



Nota Grenzüberschreitender Austausch von Strafregisterdaten und Daten der Justiz im Übrigen

Zum Zwecke des administrativen Ansatzes zur
Bekämpfung der organisierten Kriminalität



Inhaltsverzeichnis

Allgemeines	3
1 Rechtlicher Rahmen	5
1.1 Unions- und völkerrechtliche Regelungen	5
1.1.1 Strafregisterdaten	5
1.1.1.1 JI-Richtlinie	5
1.1.1.2 European Criminal Records Information System (ECRIS)	6
1.1.1.3 Rahmenbeschluss 2009/316/JI	6
1.1.1.4 Verurteilungen von Nicht-EU-Bürgern	7
1.1.2 Justizielle Daten im Übrigen	7
1.2 Belgien	8
1.2.1 Strafregisterdaten	8
1.2.1.1 Nationale Nutzung von Strafregisterdaten im Rahmen des administrativen Ansatzes	8
1.2.1.2 Übermittlung von Strafregisterdaten von einer belgischen Gemeinde an eine niederländische/-deutsche Gemeinde	8
1.2.1.3 Übermittlung durch die belgische zentrale Behörde an die niederländische/deutsche zentrale Behörde zur Nutzung im Rahmen des administrativen Ansatzes zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität (mittels ECRIS)	9
1.2.2 Justizielle Daten im Übrigen	9
1.2.2.1 Einsicht von Urteilen	9
1.2.2.2 Laufende Verfahren	10
1.3 Deutschland	11
1.3.1 Strafregisterdaten	11
1.3.1.1 Nationale Nutzung von Strafregisterdaten im Rahmen des administrativen Ansatzes	11
1.3.1.2 Übermittlung von Strafregisterdaten von einer deutschen Gemeinde an eine belgische/niederländische Gemeinde	11
1.3.1.3 Übermittlung durch die deutsche zentrale Behörde an die belgische/niederländische zentrale Behörde zur Nutzung im Rahmen des administrativen Ansatzes zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität (mittels ECRIS)	12
1.3.2 Justizielle Daten im Übrigen	12
1.3.2.1 Akteneinsicht im Strafverfahren	13
1.3.2.2 Akteneinsicht im Zivilverfahren	13
1.4 Niederlande	14
1.4.1 Strafregisterdaten	14
1.4.1.1 Nationale Nutzung von Strafregisterdaten im Rahmen des administrativen Ansatzes	14
1.4.1.2 Übermittlung von Strafregisterdaten von einer niederländischen Gemeinde an eine belgische/-deutsche Gemeinde	15
1.4.1.3 Übermittlung durch die niederländische zentrale Behörde an die belgische/deutsche zentrale Behörde zur Nutzung im Rahmen des administrativen Ansatzes zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität (mittels ECRIS)	16
1.4.2 Justizielle Daten im Übrigen	17
2 Praktische folgen	18
3 Fazit	19

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 enthalten regelmäßig Informationen über Strafregisterauszüge und andere Gerichtsentscheidungen, die für ausländische Behörden bei ihrem administrativen Vorgehen gegen die organisierte Kriminalität nützlich sein könnten. Um die Informationsposition der ausländischen Verwaltung zu stärken, ist es daher wünschenswert, Strafregisterdaten und gerichtliche Entscheidungen aus einem Land der Verwaltung im anderen Land zur Verfügung zu stellen. Es ist nicht wünschenswert, dass die örtlichen Behörden eine größere Chance bzw. eine bessere Informationsposition haben, wenn einer ihrer eigenen Staatsangehörigen in kriminelle Aktivitäten verwickelt ist, als wenn ein Ausländer, der ein paar Kilometer jenseits der Grenze lebt, in ähnliche Aktivitäten verwickelt ist.

Der **Begriff Strafregisterdaten** entspricht der europäischen Terminologie. Für die Zwecke dieser Nota werden darunter alle Informationen verstanden, die den Justizbehörden in Belgien, Deutschland (NRW) und den Niederlanden im Rahmen der Strafverfolgung zur Verfügung stehen, sowie Informationen über Strafverfahren und strafrechtliche Urteile und Verurteilungen.

Dieses Dokument deckt auch den Austausch von **anderen (nicht strafrechtlichen) Gerichtsentscheidungen** ab. Im Rahmen des administrativen Ansatzes zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität kann in der Tat auch ein Bedarf an Informationen aus zivil- oder verwaltungsgerichtlichen Urteilen bestehen.

Die nationalen Möglichkeiten für die Verwendung von Strafregisterauszügen und gerichtlichen Entscheidungen zum Zwecke des administrativen Ansatzes sind nicht (immer) identisch mit den grenzüberschreitenden Möglichkeiten. Aus diesem Grund werden wir zunächst die nationalen Möglichkeiten des Informationsaustausches diskutieren. Diese Möglichkeiten werden dann mit den Möglichkeiten des internationalen Informationsaustausches verglichen. Im Hinblick auf den internationalen Informationsaustausch gibt es im Allgemeinen drei verschiedene Wege, auf denen Strafregisterdaten und/oder gerichtliche Entscheidungen aus einem Land der Verwaltung in einem anderen Land zur Verfügung gestellt werden können:

1. Übermittlung von Strafregisterdaten und gerichtlichen Entscheidungen durch (den Bürgermeister der) einen Gemeinde an (den Bürgermeister der) anderen ausländischen Gemeinde.
2. Direkte Übermittlung durch die Behörden eines Landes an eine (Bürgermeister einer) Gemeinde in einem anderen Land.
3. Übermittlung durch die (zentrale) Behörde eines Landes an die (zentrale) Behörde eines anderen Landes zum Zwecke des administrativen Ansatzes zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität

In Kapitel 1 werden zunächst die völker- und europarechtlichen Rahmenbedingungen untersucht. Diese gesetzlichen Regelungen bilden den Rahmen für den zentralisierten grenzüberschreitenden Informationsaustausch durch die Zentralbehörden der Mitgliedsstaaten. Kapitel 1 erläutert auch die innerstaatlichen Möglichkeiten für den Austausch von Informationen aus dem Strafregister und gerichtlichen Entscheidungen zum Zweck der administrativen Verarbeitung in Belgien, Deutschland und den Niederlanden. Die beiden anderen Wege für den grenzüberschreitenden Informationsaustausch zum Zwecke der Bekämpfung der organisierten Kriminalität werden dann für jedes Land ausführlicher erörtert. Im Anschluss daran werden die praktischen Konsequenzen dieser rechtlichen Erkenntnisse näher erläutert. Abschließend werden die wichtigsten Ergebnisse im Fazit hervorgehoben.



1 Rechtlicher Rahmen

1.1 Unions- und völkerrechtliche Regelungen

1.1.1 Strafregisterdaten

Seit 2009 wurden die europäischen Regelungen und Vorschriften in Bezug auf den Austausch von Informationen aus dem Strafregister zwischen den Mitgliedsstaaten stark verbessert.¹ Die Mitgliedsstaaten können strafrechtliche Verurteilungen mit Hilfe des Europäischen Strafregisterinformationssystem (ECRIS) untereinander austauschen. Die bestehende Rechtslage entsprach nicht mehr den aktuellen Erfordernissen, und aus Untersuchungen ergab sich, dass die nationalen Gerichte bei der Verhängung von Strafen nur Informationen aus den Strafregistern ihres eigenen Landes berücksichtigten.² Seit 2009 wurden die europäischen Regelungen und Vorschriften in Bezug auf den Austausch von Informationen aus dem Strafregister zwischen den Mitgliedsstaaten stark verbessert. Die Mitgliedsstaaten können strafrechtliche Verurteilungen mit Hilfe des Europäischen Strafregisterinformationssystem (ECRIS) untereinander austauschen. Die bestehende Rechtslage entsprach nicht mehr den aktuellen Erfordernissen, und aus Untersuchungen ergab sich, dass die nationalen Gerichte bei der Verhängung von Strafen nur Informationen aus den Strafregistern ihres eigenen Landes berücksichtigten. Verurteilungen in anderen Mitgliedsstaaten waren ihnen daher nicht bekannt. Dies könnte zu einem gewissen Gefühl der Straffreiheit führen, solange die betroffenen Personen ihren Wohnort beständig in Richtung eines anderen Mitgliedstaates verändern. ECRIS und der dazugehörige Rahmenbeschluss wurden daher mit dem Ziel geschaffen, dieses Problem zu lösen und den grenzüberschreitenden Austausch von Strafregistern zu erleichtern. Der Austausch von Strafregisterdaten über ECRIS sollte auch im Einklang mit der Richtlinie über den Datenschutz von Polizei- und Justizbehörden (JI-Richtlinie) stehen. Für den Austausch von Strafregisterauszügen von Nicht-EU-Bürgern gelten gesonderte Regeln. Da EURIEC nur in den Ländern Belgien, Deutschland und den Niederlanden tätig ist, werden diese separaten Vorschriften für Nicht-EU-Bürger nur kurz besprochen.

1.1.1.1 JI-Richtlinie

Die Verarbeitung personenbezogener Daten innerhalb der Europäischen Union unterliegt seit 2018 der Allgemeinen Datenschutzverordnung (AVG)³ und der Richtlinie

Datenschutz durch Polizei und Justiz⁴. Eine Verarbeitung personenbezogener Daten unterliegt (vorbehaltlich einiger spezifischer Ausnahmen) immer entweder der Verordnung oder der Richtlinie.

Generell gilt die Richtlinie für die Verarbeitung von Daten aus dem Strafregister. 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.⁵ 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.⁶ Unseres Erachtens könnte diese Definition daher auch eine Gemeinde umfassen, die im Rahmen des administrativen Ansatzes zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität handelt. Allerdings haben nicht alle Länder dies in ihrer nationalen Gesetzgebung weit ausgelegt. Diese Unterschiede bei der Umsetzung der Richtlinie spiegeln den Einfluss der unterschiedlichen Zuständigkeitsverteilung in den einzelnen Ländern wider 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. Zu den zuständigen Behörden im Sinne der Richtlinie in Belgien gehören die Polizeidienste (die Bundespolizei und die lokalen Polizeikräfte) und die Justizbehörden (die Gerichte und Staatsanwaltschaften).⁷ Die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Gemeinden in Belgien fällt daher unter die Datenschutzgrundverordnung und nicht unter die JI-Richtlinie.

In Deutschland hat der Landesgesetzgeber in Nordrhein-Westfalen die JI-Richtlinie über die Vorschriften des Polizeigesetzes,⁸ welches über einen Verweis in großen Teilen auch für die kommunalen Ordnungsbehörden gilt,⁹ und einen neuen Abschnitt im Datenschutzgesetz des Landes¹⁰ umgesetzt. Während die Polizei nach der Umsetzung damit im Anwendungsbereich der JI-Richtlinie arbeitet, ist die Umset-

1 Mit der Einführung von Kaderbesluit 2009/315/IBZ und Besluit betreffende de oprichting van het Europees Strafregister Informatiesysteem.
2 COM(2005)690.
3 Verordnung (EU) 2016/679

4 Richtlinie (EU) 2016/680.
5 Art. 1 Richtlinie (EU) 2016/680.
6 Erwägungsgrund 11 der Richtlinie (EU) 2016/680.
7 Art. 26, 7° Gesetz über den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten.
8 §§ 22ff. PolG NRW.
9 § 24 I OBG NRW.
10 §§ 35 ff. DSG NRW.

zung 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.¹¹ Im Übrigen ist für die Datenverarbeitung der Ordnungsbehörden wie für die staatliche Verwaltung allgemein auch die Datenschutzgrundverordnung direkt anwendbar.¹² Die zur Umsetzung der JI-Richtlinie erlassenen Bestimmungen des Datenschutzgesetzes gelten schließlich auch für die Gerichte in Strafsachen und für die Staatsanwaltschaften bezüglich ihrer Aufgaben der Straftatenaufklärung und -bekämpfung sowie der Strafvollstreckung.¹³

Bei der Umsetzung der JI-Richtlinie war es das Ziel des niederländischen Gesetzgebers, zu verhindern, dass die Behörden mit unterschiedlichen Verarbeitungsregimen konfrontiert werden.¹⁴ Die Richtlinie gilt für die Datenverarbeitung durch Behörden wie die Polizei und die Staatsanwaltschaft. Die Verarbeitung personenbezogener Daten zu Zwecken wie der Ausübung von Verwaltungsbefugnissen wird nicht von der JI-Richtlinie, sondern von der Datenschutzgrundverordnung erfasst.¹⁵ Nach Ansicht des niederländischen Gesetzgebers ist die JI-Richtlinie nur im Rahmen der Strafrechtspflege anwendbar. Die Datenschutzgrundverordnung gilt daher auch für die Verarbeitung personenbezogener Daten zum Zwecke anderer Formen der Rechtsdurchsetzung, z. B. im Rahmen des Verwaltungsrechts.¹⁶

1.1.1.2 European Criminal Records Information System (ECRIS)

ECRIS ist ein dezentrales Informationssystem, das auf den Strafregisterdatenbanken der Mitgliedstaaten basiert.¹⁷ Mittels elektronischer Recherche in ECRIS wird ersichtlich, ob Daten zu einer bestimmten Person in den (ausländischen) Strafregistern vorhanden sind.¹⁸ Die Zentralbehörden haben keinen direkten Zugang zu den Strafregistern der anderen Mitgliedstaaten, können aber mit Hilfe von ECRIS Informationsanfragen an die Zentralbehörde des anderen Mitgliedstaates senden und Informationen aus den nationalen Strafregistern unter Verwendung eines Standardformulars austauschen.¹⁹ Die genauen Regeln für den Informationsaustausch über ECRIS sind in dem unten beschriebenen Rahmenbeschluss festgelegt.

1.1.1.3 Rahmenbeschluss 2009/316/JI

ECRIS trat im April 2012 in Kraft. Seitdem legt der Rahmenbeschluss fest, dass der gegenseitige Informationsaustausch zwischen den EU-Mitgliedstaaten ausschließlich auf automatisiertem Wege erfolgt. Die Zentralbehörden werden also die Strafregisterdaten nicht direkt an die lokalen Behörden weitergeben, sondern immer über ECRIS an die Zentralbehörde des anderen Landes.

Zweck des Rahmenbeschlusses ist es, die Modalitäten festzulegen, nach denen ein Mitgliedstaat, in dem ein Staatsangehöriger eines anderen Mitgliedstaats verurteilt wird, dem Herkunftsmitgliedstaat der verurteilten Person Informationen über diese Verurteilung übermittelt.²⁰ Außerdem werden in diesem Rahmenbeschluss die Bedingungen für die Übermittlung von Informationen über Verurteilungen vom Herkunftsmitgliedstaat an einen anderen Mitgliedstaat auf dessen Ersuchen hin festgelegt.²¹ Wird ein solches Ersuchen zu einem anderen Zweck als einem Strafverfahren gestellt, so wird die Entscheidung, ob diese Informationen übermittelt werden, nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts getroffen.²² Darüber hinaus verpflichtet der Rahmenbeschluss jeden Mitgliedstaat, eine zentrale Behörde zu benennen.²³ Diese Zentralbehörden gewährleisten den Austausch von Strafregisterdaten zwischen den Mitgliedstaaten.

Mitteilung an den Herkunftsstaat eines Verurteilten

Der Urteilsmitgliedstaat ist verpflichtet, der zentralen Behörde des Herkunftsmitgliedstaats so bald wie möglich alle in seinem Hoheitsgebiet gegen die betreffende Person ergangenen Verurteilungen zu übermitteln.²⁴ Eine solche Übermittlung wird standardmäßig über ECRIS durchgeführt.²⁵ Wird z. B. ein niederländischer Staatsangehöriger in Belgien verurteilt, muss die belgische Zentralbehörde die niederländische Zentralbehörde informieren. Auf diese Weise verfügen die Mitgliedstaaten über ein vollständigeres Strafregister ihrer Staatsangehörigen. Die empfangende zentrale Behörde kann dann eine Kopie der Verurteilung und der anschließenden Sanktionen sowie weitere Informationen anfordern, die für die Beurteilung der Frage erforderlich sind, ob diese Sanktionen auch im Wohnsitzstaat angewendet werden können.²⁶

Datenübermittlung auf Anfrage

ECRIS sorgt dafür, dass Informationen über Verurteilungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten einheitlich und schnell ausgetauscht werden können. Die Mitgliedstaaten können über ECRIS Strafregisterinformationen von anderen Mitglied-

11 § 35 II NRWDSAnpUG-EU.

12 § 24 II OBG NRW.

13 § 35 I Nr. 3 DSG NRW.

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

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

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

17 Art. 3, Absatz 1 Beschluss 2009/316/JBZ.

18 Stb. 2012, 130, p. 16.

19 Art. 1 jo. 3 Beschluss 2009/316/JBZ.

20 Art. 1 sub a Rahmenbeschluss2009/315/JBZ.

21 Art. 1 sub b Rahmenbeschluss2009/315/JBZ.

22 Art. 7 lid 2 Rahmenbeschluss2009/315/JBZ.

23 Art. 3, Absatz 1 Rahmenbeschluss2009/315/JBZ.

24 Art. 4 Absatz 2 Rahmenbeschluss2009/315/JBZ.

25 Art. 4 Beschluss 2009/316/JBZ.

26 Art. 4 Absatz 4 Rahmenbeschluss2009/315/JBZ.

staaten anfordern. Ein solches Ersuchen wird nicht nur im Rahmen eines Strafverfahrens gegen eine Person gestellt, sondern kann auch zu anderen Zwecken erfolgen, z. B. im Sinne des administrativen Ansatzes.²⁷ Die Informationen können z. B. für Genehmigungsanträge, Migrationsanträge, öffentliche Auftragsvergaben usw. verwendet werden. Wird ein Ersuchen zu einem anderen Zweck als einem Strafverfahren gestellt, so wird nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts entschieden, ob diese Daten übermittelt werden oder nicht.²⁸

1.1.1.4 Verurteilungen von Nicht-EU-Bürgern

Der Rahmenbeschluss bringt keine Änderungen in Bezug auf den Austausch von Strafregisterauszügen über Drittstaatsangehörige und Staatenlose mit sich.²⁹ Bislang ist es nicht möglich, über ECRIS Strafregisterdaten aus einem anderen Mitgliedstaat anzufordern, wenn die Daten einen Nicht-EU-Bürger betreffen. Der Austausch solcher Informationen erfolgt über ein Rechtshilfeersuchen.^{30, 31}

Eine Erweiterung von ECRIS, ECRIS-TCN, befindet sich derzeit in der Entwicklung.³² Nach der vorgesehenen Planung würde diese Datenbank im Jahr 2023 in Betrieb gehen. Diese Erweiterung wird es den Mitgliedstaaten ermöglichen, herauszufinden, in welchem anderen Mitgliedstaat ein Drittstaatsangehöriger wegen einer Straftat rechtskräftig verurteilt wurde.³³ Es kann dann um Auskunft über diese rechtskräftige Verurteilung ersucht werden, wobei der ersuchte Mitgliedstaat dieses Ersuchen nach seinem nationalen Recht beurteilt.³⁴

1.1.2 Justizielle Daten im Übrigen

Es gibt mehrere internationale und europäische Rechtsinstrumente, die Bedingungen in Bezug auf die Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen festlegen, darunter der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR)³⁵ und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)³⁶. Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, dass ein Urteil öffentlich verkündet werden muss oder dass das Urteil

in einem öffentlich zugänglichen Register veröffentlicht werden muss.³⁷ Es gibt einige Ausnahmen von dieser Publizitätspflicht, z. B. wenn minderjährige Kinder beteiligt sind. Diese Instrumente betreffen die öffentliche Verkündung von Urteilen und nicht speziell die Übermittlung von Urteilen an Nichtverfahrensbeteiligte. Außerdem enthalten diese Instrumente keine Vorschriften über die Art und Weise der Übermittlung. So gibt es beispielsweise keine klare Linie bezüglich der Anonymisierung der (personenbezogenen) Daten von Verfahrensbeteiligten.³⁸ Wie Gerichtsurteile an Nicht-Prozessparteien übermittelt und in welchem Umfang die Urteile anonymisiert werden, hängt weitgehend von der nationalen Gesetzgebung ab und wird daher in den folgenden Abschnitten pro Land erörtert.

27 Art. 6, lid 1 Rahmenbeschluss 2009/315/JBZ.

28 Art. 7, lid 2 Rahmenbeschluss 2009/315/JBZ.

29 Art. 7, lid 4 Rahmenbeschluss 2009/315/JBZ.

30 Art. 7, lid 4 Rahmenbeschluss 2009/315/JBZ.

31 Art. 13 Europäisches Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen.

32 Verordnung 2019/816 zur Einrichtung eines zentralen Systems zur Bestimmung der Mitgliedstaaten, die über Informationen über Verurteilungen von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen verfügen (Ecris-TCN), zur Ergänzung des Europäischen Strafregisterinformationssystems und zur Änderung der Verordnung 2018/1726.

33 Kamerstukken II 2017/18, 22 112, nr. 2603, p. 6-7.

34 Kamerstukken II 2017/18, 22 112, nr. 2603, p. 6-7.

35 Art. 14 ICCPR.

36 Art. 6 EMRK.

37 THOMAS, E., *Lexpicatie, commentaar op art. 6 EVRM*, 1998.

38 THOMAS, E., *Lexpicatie, commentaar op art. 6 EVRM*, 1998.

1.2 Belgien

Informationen über rechtskräftige Verurteilungen und Strafen werden in Belgien im Zentralen Strafregister erfasst. Vor 2009 führte jede Gemeinde in Belgien ein kommunales Strafregister über ihre Einwohner. Seit dem Gesetz vom 31. Juli 2009 wurden diese kommunalen Strafregister jedoch schrittweise in das Zentrale Strafregister integriert und seit 2018 werden die kommunalen Strafregister vollständig durch das Zentrale Strafregister ersetzt.

Zweck dieses Zentralen Strafregisters ist u.a. die Übermittlung der registrierten Daten an die Verwaltungsbehörden, für die diese Informationen zur Anwendung von Rechtsvorschriften erforderlich sind.³⁹ Das Zentrale Strafregister wird auch zur Übermittlung von Daten an ausländische Behörden in den Fällen verwendet, die in internationalen Abkommen oder einer Vorschrift des EU-Rechts, an die Belgien gebunden ist, beschrieben sind.⁴⁰ Zunächst wird die nationale Nutzung von Strafregisterdaten besprochen, gefolgt von den Möglichkeiten, Strafregisterdaten mit niederländischen und deutschen Behörden auf internationaler Ebene auszutauschen. Schließlich werden die Möglichkeiten des grenzüberschreitenden Austauschs von Informationen über andere justizielle Daten untersucht.

1.2.1 Strafregisterdaten

1.2.1.1 Nationale Nutzung von Strafregisterdaten im Rahmen des administrativen Ansatzes

In Belgien haben einige Behörden direkten Zugang zum zentralen Strafregister, während andere Behörden nur indirekten Zugang haben. Die Dienste, die keinen direkten Zugriff haben, müssen in den meisten Fällen Daten von der betroffenen Person anfordern.⁴¹

Beispiele für Behörden, die direkten Zugang zum Zentralen Strafregister erhalten haben, sind die Vertreter der Staatsanwaltschaft, der Ermittlungsrichter und die Polizei. Darüber hinaus haben auch bestimmte andere Behörden direkten Zugriff auf das Zentrale Strafregister, wie z. B. die für die Verstaatlichung zuständige Abteilung und der leitende Beamte des Auswahlamts für den föderalen öffentlichen Dienst.⁴²

Die belgischen lokalen Behörden sind daher nicht in der Liste der Behörden mit direktem Zugang zum Strafregister enthalten. Infolgedessen haben die Gemeinden in Belgien

keinen direkten, sondern nur einen indirekten Zugriff auf die Daten des Zentralen Strafregisters. Sie können Informationen auf zwei Arten erhalten. Der erste Weg führt über die betroffene Person. Wenn eine betroffene Person beispielsweise ein Restaurant in Belgien betreiben möchte, muss sie der Gemeinde einen Auszug aus dem Strafregister vorlegen. Wenn aus dem Auszug hervorgeht, dass die betreffende Person wegen bestimmter Straftaten verurteilt worden ist, kann die Genehmigung verweigert werden.⁴³

Dennoch spielen die Gemeinden eine Rolle bei der Lieferung von Informationen aus dem Strafregister. Schließlich muss die betroffene Person eine Kopie bei der Gemeinde, in der sie gemeldet ist, anfordern. In diesem Zusammenhang können daher bestimmte Mitarbeiter der Gemeinde, die für die Ausstellung solcher Kopien zuständig sind, mit Strafregisterdaten in Kontakt kommen. Dank der Digitalisierung können die Einwohner mehrerer belgischer Gemeinden jetzt online eine Kopie ihres Strafregisters anfordern.

Der zweite Weg, wie Gemeinden Informationen erhalten können, ist über die Polizei. Die Polizeidienststellen haben Zugang zum Zentralen Strafregister, um den Verwaltungsbehörden (z. B. dem Bürgermeister) eine wohlüberlegte und fundierte Beratung zukommen lassen zu können. Insofern können Daten aus dem Strafregister unter anderem bei der Beratung über Betriebsgenehmigungen, bei der Organisation von Veranstaltungen und bei der vorläufigen Schließung eines Betriebs verwendet werden.⁴⁴ Infolgedessen werden die belgischen Gemeinden bei der Erteilung von Betriebsgenehmigungen und der Organisation von Veranstaltungen über die Polizeidienste Zugang zu Informationen aus dem Strafregister haben.

1.2.1.2 Übermittlung von Strafregisterdaten von einer belgischen Gemeinde an eine niederländische/deutsche Gemeinde

Wie bereits oben erwähnt, haben die belgischen Gemeinden nur indirekten Zugang zu Informationen aus dem Strafregister. Dies schränkt auch die Möglichkeiten der belgischen Gemeinden ein, Informationen aus dem Strafregister an ausländische Gemeinden zu übermitteln.

Es gibt keine (inter)nationale Rechtsgrundlage dafür, dass eine belgische Gemeinde im Rahmen des administrativen Ansatzes anderen (ausländischen) Gemeinden einen Auszug aus dem zentralen Strafregister zur Verfügung stellt. Darüber hinaus sind Personen, die in Ausübung ihres Amtes an der Erhebung oder Verarbeitung von Daten aus dem zentralen

³⁹ Art. 598, 2° Gesetz über das Strafverfahren.

⁴⁰ Art. 598, 4° Gesetz über das Strafverfahren., art. 8 Gesetz über das zentrale Strafregister vom 8. August 1997.

⁴¹ Art. 593 en 594 Gesetz über das Strafverfahren.

⁴² Königlicher Erlass vom 19. Juli 2001 über den Zugang bestimmter öffentlicher Stellen zum zentralen Strafregister.

⁴³ RvS, 20 juli 2012, nr. 220-35.

⁴⁴ Art. 589, Absatz lid, 1°/1 Sv; Gesetzentwurf mit verschiedenen Bestimmungen über die Informatisierung der Justiz und die Modernisierung der Stellung der Richter in Unternehmenssachen, Parl. St. Kamer 2019-2020, nr. 3549.

Strafregister mitwirken, wie z. B. kommunale Bedienstete, an das Berufsgeheimnis gebunden.⁴⁵ Daher werden diese Personen die in ihrem Besitz befindlichen Informationen nicht weitergeben, es sei denn, sie werden aufgefordert, vor Gericht oder einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss auszusagen, oder sie sind gesetzlich dazu verpflichtet. Sie müssen auch verhindern, dass Informationen an Personen weitergegeben werden, die nicht berechtigt sind, Zugang zu diesen Informationen zu haben.

Aus diesen Gründen ist es Gemeindebeamten nicht gestattet, in ihrem Besitz befindliche Strafregisterauszüge an Dritte oder ausländische Verwaltungen weiterzugeben. Ausländische Behörden und Gemeinden könnten den Antragsteller jedoch auffordern, einen Auszug aus dem belgischen Strafregister vorzulegen. Jeder belgische Bürger kann bei der Gemeinde, in der er gemeldet ist, einen Auszug aus dem Strafregister anfordern.⁴⁶ Wenn die Person in der Vergangenheit in Belgien gelebt, aber nunmehr keinen festen Wohnsitz in Belgien hat, muss die Person den Auszug bei der Abteilung Strafregister des Föderalen Öffentlichen Dienstes Justiz beantragen.⁴⁷ Die andere Möglichkeit ist, einen Antrag an die zentrale Behörde in den Niederlanden oder Deutschland zu stellen, um eine Anfrage über ECRIS zu starten.

1.2.1.3 Übermittlung durch die belgische zentrale Behörde an die niederländische/deutsche zentrale Behörde zur Nutzung im Rahmen des administrativen Ansatzes zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität (mittels ECRIS)

Auszüge aus dem Strafregister werden ausländischen Behörden in den durch internationale Abkommen festgelegten Fällen zur Verfügung gestellt.⁴⁸ Das Recht der Europäischen Union erlaubt es den Mitgliedstaaten, strafrechtliche Verurteilungen von EU-Bürgern über das Europäische Strafregisterinformationssystem (ECRIS) auszutauschen. Informationen über Verurteilungen können über dieses System auch dann ausgetauscht werden, wenn die Informationen für andere als strafrechtliche Zwecke verwendet werden würden.⁴⁹ Voraussetzung dafür ist, dass der Antrag im Einklang mit dem nationalen Recht des ausstellenden Mitgliedstaats (in diesem Fall Belgien) steht.

Das belgische Recht sieht jedoch keine Bestimmung vor, die es den Gemeinden erlaubt, Strafregister direkt einzusehen. Daher haben ausländische Gemeinden im Prinzip keinen Zugang zu Informationen aus dem belgischen Strafregister über ECRIS. Um einen solchen Austausch in Zukunft zu ermöglichen, sollte eine Bestimmung in das belgische Recht aufgenommen werden, die es den belgischen Gemeinden ermöglicht, direkten Zugang zu Informationen aus dem Strafregister zu erhalten.

1.2.2 Justizielle Daten im Übrigen

1.2.2.1 Einsicht von Urteilen

Rein rechtlich gesehen ist die Verhandlung und Bekanntgabe von Urteilen in Belgien öffentlich.⁵⁰ Ziel ist es, den Bürgern einen besseren Zugang zum Inhalt der Urteile und der Auslegung der geltenden Vorschriften durch die Richter zu ermöglichen. Der Zweck der Veröffentlichung ist es, jeden über die belgische Rechtsprechung zu informieren. Die meisten Entscheidungen der höheren Gerichte sind daher in der Juportal-Datenbank veröffentlicht.⁵¹ Allerdings werden die Urteile der unteren Instanzen nur selten veröffentlicht.

Dennoch kann dieser Grundsatz der Öffentlichkeit von Urteilen mit dem Recht auf Achtung des Privatlebens kollidieren. Daher können Dritte (Parteien, die nicht direkt in einen Rechtsstreit verwickelt sind) bei bestimmten Gerichten grundsätzlich keine Kopie eines Urteils erhalten. Bei Strafgerichten ist zum Beispiel die Zustimmung des Staatsanwalts erforderlich, um eine Kopie des Urteils zu erhalten. Darüber hinaus wird es aufgrund der strengen Anonymisierungsregeln nicht möglich sein, bei einem Gericht eine Übersicht über alle Verurteilungen einer bestimmten Person anzufordern. Man muss also schon konkrete Informationen über einen Fall haben, wie z.B. die Fallnummer, bevor man Informationen über diesen Fall erhalten kann.

Darüber hinaus wird im Hinblick auf den Schutz personenbezogener Daten empfohlen, die Regel anzuwenden, dass die Identitätsangaben der Parteien so weit wie möglich weggelassen werden sollten.⁵² Alle Daten in Urteilen, die z.B. online in offiziellen Datenbanken erscheinen, sollten daher idealerweise anonymisiert werden.⁵³

45 Art. 458 Strafgesetzbuch.

46 Weitere Erläuterungen hierzu finden Sie in der EURIEC-Broschüre 'Dokumenten von Antragstellern'.

47 Rundschreiben Nr. 264: Anschluss der Gemeinden an das Zentrale Strafregister.

48 Art. 597 Gesetz über das Strafverfahren.; Rahmenbeschluss 2009/315/JI des Rates vom 26. Februar 2009 über die Durchführung und den Inhalt des Austauschs von Informationen aus dem Strafregister zwischen den Mitgliedstaaten.

49 Art. 9, Rahmenbeschluss 2009/315/JBZ.

50 Art. 148 en 149 Verfassung.

51 <https://juportal.be/home/welkom>.

52 Kommission für den Schutz der Privatsphäre, Stellungnahme nr. 42/97 van 23 december 1997.

53 Art. 2, erster Absatz des Gesetzes vom 10. August 2005 zur Einrichtung des Informationssystems Phenix.

1.2.2.2 Laufende Verfahren

Grundsätzlich sind sowohl die polizeilichen⁵⁴ als auch die gerichtlichen Ermittlungen⁵⁵, vorbehaltlich der gesetzlichen Ausnahmen, geheim. Grundsätzlich gilt daher, dass Verwaltungsbehörden, soweit sie nicht Partei des Strafverfahrens sind, keine Einsicht in die Strafakte erhalten. In bestimmten Fällen können die belgischen Gemeinden jedoch eine Zulassung zur Einsichtnahme des Strafregisters erhalten.⁵⁶ Aus einem Rundschreiben des Kollegiums der Generalstaatsanwälte ging hervor, dass die Gemeinden, auch wenn sie nicht direkt an einem Verfahren beteiligt sind, Anträge an die Staatsanwaltschaft stellen können, um die Akte einzusehen oder eine Kopie der Akte zu erhalten.⁵⁷ Diese Bestimmung wird auch im Rahmen des administrativen Ansatzes für belgische Gemeinden verwendet. Es ist wichtig zu beachten, dass es kein Recht für eine Gemeinde gibt, eine Kopie zu erhalten. Die Entscheidung, ob eine solche Kopie zur Verfügung gestellt werden kann, hängt von der Einschätzung der Staatsanwaltschaft ab. Die Frage ist nun, ob solche Informationen auch mit ausländischen Kommunen geteilt werden können.

Diese Bestimmungen bieten unseres Erachtens auch gewisse Möglichkeiten, als ausländische Gemeinde eine Kopie der Strafakte zu erhalten. In der Vergangenheit wurden solche Informationen auch erfolgreich weitergegeben.⁵⁸ EURIEC hat diese Frage an die Staatsanwaltschaft Antwerpen gerichtet und wartet noch immer auf eine offizielle Antwort. Die KU Leuven unterstützt die Position des EURIEC in dieser Angelegenheit.

⁵⁴ Artikel 28quinquies §1, Absatz 1 Gesetz über das Strafverfahren.

⁵⁵ Artikel 57 §1, Absatz 1 Gesetz über das Strafverfahren.

⁵⁶ Rundschreiben Nr. 6/2018 der Generalstaatsanwaltschaft bei den Berufungsgerichten: „die Genehmigung zur Einsichtnahme in die Strafakte oder zur Erlangung einer Kopie davon.“

⁵⁷ Basierend auf art. 21 Gesetz über das Strafverfahren.

⁵⁸ Begleitschreiben des Generalstaatsanwalts vom 28. November 2011.

1.3 Deutschland

Unter Strafregisterdaten werden in Deutschland in erster Linie die Eintragungen von bestimmten Entscheidungen bezüglich einer bestimmten Person im Bundeszentralregister verstanden. Anders als das niederländische Recht kennt die deutsche Rechtsordnung dabei keine eigene Rechtskategorie der justiziellen Daten⁵⁹ als Datenbestände einer bestimmten Person, die in Zusammenhang zum Strafrecht oder einer staatlichen Strafforderung verarbeitet werden. Unter justiziellen Daten können daher zum einen Daten der verschiedenen Gerichtszweige verstanden werden, insbesondere die Datenverarbeitung im Rahmen eines Strafprozesses im Allgemeinen. Zum anderen kann der Begriff auch die Abfrage eines Strafregisterauszuges im Sinne eines Führungszeugnisses meinen. Letzteres wird im Folgenden unter dem Begriff Strafregisterdaten erläutert. Hierauf schließt eine Darstellung der übrigen Informationsmöglichkeiten hinsichtlich der Daten der Straf- und der Zivilgerichtsbarkeit an. Für die Akteneinsicht im verwaltungsgerichtlichen Verfahren finden über einen Verweis dieselben Regelungen wie im Zivilverfahren Anwendung.⁶⁰

1.3.1 Strafregisterdaten

1.3.1.1 Nationale Nutzung von Strafregisterdaten im Rahmen des administrativen Ansatzes

Nur bestimmte Behörden haben unbegrenzten Zugriff auf das Bundeszentralregister, welches für die Erteilung eines Strafregisterauszuges im Sinne eines Führungszeugnisses zuständig ist. Dazu zählen neben Gerichten und Staatsanwaltschaften vor allem auch Behörden des Sicherheitsbereiches für Genehmigungsverfahren wie Erlaubnisse im Bewachungsgewerbe, Jagdscheine, Sprengstoff- und waffenrechtliche Genehmigungen oder die Genehmigung zur Haltung eines gefährlichen Hundes.⁶¹ Über den unbegrenzten Zugang werden auch Informationen übermittelt, die nicht oder nicht mehr in ein Führungszeugnis aufgenommen werden.⁶² Eine nach diesen Grundsätzen übermittelte Information darf nur zu dem Zweck verwendet werden, zu dem sie abgefragt wurde.⁶³

Andere Behörden haben grundsätzlich nur dann die Möglichkeit zur Abfrage eines Führungszeugnisses mit

nur bestimmten Eintragungen, soweit sie das Zeugnis zur Erledigung ihrer hoheitlichen Aufgaben benötigen und die Aufforderung an die Person selbst, ein Führungszeugnis vorzulegen, erfolglos bleibt oder unsachgemäß ist.⁶⁴ Deutsche Gemeinden können ein Führungszeugnis zum Beispiel als gewerberechtliche Aufsichtsbehörden für die Beurteilung der Zuverlässigkeit eines Gewerbetreibenden beantragen, sofern die Aufforderung an den Gewerbetreibenden, ein solches Führungszeugnis zu beantragen, erfolglos geblieben oder unsachgemäß ist.

Die deutsche Justiz gliedert sich in mehrere Gerichtszweige, von denen die ordentliche Gerichtsbarkeit in Zivil- und Strafsachen am ehesten über Informationen von Interesse für ausländische Gemeinden verfügt. Deren Daten können unter bestimmten strengen Voraussetzungen im Einzelfall grundsätzlich auch deutsche Gemeinden abfragen.⁶⁵

Wichtige rechtliche Maßstäbe für die Zulässigkeit der Übermittlung bietet dabei vor allem der Zweckbindungsgrundsatz der Datenschutzgrundverordnung.⁶⁶ Zudem begründet jede Übermittlung personenbezogener Daten nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes einen eigenständigen Grundrechtseingriff und bedarf daher einer eigenen Rechtsgrundlage für die Übermittlung.⁶⁷

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.

1.3.1.2 Übermittlung von Strafregisterdaten von einer deutschen Gemeinde an eine belgische/niederländische Gemeinde

Aus den genannten Grundsätzen für eine innerstaatliche Datenverarbeitung und insbesondere Datenübermittlung ergeben sich auch Maßstäbe für eine Weitergabe von deutschen justiziellen Informationen, über die eine deutsche Gemeinde verfügt, an belgische oder niederländische Gemeinden. Eine Ermächtigungsgrundlage, welche die Weitergabe dieser Daten an ausländische Gemeinden explizit gestattet, findet sich im deutschen Recht nicht. Insgesamt mangelt es hier an Ermächtigungsgrundlagen, welche eine Weitergabe zulassen.

Darüber hinaus steht auch der Zweckbindungsgrundsatz der Datenschutzgrundverordnung einer Weitergabe entgegen,

⁵⁹ Gesetz über gerichtliche und strafrechtliche Unterlagen, Art. 1 a).

⁶⁰ § 173 I VwGO iVm § 299 II ZPO. VGH Baden-Württemberg Beschl. v. 25.10.2011 – 3 S 1616/11, http://lrwb.juris.de/cgi-bin/laender_rechtsprechung/document.py?Gericht=bw&nr=15053. § 100 I VwGO erlaubt dagegen nur den Beteiligten, aber grundsätzlich keinen am Verfahren nicht Beteiligten Dritten, die Akteneinsicht: Klopp, MschrKrim 2019, 119, 122.

⁶¹ § 41 I Nr. 1,9 BZRG.

⁶² § 41 I BZRG.

⁶³ § 41 III 3 BZRG.

⁶⁴ § 31 I 1 BZRG.

⁶⁵ § 474 II 1 StPO, § 299 II ZPO.

⁶⁶ Artt. 5 I Nr. b), 6 IV DSGVO.

⁶⁷ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 19. Mai 2020, - 1 BvR 2835/17 -, Rn. 212 f.

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.⁶⁸

Schließlich dürfen durch eine Weitergabe der Information auch keine nationalen Vorschriften umgangen werden, welche die Übermittlung der Information an ausländische Stellen nur über die Bewilligung des Bundesamtes für Justiz, der Gerichte oder der Staatsanwaltschaften zulassen.

Aufgrund dieser rechtlichen Hindernisse ist eine entsprechende Weitergabe in aller Regel nicht möglich.

1.3.1.3 Übermittlung durch die deutsche zentrale Behörde an die belgische/niederländische zentrale Behörde zur Nutzung im Rahmen des administrativen Ansatzes zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität (mittels ECRIS)

Das Recht der Europäischen Union ermöglicht es den Mitgliedstaaten, strafrechtliche Verurteilungen von EU-Bürgern über das Europäische Strafregisterinformationssystem (ECRIS) untereinander auszutauschen (s. oben zu den unionsrechtlichen Grundlagen).⁶⁹ Neben regelmäßigen Informationen der jeweiligen Registerstellen in der Europäischen Union über Verurteilungen von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten ist auch eine formale Anfrage bei dem Bundesamt für Justiz als zuständige Stelle für die Registerinformationen möglich.

Insbesondere kommt eine Anfrage für den in der Praxis relevantesten Fall einer Anfrage von Strafregisterinformationen über einen in Belgien oder den Niederlanden tätigen deutschen Staatsangehörigen in Betracht. Auch für eine Erkundigung darüber, ob das Bundesamt für Justiz als zentrale Stelle für Deutschland über Informationen hinsichtlich der Verurteilung eines konkret benannten Staatsangehörigen eines Nicht-EU-Mitgliedsstaates verfügt, ist eine formale Anfrage nötig.

Wird die Information zu jedem anderen Zweck als dem eines Strafverfahrens abgefragt, beantwortet die ersuchte nationale Behörde das Ersuchen innerhalb von 20 Tagen und entscheidet nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts.⁷⁰ Es gelten daher die bereits oben geschilderten Grundsätze des deutschen Rechts für vergleichbare ausländische Akteure entsprechend. Ähnelt die anfragende Behörde demnach

einer der genannten Behörden oder kommt eine Übermittlung ansonsten aufgrund der erfolglosen oder unsachgemäßen Anfrage an die betroffene Person, ein Führungszeugnis beizubringen, in Betracht, kann die Einsichtnahme gewährt werden. Zunächst soll die Person aber aufgefordert werden, selbst ein Führungszeugnis vorzulegen. Nur in sehr außergewöhnlichen Fällen wird es als nicht sachgemäß angesehen, die betreffende Person um die Beantragung zu bitten, z. B. in dem Fall, dass der Widerruf einer dem Betroffenen verliehenen Genehmigung im Raum steht.

1.3.2 Justizielle Daten im Übrigen

Darüber hinaus kann es für eine ausländische Gemeinde von Interesse sein, den Text eines bestimmten Urteils oder einer gerichtlichen Entscheidung einzusehen. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes⁷¹, des Bundesverwaltungsgerichtes⁷² sowie des Bundesgerichtshofes für Entscheidungen in Zivilsachen⁷³ kann ein privater, nicht am Verfahren beteiligter Dritter grundsätzlich einen Anspruch auf die Einsicht einer veröffentlichungswürdigen, in öffentlicher Verhandlung beratenen Entscheidung haben. Als Konsequenz können jedenfalls alle Urteile eingesehen werden. Zum Schutze des allgemeinen Persönlichkeitsrechtes betroffener Personen werden die Urteile, die eingesehen werden können, allerdings anonymisiert. Anders ist die Rechtslage dagegen im Bereich der Strafurteile. Hier kommt eine Herausgabe auch anonymisierter Urteile nach Ansicht des Bundesgerichtshofes nur nach den strengen Voraussetzungen der Strafprozessordnung im Rahmen der Darlegung eines besonderen rechtlichen Interesses in Betracht.⁷⁴ Dies schließt eine Anfrage auf den Bezug einer anonymisierten Kopie eines Strafurteils nicht aus, verringert aber gleichwohl deren Erfolgsaussichten.

Die Prozessordnungen der Zivil- und der Strafgerichtsbarkeit ermöglichen die Einsicht in die Akten des betreffenden Verfahrens mit möglichem Zugang auch zu nicht anonymisierten Texten auch für an dem jeweiligen Verfahren nicht Beteiligte dann, wenn der Antragsteller ein berechtigtes Interesse zur Einsicht vorbringt.⁷⁵

⁶⁸ Art. 6 IV DSGVO.

⁶⁹ Rahmenbeschluss 2009/315/JI des Rates vom 26. Februar 2009 über die Durchführung und den Inhalt des Austauschs von Informationen aus dem Strafregister zwischen den Mitgliedstaaten.

⁷⁰ https://www.bundesjustizamt.de/behoerden/Home/Registervernetzung/Registervernetzung_node.html.

⁷¹ BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 14. September 2015 – 1 BvR 857/15, NJW 2015, 3708, Rn. 16.

⁷² BVerwG, Urteil vom 26.02.1997 - 6 C 3/96, NJW 1997, 2694, 1. Ls.

⁷³ BGH, Beschluss vom 5.4.2017 – IV AR(VZ) 2/16, NJW 2017, 1819, 1819 f.

⁷⁴ BGH, Beschluss des 5. Strafsenats vom 20.6.2018 – 5 AR (Vs) 112/17, ZD 2019, 31, 32.

⁷⁵ § 475 StPO: „berechtigtes Interesse“, § 299 II ZPO: „rechtliches Interesse“.

1.3.2.1 Akteneinsicht im Strafverfahren

Für die Einsicht in die Akten eines Strafverfahrens kann ein berechtigtes Interesse beispielsweise dann bestehen, wenn die betroffene Gemeinde selbst Geschädigte derselben oder einer ähnlichen Straftat des Verurteilten ist und die entsprechenden Informationen zur Verfolgung eigener Ansprüche wie beispielsweise zivilrechtlicher Ansprüche erforderlich sind.⁷⁶ Nach dem deutschen Zivilrecht sind entsprechende deliktische Ansprüche unter Umständen bereits dann möglich, wenn die Gemeinde selbst Opfer einer durch den Verurteilten begangenen Straftat wurde. Die Durchführung eines Genehmigungsverfahrens mit der betroffenen Person als Antragsteller oder sonst Beteiligten reicht dagegen für sich genommen nicht zur Begründung eines berechtigten Interesses aus.

Das berechtigte Interesse muss nur auf der Basis einer Prognose geltend gemacht werden, das bedeutet der Antragsteller muss anhand gegebener Indizien erwarten können, für sein vorgebrachtes Interesse auch Informationen in der Akte vorzufinden. Konkrete Informationen aus der Akte müssen dagegen nicht benannt werden, da der Antragsteller nach seinem Wissensstand nur vermuten kann, was die Akte für Informationen enthält.⁷⁷ Im Falle eines berechtigten Interesses findet eine Abwägung mit dem entgegenstehenden allgemeinen Persönlichkeitsrecht des Verurteilten statt, die auch zu Gunsten der Gemeinde ausfallen kann. Je nach dem Gewicht des Interesses der betroffenen Person an der Geheimhaltung können auch hier Teile geschwärzt werden.

1.3.2.2 Akteneinsicht im Zivilverfahren

Die Akteneinsicht für am Verfahren nicht Beteiligte des zivilgerichtlichen Verfahrens erfordert entweder die Einwilligung der Parteien des Rechtsstreites oder die Glaubhaftmachung eines rechtlichen Interesses.⁷⁸ Ein rechtliches Interesse besteht dann, wenn Rechte des Antragstellers durch den Akteninhalt berührt sein könnten, der Antragsteller also beispielsweise selbst einen zivilrechtlichen Anspruch gegen eine der Parteien haben könnte.⁷⁹

Auch hier findet eine Abwägung des jeweiligen Interesses mit den Geheimhaltungsinteressen der Parteien statt, die zu einer teilweisen Schwärzung der Akten führen kann. Grundsätzlich umfasst die gewährte Einsicht nur die physische Einsicht an sich. Auf Antrag kann in Ausnahmefällen aber auch die Erteilung von Abschriften und Ausfertigungen gewährt werden.⁸⁰

76 MüKoStPO/Singelstein, 1. Aufl. 2019, § 475 StPO, Rn. 16.

77 MüKoStPO/Singelstein, 1. Aufl. 2019, § 475 StPO, Rn. 18.

78 § 299 II ZPO.

79 MüKoZPO/Prütting, 6. Aufl. 2020, § 299 ZPO, Rn. 21.

80 MüKoZPO/Prütting, 6. Aufl. 2020, § 299 ZPO, Rn. 26.

1.4 Niederlande

was im Abschnitt Allgemeines als Strafregisterdaten bezeichnet wird, wird in den Niederlanden als Justiz- und Strafverfahrensdaten (*justitiële en strafvorderlijke gegevens*) bezeichnet. Aus Gründen der Klarheit wird in diesem Dokument im Folgenden der Begriff Strafregisterdaten verwendet. Diese Daten werden im Justizdokumentationssystem (JDS) registriert.⁸¹ Im Gegensatz zu Strafregisterdaten gibt es für **justizielle Daten im Übrigen** keine zentrale Behörde und keine allgemeine Gesetzgebung, die die Übermittlung von diesen Daten vorsieht. Auch bei justiziellen Daten im Übrigen wird in den Niederlanden nicht zwischen niederländischen und ausländischen Verwaltungsbehörden unterschieden. Die Unterteilung der Datenübertragungsmöglichkeiten ist daher bei Strafregisterdaten umfangreicher als bei anderen justiziellen Daten.

1.4.1 Strafregisterdaten

Das Gesetz legt fest, wer zu welchem expliziten Zweck Zugriff auf welche Strafregisterdaten hat.^{82, 83} Ob die Übermittlung von Strafregisterdaten in einer bestimmten Situation möglich ist, kann von der Schwere der Strafe abhängen. Dieses Dokument geht nur auf die Fälle ein, in denen die Daten zur Verfügung gestellt werden können. Weitere Informationen darüber, welche konkreten Informationen bei welcher Strafe zur Verfügung gestellt werden dürfen und welche zusätzlichen Bedingungen gestellt werden, finden Sie im Gesetz. Es würde zu weit führen, in diesem Dokument darauf einzugehen.

Sowohl in nationalen als auch in grenzüberschreitenden Fällen besteht für die niederländischen Justizbehörden keine Verpflichtung, Dritten Auskünfte aus dem Strafregister zu erteilen.⁸⁴ Ein Antragsteller hat daher keinen Anspruch auf die gewünschten Informationen. Die Staatsanwaltschaft (*Openbaar Ministerie OM*) kann von sich aus oder auf Anfrage Informationen für andere als strafrechtliche Zwecke zur Verfügung stellen.⁸⁵ Dabei wird immer eine Abwägung vorgenommen, bei der Faktoren wie Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und konkrete Notwendigkeit berücksichtigt werden.⁸⁶ Es ist außerdem wichtig, dass der Empfänger eine Rechtsgrundlage für den Erhalt der Informationen hat.⁸⁷

81 'Justizielles Dokumentationssystem',

82 Gesetz über gerichtliche und strafrechtliche Aufzeichnungen

83 [Erlass zum Gesetz über gerichtliche und strafrechtliche Aufzeichnungen.

84 'Uitgangspunten', *Aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens*, nr. III.1.

85 'Uitgangspunten', *Aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens*, nr. III.1.

86 'Uitgangspunten', *Aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens*, nr. III.1.

87 'Uitgangspunten', *Aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens*, nr. III.1.

1.4.1.1 Nationale Nutzung von Strafregisterdaten im Rahmen des administrativen Ansatzes

Strafregisterauskünfte können auf verschiedene Weise erteilt werden, unter anderem durch die Ausstellung eines **Führungszeugnisses - Verklaring Omtrent Gedragen (VOG)** - oder eines Strafregisterauszugs. Ein VOG wird immer für einen bestimmten Zweck angefordert. Zum Beispiel im Zusammenhang mit einem Antrag auf eine Genehmigung.⁸⁸ Die Daten, die darüber entscheiden, ob ein Führungszeugnis ausgestellt wird oder nicht, hängen von dem Grund ab, für den das Führungszeugnis beantragt wird.⁸⁹ Die überprüfende Behörde Justis (Teil des Ministeriums für Justiz und Sicherheit) wägt immer die Belange ab, die im konkreten Fall schwerer wiegen: das Interesse des Antragstellers an der Erlangung des Führungszeugnisses oder das Risiko für die Gesellschaft, wenn das Führungszeugnis ausgestellt wird.⁹⁰ Ein **Justizdokumentationsauszug - Uittreksel justitiële documentatie** -, auch Strafregisterauszug genannt, ist eine konkrete Zusammenfassung der im Justizdokumentationssystem bekannten Informationen über eine bestimmte Person.⁹¹ Welche Daten erfasst werden und wie lange, ist gesetzlich geregelt. So gibt es einen Unterschied zwischen der Registrierung eines Vergehens und eines Verbrechens.⁹² Die Höchststrafe für eine bestimmte Straftat kann sich ebenfalls auf die Speicherfrist auswirken.⁹³ In den Niederlanden kann eine Person weder eine Kopie noch eine Abschrift ihres Strafregisters beantragen.⁹⁴ Sie kann jedoch Ihr eigenes Strafregister bei Gericht einsehen.⁹⁵ Das Anfertigen von Kopien ist aber nicht erlaubt.⁹⁶

Ein VOG ist die am wenigsten eingriffsintensive Form des Screenings, da es keine tatsächliche Liste mit strafrechtlichen Daten enthält.⁹⁷ Ein Justizdokumentationsauszug wird als eine eingriffsintensivere Maßnahme im Hinblick auf den Datenschutz angesehen, da sie konkrete justizielle Daten enthält.⁹⁸ Andererseits ist der Prüfungsrahmen für einen VOG-Antrag umfassender, da er u. a. auch polizeiliche Daten einbezieht.⁹⁹

Strafregisterdaten können niederländischen Gemeinden (Bürgermeister und/oder Gemeindevorstand) u. a. im Zusammenhang mit folgenden Situationen zur Verfügung gestellt werden:¹⁰⁰

88 'Antragsformular für einen VOG NP', *justis.nl*.

89 'Bewertung, Entscheidung und Einspruch', *justis.nl*.

90 'Bewertung, Entscheidung und Einspruch', *justis.nl*.

91 'Auszug aus der Gerichtsdokumentation', *justis.nl*.

92 'Auszug aus der Gerichtsdokumentation', *justis.nl*.

93 'Auszug aus der Gerichtsdokumentation', *justis.nl*.

94 Art. 18 Gesetz über gerichtliche und strafrechtliche Aufzeichnungen.

95 'Inzien van het strafblad', *justis.nl*.

96 'Hoe kan ik mijn strafblad opvragen?', *juridischloket.nl*.

97 *Stb. 2004, 130, p. 23*.

98 *Stb. 2004, 130, p. 23*.

99 *Stb. 2004, 130, p. 23*.

100 Art. 9 *Wjsg*.

Auf Initiative des Ministers

- Bei Rückkehr der betroffenen Person in die Gesellschaft¹⁰¹
- Jugendhilfe und Jugendrehabilitation.¹⁰²

Auf Initiative des Bürgermeisters/Gemeindevorstandes

- Verpflichtung zur Beratung einer anderen Verwaltungsstelle¹⁰³
- Schwerwiegendes öffentliches Interesse¹⁰⁴
- Verwaltungsentscheidungen (z. B. nach dem Gaststätten-gesetz; Glücksspielgesetz)¹⁰⁵
- Verhängung einer Geldbuße¹⁰⁶
- Bibob-Untersuchung¹⁰⁷
- Terrorismusbekämpfung.¹⁰⁸

Darüber hinaus ist die Generalstaatsanwaltschaft - College van Procureurs-Generaal - befugt, in den folgenden Fällen Auskünfte aus dem Strafregister zu erteilen:¹⁰⁹

- Verhinderung und Aufdeckung von Straftaten (u.a. an Bürgermeister)¹¹⁰
- Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit (u.a. an Bürgermeister)¹¹¹
- Überwachung der Einhaltung von Vorschriften (u.a. kommunale Aufsichtsbehörden)¹¹²
- Treffen von Verwaltungsentscheidungen (alle (lokalen) Verwaltungsbehörden).¹¹³

Das Gesetz enthält keine abschließende Aufzählung von Situationen, in denen Strafregisterdaten zur Verfügung gestellt werden dürfen. Daher können Informationen auch in anderen als den oben beschriebenen Situationen übermittelt werden. Die Bedingungen, die das Gesetz an die Übermittlung solcher Informationen knüpft, müssen jedoch erfüllt sein.¹¹⁴

101 Art. 11a Erlass zum Gesetz über gerichtliche und strafrechtliche Aufzeichnungen.

102 Art. 11c Erlass zum Gesetz über gerichtliche und strafrechtliche Aufzeichnungen.

103 Art. 12 sub c Erlass zum Gesetz über gerichtliche und strafrechtliche Aufzeichnungen.

104 Art. 12 sub d Erlass zum Gesetz über gerichtliche und strafrechtliche Aufzeichnungen.

105 Art. 13 Erlass zum Gesetz über gerichtliche und strafrechtliche Aufzeichnungen.

106 Art. 13a Erlass zum Gesetz über gerichtliche und strafrechtliche Aufzeichnungen.

107 Art. 15 Erlass zum Gesetz über gerichtliche und strafrechtliche Aufzeichnungen.

108 Art. 15a Erlass zum Gesetz über gerichtliche und strafrechtliche Aufzeichnungen.

109 Art. 8a jo. 39f Gesetz über gerichtliche und strafrechtliche Aufzeichnungen.

110 "Die Empfänger", Anleitung zum Gerichts- und Strafregistergesetz, nr. III.3 onder a.

111 "Die Empfänger", Anleitung zum Gerichts- und Strafregistergesetz, nr. III.3 onder b.

112 "Die Empfänger", Anleitung zum Gerichts- und Strafregistergesetz, nr. III.3 onder c.

113 "Die Empfänger", Anleitung zum Gerichts- und Strafregistergesetz, nr. III.3 onder d.

114 Weitergabe an andere Empfänger, nr. III.4.

1.4.1.2 Übermittlung von Strafregisterdaten von einer niederländischen Gemeinde an eine belgische/deutsche Gemeinde

Strafregisterdaten, die der Bürgermeister oder ein anderer Empfänger erhalten hat, unterliegen einer Geheimhaltungspflicht.¹¹⁵ Das bedeutet, dass der Bürgermeister diese Daten nicht selbstständig an andere (ausländische) Stellen weitergeben darf. Das (U)AVG (DSGVO) gilt auch für die Auskunftserteilung durch einen Bürgermeister. Möchte ein niederländischer Bürgermeister einer belgischen oder deutschen Verwaltungsbehörde ihm bekannte Strafregisterdaten zur Verfügung stellen, ist die Geheimhaltungspflicht nach dem Gesetz justizielle und strafprozessuale Daten - *Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg)* - und dem (U) AVG (DSGVO) zu beachten.

Der Bürgermeister ist nur dann befugt, die erhaltenen Daten weiterzugeben, wenn dies gesetzlich zulässig ist oder seine Aufgabe es erfordert und soweit dies in den Rahmen des Zwecks der Übermittlung fällt.¹¹⁶ Es gibt keine gesetzliche Regelung, die es dem Bürgermeister erlaubt, weiterhin Strafregisterdaten an eine andere (ausländische) Gemeinde zu übermitteln. Es ist auch schwer, die Position zu vertreten, dass die Erteilung von Informationen an eine andere (ausländische) Gemeinde für die Erfüllung der Aufgaben des Bürgermeisters im Rahmen des Zwecks der Übermittlung von Informationen erforderlich ist. Der Zweck der Übermittlung ist es, den Bürgermeister in die Lage zu versetzen, von seinen eigenen Befugnissen Gebrauch zu machen, wie z. B. die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung (innerhalb seiner Gemeinde) oder z. B. den Widerruf einer Genehmigung. Für die Ausübung dieser Befugnisse ist es nicht erforderlich, die Daten an eine andere (ausländische) Gemeinde weiterzugeben.

Nach Rücksprache mit der KU Leuven kommt EURIEC zu dem Schluss, dass es keine ausreichende Rechtsgrundlage dafür gibt, dass ein niederländischer Bürgermeister einer Gemeinde Daten direkt an einen Bürgermeister einer ausländischen Gemeinde weitergibt. Diese Überlegung gilt nicht nur für die Bereitstellung von Strafregisterdaten an eine ausländische Gemeinde. Selbst innerhalb der Niederlande kann ein Bürgermeister die erhaltenen Strafregisterdaten nicht an eine andere niederländische Gemeinde weitergeben.

Ebenso wie bei einer Verwaltungsentscheidung, die auf polizeilichen Daten beruht, wird die Geheimhaltungspflicht in Bezug auf Strafregisterdaten nicht verletzt, wenn angegeben wird, dass eine Verwaltungsentscheidung auf Strafregisterdaten beruht¹¹⁷, solange man hier nicht inhaltlich auf

115 Art. 52 Absatz 1 Gesetz über gerichtliche und strafrechtliche Aufzeichnungen.

116 Art. 52 Absatz 1 Gesetz über gerichtliche und strafrechtliche Aufzeichnungen.

117 Modell für ein Datenschutzprotokoll für den innerkommunalen Datenaustausch, p. 38.

die Strafregisterdaten eingeht. Weitere Informationen über den Austausch von Verwaltungsinformationen finden Sie in der EURIEC-Nota zum grenzüberschreitenden Austausch von Verwaltungsinformationen. In diesem Dokument werden auch der informelle Informationsaustausch und der Informationsaustausch auf der Grundlage öffentlicher Quellen (z. B. Medien) behandelt.

1.4.1.3 Übermittlung durch die niederländische zentrale Behörde an die belgische/deutsche zentrale Behörde zur Nutzung im Rahmen des administrativen Ansatzes zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität (mittels ECRIS)

In den Niederlanden wurde Justid als Zentralbehörde gemäß dem Rahmenbeschluss eingerichtet.^{118, 119, 120} Die automatische Übermittlung von Informationen aus dem Strafregister über rechtskräftige Verurteilungen von Einwohnern anderer Mitgliedstaaten wurde bereits oben unter 1.1.1.3 beschrieben. Darüber hinaus wird ECRIS für andere Übermittlungen von Strafregisterdaten auf Anfrage genutzt. Wie ein Mitgliedstaat auf ein solches Ersuchen reagiert, hängt vom nationalen Recht des ersuchten Mitgliedstaates ab.

Niederländische Strafregisterdaten werden auf Antrag an die Zentralbehörde eines anderen Mitgliedstaates zum *Zwecke der Strafverfolgung oder für andere Zwecke* übermittelt.^{121, 122} Andere Daten als solche, die sich auf rechtskräftige Verurteilungen beziehen, werden nur übermittelt, wenn dies durch den Zweck des Ersuchens gerechtfertigt ist.¹²³ Niederländische Strafregisterdaten können an die Zentralbehörde eines anderen Mitgliedstaates übermittelt werden, wenn sie auch innerhalb der Niederlande übermittelt werden können.¹²⁴ Ein wichtiger Aspekt ist dabei, ob der materielle Zweck der Regelungen in den anderen Mitgliedstaaten derselbe ist; die formale Terminologie kann sich unterscheiden.¹²⁵ Beispiele hierfür sind Zwecke im Rahmen von:¹²⁶

- Die Bewertung eines Führungszeugnisses
- Das Treffen von Verwaltungsentscheidungen
- Beratung anderer Verwaltungsstellen (z. B. des Bürgermeisters).

¹¹⁸ Art. 1, sub c Erlass zum Gesetz über gerichtliche und strafrechtliche Aufzeichnungen.

¹¹⁹ Art. 3, Absatz 1 Rahmengesetz 2009/315/JBZ.

¹²⁰ Stb. 2012, 130, p. 16.

¹²¹ Art. 35 Absatz 1 Erlass zum Gesetz über gerichtliche und strafrechtliche Aufzeichnungen.

¹²² Art. 35 Absatz 3 Erlass zum Gesetz über gerichtliche und strafrechtliche Aufzeichnungen.

¹²³ Stb. 2012, 130, p. 38-39.

¹²⁴ Stb. 2012, 130, p. 39.

¹²⁵ Stb. 2012, 130, p. 39.

¹²⁶ Stb. 2012, 130, p. 39.

Justid prüft, ob der von einem Mitgliedstaat gestellte Antrag vollständig ist. Ist der Antrag vollständig, so werden die Strafregisterdaten unverzüglich, in jedem Fall aber innerhalb von zehn Arbeitstagen nach dem Tag des Eingangs des Antrags übermittelt.¹²⁷ Die Anfrage wird mit Hilfe von ECRIS beantwortet.¹²⁸ Spätestens ein Jahr nach der Übermittlung informiert Justid die empfangende zentrale Behörde unmittelbar über die Änderung oder Löschung der übermittelten Daten.¹²⁹

Strafregisterdaten können von dem für die Verarbeitung Verantwortlichen auf Antrag an eine zuständige Behörde eines anderen Mitgliedstaats übermittelt werden.¹³⁰ Die zuständige Behörde ist die ausländische (staatliche) Stelle mit öffentlicher Gewalt oder öffentlichen Befugnissen zur Verhütung, Ermittlung, Feststellung oder Verfolgung von Straftaten oder zur Vollstreckung von Strafen oder Maßregeln.¹³¹ Wie jedoch bereits in Abschnitt 1.1.1.1 erläutert, fallen die Gemeinden gemäß der niederländischen Umsetzung der Richtlinie Datenschutz durch Polizei und Justiz - JI-Richtlinie - nicht unter die Kategorie der „zuständigen Behörden“.¹³²

Bedingung für die Übermittlung von Strafregisterdaten ist, dass diese Daten nur für den Zweck verarbeitet werden dürfen, für den sie übermittelt wurden.¹³³ Eine Weiterverarbeitung der übermittelten Daten zu einem anderen Zweck ist mit vorheriger Einwilligung möglich, sofern diese Weiterverarbeitung für die Strafrechtspflege erforderlich ist.¹³⁴ Wenn die Zustimmung zur Verwendung niederländischer Strafregisterdaten für die Zwecke des administrativen Ansatzes in Belgien oder Deutschland erteilt wird, erfolgt eine Bewertung im Lichte des Kriteriums des erheblichen öffentlichen Interesses, das der ursprünglichen Übermittlung der betreffenden Daten zugrunde liegt.^{135, 136} Dieses Kriterium ist so streng, dass es in der Praxis fast nie auf Fälle zutreffen wird, bei denen es um den administrativen Ansatz geht, z. B. im Zusammenhang mit der Erteilung von Genehmigungen. Weitere Fallstudien werden zeigen müssen, ob sich Fälle finden lassen, in denen eine solche Weitergabe von Daten zulässig ist. Voraussetzung dafür ist, dass die Daten in jedem

¹²⁷ Art. 35 Absatz 4 Erlass zum Gesetz über gerichtliche und strafrechtliche Aufzeichnungen.

¹²⁸ Art. 35 Absatz 5 Erlass zum Gesetz über gerichtliche und strafrechtliche Aufzeichnungen.

¹²⁹ Art. 35 Absatz 6 Erlass zum Gesetz über gerichtliche und strafrechtliche Aufzeichnungen.

¹³⁰ Art. 36 Absatz 1 Erlass zum Gesetz über gerichtliche und strafrechtliche Aufzeichnungen.

¹³¹ Art. 1 sub v Gesetz über gerichtliche und strafrechtliche Aufzeichnungen.

¹³² Kamerstukken II 2017/18 34889, nr. 3, p. 4 (MvT).

¹³³ Art. 36 Absatz 1 Erlass zum Gesetz über gerichtliche und strafrechtliche Aufzeichnungen.

¹³⁴ Stb. 2012, 130, p. 36.

¹³⁵ Stb. 2012, 130, p. 36.

¹³⁶ Art. 8a Absatz 1 jo. Art. 39f Gesetz über gerichtliche und strafrechtliche Aufzeichnungen.

Fall zu den folgenden Zwecken weitergegeben werden:^{137, 138}

- Straftaten zu verhindern und aufzudecken
- Aufrechterhaltung von Ordnung und Sicherheit
- die Aufsicht und Überwachung der Einhaltung von Vorschriften
- Verwaltungsentscheidungen zu treffen
- Beurteilung der Notwendigkeit einer rechtlichen oder disziplinarrechtlichen Maßregelung
- Unterstützung von Opfern und anderen an einer Straftat Beteiligten; oder
- die Vornahme einer privatrechtlichen Rechtshandlung durch eine mit einer öffentlichen Aufgabe betraute Person oder Stelle.

Strafregisterdaten werden unter der Bedingung übermittelt, dass sie von der empfangenden Behörde vernichtet werden, sobald der Zweck, zu dem sie übermittelt wurden, erfüllt ist.¹³⁹ Die Mitgliedstaaten sind befugt, die Verwendung der übermittelten Daten einzuschränken, indem sie z. B. eine Frist setzen, innerhalb derer die übermittelten Daten gelöscht werden müssen.^{140, 141}

1.4.2 Justizielle Daten im Übrigen

In Übereinstimmung mit den in Absatz 1.1.2 genannten internationalen und europäischen Rechtsinstrumenten sieht die niederländische Verfassung - *grondwet (Gw)* - die Bekanntmachung von Gerichtsentscheidungen in der Öffentlichkeit vor.¹⁴² Viele Urteile werden anonym online auf www.rechtspraak.nl veröffentlicht. Darüber hinaus ist es möglich, (eine Kopie von) Entscheidungen auf der Grundlage der verschiedenen Fachgesetze anzufordern. Andere Personen als die Parteien können eine Abschrift oder einen Auszug eines **Urteils eines Verwaltungsrichters** bei der Geschäftsstelle des Gerichts, das das Urteil erlassen hat, erhalten.^{143, 144} Gleiches gilt für **Urteile, Beschlüsse und**

Anordnungen in Zivilsachen sowie für Verfahrensunterlagen, die dem zivilrechtlichen Urteil beigelegt sind.¹⁴⁵ Für Steuerfälle gelten verschärfte Bedingungen. Kopien von oder Auszüge aus **Urteilen in Steuersachen** können nur mit Genehmigung des Verwaltungsrichters zur Verfügung gestellt werden.¹⁴⁶ Auch in Strafsachen ist es möglich, den Präsidenten des Gerichts um eine **Kopie des Strafurteils** zu bitten.¹⁴⁷ Die einzelnen gesetzlichen Regelungen beziehen sich insofern auf die Übermittlung an „andere als die Parteien“. Es wird nicht angegeben, wer diese anderen sind. Dazu kann somit auch eine ausländische Verwaltungsbehörde gehören.

Um Urteile abrufen zu können, ist es notwendig zu wissen, welches Gericht in einem bestimmten Fall entschieden hat. Andere Informationen (z.B. Fallnummer) werden ebenfalls benötigt, um den spezifischen Fall zu identifizieren, von dem eine Kopie gewünscht wird. Aufgrund der strengen Anonymisierungsregeln ist es nicht möglich, ein Gericht um gerichtliche Entscheidungen zu einer bestimmten Person zu bitten. Grundsätzlich werden die personenbezogenen Daten in einem Urteil gemäß der Anonymisierungsrichtlinie der Justiz anonymisiert.¹⁴⁸ Eine Anfrage bei Rechtspraak.nl ergab, dass diese Richtlinie in vollem Umfang auf Anträge auf Kopien von Urteilen angewendet wird. Es besteht die Möglichkeit, beim Gericht eine nicht anonymisierte Kopie des Urteils zu beantragen. Das Gericht wird dann eine Abwägung zwischen den Interessen des Antragstellers und dem Schutz des Privatlebens der Beteiligten vornehmen.^{149, 150} Aus dem Gesetz ergibt sich, dass eine Anonymisierung in Zivilsachen nur dann möglich ist, wenn eine Verletzung wichtiger Interessen anderer vorliegt.^{151, 152} In der Praxis scheint es jedoch so zu sein, dass die Justiz nur in Ausnahmefällen (z.B. für wissenschaftliche Zwecke) eine nicht anonymisierte Kopie eines Urteils zur Verfügung stellt.^{153, 154}

137 Art. 39f Gesetz über gerichtliche und strafrechtliche Aufzeichnungen.

138 Bis zum 1.1.2019 enthielt Artikel 36 Absatz 3 des Erlass zum Gesetz über gerichtliche und strafrechtliche Aufzeichnungen eine Aufzählung von Zwecken, für die eine Weiterverarbeitung von niederländischen Strafregisterdaten in einem anderen Mitgliedstaat möglich war. Dazu gehörte unter anderem: „ein anderer Zweck mit Zustimmung des Verantwortlichen oder der betroffenen Person“. Diese Aufzählung wurde mit Wirkung vom 1.1.2019 gelöscht. In den geltenden Artikeln 36 Absatz 3 und 38 Absatz 2 des Erlass zum Gesetz über gerichtliche und strafrechtliche Aufzeichnungen wird jedoch fälschlicherweise darauf verwiesen.

139 Art. 36 Absatz 4 Erlass zum Gesetz über gerichtliche und strafrechtliche Aufzeichnungen.

140 Art. 36 Absatz 5 Erlass zum Gesetz über gerichtliche und strafrechtliche Aufzeichnungen.

141 Stb. 2012, 130, p. 41.

142 Art. 121 Verfassung.

143 Art. 8:79 Absatz 2 Awb.

144 Rechtsprechung, Bestuursrecht, <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Rechtsgebieden/Bestuursrecht> (consultatie 21 januari 2021).

145 Art. 29 Absatz 2-3 Zivilprozessordnung.

146 Art. 27g Absatz 1 Allgemeines Steuergesetzes.

147 Art. 365 Absatz 4 Strafprozessordnung.

148 Rechtsprechung, Anonimiseringsrichtlijnen, <https://www.rechtspraak.nl/Uitspraken/paginas/anonimiseringsrichtlijnen.aspx> (consultatie 21 januari 2021).

149 Raad voor de Rechtspraak, *Dataverzoek Ongepubliceerde rechtspraak*, <https://data.overheid.nl/community/datarequest/1810> (consultatie 21 januari 2021).

150 GIESEN, I., *Beginnelsen van burgerlijk procesrecht*, Deventer, Kluwer, 2015, 365 p.

151 A. VAN MIERLO, „Commentaar op art. 29 Rv“, in A. VAN MIERLO, C. VAN NISPEN, *T&C Burgerlijke rechtsvordering*, Deventer, Kluwer, 2017, aant. 3.

152 G. SCHOEP, „Commentaar op art. 365 Sv“, in C. CLEIREN, J. CRIJNS en M. VERPALEN, Deventer, Kluwer, 2013, aant. 5.

153 X, *Verspreiden niet-geanonimiseerd vonnis is schending AVG*, Redactie Mr. 2020, <https://www.mr-online.nl/verspreiden-niet-geanonimiseerd-vonnissen-is-schending-avg/>

154 Dies geht auch aus einer Anfrage bei Rechtspraak.nl vom 21. Januar 2021.

2 Praktische folgen

Die obige Analyse der europäischen und nationalen Rechtsvorschriften zeigt, dass es in bestimmten Fällen Möglichkeiten gibt, Strafregisterdaten zwischen EU-Mitgliedstaaten auszutauschen. Sowohl für Zwecke der Strafjustiz als auch für andere Zwecke, wie z. B. jene des administrativen Ansatzes. EURIEC hat jedoch in verschiedenen Fällen festgestellt, dass der Austausch solcher Daten zum Zwecke des administrativen Ansatzes nicht immer reibungslos verläuft. Gespräche zwischen EURIEC und den zentralen Behörden haben auch gezeigt, dass es noch Raum für Verbesserungen gibt.

2.1 Fallbeispiele

Es gibt das Beispiel eines Falles, in dem die Information über eine Verurteilung eines Staatsangehörigen des Landes B in Land A nach einer Anfrage nach Strafregisterdaten in Land B von der Gemeinde (zunächst) nicht erhalten wurde. Land A war also entweder seiner Verpflichtung, Land B über die Verurteilung eines Staatsangehörigen des Landes B zu informieren, nicht nachgekommen, oder Land B hatte die Information nicht korrekt verarbeitet, so dass die Gemeinde diese Information in einem Antrag nicht erhalten hat. Verschiedene Gespräche mit Partnern haben auch ergeben, dass niederländische Gemeinden oft keine Strafregisterinformationen aus Belgien und Deutschland erhalten, wenn sie diese Informationen im Rahmen eines Bibob-Verfahrens anfordern. Aus diesem Anlass steht EURIEC in engem Kontakt mit dem Bureau Bibob, um solche Anfragen zu überwachen und die auftretenden Probleme weiter zu identifizieren. Schließlich zeigen die Fallstudien, dass manchmal Unklarheit über die Auswirkungen von Verurteilungen im Ausland besteht. Aufgrund des Souveränitätsprinzips haben Verurteilungen im Ausland, z. B. eine Verurteilung wegen eines Tierhaltungsverbots, grundsätzlich keine unmittelbare Wirkung in einem anderen Land.

In mehreren Fällen, die die Erteilung von Genehmigungen betrafen, riet EURIEC den Gemeinden, den Antragsteller um einen Auszug aus dem Strafregister zu bitten. Auf diese Weise konnten diese Gemeinden immer noch Informationen über die kriminelle Vergangenheit einer ausländischen Person erhalten.

2.2 Erfahrungen der Zentralen behörden

Befragungen von zentralen Behörden, die am grenzüberschreitenden Austausch von Informationen aus dem Strafregister beteiligt sind, ergaben, dass es regelmäßig vorkommt, dass die ersuchte zentrale Behörde ein Ersuchen der anderen zentralen Behörde um Informationen aus dem Strafregister nicht positiv beantwortet. Der Grund dafür sind die großen Unterschiede in der nationalen Gesetzgebung der drei Länder in Bezug auf die Verwendung von Strafregisterdaten. Regelmäßig werden Ersuchen von der zentralen Behörde des einen Landes an die zentrale Behörde des anderen Landes für Zwecke gestellt, die im nationalen Recht des ersuchten Landes nicht vorgesehen sind. Die zentrale Behörde des ersuchten Landes wird dann negativ auf das Ersuchen reagieren, weil die beabsichtigte Verwendung von Strafregisterdaten nach nationalem Recht nicht möglich ist.

Das ECRIS-System hat einen speziellen Code, der für eine Anfrage nach Strafregisterdaten zur Nutzung von Verwaltungsbehörden verwendet wird. Interviews mit den zentralen Behörden haben ergeben, dass dieser Code bei Anfragen zwischen Belgien, Deutschland und den Niederlanden kaum verwendet wird.

Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Verwendung von Strafregisterdaten für administrative Zwecke in Belgien und Deutschland begrenzter ist. Belgien und Deutschland werden daher in geringerem Maße ein Ersuchen an das Ausland zu Verwaltungszwecken stellen. Ein Ersuchen an Belgien und Deutschland um Strafregisterdaten für Verwaltungszwecke wird nach den nationalen belgischen und deutschen Rechtsvorschriften oft nicht möglich sein. Umgekehrt können die Niederlande aber auch Ersuchen aus Belgien und Deutschland auf der Grundlage der nationalen Gesetzgebung ablehnen. Dies wird jedoch hauptsächlich dann der Fall sein, wenn der Zweck des Ersuchens nicht mit dem administrativen Ansatz zur organisierten Kriminalität identisch ist, sondern sich auf ein anderes Thema bezieht.

Obwohl es für niederländische Gemeinden möglich ist, einen Antrag auf Einsichtnahme eines ausländischen Strafregisters direkt an die zentrale Behörde zu stellen, zeigen die von EURIEC durchgeführten Fallstudien und Interviews, dass diese Möglichkeit selten oder nie genutzt wird. In den Niederlanden zum Beispiel gehen solche Anfragen immer über das Bureau Bibob.

3 Fazit

Gemeinden und ihre Mitarbeiter benötigen in verschiedenen Fällen Informationen aus dem Strafregister, zum Beispiel im Rahmen der Erteilung von Genehmigungen. Das ECRIS-System hat den Informationsaustausch zwischen verschiedenen europäischen Mitgliedsstaaten verbessert. Dieses System wurde in erster Linie für Zwecke der Strafjustiz entwickelt. ECRIS kann jedoch auch für andere Zwecke verwendet werden, z. B. für die Zwecke des administrativen Ansatzes. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass auch eine nationale Gemeinde solche Daten erhalten kann. In Deutschland und den Niederlanden wird dies im Prinzip kein Problem sein, aber in Belgien scheint es für die Gemeinden unmöglich zu sein, solche Daten zu erhalten.

Aber auch in Deutschland und den Niederlanden ist ein solcher Austausch über ECRIS nicht immer selbstverständlich. Da es (abgesehen von einigen Ausnahmesituationen) keine Verpflichtung gibt, einem anderen Mitgliedstaat Strafregisterdaten zum Zwecke des administrativen Ansatzes gegen die organisierte Kriminalität zur Verfügung zu stellen, hängt dies von den nationalen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten und der Bereitschaft zur Bereitstellung solcher Daten ab. Dies führt dazu, dass, wenn eine Person in einem Land verurteilt wurde und dann eine Genehmigung in einem anderen Land beantragt, eine Genehmigung schneller erteilt wird, als wenn die Person in dem Land verurteilt wurde, in dem die Genehmigung beantragt wird. Dadurch entsteht eine ungleichmäßige und unerwünschte Situation.

Eine weitere Möglichkeit im Zusammenhang mit der Erteilung einer Genehmigung besteht darin, den ausländischen Antragsteller selbst aufzufordern, einen Nachweis über seine Vorstrafen zu erbringen, bevor er die Genehmigung erhalten kann. In anderen Fällen, in denen die betreffende Person möglicherweise nicht weiß und auch nicht wissen soll, dass die Gemeinde Informationen über eine mögliche kriminelle Vergangenheit haben möchte, wird dies natürlich nicht möglich sein und es kann versucht werden, diese Informationen über ECRIS zu erhalten. Durch die fortgesetzte Bearbeitung von Fallbeispielen kann das EURIEC eine bessere Vorstellung davon bekommen, wann solche Daten tatsächlich übermittelt oder nicht übermittelt werden.

Zusätzlich zu den Informationen aus dem Strafregister können Informationen über die Vergangenheit einer Person auch aus Gerichtsentscheidungen und Informationen über laufende Ermittlungen gewonnen werden. In Belgien, Deutschland und den Niederlanden scheint das Gesetz Möglichkeiten für Staatsanwälte vorzusehen, Informationen mit ausländischen Behörden auszutauschen, auch wenn diese Behörden nicht direkt in den jeweiligen Verfahren beteiligt sind. In Bezug auf Daten aus Gerichtsentscheidungen scheint es, dass die Anonymisierung solcher Entscheidungen bedeutet, dass diese Informationen nicht immer nützlich sein werden.

Um einen tieferen Einblick zu bekommen, wann Gemeinden Strafregisterinformationen über ausländische Personen erhalten können, sucht EURIEC noch nach neuen Fällen zu diesem Thema. Diese neuen Fälle können an die folgende E-Mail-Adresse übermittelt werden: euriec.rik.limburg@politie.nl.

© 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