



## Nota Grenzüberschreitender Austausch von Meldedaten

Zum Zwecke des administrativen Ansatzes zur  
Bekämpfung der organisierten Kriminalität



# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeines</b>	<b>3</b>
<b>1 Rechtlicher rahmen</b>	<b>5</b>
<b>1.1 Unions und Völkerrechtliche Regelungen</b>	<b>5</b>
<b>1.2 Belgien</b>	<b>6</b>
1.2.1 Übermittlung von Meldedaten im innerstaatlichen Bereich im Rahmen des administrativen Ansatzes	6
1.2.2 Übermittlung von Meldedaten an die ausländische Verwaltung	7
1.2.3 Übermittlung von Meldedaten von einer belgischen Gemeinde als Nicht-Meldebehörde an eine deutsche/niederländische Gemeinde	8
<b>1.3 Deutschland</b>	<b>9</b>
1.3.1 Übermittlung von Meldedaten im innerstaatlichen Bereich im Rahmen des administrativen Ansatzes	9
1.3.2 Direkte Übermittlung von Meldedaten durch eine deutsche Gemeinde als Meldebehörde an eine belgische/niederländische Gemeinde	9
1.3.3 Übermittlung von Meldedaten von einer deutschen Gemeinde als Nicht-Meldebehörde an eine belgische/niederländische Gemeinde	11
<b>1.4 Niederlande</b>	<b>11</b>
1.4.1 Übermittlung von Meldedaten im innerstaatlichen Bereich im Rahmen des administrativen Ansatzes	11
1.4.2 Übermittlung von Meldedaten durch die Abteilung Burgerzaken/-Publiekszaken einer niederländischen Gemeinde an eine belgische/deutsche Gemeinde	12
1.4.3 Übermittlung von Meldedaten durch andere Abteilungen einer niederländischen Gemeinde an eine belgische/deutsche Gemeinde	13
<b>2 Praktische folgen</b>	<b>14</b>
<b>3 Fazit</b>	<b>15</b>

*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.*

Informationen über Namen und Wohnorte der Einwohner eines bestimmten Gebietes bilden den Grundbestand an Daten, über den jede staatliche Verwaltung für die effektive Ausübung ihrer Aufgaben verfügen muss. Dementsprechend bilden die von den Meldebehörden erfassten Meldedaten ein wichtiges Fundament für Maßnahmen, welche die Bekämpfung der organisierten Kriminalität im Rahmen des administrativen Ansatzes im Blick haben.

Die für den Betrieb des Melderegisters und dessen belgischen und niederländischen Äquivalenten zuständigen Behörden führen besondere Melderegister, um die Identifikation von Personen und die Feststellung von deren Wohnort in erster Linie für die staatliche Verwaltung,<sup>1</sup> aber auch für private Akteure zu ermöglichen. Während in Belgien sowohl eine zentrale Behörde (*centraal Rijksregister*) als auch kommunale Behörden (*gemeentelijk Bevolkingsregister*) mit dieser Aufgabe betraut sind, sind in den Niederlanden die Gemeinden für die Register betreffend die niederländischen Einwohner zuständig. In Deutschland bilden die Meldebehörden einen Teil der Gemeinden als untere Ordnungsbehörden.<sup>2</sup>

Als **Meldedaten** werden alle personenbezogenen Daten bezeichnet, welche die nationalen zuständigen Stellen zur effektiven Erfüllung dieser Aufgaben verarbeiten. Hierbei geht es im Grunde um den Namen und die Anschrift einer Person. Darüber hinaus werden aber auch noch weitere Daten erfasst wie Geburtsdatum, Wohnort, die Staatsangehörigkeit oder der Familienstand.<sup>3</sup> Die Erfassung und Verarbeitung dieser Daten wird in allen drei Ländern eigens behandelt und geregelt. Über die unionsrechtlichen Vorgaben der Datenschutzgrundverordnung nähern sich die Rechtsordnungen aller drei untersuchten Länder aber wiederum teilweise einander an.

Unterschiedlich sind in dieser Hinsicht oft die Möglichkeiten einer Übermittlung im Inland und der Übermittlung der entsprechenden Information an ausländische Akteure. Auch die Stellen, welche mit der Führung der Register beauftragt sind, unterscheiden sich. In Deutschland sind dafür z.B. die Meldebehörden zuständig, in Belgien gibt es ein zentrales Nationales Register und ein kommunales Bevölkerungsregister, und in den Niederlanden liegt die Führung einer solchen Registrierung bei den Gemeinden (wenn es niederländische Staatsangehörige betrifft). Insgesamt sind zwei Wege einer

Übermittlung von nationalen Meldedaten an ausländische Stellen denkbar:

1. Übermittlung von Meldedaten durch inländische Behörden, zum Beispiel inländische Gemeinden, an ausländische Gemeinden
2. Direkte Übermittlung von Meldedaten durch die inländischen Meldebehörden an ausländische Gemeinden

Im Folgenden soll zunächst auf den unionsrechtlichen Rahmen des Austausches von Meldedaten hingewiesen werden. Daraufhin werden für jedes Land zunächst die nationalen Möglichkeiten eines Austausches von Meldedaten zu Zwecken des administrativen Ansatzes zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität zusammen mit den Möglichkeiten eines internationalen Austausches zu diesem Zwecke für die Länder Belgien, Niederlande und Deutschland erläutert. Weiterhin soll näher auf die praktischen Folgen dieser Befunde eingegangen werden. Schließlich werden die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung mit möglichen Schlussfolgerungen präsentiert.

1 § 2 | BMG.

2 § 1 MG NRW iVm § 3 | OBG NRW.

3 § 3 | BMG.



# 1 Rechtlicher rahmen

In diesem Abschnitt wird zunächst der Einfluss der Datenschutzgrundverordnung als vereinheitlichender Rechtsakt erläutert, welcher einen supranationalen Rahmen für den Austausch von personenbezogene Daten geschaffen hat. Hierauf schließt die Darstellung der nationalen wie internationalen Austauschmöglichkeiten bezüglich der einzelnen Ländern Belgien, Niederlande und Deutschland zum Zwecke des administrativen Ansatzes zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität an.

## 1.1 Unions und Völkerrechtliche Regelungen

Das Melderecht ist anders als viele für den Austausch bezüglich der Bekämpfung der organisierten Kriminalität relevante Rechtsmaterien bisher noch nicht über eine unionsrechtliche Harmonisierung vereinheitlicht worden. Da es sich bei Meldedaten unvermeidlich um personenbezogene Daten handelt, unterliegt die Verarbeitung dieser Daten der europäischen Datenschutzgrundverordnung.<sup>4</sup>

Die Verarbeitung von Meldedaten findet so grundsätzlich im Anwendungsbereich Datenschutzgrundverordnung, statt. Im Einzelnen bietet vor allem der Zweckbindungsgrundsatz eine rechtliche Begrenzung des Austausches von Informationen. Eine weitere Verarbeitung von Daten muss hiernach im Grundsatz mit dem ursprünglichen Erhebungszweck vereinbar sein.<sup>5</sup> Die weitere Ausgestaltung und Konkretisierung der respektive Ermächtigungsgrundlagen obliegt aber aufgrund einer Öffnungsklausel der Datenschutzgrundverordnung auch den Mitgliedsstaaten.<sup>6</sup> Daher muss der rechtliche Rahmen der Datenschutzgrundverordnung wiederum zusammen mit den unten näher beschriebenen nationalen Regelungen betrachtet werden.

Als Konsequenz begegnet vor allem die Weitergabe nationaler Meldedaten durch ausländische Gemeinden an andere Teile der ausländischen Verwaltung wie andere ausländische Verwaltungsbehörden nach einer Übermittlung durch eine nationale Meldebehörde rechtlichen Bedenken.

Der Zweckbindungsgrundsatz der Datenschutzgrundverordnung setzt einer Übermittlung schon dadurch Grenzen, dass eine weitere Übermittlung zu anderen als dem ursprünglichen Übermittlungszweck nur in besonderen Fällen möglich

ist. Anders als im Steuerrecht (s. dazu die Nota Steuern) fehlt es im Bereich des Melderechtes in allen drei Ländern zudem an Ermächtigungsgrundlagen, welche eine Weitergabe auch zu anderen Zwecken als dem ursprünglichen Übermittlungszweck erlauben. Ferner dürfen auch in diesem Bereich die jeweiligen nationalen Übermittlungsvorschriften nicht umgangen werden, sofern diese eine direkte Übermittlung an ausländische Gemeinden nicht zulassen.

Aus diesen Maßstäben ergibt sich die Unzulässigkeit einer weiteren Übermittlung an andere Stellen der ausländischen Verwaltung, sofern die direkte Abfrage der Information durch die ausländischen Stellen bei der jeweiligen Meldebehörde selbst nicht möglich wäre. Nur wenn die ausländische Behörde, an welche die Meldeinformation weitergeleitet werden soll, selbst der Zugang zu den jeweiligen Melderegistern gewährt würde, kommt auch eine Weiterübermittlung an andere ausländische Behörden in Betracht.

Schließlich wird der neue Benelux-Polizeivertrag<sup>7</sup> für Belgien und die Niederlande neue Möglichkeiten auch des Austausches von Meldedaten schaffen. Zum einen sieht dieser die Möglichkeit eines direkten gegenseitigen Zugangs der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden zu den Melderegistern der anderen Vertragspartei vor, sofern die Vertragsparteien für diese Zwecke ein Ausführungsübereinkommen schließen.<sup>8</sup> Zum anderen bietet der Vertrag auch die Möglichkeit des Austausches unter Umständen als Meldedaten bei den jeweiligen Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden gespeicherten personenbezogenen Daten zu Zwecken der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung.<sup>9</sup>

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Art. 5 I b), 6 IV DSGVO.

<sup>6</sup> Art. 6 I 1 e), II, III 1 b), 3 DSGVO.

<sup>7</sup> Vertrag zwischen dem Königreich Belgien, dem Großherzogtum Luxemburg und dem Königreich der Niederlande über die polizeiliche Zusammenarbeit, Brüssel, 23.7.2018.

<sup>8</sup> Art. 17 lid 1,2 Benelux-Polizeikonvention.

<sup>9</sup> Art. 4, Art. 17 lid 3 Benelux-Polizeikonvention.

## 1.2 Belgien

### 1.2.1 Übermittlung von Meldedaten im innerstaatlichen Bereich im Rahmen des administrativen Ansatzes

Belgien hat sowohl ein Nationales Register als auch Bevölkerungsregister. Beide Register enthalten die personenbezogenen Daten von belgischen Staatsbürgern und Ausländern, die in belgischen Gemeinden gemeldet sind. Das Nationale Register ist eine Dienstleistung der Bundesregierung und wird aus den Bevölkerungsregistern gespeist, die jede Gemeinde separat führt. Für diese beiden Arten von Melderegistern gelten unterschiedliche Regeln hinsichtlich der Möglichkeit, Informationen an andere Behörden weiterzugeben.

#### a. Das *Rijksregister*

Das *Rijksregister* ist die zentrale Datenbank, die von den Melderegistern und einigen anderen Registern gespeist wird. Das Register enthält persönliche Daten von belgischen Staatsbürgern und Ausländern, die in belgischen Gemeinden wohnen und eine Erlaubnis haben, sich in Belgien niederzulassen oder aufzuhalten. Das *Rijksregister* der natürlichen Personen ist ein Informationsverarbeitungssystem, das die Erfassung, Speicherung und Übermittlung von Informationen zur Identifizierung natürlicher Personen gewährleistet.<sup>10</sup> So ist eines der Ziele des *Rijksregisters*, den Behörden eine nationale Datenbank zur Verfügung zu stellen, indem der Informationsaustausch zwischen den Verwaltungen erleichtert wird.

Der Zugang zu den im Nationalen Register enthaltenen Informationen und die Weitergabe dieser Informationen ist durch gesetzliche und sonstige Vorschriften streng geregelt.<sup>11</sup> Damit soll natürlich sichergestellt werden, dass die Informationen über natürliche Personen vertraulich bleiben.

Nur die durch das Gesetz, den König oder das Nationale Register ausdrücklich ermächtigten Behörden, Stellen und Personen können Daten Dritter, die im Nationalen Register gespeichert sind, einsehen. Darüber hinaus sollte die Abfrage auch für die spezifischen Zwecke erfolgen, für die die Berechtigung zum Zugriff oder zur Übermittlung erteilt wurde. So kann belgischen Behörden der Zugriff auf Daten gewährt werden, zu deren Kenntnisnahme sie aufgrund einer gesetzlichen Regelung berechtigt sind.<sup>12</sup> Die belgischen Gemeinden erhielten eine solche Genehmigung im Hinblick auf die Ausführung der ihnen übertragenen

Aufgaben. Die Gemeinden erhielten eine Genehmigung für die folgenden Daten:

- Nachname und Vornamen
- Ort und Datum der Geburt
- Geschlecht
- Nationalität
- Der Hauptwohnsitz
- Familienstand
- Zusammensetzung der Familie.

Diese Daten stehen den Gemeinden auch für kommunalpolizeiliche Aufgaben wie die Verhinderung und Bekämpfung von Ordnungsstörungen zur Verfügung. Damit haben nicht nur die für die Geburten-, Heirats- und Sterberegister zuständigen Beamten Zugriff auf die Daten des nationalen Registers. Beamte, die für die administrative Durchsetzung und den administrativen Ansatz zuständig sind, werden ebenfalls in der Lage sein, Daten aus dem nationalen Register im Rahmen ihrer Aufgaben zu verwenden.

Die Mitarbeiter, die Zugang zum Nationalen Register haben, sind an das Berufsgeheimnis gebunden und können hierfür auch persönlich haftbar gemacht werden.<sup>13</sup> Die Mitarbeiter der Behörden, die Zugriff auf Daten aus dem Nationalen Register haben, werden daher durch interne Memos, Rundschreiben und andere Kommunikationsmittel auf ihre Pflichten als Verantwortliche für die Verarbeitung aufmerksam gemacht.

#### b. Die *Bevolkingsregister*

Jede belgische Gemeinde muss ein Melderegister (*Bevolkingsregister*) führen, in dem Belgier und Ausländer, die länger als drei Monate in Belgien zugelassen sind oder eine Genehmigung zum Aufenthalt in Belgien haben, eingetragen werden. Die Gemeinden und Beamten (*ambtenaren van de burgerlijke stand*) sind für die Führung der Melderegister verantwortlich.<sup>14</sup> Folglich sind die Daten der *Bevolkingsregister* etwas umfassender als die Daten des Nationalen Registers, da die *Bevolkingsregister* auch Daten zu Ausländern enthalten, die für mehr als drei Monate auf dem belgischen Staatsgebiet aufgenommen wurden oder eine Aufenthaltsgenehmigung erhalten haben.

Städtische Angestellte und Beamte werden die Informationen, die sie erhalten, an das Nationale Register weiterleiten. Daher werden die Informationen in einem *Bevolkingsregister* den Informationen im nationalen Register sehr ähnlich sein. Der Hauptunterschied besteht darin, dass ein *Bevolkingsregister* nur die Bevölkerung einer Gemeinde betrifft, während das nationale Register Informationen über die Einwohner aller Gemeinden enthält.

Jede Person und damit auch jede belgische Gemeinde kann einen schriftlichen und unterschriebenen Antrag auf einen

<sup>10</sup> Art. 1 *Wet Rijksregister* (Gesetz über das nationale Register).

<sup>11</sup> *Wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een rijksregister van de natuurlijke personen* (Gesetz vom 8. August 1983 über ein nationales Register für natürliche Personen).

<sup>12</sup> Art. 5 *Gesetz über das nationale Register*.

<sup>13</sup> Art. 13 *Gesetz über das nationale Register*.

<sup>14</sup> Art. 4 *Gesetz über das nationale Register*.

Auszug aus dem Melderegister eines Dritten stellen. Die Erteilung der Information muss jedoch durch das Gesetz vorgeschrieben oder zugelassen sein.<sup>15</sup> Grundsätzlich ist die Einsichtnahme in die Register und die Erteilung von Auskünften aus dem Melderegister für Privatpersonen verboten. Die Konsultation ist nur für kommunale Dienststellen zu internen Verwaltungszwecken zulässig. Dritte können daher nur dann eine Kopie erhalten, wenn dies gesetzlich vorgeschrieben oder zulässig ist. Dazu gehören Ersuchen, die für die Durchführung oder Fortsetzung eines im Zivilgesetzbuch, in der Gerichtsordnung und in der Strafprozessordnung vorgesehenen Verfahrens erforderlich sind.

Darüber hinaus müssen die im Königlichen Erlass über das Melderegister gewährten Rechte in Zusammenschau mit den geltenden Datenschutzgesetzen und insbesondere mit den Anforderungen der Datenschutzgrundverordnung gelesen werden. Daher kann der königliche Erlass *Bevolkingsregister* nur insoweit angewendet werden, als er nicht gegen geltendes Datenschutzrecht verstößt.

Belgische Gemeinden, die eine Anfrage an eine andere Gemeinde stellen wollen, werden als Dritte betrachtet. Sie können daher nur dann eine Abschrift des Melderegisters einer anderen Gemeinde erhalten, wenn dies zur Fortführung eines Verfahrens nach dem Zivilgesetzbuch, der Gerichtsordnung und der Strafprozessordnung erforderlich ist. Die Bestimmung „u.a.“ scheint Raum zu bieten, eine solche Kopie auch im Rahmen des administrativen Ansatzes auszuhändigen. Auf Nachfrage bei der Dienststelle des Datenschutzbeauftragten scheint diese Lesart jedoch relativ unwahrscheinlich zu sein. Folglich fallen Anträge im Rahmen des administrativen Ansatzes nicht unter diese Bestimmung, und belgische Gemeinden werden im Prinzip keinen Auszug aus dem Bevölkerungsregister einer anderen Gemeinde erhalten können.

## 1.2.2 Übermittlung von Meldedaten an die ausländische Verwaltung

### a. Daten aus dem *Rijksregister*

Ausländische Verwaltungen sind nicht in der Liste der Einrichtungen enthalten, die nach Genehmigung durch den Innenminister auf das Nationale Register zugreifen können. Daher können sie derzeit nicht auf Daten aus dem Nationalregister zugreifen. Wenn ein multilateraler Vertrag unterzeichnet und ratifiziert wird, der festlegt, dass ausländische Behörden im Rahmen bestimmter Aktivitäten, wie z. B. dem administrativen Ansatz, Zugriff auf Daten aus dem Nationalen Register erhalten können, könnten ausländische

<sup>15</sup> Art. 3 KB betreffende het verkrijgen van informatie uit het bevolkingsregister en uit het vreemdelingenregister (Königlicher Erlass über die Einholung von Informationen aus dem Melderegister und dem Ausländerregister).

Behörden Zugang erhalten.

Ein solcher Zugang wäre hinsichtlich verschiedener belgischer Verwaltungsangebote nützlich. So könnte beispielsweise ausländischen Regierungen die Möglichkeit gegeben werden, sich einen Überblick über alle Firmen und Unternehmen zu verschaffen, an denen eine Person beteiligt ist. Um diesen Dienst aber nutzen zu können, muss die ausländische Behörde das *Rijksregister* hinsichtlich dieser Person vorher konsultieren. Oft wird dies nicht möglich sein, was es ausländischen Gemeinden in Folge unmöglich macht, sich einen Überblick über alle Unternehmen zu verschaffen, an denen eine Person beteiligt ist.

Eine andere Möglichkeit ist, dass eine belgische Gemeinde Daten aus dem nationalen Register anfordert und diese anschließend an ausländische Gemeinden weitergibt. Die Kommission für den Schutz der Privatsphäre (die Vorgängerin der Datenschutzbehörde) hat jedoch entschieden, dass eine Behörde, die eine Genehmigung für den Zugriff auf das nationale Register erhalten hat, grundsätzlich keine Daten an Dritte weitergeben darf, die keine solche Genehmigung erhalten haben.<sup>16</sup> Die Weitergabe von Daten an Dritte könne nur „unter sehr außergewöhnlichen Umständen“ in Betracht gezogen werden, sofern sie „im Rahmen der Erfüllung von Aufgaben erfolgt, die in die gesetzlichen Befugnisse der zuständigen Behörde fallen“ und vor allem „unter der Bedingung, dass die königlichen Dekrete, die den Zugang zum nationalen Register gewähren, die Modalitäten dieser Praxis festlegen.“

### b. Daten aus den *Bevolkingsregistern*

Ausländische Gemeinden können auch versuchen, über einen Auszug aus einem *Bevolkingsregister* Informationen über den Wohnort und den Personenstand eines Bürgers zu erhalten. Diese Art der Abfrage ist nur möglich, wenn die erforderlichen Informationen nicht aus dem Nationalen Register entnommen werden können.<sup>17</sup>

Aus Gründen des Datenschutzes unterliegt die Weitergabe von Informationen aus den Melderegistern sehr strengen Bedingungen. Nach dem Königlichen Erlass vom 16. Juli 1992 über die Erteilung von Auskünften aus den *Bevolkingsregistern* und dem Ausländerregister darf eine Adresse nur dann an Dritte weitergegeben werden, wenn zur Begründung des Ersuchens eine gesetzliche oder sonstige Rechtsvorschrift angeführt wird.

<sup>16</sup> Raadgevende Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, advies nr. 86/045 van 23 april 1986 (Beratende Kommission für den Schutz der Privatsphäre, Stellungnahme Nr. 86/045 vom 23. April 1986).

<sup>17</sup> Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken: Algemene onderrichtingen betreffende het houden van de bevolkingsregisters (Föderaler öffentlicher Dienst Inneres: Allgemeine Hinweise zur Führung der Melderegister), [https://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user\\_upload/nl/bev/onderrichtingen/onderrichtingen-bevolking-31032019.pdf](https://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user_upload/nl/bev/onderrichtingen/onderrichtingen-bevolking-31032019.pdf).

Eine ausländische Behörde, die bei einer belgischen Gemeinde ein Auskunftersuchen über einen Einwohner dieser Gemeinde stellt, ist als Dritter zu betrachten. Dritte können einen Auszug aus den Registern erhalten, wenn die Ausstellung dieses Dokuments durch das Gesetz oder aufgrund des Gesetzes vorgeschrieben ist. Demzufolge kann eine Kopie nur dann ausgestellt werden, wenn die Kopie für das durch eine Rechtsvorschrift festgelegte Verfahren erforderlich ist. In Ermangelung einer gesetzlichen oder sonstigen rechtlichen Bestimmung, die dies rechtfertigt, können belgische Gemeinden keine Informationen aus ihren *Bevolkingsregistern* an ausländische Behörden weitergeben.

### **1.2.3 Übermittlung von Meldedaten von einer belgischen Gemeinde als Nicht-Meldebehörde an eine deutsche/niederländische Gemeinde**

Bei der Weitergabe von Informationen aus den Melderegistern müssen die Grundsätze der Datenverarbeitung und -weitergabe beachtet werden. Insbesondere die Grundsätze der Zweckbindung und das Erfordernis einer Rechtsgrundlage für die Übermittlung von Daten werden bei der Übermittlung von Daten aus Melderegistern ein Problem darstellen. Im belgischen Recht fehlt eine Ermächtigungsgrundlage, die es anderen Abteilungen der belgischen Gemeinden unmöglich macht, Daten aus dem Bevölkerungsregister zu übertragen.

Daher scheint die einzige Möglichkeit, die derzeit für ausländische Gemeinden besteht, Informationen aus dem Bevölkerungsregister und dem nationalen Register zu erhalten, darin zu bestehen, die betreffende Person selbst um die Beantragung und Vorlage entsprechender Dokumente zu ersuchen, wenn sie z. B. eine Genehmigung beantragt oder sich bei der Gemeinde anmeldet. Die betroffene Person kann bei ihrer belgischen Gemeinde einen Auszug aus dem Melderegister anfordern, der folgende Daten enthält:

- Name und Vornamen
- Datum und Ort der Geburt
- Nationale Nummer
- Ort des Wohnsitzes
- Familienstand
- Beruf
- Nationalität.



## 1.3 Deutschland

### 1.3.1 Übermittlung von Meldedaten im innerstaatlichen Bereich im Rahmen des administrativen Ansatzes

In Deutschland gibt es kein zentrales Melderegister. Die Melderegister werden von jeder Kommune in Deutschland einzeln in Ihrer Funktion als örtliche Ordnungsbehörden geführt.<sup>18</sup> Aufgrund ihrer fundamentalen Bedeutung für die staatliche Verwaltung ist es für Behörden sowie zum Teil auch für private Akteure leichter als im Falle anderer Rechtsmaterien möglich, auf Meldedaten zuzugreifen. Bei den Meldebehörden selbst sind die Daten gegen die unbefugte Verarbeitung durch die Mitarbeiter über das Meldegeheimnis geschützt.<sup>19</sup> Im Einzelnen können Meldedaten in folgenden Fällen übermittelt werden:

- Austausch zwischen Meldebehörden untereinander<sup>20</sup>
- Übermittlung an Behörden im innerstaatlichen Bereich, soweit die Übermittlung für die Aufgabenerfüllung der empfangenden Stelle erforderlich ist<sup>21</sup>
- Übermittlung an private Akteure beschränkter Daten im Wege der einfachen Melderegisterauskunft<sup>22</sup>
- Übermittlung an private Akteure auch weiterer Daten im Wege der erweiterten Melderegisterauskunft, falls ein berechtigtes Interesse für die Einsicht glaubhaft gemacht wird. Ein berechtigtes Interesse besteht zum Beispiel im Falle der Verfolgung eigener Ansprüche gegen die gesuchte Person.<sup>23</sup>

Wichtige rechtliche Maßstäbe für die Zulässigkeit der Übermittlung bietet dabei vor allem der Zweckbindungsgrundsatz der Datenschutzgrundverordnung und des Melderechts.<sup>24</sup> Zudem begründet jede Übermittlung personenbezogener Daten nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes einen eigenständigen Grundrechtseingriff und bedarf daher einer eigenen Rechtsgrundlage für die Übermittlung.<sup>25</sup>

Je unterschiedlicher der Zweck der gewünschten Verarbeitung der Information durch die Gemeinde und der ursprüngliche Verarbeitungszweck der abgefragten Information, umso problematischer ist die Verarbeitung durch die Gemeinde. Fehlt eine Rechtsgrundlage für die Weitergabe, muss die Übermittlung als Folge unterbleiben.

<sup>18</sup> § 1 MG NRW, § 3 I OBG NRW iVm § 1 BMG.

<sup>19</sup> § 7 I BMG.

<sup>20</sup> § 33 BMG.

<sup>21</sup> § 34 BMG.

<sup>22</sup> § 44 BMG.

<sup>23</sup> § 45 BMG.

<sup>24</sup> §§ 5,41,47 BMG.

<sup>25</sup> BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 19. Mai 2020, - 1 BvR 2835/17 -, Rn. 212 f.

### 1.3.2 Direkte Übermittlung von Meldedaten durch eine deutsche Gemeinde als Meldebehörde an eine belgische/niederländische Gemeinde

Ausländischen Gemeinden können Informationen zunächst unter denselben Voraussetzungen abfragen wie private Akteure in Deutschland. Hinsichtlich der verfügbaren Informationen aus einer Anfrage bei einem deutschen Melderegister ist zunächst nach der einfachen und der erweiterten Melderegisterauskunft zu unterscheiden. Daneben kommt nach Ansicht des EURIEC auch eine weitgehende Gleichstellung ausländischer öffentlicher Akteure zu inländischen Akteuren im Bereich von Tätigkeiten, welche ganz oder teilweise in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen, in Betracht.

#### Einfache Melderegisterauskunft

Jede Melderegisterauskunft ist erst dann möglich, wenn die Identität der Person, über die eine Auskunft begehrt wird, eindeutig festgestellt werden kann. Hierzu muss die Anfrage Angaben enthalten, welche eine eindeutige Identifizierung der Person ermöglichen, wie den Familiennamen, einen früheren Namen oder Vornamen, das Geburtsdatum, das Geschlecht oder die Anschrift.<sup>26</sup> Zudem dürfen die Daten nicht zu Werbezwecken oder zum Zwecke des Adresshandels verwendet werden. Dies muss von der Stelle, die die Auskunft verlangt, erklärt werden.<sup>27</sup>

Sofern diese Voraussetzungen vorliegen, ist zunächst die Erteilung einer einfachen Melderegisterauskunft zulässig. Die einfache Melderegisterauskunft beinhaltet:<sup>28</sup>

- Familienname
- Vornamen unter Kennzeichnung des gebräuchlichen Vornamens
- Doktorgrad
- derzeitige Anschriften
- bei Versterben der Person die Tatsache, dass die Person verstorben ist.

#### Erweiterte Melderegisterauskunft

Bei der Glaubhaftmachung eines berechtigten Interesses dürfen auch Auskünfte erteilt werden über:<sup>29</sup>

- Frühere Namen
- Geburtsdatum und Geburtsort sowie bei Geburt im Ausland auch der Staat
- Familienstand, beschränkt auf die Angabe, ob verheiratet oder eine Lebenspartnerschaft führend oder nicht

<sup>26</sup> § 44 III Nr. 1 BMG.

<sup>27</sup> § 44 III Nr. 2 BMG.

<sup>28</sup> § 44 I BMG.

<sup>29</sup> § 45 I BMG.

- derzeitige Staatsangehörigkeiten
- frühere Anschriften
- Einzugs- und Auszugsdatum
- Familienname und Vornamen sowie Anschrift des gesetzlichen Vertreters
- Familienname und Vornamen sowie Anschrift des Ehegatten oder des Lebenspartners
- Sterbedatum und Sterbeort sowie beim Versterben im Ausland auch der Staat.

Das Ziel der Verfolgung von Ansprüchen gegenüber der betroffenen Person ist ein Beispiel für ein entsprechendes berechtigtes Interesse, nicht aber allgemein die Prüfung eines Antragstellers im Rahmen von Genehmigungsverfahren durch ausländische Gemeinden.

Bei der erweiterten sowie auch bei der einfachen Melderegisterauskunft kann die Pflicht zur Information der betroffenen Person nach Art. 14 I,II,IV DSGVO gem. Art. 14 V DSGVO und darüber hinaus dann eingeschränkt werden, wenn durch ihre Erfüllung ein rechtliches Interesse, insbesondere die Geltendmachung von Rechtsansprüchen, beeinträchtigt würde, sofern nicht das berechnigte Interesse der betroffenen Person an der Erfüllung der Informationspflicht überwiegt.<sup>30</sup>

#### **Kosten und Musterantrag**

Die Form der Melderegisterauskunft ist im Gesetz nicht festgelegt. In der Regel muss die Melderegisterauskunft schriftlich beantragt werden. Bei großen Kommunen (z.B. Aachen, Bonn, Köln) kann man die Auskunft elektronisch beantragen. Melderegisterauskünfte sind gebührenpflichtig und müssen in der Regel vorab bezahlt werden. Die Gebühr ist von Kommune zu Kommune unterschiedlich. Für die individuelle Anfrage durch ausländische Gemeinden hat das EURIEC einen Musterantrag erstellt, der auf der Internetseite des EURIEC abgerufen werden kann.

Man kann die Gemeinde darüber hinaus auch um örtliche Ermittlungen bitten, ob an der Adresse die gesuchte Person auch tatsächlich wohnt. Die Gemeinden können einem solchen Anliegen aber nur im Rahmen ihrer personellen Möglichkeiten nachkommen. Je nach Aufwand wird hierfür eine gesonderte Gebühr erhoben.

Gleichstellung bei Tätigkeiten im Anwendungsbereich des Unionsrechts

Schließlich sind im Bereich des Melderechts ausländische öffentliche Stellen aus den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union nach Ansicht des EURIEC den deutschen Behörden hinsichtlich Informationsabfragen gleichgestellt, wenn der die Information anfragende Teil einer ausländischen Behörde eine Tätigkeit wahrnimmt, welche ganz oder teilweise in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt.<sup>31</sup>

Nach Ansicht des EURIEC ist der Anwendungsbereich des Unionsrechts bereits dann eröffnet, wenn die Absicht der handelnden Behörde besteht, das Funktionieren des Binnenmarktes zu verbessern. Dementsprechend kommt eine Annahme des Anwendungsbereiches des Unionsrechtes für den Tätigkeitsbereich vieler ausländischer Behörden in Betracht.

Soweit es zur Erfüllung der Aufgaben der anfragenden ausländischen öffentlichen Stelle erforderlich ist, kann die deutsche Meldebehörde als Konsequenz folgende Daten übermitteln:<sup>32</sup>

- Familienname, frühere Namen, Vornamen unter Kennzeichnung des gebräuchlichen Vornamens
- Doktorgrad, Ordensname, Künstlername
- derzeitige und frühere Anschriften, Haupt- und Nebenwohnung; bei Zuzug aus dem Ausland auch den Staat und die letzte Anschrift im Inland, bei Wegzug in das Ausland auch die Zuzugsanschrift im Ausland und den Staat
- Einzugsdatum, Auszugsdatum, Datum des letzten Wegzugs aus einer Wohnung im Inland sowie Datum des letzten Zuzugs aus dem Ausland
- Geburtsdatum und Geburtsort sowie bei Geburt im Ausland auch den Staat
- Geschlecht
- zum gesetzlichen Vertreter Familienname, Vornamen, Doktorgrad, Anschrift, Geburtsdatum, Sterbedatum, Auskunftssperren nach § 51 BMG und bedingte Sperrvermerke nach § 52 BMG
- derzeitige Staatsangehörigkeiten einschließlich der nach § 3 Absatz 2 Nummer 5 gespeicherten Daten
- Familienstand, bei Verheirateten oder Lebenspartnern zusätzlich Datum, Ort und Staat der Eheschließung oder der Begründung der Lebenspartnerschaft
- Auskunftssperren nach § 51 BMG und bedingte Sperrvermerke nach § 52 BMG
- Sterbedatum und Sterbeort sowie bei Versterben im Ausland auch den Staat.

Der Betroffene muss über die fehlende Erhebung bei seiner Person selbst zwar gegebenenfalls gem. Art. 14 I,II,IV DSGVO informiert werden. Diese Pflicht kann aber in vielen Fällen gem. Art. 14 V DSGVO ausgeschlossen werden. Die Auskunft an öffentliche Stellen im Inland ist zwar grundsätzlich kostenlos.<sup>33</sup> Der Verweis des § 35 BMG auf § 34 BMG gilt aber nur hinsichtlich § 34 I 1 BMG, was die entsprechende Kostenregelung ausschließt. Daher ist die Auskunft auch hier gebührenpflichtig.

<sup>30</sup> § 45 II BMG, § 44 V BMG.

<sup>31</sup> § 35 Nr. 1 iVm § 34 I 1 BMG.

<sup>32</sup> § 34 I 1 BMG.

<sup>33</sup> § 34 VI BMG.

### 1.3.3 Übermittlung von Meldedaten von einer deutschen Gemeinde als Nicht-Meldebehörde an eine belgische/niederländische Gemeinde

Aus den genannten Grundsätzen für eine innerstaatliche Datenverarbeitung und insbesondere die Datenübermittlung ergeben sich auch Maßstäbe für eine Weitergabe von deutschen Meldedaten anderer Meldebehörden, über die eine deutsche Gemeinde als Nicht-Meldebehörde verfügt, an belgische oder niederländische Gemeinden.

Eine Ermächtigungsgrundlage, welche die Weitergabe an ausländische Gemeinden explizit im Wortlaut gestattet, findet sich im deutschen Recht nicht. In seltenen Fällen ist eine Weitergabe der Information, über die eine deutsche Gemeinde als Meldebehörde verfügt, über eine Ermächtigungsgrundlage für eine Übermittlung an ausländische Stellen möglich (siehe dazu unten).<sup>34</sup> Insgesamt mangelt es hier aber an Ermächtigungsgrundlagen, welche eine Weitergabe an ausländische Gemeinden klar und unmissverständlich zulassen.

Darüber hinaus steht auch der Zweckbindungsgrundsatz der Datenschutzgrundverordnung und des Melderechtes einer Weitergabe entgegen, sofern die gewünschte Nutzung der Daten durch die ausländische Gemeinde nicht zu demselben Nutzungszweck stattfinden soll, zu dem die Informationen bereits durch die deutsche Gemeinde genutzt werden. Zweckänderungen sind hier nur in beschränktem Umfang möglich. Da eine Einwilligung der betroffenen Person hinsichtlich der Übermittlung ihrer Daten ebenso wie eine Rechtsvorschrift, welche eine Zweckänderung nach der Datenschutzgrundverordnung erlauben würde, oft fehlt, müsste hier in jedem Fall eine Berücksichtigung mehrerer Aspekte durch den Verantwortlichen für die Datenübermittlung stattfinden.<sup>35</sup>

Schließlich dürfen durch eine Weitergabe der Information auch keine nationalen melderechtlichen Vorschriften umgangen werden, welche an eine Weitergabe einer besonderen Kategorie von Informationen eigene Voraussetzungen knüpfen. Aufgrund dieser rechtlichen Hindernisse ist eine Weitergabe von Meldedaten hier, vor allem aufgrund des Mangels an eindeutigen Ermächtigungsgrundlagen für eine Übermittlung von Informationen, in der Regel nicht möglich.

<sup>34</sup> Bspw. über § 35 BMG iVm § 34 BMG.

<sup>35</sup> Art. 6 IV DSGVO.

## 1.4 Niederlande

### 1.4.1 Übermittlung von Meldedaten im innerstaatlichen Bereich im Rahmen des administrativen Ansatzes

Das Melderecht wird in den Niederlanden durch ein spezielles Fachgesetz geregelt, das Gesetz über die Basisregistrierung personenbezogener Daten (BRP). Dieses Gesetz regelt die Nutzung und Bereitstellung von Daten aus dem Melderegister. Die Gemeindeverwaltung ist für die Pflege der persönlichen Daten der Bewohner im Melderegister verantwortlich.<sup>36</sup>

Der Hauptzweck des Führens eines Basisregisters für personenbezogene Daten besteht darin, staatlichen Stellen diese Daten zur Verfügung zu stellen, soweit sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind.<sup>37</sup> Die Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) hat eine Handreichung erstellt, anhand derer Beamte oder Sachbearbeiter für öffentliche Angelegenheiten feststellen können, ob einer Anfrage nach Daten aus dem Melderegister entsprochen werden kann.<sup>38</sup> Hieraus geht hervor, dass eine inländische Anfrage nach Meldedaten drei Bedingungen erfüllen muss:

1. Handelt es sich bei dem Antragsteller um eine staatliche Stelle?
2. Erfolgt die Anfrage im Rahmen der Durchführung einer dem Anfragenden zugewiesenen Aufgabe?
3. Sind die Daten für die Erfüllung der Aufgabe notwendig?

Der Leitfaden der NVVB verweist auch auf die Datenschutzgrundverordnung.<sup>39</sup> Wie bereits in Abschnitt 1.1 erläutert, gilt diese europäische Verordnung auch für den Austausch von Meldedaten. Die Hauptbedingung für eine Weitergabe an eine niederländische staatliche Stelle ist, dass die Weitergabe für die Erfüllung einer dem Antragsteller zugewiesenen Aufgabe notwendig ist. Wenn diese Bedingung erfüllt ist, liegt auch eine legitime Grundlage für die Verarbeitung nach der DSGVO vor.<sup>40</sup> Die NVVB bezieht sich ausdrücklich auf das Prinzip der minimalen Datenverarbeitung der DSGVO beziehungsweise der Sparsamkeit jeder Datenverarbeitung.<sup>41</sup> Die übermittelnde Partei sollte sich immer damit befassen, welche Daten in einem bestimmten Fall erforderlich sind. Es sollten nicht mehr Daten bereitgestellt werden, als für den Zweck, für den die Daten angefordert werden,

<sup>36</sup> Art. 1.4 BRP (Basisregister der Personen).

<sup>37</sup> Art. 1.3 Absatz 1 BRP.

<sup>38</sup> 'Schema verzoeken om schriftelijke gegevensverstrekking uit de basisregistratie personen' (Schema für Ersuchen um Bereitstellung schriftlicher Daten aus dem Personengrundregister) 2019, p. 1.

<sup>39</sup> 'Schema verzoeken om schriftelijke gegevensverstrekking uit de basisregistratie personen' (Schema für Ersuchen um Bereitstellung schriftlicher Daten aus dem Personengrundregister) 2019, p. 5.

<sup>40</sup> Art. 6 Absatz 1, e DSGVO.

<sup>41</sup> 'Schema verzoeken om schriftelijke gegevensverstrekking uit de basisregistratie personen' (Schema für Ersuchen um Bereitstellung schriftlicher Daten aus dem Personengrundregister) 2019, p. 5.

erforderlich sind. Zum Beispiel sollte eine Anfrage nach dem Geburtsdatum nicht automatisch den Namen des Partners enthalten.

Im Zusammenhang mit dem administrativen Ansatz bezüglich der organisierten Kriminalität bedeutet dies, dass andere Abteilungen innerhalb der Gemeinde oder andere Gemeinden Daten aus dem Melderegister anfordern können, wenn diese Daten für die ordnungsgemäße Erfüllung ihrer Aufgabe erforderlich sind. Jede Anfrage muss einzeln anhand der festgelegten Kriterien bewertet werden. Die Gemeindeverwaltung lehnt Anträge auf groß angelegte Abfragen von Daten aus dem Melderegister (mehr als 5.000 pro Jahr) ab.<sup>42</sup> Der Minister kann jedoch einen solchen Antrag durch eine Genehmigungsentscheidung bewilligen.<sup>43</sup>

#### 1.4.2 Übermittlung von Meldedaten durch die Abteilung Burgerzaken/Publiekszaken einer niederländischen Gemeinde an eine belgische/deutsche Gemeinde

Der Zweck des niederländischen Melderechts besteht nicht nur darin, niederländischen Behörden solche Daten zur Verfügung zu stellen, sondern auch Dritten in den Fällen, die nach dem BRP Gesetz benannt sind oder in denen dies vorgesehen ist.<sup>44</sup> Erstens sind in der BRP-Verfügung eine Reihe von Kategorien von Dritten benannt worden.<sup>45</sup> Ausgenommen sind ausländische staatliche Stellen wie belgische oder deutsche Kommunen. Niederländische Gemeinden können jedoch in ihrer BRP-Datenübermittlungsverordnung Kategorien von Dritten und von Dritten ausgeführte Tätigkeiten benennen, für die Meldedaten bereitgestellt werden können.<sup>46</sup>

Eine Reihe von Bedingungen muss erfüllt sein, wenn die Bereitstellung von Informationen an eine ausländische Verwaltungsstelle des EU-Raumes (wie eine belgische oder deutsche Gemeinde) zum Zweck eines administrativen Vorgehens gegen organisierte Kriminalität in die Gemeindeordnung aufgenommen werden soll. Die Bereitstellung von Informationen ist nur möglich, wenn die:<sup>47</sup>

- von dem Dritten durchgeführten Aktivitäten einem **wichtigen öffentlichen Interesse** für die niederländische Gemeinde dienen, und
- die Bereitstellung zur Wahrung des berechtigten Interesses des Dritten **erforderlich** ist und das **Interesse oder die Grundrechte und Grundfreiheiten** der registrierten Person der Übermittlung **nicht entgegenstehen**.

Die Fallpraxis des EURIEC zeigt, dass die niederländischen

Gemeinden trotz der bestehenden Möglichkeit eine solche Bestimmung nicht in ihre Gemeindeordnung aufgenommen haben. EURIEC hat daher eine Anleitung erstellt, die den niederländischen Gemeinden dabei helfen soll, die oben genannten Kriterien durchzugehen, um die Bereitstellung von BRP-Daten an eine ausländische Behörde des EU-Raumes (einschließlich belgischer oder deutscher Gemeinden) in ihre kommunalen Satzungen aufzunehmen. Es gibt bereits einige niederländische Gemeinden, die ihre Gemeindeordnung auf der Grundlage des EURIEC-Leitfadens ändern werden. Das bedeutet, dass nach dem Inkrafttreten dieser neuen kommunalen Regelungen im Laufe des Jahres 2021-2022 belgische und deutsche Kommunen an die niederländischen Kommunen mit einer Anfrage nach Melde-daten herantreten können.

#### Welche Daten sind verfügbar?

Es handelt sich um Angaben zu registrierten Personen, für die der Gemeindevorstand (*college van burgemeester en wethouders*) für die Führung der Personenliste verantwortlich ist. Im Zusammenhang mit der Übermittlung von Informationen an eine ausländische Stelle des EU-Raumes, die mit dem administrativen Ansatz gegen organisierte Kriminalität/Unterwanderung betraut ist, dürfen nur die folgenden Informationen übermittelt werden:<sup>48</sup>

- der Name und das Geschlecht
- der Geburtsname des Ehegatten/eingetragenen Partners/früheren Ehegatten/früheren eingetragenen Partners
- die Verwendung des Geburtsnamens des Ehegatten/ eingetragenen Partners/früheren Ehegatten/früheren eingetragenen Partners durch die registrierte Person
- die Adresse
- die Wohnsitzgemeinde
- das Geburtsdatum und das Sterbedatum.

#### Wie werden die Daten übermittelt?

Die niederländische Gemeinde übermittelt die Informationen aus dem Melderegister schriftlich an die anfragende ausländische Verwaltungsstelle des EU-Raumes.

#### Protokollierpflicht

Die niederländische Gemeinde, die für die Übermittlung der Daten verantwortlich ist, bewahrt diese zwanzig Jahre lang auf, nachdem sie an eine ausländische Verwaltungsstelle übermittelt wurden (Protokollierpflicht/Aufbewahrungspflicht).<sup>49</sup> Die Bürger haben ein Recht auf Einsichtnahme in die Aufzeichnung der Übermittlung an die ausländische Stelle für einen Zeitraum von 20 Jahren.<sup>50</sup>

#### Empfang durch die ausländische Behörde

Die bereitgestellten Daten gelangen in den Verantwortungsbereich (eine Verarbeitung personenbezogener Daten) der betreffenden ausländischen Behörde. Diese öffentliche

<sup>42</sup> Art. 3.5 Absatz 4 BRP jo. art. 40 Besluit BRP (Beschluss BRP).

<sup>43</sup> Art. 37 Absatz 1 Beschluss BRP.

<sup>44</sup> Art. 1.3 Absatz 2 BRP.

<sup>45</sup> Art. 3.6 Absatz 1 jo. lid 2 BRP.

<sup>46</sup> Art. 3.9, Absatz 2 Gesetz BRP.

<sup>47</sup> Art. 3.9, Absatz 2 Gesetz BRP.

<sup>48</sup> Art. 3.9, lid 4 Absatz BRP.

<sup>49</sup> Art. 3.11, Absatz 1 Gesetz BRP.

<sup>50</sup> Art. 3.22, Absatz 1 Gesetz BRP.

Stelle ist der Datenverantwortliche im Sinne der DSGVO.

Die Verarbeitung durch die empfangende Verwaltungsstelle unterliegt dann der DSGVO und zusätzlich dem DSGVO-Durchführungsgesetz des jeweiligen Landes. Dies bedeutet, dass der Empfänger die Anforderungen erfüllen muss, die die DSGVO und das jeweilige DSGVO-Durchführungsgesetz an die Verarbeitung personenbezogener Daten stellen. Dies betrifft Anforderungen wie eine legitime Grundlage für die Verarbeitung, die Prüfung des Verhältnismäßigkeits- und Subsidiaritätsprinzips sowie weitere Anforderungen, die an die Verarbeitung personenbezogener Daten gestellt werden.

Die empfangenden öffentlichen Stellen haben sicherzustellen, dass sie als Verantwortliche für die Datenverarbeitung die Anforderungen der DSGVO an die Verarbeitung personenbezogener Daten einhalten und müssen dies nachweisen können. EURIEC empfiehlt, dass die bereitstellende niederländische Kommune der Bereitstellung der Daten eine Verpflichtungserklärung beifügt. In diesem Garantieschreiben nennt die Gemeinde die Bedingungen für die Bereitstellung von Meldedaten und gibt eine Erläuterung der niederländischen Registrierung der Datenbereitstellung (Protokollierungspflicht).

Die empfangende Verwaltungsbehörde ist an den Zweckbindungsgrundsatz der DSGVO gebunden.<sup>51</sup> Das bedeutet, dass die erhaltenen Daten nicht einfach an andere Organisationen weitergegeben werden können.

#### **1.4.3 Übermittlung von Meldedaten durch andere Abteilungen einer niederländischen Gemeinde an eine belgische/deutsche Gemeinde**

Wie in Abschnitt 1.4.1 beschrieben, können niederländische staatliche Stellen oder Abteilungen Daten aus dem Melderegister anfordern, wenn sie diese für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Das Gesetz, das den Austausch von Daten aus dem Melderegister regelt, enthält keine ausdrückliche Geheimhaltungsvorschrift in Bezug auf diese Informationen. Es besteht jedoch eine allgemeine Pflicht zur Vertraulichkeit in Bezug auf Verwaltungsdaten.<sup>52</sup> Wie in Abschnitt 1.4.1 beschrieben, gilt diese Geheimhaltungspflicht für alle, die an der Erfüllung der Aufgaben eines Verwaltungsorgans beteiligt sind.<sup>53</sup> Dies ist keine absolute Geheimhaltungspflicht, sondern gilt nur für Informationen, deren vertrauliche Natur „bekannt ist oder vernünftigerweise vermutet werden sollte“.<sup>54</sup> Die Pflicht zur Vertraulichkeit gilt nicht, wenn sich die Notwendigkeit der Weitergabe aus

den Aufgaben der/des betreffenden Einrichtung/Beamten ergibt.<sup>55</sup> Die Mitteilung ist notwendig, wenn dies für die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der Verwaltung erforderlich ist.<sup>56</sup>

Dies entspricht den Anforderungen der DSGVO. Die Übermittlung von personenbezogenen Daten ist nur zulässig, wenn sie unter eine der Verarbeitungsgründe der DSGVO fällt. Darunter fällt z.B. eine zwingende Offenlegung aufgrund des Gesetzes oder eine Übermittlung, die zur Erfüllung einer Aufgabe von allgemeinem Interesse oder einer Aufgabe im Rahmen der Ausübung öffentlicher Gewalt erforderlich ist.<sup>57</sup> Es besteht keine gesetzliche Verpflichtung für kommunale Dienststellen, personenbezogene Daten an eine andere (ausländische) Kommune zum Zwecke des administrativen Ansatzes zu übermitteln. Damit verbleibt die Möglichkeit der Übermittlung personenbezogener Daten, wenn dies für die Erfüllung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erforderlich ist. Es ist unwahrscheinlich, dass es eine Aufgabe auf der Grundlage von europäischem oder niederländischem Recht gibt, die die Bereitstellung von personenbezogenen Daten an eine ausländische Gemeinde im Rahmen des administrativen Ansatzes gegen die organisierte Kriminalität erfordert. Darüber hinaus ist der Zweckbindungsgrundsatz der DSGVO zu beachten.<sup>58</sup> Der Zweckbindungsgrundsatz lässt grundsätzlich keine andere Verwendung zu als die, für die die Daten von der niederländischen Behörde erhoben wurden. Sollen die Daten dennoch für einen anderen Zweck bereitgestellt werden, muss kritisch geprüft werden, ob der Nutzungszweck der empfangenden Stelle mit dem Erhebungszweck der übermittelnden Stelle vereinbar ist.<sup>59</sup>

Wenn also eine niederländische Gemeinde keine Bestimmung in ihre Satzung aufgenommen hat (wie in Abschnitt 1.4.2 beschrieben), die die Übermittlung von Daten an ausländische Verwaltungsstellen des EU-Raumes vorsieht, können die Daten nicht einfach durch eine Anfrage bei einer anderen Abteilung der Gemeinde eingeholt werden. In der Praxis wird es in der Regel nicht möglich sein, dass andere Abteilungen der Kommune die Daten aus dem Melderegister an eine ausländische Kommune weitergeben.

<sup>51</sup> Art. 6 DSGVO.

<sup>52</sup> Art. 2:5 *Algemene wet bestuursrecht (Awb)* (*Allgemeines Verwaltungsrechtsgesetz*).

<sup>53</sup> Art. 2:5 *lid 1 Awb*.

<sup>54</sup> Art. 2:5 *lid 1 Awb*.

<sup>55</sup> Art. 2:5 *lid 1 Awb*.

<sup>56</sup> Art. 2:5 *Awb*,

<sup>57</sup> Art. 6 Absatz 1 c und e DSGVO.

<sup>58</sup> Art. 6 Absatz 4 DSGVO.

<sup>59</sup> Art. 6 Absatz 4 a-e DSGVO.

## 2 Praktische folgen

Die Auswirkungen dieser rechtlichen Lage auf die Praxis der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit konnte das EURIEC in der Fallpraxis feststellen.

In Belgien ist der Zugang zu Daten aus den nationalen und kommunalen Einwohnermelderegistern durch gesetzliche und regulatorische Vorgaben streng geregelt. Behörden können nur dann Zugriff auf die Daten des Melderegisters und des Einwohnermelderegisters erhalten, wenn dies gesetzlich vorgeschrieben oder erlaubt ist. Derzeit gibt es keinen rechtlichen Rahmen, der es ausländischen Gemeinden und anderen Behörden erlaubt, auf diese Datenbanken zuzugreifen. In der Praxis erweist sich dies als sehr nachteilig für den grenzüberschreitenden Verwaltungsansatz. Bußgeldbescheide aus den Niederlanden oder Deutschland müssen manchmal dem Betroffenen zugestellt werden, aber wenn der Betroffene kürzlich nach Belgien umgezogen ist, kann die ausländische Gemeinde nicht herausfinden, an welche Adresse der Bußgeldbescheid zugestellt werden soll. Der fehlende Zugang zu diesen Daten führt außerdem dazu, dass ausländische Kommunen halböffentliche Datenbanken nicht oder nur unzureichend nutzen können. Um Zugang zu bestimmten Anwendungen des Unternehmensregisters (*Crossroads Bank for Enterprises*) zu erhalten, wird z. B. die nationale Registernummer der betreffenden Person benötigt. Da ausländische Gemeinden keinen Zugriff auf die nationale Registernummer haben, können sie nicht die Suchfunktion nutzen, die es ermöglicht, eine Liste aller Unternehmen zu erhalten, an denen ein Subjekt beteiligt ist. Die EURIEC rät daher ausländischen Gemeinden, einen Auszug aus dem Melderegister anzufordern, wenn ein belgischer Staatsangehöriger eine Genehmigung in ihrer Gemeinde beantragt. Dies ermöglicht der ausländischen Gemeinde, bestimmte Informationen wie die nationale Nummer zu erhalten.

Hinsichtlich der in Deutschland abgefragten Meldeinformationen war der Austausch in aller Regel möglich. So konnte belgischen und niederländischen Gemeinden bei der Überprüfung des gemeldeten Wohnortes einzelner Personen durch deutsche Meldebehörden geholfen werden. Dieser Austausch kann dazu beitragen, die bei Kriminellen verbreitete Praxis eines häufigen Wohnortswechsels auch über die Grenzen hinweg zur Verschleierung ihrer Aktivitäten zu bekämpfen.

Es ist auch möglich, dass ausländische Verwaltungsstellen Informationen aus den Melderegistern in den Niederlanden erhalten. Es wird jedoch klar zwischen dem Austausch zwischen inländischen Gemeinden und dem Austausch über die Grenzen hinweg unterschieden. Während der Austausch zwischen inländischen Gemeinden gesetzlich geregelt ist, fällt der Austausch mit ausländischen Gemeinden unter die Restkategorie „Bereitstellung an Dritte“. Das bedeutet, dass die Kommunen selbst aktiv werden müssen, um den grenzüberschreitenden Austausch von Meldedaten zu ermöglichen. Die Fallstudien des EURIEC zeigen, dass die meisten Gemeinden eine solche Bestimmung nicht in ihre Satzungen aufgenommen haben, was bedeutet, dass die Daten in der Praxis nicht übertragen werden können. Um die gesetzlichen Möglichkeiten in der Praxis nutzen zu können, müssen die Kommunen daher zunächst ihre Satzungen ändern. Dies kann zu Unterschieden zwischen den Gemeinden führen. Wenn eine Gemeinde diese Möglichkeit in ihre Satzungen aufgenommen hat und eine andere Gemeinde nicht, kann eine ausländische Gemeinde ein Auskunftersuchen an die eine Gemeinde richten, aber nicht an die andere.

## 3 Fazit

Das Auskunftsrecht über Daten aus Melderegistern ist eine Rechtsmaterie, die durch das gemeinsame Datenschutzrecht der Datenschutzgrundverordnung nur bedingt harmonisiert wurde. Die Nationalstaaten haben also Spielraum für eigene Kooperationsvereinbarungen. Dies hat jedoch bisher in keinem Land zu einer expliziten Regelung der grenzüberschreitenden Bereitstellung von Daten für die Zwecke des administrativen Ansatzes zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität geführt.

Während es für Verwaltungsstellen im nationalen Kontext ganz selbstverständlich ist, grundlegende Meldeinformationen untereinander auszutauschen, ist dies in einem grenzüberschreitenden Kontext nicht der Fall. Im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit gibt es bereits grenzüberschreitende Möglichkeiten, Meldedaten auszutauschen. Dies ist jedoch auf den Austausch für polizeiliche Zwecke beschränkt. Eine europäische Regelung, die einen solchen Austausch auch für andere staatliche Stellen regelt, wäre sicherlich ratsam. Auch auf nationaler Ebene können Schritte unternommen werden, um den grenzüberschreitenden Austausch von Meldedaten zu erleichtern. In den Niederlanden und Belgien könnte beispielsweise erwogen werden, die Weitergabe an ausländische staatliche Stellen im Rahmen eines Gesetzes/einer Genehmigung zuzulassen. In Deutschland erlaubt eine weite Auslegung der melderechtlichen Bestimmungen den Austausch von Meldedaten mit ausländischen Gemeinden. Die deutschen Behörden sind sich dieser Möglichkeit nicht immer bewusst, weshalb EURIEC versucht, bei anderen deutschen Kommunen für diese Ansicht zu werben, damit die jeweiligen Vorschriften in ganz Deutschland einheitlich angewendet werden können.

© 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](mailto:euriec.rik.limburg@politie.nl)

T: 088 – 1687380

W: [euriec.eu](http://euriec.eu)

P: Postbus 1992, 6201 BZ Maastricht