



## Nota Grenzüberschreitender Austausch von Verwaltungsdaten

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 Europäische Rechtsetzung und Völkerrechtliche verträge</b>	<b>5</b>
1.1.1 Informeller Austausch	5
1.1.2 Übereinkommen im Rahmen des Europarates	5
1.1.3 Austausch mithilfe des IMI-Systems	6
<b>1.2 Belgien</b>	<b>7</b>
1.2.1 Nationale Nutzung von Verwaltungsdaten im Rahmen des administrativen Ansatzes	7
1.2.2 Direkte Bereitstellung von Verwaltungsdaten durch (den Bürgermeister der) belgischen Gemeinde an (den Bürgermeister der) deutschen/niederländischen Gemeinde	7
1.2.3 Weiterleitung von Informationen, die die belgische Gemeinde von einer anderen staatlichen Stelle erhalten hat, an eine deutsche/niederländische Gemeinde	8
1.2.4 Bereitstellung durch die deutsche Verwaltungsbehörde an die deutsch/niederländische Polizei, in der die Erlaubnis zur Weitergabe an und zur Verwendung durch die Verwaltung wird erteilt zum Zwecke der administrativen Bekämpfung der organisierten Kriminalität (U-Turn)	9
1.3.1 Nationale Nutzung von Verwaltungsdaten im Rahmen des administrativen Ansatzes	9
1.3.2 Übermittlung von Verwaltungsdaten anderer deutscher Verwaltungsstellen durch eine deutsche Gemeinde an eine belgische/niederländische Gemeinde	10
1.3.3 Direkte Übermittlung von Verwaltungsdaten von einer deutschen Behörde an eine belgische/niederländische Gemeinde	10
1.3.4 Übermittlung von einer deutschen Behörde an eine belgische/niederländische Gemeinde, wobei einer Weiterübermittlung zu Zwecken des administrativen Ansatzes zugestimmt wird	11
<b>1.4 Niederlande</b>	<b>12</b>
1.4.1 Nationale Nutzung von Verwaltungsdaten im Rahmen des administrativen Ansatzes	12
1.4.2 Grenzüberschreitende Nutzung niederländischer Verwaltungsdaten	13
1.4.2.1 Öffentliche Daten	14
1.4.2.2 Gesetz zur Öffentlichkeit der Verwaltung - Wet openbaarheid van bestuur	14
1.4.3 Austausch von Daten zwischen der Abteilung öffentliche Ordnung und Sicherheit einer niederländischen Gemeinde mit einer vergleichbaren Abteilung einer belgischen/deutschen Gemeinde	15
1.4.4 Übermittlung von Daten anderer Abteilungen einer niederländischen Gemeinde an die Abteilung öffentliche Ordnung und Sicherheit einer belgischen/deutschen Gemeinde	16
1.4.5 Übermittlung von Daten von anderen Abteilungen einer Gemeinde über die Abteilung öffentliche Ordnung und Sicherheit einer niederländischen Gemeinde an die Abteilung öffentliche Ordnung und Sicherheit einer belgischen/deutschen Gemeinde	17
1.4.6 Grenzüberschreitende Übermittlung im Rahmen des RIEC-Verbundes	17
<b>2 Praktische folgen</b>	<b>18</b>
<b>3 Fazit</b>	<b>19</b>

Eine gute Informationslage ist für die Effektivität des administrativen Ansatzes gegenüber der organisierten Kriminalität unerlässlich. Bereits durchgeführte Untersuchungen (*Administrative Measures, Crime and Law Enforcement in the Euregion, Confine*) befassten sich vor allem mit der grenzüberschreitenden Bereitstellung von steuerlichen und polizeilichen/justiziellen Daten für das Verwaltungshandeln im Ausland. EURIEC hat auch mehrere Notas zu diesem Thema verfasst, in denen die Möglichkeiten der Übermittlung solcher Daten an ausländische Verwaltungsstellen (möglicherweise über die inländischen Gemeinden) diskutiert werden. Ein wichtiger fehlender Baustein ist jedoch der Austausch von Verwaltungsdaten. Es gibt keine europäischen oder bilateralen Rechtsvorschriften, die sich speziell mit dem Austausch von Verwaltungsdaten zum Zweck der Bekämpfung der organisierten Kriminalität befassen. Außerdem wird diese Kategorie von Informationen in der Literatur über grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität oft übersehen.

Der Begriff „Verwaltungsdaten“ ist sehr weit gefasst und kann viele verschiedene Arten von Daten umfassen, die auch in anderen EURIEC-Dokumenten diskutiert werden (Sozialdaten, Daten aus dem Melderegister). Im weitesten Sinne können darunter alle Daten verstanden werden, die den Verwaltungsstellen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung stehen. Dies kann auch Informationen beinhalten, die in verschiedenen (halb-)öffentlichen Quellen wie dem Grundbuch, Insolvenzregistern, dem Unternehmensregister usw. verfügbar sind. Für die grenzüberschreitende Abfrage dieser (halb-)öffentlichen Quellen hat EURIEC verschiedene praktische Flyer erstellt, anhand derer man herausfinden kann, welche Informationen auf welche Weise beschafft werden können. Diese Nota konzentriert sich speziell auf Verwaltungsdaten, die den Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben im Rahmen der administrativen Kontrolle zur Verfügung stehen, sowie auf Informationen, die sie von anderen Abteilungen innerhalb der Gemeinde, wie z. B. der Bauaufsichtsabteilung oder der Genehmigungsabteilung, erhalten möchten.

In dieser Nota werden drei grenzüberschreitende Optionen für die Bereitstellung von Verwaltungsinformationen erörtert:

1. Datenaustausch zwischen der für den Verwaltungsvollzug zuständigen Abteilung in einem Land mit einer ähnlichen Abteilung einer ausländischen Gemeinde
2. Bereitstellung von Daten durch andere kommunale Abteilungen an die Abteilung einer ausländischen Gemeinde, die für den Verwaltungsvollzug zuständig ist
3. Die Bereitstellung von Daten aus anderen kommunalen Abteilungen an eine ähnliche Abteilung einer ausländischen Gemeinde über die für den Verwaltungsvollzug zuständige Abteilung.

In Kapitel 1 werden zunächst die rechtlichen Rahmenbedingungen untersucht, die im internationalen und/oder europäischen Recht festgelegt sind. Auch in Kapitel 1 werden die innerstaatlichen Möglichkeiten für den Austausch von Verwaltungsdaten zu administrativen Zwecken in Belgien, Deutschland und den Niederlanden erläutert. Anschließend werden die oben genannten Wege des grenzüberschreitenden Informationsaustauschs im Rahmen eines administrativen Ansatzes zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität Land für Land eingehender untersucht. Im Anschluss daran werden die praktischen Konsequenzen dieser rechtlichen Erkenntnisse näher erläutert. Abschließend werden die wichtigsten Ergebnisse in einem Fazit hervorgehoben.



# 1 Rechtlicher rahmen

## 1.1 Europäische Rechtsetzung und Völkerrechtliche verträge

Nur wenige Regelungswerke des Unions- und Völkerrechts betreffen die Verwaltungszusammenarbeit im Allgemeinen. Dennoch gibt es auch hier eine Reihe von Regelungen, die einen rechtlichen Rahmen bilden. Dazu zählen:

- 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 – **Datenschutzgrundverordnung**
- Europäisches Übereinkommen über die Zustellung von Schriftstücken in Verwaltungssachen im Ausland, Straßburg, 24.11.1977
- Europäisches Übereinkommen über die Erlangung von Auskünften und Beweisen in Verwaltungssachen im Ausland, Straßburg, 15.3.1978
- Verordnung (EU) 2016/1191 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2016 zur Förderung der Freizügigkeit von Bürgern durch die Vereinfachung der Anforderungen an die Vorlage bestimmter öffentlicher Urkunden innerhalb der Europäischen Union und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012
- Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems und zur Aufhebung der Entscheidung 2008/49/EG der Kommission – **IMI-Verordnung**.

Zunächst findet auch die Datenverarbeitung der Verwaltung im Allgemeinen im Anwendungsbereich der Verordnung (EU) 2016/679, der sogenannten 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>1</sup> Die weitere Ausgestaltung und Konkretisierung der respektiven Ermächtigungsgrundlagen obliegt aber aufgrund einer Öffnungsklausel der Datenschutzgrundverordnung auch den Mitgliedsstaaten.<sup>2</sup> Das europäische Datenschutzrecht findet allerdings in einer wichtigen Konstellation keine Anwendung. Daten von juristischen Personen werden grundsätzlich nicht geschützt,<sup>3</sup> sofern diese nicht wiederum in enger Verbindung zu den Daten einer natürlichen Person stehen,<sup>4</sup> wie beispielsweise im Falle eines im Namen eines Unternehmens auftauchenden Namens einer natürlichen Person oder auch im Falle

1 Art. 5 I Nr. b), 6 IV DSGVO.

2 Art. 6 I 1 e), II, III 1 b), 3 DSGVO.

3 Art. 1 I, II DSGVO, siehe auch Erwägungsgrund 14 der Datenschutzgrundverordnung.

4 BeckOK DatenschutzR/Schantz, 35. Ed. 1.5.2020, Art. 1 DSGVO, Rn. 1.

von Personengesellschaften (*eenmanszaken, VOF's*), welche nicht als juristische Personen im engeren Sinne gelten.<sup>5</sup>

### 1.1.1 Informeller Austausch

Der in der Praxis oftmals übliche „informelle“ Austausch von Informationen über enge Kontakte der einzelnen Mitarbeiter verschiedener Behörden unterliegt dabei ebenfalls in vollem Maße den rechtlichen Anforderungen der Datenschutzgrundverordnung. In dem Bericht *Administrative measures to prevent and tackle crime* wird in diesem Sinne die Möglichkeit des informellen (grenzüberschreitenden) Informationsaustausches auf der Grundlage persönlicher Kontakte erwähnt.<sup>6</sup> So kann eine Gemeinde über alle Details bezüglich einer bestimmten Person oder Organisation informiert werden, aber nicht danach handeln. Denn auch die formlose Bereitstellung und anschließende Verarbeitung von personenbezogenen Daten ist eine Verarbeitung im Sinne der DSGVO. Das bedeutet, dass auch bei einem informellen Datenaustausch die Anforderungen der DSGVO erfüllt sein müssen, wie z.B. eine rechtmäßige Verarbeitungsgrundlage. In den Fällen, die sich auf den administrativen Ansatz und die Durchsetzung beziehen, wird eine solche Verarbeitungsgrundlage jedoch häufig nicht vorhanden sein.

### 1.1.2 Übereinkommen im Rahmen des Europarates

Initiativen des Europarates haben weiterhin zu den Europäischen Übereinkommen über die Zustellung von Schriftstücken in Verwaltungssachen im Ausland von 1977 und über die Erlangung von Auskünften und Beweisen in Verwaltungssachen im Ausland von 1978 geführt. Ersteres Abkommen sieht über die Schaffung eines Systems von Zentralstellen die gegenseitige Amtshilfe der Vertragsparteien bei der Zustellung vor.<sup>7</sup> Letzteres Abkommen schafft ebenfalls über ein System von Zentralstellen Möglichkeiten zur grenzüberschreitenden Amtshilfe hinsichtlich rechtlicher und tatsächlicher Auskünfte, der Übermittlung von Schriftstücken und konkreter Ermittlungen sowie von Rechtshilfeersuchen der Verwaltungsgerichtsbarkeit.<sup>8</sup> Angesichts der Anforderungen vor allem der Datenschutzgrundverordnung ist es allerdings fraglich, ob die jeweiligen vertraglichen Regelungen in Verbindung mit der nationalen Umsetzung heute noch eine ausreichende rechtmäßige Grundlage für die jeweilig angeleiteten Datenverarbeitungen bieten können.

5 'Privacy: Kann die Veröffentlichung eines Firmennamens einen Verstoß gegen das DSGVO darstellen?', *europadecentraal.nl*.

6 *Administrative measures to prevent and tackle crime*, p. 572-573, 607-608.

7 Artt. 1 I, 2 I, 3 Europäisches Übereinkommen über die Zustellung von Schriftstücken in Verwaltungssachen im Ausland.

8 Artt. 13ff, 19ff, Europäisches Übereinkommen über die Erlangung von Auskünften und Beweisen in Verwaltungssachen im Ausland.

Aus Gesprächen des EURIEC mit verschiedenen Experten ging zudem hervor, dass diese Möglichkeiten des Datenaustausches wegen der angenommenen Veraltetheit und mangelnder Kenntnis der Verträge in der Praxis kaum genutzt werden.

Im Confine-Untersuchungsbericht von Prof. D. van Daele und S. Bollens wird das Europäische Übereinkommen über die Erlangung von Informationen und Beweismitteln im Ausland in Verwaltungssachen von 1978 als ein unterbewertetes Instrument in Bezug auf die gegenseitige Amtshilfe bezeichnet (Abschnitt XIV.1). Dieses Übereinkommen wurde von Belgien und Deutschland übernommen, gilt aber nicht für das Verhältnis zu den Niederlanden, da die Niederlande das Übereinkommen nicht ratifiziert haben. Selbst wenn die Niederlande das Übereinkommen ratifiziert hätten, ist seine Anwendung aber wie bereits erwähnt keine Erfolgsgarantie für den jeweiligen Datenaustausch, da die derzeitige Datenschutzgesetzgebung und die nationalen Vorschriften aller drei Länder dem Austausch von Verwaltungsdaten zum Zwecke des administrativen Ansatzes gegen die organisierte Kriminalität entgegenstehen.

### 1.1.3 Austausch mithilfe des IMI-Systems

Schließlich sehen sektorale europäische Rechtsakte zum Teil einen Informationsaustausch vor. In Frage kommen hier beispielsweise Bestimmungen der Dienstleistungs-Richtlinie<sup>9</sup> und der Berufsqualifikations-Richtlinie.<sup>10</sup> Über die jeweilige nationalstaatliche Umsetzung wie in Deutschland im Wege der europäischen Verwaltungszusammenarbeit<sup>11</sup> kann in vereinzelt Fachbereichen so auch eine informationelle Zusammenarbeit stattfinden. Von besonderem Interesse für Kommunen ist dabei die Verordnung EU 2016/1191, welche die Überprüfung von beispielsweise zum Nachweis von Geburt, Tod und Heirat ausgestellten Urkunden grenzüberschreitend ermöglicht.<sup>12</sup> Die Europäische Kommission stellt für diese wie auch weitere verschiedene Bereiche mit Anforderungen des Unionsrechtes im Binnenmarktbereich, welche eine Umsetzung im Wege grenzüberschreitender europäischer Verwaltungszusammenarbeit erfordern, die Infrastruktur des IMI-Netzes bereit, welches die Kommunikation von Behörden verschiedener EU-Mitgliedstaaten untereinander vereinfachen soll.<sup>13</sup>

IMI – Internal Market Information System - stellt damit eine Plattform zur Verwaltungszusammenarbeit der jeweils zuständigen Behörden und der Europäischen Kommission auch unter Einschluss des Austausches personenbezogener Daten für verschiedene unionsrechtlich geregelte Bereiche dar,<sup>14</sup> im Aufgabenbereich der Kommunen beispielsweise zur Überprüfung von Urkunden.<sup>15</sup>

<sup>9</sup> Artt. 28 ff. RL 2006/123/EG.

<sup>10</sup> So bspw. Art. 8 I RL 2005/36/EG.

<sup>11</sup> §§ 8a VwVfG.

<sup>12</sup> Artt. 14,22 VO 2016/1191.

<sup>13</sup> Artt. 3 I, 5 a),b) VO 1024/2012.

<sup>14</sup> Art. 1 VO 1024/2012.

<sup>15</sup> Artt. 13 VO 2016/1191.

## 1.2 Belgien

### 1.2.1 Nationale Nutzung von Verwaltungsdaten im Rahmen des administrativen Ansatzes

In vielen Fällen verfügen die belgischen Gemeinden und ihre Dienststellen selbst über zahlreiche Informationen oder Signale, die für den administrativen Ansatz zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität nützlich sein können. Die Signale, die von einem bestimmten Dienst ausgehen, reichen in vielen Fällen nicht aus, um den Verdacht zu erwecken, dass eine bestimmte Person/Objekt an einer gesellschaftlichen Umwälzung/Kriminalität beteiligt ist. Daher ist es in vielen Fällen nützlich, wenn die verschiedenen Dienststellen der Gemeinde ihre Informationen vergleichen, um ein vollständigeres Bild der in der Gemeinde lebenden/beschäftigten Personen zu erhalten.

Um sicherzustellen, dass Informationen über mögliche unterminierende Signale in der Gemeinde auf die einzelnen Dienststellen beschränkt bleiben, haben verschiedene Gemeinden kommunale Informations- und Kompetenzzentren (sogenannte GIECs) eingerichtet. Bei diesen Sitzungen können die städtischen Dienststellen verdächtige Signale, die sie erhalten haben, mit anderen Dienststellen austauschen. Auf diese Weise können die verschiedenen Teile des Puzzles zu einem vollständigeren Bild zusammengesetzt werden.

Darüber hinaus können die Gemeinden in verschiedenen Situationen auch Informationen von anderen Behörden anfordern. Beispiele für solche Informationen sind:

- Einholung von Auszügen aus dem Nationalen Register.<sup>16</sup> (Für eine Beschreibung der Möglichkeiten der grenzüberschreitenden Übermittlung von Daten aus dem Nationalen Register und den Bevölkerungsregistern siehe den Hinweis auch die Nota - Daten aus den Bevölkerungsregistern)
- Der Abruf von polizeilichen Informationen durch die kommunalen Dienste für öffentliche Ordnung (siehe auch die Nota Anmerkung - Polizeidaten)
- Erhalt von Informationen über laufende Ermittlungen auf der Grundlage von Art. 21a Sv., wenn die Staatsanwaltschaft ihre Zustimmung erteilt
- Anforderung von Steuerdaten in bestimmten Fällen, da die lokalen Gebietskörperschaften auch Befugnisse im Bereich der Besteuerung haben und selbst Steuern erheben können (siehe auch die Nota Hinweis - Steuerdaten)
- Die Anfrage, um eine Abschrift aus dem Zentralen Strafregister, um sie der betreffenden Person zu übermitteln. Dieses Exemplar kann verwendet werden, um zu beurteilen, ob die Person bestimmte konzessionierte

Betriebe legal betreiben kann (siehe bereits Hinweis die Nota - Gerichtliche Daten der Justiz).

Neben einem intrakommunalen Informationsaustausch könnte auch ein interkommunaler Informationsaustausch für belgische (und ausländische) Gemeinden von Nutzen sein. Wenn beispielsweise eine bestimmte Gemeinde die Erteilung einer Genehmigung verweigert oder eine Genehmigung aus triftigen Gründen widerruft, wären diese Informationen für eine andere Gemeinde, in die die betreffende Person ihre Tätigkeit verlegen möchte, von Nutzen. Die Übermittlung personenbezogener Daten, die die Gemeinde selbst besitzt oder die sie von anderen Organisationen erhält, muss den Bedingungen und Grundsätzen der Allgemeinen Datenschutzverordnung entsprechen. Das bedeutet unter anderem, dass der Grundsatz der Zweckbindung eingehalten werden muss, aber auch, dass es einen ausdrücklichen Rechtsgrund für die Bereitstellung oder Weitergabe von personenbezogenen Daten geben muss. In Belgien gibt es jedoch keine solche ausdrückliche Rechtsgrundlage.

Damit fehlt in Belgien derzeit eine Rechtsgrundlage für die Weitergabe von Verwaltungsdaten an andere Gemeinden im Rahmen der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung. Einige öffentliche und halböffentliche Datenbanken (z. B. das Unternehmensregister und bestimmte Grundbuchdaten) können jedoch von ausländischen Regierungen eingesehen/angefordert werden. Welche Datenbanken, welche Art von Informationen und ob ausländische Regierungen diese Datenbanken einsehen können, wird in den einschlägigen EURIEC-Merkblättern Notas erläutert.

### 1.2.2 Direkte Bereitstellung von Verwaltungsdaten durch (den Bürgermeister der) belgischen Gemeinde an (den Bürgermeister der) deutschen/niederländischen Gemeinde

Wie oben beschrieben, verfügt eine belgische Gemeinde einerseits über Informationen von ihren eigenen Dienststellen und andererseits über Informationen, die sie von anderen staatlichen Stellen wie den Justizbehörden oder dem nationalen Register erhält. Dieser Abschnitt konzentriert sich auf die Bereitstellung von Informationen durch die Dienststellen der belgischen Gemeinden und somit nicht auf Informationen, die eine Gemeinde von anderen staatlichen Stellen erhält.

Wie bereits erwähnt, gibt es keine Rechtsgrundlage für die Übermittlung von Verwaltungsdaten von einer belgischen Gemeinde an eine andere. Infolgedessen fehlt in der Regel auch eine klare und eindeutige Rechtsgrundlage für die Übermittlung von Verwaltungsdaten an ausländische Kommunen.

<sup>16</sup> Koninklijk Besluit van 16 juli 1992 (Königlicher Erlass vom 16. Juli 1992 über die Melderegister und das Ausländerregister).

Darüber hinaus steht auch der Grundsatz der Zweckbindung der Bereitstellung und Übermittlung von Informationen in verschiedenen Fällen entgegen. Wenn eine deutsche oder niederländische Gemeinde von einer belgischen Gemeinde Verwaltungsdaten zum Zwecke der Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität erhalten möchte, sollte geprüft werden, ob sich dieser Zweck von dem Zweck unterscheidet, zu dem die Daten ursprünglich von der belgischen Gemeinde erhoben wurden. Dies muss von Fall zu Fall entschieden werden.

Aufgrund der fehlenden Rechtsgrundlage und der Frage nach dem Zweck der Bereitstellung von Verwaltungsdaten können diese Daten derzeit nicht (grenzüberschreitend) bereitgestellt werden. Sollte der belgische Gesetzgeber in Zukunft eine ausdrückliche Grundlage für die Bereitstellung von Verwaltungsdaten schaffen, könnte es sinnvoll sein, hierfür Protokolle zu erstellen, die klarstellen, ob und wann die kommunale und grenzüberschreitende Bereitstellung von Verwaltungsdaten möglich ist.

Es scheint jedoch möglich zu sein, Daten über Unternehmen, die keine personenbezogenen Daten enthalten, an andere Gemeinden zu übermitteln. Diese Daten fallen grundsätzlich nicht unter die DSGVO, was bedeutet, dass die Übermittlung solcher Daten rechtlich sicherer ist als die Übermittlung von Personendaten. Wir empfehlen daher, dass die Regierungen nach Möglichkeit Unternehmensdaten statt personenbezogener Daten übermitteln.

Darüber hinaus kann auch versucht werden, unter Berufung auf den *Open Government Act* Verwaltungsdaten anzufordern. Schließlich sind die Behörden verpflichtet, die gewünschten Verwaltungsunterlagen jedem zur Verfügung zu stellen, der sie anfordert.<sup>17</sup> Das Problem dabei ist jedoch, dass das Gesetz in vielen Fällen eine Ablehnung eines Antrages auf Freigabe bestimmter Dokumente ablehnen mussvorsieht, wenn die Freigabe das Recht auf Privatsphäre verletzt. Eine Ausnahme gilt, wenn die betroffene Person ihre Zustimmung zur Weitergabe der Informationen erteilt.<sup>18</sup> In vielen Fällen wird es jedoch nicht angemessen sein, die betroffene Person um ihre Einwilligung zu bitten, da sie dadurch gewarnt wird, dass eine Behörde bestimmte Verdachtsmomente in Bezug auf die betroffene Person hegen könnte.

### **1.2.3 Weiterleitung von Informationen, die die belgische Gemeinde von einer anderen staatlichen Stelle erhalten hat, an eine deutsche/niederländische Gemeinde**

Die belgischen Gemeinden erhalten auch Informationen von anderen staatlichen Stellen. Wenn die Bedingungen der DSGVO erfüllt sind, wäre es möglich, diese Daten grenzüberschreitend zu übermitteln. Die derzeitige belgische Gesetzgebung scheint jedoch die von der DSGVO aufgestellten Bedingungen nicht zu erfüllen.

Erstens gibt es, wie bei der Bereitstellung von Informationen aus den eigenen Dienststellen einer Gemeinde, keine Rechtsgrundlage für die Übermittlung von Daten aus von anderen Regierungsstellen/Verwaltungsstellen.

Darüber hinaus ist der Grundsatz der Zweckbindung der DSGVO sicherlich ein wichtiger zusätzlicher Faktor, der bei der Übermittlung von Verwaltungsdaten berücksichtigt werden muss. Aus diesem Grundsatz folgt, dass die Verarbeitung und Bereitstellung umso problematischer ist, je mehr der Zweck der gewünschten Verarbeitung der Daten durch die Gemeinde vom ursprünglichen Zweck der Verarbeitung abweicht. Eine belgische Gemeinde erhebt einige Daten, die nicht unbedingt dem Schutz der öffentlichen Ordnung dienen. Werden diese Daten zum Zweck der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung in einer anderen Gemeinde übermittelt, so ist dies ein anderer Zweck.

Um eine solche Übermittlung in Zukunft zu ermöglichen, ist es daher erforderlich, eine Rechtsgrundlage für die Übermittlung zu schaffen. Darüber hinaus sollte diese Rechtsgrundlage idealerweise auch den Grundsatz der Zweckbindung näher ausführen und Situationen definieren, in denen die Übertragung möglich ist.

Schließlich müssen die Art der Informationen, über die eine Gemeinde verfügt, und der geheime oder vertrauliche Charakter dieser Informationen immer berücksichtigt werden. So kann eine belgische Gemeinde in bestimmten begrenzten Fällen polizeiliche oder gerichtliche Informationen erhalten. Es liegt in der Natur dieser Informationen, dass die Übermittlung durch eine Gemeinde oft nicht dem Willen des ursprünglichen Anbieters Erhebers entspricht. Diese Frage wird in den entsprechenden Anmerkungen Notas weiter erörtert.

<sup>17</sup> Art. II. 31 *Vlaams Decreet Bestuursdecreet (Flämischer Regierungserlass)*.

<sup>18</sup> Art. II. 34, §2 *Vlaams Decreet Bestuursdecreet (Flämischer Regierungserlass)*.



#### 1.2.4 Bereitstellung durch die deutsche Verwaltungsbehörde an die deutsch/niederländische Polizei, in der die Erlaubnis zur Weitergabe an und zur Verwendung durch die Verwaltung wird erteilt zum Zwecke der administrativen Bekämpfung der organisierten Kriminalität (U-Turn)

Diese Bereitstellung von Verwaltungsinformationen stößt auch auf gewisse rechtliche, aber auch praktische Hindernisse. Der Grundsatz der Zweckbindung spielt beispielsweise auch bei solchen Bestimmungen eine große Rolle. Im Allgemeinen gibt es keine Grundlage für eine Einwilligung, die die Übermittlung von Daten für andere Zwecke als den ursprünglichen Zweck der Übermittlung erlauben würde.

Ein möglicher Ausweg könnte der neue Benelux-Polizeivertrag sein. Dieses Übereinkommen, das noch nicht in Kraft getreten ist, sieht eine Bestimmung über den Austausch von polizeilichen Informationen auf Ersuchen im Hinblick auf die Ergreifung von Verwaltungsmaßnahmen vor.<sup>19</sup> Es könnte argumentiert werden, dass sich die Art der Verwaltungsinformationen ändert, sobald die Informationen an die Polizei weitergegeben werden. Mit anderen Worten: Es handelt sich um polizeiliche Informationen, die im Hinblick auf die Durchführung von Verwaltungsmaßnahmen in anderen Ländern bereitgestellt werden. Dies ist jedoch sehr unsicher.

Darüber hinaus sollte auf diesem Weg auch geprüft werden, ob es wünschenswert ist, die polizeilichen Kanäle für den grenzüberschreitenden Austausch für die Übermittlung von Verwaltungsinformationen zu nutzen, und welche praktischen Hindernisse dabei auftreten. Auf diese Weise können die Polizeikanäle überlastet werden, und notwendige polizeiliche Informationen können nicht einfach und effizient weitergeleitet werden.

## 1.3 Deutschland

### 1.3.1 Nationale Nutzung von Verwaltungsdaten im Rahmen des administrativen Ansatzes

Verwaltung ist ein sehr weiter Begriff. Auch die deutschen Gemeinden zählen als Bestandteile der Landesverwaltung zum Bereich der Verwaltung<sup>20</sup> und interagieren gleichzeitig mit der übrigen Landes- und Bundesverwaltung. Dementsprechend kann auch eine deutsche Gemeinde in unüberschaubar vielen Konstellationen Daten abfragen, welche als Daten der Verwaltung bezeichnet werden können.

Beispiele für eine solche Datenübermittlung sind:

- Abfragen im Gewerbezentralregister für eine gewerberechtliche Zuverlässigkeitsprüfung<sup>21</sup>
- Austausch zwischen Melderechtsbehörden<sup>22</sup> (s. dazu schon die Nota – Meldedaten)
- Austausch von Daten zwischen den Kommunen als Leistungsträger im Sinne des Sozialgesetzbuches mit anderen Leistungsträgern<sup>23</sup> (s. dazu schon die Nota – Sozialdaten)
- Abfrage von polizeilichen Informationen durch die kommunalen Ordnungsbehörden (s. dazu schon die Nota – Polizeiliche Daten)
- Abfrage von Steuerdaten bei den Finanzämtern durch die Gewerbeaufsicht zur Beurteilung der gewerberechtlichen Zuverlässigkeit (s. dazu schon die Nota – Steuerdaten)
- Abfrage eines Führungszeugnisses über das Bundesamt für Justiz zur Beurteilung der gewerberechtlichen Zuverlässigkeit eines Gewerbetreibenden, falls die vorherige Anfrage an den Gewerbetreibenden, ein Führungszeugnis beizubringen, erfolglos bleibt oder nicht sachgemäß erscheint (s. dazu schon die Nota – Justizielle Daten).

Wichtige rechtliche Maßstäbe für die Zulässigkeit der Übermittlung bietet dabei vor allem der Zweckbindungsgrundsatz der Datenschutzgrundverordnung.<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.

<sup>19</sup> Art. 4, lid 3 Benelux Polizeivertrag.

<sup>20</sup> § 2 GO NRW, Art. 78 II LV NRW.

<sup>21</sup> § 150a I Nr. 2 a),b) GewO.

<sup>22</sup> § 33 BMG.

<sup>23</sup> § 69 I Nr. 1 SGB X, die Kreise und kreisfreien Städte sind unter anderem Leistungsträger für die Leistungen Arbeitslosengeld II und Sozialgeld für den Bedarf für Unterkunft und Heizung sowie Sozialhilfe, §§ 6 I Nr. 2 SGB II, 3 II 1 SGB XII.

<sup>24</sup> Art. 5 I Nr. b), 6 IV DSGVO.

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

Fehlt eine Rechtsgrundlage für die Weitergabe, muss die Übermittlung als Folge unterbleiben.

Wie bereits oben beschrieben gibt es mehrere denkbare Möglichkeiten eines grenzüberschreitenden Austauschs von Verwaltungsdaten zu Zwecken des administrativen Ansatzes zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität.

### 1.3.2 Übermittlung von Verwaltungsdaten anderer deutscher Verwaltungsstellen durch eine deutsche Gemeinde 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 Verwaltungsinformationen anderer deutscher Behörden, über die eine deutsche Gemeinde 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 eigene Information verfügt, über eine Ermächtigungsgrundlage für eine Übermittlung an ausländische Stellen möglich (so im Bereich des Melderechts).<sup>26</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 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>27</sup>

Schließlich dürfen durch eine Weitergabe der Information auch keine nationalen Vorschriften umgangen werden, welche an eine Weitergabe einer besonderen Kategorie von Informationen strenge Voraussetzungen knüpfen, wie im Bereich des Polizei- und des Steuerrechtes (s. dazu bereits die jeweiligen Notas).

Aufgrund dieser rechtlichen Hindernisse ist eine Weitergabe von Verwaltungsinformationen, vor allem aufgrund des Mangels an eindeutigen Ermächtigungsgrundlagen für eine Übermittlung von Informationen, in der Regel nicht möglich.

### 1.3.3 Direkte Übermittlung von Verwaltungsdaten von einer deutschen Behörde an eine belgische/niederländische Gemeinde

Das deutsche Verwaltungsrecht bietet im Allgemeinen wie bereits geschildert nur wenige Rechtsgrundlagen für eine Übermittlung von Verwaltungsinformationen an belgische oder niederländische Gemeinden. Auch eine explizite verwaltungsverfahrensrechtliche Regelung hinsichtlich der Beteiligung staatlicher Stellen des EU-Auslandes fehlt, wenngleich die grundsätzliche Beteiligungsfähigkeit ausländischer Gemeinden am deutschen Verwaltungsverfahren weiterhin ungeklärt bleibt. Die Literatur nimmt die Beteiligungsfähigkeit zwischenstaatlicher Einrichtungen und ausländischer juristischer Personen des öffentlichen Rechts jedenfalls nach Maßgabe innerstaatlich wirkender Bestimmungen des Völkerrechtes für § 11 VwVfG an.<sup>28</sup> Für ausländische Gemeinden liegt aber keine entsprechende mit einem Zustimmungsgesetz umgesetzte völkerrechtliche Vereinbarung vor, wie sich eine solche Vereinbarung auch im Übrigen selten für den Bereich ausländischer Personen des öffentlichen Rechts finden wird.

Dementsprechend bieten sich nur wenige allgemeine Möglichkeiten für einen gesichert rechtskonformen Austausch von personenbezogenen Informationen.

Mehrere Möglichkeiten des Austausches bestehen dennoch. So haben ausländische öffentliche Stellen im Bereich der Europäischen Union unter bestimmten Voraussetzungen Zugang zum deutschen Gewerbezentralregister.<sup>29</sup> Das durch das deutsche Bundesamt für Justiz als Registerbehörde geführte Gewerbezentralregister versammelt verschiedene Informationen zu deutschen Gewerbetreibenden, wie beispielsweise

- Erfolgte Entscheidungen einer Behörde zur Verweigerung einer gewerberechtlichen Erlaubnis bezüglich einer bestimmten Person<sup>30</sup>
- Rechtskräftige Bußgeldentscheidungen, die bei Ausübung oder in Zusammenhang mit dem Betrieb eines Gewerbes des Gewerbetreibenden oder eines Vertreters ergangen sind, wenn die Geldbuße mehr als 200 Euro beträgt<sup>31</sup>
- Manche rechtskräftige strafrechtliche Verurteilungen wegen bestimmter Straftaten nach dem Schwarzarbeits-

26 Bspw. über § 35 BMG iVm § 34 BMG.

27 Art. 6 IV DSGVO.

28 NK-VwVfG/Sennekamp, 2. Aufl. 2019, § 11 VwVfG, Rn. 12, Stelkens/Bonk/Sachs/Schmitz, 9. Aufl. 2018, § 11 VwVfG, Rn. 15.

29 § 150c II GewO.

30 § 149 II 1 Nr. 1 a) GewO.

31 § 149 II Nr. 3 GewO

gesetz, Arbeitnehmerüberlassungsgesetz und dem Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt, die bei oder in Zusammenhang mit der Ausübung eines Gewerbes begangen worden sind, wenn auf Freiheitsstrafe von mehr als drei Monaten oder Geldstrafe von mehr als 90 Tagessätzen erkannt worden ist.<sup>32</sup>

Der Zugang zum Gewerbezentralregister wird ausländischen Stellen dann gewährt, wenn die ersuchende ausländische Stelle einer deutschen Stelle vergleichbar ist, der nach dem deutschen Recht ebenfalls Einsicht gewährt würde.<sup>33</sup> Bezüglich dieser Möglichkeit hat das EURIEC in Abstimmung mit dem Bundesamt für Justiz einen Flyer erstellt, der bald auf der Internetseite des EURIEC erhältlich sein wird.<sup>34</sup> Hiernach kommt eine Abfrage dieser Informationen vor allem für ausländische Gewerbebehörden in Betracht, welche beispielsweise selbst eine gewerberechtliche Entscheidung mit Bezug zur Zuverlässigkeit einer konkreten Person vorbereiten.

Zudem können ausländische öffentliche Stellen auch dann Einsicht in Informationen der deutschen Verwaltung erhalten, wenn die jeweilige ausländische Stelle vergleichbar einem Privaten in Deutschland öffentliche Register konsultieren möchte. Hier kommen mehrere Register in Betracht. Hinsichtlich der Bedingungen des Zugangs zu öffentlichen Quellen durch ausländische Gemeinden hat das EURIEC mehrere Flyer erstellt, welche ebenfalls auf der Internetpräsenz des EURIEC abrufbar sind.

Eine weitere Möglichkeit bieten die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und des Landes Nordrhein-Westfalen. Über diese soll Bürgern der Zugang zu amtlichen Informationen als jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung<sup>35</sup> oder in dienstlichem Zusammenhang erlangten Informationen<sup>36</sup> gewährt werden. Ausländische Gemeinden als juristische Personen des öffentlichen Rechtes werden hier zwar grundsätzlich nicht als mögliche Anspruchsberechtigte genannt. Auch sollen die Informationsfreiheitsgesetze ihrem Grunde nach nicht für öffentliche Akteure als Anspruchsberechtigte gelten.<sup>37</sup> Die jeweiligen Regelungen differenzieren hinsichtlich der Anspruchsberechtigung natürlicher Personen aber auch nicht nach Inländern oder Ausländern.<sup>38</sup> Zumindest Angestellte ausländischer Gemeinden könnten demnach als natürliche Personen auch Anträge bei den jeweiligen deutschen Behörden auf Einsicht stellen. Entspre-

chende Anträge können allerdings in mehreren Fällen verweigert werden. So kann der Zugang beispielsweise verweigert werden, sofern der Schutz geistigen Eigentums, von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sowie der behördliche Entscheidungsprozess durch die Einsichtnahme berührt würden.<sup>39</sup>

Zugang zu personenbezogenen Daten darf hinsichtlich des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes im Wege einer Abwägung nur dann gewährt werden, wenn das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Schutz seiner Daten überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat.<sup>40</sup> Nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen ist ein Antrag auf Information zum Schutze personenbezogener Daten sogar grundsätzlich abzulehnen, wenn nicht ein besonderer Grund wie beispielsweise die Einwilligung des Betroffenen oder die Gebotenheit der Offenbarung zur Abwehr erheblicher Nachteile für das Allgemeinwohl oder von Gefahren für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder sonstiger schwerwiegender Beeinträchtigungen der Rechte Einzelner vorliegt.<sup>41</sup>

Schließlich kann über die Regelungen der europäischen Verwaltungszusammenarbeit<sup>42</sup> in Verbindung mit Rechtsakten der Europäischen Union zumindest dann auch eine informationelle Zusammenarbeit stattfinden, wenn europäische Rechtsakte selbst einen Informationsaustausch vorsehen (s. oben).

### **1.3.4 Übermittlung von einer deutschen Behörde an eine belgische/niederländische Gemeinde, wobei einer Weiterübermittlung zu Zwecken des administrativen Ansatzes zugestimmt wird**

Die Weitergabe deutscher Verwaltungsinformationen durch die belgische oder niederländische Verwaltung an belgische oder niederländische Gemeinden nach einer Übermittlung durch eine Stelle der deutschen Verwaltung begegnet rechtlichen Bedenken.

Der Zweckbindungsgrundsatz 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 Verwaltungsrechtes im Allgemeinen an Ermächtigungsgrundlagen, welche eine Weitergabe auch zu anderen Zwecken als dem ursprünglichen Übermittlungszweck erlauben.

32 § 149 II Nr. 4 GewO.

33 § 150c II 2 GewO.

34 <https://euriec.eu/de/>

35 §§ 1 I, II, 2 Nr. 1 IFG.

36 §§ 3, 4 I IFG NRW.

37 BT Drs. 15/4493, S. 7, die Gesetzesbegründung für das Informationsfreiheitsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen spricht insofern von einem „Bürgerrechtscharakter“ des Anspruches: LT NRW Drs. 13/1311, S. 11.

38 § 1 I 1 IFG: „Jeder“, § 4 I IFG NRW: „Jede natürliche Person“. Nach der Gesetzesbegründung zum Informationsfreiheitsgesetz des Bundes soll der Anspruch gerade für Deutsche und Ausländer im In- und Ausland bestehen: BT Drs. 15/4493, S. 7.

39 §§ 4, 6 IFG, §§ 7, 8 IFG NRW.

40 § 5 I 1 IFG.

41 § 9 I a), c), IFG NRW

42 §§ 8a ff. VwVfG.

Ferner dürfen auch in diesem Bereich die jeweiligen deutschen Übermittlungsvorschriften nicht umgangen werden, sofern diese eine direkte Übermittlung an belgische oder niederländische Gemeinden nicht zulassen.

Aus diesen Maßstäben ergibt sich in aller Regel die Unzulässigkeit einer weiteren Übermittlung an belgische oder niederländische Gemeinden, sofern die direkte Abfrage der Information durch die ausländischen Gemeinden bei der jeweiligen Stelle der deutschen Verwaltung selbst nicht möglich wäre.

## 1.4 Niederlande

### 1.4.1 Nationale Nutzung von Verwaltungsdaten im Rahmen des administrativen Ansatzes

In dem Confine-Untersuchungsbericht von Prof. Dr. D. van Daele und Drs. S. wird unterschieden zwischen dem Austausch von kommunalen Verwaltungsdaten zum Zwecke des Verwaltungshandelns der Kommunen, dem Informationsaustausch innerhalb einer Kommune, dem Informationsaustausch zwischen Kommunen und der Informationsbeschaffung von externen Verwaltungspartnern.

Dazu gehören die folgenden Informationsquellen:

- Informationen aus der Basisregistrierung von Personen (siehe EURIEC-Nota Grenzüberschreitender Austausch von Daten aus dem Melderegister)
- Sozialdaten (siehe die EURIEC-Nota zum grenzüberschreitenden Austausch von Sozialdaten)
- Informationen auf der Grundlage von APV/ordnungsbehördlichen Befugnissen
- Daten auf der Grundlage des Gaststättengesetzes
- Daten auf der Grundlage des Wohnungsgesetzes (*Woningwet*)
- Datenverarbeitung nach dem Bibob-Gesetz
- Nutzung polizeilicher Daten für Verwaltungszwecke (siehe EURIEC-Nota über den grenzüberschreitenden Austausch von Polizeidaten)
- Verwendung von Steuerdaten für Verwaltungszwecke (siehe EURIEC-Nota zum grenzüberschreitenden Austausch von Steuerdaten)
- Datenaustausch innerhalb des RIEC-Convenantes (siehe EURIEC-Nota Datenaustausch innerhalb des RIEC-Convenantes).

Wie aus anderen Notas ersichtlich ist, unterliegen einige dieser Daten einer strengen Geheimhaltungspflicht, was bedeutet, dass sie nur dann weitergegeben werden dürfen, wenn dies ausdrücklich gesetzlich vorgesehen ist. Darüber hinaus unterliegen alle diese Daten der allgemeinen Geheimhaltungspflicht nach dem Allgemeinen Verwaltungsrechtsgesetz *Algemene wet bestuursrecht (Awb)*.<sup>43</sup> Diese Pflicht zur Geheimhaltung gilt für Daten, über die die Verwaltungsbehörde in Ausübung ihrer Tätigkeit verfügt.<sup>44</sup> Dies ist keine absolute Geheimhaltungspflicht, sondern gilt nur für Informationen, deren vertrauliche Natur „bekannt ist oder vernünftigerweise vermutet werden muss“.<sup>45</sup> Die Geheimhaltungspflicht gilt nicht, wenn sich die Notwendigkeit der Weitergabe aus den Aufgaben des betroffenen Amtsträgers ergibt.<sup>46</sup> Die Übermittlung ist notwendig, wenn

<sup>43</sup> Art. 2:5 *Algemene wet bestuursrecht (Awb)* (*Allgemeines Verwaltungsrechtsgesetz*).

<sup>44</sup> Art. 2:5 *lid 1 Awb*.

<sup>45</sup> Art. 2:5 *lid 1 Awb*.

<sup>46</sup> Art. 2:5 *lid 1 Awb*.

dies für die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben des Amtsträgers erforderlich ist.<sup>47</sup>

Für die empfangende Stelle wird in der Regel eine rechtmäßige Grundlage für die Verarbeitung vorliegen, da die Bediensteten des Amtes für öffentliche Ordnung und Sicherheit der niederländischen Gemeinde die Daten oft für die Erfüllung einer Aufgabe von allgemeinem Interesse oder einer Aufgabe in Ausübung öffentlicher Gewalt benötigen. Wenn argumentiert werden kann, dass die Erforderlichkeitsvoraussetzung des Awb und der DSGVO erfüllt sind, müssen auch die anderen Voraussetzungen des AVG geprüft werden. Die Anforderung der Zweckbindung ist hier von großer Bedeutung. Eine Weiterverarbeitung von Daten zu einem anderen Zweck als dem, für den sie ursprünglich erhoben wurden, ist grundsätzlich nur zulässig, wenn sie auf einer Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer Vorschrift des Unionsrechts oder des Rechts der Mitgliedstaaten beruht. Bei Fehlen einer ausdrücklichen Zweckbestimmung der Daten ist eine solche Weiterverarbeitung auch dann zulässig, wenn ein damit vereinbar Zweck vorliegt. Bei der Beurteilung der Kompatibilität spielt es eine Rolle, ob der Bürger erwarten kann, dass seine für den einen Zweck erhobenen Daten innerhalb der Gemeinde auch für den anderen Zweck (in einer anderen Gemeinde) verwendet werden. Es ist auch relevant, ob der ursprüngliche Zweck der Verarbeitung mit demselben Zweck zusammenhängt, wie z.B. im Fall des Gaststättengesetzes die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit und die Bekämpfung der Kriminalität wichtige Ziele bei der Umsetzung dieses Gesetzes sind.<sup>48</sup>

Werden keine personenbezogenen Daten weitergegeben, sondern nur Daten, die sich auf eine juristische Person beziehen, gilt zwar die allgemeine Geheimhaltungspflicht nach dem Awb, die Weitergabe muss aber grundsätzlich nicht den Anforderungen der DSGVO entsprechen.<sup>49</sup> Dies gilt nicht für alle unternehmensbezogenen Daten, sondern nur für Daten, die sich auf eine juristische Person beziehen (siehe oben Unionsrechtliche Grundlagen).<sup>50 51</sup>

In den Niederlanden herrscht immer noch große Unsicherheit über die Möglichkeiten des Austauschs von (Verwaltungs-)Daten innerhalb von Gemeinden und zwischen Gemeinden zum Zweck des administrativen Ansatzes gegen organisierte Kriminalität. Mit dem Koalitionsvertrag 2017 kündigte die Regierung ein spezielles Gesetz gegen

kriminelle Unterwanderung an, mit dem mehrere rechtliche Probleme durch die Anpassung bestehender Gesetze und die Einführung neuer Gesetze behoben werden sollen.<sup>52</sup> Infolgedessen hat die niederländische Verwaltung ein Muster-Datenschutzprotokoll für den innerkommunalen Datenaustausch veröffentlicht.<sup>53</sup> In diesem Dokument wird speziell auf die verschiedenen Informationsquellen und die Möglichkeiten der Nutzung dieser Informationen innerhalb von Gemeinden für (andere) Zwecke der öffentlichen Ordnung und Sicherheit eingegangen. Im Rahmen der Gesetzgebung gegen kriminelle Unterwanderung sollten auch die Möglichkeiten des Informationsaustausches zwischen den Gemeinden für einen administrativen Ansatz gegen die organisierte Kriminalität näher untersucht werden.<sup>54</sup> Bis heute gibt es keine Veröffentlichung zu diesem Thema. Eines der Ziele der Gesetzgebung zur kriminellen Unterwanderung ist es, den Informationsaustausch zwischen den Gemeinden zu erleichtern und zu verdeutlichen. Dies soll u.a. durch das Gesetz über die Datenverarbeitung durch kooperative Verbände erreicht werden.<sup>55</sup>

Andere Wege, auf denen administrative Daten bezogen werden können, sind:

- Öffentliche Daten (Staatsanzeiger, kommunale Veröffentlichungen, (lokale) Nachrichten usw.)
- Antrag nach dem Gesetz über den Zugang der Öffentlichkeit zu Verwaltungsinformationen (Wob-Antrag)
- Informeller Datenaustausch (siehe oben Abschnitt 1.2).

#### 1.4.2 Grenzüberschreitende Nutzung niederländischer Verwaltungsdaten

Wie in Abschnitt 4.1 beschrieben, gibt es verschiedene Möglichkeiten, um niederländische Verwaltungsdaten anzufordern und/oder einzusehen. So gibt es zum Beispiel eine Reihe von allgemeinen Möglichkeiten, wie ausländische Verwaltungsstellen niederländische Verwaltungsdaten erhalten können:

- Öffentliche Daten
- Anfrage nach dem Gesetz zur Öffentlichkeit der Verwaltung - *openbaarheid van bestuur* (Wob-Anfrage)
- Informeller Datenaustausch (siehe oben, Abschnitt 1.2).

Es ist auch möglich, dass eine Abteilung für öffentliche Ordnung und Sicherheit von einer niederländischen Gemeinde Informationen anfordert, die für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig sind. Eine niederländische Gemeinde kann auch von sich aus entscheiden, dass die in ihrem Besitz befindlichen Informationen für die Abteilung für öffentliche

47 Art. 2:5 Awb.

48 Model privacy protocol – Handbuch für den innerkommunalen Datenaustausch zur Unterwanderungsbekämpfung 2020, p. 41.

49 Erwägungsgrund 14 DSGVO.

50 J. Hutter e.a., *Grip op de AVG*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, par. 1.1.

51 *Autoriteit Persoonsgegevens. Een brief van de AP aan de Kamer van Koophandel over de verwerking van persoonsgegevens (Behörde für den Schutz von personenbezogenen Daten. Ein Schreiben der AP an die Handelskammer über die Verarbeitung von personenbezogenen Daten). Den Haag: 2016, p. 3.*

52 'Ondermijningswet en –fonds: een van de plannen van Rutte III (Gesetz und Fonds gegen Unterwanderung: einer der Pläne von Rutte III)', 20 oktober 2017, vng.nl.

53 Model privacy protocol – Handbuch für den innerkommunalen Datenaustausch zur Unterwanderungsbekämpfung 2020.

54 P. 6.

55 VNG, *Jaarverslag 2019*, p. 55.

Ordnung und Sicherheit einer ausländischen Gemeinde erforderlich sind. In diesem Abschnitt wird zunächst die allgemeine Art und Weise besprochen, wie Informationen gesammelt werden. Anschließend wird der Informationsaustausch zwischen dem Amt für öffentliche Ordnung und Sicherheit einer niederländischen Gemeinde oder einer anderen Abteilung einer niederländischen Gemeinde mit dem Amt für öffentliche Ordnung und Sicherheit einer ausländischen Gemeinde erörtert. Abschließend wird die mögliche zukünftige Möglichkeit der grenzüberschreitenden Bereitstellung von Informationen aus dem RIEC-Verbund erläutert.

### 1.4.2.1 Öffentliche Daten

Die grenzüberschreitende Konsultation von Verwaltungsdaten kann unter Verwendung von öffentlichen Daten erfolgen, wie z. B. Daten im Gesetzblatt der Regierung, kommunale Veröffentlichungen, (lokale) Nachrichten, etc. Beamte einer (ausländischen) Gemeinde können auf eigene Initiative nach öffentlichen Daten über eine bestimmte Person oder Organisation suchen.

Die Politik der Gemeinden in Bezug auf die Veröffentlichung von Informationen über die Verweigerung/den Entzug von Genehmigungen oder die Schließung von Betriebsstätten beispielsweise ist jedoch sehr unterschiedlich, was es schwierig macht, solche Daten abzufragen. Zum Beispiel kann eine Gemeinde eine Benachrichtigung auf ihrer Website veröffentlichen, wenn ein Drogengeschäft geschlossen worden ist, während eine andere Gemeinde eine Mitteilung im Gemeindeblatt veröffentlicht. Auch die von der Gemeinde veröffentlichten Informationen sind unterschiedlich. Die Behörde für den Schutz personenbezogener Daten (*Autoriteit Persoonsgegevens, AP*) hat die Gemeinden wiederholt darauf aufmerksam gemacht, dass sie (zu viele) personenbezogene Daten veröffentlichen. Laut AP gibt es keine gesetzliche Verpflichtung für die Gemeinde, persönliche Daten zu veröffentlichen.<sup>56</sup> Eine solche Verarbeitung personenbezogener Daten muss erforderlich sein. Das AP besagt, dass die Gemeinden von Fall zu Fall beurteilen müssen, ob die Weitergabe von persönlichen Daten erforderlich ist.

Wenn die vom AP festgelegten Bedingungen erfüllt sind, werden die veröffentlichten Informationen so kurz sein, dass andere (ausländische) Gemeinden keine ausreichenden Informationen daraus ableiten können. Die öffentliche Information kann allenfalls als Auslöser für die (ausländische) Gemeinde dienen, weitere Nachforschungen über eine Person anzustellen, reicht aber für sich genommen nicht aus, um irgendwelche Konsequenzen zu ziehen.

<sup>56</sup> Schreiben an VNG: „Aktive Veröffentlichung von personenbezogenen Daten durch die Gemeinden“, Behörde für den Schutz personenbezogener Daten, vom 13. Oktober 2017.

Darüber hinaus ist auch die Verarbeitung von öffentlichen personenbezogenen Daten eine Verarbeitung im Sinne der DSGVO. Das bedeutet, dass auch bei der Verarbeitung von öffentlichen personenbezogenen Daten die Anforderungen der DSGVO erfüllt werden müssen.

### 1.4.2.2 Gesetz zur Öffentlichkeit der Verwaltung - Wet openbaarheid van bestuur

Jeder (auch ausländische Gemeinden) kann eine niederländische Verwaltungsbehörde um die Herausgabe von Verwaltungsinformationen bitten.<sup>57</sup> Die ersuchte Verwaltungsstelle muss dann das Interesse an der Bekanntgabe der Verwaltungsinformationen unter anderem gegen das Interesse an der Wahrung der Privatsphäre der betroffenen Person abwägen.<sup>58</sup> Wenn die Verwaltungsbehörde beschließt, die Informationen bereitzustellen, wird die Entscheidung veröffentlicht und die Informationen werden bereitgestellt. Wenn zu erwarten ist, dass eine interessierte Partei der Freigabe der Informationen widerspricht, werden die Informationen erst bereitgestellt, nachdem der interessierten Partei die Möglichkeit gegeben wurde (binnen 2 Wochen), der Freigabe zu widersprechen.<sup>59</sup>

Bei einer Anfrage nach dem Wob sollte der Antragsteller so genau wie möglich angeben, worüber er Informationen erhalten möchte.<sup>60</sup> Eine allgemeine Anfrage nach Informationen über eine bestimmte Person (ohne zu wissen, ob es z. B. ein Genehmigungsverfahren gibt) ist nicht ausreichend. Wenn die (ausländische) Gemeinde z. B. aus öffentlichen Informationen weiß, dass eine Genehmigung für eine bestimmte Person verweigert wurde, könnte die Anfrage spezifisch genug sein. Die angefragte Gemeinde muss dann eine Interessenabwägung vornehmen. Die Frage ist, ob die Veröffentlichung in einem solchen Fall als „Veröffentlichung zur Förderung einer guten und demokratischen Verwaltung“ angesehen werden kann und ob die Interessenabwägung so ausfällt, dass die personenbezogenen Daten eines Betroffenen offengelegt werden müssen. Die Rechtsprechung zur Interessenabwägung in Bezug auf die „Privatsphäre“ beschäftigt sich vor allem mit der Veröffentlichung der Namen von Amtsträgern oder mit Fällen, in denen eine Person einen Antrag nach dem Wob stellt, der sich auf Entscheidungen bezieht, die die Person selbst betreffen. Wenn die Gemeinde beschließt, dem Antrag stattzugeben, werden die Daten veröffentlicht, und die betroffene Person wird darüber informiert, dass diese Informationen bereitgestellt werden, und kann dagegen Einspruch erheben. Es wäre ein guter Test für diese Möglichkeit, wenn eine belgische oder deutsche Gemeinde in einem konkreten Fall,

<sup>57</sup> Art. 3 Absatz 1 Gesetz über staatliche Informationen.

<sup>58</sup> Art. 10 Absatz 2 Gesetz über staatliche Informationen.

<sup>59</sup> Art. 6 Absatz 5 Gesetz über staatliche Informationen.

<sup>60</sup> 'Hoe dien ik een Wob-verzoek in? (Wie man einen Wob-Antrag stellt?)' Rijksoverheid.nl.

in dem aus öffentlichen Informationen geschlossen werden kann, dass eine Genehmigung verweigert/aufgehoben wurde und/oder Räumlichkeiten geschlossen wurden, eine Wob-Anfrage an die betreffende niederländische Gemeinde stellt.

### 1.4.3 Austausch von Daten zwischen der Abteilung öffentliche Ordnung und Sicherheit einer niederländischen Gemeinde mit einer vergleichbaren Abteilung einer belgischen/deutschen Gemeinde

Wie beschrieben, unterliegen Verwaltungsdaten in den Niederlanden einer allgemeinen Geheimhaltungspflicht. Bei der Weitergabe von Informationen sollte daher berücksichtigt werden, dass es sich um vertrauliche Informationen handelt und dass die Weitergabe zur Erfüllung der Aufgaben der Verwaltung erforderlich ist.<sup>61</sup> Darüber hinaus muss geprüft werden, ob die Informationen personenbezogene Daten enthalten. Die Verarbeitung von personenbezogenen Daten durch eine Kommune fällt unter die DSGVO. Damit die Bereitstellung personenbezogener Daten rechtmäßig ist, muss es eine gültige Grundlage für die Verarbeitung geben.<sup>62</sup>

Die häufigste Verarbeitungsgrundlage im Zusammenhang mit einem EURIEC-Fall ist die Verarbeitung (Bereitstellung an eine ausländische Gemeinde) für die Wahrnehmung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse oder einer Aufgabe in Ausübung öffentlicher Gewalt, die dem für die Verarbeitung Verantwortlichen übertragen wurde. Eine solche Verarbeitung muss eine Grundlage im EU-Recht oder im Recht eines Mitgliedstaats haben.<sup>63</sup>

Die erste Aufgabe, die hier betrachtet wird, ist die des Bürgermeisters und der Bediensteten der betreffenden Abteilung, die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten und die ordnungsgemäße Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden und Behörden sicherzustellen.<sup>64</sup> Nach Ansicht des niederländischen Staatsrats *Raad van State* kann die Aufgabe der öffentlichen Ordnung jedoch nicht als Grundlage für den Datenaustausch dienen: „Sie ist nicht hinreichend klar bestimmt und eindeutig formuliert“.<sup>65</sup> Wie beschrieben, besteht noch viel Unsicherheit über die Möglichkeiten der niederländischen Gemeinden, Informationen für den administrativen Ansatz zur Bekämpfung der organisierten Krimi-

nalität auszutauschen.<sup>66</sup> Die Rechtfertigung eines solchen Austausches gegenüber ausländischen Kommunen erscheint daher noch zu weitgehend.

Bislang scheinen das Unionsrecht und das nationale Recht keine Grundlage für den Austausch von Verwaltungsdaten mit ausländischen Verwaltungsbehörden zu bieten. Wäre dies jedoch der Fall, müsste auch der Grundsatz der Zweckbindung beachtet werden. Die niederländische Gemeinde hat die personenbezogenen Daten zu einem anderen Zweck erhoben, als sie der ausländischen Gemeinde zur administrativen Durchsetzung in diesem Land zur Verfügung zu stellen. Mit anderen Worten: Die Verarbeitung erfolgte „für einen anderen Zweck als den, für den die personenbezogenen Daten erhoben wurden“.<sup>67</sup> Zur Beurteilung, ob die Weitergabe an die ausländische Gemeinde zulässig ist, sind daher folgende Schritte zu unternehmen:

→ **Schritt 1:** Im Rahmen welcher Aufgabe oder Befugnis hat die niederländische Gemeinde die angeforderten Informationen erhalten (Rechtsgrundlage Primärnutzung)? Die Antwort auf diese Frage kann von Fall zu Fall unterschiedlich ausfallen. Die häufigsten Gesetze, auf deren Grundlage in EURIEC-Fällen Informationen gesammelt werden, sind:

- BIBOB-Gesetz
- Erteilung oder Entzug von Genehmigungen (z. B. Entzug der Genehmigung nach Gaststättenrecht)
- Opiumgesetz (im Falle der Schließung von Gebäuden) im Rahmen der Damokles-Politik).<sup>68</sup>

→ **Schritt 2:** Sehen die einschlägigen Fachgesetze Regeln für die Bereitstellung von Daten (in Bezug auf kriminelle Unterwanderung) vor?

- Allgemeine Geheimhaltungspflicht nach dem Allgemeinen Verwaltungsrechtsgesetz Awb:<sup>69</sup> Die Prävention bezüglich der organisierten Kriminalität und der Erleichterung bestimmter krimineller Aktivitäten durch die Verwaltung kann als eine Aufgabe angesehen werden, die für die ordnungsgemäße Erfüllung einer Verwaltungsaufgabe notwendig ist
- Bibob-Gesetz: Das Bibob-Gesetz enthält eine strenge Verpflichtung zur Geheimhaltung. Die Weitergabe von Informationen, über die man nach dem Bibob-Gesetz verfügt, ist nur in gesetzlich definierten Fällen möglich. In den Niederlanden ist dies z.B. nur gegenüber einer anderen Gemeinde möglich, um diese in einem Bibob-Verfahren zu unterstützen. Eine Parallele könnte möglicherweise gezogen werden, wenn Belgien auch ein Bibob-Gesetz hat. Eine grenzüberschreitende Bereitstellung von Bibob-Daten scheint derzeit jedoch nicht möglich

61 Art. 2:5 Awb.

62 Art. 6 Absatz 1 DSGVO.

63 Art. 6 Absatz 3 DSGVO.

64 Art. 172 lid 1 jo. 170 Absatz 1 sub b Gemeentewet (Kommunalgesetz).

65 Staatsrat, „De rol van gemeenten in de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning“ (Die Rolle der Gemeinden im administrativen und integralen Ansatz zur Unterwanderung), , raadvanstate.nl, d.d. 20-4-2019.

66 VNG, ‘Protocol uitwisseling persoonsgegevens bij ondermijning (Protokoll über den Austausch personenbezogener Daten in Unterwanderungsfälle), vng.nl, d.d. 20 maart 2020.

67 Art. 6 Absatz 4 DSGVO.

68 Art. 13b Opiumwet (Opiumgesetz).

69 Art. 2:5 Awb.

- Opiumgesetz: Das Polizeidatengesetz regelt die Geheimhaltung und Übermittlung von Polizeidaten. Für die rechtliche Bewertung der Übermittlung dieser Informationen wird daher auf die EURIEC-Nota zum grenzüberschreitenden Austausch von Polizeidaten verwiesen
- Gaststättengesetz: Dieses Gesetz sieht keine besonderen Regelungen zur Geheimhaltung, Zweckbindung oder zur Weitergabe von Daten an Dritte vor.

**Bitte beachten Sie:** Wenn die jeweiligen Vorschriften ausdrücklich besagen, dass eine Übermittlung nicht zulässig ist, gelten die Schritte 3 ff. nicht. Eine Übermittlung ist in diesem Fall ausgeschlossen.

→ **Schritt 3:** Ist der Zweck der Übermittlung mit dem ursprünglichen Zweck, für den die Daten erhoben wurden, vereinbar?

- Stufe 2 schließt die Erteilung von Auskünften nach dem BIBOB-Gesetz und dem Opiumgesetz an eine ausländische Gemeinde aus
- Gaststättengesetz:
  - *Zweck*  
Verhinderung von Gesundheitsschäden durch Alkohol und Verringerung der Störung der öffentlichen Ordnung durch Alkoholmissbrauch.
  - *Kompatibler Zweck*  
Ob der Zweck vereinbar ist, hängt vom jeweiligen Fall ab. Handelt es sich bei dem ausländischen Fall auch um die Erteilung einer Gaststättengenehmigung, ist der Zweck vereinbar. Die Daten werden der ausländischen Gemeinde mit dem Ziel zur Verfügung gestellt, ähnliche Maßnahmen wie in den Niederlanden ergreifen zu können.
  - *Rahmen für die Erfassung von Daten?*  
Die Daten wurden im Rahmen der Aufgaben der Verwaltungsbehörden erhoben. Das Verhältnis zwischen der betroffenen Person und dem Verantwortlichen für die Datenverarbeitung, also dem Bürger und der Verwaltung, ist von Bedeutung.
  - *Art der verarbeiteten personenbezogenen Daten?*  
Nicht-spezifische persönliche Daten (Name, Adresse) + Tatsache, dass die Genehmigung zurückgezogen wurde.
  - *Mögliche Folgen für die betroffene Person?*  
Mögliche verstärkte Kontrollen/Aufsicht durch die ausländische Kommune, die bei ausreichenden Gründen schließlich zum Entzug der Genehmigung führen können.
  - *Angemessene Sicherheitsvorkehrungen?*  
Mögliche verschlüsselte Übermittlung.

→ **Schritt 4:** Prüfung der Notwendigkeit, Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität  
Dies hängt von dem jeweiligen Fall ab. In jedem Fall spielen die folgenden Faktoren eine Rolle:

- Die Schwere des Eingriffs in die Privatsphäre
- Inwieweit vermitteln die bereitgestellten Informationen

ein vollständiges Bild der betroffenen Person?

- Inwieweit wird die betroffene Person durch die Weitergabe benachteiligt?
- Was ist die Art der Daten?
- Kann sich die betroffene Person wirksam gegen die Verletzung wehren?

Wenn es öffentliche Informationen gibt, mit denen die ausländische Gemeinde zurechtkommt, ist es nicht erlaubt, weitere Daten zu übermitteln. Die niederländische Gemeinde darf nur dann Informationen zur Verfügung stellen, wenn es keine andere, weniger drastische Möglichkeit gibt, das gleiche Ziel zu erreichen (Subsidiaritätsprüfung).

→ Wenn die ausländische Gemeinde die Informationen aus den Niederlanden nutzen kann, um die Genehmigung zu verweigern/zu widerrufen, kann dies für die Notwendigkeit der Übermittlung sprechen. Es ist unwahrscheinlich, dass eine Genehmigung aufgrund von rein niederländischen Informationen verweigert oder entzogen werden kann. Die Notwendigkeit ist damit begründbar, dass die Informationen es der belgischen/deutschen Gemeinde ermöglichen, weitere Kontrollbefugnisse wahrzunehmen, um mögliche kriminelle Aktivitäten schneller zu erkennen  
→ Die möglichen Konsequenzen in Belgien oder Deutschland (möglicher Entzug/Verweigerung der Genehmigung) müssen in einem angemessenen Verhältnis zu dem in den Niederlanden begangenen Verstoß stehen. Wird beispielsweise eine Genehmigung aufgrund eines Verwaltungsfehlers verweigert, so ist es nicht verhältnismäßig, dass dies in Belgien oder Deutschland zu negativen Konsequenzen führt.

#### 1.4.4 Übermittlung von Daten anderer Abteilungen einer niederländischen Gemeinde an die Abteilung öffentliche Ordnung und Sicherheit einer belgischen/deutschen Gemeinde

Wenn Daten von anderen kommunalen Abteilungen in den Niederlanden an die Abteilung für öffentliche Ordnung und Sicherheit einer belgischen/deutschen Kommune geliefert werden, gilt im Allgemeinen derselbe Stufenplan. Auch hier ist es wichtig zu berücksichtigen, aufgrund welcher gesetzlichen Aufgabe die Daten gesammelt wurden und ob die Fachgesetze irgendwelche Regeln für die Übermittlung von Daten oder Geheimhaltungsvorschriften enthalten. Darüber hinaus gilt die allgemeine Geheimhaltungspflicht im Awb auch für Daten anderer kommunaler Stellen. Auch für die Bereitstellung der Daten muss eine Grundlage vorhanden sein. In der Regel wird es keine Vorschrift des Rechts der Europäischen Union oder eines Mitgliedstaates geben, die als Grundlage für die grenzüberschreitende Übermittlung von Daten für die Zwecke des administrativen Ansatzes gegenüber der organisierten Kriminalität dienen kann.

Eine zusätzliche Komplikation ist die Kompatibilität des Verwendungszwecks. Andere kommunale Abteilungen sammeln Daten für Zwecke, die ihren Aufgaben und Kompe-



tenzen entsprechen. Dabei wird es sich wahrscheinlich nicht um Aufgaben und Befugnisse handeln, die die öffentliche Ordnung und Sicherheit betreffen. Von einem kompatiblen Zweck wird daher in der Regel kaum die Rede sein, und schon aus diesem Grund wird die Bereitstellung von Daten nicht möglich sein.

#### **1.4.5 Übermittlung von Daten von anderen Abteilungen einer Gemeinde über die Abteilung öffentliche Ordnung und Sicherheit einer niederländischen Gemeinde an die Abteilung öffentliche Ordnung und Sicherheit einer belgischen/deutschen Gemeinde**

Wenn Daten aus anderen kommunalen Abteilungen über die niederländische kommunale Abteilung für öffentliche Ordnung und Sicherheit an die Abteilung für öffentliche Ordnung und Sicherheit einer belgischen/deutschen Gemeinde weitergegeben werden, ist es zunächst wichtig, eine rechtliche Bewertung des innerkommunalen Datenaustauschs vorzunehmen. Dazu kann das besprochene Muster-Informationsprotokoll für den interkommunalen Datenaustausch verwendet werden. Sollen diese Daten dann grenzüberschreitend weitergegeben werden, gelten die gleichen Bedingungen und Hindernisse wie beschrieben. Die Abschnitte zeigen, dass es nach geltendem Recht in der Regel weder im EU-Recht noch in den Mitgliedstaaten eine Bestimmung gibt, die als Grundlage für eine grenzüberschreitende Datenübermittlung zum Zwecke des administrativen Ansatzes zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität dienen könnte. Darüber hinaus wird der Zweck der Datenerhebung in der Regel nicht mit dem administrativen Ansatz gegen die organisierte Kriminalität im Ausland vereinbar sein.

#### **1.4.6 Grenzüberschreitende Übermittlung im Rahmen des RIEC-Verbundes**

Ein Gesetzesvorschlag für ein Gesetz zur Datenverarbeitung durch öffentliche Verbände (*Wet Gegevensverwerking door Samenwerkingsverbanden (WGS)*) liegt derzeit im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens der niederländischen *Eerste Kamer* vor. Dieses Gesetz bietet eine allgemeine Rechtsgrundlage für die Datenverarbeitung durch kooperative Organisationen wie das RIEC in den Niederlanden.<sup>70</sup> Der Gesetzentwurf enthält eine Bestimmung, die die Weitergabe der Ergebnisse der gemeinsamen Datenverarbeitung der Verbände an Dritte vorsieht.<sup>71</sup> Nach Inkrafttreten des Gesetzes wird für jeden Verband (einschließlich des RIEC-

Verbundes) eine Rechtsverordnung ausgearbeitet, in der detailliertere Regeln für die gemeinsame Datenverarbeitung festgelegt werden.

EURIEC drängt darauf, dass in dieser Rechtsverordnung für den RIEC-Verbund ausdrücklich auf die grenzüberschreitende Übermittlung von Daten eingegangen wird. Die Bestimmungen über die Weitergabe von Informationen an Dritte sind so vage, dass sie zu Unsicherheit und Zurückhaltung bei der grenzüberschreitenden Weitergabe von Informationen führen können. Diese Unklarheit ergibt sich vor allem aus der Formulierung der Artikel im aktuellen Gesetzentwurf. In Artikel 1.7, zweiter Absatz, unter a, wird die „Erfüllung einer öffentlich-rechtlichen Aufgabe“ erwähnt. Es kann eine Diskussion über die Anwendung dieses Abschnitts entstehen. Wenn im niederländischen Recht von einer öffentlich-rechtlichen Aufgabe die Rede ist, ist damit in der Regel eine „Aufgabe des niederländischen öffentlichen Rechts“ gemeint. Teil b bezieht sich auf „rechtliche Verpflichtungen eines privaten Dritten“; eine ausländische Verwaltungsstelle kann auch nicht als „privater Dritter“ angesehen werden. Daher kann es zu Unklarheiten kommen, ob die Weitergabe an ausländische Stellen mit öffentlich-rechtlicher Funktion zulässig ist. Indem in der Rechtsverordnung die Übermittlung (spontan und auf Anfrage) von Ergebnissen der Verarbeitung innerhalb des RIEC-Verbundes an Stellen in einem anderen Land, die eine öffentlich-rechtliche Aufgabe haben, die mit dem Ziel der Partnerschaft vereinbar ist, ausführlicher behandelt wird, können in Zukunft rechtliche Streitfragen vermieden werden.

Betrachten Sie als Beispiel das Gesetz zur Kontrolle von juristischen Personen. Dieses Gesetz enthält einen Artikel über die Übermittlung von Informationen an Stellen in einem anderen Land, die dort eine öffentlich-rechtliche Aufgabe wahrnehmen.<sup>72</sup> EURIEC hat dieses Problem und den Lösungsvorschlag bereits den Personen in der nationalen Arbeitsgruppe, die an der Ausarbeitung der Rechtsverordnung beteiligt war, vorgestellt.

<sup>70</sup> *‘Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden’ (WGS) (Gesetz über die Datenverarbeitung durch kooperative Gesellschaften)*, vng.nl.

<sup>71</sup> Art. 1.7 Absatz 2 jo. 2.23 Absatz 8 WGS.

<sup>72</sup> Art. 8 Absatz 1 *Wet controle op rechtspersonen (Gesetz über die Kontrolle von juristischen Personen)*.

## 2 Praktische folgen

Die EURIEC-Fälle zeigen, dass es notwendig ist, Verwaltungsdaten grenzüberschreitend auszutauschen. Zum Beispiel, wenn in der Wohnung einer Person ein Drogenlabor gefunden wird und daraufhin Verwaltungsmaßnahmen ergriffen werden. Es ist möglich, dass dieselbe Person auf der anderen Seite der Grenze einen Gaststättenbetrieb betreibt. Es liegt nahe, dass der Bürgermeister der Gemeinde, in der das Drogenlabor gefunden wurde, seinen Amtskollegen auf der anderen Seite der Grenze über diese Entdeckung informiert. Schließlich ist es möglich, dass die Information über die Schließung des Hauses dieses Unternehmers für die ausländische Gemeinde von Bedeutung ist. Schließlich besteht die Gefahr, dass die Drogen in dem Sexclub verkauft/verwendet werden oder dass das ausländische Unternehmen dazu benutzt wird, die Erlöse aus dem Drogenlabor zu waschen. Die ausländische Gemeinde, in der das Unternehmen seinen Sitz hat, könnte diese Informationen nutzen, um zusätzliche Kontrollen durchzuführen, um die Erleichterung krimineller Aktivitäten durch die ausländische Regierung zu verhindern. Auf diese Weise könnte in Zusammenarbeit mit der Polizei eine (Verwaltungs-)Kontrolle des Gaststättenbetriebs der betreffenden Person in Betracht gezogen werden. In solchen Fällen versucht EURIEC, die beiden Kommunen und andere kompetente Partner in sogenannten Expertenplattformen an einen Tisch zu bringen. Auf diesen Expertenplattformen werden die konkreten Fälle erörtert und die verfügbaren Informationen sowie die Art und Weise, wie die verschiedenen Arten von Informationen weitergegeben werden können, untersucht. In der Praxis ist der Austausch von Verwaltungsinformationen mit den bestehenden Gesetzen und Vorschriften oft unmöglich. Dies führt zu Frustration bei den Bürgermeistern der (Grenz-)Gemeinden, weil sie keinen Zugang zu allen für sie wichtigen Informationen haben.

Ein weiteres Beispiel für die Bedeutung und Notwendigkeit eines grenzüberschreitenden Informationsaustauschs ist die Einleitung von Verwaltungs- und Polizeimaßnahmen gegen bestimmte Motorradclubs in einem Land. Dies kann dazu führen, dass diese Motorradclubs an einen Ort jenseits der Grenze umziehen.<sup>73</sup> Auch hier ist der Austausch von Informationen über bestimmte Risiken und Probleme unerlässlich. Da es bei ähnlichen Fällen eher um den Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren geht, versucht EURIEC, (Grenz-)Gemeinden miteinander in Kontakt zu bringen. Auf diese Weise können die Gemeinden auch schneller miteinander in Kontakt treten, wenn ein konkreter Fall mit grenzüberschreitenden Komponenten auftritt.

---

73 <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/hoes-en-terwingen-willen-europese-aanpak-motorclubs/>.

## 3 Fazit

Dieses Memorandum beschreibt die Möglichkeiten und Unmöglichkeiten des Austauschs von Verwaltungsinformationen, die den Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben im Rahmen der Verwaltungsvollstreckung zur Verfügung stehen.

→ **Erstens** scheint es, dass es im Vergleich zu anderen Datenarten nur eine begrenzte Anzahl internationaler Verträge gibt, die den Austausch von Verwaltungsdaten ermöglichen. Für den Austausch von Verwaltungsdaten im Rahmen des administrativen Ansatzes zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität gibt es kein solches internationales Übereinkommen. Dennoch werden der administrative Ansatz zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und die Rolle der Verwaltungen bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität zunehmend anerkannt.

→ **Zweitens** scheint es in den drei besprochenen Ländern schwierig zu sein, Verwaltungsdaten, die personenbezogene Daten enthalten, (grenzüberschreitend) zum Zwecke des Verwaltungshandelns bereitzustellen. Schließlich gibt es in den meisten Fällen keine ausdrückliche Rechtsgrundlage dafür. Aber auch die Weitergabe von Informationen in rein innerstaatlichen Situationen erweist sich oft als schwierig, weil es auch dafür keine Rechtsgrundlage gibt. Darüber hinaus erhält eine Gemeinde auch Informationen im Rahmen anderer Aufgaben als der Wahrung der öffentlichen Ordnung. Es ist möglich, dass diese Informationen, wie z. B. Steuer- oder Grundbuchinformationen, ursprünglich im Rahmen eines anderen Auftrags an die Gemeinden weitergegeben wurden. Diese Informationen können jedoch in bestimmten Fällen auch für das administrative Vorgehen gegen die organisierte Kriminalität nützlich sein. In solchen Fällen würde der Grundsatz der Zweckbindung auch ein Problem für den Informationsaustausch mit anderen (ausländischen) Gemeinden darstellen.

→ **Drittens** scheint es in bestimmten Fällen möglich zu sein, Verwaltungsinformationen über Unternehmen, die nicht mit bestimmten personenbezogenen Daten in Verbindung gebracht werden können, grenzüberschreitend auszutauschen. Dies bedeutet nämlich, dass die von der DSGVO auferlegten Bedingungen nicht erfüllt werden müssen. Dies hängt jedoch teilweise von der Art der Daten ab. Schließlich sind bestimmte Daten/kommunale Mitarbeiter zur Verschwiegenheit verpflichtet, so dass auch die Weitergabe solcher Informationen oft an bestimmte Bedingungen geknüpft ist.

→ **Viertens:** Bestimmte Arten von Verwaltungsinformationen können von den zuständigen ausländischen Dienststellen direkt abgefragt werden. Informationen darüber, ob und wann solche Daten ausländischen Regierungen zur Verfügung stehen, finden Sie auf der EURIEC-Website.

Um in Zukunft den grenzüberschreitenden Austausch von Verwaltungsdaten zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu erleichtern, müssen die nationalen und internationalen Vorschriften angepasst werden. Ohne solche Gesetze und Vorschriften ist der Austausch von Verwaltungsdaten schwierig und unsicher.

© 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