



Nota Grenzüberschreitender Austausch von Polizeidaten

Zum Zwecke des administrativen Ansatzes zur
Bekämpfung der organisierten Kriminalität



Inhaltsverzeichnis

Allgemeines	3
1.1 Unions- und völkerrechtliche regelungen	5
1.1.1 Nutzung von Polizeidaten für andere Zwecke	5
1.1.2 Benelux-Polizeivertrag	5
1.1.3 JI-Richtlinie	5
1.2 Belgien	7
1.2.1 Nationale Nutzung von Polizeidaten im Rahmen des administrativen Ansatzes	7
1.2.2 Übermittlung von Polizeidaten durch (den Bürgermeister von der) eine belgische Gemeinde an (den Bürgermeister einer) eine deutsche/niederländische Gemeinde	7
1.2.3 Direkte Übermittlung durch die belgische Polizei an eine (an einen Bürgermeister von einer) deutsche/niederländische Gemeinde	7
1.2.4 Übermittlung durch die belgische Polizei an die deutsche/niederländische Polizei, wobei einer Weiterübermittlung für eine Nutzung durch die Verwaltung zu Zwecken des administrativen Ansatzes bezüglich der organisierten Kriminalität gegeben wird	8
1.3 Deutschland	9
1.3.1 Nationale Nutzung von Polizeidaten im Rahmen des administrativen Ansatzes	9
1.3.2 Übermittlung von Polizeidaten durch (den Bürgermeister von der) eine deutsche Gemeinde an (den Bürgermeister einer) eine belgische/niederländische Gemeinde	9
1.3.3 Direkte Übermittlung durch die deutsche Polizei an eine (an einen Bürgermeister von einer) belgische/niederländische Gemeinde	10
1.3.4 Übermittlung durch die deutsche Polizei an die belgische/niederländische Polizei, wobei einer Weiterübermittlung für eine Nutzung durch die Verwaltung zu Zwecken des administrativen Ansatzes bezüglich der organisierten Kriminalität gegeben wird	10
1.4 Niederlande	12
1.4.1 Nationale Nutzung von Polizeidaten im Rahmen des administrativen Ansatzes	12
1.4.2 Übermittlung von Polizeidaten durch (den Bürgermeister von der) eine niederländische Gemeinde an (den Bürgermeister einer) eine belgische/-deutsche Gemeinde	12
1.4.3 Direkte Übermittlung durch die niederländische Polizei an eine (an einen Bürgermeister von einer) belgische/deutsche Gemeinde	13
1.4.4 Übermittlung durch die niederländische Polizei an die belgische/deutsche Polizei, wobei einer Weiterübermittlung für eine Nutzung durch die Verwaltung zu Zwecken des administrativen Ansatzes bezüglich der organisierten Kriminalität gegeben wird	13
2 Praktische folgen	15
3 Fazit	15

*The content of this report represents the views of the author only and is his/her sole responsibility.
The European Commission does not accept any responsibility for use that may be made of the information it contains.*

Eine gute Informationslage ist für ein effektives administratives Vorgehen gegen die organisierte Kriminalität unerlässlich. Die an EURIEC übermittelten Fälle erwähnen regelmäßig polizeiliche Daten, die die ausländische Verwaltung bei ihrem administrativen Vorgehen gegen die organisierte Kriminalität nutzen könnte. Um die Informationsposition der ausländischen Verwaltung zu stärken, ist es daher wünschenswert, polizeiliche Informationen aus dem einen Land an die Verwaltung im anderen Land weiterzugeben. Denn es ist wiederum nicht wünschenswert, dass die lokale Behörde eine bessere Informationsposition hat oder mehr Möglichkeiten hat, wenn ein Inländer in kriminelle Aktivitäten verwickelt ist, als wenn eine ausländische Person, die ein paar Kilometer jenseits der Grenze lebt, in ähnliche Aktivitäten verwickelt ist.

Unter **polizeilichen Daten** (in Belgien: *politie informatie*) versteht man alle Informationen, die die Polizei in Belgien, Deutschland (NRW) und den Niederlanden im Rahmen ihrer Aufgaben erhält und verarbeitet. Es ist möglich, dass auf nationaler Ebene zwischen verschiedenen Kategorien polizeilicher Daten unterschieden wird, für die unterschiedliche Regeln für die Bereitstellung gelten. Dies betrifft nicht Daten, die sich auf gerichtliche Verurteilungen beziehen.

Die nationalen Möglichkeiten für die Verwendung von Polizeidaten zum Zwecke des administrativen Ansatzes sind nicht (immer) identisch mit den grenzüberschreitenden Möglichkeiten. Es gibt 3 verschiedene Wege für die Übermittlung von polizeilichen Informationen aus einem Land an die Behörden in einem anderen Land:

1. Weitergabe von polizeilichen Informationen durch (den Bürgermeister der) einen Gemeinde an (den Bürgermeister der) anderen ausländischen Gemeinde.
2. Direkte Bereitstellung von polizeilichen Informationen durch die Polizei an einen (Bürgermeister einer) ausländischen Gemeinde
3. Die Polizei eines Landes stellt der Polizei eines anderen Landes Informationen zur Verfügung, mit dem Einverständnis, dass diese Informationen an die Polizei eines anderen Landes weitergegeben und für administrative Maßnahmen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität verwendet werden.

In Kapitel 1 wird der unions- und völkerrechtliche Rahmen dieser Thematik untersucht. Anschließend werden die innerstaatlichen Möglichkeiten für den Austausch von Polizeidaten zugunsten der Verwaltung in Belgien, Deutschland und den Niederlanden erläutert. Anschließend werden die grenzüberschreitenden Möglichkeiten des Informationsaustausches zum Zwecke des administrativen Vorgehens gegen die organisierte Kriminalität pro Land näher erörtert. Kapitel 2 fasst die Erkenntnisse aus dem ersten Kapitel und betrachtet die praktischen Konsequenzen der (rechtlichen) Engpässe, Herausforderungen und Chancen. Schließlich schließt Kapitel 3 mit einem Fazit ab.



1 RECHTLICHER RAHMEN

In diesem Kapitel werden zunächst die verschiedenen internationalen und bilateralen Verträge erörtert, an denen Belgien, Deutschland und die Niederlande beteiligt sind und die für den grenzüberschreitenden Austausch von Polizeidaten für den administrativen Ansatz zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität von Bedeutung sind. Anschließend werden die nationalen Möglichkeiten zur Nutzung von Polizeidaten für administrative Zwecke pro Land diskutiert. Schließlich werden die in dem Abschnitt Allgemeines genannten Wege zur Bereitstellung von polizeilichen Daten an die ausländische Verwaltung pro Land ausgearbeitet.

1.1 Unions- und völkerrechtliche Regelungen

für den Austausch von Polizeidaten zwischen Belgien, Deutschland und den Niederlanden sind mehrere europäische/bilaterale Instrumente anwendbar.

- Schengener Durchführungsübereinkommen
- Vertrag von Enschede
- Schwedischer Rahmenbeschluss
- Benelux-Polizeivertrag (aktualisierte Version von 2018 muss noch ratifiziert werden)
- Richtlinie (EU) 2016/680

1.1.1 Nutzung von Polizeidaten für andere Zwecke

Mit Ausnahme des erneuerten Benelux-Polizeivertrages, welcher noch nicht in Kraft getreten ist, enthält keine dieser Regelungen eine Bestimmung, die den Austausch von polizeilichen Daten zu Verwaltungszwecken ausdrücklich vorsieht. Fast alle diese Vereinbarungen sehen jedoch die Möglichkeit vor, polizeiliche Daten für andere als die in der Vereinbarung genannten (strafrechtlichen) Zwecke zu verwenden, sofern die Zustimmung der übermittelnden Behörde vorliegt und dies im Einklang mit dem innerstaatlichen Recht des übermittelnden und des empfangenden Mitgliedstaats steht.¹ Der grenzüberschreitende Austausch von polizeilichen Daten zu Verwaltungszwecken ist also möglich, wenn:

1. Die nationalen Behörden ihre Zustimmung geben; und
2. der Austausch im nationalen Recht vorgesehen ist.

1.1.2 Benelux-Polizeivertrag

In Zukunft wird der neue Benelux-Polizeivertrag für mehr Klarheit sorgen, da er die Verwendung von Polizeidaten für Verwaltungszwecke ausdrücklich einschließt. Diese Möglichkeit ist jedoch auf die Bereitstellung von Informationen als

Reaktion auf eine Anfrage beschränkt. Der neue Vertrag bietet keine zusätzlichen Möglichkeiten zum spontanen Datenaustausch. Grundsätzlich gelten nur für den Datenaustausch zwischen den Niederlanden, Belgien und Luxemburg die Bestimmungen des Benelux-Polizeivertrages. Es ist jedoch möglich, dass Deutschland (oder einige seiner Länder) in Zukunft beitreten werden. Der Vertrag wurde 2018 von den Niederlanden, Belgien und Luxemburg unterzeichnet, muss aber noch von den Vertragsparteien ratifiziert werden.

1.1.3 JI-Richtlinie

Die Verarbeitung personenbezogener Daten innerhalb der Europäischen Union unterliegt seit 2018 der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO)² und der Richtlinie bezüglich des Datenschutzes durch Polizei und Justiz (JI-Richtlinie).³ Auf die Verarbeitung personenbezogener Daten ist (vorbehaltlich einiger spezifischer Ausnahmen) immer entweder der Verordnung oder die Richtlinie anwendbar.

Polizeiliche Daten werden im Allgemeinen von der Richtlinie erfasst. Die Richtlinie enthält nämlich Vorschriften für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Feststellung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit.⁴ Trotz der Tatsache, dass der Begriff „zuständige Behörde“ in der Richtlinie definiert ist, scheint es, dass nicht alle Länder diesen Begriff in gleicher Weise auslegen. Aus der Richtlinie geht hervor, dass sich der Begriff „zuständige Behörde“ nicht nur auf Strafverfolgungsbehörden bezieht. Er umfasst auch jede andere Stelle, die nach nationalem Recht zur Ausübung öffentlicher Gewalt und öffentlicher Befugnisse im Sinne der Richtlinie befugt ist.⁵ Unseres Erachtens könnte diese Definition daher auch eine Gemeinde umfassen, die

1 Art. 126 Abs. 3 a jo. 129 b Schengener Durchführungsübereinkommen.

2 Verordnung (EU) 2016/679.

3 Richtlinie (EU) 2016/680.

4 Art. 1 Richtlinie (EU) 2016/680.

5 Erwägungsgrund 11 Richtlinie (EU) 2016/680.

im Rahmen der Umsetzung des administrativen Ansatzes zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität handelt. Allerdings legen nicht alle Länder dies in ihrem nationalen Recht weit aus. Diese Unterschiede bei der Umsetzung der Richtlinie spiegeln den Einfluss der unterschiedlichen Zuständigkeitsverteilung in den einzelnen Ländern wieder und wirken sich auf die Rechte des Betroffenen aus (z. B. die Informationspflicht).

In Belgien zum Beispiel wurde die Richtlinie zusammen mit der Datenschutzgrundverordnung im Gesetz zum Schutz von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten umgesetzt. Die Richtlinie gilt nur für bestimmte zuständige Behörden. Zu den zuständigen Behörden gehören in Belgien die Polizeidienste (die föderale Polizei und die lokalen Polizeikorps) und die Justizbehörden (die Gerichte und die Staatsanwaltschaft).⁶ Gemeinden sind derzeit nicht als zuständige Behörden in der Richtlinie enthalten. Folglich wird die Verarbeitung personenbezogener Daten durch Gemeinden in Belgien immer unter die Datenschutzverordnung und nicht unter die Richtlinie fallen.

In Deutschland hat der Landesgesetzgeber in Nordrhein-Westfalen die JI-Richtlinie über die Vorschriften des Polizeigesetzes,⁷ welches über einen Verweis in großen Teilen auch für die Ordnungsbehörden gilt,⁸ umgesetzt. Während die Polizei nach der Umsetzung damit im Anwendungsbereich der JI-Richtlinie arbeitet, ist die Umsetzung für die Ordnungsbehörden gespalten. Im Bereich der Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten sowie der Vollstreckung von Sanktionen unterliegen auch sie über den Verweis den in Umsetzung der JI-Richtlinie erlassenen Bestimmungen.⁹ Im Übrigen ist für die Datenverarbeitung der Ordnungsbehörden wie für die wesentlichen Teile der staatlichen Verwaltung auch die Datenschutzgrundverordnung direkt anwendbar.¹⁰

Bei der Umsetzung der Richtlinie wollte der niederländische Gesetzgeber so weit wie möglich vermeiden, dass Behörden mit unterschiedlichen Verarbeitungsregelungen konfrontiert werden.¹¹ Bei der Umsetzung der Richtlinie hat der Gesetzgeber berücksichtigt, dass die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung als Teil der polizeilichen Aufgaben von der Richtlinie erfasst wird, während die Verarbeitung personenbezogener Daten zu Zwecken wie der Ausübung von Verwaltungsbefugnissen nicht von der Richtlinie erfasst wird.¹² Nach Ansicht des niederländischen Gesetzgebers ist die Richtlinie nur im Kontext der Strafjustiz anwendbar.

Die Verordnung gilt für die Verarbeitung personenbezogener Daten zum Zwecke anderer Formen der Rechtsdurchsetzung, z. B. im Rahmen des Verwaltungsrechts.¹³

⁶ Art. 26, 7^e belgische Datenschutzgesetz.

⁷ §§ 22ff. PolG NRW.

⁸ § 24 I OBG NRW.

⁹ § 35 II NRWDSAnpUG-EU.

¹⁰ § 24 II OBG NRW.

¹¹ Kamerstukken II 2017/18, 34889, nr. 3, p. 4. (MvT).

¹² Kamerstukken II 2017/18, 34889, nr. 3, p. 8-9 (MvT).

¹³ Kamerstukken II 2017/18, 34889, nr. 3, p. 4 (MvT).

1.2 Belgien

1.2.1 Nationale Nutzung von Polizeidaten im Rahmen des administrativen Ansatzes

Belgische Gemeinden können in bestimmten Fällen Informationen von der belgischen Polizei erhalten. Die Polizeidienststellen müssen den Bürgermeister über alle Informationen zur öffentlichen Ordnung informieren, die zu Präventiv- oder Vollstreckungsmaßnahmen führen können.¹⁴ Unter präventiven Maßnahmen versteht man u.a. die Beratung durch die Polizei im Rahmen der Erteilung von Genehmigungen. Der Bürgermeister kann auch Vollstreckungsmaßnahmen ergreifen, nachdem er über Störungen der öffentlichen Ordnung in seiner Gemeinde informiert wurde. Als Reaktion auf diese Informationen kann der Bürgermeister eine öffentliche Einrichtung schließen.

In diesem Zusammenhang kann der Bürgermeister auch Informationen von der Kriminalpolizei (*gerechtigke politie*) erhalten. In diesem Fall können die Informationen nur übermittelt werden, wenn zwei Bedingungen erfüllt sind:¹⁵

- Grundsatz der Finalität: Die Information muss für die Erfüllung der verwaltungspolizeilichen Aufgaben wichtig sein und die Information muss zu verwaltungspolizeilichen Entscheidungen führen können
- Die Übermittlung von Informationen darf das Strafverfahren nicht gefährden.

Wenn die polizeilichen Informationen in einer Gemeinde nützlich sind, die in einem anderen Bezirk oder einem anderen Polizeikreis liegt, informiert ein Polizeikreis den anderen Polizeikreis. Dieser kann dann wiederum den Bürgermeister informieren.

1.2.2 Übermittlung von Polizeidaten durch (den Bürgermeister von der) eine belgische Gemeinde an (den Bürgermeister einer) eine deutsche/niederländische Gemeinde

Die belgischen Bürgermeister werden von der belgischen Polizei über polizeiliche Informationen informiert, die Auswirkungen auf die öffentliche Ordnung in ihrer Gemeinde haben können. Darüber hinaus sind die Bürgermeister auch mit der Kompetenz eines Offiziers der Verwaltungspolizei ausgestattet.¹⁶ Infolgedessen haben Bürgermeister in mehreren Fällen Zugang zu polizeilichen Informationen, z. B. über die Ergebnisse bestimmter polizeilicher Ermittlungen auf ihrem Gebiet.

Wenn der Bürgermeister polizeiliche Informationen erhält, unterliegen diese Informationen einer Geheimhaltungspflicht. Die Geheimhaltung ist mit der Information verbunden und wird somit auf die Person übertragen, die die Information erhält. Für die weitere Bereitstellung von polizeilichen Informationen ist eine Rechtsgrundlage erforderlich. Für die Übermittlung von Polizeidaten durch den Bürgermeister gibt es keine solche Rechtsgrundlage. Daher gibt es keine Rechtsgrundlage für den Bürgermeister, weiter polizeiliche Informationen an ausländische Bürgermeister weiterzugeben. Darüber hinaus gibt es auch keine Rechtsgrundlage für belgische Bürgermeister, polizeiliche Informationen mit anderen belgischen Bürgermeistern zu teilen. Wie oben in Abschnitt 1.2.1 beschrieben, müssten in diesem Fall die Informationen auf dem Weg von Polizei zu Polizei übermittelt werden.

1.2.3 Direkte Übermittlung durch die belgische Polizei an eine (an einen Bürgermeister von einer) deutsche/niederländische Gemeinde

In Belgien gibt es keine gesetzliche oder völkerrechtliche Regelung, die als Rechtsgrundlage für die direkte Weitergabe von Informationen der belgischen Polizei an ausländische lokale Behörden dienen kann. Tatsächlich ist es den belgischen Polizeikräften prinzipiell nicht erlaubt, personenbezogene Daten an andere Organisationen weiterzugeben, es sei denn, sie müssen gesetzlichen Verpflichtungen nachkommen oder die Justizbehörden verlangen dies ausdrücklich.

Die belgische nationale Gesetzgebung sieht nur die Möglichkeit vor, polizeiliche Daten an nationale Behörden, ausländische Polizeidienste, Nachrichtendienste und Geheimdienste sowie Aufsichtsorgane zu übermitteln, die diese für ihre Aufgaben benötigen.¹⁷ Diese Gesetzgebung erlaubt es der belgischen Polizei, Informationen mit belgischen lokalen Behörden zum Zweck der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung auszutauschen.¹⁸ Diese Informationen ermöglichen es auch den zuständigen Behörden, frühzeitig und effizient geeignete Maßnahmen zu ergreifen.¹⁹ Ausländische lokale Behörden werden in den jeweiligen Regelungen jedoch nicht erwähnt, was bedeutet, dass die belgische Polizei ausländischen lokalen Behörden keine direkten polizeilichen Informationen zur Verfügung stellen kann.

¹⁴ Art. 5/1 Polizeigesetz.

¹⁵ B. De Ruyver, E. Vereecke & T. Kazadi Tshikale, *Bestuurlijke handhaving van georganiseerde misdadfenomenen: een leidraad*, Gent: institute for International Research on Criminal Policy, 2016, 57.

¹⁶ Art. 4 Polizeigesetz.

¹⁷ Art. 44/1 Polizeigesetz.

¹⁸ Art. 14 en 15 Polizeigesetz.

¹⁹ Begründung, art. 14 Polizeigesetz, 4 juni 1991.

1.2.4 Übermittlung durch die belgische Polizei an die deutsche/niederländische Polizei, wobei einer Weiterübermittlung für eine Nutzung durch die Verwaltung zu Zwecken des administrativen Ansatzes bezüglich der organisierten Kriminalität gegeben wird

Die Polizei und die Polizeisysteme verfügen über viele Informationen, die bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität durch den administrativen Ansatz nützlich sein können. Innerhalb Belgiens gibt es klare Regeln, wann die belgische Polizei Informationen mit belgischen lokalen Behörden austauschen kann/muss. Wie bereits erwähnt, kann die belgische Polizei aufgrund der fehlenden Rechtsgrundlage keine Informationen an ausländische lokale Behörden weitergeben. Aus einem internationalen Blickwinkel betrachtet können die belgischen Polizeikräfte jedoch Informationen an ausländische Polizeikräfte weitergeben.²⁰ Im Folgenden wird beschrieben, ob und wie die ausländischen Polizeidienste diese belgischen polizeilichen Informationen an die lokalen Behörden im Ausland weitergeben können.

Belgien ist Vertragspartei mehrerer der in Abschnitt 1.1 genannten internationalen Verträge und Vereinbarungen. Wie bereits in Abschnitt 1.1 erwähnt, bieten bestimmte internationale Regelungen Raum für den grenzüberschreitenden Austausch von polizeilichen Daten, auch für andere (nicht strafrechtliche) Zwecke. Hierfür müssen zwei (kumulative) Bedingungen erfüllt sein:

1. die Zustimmung der nationalen Behörden und
2. die Einhaltung des nationalen Rechts.

Diese Bedingungen verursachen im belgischen Kontext Probleme im Hinblick auf die Weitergabe von polizeilichen Daten an eine ausländische Polizeibehörde zu Verwaltungszwecken. Dazu ist die Zustimmung der übermittelnden Behörde nach dem nationalen Recht des übermittelnden Mitgliedstaates erforderlich. Die Bedingung, dass die weitere Übermittlung im Einklang mit dem nationalen Recht des übermittelnden Mitgliedstaates erfolgt, erfordert eine nationale Rechtsgrundlage für die Übermittlung.^{21 22} Allerdings gibt es im belgischen nationalen Recht keinen Rechtsrahmen, der Regeln oder Verfahren für die grenzüberschreitende Bereitstellung von Polizeidaten für andere Zwecke vorsieht. Dieser Mangel an Bestimmungen im nationalen Recht führt

zu Unklarheit und Unsicherheit hinsichtlich der vollständigen und effektiven Umsetzung verschiedener Verträge auf belgischem Hoheitsgebiet. Solange das belgische Recht nicht die Möglichkeit der Zustimmung und der Nutzung belgischer Polizeidaten für andere Zwecke im Ausland vorsieht, werden die Anforderungen an die grenzüberschreitende Bereitstellung von Polizeidaten nicht erfüllt.

Aufgrund dieser Unklarheit sehen einige Datenschutzbeauftragte in den Polizeibezirken immer noch Möglichkeiten, die Zustimmung zur Verwendung von Polizeidaten für andere Zwecke zu erteilen. Im Zweifelsfall, was häufig der Fall sein wird, da es noch nicht viel Erfahrung mit dem grenzüberschreitenden Verwaltungsansatz gibt, werden die behördlichen Datenschutzbeauftragten eine Stellungnahme der polizeilichen Datenaufsichtsbehörde (COC) einholen. Diese Aufsichtsbehörde hat bereits in Stellungnahmen darauf hingewiesen, dass es ihrer Ansicht nach keine nationale Rechtsgrundlage gibt, eine weitere Übertragung für andere Zwecke zuzulassen.²³ EURIEC ersuchte das COC um eine Stellungnahme zu der Frage einer möglichen Übermittlung zum Zweck der administrativen Durchsetzung. In diesem Gutachten bestätigte das COC, dass eine Übertragung zu anderen Zwecken nach der aktuellen belgischen Gesetzgebung nicht möglich ist.

Wie bereits in Abschnitt 1.1 erwähnt, ist der neue Benelux-Polizeivertrag von 2018 der erste Vertrag, der ausdrücklich die Möglichkeit vorsieht, polizeiliche Daten nach Zustimmung für Verwaltungszwecke zu verwenden. Dies erfordert jedoch auch eine Anpassung der nationalen belgischen Gesetzgebung, um den Austausch in der Praxis zu ermöglichen. Die Aufsichtsbehörde für polizeiliche Daten plädiert daher für eine eigene Rechtsgrundlage für die grenzüberschreitende Übermittlung von polizeilichen Daten, um den Verwaltungsvollzug zu erleichtern. Solange keine nationale Umsetzung des Übereinkommens erfolgt ist oder die Möglichkeit der Zustimmung zum grenzüberschreitenden Austausch von polizeilichen Daten zum Zweck der Verwaltungsvollstreckung anderweitig im nationalen Recht vorgesehen ist, ist es nicht möglich, belgische Polizeidaten zu Verwaltungszwecken grenzüberschreitend mit anderen Polizeidiensten auszutauschen.

²⁰ Art. 44/1 en 44/11/13 Polizeigesetz.

²¹ Aufsichtsorgan für polizeiliche Informationen, 12. Februar 2020: Bericht über die Kontrolle und Inspektion der Direktion der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit der föderalen Polizei durch das Aufsichtsorgan für polizeiliche Informationen im Rahmen seiner Aufsichts- und Kontrollkompetenz.

²² Aufsichtsorgan für polizeiliche Informationen, 12. Februar 2020: Bericht über die Kontrolle und Inspektion der Direktion der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit der föderalen Polizei durch das Aufsichtsorgan für polizeiliche Informationen im Rahmen seiner Aufsichts- und Kontrollkompetenz.

²³ Aufsichtsorgan für polizeiliche Informationen, 12. Februar 2020: Bericht über die Kontrolle und Inspektion der Direktion der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit der föderalen Polizei durch das Aufsichtsorgan für polizeiliche Informationen im Rahmen seiner Aufsichts- und Kontrollkompetenz.

1.3 Deutschland

1.3.1 Nationale Nutzung von Polizeidaten im Rahmen des administrativen Ansatzes

Polizeiliche Informationen können auch in der Aufgabenwahrnehmung der deutschen Kommunen eine erhebliche Rolle spielen. Vor allem für die gemeindlichen Ordnungsbehörden sind polizeiliche Informationen für die lokale Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit von Belang. Aber auch im Rahmen der Gewerbeaufsicht umfasst eine sorgsame Prüfung der erforderlichen gewerberechtlichen oder gaststättenrechtlichen Zuverlässigkeit einer bestimmten Person auch mögliche Informationen der Polizei.

Die Übermittlung von Informationen der Polizei an andere Stellen im innerstaatlichen Bereich wird in Nordrhein-Westfalen im Landespolizeigesetz geregelt.²⁴ Hiernach kann die Polizei auch an andere Behörden als an Polizeibehörden sowie sonstige öffentliche Stellen Informationen übermitteln, sofern dies entweder in einer Rechtsvorschrift zugelassen oder zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben, der Abwehr einer Gefahr oder der Wahrnehmung einer Gefahrenabwehraufgabe durch die empfangende Stelle, zur Verhütung oder Beseitigung erheblicher Nachteile für das Gemeinwohl oder zur Verhütung oder Beseitigung einer schwer wiegenden Beeinträchtigung der Rechte einer Person erforderlich ist.²⁵

Demnach kommt eine Übermittlung im innerstaatlichen Bereich vor allem dann in Betracht, wenn es sich im konkreten Fall um eine mit der Gefahrenabwehr verbundene staatliche Tätigkeit handelt. Aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte ist dabei auch eine Übermittlung zur Wahrnehmung einer Gefahrenabwehraufgabe durch die empfangende Stelle möglich, wozu auch die Tätigkeiten zählen, die im weiteren Sinne als Gefahrenabwehr verstanden werden. Zu dieser Gefahrenabwehr im weiteren Sinne zählt dabei auch das Gewerberecht als Aufgabengebiete auch der Kommunen.²⁶ So kann die zuständige Gewerbebehörde beispielsweise im Rahmen einer gewerberechtlichen Zuverlässigkeitsprüfung im Bewachungsgewerbe auch polizeiliche Informationen zur Beurteilung der konkreten Zuverlässigkeit einer Person abfragen.²⁷

Eine globale Übermittlungsmöglichkeit für alle Zwecke des Gewerberechtes oder weiterer Gebiete mit Bezug zur Gefahrenabwehr liegt hierin aber nicht. In Frage kommen allein Bereiche mit einer klaren Notwendigkeit von polizeilichen Informationen für eine Beurteilung wie beispielsweise für die Erteilung von Jagdscheinen und Genehmigungen im

Bewachungsgewerbe. Die Vorschrift ist im Hinblick auf das Erfordernis der tatsächlichen Anhaltspunkte restriktiv auszulegen.²⁸ Tatsächliche Anhaltspunkte erfordern im Hinblick auf Zuverlässigkeitsprüfungen beispielsweise konkrete Zweifel hinsichtlich der Person des Antragstellers, die Polizei prüft hierbei, ob die erforderlichen Tatsachen vorliegen.²⁹ Die Erforderlichkeit der Übermittlung verlangt schließlich, dass übrige Informationskanäle der ersuchenden Behörde, beispielsweise die Aufforderung an den Antragsteller, ein Führungszeugnis beizubringen, ausgeschöpft werden, bevor eine Anfrage an die Polizei in Betracht kommt.³⁰

Geht es dagegen um Daten, welche ein laufendes oder abgeschlossenes Strafverfahren betreffen, sind die Bestimmungen der Strafprozessordnung für die Datenübermittlung die spezielleren Regelungen (s. dazu noch die Nota justizielle Daten).³¹

1.3.2 Übermittlung von Polizeidaten durch (den Bürgermeister von der) eine deutsche Gemeinde an (den Bürgermeister einer) eine belgische/niederländische Gemeinde

Da die deutschen Kommunen im Einzelfall durchaus über Polizeinformationen verfügen können, scheint eine Weitergabe von Informationen deutscher Kommunen an belgische oder niederländische Kommunen grundsätzlich möglich.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes bedarf jede Verarbeitung wie Übermittlung von Daten als personenbezogenen Informationen als eigener Grundrechtseingriff aber einer eigenständigen Rechtsgrundlage.³² Weder das Polizeigesetz NRW noch einzelne Fachgesetze, welche auch die kommunale Aufgabenwahrnehmung betreffen, regeln aber explizit die Weitergabe von Polizeinformationen durch deutsche Gemeinden an ausländische Gemeinden. Das Polizeigesetz NRW regelt dagegen durchaus die direkte Weitergabe von Polizeidaten an bestimmte ausländische Stellen.³³ Für die Aufgaben der kommunalen Ordnungsbehörden gelten diese Bestimmungen über einen Verweis ebenfalls.³⁴ Im Bereich der Gefahrenabwehr durch die Kommunen gelten deshalb dieselben Voraussetzungen, wie für eine Übermittlung von Informationen durch die deutsche Polizei an öffentliche Stellen in der Europäischen Union (siehe nächster Abschnitt).

24 § 27 PolG NRW.

25 § 27 II 1 PolG NRW.

26 BeckOK PolR NRW/Ogorek, § 27 PolG NRW, Rn. 26.

27 BeckOK PolR NRW/Ogorek, § 27 PolG NRW, Rn. 36.

28 BeckOK PolR NRW/Ogorek, § 27 PolG NRW, Rn. 27.

29 BeckOK PolR NRW/Ogorek, § 27 PolG NRW, Rn. 27.

30 BeckOK PolR NRW/Ogorek, § 27 PolG NRW, Rn. 35 f.

31 Hier vor allem die §§ 474, 475 StPO.

32 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 19. Mai 2020, - 1 BvR 2835/17 -, Rn. 212 f.

33 §§ 28, 29 iVm 27 PolG NRW.

34 § 24 I Nr. 9, 10 OBG NRW.

Außerhalb des Bereiches der Gefahrenabwehr fehlt es dagegen an entsprechenden rechtlichen Grundlagen für die Übermittlung von spezifischen Polizeiiinformationen. Die Regelungen des Polizeigesetzes und deren bestimmte tatbestandliche Voraussetzungen würden durch eine direkte Weitergabe an ausländische Kommunen auch umgangen. Zudem spricht der verfassungsrechtliche Zweckbindungsgrundsatz,³⁵ welcher auch im Polizeigesetz NRW und im Datenschutzgesetz des Landes NRW zum Ausdruck kommt,³⁶ jedenfalls klar gegen eine Weitergabe von Daten an eine ausländische Kommune zu Zwecken außerhalb der Gefahrenabwehr oder der Gefahrenabwehr im weiteren Sinne. Anderenfalls läge in der Übermittlung der Information zu einem anderen Zweck letztlich eine Nutzung zu einem anderen Zweck als demjenigen, für welchen die Information an die deutsche Gemeinde übermittelt wurde. Das Polizeigesetz NRW erlaubt eine solche weitere Nutzung zu einem anderen Zweck grundsätzlich nicht.³⁷

1.3.3 Direkte Übermittlung durch die deutsche Polizei an eine (an einen Bürgermeister von einer) belgische/niederländische Gemeinde

Eine direkte Übermittlung von Polizeidaten auch an ausländische Kommunen ist durchaus möglich. Das nordrhein-westfälische Polizeigesetz stellt die Übermittlung an Polizeibehörden, Gefahrenabwehrbehörden und auch an sonstige öffentliche Stellen in Mitgliedstaaten der Europäischen Union der Übermittlung an inländische Stellen gleich.³⁸ Es gelten somit die bereits geschilderten (s. oben) Voraussetzungen einer innerstaatlichen Übermittlung entsprechend. Demnach kommt eine Übermittlung vor allem in Fällen der Gefahrenabwehr oder der erweiterten Gefahrenabwehr wie zu Zwecken des Gewerberechtes oder des Gaststättenrechtes in Betracht.

Werden Informationen für die Beurteilung einer gewerberechtlichen Zuverlässigkeitsprüfung abgefragt, muss die Abfrage der geforderten polizeilichen Informationen gerade von der deutschen Polizei erforderlich sein.³⁹ Insbesondere müsste eine vergleichbare innerstaatliche Behörde vorher eigene Informationswege nach Möglichkeit ausschöpfen.⁴⁰ Eine konkrete Gefahr ist für die Übermittlung aber nicht erforderlich, hier genügen tatsächliche Anhaltspunkte für eine Relevanz der geforderten polizeilichen Information,

welche sich beispielsweise aus der eine gewerberechtliche Genehmigung beantragenden Person des Antragstellers ergeben können.⁴¹

Auch hier gilt aber der Grundsatz der Zweckbindung, auf den die ausländischen Stellen im Falle einer solchen Übermittlung auch gesondert hingewiesen werden.⁴² Eine Zweckänderung ist zwar möglich,⁴³ wird aber in der Regel an den hohen tatbestandlichen Voraussetzungen polizeilicher Eingriffsnormen und den entsprechenden Anforderungen an eine Zweckänderung scheitern. Eine Übermittlung kann darüber hinaus aus verschiedenen Gründen verweigert werden, sofern hierdurch beispielsweise Sicherheitsinteressen des Bundes und der Länder oder laufende Ermittlungen gefährdet werden oder die schutzwürdigen Interessen der betroffenen Person das Allgemeininteresse an der Übermittlung im Wege einer Abwägung überwiegen.⁴⁴

1.3.4 Übermittlung durch die deutsche Polizei an die belgische/niederländische Polizei, wobei einer Weiterübermittlung für eine Nutzung durch die Verwaltung zu Zwecken des administrativen Ansatzes bezüglich der organisierten Kriminalität gegeben wird

Die Übermittlung einer deutschen Polizeiiinformation von der niederländischen oder belgischen Polizei an eine niederländische oder belgische Gemeinde in Verbindung mit der Bekämpfung der organisierten Kriminalität ist nur möglich, sofern eine direkte Übermittlung der Information von der deutschen Polizei oder den deutschen Ordnungsbehörden an die ausländische Gemeinde selbst zulässig wäre.

Bilaterale Abkommen im Bereich der Zusammenarbeit der Polizeibehörden regeln diese Frage nicht. So betrifft das Abkommen vom 27. März 2000 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung des Königreichs Belgien über die Zusammenarbeit der Polizeibehörden und der Zollverwaltungen in den Grenzgebieten⁴⁵ nur die Zusammenarbeit der Polizei, des Grenzschutzes und der Zollbehörden in Angelegenheiten der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung.⁴⁶

Hinsichtlich des Schutzes personenbezogener Daten verweist dieses Abkommen allerdings auf das Schengener

35 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 20. April 2016, - 1 BvR 966/09 -, BVerfGE 141, 220, Rn. 276 ff.

36 § 23 II PolG NRW. § 9 DSGVO für den Tätigkeitsbereich der Landesverwaltung außerhalb der JI-Richtlinie. Gem. § 35 II DSGVO ist § 39 iVm 35 DSGVO NRW im Übrigen in Umsetzung der JI-Richtlinie für das Land NRW für den Bereich der Ordnungswidrigkeiten auf die Ordnungsbehörden anwendbar.

37 § 26 VII 1 PolG NRW.

38 § 28 I iVm 27 PolG NRW.

39 § 28 I iVm 27 II Nr. 2 PolG NRW.

40 BeckOK PolR NRW/Ogorek, § 27 PolG NRW, Rn. 36.

41 BeckOK PolR NRW/Ogorek, § 27 PolG NRW, Rn. 27.

42 § 26 VII 4 PolG NRW.

43 § 26 VII 2 iVm § 23 II PolG NRW.

44 § 26 V 1, VI Nr. 1, 2 PolG NRW.

45 BGBl. 2002 II, Nr. 23 v. 25.6.2002, 1532.

46 Art. 2 I. Die in den Artt. 3, 4 genannten Behörden wirken alle in diesem Bereich. Dasselbe gilt für den Vertrag vom 2. März 2005 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Zusammenarbeit in strafrechtlichen Angelegenheiten gem. dessen Artt. 2, 3 I, BGBl. 2006 II, Nr. 7 v. 22.3.2006, 194.

Durchführungsübereinkommen.⁴⁷ Damit ist zwar grundsätzlich die Verwendung einer übermittelten Information nur zu den Zwecken zulässig, zu denen die Übermittlung im Rahmen des Schengener Durchführungsübereinkommens zulässig wäre.⁴⁸ Eine Information könnte aber nach Zustimmung des übermittelnden Staates auch zu anderen Zwecken verwendet werden.⁴⁹

Ob damit aber auch die Verarbeitung durch eine andere Stelle als die nach dem Schengener Durchführungsabkommen genannte zuständige Stelle gemeint ist, bleibt unklar. Gegen eine Erfassung auch anderer Verwaltungsbehörden spricht letztlich entscheidend der Anwendungsbereich sowohl des Schengener Durchführungsübereinkommens wie auch des deutsch-belgischen Abkommens über die Zusammenarbeit der Polizeibehörden und der Zollverwaltungen in den Grenzgebieten. Beide Vertragswerke umfassen den allgemeinen Austausch von Polizeidienststellen mit Verwaltungsbehörden anderer Staaten nicht.

In jedem Fall bedarf es auch für eine weitere Übermittlung einer Rechtsgrundlage nach der nationalen Rechtsordnung, welche hier das Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen bereitstellt (siehe oben). Deren tatbestandliche Voraussetzungen dürfen aber nicht über eine Weiterleitung durch eine ausländische Polizeibehörde umgangen werden. Auch der Grundsatz der Zweckbindung könnte in einem solchen Fall verletzt werden. Eine Übermittlung der Information ist daher nur rechtskonform möglich, sofern die direkte Übermittlung von der deutschen Polizei oder den deutschen Ordnungsbehörden an die ausländische Gemeinde selbst möglich wäre.

Aufgrund der obigen Ausführungen ist es in Deutschland auf der Grundlage der geltenden Rechtsgrundlagen grundsätzlich möglich, dass die deutsche Polizei polizeiliche Daten für Verwaltungszwecke grenzüberschreitend zur Verfügung stellt. Es ist jedoch nicht möglich, dass andere Abteilungen der Stadtverwaltung außer den Ordnungsbehörden polizeiliche Daten weitergeben, oder dass Daten über die sogenannte U-Bocht-Konstruktion weitergegeben werden ohne dass eine direkte Übermittlung von der deutschen Polizei oder den deutschen Ordnungsbehörden an die ausländische Gemeinde selbst möglich wäre.

47 Art. 2 IV des Abkommens v. 27. März 2000 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung des Königreichs Belgien über die Zusammenarbeit der Polizeibehörden und der Zollverwaltungen in den Grenzgebieten iVm Artt. 126-130 des SDÜ.

48 Art. 127 II iVm Art. 126 III a) 1 SDÜ.

49 Art. 126 III a) SDÜ.

1.4 Niederlande

1.4.1 Nationale Nutzung von Polizeidaten im Rahmen des administrativen Ansatzes

Nach verschiedenen Gesetzen ist die niederländische Polizei befugt, Informationen an eine niederländische (Bürgermeister einer) Gemeinde weiterzugeben. In den Niederlanden untersteht die Polizei dem Bürgermeister, wenn sie zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung in einer Gemeinde tätig wird, und der Bürgermeister verfügt daher im Rahmen dieser Aufgabe über polizeiliche Informationen.⁵⁰ Wenn die Polizei zum Beispiel Drogen in einem Gebäude findet, wird sie den Bürgermeister im Rahmen der Aufgabe der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung darüber informieren.⁵¹ Der Bürgermeister erhält diese Informationen durch einen Verwaltungsbericht.⁵² Auf der Grundlage dieses Verwaltungsberichts ist der Bürgermeister befugt, das Lokal zu schließen und die Genehmigung zu widerrufen.⁵³ Der Bürgermeister erhält auch polizeiliche Informationen zum Zweck der Erteilung einer *Drank- en Horecawet* (Alkohol- und Gaststättengesetz, seit 01.07.2021 Alkoholgesetz) Genehmigung, einer Genehmigung für Glücksspiele oder im Rahmen einer Bibob-Ermittlung.⁵⁴

Der administrative Ansatz bezüglich des organisierten Verbrechens und die Notwendigkeit des Informationsaustausches zwischen verschiedenen Partnern ist in den Niederlanden tief verwurzelt. Jede Region hat ihr eigenes Regionales Informations- und Kompetenzzentrum (RIEC). Eine der Aktivitäten des RIEC ist es, die Verwaltung in ihrem administrativen Vorgehen zu unterstützen. Für die Zwecke der RIEC-Partnerschaft haben verschiedene Partner (einschließlich der Gemeinden und der Polizei) einer Vereinbarung (*convenant*) und einem Datenschutzprotokoll zugestimmt. In diesen werden Absprachen über den gegenseitigen Informationsaustausch getroffen mit dem Ziel, das Vorgehen gegen die organisierte Kriminalität zu optimieren. Das Polizeidatengesetz enthält auch eine Bestimmung über die Bereitstellung von Polizeidaten an das RIEC.⁵⁵ Zum Beispiel können dem RIEC polizeiliche Daten zur Verfügung gestellt werden, um Problemstellungen bei der Durchsetzung von Rechtsnormen durch die Verwaltung zu analysieren und integrierte Fallstudien durchzuführen.⁵⁶

⁵⁰ Art. 11 Absatz 1 Polizeigesetz.

⁵¹ Art. 16 Absatz 1 Abschnitt b Polizeidatengesetz.

⁵² Art. 18 Wpg jo. art. 4:3 lid 5 Bpg.

⁵³ Art. 13b Opiumgesetz jo. art. 31 Alkohol- und Gaststättengesetz.

⁵⁴ Art. 4:3, Absatz 5 Bpg jo. art. 4:3 lid 1, Abschnitt I Bpg.

⁵⁵ Art. 18 Absatz 1 Polizeidatengesetz.

⁵⁶ Datenschutzprotokoll für RIECs-LIEC, p. 18

1.4.2 Übermittlung von Polizeidaten durch (den Bürgermeister von der) eine niederländische Gemeinde an (den Bürgermeister einer) eine belgische/deutsche Gemeinde

Die polizeilichen Informationen, die der Bürgermeister erhält, unterliegen der Verschwiegenheitspflicht.⁵⁷ Das bedeutet, dass der Bürgermeister diese Informationen nicht selbstständig an andere (ausländische) Stellen weitergeben darf. Darüber hinaus gilt das (U)AVG für die Bereitstellung von Daten durch einen Bürgermeister. Wenn also ein niederländischer Bürgermeister polizeiliche Informationen, die ihm bekannt sind, an eine belgische oder deutsche Verwaltungsbehörde weitergeben möchte, muss die Verschwiegenheitspflicht nach dem Polizeiinformationsgesetz (Wpg) und dem (U)AVG berücksichtigt werden.

Zu weiteren Übermittlungen ist der Bürgermeister nur befugt, wenn eine gesetzliche Vorschrift zu weiteren Übermittlungen verpflichtet oder seine Aufgaben dies erfordern, soweit es in den Rahmen des Zwecks der ursprünglichen Übermittlung fällt.^{58/59} Es gibt keine gesetzliche Regelung, die den Bürgermeister verpflichtet, einer anderen (ausländischen) Gemeinde polizeiliche Informationen zu übermitteln. Auch das Argument, dass die Übermittlung an eine andere (ausländische) Gemeinde für die Erfüllung der Aufgaben des Bürgermeisters im Rahmen des Übermittlungszwecks notwendig ist, ist schwer zu vertreten. Der Zweck der Bereitstellung von Informationen ist es, den Bürgermeister in die Lage zu versetzen, seine eigenen Befugnisse zu nutzen, wie z. B. die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung (innerhalb seiner Gemeinde) oder z. B. die Schließung von (Drogen-) Einrichtungen und/oder den Widerruf einer Genehmigung. Für die Ausübung dieser Befugnisse ist es nicht erforderlich, einer anderen (ausländischen) Gemeinde polizeiliche Informationen zu übermitteln.

Nach Rücksprache mit der KU Leuven und den Datenschutzbeauftragten der niederländischen Polizei kommt das EURIEC zu dem Schluss, dass es keine ausreichende Rechtsgrundlage dafür gibt, dass ein niederländischer Bürgermeister einer Gemeinde Daten direkt an den Bürgermeister einer ausländischen Gemeinde weitergeben darf. Diese Überlegung gilt nicht nur für die Weitergabe von polizeilichen Informationen an eine ausländische Gemeinde. Auch innerhalb der Niederlande kann ein Bürgermeister auf der Grundlage von Art. 7 Abs. 2 Wpg keine polizeilichen Informationen an eine andere niederländische Gemeinde weitergeben. Die Polizei kann jedoch Informationen an die Polizeibehörde einer anderen niederländischen Gemeinde weitergeben, die dann die Verwaltung informiert.

⁵⁷ Art. 7 Absatz 2 Polizeidatengesetz.

⁵⁸ Art. 7 Absatz 2 Polizeidatengesetz.

⁵⁹ Attinger e.a./Mevis e.a., *Handboek Strafzaken*, (Handbuch der Strafsachen), hs. 18.8.

Die Geheimhaltungspflicht, die auf polizeilichen Daten ruht, wird nicht verletzt, wenn angegeben wird, dass eine Verwaltungsentscheidung auf polizeilichen Daten beruht oder im Zusammenhang mit polizeilichen Daten getroffen wurde,⁶⁰ solange dabei nicht auf den Inhalt von polizeilichen Informationen eingegangen wird. Es ist auch möglich, in begrenzten Fällen administrative Informationen auszutauschen, insbesondere wenn juristische Personen beteiligt sind. Weitere Informationen über den Austausch von Verwaltungsinformationen finden Sie in der EURIEC-Nota zum grenzüberschreitenden Austausch von Verwaltungsinformationen.⁶¹ Dieses Dokument befasst sich auch mit dem informellen Austausch von Informationen und dem Austausch von Informationen, die auf öffentlichen Quellen (z. B. Medien) beruhen.

1.4.3 Direkte Übermittlung durch die niederländische Polizei an eine (an einen Bürgermeister von einer) belgische/deutsche Gemeinde

Das niederländische Recht sowie internationale, europäische und bilaterale Rechtsvorschriften, die den Austausch von polizeilichen Daten regeln, sehen nicht die Möglichkeit vor, polizeiliche Daten direkt an andere als die zuständigen Stellen weiterzugeben. Die zuständige Behörde/Dienststelle, an die Informationen weitergegeben werden dürfen, wurde in jeder einzelnen Regelung zum Austausch polizeilicher Informationen festgelegt.⁶² Aus der niederländischen Begründung zur Umsetzung der Richtlinie über den Datenschutz für Ermittlungs- und Strafverfolgungszwecke geht eindeutig hervor, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten für administrative oder verwaltungsrechtliche Zwecke nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt.⁶³ Als Beispiel wird die Verarbeitung von personenbezogenen Daten im Rahmen einer Bibob-Untersuchung genannt.⁶⁴ Aus dieser Begründung geht jedoch auch hervor, dass die Datenschutzbehörde (AP) der Meinung ist, dass der Bürgermeister, wenn er im Rahmen der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung Befehlsgewalt über die Polizei ausübt, tatsächlich als zuständige Behörde angesehen werden kann.⁶⁵

Niederländische Polizeidaten können den zuständigen Behörden in anderen EU-Mitgliedstaaten, die mit der Wahr-

nehmung polizeilicher Aufgaben betraut sind, zur Verfügung gestellt werden.⁶⁶ Eine Offenlegung muss auf einem Rechtsakt wie dem Benelux-Polizeivertrag oder dem Vertrag von Enschede (Niederlande-Deutschland) beruhen. Obwohl von Seiten der AP in der Begründung in einigen Situationen auf den Bürgermeister als zuständige Behörde verwiesen wird, scheint dies für die grenzüberschreitende Übermittlung von Daten nicht der Fall zu sein. Es ist wichtig, hier anzumerken, dass die Feststellung der AP auf niederländischen Bürgermeistern und ihrer Rolle bei der Wahrnehmung von Polizeiaufgaben beruht. Dies ist im Ausland nicht unbedingt so geregelt. Gespräche mit den Datenschutzexperten der niederländischen Polizei zeigen, dass es als unerwünscht und gesetzeswidrig angesehen wird, niederländische Polizeidaten direkt an einen ausländischen Bürgermeister weiterzugeben. Es wird insbesondere auf die Verletzung der Souveränität verwiesen, die eine solche Regelung mit sich bringen würde. Es ist nicht wünschenswert, dass die belgische Verwaltung Informationen der niederländischen Polizei ohne das Wissen des belgischen Pendant der niederländischen Polizei, der belgischen Polizei, erhält.

Trotz der Tatsache, dass Bürgermeister als zuständige Behörden für die Ausführung bestimmter Aufgaben gelten, scheint es weder möglich noch wünschenswert zu sein, Informationen der niederländischen Polizei grenzüberschreitend direkt an die ausländische Verwaltung weiterzugeben.

Eine weitere Möglichkeit, die vorgeschlagen wird, ist der niederländische Gesetzesartikel über die gelegentliche Weitergabe von polizeilichen Informationen an Dritte.⁶⁷ Obwohl dies im Gesetz nicht explizit beschrieben ist, geht aus den Gesprächen mit den Datenschutzexperten der Polizei hervor, dass sich dieser Artikel nur auf die Bereitstellung von Daten im Inland bezieht. Die grenzüberschreitende Bereitstellung von polizeilichen Daten ist in anderen Abschnitten des Gesetzes geregelt.

1.4.4 Übermittlung durch die niederländische Polizei an die belgische/deutsche Polizei, wobei einer Weiterübermittlung für eine Nutzung durch die Verwaltung zu Zwecken des administrativen Ansatzes bezüglich der organisierten Kriminalität gegeben wird

Es sind zwei Möglichkeiten denkbar, wie niederländische Polizeidaten über die belgische/deutsche Polizei an die Verwaltungsbehörden weitergegeben werden, um die organisierte Kriminalität zu bekämpfen:

1. Grenzüberschreitende Bereitstellung von polizeilichen Daten für polizeiliche Zwecke, danach wird um Zustimmung zur Weitergabe der erhaltenen Daten für andere (administrative) Zwecke gebeten

60 *Model privacy protocol binnengemeentelijke gegevensdeling, Modell für ein Datenschutzprotokoll für den innerkommunalen Datenaustausch*, p. 38.

61 *Dieses Memorandum ist noch in Arbeit und wird von EURIEC in Zukunft zur Verfügung gestellt werden.*

62 *Siehe z.B. Art. 3 unter 7 Richtlinie (EU) 2016/680 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates.*

63 *Kamerstukken II 2017/18, 34 889, nr. 3, p. 9.*

64 *Kamerstukken II 2017/18, 34 889, nr. 3, p. 9.*

65 *Kamerstukken II 2017/18, 34 889, nr. 3, p. 24.*

66 *Art. 15a Absatz 1 jo. art. 1 Abschnitt a Polizeidatengesetz (Wpg).*

67 *Art. 19 Wpg.*

2. Ersuchen um polizeiliche Daten für Verwaltungszwecke, wobei die Daten über die Polizei an die ausländische Verwaltung übermittelt werden.

Grenzüberschreitende Bereitstellung von polizeilichen Daten für polizeiliche Zwecke, danach wird um Zustimmung zur Weitergabe der erhaltenen Daten für andere (administrative) Zwecke gebeten

Diese Möglichkeit der Übertragung findet sich immer wieder in verschiedenen bestehenden europäischen und bilateralen Gesetzen und Verordnungen. Diese Regelungen enthalten regelmäßig eine Bestimmung über die Weiterübermittlung von Daten zu anderen Zwecken, sofern das nationale Recht dies vorsieht und die nationalen Behörden die Erlaubnis erteilen.⁶⁸ Bis zum 1.1.2019 nannte das niederländische Recht ausdrücklich die Zwecke, für die eine Weiterverarbeitung möglich war, einschließlich der Weiterverarbeitung für andere Zwecke mit der Zustimmung des für die Datenverarbeitung Verantwortlichen oder der betroffenen Person.⁶⁹ In der Begründung heißt es, dass die Zustimmung der betroffenen Person (des betroffenen Bürgers) in den Niederlanden nicht gebraucht wird.⁷⁰ Es wird nicht weiter erläutert, für welche „anderen Zwecke“ eine weitere Übermittlung möglich ist. Zum 1. Januar 2019 wurde der Gesetzestext geändert, wobei die ausdrückliche Bestimmung zur Weiterverwendung für andere Zwecke, einschließlich der Zustimmung für andere Zwecke, nicht mehr im Text enthalten ist. Dies führt zu Unklarheiten über die Möglichkeiten der Zustimmung zur Weitergabe für andere Zwecke. Die Begründung zu dieser Gesetzesänderung zeigt, dass der niederländische Gesetzgeber nicht die Absicht hatte, den Inhalt dieses Artikels zu ändern, sondern nur technische Anpassungen vornehmen wollte.⁷¹ Auch wenn es nicht die Absicht des Gesetzgebers war, den Zweck des Artikels zu ändern, hat der Gesetzgeber durch die Streichung des Textes, der sich auf die Erteilung einer Erlaubnis für die grenzüberschreitende Nutzung von niederländischen Polizeidaten für andere Zwecke bezieht, einen Mangel an Klarheit und Unsicherheit geschaffen. Allerdings ist auch nach dem alten Gesetzestext unklar, ob die Möglichkeit bestand, die Erlaubnis zur Weiterverarbeitung niederländischer Polizeidaten im Ausland zu Verwaltungszwecken zu erteilen. Dies wird in der Begründung oder anderen parlamentarischen Dokumenten nicht weiter ausgeführt. Die vorherrschende Meinung, die sich aus Gesprächen mit den Datenschutzbeauftragten der niederländischen Polizei ergibt, ist, dass die alte Gesetzgebung (möglicherweise unbeabsichtigt) mehr Spielraum für die Weitergabe von Daten für andere Zwecke bot. In jedem Fall ist es klar, dass es nach der aktuellen Gesetzgebung keinen solchen Spielraum mehr gibt.

Eine weitere Möglichkeit, die vorgeschlagen und gelegentlich in der Praxis genutzt wird, ist der niederländische Gesetzesartikel über die zufällige Weitergabe von Polizeidaten an Dritte.⁷² Dieser Artikel soll dazu dienen, die Erlaubnis zur Weitergabe von Daten an die Verwaltung zu erteilen, nachdem diese zunächst an die Polizei übermittelt worden sind. Obwohl dies im Gesetz nicht explizit beschrieben ist, geht aus Gesprächen mit polizeilichen Datenschützern hervor, dass sich dieser Artikel nur auf die inländische Bereitstellung von Daten bezieht. Die grenzüberschreitende Bereitstellung von polizeilichen Daten ist in anderen Abschnitten des Gesetzes geregelt.

Ersuchen um polizeiliche Daten für Verwaltungszwecke, wobei die Daten über die Polizei an die ausländische Verwaltung übermittelt werden.

Diese Möglichkeit der Übermittlung wurde in den neuen Benelux-Polizeivertrag aufgenommen, welcher voraussichtlich in der ersten Hälfte des Jahres 2022 in Kraft treten wird. Dieser Vertrag enthält eine neue Bestimmung, die es den Polizeibehörden ermöglicht, Informationen zum Zwecke der Durchführung von Verwaltungsmaßnahmen auszutauschen.⁷³ Nach dem Vertrag kann ein solcher Austausch erfolgen, wenn „das nationale Recht der ersuchten Vertragspartei dem nicht ausdrücklich entgegensteht“. Dies scheint zu implizieren, dass ein solcher Austausch auf der Grundlage des Vertrags möglich ist, auch wenn die nationalen Rechtsvorschriften dies nicht ausdrücklich vorsehen (siehe auch S. 15 der Begründung). Aus der niederländischen Begründung zum Übereinkommen geht jedoch hervor, dass niederländische Polizeidaten nur dann zum Zwecke von Verwaltungsmaßnahmen übermittelt werden, wenn es dafür eine ausdrückliche Grundlage im nationalen oder Unionsrecht gibt.⁷⁴

Dies führt zu viel Unklarheit und der drängenden Frage, was diese Bestimmung in der Praxis tatsächlich bedeutet. Die praktische Bedeutung dieses Artikels bleibt bis heute unklar. Das EURIEC hat die Bedeutung der ordnungsgemäßen Umsetzung dieses Artikels bei den verschiedenen beteiligten Experten in den Niederlanden und Belgien angesprochen. In den Niederlanden wird der Beitrag des EURIEC der Arbeitsgruppe vorgelegt, die an der Genehmigung und Umsetzung des Vertrags beteiligt ist.

68 *Benelux-Polizeivertrag, Schengener Durchführungsübereinkommen.*

69 *Art. 5:3 Absatz 4 Bpg (Polizeidatenverordnung).*

70 *Stb. 2012,130, p. 27-28.*

71 *Stb. 2018, 496, p. 27.*

72 *Art. 19 Wpg.*

73 *Art. 4 Absatz 3 Benelux-Polizeivertrag (neu).*

74 *Kamerstukken II, egründung zur Genehmigung und Umsetzung des Benelux-Polizeivertrags (MvT), d.d. 17-12-2020, p. 15.*

2 Praktische folgen

EURIEC hat die praktischen Probleme, die sich aus den oben genannten gesetzlichen Bestimmungen ergeben, in mehreren Fällen erfahren. So kann beispielsweise ein Betreiber, der ein Restaurant in einer Gemeinde in einem Land besitzt, in der von der Polizei Drogen gefunden werden, nachdem ihm in diesem Land die Genehmigung entzogen wurde, in einem anderen Land, nur wenige Kilometer entfernt, ein Restaurant eröffnen. Die obige Analyse der Gesetzgebung zeigt, dass die polizeilichen Daten, die zum Entzug der Genehmigung in einem Land und zur eventuellen Schließung des Lokals führen, der ausländischen Gemeinde, in der eine neue Filiale desselben Restaurants eröffnet wird, nicht zur Verfügung gestellt werden können. Dabei können diese Informationen für die ausländische Gemeinde von großer Bedeutung sein. Für die ausländische Gemeinde könnte diese Information ein Grund sein, die Genehmigung zu verweigern/zu widerrufen oder zusätzliche Kontrollen durchzuführen, um zu verhindern, dass die ausländische Verwaltung die Fortführung krimineller Aktivitäten erleichtert.

Ein weiteres praktisches Beispiel, bei dem die oben erwähnte Gesetzgebung zu einer unerwünschten Situation führt, ist, wenn die Polizei ein Drogenlabor in der Wohnung einer Person in einem Land findet, und diese Person in einem anderen Land z. B. einen Sexclub besitzt. Auch in diesem Fall könnten die Informationen über dieses Drogenlabor im Haus dieses Unternehmers für die ausländische Gemeinde relevant sein. Es besteht die Gefahr, dass die Drogen im Sexclub verkauft/verwendet werden oder dass das ausländische Unternehmen dazu benutzt wird, die Erlöse aus dem Drogenlabor zu waschen. Die ausländische Gemeinde, in der das Unternehmen ansässig ist, könnte diese Informationen nutzen, um zusätzliche Kontrollen durchzuführen, um zu verhindern, dass die ausländische Verwaltung kriminelle Aktivitäten begünstigt. Aus der Kasuistik des EURIEC geht hervor, dass die derzeitige Gesetzgebung in den drei Ländern den Austausch von polizeilichen Daten zu Verwaltungszwecken nicht zulässt und in der Praxis zu einer unhaltbaren Situation führt.

3 Fazit

Die nationale Gesetzgebung schafft Hindernisse in Bezug auf die Weitergabe von polizeilichen Informationen an ausländische Behörden zum Zwecke des administrativen Ansatzes gegen die organisierte Kriminalität. Grundsätzlich ist EURIEC bestrebt, Lösungen für den grenzüberschreitenden Informationsaustausch zu finden, die so direkt wie möglich sind. Die obigen Ausführungen zeigen, dass ein direkter Austausch von polizeilichen Informationen zwischen Bürgermeistern oder von der Polizei eines Landes zu einer ausländischen Gemeinde praktisch unmöglich ist.

Sowohl in der Literatur als auch in der Praxis wird häufig der U-Turn erwähnt: die Übermittlung von polizeilichen Informationen durch die (zentrale Behörde des) Polizeidienstes eines Landes an die (zentrale Behörde des) Polizeidienstes in einem anderen Land, woraufhin die erhaltenen Informationen an die Verwaltung weitergegeben werden. Dies wird als Lösung für das Problem der Nutzung grenzüberschreitender polizeilicher Daten für Verwaltungszwecke gesehen. Das weitere Studium der nationalen Gesetzgebung auf der Grundlage von Fallstudien und Diskussionen mit verschiedenen Experten hat jedoch zu dem Schluss geführt, dass diese Umgehung weder in der Praxis allgemein noch zufriedenstellend funktioniert und daher keine praktikable Lösung im Rahmen des administrativen Ansatzes darstellt. Obwohl europäische und bilaterale Verträge Möglichkeiten für den grenzüberschreitenden Austausch von polizeilichen Daten zu anderen Zwecken bieten, ist dies nicht oder nicht ausreichend in die nationale Gesetzgebung eingeflossen.

Obwohl es in den Niederlanden prinzipiell mehr Möglichkeiten zu geben scheint, polizeiliche Daten an/für die ausländische Verwaltung bereitzustellen, schafft die Änderung des Polizeidatenerlasses im Jahr 2019 viel Unsicherheit. Diese Rechtsunsicherheit führt dazu, dass die Praxis sehr zurückhaltend ist, Informationen weiter zu geben. Gespräche mit Datenschutzexperten zeigen auch, dass die (Erlaubnis zur) grenzüberschreitenden (Weiter-)Übermittlung von niederländischen Polizeidaten nach den derzeitigen Gesetzen und Vorschriften nicht möglich ist. In Belgien und Deutschland ist eine Einwilligung in die Verwendung von Polizeidaten für andere Zwecke im Ausland überhaupt nicht vorgesehen. Der grenzüberschreitende Austausch von polizeilichen Daten zu Verwaltungszwecken aus Belgien und Deutschland ist daher nicht möglich. Um mehr Klarheit zu schaffen und die Möglichkeiten, die der Gesetzgeber vorgesehen hat, optimal nutzen zu können, muss die nationale Gesetzgebung in allen drei Ländern geändert werden.

© 2022, EURIEC

The content of this report represents the views of the author only and is his/her sole responsibility.
The European Commission does not accept any responsibility for use that may be made of the
information it contains.

E: euriec.rik.limburg@politie.nl

T: 088 – 1687380

W: euriec.eu

P: Postbus 1992, 6201 BZ Maastricht