibt es im JI-Bereich bei den landesrechtlichen Zuständigkeitsregelungen und damit bei der grundsätzlichen Zuständigkeit der Landesdatenschutzbehörde nach den jeweiligen landesrechtlichen Vorschriften. Die Untersuchungs- und Abhilfebefugnisse richten sich nach dem BDSG, weil die Landesdatenschutzbehörden an die Stellen der BfDI treten (§ 500 Abs. 2 Nr. 2 StPO) und damit auch ihre Befugnisse nach dem BDSG als eigene über die betroffenen öffentlichen Stellen der Länder ausüben.

Diese Auslegung ist meines Erachtens zwingend, wenn man die europarechtlichen Vorschriften bedenkt. Die JI-Richtlinie fordert in Artt. 41 und 47 eine einheitliche und wirkungsvolle Aufsicht über sämtliche Behörden im Anwendungsbereich der Norm. Entscheidend für eine unionsrechtskonforme Umsetzung der JI-Richtlinie ist, dass eine Datenschutzaufsicht auch für die Verarbeitung personenbezogener Daten in Strafverfahren besteht und diese mit wirksamen Untersuchungs- und Abhilfebefugnissen ausgestattet ist. Wäre § 500 StPO

(mit den Einschränkungen seines Absatzes 2) nicht als umfassender Anwendungsbefehl für das BDSG, sondern nur als Rechtsfolgenverweis auf den Teil 3 des BDSG zu verstehen, fehlten insbesondere notwendige Untersuchungs- und Abhilfebefugnisse (und viele weitere zwingende Umsetzungen von Regelungen) der JI-Richtlinie im Strafrecht.

4. Auswirkungen auf die Kontrollzuständigkeiten im Hinblick auf die Staatsanwaltschaften:

Unter die in Umsetzung der JI-Richtlinie gebotene Aufsicht fallen auch die deutschen Staatsanwaltschaften. Diese unterliegen nicht der Ausnahme in Art. 45 Abs. 2 Satz 2 der JI-Richtlinie als unabhängige Justizbehörden. Bereits die Regelungen zur Weisungsgebundenheit der Beamten der Staatsanwaltschaft an die Weisungen der vorgesetzten Beamten und des Justizministeriums in § 146 Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) und zur Dienstaufsicht in § 147 GVG zeigen, dass die deutschen Staatsanwaltschaften keine unabhängigen Justizbehörden sind. Flankiert werden die Regelungen durch verschiedene Vorschriften in weiteren Richtlinien und Anordnungen.⁸ Ferner hat der EuGH mit Urteil vom 27. Mai 2019 festgestellt, dass deutsche Staatsanwaltschaften aufgrund des externen Weisungsrechts keine ausstellenden Justizbehörden im Sinne des Art. 6 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses 2002/584/JI sind.⁹ Die Entscheidung, die in erster Linie unmittelbaren Einfluss auf die Praxis zur Ausstellung sogenannter europäischer Haftbefehle hatte, zeigt hier eine deutliche Einschätzung des höchsten europäischen Gerichts.

⁸ z.B. Anordnung über Organisation und Dienstbetrieb der Staatsanwaltschaft (OrgStA); die Berichtspflichten in Strafsachen (BeStra).

⁹ EuGH, Entscheidung vom 27. Mai 2019, C 508/18.

Ohne eine gesetzliche Neuregelung des Weisungsrechts, wie es in der Vergangenheit diskutiert wurde,¹⁰ unterfallen die Staatsanwaltschaften nicht der Ausnahme des Art. 45 Abs. 2 Satz 2 JI-Richtlinie.

5. Bericht aus eigener Tätigkeit:

Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass die BfDI die datenschutzrechtliche Aufsichtsbehörde über den Generalbundesanwalt (GBA) ist und dies auch der gelebten Rechtspraxis entspricht. Meinen Mitarbeitenden wird seitens des GBA selbstverständlich ermöglicht, ihrer Kontrolltätigkeit nachzukommen. Beispielsweise erfolgte im Jahr 2024 eine Kontrolle zu Benachrichtigungen nach der Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen sowie dem Einführungsgesetz zum GVG. Auch die Beratung durch mein Haus nimmt der GBA in Anspruch.

6. Fazit:

Aus der Auslegung der Vorschrift ergibt sich meines Erachtens eindeutig, dass § 500 Abs. 1 StPO einen Normanwendungsbefehl zugunsten des BDSG (materiell-rechtliche Verweisung) statuiert.

Dies führt dazu, dass das BDSG (mit den Einschränkungen des § 500 Abs. 2 StPO) auf die Verarbeitung personenbezogener Daten in Strafverfahren durch öffentliche Stellen der Länder Anwendung findet. Dabei bleiben die landesrechtlichen Zuständigkeitsvorschriften für die Datenschutzaufsicht unberührt. Da die Staatsanwaltschaften der Länder keine unabhängigen Justizbehörden im Sinne der JI-Richtlinie sind, unterliegen diese uneingeschränkt der datenschutzrechtlichen Aufsicht der Landesdatenschutzbehörden.

¹⁰ <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw19-pa-recht-staatsanwaltschaft-692574>.